

# 'GROENE' GRONDWATERBELASTING?

Marianne Schuerhoff, David Zetland, Hans-Peter Weikard \*

■ Grondwater wordt in Nederland voornamelijk onttrokken door drinkwaterbedrijven, industrie en door de landbouw. Onttrekking van grondwater beïnvloedt het grondwaterpeil. Een laag peil kan een negatief effect hebben op de natuur (verdroging), op gewassen en op de kwaliteit van grondwater gebruikt voor drinkwater bereiding. In 1995 is in Nederland de grondwaterbelasting (GWB) in het leven geroepen; met een verhoogde prijs op grondwateronttrekkingen zouden de onttrekkingen dalen. Deze belasting viel onder de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm). De naam gaf het idee dat het hier om een 'groene' maatregel ging, maar de belasting had eveneens het doel om jaarlijks een bepaalde opbrengst voor de overheidskas te halen. In 2012 is de GWB afgeschaft.

■ Zowel in de keuze van de belasting als in het ontwerp en uiteindelijk ook de afschaffing heeft een andere regeling een bepalende invloed gehad: de provinciale grondwaterheffing, die sinds 1986 bestaat en nog steeds in werking is. De GWB was een rijksbelasting met uniforme tarieven voor het hele land, de opbrengst hiervan kwam in de schatkist, en was niet geoormerkt en aan een specifiek doel besteed. De provinciale grondwaterheffing daarentegen is een bestemmingsheffing die besteed wordt aan het beheer van het grondwater, aan onderzoek, administratie en het compenseren voor gederfde inkomsten van boeren. Deze heffing mag niet meer dan kostendekkend zijn. De provincies kunnen hun eigen tarieven en vrijstellingen bepalen op grond van de provinciale omstandigheden. In dit artikel wordt de spanning omschreven tussen de twee doelen van een 'groene' belasting: genereren van opbrengsten voor de overheid versus positieve milieu-effecten. De opbouw is als volgt: Eerst zal de achtergrond van de GWB besproken worden. Vervolgens worden de effecten op een rij gezet, zowel de financiële effecten als de milieu-effecten. Daarna komt het proces rond de afschaffing aan bod, en als laatste volgt de conclusie.

## Achtergrond

Ten opzichte van oppervlaktewater is grondwater een aantrekkelijke bron vanwege de hoge en constante kwaliteit. Er zijn verschillende bedrijfstakken die grondwater onttrekken, zoals geïllustreerd in de tabel op de volgende pagina.

Boeren onttrekken grondwater om gewassen te irrigeren of om vee te drenken. De industrie gebruikt grondwater in productieprocessen als grondstof, voor koeling of spoelen. Als drinkwater heeft grondwater relatief weinig behandeling nodig, en is daarom een gewilde bron. Vanwege de vele bodemtypen in Nederland kan de grondwatersituatie lokaal verschillen.

De keuze voor de GWB had twee belangrijke oorzaken: ten eerste was er een extra 'gat' in de begroting ontstaan nadat de accijns op olie niet verder werd verhoogd zoals was beoogd. Ten tweede had het kabinet de wens om dit gat op te vullen met een 'groene' belasting. Het eerste aspect zorgde voor urgentie in de besluitvorming, het tweede aspect bepaalde de hoek waarin gezocht werd naar een oplossing. Het idee van een groene belasting is dat enerzijds geld wordt opgehaald en anderzijds

---

\* **Marianne Schuerhoff**, Voorheen student Wageningen Universiteit, MSc Internationale ontwikkelingsstudies.  
**David Zetland**, Wageningen Universiteit, Environmental economics and natural resources group.  
**Hans-Peter Weikard**, Wageningen Universiteit, Environmental economics and natural resources group.

(mln. m <sup>3</sup> )	Leidingwater	Ongezuiverd grondwater	Ongezuiverd oppervlaktewater
Huishoudens	788	n/a	n/a
Landbouw, bosbouw en visserij	48	52	23
Delftstoffenwinning	3	0	1
Industrie	181	171	3314
Energiebedrijven	3	2	9045
Drinkwaterbedrijven	0	762	490
Overig	70	1	430
Totaal	1093	988	13303

Tabel 1.

### Gebruik van leidingwater en onttrekking van ongezuiverd water per bron in mln. kubieke meters in 2008<sup>1</sup>

'ongewenst' gedrag wordt ontmoedigd door een verhoogde prijs. Dergelijke win-win-belastingen werden populair in de jaren 90<sup>2</sup>. De GWB werd eerst voorgesteld in combinatie met een belasting op pesticiden en voedsel. Maar vanwege de sterke landbouwlobby werden deze plannen niet doorgevoerd<sup>3</sup>. De GWB was een initiatief van een linkse partij en werd gepresenteerd als onderdeel van een beleid om de belastingdruk te verleggen naar milieubelastende activiteiten<sup>4</sup>. Ook het bestaande administratiesysteem van de provinciale grondwaterheffingen maakte het makkelijker de GWB in te voeren. Uiteindelijk is de GWB tegelijkertijd met de afvalstoffenbelasting ingevoerd. De GWB zou jaarlijks 111 miljoen euro<sup>5</sup> op moeten brengen en is in januari 1995 in werking getreden<sup>6</sup>.

## Ontwerp

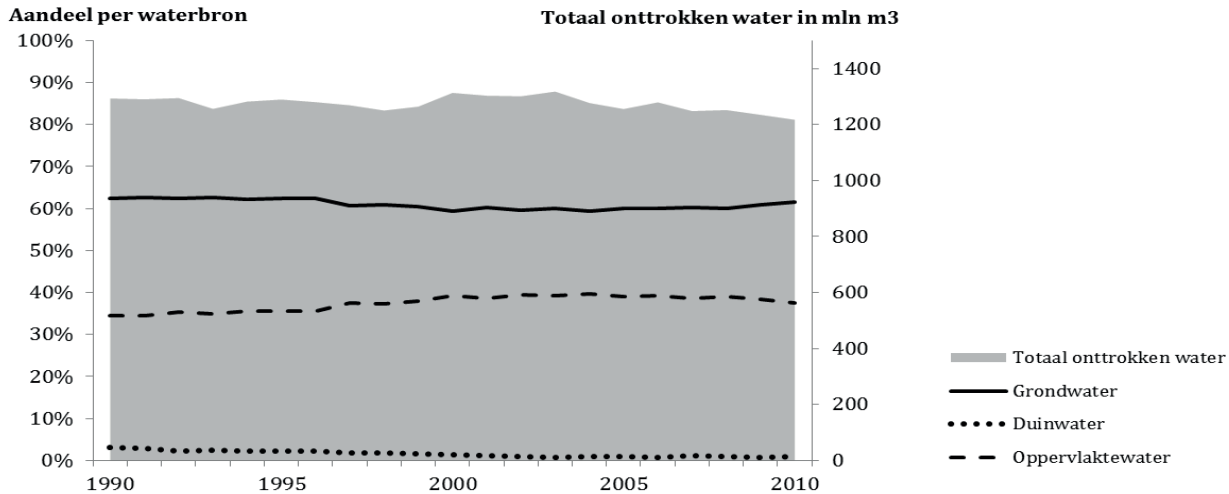
Om de uiteindelijke werking van de GWB te begrijpen is het van belang om het ontwerp van de belasting te kennen. De invoering van de GWB ging relatief snel. Zowel drinkwaterbedrijven als de industrie hebben pogingen gedaan om verlaagde tarieven te krijgen. Omdat de industrie, zoals papierindustrie en recycling, al investeringen deden in het kader van het waterbesparingsplan kregen zij de eerste jaren verlaagde tarieven. De drinkwaterbedrijven betaalden het volle tarief. De GWB werd geheven per onttrokken kubieke meter zoet grondwater. Het normale tarief van de GWB (gemiddeld 17,3 eurocent over alle jaren<sup>7</sup>) was het tienvoudige van het gemiddelde tarief van de provinciale grondwaterheffingen (0,9 -2,8 eurocent per kubieke meter in 2010<sup>8</sup>). Onttrekkers waren verplicht om een administratie bij te houden, een gevalideerde meter te gebruiken en hun onttrekkingen aan te geven. Dit werd gecontroleerd met audits<sup>9</sup>. Vanaf het begin is er een vrijgestelde hoeveelheid geweest die een houder mag onttrekken. Ook waren er diverse vrijstellingen, zoals bijvoorbeeld voor het gebruik van noodvoorzieningen en gesloten energiesystemen<sup>10</sup>. In eerste instantie waren ook alle houders van pompen met lage capaciteiten vrijgesteld. Na twee jaar werd de belasting geëvalueerd en het bleek dat houders meerdere

pompen met lage capaciteit hadden geïnstalleerd om de belasting te ontduiken<sup>11</sup>. Daarna werd het totaal van de capaciteit van alle pompen van één houder belast. In 2006 werd een andere wijziging in de wet doorgevoerd, die effectief alle onttrekkingen voor landbouwdoeleinden vrijstelde, zodat de landbouw vanaf dat jaar geen GWB meer betaalde.

## Financiële en milieu-effecten

De gevolgen van de GWB zijn moeilijk te isoleren van de effecten van andere regelingen, zoals de al langer bestaande provinciale grondwaterheffing. De effecten zijn tweeledig: een financieel effect en een milieu-effect.

Onder de financiële effecten valt de opbrengst van de belasting. De belasting heeft alle jaren de geplande opbrengst opgehaald<sup>12</sup>. De verdeling van de lasten van de GWB (distributieve effecten) werd echter wel als een probleem ervaren, voornamelijk door de drinkwaterbedrijven. De drinkwaterbedrijven betaalden zo'n 80-90% van de GWB en hoewel ze dit konden doorbelasten aan de afnemers van drinkwater, bedrijven en huishoudens in de gehele economie, ervoeren ze dit als onrecht. De GWB was bedoeld om 'ongewenst' gedrag te beperken, maar de drinkwaterbedrijven hebben een aanzienlijk belang in het onderhouden van hun waterwingebieden en vinden dan ook dat zij niet het leeuwendeel van de GWB zouden moeten betalen. De kosten van de GWB zorgde ervoor dat de kosten voor het zuiveren van grondwater en oppervlaktewater ongeveer gelijk werden<sup>13</sup>. Hiermee was het dus niet langer veel goedkoper om drinkwater te maken van grondwater. Drinkwaterbedrijven zijn iets minder grondwater gaan onttrekken, zoals te zien is in afbeelding 1 (pag.38). Na 1995 werd er naar verhouding ongeveer 5% meer oppervlaktewater gebruikt door de drinkwaterbedrijven. De totale hoeveelheid onttrokken water is ook afgenomen, zoals te zien in het vlak in afbeelding 1. Dus hoewel het effect van de GWB op de onttrekkingen van de drinkwaterbedrijven niet direct bepaald kan worden, zijn de drinkwaterbedrijven relatief wel minder grondwater gaan gebruiken. In dat opzicht heeft de belasting zijn doel behaald.



Afbeelding 1.

**Aandeel per waterbron gebruikt door drinkwaterbedrijven sinds 1990.**

**In 1995 is de belasting ingevoerd<sup>14</sup>**

Behalve de drinkwaterbedrijven is ook de industrie relatief iets minder grondwater gaan onttrekken, maar deze trend was al ingezet voordat de GWB in 1995 in werking ging, onder andere door regels van de overheid. Voor de meeste bedrijven is het watergebruik niet de grootste kostenpost en er was daarom een klein effect te verwachten<sup>15</sup>.

Het gemiddelde watergebruik per persoon per dag voor huishoudens neemt sinds 1990 af<sup>16</sup>. Door de GWB werd de waterrekening per persoon per jaar ongeveer een tiende hoger. Maar ook hier zijn algemene trends zoals waterbesparende technologieën en toenemend bewustzijn waarneembaar, zodat het afzonderlijke effect van de GWB niet duidelijk is.

De milieu-effecten zijn lastiger na te gaan. In de eerste plaats dat grondwaterstanden niet alleen door onttrekkingen beïnvloed worden maar ook bijvoorbeeld door de weersomstandigheden. Daarnaast zijn hogere of lagere grondwaterstanden niet één-op-één te vertalen naar een 'betere' grondwaterconditie. Dit komt ook omdat boeren bijvoorbeeld lagere waterstanden willen dan doorgaans geschikt is voor de natuur. Er is dus geen directe link tussen onttrekkingen en grondwaterconditie. Daarnaast is de GWB een uniform instrument terwijl de grondwatercondities en behoeften lokaal verschillen. De vrijstellingen maken het ook lastiger om de effecten van de GWB na te gaan. In de derde plaats stelde de GWB geen concreet doel voor de vermindering in onttrekkingen noch een specifieke grondwaterconditie. Dit maakt het onmogelijk om te zeggen dat een doel behaald is. Andere redenen zijn de interactie-effecten met andere maatregelen zoals de provinciale grondwaterheffingen, het waterbesparingsplan en technologische ontwikkelingen. Feit is dat de waterefficiëntie ruim voor de invoering van de GWB al toenam<sup>17</sup>.

**Het einde van een belasting**

Ten tijde van de invoering werd gezegd dat de GWB een voordelige kosten-baten ratio had voor de overheid<sup>18</sup>, verder werd aangenomen dat de invoering een positief effect zou hebben op het milieu, en daarnaast werd de invoering vergemakkelijkt door het bestaan van de provinciale grondwaterheffingen. Ook bij de eerste evaluatie in 1997<sup>19</sup> en een tweede evaluatie in 2007<sup>20</sup> werden de kosten voor de GWB relatief laag genoemd. Toch werd in 2010<sup>21</sup> de belasting arbeidsintensief genoemd, en op basis van dit rapport werd een jaar later voorgesteld om de belasting af te schaffen, wat paste in het Belastingplan 2012, dat de uitvoeringskosten van de Belastingdienst wilde terugdringen. Wat vooral opvalt is dat in het Belastingplan 2012<sup>22</sup> de volgende argumenten worden gebruikt om de afschaffing te motiveren: de belasting is arbeidsintensief, de provinciale grondwaterheffingen waarborgen het grondwatermilieu voldoende en de milieu-effecten van de belasting zijn minimaal. Deze laatste argumenten zijn vrijwel het omgekeerde van de redenering die gebruikt werd om de belasting in te voeren.

Er kunnen een aantal lessen getrokken worden uit de geschiedenis van de GWB. Ten eerste is het van belang om gedrag en (vermeende) effecten te monitoren voor en na de invoering van beleid. Ten tweede is het van belang om de interactie met bestaande maatregelen na te gaan; dit kan zowel positieve als negatieve effecten hebben op de uitwerking van een voorgestelde maatregel. Hierop voortbouwend is de derde les: ga na bij wie de last van een maatregel uiteindelijk terecht komt. Partijen die zich onterecht behandeld voelen kunnen gaan protesteren. Ten vierde zou een maatregel onder een 'groene' noemer ook voldoende aandacht moeten besteden aan groene uitkomsten; het is niet aan

te bevelen om een maatregel groen te noemen louter om de implementatie te bespoedigen. Om een ‘groene’ belasting zoals deze daadwerkelijk groen te laten zijn zou de discussie in de politiek moeten gaan over de onderliggende grondwaterproblemen. In dit geval over verdroging, maar ook over grondwaterkwaliteit. De vraag zou dan moeten zijn of een belasting het juiste instrument is om deze problemen op te lossen. Aan de andere kant, als voor een belasting gekozen wordt om geld op te halen, moet er over gedacht worden of het de moeite waard is om deze ‘groen’ te noemen wanneer er weinig aandacht besteed wordt aan het waarborgen van de milieu-effecten. ■

#### ABSTRACT ‘GREEN’ GROUNDWATER TAX?

The Dutch groundwater tax was implemented in 1995 and abolished at the end of 2012. The tax served multiple purposes; raising money, shifting the tax burden away from income and benefitting the environment by reducing groundwater abstractions. The influence of existing policies, and specifically the interaction with the provincial groundwater fees compromised the results. Based on an in-depth case study, we show how the groundwater tax did not, and could not, sufficiently serve both goals: though the Dutch groundwater tax was labelled as a ‘green’ tax, it was more a revenue generating tax, than a tax aiming at changing behaviour. The main lessons learned concern the importance of monitoring, context and incidence of a tax. In sum, when designing a tax one should try to ensure that a green tax is green in both name and effects.

#### KEY WORDS AND PHRASES:

Green tax, groundwater, Pigouvian tax, fiscal policy, regulation, double dividend.

- 1 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2013, Statline.cbs.nl: Macro-economie; Milieurekeningen, Watergebruik, bezocht op 28-02-2013, Den Haag.
- 2 P. Ekins en S. Speck, 2011, Environmental tax reform (ETR): a policy for green growth, Oxford University Press, Oxford.
- 3 J. van der Vaart, 1992, Hogere milieubelasting op grondwater: onzorgvuldig voorstel. Trouw, 8-8-1992.
- 4 W. Vermeend en J. van der Vaart, 1998, Greening taxes: the Dutch model: Ten years of experience and the remaining challenge; Kluwer, Deventer; en Eerste Kamer der Staten-Generaal, 1994, Wijziging van de wet belastingen op milieu-grondslag in verband met het aanbrengen van een permanente verfijning alsmede twee tijdelijke verfijningen, Den Haag.
- 5 245 miljoen gulden, koers 1 januari 2009 van 2.2 gulden voor 1 euro.
- 6 Vermeend en van der Vaart, *ibid.*.
- 7 P. Geudens, 2011, cijfers waterwinning 1999-2010, Rijswijk.
- 8 Vewin, 2012, Drinkwaterstatistieken 2012, de watercyclus van bron tot kraan. Vewin, Rijswijk.
- 9 Ecotec, 2001, Study on the Economic and Environmental implications of the Use of Environmental Taxes and Charges in the EU and its Member States. Final Report. Birmingham/ Brussels; en Milieubelastingen Team, 2012, Cijfers: Grondwaterbelasting 2005-2011, Anhem.
- 10 H. Spaermon, E. Borghols en P. Donders, 2009, Milieu en fiscus, Kluwer, Deventer.
- 11 IWACO, 1997a, Deelrapportage Uitvoerbaarheid en economische effecten: Evaluatie wet belastingen op milieugrondslag, Rotterdam.
- 12 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2012, Statline.cbs.nl: Milieurekeningen: opbrengst milieubelastingen en –heffingen, Den Haag.
- 13 Accenture, 2010, Reflections on Performance 2009, Benchmarking in the Dutch drinking water industry, Almelo.
- 14 Geudens, *ibid.*.
- 15 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2012, Statline.cbs.nl:Natuur en milieu: water: waterverbruik: waterverbruik bedrijven 1962-2001, Den Haag; en IWACO, 1997a, *ibid.*.
- 16 C. Graveland en K. Baas, 2013, Watergebruik steeds efficiënter, Den Haag.
- 17 C. Graveland en K. Baas, 2011, Savings in groundwater and tap water use, Den Haag.
- 18 W. Vermeend, 2011, persoonlijk gesprek.
- 19 IWACO, 1997b, Deelrapportage milieu-effecten grondwaterbelasting: Evaluatie wet belastingen op milieugrondslag, Rotterdam.
- 20 Interdepartementale Werkgroep Grondwaterbelasting, 2007, Grondwaterbelasting nader bezien: Aspecten verbonden aan overheveling van de grondwaterbelasting naar een provinciale bestemmingsheffing en aan afschaffing van de grondwaterbelasting, Den Haag.
- 21 Werkgroep 16, 2010, Uitvoering belasting- en premieheffing: Rapport brede heroverwegingen, Inspectie der Rijksfinanciën, Den Haag.
- 22 Ministerie van Financiën, 2011, Belastingplan 2012, Wetsvoorstel en memorie van toelichting, Den Haag.