

Advies

Universiteit Utrecht



Op verzoek van
Rijkswaterstaat/Waterdienst

*Faculteit Recht, Economie, Bestuur en
Organisatie*

Datum
10 juli 2009

Disciplinegroep Staats- en Bestuursrecht
Centrum voor Omgevingsrecht en beleid/NILOS

AFSCHAFFING VAN DE NEDERLANDSE VERONTREINIGINGSHEFFING IN EUROPEESRECHTELIJK PERSPECTIEF

10 juli 2009

Dr. Andrea Keessen
Prof. dr. Marleen van Rijswick
Dr. Sybe de Vries







SAMENVATTING EN CONCLUSIE

In dit advies is de vraag beantwoord of Nederland in conflict komt met het Europese recht indien Nederland de verontreinigingsheffing, i.e. de heffing op directe lozingen in het oppervlaktewater, af zou willen schaffen.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is onderzocht of op basis van het primaire EG-recht beginselen of verplichtingen bestaan die een dergelijke heffing noodzakelijk maken. Vervolgens is onderzocht of verschillende milieu- en waterrichtlijnen expliciete verplichtingen kennen om een verontreinigingsheffing op te leggen. Ten slotte is onderzocht of het afschaffen van de verontreinigingsheffing kan leiden tot ongeoorloofde staatssteun.

Uit het EG-Verdrag volgt dat het beginsel 'de vervuiler betaalt' leidend hoort te zijn in het milieubeleid en daarmee het waterbeleid van de Lidstaten. Het beginsel heeft als doel de externe kosten van milieuvervuiling te internaliseren en door middel van een financiële prikkel de vervuiling te voorkomen of te beperken. De Nederlandse heffingen op lozingen dienen deze beide doelen inderdaad succesvol. De rol van beginselen wordt in het Europese recht steeds groter, doordat zij worden gebruikt om richtlijnbepalingen te interpreteren.¹

Door middel van een prijsstellingsbeleid beoogt de Europese Commissie een duurzamere benutting van de waterreserves te verwezenlijken en de prijsstelling in het Europese waterbeleid verder te harmoniseren.

Uit deze beide ontwikkelingen volgt dat vanuit het Europese recht weliswaar geen expliciete verplichting bestaat tot het hebben van een heffing op directe lozingen in oppervlaktewateren, maar dat een dergelijke heffing wel een goede invulling geeft aan zowel het beginsel de vervuiler betaalt als het prijsstellingsbeleid van de Europese Commissie. Afschaffing van de heffing zal dan ook een bijzondere motivering behoeven, waarbij met een alternatief voor de heffing de beoogde doelen eveneens worden bereikt en tot dezelfde of betere milieuresultaten zal leiden.

Naar ons oordeel gaat afschaffen van de verontreinigingsheffing en financiering van het watersysteembeheer vanuit de algemene middelen in tegen zowel de beginselen uit het EG-Verdrag als het prijsstellingsbeleid van de Europese Commissie.

Uit de diverse milieurichtlijnen en meer specifiek de waterrichtlijnen volgt dat voor lozingen op oppervlaktewater en op de riolering nagenoeg dezelfde milieu-eisen gelden. Er bestaat op grond van de eisen die aan de lozingen worden gesteld geen Europeesrechtelijke reden om voor bepaalde lozingen een ander heffingenregime te kiezen of van een heffing af te zien. Ook is er vanuit het Europese recht geen reden om voor lozingen op rijkswateren of voor lozingen vanuit IPPC-inrichtingen een uitzondering te maken op een eventuele heffingsplicht. Ook voor lozingen die deels door de lozer zelf zijn gezuiverd, maar waarbij de restvervuiling wordt geloosd op oppervlaktewater vallen onder hetzelfde Europeesrechtelijke juridische regime. Dat neemt niet weg dat vanuit de milieurichtlijnen er geen expliciete heffingsplicht is voorgeschreven. Wel dient voldaan te worden aan het beginsel de vervuiler betaalt en het beginsel van de terugwinning van kosten van waterdiensten. Als hierop een uitzondering wordt gemaakt is er vanuit het beginsel de vervuiler betaalt geen reden verschil te maken



tussen lozingen op rijkswater, regionaal water of op de riolering. Ook de hoedanigheid van de lozer (natuurlijk persoon, inrichting of IPPC-inrichting) is geen reden de uitzondering slechts voor bepaalde categorieën toe te passen.

Afschaffing van de verontreinigingsheffing voor lozingen op rijkswater lijkt in strijd met het beginsel de vervuiler betaalt zoals dat ook in diverse milieu- en waterrichtlijnen is neergelegd. Afschaffen van de heffing is vermoedelijk ook niet in overeenstemming met het beginsel dat de kosten van waterdiensten dienen te worden teruggewonnen bij de verschillende sectoren (huishoudens, landbouw en industrie).

Indien wordt gekozen voor afschaffing van de heffing voor lozingen op rijkswateren heeft een verzoek van overige lozers (niet op rijkswater, maar op regionaal water of de riolering en vanuit niet-IPPC-inrichtingen) een grote kans van slagen. Daarmee wordt de succesvolle financiële aanpak van het Nederlandse waterkwaliteitsbeleid, die op dit moment grotendeels in overeenstemming is met het Europese recht en beleid verlaten.ⁱⁱ

Afschaffen van de verontreinigingsheffing voor directe lozingen, zeker indien de verontreinigingsheffing alleen voor bepaalde bedrijven of voor bepaalde lozingen wordt afgeschaft zonder dat daar bijvoorbeeld een bepaald milieuvoordeel - zoals de efficiënte benutting van de capaciteit van rioolwaterzuiveringsinstallaties - tegenover staat, draagt het risico in zich dat de Europese Commissie zal oordelen dat er sprake is van verboden staatsteun.

Concluderend adviseren wij de eventuele afschaffing van de verontreinigingsheffing grondig te overdenken, nu afschaffing niet in overeenstemming is met het beginsel de vervuiler betaalt en het prijsstellingsbeleid zoals de Europese Commissie dat heeft geformuleerd. De verontreinigingsheffing past ook beter bij het beginsel van de terugwinning van de kosten van waterdiensten zoals dat is opgenomen in de Kaderrichtlijn water.

Voorts kan afschaffing van de heffing voor een bepaalde groep lozers er toe leiden dat ook andere lozers zich met een aanmerkelijke kans op succes beroepen op een gelijke behandeling. Daarmee zou een einde komen aan het succesvolle financiële deel van het Nederlandse waterbeleid, dat op dit moment grotendeels in overeenstemming is met Europese verplichtingen en Europees beleid. Ten slotte bestaat er een aanmerkelijk risico dat afschaffing van de heffing voor een bepaalde selectieve groep ondernemers als verboden staatsteun wordt aangemerkt.

.



I. Aanleiding en plan van aanpak

1 Aanleiding

Tijdens de behandeling van de Waterwet in de Tweede Kamer begin 2008 heeft de staatssecretaris aan het parlement toegezegd de verontreinigingsheffing, dat wil zeggen de heffing op lozingen direct op oppervlaktewater, nog eens onder de loop te nemen. Deze toezegging is gedaan om tegemoet te komen aan de motie Madlener.ⁱⁱⁱ Deze motie werpt de vraag op of bedrijven die voldoen aan strenge Europese normen (lees: "IPPC-richtlijn"), vrijgesteld kunnen worden van de verontreinigingsheffing. Afschaffing van de verontreinigingsheffing is de meest vergaande invulling van deze motie. Afschaffing van de verontreinigingsheffing zou eveneens tegemoet kunnen komen aan twee andere doelstellingen van het kabinet: vermindering van de administratieve lasten en vermindering van de bestuurlijke lasten.

In de Memorie van Toelichting op de Waterwet staat over de verontreinigingsheffing het volgende vermeld:

"Doel van deze heffing is om uitdrukking te blijven geven aan het principe 'de vervuiler betaalt', een uitgangspunt dat ook is opgenomen in de kaderrichtlijn water.Materieel zal de opbrengst van deze heffing geheel ten goede komen aan de bekostiging van de waterbeheertaken van de beheerder. Deze moet immers kosten maken ter regulering van lozingen op oppervlaktewateren en in voorkomend geval maatregelen moeten treffen om de nadelige effecten op het watersysteem te voorkomen of te compenseren."

Deze discussie heeft de volgende vraag doen rijzen:

Stel dat Nederland de verontreinigingsheffing, i.e. de heffing op directe lozingen in het oppervlaktewater, af zou willen schaffen, komt Nederland dan in conflict met het Europese recht?

Deze vraag valt uiteen in een aantal deelvragen, die elk zien op een onderdeel van het Europese recht waar afschaffing van de verontreinigingsheffing in Nederland mogelijk mee in strijd zou kunnen komen. De eerste vraag is of er sprake is van strijd met primair Europees recht. De tweede vraag is of sprake is van strijd met Europese milieuriichtlijnen. In dit verband zijn de relevante richtlijnen de Gevaarlijke stoffenrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water, de IPPC Richtlijn en de Richtlijn Milieu-aansprakelijkheid. De derde vraag is of er sprake is van verboden staatssteun.

2 Het juridisch kader en plan van aanpak

2.1 Inleiding: Juridisch kader

Het Europese waterrecht maakt deel uit van het Europese milieurecht. Bescherming van het milieu en bescherming van natuurlijke bronnen maakt deel uit van de doelstellingen van de Europese Gemeenschap. Aan het milieubeleid van de EG liggen het beginsel dat de vervuiler



betaalt, het voorzorgsbeginsel, het preventiebeginsel en het beginsel dat vervuiling bij voorkeur bestreden moet worden aan de bron ten grondslag (artikel 191 lid 2 (voormalig 174 lid 2 EG). Artikel 191, 192 en 193 (voormalig 174, 175 en 176) EG vormen de rechtsgrondslagen voor harmonisatie van het milieurecht van de lidstaten. Europese milieurichtlijnen geven minimumeisen waaraan het milieurecht in de lidstaten moet voldoen. Kenmerkend voor het instrument van de richtlijn is dat het de lidstaten in beginsel veel vrijheid geeft hoe zij aan de in de richtlijn opgenomen milieudoelstellingen willen voldoen.

Ondanks dat het beginsel 'de vervuiler betaalt' een van de leidende beginselen in het Europese milieurecht is, schrijven Europese milieurichtlijnen geen milieubelastingen voor. Dergelijke verplichtingen kunnen alleen in de Europese milieurichtlijnen worden opgenomen als de besluitvormingsprocedure voor milieubelastingen wordt toegepast. Deze procedure schrijft unanimititeit in de Raad voor (Artikel 192 lid 2 (175 lid 2) EG). Dat verklaart waarschijnlijk de afwezigheid van fiscale bepalingen in milieurichtlijnen.^{iv}

De milieurichtlijnen geven wel duidelijk aan wat de algemene en de meer bijzondere doelstellingen en verplichtingen in een richtlijn zijn waar de lidstaten aan moeten voldoen. Milieurichtlijnen laten de lidstaten enige beleidsruimte wat betreft de wijze waarop aan de doelstellingen uit de richtlijn wordt voldaan. Het volgt uit onder meer het Kraaijeveldarrest van het Hof van Justitie dat de lidstaten voor zover zij beleidsruimte hebben, wanneer zij gebruik maken van deze beleidsruimte binnen de algemene kaders van het EG-verdrag moeten opereren en binnen de grenzen van de doelstellingen van de richtlijnen moeten blijven.^v

2.2. Plan van aanpak

De vraag of er een Europeesrechtelijke verplichting bestaat om in het nationale recht te voorzien in een heffing op lozingen in oppervlaktewater, of meer in het bijzonder op rijkswater, moet beantwoord worden binnen het stelsel van het primaire EG recht en de verschillende relevante milieu- of watterrichtlijnen. Het is onjuist om één artikel in één richtlijn te onderzoeken en daaruit af te leiden dat er wel of juist geen verplichting bestaat tot het voorschrijven van een heffing. Wij bespreken in dit essay dan ook eerst de milieudoelstellingen van de EG zoals die zijn neergelegd in het EG-Verdrag en de beginselen die een leidende rol behoren te spelen in het milieubeleid van de lidstaten. Daaropvolgend gaan wij meer specifiek in op het beginsel de vervuiler betaalt, het Europese waterprijsbeleid zoals zich dat in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld en de mogelijkheden en verplichtingen om gebruik te maken van financiële instrumenten.

Daarom wordt de heffing op lozingen geplaatst in het kader van verschillende Europese milieurichtlijnen zoals die in de afgelopen decennia zijn vastgesteld. In de eerste plaats betreft dit richtlijn 2006/11/EG (vroeger 76/464/EEG), de zogenaamde Gevaarlijke Stoffen Richtlijn, waarin al decennia eisen worden gesteld aan de lozingen van gevaarlijke stoffen. Voor grotere milieuvervuilende installaties is daarnaast de IPPC-richtlijn relevant, die een integrale benadering van de regulering van milieuverontreiniging voorstaat. Vervolgens komt het juridische regime van de Kaderrichtlijn water aan de orde. De KRW beoogt een aantal voormalige sectorale watterrichtlijnen te integreren en er komt een sterkere nadruk te liggen op



het prijsbeleid. In aanvulling op het aloude beginsel van de vervuiler betaalt, wordt prijsbeleid geïntroduceerd voor de terugwinning van kosten van waterdiensten en voor ander watergebruik. Ook onderzoeken we of wellicht de Richtlijn milieuaansprakelijkheid aanleiding kan zijn voor specifieke maatregelen in het prijsbeleid binnen het waterbeheer.

Ten slotte moet worden voorkomen dat door een bepaalde wijze van prijsstelling de Nederlandse overheid onbedoeld overgaat tot het verlenen van ongeoorloofde staatssteun. Afschaffen van de verontreinigingsheffing voor lozingen vanuit IPPC-bedrijven op rijkswateren wordt geanalyseerd aan de hand van de criteria die gelden voor de toetsing van de vraag of er sprake is van ongeoorloofde staatssteun.

II. Primair Europees Recht

3 Het EG-Verdrag

Op grond van artikel 191 (174) EG berust het Europese milieubeleid op de beginselen dat de vervuiler betaalt, dat vervuiling bij voorkeur moet worden bestreden bij de bron, het voorzorgsbeginsel en het preventiebeginsel. Het beginsel dat de vervuiler betaalt houdt in dat de vervuiler de kosten moet dragen van de vervuiling die hij veroorzaakt. Dit dient twee doelen. Het eerste doel is dat de externe kosten van vervuiling door betaling worden geïnternaliseerd. Het tweede doel is dat de financiële prikkel die van de betaling van de kosten uitgaat de vervuiling zal voorkomen of beperken. Dit beginsel is nader uitgewerkt in Europese milieurichtlijnen, zoals de Kaderrichtlijn water en de IPPC Richtlijn, die geïmplementeerd zijn in het Nederlandse recht, in het bijzonder de Wet milieubeheer, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de (aanstaande) Waterwet.

Bevindingen Primair EG-recht

Uit het EG-Verdrag volgt dat het beginsel 'de vervuiler betaalt' leidend hoort te zijn in het milieubeleid en daarmee het waterbeleid van de Lidstaten. Het beginsel heeft als doel de externe kosten van milieuvervuiling te internaliseren en door middel van een financiële prikkel de vervuiling te voorkomen of te beperken. Het is gebleken dat de heffing in Nederland deze beide doelen inderdaad succesvol dient. De rol van beginselen wordt in het Europese recht steeds groter, doordat zij worden gebruikt om richtlijnbepalingen te interpreteren.^{vi}

Door middel van een prijsstellingsbeleid beoogt de Europese Commissie een duurzamere benutting van de waterreserves te verwezenlijken en de prijsstelling in het Europese waterbeleid verder te harmoniseren.

Uit deze beide ontwikkelingen volgt dat vanuit het Europese recht weliswaar geen expliciete verplichting bestaat tot het hebben van een heffing op directe lozingen in oppervlaktewateren, maar dat een dergelijke heffing wel een goede invulling geeft aan zowel het beginsel de vervuiler betaalt als het prijsstellingsbeleid van de Europese Commissie. Afschaffing van de heffing zal dan ook een bijzondere motivering behoeven, waarbij met een alternatief voor de heffing de beoogde doelen eveneens worden bereikt en tot dezelfde of betere milieuresultaten zal leiden.



Naar ons oordeel gaat afschaffen van de verontreinigingsheffing en financiering van het watersysteembeheer vanuit de algemene middelen in tegen zowel de beginselen uit het EG-Verdrag als het prijsstellingsbeleid van de Europese Commissie.

III. Europese milieu- en watterichtlijnen en Europees prijsstellingsbeleid

4 Gevaarlijke Stoffen Richtlijn

Vanzelfsprekend hangt de vraag of een heffing op lozingen een noodzakelijk of geschikt instrument is, af van de vraag of er wel sprake is van een lozing. Een belangrijke richtlijn in dit verband is de Gevaarlijke Stoffen Richtlijn (Richtlijn 2006/11; voorheen richtlijn 76/464).^{vii} Sinds de zeventiger jaren van de vorige eeuw geldt een Europese verplichting om voor iedere lozing van gevaarlijke stoffen (wel zogenaamde zwarte- en grijze lijststoffen genoemd) een vergunning te vereisen. De vergunning moet ongeacht het soort stoffen dat wordt geloosd emissie-eisen bevatten.^{viii} Indien dat vanwege het ontvangende milieu noodzakelijk is, kunnen deze emissie-eisen zelfs strenger zijn dan de eisen die resulteren uit de toepassing van de emissiegrenswaarden zoals vastgesteld bij de in bijlage IX bij de Kaderrichtlijn Water genoemde richtlijnen.^{ix} Het is voor een lozing van verontreinigende stoffen niet relevant of wordt geloosd op de riolering of op oppervlaktewater. Voor alle lozingen is een voorafgaande vergunning vereist. De richtlijn zelf schrijft verschillende instrumenten voor zoals de (tijdelijke) vergunning, emissiegrenswaarden, waterkwaliteitseisen, een programma van maatregelen, evenals meet- en registratieverplichtingen.

Het nationale juridische regime dient uitvoering te geven aan het beginsel de vervuiler betaalt, dat voortvloeit uit het EG-Verdrag zelf. Dit kan door een lozer zelf het verontreinigde water te laten zuiveren, zodat het vervolgens schoon kan worden geloosd. Het is ook mogelijk dat gezuiverd afvalwater nog steeds verontreinigende stoffen bevat en daarmee nog steeds als een lozing van verontreinigende stoffen wordt aangemerkt. Dan kan er gebruik worden gemaakt van een heffing op de lozing. Vanzelfsprekend is geen vergunning of heffing vereist als er geen verontreinigende stoffen of energie (warmte) worden geloosd. Dan is er immers geen sprake van een lozing in de zin van de richtlijn.^x Als er echter sprake is van een lozing van verontreinigd of warm afvalwater, dan lijkt het in strijd met het beginsel dat de vervuiler betaalt als niet de bedrijven die de lozing verrichten voor de milieu kosten betalen, maar de overheid of een andere belangengroep, zoals de huishoudens of de landbouw.

5 De IPPC Richtlijn

Richtlijn 2008/1 (de IPPC Richtlijn) heeft – naast de specifieke milieurichtlijnen - ook betrekking op lozingen op oppervlaktewater van installaties die onder de werkingssfeer van deze Richtlijn vallen.^{xi} Dit zijn grote milieuvervuilende bedrijven in de energiesector, metaalproductie en metaalverwerking, chemie, afvalverwerkers en agrovoedingsindustrie. In eerste instantie was de IPPC Richtlijn alleen van toepassing op nieuwe bedrijven, maar vanaf 31 oktober 2007 moeten ook bestaande bedrijven voldoen aan de eisen van deze Richtlijn. De IPPC Richtlijn staat een geïntegreerde aanpak van de preventie en bestrijding van



verontreiniging voor en is erop gericht waar mogelijk en rekening houdend met het beheer van de afvalstoffen, emissies in de lucht, in het water en in de bodem te voorkomen en waar dat niet haalbaar is deze tot een minimum te beperken met het oog op het bereiken van een hoog beschermingsniveau voor het milieu in zijn geheel.

Er zijn bepalingen van overgangsrecht die de verhouding tussen de Gevaarlijke Stoffen Richtlijn (zie hierboven) en de IPPC Richtlijn reguleren. Hierin wordt bepaald dat na inwerkingtreding van de IPPC Richtlijn de bepalingen omtrent de lozingen van zware lijststoffen uit Richtlijn 2006/11/EG komen te vervallen voor IPPC-installaties, maar niet eerder dan dat volledig wordt voldaan aan de eisen van de IPPC Richtlijn. Daaruit kan worden geconcludeerd dat de waterrichtlijnen de inhoudelijke eisen van de vergunning bepalen en de IPPC Richtlijn met name ziet op de geïntegreerde vergunningverlening.^{xii}

Geconcludeerd kan worden dat er vanuit het Europese recht vrijwel gelijklopende eisen worden gesteld aan lozingen van gevaarlijke, verontreinigende of afvalstoffen op rijkswateren, regionale wateren en de riolering. Ook gelden er op grond van het Europese recht voor IPPC installaties in essentie geen strengere eisen voor lozingen.

De IPPC Richtlijn schrijft een gecombineerde aanpak voor van milieukwaliteitseisen en emissiegrenswaarden gebaseerd op de beste beschikbare technieken. Voor de bedrijven die onder de werkingssfeer van de Richtlijn vallen, betekent dit dat in hun milieuvergunning moet staan dat zij verontreiniging – waaronder emissies van verontreinigende stoffen via lozingen - moeten beperken of voorkomen door toepassing van de beste beschikbare technieken. Op grond van artikel 10 van de IPPC Richtlijn is het mogelijk dat naast de verplichting om de best beschikbare technieken toe te passen, strengere vergunningsvoorwaarden moeten gelden indien dat noodzakelijk is om aan vastgestelde milieukwaliteitsnormen te voldoen en dat eventuele andere maatregelen moeten worden getroffen om aan milieukwaliteitsnormen te voldoen. De Richtlijn werkt niet nader uit welke andere maatregelen getroffen moeten worden. Hoewel de preambule bij de IPPC Richtlijn verwijst naar het beginsel dat de vervuiler betaalt, bevat de Richtlijn geen fiscale bepalingen. Op grond van de IPPC Richtlijn is een vervuilingshemming voor lozingen niet expliciet verplicht, maar is een heffing het gevolg van het algemene beginsel de vervuiler betaalt en tegenwoordig eveneens het beginsel van de terugwinning van kosten van waterdiensten gebaseerd op de Kaderrichtlijn water.

6 Europees waterprijsbeleid

Uit het Commissie document 'Prijsstelling als beleidsinstrument voor een duurzamere benutting van de waterreserves' uit 2000 blijkt dat er een prijs betaald moet worden voor lozingen die verband houdt met de veroorzaakte verontreiniging.^{xiii} De Commissie wijst op de noodzaak dat van het prijsbeleid de juiste signalen uitgaan om een duurzaam watergebruik te bevorderen. De Commissie bepleit een grotere rol voor waterprijsbeleid, onder meer omdat een doeltreffende waterprijsstelling een aansporing vormt om verontreiniging te beperken en de efficiëntie van het watergebruik te maximaliseren.^{xiv} De Commissie definieert waterprijs als de marginale kostprijs respectievelijk het totale geldbedrag dat door de gebruikers wordt betaald voor alle geleverde waterdiensten, ook op het gebied van het milieu. Het gaat daarbij



zowel om diensten met betrekking tot de kwantiteit van het aan het milieu onttrokken water als om diensten met betrekking tot de kwaliteit van water en het voorkomen en bestrijden van milieuverontreiniging.^{xv}

Het algemene uitgangspunt van de Commissie is dat elke gebruiker de kosten dient te dragen die samenhangen met zijn waterverbruik, inclusief milieu- en hulpbronkosten. Om te garanderen dat de prijs een adequate prikkel vormt om de efficiëntie van het watergebruik te verhogen en verontreiniging te beperken moet er een directe koppeling bestaan tussen de prijs en de gebruikte waterhoeveelheid of de veroorzaakte verontreiniging. Bij de inventarisatie van het waterprijnsbeleid in de EU lidstaten, constateert de Commissie als voorkomende gebreken het enkel toepassen van vaste vergoedingen die volledig los staan van verbruik en verontreiniging en de afwezigheid van de doorberekening van de milieu- en hulpbronkosten.^{xvi} De Commissie heeft dit nader uitgewerkt en stelt onder andere voor dat de prijsstructuur een variabel element dient te bevatten, om te garanderen dat daarvan een prikkel tot waterbehoud en vermindering van de verontreiniging uitgaat. Het Nederlandse stelsel voldoet hieraan. Overigens constateert de Commissie dat de productiekosten in de diverse sectoren, waaronder de industrie, worden beïnvloed door het feit dat het principe van het verhalen van de kosten niet overal in de EU in gelijke mate wordt toegepast. Daarom bepleit de Commissie een geharmoniseerde aanpak.

7 De Kaderrichtlijn Water

Richtlijn 2000/60 (de Kaderrichtlijn Water, afgekort de KRW) bevat het algemene kader voor het communautaire waterbeleid.^{xvii} Artikel 10 KRW regelt de verhouding tussen de KRW en andere richtlijnen voor zover het gaat om lozingen op oppervlaktewater. Artikel 10 lid 1 KRW verplicht Nederland ervoor te zorgen dat alle lozingen in oppervlaktewater worden beheerst overeenkomstig de gecombineerde aanpak. De KRW definieert niet wat gecombineerde aanpak betekent. De definitie van gecombineerde aanpak in artikel 1 KRW verwijst namelijk naar artikel 10 KRW. Uit de preambule bij de KRW (overweging 40) blijkt dat met gecombineerde aanpak wordt bedoeld de aanpak van verontreiniging aan de bron te voorkomen of te bestrijden door de vaststelling van emissiegrenswaarden en milieukwaliteitsnormen. Artikel 10 lid 2 KRW verplicht Nederland om op lozingen op oppervlaktewater door de industrie op de beste beschikbare techniek gebaseerde emissiebeheersingsmaatregelen en emissiegrenswaarden toe te passen, die zijn vervat in de IPPC Richtlijn, de Gevaarlijke Stoffen Richtlijn en andere relevante communautaire wetgeving. Aan deze verplichting moet uiterlijk in 2015 zijn voldaan, tenzij in de desbetreffende wetgeving anders is bepaald. Daar waar met emissie-eisen niet aan de vastgestelde waterkwaliteitseisen kan worden voldaan rust op de lidstaten de verplichting andere of aanvullende maatregelen te nemen.

De vervuiler betaalt

Het beginsel dat de vervuiler betaalt komt twee keer voor in de preambule bij de KRW.^{xviii} Eerst heel algemeen, bij de referentie naar de beginselen waarop het milieubeleid van de Europese Unie is gebaseerd. Daarna meer specifiek in het kader van het gebruik van economische instrumenten als onderdeel van het maatregelenprogramma om een goede



toestand van het water te bereiken. In dat verband spoort de Europese wetgever de lidstaten aan om rekening te houden met het beginsel van terugwinning van kosten van waterdiensten, met inbegrip van milieu- en bronkosten in verband met de aantasting van en de negatieve gevolgen voor het aquatische milieu, in overeenstemming met in het bijzonder het beginsel de vervuiler betaalt.^{xix} Dit wijst er op dat er een prijskaartje hoort te hangen aan het gebruik van water. Dat prijskaartje moet tot stand komen op basis van een economische analyse.^{xx}

Het beginsel dat de vervuiler betaalt en dat de kosten van waterdiensten teruggewonnen dienen te worden, wordt nader uitgewerkt in artikel 9 KRW. Op grond van artikel 9 KRW moeten de lidstaten rekening houden met het beginsel van terugwinning van de kosten van waterdiensten, inclusief milieukosten en kosten van hulpbronnen, met inachtneming van de economische analyse volgens bijlage III en overeenkomstig het beginsel dat de vervuiler betaalt. Artikel 9 KRW draagt de lidstaten ook op ervoor te zorgen dat tegen het jaar 2010:

- het waterprijsbeleid adequate prikkels bevat voor de gebruikers om de watervoorraden efficiënt te benutten, en daardoor een bijdrage te leveren aan de milieudoelstellingen van de richtlijn;
- dat de diverse watergebruikssectoren, tenminste onderverdeeld in huishoudens, bedrijven en landbouw, een redelijke bijdrage leveren aan de terugwinning van kosten van waterdiensten.

De lidstaten moeten het waterprijsbeleid opnemen als basismaatregel in hun maatregelenpakketten^{xxi} en in de stroomgebiedbeheerplannen rapporteren over het aandeel dat de verschillende vormen van watergebruik leveren aan de terugwinning van de kosten van waterdiensten.^{xxii} Er is helaas geen guidance document van de Commissie over de betekenis van artikel 9 KRW.

Aangezien de KRW het begrip lozing niet gebruikt in artikel 9 KRW, is het de vraag of uit de KRW kan worden afgeleid dat lozers op grond van de KRW voor lozingen moeten betalen. Dit hangt af van de vraag of een lozing een waterdienst is of een vorm van watergebruik.

De KRW definieert waterdienst als "alle diensten die ten behoeve van de huishoudens, openbare instellingen en andere economische actoren voorzien in:

- a) onttrekking, opstuwning, opslag, behandeling en distributie van oppervlakte- of grondwater;
- b) installaties voor de verzameling en behandeling van afvalwater, die daarna in oppervlaktewater lozen."

Watergebruik wordt ruim gedefinieerd in de KRW, namelijk als: "waterdiensten alsmede elke andere overeenkomstig artikel 5 en bijlage II geïdentificeerde activiteit met significante gevolgen voor de toestand van water." Lozingen worden geïdentificeerd als activiteit in Bijlage II onder 1.4, aangezien daar (significante) verontreiniging door puntbronnen en door diffuse bronnen genoemd worden als antropogene belasting (met andere woorden een menselijke activiteit) waaraan oppervlaktewaterlichamen in stroomgebieden onderhevig kunnen zijn.

Dat voor lozingen betaald moet worden, is overduidelijk wanneer er wordt geloosd op het riool en er dus als gevolg van de lozingen waterdiensten worden aangeboden, zoals het



verzamelen en behandelen van afvalwater. Artikel 9 KRW bepaalt immers dat de kosten van het aanbieden van deze waterdiensten in beginsel moeten worden teruggewonnen. Aangezien het mogen lozen van afvalwater op oppervlaktewater mogelijk – maar niet zeker - geen waterdienst is maar in elk geval wel een vorm van watergebruik, is het de vraag of artikel 9 KRW de lidstaten ook verplicht om te laten betalen voor lozingen op oppervlaktewater indien daar geen in de KRW genoemde waterdiensten tegenover staan.^{xxiii}

De bewoordingen van de tekst van artikel 9 KRW wijzen erop dat de vervuiler ook moet betalen voor lozingen op oppervlaktewater als daar geen in de KRW genoemde waterdiensten tegenover staan. Dit blijkt ten eerste uit de verwijzing naar het beginsel dat de vervuiler betaalt en uit de bepaling dat tot de kosten van waterdiensten ook milieukosten en kosten van hulpbronnen worden gerekend. Ook met betrekking tot het waterprijsbeleid lijkt aan te zijn genomen dat voor lozingen moet worden betaald. Er staat immers dat het waterprijsbeleid voor adequate prijsprikkels moet zorgen om water efficiënt te gebruiken en dat het prijsbeleid moet bijdragen tot het verwezenlijken van de doelstellingen van de KRW. Een van die doelstellingen is het voorkomen van de achteruitgang van oppervlaktewater (artikel 4 onder a KRW). Ten slotte blijkt het ook uit de bepaling dat het prijsbeleid onderscheid moet maken tussen tenminste drie categorieën gebruikers: huishoudens, industrie en landbouw, die elk een redelijke bijdrage moeten leveren.

Implementatie in Nederland

Het vraagstuk van de verontreinigingsheffing beperkt zich tot het chemische kwaliteitsbeheer. In de Rijksbegroting voor Verkeer en Waterstaat is hiervoor een bedrag van circa 30 miljoen euro opgenomen. De opbrengst van de verontreinigingsheffing is voor het Rijk circa 22 miljoen euro. De bijdrage van het bedrijfsleven hierin bedraagt een grootte van 7-10 miljoen euro. Indien de verontreinigingsheffing zou worden afgeschaft voor specifieke sectoren (lees: bedrijven) dan is er geen sprake meer van een evenredige bijdrage in de zin van artikel 9 Kaderrichtlijn water.

Uit het bovenstaande blijkt dat het uit de KRW volgt dat de kosten van alle lozingen in beginsel moeten worden teruggewonnen. De KRW verplicht hier echter niet expliciet toe. Dat biedt de lidstaten dus de nodige discretionaire ruimte waar het gaat om het betalen voor lozingen en het terugwinnen van de kosten die gerelateerd zijn aan lozingen.

Het is in dit verband relevant dat artikel 9 lid 3 KRW bepaalt dat het geen inbreuk op de Kaderrichtlijn Water vormt als een lidstaat in overeenstemming met gevestigde gebruiken beslist om deze bepalingen niet zo toe te passen. Dit moet dan wel gemotiveerd worden in het stroomgebiedbeheerplan.^{xxiv} Aangezien afschaffing van een al reeds jaren bestaande verontreinigingsheffing geen gevestigd gebruik genoemd kan worden, kan de afschaffing van de verontreinigingsheffing in Nederland niet onder deze uitzonderingsgrond worden gebracht. Het verdient eveneens opmerking dat er vanuit Europeesrechtelijk perspectief, in die zin dat de waterrichtlijnen deze lozingen op dezelfde wijze reguleren, geen onderscheid wordt gemaakt tussen lozingen op rijkswater, op regionaal water of op de riolering. Indien de



heffing voor lozingen vanuit IPPC-inrichtingen op rijkswateren zou worden afgeschaft, dan is een beroep van de overige lozers om ook voor hen de heffing af te schaffen kansrijk.

8 Richtlijn Milieu-aansprakelijkheid

Richtlijn 2004/35/EG (de Richtlijn Milieuaansprakelijkheid) voorziet in een Europese regeling voor de vergoeding van schade veroorzaakt aan het milieu. Daaronder valt ook schade aan wateren door verontreiniging als gevolg van lozingen. Het bij de richtlijn ingestelde aansprakelijkheidsregime moet milieuschade voorkomen en herstellen. Daarmee vormt deze richtlijn een uitwerking van het beginsel dat de vervuiler betaalt.^{xxv} De richtlijn is van toepassing in het geval dat een lozing milieuschade veroorzaakt of schade aan soorten dan wel beschermde gebieden, als gevolg van fouten of nalatigheden van de exploitant. In artikel 2 van de Richtlijn Milieuaansprakelijkheid wordt schade aan wateren gedefinieerd als elke vorm van schade die een aanmerkelijke negatieve invloed heeft op de ecologische, chemische en/of kwantitatieve toestand en/of het ecologische potentieel, als omschreven in de KRW, van de betrokken wateren. De Richtlijn Milieuaansprakelijkheid schrijft geen heffing voor, maar moedigt lidstaten aan een instrument te ontwikkelen om bij aansprakelijkheid voor milieuschade ook de daadwerkelijke uitkering van een schadevergoeding mogelijk te maken.^{xxvi}

Hoewel industriële lozingen vallen onder het bereik van de Richtlijn Milieuaansprakelijkheid, wordt vanwege het criterium 'aanmerkelijke negatieve invloed' aangenomen dat de Richtlijn Milieuaansprakelijkheid niet van toepassing is op schade veroorzaakt door gereguleerde lozingen voorzover deze lozing was vergund.^{xxvii} Dit lijkt bijvoorbeeld ook te volgen uit de verplichting voor de exploitant om preventieve maatregelen te treffen ter voorkoming van milieuschade.^{xxviii} Artikel 8 lid 4 van de Richtlijn bevat een specifieke exoneratieclausule, op grond waarvan de lidstaten kunnen bepalen dat de exploitant niet de kosten hoeft te dragen van herstelmaatregelen als hij kan bewijzen dat hij niet in gebreke of nalatig is geweest en de milieuschade het gevolg is van een uitdrukkelijk toegestane lozing.^{xxix} Nederland heeft bij de implementatie van deze Richtlijn in hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.^{xxx} Voor lozingen vanuit overstorten geldt de uitzondering voor aansprakelijkheid op grond van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid niet, nu in de Waterwet is bepaald dat deze lozingen niet vergunningplichtig zijn.

Bevindingen Europese milieurichtlijnen en prijsstellingsbeleid

Uit de diverse milieurichtlijnen en meer specifiek de waterrichtlijnen volgt dat voor lozingen op oppervlaktewater en op de riolering nagenoeg dezelfde milieu-eisen gelden. Er bestaat op grond van de eisen die aan de lozingen worden gesteld geen Europeesrechtelijke reden om voor bepaalde lozingen een ander heffingenregime te kiezen of van een heffing af te zien. Lozingen die deels door de lozer zelf zijn gezuiverd, maar waarbij de restvervuiling wordt geloosd op oppervlaktewater vallen onder hetzelfde Europeesrechtelijke juridische regime. Ook is er vanuit het Europese recht geen reden om voor lozingen op rijkswateren of voor lozingen vanuit IPPC-inrichtingen een uitzondering te maken op een eventuele heffingsplicht. Dat neemt niet weg dat vanuit de milieurichtlijnen er geen expliciete heffingsplicht is



voorgeschreven. Wel dient voldaan te worden aan het beginsel de vervuiler betaalt en het beginsel van de terugwinning van kosten van waterdiensten. Als hierop een uitzondering wordt gemaakt is er vanuit het beginsel de vervuiler betaalt geen reden verschil te maken tussen lozingen op rijkswater, regionaal water of op de riolering. Ook de hoedanigheid van de lozer (natuurlijk persoon, inrichting of IPPC-inrichting) is geen reden de uitzondering slechts voor bepaalde categorieën toe te passen.

Afschaffing van de verontreinigingsheffing voor lozingen op rijkswater lijkt in strijd met het beginsel de vervuiler betaalt zoals dat ook in diverse milieu- en waterrichtlijnen is neergelegd. Afschaffen van de heffing is vermoedelijk ook niet in overeenstemming met het beginsel dat de kosten van waterdiensten dienen te worden teruggewonnen bij de verschillende sectoren (huishoudens, landbouw en industrie).

Indien wordt gekozen voor afschaffing van de heffing voor lozingen op rijkswateren heeft een verzoek van overige lozers (niet op rijkswater, maar op regionaal water of de riolering en vanuit niet-IPPC-inrichtingen) een grote kans van slagen. Daarmee wordt de succesvolle financiële aanpak van het Nederlandse waterkwaliteitsbeleid, die op dit moment grotendeels in overeenstemming is met het Europese recht en beleid verlaten.

IV. Staatsteun

9 Staatssteun

Het is de vraag of het afschaffen van de verontreinigingsheffing verboden staatssteun zou kunnen zijn. Op grond van artikel 87 EG is er sprake van verboden staatssteun als een steunmaatregel een niet-marktconform voordeel verschaft aan bepaalde ondernemingen of bepaalde producties als resultaat van een door de overheid ondernomen stap.

Voor de toepassing van artikel 87(1) EG moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan.

In de eerste plaats moet het gaan om steun verleend door de staat of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd. De begrippen 'staat' en 'met staatsmiddelen bekostigd' moeten ruim en functioneel worden geïnterpreteerd.^{xxx} Daar lijkt hier zonder meer aan voldaan te zijn, aangezien het gaat om het vrijstellen van het betalen van de verontreinigingsheffing, waardoor industriële lozers op rijkswateren niet meer betalen voor de kosten die gepaard gaan met door hen veroorzaakte vervuiling. Deze kosten betreffen onder andere – maar niet alleen – het door de overheid het treffen van watersysteembeheersmaatregelen om de waterkwaliteit te verbeteren.

In de tweede plaats moet de steun ten goede komen aan *bepaalde* ondernemingen of *bepaalde* producties. Hierbij zijn de volgende twee begrippen van belang: het begrip 'onderneming' en het begrip 'selectiviteit'. Wat het begrip 'onderneming' betreft, het is duidelijk dat het gaat om ondernemingen die economische activiteiten verrichten.^{xxxii} Wat de selectiviteit van de maatregel betreft, kan worden opgemerkt dat een eventuele afschaffing van de verontreinigingsheffing (met name) bedoeld is voor lozers vanuit IPPC-installaties die op rijkswateren lozen. Dit betekent dat de maatregel een deel van de Nederlandse industrie ten goede komt. Volgens de Europese Commissie in een eerdere zaak over een Nederlandse



vrijstelling voor een verontreinigingsheffing is het feit dat de maatregel van toepassing is op ondernemingen van een bepaalde grootte of in sectoren waar grote hoeveelheden afvalwater worden geloosd, voldoende om de regeling als selectief te bestempelen.^{xxxiii} Wanneer het echter gaat om maatregelen die niet beperkt zijn tot bepaalde factoren, gelijkelijk van toepassing zijn op het gehele grondgebied van de lidstaat en bedoeld zijn om de economie te ondersteunen, gaat het niet om staatssteun.^{xxxiv}

In de derde plaats moet de maatregel een voordeel aan ondernemingen verschaffen dat zij niet langs normale commerciële weg hebben verkregen. Volgens vaste rechtspraak gaat het om "alle maatregelen die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken en daardoor – zonder nog subsidies in de strikte zin van het woord te zijn – van gelijke aard zijn en tot identieke gevolgen leiden."^{xxxv}

De vraag is of de afschaffing van een verontreinigingsheffing als voordeel moet worden gezien. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt dat een heffing niet binnen de werkingssfeer van de verdragsbepalingen over staatssteun valt, tenzij de wijze van financiering van een steunmaatregel een integrerend onderdeel vormt van de maatregel.^{xxxvi} Voor de beantwoording van deze vraag is relevant of de opbrengst van de heffing invloed heeft op de hoogte van de steun. In Streekgewest Westelijk Noord-Brabant heeft het Hof van Justitie namelijk uitgemaakt dat artikel 87(1) EG zo moet worden uitgelegd dat het daarin neergelegde verbod op staatsteun alleen van toepassing is indien er een dwingend verband bestaat tussen de opbrengst van deze heffing en de betrokken steunmaatregel.^{xxxvii} In deze zaak betrof de bestreden steunmaatregel ook een vrijstelling van een heffing, namelijk een afvalstoffenheffing, waarvan enkele categorieën bedrijven werden vrijgesteld. Volgens het Hof is er geen sprake van een dwingend verband als de steun wordt toegekend in de vorm van een belastingvrijstelling en het door deze vrijstelling teweeggebrachte verlies in opbrengst in het kader van de begroting van de betrokken lidstaat wordt gecompenseerd door een belastingverhoging.^{xxxviii} De wijze van financiering van de afschaffing van de verontreinigingsheffing vormt dus een factor bij de beantwoording van de vraag of er sprake is van verboden staatssteun. Een specifieke vrijstelling voor naar sector of activiteit specifiek omschreven groepen belastingplichtigen kan daarentegen wel als steunmaatregel worden aangemerkt in de zin van artikel 87 EG.^{xxxix} Dit blijkt ook uit de opvatting van de Commissie in zaak nr. N 157/2002 over de Nederlandse vrijstelling voor verontreinigingsheffing, waarin de Commissie deze vrijstelling als staatssteun kwalificeert, maar op grond van artikel 87, lid 3, sub c en de kaderregeling milieusteun toestaat, omdat de verlaging of vrijstelling van de verontreinigingsheffing in deze zaak een gedeeltelijke vrijstelling betrof die een beperkte looptijd had en slechts onder bepaalde voorwaarden werd verleend. Zo was van belang dat de infrastructuur (de rioolwaterzuiveringsinstallaties) op deze wijze optimaal kon worden benut. Daar is bij de afschaffing van de verontreiniging voor lozingen op rijkswateren vanuit IPPC-inrichtingen vooralsnog geen sprake van.

Tenslotte moet de maatregel de mededinging dreigen te vervalsen en een ongunstige invloed hebben op het tussenstaatse handelsverkeer. Ook deze voorwaarden worden ruim uitgelegd in de rechtspraak van het Hof van Justitie EG.^{xl} De afschaffing van de verontreinigingsheffing zou de mededinging binnen de Gemeenschap kunnen vervalsen en een ongunstige invloed op het handelsverkeer kunnen hebben, omdat het de positie van de Nederlandse industrie



versterkt ten opzichte van de industrie uit andere lidstaten die wel moet betalen voor lozingen. Tegelijkertijd worden lozers vanuit IPPC-installaties op rijkswateren bevoordeeld ten opzichte van lozers op regionale wateren of de riolering. Uit onderzoek is immers gebleken dat veel lidstaten een systeem van verontreinigingsheffingen kennen of in willen voeren.

Dankzij een onderzoek naar Effluent Charging Systems in the EU Member States, uitgevoerd op verzoek van het Europees Parlement, is het mogelijk om de Nederlandse verontreinigingsheffing ook in rechtsvergelijkend perspectief te bekijken.^{xii} Omdat het onderzoek is uitgevoerd in 2001, is het beperkt tot de vijftien lidstaten die toen lid waren van de EU. Behalve Nederland, kennen zes andere lidstaten een verontreinigingsheffing. Dit zijn België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. In vijf andere lidstaten werd op het moment van het onderzoek de invoering van een verontreinigingsheffing voorbereid. Er zijn een aantal verschillen tussen de landen die een verontreinigingsheffing kennen. In Denemarken, Duitsland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk worden alleen directe lozingen belast, waarna het aan de rioolwaterzuiveringsinstallaties ("rwzi") wordt overgelaten om de kosten door te berekenen aan de indirecte lozers, inclusief huishoudens. In België en Frankrijk worden ook indirecte lozers belast, maar worden de rwzi's vrijgesteld van de heffing. Alleen in Duitsland leidt een investering in vervuilingenbeheersingsmaatregelen onder omstandigheden tot een korting op de vervuilingenheffing. In de landen die een verontreinigingsheffing kennen, zijn de inkomsten uit de heffing aanzienlijk.

Uit dit onderzoek is gebleken dat veel lidstaten een systeem van verontreinigingsheffingen kennen of in willen voeren.^{xlii} Invoering van een verontreinigingsheffing in de EU lidstaten die nu nog geen verontreinigingsheffing kennen valt eens te meer te verwachten gelet op de verplichting op grond van artikel 9 KRW om uiterlijk vanaf 2010 een adequaat prijsbeleid te voeren (zie boven).

Invoering van een verontreinigingsheffing valt eens te meer te verwachten gelet op de verplichting op grond van artikel 9 KRW om uiterlijk vanaf 2010 een adequaat prijsbeleid te voeren (zie boven). Dat betekent dat het afschaffen door Nederland van de verontreinigingsheffing een deel van de Nederlandse industrie mogelijk bevoordeelt ten opzichte van de industrie in andere lidstaten en daarom mogelijk niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

Bevindingen staatssteun

Afschaffen van de verontreinigingsheffing voor directe lozingen, zeker indien de verontreinigingsheffing alleen voor bepaalde bedrijven of voor bepaalde lozingen wordt afgeschaft zonder dat daar bijvoorbeeld een bepaald milieuvoordeel - zoals de efficiënte benutting van de capaciteit van rioolwaterzuiveringsinstallaties - tegenover staat, draagt het



risico in zich dat de Europese Commissie zal oordelen dat er sprake is van verboden staatsteun.

V. Samenvatting en conclusie

In dit advies is de vraag beantwoord of Nederland in conflict komt met het Europese recht indien Nederland de verontreinigingsheffing, i.e. de heffing op directe lozingen in het oppervlaktewater, af zou willen schaffen.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is onderzocht of op basis van het primaire EG-recht beginselen of verplichtingen bestaan die een dergelijke heffing noodzakelijk maken. Vervolgens is onderzocht of verschillende milieu- en waterrichtlijnen expliciete verplichtingen kennen om een verontreinigingsheffing op te leggen. Ten slotte is onderzocht of het afschaffen van de verontreinigingsheffing kan leiden tot ongeoorloofde staatssteun.

Uit het EG-Verdrag volgt dat het beginsel 'de vervuiler betaalt' leidend hoort te zijn in het milieubeleid en daarmee het waterbeleid van de Lidstaten. Het beginsel heeft als doel de externe kosten van milieuvervuiling te internaliseren en door middel van een financiële prikkel de vervuiling te voorkomen of te beperken. De Nederlandse verontreinigingsheffing dient deze beide doelen inderdaad succesvol. De rol van beginselen wordt in het Europese recht steeds groter, doordat zij worden gebruikt om richtlijnbepalingen te interpreteren.^{xliii} Door middel van een prijsstellingsbeleid beoogt de Europese Commissie een duurzamere benutting van de waterreserves te verwezenlijken en de prijsstelling in het Europese waterbeleid verder te harmoniseren.

Uit deze beide ontwikkelingen volgt dat vanuit het Europese recht weliswaar geen expliciete verplichting bestaat tot het hebben van een heffing op directe lozingen in oppervlaktewateren, maar dat een dergelijke heffing wel een goede invulling geeft aan zowel het beginsel de vervuiler betaalt als het prijsstellingsbeleid van de Europese Commissie. Afschaffing van de heffing zal dan ook een bijzondere motivering behoeven, waarbij met een alternatief voor de heffing de beoogde doelen eveneens worden bereikt en tot dezelfde of betere milieuresultaten zal leiden.

Naar ons oordeel gaat afschaffen van de verontreinigingsheffing en financiering van het watersysteembeheer vanuit de algemene middelen in tegen zowel de beginselen uit het EG-Verdrag als het prijsstellingsbeleid van de Europese Commissie.

Uit de diverse milieurichtlijnen en meer specifiek de waterrichtlijnen volgt dat voor lozingen op oppervlaktewater en op de riolering nagenoeg dezelfde milieu-eisen gelden. Er bestaat op grond van de eisen die aan de lozingen worden gesteld geen Europeesrechtelijke reden om voor bepaalde lozingen een ander heffingenregime te kiezen of van een heffing af te zien. Lozingen die deels door de lozer zelf zijn gezuiverd, maar waarbij de restvervuiling wordt geloosd op oppervlaktewater vallen onder hetzelfde Europeesrechtelijke juridische regime. Ook is er vanuit het Europese recht geen reden om voor lozingen op rijkswateren of voor lozingen vanuit IPPC-inrichtingen een uitzondering te maken op een eventuele heffingsplicht. Dat neemt niet weg dat vanuit de milieurichtlijnen er geen expliciete heffingsplicht is voorgeschreven. Wel dient voldaan te worden aan het beginsel de vervuiler betaalt en het



beginsel van de terugwinning van kosten van waterdiensten. Als hierop een uitzondering wordt gemaakt is er vanuit het beginsel de vervuiler betaalt geen reden verschil te maken tussen lozingen op rijkswater, regionaal water of op de riolering. Ook de hoedanigheid van de lozer (natuurlijk persoon, inrichting of IPPC-inrichting) is geen reden de uitzondering slechts voor bepaalde categorieën toe te passen.

Afschaffing van de verontreinigingsheffing voor lozingen op rijkswater lijkt in strijd met het beginsel de vervuiler betaalt zoals dat ook in diverse milieu- en waterrichtlijnen is neergelegd. Afschaffen van de heffing is vermoedelijk ook niet in overeenstemming met het beginsel dat de kosten van waterdiensten dienen te worden teruggewonnen bij de verschillende sectoren (huishoudens, landbouw en industrie).

Indien wordt gekozen voor afschaffing van de heffing voor lozingen op rijkswateren heeft een verzoek van overige lozers (niet op rijkswater, maar op regionaal water of de riolering en vanuit niet-IPPC-inrichtingen) een grote kans van slagen. Daarmee wordt de succesvolle financiële aanpak van het Nederlandse waterkwaliteitsbeleid, die op dit moment grotendeels in overeenstemming is met het Europese recht en beleid verlaten.

Afschaffen van de verontreinigingsheffing voor directe lozingen, zeker indien de verontreinigingsheffing alleen voor bepaalde bedrijven of voor bepaalde lozingen wordt afgeschaft zonder dat daar bijvoorbeeld een bepaald milieuvoordeel - zoals de efficiënte benutting van de capaciteit van rioolwaterzuiveringsinstallaties - tegenover staat, draagt het risico in zich dat de Europese Commissie zal oordelen dat er sprake is van verboden staatsteun.

Concluderend adviseren wij de eventuele afschaffing van de verontreinigingsheffing grondig te overdenken, nu afschaffing niet in overeenstemming is met het beginsel de vervuiler betaalt en het prijsstellingsbeleid zoals de Europese Commissie dat heeft geformuleerd. De verontreinigingsheffing past ook beter bij het beginsel van de terugwinning van de kosten van waterdiensten zoals dat is opgenomen in de Kaderrichtlijn water.

Voorts kan afschaffing van de heffing voor een bepaalde groep lozers er toe leiden dat ook andere lozers zich met een aanmerkelijke kans op succes beroepen op een gelijke behandeling. Daarmee zou een einde komen aan het succesvolle financiële deel van het Nederlandse waterbeleid, dat op dit moment grotendeels in overeenstemming is met Europese verplichtingen en Europees beleid. Ten slotte bestaat er een aanmerkelijk risico dat afschaffing van de heffing voor een bepaalde selectieve groep ondernemers als verboden staatsteun wordt aangemerkt.



- ⁱ J. Jans en H. Vedder, *European environmental law*, Europa Law Publishing 2008, Groningen, p. 188.
- ⁱⁱ TK 2002-2003, 28808, nr.3, p.7.
- ⁱⁱⁱ TK 2008-2009, 30818, nr. 33.
- ^{iv} Zie: J.B. Vos en F.H. Oosterhuis, Economische instrumenten in het milieubeleid, *Milieu en Recht* 2007, p. 210.
- ^v C-72/95 Kraaijeveld Jur. 1996 I-5403
- ^{vi} J. Jans en H. Vedder, *European environmental law*, Europa Law Publishing 2008, Groningen, p. 188.
- ^{vii} Richtlijn 2006/11 van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2006 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd, PbEG 2006 L 64/52.
- ^{viii} Zie uitvoeriger H.F.M.W. van Rijswick, *De kwaliteit van water*, Kluwer 2001, p. 39 e.v.
- ^{ix} Artikel 5 lid 2 Richtlijn 2006/11/EG.
- ^x Artikel 1 lid 1 onder d Richtlijn 2006/11/EG.
- ^{xi} Richtlijn 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, PbEG (2008) L24/8.
- ^{xii} Zie H.F.M.W. van Rijswick, *De kwaliteit van water*, Kluwer 2001, p. 328.
- ^{xiii} Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité, Prijstelling als beleidsinstrument voor een duurzame benutting van de waterreserves, COM 2000 (477) def., p. 2.
- ^{xiv} COM 2000 (477), p. 8.
- ^{xv} Zie COM 2000 (477), p. 9.
- ^{xvi} COM 2000 (477), p. 11.
- ^{xvii} Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, PbEG 2000 L 327/1.
- ^{xviii} Overweging 11 en 38 van de preambule bij Richtlijn 2000/60/EG.
- ^{xix} Overweging 40 preambule bij Richtlijn 2000/60/EG.
- ^{xx} Overweging 40 preambule bij Richtlijn 2000/60/EG; zie ook Guidance document Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive 2000/60, No 1 Economics and the Environment – The Implementation Challenge of the Water Framework Directive, Policy summary, p. 7.
- ^{xxi} Artikel 11 lid 3 sub b Richtlijn 2000/60/EG.
- ^{xxii} Zie ook: H.J.M. Havekes, *Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en beweging. De institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar*, SDU 2008.
- ^{xxiii} Volgens de VEMW, een vereniging die de belangen van grootverbruikers van energie, milieu en water behartigt, zou de verontreinigingsheffing afgeschaft moeten worden, omdat deze heffing enerzijds zijn werking heeft gehad (een aanzienlijke reductie van de vervuiling van de oppervlaktewateren stimuleren) en anderzijds omdat hier geen enkele dienst tegenover zou staan (in de vorm van zuivering van afvalwater of iets dergelijks).
- ^{xxiv} Artikel 9 Richtlijn 2000/60/EG.
- ^{xxv} Zie: J.B. Vos en F.H. Oosterhuis, Economische instrumenten in het milieubeleid, *Milieu en Recht* 2007, p. 213.
- ^{xxvi} Artikel 14 Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade, OJ 2004 L 143/56.
- ^{xxvii} Zie:
<http://www.infomil.nl/asp/get.aspx?xdl=/views/infomil/xdl/page&ItmIdt=190801&SitIdt=111&VarIdt=82>.
- ^{xxviii} Artikel 5 Richtlijn 2004/35/EG.
- ^{xxix} Zie: Ch. W. Backes, H.F. van Dobben, J. Robbe en H. Dekker, *De reikwijdte van de richtlijn milieuaansprakelijkheid*, Utrecht: CELP/NILOS, 2005, p. 16. Beschikbaar op:
<http://www.uu.nl/NL/faculteiten/rebo/organisatie/departementen/departementrechtsgeleerdheid/organisatie/instituut/encentra/centrumvoorumgevingsrechtenbeleid/publicaties/Documents/Milieuaansprakelijkheidsrichtlijndef.pdf>.
- ^{xxx} Artikel 17.16 Wet milieubeheer.
- ^{xxxi} B. Hessel & A. Neven, *Staatssteun en EG-Recht*, Deventer: Kluwer 2001, p. 26.
- ^{xxxii} Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie EG moet het begrip onderneming als volgt worden gedefinieerd: “elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd”: zaak C-41/90 Höfner Jur. 1991 I-1979.
- ^{xxxiii} Steunmaatregel nr. N 157/2002 – Nederland (Vrijstelling verontreinigingsheffing C(2002)1797fin, p. 5.
- ^{xxxiv} B. Hessel & A. Neven, *Staatssteun en EG-Recht*, Deventer: Kluwer 2001, p. 39.
- ^{xxxv} Zie, bijvoorbeeld, zaak C-39/94, SFEI/La Poste, Jur. 1996, I-3547; B. Hessel & A. Neven, *Staatssteun en EG-Recht*, Deventer: Kluwer 2001, p. 48.



^{xxxvi} Zie onder andere: zaak 47/69 Frankrijk/ Commissie Jur. 1970 p. 487, C-261/01 en C-262/01 Van Calster Jur 2003 Jur 2003 I-12249. Zie ook: C-66/02 Italië/ Commissie Jur. 2005 I-10901.

^{xxxvii} C-174/02 Streekgewest Westelijk Noord-Brabant Jur. 2005 I-00085.

^{xxxviii} C-174/02 Streekgewest Westelijk Noord-Brabant Jur. 2005 I-00085.

^{xxxix} Zie ook Conclusie AG Geelhoed in zaak C-174/02 Streekgewest Westelijk Noord-Brabant Jur. 2005 I-00085, punt 44.

^{xl} Zaak 430/79 Philip Morris Holland BV Jur. 1980 2671.

^{xli} Zie: Wenke Hansen et al, *Working Paper Effluent Charging Systems in the EU Member States*, Environment Series ENVI 104 EN, Luxembourg: European Parliament 2001.

^{xlii} Wenke Hansen et al, *Working Paper Effluent Charging Systems in the EU Member States*, Environment Series ENVI 104 EN, Luxembourg: European Parliament 2001.

^{xliii} J. Jans en H. Vedder, *European environmental law, Europa LawPublishing* 2008, Groningen, p. 188.