

Beleidskader separate lozers



Versie 1.0

26 maart 2025

Inhoudsopgave

Inhoud

Hoofdstuk 1 – Achtergrondinformatie	3
Hoofdstuk 2 Wettelijk kader	4
Hoofdstuk 3 Uitgangspunten	6

Hoofdstuk 1 – Achtergrondinformatie

Op 4 februari 2025 heeft de Eerste Kamer ingestemd met het wetsvoorstel tot wijziging van de Waterschapswet, de Waterwet en de Algemene wet bestuursrecht per 1 januari 2026. Deze wijziging geeft de waterschappen meer ruimte voor het toepassen van het profijtbeginsel bij de watersysteemheffing en biedt ook meer mogelijkheden voor nieuwe ontwikkelingen en het oplossen van een aantal huidige knelpunten. Eén van de wijzigingen in het wetsvoorstel betreft het belastbaar feit van de zuiveringsheffing. Dit heeft gevolgen voor zogenaamde separate afvalwaterstromen en wordt hieronder nader toegelicht.

Separate afvalwaterstromen zijn lozingen van afvalwater die per as (tankwagen), een particulier stelsel of eigen leiding direct uitkomen op een zuiveringstechnisch werk in beheer bij het waterschap. Dus feitelijk de lozingen van afvalwater die niet via een openbaar vuilwaterriool uitkomen op een zuiveringstechnisch werk van het waterschap, maar rechtstreeks (via een lozingswerk of per as) op bijvoorbeeld een rioolgemaal, persleiding of ontvangwerk in eigendom en beheer bij het waterschap. De directe inprikkers die in eigendom en beheer zijn van de gemeenten lozen weliswaar rechtstreeks op het stelsel van het waterschap maar vallen niet onder de separate afvalwaterstromen.

Met de wetswijziging treedt een wijziging in ons belastingstelsel op voor deze groep lozers. Zij vallen hierdoor formeel niet meer onder de zuiveringstaak van een waterschap, maar het waterschap dient het behandelen van deze afvalwaterstromen te beschouwen als private dienstverlening. Daarmee wordt het noodzakelijk om als waterschap apart met deze lozers privaatrechtelijke afspraken te maken over een vergoeding voor de kosten van het ontvangen en zuiveren van dit afvalwater. Dit valt dus niet meer onder de zuiveringsheffing zoals tot en met 2025 het geval was voor deze groep lozers.

In dit beleidskader worden voor waterschap Rijn en IJssel de uitgangspunten en randvoorwaarden uiteengezet voor het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten met onze separate lozers. Hiermee willen we aan de voorkant duidelijkheid scheppen richting het bestuur, de betreffende lozers en andere stakeholders over hoe het waterschap omgaat met deze groep separate lozers.

Hoofdstuk 2 Wettelijk kader

Vanwege de wijziging van de Waterschapswet, geldt per 1 januari 2026 een ander regime voor separate lozers. In plaats van het betalen van een zuiveringsheffing voor het te lozen water, geldt dan dat afzonderlijke afspraken moeten worden gemaakt. Deze afspraken worden voortaan geregeld in het privaatrecht en niet meer volgens de publiekrechtelijke regels die gelden op het vaststellen en innen van de zuiveringsheffing. Hierdoor verandert het (juridische) speelveld voor het waterschap en moet rekening worden gehouden met onder andere de regels rond staatsteun en de mededingingswetgeving.

Definitie separate lozers

Voor deze separate afvalwaterstroom wordt de volgende definitie gehanteerd: *stroom bestaande uit stoffen, warmte, water, mengsels of voorwerpen die direct of met behulp van een werk, niet zijnde een openbaar vuilwaterriool, gebracht wordt in een zuiveringstechnisch werk in exploitatie bij een waterschap of een rechtspersoon die door het bestuur van een waterschap met de zuivering van stedelijk afvalwater is belast.*

Door opeenvolgende wetswijzigingen in het verleden is onduidelijkheid ontstaan over wat de reikwijdte van de zuiveringstaak van de waterschappen is en of separate afvalwaterstromen daar wel of niet onder vallen. De zuiveringstaak kan daardoor op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Met de wetswijziging wordt de definitie van de zuiveringstaak aangepast, artikel 1 tweede lid van de Waterschapswet.

Door deze aanpassing van de zuiveringstaak wijzigt de wet de definitie van 'afvoeren', het belastbare feit voor de zuiveringsheffing. Het gevolg hiervan is dat er voor separate afvalwaterstromen geen zuiveringsheffing (belasting) meer in rekening kan worden gebracht. Wél kunnen waterschappen voor deze afvalwaterstromen privaatrechtelijke (prijs-)afspraken maken. Dit wordt verduidelijkt in het nieuwe artikel 122d zesde lid van de Waterschapswet.

Economische activiteit

Het gevolg van deze wijziging is dat het waterschap voor de zuivering van separate afvalwaterstromen optreedt als een onderneming die economische activiteiten verricht. Het zuiveren van deze separate afvalwaterstromen behoort immers niet (meer) tot de publiekrechtelijke zuiveringstaak van het waterschap. Om deze reden dient het waterschap zich te houden aan de mededingingsregels. Er kan immers sprake zijn van concurrentie met andere (private) afvalverwerkers.

Verbod op staatssteun en Mededingingswet

Bij het zuiveren van separate afvalwaterstromen, dient het waterschap alert te zijn op staatssteun. Onder voorwaarden kan hiervan sprake zijn. Het waterschap zal eerst zelf moeten toetsen of er sprake is van staatssteun. Is er geen sprake van staatssteun of een vorm van geoorloofde staatssteun, dan dienen vervolgens de gedragsregels van de mededingingswetgeving in acht te worden genomen.

De mededingingsregels verplichten het waterschap om de volgende vier gedragsregels in acht te nemen:

1. In rekening brengen van integrale kostprijs. Het waterschap moet ten minste de integrale kosten van de activiteit in rekening brengen.
2. Verbod op bevoordeling. Het waterschap mag zijn eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen ten opzichte van concurrerende bedrijven.
3. Gegevensgebruik. Het waterschap mag de gegevens die ze vanuit zijn publieke taak verkrijgt, niet gebruiken voor economisch activiteiten die niet dienen ter uitvoering van de publieke taak.
4. Functiescheiding. Binnen het waterschap mogen medewerkers niet tegelijk bezig zijn met de economische activiteit en het uitoefenen van de bestuurlijke bevoegdheden rondom die economische activiteit.

Overeenkomst is nodig voor het direct lozen van afvalwater

Vanwege de wijziging van de wijze waarop de kosten voor het lozen van separate afvalwaterstromen moet plaatsvinden, zullen afspraken moeten worden gemaakt met de separate lozers. Deze afspraken zullen worden vastgelegd in een privaatrechtelijke overeenkomst, met inachtneming van de randvoorwaarden uit dit beleid, wetgeving en jurisprudentie.

Om te kunnen blijven lozen bij het waterschap, is een overeenkomst noodzakelijk. In deze overeenkomst verbindt het waterschap zich aan de ontvangstplicht om afvalwater van de separate lozer onder voorwaarden te ontvangen.

De overeenkomst en de verdere uitvoering van de overeenkomst wordt geregeld in het privaatrecht. Derhalve is in het geval van geschillen de burgerlijk rechter bevoegd.

Hoofdstuk 3 Uitgangspunten

De overgang naar het gewijzigde belastingstelsel heeft concrete gevolgen voor zowel de groep separate lozers als ook voor het waterschap. Tot en met 2025 betaalden deze lozers, net als alle anderen, een zuiveringsheffing waarbij zij op basis van het aantal vervuilingseenheden (VE) werden belast voor de lozing van hun afvalwater. Bij een aantal van de grootste lozers is, in overeenstemming met de geldende Europese en nationale wetgeving, een zogenaamde marktconformiteitsregeling afgesproken. Hierdoor krijgen zij een korting op hun belastingaanslag waarmee zij zich committeren om hun afvalwater niet te gaan voorzuiveren. Dit zorgt ervoor dat onze rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's) doelmatig kunnen werken en hiermee worden de maatschappelijke kosten voor al onze lozers zo laag mogelijk gehouden. Daarnaast draagt dit bij aan de duurzaamheidsdoelstellingen van het waterschap.

In de situatie vanaf 2026 vervallen zowel de zuiveringsheffing als de marktconformiteitsregelingen voor separate lozers. Hiervoor in de plaats komen privaatrechtelijke overeenkomsten waarin afspraken gemaakt worden over de voorwaarden, rechten en plichten waaronder deze lozers hun afvalwater mogen lozen richting een zuiveringstechnisch werk in beheer bij het waterschap. Het is daarmee ook geen plicht voor het waterschap om dit afvalwater te behandelen, maar een marktconforme dienst die geleverd wordt.

Omdat deze situatie nieuw is voor het waterschap worden aan de voorkant hiervoor een aantal uitgangspunten geformuleerd zodat er zoveel mogelijk uniforme afspraken gemaakt kunnen worden met deze groep lozers.

Uitgangspunt 1: Beleidsarme overgang naar de nieuwe situatie

Voorafgaand aan het wijzigen van het belastingstelsel is door de Unie van Waterschappen samen met de waterschappen gekeken naar de voorwaarden waaronder eventuele wijzigingen in wetgeving toegepast kunnen worden. Eén van de belangrijkste speerpunten hierbij was dat wijzigingen in de basis niet tot al te grote (financiële) impact voor de waterschappen en haar belastingbetalers mogen leiden.

In het verlengde hiervan gaat waterschap Rijn en IJssel waar mogelijk beleidsarm over naar de nieuwe situatie voor separate lozers. Concreet houdt dit in dat de grondslag voor de afspraken in de basis niet wijzigt. Separate lozers worden vanaf 2026, net als nu, op basis van de vigerende heffingsformule voor de zuiveringsheffing geprijsd op basis van het aantal vervuilingseenheden die zij lozen.

Daarnaast was het wettelijk al mogelijk om een aantal stoffen, die nu niet in onze heffingsformule zitten, mee te wegen in de prijsstelling bij onze (separate) lozers. Op bestuurlijk niveau is onderkend dat dit mogelijk een interessante

ontwikkeling is die aansluit op een aantal beleidsdoelstellingen van het waterschap in de komende periode (o.a. de KRW-opgave en de richtlijn stedelijk afvalwater). Het betrekken van deze stoffen in de grondslag voor de beprijzing kan impact hebben op de voorwaarden en prijsstelling voor (separate) lozers.

Gelet op de relatieve korte doorlooptijd tot inwerkingtreding vindt de uitwerking en behandeling van dit onderwerp pas plaats na 1 januari 2026. Daarmee wordt dit onderdeel vooralsnog niet direct toegepast in de beprijzing van separate lozers. Maar vindt hierover eerst een inhoudelijke verkenning, uitwerking en bestuurlijke behandeling plaats.

Uitgangspunt 2: Indien mogelijk aansluiten op bestaande afspraken/situaties

Conform uitgangspunt 1 is het de insteek om zoveel mogelijk (kosten)neutraal over te gaan naar het gewijzigde belastingstelsel.

Voor de separate lozers wil waterschap Rijn en IJssel indien mogelijk aansluiten op de bestaande situatie tot en met 2025. Dit houdt in dat privaatrechtelijke afspraken over voorwaarden, waaronder prijsstelling, in de basis zoveel mogelijk aansluiten bij de bestaande situatie voor deze lozers.

Zoals eerder al is toegelicht vallen de afspraken over marktconformiteitsregelingen die tot en met 2025 gelden hier ook onder. Daarnaast kan ook gedacht worden aan operationele afspraken over het meten, bemonsteren en analyseren van afvalwater en het betreden van terreinen. Deze zullen zoveel mogelijk gelijk worden getrokken met de huidige situatie.

Voor afspraken/voorwaarden die niet één-op-één overgezet kunnen worden, wordt gezocht naar een werkbare, juridisch houdbare en pragmatische oplossing voor beide partijen die in de privaatrechtelijke overeenkomst wordt vastgelegd.

Uitgangspunt 3: Uniforme beprijzing voor separate lozers waar mogelijk

Eén van de belangrijkste onderdelen bij het aangaan van overeenkomsten met separate lozers zijn de prijsafspraken die gemaakt worden.

Omdat het hier gaat om privaatrechtelijke afspraken treedt het waterschap op als ondernemer en levert een private dienst. Daarmee is zij, zoals in hoofdstuk 2 reeds is toegelicht, gehouden aan de wettelijke kaders voor mededinging en staatssteun. Dit houdt in dat er een marktconform tarief afgesproken dient te worden met deze lozers. Als grondslag hiervoor worden kostprijsberekeningen opgesteld om te bepalen wat de ondergrens dient te zijn waarvoor prijsafspraken gemaakt kunnen worden. Ook zal het waterschap, net als een onderneming, hier bovenop een redelijk risico-opslag en btw moeten hanteren.

Voor de aanvoer van afvalwater per as onderkennen we twee soorten stromen.

- De stroom die in de waterlijn wordt verwerkt en waar de daadwerkelijke kosten voor in rekening gebracht worden waar ook de uitgebreide

wettelijk verplichte administratieve afhandeling in rekening wordt gebracht. Waardoor het tarief hoger kan zijn dan het zuiveringstarief voor aanvoer via de gemeentelijke riolering en/of voor overige separate lozers.

- De aanvoer van afvalwater per as die verwerkt wordt in de sliblijn waar de kosten minus de opbrengsten voor de extra biogasproductie in rekening gebracht worden. Voor deze stroom kan dus zelfs een tarief ontstaan waarbij de verwervingskosten gelijk zijn aan de opbrengsten van de extra biogasproductie en er een nultarief ontstaat.

Uitgangspunt 4: Individuele beprijzing in specifieke gevallen

In een aantal gevallen is het juist wenselijk om een prijsstelling te hanteren die rekening houdt met de omvang en/of samenstelling van deze afvalwaterstromen, omdat zij een positief effect hebben op het zuiveringsproces. Uit de handreiking separate afvalwaterstromen van de Unie van Waterschappen (pagina 4):

"Het zuiveren van separate afvalwaterstromen kan om verschillende redenen gewenst zijn:

- 1. de capaciteit van de rwzi wordt beter benut;*
- 2. nuttige grondstoffen kunnen worden teruggewonnen uit het afvalwater;*
- 3. de samenstelling van het afvalwater heeft een gunstige invloed op de doelmatige werking van de rwzi, bijvoorbeeld door:*

a. de temperatuur, waardoor minder energie nodig is voor het zuiveringsproces; of

b. de aanwezigheid van bepaalde stoffen (zoals C-bronnen voor denitrificatie), waardoor minder chemicaliën aan het zuiveringsproces hoeven worden toegevoegd."

Bij het aangaan van overeenkomsten zullen bovenstaande redenen worden meegewogen in de onderliggende prijsstelling voor deze lozers. Met een aantal van deze lozers heeft het waterschap tot en met 2025 een marktconformiteitsregeling vastgesteld. Dit omdat zij op basis van de omvang van hun lozing een significante bijdrage leveren aan de doelmatige werking van onze rwzi's.

Met deze beprijzing zorgt het waterschap er voor dat deze grote lozers aangehaakt blijven en niet gaan voorzuiveren. In lijn met onze huidige beleidslijn marktconforme anti-afhaakregeling zal hierbij de ondergrens van 10.000 VE op jaarbasis gehanteerd worden voor het toepassen van een individuele prijsstelling.

Daarnaast wil het waterschap de mogelijkheid benutten om afvalwaterstromen die een positief en significant effect hebben op de werking van onze rwzi's eveneens anders te beprijzen. Voor deze afvalwaterstromen wordt het eveneens

mogelijk om deze prijsstelling te hanteren. Een bedrijf kan hiertoe een verzoek bij het waterschap indienen. Het college van dijkgraaf en heemraden bepaalt vervolgens of een bedrijf in aanmerking komt voor beprijzing op basis van haar afvalwater.

Uitgangspunt 5: Prijsafspraken op basis van voorcalculatie met een risico-opslag

In de prijsafspraken met separate lozers wil het waterschap, in lijn met de huidige zuiveringsheffing, vooraf afspraken maken over de prijsstelling. Dit gebeurt op basis van voorcalculatie. Omdat de werkelijke kosten achteraf anders kunnen uitvallen, zal hierbij gewerkt worden met een redelijke risico-opslag. Deze risico-opslag is bedoeld om dit risico te mitigeren en niet om verder winst te maken op de geleverde dienstverlening.