



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 17.07.2002

C(2002)1797fin

**Betreft: Steunmaatregel nr. N 157/2002 – Nederland
Vrijstelling verontreinigingsheffing**

Excellentie,

1. PROCEDURE

Bij schrijven van 26 februari 2002, bij de Commissie geregistreerd op 13 maart 2002, meldden de Nederlandse autoriteiten de regeling “*Circulaire voor subsidies als bedoeld in artikel 27, eerste lid, onderdeel d), van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren*” bij de Commissie aan overeenkomstig artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag. Bij schrijven van 7 mei 2002 heeft de Commissie nadere vragen gesteld over deze aanmelding, welke beantwoord werden door de Nederlandse autoriteiten bij schrijven van 7 juni 2002, geregistreerd door de Commissie op 13 juni 2002.

2. BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL

2.1 Achtergrond

In Nederland zijn 27 waterschappen belast met het kwaliteitsbeheer van regionale wateren. De taken en het gebied van een waterschap worden vastgesteld door het bestuur van de desbetreffende provincie in Nederland. Waterschappen zijn openbare lichamen en behoren tot de publiekrechtelijke rechtspersonen.

De Wet verontreiniging oppervlaktewateren, hierna te noemen “Wvo”, reguleert het kwaliteitsbeheer van Nederlandse oppervlaktewateren. Op basis van de Wvo

Zijne Excellentie de Heer J.J. VAN AARTSEN
Minister van Buitenlandse Zaken
Bezuidenhoutseweg 67
Postbus 20061
NL - 2500 - EB 's-GRAVENHAGE

stelt een waterschap een verontreinigingsheffing in. De opbrengst van deze heffingen wordt vervolgens gebruikt om alle kosten van het waterschap van maatregelen tot het tegengaan en voorkomen van verontreiniging van oppervlaktewateren te dekken. Tot deze kosten behoren voornamelijk de bouw en exploitatie van zuiveringsinstallaties, dat ongeveer 60% van de begrote kosten van de waterschappen uitmaakt. De overige 40% van het budget van de waterschappen wordt gebruikt om de uitgifte van vergunningen, monitoring, beleidvoering en sanering van vervuilde watergronden te financieren. Alle zuiveringsinstallaties van de waterschappen zuiveren afvloeien hemelwater en afvalwater van huishoudens en industrie, in overeenstemming met de *Richtlijn 91/271 van de Raad van 21 mei inzake de behandeling van stedelijk afvalwater*¹. De zuiveringsinstallaties worden niet gebruikt voor de zuivering van grondwater.

Particulieren, bedrijven en overheidsinstellingen die verontreinigd afvalwater lozen, betalen de verontreinigingsheffing. De hoogte van de belasting is afhankelijk van de vervuilingwaarde van de geloosde afvalstoffen. De vervuilingwaarde van het afvalwater wordt uitgedrukt in vervuilingseenheden. Een vervuilingseenheid vertegenwoordigt onder meer een specifieke hoeveelheid van (zware) metalen, chloriden, sulfaten en bijvoorbeeld het jaarlijks zuurstofverbruik. De vervuilingseenheid en het tarief van de heffing per vervuilingseenheid moeten voor het hele waterschapsgebied gelijk zijn. Het aantal vervuilingseenheden per huishouden of onderneming wordt bepaald door meting, monsternamen en analyse van afvalwater dat wordt geloosd op het oppervlaktewater of bij de zuiveringsinstallaties.

De heffing in zijn huidige vorm werd in 1971 ingevoerd. Ten gevolge van technische en economische ontwikkelingen hebben een aantal grote bedrijfsmatige lozers onlangs aangekondigd methoden te zullen invoeren om tot voorzuivering van hun afvalwater over te gaan alvorens het in het rioolstelsel te lozen. Deze ontwikkeling kan resulteren in de lozing van hoge volumes afvalwater met lage vervuilingwaarden.

Volgens de Nederlandse autoriteiten zal dit twee belangrijke effecten hebben waarop niet was geanticiperd:

- Het rendement van de huidige zuiveringsinstallaties van de waterschappen is gebaseerd op een bepaalde verhouding tussen de aangeboden hoeveelheid afvalwater en de organische belasting van dat water. Een grote aanvoer van verregaand voorgezuiverd afvalwater, met derhalve een lage organische belasting, verstoort die verhouding en heeft een nadelige invloed op het rendement van de installatie. In sommige gevallen kan dit leiden tot een halvering van het zuiveringsrendement.
- De afname van het aantal vervuilingseenheden van de kant van grote bedrijven zonder een toename van de kant van de overige heffingplichtigen zal leiden tot een tariefstijging voor laatstgenoemden. Indien bijvoorbeeld door grote bedrijven lage vervuilingwaarden worden geloosd, betalen zij een lagere verontreinigingsheffing. Bij een grote aanvoer van voorgezuiverd water stijgen de exploitatiekosten van de installatie echter juist, doordat de

¹ Richtlijn 91/271 van de Raad van 21 mei inzake de behandeling van stedelijk afvalwater, PB L 135 van 30.05.1991, p. 40

installatie dan minder rendement geeft (zie hierboven). Dit zal leiden tot een algemene stijging van de tarieven van de heffing. In de periode 1980-2000 is de verontreinigingsheffing met 250% gestegen, terwijl tegelijkertijd de kosten voor bedrijven van het zelf voorzuiveren van hun afvalwater slechts 40% zijn gestegen. Een hogere heffing voor verregaand voorgezuiverd afvalwater is geheel in strijd met het beginsel “de vervuiler betaalt”.

Derhalve hebben de Nederlandse autoriteiten een regeling vastgesteld om een gedeeltelijke vrijstelling van de verontreinigingsheffing voor grote lozers in te voeren.

2.2 Doel van de maatregel

Deze regeling heeft ten doel een optimale benutting van de rioolwaterzuiveringsinstallaties van de waterschappen te bewerkstelligen en kapitaalvernietiging en stijging van de verontreinigingsheffing voor alle andere lozers zoveel mogelijk te voorkomen. Daartoe zullen de waterschappen een korting op de verontreinigingsheffing verlenen om de grote lozers ervan te weerhouden hun afvalwater zelf voor te zuiveren. De maatregel zal een passende kostendeling verzekeren tussen de voor waterheffing in aanmerking komende partijen waarbij het beginsel van de-vervuiler-betaald van toepassing is.

2.3 Begunstigden

Op grond van de regeling zal steun worden verleend aan allerlei ondernemingen die grote hoeveelheden vervuild afvalwater genereren.

2.4 Criteria voor het verkrijgen van gedeeltelijke vrijstelling

De Nederlandse autoriteiten verlenen discretionaire subsidies aan bedrijven als tegemoetkoming in hun verontreinigingsheffingen. De aan een bedrijf verleende jaarlijkse subsidie mag per vervuilingseenheid niet meer bedragen dan 50% van het geldende tarief van de verontreinigingsheffing. Het bedrag van de subsidie mag bovendien per vervuilingseenheid niet meer bedragen dan het verschil tussen het tarief van de verontreinigingsheffing en de kosten van het voorzuiveren door het bedrijf zelf.

Voor steunverlening door een waterschap moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan:

A. Lozingsvolume

- Het betrokken bedrijf moet een bepaald aantal vervuilingseenheden lozen, dat minimaal 5% van de zuiveringscapaciteit van de installatie in kwestie dient te zijn, dan wel minimaal 5 000 vervuilingseenheden indien de capaciteit van de installatie meer dan 100 000 vervuilingseenheden bedraagt.
- Bovendien mag er geen alternatieve benutting kunnen worden verkregen van de capaciteit van de zuiveringsinstallatie waarvoor steun wordt verleend.

B. Voorzuivering door het bedrijf

- Alle begunstigden zullen moeten aantonen dat de kosten van het zelf voorzuiveren van het water per vervuilingseenheid lager zouden zijn dan het tarief van de verontreinigingsheffing van het waterschap in kwestie.

- Het bedrijf moet aantonen dat het in staat is de voorzuivering van zijn afvalwater waarvoor steun wordt verleend, zelf uit te voeren binnen de geldende wettelijke eisen.
- Begunstigden moeten aantonen dat zij financieel in staat zouden zijn zelf hun afvalwater te zuiveren.

Het plafond van 5% van de capaciteit van de betrokken waterzuiveringsinstallatie of 5.000 vervuilingseenheden van de vervuiler indien de capaciteit van de installatie meer dan 100.000 vervuilingseenheden bedraagt kan als volgt worden uitgelegd. Het optimaal gebruik en een goede technische werking van de zuiveringsinstallatie wordt verstoord indien door eigen zuivering van grote vervuilers de uitstoot van vervuiling aanmerkelijk afneemt. Hiertoe is een plafond van 5% gesteld. Eigen zuivering van afvalwater is echter alleen economisch interessant wanneer de totale vervuiling aanzienlijk is, dus wanneer de vervuiler een grote vervuiler is. Wanneer een zuiveringsinstallatie een relatief grote capaciteit heeft, kunnen grote vervuilers die aangesloten zijn op deze installatie wellicht niet het plafond van 5% overschrijden, zodat ze niet in aanmerking komen voor de steun. Wanneer een aantal grote verbruikers zouden beginnen met eigen zuivering zou de toelevering van vervuiling op de grote zuiveringsinstallatie toch aanmerkelijk afnemen, hetgeen kan resulteren in een negatief milieu effect met betrekking tot de kosteneffectiviteit van de waterzuivering. Daarom is er in de genotificeerde maatregel een tweede plafond opgenomen van 5.000 vervuilingseenheden indien de capaciteit van de zuiveringsinstallatie boven de 100.000 vervuilingseenheden komt.

De subsidies zullen worden verleend voor een periode van ten hoogste tien jaar. De subsidie zal worden verleend onder de voorwaarde dat het bedrijf het daarbij per kalenderjaar bepaalde aantal vervuilingseenheden op de zuiveringsinstallatie van het waterschap brengt. Het aantal door elke begunstigde te lozen vervuilingseenheden zal met het waterschap overeengekomen worden. Indien een bedrijf minder vervuilingseenheden dan de overeengekomen hoeveelheid loost, wordt de subsidie verlaagd op basis van het werkelijke aantal geloosde vervuilingseenheden. Te veel betaalde bedragen worden door het waterschap teruggevorderd.

Tenslotte verplicht de nationale regeling de waterschappen niet tot het verlenen van de subsidies. De regeling heeft de vorm van een circulaire en de waterschappen mogen er op basis van vrijwilligheid gebruik van maken.

2.5 Kosten en looptijd

De kosten van de regeling in 2002 worden op 23 miljoen EUR begroot. Voor de volgende jaren zijn nog geen bedragen gereserveerd. Volgens de Nederlandse autoriteiten is het nogal moeilijk het daadwerkelijke toekomstige gebruik van deze maatregel te schatten. De heffingen en de mogelijke subsidies zullen elk jaar opnieuw worden vastgesteld. De Commissie zal een jaarrapportage betreffende alle uitgaven ontvangen. De looptijd van de regeling is beperkt tot tien jaar.

3. MENING VAN NEDERLAND

De Nederlandse autoriteiten zijn van mening dat de onderhavige maatregel in overeenstemming is met de *communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu*², hierna te noemen “de kaderregeling”.

4. BEOORDELING VAN DE MAATREGEL

4.1 Aanwezigheid van staatssteun volgens artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag

De regeling zal niet rechtstreeks toepasselijk zijn voor alle bedrijven in Nederland, aangezien het de waterschappen vrijstaat ze al dan niet toe te passen en de regeling alleen van toepassing is op ondernemingen van een bepaalde grootte of in sectoren waar grote hoeveelheden afvalwater worden uitgestoten. Op grond van de aangemelde regeling zullen derhalve door de waterschappen (openbare lichamen) discretionaire subsidies aan een selectieve groep van bedrijven worden verleend. De financiële steun aan de begunstigde bedrijven zal hun positie versterken, hetgeen kan leiden tot een verandering van de marktvoorwaarden voor hun concurrenten. Deze versterking van de positie van de betrokken bedrijven in vergelijking met andere concurrerende bedrijven in de handel tussen lidstaten, moet worden geacht dat handelsverkeer ongunstig te beïnvloeden. Slechts bepaalde, door de bevoegde autoriteiten geselecteerde bedrijven kunnen profiteren van de regeling, die met staatsmiddelen wordt bekostigd. Artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag en artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst zijn derhalve van toepassing.

De Nederlandse autoriteiten zijn hun verplichting uit hoofde van artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag nagekomen door de regeling aan te melden alvorens haar ten uitvoer te leggen.

4.2 Verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt overeenkomstig artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag

Milieubelastingen worden gedefinieerd in punt 6, paragraaf 10 van de kaderregeling. Een belasting wordt als een milieubelasting beschouwd wanneer de belastbare grondslag voor de heffing een duidelijk negatief effect op het milieu heeft. Dit is duidelijk het geval wat betreft de verontreinigingheffing, aangezien de belastbare grondslag, te weten vervuild afvalwater, een duidelijk negatief effect heeft op het milieu. Het negatieve effect op het milieu is de directe of indirecte lozing van vervuiling op oppervlaktewater. Derhalve moet de heffing worden beschouwd als een milieubelasting zoals gedefinieerd in dit onderdeel. Voetnoot 9 van de kaderregeling refereert naar de *Mededeling van de Commissie Milieubelastingen en –Heffingen in de Gemeenschappelijke Markt*³. In de bijlage van deze mededeling wordt de verontreinigingsheffing duidelijk genoemd. De heffing dient daarom beschouwd te worden als een milieubelasting in overeenstemming met de Mededeling. De verontreinigingsheffing wordt ook direct genoemd in het rapport van het Europees Milieu Agentschap

² PB C 37 van 3.2.2001, blz. 3.

³ PB C 224 van 23.7.1997, p. 6

“Environmental Taxes: implementation and environmental effectiveness”, waar de Mededeling naar verwijst in voetnoot 8 van deze Mededeling. Daarom, in dit geval, kan de verontreinigingsheffing beschouwd worden als een milieubelasting in overeenstemming met de kaderregeling.

Ondanks het feit dat de Nederlandse autoriteiten de term ‘subsidie’ gebruiken in de Wvo is de Commissie van mening dat de genotificeerde systematiek en het economisch resultaat van de maatregel leiden tot een belastingverlaging. Daarom is afdeling E.3.2. van de kaderregeling, waarin de regels betreffende exploitatiesteun in de vorm van belastingverlagingen of -vrijstellingen worden uiteengezet, van toepassing. In punt 47 wordt bepaald dat “bij de invoering uit milieuoverwegingen van belastingen op bepaalde activiteiten, de lidstaten het noodzakelijk kunnen achten tijdelijke uitzonderingen voor bepaalde ondernemingen vast te stellen (...). Dergelijke uitzonderingen vormen in het algemeen exploitatiesteun.”

Volgens punt 51.2 van de kaderregeling zijn vrijstellingen van bestaande belastingen toegestaan wanneer wordt voldaan aan de volgende twee criteria:

Ten eerste moet de belasting een merkbaar positief effect sorteren op het gebied van de milieubescherming. In de genotificeerde maatregel is de belasting direct gerelateerd aan vervuilingseenheden, vandaar dat aan deze voorwaarde wordt voldaan.

Ten tweede, de uitzonderingen ten gunste van de begunstigde ondernemingen moeten zijn ingevoerd bij de goedkeuring van de heffing of moeten noodzakelijk zijn wegens een aanzienlijke wijziging van de economische omstandigheden die de ondernemingen in een bijzonder moeilijke concurrentiepositie plaatst. In dit laatste geval mag het bedrag van de belastingverlaging de verhoging van de kosten welke voortvloeit uit de gewijzigde economische omstandigheden, niet overschrijden. Wanneer deze kostenverhoging verdwijnt, moet de belastingverlaging eveneens worden opgeheven.

De genotificeerde uitzonderingen zijn niet ingevoerd bij de goedkeuring van de maatregel. De technologie inzake onafhankelijke waterzuivering heeft zich de afgelopen jaren echter fors ontwikkeld, zeker van het oogpunt van kosteneffectiviteit. Het tarief van de verontreinigingsheffing is in de periode 1980 tot 2000 met 250% gestegen, terwijl de kosten van het zelf voorzuiveren van afvalwater met 40% zijn gestegen. De betrokken ondernemingen zouden dus geconfronteerd worden met een bijzonder moeilijke concurrentiepositie indien zij het volledige tarief moeten betalen, terwijl hun concurrenten de mogelijkheid hebben hun zuiveringskosten omlaag te brengen door zelf hun afvalwater te reinigen. De belastingverlaging zal niet groter zijn dan de kosten welke voortvloeien van de gewijzigde economische omstandigheden, aangezien de betrokken ondernemingen moeten aantonen dat de kosten van het zelf reinigen van afvalwater, per vervuilingseenheid, lager zijn dan het tarief van het betrokken waterschap. Tevens moeten betrokken ondernemingen aantonen dat zij financieel in staat zijn zelf hun afvalwater te (gaan) reinigen. Tenslotte is de belastingverlaging beperkt tot 10 jaar en zal deze niet worden toegepast indien de kosten van zelfreiniging per vervuilingseenheid gelijk of groter zijn dan het tarief van het betrokken waterschap.

Aangezien aan de twee voorwaarden van punt 51.2 wordt voldaan, zijn de in punt 51.1 van de kaderregeling vastgestelde voorwaarden voor nieuwe belastingen zijn op analoge wijze van toepassing.

Krachtens punt 51.1, onder b), tweede streepje, van de kaderregeling kan, wanneer een lidstaat uit milieu-overwegingen een nieuwe belasting invoert in een sector of over producten waarvoor geen fiscale harmonisatie op communautair niveau heeft plaatsgevonden, een vrijstellingsbesluit voor een duur van tien jaar gerechtvaardigd zijn wanneer aan een belastingverlaging de voorwaarde wordt verbonden dat de begunstigden van de verlaging niettemin een aanmerkelijk deel van de belasting moeten betalen.

In de aangemelde regeling zal de verlaging ten hoogste 50% van de reguliere door het begunstigde bedrijf te betalen verontreinigingsheffing bedragen. De ontvangers van de steun betalen derhalve nog een aanzienlijk deel van de nationale belasting. Tenslotte is de looptijd van de maatregel beperkt tot tien jaar en heeft er op dit gebied geen fiscale harmonisatie op communautair niveau plaatsgevonden.

In het licht van het bovenstaande is de Commissie van mening dat de regeling voldoet aan de criteria om verenigbaar te worden geacht met artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag.

5. **BESLUIT**

De Commissie heeft derhalve besloten geen bezwaar te maken tegen de onderhavige maatregel omdat de steunmaatregel is toegestaan volgens artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag en artikel 61, lid 3, onder c), van de EER-Overeenkomst, aangezien zij voldoet aan de voorwaarden die zijn vastgesteld in de communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu⁴.

De Nederlandse autoriteiten worden verzocht de Commissie jaarlijks verslag uit te brengen over de tenuitvoerlegging van de steun. Veranderingen in de voorwaarden waaronder de steun wordt verleend, moeten vooraf worden aangemeld.

Ingeval deze brief vertrouwelijke gegevens mocht bevatten die niet mogen worden bekendgemaakt, wordt u verzocht de Commissie daarvan binnen 15 werkdagen vanaf de ontvangst van dit schrijven in kennis te stellen. Ontvangt de Commissie binnen de vastgestelde termijn geen met redenen omkleed verzoek, dan neemt zij aan dat u instemt met mededeling aan derden en bekendmaking van de volledige tekst van dit schrijven in de authentieke taal op internet: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids. Dit verzoek dient bij aangetekend schrijven of bij faxbericht te worden gericht aan:

Commissie van de Europese Gemeenschappen
Directoraat-generaal Concurrentie, Griffie Overheidssteun
B - 1049 Brussel
Faxnummer: +32-2-296.1242

⁴ PB C 37 van 2001, blz. 3.

Met bijzondere hoogachting,
Voor de Commissie

M. MONTI
Lid van de Commissie