

Voortzetting anti-afhaakregeling met marktconformiteitstoets

Portefeuillehouders: Vincent Lokin en Rogier van der Sande / Stellers: Marianne Krug en Wijnand Dekking

Hamerstuk (besluitvormend)

Gevraagd besluit

De CBCF wordt gevraagd om:

1. kennis te nemen van het verslag van de afstemming met de Europese Commissie (hierna: EC) inzake de subsidie doelmatige werking zuiveringsinstallaties (hierna: anti-afhaak-regeling) en het daarop gebaseerde advies om de anti-afhaakregeling voort te zetten in de vorm van een regeling die uitgaat van marktconformiteit (notitie Houthoff, bijlage CBCF 23-57b);
2. kennis te nemen van de nadere uitwerking die heeft plaatsgevonden in de vorm van een model regeling (bijlage CBCF 23-57c), een handreiking met rekenformat (bijlagen CBCF 23-57d en e) en het standaard dossier (bijlage CBCF 23-57f);
3. te besluiten om de anti-afhaakregeling voort te zetten als marktconforme regeling, waarbij de waterschappen streven naar uniforme toepassing op de wijze zoals beschreven in de documenten die onder punt 2 worden genoemd;
4. ten aanzien van het rekenformat te bepalen dat dit bij toepassing van de regeling door een waterschap verplicht wordt getoetst door een extern bureau.

De kern van het advies

Aanleiding

In de Ledenvergadering van december 2020 is besloten dat de Unie van Waterschappen zich moet inzetten voor behoud van de anti-afhaak-regeling. Over de sindsdien geboekte voortgang en ontwikkelingen bent u op de hoogte gehouden.¹ Inmiddels zijn de mogelijke routes tot behoud nader verkend en heeft afstemming met een delegatie van de Europese Commissie (EC) plaatsgevonden. Op basis hiervan is extern advies ingewonnen om de regeling anders voort te zetten en heeft een nadere uitwerking hiervan plaatsgevonden, zodat hierover besluitvorming door de waterschappen kan plaatsvinden.

Belang

Met de anti-afhaakregeling kunnen waterschappen voorkomen dat grote bedrijven uit kostenoverweging zelf gaan zuiveren en dus (geheel of gedeeltelijk) afhaken van de collectieve zuivering van de waterschappen. Collectieve zuivering kan om meerdere redenen gewenst zijn. Bijvoorbeeld om de maatschappelijke kosten laag te houden (voorkomen tariefstijging), duurzaamheidswinst te behalen of om milieudoelstellingen te borgen.

In het verleden is de regeling aangemerkt als staatssteun en is goedkeuring bij de EC gevraagd voor toepassing van de regeling. De huidige goedkeuring loopt tot eind 2023. Dat betekent dat subsidies op basis van de huidige regeling uiterlijk per eind 2023 beëindigd moeten worden.

Op basis van het uitgevoerde onderzoek en de afstemming die recentelijk heeft plaatsgevonden met een delegatie van de EC is gebleken dat de regeling op alternatieve wijze vervolgd kan worden, waarbij een uitdrukkelijk aandachtspunt is dat de waterschappen de anti-afhaakregeling op deze wijze uniform toepassen.

¹ In de ledenbrief van 6 december 2022 kenmerk 120792 EL zijn de achtergronden en inzet samengevat.

Context

In opdracht van de Unie heeft extern bureau Economisch Bureau Amsterdam ("EBA") onderzocht of de marktconformiteit van de anti-afhaakregeling kan worden onderbouwd. EBA heeft daartoe de zogenaamde MEO-toets uitgevoerd². Voor deze toets heeft EBA de kostenstructuur van 6 rwzi's onderzocht die anti-afhaakovereenkomsten met industriële lozers hebben. De onderzochte rwzi's vertegenwoordigen 8 van de 16 industriële partijen die in 2021 gebruik maakten van de anti-afhaakregeling. EBA heeft op basis van het theoretische en empirische onderzoek van de anti-afhaakregeling geconcludeerd dat deze voldoet aan het MEO-beginsel.

Deze conclusies van EBA zijn samen met een begeleidende notitie (aangeduid als 'non-paper') voorgelegd aan de delegatie van de EC. In de non-paper is op basis van het MEO-rapport van EBA juridisch beargumenteerd dat de anti-afhaakregeling niet resulteert in staatssteun.

Op basis hiervan heeft recentelijk een afrondend overleg met de delegatie van de EC plaatsgevonden. De delegatie heeft in de bespreking aangegeven dat de waterschappen een goed verdedigbare 'case' hebben, maar geen mogelijkheden te zien om dit formeel vast te leggen. Dit betekent dat de marktconformiteitstoets weliswaar goed onderbouwd is, maar dat door de EC niet uitgesloten kan worden dat een geval door een private partij bestreden wordt. Daarnaast heeft de delegatie van de EC nog een andere mogelijkheid geopperd.

Op basis van de uitkomsten van deze bespreking en een beoordeling van de twee mogelijkheden heeft extern bureau Houthoff (concept-)advies uitgebracht (bijlage CBCF 23-57b) en geadviseerd om de anti-afhaakregeling voort te zetten als marktconforme regeling. Dit heeft als belangrijk voordeel dat de continuïteit en stabiliteit van de anti-afhaakregeling is gewaarborgd, doordat deze niet langer afhankelijk is van de goedkeuring van de EC. Daarbij geldt als nadrukkelijk aandachtspunt dat alle waterschappen de regeling uniform toepassen volgens de kaders die ook aan de delegatie van de EC zijn voorgelegd. Om waterschappen hierbij te ondersteunen heeft een nadere uitwerking van de toepassing plaatsgevonden in de vorm van een model regeling (bijlage CBCF 23-57c), een handreiking met rekenformat (bijlagen CBCF 23-57d en e) en het standaard dossier (bijlage CBCF 23-57f).

Externe toetsing ingevuld rekenformat

Ten aanzien van het bij de handreiking ter beschikking gestelde rekenformat geldt dat aan de Uniewerkgroep Bedrijfsvoering, Digitalisering en Dienstverlening (WBDD) ter advisering aan uw commissie expliciet de vraag is voorgelegd of het wenselijk is om dit in alle gevallen extern te laten toetsen. Het is mogelijk dat bijvoorbeeld EBA altijd een toetsing doet op basis van de door waterschappen ingevulde gegevens. Een verplichte externe toetsing kan een extra waarborg zijn voor de juiste toepassing. Daar staat tegenover dat het een extra processtap is die ook kosten met zich brengt.

De WBDD heeft op 25 augustus jl. aangegeven dat de waterschappen zouden moeten afspreken dat zij altijd een externe toets moeten doen, mede vanuit het argument dat als één waterschap hiermee negatief in de publiciteit komt, dit afstraalt op alle waterschappen en dus ook op de waterschappen die de regeling helemaal niet toepassen. De werkgroep is verder van mening dat ook deze externe toets zo uniform mogelijk moet plaatsvinden. Vanuit dit laatste kan de werkgroep zich voorstellen dat de waterschappen die de regeling toepassen samen een raamovereenkomst met één bureau gaan afsluiten.

Risico's

In de notitie van Houthoff (bijlage CBCF 23-57b) zijn de risico's beschreven. De belangrijkste zijn:

- De regie voor toepassing van de anti-afhaakregeling komt volledig bij de waterschappen te liggen. De kans op klachten over de voortzetting van de anti-afhaakregeling lijkt zeer beperkt indien alle waterschappen de regeling op dezelfde wijze toepassen. Indien toch op enig moment een klachtenprocedure gestart zou worden, kan dit - zoals ook bij de bestuurlijke aandachtspunten geschetst - mogelijk negatief afstralen op de waterschappen.

² MEO staat voor Market Economy Operator beginsel. Om te bepalen of een decentrale overheid marktconform handelt, moet aan dit beginsel worden getoetst. Aan de hand van het MEO-beginsel moet nagegaan worden of een particuliere investeerder in soortgelijke omstandigheden hetzelfde zou hebben gehandeld.

- Indien de EC op basis van een klachtenprocedure onverhoopt toch zou concluderen dat de regeling ongeoorloofde staatssteunaspecten bevat, moeten de betreffende subsidies worden teruggevorderd. Het financiële risico bij een eventuele terugvordering ligt bij het bedrijfsleven. Bij een juiste toepassing van de anti-afhaakregeling is het echter niet aannemelijk dat dit risico zich daadwerkelijk voordoet.

Bestuurlijke aandachtspunten

- Het is niet uit te sluiten dat in de toekomst bij de EC toch een klacht wordt ingediend over de (toepassing van de) anti-afhaakregeling. Waterschappen kunnen hierdoor (politiek) extra in de belangstelling komen te staan, waarbij de toonzetting mogelijk negatief is. Het is daarom van belang dat de anti-afhaakregeling zoveel mogelijk uniform en in lijn met de voorliggende uitwerking wordt toegepast en het bijgevoegde standaard dossier beschikbaar is om bij vragen te overleggen.

Overige aandachtspunten

De bijlagen bij deze notitie zijn voordat ze aan de WBDD en uw commissie zijn voorgelegd, beoordeeld door een aantal medewerkers van de meest betrokken waterschappen. Uit deze ronde zijn enkele punten naar voren gekomen die relevant zijn om in deze notitie te vermelden.

Mate van uniformiteit van de vormgeving van de subsidieregeling

- De modelregeling biedt enige ruimte om waterschapsspecifieke aanvullende eisen te stellen aan het verlenen van de anti-afhaaksubsidies (zie art. 5 lid 1 sub d van de modelregeling). Daarnaast voorziet de modelregeling in de situatie waarin wordt afgeweken van de standaard looptijd van de anti-afhaaksubsidie (en anti-afhaakovereenkomst) van 5 jaar (art. 7 lid 3 modelregeling).
- De Unie ontraadt andere afwijkingen, aangezien deze afbreuk doen aan de uniformiteit van de voortzetting van de anti-afhaaksubsidies. Afwijking van de modelregeling vergroot het risico dat de anti-afhaaksubsidies verleend onder afwijkende voorwaarden niet voldoen aan de marktconformiteitsvoorwaarden en resulteren in (onrechtmatige) staatssteun.

Uniformiteit keuze externe deskundigen ten behoeve van de consistentie

- Vanuit verschillende waterschappen is aangedrongen op het werken met dezelfde externe deskundigen om de consistentie te bewaken.
- De modelregeling bevat diverse aspecten waarvoor externe deskundigen/adviseurs kunnen worden ingeschakeld:
 1. Het afgeven van een offerte of een onderbouwing van de kosten die grote lozers maken voor het zelf (voor)zuiveren van het afvalwater (zie art. 5 lid 2 modelregeling);
 2. De validatie van de eigen kosten van de rwzi van de waterschappen en/of de validatie van het ingevulde EBA-format (zie art. 6 lid 1 modelregeling en Handleiding, hoofdstuk 4, §3);
 3. Een separate marktconformiteitstoets op de individuele overeenkomst en bijbehorende subsidie, bij afwijking van de duur van de overeenkomst en subsidieverlening (zie art. 7 lid 3 modelregeling) of een zekerheidshalve toetsing van de subsidie conform de modelregeling.
- Ten aanzien van de in te schakelen deskundigen voor onderdeel 1 kan de consistentie worden gewaarborgd door voortzetting van de bestaande relaties met deskundigen die de waterschappen hebben ingeschakeld voor de kostenonderbouwing onder de huidige anti-afhaakregeling.
- Ten aanzien van de deskundige ten behoeve van onderdeel 2 kan de eigen accountant van de waterschappen de kosten van de rwzi en/of het ingevulde EBA-format valideren. De validatie van het EBA-format kan ook aan EBA worden voorgelegd. EBA zal echter niet de onderliggende kosten van de rwzi kunnen valideren, maar uitgaan van de juistheid daarvan.
- Ten aanzien van de deskundige ten behoeve van onderdeel 3 is de Unie van oordeel dat de consistentie met het eerdere marktconformiteitsonderzoek het beste kan worden gewaarborgd door EBA in te schakelen voor een eventuele separate marktconformiteitstoets van individuele subsidies.



Besproken in

- Dit voorgenomen besluit is besproken in een directeurenoverleg met een aantal (secretaris)-directeuren van waterschappen die op dit moment gebruik maken van de regeling³.
- Op 25 augustus jl. heeft de WBDD ingestemd met (alle documenten met betrekking tot) de marktconforme regeling. De WBDD adviseert uw commissie dan ook om hiermee akkoord te gaan.

Vervolg

Na de besluitvorming door uw commissie zal het Uniebureau de waterschappen met een ledenbrief over de regeling en informeren.

In de onder 'Overige aandachtspunten' in deze notitie benoemde beoordelingsronde zijn vanuit de waterschappen enkele punten genoemd die nader zouden moeten worden uitgewerkt. Op dit moment is hier nog geen invulling aangegeven, enerzijds omdat deze buiten de opdracht aan Houthoff vallen en anderzijds omdat er onvoldoende voorbereidingstijd voor een uitwerking door het Uniebureau was. Deze punten zullen in de komende periode worden opgepakt. Het gaat om een zo veel mogelijk uniforme insteek met betrekking tot:

- de toepasselijkheid van de inspraak- en participatieverordening op de verlening van de anti-afhaaksubsidies;
- hoe om te gaan met verzoeken om informatie ten aanzien van de verlening van anti-afhaaksubsidies op grond van de Wet open overheid;
- de (wijze van) bekendmaking van de subsidiebeschikkingen en de rechtsbeschermingsmogelijkheden.

Als waterschappen kiezen om de anti-afhaakregeling voort te zetten als marktconforme regeling, dan zullen zij op basis van de aangereikte handvatten de regeling conform het model moeten vaststellen en subsidies aan bedrijven volgens dit kader (opnieuw) moeten vormgeven, onderbouwen en vaststellen.

³ In het bijzonder zijn Waterschap Aa en Maas en Waterschap Rijn en IJssel hierbij betrokken.