

Vergaderjaar 1985–1986

19 141

**Wijziging van de artikelen 18 en 19 van de Wet
verontreiniging oppervlaktewateren (Stb. 1981, 573)**

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 26 september 1985

1. Algemeen

Blijkens het verslag bestaat bij de leden van de P.v.d.A., het C.D.A., de V.V.D., D'66 en de SGP begrip voor de noodzaak van een snelle behandeling voor het onderhavige wetsvoorstel, dat vooral ook ten doel heeft een verstoring van de tariefontwikkeling per 1 januari 1986 te voorkomen. Daarvoor ben ik deze leden erkentelijk.

Anderzijds onderken ik de situatie die er is ontstaan nu de behandeling van dit wetsontwerp voorafgaat aan de behandeling van de nota Waterverontreinigingsheffingen (kamerstukken II, 1984–1985, 18 968, nr. 2) waarin juist in den brede wordt ingegaan op datgene waarin dit voorstel tot wetswijziging uitmondt. Met name de leden van de fractie van de P.v.d.A. en die van D'66 hebben gewezen op dat aspect. Ik beschouw dit voorstel dan ook uitdrukkelijk als een spoedeisende voorziening, en wil daarmee niet onnodig vooruitlopen op conclusies waartoe de openbare behandeling van de nota op een later tijdstip zal leiden.

Waar deze naar mijn oordeel tot wetswijziging zouden moeten leiden, zullen deze elementen zijn voor een meer fundamentele wijziging van het heffingstelsel. In elk geval zal een aanvaarding van het onderhavige voorstel geen reden kunnen zijn voor een mindere bereidheid om aan die eventuele nadere conclusies van de Kamer gehoor te geven.

2. Beëindiging correcties wegens de wijze van lozen; vereenvoudiging heffingstelsel

Een prealabele vraag van de leden van de V.V.D.-fractie is waarom de gevolgen van een onregelmatig lozingspatroon in de loop der tijd van minder betekenis zijn geworden. Ik merk daarover het volgende op. Naarmate een zuiveringsinstallatie groter is en het verzorgingsgebied een groter oppervlakte heeft worden de effecten van een onregelmatig lozingspatroon geringer, zowel omdat het aandeel van de individuele lozers in de totale zuiveringscapaciteit geringer is, als omdat in grote verzorgingsgebieden de verschillende «pieken» elkaar afvlakken. Het zal bij voorbeeld duidelijk zijn dat indien bij een woongemeenschap van 5000 inwoners een zuiveringsinstallatie wordt gebouwd waarop tevens een bedrijf van 10 000

i.e. loost, dit bedrijf een duidelijk stempel zal drukken op het beheer van de installatie. Indien echter hetzelfde bedrijf is gelegen in een groot stedelijk gebied, en is aangesloten op een grote regionale installatie, dan zal de invloed van dit bedrijf niet of nauwelijks merkbaar zijn. Nu is er de afgelopen jaren een duidelijke tendens geweest om in plaats van kleine plaatselijke zuiveringsinstallaties over te gaan op grote regionale installaties. Dit heeft geleid tot een aanzienlijke afname van het effect van de individuele onregelmatigheden, in het bijzonder van kleinere lozingen waarop het merendeel der correcties betrekking heeft. Dit beeld wordt bevestigd door een recent onderzoek van de Unie van Waterschappen, waaruit blijkt dat de thans feitelijk plaatsvindende extra kostenveroorzaking maximaal $\frac{1}{4}$ à $\frac{1}{3}$ bedraagt van hetgeen de huidige correctieregels in rekening brengen. Ik gebruik met opzet het woord «maximaal»; de Unie heeft enkele effecten niet bij het onderzoek kunnen betrekken, die er in feite toe leiden dat de feitelijke extra kostenveroorzaking nog beneden bovengenoemde grens ligt.

Dit, gevoegd bij de omstandigheid dat nieuwe, redelijke rekenregels niet ter beschikking staan en ook niet goed zullen zijn te ontwerpen, heeft mij er ten principale toe gebracht de correctieregels te willen afschaffen; een nevenvoordeel daarvan is dat hiermede ook vereenvoudiging van het systeem optreedt. Daartoe is het nodig ook de wijze van lozen als grondslag van de heffing te schrappen; zou dat niet gebeuren, dan zou in de praktijk toch nog een wildgroei van correctieregelingen bij de verschillende beheerders mogelijk zijn. Ik meen hiermee ook vragen van D'66 terzake te hebben beantwoord.

Vervolgens is door leden van verschillende fracties (P.v.d.A., C.D.A., V.V.D., S.G.P.) gevraagd of niet specifiek voor seizoenbedrijven een correctie zou moeten worden gehandhaafd. Ik merk dienaangaande allereerst op, dat seizoenbedrijven in bepaalde gevallen door hun wijze van lozen inderdaad extra kosten kunnen veroorzaken. Ook bij mij heeft zich derhalve de vraag voorgedaan of voor dit type bedrijven een mogelijkheid tot toepassing van een correctie zou moeten worden gehandhaafd. Ik heb daarbij het volgende overwogen:

a. Vooraf zij gesteld dat, in geval een correctie in verband met de wijze van lozen zou worden gehandhaafd, deze correctieregeling een algemeen geldende werking zou moeten hebben en tevens een juiste afspiegeling zou moeten zijn van de feitelijke extra kosten die het seizoengebonden karakter van de lozing met zich mee brengt;

b. in dat verband signaleer ik dat de vraag of een seizoenbedrijf, inderdaad tot extra kosten leidt opnieuw afhankelijk is van de omvang van deze lozing in verhouding tot de omvang van de installatie. Een grote lozing op een kleine installatie kan een merkbaar effect opleveren, in de meeste gevallen is een dergelijk effect echter niet te meten. Het opleggen van een correctie zou dan onjuist zijn;

c. Voorts merk ik op dat het onmogelijk is gebleken om voor de resterende groep seizoenbedrijven (die wel tot extra kosten leiden) een zodanige correctieregeling te ontwerpen dat die in enigerlei mate recht doet aan de extra kosten waartoe elk individueel geval leidt. Dit wordt wederom veroorzaakt door het feit dat de extra kostenveroorzaking afhankelijk is van de individuele situatie van elk bedrijf;

d. Een gemiddelde seizoencorrectie zou derhalve tot onrechtvaardigheden aanleiding geven, nog afgezien van het feit dat men er evenmin in geslaagd is een dergelijk gemiddelde boven tafel te krijgen; de Unie van Waterschappen heeft hiertoe weliswaar een voorstel gedaan, doch geeft zelf toe dat dit arbitrair is. Wel is ondermeer bekend dat de huidige piekcorrecties tenminste een factor 2,5 te hoog is;

Ik stond derhalve voor de keuze een volstrekt arbitraire regeling te ontwerpen ten behoeve van een relatief beperkt aantal lozingsituaties (met alle onrechtvaardigheden vandien), dan wel de correctieregelingen in hun geheel af te schaffen.

Voor dat laatste alternatief heb ik, alles afwegende, gekozen in het besef dat ook dan van enige onbillijkheid sprake kan zijn.

Daarvan is Schouwen-Duiveland een sprekend doch uitzonderlijk voorbeeld. Onduidelijk is trouwens hoe daar een draagvlakverkleining op zou kunnen treden van 30%; van het huidige totale draagvlak van dit waterschap maken alle correcties tezamen niet meer uit dan ca. 15%.

Overigens heb ik bij het voorgaande tevens overwogen de heffingsregeling zodanig in te richten, dat de wijze van lozen als grondslag voor de heffing blijft bestaan, doch dat het aan de beheerder wordt overgelaten om na afloop van het heffingsjaar aan de heffingsplichtige een correctie op te leggen, die overeenkomt met de feitelijke extra kosten van het individuele geval. Op zich zou dit redelijk zijn, doch bedacht dient te worden dat de heffingen een belasting is, waarvoor als algemeen fiscaal uitgangspunt geldt dat voor de heffingsplichtige, voorafgaand aan het belastingjaar – kenbaar is op welke wijze een toe te passen correctie wordt berekend. Bovendien merk ik op dat een nacalculatie slechts in een beperkt aantal gevallen mogelijk zou zijn (nl. bij grote bedrijven lozend op kleine installaties), en zeker geen soelaas zou bieden voor bij voorbeeld de problematiek van de seizoenbedrijven.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen in verband met het voorgaande om de relaties met de uitspraken van de Hoge Raad. Hierover kan ik het volgende opmerken.

Op grond van jurisprudentie van de Hoge Raad is het momenteel mogelijk de correcties in verband met de wijze van lozen in hun huidige vorm op te leggen, tenzij het bedrijf aantoont dat er geen extra kosten door de waterkwaliteitsbeheerder worden gemaakt. Daarbij neemt de Hoge Raad aan dat dit laatste in elk geval geldt voor effluenten van zuiveringsinstallaties. Zoals ik al heb opgemerkt hebben echter onderzoeken aangetoond dat de grootte van de correctiefactoren niet in overeenstemming is met het bedrag van de werkelijk gemaakte extra kosten; deze blijken lager te zijn dan tot heden werd aangenomen. Deze situatie acht ik ongewenst. Het is derhalve deels een kwestie van jurisprudentie, de deels een kwestie van beleid de WVO te wijzigen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hebben geïnformeerd naar de wijze waarop sedert de uitspraken van de Hoge Raad is gehandeld met het goedkeuringsrecht van de verordeningen door de Kroon. Zij vroegen of in 1984 en 1985 aan verordeningen Koninklijke goedkeuring is verleend, terwijl dat in strijd zou zijn met de rechtspraak.

De verordeningen voor de heffingsjaren 1984 en 1985 zijn tot op heden op het punt van de correctieregelingen niet gewijzigd. Er zijn ter zake derhalve geen wijzigingen van die strekking ter Koninklijke goedkeuring ingezonden. Daarbij zij er voor een goed begrip op gewezen dat de uitspraken van de Hoge Raad de correctieregelingen als zodanig niet direct onmogelijk maken. Deze betreffen enkel de wijze waarop in bepaalde concrete lozings-situaties – in casu effluentlozingen – al dan niet correcties volgens de daarvoor geformuleerde regels kunnen worden toegepast. Daaruit moge duidelijk zijn dat – de leden van de P.v.d.A.-fractie informeerden daarnaar – de jurisprudentie van de Hoge Raad niet heeft geleid tot wijziging van de verordeningen zoals die hebben gegolden respectievelijk gelden voor de jaren 1984 en 1985; maar dat deze heeft geleid tot aanpassing van de heffingspraktijk; nl. tot het achterwege laten geheel of gedeeltelijk van toepassing van correctie. Intussen heeft het regeringsstandpunt ten aanzien van correcties er toe geleid dat de modelverordening van de Unie van Waterschappen is gewijzigd in die zin dat de onderhavige correctieregelingen daarin niet meer voorkomen, conform het met dit wetsvoorstel beoogde vervallen van de wettelijke grondslag daarvoor in artikel 18 van de wet.

Van de z.g. zelfzuiverende provincies is bekend dat in elk geval door Utrecht en door Friesland eveneens een daartoe strekkend (principe)besluit is genomen.

Uit het voorgaande moge tevens zijn gebleken dat de voorgestelde afschaffing van de wettelijke grondslag (voor correcties vanwege de wijze van lozen) uiteindelijk voortkomen uit een beleidsoordeel. In de huidige situatie zijn, wanneer enkel de jurisprudentie van de Hoge Raad in beschouwing zou zijn te nemen, de correctieregels nog in belangrijke mate toepasbaar.

Door de leden van de P.v.d.A.-fractie is, evenals door de leden van de C.D.A.-, D'66- en van de S.G.P.-fractie de vraag gesteld of, nu de correctieregelingen vervallen, aan de beheerders de mogelijkheid geboden dient te worden om langs de weg van de vergunningverlening invloed te kunnen blijven uitoefenen op bepaalde onregelmatige lozingspatronen.

Ik stel voorop positief te staan tegenover de gedachte om bepaalde onregelmatige lozingspatronen via de vergunningverlening te kunnen reguleren. Ik merk daarbij op dat dit in het kader van de WVO slechts in beperkte mate mogelijk is, namelijk voor zover een en ander een nadelig effect op de kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater heeft. Zodanig effect zal niet steeds aanwezig zijn. Niettemin zal dan, voor zover het gaat om lozingen van afvalwater dat wordt gezuiverd, sprake kunnen zijn van effect (van het onregelmatige lozingspatroon) op de kosten van exploitatie van de zuiveringsinstallatie. In dat geval zal op grond van een z.g. aansluitvergunning – op grond van een aansluitverordening (die echter slechts in enkele provincies bestaat) – ook de wijze van lozen aan bepaalde voorwaarden kunnen worden onderworpen. Voor niet alle lozingen op het oppervlaktewater zal die mogelijkheid er zoals uit het voorgaande volgt steeds zijn op grond van de WVO. Daarom zal ook dit punt aan de orde moeten komen bij de voorbereiding van een meer algemene herziening van de wet.

Dat laatste geldt trouwens ook voor de vraag of en in hoeverre het toch niet de voorkeur verdient om, anders dan bij de totstandkoming van de wet kennelijk is beoogd, de heffingmaatstaf voor alle heffende lichamen in de wet zelf te regelen. Thans zijn die lichamen daartoe op grond van artikel 22, tweede lid van de wet zelf bevoegd.

Die bepaling betreft nl. de algemene bevoegdheid tot het stellen van nadere regels, waarbij langs de weg van meergenoemde modelverordening een grote mate van uniformiteit en aansluiting bij de voor de rijksheffing geldende uitvoeringsregels bestaat.

3. Herwaardering getalswaarde inwonerequivalent

Door de leden van de V.V.D.-fractie zijn ten aanzien van de onderbouwing van dat voorstel een reeks kritische vragen gesteld, te meer omdat zij van de noodzaak van spoedige herziening van de maatstaf minder overtuigd waren dan van de afschaffing van de correcties.

Met betrekking tot deze vragen wordt in het navolgende een beschouwing gegeven. Ik neem aan dat ik daarmee tevens voldoe aan het verlangen van de leden van de P.v.d.A.-fractie om in te gaan op de kritiek die in de commentaren is geuit op het STORA-rapport, dat – zoals deze leden constateerden – de feitelijke basis vormt voor die voorgestelde herwaardering.

a. De huidige maatstaf van 180 gram is tot stand gekomen door een optelsom van 45 gram (door Kjeldahl stikstofverbindingen) en 135 gram Chemisch Zuurstof Verbruik. Deze laatste is een omrekening van 54 gram Biologisch Zuurstofgebruik.

Deze oorspronkelijke maatstaf (54 gram BZV₅) is in de dertiger jaren bepaald door Imhoff in Duitsland. Door de STORA is getracht te achterhalen

op welke wijze het onderzoek destijds is uitgevoerd, doch gegevens hierover ontbreken. Wel staat vast dat het om tamelijk globale onderzoeken ging. Men beschikte in die dagen nog niet over nauwkeurige debietmeters en evenmin over apparatuur waarmee de vervuilingswaarde nauwkeurig kan worden bepaald. Wel vermelden de bronnen dat de industrieën buiten beschouwing zijn gebleven, maar dat het afvalwater afkomstig van kleine verzorgende bedrijven, scholen, cafés, restaurants en dergelijke en waarschijnlijk ook straatvuil destijds is meebepaald. Het geheel werd gedeeld door het aantal inwoners, zoals opgegeven door de betreffende gemeenten. Dat het onderzoek tamelijk globaal was werd niet als een groot bezwaar ervaren. Het inwonerequivalentgetal diende namelijk voor het ontwerpen van installaties waarbij toch altijd ruime marges werden genomen. Later echter heeft men in Nederland het inwonerequivalentgetal tevens en in wezen op oneigenlijke wijze gehanteerd als heffingsmaatstaf.

Bij de totstandkoming van de WVO werd deze Imhoffse waarde omgerekend naar CZV. Daarnaast werd de theoretische zuurstofvraag van stikstofverbindingen toegevoegd. Zo werd de maatstaf 180 g geïntroduceerd zonder dat precies was nagegaan of deze waarde wel juist was. Steeds echter heeft over de juistheid van deze maatstaf twijfel bestaan.

Toen in de afgelopen jaren de discussie over de heffingsmaatstaf intensiever werd, is besloten een diepgaand onderzoek in te stellen. Om allerlei onbekende factoren uit te sluiten moest het onderzoek zo dicht mogelijk bij de bron plaats vinden, zoals dat in feite ook gebeurt bij het meten van de vervuilingswaarde van industrieel afvalwater. In het STORA-onderzoek is dit uitgevoerd met het nu voorliggende resultaat.

b. Het STORA-onderzoek is niet beperkt gebleven tot de lozing van afvalwater vanuit de woonruimte. Door de Landbouwhogeschool te Wageningen is een studie verricht naar het totale (theoretische) zuurstofverbruik per persoon per etmaal op basis van mens-fysiologische-, huishoudkundige-, productie-, en gebruiksgegevens. Het resultaat hiervan was een berekening van 150 g zuurstofverbruik per 24 uur (dus inclusief van het buiten de woning geloosde afvalwater).

Daarnaast is het afvalwater afkomstig van woningen van ca. 24 000 personen gedurende 5 maanden door meting, bemonstering en analysering onderzocht.

Het is immers bij de invoering van de WVO van meetaf aan de bedoeling geweest om – zoals dat reeds daarvoor gebruikelijk was bij een aantal zuiverende waterschappen – de heffingsmaatstaf te baseren op het afvalwater zoals dat vanuit de woning wordt geloosd. Uit de memorie van toelichting op het wetsontwerp blijkt dat als heffingsmaatstaf werd gekozen de «vervuilingswaarde overeenkomende met de gemiddelde totale schadelijkheid van het afvalwater dat in gezinshuishoudingen wordt geproduceerd» (memorie van toelichting blz. 13 linkerkolom).

Zo is ook altijd de heffingspraktijk geweest. Het afvalwater van inwoners dat buiten de gezinshuishoudingen wordt geproduceerd is nimmer aan de inwoners toegerekend, maar altijd aan de desbetreffende instellingen (scholen, kazernes, ziekenhuizen, restaurants, zwembaden, campings, enz.).

c. Gevraagd is vervolgens of een systeem van drie categorieën vervuilers (huishoudens, bedrijven, verharde oppervlakten en overige vervuiling) een billijker verdeling van de zuiveringslasten zou kunnen opleveren, en wat de voor- en nadelen van zo'n systeem zouden zijn.

Uit de vraagstelling blijkt al de moeilijkheid van zo'n systeem. Er worden twee categorieën vervuilers genoemd, huishoudens en bedrijven. Maar voor de derde categorie bestaat geen aanwijsbare veroorzaker. Deze vervuiling is van velerlei bronnen afkomstig, zoals luchtvervuiling, verkeer, huisdieren, vogels en andere oorzaken. Het is niet duidelijk wie hiervoor kan worden aangeslagen. In dit verband is van belang de vraag die ook door de leden van de P.v.d.A.-fractie is gesteld, namelijk over de wijze

waarop toerekening van afvoer van regenwater plaatsvindt bij de verschillende beheerders.

Hierover het volgende. Indien het regenwater via gescheiden rioolstelsels wordt afgevoerd (hetgeen vooral in nieuwe woonwijken steeds vaker voorkomt, evenals op industrieterreinen) worden er door de beheerder in principe geen kosten gemaakt. Er wordt voor de lozing dan ook geen heffing opgelegd.

Bij lozing via gemengde rioolstelsels op zuiveringsinstallaties veroorzaakt regenwater kosten in verband met enerzijds het volume (pompkosten, afmetingen bezinktanks e.d.) en in verband met de vervuiling anderzijds. De vervuiling zelf is verwaarloosbaar ten opzichte van de rest van het rioolwater namelijk ca. 1 à 2%. Bovendien wordt dit in ongeveer gelijke mate veroorzaakt door de bedrijven en de huishoudens.

Er is wel eens overwogen om de gemeenten aan te slaan voor het geloosde regenwater. De gemeente zou deze kosten dan echter weer op de aangeslotenen moeten verhalen, hetgeen een extra administratieve schijf zou betekenen. Bovendien is de vervuilingsswaarde bij een gescheiden systeem door het karakter van de diffusielozingen moeilijk te meten en te bemonsteren. Bij gemengde stelsels wordt het regenwater samen met de rest van het rioolwater afgevoerd zodat afzonderlijke meting en bemonstering in het geheel niet mogelijk is.

De kosten zijn thans verdisconteerd in het tarief per i.e. en worden dus over alle heffingsplichtigen gelijkelijk over huishoudens en bedrijven omgeslagen. Er is dus geen sprake van afwentelen van deze kosten op de bedrijven. De regering acht dit een billijk systeem.

d. Eveneens zijn vragen gesteld of het door de STORA onderzochte deel van de bevolking wel representatief is voor de gehele Nederlandse bevolking, en meer in het algemeen of het onderzoek wel op een juiste wijze is uitgevoerd. Allereerst merk ik op, dat een onderzoek – ook het onderhavige – vanzelfsprekend aan zekere technische en financiële randvoorwaarden is gebonden. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk gedurende een langere periode van een groot aantal woningen zowel de individuele vervuiling van deze woningen als de feitelijke bezetting daarvan voortdurend te registreren. Gekozen is voor een aantal representatieve woongebieden, waarvan de verontreiniging in zijn geheel is gemeten en waarvan de bevolkingsdichtheid door middel van gegevens van het bevolkingsregister nauwkeurig bekend was. Dit vormt een reële basis, hetgeen onder meer wordt bevestigd door het feit dat de gemiddelde hoeveelheid afvalwater per persoon nagenoeg overeenkwam met het gemiddelde waterverbruik per persoon zoals dat uit de waterleidingstatistieken kan worden afgeleid. Overigens merk ik op dat het STORA-onderzoek begeleid is door een commissie, waarin zitting hadden de waterkwaliteitsbeheerders en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven. Deze commissie heeft nimmer twijfels geuit over de wetenschappelijke waarde van het onderzoek.

Opgemerkt kan voorts worden dat voor dit onderzoek het niet van belang is de precieze gezinsgrootte vast te stellen.

Het gaat om de vaststelling van de vervuilingsswaarde per inwoner. Dit is gedaan door de gemeten vervuiling, die afkomstig is van een bepaalde wijk, te delen door het totale aantal bewoners van die wijk. Hoe die bewoners precies over de daar aanwezige woningen zijn verdeeld doet in dit verband dus niet ter zake.

Ten aanzien van de vraag waarom niet midden in de zomer en gedurende de winter is gemeten merk ik op dat er is gemeten in voorjaar, zomer en najaar, bij regen en gedurende droge periodes, in vakanties en in periodes zonder vrije dagen. Er werden geen significante verschillen gevonden over de seizoenen.

Het niet meten gedurende de winter had pragmatische redenen, omdat er namelijk kans op vorstschade is bij de automatische monsternamen en

kans op stagnering van het vervoer van de monsters door gladheid. Het cijfermateriaal geeft geen aanleiding te veronderstellen dat het resultaat niet representatief zou zijn voor het hele jaar.

e. Voorts is de veronderstelling dat de voorgestane wijziging van de heffingsmaatstaf ook een wijziging van alle vergunningen met zich meebrengt niet juist.

In het algemeen zijn in de vergunning de lozingsvoorwaarden uitgedrukt in kilogrammen CZV en Kjeldahl stikstof en niet in inwonerequivalenten. Waar dit wel is gebeurd is in de meeste gevallen de rijksformule voor de bepaling van de hoeveelheid inwonerequivalenten in de vergunning zelf opgenomen.

Deze vergunningen behoeven niet te worden gewijzigd. Dit is alleen het geval bij een aantal oude WVO-vergunningen die alleen het aantal toegestane inwonerequivalenten vermelden. In de loop van de tijd zal bij de herziening van deze oude vergunningen ook het effect van de gewijzigde heffingsmaatstaf worden verdisconteerd.

Ten slotte is gevraagd of ook het standaardvolume moet worden bijgesteld. Dit is inderdaad het geval. Bij de herziening van de coëfficiëntentabel, waar momenteel aan wordt gewerkt, wordt hiermede rekening gehouden. In de brief die onlangs door mij aan de Kamer is gestuurd wordt hier nader op ingegaan.

4. Financiële consequenties

Voor de leden van de P.v.d.A.-fractie was het voorstel aanleiding om nader te informeren naar de tariefswijziging die zich zal aftekenen onder de waterkwaliteitsbeheerders.

Hiervoor zal allereerst moeten worden gezien naar het effect dat de voorgestelde wijzigingen zullen hebben voor het draagvlak (totaal aantal belastbare eenheden) van de heffing van die onderscheidene lichamen.

Afschaffing van de correctieregelingen betekent een draagvlakverkleining van minimaal ca. 2% tot maximaal ca. 15%.

Herwaardering van de heffingsmaatstaf betekent een draagvlakvergroting van bijna 0 tot 20%.

Per saldo treedt bij gelijktijdige invoering van beide wijzigingen in het meest gunstige geval een draagvlakvergroting op van ca. 18%, in het meest ongunstige geval een verkleining van ca. 15%. Dit zijn vanzelfsprekend uitersten, in veel gevallen bevindt de feitelijke draagvlakverandering zich in de buurt van het reeds aangegeven gemiddelde. Bij volledig compensatie van bovengenoemde draagvlakveranderingen treedt een dienovereenkomstige tariefswijziging op.

Het is overigens te betwijfelen of een dergelijk beeld ook inderdaad in de tarieven tot uitdrukking komt. De redenen hiervoor zijn:

- a. In een groot aantal beheersgebieden is het saneringsprogramma nagenoeg voltooid, waardoor bij lineaire afschrijving van de investeringslasten een neerwaartse druk op het tarief van de heffing kan optreden.
- b. Ook zijn in sommige gevallen reserves opgebouwd, met de bedoeling grote tariefstijgingen te kunnen opvangen.
- c. Om sterke tariefstijgingen te beperken kan tenslotte worden overgegaan tot enige fasering c.q. temporisering van het saneringsprogramma.

De leden van de P.v.d.A.-fractie wensten ook te worden geïnformeerd over de mate waarin de wetswijziging de inkomsten van het Rijk zal doen verminderen en tot welke fasering van de uitgaven dit zal leiden. Ook vragen zij naar de aanpassing van de meerjarenramingen.

Per saldo wordt bij invoering van de wetswijziging een inkomstenderving voor het Rijk van 20 à 2 miljoen gulden voorzien. Deze inkomstenderving wordt echter in belangrijke mate gecompenseerd door de opgetreden vertraging in het saneringsprogramma, waardoor het aantal belastbare i.e's en daarmee de inkomsten voor het Rijk minder snel afnemen dan eerder was geraamd.

Gezien het bovenstaande zal de wetswijziging niet behoeven te leiden tot een fasering in de uitgaven van het Rijk.

Ook door de leden van de V.V.D.-fractie zijn een aantal vragen gesteld omtrent de financiële consequenties. Op die vragen wordt hieronder achtereenvolgens ingegaan.

a. In geval bedrijfsafvalwater wordt geloosd en het betreft een regelmatig lozingspatroon en daarenboven een lozing gedurende 365 dagen, zal sprake kunnen zijn van een lastenverzwaring. Ook de leden van de D'66-fractie vragen daarnaar. Ik acht zulks evenwel niet in strijd met het regeerakkoord daar dat akkoord ziet op een lastenverlichting voor het bedrijfsleven in zijn totaliteit en niet op een specifiek c.q. individueel geval.

b. Bij de mogelijkheid van toepassing van «compenserende maatregelen» om onbillijkheden van overwegende aard te kunnen opvangen, moet naar mijn oordeel niet worden gedacht aan bijzondere voorzieningen maar aan de hantering van de normale bevoegdheden die bij de heffing en invordering ter beschikking staan, zoals met name op grond van de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen.

c. Naar aanleiding van de vragen met betrekking tot de mogelijke toepassing van de zg. hardheidsclausule (artikel 63 Algemene Wet inzake rijksbelastingen) en een «terugvorderingsrecht» merk ik verder het volgende op.

Ten aanzien van een terugvorderingsrecht kunnen twee situaties onderscheiden worden: de situatie waarin een belanghebbende bezwaar c.q. beroep heeft ingesteld tegen het toepassen van een bepaalde correctie enerzijds en de situatie waarin géén bezwaar c.q. beroep is ingesteld anderzijds. In het eerste geval zal zo nodig de belastingrechter bepalen in hoeverre de correctie gerechtvaardigd is. In het tweede geval staat de heffingsaanslag onherroepelijk vast; het is in fis-calibus hoogst ongebruikelijk dat daarop wordt teruggekomen.

Dit laatste geldt in casu te meer waar bedacht moet worden dat de betreffende aanslagen op zichzelf gezien conform de vigerende wettelijke regelingen zijn opgelegd.

In dit verband zij er op gewezen dat de jurisprudentie van de Hoge Raad uiteraard consequenties heeft voor de op te leggen aanslagen. Met deze consequenties wordt rekening gehouden. Voor eerder opgelegde – en onherroepelijk vaststaande – aanslagen heeft deze jurisprudentie uiteraard geen consequenties. Mutatis mutandis geldt dit voor de voorliggende wetswijziging, die eerst voor 1986 en de navolgende jaren van betekenis zal zijn.

Toepassing van de hardheidsclausule zou overwogen kunnen worden in die situaties waarin de heffingsplichtige, teneinde een correctie te ontgaan, bepaalde (buffer)voorzieningen heeft getroffen, die zich via een lagere heffing nog niet hebben laten terug betalen. In zodanige situaties leidt de afschaffing van de correctie immers niet tot een lastenverlichting. Daarbij wordt opgemerkt dat dergelijke beslissingen eerst op basis van een zeer zorgvuldige overweging van alle relevante omstandigheden getroffen kunnen worden. Tevens wijs ik er op dat de regionale waterbeheerders op dit punt en bij voorbeeld op het punt van het treffen van betalingsregelingen volledig autonoom zijn.

Ten slotte zij ook nog in herinnering gebracht dat vanwege de problematiek, verbonden aan herziening van aanslagen na wetswijziging, door mijn toenmalige ambtsvoorganger drs. T. E. Westerterp, een brief is gezonden aan de Eerste Kamer naar aanleiding van een betoog van het lid van die Kamer, prof. dr. J. H. Christiaanse (Kamerstukken I 1976/77, 14445, nr. 6a) waarnaar mag worden verwezen.

d. Gevraagd is of de regering een gemiddelde tariefstijging van 4% aanvaardbaar acht naast de «autonome» stijging van de heffingen en wat in dit verband de mening van de regering is over de verwachte tariefstijging van 25% in Friesland.

Voorop moet worden gesteld dat het beleid van deze regering in het algemeen is gericht op kostenmatiging. Ik ben mij ervan bewust dat de onderhevige voorstellen een tariefstijging kunnen veroorzaken en ik ben met u van mening dat dit op zichzelf een vervelende zaak is. De voorgestelde wijzigingen zijn echter dringend noodzakelijk en het is onvermijdelijk dat hierbij soms enige verschuiving optreedt in de lasten.

Tevens moet worden bedacht dat de onderhavige kwestie al geruime tijd aanleiding geeft tot discussie. De «onrust» op het gebied van de heffingen zal nu kunnen worden weggenomen.

Juist om te voorkomen dat grotere tariefaanpassingen noodzakelijk zijn, worden beide operaties gelijktijdig uitgevoerd. Overigens valt de laatste jaren de «autonome» stijging van de heffingen mee: bij 17 van de 29 waterkwaliteitsbeheerders is het tarief in de periode 1984–1985 gelijk gebleven. De tarieven voor 1986 zijn nog niet alle bekend, maar bij zeker 7 van de beheerders zal het tarief volgend jaar gelijk blijven.

De reden dat in Friesland het tarief voor 1986 naar verwachting met 25% zal stijgen is niet alleen het gevolg van dit wetsvoorstel. Het effect daarvan is een stijging met ongeveer 8%. Het overige deel moet vooral worden verklaard uit de voorgenomen investeringen in zuiveringswerken, uit het kwijtscheldingsbeleid en uit de beslissing reeds vanaf het jaar 1983 geen correcties meer op te leggen. Als gevolg hiervan zijn de reserves ruwweg gehalveerd waardoor deze schoksgewijze tariefverhoging kennelijk niet vermeden kan worden. In hoeverre dit aanvaardbaar is voor de heffingsplichtigen in Friesland staat in eerste instantie ter beoordeling van het provinciaal bestuur.

e. Het volgende kan worden gezegd met betrekking tot de vraag of de regering het eventueel verantwoord acht om ook voor de lagere overheden een verlenging van de saneringsperiode mogelijk te maken ten einde een plotselinge tariefstijging te voorkomen dan wel uit te smeren. Als gevolg van de ongunstige ontwikkelingen van de Nederlandse economie treedt in de afgelopen jaren een dergelijk «uitsmeer-effect» reeds op. Dit algemene effect is in de meeste gevallen waarschijnlijk groter dan het effect van de wijzigingen in het heffingensysteem. In het IMP-water 1985–1989, dat onlangs de Kamer is toegezonden heb ik hierover het volgende opgemerkt. De uiteindelijke saneringsdoelstellingen zoals deze ook in het vorige IMP 1980–1985 zijn geformeerd dienen overeind te blijven. Bij de uitvoering hiervan acht ik verlenging van de saneringstermijnen evenwel acceptabel. Voorts kan het voorkomen dat bij schaarste van middelen, prioriteiten zullen moeten worden gesteld waar het gaat om de afweging tussen de sanering van zuurstofbindende stoffen enerzijds en de bestrijding van bijvoorbeeld eutrofiëring of de sanering van micro-verontreiniging anderzijds.

Ik verwacht overigens dat omstreeks 1990 de sanering van lozingen van zuurstofbindende stoffen in hoofdzaak zal zijn voltooid. Ook in de Nota Waterverontreinigingsheffingen merk ik hierover (op p.32) in gelijke zin op dat de lagere overheden een betrekkelijk grote mate van bewegingsvrijheid hebben om het saneringstempo te bepalen, waardoor een al te sterke stijging van heffingstarieven kan worden voorkomen.

f. De stijging van tarieven zal mogelijkerwijs een toename veroorzaken van het aantal verzoeken om kwijtschelding.

Ten aanzien van deze materie wordt opgemerkt dat een te ruime toepassing van artikel 17 van de Invorderingswet (afschrijving of kwijtschelding) ongewenst is, omdat het collectief van heffingplichtigen, het buiten invordering gelaten bedrag moet opbrengen.

Ik ben daarbij van mening dat via de WVO-heffingen geen inkomenspolitiek moet worden gevoerd. Niettemin zal uiteraard in voorkomende gevallen rekening moeten worden gehouden met gevallen, waarin duidelijk sprake is van een onvermogen tot betaling; waarbij er op gewezen wordt dat uitstel van betaling soms reeds voldoende soelaas kan bieden.

5. Verspreide opmerkingen

De leden van de S.G.P.-fractie hebben gevraagd welke wijzigingen van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren thans nog worden voorbereid.

Naast de wijzigingen die de WVO zal ondergaan in het kader van de uitbreiding van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en de ontwerp-Wet op de waterhuishouding, is nu reeds een wijziging in voorbereiding van artikel 31a. Deze wijziging strekt ertoe om gevolg te geven aan DROM-conclusie 54 inzake vergunningen door gemeenten verleend voor lozingen op de riolering. Het artikel zal zodanig gewijzigd worden dat geldende gemeentelijke vergunningen als WVO-vergunning worden beschouwd. Voorts wordt momenteel een inventarisatie gemaakt van onderwerpen waarvan in de loop der jaren in de praktijk is gebleken dat zij wijziging behoeven. Zie hierover het IMP-Water hfst. 5. Verder moge ik in herinnering brengen dat het in mijn bedoeling ligt te komen tot een algemene wet op de wateren, waarin ook de materie van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren een plaats zal krijgen.

Door de leden van de S.G.P.-fractie is ten slotte gevraagd naar een definitieve standpuntbepaling inzake de wijze van uitwerking van de regeling van artikel 23, derde lid van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Die bepaling houdt in dat in de kosten van maatregelen tot het tegengaan en het voorkomen van verontreiniging van oppervlaktewateren ten laste van anderen dan het Rijk, zo daartoe termen bestaan, een bijdrage uit 's Rijks kas kan worden verleend.

Cruciaal is de zinsnede, «zo daartoe termen bestaan». Dit geeft al aan dat specifieke criteria moeilijk kunnen worden gegeven. De formulering betekent zeker niet dat waterschappen met de hoogste lasten automatisch voor een bijdrage in aanmerking zouden komen. Er zal sprake moeten zijn van een uitzonderlijke situatie, waarbij naar mijn mening aan de volgende voorwaarden voldaan moet zijn:

Er moet sprake zijn van exorbitant hoge aanslag in vergelijking met andere heffingsbedragen. Tevens moet vaststaan dat er geen mogelijkheden aanwezig zijn de kosten te verlagen, bij voorbeeld door betere dimensionering van installaties, enige temporisering in de uitvoering van werken of vergroting van het draagvlak door samenwerking tussen of samenvoeging van beheersgebieden. Ten slotte zal ook bezien moeten worden of de budgettaire situatie van het Rijk, mede met het oog op de andere prioriteiten op dit gebied, een bijdrage mogelijk maakt.

Uit het voorgaande moge duidelijk zijn dat een en ander van geval tot geval moet worden beoordeeld. Om die reden acht ik het voorshands minder gewenst voor de toepassing van bedoeld artikel 23, derde lid bepaalde normen in een ministeriële beschikking vast te leggen, zoals destijds door mijn toenmalige ambtsvoorganger Bakker is toegezegd.

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