

Vergaderjaar 1984–1985

19 141 **Wijziging van de artikelen 18 en 19 van de Wet
verontreiniging oppervlaktewateren (Stb. 1981, 573)****Nr. 3** **MEMORIE VAN TOELICHTING****1. Inleiding**

Het onderwerp van dit voorstel van wet, met de beweegredenen zowel voor de strekking als voor de spoedige invoering daarvan per 1 januari 1986, hangt onmiddellijk samen met de op 2 mei jl. door mij aangeboden nota «Waterverontreinigingsheffingen» (kamerstukken II, 1984/85, 18 968, nr. 2). In die nota is nl. reeds (zie onderdeel 3. Grondslag en maatstaf voor de heffing) een uiteenzetting gegeven van mijn beleidsvoornemen tot beëindiging van de nu geldende regels voor toepassing van correcties in verband met de wijze van lozen. Dit zijn de correcties bij de vaststelling van de zogenaamde vervuilingsswaarde ter berekening van de heffing.

Hieronder zijn verder de redenen uiteengezet die een technische wijziging van de wet, zowel op dit punt als op het punt van de wettelijk bepaalde getalswaarde van het inwonerequivalent (zie ook de nota onder 3.4) onontbeerlijk doen zijn, ook voor de provincies en de waterschappen die verontreinigingsheffing heffen en daarbij in hun eigen verordeningen aansluiten bij de voor het Rijk geldende uitvoeringsregels.

Deze zaak heeft een hoge urgentie, omdat, wanneer per 1 januari 1986 de beoogde wetwijziging er niet zou zijn, de lastenverdeling tussen huishoudelijke en industriële vervuilers alsook de tariefsontwikkeling ernstig kunnen worden verstoord.

Daarom wordt dit voorstel van wet nog voor de vermoedelijke behandeling van de nota in het begin van het vergaderjaar 1985–1986 aanhangig gemaakt, vooruitlopend op eventuele verdere voorstellen tot wetsherziening waartoe de behandeling door de Kamer van de nota aanleiding kan zijn.

2. Beëindiging correcties wegens wijze van lozen; vereenvoudigingsheffingstelsel

In de nota is met betrekking tot de correcties in verband met de wijze van lozen (onderdeel 3.3.3) uiteengezet dat de al vanaf de invoering van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Stb. 1981, 573) bestaande noodzaak om rekening te houden met factoren (als een onregelmatig lozingspatroon) die van invloed zijn op de dimensionering van zuiveringsinstallaties – en deswege ook (vooral) op de aanlegkosten daarvan – gaandeweg is afgenomen; gebleken is immers dat zeker naarmate de sanering van ongezuiverde lozing en de totstandkoming van (grote) zuiveringsinstal-

laties was gevorderd, de gevolgen van een onregelmatig lozingspatroon van individuele lozingen van veel minder betekenis zijn geworden. Dit heeft er ook toe geleid dat een verband tussen de invloed van een bepaalde wijze van lozen en de kosten van zuiveringstechnische voorzieningen althans in algemene zin niet steeds zonder meer kan worden aangenomen, waardoor blijkens jurisprudentie van de Hoge Raad (BNB 1983, nrs. 276, 277 en 278) correcties voor bepaalde vormen van lozen niet meer toepasbaar zijn. Doch ook afgezien van dat laatste is uit de daarover bekende gegevens van Rijk, provincies en waterschappen, het sterk afnemend belang van de correcties duidelijk geworden.

Dit uitgangspunt is trouwens ook reeds tot uitdrukking gebracht in de conclusies van het Actieprogramma deregulering ruimtelijke ordening en milieubeheer (het zogenaamde DROM-rapport; kamerstukken 1982/83, 17 931, conclusie nr. 56) die door de regering zijn overgenomen en deel uitmaken van het dereguleringsbeleid van de regering.

3. Deregulering

Zeker in het licht van de complicatie die nu eenmaal de toepassing van correctieregels – en de discussies daarover – in de uitvoeringspraktijk met zich brengt, zijn aan de afschaffing daarvan (door het vervallen van de wettelijke basis en de uitwerking van het principe in het Uitvoeringsbesluit) aanzienlijke voordelen verbonden uit een oogpunt van vereenvoudiging van het heffingenstelsel, voordelen die zowel de heffende instanties als de betreffende heffingplichtigen aangaan.

4. Herwaardering getalswaarde inwonerequivalent

Naast de bovenbedoelde afschaffing van correctieregels staat de herwaardering van het inwonersequivalent; dat is de hoeveelheid zuurstofverbruik welke dient als rekeneenheid voor de vervuilingswaarde van lozingen. De hoogte (getalswaarde) berust op de hoeveelheid zuurstofverbruik van de door gezinshuishoudens per inwoner geloosde hoeveelheid zuurstofbindende stoffen. De gemiddelde waarde daarvan (per etmaal) is in artikel 19 van de wet gesteld op 180 gram.

Zoals in de nota uiteengezet, heeft het resultaat van een wetenschappelijk onderzoek van de «Stichting toegepast onderzoek reiniging afvalwater» (STORA) – door die stichting gepubliceerd in 1985 – uitgewezen dat die wettelijke waarde door een aantal ontwikkelingen als achterhaald moet worden beschouwd en dat naar dezelfde uitgangspunten beschouwd aan het «inwonerequivalent» thans nog maar een waarde van 136 gram zuurstofverbruik moet worden toegekend.

5. Financiële consequenties

Beëindiging van de correcties betekent voor het bedrijfsleven als geheel een lastenverlichting. Anderzijds betekent de beoogde herwaardering van het inwonerequivalent een verzwaring ten gevolge van de hogere uitkomst van de vervuilingswaarde (die hogere uitkomst is er uiteraard niet voor de circa 350 000 bedrijven – dat is ongeveer 85% van de heffingsplichtige bedrijven – waardoor, evenals voor de huishoudelijke vervuilers, een forfaitaire vervuilingswaarde geldt ingevolge artikel 18, tweede lid, van de wet).

Deze effecten voor het bedrijfsleven heffen elkaar deels op. In de bijlage van deze memorie van toelichting is de tekst van bijlage 4 van de nota, waarin de berekening van die effecten is uitgewerkt, opgenomen (als de vereiste bedrijfseffectrapportage voor dit wetsontwerp).

Zouden de in artikel I respectievelijk in de onderdelen A en B omschreven beoogde wetsaanpassingen niet gelijktijdig worden ingevoerd, dan zou er een aanzienlijke lastenverschuiving optreden, en wel hetzij naar de huis-

houdelijke vervuilers (bij enkel afschaffen van de bedoelde correcties) hetzij naar de industriële vervuilers (bij enkele herziening van de getalswaarde inwonerequivalent).

Bij gelijktijdige invoering zijn er geen gevolgen voor de gezinshuishoudens en de kleine bedrijven (vanwege de forfaitaire vervuilingswaarde). Voor het (overige) bedrijfsleven is er sprake van een geringe lastenverlichting, in zoverre namelijk het draagvlak – dat is het aantal inwonerequivalenten waarover wordt geheven – is verkleind.

Overigens is van een dergelijke draagvlakverkleining feitelijk reeds sprake in de mate waarin aan correctieregels voor bepaalde vormen van lozen geen toepassing wordt gegeven naar aanleiding van een jurisprudentie van de Hoge Raad. Ook in dat opzicht neemt het wetsontwerp onzekerheid weg.

In de nota (onderdeel 3.4) wordt aangaande de draagvlakverkleining verder meegedeeld dat het Rijk deze vanwege de inkomstenderving althans voor een deel zal compenseren door een verlenging van de saneringsperiode en dat – voor wat betreft de lagere overheden – de draagvlakverkleining (en derhalve een mogelijke tariefstijging) volgens een voorlopige raming van de Unie van Waterschappen uitkomt op een gemiddelde van 4%.

6. Uitvoeringsregels

Ter realisering van de voorgestelde wetswijziging zal per 1 januari 1986 tevens een wijziging van het Uitvoeringsbesluit verontreiniging rijkswateren (Stb. 1985, 377) worden bevorderd. Daarbij worden dan de correctieregels geschrapt en worden de in bijlage II van dat besluit opgenomen, op basis van de huidige getalswaarde van het inwonerequivalent berekende, afvalwatercoëfficiënten aan de nieuwe waarde aangepast.

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

Schatting van het effect van enerzijds de afschaffing van de correctieregelingen en anderzijds de herwaardering van de heffingsmaatstaf voor de overheid en het bedrijfsleven

beleidsvoornemen:

– afschaffing van alle correctieregelingen voor zowel lozingen op oppervlaktewater als op zuiveringsinstallaties.

– herwaardering van de heffingsmaatstaf van 180 gram naar 136 gram.

I. Rijkswateren:

Uit een opgave van het Bureau verontreinigingsheffingen Rijkswateren blijkt, dat de totale lozingen op rijkswateren een omvang hebben van 5 000 000 inwoner-equivalenten (i.e.) (peiljaar 1983). Van deze lozingen is 2 000 000 i.e. afkomstig van directe lozingen van grote(re) bedrijven (vrijwel allemaal meetbedrijven). Voorts is 3 000 000 i.e. afkomstig van lozingen van regionale waterkwaliteitsbeheerders, waarvan 1 300 000 i.e. afkomstig is van woningen en 950 000 i.e. van bedrijven (ongezuiverd afvalwater) en 750 000 i.e. bestaat uit effluentlozingen (gezuiverd afvalwater).

Uit deze opgave blijkt verder dat 27% van de totale bedrijfsmatige en effluentlozingen wordt veroorzaakt door de wijze van lozen, met andere woorden voortkomt uit correcties. Deze correcties worden overigens niet toegepast voor lozingen uit woningen en kleine bedrijven.

A. Effect voor het Rijk:

1. Lozingen grote(re) bedrijven rechtstreeks op Rijkswateren

$$\text{afschaffing correcties} \quad - \quad 27/100 \times 2 \times 10^6 = 0,54 \times 10^6 \text{ verlies}$$

$$\text{herwaardering heffingsmaatstaf} \quad - \quad \frac{180 - 136}{136} \times (2 - 0,54) \times 10^6 = 0,47 \times 10^6 \text{ winst}$$

* Totaal industriële i.e.'s minus de uit correcties verkre_en i.e.'s.

Voor het Rijk betekent dit een draagvlakverkleining van 70 000 i.e.

2. Lozing door regionale waterkwaliteitsbeheerders op Rijkswateren

$$\text{afschaffen correcties} \quad - \quad 27/100 \times 0,75 \times 10^6 = 0,20 \times 10^6 \text{ verlies} \quad \text{effluentlozingen}$$

$$- \quad 27/100 \times 0,5 \times 10^6 = 0,26 \times 10^6 \text{ verlies} \quad \text{bedrijfslozingen}$$

$$\text{herwaardering heffingsmaatstaf} \quad - \quad \frac{180 - 136}{136} \times (0,75 - 0,20) \times 10^6 = 0,18 \times 10^6 \text{ winst} \quad \text{effluentlozingen}$$

$$- \quad \frac{180 - 136}{136} \times (0,63^+ - 0,26) \times 10^6 = 0,12 \times 10^6 \text{ winst} \quad \text{bedrijfslozingen}$$

+ De herwaardering van de heffingsmaatstaf heeft géén invloed op kleinere bedrijven die forfaitair worden aangeslagen (coëfficiëntentabel nrs. 41 en 44), het gaat hier om $0,32 \times 10^6$ i.e. (zie ook toelichting punt 2).

Voor het Rijk betekent dit een draagvlakverkleining van 160 000 i.e.

Combinatie van beide beleidsvoornemens betekent in totaal (1+2) voor het Rijk een verkleining van het draagvlak met 230 000 i.e. (ca. 4,5% van het huidige draagvlak).

B. Effect voor het bedrijfsleven:

directe lozingen grotere bedrijven op Rijkswateren
afschaffen correcties — $0,54 \times 10^6$ winst (27% van 2 miljoen i.e.)
herwaardering heffingsmaatstaf — $0,47 \times 10^6$ winst (I.A.1.)

Voor het bedrijfsleven betekent de combinatie van beide beleidsvoor-nemens een vermindering van de vervuilingswaarde met 70 000 i.e. (ca. 3,5% van de totale industriële vervuilingseenheden).

N.B. De effecten voor het bedrijfsleven die indirect lozen op rijkswater (via regionale waterkwaliteitsbeheerders) zijn meegenomen onder punt 2.

II. Overige wateren.

Uit een opgave van de Unie van Waterschappen blijkt dat het totale draagvlak van de water- en zuiveringsschappen 16 000 000 i.e. bedraagt (peiljaar 1982). Hiervan is 5 500 000 i.e. afkomstig van bedrijven. Van deze industriële lozingen is ca. 1 400 000 i.e. afkomstig van correcties.

Voor de herwaardering van de heffingsmaatstaf is het belangrijk te weten dat binnen de bedrijven er een groot aantal meestal kleinere bedrijven wordt aangeslagen volgens de coëfficiëntentabel (nrs. 41 en 44). Totaal gaat het hier om 1 850 000 i.e. Aangezien het om een forfaitaire aanslag gaat, heeft herwaardering van de heffingsmaatstaf géén effect op deze categorie bedrijven. Evenmin heeft eerdergenoemde herwaardering effect op de heffing op zware metalen (ca. 150 000 i.e.). Voor de berekening van de herwaardering van de heffingsmaatstaf wordt derhalve uitgegaan van industriële vervuilingseenheden exclusief de correcties minus de vervuilingswaarde van de tabelbedrijven en de heffing op zware metalen: $((5,5 - 1,4) - 1,85 - 0,15) \times 10^6 = 2,1 \times 10^6$ i.e.

A. Effect waterschappen en zuiveringsschappen

afschaffen correctie — $1,4 \times 10^6$ verlies
herwaardering heffingsmaatstaf — $\frac{180 - 136}{136} \times 2,1 \times 10^6 =$
 $0,7 \times 10^6$ winst.

Het effect is derhalve een draagvlakverkleining van ca. 700 000 i.e. Bij een volledige compensatie zal dit gemiddeld kunnen leiden tot een tariefstijging van ca. 4,5%.

B. Effect voor het bedrijfsleven lozend op overige wateren

afschaffen correcties — $1,4 \times 10^6$ winst
herwaardering heffingsmaatstaf — $0,7 \times 10^6$ verlies.

Ergo is het effect voor het bedrijfsleven een vermindering van de vervuilingseenheden met ca. 700 000 i.e. (13% van de totale industriële vervuilingseenheden).

Per saldo – inclusief tariefstijging van 4,5% – kunnen de beleidsvoor-nemens voor het bedrijfsleven gemiddeld een lastenverlichting betekenen van ca. 8,5%.

3. Gevolgen voor het bedrijfsleven bedrijfstakgewijs/individueel
– bedrijfstakgewijs: er bestaat geen overzicht van de totaal opbrengst aan inwoner-equivalenten, uitgesplitst naar correcties en gemiddelde jaarlozing. Daarom is bedrijfstakgewijs geen totaalbeeld te leveren. Bovendien zou zo'n totaalbeeld weinig zeggen, gelet op de grote differentiatie in lozingspatronen (en derhalve correctieopbrengst) binnen de afzonderlijke bedrijfstakken.

– bedrijfsleven individueel: hier geldt in sterke mate dat correctieopbrengsten van jaar op jaar zeer verschillen, in het bijzonder voor de meetbedrijven. Dit heeft te maken met variatie in produkten en in lozingspatroon per bedrijf in de loop van de tijd. Daarom is over individuele bedrijven niet goed een uitspraak te doen.

Wel zal over het algemeen gelden, dat alle bedrijven zowel de positieve effecten van afschaffing van de correcties als de negatieve effecten van verlaging van de heffingsmaatstaf zullen ondervinden (waarbij, zoals hierboven gezegd, gemiddeld een lastenverlichting van ca. 8,5% zal optreden). Bedrijven die thans geen correcties kennen en die uitsluitend het effect van de bijstelling van de i.e. zullen ondergaan, komen slechts sporadisch voor. Daarbij moet tevens worden bedacht, dat bedrijven op zich al van jaar op jaar sterk variërende heffingslasten kennen als gevolg van voornoemde omstandigheden.

4. Slotopmerking

De resultaten zijn berekend voor een specifiek peiljaar. Het draagvlak wijzigt echter voortdurend door de voortgaande sanering (draagvlakverkleining) en vestiging van bedrijven of juist het verdwijnen daarvan in een bepaalde regio. Het precieze effect zal dus pas achteraf exact zijn vast te stellen. Bovenstaande berekeningen geven echter wel de orde van grootte van de te verwachten effecten weer.