

Vergaderjaar 1987–1988 Nr. 49d

19 752

## **Uitbreiding van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne met regels met betrekking tot de financiering van het beleid op het gebied van de milieuhygiëne**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 17 maart 1988

Alvorens op de inhoud van het verslag in te gaan wil ik de leden van de vaste Commissie voor Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer mijn erkentelijkheid betuigen met de spoed die zij bij het uitbrengen van het verslag hebben betracht. Alleen de leden van de C.D.A.-fractie bleken nog enige nadere vragen te hebben. Ik wil op deze vragen in het navolgende gaarne ingaan.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen allereerst of egaliserende en regulerende heffingen worden gerekend tot de collectieve lasten en onder welke voorwaarden dit mogelijk niet het geval zou kunnen zijn. Ik wil daarover het volgende opmerken.

Volgens de Miljoenennota 1988 worden de collectieve lasten berekend als het totaal van belasting- en premie-ontvangsten, vermeerderd met enkele niet-belastingmiddelen, waaronder de binnenlandse gasbaten, milieuheffingen en opbrengsten uit voorzieningen waarvan het gebruik verplicht is. De bestaande milieuheffingen zijn zodanig op één lijn gesteld met belastingen en premies, dat zij als collectieve lasten worden beschouwd. Dit geldt zeker ook voor de in het wetsvoorstel geregelde bestemmingsheffing op brandstoffen. Dit betekent evenwel niet dat elke denkbare milieuheffing zonder meer een collectieve last is. De binnenkort te starten achtste Studiegroep Begrotingsruimte zal naar de definitie van collectieve lasten studie verrichten, mede in het licht van de politieke betekenis die in het regeerakkoord aan dit begrip wordt toegekend.

In het algemeen geldt dat milieuheffingen eerder als collectieve lasten moeten worden beschouwd, naarmate zij meer lijken op belastingen. Essentiële kenmerken van een belasting zijn de plicht tot betaling aan de overheid en de afwezigheid van enig verband – bezien vanuit het standpunt van de individuele heffingplichtige – tussen de grondslag van de belastingheffing en de omvang van het recht op overheidsdiensten. Indien aan deze kenmerken van belastingen niet is voldaan, dan behoeft een milieuheffing niet als een collectieve last gezien te worden.

Zoals meegedeeld in de brief waarmee ik de tussentijdse evaluatie van het verzuringsbeleid aan de Tweede Kamer heb aangeboden, is het Kabinet van mening dat een egaliserende heffing in het verzuringsbeleid gewenst is. De vormgeving van een dergelijke heffing zal zodanig bij het in het regeerakkoord vervatte principe «de vervuiler betaalt» moeten aansluiten, dat de heffing niet als een collectieve last wordt opgevat. Vanwege het gecompliceerde karakter van de discussie over het begrip collectieve lasten in relatie tot een egaliserende heffing heb ik een

commissie van enkele hoogleraren ingesteld om mij hierover van advies te dienen. Aan de hand van hun advies – dat ik over enkele maanden verwacht – zal ik een nader onderzoek doen uitvoeren naar een concrete invulling. Uiteindelijk zullen Kabinet en Parlement van een concreet voorstel moeten vaststellen of de daarin uitgewerkte egaliserende heffing tot de collectieve lasten moet worden gerekend.

De leden van de C.D.A.-fractie stelden voorts enige vragen met betrekking tot de financiering van het milieubeleid bij de lagere overheden en de resultaten van het rapport van Berenschot. Op deze vragen wil ik als volgt ingaan, waarbij een onderscheid is te maken tussen provincies en gemeenten.

In het rapport Analyse toerustingsniveau provinciale milieu-apparaten (Publikatiereeks Milieubeheer 1987, nr. 11) is informatie opgenomen over de verhouding tussen de totale kosten die de provincies maken voor de uitvoering van aan hen opgedragen milieutaken en de inkomsten die zij daarvoor uit specifieke rijksbijdragen, legesheffing en andere bron verwerven. In onderstaande tabel is deze informatie samengevat.

Inkomstenbronnen ter dekking van de milieu-apparaatskosten van de provincies (in 1985)

Bronnen	Inkomsten	
	Absoluut × f 1000	%
1. Specifieke Rijksbijdragen	59 472	48
2. Leges	4 870	4
3. Overige (diensten voor derden)	432	0
4. Aanvulling uit algemene middelen provincies	58 757	48
Totale inkomsten <sup>1</sup>	123 531	100

<sup>1</sup> Overeenkomend met totale kosten inclusief subsidies aan derden, exclusief overhead op interne personeelskosten en apparatuurskosten.

Een structurele jaarlijkse rijksbijdrage aan gemeentelijke milieutaken vindt alleen plaats voor de uitvoering van de Wet geluidhinder, ten bedrage van 17 miljoen gulden. Voor de overige kosten van milieutaken zijn gemeenten aangewezen op inkomsten uit reinigingsrechten en afvalstoffenheffingen, leges voor vergunningen en het Gemeentefonds. Uit het Berenschot-onderzoek bleek dat niet kan worden achterhaald welk deel van het Gemeentefonds oorspronkelijk bestemd is voor milieutaken. Dit vloeit overigens voort uit het karakter van het Gemeentefonds als algemene inkomstenbron voor de gemeenten.

Bij de bepaling van de kosten van de gemeentelijke milieutaken is in het onderzoek van Berenschot de aandacht gericht op die gemeentelijke milieutaken waarvoor momenteel geen dekkende financieringsregeling bestaat, met name de uitvoering van de Hinderwet en de Wet chemische afvalstoffen. Deze zullen bij een adequate uitvoering in 1990 (met invoering van de algemene regels ex art. 2a Hinderwet) netto 88 miljoen vergen (bruto 100 miljoen verminderd met 12 miljoen leges).

Ervan uitgaande dat de gemeenten momenteel 39 miljoen (bruto 50 miljoen verminderd met 11 miljoen leges) aan deze taken uitgeven, betekent het op een adequaat niveau tillen van de gemeentelijke milieutaken een jaarlijks extra benodigde inspanning van ca. 50 miljoen.

Met betrekking tot de resultaten van het Berenschot-onderzoek is door mij aan de Tweede Kamer een nadere discussie toegezegd. Ten behoeve van deze discussie is thans een notitie in voorbereiding.

De Minister van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
E. H. T. M. Nypels