

Zitting 1982-1983

17 549

Wijziging van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Stb. 1981, 573) in verband met de regeling van de hoofdelijke aansprakelijkheid voor de Rijksheffing

Nr. 6

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 24 mei 1983

Het heeft mij verheugd dat de strekking van dit wetsontwerp de instemming heeft van alle fracties die zich daarover in het voorlopig verslag hebben geuit.

In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie kan worden medegedeeld dat het ontbreken van de onderhavige regeling er, te rekenen vanaf 1976, toe heeft geleid dat vijf aanslagen, opgelegd door het hoofd van het Bureau Verontreinigingsheffing Rijkswateren oninbaar bleken te zijn. Deze aanslagen beliepen in totaal een bedrag van bijna f 1,5 mln. Het is niet exact bekend in welke mate dit probleem zich ook heeft voorgedaan bij de invordering van door provinciale instanties opgelegde aanslagen in de verontreinigingsheffing.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie of het nodig wordt geacht in het ontwerp van de Wet reorganisatie binnenlands bestuur (14 322) in het artikel inzake de hoofdelijke aansprakelijkheid wijzigingen aan te brengen, merken wij op dat na de vierde nota van wijzigingen het betreffende artikel (genummerd artikel 157o) overeenstemt met de thans voorgestelde bepaling. Dat artikel maakt deel uit van een reeks nieuwe bepalingen inzake de heffing en invordering van provinciale belastingen. Zoals echter op 22 april jl. door de Minister van Binnenlandse Zaken is medegedeeld, zal de intrekking van dat wetsontwerp worden bevorderd.

Het was deze leden uit de memorie van toelichting niet duidelijk geworden in hoeverre aan de wens tot harmonisatie van wetgeving, waarop de Raad van State in zijn advies over het wetsontwerp heeft gewezen, is tegemoet gekomen.

In het nader rapport, afgedrukt als bijlage B van de memorie van toelichting, is opgemerkt dat ten aanzien van overeenkomstige bepalingen in de gemeentewet en de Bevoegdhedenwet waterschappen een wetsontwerp aan de Raad van State zou worden voorgelegd waarin de gewenste harmonisatie vorm zou krijgen. Inmiddels is het wetsontwerp waarop werd gedoeld tot wet verheven (Wet van 22 december 1982, Stb. 723 tot wijziging van de gemeentewet met betrekking tot de gemeentelijke belastingen en van de Bevoegdhedenwet waterschappen met betrekking tot de waterschapsbelastingen). Voor een tweetal andere bepalingen is in het nader rapport aangekondigd dat deze te gelegener tijd worden gewijzigd.

Vervolgens stelden deze leden vast dat er geen harmonisatie heeft plaatsgevonden van de voorgestelde bepaling en soortgelijke bepalingen van wetsontwerp 16 530. Deze leden noemen hiervan enige voorbeelden.

In de eerste plaats noemen zij enige inhoudelijke verschillen tussen de in het onderhavige wetsontwerp voorgestelde bepaling en die welke zijn voorgesteld in wetsontwerp 16 530. Het gaat hierbij om:

- een definitie van wie mede onder bestuurder moet worden verstaan;
- een bepaling voor het geval de bestuurder van een lichaam zelf een lichaam is.

Vermoedelijk doelen deze leden in dit verband op de in het voorgestelde artikel 20, derde lid, letter a, genoemde bestuurder: in de letters b en c worden immers geen bestuurders genoemd. Letter a ziet op lichamen zonder rechtspersoonlijkheid of zonder volledige rechtsbevoegdheid. De door de hier aan het woord zijnde leden genoemde bepaling van wetsontwerp 16 530 ten aanzien van wie mede onder bestuurder moet worden verstaan, ziet daarentegen uitsluitend op rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid. Het gaat dus in deze twee bepalingen om verschillende soorten lichamen. Toegegeven moet worden dat de door deze leden genoemde bepaling van wetsontwerp 16 530 met betrekking tot het geval dat een bestuurder van een lichaam zelf een lichaam is, ook ziet op de in het voorgestelde artikel 20, derde lid, letter a bedoelde lichamen. Het belang van deze bepaling is echter vooral gelegen in de sfeer van de rechtspersonen, aangezien de praktijk uitwijst dat zich vooral daar de problemen voordoen. Om die reden zou deze bepaling vooralsnog niet in het onderhavige wetsontwerp behoeven te worden opgenomen.

In de tweede plaats noemen deze leden enige redactionele verschillen tussen de voorgestelde bepaling en wetsontwerp 16 530.

Deze verschillen zijn er inderdaad. Echter de in het onderhavige wetsontwerp voorgestelde tekst geldt door de eerdergenoemde Wet van 22 december 1982 (Stb. 723) reeds thans voor de invordering van gemeentelijke belastingen en waterschapsbelastingen. De redactionele verschillen zijn echter niet van dien aard, dat deze ook zullen leiden tot verschillen in materiële zin bij de toepassing van de desbetreffende bepalingen. Het onderhavige wetsontwerp is dan ook nog niet zonder meer het aangewezen ontwerp te achten voor een redactionele wijziging.

De door deze leden – en de Raad van State – aangesneden problematiek is overigens van een bredere strekking. De wetgeving op het gebied van rijks-, provinciale, gemeentelijke en waterschapsbelastingen, sociale verzekeringspremies en milieuheffingen wordt, waar het gaat om aansprakelijkheidsbepalingen, gekenmerkt door vele redactionele en ook inhoudelijke verschillen. In het algemeen geschiedt de invordering van deze belastingen, premies en heffingen met toepassing van de wet van 22 mei 1845 (Stb. 22) op de invordering van 's Rijks directe belastingen.

In laatstgenoemde wet ontbreekt een aansprakelijkheidsbepaling als die welke onderwerp is van het voorliggende wetsontwerp. De Minister van Financiën bereidt thans een wetsontwerp voor tot algemene herziening van de Invorderingswet 1845 (zie de memorie van toelichting op hoofdstuk IX B van de rijksbegroting 1983, 17 600, nr. 2, blz. 49). In dat kader zullen alle aansprakelijkheidsbepalingen worden geharmoniseerd, zowel in redactionele, als in inhoudelijke zin.

De leden van de C.D.A.-fractie – die hun waardering uitspraken over de met het wetsontwerp beoogde opvulling van de leemte op het punt van de aansprakelijkheid – hadden nog een vraag met betrekking tot het nieuwe vierde lid van artikel 20 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Het daarin opgenomen voorstel om de door de rechter benoemde curator uit te zonderen van de daarin in het algemeen voorziene bestuurdersaansprakelijkheid, was nl. voor deze leden aanleiding om te vragen hoe de verantwoordelijkheid van die vereffenaar wel wordt gewaarborgd tijdens of na zijn functioneren als zodanig.

Te dien aanzien moge worden opgemerkt dat op deze vereffenaar tegenover zowel de schuldeisers als de aandeelhouders de verplichting rust zijn taak naar behoren te vervullen, met dien verstande dat niet nakomen van deze verplichting eventueel kan leiden tot persoonlijke aansprakelijkheid uit hoofde van onrechtmatige daad. Indien deze vereffenaar de faillissementscurator is, geldt bovendien dat deze werkzaam is onder toezicht van de rechter-commissaris en over zijn handelen verantwoording zal hebben af te leggen ter verificatievergadering.

De V.V.D.-fractie – die zich in het algemeen kon vinden in (de intentie van) het wetsontwerp – had op een aantal onderdelen nog enkele opmerkingen. Deze leden vroegen zich af of de Afvalstoffenwet, de Wet geluidhinder en die milieuhygiënische wetten die een bepaling als die welke thans wordt voorgesteld niet kennen, zullen worden gewijzigd in de zin van de voorgestelde bepaling.

Eerder in deze memorie is opgemerkt dat ook de aansprakelijkheidsbepalingen in de door deze leden genoemde wetten zullen worden aangepast, nl. bij de algehele herziening van de Invorderingswet 1845 die hiervoor reeds aan de orde is gekomen.

Voorts hebben deze leden, met het oog op de harmonie van regelingen voor alle bij de verontreinigingsheffing betrokken overheidslichamen, gevraagd wanneer naar verwachting de Wet reorganisatie binnenlands bestuur – waarvan het hierbovengenoemde artikel 157o deel uitmaakt – in werking zal treden.

Zoals hierboven reeds is gesteld zal de intrekking van het ontwerp van die wet worden bevorderd. Het zou wel ver gaan om, enkel met het oog op de harmonie met het voor de drie zogenaamde «zelfzuiverende» provincies geldende regime, op dit specifieke onderdeel de Provinciewet op voorhand al te wijzigen; dit laatste geldt temeer nu naar verwachting binnen zeer afzienbare tijd de Commissie tot herziening van het belastinggebied van provincies en gemeenten (commissie-Christiaanse) haar eindrapport zal uitbrengen. Daarin wordt ook aandacht besteed aan het formele belastingrecht met betrekking tot provinciale en gemeentelijke belastingen en de behoefte aan aanpassing daarvan in meer algemene zin.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
N. Smit-Kroes

Zitting 1982–1983

17 549

Wijziging van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Stb. 1981, 573) in verband met de regeling van de hoofdelijke aansprakelijkheid voor de Rijksheffing

Nr. 7

EINDVERSLAG

Vastgesteld 1 september 1983

Na kennisneming van de memorie van antwoord bleek er in de vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat¹ nog behoefte te bestaan aan het stellen van nadere vragen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie zagen zich genooddaakt, na kennisname van de memorie van antwoord, opnieuw de vraag te stellen in hoeveel gevallen het ontbreken van een soortgelijke wettelijke regeling voor provinciale instanties er sedert 1976 toe heeft geleid, dat opgelegde aanslagen oninbaar bleken te zijn. Welke bedragen waren hier voor de zogenaamde zelfzuiverende provincies mee gemoeid?

Deze leden maakten zich zorgen over het feit, dat door het voornemen van de Regering het ontwerp van de wet reorganisatie binnenlands bestuur (14322) in te trekken, het nu wel zeer onduidelijk wordt wanneer de betrokken provincies analoog aan de gemeenten, de waterschappen en het Rijk de bevoegdheid inzake de hoofdelijke aansprakelijkheid voor de heffing WVO zullen verkrijgen. Zij waren er niet van overtuigd dat een spoedige wijziging van de Provinciewet in dezen «wel ver zou gaan», aangezien zij meenden dat het blijven bestaan van de aanwezige lacune een ongewenste zaak is. Als een wijziging van de Provinciewet naar verwachting aanmerkelijk eerder tot stand zou kunnen komen dan de voorgenomen algemene herziening van de Invorderingswet 1845, dan zouden deze leden aan de eerste mogelijkheid de voorkeur geven, temeer omdat blijkbaar het harmonisatiemodel van de aansprakelijkheidsbepalingen zowel in redactionele als in inhoudelijke zin, al vorm heeft gekregen.

Gelet immers op hetgeen de Staatssecretaris van Financiën op 30 mei 1983 tijdens de eerste UCV over de ISMO over de herziening van de Invorderingswet 1845 heeft gezegd (Handelingen UCV 40, blz. 47) leek hen de conclusie gewettigd dat de herziene Invorderingswet, gezien het verband met de invoering van de boeken 3, 5 en 6 van het Nieuw Burgerlijk Wetboek zeker niet voor medio 1986 van kracht zal kunnen zijn. Zij verzochten de Regering mede met het oog daarop deze voorkeur te onderschrijven, en een motivatie te geven als dit niet het geval zou zijn.

De leden van de V.V.D.-fractie constateerden dat de Minister met hen van mening was dat verschillende wetten (bij voorbeeld die, genoemd in het voorlopig verslag) nog geen adequate of eenduidige regeling voor aansprakelijkheidsstelling kennen zoals in onderhavig wetsontwerp wordt beoogd.

¹ Samenstelling: Leden: Van Rossum (SGP), De Beer (VVD), De Boois (PvdA), Van der Doef (PvdA), Rienks (PvdA), voorzitter, Eversdijk (CDA), Castricum (PvdA), Frinking (CDA), Blaauw (VVD), Hennekam (CDA), ondervoorzitter, Lambers-Hacquebard (D'66), Couprie (CDA), Zijlstra (PvdA), Veldhoen (PvdA), Van Vlijmen (CDA), Blaauw (VVD), Wolters (CDA), Nijland (CDA), Te Veldhuis (VVD) en Jorritsma-Lebbink (VVD).
Plv. leden: Ubels-Veen (EVP), Korthals (VVD), Konings (PvdA), Spieker (PvdA), Van den Bergh (PvdA), Dijkman (CDA), Kosto (PvdA), Van Noord (CDA), Waalkens (VVD), Borgman (CDA), Van Es (PSP), Schartman (CDA), Wallage (PvdA), De Waart (PvdA), vacature CDA, Lauxtermann (VVD), Van den Toorn (CDA), De Visser (PvdA), Keja (VVD) en Van der Kooij (VVD).

In dit ontwerp worden ongelijkheid, onduidelijkheid, en het gebrek aan eenheid binnen de (ene) sector van de waterverontreinigingsheffing zelfs nog extra benadrukt doordat de gewijzigde regeling niet geldt voor de provinciale besturen. De drie zelfzuiverende provincies Friesland, Groningen en Utrecht zullen op dit punt aldus niet over een passende aansprakelijkheidsstelling en verhaalsmogelijkheid (kunnen) beschikken.

Ook de leden van de V.V.D.-fractie vroegen zich in dit verband af hoeveel gevallen van niet-verhaalbare heffingsbedragen in deze drie provincies tot nog toe waren voorgekomen, en om welke bedragen het daarbij ging. Zij drongen er hoe dan ook op aan om alle mogelijke spoed te betrachten bij de harmonisering van deze materie door middel van de herziening van de Invorderingswet 1845. In dit verband vroegen zij zich af of het ook mogelijk was om, vooruitlopend op de algehele herziening, op korte termijn met een afzonderlijke en concrete regeling op dit punt te komen. De beginselen van duidelijkheid, gelijkheid, eenheid en rechtszekerheid zouden hier in elk geval mee zijn gediend.

Vertrouwend dat de Regering tijdig voor de openbare beraadslaging over dit wetsontwerp op bovengenoemde vragen en opmerkingen schriftelijk zal hebben gereageerd, acht de commissie deze hiermee voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Rienks

De griffier van de commissie,
Teunissen