

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Rapport

Belasting op leidingwater

*Verkenning van facts and figures in
relatie tot het mogelijk
afschaffen van het heffingsplafond*

Sterk Consulting

Leiden, november 2022

Inhoud

1	Inleiding.....	3
1.1	Achtergrond en aanleiding.....	3
1.2	Doel rapport.....	3
1.3	Leeswijzer.....	4
2	Huidige leidingwaterbelasting.....	5
2.1	Wat is de leidingwaterbelasting?.....	5
2.2	Discussie over de leidingwaterbelasting.....	5
3	Facts and figures.....	10
3.1	Gebruik water.....	10
3.2	Levering water.....	13
4	Juridisch perspectief.....	16
4.1	Bestedingsvrijheid grondwaterheffing.....	16
4.2	Kunnen grondwateronttrekkingen worden voorkomen?.....	17
5	Economisch perspectief.....	21
5.1	Prijselasticiteit van drinkwatergebruik.....	21
5.2	Zijn leidingwater en grondwater substituten?.....	25
5.3	Kan beprijzen effectief zijn?.....	26
5.4	Opbrengst afschaffen heffingsplafond.....	28
5.5	Toetsingskader en denkrichting leidingwaterbelasting.....	29
6	Conclusies.....	33
6.1	Facts and figures.....	33
6.2	Juridische afwegingen.....	34
6.3	Economische afwegingen.....	34
	Bijlage 1: Kosten drinkwater als % van toegevoegde waarde.....	37
	Bijlage 2: Opbrengst leidingwaterbelasting.....	38

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

De belasting op leidingwater (leidingwaterbelasting) is een belasting op de levering van *leidingwater* via een aansluiting aan een gebruiker. Met leidingwater worden alle soorten water bedoeld die via een leiding worden geleverd.

In 2000 werd de Belasting op Leidingwater ingericht op basis van fiscale afwegingen en een budgettair doel.¹ Inmiddels is, gezien ontwikkelingen op het gebied van waterbeschikbaarheid en droogtebestrijding, de wens geuit om het hanteren van een *plafond* in deze belasting, te heroverwegen. Vanuit de Tweede Kamer is in 2020 tijdens het AO en VAO Water kritiek geuit op het feit dat de leidingwaterbelasting een heffingsplafond kent. Er wordt alleen leidingwaterbelasting geheven over de eerste 300 m³ per aansluiting per jaar; het verbruik boven dit plafond maakt geen onderdeel uit van de belastinggrondslag. Dit brengt met zich mee dat grootverbruikers, afgezet tegen hun verbruik, nauwelijks leidingwaterbelasting betalen. Daarmee vormt de leidingwaterbelasting voor grootverbruikers geen (prijs)prikkel om zuiniger om te gaan met water. En dat, terwijl de overheid met deze belasting juist wil stimuleren, dat bedrijven en huishoudens zuiniger omgaan met leidingwater.² De discussie hierover wordt mede gevoerd door het groeiende bewustzijn in Nederland, dat wij door de droogte van de afgelopen jaren zuiniger om moeten gaan met grond- en drinkwater.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft aan de Tweede Kamer toegezegd om te onderzoeken, wat de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn, om met de inzet van het beprijzingsinstrumentarium het gebruik van drinkwater te beïnvloeden en de Kamer via de Beleidsnota drinkwater te informeren over belasting op leidingwater voor grootverbruikers.

1.2 Doel rapport

Het directoraat-generaal Water en Bodem (DGWB) van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft Sterk Consulting gevraagd om een verkenning uit te voeren waarin zoveel mogelijk feiten en achtergrondinformatie over belasting op leidingwater op een rij worden gezet. Met deze informatie wordt beoogd:

- a) het mogelijk te maken de Tweede Kamer met verdere onderbouwing een eerste idee te geven over de consequenties van het beprijzen van water en de consequenties van het afschaffen van het heffingsplafond van de leidingwaterbelasting;
- b) de basis te leggen om een bredere studie te kunnen starten naar de meest efficiënte en wenselijke (combinatie van) instrumenten – waaronder ook het beprijzingsinstrument- om een impuls te geven aan (drink)waterbesparing.

Het rapport is uitdrukkelijk niet bedoeld als een vorm van evaluatie van een fiscale regeling. Gezien de focus op instrumenten die kunnen bijdragen aan besparing van leidingwater, zijn andere departementen ook niet betrokken geweest bij de formulering van de

¹ Een uitgebreide toelichting op deze overwegingen vindt u in paragraaf 2.2.

² <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/milieubelastingen/belasting-op-water>

onderzoeksvragen of de begeleiding van het onderzoek. Wel is van het ministerie van Financiën, dat primair verantwoordelijk is voor de rijksbelastingen, inbreng ontvangen over aard en achtergrond van de leidingwaterbelasting als kleinverbruikersheffing en de gebruikte terminologie voor zover het de fiscaliteit betreft. De ministeries van Economische Zaken en Klimaat, Binnenlandse Zaken en Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit zullen worden geïnformeerd over de resultaten van deze verkenning.

In overleg met de opdrachtgever hebben wij in deze verkenning de volgende vragen geadresseerd:

- Welke facts and figures zijn openbaar beschikbaar over:
 - Watergebruik;
 - Waterlevering.
- Juridische vragen:
 - Welke mogelijkheden zijn er om overstap naar eigen winning (van met name grondwater) te reguleren?
 - Welke bestedingsvrijheid hebben provincies en rijk om de opbrengst van de grondwaterheffing te besteden?
- Economische vragen:
 - Wat is de prijselasticiteit van drinkwater voor verschillende afnemersgroepen in NL?
 - In hoeverre zijn leidingwater en grondwater substituten? Wat zijn de kosten van grondwater? Is te voorkomen dat (groot)verbruikers massaal een put gaan slaan als drinkwater duurder wordt?
 - Kan beprijzen een effectief middel zijn om besparing te bevorderen? Wat zijn de voor- en nadelen?
 - Welke mogelijkheden zijn er, om een leidingwaterbelasting uitsluitend toe te passen op een deelstroom van het leidingwater (bijv. alleen drinkwater) en kan op voorhand iets worden gezegd over de complexiteit van zo'n belasting?

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de bestaande leidingwaterbelasting beschreven en wordt inzicht gegeven in de discussie over deze belasting. Dit is een verkennende studie, mede op basis van inbreng vanuit het ministerie van Financiën, om DGWB te helpen richting te bepalen op dit dossier. Het doel van deze verkenning is het aanreiken van kennis en informatie die kan ondersteunen bij het maken van keuzes vanuit facts and figures (hoofdstuk 3), juridisch perspectief (hoofdstuk 4) en vanuit economisch perspectief (hoofdstuk 5). Ter afsluiting van hoofdstuk 5 worden enkele denkbare opties voor de leidingwaterbelasting benoemd en wordt een kader benoemd dat is gebruikt om een eerste indicatie van de voor- en nadelen van deze opties te duiden. Het rapport wordt afgesloten met de belangrijkste conclusies en bevindingen in hoofdstuk 6.

2 Huidige leidingwaterbelasting

2.1 Wat is de leidingwaterbelasting?

De bestaande belasting op leidingwater is een belasting op milieugrondslag, die is opgenomen in de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm). Het betreft een belasting op de levering van leidingwater via een aansluiting aan een verbruiker. De belasting heeft primair een budgettair doel en is in 2000 ingevoerd in het kader van een verdere fiscale vergroening. Daarbij trad een verschuiving op van directe naar indirecte belastingen, mede vanuit de gedachte 'de vervuiler/verbruiker betaalt'. Voor huishoudens was in dat kader onder meer sprake van een verschuiving van de loon- en inkomstenbelasting naar een kleinverbruikersheffing op leidingwater: de leidingwaterbelasting. Daarmee werd naast het budgettaire doel voor huishoudens en andere kleinverbruikers ook een prijsprikkel ingevoerd om zuiniger om te gaan met leidingwater. Met leidingwater worden alle soorten water bedoeld die via een leiding worden geleverd. Hieronder vallen drinkwater, huishoudwater, grijs water, b-water, warm tapwater, enzovoort.

De leverancier betaalt per verbruiksperiode van 12 maanden per aansluiting belasting over maximaal 300 m³, het zogenoemde heffingsplafond.³ Het tarief voor de belasting bedraagt in 2022 € 0,359 (zonder btw a 9%). Een watermeter bij de verbruiker registreert het aantal kubieke meters leidingwater dat geleverd wordt. Als er geen watermeters zijn, wordt het verbruik op een andere manier bepaald. Belastingplichtig is niet alleen een drinkwaterbedrijf, maar ieder die water (ongeacht of het van drinkwaterkwaliteit is) aan derden ter beschikking stelt via een afzonderlijke watervoorziening met tenminste 1000 aansluitingen.⁴

2.2 Discussie over de leidingwaterbelasting

Zoals iedere belasting gaf ook de leidingwaterbelasting aanleiding tot discussie. In de Begrotingsafspraken 2014 werd overeengekomen dat de leidingwaterbelasting zou worden verhoogd en dat de maximumgrens van 300 m³ zou vervallen. Hierdoor zou ook over het waterverbruik boven de 300 m³ leidingwaterbelasting verschuldigd zijn. In de Tweede nota van wijziging is de verhoging vorm gegeven en werd een onderzoek aangekondigd naar de voor- en nadelen van het afschaffen van het heffingsplafond.⁵

³ Met aansluiting wordt de aansluiting van een onroerende zaak in Nederland op een distributienet bedoeld. Voor een onroerende zaak geldt de objectafbakening van de Wet waardering onroerende zaken: gebouwde en ongebouwde eigendommen en een samenstel daarvan dat naar de omstandigheden beoordeeld bij elkaar hoort.

⁴ De grens van 1.000 aansluitingen is in 2015 ingesteld uit oogpunt van vereenvoudiging. Relatief kleine private waterleidingnetwerken worden sindsdien niet langer in de leidingwaterbelasting betrokken.

⁵ Kamerstukken II 2013 – 2014: 33752, Nr 13: Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2014), P 18

De staatsecretaris heeft vervolgens per brief op basis van de bevindingen ervoor gekozen af te zien van het afschaffen van het heffingsplafond.⁶ In de Vijfde nota van wijziging werd voorgesteld een degressieve tariefstructuur op basis van vijf tariefschijven in te voeren; dit heeft het niet gehaald, omdat het te complex wordt en de perceptiekosten te hoog worden.⁷ De afgelopen jaren heeft de leidingwaterbelasting verschillende keren ter discussie gestaan. Het betreft tot nog toe met name discussie over:

- *Het tarief van de leidingwaterbelasting*: het tarief is fors gestegen de afgelopen jaren (verdubbeling in 2014);
- *De btw*: het lage btw-tarief dat mede van toepassing is bij levering van leidingwater: dit tarief is in 2019 verhoogd van 6% naar 9%;
- *Het heffingsplafond in de leidingwaterbelasting*: afnemers van leidingwater betalen door het heffingsplafond geen leidingwaterbelasting over de afname boven de 300 m³ per aansluiting per jaar.

In deze verkenning richten we ons op het laatste discussiepunt 'het heffingsplafond in de leidingwaterbelasting'. Politieke partijen en media hebben hierover kritische vragen gesteld. Kort samengevat is de kern van de kritiek als volgt:

'Hoe kan het dat een belasting die bedoeld is om het leidingwatergebruik terug te dringen, door het hanteren van een heffingsplafond in feite het verbruik van grootverbruikers maar voor een klein deel belast, terwijl het verbruik van kleinverbruikers wél volledig wordt belast. Dat is geen prikkel voor grootverbruikers om minder leidingwater te gebruiken'.

Achtergrond leidingwaterbelasting en heffingsplafond

Bij de belasting op leidingwater speelde zoals gezegd, naast het budgettaire doel, dat deze belasting is ingevoerd in het kader van een verdere fiscale vergroening, met een verschuiving van directe belastingen naar verbruiksbelastingen. Voor huishoudens werd dit onder meer gerealiseerd via een verschuiving van de loon- en inkomstenbelasting naar een nieuwe belasting op leidingwater.⁸ De leidingwaterbelasting was daarmee specifiek gericht op kleinverbruikers. Om te bereiken dat de leidingwaterbelasting daadwerkelijk neerslaat bij de huishoudens en niet bij bedrijven, is een heffingsplafond ingesteld van 300 m³ per aansluiting per jaar. Als er sprake is van een hoger verbruik, hoeft over het meerdere geen leidingwaterbelasting te worden betaald.

⁶ Kamerstukken II 2013 – 2014: 33752, Nr 95, 33752: Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2014)

⁷ Kamerstukken II 2013 – 2014: 33752 Nr 60, 33752: Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2014)

⁸ In de Memorie van toelichting van Belastingplan 2000 waarin de leidingwaterbelasting wordt ingegaan op de reden van het heffingsplafond: "Een verschuiving van de lastendruk van inkomsten- en loonbelasting betekent dat de nieuwe belasting tot voornamelijk huishoudelijk verbruik beperkt moet zijn, een kleinverbruikersbelasting dus. In de BTW-regeling is dat bereikt doordat de BTW als zodanig voornamelijk op huishoudens drukt. In de voorgestelde regeling wordt dat effect bereikt door een maximaal volume van 300 m³ waarover geheven wordt."

Bedrijven betalen over de eerste 300 m³ per jaar weliswaar ook leidingwaterbelasting, maar deze lastenverzwaring was een onbedoeld neveneffect en is generiek teruggesluisd naar het bedrijfsleven. De leidingwaterbelasting drukt in deze vorm dus met name op het leidingwaterverbruik van kleinverbruikers.

Het heffingsplafond in de leidingwaterbelasting is sinds de invoering in 2000 enkele malen ter discussie gesteld. Het meest vergaand gebeurde dat in 2013, toen om budgettaire redenen in de Begrotingsafspraken 2014 werd vastgelegd dat de leidingwaterbelasting zou worden verhoogd en het heffingsplafond van 300 m³ per jaar zou vervallen. Deze maatregel werd vervolgens bij nota van wijziging opgenomen in het al ingediende Belastingplan 2014. Al snel bleek dit zodanig onevenwichtige gevolgen te hebben voor een kleine groep bedrijven, dat de voorgestelde maatregel bij een volgende nota van wijziging werd veranderd in een degressief tarief met vijf schijven. Door de snelheid van het wetgevingsproces ontbrak echter de tijd voor zorgvuldig effectenonderzoek. Daarom werd, conform toezegging aan de Tweede Kamer in het voorjaar van 2014 met de sector onderzocht wat de effecten en mogelijke knelpunten van deze wijzigingen zouden zijn. Dat onderzoek resulteerde in de Kamerbrief van de toenmalige staatssecretaris van Financiën van 4 juni 2014, waarbij het kabinet terugkwam op het vervallen van het heffingsplafond vanwege een aantal niet beoogde gevolgen.⁹ De argumenten die daarbij een rol speelden worden samengevat in de volgende paragraaf. Gevolg van het kabinetsbesluit was dat de afschaffing van het heffingsplafond en invoering van het vijfschijventarief per 1 juli 2014 niet in werking traden. Dit werd vanaf 2015 gedekt uit een verhoging van de energiebelasting in de hogere tariefschijven. Ook op die manier kwam de maatregel via een belasting op milieugrondslag ten laste van het bedrijfsleven, maar op een meer evenwichtige manier dan mogelijk was via de leidingwaterbelasting.

Argumenten tegen afschaffen heffingsplafond

De in 2014 met de Kamer gedeelde argumenten tegen afschaffing van het heffingsplafond in de leidingwaterbelasting zijn kort samengevat als volgt:

- ***Afhaakproblematiek:*** Er was zorg dat het loslaten van het plafond zou leiden tot het afhaken van grote afnemers met als consequentie:
 - Minder (goede) doorstroming van het waterleidingnet met kwaliteitsrisico's als gevolg;
 - Eigen winningen leiden tot extra doorboringen van bodemlagen en lokaal tot verdroging;
 - Kostenverschuiving van bedrijven naar burgers: als grote afnemers afhaken, betalen deze niet meer mee aan de vaste kosten van het openbare waterleidingnet. Deze kosten slaan dan neer bij de nog wel op het net aangesloten afnemers.

⁹ Brief van de staatssecretaris van Financiën van 4 juni 2014, Kamerstukken II 2013/14, 33752, nr. 95. Een overeenkomstige brief is verstuurd aan de Eerste Kamer.

- *Negatief effect op hergebruik water en innovatie:* Daarnaast bestond er zorg dat het wegnemen van het plafond het hergebruik van (afval)water zou ontmoedigen. Immers ook voor levering van herbruikbaar water moet leidingwaterbelasting worden afgedragen. Hierdoor zijn investeringen in vaak innovatieve projecten rondom hergebruik van water minder snel rendabel (bijvoorbeeld inzet effluent van rioolwaterzuivering, industriewater, koelwater of gietwater in land- en tuinbouw, grijswatergebruik in een recreatiepark of dierentuin et cetera). De industrie gaf aan, dat er op bedrijventerreinen ook zogenoemde afzonderlijke watervoorzieningen staan die in principe belastingplichtig zijn voor de leidingwaterbelasting.¹⁰ Het gaat om bedrijven die water winnen of bewerken en doorleveren in de vorm van leidingwater aan meerdere bedrijven op het terrein. Naast het centraal winnen en distribueren van leidingwater kan sprake zijn van zuivering en teruglevering van afvalwater, al dan niet met bijmenging van nieuw ingenomen water. Ook dit wordt ontmoedigd door een leidingwaterbelasting zonder plafond.¹¹
- *Positie specifieke bedrijven:* er zijn bedrijven die niet of nauwelijks de gestegen waterprijs hadden kunnen doorbelasten aan de klanten, maar de lastenverzwaring evenmin zelf konden dragen. Daaronder zijn zwembaden, die verplicht zijn per bezoeker een vaste hoeveelheid vers water toe te voegen, maar ook scholen, sportinstellingen en ziekenhuizen. Daarnaast zou het gelijke speelveld veranderen, als concurrenten in hetzelfde segment geen leidingwaterbelasting hoeven te betalen omdat ze eigen winning toepassen of buiten Nederland gevestigd zijn.
- *Administratieve lasten en uitvoeringskosten:* het degressieve vijfschijventarief was complex voor de drinkwaterbedrijven en de Belastingdienst. Dit leidde tot extra administratieve lasten en uitvoeringskosten en extra investeringen in ICT en voorlichting.

Bovenstaande argumenten tegen het vervallen van het heffingsplafond in 2014 zijn kwalitatief en goed te begrijpen. Wat ontbreekt, is een kwantitatieve duiding van de argumenten, vertaald naar de huidige situatie. Wij bevelen aan dit in een nader onderzoek verder in beeld te brengen, om ook het gewicht van deze argumenten mee te kunnen wegen bij het onderzoeken van opties voor het afschaffen van een heffingsplafond.

¹⁰ Bij het vervallen van het heffingsplafond zou ook de levering van leidingwater via kleine netwerken met minder dan 1000 aansluitingen onder de heffing blijven vallen. Ook bij zijn klein netwerk kan sprake zijn van grootverbruik van leidingwater.

¹¹ Let hierbij op de Voorkeursvolgorde:

<https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboekhttps://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/wetgeving/wet-milieubeheer/voorkeursvolgorde/water/wetgeving/wet-milieubeheer/voorkeursvolgorde/#h5e863188-ec56-40a0-b519-96c9690bf188>

Argumenten voor afschaffen heffingsplafond

In voorgaande paragraaf zijn de argumenten tegen het vervallen van het plafond benoemd. Er zijn ook argumenten die pleiten voor het laten vervallen of veranderen van het plafond of het op een ander manier omgaan met het beprijzen van watergebruik:

- De OECD onderkent een aantal belangrijke principes voor de bekostiging van waterbeheer. Het Beneficiary Pays Principle en het Polluter Pays Principle vormen de hoeksteen van internationaal waterbeheer. Deze principes impliceren dat de gebruiker/ vervuiler moet betalen voor het water, dat aan hem wordt geleverd en dat meer gebruik/ vervuiling tot hogere lasten moeten leiden. Deze principes zijn ook verankerd in de Europese Kaderrichtlijn Water WFD (Art. 9, Par.1). Dit betreft kostenterugwinning voor waterdiensten (het in rekening brengen van een reële waterprijs), waarbij lidstaten een onderscheid kunnen maken tussen bedrijven en huishoudens. Voor waterbelastingen zou eenzelfde lijn aangehouden kunnen worden. Het huidige heffingsplafond in leidingwaterbelasting doet geen recht aan deze principes.
- Niet iedereen vindt het rechtvaardig dat de kleinverbruikers (in hoofdzaak huishoudens) wél een leidingwaterbelasting moeten betalen over het volledige verbruik, terwijl grootverbruikers geen leidingwaterbelasting betalen over het overgrote deel van het afgenomen leidingwater.
- De vormgeving van de leidingwaterbelasting is nu zodanig dat deze nauwelijks bijdraagt aan waterbesparing. Hij geldt wél voor huishoudens waar het effect op waterbesparing naar verwachting klein is (omdat de prijselasticiteit bij huishoudens laag is – zie hoofdstuk 5) en hij geldt niet voor grootverbruikers, waar een groter effect mag worden verwacht, omdat de prijselasticiteit daar (deels) hoger zal zijn. Afschaffing van het heffingsplafond zou zorgen voor een effectiever instrument.
- De droogte van de afgelopen jaren heeft de kwetsbaarheid van een droge ondergrond voor tal van functies duidelijk gemaakt. Ook de drinkwatervoorziening loopt door de droogte grotere risico's. Dit betekent dat het gebruik van water in het algemeen en het onttrekken van grondwater in het bijzonder steeds kritischer wordt beschouwd. Niet voor niets wordt gewerkt aan een meerjarenplan droogte.

Ook voor bovengenoemde argumenten geldt, dat wij aanbevelen dit in een nader onderzoek kwantitatief in beeld te brengen.

3 Facts and figures

Een belangrijke randvoorwaarde voor een goede discussie over de leidingwaterbelasting is een overzicht van facts and figures. In deze verkenning hebben wij, op basis van openbare bronnen zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de VEWIN, een overzicht opgesteld van het watergebruik (paragraaf 3.1) en de levering van water (paragraaf 3.2).

3.1 Gebruik water

In tabel 3.1 vindt u een overzicht van het watergebruik in Nederland. In de tabel vindt u:

- *Doelgroepen*: huishoudens, bedrijven (onderverdeeld naar industrie, landbouw, energie, water en overig) en buitenland;
- *Watergebruik per doelgroep*: het watergebruik is onderverdeeld naar grondwater, oppervlaktewater, laag- en hoogwaardig industriewater en drinkwater;
- *Aandeel drinkwater binnen doelgroep*: per doelgroep is uitgerekend welk aandeel het drinkwater binnen deze sector uitmaakt van het totale waterverbruik in de sector (drinkwater gedeeld door het totaal watergebruik);
- *Aandeel drinkwater doelgroep in totaal drinkwatergebruik*: in de laatste kolom is uitgerekend welk aandeel deze doelgroep heeft in het totale drinkwatergebruik in Nederland (drinkwater per doelgroep gedeeld door totaal drinkwater).

Tabel 3.1: (Drink)watergebruik per doelgroep, 2018 (CBS, Vewin)

Doelgroep	Grondwater in m ³	Oppervlaktewater in m ³	Laag- en hoogwaardig industriewater in m ³	Drinkwater in m ³	Totaal watergebruik	Drinkwater als % van totaal watergebruik	Aandeel drinkwater in totaal drinkwatergebruik
Huishoudens			-	837.000.000	837.000.000	100%	73,2%
Bedrijven			-	303.000.000	14.557.900.000	2%	26,5%
	1.187.800.000	13.067.100.000					
<i>Industrie</i>	132.300.000	2.980.000.000	95.100.000	132.000.000	3.339.400.000	4%	11,5%
Voedings-, genotmiddelen	43.600.000	179.900.000		56.400.000	279.900.000	20%	4,9%
Chemische	12.900.000	2.033.400.000		33.900.000	2.080.200.000	2%	3,0%
Aardolie		526.700.000		7.800.000	534.500.000	1%	0,7%
Hout-, papier-, grafische	14.900.000	47.400.000		5.300.000	67.600.000	8%	0,5%
Metaalindustrie	16.600.000	178.600.000		4.800.000	200.000.000	2%	0,4%
Farmaceutische	5.300.000			4.800.000	10.100.000	48%	0,4%
Elektrische	4.000.000	300.000		3.700.000	8.000.000	46%	0,3%
Machine	1.100.000	700.000		3.600.000	5.400.000	67%	0,3%
Bouwmaterialen	6.500.000	2.900.000		3.200.000	12.600.000	25%	0,3%
Transportmiddelen	500.000	1.600.000		2.100.000	4.200.000	50%	0,2%
Textiel-, kleding-, leder	3.800.000	3.300.000		1.400.000	8.500.000	16%	0,1%
Auto industrie	400.000	1.500.000		1.400.000	3.300.000	42%	0,1%
Overige en reparatie	400.000	300.000		800.000	1.500.000	53%	0,1%
Overige transportmiddelen	200.000	100.000		800.000	1.100.000	73%	0,1%
Kunststof- rubber	22.700.000	4.900.000		400.000	28.000.000	1%	0,0%
<i>Landbouw</i>	225.300.000	76.800.000		48.900.000	351.000.000	14%	4,3%
<i>Overig</i>	2.900.000	653.100.000		113.500.000	769.500.000	15%	9,9%
<i>Waterbedrijven*</i>	823.400.000	488.800.000		5.100.000	1.317.300.000	0%	0,4%
<i>Energiebedrijven</i>	3.900.000	8.868.400.000		3.500.000	8.875.800.000	0%	0,3%
Buitenland				3.000.000	3.000.000	100%	0,3%
Totaal	1.187.800.000	13.067.100.000	95.100.000	1.143.000.000	15.493.000.000*	7,4%	100%

* Let op in deze totaal telling zit zowel het drinkwater als de bronnen van dit drinkwater.

Drinkwater wordt vooral gebruikt door huishoudens

- Het gebruik van drinkwater betreft 7% van het totale watergebruik. Met afstand de meeste m³ betreffen het gebruik van zoet en zout oppervlaktewater dat ingezet wordt voor industriële processen (met name koeling).
- Het grootste deel van het drinkwatergebruik betreft huishoudens, zij gebruiken samen zo'n 837 miljoen m³, dit komt neer op 73,2% van het totale drinkwatergebruik. Huishoudens gebruiken in tegenstelling tot de zakelijke markt vrijwel uitsluitend drinkwater.
- Behalve naar huishoudens en bedrijven gaat ook nog een klein percentage (0,3%) drinkwater naar het buitenland.

Voor de meeste bedrijven speelt drinkwater een bescheiden rol

Bedrijven gebruiken samen 303 miljoen m³ drinkwater ofwel 26,5% van het totale drinkwatergebruik. Het watergebruik binnen de zakelijke markt is diffuus. Er worden verschillende soorten water gebruikt, men heeft mogelijkheden om ook voor andere opties/ aanbieders te kiezen dan drinkwaterbedrijven en ook tussen bedrijven onderling wordt water uitgewisseld. Dat de informatievoorziening over de wijze van betrekken en gebruiken van water door bedrijven verbetering behoeft, is onderkend. In 2019 adviseerde de Beleidstafel droogte zogenaamde waterprofielen op te stellen.¹² Een waterprofiel geeft inzicht in de specifieke waterbelangen in relatie tot de beschikbaarheid en kwaliteit van het water. Hoeveel water (van welke soort en kwaliteit) heeft een bedrijf nodig? De waterprofielen zijn nog niet beschikbaar; er wordt gestart met pilots om deze daadwerkelijk op te stellen.

Tekstbox: onderscheid hoog- en laagwaardig industriewater

De industrie maakt onderscheid tussen laagwaardig en hoogwaardig industriewater¹³:

- *Laagwaardig water* wordt door relatief veel raffinaderijen, bedrijven in de papier- en grafische industrie en bedrijven in de basismetalenindustrie gebruikt. Het grootste deel van het gebruikte laagwaardig water in de industrie wordt gebruikt als koelwater. Andere gebruiksdoelen zijn spoelwater, ketelwater en proceswater. Als bron voor laagwaardig water wordt vooral oppervlaktewater, grondwater of eigen afvalwater gebruikt.
- *Hoogwaardig water* heeft een betere kwaliteit dan drinkwater. Als bron voor hoogwaardig water worden oppervlaktewater, grondwater, laagwaardig water en drinkwater gebruikt. Daarnaast wordt, in beperkte mate, eigen afvalwater gebruikt als bron voor hoogwaardig water. Bij het gebruik van hoogwaardig water in de industrie gaat het meestal om gedemineraliseerd water. Daarnaast worden onder andere gedestilleerd water, purified water en ontkalkt water gebruikt.

¹² Startnotitie waterprofielen industrie

¹³ Industriewater in Nederland, EIM, maart 2009.

Binnen de doelgroep bedrijven zijn- in relatie tot deze verkenning- de meest belangwekkende feiten:

Industrie

- Binnen de zakelijke markt is de industrie met 132 miljoen m³ de grootste gebruiker van drinkwater, zij gebruikt 12% van het totaal aantal m³ drinkwater.
- Er wordt in de industrie vooral gebruik gemaakt van oppervlaktewater (89%), grondwater (4%) en laag- en hoogwaardig industriewater (3%). Het aandeel drinkwater is 4%. Er zijn drie sectoren verantwoordelijk voor 75% van het totale drinkwatergebruik binnen de industrie:
 - de voedings- en genotmiddelen industrie gebruikt het meeste drinkwater met 56,4 miljoen m³;
 - de chemische industrie gebruikt 34 miljoen m³;
 - de aardolie industrie gebruikt 8 miljoen m³ drinkwater.

Landbouw

- Na de industrie is de landbouw met 49 miljoen m³ de twee na grootste gebruiker van drinkwater. Het gebruik van drinkwater op het totale watergebruik binnen de landbouw is 14%. In de landbouw wordt het meest gebruik gemaakt van grondwater (225 miljoen m³) en oppervlaktewater (76,8 miljoen m³).

Elektriciteitsbedrijven

- Deze bedrijven gebruiken relatief veel water. Dit is met name oppervlaktewater (8.868 miljoen m³) bedoeld voor koeling.
- Elektriciteitsbedrijven zijn met 3,5 miljoen m³ een kleine gebruiker van drinkwater. Het drinkwater wordt met name gebruikt als drinkwater en voor sanitaire voorzieningen.

Overig

- Ten slotte is de categorie 'overig' 10% van het totale drinkwatergebruik. De sectoren handel, vervoer en horeca gebruiken 38,5 miljoen m³, de overheid en zorg 30,3 miljoen m³ en de cultuur, recreatie en overige diensten 27,4 miljoen m³.

3.2 Levering water

In deze paragraaf beschrijven wij op welke wijze het leidingwater wordt geleverd. Het beeld is als volgt:

- Drinkwaterbedrijven leveren drinkwater aan huishoudens en bedrijven.¹⁴ Er zijn 10 drinkwaterbedrijven, elk met een regionaal monopolie die in totaal ruim 1,1 miljard m³ drinkwater leveren. Drinkwater voor huishoudens wordt vrijwel uitsluitend geproduceerd en gedistribueerd door deze drinkwaterbedrijven;

¹⁴ Drinkwaterbedrijven leveren ook ander water; ander water is water dat geleverd wordt via het drinkwaternet en niet de bestemming drinkwater heeft. Ander water wordt bijvoorbeeld gebruikt in het productieproces als productiemiddel of grondstof.

- Voor bedrijven die industriewater gebruiken zijn (naast de drinkwaterbedrijven) verschillende leveranciers relevant:
 - Industriewaterbedrijven: dit zijn dochterbedrijven van drinkwaterbedrijven. Zij leveren 95 mln m³ industriewater en actief op het gebied van winning, behandeling en levering van laag- en hoogwaardig industriewater.¹⁵ Alle industriewaterbedrijven zijn aangesloten bij Evides Industriewater.
 - Eigen beheer: De hoeveelheid water die omgaat in het eigen beheer is onbekend. Ongeveer een kwart van de gebruikers van hoogwaardig water heeft de winning van water in eigen beheer, 80% van de gebruikers van hoogwaardig water heeft de behandeling van water in eigen beheer. Laagwaardig water wordt door grootgebruikers meestal zelf ter plekke bij de bedrijven gewonnen, ruim 50% van de gebruikers van laagwaardig water heeft de onttrekking van het water in eigen beheer. Daarnaast wordt (eigen) afvalwater steeds vaker gebruikt als bron voor laagwaardig water. Voor het transport van laagwaardig industriewater mag geen gebruik worden gemaakt van het drinkwaterleidingnet (om vermenging te voorkomen). Wanneer het water niet bij het bedrijf zelf gewonnen kan worden, moet er dus een leidingnetwerk worden aangelegd. De kosten daarvan zijn zo hoog dat dan als alternatief drinkwater wordt gebruikt.
 - Uitbesteed aan derden: De hoeveelheid water die omgaat in het 'uitbesteed aan derden' is onbekend. Op de markt voor de behandeling van hoogwaardig water (waaronder DBFO-diensten) zijn verschillende aanbieders actief. Op deze markt is sprake van concurrentie. Voor de levering en behandeling van industrie- en afvalwater worden steeds vaker DBFO-contracten (Design-Build-Finance-Operate) afgesloten. Op deze markt is sprake van concurrentie. Voorbeelden van dergelijke bedrijven zijn internationaal opererende waterbedrijven zoals Veolia, Suez en multinationale toetreders zoals General Electric en Siemens.

Tabel 3.2: Productie en distributie van verschillende soorten water

	Drinkwater in m ³	Laag- en hoogwaardig industriewater in m ³
Drinkwaterbedrijven	1.143.000.000	
Industriewaterbedrijven		
Evides Industriewater (EIW)		95.100.000
Eigen beheer	-	?
Uitbesteed aan derden	-	?
Totaal	1.143.000.000	95.100.000

¹⁵ Onder industriewater wordt verstaan water dat wordt gebruikt in het productieproces als productiemiddel of grondstof. Om te bepalen of sprake is van industriewater is niet de kwaliteit van het water, maar de bestemming ervan doorslaggevend. Ontleend aan: Industriewater in Nederland, EIM, maart 2009, P 20.

Tekstbox zakelijke markt

De zakelijke markt is weinig transparant over watergebruik of waterkosten. Binnen de zakelijke markt geven slechts enkele grote bedrijven een globaal inzicht in hun watergebruik. Enkele voorbeelden zijn:

- *Heineken*: In het productieproces gebruikt Heineken zowel grondwater (afkomstig van meerdere eigen bronnen) als drinkwater (ingekocht bij het drinkwaterbedrijf). Heineken verbruikt 95.600.000 m³, waarvan 50.668.000 m³ (53%) grondwater, 14.340.000 m³ oppervlaktewater (15%) en 30.592.000 m³ (32%) van derden. Vermoedelijk is dit water afkomstig van drinkwaterbedrijven en wordt hier leidingwaterbelasting over betaald.
- *AkzoNobel*: AkzoNobel verbruikt in Nederland zo'n 35 miljoen m³ water. Het bedrijf gebruikt drinkwater, grondwater én oppervlaktewater. Er is niet bekend wat de verdeling hiertussen is en waar dus leidingwaterbelasting over wordt betaald.
- *DSM*: DSM verbruikt in Nederland 1.573.000 m³ grondwater (44%), 497 m³ oppervlaktewater (0,01%) en 1.974.000 m³ drinkwater (56%).
- *Tata Steel*: gebruikt jaarlijks zo'n 33 miljoen m³ zoet water, waarvan 500.000 m³ (1,5%) leidingwater. Het leidingwater wordt met name gebruikt voor drinkwater, douches en sanitaire voorzieningen. Het overige deel van het zoetwaterverbruik betreft ongezuiverd oppervlaktewater uit de Lek en het IJsselmeer (dit wordt gebruikt als koelwater). Het zoetwaterverbruik van Tata Steel in IJmuiden maakt overigens maar 15% uit van het totale waterverbruik van het staalbedrijf. Er wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van zout water.

4 Juridisch perspectief

In deze verkennende studie gaan wij in op een aantal juridische vragen die relevant zijn voor de beoordeling van wijzigingen in de leidingwaterbelasting.

- Welke vrijheid hebben provincies en het rijk om de opbrengsten van de grondwaterheffing te gebruiken om grondwateronttrekkingen minder aantrekkelijk te maken of anderszins het watergebruik te sturen?
- Kan substitutie van drinkwater naar grondwater worden voorkomen?

4.1 Bestedingsvrijheid grondwaterheffing

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag welke vrijheid provincies en het rijk hebben om de opbrengsten van de grondwaterheffing te gebruiken om grondwateronttrekkingen minder aantrekkelijk te maken of anderszins het watergebruik te sturen. Wij schetsen het beeld voor zowel de provincies als het rijk.

Provincies

Provinciale Staten (PS) zijn bevoegd een grondwaterheffing in te stellen in verband met het onttrekken van grondwater (art. 7.7, lid 1 Waterwet). Deze bevoegdheid is voorbehouden aan de provincie, het rijk of een waterschap heeft deze bevoegdheid niet. Het gemiddelde tarief voor de grondwaterheffing ligt in 2019 op 1,5 eurocent per m³. Het hoogste tarief in 2019 geldt in de provincie Zeeland met ruim 3 eurocent en het laagste in de provincie Zuid-Holland met minder dan een tiende eurocent.¹⁶ Jaarlijks brengt deze heffing circa 15 miljoen euro op (alle provincies gezamenlijk, waarvan ca. een derde wordt geïnd in Noord-Brabant).

De opbrengst van de heffing is bedoeld, ter bestrijding van de ten laste van de provincie komende kosten (art. 7.7, lid 1 Waterwet):

- van maatregelen, direct verband houdende met het voorkomen en tegengaan van nadelige gevolgen van het onttrekken van grondwater en het infiltreren van water;
- in verband met voor het grondwaterbeleid noodzakelijke onderzoeken;
- in verband met het houden van een register ter zake van het onttrekken van grondwater en het infiltreren van water;
- in verband met de vergoeding ingevolge artikel 7.14, eerste lid, van schade, voortvloeiend uit de uitvoering van artikel 6.4;
- in verband met de uitvoering van artikel 7.19. (NB: dit betreft een bijzondere schadevergoedingsregeling die ook voor bekostiging vanuit de heffing in aanmerking komt).

¹⁶https://www.ostraka.nl/Ondernemer/Milieuheffing/Provinciale_grondwaterheffing.html

De grondwaterheffing is een echte bestemmingsheffing. De opsomming onder a) t/m e) geeft de (preventieve en curatieve) maatregelen weer die uit de opbrengst van de heffing kunnen worden bekostigd.¹⁷

Voor andere heffingen dan deze is geen plaats. De heffing kan enkel betrekking hebben op dat deel van de kosten dat voor rekening van de provincie komt.

Iedere maatregel zal juridisch getoetst moeten worden, maar op voorhand lijkt er ruimte voor de bekostiging van maatregelen die nadelige gevolgen van onttrekkingen voorkomen of tegengaan. De provincie is vrij de hoogte van de heffing (tarief) vast te stellen. Bij de toepassing van de bepaling moeten Gedeputeerde Staten (GS) zich verantwoorden tegenover PS.

Rijk

Zoals hiervoor gezegd is per 1 januari 2012 de grondwaterbelasting afgeschaft (daarvoor geheven op grond van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm). Deze rijksbelasting bracht jaarlijks ca. 170 miljoen euro op, waarvan ca. 80% procent werd geheven bij de waterbedrijven, 17% bij de industrie en het resterende deel bij de landbouw.¹⁸ Momenteel is er op rijksniveau geen belasting specifiek gericht op de winning van grondwater, maar dit is dus wel mogelijk. Verder kan het Rijk wetten en amvb's maken of aanpassen en op die manier sturing geven aan het (grond)waterbeleid. Hiervoor zijn de interbestuurlijke studiegroep(en) grondwater en integrale watersysteemanalyse in gang gezet. Doel van deze studiegroep is niet zozeer om een belastingopbrengst te genereren, maar om met beprijzing grondwateronttrekkingen minder aantrekkelijk te maken en zo te voorkomen, dat bedrijven zomaar overstappen op grondwaterwinning. De leidingwaterbelasting geldt mede voor grondwater dat via een waterleidingnet aan de verbruiker wordt geleverd. De opbrengst komt ten goede aan de algemene middelen. De politiek bepaalt wat met deze middelen gebeurt.

4.2 Kunnen grondwateronttrekkingen worden voorkomen?

Als het plafond voor de leidingwaterbelasting zou worden losgelaten en er een zwaardere belastingdruk op leidingwater zou komen, is voorstelbaar dat industriële (groot)gebruikers zullen overwegen over te stappen op het gebruik van grondwater. Vanuit het perspectief van het milieu-/watersysteembeheer, kan deze overstap naar grondwater onwenselijk zijn. De vraag is welke mogelijkheden er zijn om deze overstap te voorkomen. In deze paragraaf staat de vraag centraal of en onder welke voorwaarden een grondwateronttrekking kan worden geweigerd?

¹⁷ Kamerstukken I, 2007/2008, 30 818, nr. C (Memorie van Antwoord).

¹⁸ P. de Putter, 'Grondwater in de uitverkoop, Water Governance 2/2012 (Rubriek 'Sprakwater'), p. 50-51.

Als een bedrijf grondwater wil onttrekken, zal het hiervoor een watervergunning voor een grondwateronttrekking moeten aanvragen bij de provincie of, als er minder dan 150.000 m³ per jaar wordt onttrokken, bij het betreffende waterschap.¹⁹ Als de provincie bevoegd gezag is, stelt deze het waterschap in de gelegenheid advies uit te brengen (art. 6.16, lid 2 Waterwet). Van verschillende provincies en waterschappen is bekend dat men geen goed beeld heeft van de optelsom van de zogenaamde kleine onttrekkingen (veelal gerateerd aan de pompcapaciteit) waarvoor geen meldingsplicht of vergunningsplicht geldt. Er loopt een onderzoek om dit beter in beeld te krijgen.

Beoordelingskader watervergunning

Een watervergunning *moet* worden geweigerd, als de verlening hiervan niet in overeenstemming is met de doelstellingen van de Waterwet (art. 2.1 jo. art. 6.21 Waterwet) èn wanneer de negatieve effecten van de grondwateronttrekking niet door het stellen van vergunningvoorschriften zijn te beperken.²⁰ Het bevoegd gezag kan een watervergunning niet om andere,²¹ Een aangevraagde onttrekkingsvergunning wordt alleen verleend als de onttrekking (onder de Omgevingswet: een wateronttrekkingsactiviteit) verenigbaar is met het belang van (zie art. 2.1, lid 1 Waterwet):

1. voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en *waterschaarste*, in samenhang met;
2. bescherming en verbetering van de *chemische* en ecologische *kwaliteit* van watersystemen en
3. vervulling van *maatschappelijke functies* door watersystemen.

Bij het beoordelen van deze weigeringsgronden, moet rekening worden gehouden met de wettelijk voorgeschreven waterplannen, die betrekking hebben op het betreffende grondwaterlichaam. In het bijzonder betreft het hier het regionale waterplan van de betreffende provincie. Daarin is verwoord wat het toetsingskader is voor de beoordeling van vergunningaanvragen. De droogte van de laatste jaren heeft de aandacht voor de effecten van grondwateronttrekkingen sterk vergroot. Zoetwatervoorziening is niet langer vanzelfsprekend. Zo kunnen op meer locaties onttrekkingsplafonds worden vastgesteld die in sommige provincies al gangbaar zijn.²² Of dat (regionaal) gebeurt is aan de provincies en zal duidelijk worden wanneer zij eind 2021 hun nieuwe regionale waterprogramma (Rwp)²³

Deze Rwp's zullen voor de provincies het belangrijkste toetsingskader vormen voor grondwateronttrekkingen vanaf het jaar 2022. Bij de ontwikkeling van de Rwp's houden

¹⁹ Art. 6.4, lid 1 onder a Waterwet resp. de keur van het waterschap. Aangenomen mag worden dat vrijwel alle potentiële grondwateronttrekking onder de bevoegdheid van de provincie vallen.

²⁰ De Omgevingswet c.q. het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) sluit volledig aan bij de regeling in de Waterwet. Het beoordelingskader hiervoor is hetzelfde, zie hiervoor art. 8.83 e.v. Bkl.

²¹ ABRvS 30 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:850.

²² Zie iig: <https://www.brabant.nl/actueel/nieuws/water/2019/nieuwe-afspraken-overhttps://www.brabant.nl/actueel/nieuws/water/2019/nieuwe-afspraken-over-waterbesparingwaterbesparing>.

²³ Deze volgen, net als het Nationaal waterprogramma en de waterbeheerprogramma's van de waterschappen, de zesjaarscyclus van de Kaderrichtlijn water. Nb: onder de Waterwet wordt de term plan gebruikt, onder de Omgevingswet zijn dit programma's.

provincies rekening met het (in wording zijnde) Nationaal waterprogramma en de waterbeheerprogramma's van de inliggende waterschappen. En ook met de resultaten van het traject Aanvullende Strategische Voorraden dat door de provincies en drinkwaterbedrijven wordt uitgevoerd.

Belang Kaderrichtlijn water

In relatie tot grondwateronttrekkingen is ook de Kaderrichtlijn water (Krw) van belang. Deze richtlijn gaat immers niet alleen over het bereiken van een goede chemische toestand van grondwaterlichamen, maar ook over een goede kwantitatieve toestand hiervan.²⁴

Wat onder 'kwantitatieve toestand' wordt begrepen, wordt duidelijk in art. 2, zesentwintigste lid Krw: "een aanduiding van de mate waarin een grondwaterlichaam door directe en indirecte wateronttrekking wordt beïnvloed". Wat een 'goede kwantitatieve toestand' van het grondwater is wordt, via art. 2, achtentwintigste lid Krw, duidelijk in par. 2.1.2 van Bijlage V van de richtlijn.

Van belang is dat de grondwaterstand in het grondwaterlichaam van dien aard is, dat de gemiddelde jaarlijkse onttrekking op lange termijn de beschikbare grondwatervoorraad niet doet afnemen. Ergo: er moet een evenwicht bestaan c.q. worden gecreëerd tussen aanvullingen en onttrekkingen (zie ook art. 4, eerste lid, onder b Krw). Dienovereenkomstig, zo gaat par. 2.1.2 van Bijlage V verder, "ondergaat de grondwaterstand geen zodanige antropogene veranderingen dat (...) significante schade wordt toegebracht aan de terrestrische ecosystemen die rechtstreeks van het grondwaterlichaam afhankelijk zijn". Concreet: bij de beoordeling van een vergunningaanvraag moet rekening worden gehouden met dit evenwichtscriterium. Als voorzienbaar is dat een nieuwe (grote) grondwateronttrekking tot een structurele onbalans zou leiden, is dat reden geen vergunning te verlenen.

Vergunning wordt niet snel geweigerd: belang van vergunningvoorschriften

Hiervoor werd duidelijk dat een vergunning niet wordt geweigerd als de negatieve effecten van de grondwateronttrekking door het stellen van vergunningvoorschriften zijn te beperken. De provincie of het waterschap kan een vergunning *niet* weigeren wanneer de Waterwetdoelstellingen en belangen "voldoende kunnen worden beschermd door het aangevraagde deels te verlenen, en/of door aan de vergunning bepaalde voorschriften of beperkingen te verbinden. In dat geval moet eerst die mogelijkheid worden benut."²⁵

²⁴ De 'grondwatertoestand' wordt in art. 2, negentiende lid Krw gedefinieerd als "de algemene aanduiding van de toestand van een grondwaterlichaam, bepaald door de kwantitatieve of de chemische toestand ervan, en wel door de slechtste van beide toestanden".

²⁵ H.J.M. Havekes, P.J. de Putter en W.J. Wensink (eindredactie), *Wegwijzer van Waterwet naar Omgevingswet*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2018, p. 377.

In de praktijk wordt een vergunning niet snel geweigerd. Via de weg van de vergunningvoorschriften probeert het vergunningverlenende bevoegde gezag de doelen van de Waterwet (en straks de Omgevingswet en het Bkl) te dienen.

De aan de vergunning te verbinden voorschriften hebben betrekking op de belangen (doelen) genoemd in artikel 2.1 Wtw, waaronder ook grondwaterschaarste, de chemische kwaliteit van grondwaterlichamen en de functievervulling door grondwaterlichamen vallen. Ook de Algemene wet bestuursrecht (Awb) eist, dat het bevoegde gezag (provincie dus of waterschap) bij de voorbereiding van een vergunning, zorgvuldig tewerk gaat en bijvoorbeeld onderzoek doet naar de mogelijk nadelige gevolgen van de grondwateronttrekking en zo nodig mitigerende maatregelen eist. Zo kunnen er vergunningvoorschriften worden geformuleerd die betrekking hebben op de hoeveelheid te onttrekken grondwater en/of de bescherming van de grondwaterkwaliteit. Dit geldt zowel voor een watervergunning die door de provincie, als een watervergunning die door een waterschap op basis van de keur wordt verleend.

Conclusie: Bij onttrekkingen voor de openbare drinkwatervoorziening en grote industriële onttrekkingen (meer dan 150.000 m³) kan de provincie in de vergunning voorwaarden stellen. Voor alle andere onttrekkingen kan het waterschap voorwaarden in de vergunning opnemen, dan wel algemene regels stellen met vaak een meldplicht. Zeer kleine onttrekkingen (minder dan 10 m³ per uur) zijn veelal niet vergunningplichtig. Voor deze kleinere onttrekkingen, die niet vergunningplichtig zijn, geldt dat het mogelijk is om de algemene regels die hiervoor gelden aan te passen door het betreffende bevoegd gezag.

5 Economisch perspectief

In dit hoofdstuk staat een aantal economische vragen centraal:

- Wat is de prijselasticiteit van drinkwater voor verschillende afnemersgroepen in NL?
- In hoeverre zijn leidingwater en grondwater substituten?
- Kan beprijzen een effectief middel zijn om besparing te bevorderen?

5.1 Prijselasticiteit van drinkwatergebruik

De prijselasticiteit van de vraag geeft de relatieve (procentuele) verandering van de gevraagde hoeveelheid weer als gevolg van een relatieve (procentuele) prijsverandering van dat goed. In algemene zin kan gesteld worden dat de volgende factoren van belang zijn voor de prijselasticiteit van de vraag:²⁶

- Beschikbaarheid substituuat: hoe meer substituten hoe elastischer de vraag. Hierin speelt ook de factor tijd een rol. Hoe korter de periode, hoe minder mogelijkheden er zijn tot substitutie, hoe inelastischer de vraag op een prijsverandering;
- De marktstructuur: aard en aantal aanbieders en vragers: hoe meer aanbieders en vragers hoe elastischer de vraag;
- Hoogte huidige prijs en prijsbewustzijn: hoe hoger de bestaande prijs en het bewustzijn hoe elastischer de vraag;
- Relatieve bijdrage waterkosten in productiekosten: watergebruik is vaak 'slechts' een onderdeel van de kostprijs van gebruikers/ sectoren. Hoe hoger de relatieve kosten van watergebruik hoe elastischer de vraag.

Een uitdaging is dat er in Nederland vrijwel geen onderzoek is uitgevoerd naar de prijselasticiteit van verschillende vormen van watergebruik. Internationaal zijn er wel enkele aanknopingspunten. Niet zeker is of de uitkomsten ook voor Nederland van toepassing zijn. Wij werken in dit rapport per doelgroep een verkennende analyse op hoofdlijnen uit. In het uitgebreide onderzoek kan ervoor gekozen worden deze analyse te verdiepen.

²⁶ Ontleend aan Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM), Economische instrumenten voor de zoetwatervoorziening in Nederland, 2011, p 5.

5.1.1 Huishoudens

Literatuur

Uit diverse onderzoeken is gebleken dat de prijselasticiteit van de vraag naar drinkwater bij huishoudens relatief laag is. In Vlaanderen werd in 2018 een elasticiteit gemeten van -0.17. Wanneer de prijs met 10% verhoogd wordt, daalt het waterverbruik gemiddeld met 1.7%.²⁷ De prijselasticiteit van de vraag is dus relatief inelastisch²⁸

Toetsing aan factoren

Ook als gekeken wordt naar de factoren die het Instituut voor Milieuvraagstukken noemt, wijzen alle pijlen in dezelfde richting. De prijselasticiteit van de vraag naar drinkwater is laag voor huishoudens.

- Beschikbaarheid substituuat: er is geen realistisch substituuat voor drinkwater;
- Marktstructuur: huishoudens kunnen niet van leverancier wisselen omdat er maar één regionale monopolist aanbiedt;
- Prijs en prijsbewustzijn: zowel de prijs (circa 1,5 euro per m³) als het prijsbewustzijn van water bij huishoudens zijn laag;
- Aandeel in uitgaven huishoudens: ook het aandeel van drinkwater in de uitgaven van huishoudens is gemiddeld genomen beperkt (orde grootte < 1%).

Uit zowel de literatuur als de verkennende toetsing aan de criteria blijkt dat de vraag van huishoudens inelastisch is (weinig tot niet gevoelig is voor een prijsverandering). Dit sluit niet uit dat het invoeren van een hoger tarief of variabelisatie van de tarieven gecombineerd met andere instrumenten (bv communicatie) tot een vermindering van de vraag leiden.²⁹

5.1.2 Industrie

Literatuur

Uit de literatuur blijkt dat industrieel watergebruik minder inelastisch is dan watergebruik door huishoudens. Toch reageert ook de industrie in het algemeen nog altijd minder dan evenredig op prijsveranderingen, onder andere vanwege de beperkte substitueerbaarheid van water in industriële productieprocessen, met name in de levensmiddelen-, chemische, papier-, textiel- en metaalindustrie.

²⁷ Prijselasticiteit van de vraag naar leidingwater in Vlaanderen, SEOR 2018, P 53

²⁸ Tarifiering van drinkwater analyse en aanbevelingen, SERV, 2014 P 35. Er sprake van een relatief inelastische vraag wanneer de prijselasticiteit zich tussen 0 - -1 bevindt (de vraag reageert relatief zwak op een prijsverandering)

²⁹ Zie hiertoe ook: IVM *Economische instrumenten voor de zoetwatervoorziening in Nederland* P 18

Toetsing aan factoren

Ook bij toetsing aan de factoren kunnen we constateren dat de prijselasticiteit van de vraag voor de industrie minder inelastisch is dan voor huishoudens.

- Beschikbaarheid substituuat: er zijn voor industrie – afhankelijk van de kenmerken van de sector- nogal eens substituten voor drinkwater. In de praktijk is bij industrie een mix van watergebruik (bijvoorbeeld grondwater, oppervlaktewater en drinkwater) geen uitzondering.
- Marktstructuur: juist wanneer er substituten beschikbaar zijn, is men niet volledig afhankelijk van het regionale drinkwaterbedrijf.
- Prijs en prijsbewustzijn: deze zullen – ook hier afhankelijk per sector- bij de industrie gemiddeld genomen hoger zijn dan bij huishoudens. Bedrijven zoeken continu naar een meer doelmatige productie en daarin zullen ook de kosten voor watergebruik een plaats hebben. Relatieve bijdrage in productiekosten: Over productiekosten van water binnen de zakelijke markt zijn nauwelijks gegevens beschikbaar. Om toch een indicatie te kunnen schetsen van de productiekosten van water, is een tabel opgesteld waarbij de bruto toegevoegde waarde per sector is afgezet tegen de kosten voor de inkoop van drinkwater (zie bijlage 1). Hierbij worden de kosten voor de inkoop van drinkwater afgezet tegen de bruto toegevoegde waarde van de bedrijven. De bruto toegevoegde waarde betreft de marktwaarde van de productie (= omzet) minus de kosten van de grond- en hulpstoffen en de diensten van derden.³⁰ Dit geeft een indicator die helpt bij het beoordelen van de impact van een wijziging in de belasting op het bedrijf. Per sector geldt dat hoe hoger dit percentage is hoe groter de impact van een belastingverhoging is op die sector. De bruto toegevoegde waarde van de industrie als geheel was in 2018 € 85,5 miljard, de kosten van drinkwater waren in 2018 circa € 198 miljoen. Dit betekent dat het aandeel van drinkwater in de bruto toegevoegde waarde gemiddeld 0,23% was. Als we dezelfde berekening maken alleen dan met de waterkosten zonder plafond (leidingwaterbelasting over het volledige aantal m³, dan komen we op een aandeel van drinkwater in de bruto toegevoegde waarde van gemiddeld 0,28%. Het verschil is 0,05%. Op voorhand lijkt dit effect beperkt. Voor specifieke segmenten en bedrijven kan dit anders liggen. Dit kan aan de orde komen in vervolgonderzoek.

5.1.3 Landbouw

Literatuur

Ook de prijselasticiteit van de vraag naar water in de landbouw is over het algemeen inelastisch. Het effect is ook afhankelijk van de relatieve bijdrage van de waterkosten in de totale productiekosten en die verschilt per type landbouw.³¹

³⁰ Een vergelijking van de drinkwaterkosten met de omzet is geen goede indicator. Dit zegt niets over de impact van de drinkwaterkosten op het functioneren van het bedrijf.

³¹ IVM Economische instrumenten voor de zoetwatervoorziening in Nederland, p 18.

Toetsing aan factoren

Vanuit de factoren ontstaat het volgende beeld. De prijselasticiteit van de vraag is voor de landbouw ook minder inelastisch dan voor huishoudens.

- Beschikbaarheid substituuat: afhankelijk van het type landbouw kunnen er substituten zijn voor het drinkwater en is men daarmee niet volledig afhankelijk van het regionale drinkwaterbedrijf:
 - Voor akkerbouw kan het beregenen met grond- en/of oppervlaktewater een alternatief voor leidingwater zijn. In de praktijk komt het veelvuldig voor. Eén en ander is afhankelijk van de lokale kwaliteit van het water.
 - Voor de glastuinbouw zijn de eisen die aan het water gesteld worden gemiddeld genomen hoger en liggen substituten misschien minder voor de hand. Per regio en per teelt moet bepaald worden of het grondwater een geschikt alternatief is. In de praktijk kan men tegen problemen als verzilting en ontijzering aanlopen.
- Marktstructuur: juist wanneer er substituten beschikbaar zijn, is men niet volledig afhankelijk van het regionale drinkwaterbedrijf. Kwaliteitseisen kunnen een beperking zijn voor substituten.
- Prijs en prijsbewustzijn: deze zullen bij de landbouw- en zeker bij akkerbouw en melkveehouderij- significant zijn. De marges in deze sectoren zijn laag en het prijsbewustzijn is hoog.
- Relatieve bijdrage in productiekosten: ook voor de landbouw is weinig bekend over productiekosten van water binnen de landbouw. Wij hebben de bruto toegevoegde waarde van de landbouw afgezet tegen de kosten die zij maken voor de inkoop van drinkwater (zie bijlage 1). Dit geeft een eerste beeld van het belang van de kosten voor drinkwater. De kosten voor drinkwater binnen de bruto toegevoegde waarde blijken met 0,57% beperkt. Als we dezelfde berekening maken, alleen dan met de waterkosten zonder plafond (BoL over het volledige aantal m³), dan komen we op een aandeel van drinkwater in de bruto toegevoegde waarde van 0,7%. Op voorhand lijkt dit effect beperkt hoewel het beduidend groter is dan in de industrie. Om daadwerkelijk tot een goed inzicht te komen, in de sturende werking van beprijzing op het watergebruik van deze sector, is een diepgravender onderzoek nodig naar substitutiemogelijkheden per sector, bedrijfstype en regio en de relatieve bijdrage van waterkosten in productiekosten van de verschillende vormen van landbouw per bedrijfstype en regio.

5.1.4 Elektriciteitsbedrijven

Er is geen informatie beschikbaar over de prijselasticiteit van de vraag naar drinkwater voor deze sector. Wel bekend is dat de elektriciteitsbedrijven vrijwel uitsluitend oppervlaktewater (zoet en zout) en nauwelijks drinkwater gebruiken voor hun bedrijfsvoering. Het aandeel drinkwater in het totale verbruik is met circa 3 mln. m³ dermate klein, dat een analyse van de prijselasticiteit van de vraag naar drinkwater voor deze sector niet zinvol is.

5.2 Zijn leidingwater en grondwater substituten?

Het is denkbaar, dat sectoren op zoek gaan naar substituten voor leidingwater op het moment dat dit zwaarder belast wordt. In deze paragraaf gaat het om de vraag of grondwater een substituuut is voor de benoemde doelgroepen. De vraag of grondwater een alternatief is voor leidingwater is niet relevant voor huishoudens en elektriciteitsbedrijven.³² Wij beperken ons dan ook tot de doelgroepen landbouw en industrie voor de vraag of het grondwater een substituuut is.

Criteria

Er zijn twee criteria die van belang zijn om de vraag te kunnen beantwoorden of grondwater een substituuut kan zijn voor leidingwater:

- *Functionaliteit*: hier gaat het om de vraag of met het grondwater dezelfde functionaliteit kan worden gerealiseerd als met leidingwater. Onderdeel van dit criterium is ook of hoeveelheid en kwaliteit van het water toekomstbestendig zijn.
- *Kosten en baten*: hier gaat het om de vraag of en in hoeverre grondwater vanuit financieel economisch perspectief een alternatief kan zijn voor leidingwater. Hierbij zijn van belang de netto aanschafprijs van leidingwater, de productie- en transportkosten van grondwater, de eventuele belastingen en heffingen en de invloed op de opbrengsten van het bedrijf. Voor zowel de landbouw als de industrie geldt, dat grondwater een alternatief kan zijn voor leidingwater. Het beeld is als volgt:

Voor zowel de landbouw als de industrie geldt op hoofdlijnen en afhankelijk van de specifieke sector dat grondwater nogal eens een alternatief kan zijn voor leidingwater. Op het criterium functionaliteit gaan wij hier niet verder in; het beeld is te diffuus voor deze verkenning. Ten aanzien van de kosten en baten is weinig bekend.

Landbouw

- **Productie- en transportkosten grondwater**: over deze kosten zijn ons voor de landbouw geen gegevens bekend. Deze zijn locatie- en sectorspecifiek. Met name de veehouderij gebruikt leidingwater voor het drenken van het vee en voor schoonmaken. In de akkerbouw wordt berekend vanuit oppervlaktewater of met grondwater. De kosten zullen veelal betrekking hebben op kapitaalkosten (bv afschrijvingen op haspels en pompen, afschrijvingen op ondergrondse zoetwaterberging) en variabele kosten zoals energie- en brandstofkosten.
- **Belastingen en heffingen**: relevant zijn de provinciale grondwaterheffing: als de onttrekking van grondwater een grens overschrijdt (per provincie te bepalen maar veelal gebaseerd op de pompcapaciteit per uur) moet grondwaterheffing worden betaald. In Nederland bedraagt de grondwaterheffing gemiddeld 1,5 cent per m³. Ook het afschaffen het heffingsplafond zou relevant zijn. Wanneer hetzelfde tarief zou gelden als in de huidige leidingwaterbelasting, bedragen de kosten zo'n 35 cent

³² Er zijn wel huishoudens die grondwater onttrekken voor het beregenen van hun eigen tuin, maar over aard en omvang ontbreekt informatie

per m³ en dit zijn – naast de nettoprijs voor het leidingwater - kosten die men uitspaart als men (voor gebruik boven de 300 m³) over zou stappen op grondwater.

- Bedrijfsopbrengsten: mogelijk heeft het hanteren van een substituuat gevolgen voor de opbrengsten van het landbouwbedrijf. Hierover zijn ons geen gegevens bekend

Ceteris paribus is grondwater bij het tarief van 35 cent per m³ op alleen leidingwater vanuit financieel economisch perspectief een aantrekkelijk alternatief indien een landbouwbedrijf het grondwater kan produceren en transporteren voor minder dan de leidingwaterprijs plus 35 cent per m³. Hierbij wordt ervan uitgegaan, dat er bij het bedrijf geen opbrengstderiving optreedt. Opgemerkt moet worden dat regionale en lokale verschillen groot kunnen zijn.

Industrie

Voor de industrie geldt dezelfde redeneerlijn als voor de landbouw. Ook hier zijn de productie- en transportkosten niet bekend en kan geconcludeerd worden dat bij het tarief van de leidingwaterbelasting van 35 cent per m³ het onttrekken van grondwater voor de industrie financieel aantrekkelijk wordt, indien het produceren en transporteren voor minder dan de netto leidingwaterprijs plus 35 cent per m³ mogelijk is. Ook hier kan het hanteren van een substituuat (grote) gevolgen hebben voor de opbrengsten en de inrichting van het productieproces. Opgemerkt moet worden, dat ook voor de industrie regionale en lokale verschillen groot kunnen zijn.

5.3 Kan beprijzen effectief zijn?

Uit deze verkenning is gebleken dat het drinkwatergebruik gemiddeld genomen een relatieve lage prijselasticiteit heeft. Zeker voor huishoudens en in mindere mate voor industrie en landbouw is het waterverbruik op voorhand niet eenvoudig te beïnvloeden met prijsprikkels. Dit betekent echter niet één op één dat er geen sturende werking van uit kan gaan.

Beprijzing van milieuschadelijk gedrag is al vaker nationaal en internationaal effectief ingezet. Hierbij moet men zich er rekenschap van geven dat beprijzing een complex instrument is en dat het om een zorgvuldige afweging vraagt. Aanbevolen wordt om samen met andere ministeries opties uit te werken. Er geldt een aantal belangrijke noties:

- *Andere economische instrumenten*: beprijzen maakt deel uit van een veel breder pakket economische instrumenten. Naast de heffingen kunnen de volgende andere economische instrumenten worden overwogen om gedrag te beïnvloeden:
 - Subsidies en compensatieregelingen: het gaat hier om financiële steun van de overheid aan instellingen, bedrijven en personen;
 - Verhandelbare rechten: recht voor het gebruik van een goed of dienst dat, indien deze niet direct gebruikt wordt, overgedragen/verkocht kan worden aan een andere belanghebbende;
 - Verzekeringen: contractuele overeenkomst waarbij na het betalen van een premie één partij garant staat om voor een ander de onkosten te vergoeden die zijn gemaakt in geval van onvoorziene omstandigheden of risico's;

- Groen blauwe diensten: dit zijn activiteiten op het gebied van natuur, water, landschap (inclusief cultuurhistorie) en toegankelijkheid die de kwaliteit van het landelijk gebied verhogen;
 - Overheidsbeleid (inkoop): beleid waarmee de overheid voorwaarden stelt en richting geeft aan beleidsdoelen (bijvoorbeeld duurzaamheid);
 - Sancties: financiële straf of maatregel die wordt toegepast als rechtsregels worden overtreden.
- *Combineren van instrumenten*: het succes van de inzet van economische instrumenten wordt niet alleen verklaard door de hoogte van de heffing. Natuurlijk is de kans op succesvolle beïnvloeding van gedrag groter als de financiële prikkel relatief groter is. Een grotere prijsprikkel kan ook andere – soms ongewenste - effecten met zich brengen. Echter een kleine financiële prikkel kan indien dit gecombineerd wordt met flankerend beleid ook effectief zijn. De inzet van economische instrumenten wordt effectiever in combinatie met andere instrumenten. Wortel, stok en preek zijn in gezamenlijkheid nodig om de gewenste gedragswijziging te realiseren. Oplopend in mate van dwingendheid (van ‘zacht’ naar ‘hard’) is in eerder onderzoek wel gekozen voor de trits ‘communiceren-stimuleren-reguleren’.³³
 - *Eenduidige heffingsmaatstaf en lage perceptiekosten*: een eenduidige heffingsmaatstaf (bijvoorbeeld hoeveelheid water in m³, kilo CO₂, kilo pesticide, aantal plastic zakken) en lage perceptiekosten zijn randvoorwaarden voor succes.

Tekstbox: voorbeelden succesvolle heffingen

- In een OECD rapport staan tientallen voorbeelden van heffingen in het waterbeheer beschreven.³⁴ Het gaat in de meeste gevallen om heffingen gerelateerd aan het lozen van afvalwater. De heffingen kennen altijd een goed te hanteren heffingsmaatstaf zoals ‘volume’ of ‘kilo’s geloosde stof’.
- Vrijwel alle landen kennen heffingen voor het onttrekken van grond- en oppervlaktewater. Deze heffingen kennen een relatie tussen het gedrag en de te betalen heffing. De onttrekkingen worden zeker in de landen waar water schaars is zorgvuldig gemeten en afgerekend. De bekostigingssystematiek in Nederland is met het vrijwel gratis onttrekken van grond- en oppervlaktewater eerder uitzondering dan regel.
- In Nederland wordt nagedacht over de mogelijkheden van differentiatie binnen de rioolheffing om de belasting van hemelwater op het riool te verminderen. Differentiatie van de rioolheffing lijkt haalbaar en de huidige wetgeving biedt de ruimte.

Ook op andere beleidsvelden zijn voorbeelden van milieuheffingen bekend:

³³ Voor een uitgebreide beschrijving van de beleidsinstrumenten, zie: ‘Beleidsinstrumenten voor de zoetwaterstrategieën’, deel 1 perspectief op beleidsinstrumenten, maart 2012.

³⁴ A frame work for financing water resources management, OECD 2012, p 54-58 .

- In Ierland kent met de zogenaamde ‘plastic bag levy’. De voorheen gratis verstrekte plastic tasjes gingen door deze heffing in het vervolg 15 eurocent per plastic tasje kosten. Het gebruik van plastic tasjes daalde binnen een jaar van 328 tasjes per persoon naar 21 tasjes per persoon per jaar (meer dan 90% reductie).³⁵ Dit bewijst, dat zelfs wanneer een heffing een klein financiële impact heeft– een gemiddeld persoon zou ca. 50 euro per jaar gaan besteden aan plastic tasjes- deze een vergaand effect kan hebben.
- In Noorwegen bestaat een belasting op het gebruik van pesticiden.³⁶ Door deze belasting is het gebruik van pesticiden significant gedaald. Het succes van deze heffing zat ‘m niet in de omvang van de belasting maar wordt verklaard door de intensieve communicatie met de boeren.
- In Frankrijk en Zweden is fiscale sturing op het wagenpark vorm gegeven in een bonus malus systeem waarbij verontreinigende auto’s extra moeten betalen, terwijl schonere auto’s minder moeten betalen.³⁷

5.4 Opbrengst afschaffen heffingsplafond

In deze paragraaf gaan we in op de opbrengst van de leidingwaterbelasting en het effect van het loslaten van het plafond op de opbrengst van de leidingwaterbelasting.

Dit doen wij om een raming te kunnen maken van de orde grootte van de financiële consequenties van het loslaten van het plafond. De leidingwaterbelasting wordt geheven over leidingwater en heeft een heffingsplafond van 300 m³ per aansluiting. Wanneer we ervan uitgaan dat gemiddeld genomen de huishoudens niet of nauwelijks boven dit plafond uitkomen, wordt er ca. € 309 miljoen belasting opgehaald (€ 287,1 miljoen door huishoudens en € 22,3 miljoen door bedrijven). In totaal wordt er volgens de cijfers van VEWIN 303 miljoen m³ drinkwater verbruikt door de zakelijke markt. Daarvan zit 65 miljoen m³ drinkwater onder de drempelwaarde en 238 miljoen m³ drinkwater boven de drempelwaarde. Als het heffingsplafond wordt losgelaten voor de levering van leidingwater door drinkwaterbedrijven, dan zou de belastingopbrengst ca. € 391 miljoen kunnen zijn (Zie bijlage 2). Kortom, de meeropbrengst van het vervallen van het heffingsplafond is geraamd op circa € 82 miljoen, exclusief mogelijke gedragseffecten. Dit verschil zal (vermoedelijk) in hoofdzaak worden betaald door de grootverbruikers onder bedrijven.³⁸

³⁵ https://www.die-gdi.de/fileadmin/user_upload/pdfs/publikationen/studies/2016/Annex_Study_93.pdf

³⁶ https://www.die-gdi.de/fileadmin/user_upload/pdfs/publikationen/studies/2016/Annex_Study_93.pdf

³⁷ <http://www.government.se/press-releases/2017/05/bonusmalus-system-for-new-vehicles/>

³⁸ In 2013 is ook een berekening op hoofdlijnen gemaakt. Hierbij waren gegevens beschikbaar over het aantal m³ per gebruikerscategorie (dus ook boven de 300 m³). Als deze cijfers worden toegepast voor een grootverbruikersheffing op al het leidingwater tegen hetzelfde tarief als in de leidingwaterbelasting, zou de opbrengst op circa 165 mln. euro uitkomen. Deze minder recente cijfers zijn moeilijk vergelijkbaar maar geven wel aan dat het bij het loslaten van het plafond indicatief aan een extra belastingopbrengst gedacht moet worden binnen een bandbreedte van circa 80 a 160 mln. Euro (afhankelijk van de exacte inrichting).

5.5 Toetsingskader en denkrichting leidingwaterbelasting

In deze paragraaf schetsen wij ter illustratie het bestaande kader voor mogelijke bekostigingsopties voor financiering van het waterbeheer. Voor het beoordelen van fiscale maatregelen bestaan vergelijkbare toetsingskaders. Vervolgens beschrijven wij de hoofdlijnen van denkbare opties voor de leidingwaterbelasting en voeren wij een eerste indicatieve beoordeling van deze opties uit.³⁹

Toetsingskader

Bij voormalige verkenningen van nieuwe vormen van bekostiging (toekomstige financiering van het waterbeheer) werden de volgende elementen voor een objectief toetsingskader benoemd.

Tabel 5.2: Toetsingskader nieuwe vormen van bekostiging

Elementen	Toelichting
Fysiek	Het gaat hier om de vraag of het gedachtegoed van het financieringssysteem fysiek uitvoerbaar is
Draagvlak	Hier wordt rekening gehouden met de vraag of de financiering transparant en uitlegbaar is
Economisch	Het gaat hier om de financieel-economische inrichting van het financieringssysteem. Effectiviteit en efficiency staan centraal.
	Effectiviteit (doeltreffendheid) <ul style="list-style-type: none"> ○ Effect op hoogte en stabiliteit van de opbrengst ○ Effect op doelen: dynamische efficiëntie (bevordering alternatieven en innovatie) en milieueffect
	Efficiëntie (doelmatigheid) <ul style="list-style-type: none"> ○ Statische efficiency: administratiekosten overheid en gebruiker, eenvoud en administratieve lasten; ○ Dynamische efficiëntie: bevordering technische innovatie en alternatieven, prijsprikkel / sturende werking.
Juridisch	Het gaat hier om de juridische inrichting van het financieringssysteem.
	<ul style="list-style-type: none"> ○ Rechtszekerheid (robuustheid) ○ Rechtvaardigheid waaronder lastenverdeling ○ Rechtmatigheid (EU verenigbaar EU en nationale regelgeving, rechtsgrond)

Denkrichtingen leidingwaterbelasting

Wij schetsen in navolgende een aantal mogelijke aanpassingen van een leidingwaterbelasting die in feite de randen van het speelveld beslaan. Wij scoren deze opties op hoofdlijnen, met de nu beschikbare kennis en geven op hoofdlijnen aan wat de voor- en nadelen zijn. Voor ieder van de opties geldt, dat deze in beginsel gecombineerd zouden kunnen worden met de herintroductie van een grondwaterbelasting die een

³⁹ Deze paragraaf sluit aan op uw vraag: welke mogelijkheden zijn er om de leidingwaterbelasting uitsluitend toe te passen op een deelstroom van het leidingwater (bijv. drinkwater), zonder dat de complexiteit van de belastinginning daarmee (erg) wordt verhoogd?

bijdrage kan leveren aan het voorkomen van een toename van ongewenste grondwateronttrekkingen. Wij denken aan de volgende opties en de eerste indicatieve beoordeling:

- *Instandhouding huidige situatie*
 - Beschrijving: in deze optie wordt de leidingwaterbelasting in stand gehouden zoals deze nu is, en wordt het heffingsplafond niet afgeschaft.
 - Voordeel: de geschetste bezwaren in de brief van de staatssecretaris van Financiën van 4 juni 2014 aan de Eerste en Tweede Kamer treden bij instandhouding van de huidige situatie niet op.
 - Nadeel: nadeel van deze optie is de beperkte efficiëntie (er treedt geen sturende werking op in het grootverbruik van leidingwater vanwege het heffingsplafond). Het sluit niet goed aan op EU-kaders van het Polluter en Beneficiary Pays Principle. Tevens worden kleinverbruikers en grootverbruikers ongelijk behandeld; dit kan leiden tot discussie over de rechtvaardigheid van dit verschil.
- *Heffingsplafond uit de leidingwaterbelasting laten vervallen*
 - Beschrijving: in deze optie wordt het plafond uit de leidingwaterbelasting geschrapt.
 - Voordeel: hiermee wordt een prijsprikkel ingebouwd voor grootverbruikers en wordt tegemoet gekomen aan de vragen van een deel van de Tweede Kamer om een sterkere prijsprikkel in te bouwen voor waterbesparing en om niet alleen kleinverbruikers te laten betalen over het volledige watergebruik, maar juist ook grootverbruikers. Op voorhand lijkt deze vorm van belasting niet significant complexer dan de bestaande belasting, maar dat zou ter beoordeling moeten worden voorgelegd aan de instanties die deze heffing zouden uitvoeren.
 - Nadeel: alle in de Kamerbrief van 4 juni 2014 genoemde bezwaren kunnen in deze optie optreden.
 - Om de afweging goed te kunnen maken is een kwantitatieve uitwerking en onderbouwing van de voor- en nadelen van deze optie noodzakelijk.
- *Heffing voor leveringen via het drinkwaternet (niet voor overig leidingwater) zonder plafond*
 - Beschrijving: in deze optie richt de leidingwaterbelasting zich niet langer op leidingwater maar alleen voor leidingwater van drinkwaterkwaliteit. En in deze optie vervalt het heffingsplafond.
 - Voordeel: met deze optie wordt een prijsprikkel ingebouwd voor grootverbruikers en wordt tegemoet gekomen aan de vragen van een deel van de Tweede Kamer, om een sterkere prijsprikkel in te bouwen voor waterbesparing en om naast kleinverbruikers, ook grootverbruikers

leidingwaterbelasting te laten betalen over het volledige verbruik van drinkwater. Er wordt ook tegemoet gekomen aan een deel van de bezwaren in de Kamerbrief van 4 juni 2014. De bezwaren die zijn ingegeven vanuit milieuhygiëne en innovatie worden hiermee ondervangen, omdat de waterstromen tussen bedrijven buiten beschouwing blijven (het gaat nu om drinkwater en niet om al het leidingwater). Op voorhand lijkt deze vorm van belasting niet significant complexer dan de bestaande belasting, maar dat zou ter beoordeling moeten worden voorgelegd aan de instanties die deze heffing zouden uitvoeren.

- Nadeel: in deze optie zal een deel van de bezwaren in de Kamerbrief van 4 juni 2014 overeind blijven. Met name de financieel economische bezwaren (afhaakproblematiek, verstoring van het gelijke speelveld voor zover het om drinkwater gaat, onevenwichtige lastenverdeling, administratieve lasten, positie specifieke bedrijven en instellingen met maatschappelijke functie die drinkwater gebruiken) blijven overeind.
- *Heffing voor leveringen via het drinkwaternet (niet overig leidingwater) met verhoogd heffingsplafond*
 - Beschrijving: in deze optie geldt de leidingwaterbelasting niet langer voor al het leidingwater maar alleen voor leidingwater van drinkwaterkwaliteit. En in deze optie wordt het plafond significant verhoogd.
 - Voordelen: met deze optie wordt een prijsprikkel ingebouwd voor grootverbruikers tot de hoogte van het nieuwe plafond en er wordt tegemoet gekomen aan de bezwaren van een deel van de Tweede Kamer dat er prikkels moeten zijn voor het beperken van het waterverbruik. Er wordt deels tegemoet gekomen aan de bezwaren in de Kamerbrief van 4 juni 2014, bijvoorbeeld als het gaat om de afhaakproblematiek, verstoring van het gelijke speelveld voor zover het niet om drinkwater gaat, en de positie van specifieke bedrijven en sommige instellingen met een meer maatschappelijke functie (zoals zwembaden die ander leidingwater dan drinkwater gebruiken). Op voorhand lijkt deze vorm van belasting niet complexer, maar dat zou ter beoordeling moeten worden voorgelegd aan de instanties die deze heffing zouden uitvoeren.
 - Nadeel: afhankelijk van hoe het nieuwe heffingsplafond wordt gedefinieerd, zal een deel van de bezwaren in de Kamerbrief van 4 juni 2014 overeind blijven. Met name de financieel economische bezwaren (afhaakproblematiek, verstoring gelijke speelveld voor zover het om drinkwater gaat, administratieve lasten, positie specifieke bedrijven en maatschappelijke instellingen die wel drinkwater gebruiken, zoals scholen, sportinstellingen en ziekenhuizen) blijven overeind. Belangrijk is dat van de grootverbruikers bekend moet zijn om hoeveel drinkwater het gaat. Het zal complex zijn de nieuwe grens voor het heffingsplafond te bepalen. Hiertoe is inzicht nodig in de gegevens van de verschillende categorieën grootverbruikers, rekening houdend met verschillen tussen specifieke bedrijfstypes en regio's.

- *Heffing voor deelstromen (combinaties)*
 - Beschrijving: in deze optie gelden er voor verschillende sectoren of verschillende deelstromen verschillende regels. Denkbaar is bijvoorbeeld om voor hoogwaardig industriewater het plafond wel op te heffen en dit voor laagwaardig gebruik niet te doen. Immers alleen voor hoogwaardig industriewater wordt nu drinkwater gebruikt (en niet voor laagwaardig industriewater). Een andere optie zou zijn, om bij het belasten van de deelstromen in het tarief, rekening te houden met de voorkeursvolgorde (dus zwaarder belasten van het watergebruik dat je wil beperken).
 - Voordelen: in deze optie kan meer maatwerk worden geboden. Daarmee kan je de voordelen van het introduceren van een prijsprikkel realiseren en tegelijkertijd de nadelen zoveel als mogelijk voorkomen. Zo kan een prijsprikkel worden ingebouwd voor grootverbruikers en tegemoet worden gekomen aan de vragen van een deel van de Tweede Kamer. Ook kan—afhankelijk van de gekozen variant - een deel van de bezwaren in de Kamerbrief van 4 juni 2014 worden ondervangen.
 - Nadelen: deze vorm van belasten lijkt significant complexer dan de bestaande leidingwaterbelasting, maar dit zou ter beoordeling moeten worden voorgelegd aan de instanties die deze heffing zouden uitvoeren. De perceptiekosten en de doeltreffendheid en doelmatigheid van een meer hybride heffing zal naar alle waarschijnlijkheid slecht scoren, zeker voor een belasting met een relatief bescheiden opbrengst.

Conclusies

Voorgaande beschrijving en indicatieve beoordeling van opties voor aanpassingen in de leidingwaterbelasting laten zien dat de opties *'Heffing voor leveringen via het drinkwaternet (niet voor overig leidingwater) zonder plafond'* en *'Heffing voor leveringen via het drinkwaternet (niet overig leidingwater) met verhoogd heffingsplafond'* de beste aanknopingspunten en kansen bieden voor nadere uitwerking in het uitgebreide onderzoek. Daarbij kan ook worden onderzocht of de sturende werking kan worden versterkt wanneer deze opties zouden worden gecombineerd met een herintroductie van een grondwaterbelasting.

6 Conclusies

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen van deze verkenning samengevat:

- Facts and figures (paragraaf 6.1);
- Juridische afwegingen (paragraaf 6.2);
- Economische afwegingen (paragraaf 6.3).

6.1 Facts and figures

Gebruik water

- Het gebruik van drinkwater betreft 7% van het totale watergebruik. De meeste m³ betreffen zoet en zout oppervlaktewater voor processen (met name koeling).
- Het grootste deel van het drinkwatergebruik betreft huishoudens, zij gebruiken samen zo'n 837 miljoen m³ ofwel 73,2% van het totale drinkwatergebruik.
- Bedrijven gebruiken samen 303 miljoen m³ drinkwater ofwel 26,5% van het totale drinkwatergebruik. Binnen de zakelijke markt is:
 - de industrie met 132 miljoen m³ de grootste gebruiker van drinkwater;
 - de landbouw met 49 miljoen m³ de twee na grootste gebruiker;
 - Ten slotte is de categorie 'overig' 10% van het totale drinkwatergebruik. De sectoren handel, vervoer en horeca gebruiken 38,5 miljoen m³, de overheid en zorg 30,3 miljoen m³ en de cultuur, recreatie en overige diensten 27,4 miljoen m³.
- Het watergebruik binnen de zakelijke markt is diffuus. Er worden verschillende soorten water gebruikt, men heeft mogelijkheden om ook voor andere opties / aanbieders te kiezen dan drinkwaterbedrijven en ook tussen bedrijven onderling wordt water uitgewisseld. De zakelijke markt is weinig transparant over watergebruik of waterkosten. Om die reden wordt gewerkt aan waterprofielen.

Levering water

- Drinkwaterbedrijven leveren drinkwater aan huishoudens en bedrijven. Er zijn 10 bedrijven, elk met een regionaal monopolie, die ruim 1,1 miljard m³ drinkwater leveren.
- Voor bedrijven die industriewater gebruiken zijn er naast de drinkwaterbedrijven ook de Industriewaterbedrijven (ruim 95 mln m³), het eigen beheer en 'uitbesteed aan derden die de levering van water verzorgen. Ongeveer een kwart van de gebruikers van hoogwaardig water heeft de winning van water in eigen beheer; laagwaardig water wordt door grootgebruikers meestal zelf gewonnen.

6.2 Juridische afwegingen

- Welke vrijheid hebben provincies en rijk om opbrengsten van de grondwaterheffing te gebruiken, om onttrekkingen minder aantrekkelijk te maken of anderszins het watergebruik te sturen?
 - Rijk: Het Rijk heft sinds 2012 geen grondwaterbelasting meer, maar zo'n belasting zou in de toekomst in principe wel weer kunnen worden ingevoerd. De opbrengst zou dan ten goede komen aan de algemene middelen, om daaruit de overheidsuitgaven te betalen. De opbrengst zou dus niet worden geormerkt voor uitgaven in het kader van waterbeleid. Dat geldt ook voor de bestaande leidingwaterbelasting. Daarnaast kan het Rijk wetten en amvb's maken of aanpassen en op die manier sturing geven aan het (grond)waterbeleid.
 - Provincie: Er gelden strikte regels voor hoe de opbrengsten van de provinciale grondwaterheffing besteed kunnen worden. Op voorhand lijkt er ruimte voor de bekostiging van maatregelen die nadelige gevolgen van grondwateronttrekkingen voorkomen of tegengaan. De provincie is vrij de hoogte van de heffing (tarief) vast te stellen.
- Kan substitutie van drinkwater naar grondwater worden voorkomen?
 - Sturen met vergunningen: bij onttrekkingen voor de openbare drinkwatervoorziening en grote industriële onttrekkingen (meer dan 150.000 m³) kan de provincie in de vergunning voorwaarden stellen. Voor alle andere onttrekkingen kan het waterschap voorwaarden in de vergunning opnemen dan wel algemene regels stellen met vaak een meldplicht. Bij het beoordelen van weigeringsgronden moet rekening worden gehouden met de wettelijk voorgeschreven waterplannen die betrekking hebben op het betreffende grondwaterlichaam. In het bijzonder betreft het hier het regionale waterplan van de betreffende provincie.
 - Sturen bij kleine onttrekkingen: zeer kleine onttrekkingen (minder dan 10 m³ per uur) zijn veelal niet vergunningplichtig. Voor deze kleinere onttrekkingen geldt, dat het mogelijk is om de algemene regels die hiervoor gelden aan te passen door het betreffende bevoegd gezag.

6.3 Economische afwegingen

- Prijselasticiteit
 - De prijselasticiteit van de vraag geeft de relatieve (procentuele) verandering van de gevraagde hoeveelheid weer als gevolg van een relatieve (procentuele) prijsverandering van dat goed.
 - De beschikbaarheid van een substituuut, de marktstructuur, de hoogte van de huidige prijs, het prijsbewustzijn en de relatieve bijdrage van waterkosten in productiekosten bepalen de prijselasticiteit van de vraag.

- De prijselasticiteit van de vraag naar drinkwater bij huishoudens is laag. Het industrieel watergebruik is minder inelastisch dan het watergebruik door huishoudens. Ook de prijselasticiteit van de vraag naar water in de landbouw is over het algemeen inelastisch.
- Substitutie leiding en grondwater
 - De criteria 'Functionaliteit' en 'Kosten en baten' bepalen of grondwater een substituuut kan zijn voor grondwater.
 - Voor zowel de landbouw als de industrie geldt op hoofdlijnen en afhankelijk van de specifieke sector, dat grondwater een alternatief kan zijn voor leidingwater. Het criterium functionaliteit is niet uitgewerkt. Het beeld is te diffuus voor deze verkenning.
 - Ten aanzien van de kosten en baten is weinig bekend. Voor zowel landbouw als industrie geldt, dat grondwater vanuit financieel economisch perspectief een aantrekkelijk alternatief is, indien landbouw of industrie het grondwater kan produceren en transporteren voor minder dan de leidingwaterprijs plus 35 cent per m³. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat er bij het bedrijf geen opbrengstderiving optreedt. Regionale en lokale verschillen zijn groot.
- Kan beprijzen effectief zijn?
 - Drinkwatergebruik kent gemiddeld genomen een lage prijselasticiteit. Dit werkt in principe negatief op de effectiviteit van beprijzing.
 - Dit betekent echter niet dat er geen sturende werking van uit kan gaan. Beprijzing van milieuschadelijk gedrag is al vaker nationaal en internationaal effectief ingezet. Hierbij moet men zich er rekenschap van geven, dat beprijzing een complex instrument is en dat het om een zorgvuldige afweging vraagt. Beprijzen kan ook deel uitmaken van een breder pakket beleidsinstrumenten. De combinatie met andere economische instrumenten en andere beleidsinstrumenten kan het effect van de afzonderlijke instrumenten per saldo versterken. Een kleine financiële prikkel kan indien dit gecombineerd wordt met flankerend beleid ook effectief zijn.
- Denkrichtingen leidingwaterbelasting
 - Er is een aantal denkbare opties voor een toekomstige invulling voor de leidingwaterbelasting uitgewerkt en indicatief beoordeeld. Twee opties lijken op basis van de verkennende beoordeling het meest interessant voor uitwerking:

- *Heffing voor leveringen via het drinkwaternet (niet leidingwater) zonder plafond*
In deze optie is sprake van een drinkwaterbelasting, die niet geldt voor al het leidingwater, maar uitsluitend voor water van drinkwaterkwaliteit en er is geen heffingsplafond.
- *Heffing voor leveringen via het drinkwaternet (niet leidingwater) met een verhoogd plafond* Ook in deze optie is feitelijk sprake van een drinkwaterbelasting die niet langer geldt voor al het leidingwater, maar uitsluitend voor water van drinkwaterkwaliteit. En in deze optie is er nog wel een heffingsplafond, maar dit wordt significant verhoogd.
- Wanneer deze opties worden gecombineerd met een grondwaterbelasting en een actief beleid van provincies en waterschappen om grondwateronttrekkingen te beperken, kan de sturende werking ervan worden vergroot.
 - Het is cruciaal dat de nieuwe regionale waterprogramma's aandacht besteden aan hoe ze kunnen sturen op grondwateronttrekkingen.
 - Het verdient aanbeveling de kwalitatieve argumenten "voor en tegen" een nieuwe invulling van de leidingwaterbelasting kwantitatief uit te werken om het gewicht van de argumenten te kunnen beoordelen.

Het is raadzaam om de ministeries van Economische zaken en Klimaat, Binnenlandse Zaken en Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit te informeren over de resultaten van deze verkenning en te betrekken bij een eventuele uitwerking van de in dit rapport genoemde (of nog andere) alternatieven voor het huidige plafond.

Bijlage 1: Kosten drinkwater als % van toegevoegde waarde

In onderstaande tabel is, bij wijze van benadering, in beeld gebracht hoe de inkoopkosten voor drinkwater zich verhouden tot de bruto toegevoegde waarde van de betreffende sectoren. Deze kosten worden afgezet tegen de bruto toegevoegde waarde, omdat dit een redelijke indicator kan zijn van de impact van de waterkosten op het bedrijf. De bruto toegevoegde waarde betreft de gemiddelde marktwaarde van de productie (= omzet) minus de gemiddelde kosten van de grond- en hulpstoffen en de diensten van derden. Dit geeft per sector een beeld van de gemiddelde impact van een eventuele prijsprikkel over het volledige watergebruik van 35 cent per m³, zijnde het tarief van de huidige belasting op leidingwater (in de tabel afgekort als: bol).

Tabel 3: Bruto toegevoegde waarde per sector afgezet tegen de kosten van drinkwater, 2018

Doelgroep	Drinkwater in m ³	Bruto Toegevoegde waarde in €	Kosten drinkwater €	Kosten drinkwater incl. bol €	Aandeel toegevoegde waarde excl. bol	Aandeel toegevoegde waarde incl. bol
Huishoudens	837.000.000		1.255.500.000	557.520.000		
Zakelijke markt	303.000.000		454.500.000	540.080.000		
<i>Industrie</i>	132.000.000	85.581.000.000	198.000.000	242.880.000	0,23%	0,28%
Voedings-, genotmiddelen	56.400.000	16.221.000.000	84.600.000	103.776.000	0,52%	0,64%
Kledingindustrie	1.400.000	1.170.000.000	2.100.000	2.576.000	0,18%	0,22%
Hout-, papier-, grafische	5.300.000	4.412.000.000	7.950.000	9.752.000	0,18%	0,22%
Aardolie	7.800.000	1.201.000.000	11.700.000	14.352.000	0,97%	1,20%
Chemische- en farmaceutische	38.700.000	14.630.000.000	58.050.000	71.208.000	0,40%	0,49%
Kunststof- en bouw materiaal	3.600.000	5.179.000.000	5.400.000	6.624.000	0,10%	0,13%
Metaalindustrie	4.800.000	9.926.000.000	7.200.000	8.832.000	0,07%	0,09%
Elektrische	3.700.000	7.465.000.000	5.550.000	6.808.000	0,07%	0,09%
Machine	3.600.000	12.022.000.000	5.400.000	6.624.000	0,04%	0,06%
Transportmiddelen	2.100.000	4.313.000.000	3.150.000	3.864.000	0,07%	0,09%
Overig en reparatie	800.000	9.042.000.000	1.200.000	1.472.000	0,01%	0,02%
<i>Landbouw</i>	48.900.000	12.776.000.000	73.350.000	89.976.000	0,57%	0,70%
<i>Energiebedrijven</i>	3.500.000	8.091.000.000	5.250.000	6.440.000	0,06%	0,08%
<i>Overig</i>	118.600.000					
Buitenland	3.000.000					
Totaal	.143.000.000					

Bijlage 2: Opbrengst leidingwaterbelasting

In navolgende tabel is de opbrengst van de leidingwaterbelasting weergegeven van levering door drinkwaterbedrijven zonder en met heffingsplafond (exclusief gedragseffecten)

Doelgroep	Drinkwater in m ³	Aantal aansluit	Drempel waarde m ³	m ³ onder de drempel	m ³ boven drempel	Tarief per m ³	Belasting zonder plafond	Belasting met plafond
Huishoudens	837.000.000		300	837.000.000		€0,34	€287.091.000	€287.091.000
Bedrijven	303.000.000	216.785	300	65.035.500	237.964.500	€0,34	€103.929.000	€22.307.177
<i>Industrie</i>	132.000.000		300			€0,34	€45.276.000	
Voedings-, genotmiddelen	56.400.000		300			€0,34	€19.345.200	
Kledingindustrie	1.400.000		300			€0,34	€480.200	
Hout-, papier-, grafische industrie	5.300.000		300			€0,34	€1.817.900	
Aardolie-industrie	7.800.000		300			€0,34	€2.675.400	
Chemische	33.900.000		300			€0,34	€11.627.700	
Farmaceutische	4.800.000		300			€0,34	€1.646.400	
Kunststofindustrie	400.000		300			€0,34	€137.200	
Bouwmaterialen	3.200.000		300			€0,34	€1.097.600	
Metaalindustrie	4.800.000		300			€0,34	€1.646.400	
Elektrische	3.700.000		300			€0,34	€1.269.100	
Machine	3.600.000		300			€0,34	€1.234.800	
Transportmiddelen	2.100.000		300			€0,34	€720.300	
Auto- en aanhangwagens	1.400.000		300			€0,34	€480.200	
Overige transportmiddelen	800.000		300			€0,34	€274.400	
Overig reparatie	800.000		300			€0,34	€274.400	
<i>Landbouw</i>	48.900.000		300			€0,34	€16.772.700	
<i>Energiebedrijven</i>	3.500.000		300			€0,34	€1.200.500	
<i>Overig</i>			300			€0,34	€38.930.500	
Totaal	<u>113.500.000</u> .143.000.000					€0,34	€391.020.000	€309.398.177