

Zitting 1979–1980

15 937

Wijziging van de Afvalstoffenwet (Stb. 1977, 455) en de Wet geluidhinder (Stb. 1979, 99) inzake heffingen

Nr. 5

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 22 april 1980

De leden van de fracties van de P.v.d.A., de V.V.D. en D'66 hebben opmerkingen gemaakt over de relatie tussen het wetsontwerp en de Nota milieuheffingen. Waarom is – zo vroegen de leden van de fracties van de P.v.d.A. en de V.V.D. – het wetsontwerp ingediend voordat de behandeling van de nota door het parlement is afgerond?

Bij de voorbereiding van heffingenbesluiten in het kader van de uitvoering van de Afvalstoffenwet en de Wet geluidhinder zijn enkele problemen naar voren gekomen, welke de beoogde aansluiting van deze heffingen bij bestaande systemen van heffing en invordering niet zonder meer mogelijk maken. Bedoelde heffingen strekken ertoe te voorzien in de nodige middelen ten einde kosten van maatregelen van de overheid ten aanzien van auto-wrakken enerzijds en geluidhinder anderzijds te bestrijden. In het belang van de uitvoering van het beleid op deze terreinen is het wetsontwerp reeds vóór de afronding van de behandeling van de nota bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt. Zowel bij de behandeling van de begroting 1978 als in de memorie van toelichting bij de begroting 1979 heb ik aan de toezegging tot het uitbrengen van een nota inzake heffingen de voorwaarde verbonden dat inwerkingtreding en uitvoering van de milieuhygiënische wetgeving door de nota niet mag worden vertraagd.

Het wetsontwerp behelst niet – zoals de leden van de V.V.D.-fractie opmerkten – een gedetailleerde wetstechnische uitwerking van de in de nota geformuleerde uitgangspunten. Het belangrijkste element van het wetsontwerp betreft het oplossen van enkele problemen in verband met het – op het gebied van heffing en invordering – aansluiten van milieuheffingen bij bestaande rijksbelastingen. De regeling daarvan is opgezet volgens de lijnen zoals die in de nota zijn aangegeven. Inmiddels is de Nota milieuheffingen door de Tweede Kamer behandeld. De behandeling heeft mij geen aanleiding gegeven in het wetsontwerp wijzigingen voor te stellen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen waarom de wijziging van de Afvalstoffenwet en de wijziging van de Wet geluidhinder in één geheel zijn ondergebracht.

De reden hiervoor is dat de wijziging van de beide wetten hetzelfde onderwerp betreft, te weten het regelen van de mogelijkheid tot het aansluiten van heffingen bij (met name) rijksbelastingen. Het streven is erop gericht om op relatief korte termijn de beide heffingbesluiten in werking te doen treden. Ten aanzien van het Heffingenbesluit geluidhinder wegverkeer ligt het in het voornemen zulks zo mogelijk te doen per 1 juli 1980; ten aanzien van het Heffingbesluit autowrakken wordt inwerkingtreding in 1981 nagestreefd.

Door de leden van de V.V.D.-fractie is gevraagd aan te geven welke overwegingen een rol spelen bij de uiteindelijke keuze van de wijze van heffing van de autowrakkenheffing. Ook de leden van de C.D.A.-fractie hebben gevraagd naar de vormgeving van de autowrakkenheffing. De leden van de P.v.d.A.-fractie zagen graag een uiteenzetting van de voor- en nadelen van een koppeling van de autowrakkenheffing aan het kentekenbewijs. De leden van de fractie van D'66 ten slotte hebben verzocht te worden geïnformeerd over de uitkomsten van het overleg met de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën over de opzet van de autowrakkenheffing.

Het wetsontwerp laat – zoals de leden van de C.D.A.-fractie opmerkten – inderdaad open bij welk systeem van heffing en invordering of ander systeem aansluiting van de autowrakkenheffing zal worden bewerkstelligd. In het afgelopen jaar zijn in verband met het instellen van de heffing mogelijkheden tot aansluiting bij de systemen van de motorrijtuigenbelasting, van de bijzondere verbruiksbelasting van personenauto's en van de kentekenregistratie onderzocht.

Bij het onderzoek naar aansluitingsmogelijkheden en de daaraan verbonden voor- en nadelen is veel gewicht toegekend aan de organisatorische en uitvoeringsaspecten van het systeem waarbij zo mogelijk wordt aangesloten of dat zou moeten worden opgezet. Het onderzoek resulteerde in een keuze voor aansluiting bij de heffing en de invordering van de bijzondere verbruiksbelasting van personenauto's. Een belangrijk argument voor deze keuze vormde de omstandigheid dat er bij aansluiting bij de bijzondere verbruiksbelasting slechts een relatief beperkt aantal heffingplichtigen zal zijn, namelijk het aantal, gevormd door de fabrikanten en degenen die personenauto's invoeren. Dit komt – zeker in vergelijking met de na te noemen systemen – de uitvoering van en de controle op de heffing ten goede.

De importeurs en fabrikanten van wie een vast bedrag per ingevoerde of vervaardigde auto zal worden geheven aan autowrakkenheffing, kunnen deze heffing aan hun afnemers doorberekenen zoals ook met betrekking tot de bijzondere verbruiksbelasting plaatsvindt. Ten gevolge van doorberekening zal de heffing ten laste komen van degenen die door het aanschaffen van een auto kosten voor de overheid, verband houdende met de verwijdering – als autowrak – van die auto, veroorzaken.

Bij deze autowrakkenheffing in aansluiting op de bijzondere verbruiksbelasting gaat het om een eenmalige betaling van een vast bedrag. Denkbaar is ook een systeem waarbij periodiek een vast bedrag moet worden betaald. Aan een dergelijk systeem is het mijns inziens zwaar wegende nadeel verbonden dat niet zonder meer per auto eenzelfde bedrag aan heffing wordt verkregen. Ten einde van iedere auto hetzelfde bedrag uit heffing te verkrijgen zou bij een periodieke heffing rekening moeten worden gehouden met verschillen in levensduur van auto's, welke verschillen van meerdere factoren afhankelijk zijn (type auto, wijze van gebruik en onderhoud etc.). Een langere levensduur zou immers anders leiden tot een hogere heffinglast.

Voor een stelsel van periodieke heffing zou kunnen worden aangesloten bij hetzij de motorrijtuigenbelasting hetzij de betaling van de leges voor deel III van het kentekenbewijs. In beide gevallen van aansluiting betekent dit, vergeleken met de aansluiting bij de bijzondere verbruiksbelasting, evenwel een aanzienlijk groter aantal heffingplichtigen en in verband hiermee meer problemen bij uitvoering en controle.

Ten slotte is onderzocht of koppeling aan de uitgifte van deel I of deel II van het kentekenbewijs of gebruikmaking van de gegevens van de kentekenregistratie mogelijkheden zou bieden. In dat geval zou eveneens een heffing bij wege van eenmalige betaling van een vast bedrag bij aanschaf kunnen worden overwogen. Een probleem hierbij was echter dat het niet mogelijk bleek op korte termijn de nodige voorzieningen te treffen ten einde een dergelijke aansluiting te effectueren. Ook staat niet op voorhand vast dat bij zodanige heffing het aandeel van de perceptiekosten relatief beperkt zal zijn.

De leden van de fracties van P.v.d.A. en het C.D.A. hebben gevraagd om een uiteenzetting over het verband tussen een heffing op brandstoffen, gebruikt door het wegverkeer, en de mate van geluidhinder die door dat weg-

verkeer veroorzaakt wordt. Door de leden van de V.V.D.-fractie is gevraagd of naast een heffing, gerelateerd aan brandstofverbruik, een op geluidsvermogen gebaseerde heffing wordt overwogen.

Zoals in het voorlopig IMP-Geluid 1980-1984 is aangegeven (deel A, hoofdstuk IX) zullen parallel aan de inwerkingtreding van onderdelen van de Wet geluidhinder, een tweetal heffingen in verband met geluidhinder wegverkeer worden ingevoerd. Het gaat hier in de eerste plaats om een - zo spoedig mogelijk in te voeren - heffing ter financiering van vaste kosten voor zover zij verband houden met geluidhinder veroorzaakt door het wegverkeer, en van kosten van anderszins in verband met door het wegverkeer veroorzaakte geluidhinder getroffen maatregelen (zoals onderzoek en ontwikkeling). In de tweede plaats gaat het om een - in 1982 in te voeren - heffing ter financiering van het saneringsprogramma geluidhinder wegverkeer.

Ten aanzien van de in bedoelde heffingenbesluiten op te zetten heffings-systemen bestaat in principe een aantal mogelijkheden. Doelstelling daarbij is dat de heffingen te zamen zo goed mogelijk aansluiten bij de omvang van de geluidhinder (veroorzakingsbeginsel). Daarbij is voor het wegverkeer enerzijds het geluidsvermogen van voertuigen van belang en anderzijds de tijd gedurende welke geluid wordt geproduceerd. Bij het opzetten van een heffingenstelsel moet echter, naast het veroorzakingsbeginsel, ook met andere aspecten rekening worden gehouden, zoals het hebben van een eenvoudige en goed hanteerbare maatstaf voor de heffing alsmede het beperken van de perceptiekosten van (bestemmings)heffingen.

Uitgaande van het vorenstaande wordt ernaar gestreefd om de genoemde heffing ter financiering van het saneringsprogramma («saneringsheffing»), met name te baseren op het geluidsvermogen (als indicatie van het geluidsniveau) van de verschillende voertuigtypen; zoals in het IMP-Geluid is aangegeven worden de mogelijkheden onderzocht om de heffing te laten aansluiten op het kentekenbewijs deel I. Door de eerstgenoemde heffing («brandstoffenheffing») komt, in zekere mate, het andere genoemde aspect, te weten de tijd gedurende welke geluid wordt geproduceerd, tot uiting. Het brandstofverbruik is immers gerelateerd aan de gebruiksduur (en dus de duur van geluidproductie) van voertuigen die deelnemen aan het wegverkeer, zij het dat verbruik van brandstoffen en tijdsduur van geluidproductie niet voor ieder voertuig(type) gelijk zijn, gezien de verschillen in kilometerprestatie per eenheid brandstof van de verschillende voertuigtypen en voertuigen. Een stelsel waarbij de relatie met de tijdsduur van geluidproductie beter tot uitdrukking wordt gebracht en dat tevens praktisch hanteerbaar is, is naar mijn mening niet voorhanden. Meting van de kilometerproductie per voertuig in een bepaalde tijdseenheid vormt een uitsluitend theoretisch alternatief.

Door de fractie van de P.v.d.A. is terecht opgemerkt dat van de brandstofheffing geen stimulans zal uitgaan tot productie van geluidarme motoren. Dit kan wèl het geval zijn ten aanzien van de saneringsheffing: een dergelijke, in het bijzonder op geluidsvermogen gebaseerde, aanschafheffing kan een stimulans vormen tot productie en aanschaf van stillere voertuigen, zeker indien de hoogte van de bij aanschaf te betalen heffing aan de koper bekend is alvorens hij de beslissing tot aanschaf neemt.

Aan de saneringsheffing is het probleem verbonden dat het bij de heffing praktisch niet goed mogelijk is rekening te houden met de tijd gedurende welke Nederlandse voertuigen in het buitenland rijden en daar geluid produceren, en evenmin met de situatie waarin buitenlandse voertuigen (voor zover zij geen Nederlands kentekenbewijs hebben) in Nederland rijden en geluid produceren. Een brandstoffenheffing heeft het voordeel dat Nederlandse motorvoertuigen geen heffing betalen als ze in het buitenland rijden en daar brandstof innemen. Het omgekeerde is het geval ten aanzien van buitenlandse voertuigen die in Nederland brandstof innemen en hier rijden. Dit is met name van belang voor het vrachtverkeer. Voorts zullen de perceptiekosten van de brandstoffenheffing lager zijn dan die van de saneringsheffing.

De reden waarom het in het voornemen ligt als eerste de heffing op brandstoffen in te voeren, is gelegen in het feit dat voorbereiding van de saneringsheffing nog wel enige tijd zal vergen, terwijl de brandstoffenheffing door de aansluiting bij de heffing en invordering van de accijns van minerale oliën eenvoudig en snel te verwezenlijken is. De uitvoering van het beleid inzake geluidhinder wegverkeer laat niet toe dat kan worden gewacht op invoering van de saneringsheffing; instelling van een heffing op korte termijn is noodzakelijk.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen of de autowrakkenheffing en de brandstoffenheffing feitelijk niet een verhoging van respectievelijk de bijzondere verbruiksbelasting en de accijns op brandstoffen inhouden. Inderdaad zouden deze heffingen aldus kunnen worden gezien. Voor wat betreft de bestemming van de gelden, verkregen uit de heffingen, is er evenwel een belangrijk verschil ten opzichte van de bestemming van de opbrengst van de bijzondere verbruiksbelasting en van de accijns in die zin dat de opbrengst van deze belastingen onderdeel vormt van de algemene middelen, terwijl de opbrengst van milieuheffingen slechts kan worden aangewend ter financiering van het milieubeleid. Voor zover het gaat om de brandstoffenheffingen is ook nog van belang dat deze heffing, zoals hierboven is gesteld, moet worden gezien in samenhang met de saneringsheffing geluidhinder wegverkeer.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden behoefte aan meer inzicht in strekking en gevolgen van het voorgestelde tiende lid van zowel artikel 59 van de Afvalstoffenwet als artikel 137 van de Wet geluidhinder. Dit tiende lid heeft betrekking op een regeling van de hoofdelijke aansprakelijkheid voor het betalen van een heffing in bepaalde gevallen. Een dergelijke regeling komt ook reeds voor in het huidige artikel 59, tweede lid, van de Afvalstoffenwet en artikel 137, tweede lid, van de Wet geluidhinder. De voorgestelde wijziging is van technische aard en strekt ertoe die bepaling te doen aansluiten bij Boek 2 van het nieuwe Burgerlijk Wetboek. In de huidige artikelleden (onderdeel 1) is sprake van een lichaam zonder rechtspersoonlijkheid terwijl daarentegen in het voorgestelde artikellid wordt gesproken van een lichaam zonder rechtspersoonlijkheid of zonder volledige rechtsbevoegdheid. De toevoeging «zonder volledige rechtsbevoegdheid» is van belang nu Boek 2 van het nieuwe Burgerlijk Wetboek ook bepalingen bevat over bepaalde lichamen zonder volledige rechtsbevoegdheid.

Daarnaast is de bepaling ter zake van de verwijzing naar het begrip «lichaam» in de zin van Algemene wet inzake rijksbelastingen aangepast aan de in verband met de invoering van Boek 2 van het nieuwe Burgerlijk Wetboek gewijzigde omschrijving van dat begrip in de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Een identieke bepaling omtrent hoofdelijke aansprakelijkheid in de voorgestelde versie is te vinden in de Bevoegdhedenwet waterschappen.

De bepaling heeft geen gevolgen voor de particulier die een auto of motorbrandstof koopt. Zij heeft slechts betrekking op de gevallen waarin specifieke categorieën lichamen in de zin van de Algemene wet rijksbelastingen heffingen zijn verschuldigd. Die categorieën zijn: verenigingen en andere rechtspersonen, maat- en vennootschappen, ondernemingen van publiekrechtelijke rechtspersonen en doelvermogens, welke geen rechtspersoonlijkheid hebben, niet volledig rechtsbevoegd zijn, ontbonden zijn of niet binnen Nederland zijn gevestigd. Is een zodanig lichaam een heffing verschuldigd, dan zijn de personen die een functie vervullen in het kader van die lichamen, hoofdelijk aansprakelijk voor die heffing.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. merkten vervolgens op dat zij het een goede zaak zouden vinden indien de heffingen bij de wet zouden worden geregeld. Welke bezwaren bestaan hieromtrent tegen beide in dit wetsontwerp genoemde heffingen?

Het gaat in het onderhavige wetsontwerp om het openen van de mogelijkheid in het kader van de Wet geluidhinder en de Afvalstoffenwet op het terrein van heffing en invordering aan te sluiten bij heffing en invordering van reeds bestaande rijksbelastingen. Ten aanzien van beide aspecten bevat de wet zelf de grondregels, terwijl voor het overige de regeling wordt overgelaten aan een algemene maatregel van bestuur. Deze opzet wordt ook gevolgd in de reeds geldende regeling inzake heffingen in de beide wetten en andere milieuwetten waarin heffingen worden geregeld. Indien de beoogde heffingen bij wet zouden moeten worden ingesteld, zou dit een afwijking betekenen van het tot dusver gevolgde patroon. De ondergetekende is van mening dat het niet gewenst is in dit bestek, waar het gaat om de wijziging van slechts twee wetten op enkele punten, een ander systeem te kiezen dan dat, dat in die wetten reeds geldt voor de daarin opgenomen heffingen. De vraag op welke wijze de heffingen bij de wet moeten worden geregeld, betreft een punt dat voor alle milieuheffingen in gelijke mate van belang is. Deze zaak zal, zoals ik bij de mondelinge behandeling van de Nota milieuheffingen door de vaste Commissie voor Milieuhygiëne van de Tweede Kamer heb toegezegd, worden gezien bij de voorbereiding van het hoofdstuk «Financiële bepalingen» in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne.

De leden van de C.D.A.-fractie hebben de wens uitgesproken nader te worden geïnformeerd over de uitwerking van het beleid ten aanzien van de verwijdering van autowrakken. Tevens vroegen deze leden naar het tijdstip waarop het overleg over de vormgeving van het beleid met de betrokken overheden zal worden afgerond.

In een notitie inzake de uitvoering van de Afvalstoffenwet, opgesteld ten behoeve van het mondelinge overleg met de vaste Commissie voor Milieuhygiëne van de Tweede Kamer met de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne op 9 mei en 16 mei 1979, is ingegaan op de stand van zaken van de inwerkingtreding van wettelijke bepalingen inzake de autowrakken (15 300, XVII, nr. 57, blz. 23 e.v.). Het streven is erop gericht dat de provincies in de tweede helft van 1980 een aanvang maken met het opstellen van plannen inzake de verwijdering van autowrakken. Deze provinciale autowrakkenplannen dienen de hoofdlijnen te bevatten van het beleid dat door de provincies ter zake van de autowrakkenverwijdering zal worden gevoerd.

Ter ondersteuning van de provinciale planning wordt een ministeriële richtlijn op grond van artikel 6 van de Afvalstoffenwet voorbereid. De beschouwingen in bovengenoemde notitie betreffen deze – thans nog voorlopige – richtlijn, welke de provincies zal ondersteunen bij het bepalen van de wijze waarop een doelmatige en milieuhygiënisch verantwoorde verwijdering van autowrakken kan plaatsvinden.

Op dit moment vindt over het ontwerp van de richtlijn overleg plaats met de meest betrokken departementen. De richtlijn zal in ontwerp aan de provincies worden toegezonden en voorts aan de Interdepartementale Commissie Woonwagengebeleid, alsmede aan de Interdepartementale Coördinatiecommissie voor de Milieuhygiëne. Het ligt in de bedoeling om de definitieve richtlijn aan de provincies toe te zenden vóór of op het moment waarop zij moeten beginnen met het opstellen van de autowrakkenplannen.

De reden waarom de vaststelling welke bepalingen van de Algemene wet inzake rijksbelastingen buiten toepassing moeten blijven, niet (uitputtend) in het wetsontwerp zelf wordt geregeld, is gelegen in het feit dat per heffing moet worden gezien of en, zo ja, welke bepalingen van die wet van toepassing moeten zijn. In verband daarmee is het niet goed mogelijk bij voorbaat in de wet zelf een uitputtende regeling op te nemen. Indien bij voorbeeld wordt aangesloten bij de bijzondere verbruiksbelasting, dient in bepaalde gevallen – hiervoor zij verwezen naar blz. 8 van de memorie van toelichting – de Algemene wet niet van toepassing te zijn. De mogelijkheid tot het van toepassing verklaren van die wet betekent niet dat er steeds behoefte bestaat aan het van toepassing doen zijn (door middel van een algemene maatregel van bestuur) van dezelfde bepalingen van die wet.

In antwoord op de vraag welke garantie er is dat de opbrengst van de onderhavige heffingen uitsluitend wordt aangewend voor de specifieke doeleinden waarvoor ze worden geheven, wordt verwezen naar artikel 57, eerste lid, van de Afvalstoffenwet. Dit artikel houdt in dat de opbrengst van de autowrakkenheffing zal worden besteed ter bestrijding van kosten die zijn verbonden aan de uitvoering van de wet, voor zover zij in het bijzonder verband houden met de verwijdering van autowrakken en van kosten van maatregelen die anders dan ter uitvoering van de Afvalstoffenwet in het bijzonder zijn getroffen met het oog op die verwijdering. Ten aanzien van de opbrengst van de heffing geluidhinder wegverkeer is artikel 132, eerste lid, onder d, (nieuw) van de Wet geluidhinder van toepassing. In de nota van toelichting, behorende bij het ontwerp-heffingenbesluit geluidhinder – gepubliceerd in de Nederlandse Staatscourant van 18 januari jl. – is gedetailleerd op de besteding van de opbrengst van die heffingen ingegaan.

De leden van de V.V.D.-fractie stelden een vraag over de wijze waarop en in hoeverre het parlement betrokken zal worden bij de vaststelling van de hoogte van de heffingen. Ook bij de behandeling van de Nota milieueffingen is deze vraag, welke niet slechts relevant is voor de heffing geluidhinder wegverkeer en de autowrakkenheffing, aan de orde gekomen.

Zoals ik in dat kader heb aangegeven, is het parlement bij uitstek in het kader van de jaarlijkse vaststelling van de begroting van uitgaven en de middelen van het departement van Volksgezondheid en Milieuhygiëne bij de hoogte van de heffing betrokken. Inkomsten en uitgaven ter zake van heffingen zijn opgenomen in de begrotings- en middelenwet, die met instemming van het parlement tot stand moet komen. In dit kader is ook nog van belang dat er jaarlijks in de toelichting bij de begroting een overzicht van heffingopbrengsten en van wijze van besteding ervan zal worden verstrekt.

Ten aanzien van de totstandkoming van de heffingenbesluiten (met inbegrip van wijzigingen daarvan) kan voorts nog worden opgemerkt dat het ontwerp van zodanige besluiten in de Staatscourant wordt bekendgemaakt, waarbij een ieder in de gelegenheid wordt gesteld wensen en bezwaren ter kennis van de betrokken minister te brengen. Hierdoor wordt het parlement in een vroegtijdig stadium geïnformeerd over de hoogte van de voorgenomen heffing. Naar aanleiding van de publikatie kan de Kamer of de kamercommissie met de minister in discussie treden.

Gezien de met de Kamer gevoerde discussie heb ik toegezegd om aan dit onderwerp, dat voor alle milieueffingen in gelijke mate van belang is, de nodige aandacht te besteden bij de voorbereiding van het hoofdstuk «Financiële bepalingen» in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen vervolgens om een uiteenzetting over de vraag welke directie relatie er bestaat tussen het niveau van de heffing en de parlementaire goedkeuring van beleidsplannen zoals het IMP-Geluid en het autowrakkenplan.

Wat betreft het IMP-Geluid bepaalt artikel 139 van de Wet geluidhinder dat het programma elk jaar bij het ontwerp van wet tot vaststelling van het tot de verantwoordelijkheid van de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne behorende begrotingshoofdstuk aan de Staten-Generaal wordt overgelegd. Volgens artikel 140 dient het programma in hoofdzaak in te houden enerzijds een overzicht van de maatregelen die de onderscheidene bestuursorganen voornemens zijn te treffen, en anderzijds een indicatieve raming van de in het begrotingsjaar en de op het begrotingsjaar volgende vier jaren ten laste van de heffingen komende uitgaven alsmede van de voor deze uitgaven jaarlijks benodigde heffingopbrengsten.

Het vorenstaande betekent dat de parlementaire behandeling van de begroting van het departement van Volksgezondheid en Milieuhygiëne voor wat betreft het onderdeel geluid, aan de hand van het IMP-Geluid kan plaatsvinden. Bij de behandeling van de begroting kan het parlement desgewenst uitspraken doen ten aanzien van het niveau van de heffingen geluidhinder en autowrakken.

Voor wat betreft het door de leden van de fractie van de V.V.D. genoemde autowrakkenplan wil ik erop wijzen dat op centraal niveau alleen sprake is van een richtlijn op grond van artikel 6 van de Afvalstoffenwet. Deze zal dienen ter ondersteuning van de provincies bij het opstellen van de in de wet voorgeschreven provinciale plannen inzake de verwijdering van autowrakken. De plannen zullen in het kader van de goedkeuringsprocedure door de Kroon kunnen worden getoetst aan de richtlijn. Evenals dit met eerdere richtlijnen van het geval is geweest, zal ook deze richtlijn ter informatie aan de vaste Commissie voor Milieuhygiëne van de Tweede Kamer worden gezonden ten behoeve van het overleg over de uitvoering van de Afvalstoffenwet.

Door de leden van de fractie van de V.V.D. is gevraagd om een volledig overzicht van alle belastingen en heffingen die betrekking hebben op het autogebruik.

In onderstaande tabel is een dergelijk overzicht gegeven. De bedragen betreffen ramingen van de opbrengsten in het jaar 1980, zoals deze zijn gebaseerd op de Miljoenennota 1980. Voor de belastingen en heffingen welke niet uitsluitend op het wegverkeer drukken (accijnzen, omzetbelasting, heffingen Wet inzake de luchtverontreiniging) heeft een toerekening plaatsgevonden naar de mate van het geschatte aandeel van het wegverkeer in de totale opbrengst.

Overzicht belastingen/heffingen wegverkeer

A. Algemene belastingen	Geraamde opbrengst 1980 ¹ (kasbasis)
Bijzondere verbruiksbelasting personenauto's	1 775 mln.
Accijnzen minerale oliën	ca. 3 400 mln.
Motorrijtuigenbelasting:	
a. hoofdsom	1 225 mln.
b. opcenten t.b.v. Rijkswegenfonds	950 mln.
Retributies voor kentekenbewijzen (deel 3)	94 mln.
Omzetbelasting (aanschaf voertuigen en brandstof)	ca. 3 000 mln.
	ca. 10 500 mln.
B. Milieuheffingen	Geraamde opbrengst 1980 (kasbasis)
Heffingen Wet inzake de luchtverontreiniging (heffingenbesluit brandstoffen luchtverontreiniging)	33 mln.
Heffingen Wet geluidhinder (heffingenbesluit geluidhinder wegverkeer)	19 mln.
	52 mln.

¹ Bron: Miljoenennota 1980.

In antwoord op de vraag van genoemde leden of er nog andere plannen bestaan met betrekking tot belastingen of heffingen op auto of benzine zij eraan herinnerd dat ter financiering van het saneringsprogramma geluidhinder wegverkeer in 1982 een saneringsheffing zal worden ingevoerd. Voorts zij nog verwezen naar de, als onderdeel van het pakket aanvullende maatregelen in de brief dd. 13 maart jl. van de Minister van Sociale Zaken over het arbeidsvoorwaarden- en inkomensbeleid (Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15 899, nr. 23) aangekondigde verhoging van de motorrijtuigenbelasting, alsmede naar de brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat betreffende de mogelijkheden van een verkeersinfrastructuurfonds (14 390, nr. 163).

In verband met de door de leden van de V.V.D.-fractie genoemde raakvlakken van het «autowrakkenbeleid» in het kader van de Afvalstoffenwet met de werkgelegenheidsaspecten van het «woonwagenbeleid», hebben de leden van deze fractie zich afgevraagd in hoeverre de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne betrokken is bij het woonwagenbeleid en op welke wijze bij de opstelling van het autowrakkenbeleid rekening is gehouden met de nauwe betrokkenheid van vele woonwagenbewoners bij de handel in en de sloop van oude auto's. Vervolgens hebben deze leden gevraagd naar de consequenties van het autowrakkenplan voor de werkgelegenheid van de woonwagenbewoners.

De ondergetekende onderschrijft de samenhang tussen de milieu- en de sociaal-economische aspecten van de autowrakkenverwijdering. In de memorie van antwoord van de Afvalstoffenwet, 1976-1977, 13 364, nr. 5-6, blz. 52, is met betrekking tot de woonwagenbewoners gesteld:

«Onder meer moet worden nagegaan op welke wijze een eventueel nadelige invloed op de werkgelegenheidsbelangen der woonwagenbewoners ten gevolge van de nieuwe milieuhygiënische beleidsmaatregelen ter uitvoering van de Afvalstoffenwet tot het hoogst noodzakelijke kan worden beperkt. Indien het in bepaalde gevallen onvermijdelijk is dat maatregelen ter bescherming van het milieu de werkgelegenheid van deze groep ten ongunste beïnvloeden, dienen de consequenties hiervan te worden aanvaard. In het kader van maatregelen die primair op de bescherming van de werkgelegenheid zijn gericht, zal voor deze gevallen een oplossing moeten worden gevonden. De Afvalstoffenwet kan hiervoor echter niet als beleidsinstrument worden gehanteerd, aangezien de doelstelling van deze wet uitsluitend op milieubescherming is gericht.

Met nadruk wil de ondergetekende er verder op wijzen dat het milieuhygiënische aspect slechts één van de factoren is, die een rol spelen bij de beoordeling van de toekomstperspectieven van autoslopen door woonwagenbewoners.

Ook andere factoren zoals technologische ontwikkelingen, verschuivingen in de aard van vraag en aanbod van schroot en hieruit voortvloeiend de economische perspectieven en de aantrekkelijkheid van dlt beroep zijn in het geding».

Het met betrekking tot de woonwagenbewoners in de memorie van antwoord gestelde is het uitgangspunt bij de opstelling van de richtlijn autowrakken. Dit uitgangspunt geldt evenwel niet slechts ten aanzien van de belangen van de woonwagenbewoners, maar ook ten aanzien van die van de niet-woonwagenbewoners. Deze laatste groep, die een aanzienlijk groter aandeel in de autowrakkenmarkt in handen heeft, is in nog grotere mate betrokken bij het autowrakkenbeleid.

De onderhavige problematiek is uitvoerig onderzocht in het door de Stichting het Nederlands Economisch Instituut (NEI) uitgebrachte rapport «De werkgelegenheid van woonwagenbewoners», Rotterdam 1979. De ontwerp-richtlijn autowrakken is hoofdzakelijk op de gegevens van dit rapport alsmede op de gegevens van het binnenkort te verschijnen NEI-rapport «Autowrakken terreinen in Nederland» gebaseerd.

Het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne is vertegenwoordigd in de in 1976 ingestelde Interdepartementale Commissie Woonwagenbeleid alsmede in de onder deze commissie ressorterende werkgroep sloopterreinen. Deze interdepartementale commissie heeft als opdracht de ontwikkeling van een totaalbeleid ten aanzien van woonwagenbewoners. De commissie heeft onlangs een Discussienota werkgelegenheidsbeleid voor woonwagenbewoners uitgebracht. In de nota worden voorstellen ontwikkeld ter verbetering van de werkgelegenheidspositie van de woonwagenbewoners, waarbij uiteraard uitvoerig aandacht wordt geschonken aan de sloopwerkzaamheden van de woonwagenbewoners in relatie tot het door de provincies te voeren autowrakkenbeleid.

Met betrekking tot de werkgelegenheidsaspecten dienen de resultaten van de naar aanleiding van voornoemde nota gevoerde discussies te worden afgewacht. Bij het opstellen van de richtlijn autowrakken is ook de commissie betrokken. De consequenties van de richtlijn autowrakken voor de werkgelegenheid van de woonwagenbewoners of van de niet-woonwagenbewoners, kunnen op dit moment niet met zekerheid worden aangegeven, aangezien daarvoor eerst de toekomstige provinciale autowrakkenplannen concrete inhoud moeten krijgen. Wel mag worden aangenomen dat er een positieve invloed op de werkgelegenheid zal uitgaan van hergebruikbevorderende maatregelen of van maatregelen die erop zijn gericht het milieu tegen verontreiniging te beschermen, ten gevolge waarvan het slopen van wrakken een arbeidsintensievere activiteit zal worden.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de V.V.D.-fractie waarom een autowrakkenheffing onontbeerlijk is, moge worden verwezen naar de reeds verder vermelde notitie inzake de uitvoering van de Afvalstoffenwet, opgesteld ten behoeve van het mondelinge overleg van de vaste Commissie voor Milieuhygiëne van de Tweede Kamer met de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne op 9 en 16 mei 1979, 15 300, XVII, nr. 57, blz. 23, en het verslag van dit overleg. In genoemde notitie is ingegaan op de Inwerkingtreding van de artikelen van de Afvalstoffenwet inzake autowrakken. Op die plaats is tevens vermeld dat, in samenhang met het in werking stellen van dit deel van de wet, wordt gewerkt aan het opstellen van een Heffingsbesluit autowrakken ten einde tijdig over de voor de uitvoering van dit deel benodigde financiële middelen te kunnen beschikken.

Overeenkomstig genoemd artikel zal de opbrengst van de autowrakkenheffing strekken ter bestrijding van kosten die zijn verbonden aan de uitvoering van de wettelijke regeling inzake autowrakken alsmede van kosten van maatregelen die in het bijzonder zijn getroffen met het oog op de verwijdering van deze wrakken. Genoemd kunnen worden de uitkeringen, gedaan aan de provincies en andere openbare lichamen, als bijdrage in de door hen gemaakte kosten, verband houdende met het opstellen van plannen inzake de verwijdering van autowrakken of in de kosten, verband houdende met de vergunningverlening op grond van de wet alsmede in de kosten, verband houdende met het openstellen door de gemeenten van plaatsen waar de gelegenheid wordt geboden om wrakken in te leveren (voorgeschreven in artikel 20 van de Afvalstoffenwet).

Verder kunnen worden genoemd de kosten van uitkeringen (gedaan via de provincies) ten behoeve van het tot stand brengen van voorzieningen in het belang van de bescherming van het milieu door vergunninghouders. Het moet uitgesloten worden geacht dat de laatstgenoemde voorzieningen geheel door de betreffende bedrijfstak zelf kunnen worden bekostigd. Ten slotte kunnen nog worden genoemd de kosten van uitkeringen, gedaan aan onder meer provincies als bijdrage in de door hen gemaakte kosten van maatregelen als bij voorbeeld wrakkenopruiacties en de kosten, verbonden aan de eventuele toekenning van schadevergoedingen.

De vraag van de leden van de V.V.D.-fractie hoe hoog de autowrakkenheffing vooralsnog zou worden, kan thans nog niet met het noemen van een exact bedrag worden beantwoord. Daarvoor dient eerst het interdepartementale overleg ter zake te worden afgerond. Wel staat vast dat het tarief van de autowrakkenheffing in vergelijking met de aanschafkosten van een auto relatief laag zal zijn, in de orde van grootte van enkele tientallen gulden per vervaardigde of ingevoerde auto.

De leden van de V.V.D.-fractie hebben zich vervolgens afgevraagd welke mogelijkheden er zouden zijn om – als er gekozen zou worden voor de bijzondere verbruiksbelasting – deze gelijk te verbeteren door een tweedeling in het tarief aan te brengen, te weten één b.v.b.-tarief + een tarief van autowrakkenheffing voor auto's onder de f 10 000 en één b.v.b.-tarief + eenzelfde tarief van autowrakkenheffing voor auto's boven die f 10 000-grens, in plaats van de bestaande driedeling.

Hierover kan worden opgemerkt dat met betrekking tot de autowrakkenheffing op dit moment inderdaad aan éénzelfde bedrag wordt gedacht, ongeacht de hoogte van de (catalogus)prijs van een auto.

Daar het te zamen met de bijzondere verbruiksbelasting heffen en invorderen van de autowrakkenheffing op zich geen wijziging van de Wet op de omzetbelasting vergt, is er geen aanleiding om de in de vraag bedoelde wijziging van de tariefstelling van de bijzondere verbruiksbelasting – zo zulks al wenselijk zou zijn – gelijktijdig met de onderhavige wetswijziging mee te nemen.

De leden van de V.V.D.-fractie wilden vernemen wie belast zou worden met het in categorieën indelen van toestellen of inrichtingen ten aanzien waarvan de heffing zou worden ingesteld en hoe hoog die heffing naar geluidsvermogen zou worden.

Ik wil erop wijzen dat door het onderhavige wetsontwerp niet wordt beoogd in materieel opzicht wijziging te brengen in de wettelijke regeling met betrekking tot heffingen op inrichtingen of toestellen ter zake van het subject of de grondslag van de heffingen. In de algemene maatregel van bestuur, waarbij zodanige heffing wordt ingesteld, worden categorieën aangewezen van houders van vergunningen, onderscheidenlijk personen die «omgaan» (zoals invoeren, vervaardigen) met bij de maatregel aangewezen categorieën toestellen.

De vraag hoe hoog de heffing naar geluidsvermogen zal worden, kan moeilijk in haar algemeenheid worden beantwoord. Het antwoord op de vraag wordt per heffing bepaald enerzijds door de hoogte van de kosten van maatregelen die uit de opbrengst van de in te stellen heffing moeten worden bestreden en anderzijds door de omvang van de categorie van aan te wijzen heffingplichtigen. Wat betreft de in te voeren heffing geluidhinder inrichtingen en de saneringsheffing geluidhinder wegverkeer wordt voor meer informatie verwezen naar blz. 127 tot 129 en 143 van het voorlopig IMP-Geluid.

Op dit moment bestaan geen plannen om heffingen op toestellen, niet zijnde motorvoertuigen en bromfietsen, in te stellen.

Ten aanzien van de vraag wie in feite de geluidheffing op de zojuist genoemde categorieën zal gaan betalen, kan worden opgemerkt dat in de onderscheidene heffingenbesluiten degenen van wie heffing zal worden geheven en door wie de heffing is verschuldigd, zullen worden aangewezen. Voor zover particulieren (consumenten) als heffingssubject zullen worden aangewezen zijn zij het die de heffing uiteindelijk moeten betalen. Voor zover anderen dan particulieren als heffingplichtigen zullen worden aangewezen zullen de kosten van de heffing uiteindelijk ten laste komen van hetzij de heffingplichtigen hetzij – via doorberekening – de consumenten.

Door de leden van de fractie van de V.V.D. is gevraagd of de perceptiekosten van de heffing op LPG niet dusdanig hoog zijn dat die heffing beter niet zou kunnen doorgaan.

Verwacht mag worden dat door het afzonderlijk heffen en invorderen van de LPG-heffing de perceptiekosten van die heffing – zoals die is opgenomen in het op 18 januari jl. in de Staatscourant in ontwerp gepubliceerde Heffingenbesluit geluidhinder wegverkeer – relatief hoger zullen zijn dan de ook in dit ontwerp voorziene heffingen op benzine en dieselolie, waarbij bij de heffing en invordering van de accijns van minerale oliën kan worden aangesloten. Voor de LPG-heffing is zodanige aansluiting moeilijk uitvoerbaar. Naar de verschillende modaliteiten van een heffing op LPG vindt op dit moment nog nader onderzoek plaats. Het overleg hierover is nog niet afgerond. Besloten is dan ook om de LPG-heffing niet op te nemen in het eerste definitieve heffingenbesluit, dat een looptijd van één jaar heeft.

Door de leden van de fractie van de V.V.D. zijn enkele vragen gesteld betreffende de besteding van de opbrengst van de heffing geluidhinder aan onderzoek naar en ontwikkeling van geluidarme auto- en bromfietsmotoren en aan «premies» ten behoeve van andere maatregelen ter vermindering van geluidemissies.

Aangezien de geluidhinderbestrijding aan de bron een belangrijk element van het geluidhinderbeleid vormt zal de opbrengst van de heffing geluidhinder ten dele worden aangewend om de ontwikkeling van stillere voertuigen te stimuleren. Het betreft onder andere de ontwikkeling van een «stille» vrachtwagen; korthedshalve mag worden verwezen naar het voorlopig IMP-Geluid (blz. 21 e.v. en blz. 89).

De vraag of naast de stimulering van stille technologie ook voor andere maatregelen ter vermindering van geluidemissies een bijdrage uit de opbrengst van de heffingen zal worden toegekend, kan eveneens bevestigend worden beantwoord. In het voorlopig IMP-Geluid zijn bij voorbeeld genoemd de financiële bijdragen bij de ombouw van reeds in gebruik zijnde bussen van het stedelijke openbaar vervoer en voorts de financiële bijdragen aan gemeenten ten behoeve van de opstelling van verkeers- en vervoersplannen c.q. verkeerscirculatieplannen; de achtergrond van dit laatste is dat door verkeersbeperkende en regulerende maatregelen in het kader van deze plannen een belangrijke vermindering van geluidemissies van het wegverkeer kan worden bereikt.

Bij de suggestie om door middel van een verlaging van de motorrijtuigenbelasting een «premie» aan het wegverkeer te geven voor maatregelen ter vermindering van geluidemissies kan het volgende worden opgemerkt. Vooropgesteld dient te worden dat de gedachte dat maatregelen, gericht op geluidreductie van motorvoertuigen, vaak leiden tot een belangrijke verhoging van het eigen gewicht en daardoor tot hogere financiële lasten, in het algemeen onjuist is. Indien reeds bij de vervaardiging met akoestische eisen rekening gehouden wordt, kunnen de geluidemissies van voertuigen in principe zonder gewichtsverhoging worden verlaagd. In verband hiermee zie ik voor een verlaging van de motorrijtuigenbelasting geen aanleiding.

Overigens zou een dergelijke verlaging van de motorrijtuigenbelasting, naast andere overwegingen die daarbij een rol kunnen spelen, op uitvoeringstechnische gronden binnen het kader van de Wet op de motorrijtuigenbelasting niet zonder meer mogelijk zijn. Tot slot zij opgemerkt dat het onderhavige wetsontwerp er niet toe strekt wijziging te brengen in het stelsel van de Wet op de motorrijtuigenbelasting en dat thans evenmin wordt overwogen om bij een in te voeren heffing aan te sluiten bij heffing en invordering van de motorrijtuigenbelasting.

Wèl kan een premie (milieutoeslag) worden toegekend ten behoeve van de aanschaf van bij voorbeeld stille vrachtwagens en stille autobussen in het kader van uitvoering van het wetsontwerp tot wijziging van de Wet op de investeringrekening, welk ontwerp onlangs door de Tweede Kamer is aangevaard.

Ten slotte is door de leden van de fractie van de V.V.D. gevraagd of de controle op het naleven van de geluidnormen van bromfietsen uit heffingen betaald zou moeten worden en of daartoe niet een heffing op zogenaamde «knalpijpen» zou moeten worden ingesteld.

De financiering van bijdragen ten behoeve van controle-activiteiten kan in principe uit de opbrengst van heffingen plaatsvinden. Bij deze activiteiten zouden de in te stellen geluidhinderdiensten betrokken kunnen worden; zoals in het voorlopig IMP-Geluid 1980–1984 is aangegeven (deel B), zal in de komende jaren een belangrijk deel van de beschikbare middelen worden aangewend ten behoeve van de financiering van het uitvoeringsapparaat bij de lagere overheden.

Een extra heffing op knalpijpen, naast de voorgestelde heffing die ook het brandstofgebruik van bromfietsen omvat, wordt niet overwogen. Naar mijn mening verdient het veeleer aanbeveling om langs andere weg de geluidhinder van deze uitlaatsystemen te beperken. Zoals in het voorlopig IMP-Geluid 1980–1984, blz. 25, is vermeld, wordt een onderzoek uitgevoerd om te komen tot een besluit op grond van artikel 10 van de Wet geluidhinder ten einde de handel in zogenaamde «sport»-uitlaten te verbieden.

De Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne,
L. Ginjaar