Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht LXXVI

Preadvies

Milieuheffingen

door

Mr. B. Plomp

Prof. drs. E. L. Berg

voor de Algemene Vergadering op 28 november 1975

H. D. Tjeenk Willink Groningen

MILIEUHEFFINGEN

Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht

LXXVI

MILIEUHEFFINGEN, PREADVIEZEN, UITGEBRACHT DOOR

MR. B. PLOMP

EN

PROF. DRS. E.L. BERG

voor de algemene vergadering
op 28 november 1975

H. D. Tjeenk Willink bv Groningen 1975

Copyright © 1975 H.D. Tjeenk Willink bv.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior permission of H.D. Tjeenk Willink bv.

ISBN 90 01 88213 7

INHOUD

PREADVIES MR. B. PLOMP

MILIEUHEFFINGEN

In het bijzonder de heffingen krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren

pag.

I *Algemene benadering*
1. algemeen 1
2. instrumentarium 1
3. fysieke reguleringen 2
4. polluter pays principle 2
5. de vervuiler betaalt 6
6. beginselen 7
7. bestuurlijke consequenties 9
8. financiële instrumenten 10
9. heffingen 12

II *De verontreinigingsheffingen oppervlaktewateren*
1. W.V.O. 19
2. door wie opgelegd/bestuurlijke organisatie 19
3. grondslag en maatstaf van de heffing 21
4. inwonerequivalent/zuurstofbindende stoffen 22
5. intermediaire heffing 23
6. Rijksuitvoeringsbesluit 24
7. beheerdersheffing 24
8. Unie-model heffingverordening 25
9. vervuilingseenheid/heffing op zware metalen etc. 26
10. woningen 27
11. heffing via gemeenten of rechtstreeks? 28

III *Verontreinigingsheffing als omslag*
1. beheerdersomslag 37
2. Rijksheffingenfonds 39
3. regionale verschillen in de heffing 40
   - verkennende studie Unie van Waterschappen 41
   - oorzaken 41
   - gevolgen 42

4. bezwaren tegen financiering door heffing 43
5. de industrie 44
6. de burger 46
7. algemene middelen 48
8. alternatieve heffingssystemen 51

IV *Heffing en invordering van de verontreinigingsheffing oppervlaktewateren*
1. belasting of retributie 60
2. de vergunning 61
3. bestemmingsbelasting 62
4. het voorrecht van de fiscus 64
5. overige rechtsmiddelen voor het Rijk en de beheerder 67
   – Bevoegdhedenwet 68
   – administratieve boeten 69
6. rechtsmiddelen voor de heffingsplichtigen 71
   – bezwaar en beroep 71
   – hardheidsclausules 72
7. eenheid van belastingrecht 76

Slotopmerking 76

HOOFDSTUK 1

Algemene benadering

Algemeen

I.1 In het hiernavolgende wordt een poging gedaan tot een verkennende omschrijving van de instrumenten voor het milieuhygiënisch beleid van de overheid. Verkennend in de zin van vergezicht en grensbepaling en van een uitgangspunt, dat spoedige terugkeer naar het wat meer vertrouwde doch ook niet gemakkelijk begaanbare terrein van de heffingen in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren mogelijk maakt.
Een uitgangspunt als bovenbedoeld biedt de zgn. Instrumentennota van de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne.[1] Uit deze nota rijst het beeld op van een energiek doch moeizaam beleid, dat aard en vorm van de velerlei verontreinigingen in de sfeer van produktie en consumptie moet onderscheiden en analyseren, de instrumenten tot het terugdringen daarvan moet ontwerpen en leren hanteren en dit alles mede in het licht van nationale economie en werkgelegenheid en met inachtneming van de noodzakelijke binding aan internationale verhoudingen. Dit beleid richt zich niettemin op het over een breed front terugdringen of ombuigen van milieuverontreinigende activiteiten "als een belangrijk element bij de heroriëntatie van de huidige economische activiteiten in een meer door het maatschappelijk nut bepaalde richting"[2], wat daar ook onder moge worden verstaan. Meer in concreto richt zich de algemene beleidsdoelstelling op een sanering van de milieuverontreiniging in de periode tot omstreeks 1980 en het creëren van de noodzakelijke voorwaarden, die in de tachtiger jaren de toepassing van "schone" produktietechnieken en produkten op grote schaal mogelijk moeten maken.

Instrumentarium

I.2 De milieuverontreiniging, die teruggedrongen dan wel bestreden moet worden, wordt in de nota [3] omschreven als gevaar, schade of hinder voor het leefmilieu van mens, plant of dier, veroorzaakt door menselijk handelen en met name door in dat leefmilieu gebrachte stoffen. Onder de verontreinigende stoffen worden ook verstaan de energetische vormen van verontreiniging zoals geluidshinder, straling, thermische verontreiniging.

Het ten dienste staande instrumentarium kan in een drietal categorieën worden onderscheiden, een "soft ware" en een tweetal elkaar sterk beïnvloedende "hard wares".

In de eerste plaats *voorlichting en onderwijs.* Voorlichting in het algemeen via alle publiciteitsmedia als oproep tot groter milieubewustzijn en milieudiscipline, ook groepsgewijs, b.v. aan producenten en consumenten of anderszins al of niet georganiseerden. Het valt niet in het bestek van deze beschouwing hier lang bij stil te staan, maar ieder die op welke plaats ook bij de werkelijke uitvoering van milieubeleid is betrokken, weet hoe belangrijk goede voorlichting is, hoe moeilijk soms om toon en niveau te vinden, doch hoe dankbaar en nuttig, wanneer het blijkt effect te hebben. Het milieubeleid dient ook systematisch in het onderwijs van kleuterschool tot universiteit zijn plaats te krijgen. Wetenschap en research dienen mede op de ontwikkeling van een schone technologie gericht te zijn.

De hardere beleidsmiddelen zijn de zgn. *fysieke reguleringen* en de *financiële maatregelen,* onder welke laatste de *heffingen* een belangrijke plaats innemen.

Fysieke reguleringen

I.3 Onder de *fysieke reguleringen* kunnen worden verstaan alle verbods- en gebodsbepalingen, het absolute verbod tot bepaalde verontreinigende handelingen en het voorwaardelijk verbod, het vergunningensysteem, de mogelijkheid tot weigering van vergunningen en tot het verbinden van stringente voorwaarden aan vergunningen, standaardvoorwaarden, produkteisen, normen of grenswaarden, produktie- en gebruiksvoorschriften, keuringen en alle overige overheidsmaatregelen, die in feitelijke en gekwantificeerde termen milieu-eisen stellen. Het vergunningensysteem komt daarin wel als het belangrijkste voor, m.n. in de economische en industriële sector waar de relatie met het heffingensysteem duidelijk is. De overheid heeft in het algemeen in het kader van de wetgeving de keuze tussen beide systemen en kan ook combineren en in de toepassing beide elkaar doen aanvullen. De ondernemer heeft deze keuze in bepaalde omstandigheden en t.a.v. bepaalde soorten verontreinigingen, wanneer hij de kosten van interne saneringsmaatregelen stelt tegenover de kosten van de heffing. In de wetgeving wordt in het algemeen de nadruk gelegd op verbodsbepalingen en vergunningsvoorwaarden als meer directe en effectiever middelen tot het doel dan heffingen, als het gaat om de feitelijke terugdringing zo dicht mogelijk bij de bron. Een bevestiging van deze voorkeur vindt men duidelijk in het ontwerp Afvalstoffenwet.[4]

Polluter Pays Principle

I.4 Zowel de fysieke reguleringen als de heffingen staan in het teken van het

principe "de vervuiler betaalt". Met andere landen heeft Nederland daarmee aanvaard, dat in principe en voor het merendeel de kosten van milieumaatregelen niet komen ten laste van de algemene middelen maar ten laste van de produktieprocessen en de produkten van vervuilende industrieën.[5]
Een eerste vraag daarbij is al, of met deze omschrijving het begrip vervuiler internationaal bepaald en tevens beperkt zou zijn. Elders[6] leest men, dat het principe – het gaat dan om de Nederlandse beleidsinterpretatie – beoogt te verzekeren, dat de kosten van milieumaatregelen en milieuvervuiling ten laste van de betrokken produktie of consumptie worden gebracht. Dit is al een ruimere kring van heffingplichtige vervuilers dan alleen de bedrijfs- en beroepsmatige.
Voor een zeer globale en dus onnauwkeurige benadering van de middelen tot bestrijding van de milieuverontreiniging in het algemeen kan men daar nog mee instemmen. Doch bij beschrijving van middelen, waarmee de praktijk reeds geruime tijd werkt, m.n. de financiering van de bestrijding van de waterverontreiniging, mist men duidelijk enige aanduiding of internationaal tot het "polluter pays principle" mede gerekend wordt de figuur van de huishoudelijke vervuiler, die – hoezeer ook omstreden – in Nederland in ieder geval vooralsnog ook een betalende is.

Het "polluter pays principle" (Verursacherprinzip, principe du pollueur-payeur) heeft, b.v. in het licht van de Stockholmconferentie in 1972 met de declaratie over het menselijk milieu en de afspraken in het kader van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), een internationale status doch allerminst een internationaal aanvaarde eensluidende interpretatie. Niet alleen verschilt men blijkbaar van mening over het begrip vervuiler. Ook omtrent de doelstellingen van het milieubeleid als zodanig is men het niet eens. Gaat het om het wegnemen van directe schadelijke effecten en b.v. voor oppervlaktewateren om het realiseren van bepaalde bestemmingen van water voor menselijk gebruik of om – het Nederlandse beleid – verdergaande maatregelen op langere termijn gericht op uit ecologisch oogpunt te stellen eisen?[7]

In het Nederlandse beleid is deze ontwikkeling in algemene doelstelling te signaleren uit enerzijds de voorwaarden, waaraan oppervlaktewater zou moeten voldoen, geformuleerd in de memorie van toelichting op de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (W.V.O.), t.w. grondstof voor drinkwater, bruikbaar voor industrie, landbouw en recreatie, behoorlijke visstand,[8] en anderzijds de vermelde begrotingsstukken van het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en b.v. het in het voorjaar 1975 ingevolge art. 33 W.V.O. vastgestelde Indicatief Meerjarenplan,[9] waar het gaat om de instandhouding of het weer terugverkrijgen van een aquatische samenleving, die van nature in het betreffende water thuishoort. In het ene geval gaat het om de vis voor de hengelaar, in het andere om de vis ipso jure.

Deze verschillen van mening beïnvloeden uiteraard ook de opvattingen om-

trent de op de vervuiler te verhalen kosten. Alleen de kosten van concrete bestrijdingsmaatregelen of – het Nederlandse standpunt – is de vervuiler in principe verantwoordelijk voor de gehele milieuschade?

De aan de begroting 1975 van Volksgezondheid en Milieuhygiëne toegevoegde stukken bevatten een indrukwekkende doch tevens nog weinig bemoedigende opsomming van punten van moeizaam overleg over de draagwijdte van het beginsel en zijn toepassing, en weinig omtrent concrete resultaten met positief bindende strekking. Grenzen en grensoverschrijdingen vormen zowel in fysische (de Rijn) als in economische zin (het grensoverschrijdende handelsverkeer) struikelblokken voor gemeenschappelijke beleidsafspraken.

In het kader van de Europese Gemeenschap is men b.v. nog niet veel verder dan de afspraak tot notificatie van nationale beleidsvoornemens of voorgenomen maatregelen.

Afgezien van de nog zoveel andere verschillen in wettelijke en met name fiscale structuur, vertonen de doelstellingen in milieubeleid als gezegd internationaal nog zo grote verschillen – het is duidelijk dat Nederland met een ecocentrische conceptie voorop loopt ten opzichte van andere landen, die de mens in het milieu centraal stellen – dat hier nog een lange weg te gaan is. Als voorbeeld van een en ander zij hier vermeld de weergave van een ministerieel milieu-overleg van de Benelux-landen in november 1973, waarbij door de Ministers is onderschreven dat een nauwere samenwerking in de Benelux op het gebied van het milieu wenselijk is. Aan een ambtelijke werkgroep is de opdracht verleend tot een vergelijking van de wetgevingen ter bestrijding van de water- en luchtverontreiniging te komen, waarbij in een latere fase tevens de mogelijkheid bezien zal worden de betreffende wettelijke regelingen in een geharmoniseerde Benelux-tekst op te nemen.[10]
Nu bestaan wettelijke maatregelen op het gebied van water- en luchtverontreiniging in de Benelux-landen reeds enige jaren en is met de toepassing, in ieder geval in Nederland, reeds op ruime schaal ervaring opgedaan. Wanneer dan nu nog en in een internationaal verband, dat relatief zo nauw samenhangend is, rechtsvergelijkende studies op gang moeten komen, dan moet internationaal overleg in bredere spreiding nog wel in een kleinere maat dan die van kinderschoenen gemeten worden.[11]

Overigens is er een op 19 juli 1973 aanvaard Actieprogramma van de Europese Gemeenschap inzake het milieu, uitgaande van het beginsel "de vervuiler betaalt". Daarin is o.m. vastgelegd, dat in 1974 een studie gereed zou moeten komen over doeltreffendheid van de economische instrumenten waarvan bij de bestrijding van de verontreiniging gebruik kan worden gemaakt. Deze studie zal voortborduren op de in het kader van de OESO verrichte werkzaamheden. In deze organisatie bestaat al iets langer een aanbeveling voor de toepassing van de belangrijkste milieu-beleidsinstrumenten.
De op 26 mei 1972 door de regeringen aanvaarde "OECD Guiding Principles

for Environment Policy" houden o.m. in de aanvaarding van het "de vervuiler betaalt" principe en de aanbeveling tot harmonisering van normen, m.n. die welke van invloed zijn op het internationale handelsverkeer.[12] Uitzonderingen zijn in een overgangsperiode toegestaan, mits deze niet leiden tot belangrijke verstoringen in de internationale handel en investeringen.
Na de aanvaarding van de Guiding Principles heeft de OESO-Milieucommissie begin 1974 de instrumenten voor de toepassing van het "de vervuiler betaalt" beginsel in een aanbeveling nader gepreciseerd. Als uitgangspunt geldt daarbij, dat in gevallen van ondraaglijke risico's of urgenties directe regulering de voorkeur verdient. Deze verdient voorts de voorkeur boven heffingen, wanneer er sprake is van slechts één of een beperkt aantal vervuilers in een regio. In andere gevallen kan de toepassing van heffingen voordelen bieden, waarbij wordt gewezen op de efficiency en de voortdurende stimulans voor de ontwikkeling van schone produktietechnieken. Ook wordt gewezen op de combinatiemogelijkheden van heffingen en fysieke reguleringen.[13]
Interessant is bijvoorbeeld het overleg binnen de Europese Gemeenschap over de grenswaarden van geluidshinder door zware voertuigen. De belangen van bepaalde lidstaten – of hun groter incasseringsvermogen voor lawaai? – spelen daarbij een grote rol. Vooral de zuidelijke E.G.-partners blijken aan de effectuering van een belangrijke verscherping van deze grenswaarden voorshands in de weg te staan.[14]

Met opzet is hierboven het resultaat van een Europees overleg in vrijwel dezelfde bewoordingen zoals de Minister deze tot de Staten-Generaal richt, weergegeven. Nauwkeurige lezing doet niet veel meer overhouden dan het feit, dat er overleg is – op zich zelf al heel wat – doch voor het overige een grote mate van vanzelfsprekendheid, vrijblijvendheid en ruime mogelijkheid tot uitzondering. Dit geldt ook voor de reeds genoemde zgn. notificatieprocedure, eveneens voortgekomen uit het genoemde milieu-aktieprogramma, goedgekeurd door de Raad van E.G.-Ministers op 19 juni 1973, volgens welke procedure invoering van maatregelen zoals heffingen tevoren aan de Europese Commissie moeten worden gemeld. De procedure is bedoeld om na te gaan of het instellen van de heffing – met inbegrip van de bestemming van de heffingen-opbrengst – niet in strijd is met de communautaire verplichtingen en of de voorgenomen maatregel eventueel tot de hele gemeenschap zou dienen te worden uitgebreid. De lidstaten kunnen slechts dan de aangemelde beleidsvoorstellen tot uitvoering brengen als binnen een termijn van hoogstens twee maal vijf maanden geen communautair voorstel aan de Raad is voorgelegd resp. geen communautaire beslissing terzake door de E.G.-Raad is genomen.[15]
Deze afspraak lijkt t.a.v. het milieubeleid eerder een negatieve strekking te hebben dan de positieve die zou kunnen leiden tot harmonisatie van bepalingen. Overigens vestigt de nota er wel de aandacht op, dat deze beperkingen voor produkt-heffingen gelden. Emissie- of procesheffingen opgelegd aan inrichtingen, zoals landelijk b.v. in het kader van wetten op het gebied van water- en luchtverontreiniging, vallen hier buiten, "uiteraard" zo stelt de nota. Doch vallen zij dan ook buiten het overleg?

De vervuiler betaalt

I.5 Nationaal geniet het principe "de vervuiler betaalt" en zijn toepassingen ook de nodige belangstelling. In de internationale interpretatie merkten wij reeds en in ons land is daar ook op gewezen,[16] dat het beginsel vooral een negatieve strekking heeft. De nadruk valt op het onderwerp van de (slag)zin, m.a.w. de Staat betaalt niet. In de positieve betekenis moet het principe uitbreiding krijgen in zoverre dat uitgangspunt dient te zijn "de vervuiler betaalt zoveel mogelijk naar de mate van zijn vervuiling".

Doch hier zijn weer verschillende opvattingen mogelijk. Is de maat van de vervuiling identiek aan de maat van de te nemen tegenmaatregelen? Vallen onder deze maatregelen behalve – b.v. voor wat betreft de waterverontreiniging – de rechtstreeks zuiveringstechnische werken en transportleidingen ook de beheerswerkzaamheden als vergunningverlening, metingen, controle op naleving van voorwaarden? Met andere woorden, welke kosten moeten de vervuilers d.m.v. heffingen in rekening worden gebracht?
De Rijksheffing verontreiniging oppervlaktewateren is bestemd voor het doen van uitkeringen aan hen, die zuiveringstechnische werken moeten aanleggen tot het tegengaan van de verontreiniging van Rijkswateren. De kosten van het zgn. passieve kwaliteitsbeheer van de Rijkswateren komen echter ten laste van de algemene middelen. Lagere publiekrechtelijke lichamen als provincies en zuiverings (water)schappen[17] besteden de heffing zowel voor het actieve als passieve beheer.
De Rijksheffing luchtverontreiniging heeft in de eerste plaats een compenserende bestemming, zowel voor vervuilers, die tengevolge van verboden of stringente voorwaarden voor onevenredig hoge kosten komen te staan, als voor hen, die tengevolge van luchtverontreiniging schade lijden. Daarnaast worden ook de beheerskosten uit deze heffing bestreden.[18] Eenzelfde ruime bestedingsmogelijkheid is opgenomen in het ontwerp Afvalstoffenwet.[19]

Voorts is als inleidende opmerking van belang, dat het principe niet betekent: wie betaalt, mag vervuilen. Recht op vervuiling bestaat niet doch vervuiling wordt in principe uitsluitend binnen het kader van wet, verordening of vergunning gedoogd. Wel zal er in de zgn. overgangsfase naar de schone technologie nog wel enige tijd de situatie blijven bestaan, dat water, bodem en lucht nog vervuild en belast worden boven de aanvaardbaar geachte fysieke reguleringsmaatstaven. Doch naarmate met behulp van het gehele instrumentarium van overgangs- en saneringsmaatregelen normen over de gehele linie ook in redelijkheid afdwingbaar geworden zullen zijn, moet het vergunningensysteem zodanig kunnen werken dat de nog toegelaten vervuiling het evenwicht in het ecosysteem, dat bestaat dankzij het zelfreinigende vermogen van het systeem zelf en de zuiveringsmaatregelen van de mens, niet meer verstoort.

In beide situaties en in alle overgangsfasen daartussen betalen de vervuilers, en zeker de bijzondere categorie van industriële ondernemers onder hen.

I.6 Het Nederlandse beginsel "de vervuiler betaalt" heeft – althans bij de totstandkoming van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren – niet veel van een principieel benaderende behandeling gekregen. Bij de vraag te wiens laste de te nemen maatregelen moesten worden gebracht, werd het "redelijk geacht, dat in beginsel de vervuilers de kosten van de zuivering betalen, daar zij door die vervuiling in conflict (zouden) komen met andere belangen en zij er dus de oorzaak van zijn dat maatregelen moeten worden getroffen".[20] Bij de parlementaire behandeling stemde men met het beginsel in. De discussie hield zich meer bezig met kwesties van organisatie en praktische uitwerking.

Het principe "de vervuiler betaalt" kan gezien worden als een toepassing van het profijtbeginsel. Aldus Hofstra,[21] die de herleefde belangstelling voor dit beginsel m.n. sedert de tweede wereldoorlog en de in dit tijdsbestek in het algemeen in gewicht en omvang toegenomen staatstaak signaleert. De maatregelen van de overheid tegen milieuverontreiniging ziet hij als een duidelijk voorbeeld daarvan. De overheid kan de ondernemers voorschrijven hun zaken voor hun rekening zodanig te regelen, dat zij het leefklimaat voor anderen niet bederven. Besluit de overheid op technische of andere overwegingen de beschermende maatregelen zelf uit te voeren, dan ontlast zij de desbetreffende industrieën van uitgaven, die eigenlijk voor hun rekening zouden moeten komen, wat de rechtsgrond voor een speciale, op het profijtbeginsel gebaseerde, belasting kan opleveren.[22]
Inderdaad krijgt de ondernemer gelegenheid tot het tegen betaling benutten van overheidsmaatregelen. Voor de categorie industriële heffingen gaat het profijtbeginsel op, al is ook hier het leven wel gecompliceerder dan de leer. De ondernemer heeft een keuze tussen twee soorten kosten, investering en exploitatie van zijn eigen sanering of de heffing wegens niet of onvoldoende gezuiverd lozen. In de meeste gevallen staat hij voor beide soorten kosten en kiest hij waar het voor hem meest gunstige gewicht komt te liggen.

Het profijtbeginsel legt de rechtsgrond voor de heffing ten laste van de vervuiler bij het feit, dat de overheid kosten ten behoeve van de vervuiler maakt. Wanneer men de rechtsgrond bij de vervuiling c.q. bij het niet vergoeden van de daardoor ontstane schade zoekt, komt men terecht bij de onrechtmatige daad, en bij de Voorste stroom arresten. De ruimte tussen duldbare althans te dulden hinder en onaanvaardbare overlast kan volgens *Witsen*[23] naar objectieve gegevens worden vastgesteld. Het verwijderen van de overlast komt voor rekening van degene, die de last veroorzaakt, hetzij rechtstreeks bij hem zelf, hetzij als verhaal van kosten die elders moeten worden genomen. Het cumulerende effect van de vele vervuilingsbronnen maakt collectieve maatregelen en kosten noodzakelijk. Ook *Helsloot*[24] en *C.H.F. Polak*[25] verwijzen naar civielrechtelijke beginselen. De burger of het algemeen belang ondervindt schade door als onrechtmatig te beschouwen daden, waarvoor door de veelvuldigheid daarvan geen daders zijn aan te wijzen en dus ook geen rechtstreekse verhaals-

mogelijkheid is. Als voortgekomen uit deze opvatting kan gezien worden het Fonds luchtverontreiniging,[26] te voeden uit de heffingen luchtverontreiniging en ten laste waarvan aan een ieder, die tengevolge van boven Nederlands grondgebied optredende luchtverontreiniging schade heeft geleden, welke redelijkerwijs niet te zijnen laste behoort te blijven, een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding kan worden toegekend, voorzover niet uit andere hoofde in een redelijke tegemoetkoming is of kan worden voorzien.
Meijer Drees wijst eveneens op de civielrechtelijke aspecten in de bestemming van het Fonds luchtverontreiniging, dat door cessie van vorderingen in de plaats kan treden van de gelaedeerde en deze een moeilijke en langdurige procedure bespaart. Overigens drukt hij twijfel uit t.a.v. de stelling van *J.M. Polak* dat het fonds alleen uitkeringen zal doen in gevallen dat luchtverontreiniging onrechtmatig is.[27]

De collectieve vervuiling betekent in deze visie tenminste een collectieve onrechtmatige daad, die in plaats van door individuele schadevergoeding door collectieve maatregelen, gefinancierd door heffingen ten laste van de daders, moet worden goedgemaakt.

C.F.H. Polak ziet het principe van "de vervuiler betaalt" mede als een toepassing van het evenredigheidsbeginsel van *Kranenburg:* Zoveel lust en onlust als waarvoor elk lid der rechtsgemeenschap de voorwaarden heeft geschapen, komen aan hem toe. Vervuilende produktiemethoden veroorzaken onlust of nadeel aan het algemeen belang, waarvoor de rekening gepresenteerd wordt.[28]

In hoeverre zijn deze rechtsgrondtheorieën voor ons principe ook bepalend voor heffingen in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren aan de burger voor zijn aandeel in de huishoudelijke vervuiling opgelegd? Een langzamerhand met emoties geladen vraag. Wij kunnen er toch moeilijk omheen om inderdaad ieder huishouden ook als een vervuilingsbron te zien, waar bestrijding aan de bron niet wel mogelijk is. Het groeien in tal en last van al deze bronnen en bronnetjes heeft ook zijn aandeel in de collectieve maatregelen en de kosten daarvan noodzakelijk gemaakt naast dat van de bedrijven en industrieën. In zoverre kan er geen twijfel bestaan, of ook op deze categorie van vervuiling is het principe van toepassing. Niettemin liggen hier vragen waarop nader moet worden teruggekomen, al zullen uiteindelijk overwegingen van praktisch financieel beleid of een politieke beslissing bepalen of dit kostenaandeel uit de algemene middelen van de centrale overheid wordt gefinancierd of uit heffingen. Wordt voor dit laatste gekozen – o.m. het principe van de doelheffing, die het geld rechtstreeks brengt, waar het voor het bereiken van het doel wordt besteed, kan daar op goede gronden voor doen kiezen – dan verdient een zo rechtvaardig én praktisch mogelijk systeem van heffing bijzondere aandacht.

Intussen heeft de Regering bij de indiening van het ontwerp Afvalstoffenwet t.a.v. de "burgerlijke vervuiling" duidelijk een principiële stelling ingenomen,

die zijn consequenties op de financiering van de bestrijding van de waterverontreiniging niet zal kunnen missen. Tussen de produktie van huisvuil en de afvoer van huishoudelijk afvalwater door de gezinshuishouding ligt een duidelijke parallel. In de Memorie van Toelichting[29] bij genoemd wetsontwerp, dat o.m. regelen geeft inzake de organisatie van afvoer en verwerking van huisvuil, stelt de Regering, dat in beginsel ieder, die afvalstoffen produceert of doet ontstaan, verantwoordelijk is voor dit afval. "Hij dient zèlf zorg te dragen voor een verantwoorde verwijdering en verwerking ervan en moet de daarmee gepaard gaande kosten óók zelf dragen. Wat huishoudelijke afvalstoffen betreft is in de meeste gevallen voor de burger de mogelijkheid in het leven geroepen – deze wet maakt daar een algemene regel van – zich van dat afval te ontdoen door overdracht of aanbieding aan een inzameldienst. Op milieuhygiënische gronden heeft de overheid gemeend hier – tegen betaling – een taak op zich te moeten nemen, namelijk het verwijderen van dat afval, die primair rust op de burger zelf". Dat in deze stellingname, die zonder moeite ook op riolering en afvalwaterzuivering toegepast kan worden, met name en in ieder geval mede het huishoudelijk afval is bedoeld, blijkt uit het vervolg van de toelichting, waar afzonderlijk over bedrijfsafval wordt gesproken.

Bestuurlijke consequenties

I.7 Een andere vraag in dit verband, doch mogelijk niet thuis horend in dit bestek, is of betaling van de reguleringsmaatregelen of heffingen hetzij als uitvloeisel van onrechtmatigheids-, evenredigheids- of profijtbeginsel, tevens de rechtsgrond kan zijn voor zeggenschap in het overheidslichaam met een zuiveringstaak belast. Luchtverontreinigende industrieën hebben geen categorale plaats in het provinciaal bestuur, de waterverontreinigende wel in de zuiverings (water)schappen, als regel aangewezen door de Kamers van Koophandel, doch weer niet in de bestuurscolleges van provincies, die het waterkwaliteitsbeheer zelf voeren.
Er zijn natuurlijk verschillen, ook tussen water en lucht, die thans te ver voeren. De bestuurlijke plaats van de industrie in de zuiverings (water)schappen is inmiddels historisch bepaald en door in de praktijk goed gebleken samenwerking verankerd.[30] Die plaats stoelt, naar het voorkomt, ten rechte minder op de betaling van de heffing dan op het belang, dat de industrie heeft bij de aanwezigheid van bruikbaar water, hetzij om daarop – binnen aanvaardbare normen – te lozen hetzij om het als proceswater te gebruiken. De bestuurszetel is er dan een van de "belanghebbenden bij schoon water" op basis van bedrijfsbelang. Het voert tot de opmerking, dat de sedert de invoering van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren gebruikte term[31] "verontreinigingsheffing" minder gelukkig is en voorkeur zou moeten zijn gegeven aan een meer positief benaderende benaming als b.v. "heffing waterkwaliteit" zoals die bij waterschappen, reeds vóór de totstandkoming van de W.V.O. met de taak van afvalwaterzuivering belast, bestond.[32]

Ook de huishoudelijke vervuiler heeft als belanghebbende bij schoon water zijn eigen vertegenwoordiging in het bestuur van het zuiverings (water)schap, als regel via de gemeenten doch vertegenwoordiging door rechtstreeks kiesrecht is in het vooruitzicht gesteld.[33]

De Wet verontreiniging oppervlaktewateren regelt wel beheer en financiering door middel van heffing van de bestrijding van de verontreiniging van oppervlaktewater, niet de samenstelling van de besturen van de daarmee te belasten lichamen. Wanneer dat krachtens provinciale delegatie zuiverings (water)schappen zijn, voorzien de provincies daarin. In de historisch gegroeide situatie en in de wijze waarop de provincies de reglementering van de zuiverings (water) schappen hebben aangepast, nemen industrie en huishoudelijke vervuiling samen en gelijkwaardig deel aan het bestuur. Hierin ligt mede een rechtvaardiging van het principe "de vervuiler betaalt" in die zin, dat het betreffende publiekrechtelijke lichaam – althans wanneer het een zuiverings (water)schap is – zelf de kosten dan ook aan beide categorieën vervuilers de heffing oplegt.

Financiële instrumenten

I.8 Met de hierboven gegeven korte beschouwing over de naamgeving van de heffing hetzij wegens verontreiniging hetzij als gericht op het zuiveringsbeheer zijn we beland in medias res van de financiële maatregelen, die de overheid in het beleid tot voorkomen en terugdringen van de verontreiniging ten dienste staan. De heffingen vormen daar een belangrijk onderdeel van.

In het overzicht van de (financiële) middelen van het milieubeleid worden in de meergenoemde Instrumentennota – eerlijk gezegd tamelijk verwarrend – enerzijds heffingen en retributies van elkaar onderscheiden[34] en anderzijds de (milieu)heffingen, mede omvattende retributies, als het ruime begrip in algemene zin gebruikt.[35]

De volgende middelen worden genoemd:

Indirecte belastingen	– BTW
	– accijnzen
Retributies	
Heffingen	
Subsidies	
Laagrentende leningen	
Fiscale faciliteiten	– vervroegde afschrijvingen
	– investeringsaftrek

Een van de manieren om de BTW als middel in het milieubeleid te hanteren zou kunnen zijn een tariefdifferentiatie in die zin dat voor vervuilende pro-

dukten hogere tarieven zouden gelden. De nota stelt zich ten deze terughoudend op. Een nadeel van tariefdifferentiatie wordt genoemd, dat toepassing van de wetgeving voor de ondernemers ingewikkelder zou worden. Voor ondernemers, die de BTW in aftrek kunnen brengen zou ook de tariefdifferentiatie niet werken.[36]

Het komt mij echter voor, dat nader concreet onderzoek omtrent deze mogelijkheid, waardoor vervuilende produkten kunnen worden teruggedrongen, schonere produkten een kans krijgen en vooral de consument wordt gestimuleerd tot selectieve consumptie en daarmee tot een psychologisch belangrijke eigen bijdrage, stellig aanbeveling verdient.

Een aanzet tot produktheffingen wordt gegeven in de artikelen 56 en 57 van het ontwerp Afvalstoffenwet. Artikel 56 onderwerpt in het algemeen de vervaardiging, invoer, verkoop, aflevering en gebruik van goederen aan een heffing althans dat kan bij algemene maatregel van bestuur. De opbrengst van de heffing – aldus lid 1 van het artikel – kan strekken tot bestrijding van kosten van maatregelen in het belang van de bevordering van het vervangen van die goederen door goederen die het milieu op bepaalde punten in mindere mate belasten. Met de bepaalde punten wordt gedoeld op artikel 27 van het ontwerp, waar in het bijzonder met het oog op hergebruik regelen kunnen worden gesteld ten aanzien van de produktie en distributie van bij die regelen aangewezen goederen, die een in het artikel verder omschreven overmaat van vervuiling teweeg brengen.[37] Artikel 57 beoogt een overeenkomstige regeling in het bijzonder met het oog op de verwijdering van autowrakken.

Het manipuleren met BTW-punten of andere heffingsmiddelen op bepaalde produkten of diensten teneinde milieubeleid bij te sturen of te ondersteunen lijkt een interessant middel. Fiscale specialisten zullen er meer over kunnen zeggen, evenals economen, want niet op iedere markt heeft een dergelijke heffing effect. Nadere suggesties hieromtrent o.a. bij *Netjens*[38], die voorts – in het kader van de ontwerp-wet chemische afvalstoffen – een "statiegeld" voor (afgewerkte) smeerolie oppert, eventueel te financieren uit een heffing op verse smeerolie. Een dergelijke heffing op zich zelf zou hooguit leiden tot enige beperking in het gebruik van verse smeerolie, terwijl illegale en moeilijk-controleerbare lozingen van afgewerkte olie, wanneer daarvoor geen prijs is, er niet noemenswaard door zouden verminderen. Deze gedachte is een alternatief voor heffingen op residu of effluent en verdient aanbeveling voor toepassing waar er een duidelijk verband is tussen een produkt of produktiemiddel en het opvangbaar residu. Een "premie" op een dergelijk milieu-onvriendelijk residu doet overigens denken aan premies, die nog slechts decennia geleden in een andere milieu/maatschappij-opvatting bestonden, b.v. op gedode zeehonden, mollen en andere schadelijk geachte dieren en waar nodig nog bestaan, recentelijk op muskusratten.

De hulpmiddelen als subsidies en andere tegemoetkomingen, m.n. fiscale faciliteiten, worden hier eveneens slechts summier aangegeven. Hun belang kan

juist in de betrekkelijk korte termijn van overgangs- of saneringsfase groot zijn. Een belangrijk aspect is, dat deze middelen in de ons omringende landen betrekkelijk veelvuldig worden toegepast[39], soms overigens niet alleen in het kader van milieudoelstellingen, doch gepaard met doeleinden van werkgelegenheid, sectorstructuurbeleid, regionaal ontwikkelingsbeleid. Van toepassingen in het buitenland geeft de nota een aantal interessante voorbeelden.[40]

Nederland kent in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren krachtens art. 23, eerste lid sub c, de mogelijkheid dat uit de opbrengst van de verontreinigingsheffing uitkeringen worden gedaan ter tegemoetkoming in de kosten van maatregelen tot het tegengaan en het voorkomen van verontreiniging van oppervlaktewateren aan diegenen, die tot het treffen van die maatregelen zijn gehouden. Uit het Rijksheffingenfonds worden terzake uitkeringen gedaan.[41] Van uitkeringen ten laste van de opbrengst van heffingen door andere beheerders is tot nu toe nog nauwelijks sprake geweest. Daarnaast kan krachtens artikel 23, derde lid, W.V.O. in evengenoemde kosten een bijdrage uit de algemene middelen worden verleend. Ook laatstgenoemde bepaling, waardoor bepaalde industriële sectoren op grond van economische overwegingen in noodzakelijke maatregelen tot zuivering of terughouding van afvalwater zouden kunnen worden geholpen, heeft nog vrijwel geen toepassing gevonden.[42]

Tenslotte zij volledigheidshalve vermeld, dat artikel 9, derde lid, W.V.O. de mogelijkheid opent om aan een houder van een lozingsvergunning, die door wijziging of intrekking van zijn vergunning schade lijdt, die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te komen, een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe te kennen ten laste van het openbaar lichaam dat de betreffende beschikking in eerste aanleg heeft genomen. Overeenkomstige bepalingen inzake kosten en schaden als gevolg van vergunningsvoorwaarden bevat – als reeds vermeld – de Wet luchtverontreiniging (art. 63 jo art. 66, tweede lid). De vergoedingen komen ten laste van de opbrengst van de heffingen luchtverontreiniging.

In het kader van harmonisatie van internationale bepalingen en ter voorkoming van verstoring van concurrentieverhoudingen zal aan de betekenis en het effect van deze steunmaatregelen nog het nodige onderzoek gewijd moeten worden.

Heffingen

I.9 Het begrip heffing wordt enerzijds gebruikt als synoniem met belasting anderzijds in de betekenis van het verkrijgen van de belasting.
In laatstgenoemde zin luidt bijvoorbeeld de gangbaar geworden definitie van *Van den Tempel* voor heffingen: het verkrijgen door de overheid, met gebruikmaking van haar politieke en (of) uit deze voortvloeiende economische macht,

van geldsommen of goederen van particuliere huishoudingen volgens algemene door haar opgestelde normen.[43] In het in deze definities gehanteerde ruime begrip van de heffingen als resultaat van het heffen, vallen daaronder zowel de retributies als de belastingen in engere zin.
Hofstra sluit in zijn belastingbegrip de retributies, zijnde betalingen voor rechtstreekse en individuele tegenprestaties van de overheid, uitdrukkelijk uit en stelt, dat belastingen zijn gedwongen bijdragen van particuliere huishoudingen aan de overheid, waar geen rechtstreekse individuele contraprestatie van de overheid tegenover staat en die krachtens algemene regelen, en anders dan als straf wegens overtreding van de strafwet worden gevorderd.[44]

Over de betekenis van het verschil tussen belasting en retributie in het kader van de zgn. milieuheffingen zal nog in het bijzonder bij de verontreinigingsheffing krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren gesproken moeten worden. Ik ga hier voor milieubelasting of milieuheffing uit van het ruime begrip, er slechts op wijzende dat met deze benaming geen bepaalde belasting bedoeld kan zijn doch slechts een verzamelnaam voor een groot aantal bepaalde belastingen en retributies, alle slechts dit met elkaar gemeen hebbend dat zij geheven worden in verband met het brede arbeidsveld van het overheidsmilieubeleid.
In genoemde definities van belasting wordt het publiekrechtelijk karakter niet als essentieel opgenomen. *Hofstra* stelt bij zijn hierboven weergegeven definitie, dat een juridische kwalificatie niet past in een definitie, die het belastingbegrip, los van juridische structuren, omschrijft. Het door een gemeente in werking doen treden van een boetebeding krachtens door de gemeenteraad vastgestelde algemene erfpachtsvoorwaarden als gevolg van overschrijding van in het erfpachtscontract gestelde emissiegrenswaarden bij luchtverontreiniging zou dan eveneens als milieuheffing beschouwd kunnen worden.[45]

Hoe dit ook zij, het is mede met behulp van het hiervoor gestelde wellicht mogelijk een aantal kenmerken, criteria of vereisten van milieuheffingen te geven, meer van uit een praktische en materiële, doch wel zo systematisch mogelijke, dan van uit een theoretische benadering.
Wij zagen reeds, doch het zij volledigheidshalve herhaald, dat de heffingen geen doel noch zelfs een op zich zelf staand middel zijn, doch een complementair middel naast de meer direct werkende fysieke reguleringen. Bij de waterverontreinigingsheffingen wegens bedrijfsmatige lozing is dit in overwegende mate het geval. In onderstaand overzicht zal op deze waterverontreinigingsheffing veelal de nadruk vallen. Ook dit past in de praktische benadering, omdat met deze heffing de meeste ervaring is opgedaan.

1) In beginsel dient geheven te worden naar de *mate*, d.w.z. aard en omvang van de vervuiling.

2) De functie van de heffing kan zijn een *regulerende* en/of een *redistributieve*. De regulerende functie beoogt het terugdringen of remmen van de ver-

vuiling en het stimuleren van de ontwikkeling van schonere produktieprocessen en produkten.
De redistributieve of bestemmingsfunctie houdt in, dat de hoogte van de heffing wordt bepaald door de door de centrale overheid c.q. de lagere publiekrechtelijke lichamen voor de verwezenlijking van hun milieudoeleinden benodigde middelen en de heffing voor deze doeleinden is bestemd.[46]
De heffingen krachtens de W.V.O. zijn in ieder geval redistributief, die op bedrijfsmatige lozingen tevens regulerend.

Andere voorbeelden van overwegend regulerende heffingen zijn – of beter kunnen zijn, want zij verkeren veelal nog in een stadium van studie en (internationaal) overleg – diverse produktheffingen, tariefdifferentiaties BTW, accijnzen, emissieheffingen luchtverontreiniging, geluidshinderbelasting op de aanschafprijzen van nieuwe voertuigen of extra opcenten op de motorrijtuigenbelasting, soortgelijke belastingen op de aanschaf van industriële apparaten, een en ander aangenomen, dat minder lawaaiige alternatieven in het kader van het prijsmechanisme tussen heffingenniveau en meerkosten beschikbaar zijn.
Nauwelijks – vanwege de betrekkelijk geringe hoogte van de heffing – regulerend en overwegend redistributief zijn de heffingen luchtverontreiniging op aan accijns van minerale oliën onderworpen produkten, op steenkool en op gas.[47] De luchtverontreiniging en de verdeling van de heffingenlast wordt in drie sectoren onderscheiden: verkeer 50%, ruimteverwarming 15% en industrie (met inbegrip van electriciteitscentrales) 35%. Van het industriële aandeel wordt een derde gedeelte toegerekend aan industriële procesverontreiniging. Ingevolge art. 65, lid 4, van de Wet luchtverontreiniging moeten voor de maatstaven van de heffingen als grondslag gelden de hoeveelheid of de hoedanigheid – dan wel beide – van de in de lucht gebrachte verontreinigende stoffen en zo nodig de wijze waarop zij in de lucht zijn gebracht. Naar het oordeel van de Raad inzake de luchtverontreiniging voldoet het heffingenbesluit, dat overigens nog slechts ten dele in werking is getreden, slechts op gebrekkige wijze aan de in genoemd wetsartikel omschreven opdracht. Uitvoeriger over deze moeilijke en gecompliceerde materie de bij de begroting 1975 van het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne overgelegde nota heffingen luchtverontreiniging.[48]

3) De heffing moet gebaseerd zijn op een of meer duidelijke *doelstellingen* in het milieubeleid. Verwezen zij b.v. naar art. 83 Wet luchtverontreiniging betreffende de vijfjaarlijkse vaststelling van een indicatief meerjarenprogramma voor de bestrijding van de luchtverontreiniging boven Nederlands grondgebied. Het ook voor de bestrijding van de waterverontreiniging voorgeschreven (art. 33 W.V.O.) I.M.P. is inmiddels verschenen. In het verlengde daarvan liggen de provinciale saneringsplannen, zuiveringsplannen, al of niet bindende richtlijnen door of wanwege de provinciale besturen vast te stellen krachtens de provinciale verordeningen, bedoeld in art. 5 W.V.O., en de bestrijdingsplannen van de zuiverings (water)schappen, die zich in het door de provincies gegeven kader moeten passen.[49]

Weliswaar een vrij bonte verscheidenheid van regelingen, doch in zoverre overeenkomend dat zij taken stellen, althans behoren te stellen. Met de bestrijding van waterverontreiniging en sanering van oppervlaktewater is reeds een aantal jaren ervaring opgedaan. Sub I.4 wees ik er op, dat een ontwikkeling gaande is in normen en eisen van een meer realistische tot een meer idealistische benadering. Niet alleen internationaal, doch ook nationaal is deze benadering nog lang niet gelijk. Het maakt het stellen van taken voor de regionale beheerders niet gemakkelijker.[50]

4) De heffing moet *ten opzichte van de heffingsplichtige* aan een aantal eisen voldoen, onder meer:

a. aanvaardbaar, d.w.z. in redelijkheid te dragen;
   Bij het opleggen van de heffing en in zijn contact met de heffingsplichtigen dient de heffende instantie zo volledig mogelijk informatie te verstrekken, m.n. over
b. de hoogte, het tarief, de wijze van berekening en de medewerking, die van de heffingsplichtige wordt gevraagd, b.v. bij aangiften, etc;
c. de – uiteraard onder voorbehoud te geven – prognose omtrent de te verwachten hoogte van de heffing in komende jaren, mede afgestemd op investeringsprogramma's voortvloeiende uit de sub 3 genoemde plannen;
d. (wettelijke) mogelijkheden inzake reducties, subsidies c.q. fiscale faciliteiten.

5) In *internationaal* verband dienen de heffingen zoveel mogelijk geharmoniseerd te zijn. Dit houdt o.m. in dat gestreefd dient te worden naar internationaal op elkaar afgestemde en eensluidend geïnterpreteerde doelstellingen en uitvoeringsbesluiten.

6) De heffingen dienen *geen onnodige regionale verschillen* te vertonen.

7) Bij de keuze van het heffingeninstrument dient gelet te worden op eisen van *effectiviteit* en *efficiëncy* in de zin of met de heffingen het voor een bepaalde periode gestelde doel kan worden bereikt en het bereikte vervolgens gehandhaafd en zulks tegen zo gering mogelijke maatschappelijke kosten. Aard en omvang van de vervuiling spelen een bepalende rol bij de keuze van het instrument: fysieke regulering en/of heffing. In het algemeen zullen heffingen het meest efficiënte instrument zijn bij de bestrijding van de verontreiniging door stoffen, die in min of meer massale maar niet in acuut gevaarlijke concentraties vrijkomen en een zekere geografische spreiding hebben.[51]
In voorkomende gevallen zullen perceptiekosten bij de heffingen afgewogen moeten worden tegen de beheerskosten bij fysieke reguleringen. Gelet op de in het algemeen grotere doelmatigheid van fysieke reguleringen kunnen hoge daarvoor noodzakelijke controlekosten een minder groot bezwaar zijn dan hoge perceptiekosten bij sommige heffingen.

8) Met inachtneming van het gestelde sub 7 dienen regulerende heffingen zo spoedig mogelijk niet alleen de massale doch niet acuut gevaarlijke afvalstoffen te bestrijden, doch ook – voorzover niet of nog niet een absoluut lozings- of emissieverbod van toepassing kan zijn – *giftige of toxische* andere stoffen, hoe moeilijk ook de opzet en uitvoering van een toegespitst heffingensysteem mogen zijn. Verwezen zij behalve naar het hiervoor reeds gestelde over de heffingen luchtverontreiniging naar de studies omtrent de heffingen op andere dan zuurstofbindende stoffen, geloosd in oppervlaktewater.[52]

9) Onderzoek komt gewenst voor omtrent de vraag of en zo ja in hoeverre de milieuheffingen voor industrie en bedrijven op gelijke wijze als of meer of minder dan andere externe kostenfactoren het prijsmechanisme beïnvloeden, met andere woorden, of en zo ja in hoeverre de *consument* deze milieuheffingen in de prijzen van produkten en diensten betaalt.

10) Zowel voor de heffende overheden als voor de heffingsplichtige dient een *rechtszeker* en zo *uniform* mogelijk geheel van regelingen te bestaan. Ten aanzien van de verschillende milieuheffingen, waarbij heffing mogelijk is door de centrale overheid, provincies, waterschappen, zuiveringsschappen en gemeenten is zo groot mogelijke eenheid van fiscale bepalingen van invordering en verhaal nodig. Voor de heffingsplichtige dient deze eenheid te bestaan in de regelingen voor bezwaar en beroep.

NOTEN BIJ HOOFDSTUK I

1. Nota instrumenten milieuhygiënisch beleid, heffingen en fysieke reguleringen. Bijlage 1 begroting 1975 Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Tweede Kamer zitting 1974/75, 13100, hfdst. XVII.
2. Instrumentennota blz. 165; zie ook Memorie van Toelichting § 2.1, blz. 57.
3. Instrumentennota blz. 141.
4. Regelen inzake huishoudelijke afvalstoffen, autowrakken en andere categorieën afvalstoffen. T.K., zitting 1974/75 13364 no's 1-3. Voorbeeld andere opvatting: Drs. A. Netjens, De heffing in het milieubeleid, Intermediair 28-3-'75, die meent op grond van economische overwegingen dat van de heffingen, die hij de assepoester onder het instrumentarium van het milieubeleid noemt, een nuttiger gebruik gemaakt kan worden.
5. Memorie van Toelichting begroting 1975, Volksgezondheid en Milieuhygiëne blz. 62.
6. Instrumentennota blz. 140.
7. Memorie van Toelichting idem, blz. 107.
8. Wetsontwerp en Memorie van Toelichting, ingediend 9-11-'64.
9. De bestrijding van de verontreiniging van het oppervlaktewater, Indicatief Meerjarenplan 1975-1979. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Staatsuitgeverij 1975 (I.M.P.), sub 2.1, 4.1.
10. Memorie van Toelichting, idem, blz. 115.

11. Zie overigens voor nadere mededelingen over doel en voortgang van het overleg: Memorie van Antwoord, idem E.K., no. 62 b, blz. 17.
12. Memorie van Antwoord, idem E.K., no. 62 b, blz. 8; voorts M.v.T. ontwerp Afvalstoffenwet, blz. 67, het E.G. aktieprogramma wordt daar op 22-11-'73 gedateerd. Zie ook I.M.P. sub 2. 2.1.
13. Instrumentennota hfdst. II.3, blz. 150. Gegevens over de voortgang van het internationaal overleg vindt men in het antwoord van Minister Vorrink tijdens de behandeling van de begroting 1975 van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, weergegeven o.m. in Waterschapsbelangen 1975, blz. 75 t/m 80.
14. Instrumentennota hfdst. IV.3.2, blz. 163/4.
15. Instrumentennota hfdst. III.2, blz. 155.
16. De heffing als instrument in de milieuwetgeving, Verbond van Nederlandse Ondernemingen, Den Haag 1974.
17. Met zuiverings (water)schappen worden bedoeld zowel de vanouds bestaande waterschappen, die met de zuiveringstaak zijn belast, als de als waterschappen opgerichte zuiveringsschappen, die uitsluitend het kwaliteitsbeheer tot taak hebben.
18. Wet inzake de luchtverontreiniging. Hoofdstuk VII, Financiële bepalingen, artikelen 63 t/m 66.
19. Memorie van Toelichting T.K., zitting 1974/75 13 364, blz. 84/85.
20. Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Memorie van Toelichting blz. 12, zitting 1964/65, no. 7884.
21. Mr. H.J. Hofstra, Inleiding tot het belastingrecht, 1974, blz. 176.
22. Zie omtrent de aard van deze belasting nader hoofdstuk IV.
23. Mr. J. Witsen, Bouwstenen voor milieurecht, Preadvies Vergadering Rechtskundige Afdeling van het Thijmgenootschap, Deventer 1970, blz. 38. Zie omtrent "hinder" en "overlast" in het milieurecht ook de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne in M.v.A. inzake Rijksbegroting 1975, E.K., zitting 1974/'75, 13 100, hfdst. XVII no. 62 b blz. 18/19.
24. Mr. A.N. Helsloot, De burger en zijn rechten, Preadvies Thijmgenootschap, zie bij[23].
25. Mr. C.H.F. Polak, Milieurecht, Diëscollege Leiden 1972, Acta et Agenda.
26. Wet op de luchtverontreiniging art. 64.
27. Mr. F.J. Meijer Drees, Juridische aspecten van de wet bestrijding luchtverontreiniging. T.v.O. 1972, blz. 106. Zie ook de uitvoerige beschouwing van mr. K. Langelaar, Het Fonds luchtverontreiniging, Milieu en Recht, 1974, blz. 69 e.v., die naast de rechtsgrond van 1401 B.W. nog een meer algemene onderkent: Egalité devant les charges économiques. In dit verband moet ook genoemd worden een in industriële kring gangbare benadering van de W.V.O.-heffing als omslagstelsel, nl. het solidariteitsprincipe, Jhr. dr. J.J. Quarles van Ufford, I.U.A. Colloqium, Utrecht 6-5-'75.
28. Mr. C.H.F. Polak, idem, blz. 6.
29. M.v.T. Inleiding/algemeen, blz. 30.
30. Een andere opvatting huldigt J.W.G. Bolomey, "5 jaar Rijnvervuiling: hebben wij boter op ons hoofd?" NRC/Handelsblad 12-4-'74. "De politie die met de moordenaars vergadert".
31. Ref. art. 10 Uitvoeringsbesluit verontreiniging Rijkswateren.
32. B.v. Hoogheemraadschap van Rijnland, "Heffingsverordening waterkwaliteit", per ultimo 1974 vervangen door "Verordening verontreinigingsheffing". Zie ook bezwaarschrift Rijnland terzake tegen ontwerp Prov. Verordening Waterkwaliteit Rijnland.
33. Rapport Studiecommissie waterschappen, Den Haag 1974, § 8.3, Samenvatting no. 23.
34. Instrumentennota II.2.2.
35. idem I.2, II.2.4.
36. idem II.2.2.
37. Zie uitvoeriger M.v.T., blz. 71 e.v. (tevens het aldaar vermelde initiatief wetsontwerp Epema-Brugman en Terlouw) en 82 e.v.

38. Drs. A. Netjens, De heffing in het milieubeleid, Intermediair 28-3-'75.
39. Ref. rede ir. R. van Marwijk Kooy bij de officiële ingebruikstelling van de Heineken Brouwerijen te Zoeterwoude op 18-4-'75 en zijn verwijzing naar een BIAC-onderzoek (Business and Industry Advising Comittee to OECD).
40. Instrumentennota II.2.5. Zie ook Mr. K. Langelaar, De verhouding tussen het beginsel. "De vervuiler betaalt" en art. 92 EEG-verdrag, Milieu en Recht 1975, bldz. 13 e.v.
41. Zie hierna sub III.2.
42. Ref. antwoord Minister van Verkeer en Waterstaat d.d. 4-12-'74 op vragen (no. 381) van de leden van de Tweede Kamer Van der Mei en Tolman. Zie ook Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer 1973-1974, blz. 3547.
43. A.J. van den Tempel, De belasting als instrument der economische politiek. Proefschrift Amsterdam 1945, blz. 10; zie ook Dr. C. Goedhart, Hoofdlijnen van de leer der openbare financiën. Capita Selecta der Economie, XX, Leiden 1958, blz. 78.
44. Mr. H.J. Hofstra, Inleiding tot het Nederlands belastingrecht, Deventer 1974, blz. 25.
45. Ref. persberichten inzake een aan een bedrijf door de gemeente Rotterdam opgelegde zware boete wegens overtreding van emissievoorwaarden.
46. Instrumentennota I.2.
47. Heffingenbesluit brandstoffen luchtverontreiniging, Besluit van 23 juni 1972, Stb. 307.
48. Bijlage 3 bij deze begroting, Tweede Kamer, zitting 1974/75, 13 100, hfdst. XVII no. 2, blz. 184 e.v.
49. Men raadplege de verzameling provinciale verordeningen, opgenomen in "Wetgeving Milieuhygiëne, met commentaar ir. N.C. Winkel, Alphen v.a. 1969. In provincies, die het kwaliteitsbeheer aan zuiverings (water)schappen hebben gedelegeerd, geeft als regel de provincie in e.o.a. vorm door een provinciaal plan de richting aan voor de regionale plannen van de beheerders. In Noord-Brabant (prov. verord. artt. 4 en 5) stellen prov. staten een provinciaal zuiveringsplan op, op grondslag van de bestrijdingsplannen van de waterschappen.
50. Zie met name I.M.P. hfdst. 4.
51. Instrumentennota hfdst. III.4.
52. Zie o.a. "Bestuur van Unie wil zware metalen en cyanide in verontreinigingsheffing", Waterschapsbelangen 1974, blz. 212 (mede ten vervolge op Nota zware metalen, Waterschapsbelangen 1972, blz. 60); zie verder hierna sub II.7.

HOOFDSTUK II

De verontreinigingsheffingen oppervlaktewateren

W.V.O.

II.1 De wet verontreiniging oppervlaktewateren – in het vervolg afgekort tot wet of W.V.O. – regelt de heffingen in hoofdstuk IV, de artikelen 17 tot en met 22. Artikel 23, het laatste artikel van dit hoofdstuk, geeft voorschriften omtrent de besteding van de opbrengst van de heffingen.
Aan de heffing, die ten doel heeft de bestrijding van de kosten van maatregelen tot het tegengaan en het voorkomen van verontreiniging van oppervlaktewateren, kunnen worden onderworpen degenen, die stoffen, als bedoeld in artikel 1, eerste lid, W.V.O., in het algemeen verontreinigende stoffen, direct of indirect brengen in oppervlaktewateren.[1]

Bestuurlijke organisatie

II.2 *Door wie wordt de heffing opgelegd?* De wet noemt in artikel 17: Het Rijk, de provincie en een openbaar lichaam, aan welks bestuur de bevoegdheid bedoeld in artikel 6, eerste lid, geheel is opgedragen.
De wet (artikel 3) maakt onderscheid tussen de oppervlaktewateren onder beheer van het Rijk en de andere oppervlaktewateren onder beheer van lagere publiekrechtelijke lichamen. Een onderscheid, dat enerzijds in de wet tot uiting komt in de bevoegdheid tot verlening van lozingsvergunningen en tot heffing afhankelijk van de omstandigheid of het een lozing op Rijkswater dan wel een ander oppervlaktewater betreft, en anderzijds in het feit, dat het Rijk niet zelf het nemen van actieve zuiveringsmaatregelen tot zijn taak rekent, doch volstaat met het doen van uitkeringen – in eerste instantie uit de opbrengst van de Rijksheffingen W.V.O. – aan degenen, die tot zodanige maatregelen gehouden zijn. Verwezen zij naar artikel 23, eerste lid sub c, W.V.O. Er is derhalve een verschil in bestemming tussen de Rijksheffing en de heffing door andere publiekrechtelijke lichamen.

Het past hier volledigheidshalve te vermelden dat beheer van oppervlaktewateren wordt onderscheiden in kwantitatief beheer, de zorg t.a.v. de hoeveelheid oppervlaktewater, en kwalitatief beheer, de zorg voor de hoedanigheid van

het oppervlaktewater. Het kwalitatief beheer manifesteert zich in enerzijds de zgn. passieve zorg, het d.m.v. het verbod-, gebod- en vergunningenbeleid en het uitoefenen van toezicht zoveel mogelijk behouden en/of bevorderen van de zuiverheid van het oppervlaktewater, en anderzijds de zgn. aktieve zorg, het d.m.v. treffen van voorzieningen voorkomen en opheffen van de vervuiling van oppervlaktewateren. Deze voorzieningen kunnen bestaan uit feitelijke zuiveringsmaatregelen, het bouwen en exploiteren van zuiveringsinstallaties en uit andere – soms tijdelijk of voorlopig noodzakelijk geachte maatregelen zoals doorspoelen, beluchten, verleggen van lozingspunten e.a.[2]

Tot het passief en aktief kwaliteitsbeheer zijn primair geroepen de provinciale besturen, aan wie artikel 5 van de wet opdraagt "met betrekking tot het onderwerp dezer wet" onder goedkeuring van de Kroon verordeningen vast te stellen voor de in artikel 3, tweede lid, bedoelde, i.c. de binnen de provinciale grenzen gelegen oppervlaktewateren, niet zijnde Rijkswateren. Gemakshalve spreken wij in het vervolg van binnenwateren.
Dat tot het onderwerp van de wet, t.w. het tegengaan en het voorkomen van verontreiniging van oppervlaktewateren, mede gerekend dient te worden het zoëven reeds genoemde aktieve kwaliteitsbeheer, derhalve het bouwen, beheren en exploiteren van zuiveringstechnische werken, het eventueel doen overgaan van het beheer van deze werken van het ene lichaam naar het andere en al hetgeen daartoe bestuurlijk nodig is, is m.i. aan geen twijfel onderhevig.[3] Al geeft de wet terzake zelf geen regelingen, het sterk decentraliserend en delegerend karakter van de wet brengt mee, dat de provincies dit wel moeten doen. De provincies hebben in hun verordeningen ook aldus gehandeld.

Deze provinciale verordeningen kunnen derhalve er toe strekken, dat de provincies het kwaliteitsbeheer van de binnenwateren in al zijn facetten zelf ter hand nemen. Doch Provinciale Staten kunnen in de verordeningen ook – krachtens artikel 6 W.V.O. – deze taken en bevoegdheden geheel of gedeeltelijk opdragen en toekennen aan besturen van waterschappen, veenschappen en veenpolders, van gemeenten, van bepaalde rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen en van bepaalde andere openbare lichamen.
Indien dit laatste "geheel" het geval is – wij keren terug tot het in de aanhef van II.2 vermelde artikel 17 – dan is het betreffende lichaam tot heffen bevoegd. Tot de eerste categorie, kwaliteitsbeheer bij de provincie zelf, behoren de provincies Friesland, Groningen en Utrecht.
In de andere provincies is het kwaliteitsbeheer krachtens de betreffende verordeningen in het algemeen opgedragen aan waterschappen, daaronder begrepen de speciaal voor dit doel in het leven geroepen zuiveringsschappen die uitsluitend met kwaliteitsbeheer van oppervlaktewateren zijn belast. Van deze laatste beslaan de zuiveringsschappen Drente en Limburg het gehele gebied van de provincie.
Aldus is een betrekkelijk bonte bestuurlijke landkaart van tot heffen bevoegde instanties ontstaan. Wie in het vak zit, vindt daar wel de weg, al is de diver-

gerende wijze, waarop de provincies van het systeem van de wet gebruik hebben gemaakt, ook in die kring niet zonder commentaar en kritiek gebleven.[4] Voor anderen, hetzij overheid, bedrijfsleven of burger, is de duidelijkheid van de organisatie zeker voor een belangrijk deel ten offer gevallen aan het door de wet tot uitgangspunt gekozen stelsel van decentralisatie.[5]
Een en ander heeft intussen geleid niet alleen tot verschillende heffende instanties doch ook tot verschillen in de hoogte van de heffingen zelf en in het recht, dat op de heffingen van toepassing is. Gelet op de uitgangspunten en binnen het bestaande systeem van de wet zijn deze verschillen begrijpelijk, soms noodzakelijk, gedeeltelijk wel, gedeeltelijk niet aanvaardbaar. Wij komen daar in het vervolg nog over te spreken.

In ieder geval dient de aandacht te vallen op het belangrijke onderscheid dat de wet maakt tussen de heffingen door en ten behoeve van het Rijk en de heffingen door en ten behoeve van de lagere publiekrechtelijke lichamen, hierna te noemen, volgens vrij algemeen gebruik, hoewel de naam wat te ruim is voor het begrip: *de beheerders*[6] (van oppervlaktewateren – niet zijnde Rijkswateren).

Grondslag en maatstaf van de heffing

II.3 Voor alle heffingen – van het Rijk en van de beheerders – geldt als grondslag, aldus artikel 18, eerste lid, van de wet, "de hoeveelheid of de hoedanigheid dan wel beide van de afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen, in welke vorm ook, welke in een oppervlaktewater dan wel op een werk, als bedoeld in artikel 1, eerste lid worden gebracht."

In het algemeen moet nog worden opgemerkt dat wettelijke regelingen inzake milieuheffingen in de betreffende wet zelf het onderscheid aangeven tussen de grondslag en de maatstaf voor de heffing.[7] Het ware wel te wensen – doch hier niet aan de orde – dat voor de gewone waterschapsomslag ook eens een landelijk eenduidige nomenclatuur voor deze begrippen kon worden ingevoerd.

Om aan de heffing waterverontreiniging te kunnen worden onderworpen is dus niet vereist, hetgeen in artikel 1, eerste lid, ten aanzien van het vergunningsvereiste[8] wel is gesteld, dat de lozing plaats vindt "met behulp van een daarvoor bestemd werk". In beginsel zouden het spoelen van vaten, het schoonmaken van spuit- en sproeimiddelen in de landbouw, de onzorgvuldige opslag van materialen langs de waterkant, de verschillende vormen van lozing uit vaartuigen, zonder dat daarbij van een werk gebruik wordt gemaakt heffingsplichtig zijn. Voor de Rijksheffing is laatstgenoemde mogelijkheid van heffingsplichtigheid weer teruggenomen door de in art. 11, lid 1 sub a van het Uitvoeringsbesluit verontreiniging Rijkswateren gestelde toevoeging "met behulp van een daarvoor bestemd werk". In de provinciale verordeningen wordt

de beheerders veelal de mogelijkheid gelaten ook deze lozers "uit de vrije hand" met een aanslag te achtervolgen.[9] Ook het Unie-model heffingsverordening[10] laat deze ruimte. Terecht is de vraag gesteld, of daar in de praktijk iets van zal komen.[11]

Belangrijker is de bepaling, dat hoeveelheid of hoedanigheid dan wel beide van de afvalstoffen, met andere woorden *de mate van vervuiling*[12], de grondslag voor de heffing vormt. De heffing ten laste van industrieën, inrichtingen, bedrijven is in de wet, het Uitvoeringsbesluit, de provinciale verordeningen en de heffingsverordeningen van de beheerders nadrukkelijk en minutieus naar die mate geregeld en in zijn wijze van berekening voorgeschreven.

Ten aanzien van *woonruimten* – en met deze gelijk te stellen bedrijfsruimten, waarvan de vervuilingswaarde kleiner is dan twintig[13] inwonerequivalenten – heeft de wetgever gemeend de praktische hanteerbaarheid boven het beginsel te moeten stellen door ruimte te laten voor verschillende systemen, in wezen voor verschillende grondslagen. Artikel 18, lid 2 bepaalt, dat *in afwijking van* het bepaalde in het eerste lid voor woonruimten de heffingen kunnen worden vastgesteld:

- op een gelijk bedrag per woonruimte, of
- op grondslag van de voor de grondbelasting vastgestelde of in overeenstemming daarmede geschatte belastbare opbrengst, dan wel
- op andere bij algemene maatregel van bestuur aan te geven wijze.

De mate van vervuiling, die ook voor woonruimten nu eenmaal niet anders zou kunnen worden bepaald dan door de feitelijke bewoning zelf, b.v. door het aantal bewoners c.q. de hoeveelheid door hen gebruikt water, wordt hier derhalve niet meer als grondslag gehanteerd. In de plaats daarvan worden een tweetal mogelijkheden geboden t.w. een forfaitaire heffing, die voor alle woningen gelijk is, of een heffing op een grondslag (belastbare opbrengst), die wel differentiatie naar draagkracht geeft doch hoogstens een vermoeden omtrent de feitelijke vervuiling. Zowel door het Rijk als door de beheerders is gekozen voor eerstgenoemde mogelijkheid.
Andere heffingensystemen voor woonruimten kunnen slechts bij a.m.v.b. worden geïntroduceerd. In de strikte lezing van deze laatste bij amendement-Van Koeverden[14] geboren toevoeging aan de eerste volzin van artikel 18, lid 2, betekent dit ook, dat de lagere publiekrechtelijke lichamen vrij waren in hun keuze tussen de beide genoemde systemen en de uitwerking daarvan.

Inwonerequivalent zuurstofbindende stoffen

II.4 Als *maatstaf* geldt voor de Rijksheffing krachtens artikel 19 van de wet voor zuurstofbindende stoffen de gemiddelde belasting per etmaal van oppervlaktewater met zuurstofbindende afvalstoffen, uitgedrukt in inwonerequiva-

lenten, waarbij onder inwonerequivalent wordt verstaan de gemiddelde belasting door één inwoner per etmaal, en voor andere stoffen het aantal gewichtseenheden, dat per tijdseenheid in het oppervlaktewater wordt gebracht.
Het uitwerken van deze maatstaf en van hetgeen verder ten aanzien van de Rijksheffing als "nadere regelen" (artikel 22, lid 1 W.V.O.) nodig is, is geschied in het reeds enige malen ter sprake gekomen *Uitvoeringsbesluit verontreiniging Rijkswateren,* besluit van 5 november 1970 (Stb. 536), waarvan hoofdstuk 4 gewijd is aan de heffingen.

De Rijksheffing geldt (voorlopig) alleen voor zuurstofbindende stoffen, waardoor de zuurstofhuishouding en daardoor het zelfreinigend vermogen van de Rijkswateren wordt belast.

Intermediaire heffing

II.5 Ingevolge artikel 11, eerste lid, Uitvoeringsbesluit zijn aan de heffing onderworpen – behalve de openbare lichamen waaraan door de Minister van Verkeer en Waterstaat een verklaring van ongenoegzaamheid is uitgereikt – "degenen die met behulp van een daarvoor bestemd werk afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen direct of indirect brengen in Rijkswateren".

Het tweede lid van genoemd artikel 11 regelt een belangrijke figuur, nl. die van wat wij zouden kunnen noemen *intermediare heffing.* Indien alvalstoffen van verschillende lozers in de Rijkswateren worden gebracht met behulp van een werk, dat in beheer is bij een openbaar lichaam, is dit lichaam voor deze afvalstoffen aan de heffing onderworpen. Een voor de hand liggende en praktische regeling van gecentraliseerde heffing voor collectieve lozing. Men denke hier in het bijzonder aan aanvankelijk nog tal van gemeenten doch na overdracht van de lozingsmiddelen door de gemeenten gaandeweg steeds meer met het kwaliteitsbeheer belaste provincies of zuiverings (water)schappen. Deze lichamen kunnen de hun opgelegde Rijksheffing op de op hun lozingsmiddelen afvoerende aangeslotenen, verhalen door middel van wat de wet heeft genoemd "bijdragen" (W.V.O., art. 17, lid 2). Voor zelf zuiverende lichamen (beheerders) is de functie van de bijdragen en de overigens opgelegde heffingen dezelfde, zodat dan beide onder de beheerdersheffing vallen.
Indien het openbare lichaam de afvalstoffen *ongezuiverd* in de Rijkswateren brengt, kan op verzoek van het lichaam de Minister van Verkeer en Waterstaat bepalen, dat voor afvalstoffen afkomstig van *bedrijven* niet het lichaam aan de heffing is onderworpen doch degenen, die deze stoffen op het werk lozen, de bedrijven zelf derhalve. Ook deze regeling is logisch. Het kan zijn, dat de beheerder van het lozingswerk voor het ongezuiverde industriële afvalwater aan de betreffende bedrijven als verhaal van de exploitatiekosten van de riolering slechts de hoeveelheid in rekening brengt. Voor de Rijksheffing gaat het echter om de verontreinigingsgraad.
Het verhaal van de Rijksheffing zou de beheerder van het lozingsmiddel – in

het algemeen moet hier gedacht worden aan gemeenten – nopen tot o.m. een kostbaar technisch controlerend apparaat. Teneinde dit te voorkomen schept artikel 11 de mogelijkheid als uitzondering op de centrale heffing een rechtstreekse relatie te leggen tussen het Rijk als heffende instantie en de individuele bedrijven.[15]

Rijksuitvoeringsbesluit

II.6 Art. 12, 1e lid van het Uitvoeringsbesluit bepaalt het aantal inwonerequivalenten voor de aanslag in de Rijksheffing voor *woningen* op 3.5 inwonerequivalenten. Uitgegaan is hier – hoewel de toelichting daarover zwijgt – van de in 1970 aanwezig geachte gemiddelde woningbezetting.

Voor gebouwen of gedeelten van gebouwen, waarin *bedrijven* zijn gevestigd, wordt het aantal inwonerequivalenten bepaald hetzij door *meting* hetzij overeenkomstig de bij het Uitvoeringsbesluit behorende *afvalwatercoëfficiëntentabel,* d.w.z. door vermenigvuldiging van
- of het gemiddeld aantal personen werkzaam in het desbetreffende bedrijf of een onderdeel daarvan
- of het aantal eenheden daarin geproduceerd of verwerkt produkt per heffingsjaar
- of de hoeveelheid gebruikt water per heffingsjaar
- of het gemiddeld aantal dieren aanwezig in het bedrijf of onderdeel daarvan per heffingsjaar

met de in de tabel daarvoor vastgestelde afvalwatercoëfficiënt.

Voor andere gebouwen dan woningen en bedrijfsgebouwen als hierboven bedoeld (b.v. scholen, ziekenhuizen, inrichtingen) geschiedt de bepaling van het aantal i.e. eveneens overeenkomstig de coëfficiëntentabel door vermenigvuldiging van het aantal personen, waarvoor het gebouw is ingericht, met de in de tabel daarvoor vastgestelde afvalwatercoëfficiënt.
Voorschriften voor meting, bemonstering, analyse en berekening maken deel uit van het Uitvoeringsbesluit. Het besluit bevat voorts verdere uitvoeringsbepalingen inzake de mogelijkheid van *correctiefactoren,* afhankelijk van vermindering of vermeerdering van de schadelijkheid c.q. van het nadelig effect van de wijze van afvoer, welke tot verlaging resp. verhoging van de overeenkomstig de algemene regeling berekende aantallen inwonerequivalenten kunnen strekken.
Met ingang van 1 januari 1975 zijn wijzigingen in de coëfficiëntentabel gebracht o.m. inhoudende voor bepaalde soorten bedrijven het leggen van een nauwere relatie tussen de hoeveelheid gebruikt water en de vervuilingswaarde.

Beheersheffing

II.7 De "nadere regelen" met betrekking tot de *heffingen* ten behoeve van

provincies of van openbare lichamen als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de wet, *de beheerders,* moeten ingevolge artikel 22, tweede lid, van de wet gegeven worden bij verordening van die beheerders. In het systeem van artikel 22, tweede lid, komt na de bepaling inzake de nadere regelen de bepaling dat Provinciale Staten ten aanzien van de regeling van de heffingen ten behoeve van openbare lichamen als bedoeld in artikel 6, eerste lid – dat zijn dus de beheerders niet tevens zijnde provincies – in de (provinciale) verordeningen, bedoeld in artikel 5, eerste lid, "voorschriften" kunnen geven.
De praktijk is aldus geweest, dat datgene wat wet en vervolgens provinciale verordening niet regelden, door de verordeningen van de lagere beheerders "nader" geregeld werd. Deze verordeningen behoeven de goedkeuring van de Kroon.

Unie-model heffingsverordening

II.8 Het is de grote verdienste van de Unie van Waterschappen geweest dat zij zich in het begin van de zeventiger jaren – hoewel nog onzekerheid bestond over de vraag, door welke provincies en in hoeverre gebruik zou worden gemaakt van de bevoegdheid tot het geven van voorschriften ten aanzien van de heffingen – gezet heeft tot het met behulp van met de zuiveringstaak belaste of te belasten waterschappen en zuiveringsschappen opstellen van een modelheffingsverordening verontreiniging oppervlaktewateren, hierna te noemen het *Unie-model.*[16] Dit Unie-model, dat ervan uitgaat, dat de staten der provincies ter zake geen voorschriften geven[17], heeft zich de basis getoond voor een grote mate van uniformiteit in de heffingsregelingen van de beheerders. Een grote mate, want de provincies, wanneer zij tot delegatie van het kwaliteitsbeheer aan waterschappen c.q. aan als waterschappen ingerichte zuiveringsschappen overgingen, hebben daarbij tevens een aantal onderling niet steeds gelijkluidende voorschriften ten aanzien van de heffingen gegeven.

Hoewel voor alle heffingen, de Rijksheffing en de beheerdersheffingen, het doel in algemene zin bepaald is, t.w. de bestrijding van de kosten van maatregelen tot het tegengaan en het voorkomen van verontreiniging van oppervlaktewateren, bestaat voor de beheerdersheffing naar de aard van het beheer een meer directe relatie tussen de heffing en de kosten van de zuiveringstechnische werken en andere voor de bereiking van het doel noodzakelijke maatregelen. De beheerder zuivert zelf en moet de heffing berekenen als een omslag ter dekking van zijn werkelijke kosten. Het Unie-model houdt derhalve – meer dan de voorschriften voor de Rijksheffing – rekening met in de exploitatie van zuiveringsinstallaties kostenaanbrengende factoren[18] , als bijvoorbeeld slib en volume van het op het werk afgevoerde afvalwater en een uit dien hoofde meer verfijnd stelsel van correctie- en herleidingsfactoren.

Het Unie-model volgt terwille van de uniformiteit terecht zoveel mogelijk het Uitvoeringsbesluit. In dit verband zij hier tevens vermeld, dat het bestuur van

de Unie van Waterschappen in een eerder stadium om doelmatigheidsredenen aan met de zuiveringstaak belaste waterschappen adviseerde om als berekeningsmethode voor de vervuilingswaarde van industrieel afvalwater in plaats van de bij deze waterschappen gebruikte bepaling van het biochemisch zuurstofverbruik (BZV) over te stappen op de in het Uitvoeringsbesluit gekozen bepaling van het chemisch zuurstofverbruik (CVZ).[19]

Op een tweetal afwijkende kenmerken dient echter in het bijzonder de aandacht te vallen.

Vervuilingseenheid heffing op zware metalen etc.

II.9 In de eerste plaats wordt in het Unie-model als maatstaf voor de heffing niet alleen de inwonerequivalent, als bedoeld in artikel 19 W.V.O., gehanteerd doch het ruimere begrip *vervuilingseenheid.* De vervuilingseenheid van het Unie-model is wel identiek aan de inwonerequivalent van de wet en de Rijksuitvoeringsvoorschriften voor de zuurstofbindende stoffen. Het Unie-model voorziet echter tevens in de mogelijkheid om als kostenfactoren in het zuiveringsbeheer andere stoffen, b.v. zware metalen en andere giftige stoffen, fosfaten en bezinkbaar slib – uiteraard voorzover deze via het vergunningssysteem nog in lozingen op oppervlaktewater of op een zuiveringstechnisch werk toegelaten kunnen worden –, in de heffing te betrekken. Bovendien kunnen via volumecorrecties en herleidingsfactoren correcties in de vervuilingswaarde worden aangebracht. De vervuilingseenheid dient nu om al deze "vervuilingswaarden" hetzij als inwonerequivalenten hetzij in de vorm van bepaalde gewichtseenheden per tijdseenheden onder één voor de berekening van de aanslag te gebruiken noemer te brengen.[20]

Heffing op niet zuurstofbindende stoffen, waaronder met name de zware metalen en cyaniden van belang zijn, vormt een gecompliceerd probleem, dat nog steeds punt van onderzoek en discussie uitmaakt. In beginsel dienen deze stoffen door verbodsbepalingen en interne saneringsmaatregelen van de bedrijven teruggedrongen te worden. Indien en voorzover deze fysieke regulering nog geen effect heeft, is heffing noodzakelijk, omdat deze lozingen voor de kwaliteitsbeheerder kosten veroorzaken, t.w. remming in het biochemisch zuiveringsproces in de zuiveringsinstallatie, afzetmoeilijkheden voor slib met hoog gifgehalte, (tijdelijke) vergunningverlening, controle, meting, etc. Deze kosten zouden, indien er geen heffing op deze lozingen zou bestaan, ten laste komen van de heffingsplichtigen voor lozingen van zuurstofbindende stoffen.
De initiatieven en studies terzake onder auspiciën van de Unie van Waterschappen hebben geleid tot de Unie-zware metalen nota's en de voorstellen om zo spoedig mogelijk doch uiterlijk m.i.v. 1 januari 1976 bepaalde zware metalen en cyaniden in de heffing te betrekken met een vooralsnog vrij eenvoudig systeem, waarbij elke in het heffingsjaar geloosde kilogram gelijk wordt gesteld met één vervuilingseenheid. Uiteraard zijn nadere nuanceringen mogelijk.

Voorts is op de duur een correlatie met de heffing op Rijkswateren geboden. Hier liggen nog een aantal problemen, die om een oplossing vragen. Om verschillende beleidsredenen dient echter met de heffing, waar deze mogelijk is, niet langer te worden gewacht.[21] Enkele waterschappen hebben overeenkomstig de Unie-voorstellen reeds m.i.v. 1974 c.q. 1975 de heffing op zware metalen in hun – inmiddels door de Kroon goedgekeurde – heffingsverordeningen opgenomen. Tevoren bestond een regeling, krachtens welke voor de berekening van de heffing op lozingen van metallurgische bedrijven de aantallen werknemers in die bedrijven met een extra factor werden vermenigvuldigd.

Woningen

II.10 In de tweede plaats moet ingegaan worden op de heffing ten aanzien van zgn. huishoudelijk afvalwater van *woningen*, waaronder artikel 2, sub d van het model binnen het kader van artikel 18, lid W.V.O. verstaat "woonruimten alsmede bedrijfsruimten waarvan de vervuilingswaarde van de afvalstoffen volgens deze verordening minder dan 20 vervuilingseenheden bedraagt".[22] Ten deze is van belang artikel 4, dat na de inleidende bepaling van het eerste lid, dat aan de heffing onderworpen is degene die afvalstoffen direct of indirect brengt in een oppervlaktewater of op een zuiveringstechnisch werk in beheer bij het waterschap, in het tweede lid bepaalt:

> "Degene, die bij de aanvang van het heffingsjaar het gebruik heeft van een woning is heffingsplichtig voor de daaruit of daarvan afgevoerde afvalstoffen in het heffingsjaar."

Ingevolge artikel 7, lid 1 sub a, wordt de vervuilingswaarde voor afvalstoffen, bedoeld in artikel 4, tweede lid, derhalve de uit woningen en de daartoe mede gerekende bedrijfsruimten afgevoerde afvalstoffen, bepaald op 3,5 vervuilingseenheden per woning, zijnde – aldus de artikelsgewijze toelichting van het Unie-model – het aantal vervuilingseenheden, afgestemd op de gemiddelde woningbezetting in Nederland.

De algemene toelichting op het Unie-model[23] wijdt een uitvoerige beschouwing aan deze uitwerking van het in de wet neergelegde beginsel van "de vervuiler betaalt" ten aanzien van huishoudelijk afvalwater. Een beschouwing in de eerste plaats bedoeld om voor de reeds vóór de inwerkingtreding van de wet met zuivering en heffing belaste waterschappen het verschil tussen het oude en nieuwe regiem te onderstrepen. Heffingsregelingen van waterschappen krachtens het oude regiem belastten nl. – zoals waterschappen van oudsher de kosten van hun waterstaatkundig beheer door de omslag dekten – het onroerend goed, vanwaar geloosd werd, door middel van een heffing ten laste van eigenaar of zakelijk gerechtigde op basis van een percentage van de belastbare opbrengst volgens de grondbelasting. Als zodanig diende het onroerend goed als verhaalsobject voor de heffing, ongeacht wie daarvan eventueel in een later stadium eigenaar was geworden.

Ingevolge de wet en de krachtens deze vast te stellen nieuwe heffingsregelingen is de feitelijke lozing voorwerp van belastingheffing en degene, die loost, aan de heffing onderworpen.
Artikel 17 van de wet laat echter ten aanzien van collectieve lozingen – i.c. de gemeentelijke rioleringen – de beheerder vrij om óf van de directe lozers op oppervlaktewater of zuiveringstechnisch werk van de beheerder óf van de indirecte lozers te heffen. De directe lozers zijn als regel de gemeenten, de indirecte lozers de aangeslotenen op de gemeentelijke riolering.
Voor bedrijfslozingen met een hogere vervuilingswaarde dan 20 of 10 inwonerequivalenten c.q. vervuilingseenheden en de daarvoor geldende bijzondere berekeningsmethode voor de heffing behoeft er geen twijfel over te bestaan, dat tussen beheerder en bedrijf een rechtstreekse relatie in de heffing het meest doelmatig is. Ten aanzien van de *woningen* kon een andere vorm gekozen worden. Terecht werd ingezien, dat rechtstreekse heffing per woning voor de beheerders de noodzaak inhield van het opzetten van een gecompliceerde, bovendien aan veel mutaties onderhevige, gebruikersadministratie en zou leiden tot hoge perceptiekosten. Het heffen via de gemeenten, die op hun beurt door middel van het bijdrageverhaal van de op de riolering aangesloten woningen in de kosten van de heffing konden voorzien, zou een simpeler oplossing betekenen. Op deze laatstgenoemde methode van heffing via de gemeenten als intermediair is tijdens de parlementaire behandeling van de wet een en andermaal gewezen en zelfs aangedrongen.[24] Men kan stellen, dat de bijdrageregeling van artikel 17, tweede lid W.V.O. juist mede met dat oogmerk in het leven is geroepen.

Heffing via gemeenten of rechtstreeks?

II.11 Het Unie-model – enkele provinciale verordeningen waren daarin overigens al voorgegaan[25] – heeft niettemin gekozen voor de rechtstreekse heffing van de gebruiker, welke oplossing "het meest in overeenstemming met de bedoelingen van de wet" leek te zijn.

In de toelichting noemt het Unie-model daartoe een drietal argumenten:

a. Het zou "van weinig elegantie ten opzichte van de gemeenten" getuigen om lasten ten behoeve van het waterschap via de gemeenten te verhalen.

b. Indien de gemeenten als centrale lozers worden aangeslagen, dan zullen zij de aanslag moeten doorberekenen via de rioolbelasting. Dat houdt in, dat de gemeenten naar eigen inzicht zullen bepalen van wie, op welke wijze en in welke mate zij de lasten zullen terugvorderen van hun ingezetenen. In de ene gemeente zal verhaal gezocht worden op de gebruikers van gebouwd onroerend goed, in de andere gemeente daarentegen op de zakelijk gerechtigden. De lasten zullen ook naar verschillende maatstaven worden verdeeld. Van uniformiteit in de heffingen zal geen sprake kunnen zijn.[26]

c. Niet alle woningen in een gemeente zijn op het rioleringsnet aangesloten. Wanneer de gemeenten zouden worden aangeslagen voor het huishoudelijk afvalwater, dat door hun rioleringen wordt afgevoerd, zullen voor de niet aangesloten woningen nog rechtstreekse aanslagen door de beheerder nodig zijn.

Naar aanleiding van deze drie argumenten zou ik het volgende willen opmerken.

Ad a

Goede smaak en zorgvuldigheid zijn de olie in de machinerie van de verschillende overheden, die overigens krachtens hun eigen drijfveren in beweging zijn. Een overmaat aan bestuursethiek en overgevoeligheid omtrent vermeend tekort aan "elegantie" mogen aan de vervulling van wettelijk opgelegde taak en de doelmatigheid daarvan echter niet in de weg staan. De stelling in de toelichting zal wel aldus vertaald moeten worden, dat men de gemeenten van wie waterschappen de zuiveringstaak, voor sommige gemeenten een paradepaard, overnamen – dit overigens in opdracht van hoger gezag in het kader van de bestuurlijke organisatie van de afvalwaterzuivering – niet als het werkpaard met de inning van de daaraan verbonden lasten wilde opzadelen. Mogelijk ook vreesde men een geleidelijk verbeterende verhouding weer in gevaar te brengen.[27]

De vraag is of het nodig was zich zo angstvallig op te stellen. De parlementaire geschiedenis van de wet staat in het teken van een zakelijker uitgangspunt. Gewezen zij bijvoorbeeld op het feit, dat met het oog op wenselijk geacht nauwer contact – in verband met eventuele beroepszaken – tussen de heffende en zelf zuiverende beheerder en de lozers van *industrieel* afvalwater artikel 16 (thans artikel 17) van het ontwerp W.V.O. gewijzigd is, zulks om ieder misverstand te voorkomen, dat in plaats van de heffing ten laste van de gemeente ook rechtstreekse heffing van de (bedrijfsmatige) lozers mogelijk was.[28] Met andere woorden, tijdens de parlementaire behandeling is juist heffing van de gemeente steeds uitgangspunt van de discussie geweest en voor het van woningen afkomstige afvalwater is deze wijze van heffen ook als de voor de hand liggende en meest doelmatige oplossing aangeduid.[29]
Het Rijk heeft daarover, voor wat betreft de Rijksheffing, evenmin twijfel gekend.

Aldus door wet, parlementaire interpretatie en het voorbeeld van het Rijk gedekt, zouden ook provincies, de heffing regelende voor zich c.q. voor de waterschappen en zuiveringsschappen, waaraan zij taken toebedeelden, en niet in het minst de zuiverings (water)schappen zelf voor hun eigen heffingsverordeningen niet onelegant doch wel doelmatig hebben kunnen handelen.

Ad b

Van wie, op welke wijze en in welke mate de gemeenten de heffing zouden terugvorderen is in het parlement niet in discussie geweest in de zin als hierboven vermeld, dat door deze terugvordering de uniformiteit van de heffing c.q. bijdrage in gevaar zou komen.
Terloops zij opgemerkt, dat veeleer zorg bestond over de vraag, of de gemeenten bij het verhaal van de heffing wel voldoende aan hun trekken zouden komen. Op grond van artikel 16, tweede lid, zou – zo werd gemeend – een zuiveringsschap "integrale vergoeding" van zijn kosten kunnen verkrijgen, terwijl gemeenten daarentegen op grond van artikel 281 (thans artikel 273a) gemeentewet slechts een "billijke bijdrage" in hun kosten zouden kunnen vorderen. De Minister kon geruststellend antwoorden en voor gemeenten, die zelf beheerder van een zuiveringsinstallatie waren, zelfs op grond van artikel 287 (thans artikel 279) gemeentewet "matige winst" in het vooruitzicht stellen.[30]

Ook deze sub b genoemde overweging getuigt van een grote mate, wellicht overmaat aan zorgvuldigheid, in dit geval bezorgdheid of derden, i.c. gemeenten, de lasten wel in overeenstemming met de wet zouden doorberekenen. De toelichting op het Unie-model noemt in dit verband de rioolbelasting.
De regering had voor het bijdrageverhaal ook vrijwel steeds de rioolbelasting voor ogen, doch heeft zich niet veel moeite gegeven om over deze mogelijkheid duidelijk te zijn.
In de Memorie van Antwoord[31] heette het nog, dat de voor deze woningen verschuldigde bedragen door de gemeenten konden worden "doorberekend in de gemeentelijke straat- of rioolbelasting". Aldus ook, in de beantwoording van de vraag uit de Tweede Kamer naar mogelijke efficiënter lastenverdeling en inning[32], deelde de Minister mede, dat het hem efficiënt voorkwam, "dat de gemeenten in het algemeen de heffingen tezamen met andere belastingen (b.v. voor de riolen) innen".
In hetzelfde overleg was er een vraag, die dieper in de materie doordrong – in wezen meer in de geest van de hierboven weergegeven bezorgdheid, die uit de toelichting op het Unie-model spreekt. De vraag (no. 49) kwam hierop neer: Moet niet komen vast te staan, dat het verhaal van de gemeente uit hoofde van artikel 16, tweede lid (thans artikel 17), gericht is op de daadwerkelijke vervuilers "en dus b.v. niet slechts (op) de gebruikers van onroerend goed krachtens zakelijk recht?" In de beantwoording van deze vraag[33] stelde de regering zich minder zeker op: "Het was niet de bedoeling van de Minister in de Memorie van Antwoord te suggereren, dat de gemeente deze vordering zou kunnen verhalen via een verhoging van de straat- en rioolbelasting. De Memorie van Antwoord had slechts willen stellen, dat het voor de gemeente *administratief* gezien een betrekkelijk eenvoudige zaak is deze zuiveringskosten te incasseren, b.v. door op de gemeentelijke declaraties van de straat- en rioolbelasting (die een aparte wettelijke grondslag hebben) een bedrag te vermelden en te incasseren, welk bedrag zijn grondslag vindt in artikel 16, tweede lid."
In de Memorie van Antwoord voor de Eerste Kamer[34] stelt de regering:

'Door bij lozing via gemeentelijke rioleringen de gemeenten in de heffing aan te slaan voor het afgevoerde huishoudelijke afvalwater zullen de perceptiekosten voor de heffende instanties bijzonder laag kunnen worden gehouden, terwijl de doorberekening van deze lasten door de gemeenten in hun rioleringsbelastingen weinig extra kosten met zich brengt." En even verder: "Zoals hiervoor reeds vermeld, moet worden verwacht dat gemeenten hun aanslag in de heffing zullen verwerken in het totaal van de exploitatiekosten van de riolering, zodat deze in de gemeentelijke rioleringsbelasting niet afzonderlijk tot uitdrukking komt."

De Eerste Kamer heeft het hierbij gelaten. Niet duidelijk uit de verf is gekomen, in hoeverre het bijdrageverhaal van de heffing door de gemeenten nu naar het oordeel van de regering als afzonderlijke belasting beschouwd moest blijven of in een rioleringsbelasting al of niet herkenbaar kon worden meegenomen.

Ten aanzien van de heffing van rechten terzake van riolering door een gemeente moet onderscheiden worden tussen het heffen van rechten voor het hebben van een aansluiting van het perceel op het openbare rioleringsstelsel enerzijds en het heffen van rechten voor de afvoer van afvalwater uit het perceel door middel van de riolering anderzijds. De eerstgenoemde relatie vermeerdert de waarde van het perceel en dient ten laste van eigenaar of zakelijk gerechtigde te blijven. Als zodanig wordt als regel *rioolbelasting* geheven. De tweede bestond uiteraard ook reeds vóór de invoering van nadrukkelijke milieuwetgeving doch moet in dit kader als een milieuheffing worden beschouwd. De als zodanig geheven *rioolrechten* konden ook ten laste van de gebruikers van het perceel worden gebracht. Na de inwerkingtreding van de W.V.O. zijn deze rioolrechten te beschouwen als bijdragen (van direct of indirect op de riolering aangeslotenen) als bedoeld in artikel 17, lid 2 W.V.O.[35]
Uit elk van beide heffingen zouden – aldus *Koot* en *Trietsch*[36] – de totale jaarlijkse lasten, waaronder dan moeten worden verstaan de lasten van riolering en zuivering, c.q. door derden ter zake van de zuivering of lozing opgelegde heffingen, kunnen worden bestreden. Niettemin bestaan ter onderscheiding van twee afzonderlijke belangen beide soorten heffingen veelal naast elkaar. De Hoge Raad overwoog[37], dat de wet zich er niet tegen verzet, dat terzake van het hebben van een aansluiting op het gemeentelijk rioolnet, naast de gebruikers van de percelen, waaruit water en vuil worden afgevoerd, ook zij die krachtens een zakelijk recht het genot van dat eigendom hebben en voor wie de gebruikswaarde van dat eigendom door de aansluiting wordt verhoogd in de heffing worden betrokken, noch ook in de weg staat aan de regeling van deze heffingen in twee verordeningen.

In dezelfde zin, d.w.z. dat er twee belangen zijn, waarvoor de gemeenten door afzonderlijke heffingen kunnen doen betalen, *Thijssen/Sandtke*[38], die daarbij aantekenen, dat onder de kosten van afvoer van water en vuil uit de woningen en ander gebouwd onroerend goed ook te begrijpen is de door de beheerder

aan de gemeente opgelegde heffing-W.V.O. In beginsel stemmen zij ermee in, dat o.m. deze kosten ten laste van de vervuiler, dus de gebruiker, komen. In het midden laten zij overigens, of, wanneer de "zakelijke" rioolrechten van de eigenaar worden gevorderd, deze niet uiteindelijk in de huur worden verdisconteerd en dus uiteindelijk ook ten laste van de gebruiker komen.
De praktijk is geweest, dat gemeenten de heffing volgens lozing uit de riolering op oppervlaktewater – het gaat dan als eerder uiteengezet voornamelijk om de Rijksheffing; beheerders hebben gemeend de huishoudelijke vervuilers binnen de gemeenten rechtstreeks te moeten aanslaan – ten laste van de gebruikers brengen. De kosten van riolering en bijkomstige werken, de door derden opgelegde heffing en eventueel kosten van zuiveringsmaatregelen zijn daarin vermengd en worden als geheel omgeslagen.[39]

Resumerend, kunnen wij stellen, dat niet gerechtvaardigd was de in de toelichting op het Unie-model uitgesproken vrees dat gemeenten in het bijdrageverhaal door middel van rioolrechten niet ook de gebruiker als meest in aanmerking komende heffingsplichtige zouden treffen. Als mogelijk wel gerechtvaardigd doch minder terecht komt voor de bezorgdheid bij de Unie en provincies[40] inzake de ongelijkheid van de van de ingezetenen geheven bijdrage. De aan de gemeenten door Rijk of beheerder centraal opgelegde of op te leggen heffing-W.V.O. is een milieukostenfactor ten behoeve van de ingezetenen. In het in het algemeen in omvang toenemend doch nu eenmaal niet in ieder opzicht gelijk belastingpakket van de gemeenten betalen de ingezetenen ook hiervoor. Het lijkt voldoende, wanneer er in iedere gemeente ten laste van de gebruikers van woningen en daarmee gelijk te stellen ruimten wegens afvoer van afvalwater een rioolheffing is, als zodanig herkenbaar en onderscheiden van andere belastingen. Dit temeer, wanneer men bedenkt, dat globaal van de kosten voor inzameling, transport en behandeling van afvalwater 3/4 komt ten laste van de riolering en 1/4 ten laste van de zuivering.[41] Het lijkt een perfectionistisch gestemde voorwaarde, dat, wanneer niet de zekerheid zou bestaan dat alle gemeenten een zelfde rioolheffing zouden instellen, daar als enig alternatief de althans regionaal uniforme zuiveringsheffing van de beheerder tegenovergesteld zou moeten worden. Mede gelet op de bezwaren, die aan de, met mate van vervuiling geen rekening houdende, forfaitaire belasting van de woningen in de zuiveringsheffing kleven, is daarmee het belang van de uniformiteit van deze heffing per regio overgewaardeerd.
Daar komt bij, dat wel voor de betreffende overheden, nl. gemeente en beheerder van oppervlaktewater, de taakscheiding riolering/zuivering van betekenis en zinvol is. Voor de burger is dat nauwelijks het geval en behoeft dat niet zo te zijn. Voor hem ligt de relatie ook uitsluitend bij de gemeente, t.w. het zich d.m.v. de riolering kunnen ontdoen van afvalwater, waarna de gemeente het ter zuivering aanbiedt aan de beheerder. Niettemin krijgt de burger nu het ene, de riolering, per gemeente en het andere, de zuivering, per regio van de beheerder – met doorberekening van de hogere perceptiekosten – uniform getarifieerd. Zou het voor het algemeen belang en voor de burger zelf een bezwaar zijn, wanneer hij riolerings- en zuiveringslasten in één hef-

fing, een rioolheffing die wegens geringer administratiekosten per saldo lager zal zijn, aan zijn gemeente betaalde? De vraag stellen is haar ontkennend beantwoorden.[42]

Ad c

Het derde argument om voor de heffing niet de gemeenten tussen te schakelen was gelegen in de omstandigheid, dat niet alle woningen in een gemeente op de riolering zijn aangesloten, zodat voor deze niet aangesloten woningen de gemeenten toch niet de bijdrage via een rioolheffing zouden kunnen verhalen en alsnog rechtstreekse heffing wegens lozing op het binnenwater door de beheerder nodig zou zijn.

Dit is zeker een punt van belang, doch geen overwegend bezwaar. Ook in het parlement, zij het in een laat stadium, is aan dit punt aandacht besteed. Bij de behandeling in de Eerste Kamer werd van regeringszijde[43] gesteld:

> "Naar aanleiding van de beschouwing van enige leden over het aanslaan van gemeenten in de heffing zijn ook de ondergetekenden van mening dat gemeenten die geen zuiveringstaak hebben veelal niet zullen beschikken over personeel om de heffing voor de vervuiling van bedrijven te verzorgen. In dat geval zal het aanbeveling verdienen de aanslag van de gemeenten te beperken tot de heffing voor de op de gemeenterioleringen aangesloten woningen. De tekst van artikel 17 verzet zich naar hun oordeel niet tegen een dergelijk beleid. Voor rechtstreekse lozingen in oppervlaktewateren van afzonderlijke woningen of groepen van woningen zal een vergunning vereist zijn van de (kwaliteits)beheerder van deze wateren. De registratie van deze lozingen voor de heffing zal hierdoor geen aanleiding behoeven te geven tot belangrijke extra werkzaamheden. De ondergetekenden willen hieraan nog toevoegen dat, indien dergelijke lozingen voorkomen binnen een woonkern, aansluiting van de betreffende woningen op het gemeentelijk rioleringsnet mede met het oog op de aspecten van de volksgezondheid zal moeten worden bevorderd.
>
> Zoals hiervoor reeds werd vermeld moet worden verwacht dat gemeenten hun aanslag in de heffing zullen verwerken in het totaal van de exploitatiekosten van de riolering, zodat deze in de gemeentelijke rioleringsbelasting niet afzonderlijk tot uiting komt. De ondergetekenden menen dat het bij degenen, die rechtstreeks hun afvalwater lozen op een oppervlaktewater, geen verwarring zal wekken, indien zij hiervoor door de beheerder worden aangeslagen."

Veel van het hiervoor ten aanzien van de centrale heffing via gemeenten behandelde vinden we in het citaat terug. Het onderhavige argument van de verspreide lozingen en de daarvoor nodige beheerdersheffing wordt met een positief aspect tegemoet getreden: Laat het restant van niet gerioleerde wijken zo spoedig mogelijk verdwijnen. De schoonheidsfout van twee soorten heffingen in een gemeente, rioolheffing (bijdrage) van de gemeente en verontreinigings-

heffing van de beheerder, kan mede als een stimulans werken tot uitbreiding van het rioleringsnet.

Ook voor het overige, dat zijn de verspreide woningen in het landelijk gebied die toch niet op de riolering zullen worden aangesloten, kan de figuur dat die woningen een eigen rechtstreekse aanslag van de beheerder zullen ontvangen, geen bezwaren oproepen. De beheerder is de heffingsplichtige veelal bekend, veelal door de in dit geval verleende lozingsvergunning. Wanneer de beheerder een waterschap is en als zodanig tevens met kwantiteitsbeheer van oppervlaktewateren belast, bestaat vaak een relatie die de heffing begrijpelijk en aanvaardbaar doet zijn, in ieder geval meer dan in de stedelijke gebieden, waar beheer van oppervlaktewater – hoe betreurenswaardig dit ook moge zijn – nu eenmaal niet direct de juiste associatie wekt. Bovendien moet men zich nuchter afvragen, of – als het geheel (alle woningen van een gemeente centraal aanslaan) niet bereikbaar is doch slechts een groot deel (de gerioleerde woningen), men dan van een doelmatig en logisch heffingensysteem voor dat grote deel zou moeten afzien en voor het geheel de omslachtige en kwetsbare weg van de rechtstreekse heffing – hoe regionaal uniform dan ook – moet opgaan.[44] Wij concluderen, dat met het voorbijgaan aan de centrale heffing via de gemeenten de beheerders en de voor hen of voor zich zelve in hun verordeningen voorschriften gevende provincies zich op overigens alleszins honorabele motieven nodeloos in moeiten en kosten hebben begeven. In hoofdstuk III sub 8 bij de "alternatieve heffingensystemen" komen wij daarop nog terug.

NOTEN HOOFDSTUK II

1. Ingevolge artikel 17 kunnen mede aan de heffing worden onderworpen degenen, aan wie een verklaring van ongenoegzaamheid, als bedoeld in artikel 2 W.V.O., is uitgereikt. Van deze verklaring, die aanvankelijk als een belangrijk nieuw hulpmiddel in het kwaliteitsbeheer van de oppervlaktewateren was begroet, is tot nu toe geen gebruik gemaakt.
   Zie ook I.M.P. sub 3.1.3.
2. Ref. Nota bestuurlijke organisatie afvalwaterzuivering, Unie van Waterschappen 1971, Waterschapsbelangen 1971, blz. 32 e.v.
3. De wet noemt geen concrete maatregelen. Niettemin zijn de considerans en het ontwerp van de wet ondubbelzinnig geformuleerd. Ref. ook artikel 33 W.V.O.
4. B.v. – Bestuurlijke organisatie afvalwaterzuivering, nota Unie van Waterschappen. Waterschapsbelangen 1971, blz. 31.
   - Mr. G. van Herwaarden, Dreigt de bestuurlijke organisatie van de afvalwaterzuivering een chaos te worden? Waterschapsbelangen 1973, blz. 318 e.v., 336 e.v.
   - Rapport Studiecommissie waterschappen, 1974, § 2.5; 5.2
   - I.M.P. sub 2.3; 3.3.3.

5. Rapport Studiecommissie waterschappen, 1974, § 3.2; 4.3. Voorts uitvoerig over de voor- en nadelen van het gedecentraliseerde systeem en de toenemende behoefte aan coördinatie: I.M.P. sub 3.3.2 t/m 3.3.6.
6. Een anderzijds onvolledige aanduiding is "zuiveringsorganen", geïntroduceerd door ir. L.W. Guldemond, De Rijksheffing ingevolge de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Waterschapsbelangen 1971, blz. 205. Deze bovendien wat lichamelijk aandoende naam heeft weinig ingang gevonden. Af en toe in I.M.P.
7. Behalve de genoemde artt. 18 en 19 W.V.O., b.v. art. 65.4 Wet luchtverontreiniging, art. 58 ontwerp Afvalstoffenwet.
8. Het Uitvoeringsbesluit artikel 1, derde lid, W.V.O. van 28 november 1974 (Stb. 709) bond inmiddels ook het storten en andere wijzen van doen geraken – behalve vanaf vaartuigen! – van afvalstoffen in oppervlaktewater aan een vergunning.
9. Anders echter provincie Noord-Holland, die ten deze zich refereert aan het Rijksuitvoeringsbesluit; Toelichting § 4.
10. Model-heffingsverordening verontreiniging oppervlaktewateren, uitgave Unie van Waterschappen, 's-Gravenhage 1972.
11. Adres Rijkswaterstaat Directie Zuid-Holland n.a.v. ontwerp Verordening Waterkwaliteit Zuid-Holland, Statenvergadering maart 1973, no. 685, blz. 22.
12. W.V.O., Memorie van Toelichting, zitting 1964/'65-7884, blz. 12.
13. De prov. verordeningen Noord-Holland en Rijnland hebben binnen de wettelijke grens van 20 i.e. de grens op 10 i.e. gesteld. In overweging is deze norm landelijk voor Rijks- en beheerdersheffingen in te voeren. Ref. o.m. I.M.P. 3.3.6.
14. W.V.O. behandeling Tweede Kamer, blz. 2462.
15. Nota van Toelichting Uitvoeringsbesluit verontreiniging Rijkswateren, blz. 1213-1215.
16. Zie noot 10.
17. Unie-model, blz. D-2.
18. Ir. J.H. Jansen, De Rijksaanslagregeling, H_2O, 1970, blz. 180; dr. ir. H.J. Eggink, Grondslagen voor het omslagstelsel van de bestaande waterschappen belast met de zuiveringstaak, H_2O, 1970, blz. 182; ir. J. van Selm, Waterschapsbelangen 1973, blz. 147.
19. Waterschapsbelangen 1972, blz. 17.
20. Unie-model, blz. D-17, toelichting op artikel 6.
21. Nota zware metalen en cyanide in afvalwater, Unie van Waterschappen, Waterschapsbelangen 1972, blz. 60; 1974, blz. 212. Zie ook I.M.P. 3.3.6, 7.3.3, 7.5.1
22. Zie noot 13.
23. Unie-model, blz. D-1/3.
24. Memorie van Toelichting, blz. 12/13; Memorie van Antwoord, blz. 20, 32; Verslag van een mondeling overleg, beantwoording van de vragen 27 en 49; Minister Bakker tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer, blz. 2441, 2447. Eerste Kamer: Voorlopig Verslag blz. 5; Memorie van Antwoord blz. 9/10; mondelinge behandeling blz. 13.
25. B.v. Friesland, Gelderland.
26. Het sub b vermelde argument aldus letterlijk overgenomen uit § 2 Nota van Toelichting, Unie-model.
27. Een samenvatting van eertijds minder hoofs verkeer onderling geeft dr. S.O. van Poelje, Wijziging van het waterschapsbestel als vraagstuk van bestuurlijke reorganisatie, Waterschapsbelangen 1974, blz. 358 e.v.
28. Memorie van Antwoord, blz. 32, artikelsgewijze behandeling.
29. Verg. Memorie van Antwoord op Voorlopig Verslag vaste commissie Eerste Kamer, blz. 10: "Ook indien een heffende instantie de gebruikers al rechtstreeks zou willen aanslaan – waarvan het belang overigens door de ondergetekenden niet wordt ingezien – zou . . ."
30. Verslag van een mondeling overleg tussen de Minister en de bijzondere commissie, belast met de voorbereidende behandeling, vraag 27 blz. 9; vraag 49, blz. 14/15.

31. Artikelsgewijze behandeling, bij artikel 16, blz. 32.
32. Verslag van een mondeling overleg, vraag 27, blz. 9.
33. Verslag van een mondeling overleg, vraag 49, blz. 14/15.
34. Memorie van Antwoord, Eerste Kamer, blz. 10.
35. Verg. art. 2 Bijdrageverordening gemeenteriool Amsterdam.
36. Ir. A.C.J. Koot en ir. R. Trietsch, Gemeentelijke aanslagregelingen, H_2O 1970, blz. 185 e.v.
37. H.R. 25-11-'70, Belastingberichten deel G no's 25 en 26, blz. B 68 e.v., O.B. 31815 van 1972.
38. B.J. Thijssen en A. Sandtke, De Belastingen der Gemeenten, Samsom 1973, losbladige uitgave, 7-4 blz. 15.
39. B.v. gemeente Amsterdam, Bijdrageverordening gemeenteriool, toelichting gemeenteraad 18-7-'72.
40. Toelichting § 4 en bij artikel 16, provinciale verordening verontreiniging oppervlaktewater Noord-Holland.
41. Aldus Koot en Trietsch. Zie noot 36.
42. Intussen – deels ter bevestiging van het voorgaande deels een andersoortig bezwaar daartegen – M. Aalders in Haagse Post 8-2-'75, blz. 14/15, "De Amsterdammers weten niet eens dat zij milieubelasting betalen".
43. Memorie van Antwoord, Eerste Kamer, blz. 10.
44. Blijkens de toelichting op de begroting 1975 Ministerie Volksgezondheid en Milieuhygiëne, blz. 85, is naar schatting ruim een half miljoen woningen in Nederland niet op een riolering aangesloten, d.w.z. ca. 15-20%van het totaal aantal woningen. Nadere gegevens in het I.M.P. sub 2.4.1 en bijlage 3: per 1-1-'75 87%van de woningvoorraad gerioleerd; verbetering en uitbreiding geprojecteerd tot 92%

HOOFDSTUK III

Verontreinigingsheffing als omslag

Beheerdersomslag

III.1 Alvorens de heffing in fiscaal-juridische zin nader te bezien, heeft het zin enkele praktische gegevens te vermelden over de aard van de heffing in de zin van hetgeen de huishouding van de beheerder genoemd kan worden. De redistributieve heffing derhalve als het financieringsmiddel voor het kwaliteitsbeheer.
Als zodanig is de heffing een *omslag* – m.n. voor de waterschappen een vertrouwd begrip – van de kosten van het kwaliteitsbeheer over de in het gebied van de beheerder geproduceerde vervuilingseenheden.

De jaarlijkse kosten van de kwaliteitsbeheerder zijn globaal in enkele categorieën, uiteraard volledig functioneel toegerekend, samen te vatten: bestuur, personeel, materiële kosten als van vergunningverlening, onderzoek (passief beheer), exploitatie zuiveringswerken, kapitaallasten, verontreinigingsheffingen van derden (in het algemeen de Rijksheffing). Zo bedroeg – om een voor de hand liggend praktijkvoorbeeld te gebruiken – de raming voor het kwaliteitsbeheer van het hoogheemraadschap van Rijnland voor 1975 *f* 24.891.975,-. Bepaalde feitelijke en administratieve ontvangsten werden geraamd op *f* 2.516.975,–, zodat d.m.v. de heffing moest worden gedekt *f* 22.375.000,–. Het aantal vervuilingseenheden, waarover dit bedrag moest worden omgeslagen, werd – aan de hand van ervaringscijfers van vorige jaren – begroot op 400.000 afkomstig van bedrijven en daarmee gelijk te stellen instellingen en 850.000 van huishoudelijke vervuiling van woningen, totaal 1.250.000.

Gegevens omtrent industriële vervuiling worden bij de eerste opzet van een heffingsadministratie ontleend aan gegevens van gemeenten, Kamers van Koophandel en eventueel uit de eigen waterschapsadministratie van de gebouwde eigendom. Naarmate men enige jaren met de heffingen doende is, ontstaat door controle en rechtstreeks contact met de diverse bedrijven een industrieel "heffingsbestand", uiteraard met de tijd aan veranderingen onderhevig, vermeerdering door b.v. industrievestiging en -uitbreiding, vermindering door b.v. binnen de bedrijven gerealiseerde saneringsmaatregelen. Het voor de berekening van de omslag te gebruiken getal voor de huishoudelijke vervuiling

volgt naar het regiem van wet, provinciale verordening en heffingsverordening van de beheerder op basis van het Unie-model logischerwijze uit het totaal aantal woningen of uit het inwonertal, gedeeld door de gemiddelde woningbezetting, per definitie 3,5.

De Rijnlandse verontreinigingsheffing voor 1975 werd op grond van het bovenstaande derhalve vastgesteld op

$$\frac{22.375.000}{1.250.000} = f\,17{,}90 \text{ per eenheid vervuilingswaarde.}^{1}$$

Voor de huishoudelijke vervuilers betekende dit een heffing per woning van $3{,}5 \times f\,17{,}90 = f\,62{,}65$.

Ter vergelijking volgen hieronder de heffingsbedragen per vervuilingseenheid in 1975 voor een aantal andere beheerders:[2]

Provincie Groningen	*f* 15,–
Provincie Friesland	15,–
Zuiveringschap Drenthe	18,–
Waterschap Regge en Dinkel	15,60
Zuiveringschap West-Overijssel	18,96
Zuiveringschap Veluwe	20,40
Zuiveringschap Oostelijk-Gelderland	21,–
Zuiveringschap Rivierenland	22,80
Provincie Utrecht	21,72
Hoogheemraadschap van de Uitwaterende Sluizen in Kennemerland en West-Friesland	18,25
Hoogheemraadschap van Delfland	16,–
Hoogheemraadschap van Schieland	20,–
Hoogheemraadschap Krimpenerwaard	18,60
Waterschap De Brielse Dijkring	20,–
Waterschap De Hoekse Waard	17,50
Waterschap De Nederwaard	12,–
Waterschap De Overwaard	21,–
Grootwaterschap van Woerden	22,80
Waterschap De Aa	10,68
Waterschap De Alm	20,–
Waterschap van de Dommel	13,–
Waterschap-zuiveringschap West-Brabant	20,–
Zuiveringschap Limburg	14,50
Waterschap Hulster Ambacht	9,–
Waterschap Het Vrije van Sluis	34,–
Waterschap Walcheren	18,–
Waterschap Schouw-Duiveland	26,–
Waterschap Noord-Beveland	34,–

Opvallend zijn de onderlinge verschillen van b.v. enkele Zeeuwse waterschappen, waar in 1975 voor de eerste maal de verontreinigingsheffing zal worden opgelegd. Ter vergelijking twee zelf zuiverende provincies, Groningen en Utrecht, die in 1973 voor de eerste maal resp. *f* 6,– en *f* 18,24 per i.e. berekenden. In 1975 liggen deze beide heffingen minder ver uiteen.

Rijksheffingenfonds

III.2 Mede in dit kader diene het verloop en het inmiddels vastgesteld[3] toekomstig verloop van de Rijksheffing:

	1971	*1972*	*1973*	*1974*	*1975*	*1976*	*1977*
zoet water	*f* 2,–	*f* 5,–	*f* 8,–	*f* 11,–	*f* 13,–	*f* 15,–	*f* 17,–
zout water	–	–	*f* 2,–	*f* 5,–	*f* 7,–	*f* 9,–	*f* 11,–

Als reeds vermeld, de Rijksheffing dient niet ter rechtstreekse financiering van een eigen kwaliteitsbeheer en exploitatie van zuiveringswerken, doch tot het vormen van een fonds, waaruit uitkeringen worden gedaan aan hen, die tot het treffen van zuiveringsmaatregelen gehouden zijn.

De Minister van Verkeer en Waterstaat deelde op 17 januari 1975 mede namens zijn ambtgenoten van Financiën en van Volksgezondheid en Milieuhygiëne aan de Eerste Kamer mede,[4] dat sedert de invoering van de verontreinigingsheffing Rijkswateren (in 1971) tot eind november 1974 ruim *f* 183 mln. was geïnd. Voor het totaal van de tot eind november 1974 aangewezen in voorbereiding of in uitvoering zijnde projecten tot sanering van Rijkswateren werd op basis van het op genoemd tijdstip geldende prijspeil verwacht, dat totaal aan uitkeringen *f* 470 mln. benodigd zou zijn. Naar aanleiding van terzake ontvangen declaraties was ruim *f* 42 mln. beschikbaar gesteld. Uit als bijlagen bij de beantwoording van de vraag bijgevoegde stukken bleek, dat eind november 1974 het totaal van de aangewezen projecten een investering vereisten van ruim *f* 1,1 mld. en dienden voor de behandeling van 6,1 mln. inwonerequivalenten. Hiervan diende ongeveer 1/3 gedeelte ter behandeling van het afvalwater van bedrijven en instellingen.

Voor de uitkeringen uit het Rijksheffingenfonds geldt de *Uitkeringsregeling bestrijding verontreiniging Rijkswateren.*[5] Deze regeling heeft uitsluitend betrekking op de sanering van de zoete Rijkswateren. Voor wat betreft de sanering van de zoute Rijkswateren is een overeenkomstige regeling in voorbereiding.

Van het geven van meer vergelijkingscijfers over voorgaande jaren van de diverse beheerders is in het voorgaande afgezien, omdat daarmede een niet geheel zuiver beeld kan worden verkregen. Sommige beheerders zijn onmiddellijk na hun ontstaan volgens de bij en krachtens de Wet verontreiniging opper-

vlaktewateren gegeven regelingen gaan heffen, b.v. de provincies Friesland, Groningen, Utrecht, de Gelderse zuiveringschappen Veluwe, Rivierenland. Oostelijk Gelderland. Andere beheerders, waaraan reeds eerder het kwaliteitsbeheer met zuiveringstaak was opgedragen, b.v. de waterschappen van De Dommel en van De Aa, Regge en Dinkel, de hoogheemraadschappen Uitwaterende Sluizen in Kennemerland en West-Friesland, Rijnland en het Zuiveringschap West-Overijssel, hanteerden in die aan de inwerkingtreding van de wet voorafgaande jaren een heffingensysteem, voor wat betreft de huishoudelijke vervuiling afkomstig uit de categorie woningen, gebaseerd op de belastbare opbrengst van de gebouwde eigendom, derhalve van eigenaar of zakelijk gerechtigde. Niet al deze zuiverings/waterschappen van het eerste uur zijn tegelijkertijd op het nieuwe systeem overgestapt. Sommige hebben, mede omdat de provinciale verordeningen krachtens de wet op zich lieten wachten, in de overgangsjaren 1970-1974 nog hun oorspronkelijk heffingensysteem kunnen voortzetten en zijn eerst in 1975 met het nieuwe begonnen.

Regionale verschillen in de heffing

III.3 Niettemin is hier aandacht voor het vraagstuk van de regionale differentiatie van de verschillende beheersheffingen op zijn plaats.
De kwestie van de landelijk, d.w.z. regionaal, bestaande verschillen in de lastenheffing ten behoeve van het kwaliteitsbeheer werd in de kring van beheerders nadrukkelijk gesignaleerd door het bestuur van het hoogheemraadschap van de Uitwaterende Sluizen in Kennemerland en West-Friesland in de begrotingsvergadering voor het jaar 1972 en neergelegd in een motie, ter kennis gebracht van Regering en Staten-Generaal. In de motie werd bij de regering aangedrongen op maatregelen, die de opheffing van de verschillen zouden bevorderen.

Ook met nadruk en tevens met verontrusting was reeds en wordt nog in industriële kring gewezen op de noodzaak te grote verschillen bij de tariefstelling van de onderscheidene verontreinigingsheffingen te vermijden. Gevreesd werd dat de ondernemingen, die door naar tijdstip en hoogte divergerende aanslagen onevenredig zwaar getroffen zouden worden, aan de financiële consequenties en concurrentievervalsing ten onder zouden gaan.[6]

De regering was bij de totstandkoming van de wet reeds met de vraag, of het toelaatbaar moest worden geacht dat de betreffende lasten over het gehele land niet overal gelijk zouden zijn, geconfronteerd. Van regeringswege werd daaraan echter niet zwaar getild. Gewezen werd op de geografische omstandigheden, die van het ene tot het andere gebied noodzakelijke verschillen in de kosten van de zuivering met zich meebrachten. Dergelijke verschillen, die ook verschillen in lasten ten gevolge hadden, deden zich ook in ander maatschappelijk opzicht voor. De regering verwees in het algemeen naar het te voeren provinciaal beleid en achtte noch een landelijk noch een provinciaal

gelijke heffing noodzakelijk. Zo nodig zou overigens door het verlenen van financiële steun door het Rijk worden zorggedragen, dat het verschil in lasten voor de onderscheidene gebieden van het land binnen redelijke grenzen zou worden gehouden.[7]
Opgemerkt zij, dat in 1967, toen de regering over de voorzienbare verschillen nog betrekkelijk luchtig reageerde, nog weinig zuiveringsheffingen bestonden. Het waren toen nog voornamelijk enkele hiervoor reeds genoemde grote waterschappen, aan wie de zuiveringstaak op grond van hun reglement was opgedragen. Ook eind 1971, toen de motie van Uitwaterende Sluizen ontstond, moest het merendeel van de heffingen krachtens het regiem van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren nog van start en, naar zou blijken, althans aanvankelijk verder uiteen gaan. De feitelijke verschillen thans – in het heffingsjaar 1975 – blijken uit het hiervoor opgenomen overzicht.
De motie van Uitwaterende Sluizen vond bij de collega-beheerders geen onverdeelde instemming. In het algemeen het minst in de gebieden, waar de lasten door eerder in gang gekomen maatregelen reeds geruime tijd werden gedragen en lager waren, het meest in gebieden, waar nieuwe beheerders met hun investeringsprogramma's in dure jaren moesten beginnen en derhalve hoge lasten voorzagen.

Verkennende studie Unie van Waterschappen

De Unie van Waterschappen achtte in ieder geval aanleiding aanwezig tot een onderzoek en belastte daarmee een Werkgroep Egalisatie Zuiveringslasten, waarin naast vertegenwoordigers van beheerders, i.c. zuiverings(water)schappen, ook het Bureau Milieuhygiëne van de Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden was vertegenwoordigd.

Oorzaken
In het in februari 1974 verschenen rapport[8] van deze commissie worden maar liefst 24 oorzaken van en invloeden op verschillen in de hoogte van waterkwaliteitsheffingen vermeld. Ik citeer daaruit enkele belangrijke overigens voor zich zelf sprekende:

- het gedecentraliseerde systeem van de bestuurlijke organisatie voor de uitvoering van de W.V.O. en de hiermede nauw verband houdende omvang van de verschillende zuiveringslichamen;
- de graad van vervuiling – het zelfreinigend vermogen van het ontvangende oppervlaktewater;
- meer of minder geconcentreerde ligging van woonkernen of bedrijven;
- de aard en de hoeveelheid van de vervuiling van het aangeboden afvalwater;
- het tijdstip waarop de afvalwaterzuivering ter hand werd genomen, de huidige stand van zaken m.b.t. de bestrijding van de waterverontreiniging, de doelstellingen die men zich dienaangaande voor de toekomst stelt en de termijn waarbinnen men deze wil verwezenlijken;

- de mate waarin Rijkssubsidies zijn verleend in de kosten van de stichting van zuiveringstechnische werken tot aan de inwerkingtreding van de W.V.O.;
- de heffingen, welke het Rijk aan de zuiveringslichamen oplegt voor lozingen vanuit deze lichamen op Rijkswateren;
- het onderscheid tussen Rijkswateren en andere oppervlaktewateren hetgeen tot gevolg heeft, dat men bij lozing op Rijkswater onderworpen is aan de Rijksheffing. Loost men evenwel op niet-Rijkswater, dat wel in Rijkswater uitmondt, dan is men onderworpen aan de heffing van de regionale beheerder.

Gevolgen

Wat de gevolgen betreft, merkt het rapport op, dat voor de *burger* het verschil in zuiveringslasten een ongelijke belasting van diens inkomen betekent. Men acht dit op zich zelf niets bijzonders. Gewezen wordt op andere openbare voorzieningen, die plaats- of streeksgewijs verschil in kosten vertonen, zoals electriciteits-, gas- en watervoorziening, riolering, huisvuil ophalen, de waterstaatszorg door waterschappen, veren, tolbruggen, enz.

De gevolgen voor de *industrie* uiten zich in een ongelijke kostenfactor, speciaal binnen dezelfde bedrijfstakken, die verschillend doorwerkt in de concurrentiepositie, zowel nationaal als internationaal. Verschil in de hoogte van zuiveringslasten zal mede een rol kunnen spelen bij de keuze van de vestigingsplaats van nieuwe industrieën in en buiten ons land.

Wij kunnen constateren, dat de logica, de aanvaardbaarheid, van de *regionale kostenverschillen* in het verkennende werk van de Unie duidelijk tot uiting komt. Uit het decentraliserende systeem van de wet vloeit voort, dat geografische omstandigheden en behoeften – overigens deze feitelijke gegevens niet alleen, er worden ook verschillen in de financiële beleidsopvattingen van de beheerders geconstateerd – evenzovele oorzaken en invloeden zijn voor verschillen in het taken- en kostenpakket van de beheerder.
De regering heeft tot nu toe met het oog op regionale kostenverschillen in het kader van de W.V.O. geen afwentelende maatregelen getroffen om nivellerend op de beheerdersheffingen te werken. Wel had de van 1962 daterende zgn. Korthalsregeling, die in een subsidie van Rijk en provincie van totaal 25% voorzag in de investeringskosten van alle zuiveringstechnische werken van regionaal belang, een nivellerend effect op de kosten per inwonerequivalent. Het beëindigen van deze regeling en de vervanging door de Uitkeringsregeling bestrijding verontreiniging Rijkswateren, waardoor alleen op Rijkswater lozende werken worden gesubsidieerd, werkt weer divergerend. Laatstgenoemd effect hebben ook de werkgelegenheidssubsidies, die vooral in het oosten van het land verstrekt zijn.[9]
Een concreet beleid met bijdragen uit de algemene middelen, gebaseerd op artikel 23 lid 3 W.V.O., ligt blijkbaar nog niet in het voornemen. De Minister van Verkeer en Waterstaat beroept zich op nog bestaande onduidelijkheid in de

ontwikkeling van de beheerdersheffingen, doch verwacht op de duur een geringer worden van de verschillen. Onderzoek zal nog moeten uitwijzen, of nivellerende maatregelen nodig zijn. Wel wordt bij voorbaat gewaarschuwd, dat het geenszins in het voornemen ligt alle verschillen in de heffingen met behulp van een eventuele subsidieregeling te vereffenen.[10]
Het lijkt erop of de centrale overheid zich thans terughoudender opstelt dan ten tijde van de parlementaire behandeling van de W.V.O., toen subsidiëring uit de algemene middelen in het vooruitzicht werd gesteld, wanneer de beheerdersheffing het bedrag van – in 1969 – *f* 12,50 per inwonerequivalent zou benaderen of overschrijden.[11]

Bezwaren tegen financiering door heffing

III.4 Spraken wij tot nu toe voornamelijk over regionale kostenverschillen, de vraag naar de logica en de aanvaardbaarheid van de *regionale lastenverschillen* is nog niet bevredigend opgelost. In het constateren van de gevolgen daarvan lijkt de Unie even lakoniek als de regering in de hiervoor vermelde verklaring in het eerste stadium van de parlementaire behandeling van de wet en ook acht jaar later in het I.M.P.

De weerstand tegen de "milieubelasting" – niet alleen vanwege de regionale verschillen – en de daaraan soms maar al te gaarne gegeven publiciteit, ook al is die niet steeds door voldoende kennis van zaken gevoed, dwingen tot een herbezinning. Geeft de wet en de wijze, waarop daaraan uitvoering is gegeven, een evenwichtige maatschappelijke verdeling van de zuiveringskosten?

In die herbezinning zijn mogelijk twee vragen van belang.

In de eerste plaats de vraag, of waterverontreiniging, zuivering en de financiering daarvan, welke drie onderling als oorzaak en gevolg een duidelijke en logische samenhang vertonen, die samenhang ook hebben ten opzichte van "de vervuilers" en met name ten opzichte van het principe "de vervuiler betaalt".
De tweede daarmee samenhangende vraag is of het onderscheid, dat de wet in artikel 18 en het Rijksuitvoeringsbesluit in artikel 12 leggen tussen de heffingen in het algemeen en de heffing van woonruimten, in feite het onderscheid tussen bedrijven (Uitvoeringsbesluit in artikel 12, lid 1 sub b) en woonruimten niet principiëler is dan de genoemde wettelijke heffingsregelingen voorzien. Het is het onderscheid, dat de Unie-verkenning reeds maakte en dat daarna in een radikale publiciteit is geraakt, het onderscheid tussen "industrie" en "burger". De formele grens ligt in de laatste volzin van het tweede lid van artikel 18 van de wet, nl. dat met woonruimten kunnen worden gelijkgesteld bedrijfsruimten, indien de vervuilingswaarde van de geloosde stoffen kleiner is dan 20 inwonerequivalenten.[12]

Het gaat hier niet in de eerste plaats om het onderscheid tussen industrie en

burger in de zin, dat de burger alleen zuurstofbindend afvalwater produceert en de industrie daarnaast eventueel ook andere stoffen, o.a. de veelbesproken zware metalen. Men moet zich ervan overtuigd houden, dat ook laatstgenoemde stoffen door een stelsel van voornamelijk fysieke reguleringen en heffingen teruggedrongen zullen worden.[13] Dit is nu eenmaal een weerbarstiger materie, die niet van de ene dag op de andere restloos gemaakt kan worden. Het gaat hier vooral om de grote massa van zuurstofbindende vervuiling, die industrie en burger in ongeveer gelijke mate in het oppervlaktewater brengen en die als geheel het zelfreinigend vermogen van het oppervlaktewater overbelast en dus door zuivering moet worden aangepakt.[14]
De wet onderscheidt dus reeds wel deze twee categorieën vervuilers, de industrie en de burger, wier industriële en huishoudelijke zuurstofbindende "eenheden vervuilingswaarde" in de riolering en in de zuiveringsinstallatie overigens onverdeeld en aan elkaar gelijk en gelijkwaardig bijeen zijn. Tezamen bepalen zij de capaciteit van deze werken en hun kosten. Zij zijn tezamen de noemer in de breuk, die de heffing als omslag bepaalt. De rechtlijnige omslagtheorie heeft met de berekening van het bedrag per eenheid vervuilingswaarde per regio van de beheerder geen moeite.

Een belastingsysteem op basis van de omslagtheorie, blijkt in de praktijk van de heffing echter niet zo moeiteloos, want bij het verdelen van de lasten naar de veroorzaakte vervuiling blijkt omslag over industriële en huishoudelijke vervuiling niet op dezelfde wijze te kunnen plaats vinden.
Een maatschappelijk evenwichtige lastenverdeling vraagt – overigens binnen de grenzen van doelmatigheid – om een individuele benadering om ieders redelijk aandeel in de met elkaar te dragen lasten te bepalen.
Voor de industrie is dit door coëfficiëntentabel en meting redelijk mogelijk. Voor de burger niet, althans men lijkt de weg te zijn kwijtgeraakt tussen de doelmatigheid en de individuele rechtvaardigheid. Doelmatig doch mogelijk minder individueel zou geweest zijn heffing via de gemeenten. De huidige heffing rechtstreeks van de beheerder naar de burger is echter alleen individueel in de vorm van een persoonlijke aanslag doch houdt met de vervuilende persoonlijke omstandigheden geen rekening. Doelmatig in de zin van geringe administratie en lage perceptiekosten is deze heffing geenszins. Een te groot gelijkheidsbeginsel heeft de burger, d.w.z. zijn woonruimte, gesteld op 3,5 inwonerequivalent en de decentralisatie van de wet levert hem dan over aan de ongelijkheid van de regionale verschillen in de heffing per beheerdersgebied. De gelijkgeschakelde burgerlijke vervuiling leidde in een aantal gevallen tot ander maatschappelijk ongerief, de burgerlijke ongehoorzaamheid. Moeten wij constateren, dat de industriële en burgerlijke inwonerequivalenten voor de zuivering wel doch voor de financiering niet gelijk zijn?

Industrie

III.5 Wanneer wij stellen, dat een individuele fiscale benadering van de indus-

trie t.a.v. de verontreinigingsheffing aan redelijke eisen voldoet, dan gaan wij er vanuit dat in ieder geval aan gerechtvaardigde aanspraken inzake vergelijkbare normen in vergunningverlening, uniforme wijze van berekening van de heffing, daaronder mede begrepen een zo gecoördineerd mogelijk financieel beleid van de beheerders b.v. in financierings- en afschrijvingsmethodiek en renteverwerking is of gaandeweg zal worden voldaan, opdat regionale verschillen in de heffing, die tenslotte overblijven, ook duidelijk en noodzakelijk aan de fysisch-geografische omstandigheden van de vestiging van de industrie binnen een kwaliteitsbeheersgebied zijn gerelateerd. Binnen dat kader zijn de zuiveringslasten voor de industrie niet allen individueel bepaald in de zin, dat naar de mate van vervuiling geheven wordt, zij zijn ook voor de industrie zelf individueel te bepalen althans te beïnvloeden door de haar gegeven flexibiliteit of aanpassingsvermogen in keuze van vestigingsplaats voor wat betreft nieuwe vestigingen en in de wijzigingen in het produktieproces, die met afvalwater ook stijging van lasten kunnen terughouden.

De flexibiliteit van sommige industrieën kan voor beheerders in gebieden met relatief geringe bevolking en relatief veel industrie problemen scheppen. Wanneer een aanmerkelijk deel van deze industrie in toenemende mate zelf gaat zuiveren, zou het totale aanbod afvalwater zodanig kunnen dalen, dat een zuiveringsinstallatie, geprojecteerd op een groter aanbod voor centrale zuivering, met een te ruime capaciteit blijft zitten. Dat wil nog niet zeggen, dat daardoor lasten van de industrie naar de burger worden verschoven, want de saneringsmaatregelen in eigen bedrijf zijn uiteraard niet kosteloos. Het kan wel betekenen dat, indien niet andere compenserende aansluitingen, b.v. van te voren nog niet op de centrale riolering aangesloten woningen of andere bedrijfsvestigingen, op de installatie komen, de kosten per i.e. stijgen. Eventuele plaatselijke overcapaciteit – wat niet hetzelfde is als een noodzakelijke reservecapaciteit – kan echter voorkomen worden, althans in zijn gevolgen opgevangen, wanneer het beheersgebied van voldoende omvang en draagvlak is. Vergroting van het draagvlak van de beheerder en een overzichtelijker situatie – niet alleen voor de industrie – zou ook ontstaan, wanneer er geen verschil zou zijn tussen de Rijksheffing en de beheersheffing in die zin dat de beheerder bevoegd zou worden tot heffing van lozingen op aan zijn gebied grenzend Rijkswater.

De Unie van Waterschappen bereidt voor wat betreft capaciteit en overcapaciteit van zuiveringsinstallaties een rapport voor.[15]
Het Indicatief Meerjarenprogramma besteedt aan deze zaak aandacht voor wat betreft afvalwatertransportleidingen.[16]

De verkennende studie van de Unie van Waterschappen stelt, dat grote verschillen in de beheersheffingen voor het bedrijfsleven de concurrentiepositie in het geding brengen. Doch er is blijkbaar een zekere marge. "Ongelijkheid in de waterkwaliteitsheffing wordt met inachtneming van uniforme berekeningsmethoden binnen redelijke grenzen van bijvoorbeeld 10% door de in-

dustrie aanvaard". Voorts: "Verschil in lasten is voor nieuw te vestigen bedrijven niet onaanvaardbaar, wanneer de voor vestiging van bedrijven geldende eisen algemeen bekend zijn."[17] Hieraan zou m.i. toegevoegd moeten worden, dat de mogelijkheden om binnen deze marge van werkomstandigheden voor de industrie te blijven grotere kans op verwezenlijking hebben *naarmate de beheersgebieden van de met het kwaliteitsbeheer belaste lichamen groter worden,* zulks uiteraard met inachtneming van grenzen van doelmatigheid en van waterstaatkundig samenhangende eenheden of combinaties daarvan.
Behalve tal van andere organisatorische redenen eist ook de relatie tussen beheerder en industrie grotere eenheden dan thans veelal met de zuiveringstaak zijn belast. Wij moeten er van uitgaan, dat de huidige toestand, waarbij aan een te groot aantal te kleine beheerders de zuiveringstaak is opgedragen, een overgangssituatie tot verdere concentratie inhoudt. Schaalvergroting onder de waterschappen in Zeeland en het zuiden en midden van Zuid-Holland, althans verdergaande samenwerking tot de vorming van gebieden met gemeenschappelijk gedragen waterkwaliteitskosten en met derhalve gelijke heffing, zou het thans bestaande patroon van ca. 40 afzonderlijke heffingsgebieden tot de helft verminderen.
De noodzaak tot bundeling van beleid en uitvoerende maatregelen laat onverlet, geeft eerder extra reliëf aan de bijzondere geschiktheid van het waterschap als zodanig om als functionele corporatie, belast met en – niet alleen technisch doch ook bestuurlijk – toegerust tot specifieke taken in het waterbeheer, een slagvaardig en verantwoord zuiveringsbeleid te voeren.[18]

De verhouding tot de industrie werd in het voorgaande afgerond in een wat ruimer verband dan dat van de heffing alleen. Daarin passen nog een tweetal punten. In de eerste plaats zal het niet slechts voor de industrie doch ook voor de beheerder zelf heilzaam kunnen zijn, wanneer door middel van *uniforme richtlijnen* grotere homogeniteit in bij het beheer in acht te nemen normen en in het heffingensysteem wordt bereikt. Bij uniforme richtlijnen ware te denken aan regelingen van de centrale overheid. In de tweede plaats is er uiteraard niet een verhouding tussen beheerder en industrie alleen. Bij op de riolering aangesloten industrieën is een belangrijke derde partij, de gemeente. Ook in deze driehoeksverhouding zijn voor alle betrokkenen duidelijke en houvastgevende regelingen nodig.[19]
Tenslotte wijst ook de Unie-verkenning op de wenselijkheid van internationale vergelijking. Hiervoor werd reeds genoemd het in de ons omringende landen gevoerde actieve stimuleringsbeleid in de vorm van fiscale faciliteiten voor milieu-investeringen.

De burger

III.6 Met het huidige systeem van de forfaitaire heffing per woning heeft de

burger van de wet en zijn uitvoeringsregelingen een weinig onderscheidende regeling gekregen.

Anders dan de industriële huishouding is de gezinshuishouding niet in staat tot wijziging i.c. tot verlaging van de opgelegde heffing, hoe milieubewust in zijn waterverbruik en in zijn keuze van huishoudelijke middelen hij ook leeft, erger nog, hij ondervindt van de hem opgelegde heffing geen enkele stimulans tot beperking van de vervuiling. Moet het beginsel "de vervuiler betaalt" ook bij hem aankloppen, wanneer hij voor zijn gelijkgeschakeld eenheidspakketje vervuilingswaarde niet naar zijn "mate van vervuiling" kan doch wel naar het regionaal verschillende tarief moet betalen?

De bezwaren tegen de thans bestaande heffing op woningen zouden als volgt kunnen worden samengevat.[20]

- Bij de burger biedt de heffing geen mogelijkheid – als bij de industrie – tot voorkomen van verontreiniging van oppervlaktewater, doch slechts tot bestrijding. De heffing werkt derhalve niet remmend of regulerend doch is alleen een bestemmingsheffing.
- De burger betaalt de heffing tweemaal, nl. mede als consument door de doorberekening van de industriële heffing in de prijzen.
- Er is geen differentiatie naar vervuiling (gezinsgrootte, waterverbruik)
- De burger moet de heffing betalen uit zijn zgn. belastingvrij netto inkomen. Er is geen differentiatie naar draagkracht
- Gelet op het ontbreken van differentiatiemogelijkheden naar vervuiling en naar draagkracht komen de wel bestaande differentiaties in de lasten per regio onredelijk voor.
- In de grote waterschappen, waar reeds vóór de inwerkingtreding van de W.V.O. een zuiveringsheffing bestond, krijgen deze bezwaren nog een bijzonder sociaal accent. In die waterschappen werd geheven van eigenaren van woningen op basis van de belastbare opbrengst, weliswaar geen differentiatie rechtstreeks naar de vervuiling – hoewel in het algemeen de grootte van een woning deze meer benadert dan een forfaitaire heffing naar een gefixeerde gemiddelde woningbezetting – dan toch een differentiatie naar draagkracht. Hoe hier na invoering van de heffing nieuwe stijl althans bij de eigenaren-gebruikers een weinig gelukkig te noemen nivellering ontstaat, moge blijken uit de volgende cijfers, betrekking hebbend op de heffing 1975 van het hoogheemraadschap van Rijnland, t.w. *f* 17,90 per eenheid vervuilingswaarde (inwonerequivalent), derhalve voor een woning: 3,5 x *f* 17,90 = *f* 62,65. Indien overeenkomstig voorgaande jaren op basis van de belastbare opbrengst zou zijn geheven, zou de heffing *f* 25,50 per *f* 100,– belastbare opbrengst hebben bedragen.

Belastbare opbrengst woningen		f 100,–	f 250,–	f 400,–	f 1.000,–
Heffing (nieuwe stijl)	f 62,65 per woning	62,65	62,65	62,65	62,65
Heffing (oude stijl)	f 25,50 per f 100,– b.o.	25,50	63,75	102,–	255,–
in procenten meer of minder		+ 146	– 2	– 39	– 75

– De bestrijding van de huishoudelijke vervuiling is een collectieve voorziening. Daarvoor past niet de financiering door middel van een kwasi-individuele retributie.

Algemene middelen

III.7 Deze bezwaren zijn wel zodanig, althans zij hebben zodanige weerklank gekregen, dat in ieder geval de overweging van financiering van de bestrijding van de verontreiniging door afvalwater van woningen uit de algemene middelen van de centrale overheid gerechtvaardigd is.

Voorop zij gesteld, dat de betreffende overheidsvoorziening van passief en actief kwaliteitsbeheer, t.w. de bewaking van het oppervlaktewater en de zuivering van afvalwater, een duidelijk regionaal karakter heeft. Wel is de oorzaak algemeen of collectief in zoverre dat in onze geürbaniseerde maatschappij gedrag en gebruik overheidsvoorziening – vandaar ook regeling bij wet – noodzakelijk heeft gemaakt, de voorziening zelf wordt het meest doelmatig door lagere regionale publiekrechtelijke lichamen verzorgd.
Voor de hand liggend is dan dat de financiering ook regionaal wordt gezocht bij hen, die de voorziening regionaal door hun permanente fysieke aanwezigheid in de vorm van afvalwater producerende woningen en bedrijven enerzijds noodzakelijk maken en er anderzijds eveneens regionaal van profiteren. Vergelijking met andere regionale of lokale voorzieningen, in onze maatschappij evenzeer noodzakelijk zoals riolering en levering van water, licht en gas, wijst niet in de richting van financiering uit algemene middelen. Wel is in laatstgenoemde voorzieningen en hun aan de burger terzake opgelegde lasten een relatie naar het individueel gebruik, doch deze relatie is binnen het geheel van ook daar optredende verschillen in regio, aard van de bedrijven, tariefstelling, voorwaarden, etc., waarin vaak nog plaatselijke belangen een rol spelen, bepaald niet overtuigend.[21] In ieder geval niet zo overtuigend, dat nu juist voor veroorzaking en profijt van waterverontreiniging door en waterzuivering voor gebruikers van woningen naar de algemene middelen zou moeten worden gegrepen en niet een redelijke individuele benadering vanuit de regio mogelijk

zou zijn. Met redelijke individuele benadering wordt bedoeld een "prijs", waarbij hier in het midden kan blijven of sprake is van een belasting, een retributie of wat voor tarief of heffing ook. Waar het gaat om een overheidsvoorziening, die in dit geval rechtstreeks aan de burger in rekening wordt gebracht, zijn op deze prijs wel van toepassing belastingbeginselen en daarop betrekking hebbende elementen, in het algemeen samen te vatten als beginselen van behoorlijk bestuur. Hofstra[22] toont aan, dat tussen de hier in het geding zijnde beginselen en elementen, t.w. rechtvaardigheid, doelmatigheid en rechtszekerheid geen rangorde is aan te wijzen. Binnen deze drie zijn verschuivingen en accenten mogelijk en noodzakelijk. "Het compromis kan slechts worden gevonden door de, de zuivere rationaliteit overschrijdende, "kunst" die het wetgeven is, en die de spanning tussen de afzonderlijke elementen tot de kleinst mogelijke proporties moet trachten terug te brengen." Welnu, – voordat naar een uiterste middel van centrale financiering uit de algemene middelen wordt gegrepen, dient te worden nagegaan of het systeem van heffingen wegens huishoudelijke vervuiling afkomstig van woningen niet zodanig – met alles wat de kinderziekten ons geleerd hebben – kan worden gewijzigd, dat binnen redelijke grenzen van perceptiekosten het rechtsgevoel bevredigd wordt en dat aan het systeem van de W.V.O., de vervuiler betaalt, blijft voldaan.

Wat kan naar aanleiding van de sub III.6 samengevatte bezwaren en in het kader van een eventuele financiering uit de algemene middelen verder worden opgemerkt?

- Dat de heffing alleen bestemmend is en niet tevens regulerend, is geen argument om niet te heffen. Juist voor de zuurstofbindende stoffen en juist ook voor het kwantitatieve aandeel van de huishoudelijke vervuiling daarin zijn zuiveringsinstallaties en derhalve financieringsmiddelen nodig. Voorziening in deze middelen door de lichamen, die per regio met de zuivering zijn belast, en – direct of indirect – van alle categorieën vervuilers ligt het meest voor de hand.

- Doelfinanciering brengt het bereiken van het doel dichterbij dan afhankelijkheid van verdeling uit de Rijksmiddelen, waardoor niet alleen onzekerheid bestaat t.a.v. het afwegen van de kosten van het actief kwaliteitsbeheer tegen bepaalde nationale urgenties en in het algemeen "de ruimte" in de nationale begroting doch ook t.a.v. de alsdan door het Rijk te bepalen geografische prioriteiten in het zuiveringsbeheer.

- Bij waterschappen is een kenmerk – mogelijk mede een argument voor hun functioneren – de samenhang tussen belang, zeggenschap en betaling. Wanneer het actieve kwaliteitsbeheer van oppervlaktewateren, de zuiveringstaak, niet een taak is van de centrale overheid, doch van de met het waterbeheer in het algemeen belaste regio en de vervulling van die taak in eerste instantie een belang van degenen, die daar wonen en werken, waarom zou dan voor een deel van deze belanghebbenden de samenhang door-

broken moeten worden door een centrale financiering? Het belang van de burger bij deze taak manifesteert zich in de heffing doch ook in de medezeggenschap, "de bestuurlijke inwonerequivalentie".[23]

– Het argument van de dubbele consumentenbelasting komt alleen reeds daarom niet als steekhoudend voor, omdat de heffing van de huishoudens niet op consumptie van industriële produkten is gericht. Ook bij uiterst selectieve consumptie – stel alleen produkten in eigen tuin voortgebracht – brengt het gezin de te belasten zuurstofbindende inwonerequivalenten overeenkomende met de gemiddelde woningbezetting voort.
Niettemin geldt de afwenteling als het centrale leerstuk in de belastingwetenschap. De diffusietheorie, die inhield dat op de duur de belastingdruk zich gelijkmatig over de deelnemers aan het ruilverkeer verdeelt, geldt als verlaten. Meer aanhang vindt tegenwoordig een theorie, die van "Weiterwälzung" van in het bijzonder kostprijsverhogende belastingen leidt tot wat genoemd wordt "Streuung der Uberwälzung". Iedere volgende fase in het afwentelingsproces laat een verminderde afwenteling zien, daar in elk stadium slechts een gedeeltelijke overdracht van de belastingdruk mogelijk is. Ik moet hier volstaan met verwijzing naar uitvoerige gezaghebbende litteratuur[24] en in het algemeen met de opmerking, dat in het huidig maatschappelijk bestel de prijsontwikkeling door meer regels wordt bepaald dan dat een aan de industrie – en dan gaat het nog vnml. om de grote industrie – opgelegde milieuheffing of kostbare saneringsmaatregel zonder meer en in volstrekte evenredigheid prijsverhogend zou werken.
Een gericht analytisch onderzoek zou intussen zijn nut kunnen hebben, juist waar omtrent de keuze van het juiste milieu-instrument nog onzekerheid bestaat. Waar een goed vervangend milieu-vriendelijk produkt bestaat, zou merkbare doorberekening van de heffing gunstig kunnen werken, omdat de prijsbewuste consument zich dan automatisch wendt tot het goedkopere produkt, waaraan geen heffing behoeft te worden opgelegd. Er is derhalve uiteraard geen bezwaar tegen, zelfs veel voor om de burger in zijn consumptief gedrag meer mogelijkheden te bieden tot milieubewust handelen. Regulerende bijzondere BTW-tarieven op milieu-onvriendelijke artikelen behoeven niet in de plaats te komen van, doch kunnen ook bestaan *naast* de bestemmende zuiveringslasten.

– De onderscheiding "burger"/"industrie" in de zin, dat de industrie zijn vervuiling in zekere mate kan terugdringen en daarmee ook de heffing in zekere mate kan bepalen, terwijl de burger niet anders kan dan zoals hij moet, is misleidend, in ieder geval niet juist. Een burger in de zin van de W.V.O. is een woonruimte of een met woonruimte gelijk te stellen bedrijfsruimte, waarvan de vervuilingswaarde kleiner is dan 20 c.q. 10 i.e. Alles boven deze grens kan bezwaarlijk als "industrie" worden aangemerkt. Daartoe behoren bedrijven, kantoren, instellingen, tehuizen etc., die afhankelijk van hun bezetting een aantal i.e. op de riolering lozen, op welke lozing zij evenmin als "de burger" feitelijk invloed kunnen uitoefenen.

– Het principe "de vervuiler betaalt" is een gezond principe. Ook de burger, die zijn aandeel levert in de vervuiling van het oppervlaktewater, dient te beseffen, dat er een achterstand moet worden ingelopen. De geruisloze en onzichtbare en slechts in het algemeen lastenverzwarende weg van de algemene middelen brengt dat besef niet bij.

Zijn de tegenargumenten tegen de roep om financiering van de bestrijding van de van woningen afkomstige huishoudelijke vervuiling uit de algemene middelen voldoende? Ik beantwoord de vraag bevestigend. Doch het financieel regeringsbeleid – 13 miljoen civiele inwonerequivalenten à ca. *f* 20,– per i.e. of *f* 260 miljoen, in de komende 2 à 3 jaar in de orde van grootte van ca. *f* 500 miljoen – en tenslotte een politieke meningsvorming zal de beslissing brengen. Wij moeten ons daarbij wel hoeden voor overdreven tragiek. Het principe "de vervuiler betaalt" is gezonder en in wezen principiëler dan de bezwaren er tegen.

Het reeds genoemde rapport Groningen van de Partij van de Arbeid acht een conclusie omtrent financiering van de kosten van huishoudelijke afvalwaterzuivering – dat is overigens wat anders dan de kosten van zuivering van huishoudelijk afvalwater alleen afkomstig van woningen; aangenomen moet worden dat dit laatste bedoeld wordt – uit de algemene middelen of door heffing "niet eenvoudig". Het rapport stelt enerzijds, dat niet vast staat, dat bij financiering uit de algemene middelen meer met de draagkracht van de meeste burgers wordt rekening gehouden dan bij financiering via heffingen, anderzijds dat er geen principiële reden is om deze kosten uit een heffing te bestrijden. Tenslotte wordt de aanbeveling gedaan, dat een tijdelijk heffingensysteem in het kader van de W.V.O. aanvaardbaar is,

a. wanneer het bedrag van de heffing meer dan nu het geval is wordt gerelateerd aan het aantal leden van de vervuilende huishouding, waarbij de eenvoudigste van de in het rapport genoemde varianten moet worden gekozen;[25]
b. wanneer het tarief per i.e.-vervuiling landelijk niet te ver uiteen loopt.

Een positieve afwijzing van de algemene middelen vindt men bij *De Haan*[26], die met name t.a.v. de waterzuivering het heffingensysteem verdedigt, wijst op de relatie tussen waterbeheersing en waterzuivering en ook het heffen via gemeenten in plaats van rechtstreeks van elk van de aangeslotenen op de riolering aanbeveelt. Het door hem betrekken van het arrest inzake het waterschap van de Geleen- en Molenbeek[27] is in dit verband wellicht minder relevant, omdat hier een waterschapsreglement daterende van vóór de W.V.O., in het geding was. Overigens wijst *De Haan* ook in zijn noot op blz. 112 op de mogelijkheid ook krachtens de W.V.O. via de gemeenten te heffen.

Alternatieve heffingssystemen

III.8 In het voorgaande is het standpunt ingenomen, dat de kosten van maat-

regelen tot het tegengaan en voorkomen van verontreiniging van oppervlaktewater, voorzover deze verontreiniging gevolg is van lozingen van afvalwater afkomstig van woningen en daarmee gelijk te stellen bedrijfsruimten, niet ten laste behoren te komen van de algemene middelen. Derhalve zal daarin door een afzonderlijke heffing moeten worden voorzien.
Wat betreft deze heffing en het daarvoor te kiezen heffingensysteem wordt er voorts vanuit gegaan, dat de bovengenoemde maatregelen taak zijn van een beperkt aantal lagere publiekrechtelijke lichamen (beheerders), bij voorkeur niet meer dan 20 en bij voorkeur waterschappen, een en ander overeenkomstig de conclusies van de Studiecommissie Waterschappen.[28] Voorts, dat zoal niet ook het heffingsbedrag dan toch het heffingensysteem c.q. de heffingsregeling voor elke beheerder gelijk is. Deze landelijke uniformiteit kan bereikt worden bij of krachtens de wet. In materiële zin is uniformiteit niet nieuw, omdat deze in hoofdzaken onder de resp. beheerders thans ook bestaat als gevolg van onderling overleg en vrijwillige aanpassing aan het systeem van het Uitvoeringsbesluit verontreiniging Rijkswateren. Door formele uniformiteit wordt dan daarnaast bereikt, dat de tijdstippen van invoering van de regeling en de wijzigingen voor alle beheerders gelijk zullen zijn.
Uit de in het voorgaande vermelde verschillen in aard van het kwaliteitsbeheer van het Rijk t.a.v. de Rijkswateren en de beheerders t.a.v. de binnenwateren kan volgen, dat ook de heffingsregelingen van het Rijk en van de beheerders verschillen vertonen.
Het bovenstaande zou betekenen, dat de decentralisatie, zoals die in de W.V.O. tot uiting komt o.m. in de heffingsregelen, als bedoeld in artikel 22 W.V.O., gedeeltelijk teruggenomen wordt. Voornaamste motief daartoe is de duidelijkheid van de heffing en al wat daarmee gepaard gaat tegenover burger en bedrijfsleven. De nodige waarborgen dienen overigens te bestaan, dat in de voorbereiding van en het overleg over de toepassing van de heffingsregeling de beheerders in ruime mate gekend worden en gelegenheid hebben hun stem te doen horen. Een overlegorgaan als de CUWVO[29], eventueel nader aan deze nieuwe functie aangepast, komt daartoe geschikt voor.
Er zouden dan in principe twee systemen kunnen worden onderscheiden:

A. Rechtstreekse heffing en invordering door de beheerder in die zin, dat de beheerder niet alleen aan de bedrijven doch ook in een zo ver mogelijk gaande graad van spreiding en individualiteit aan de gezinshuishoudingen de heffingen oplegt.

B Intermediaire heffing door de beheerder in die zin, dat de beheerder voor de lozingen van gezinshuishoudingen (woningen c.a.) de heffing oplegt aan een instantie, die als intermediair of vertegenwoordiger van deze collectief genomen vervuiling wordt beschouwd, waarbij aangenomen wordt dat de intermediaire instantie wegen en middelen ter beschikking heeft om de heffing voor zoveel nodig op de individuele vervuilers te verhalen. De kosten van dit verhaal kunnen ten laste van de beheerders worden gebracht.

Naast de beheerdersheffing A en B zijn andere vormen denkbaar, nl. wanneer het Rijk zelf hetzij rechtstreeks hetzij intermediair de heffing zou opleggen, waarbij enerzijds gedacht kan worden aan uitsluitend invordering door het Rijk ten behoeve van de beheerders overeenkomstig het systeem van de gemeentelijke onroerend goed belasting, anderzijds aan een Rijksheffing in eigenlijke zin, waardoor een Rijksheffingenfonds-woningen zou ontstaan, overigens met alle nadelen van dien t.a.v. verdelingsbeleid en -administratie. Voordeel van laatstgenoemd systeem zou kunnen zijn, dat althans voor woningen de heffing gelijk zou zijn. Principieel blijven deze vormen echter onderscheiden van financiering uit de algemene middelen.
De hierna volgende globale beschouwing blijft beperkt tot de vermelde systemen A en B, waarbij getoetst wordt aan twee in de afgelopen jaren en nog in de discussies gestelde criteria met betrekking tot de categorie woningen, t.w. *draagkracht* en *mate van vervuiling.*

Ad A

De volgende vormen – waarvan de sub a genoemde reeds op korte termijn noodzakelijk wordt geacht – zouden dan in aanmerking kunnen komen.

a) Voortzetting huidige systeem van forfaitaire heffing van *gebruikers,* doch met een categorale verfijning afgestemd op gemiddelden in de woningbezetting als maat voor de vervuiling. In plaats van de heffing van 3.5 i.e. per woning is in enkele bestaande regelingen[30] reeds voor alleenstaanden de wijziging in 1 i.e. mogelijk. Verdere varianten zijn mogelijk, b.v. 2 i.e. voor tweepersoonsgezinnen. Ook wordt overwogen[31] i.v.m. de teruglopende gemiddelde woningbezetting de algemene heffing tot 3 i.e. per woning te verlagen. De combinatie van de verlaging van de vervuilingswaarde per woning met de alleen verminderende differentiatie voor de kleine huishoudens betekent een vermindering van het aantal "civiele" inwonerequivalenten en dus ook een vermindering van het totaal aantal i.e., waarover de heffing als omslag wordt berekend, tenzij de eveneens in overweging zijnde verlaging binnen de in artikel 18.2 W.V.O. bedoelde grens van 20 i.e. tot 10 i.e. voor kleine bedrijven compensatie biedt. Nader cijfermateriaal zou hierover ter beschikking moeten zijn. In het algemeen kan een verschuiving van de belastingdruk naar de bedrijfsmatige lozingen verwacht worden.[32]
De vraag rijst of de bovenbedoelde verlagingen tot 1 of 2 i.e. per woning zich verdragen met artikel 18.2 W.V.O. Als eenmaal gekozen is voor het systeem van "een gelijk bedrag per woonruimte", kan dan dit systeem voor een bepaalde categorie gebruikers van woningen doorbroken worden? De verlaging wordt wel beschouwd als een "correctiefactor". Hoe dit ook zij, bij de Kroon zijn geen bezwaren gerezen en beroep op de rechter lijkt in de gegeven omstandigheden niet waarschijnlijk.

b) Heffing naar de werkelijke woningbezetting of gezinssamenstelling – en als in uiterste doch niet meer serieus te nemen perfectie daar nog een overi-

gens alsnog te analyseren differentiatie naar leeftijden bij zou komen – benadert ongetwijfeld de evenredigheid met de werkelijke vervuiling zo dicht mogelijk. De huidige stand van de automatisering en mogelijk andere bezwaren laten deze mogelijkheid niet toe. Verwacht moet worden, dat de grenzen van redelijke perceptiekosten in zicht komen.

c) Heffing op basis van waterverbruik. Verschillende vormen van samenwerking met c.q. dienstverlening door waterleidingmaatschappijen of energiebedrijven zijn mogelijk en zijn ook in het huidige systeem van de forfaitaire heffing van 3.5 i.e. per woning reeds gerealiseerd. Mogelijk minder dan b) doch nog een zeer aanvaardbare gemiddelde graadmeter van de vervuiling door de gezinshuishoudingen. Om te grote en onhygiënische zuinigheid met water te voorkomen zou voor een vast basisvolume een vast basistarief moeten gelden. Bezwaren zijn de vaak willekeurige grenzen van waterleidingmaatschappijen en de onbemeterde gebouwen in de grotere steden. In dit systeem zouden de zuiveringskosten niet gecombineerd met de waterprijs zelf in één tarief verpakt zijn, doch herkenbaar moeten blijven. Op de relatie met de waterleidingmaatschappijen wordt ad B nader teruggekomen.

d) In de hierboven genoemde mogelijkheden a, b en c ligt de nadruk op de mate van vervuiling. Het draagkrachtprincipe komt nauwelijks tot zijn recht, of het moest zijn in een algemene vrijstellingsbepaling, indien het inkomen onder het wettelijk vastgestelde minimumloon of de uitkeringen volgens de Algemene Bijstandswet zouden liggen.
Daarentegen was het draagkrachtprincipe van overwegende betekenis bij de zuiveringsheffing van *eigenaren of anderszins zakelijk gerechtigden,* zoals deze voor de definitieve inwerkingtreding van de W.V.O. bij een aantal grotere waterschappen bestond.
Oorspronkelijk was bij de totstandkoming van de wet, in ieder geval voor de huishoudelijke vervuiling afkomstig van woningen, uitgangspunt dat de gemeente – niet als "zodanig" doch als lozer van afvalwater – zou worden aangeslagen. Wanneer toch door de beheerder rechtstreeks zou worden geheven c.q. voor het verhaal door de gemeente van de heffing op de aangeslotenen op de riolering, was in het midden gelaten of heffing of bijdrageverhaal zich zou richten op de eigenaar of de gebruiker.[33] Het amendement Van Rossum, dat beoogde voor bovenbedoelde grotere waterschappen in ieder geval de weg naar de eigenaarsheffing open te houden, had – naar het voorkomt – niet een zodanig principiële achtergrond, dat daarbij de verdeling van de lasten in de zin van billijkheid en draagkracht aan de orde was. Het ging om de evenzeer belangrijke praktijk van het heffen en om deze doelmatig en administratief eenvoudig te houden. Hetzelfde doel hadden de tot de Eerste Kamer gerichte adressen van de Unie van Waterschappen en van het hoogheemraadschap van Rijnland. De pogingen zijn zonder effect gebleven, minder omdat het overigens wel even ter sprake gebrachte principe "de vervuiler betaalt" vragen deed rijzen, meer omdat de tevens – door Van Rossum en door Rijnland, niet door de Unie –

voorgestelde doorberekening aan de huurder een voor beide Kamers onoverzichtelijke vermenging van publiekrecht en privaatrecht opleverde. De Minister toonde zich niet bijzonder geïnteresseerd doch ook niet afwijzend en verwees bij herhaling naar de aanslagmogelijkheid via de gemeenten.
Waneer wij nu – een zevental jaren na deze discussie – de wet in werking zien, blijken er veel problemen te zijn, die bij de parlementaire discussie eenvoudig niet zijn overzien of voorzien. De heffing m.b.t. de woningen is er een van. Na de behandeling van het amendement-Van Rossum stond vast, dat heffingsregelingen, die zich tot de eigenaren beperkten, in rechte niet staande zouden kunnen worden gehouden. Was het amendement er niet geweest, dan zou die weg, omdat er niet uitdrukkelijk op gewezen was, open gebleven zijn.
Is het nakaarten over een verloren spel of is het – nu tóch de heffingsregeling voor woningen op de helling staat – geboden te wijzen op een systeem, dat sedert de vijftiger jaren tot de inwerkingtreding van de W.V.O. goed en praktisch heeft gewerkt en dat, omdat het bij de bestaande waterschapsadministratie aansloot, minimale perceptiekosten met zich meebracht? Nu in 8 van de 11 provincies waterschappen of als waterschappen opgerichte zuiveringsschappen met de heffing zijn belast en voorts de Studiecommissie Waterschappen verdere uitbouw in de richting van de waterschappen en integratie van kwaliteitbeherende met kwantiteitbeherende waterschappen adviseert, komt overweging van het waterschapslastensysteem voor de zuiveringsheffing tenminste gerechtvaardigd voor. Dat de last op de eigenaar zou blijven drukken en niet de gebruiker als werkelijke vervuiler zou bereiken, acht ik mét de Unie van Waterschappen in zijn desbetreffende adres aan de Eerste Kamer niet waarschijnlijk. Al of niet door huurliberalisatie geformaliseerd zal doorberekening aan de huurder vroeg of laat toch plaats vinden.
Het andermaal overwegen van de zuiveringslast als in eerste instantie eigenaarslast en waterschapsbelasting heeft ook daarom zin, omdat de waterschapslastenheffing van gebouwde eigendom op zich zelf ook in heroverweging is. De in artikel 18, lid 2 genoemde mogelijkheid van maatstaf voor de verontreinigingsheffing van woningen, t.w. de belastbare opbrengst voor de grondbelasting, maakt plaats voor de gemeentelijke onroerend goed belasting. Voor de gewone waterschapsomslag van het gebouwd zal eerlang derhalve een nieuwe maatstaf gevonden moeten worden. Gedacht zou kunnen worden aan de maatstaf *waarde* van de gebouwde eigendom, zoals ook gemeenten O.G.B.-belasting op basis van de waarde van de gebouwde eigendom kunnen heffen. Het gemeenschappelijk benutten van de betreffende waardebepalingen voor deze gemeente- en waterschapsbelastingen en mogelijk nog andere belastingen biedt perspectieven. Het verder uitwerken van deze gedachte kan in het kader van dit preadvies geen plaats krijgen doch verdient m.i. wel ernstige overweging.

Ad B

a) *Heffing via gemeenten*

Na hetgeen in het voorgaande terzake reeds is gezegd, thans alleen nog een korte samenvatting. Dat de beheerders, althans voor wat betreft de huishoudelijke vervuiling van woningen, de heffing aan de gemeenten zouden opleggen, is de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever geweest. Bij heroverweging van dit systeem kan nog gekozen worden tussen een heffing op basis van het aantal inwoners of het aantal woningen of de totale belastbare opbrengst van de woningen, aangesloten op de gemeentelijke riolering. Het gemeentelijk belastinggebied, eventueel te verfijnen d.m.v. systemen als onder A genoemd, biedt ruimte om de heffing op de inwoners, hetzij eigenaren of zakelijk gerechtigden doch uiteindelijk op de gebruikers, te verhalen. Voor de burger, die de afvoer van zijn huishoudelijk afvalwater in eerste instantie als een dienstverlening door de gemeente ervaart, moet een dergelijk systeem duidelijk en aanvaardbaar voorkomen. Voor de niet op de riolering aangeslotenen zou vooralsnog rechtstreekse heffing door de beheerder noodzakelijk blijven.

De nauwe samenwerking, die mede door het verband tussen riolering en zuivering voor gemeente en beheerder noodzakelijk is, zou door de relatie in de heffing versterkt worden. Het zou een extra argument opleveren voor een structurele gemeentelijke vertegenwoordiging in het bestuur van het zuiverings (water)schap.

In technische zin zou heffing via gemeenten tevens oplossing bieden tot financiële compensatie voor het regenwater, dat via de riolering op de zuiveringsinstallaties moet worden ontvangen. Ook bedrijven betalen door volumecorrecties voor koel- en regenwater, dat via hun rioleringsaansluiting wordt afgevoerd.

Het alsnog bepleiten van het intermediair via de gemeenten, lijkt net als het andermaal noemen van de eigenaarsheffing (A sub d) het spelen van een onhaalbare kaart, of eerder – nu de rechtstreekse beheerdersheffing van de gebruikers, als kon worden voorzien, moeite en kosten heeft gebaard – wekt het de indruk van het doorspelen van de zwarte piet. Het voet geven aan die gedachte zou een misverstand zijn. Nu actief kwaliteitsbeheer van oppervlaktewateren zich heeft aangediend als een permanente landelijk bedreven overheidsvoorziening, dient het belang van de wijze van financiering zwaar te wegen. In deze aanloopjaren is er nog plaats ja zelfs plicht om aan een doelmatige en bestuurlijk goede oplossing ernstig aandacht te geven.

b) *Heffing via waterleidingmaatschappijen*

Evenzeer doelmatig doch bestuurlijk nog met onduidelijke consequenties lijkt de mogelijkheid, dat de beheerder heft van de waterleidingmaatschappijen op basis van het door deze aan de zgn. kleinverbruikers geleverde water. Deze kleinverbruikers betalen dan hun aandeel in de heffing via de waterprijs.

Verwezen zij naar A sub b. Deze oplossing is vooral door zijn eenvoud aantrekkelijk, al zouden nog vooral ten dele technische problemen – zoals de niet samenvallende verzorgingsgebieden, de onbemeterde gebieden en de heffing van het watertarief soms van de eigenaar soms van de gebruiker, de verscheidenheid in tarieven en tariefstructuren – tot oplossing gebracht moeten worden.
Er is echter nog een andere kant. Afvalwaterbehandeling en drinkwaterbereiding hebben wel in technische zin een aantal gemeenschappelijke aspecten, die tot overleg en op de duur tot een vorm van samenwerking kunnen leiden. Zodanig overleg wordt gevoerd. Een relatie ook op financieringsgebied kan verdere samenwerking bevorderen.
Doch bedacht dient te worden, dat kwalitatief beheer van oppervlaktewateren – waarvan afvalwaterzuivering een facet is, doch als zodanig aan dat beheer nauw verbonden – een zaak is en behoort te blijven van – het moge dan functioneel bestuur genoemd worden – openbaar bestuur, taak van een daartoe ingerichte en uitgeruste overheid. Waterleidingmaatschappijen, producerend, distribuerend of beide, komen in verschillende rechtsvormen voor. Een reorganisatie, wellicht ook naar een bestuurlijk grotere openheid en toegankelijkheid, moet na de jongste wijziging van de Waterleidingwet[34] nog op gang komen. De allengs nauwere samenwerking kan op de duur leiden – tot die veronderstelling is temeer aanleiding, wanneer beide "heffingen", t.w. waterprijs en verontreinigingsheffing, gecombineerd worden – tot een keuze: wordt het zuiveringsbeheer losgemaakt van het (kwaliteits)-beheer van de oppervlaktewateren en in een afvalwaterzuiverings/waterbereidings- en distributiebedrijf ondergebracht, óf trekt de samenhang in het kwantitatief en kwalitatief beheer van het oppervlaktewater de waterbereiding en -distributie mee naar de bestuurlijke kant? Ik moet hier volstaan[35] met het opwerpen van deze mogelijke vraag en met een keuze voor beantwoording in laatstgenoemde zin. Als voorlopige conclusie past daarbij dat, wanneer om doelmatigheidsredenen een intermediair voor de verontreinigingsheffing wordt gezocht, mijn voorkeur uitgaat naar een relatie met bestuurlijke lichamen (gemeenten) boven een relatie met de voornamelijk bedrijfsmatig georganiseerde waterleidingmaatschappijen.

De keuze omtrent een intermediair voor de heffing is zeker eerder aan de orde dan de consequenties van eventuele verdergaande relaties met de waterleidingmaatschappijen. Intussen bestaat de verontreinigingsheffing nog zoals deze in en krachtens de W.V.O. is geregeld. Over de daarop van toepassing zijnde belastingwetgeving handelt hoofdstuk IV.

1. Ontleend aan begrotingsstukken 1975, Verenigde Vergadering van Rijnland, zitting 27-11-'74.
2. Waterschapsbelangen 1975, blz. 111.
3. Wijziging Uitvoeringsbesluit verontreiniging Rijkswateren, Stb. no. 751 van 24-12-'74.
4. Antwoord op vragen van de heer Baas met betrekking tot de verontreinigingsheffing Rijkswateren, Eerste Kamer zitting 1974-1975, no. 41, blz. 63/66. Zie ook I.M.P., sub 2.6.2 en 8.2.1.
5. Besluit van 23 november 1973, gepubliceerd in de Ned.Stcrt. van 4 december 1973, no. 235.
6. Jhr. dr. J.J. Quarles van Ufford, De industrie en het afvalwaterzuiveringsbeleid, circ. no. 124/1972, Vereniging Krachtwerktuigen, Amersfoort. Idem b.v. jaarverslag 1972 afdeling Industriewater van Krachtwerktuigen. Afvalwater in de zuivelindustrie, rapport werkgroep afvalwater, Kon. Nederl. Zuivelbond FNZ 1973. De heffing als instrument in de milieuwetgeving, Verbond van Nederlandse Ondernemingen, tweede druk, 1974.
7. Memorie van Antwoord, W.V.O., Tweede Kamer, oktober 1967.
8. Verkenning inzake de wenselijkheid en de mogelijkheden van de egalisatie van waterkwaliteitsheffingen, Uitgave Unie van Waterschappen 1974.
9. Ir. C. Koorenneef, Wetgeving bestrijding waterverontreiniging, Breda 20-11-74, Symposium Kon. Vlaamse Ingenieursvereniging en Ned. Vereniging voor Afvalwater.
10. I.M.P., sub 8.2.1.
11. W.V.O., mondelinge behandeling E.K. 11-11-'69, blz. 76/77.
12. Zie noot 13 hfdst. II.
13. Zie sub II.9.
14. Zie drs. J.F. Noorthoorn van der Kruyff, Hoeveel inwonerequivalenten zijn er nu eigenlijk? Waterschapsbelangen 1973, blz. 165, en de in dit artikel opgenomen *laagste* berekening in 1970, het jaar van inwerkingtreding van de W.V.O., ontleend aan: ir. A.C.J. Koot, Het kostelijke Nederlandse afvalwater, H_2O, 1972, blz. 268: Bevolking: 13.1 miljoen i.e., industrie en bedrijven: 11 miljoen i.e.; daarnaast nog de meestal afzonderlijk gehouden veenkoloniale bedrijven Groningen: 15 miljoen i.e., bio-industrie: 1.5 miljoen i.e.
15. Info bulletin Unie van Waterschappen, Afd. Kwaliteitsbeheer, no. 3 d.d. 25-4-'75.
16. I.M.P. 8.3.
17. Zie noot 8, Verkenning, conclusies en aanbevelingen 5 en 6. In zijn overigens kritisch gestemde voordracht "De vervuiler betaalt. Gevolgen van de afvalwaterheffingen voor de industrie" voor het I.U.A. colloqium Utrecht 6-5-'75 acht Jhr. dr. J.J. Quarles van Ufford verschillen van 20% in de heffing nog acceptabel en pleit hij voor "aftopping" van de hoogste tarieven ten laste van de algemene middelen i.p.v. egalisatie door middeling.
18. Studiecommissie Waterschappen, Het Waterschap en zijn toekomst, Staatsuitgeverij 1974, hfdst. 6, taken van de hoofdwaterschappen. In deze zin ook Minister Drees op 19-11-'71 te Leiden ter gelegenheid van de ingebruikstelling van Rijnlands gerestaureerde gemeenlandshuis: drie zuiveringslichamen per provincie, H_2O 1971, blz. 572. Voorts J.C. Plas, Kanttekeningen bij de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Voordracht Breda 20-11-'74, Kon. Vlaamse Ingenieursvereniging en Nederlandse Vereniging voor Afvalwater. Ook – zij het met andere invalshoek en met voorbehoud t.o.v. verdere bestuurlijke ontwikkelingen – drs. S.O. van Poelje, Wijziging van het waterschapsbestel als vraagstuk van bestuurlijke organisatie, Waterschapsbelangen 1974, blz. 364. Voor opdracht kwaliteitsbeheer aan de provincies, zie Rapport Groningen, Partij v.d. Arbeid. Nuchter commentaar daarop: J.M. de Graaff, Waterschapsbelangen 1974, blz. 449.
19. Zie sub IV.2, noot 13.

20. Getracht is een samenvatting te geven van de in diverse media geuite bezwaren tegen de heffing als belasting, met uitschakeling van uitingen van al of niet oprecht politiek onbehagen over de structuur van de samenleving in zijn geheel. Een reële benadering geeft ten deze het rapport van het gewest Groningen van de Partij van de Arbeid, 1974.
21. Memorie van Toelichting ontwerp wijziging Waterleidingwet, T.K. zitting 1970/'71, 11252, blz. 9.
    Over de uiteenlopende lasten voor watergebruik: Consumentengids, mei 1975, blz. 200 e.v., welk stuk tijdens de behandeling van genoemd wetsontwerp in de Tweede Kamer meermalen aan de orde kwam, Handelingen T.K. 1974/'75 blz. 4135/46 en 4219/34.
22. Mr. H.J. Hofstra, Inleiding, § 7.1.
23. Zie omtrent het rechtstreeks (actief) kiesrecht van de huishoudelijke vervuilers het rapport van de Studiecommissie Waterschappen, 8.2.
24. In het bijzonder dr. C. Goedhard, Hoofdlijnen van de leer der openbare financiën, Leiden 1968, blz. 100-292; mr. H.J. Hofstra, Inleiding tot het Nederlands Belastingrecht, Deventer 1974, blz. 62-74. Zie ook meer speciaal drs. A. Nentjens, De heffing in het milieubeleid, Intermediair, 28-3-'75. Voorts het reeds genoemde rapport van de Partij van de Arbeid, gewest Groningen, dat het betreffende argument van de dubbele consumentenbelasting eveneens afwijst.
25. Ref. sub 45 van het rapport; genoemd worden drie (gezins)categorieën: 1.5, 3.0 of 4.5 i.e. per huishouden, met als variant maximaal 3.5 i.e. en op aangifte verlaging van de aanslag naar 1 of 2 i.e.
26. Mr. P. de Haan, Coördinatie van de administratieve wetgeving inzake onroerend goed, Preadvies N.J.V. 1973, blz. 113, 115.
27. H.R. 26-5-'72, N.J. 1972 no. 340.
28. Rapport Studiecommissie waterschappen sub 6.1, 6.2 en bijlage 7.
29. Coördinatiecommissie Uitvoering Wet verontreiniging oppervlaktewateren, ingesteld door de Minister van Verkeer en Waterstaat, Stcrt. 21-9-'73.
30. Prov. verordening Noord-Holland; Prov. verordening Rijnland.
31. I.M.P. 3.3.6.
32. Quarles van Ufford, in zijn eerder vermelde voordracht (III.5 noot 17) laat niet na hierop te wijzen.
33. Ref.art. 18.2 W.V.O. en de oorspronkelijke tekst van art. 17.2 (oud). Voor het geheel van de in dit verband belangrijke parlementaire geschiedenis zij kortheidshalve verwezen naar de volgende stukken: Verslag mondeling overleg T.K. vraag 49, blz. 14/15; het amendement Van Rossum nos. 27, 34, 39 en 44; het amendement van Koevorden no. 25; Behandeling T.K. blz. 2460/62, 2537/39, 2584; E.K. voorlopig verslag blz. 4/5; E.K. M.v.A. blz. 9/11; E.K. blz. 61, 63, 75.
34. Zie III noot 21.
35. Zie voor deze problematiek b.v. ir. G. Wijnstra, Eenheid in waterbeheer, Waterschapsbelangen 1973, blz. 412; mr. P.J. de Loor, Waterschappen nu en straks? Waterschapsbelangen 1974, blz. 27. Ook – overigens slechts zijdelings dit probleem rakende – de nota van G.S. van Gelderland inzake integratie van waterbeheer, Waterschapsbelangen 1974, blz. 75, met commentaar van het w.s. De Berkel, Waterschapsbelangen 1974, blz. 90, en mr. A.P. v.d. Berge in Waterschapsbelangen 1974, blz. 207.

HOOFDSTUK IV

Heffing en invordering van de verontreinigingsheffing oppervlaktewateren

Belasting of retributie

IV.1 In het hiervoorgaande onder I.7 werd voor de milieuheffingen in het algemeen uitgegaan van een ruime begripsbepaling. zowel omvattende belastingen als retributies. Als hoedanig moeten nu de heffingen krachtens de W.V.O. worden beschouwd?
Volgens de wetgever[1] draagt deze heffing "het karakter van een retributie terzake van het direct of indirect lozen van riool- of afvalwater in enig oppervlaktewater".
In zijn noot onder het arrest van de Hoge Raad[2] inzake de onderlinge interpretatie van de artikelen 12 en 14 van het Uitvoeringsbesluit verontreiniging Rijkswateren verwijst *Hofstra,* de nadruk leggende op het belang van dit eerste arrest over de nieuwe figuur van de milieuheffing, naar deze kwalificatie van de heffing uit de Memorie van Toelichting en vermeldt hij, naar het voorkomt zonder twijfel of tegenspraak, dat de heffing als retributie het karakter van belasting zou missen. Door de toepasselijkheid van de algemene belastingwetgeving kan echter, aldus H., jurisprudentie ontstaan, die ook voor de belastingwetgeving van belang is.

Dit toegeschreven retributiekarakter van de heffing verdient m.i. nadere aandacht. *Hofstra's* definitie[3] van retributies luidt "betalingen, die door de overheid krachtens algemene regelen worden gevorderd terzake van een concrete door de overheid als zodanig individueel bewezen dienst", waarbij hij in het vervolg van zijn beschouwing de nadruk legt op het prijskarakter van de retributie en – in het onderscheid met de bestemmingsbelasting – op de "overheidsprestatie, die speciaal op de schuldenaar" (van de retributie) is gericht.
In dezelfde zin *Goedhart*[4], die met instemming de omschrijving van *Feldmann*[5] aanhaalt, waarin de retributies in verband worden gebracht met overheidsprestaties "op verzoek en ten behoeve van" particuliere huishoudingen verricht. *Goedhart* voegt hier aan toe, als verschil ten opzichte van het zakelijk karakter van de "bijdragen"[6], dat de retributies persoonlijke heffingen zijn. *Crijns* ziet in de retributie de tegenprestatie naar aanleiding van de overheidsprestatie, waarvan de particuliere huishouding "individueel, direct en

zichtbaar op een bijzondere wijze" profiteert.[7] De *Commissie Houwing*[8] draagt tenslotte nog een kenmerk in het individuele karakter van de retributie bij door te stellen, dat de betreffende overheidsdienst (waarvoor de retributie verschuldigd is) veelal alléén wordt bewezen "indien de belanghebbende onmiddellijk daarvoor betaalt".
In het midden gelaten de discussie of in het begrip retributie ook een equivalentie tussen overheids- en tegenprestatie in de vorm van vergoeding, prijs of ruil tot uiting moet komen of dat men veiliger doet de relatie met "naar aanleiding van" of "in verband met" uit te drukken[9], dient zich wel de vraag aan welke *individuele* dienst het nu is, die de overheid – hetzij Rijk, provincie of zuiverings (water)schap – verleent als prestatie, waarvoor de heffingsplichtigen, industrieën, bedrijven dan wel de huishoudelijk vervuilende burgers, als contraprestatie de retributie in de vorm van de W.V.O.-heffing – eventueel zelfs onmiddellijk – verschuldigd zijn.

Een individuele overheidsdienst of -prestatie als reden tot heffing van de retributie vinden we in de geciteerde bewoordingen van de Memorie van Toelichting nauwelijks, evenmin in de tekst van artikel 17, eerste lid, W.V.O.: "heffingen . . ., waaraan kunnen worden onderworpen degenen die stoffen . . . direct of indirect brengen in oppervlaktewateren". Toch ligt hier – in de motivering van de heffing – de kern van het principe "de vervuiler betaalt". De wetgever zou deze kern wel duidelijker in het licht hebben mogen brengen. Met verwijzing naar de in I.5 vermelde benaderingen van het principe uit dè litteratuur zou de door de wetgever gegeven benadering m.i. verder uitgebouwd kunnen worden in deze zin, dat het gaat om – onder bepaalde voorwaarden en omstandigheden – mógen lozen, toegelaten worden tot het benutten van of in feite (mede)plegen van een aanslag op het collectieve goed, dat oppervlaktewater is.

De vergunning

IV.2 Wanneer wij spreken van onder bepaalde voorwaarden en omstandigheden mogen en toelaten, ligt voor de hand de gedachte aan een vergunning, een beschikking van de overheid tot het verlenen daarvan, en dan zijn we, zoal niet in de kern van het heffingsprincipe, toch wel in de kern van de wet, die immers in artikel 1 het – direct in oppervlaktewater – lozen *zonder vergunning* verbiedt. Ook hier zien we weer, dat de fysieke regulering, de vergunning én zijn daaraan verbonden voorwaarden[10], in principe het primaire instrument van de wet is, de heffing in principe het secundaire. Veronderstelt de heffing een individuele vergunning? Het retributiekarakter van de heffing zou dan te verdedigen zijn. Het vermeend individuele en kwasi-facultatieve van het woord "kunnen" in artikel 17, lid 1, van de wet is daartoe niet voldoende.[11]

Nu is in het oorspronkelijk wetsontwerp, nl. in artikel 16 (thans artikel 17) het vergunningselement wel aanwezig geweest. Het betreffende deel van dit

artikel luidde: "heffingen . . ., waaraan kunnen worden onderworpen degenen aan wie een vergunning is verleend als bedoeld in artikel 1, eerste lid . . ." Men kan veilig aannemen, dat op deze redactie ook het karakter van retributie in de toelichting is meegegeven. In II.8 wees ik er op, dat wijziging van artikel 16, tweede lid, nodig werd geacht om de beheerder in staat te stellen, althans ieder misverstand uit te sluiten dat de beheerder in staat was om in plaats van van de gemeenten – het oorspronkelijk uitgangspunt – rechtstreeks van de op de gemeentelijke riolering aangesloten bedrijven te heffen. De toelichting van de regering voegde hieraan toe, dat, om het beoogde doel volledig te bereiken bovendien nog een wijziging nodig zou zijn van artikel 16, eerste lid, omdat de huidige redactie het niet mogelijk maakt voor rechtstreekse lozingen van gemeentelijke rioleringen in oppervlaktewateren anderen dan de gemeente als houder van de lozingsvergunning aan te slaan.[12] Met deze wijziging is vrijwel geruisloos het beschikken over een lozingsvergunning als oorzaak voor de zgn. retributie vervangen door het direct of indirect lozen als belastbaar feit.

Voorts moet er op gewezen worden dat ingevolge artikel 1, lid 2, W.V.O. het verbod zonder vergunning te lozen niet geldt voor lozingen met behulp van een werk dat op een ander werk is aangesloten, m.a.w. de op de gemeentelijke rioleringen aangeslotenen hebben geen formele vergunning bij of krachtens de wet nodig, mits de in artikel 1, lid 2, van de wet bedoelde "voorschriften", door de beheerder van het uiteindelijke lozingswerk gegeven, door de gemeente worden nageleefd.[13] Deze op de (gemeentelijke) rioleringen aangeslotenen vormen het grootste bestanddeel van de door de beheerders aangeslagen heffingsplichtigen. Een vergunning van de beheerder ligt aan deze heffingen niet ten grondslag.[14]
Ook in dit kader moet betreurd worden, dat het logisch verband: beheerder heft van gemeente wegens aan gemeente verleende lozings- of aansluitvergunning en gemeente heft van op riolering aangeslotenen – althans voor wat betreft de heffing van woningen – in het huidige heffingensysteem van de beheerders is losgelaten. In beide genoemde op elkaar aansluitende heffingsfiguren zou dan op grond van een verleende vergunning inderdaad van een retributie sprake zijn, voor het rechtstreeks heffen door de beheerder van de op de riolering aangesloten bedrijven zou overigens een nadere constructie nodig zijn.

Het is echter op grond van het bovenstaande reeds uiterst dubieus of voor het thans door de beheerders gevoerde heffingensysteem – voorzover het gaat om op de riolering aangeslotenen of indirecte lozers – het retributiekarakter kan worden verdedigd. Ook om andere reden is dit retributiekarakter voor discussie vatbaar.

Bestemmingsbelasting

IV.3 De heffingsplicht moge zijn opgehangen aan de feitelijke lozing al of niet met vergunning, men betaalt de heffing voor de feitelijke zuivering. In artikel 17, eerste lid, W.V.O. wordt bepaald, dat de heffing bestemd is "ter

bestrijding van de kosten van maatregelen tot het tegengaan en het voorkomen van verontreiniging van oppervlaktewateren". Derhalve en de samenhang tussen actief en passief kwaliteitsbeheer van oppervlaktewater brengt dat mee: men mag lozen, omdat er gezuiverd wordt, of: men loost, dus moet er gezuiverd worden. De vervuiler betaalt zijn heffing voor de zuivering. Doch deze zuiveringsmaatregelen, hetzij het passieve kwaliteitsbeheer hetzij de zuiveringsmaatregelen in engere zin, die veelal geschieden in de vorm van regionale installaties gevoed door een stelsel van afvalwatertransportleidingen afkomstig uit meerdere gemeenten, kunnen nu juist niet beschouwd worden als een op de individuele heffingsplichtige gerichte overheidsprestatie, waarvoor – naar de hierboven weergegeven kenmerken – een retributie verschuldigd zou zijn. De zuiveringsmaatregelen zijn te beschouwen als een *collectieve overheidsprestatie,* te rekenen tot de *collectieve goederenvoorziening.*[15]

Nu behoeft niet iedere collectieve goederen- of dienstenvoorziening uit de algemene middelen of uit algemene belastingheffing gefinancierd te worden. Zeker wanneer zoals bij de zuiveringsmaatregelen de voorziening een programmatisch karakter heeft en zowel prioriteit als continuïteit van de financiering verzekerd dient te zijn, verdient een bijzondere belasting overweging. De onderhavige verontreinigingsheffing is dan echter te beschouwen als een *bestemmingsbelasting* in de zin van een omslag van de kosten van een overheidsvoorziening ten laste van de leden van de groep, die geacht kan worden – of die verondersteld wordt – bijzonder belang bij de betreffende overheidsvoorziening te hebben. *Hofstra*[16] spreekt van een "echte" bestemmingsbelasting, wanneer individuele toerekening niet mogelijk of wenselijk wordt geacht en wanneer de kosten van de desbetreffende overheidsvoorziening derhalve geheel of ten dele naar algemene maatstaven, en zonder rekening te houden met het individuele extra voordeel – wellicht is het ruimere begrip "belang" beter op zijn plaats – worden omgeslagen. Voor de forfaitaire heffing ten laste van de huishoudelijke vervuiling door de burger is deze kwalificatie van een bestemmingsbelasting in ieder geval meer op zijn plaats dan die van een retributie. De vervuiling is noodzakelijk en onvermijdelijk en onafhankelijk van de wil van de vervuiler om van de betreffende overheidsdienst al of niet gebruik te maken. De collectiviteit van de huishoudelijk vervuilende burgers, zij het bepaald in de hoofdbewoners van woningen, is zelfs zo groot, dat de "groep" dicht de gehele bevolking benadert.

Voor de industrie kan men – overigens onverminderd het sub IV.2 ontwikkelde bezwaar van het veelal ontbreken van een door de heffende beheerder verleende vergunning – uit een oogpunt van dienstverlening door de overheid wel enig retributief karakter onderkennen. Doch zelfs de zeer ruime opvatting van het begrip retributie van Pierson[17] "iedere rechtstreekse bezoldiging van staats- of gemeentediensten" lijkt niet voldoende, omdat de heffing van een industriële onderneming niet *rechtstreeks* betrekking heeft op een naar rato verrichte zuiveringsdienst. Wel is er meer individueel bepaald profijt en de mogelijkheid door eigen maatregelen in mindere mate van de overheidsdienst ge-

bruik te maken. Als beginsel van heffingspolitiek[18] kan dan het profijtbeginsel met een retributie voorkeur verdienen boven belastingheffing. Anders dan *Goedhart*, die het profijtbeginsel principieel onverenigbaar acht met de collectieve goederenvoorziening, meen ik dat de waterzuivering als collectieve goederenvoorziening door beide heffingsmiddelen kan worden gefinancierd, althans gefinancierd wordt. Voor de burger heeft de heffing het karakter van een bestemmingsbelasting, voor de industrie kan van beide vormen worden gesproken.

Het voorrecht van de fiscus

IV.4 Men kan zich afvragen, welke betekenis een theoretische beschouwing over de aard van de heffing krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in het licht van het verschil tussen belasting en retributie heeft.
Dit verschil zou meer van economische dan van juridische aard zijn, als verschil in laatstgenoemd opzicht al zou bestaan.[19] Van belang is toch het geschreven recht, m.n. hetgeen omtrent de onderhavige heffingen zelf – belastingen of retributies – is bepaald.
Niettemin leiden verschillen in opvattingen omtrent belasting of retributie tot beschouwingen, die op hun beurt tot bepalingen van geschreven recht kunnen leiden.

Als voorbeeld daarvan zij gewezen op het Rapport van de *Commissie bevoorrechting van vorderingen* (Commissie-Houwing) dat de lappendeken van de huidige wettelijke regelingen op het gebied van de voorrechten op vorderingen tot ordelijke figuren herschikt. De commissie stelt in het algemeen voor een vrij groot aantal voorrechten, die in het huidig maatschappelijk bestel een onvoldoende gerechtvaardigd belang ten opzichte van het beginsel van de gelijkheid van alle schuldeisers hebben, af te schaffen.

Daartegenover zouden er volgens voorstellen van de commissie enkele voorrechten bijkomen, waaronder de provinciale en gemeentelijke belastingen, die thans – behoudens enkele uitzonderingen[20] – geen preferentie genieten doch naar het oordeel van de commissie gerangschikt zouden moeten worden op dezelfde hoogte als de algemene Rijksbelastingen.[21] Het zou nl. van "zeer toevallige factoren" afhangen of een belasting van Rijks- provincie- of gemeentewege wordt geheven. Dan is er naar het oordeel van de commissie geen duidelijke reden om de laatstgenoemde twee soorten belastingen anders te behandelen dan de eerste. De doorzichtigheid van het invorderingssysteem zou door het opheffen van dit onderscheid in bevoorrechting ook bevorderd worden.[22]
Met dit voorstel, dat een in oude historie ontsproten lijn doortrekt[23], kan worden ingestemd, ook voor wat betreft de beperking die de commissie er aan toevoegt voor wat betreft provinciale en gemeentelijke heffingen, die eigenlijk het karakter van *retributies* hebben, hoewel deze "rechten" ingevolge de artikelen 148 van de Provinciewet en 277 van de Gemeentewet voor resp. provinciale en gemeentelijke *belastingen* worden gehouden.

De aard van de retributie – overeenkomstig de hierboven sub IV.1 gegeven nadere uiteenzetting over de retributie in eigenlijke zin – levert voor een fiscaal voorrecht geen rechtsgrond.
Doch juist in het licht van het bovenstaande, waarin getracht werd uiteen te zetten dat de heffing krachtens de W.V.O. eerder als een bestemmingsbelasting dan als retributie verdient te worden aangemerkt, kunnen wij er minder gelukkig mee zijn, dat naar het oordeel van de Commissie-Houwing de milieuheffingen niet voor voorrecht in aanmerking moeten komen c.q. ten deze bestaande voorrechten zouden moeten worden afgeschaft. Wij moeten constateren, dat de minder juiste en door wijziging van het ontwerp-W.V.O. achterhaalde kwalificatie van de W.V.O.-heffing als retributie hier parten speelt.
Als argumenten voor het uitsluiten van de heffingen van de bevoorrechting – de commissie noemt met name de heffingen krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet inzake de luchtverontreiniging – vermeldt de commissie in het bijzonder t.a.v. de heffing in het kader van de W.V.O.:

a. in het algemeen het retributiekarakter van de heffing, waarbij het vergunningselement van artikel 16, eerste lid, W.V.O. (oorspronkelijk ontwerp) nadruk krijgt;
b. het voor het wel aanvaarden van fiscale voorrechten gehanteerde "soepelheidsargument", dat de meerderheid van de commissie het belangrijkste argument acht ten gunste van fiscaal privilege, zou voor deze heffingen veel minder zwaar wegen;[24]
c. (minder een argument dan het verlangen om het "grillige beeld"[25] van verschillende privileges voor overigens gelijksoortige heffingen uit te wissen) De commissie komt nl. tot de conclusie, dat voor de W.V.O.-heffing door het *Rijk* krachtens artikel 20 W.V.O. jo artikel 19 Uitvoeringsbesluit verontreiniging Rijkswateren jo artikel 12 Invorderingswet 1845 het *algemeen fiscaal privilege* geldt, voor heffingen door *provincie* en *gemeente* geen *privilege* en voor heffingen door *(zuiverings)waterschappen* krachtens artikel 21 W.V.O. jo artikel 25 Bevoegdhedenwet het *hoge privilege,* gerangschikt boven hypotheek en onmiddellijk na de grondbelasting.

Ad a
Wanneer de W.V.O.-heffing alsnog beschouwd zou worden als een bestemmingsbelasting, dienende ter financiering van een collectieve goederen- of dienstenvoorziening, komt het individuele retributiekarakter daaraan te ontvallen. Dat ook voor door het Rijk te vorderen retributies nimmer een voorrecht heeft bestaan, aldus een door de commissie toegevoegd argument, is dan niet meer relevant.

Ad b
Het soepelheidsargument houdt in, dat van de fiscus grotere lankmoedigheid wordt verwacht dan van andere crediteuren; het privilege van de fiscus stelt deze in staat om bij de tijdsbepaling van de aanslagregeling en bij de invordering een soepele houding in te nemen.

Dit argument zou t.a.v. de milieuheffing minder zwaar wegen, omdat de overheid op dit gebied juist weinig reden heeft om soepel te zijn en eerder een strak beleid op zijn plaats zou zijn teneinde aktiviteiten van vervuilers af te remmen en zich te verzekeren van de middelen tot bestrijding van de vervuiling. Met name worden daarbij de exploitatiekosten van zuiveringsinstallaties genoemd. Hoe voor bepaalde milieu-opvattingen aanvechtbaar een uitspraak als de volgende ook moge voorkomen, de ervaring heeft geleerd dat wel degelijk – en zulks zeker in de aanloopjaren van de W.V.O. – een met begrip en soepelheid gevoerd heffings- en invorderingsbeleid in bepaalde omstandigheden reëel en redelijk is. Ook hier en mogelijk zelfs in versterkte mate geldt dat tegenover de mogelijkheid van soepelheid en overleg de mogelijkheid van het fiscale voorrecht behoort te staan. Met name in het licht van de huidige positieve en negatieve belangstelling die de milieuheffing geniet, verdient het uit beleidsoverwegingen stellig de voorkeur dat een milieuheffing *door middel van een tenminste algemeen fiscaal privilege* zo mogelijk maximaal tot gelding komt. Daar zou meer reden voor zijn dan voor het toekennen van voorrecht aan b.v. toeristen- en hondenbelasting die in het kader van de gemeentelijke belastingen volgens het voorstel van de commissie tot hogere rang verheven moeten worden.

Ad c

Het beeld is m.i. wat minder grillig dan de commissie voorstelt. Met de plaatsing in het schema van de Rijksheffing, de provinciale heffing en een eventueel gemeentelijke heffing kan worden ingestemd. Ten aanzien van de waterschaps-verontreinigingsheffing moet van een misverstand sprake zijn. De door de commissie in het vooruitzicht gestelde tuimeling van het hoge privilege direct na de grondbelasting naar het ongepriviligieerd zijn is niet zo hevig, omdat op de verontreinigingsheffing krachtens de W.V.O. *niet* het hoge voorrecht van artikel 25 Bevoegdhedenwet van toepassing kan zijn, zijnde dit voorrecht gereserveerd voor de gewone waterschapsomslagen en andere lasten en kosten terzake van onroerend goed en ook beperkt tot die zodanige eigendommen of daarop gevestigde zakelijke rechten, waarvoor de aanslag geldt of de kosten gemaakt zijn.

Het voorrecht van artikel 25 gold wel de verontreinigingsheffing "oude stijl" krachtens regelingen in waterschapsreglementen, daterende van vóór de definitieve inwerkingtreding per 1 december 1974 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Bedoelde regelingen hadden als belastingobject het onroerend goed vanwaar op oppervlaktewater werd geloosd. De heffing was als zodanig een zakelijke last[26] en genoot – in het midden gelaten of dit nu terecht was of niet – het in het algemeen aan de eigenlijke waterschapslasten wegens hun strekking tot behoud van de zaak[27] verbonden voorrecht.

De heffing krachtens de W.V.O. is een persoonlijke heffing, waaraan onderworpen zijn degenen die afvalstoffen direct of indirect in oppervlaktewateren brengen. De relatie tot het onroerend goed is verbroken, behoudens het vereiste van gebruik van een woning voor de heffing van huishoudelijke vervui-

ling afkomstig van woningen, doch deze woning kan dan niet beschouwd worden als een eigendom, als bedoeld in artikel 25 Bevoegdhedenwet.

Als conclusie kan gesteld worden, dat voor de heffing krachtens de W.V.O. geen der heffende instanties, andere dan het Rijk, in zijn verhaalsmogelijkheid tot bepaalde goederen is beperkt doch ook niet t.a.v. bepaalde goederen is bevoorrecht en artikel 1177 B.W. van toepassing is. Bij de momenteel in voorbereiding zijnde herziening van de Bevoegdhedenwet ware – anders dan door de Commissie-Houwing voorgesteld, doch wel in haar voetspoor tot doorzichtiger maken van het invorderingssysteem – mét het Rijk ook de andere heffende instanties over het algemeen fiscaal voorrecht te doen beschikken. Het belang van de heffing leent zich daartoe, het retributiekarakter van de heffing is vermeend, zodat er geen reden is de verhaalsmogelijkheden voor de heffing bij die van andere belastingen achter te stellen.

Overige rechtsmiddelen voor het Rijk en de beheerders

IV.5 Artikel 20 W.V.O. verklaart voor de heffing en invordering van de Rijksheffing de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (A.W.R.)[28], de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken[29], de Invorderingswet 1845[30] en de Kostenwet invordering Rijksbelastingen[31] van overeenkomstige toepassing. Het Uitvoeringsbesluit verontreiniging Rijkswateren (art. 18 t/m 24) geeft terzake nadere regels, b.v. de instelling van het Bureau verontreinigingsheffing Rijkswateren onder het gezag van de Directeur-Generaal van de Rijkswaterstaat; het met overeenkomstige toepassing van de A.W.R. gelijk stellen van de heffing met een Rijksbelasting; idem voor de invordering met overeenkomstige toepassing van de Invorderingswet als ware de heffing een directe Rijksbelasting, een andere dan de grondbelasting; het regelen van bevoegdheden en verplichtingen van functionarissen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat overeenkomstig die van functionarissen van het Ministerie van Financiën (art. 19, lid 2); de regeling van de heffing bij wege van aanslag e.a. bepalingen.
Krachtens deze bepalingen is de Rijksheffing opgenomen in het samenhangend geheel van de algemene belastingwetgeving.

Voor de beheerders of de met de heffing belaste lagere publiekrechtelijke lichamen bepaalt artikel 21 W.V.O. dat bij de heffing en invordering door een provincie, een waterschap (i.c. mede een zuiverings (water)schap) of een gemeente de bepalingen van onderscheidenlijk de Provinciewet, de Bevoegdhedenwet en de Gemeentewet van toepassing zijn.
Ingevolge de artikelen 148, 152a, b en c en 155 Provinciewet en de artikelen 277 en 281 Gemeentewet betekent dit voor provincies en c.q. gemeenten dat de door deze lichamen opgelegde verontreinigingsheffingen eveneens in het stelsel van de algemene belastingwetgeving zijn opgenomen.

Voor waterschappen, die overigens logisch en consequent voor wat betreft heffing en invordering, voorzover de W.V.O. zelf of de krachtens deze gegeven provinciale verordeningen of waterschapsheffingsverordeningen geen nadere regelen geven, worden verwezen naar hun eigen Bevoegdhedenwet, gelden krachtens laatstgenoemde wet op enkele punten van de algemene belastingwetgeving afwijkende regels, die zowel deze beheerders als de door hen te benaderen heffingsplichtigen in een minder gunstige positie plaatsen.[32]

Dat de Bevoegdhedenwet een minder toereikend instrumentarium biedt dan waarover andere overheden in het kader van de eenheid van belastingwetgeving kunnen beschikken, blijkt samengevat in de volgende punten.

- Het reeds genoemde voorrecht op en tevens de beperking tot *verhaal op onroerend goed* (artikelen 25 en 23 Bev.w.) voldoet ook voor de traditionele waterschapsomslagen niet meer. Executie van onroerend goed voor relatief kleine bedragen is omslachtig, kostbaar en kwetsbaar. Hetzelfde geldt in principe – als het gaat om de verontreinigingsheffing – voor beslag op roerend goed.

- De doelmatiger verhaalsmogelijkheid van *vereenvoudigd derdenbeslag* (artikel 22 a Bev.w.) ligt nog achter bij en moet trouwens wijken voor de vordering van de ontvanger van 's Rijksbelastingen als bedoeld in de artikelen 7 en 7 bis van de Invorderingswet en voor dienovereenkomstige belastingvorderingen van provincies en gemeenten. Dit vereenvoudigd derdenbeslag is tot nu toe het voor de hand liggend middel tot invordering van de in artikel 3 sub a Bev.w. bedoelde "andere belastingen" van het waterschap, waaronder begrepen de heffingen krachtens de W.V.O. (Door het in artikel 21, lid 2, van de W.V.O. van toepassing verklaren van de Bevoegdhedenwet op de heffing en invordering worden de door de wetgever als "retributies" aangemerkte heffingen onder deze "belastingen" gerangschikt.)

- De zgn. *waterschapsdeurwaarder,* bedoeld in artikel 11 a Bev.w., heeft in zoverre onvolledige bevoegdheden dat hij wel dwangbevelen kan betekenen doch deze niet kan ten uitvoer leggen. Voor dit laatste moet de hulp van een gerechtsdeurwaarder worden ingeroepen. De wetgever, die in 1958 de waterschapsdeurwaarder invoerde doch tevens meende dat kleinere waterschappen voor een volledig bevoegde deurwaarder niet voldoende deskundig personeel hadden, hield deze functionaris kort. Intussen is de waterschapsconcentratie verder voortgeschreden en zeker de zuiverings(water)schappen zijn van zodanige omvang dat, evenals dat met behulp van Rijksprovinciale en gemeentelijke deurwaarder mogelijk is[33], ook voor de waterschappen invordering in eigen beheer – waardoor stagnatie tussen dwangbevel en executie zoveel mogelijk wordt vermeden – mogelijk moet zijn.

Deze vnml. aan de zijde van de waterschappen en hun belastingheffende functie gelegen argumenten – waarbij het kostenaspect van de bijzondere regelin-

gen in de Bevoegdhedenwet aan de zijde van de belastingplichtige deze argumenten versterkt – bepleiten m.i. een spoedige herziening van de Bevoegdhedenwet in de richting van aanpassing van de regelingen omtrent heffing en invordering van waterschapsbelastingen aan de algemene belastingwetgeving.

Administratieve boeten

Met betrekking tot de wat geïsoleerde positie van de zuiverings(water)schappen ten aanzien van heffing en invordering van de verontreinigingsheffing en de verschillen in rechtsmiddelen tussen de Bevoegdhedenwet enerzijds en de algemene belastingwetgeving anderzijds verdienen ook administratieve boeten of sancties aandacht.
In het model heffingsverordening verontreiniging oppervlaktewateren van de Unie van Waterschappen, naar welk voorbeeld heffingsverordeningen van zuiverings(water)schappen zijn vastgesteld en ook de ingevolge artikel 22 W.V.O. vereiste goedkeuring van de Kroon hebben verkregen, zijn de volgende sancties opgenomen. In artikel 15, lid 3 de verhoging van de aanslag met ten hoogste 20%, indien aan de verplichting tot aangifte na aanmaning niet wordt voldaan; in artikel 15, lid 4, indien blijkt dat door de heffingsplichtige een onjuiste opgave is gedaan en door het dagelijks bestuur de aanslag op basis van geschatte gegevens is vastgesteld, een verhoging met ten hoogste 40% van het verschil tussen deze aanslag en de aanslag die zou zijn opgelegd op basis van de verstrekte gegevens; in artikel 25, lid 4, de verhoging met ten hoogste 100% van de in een navorderingsaanslag begrepen heffing, behoudens voorzover het niet aan opzet of grove schuld van de heffingsplichtige is te wijten dat te weinig is geheven.
Ingevolge artikel 27 van het model kan door het dagelijks bestuur (van het zuiverings(water)schap) van de in een aanslag of navorderingsaanslag begrepen verhoging gehele of gedeeltelijke kwijtschelding worden verleend.
Als rechtsmiddel tegen de aanslag, waaronder begrepen moet worden geacht een navorderingsaanslag of een verhoging, is voor de heffingsplichtige – verwezen zij naar het sub IV.6 nog ter sprake komende artikel 5, lid 3, Bevoegdhedenwet – voorhanden, althans behoort voorhanden te zijn,[34] een bezwaar- en beroepsregeling, die via bezwaarschrift heroverweging door het dagelijks bestuur mogelijk maakt en vervolgens beroep op Gedeputeerde Staten en daarna op de Kroon mogelijk maakt. Hiermee wordt de vérgaande rechtsbescherming van vol beroep in de vorm van rechtsmatigheids- en beleidstoetsing geboden, i.c. meer dan de belastingrechtspraak in het kader van de algemene belastingwetgeving tegen een uitspraak van de inspecteur biedt. Ook nog meer dan de marginale rechtmatigheidstoetsing van artikel 27 A.W.R. op de aldaar genoemde besluiten van de inspecteur.[35]

Bij de totstandkoming van waterschapsheffingsverordeningen krachtens de W.V.O. rees overigens wel de vraag of genoemde verhogingsbepalingen naar

analogie van de A.W.R. in deze heffingsverordeningen konden worden opgenomen. Bij een uiterst enge interpretatie van artikel 21, lid 2, W.V.O. zou voor heffingen door waterschappen uitsluitend de Bevoegdhedenwet van toepassing kunnen zijn. Een zo enge interpretatie is praktisch niet mogelijk. Waar voor een aantal van de onderhavige heffing onmisbare begrippen als aangifte, aanslag, voorlopige aanslag en navordering de Bevoegdhedenwet geen of onvoldoende regeling biedt, moesten wel bepalingen aan de algemene belastingwetgeving ontleend kunnen worden, uiteraard voorzover deze niet met de Bevoegdhedenwet in strijd waren.
De bevoegdheid c.q. de verplichting als bedoeld in artikel 22, lid 2, W.V.O. tot het stellen van "nadere regelen" bij verordening van de betreffende openbare lichamen bood daartoe het geschikte en noodzakelijk kader. In dit zelfde kader zijn nu ook de genoemde verhogingsbepalingen meegekomen, die hun voorbeeld hebben in de artikelen 9, 16 en 18 A.W.R.
Overigens bestonden deze of soortgelijke bepalingen ook reeds in de heffingsverordeningen van waterschappen, vóór de inwerkingtreding van de W.V.O. met zuiveringstaak en desbetreffende heffing belast.[36]

Omtrent het karakter van deze verhogingen of administratieve boeten is veel geschreven. Volstaan zij hier met verwijzing naar de behandeling door *Hofstra*[37] en de uitvoerige beschouwingen van *Scheltens.*[38] Zij zijn verhogingen van de belastingschuld zelf, doch als door de belastingadministratie opgelegde correctiemaatregelen bevatten zij tevens een strafelement. In ieder geval hebben zij het effect van straf. De zware verhogingen b.v. bij onjuiste opgave hebben ook de bedoeling van straf, terwijl bij de lagere de preventieve werking en de aansporing tot het voldoen aan de wettelijke verplichting meer op de voorgrond staat.[39] *Mulder*[40] wijst voorts op het voordeel van een niet kostbare procedure en het doelmatigheids-aspect.
Hoe dit ook zij en in aanmerking genomen het algemeen verlaten zijn van vroegere opvattingen terzake van deze verhogingen als schadevergoeding voor de overheid wegens ten onrechte gederfde belastinginkomsten, de verhogingsbepalingen kunnen niet beschouwd worden als het stellen van strafbare feiten en het daartegenover stellen van strafbepalingen in de zin van het gewone strafrecht, m.n. artikel 1 Wetboek van Strafrecht.
Het systeem van de A.W.R., dat formeel strafrecht bevat in de artikelen 68 e.v. (Hoofdstuk IX), de administratieve verhogingen regelt bij de aanslag en de kwijtschelding, i.c. de niet of niet volledig verleende kwijtschelding van de verhoging door de inspectie onderwerpt aan toetsing op beginselen van behoorlijk bestuur door de administratieve (belasting)rechter, laat m.i. geen ruimte voor de opvatting, dat de verhogingsbepalingen in de heffingsverordeningen strijd zouden opleveren met artikel 1 W.v.S.[41] en als zodanig voor de zuiverings(water)schappen verboden terrein zouden zijn, anders b.v. dan strafbepalingen in waterschapskeuren, waartoe de Keurenwet de opening biedt.
De gekozen aanduidingen "quasi strafrecht" en "bestuursstrafrecht"[42] wijzen ook in deze richting.
Niettemin blijft twijfel gerechtvaardigd en zijn andere opvattingen mogelijk.

Daar komt bij, dat de verschillen in de regeling van de verhogingen bij de zuiverings(water)schappen t.o.v. de algemene belastingwetgeving (zowel zwaardere verhogingen als een zwaardere beroepsregeling) geen voldoende grond hebben. Ook in dit opzicht dient gestreefd te worden naar zowel opheffing van de twijfel als opheffing van de verschillen, derhalve naar aanpassing van de Bevoegdhedenwet in de zin van de algemene belastingwetgeving.

Rechtsmiddelen voor de heffingsplichtigen

IV.6 Ook voor de heffingsplichtigen van de zuiverings(water)schappen werkt de van de algemene belastingwetgeving afwijkende regeling van de Bevoegdhedenwet minder gelukkig uit. Voor de traditionele waterschapsomslag, geheven van onroerend goed, is de rechtsgang voor de door de aanslag bezwaarde meer dan een halve eeuw – van de inwerkingtreding van de Bevoegdhedenwet in 1902 tot de wijziging van artikel 5 van deze wet in 1958[43] – in hoofdzaak beperkt gebleven tot het verzet tegen het dwangbevel bij de burgerlijke rechter, als geregeld in de artikelen 12 e.v. Bevoegdhedenwet. Simons[44] heeft voor deze verzetsprocedure voor de burgerlijke rechter verband gezocht met de aard van de waterschapslasten, i.c. de waterschapsomslag, die een gevolg is van bezit van onroerend goed, bij geschillen waarover ingevolge artikel 167 van de Grondwet en artikel 2 van de Wet R.O. de gewone rechter bevoegd is.

Bezwaar en beroep

Nu in acht van de elf provincies waterschappen of als waterschappen gereglementeerde zuiveringsschappen met heffing en invordering van een nieuwe waterschapsbelasting, t.w. de verontreinigingsheffing nieuwe stijl, die geen zakelijke werking meer heeft, zijn belast, verdient het te meer aanbeveling voor de aan deze waterschappen onderworpen heffingsplichtigen – doch dan ook tevens voor de aan deze en andere waterschappen onderworpen heffingsplichtigen voor de gewone omslag – de Bevoegdhedenwet aan te passen. In ieder geval dienen de voor de verontreinigingsheffing van waterschappen belastingplichtigen mét de heffingsplichtigen aan Rijk en provincies "de vreugden der wet" te kunnen delen, die voor alle belastingplichtigen via de procedure van bezwaar/beroep/cassatie een rechtmatigheidstoetsing voor de gespecialiseerde belastingrechter mogelijk maakt. Daartoe dient voor de waterschapsbelastingen behalve de A.W.R. en de Invorderingswet mede de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken van toepassing verklaard te worden.

De ingelanden en de voor de verontreinigingsheffing aangeslagen inwoners van een waterschap en de in het waterschap gevestigde bedrijven lijken overigens, voor wat hun oppositiemogelijkheden tegen de aanslagen betreft, goed bediend. Zij kunnen beschikken over twee rechtsgangen, die onafhankelijk van elkaar bewandeld kunnen worden. Sedert 1958 is een derde lid aan artikel 5

Bevoegdhedenwet toegevoegd, waarin uitdrukkelijk melding wordt gemaakt van "het bezwaar, ingevolge het reglement der instelling bij het bevoegde gezag van het waterschap ingebracht" en waarmee beoogd werd buiten twijfel te stellen, dat het reglement van een waterschap de mogelijkheid kan openen bezwaren tegen de aanslag bij het waterschapsbestuur in te brengen, ook al wordt in de Bevoegdhedenwet het verzet tegen het dwangbevel geregeld alsof dit de enige weg is om tegen een aanslag op te komen.[45]
Voor het merendeel der waterschappen blijkt in het huidige bestel een dergelijke administratieve procedure van bezwaar bij dagelijks of algemeen bestuur van het waterschap te bestaan. De mogelijkheid van beroep op Gedeputeerde Staten is echter schaars. Als deze er is, opent het reglement meestal tevens de mogelijkheid via artikel 19, sub B, Waterstaatswet 1900 tot beroep op de Kroon.[46]

De procedure van verzet tegen het dwangbevel voor de gewone burgerlijke rechter kan tot in cassatie worden doorgezet. Een bezwaar is dat het verschil van mening tussen waterschap en belastingplichtige eerst tot het betekenen van het dwangbevel moet zijn geëscaleerd, voor de procedure een aanvang kan nemen. Een groter bezwaar is uiteraard voor de belastingplichtige het proceskosten-aspect, waartegen het belang van de omslag vaak niet opweegt. Noch de administratieve noch de civielrechtelijke procedure hebben, naar het voorkomt, tekortkomingen van welke aard ook – of het moest ook hier zijn de in het algemeen lange duur – vertoond. Doch er is ook in dit opzicht reden tot verdere uitbouw van de eenheid in de belastingrechtspraak en geen reden de afzonderlijke in de tijd achtergebleven rechtsgang voor de waterschapscontribuabelen te handhaven. Zeker nu voor de verontreinigingsheffing de door *Simons* historisch verklaarde binding tussen belastingrechtspraak door de gewone rechter en het onroerend goed niet meer opgaat.
Voor het openen van de rechtsgang bij de belastingkamers van de gerechtshoven is van verschillende zijden gepleit. Behalve door *Simons,* reeds genoemd, ook door *Helmstrijd,*[47] *de Loor*[48] – beide laatstgenoemden naar aanleiding van desbetreffende voorstellen van de Commissie voor de verzoekschriften uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal in verband met adressen tot deze commissie gericht van door waterschapsomslagen bezwaarden[49] – en *de Haan.*[50]

Of na de nodig geachte wijziging van de Bevoegdhedenwet, waardoor de algemene belastingwetgeving ook voor de waterschapsbelastingen van toepassing wordt, nog behoefte bestaat aan regelingen krachtens waterschapsreglement[51] inzake volledig administratief beroep op Gedeputeerde Staten en de Kroon in de zin van rechtmatigheids- en doelmatigheidstoetsing naar aanleiding van bezwaren tegen waterschapsbelastingen, ben ik geneigd te betwijfelen. Door de wetgever van 1958 werd de mogelijkheid tot het indienen van bezwaar tegen de aanslag bij het bestuur "een werkzaam middel" genoemd voor de eenvoudige gevallen (naast de verzetprocedure voor de gewone rechter)[52]. Wanneer aan de procedure voor de belastingkamer van de gerechtshoven een tot een bestuursorgaan van het waterschap gericht bezwaarschrift voorafgaat, zullen

in die eerste instantie eenvoudig oplosbare gevallen ook kunnen worden onderkend en opgelost.

In ieder geval komt volledig beroep op Gedeputeerde Staten en de Kroon in de zin van rechtmatigheidstoetsing én doelmatigheids- of beleidstoetsing van bestuurlijke beschikkingen inzake de belastingaanslagen niet meer noodzakelijk voor, wanneer aan twee voorwaarden is voldaan. In de eerste plaats dient voor de vaststelling van de belastingverordening zelf, derhalve het besluit met algemene strekking, een procedure van voorafgaande tervisielegging én volledig beroep op Gedeputeerde Staten en de Kroon te bestaan, vergelijkbaar b.v. met de voor de totstandkoming van waterschapskeuren[53] voorgeschreven procedure. Voor de individuele toepassingen van de verordeningen kan dan volstaan worden met de rechtmatigheidstoetsing door de belastingkamers van de gewone rechters, mits – de tweede voorwaarde – deze rechtmatigheidstoetsing zowel betrekking heeft op regels van geschreven als van ongeschreven recht, derhalve mede op de volledige beginselen van behoorlijk bestuur betrekking heeft.

De Commissie inspraak en beroep milieuhygiëne (Commissie-Duk) heeft in haar rapport[54] en voorontwerp tot wet besluiten tot het opleggen van heffingen vooralsnog niet onder de werking van het voorontwerp doen vallen. *Stroink*[55] acht dit een te bescheiden opstelling van de commissie. De sterke gebondenheid van het bestuur inzake de heffingsbeschikkingen zou voor grote aantallen beroepen niet behoeven te doen vrezen. Niet duidelijk is overigens of een beroep, als door de commissie en m.n. door *Stroink* bedoeld, naast of in de plaats van de bestaande en voor waterschapsbelastingen als wenselijk geachte belastingrechtspraak zou moeten komen.

Hardheidsclausules

Weliswaar niet in de zin van formele rechtsmiddelen voor de burger tegen hem opgelegde belastingaanslagen doch meer als middelen, die in het kader van de Nederlandse algemene belastingwetgeving door de belastingadministratie – als regel op verzoek van de belastingplichtige – gebruikt kunnen worden om binnen de bepalingen van de fiscale wetgeving c.q. de daaraan gegeven interpretatie de burger voor onredelijk nadeel te behoeden, dienen de zgn. hardheidsclausules beschouwd te worden.
Hofstra[55] onderscheidt ten deze twee mogelijkheden:

a) De wet zelf geeft, al of niet onder zekere voorwaarden of binnen zekere grenzen, aan de Minister of aan bepaalde in de wet genoemde ambtenaren uitdrukkelijk de bevoegdheid om krachtens de wet verschuldigde bedragen te verminderen of kwijt te schelden.
b) Zonder speciale wettelijke machtiging of opdracht schrijft de Minister aan de aanslagregelende ambtenaren een voor de belastingplichtige relatief gun-

stige wetsuitlegging voor. Tot deze categorie gevallen behoren ook de zgn. toezeggingen en het fiscaal compromis.

De sub b) genoemde categorie laat ik voor de onderhavige kwestie, waarbij het m.n. gaat om de wat afzijdige positie van de zuiverings(water)schappen en hun verontreinigingsheffing t.o.v. de algemene belastingwetgeving, buiten beschouwing. Binnen het kader van een redelijk heffingsbeleid door het bestuur van een zuiverings(water)schap zullen zich analoge figuren als de ministeriële aanschrijving, het fiscaal compromis en door de heffingsadministratie verstrekte inlichtingen of gedane toezeggingen kunnen voordoen.

Bij de sub a) bedoelde gevallen zijn echter wettelijke bepalingen, die de waterschapswetgeving, inclusief de waterschapsheffingsregelingen krachtens de W.V.O., niet kent. Als zodanig verdienen de verschillende mogelijkheden van *kwijtschelding* de aandacht, waarbij ik de indeling in drie groepen door *Hofstra* volg.[56]

1. *Artikel 63 AWR.* De mogelijkheid om "voor bepaalde gevallen of groepen van gevallen tegemoet te komen aan onbillijkheden van overwegende aard, welke zich bij de toepassing van de belastingwet mochten voordoen". De hardheidsclausule in engere zin.
2. Kwijtschelding van de in een belastingaanslag begrepen verhogingen (administratieve boeten) b.v. AWR artikelen 9.3, 18.2, 25.5 jo 66.
   Een overeenkomstige bepaling komt overigens voor in artikel 27 van het Unie-model heffingsverordening.
3. *Invorderingswet 1845, artikel 17.* Deze zgn. afschrijvingsbepaling maakt het mogelijk, dat, indien de belastingschuldige "niet in staat is anders dan met buitengewoon bezwaar" de belasting of de volle belasting te betalen, de belasting geheel of gedeeltelijk wordt afgeschreven.

In alle drie genoemde gevallen van kwijtschelding is sprake van een geheel of gedeeltelijk tenietgaan van de belastingschuld. Als zodanig onderscheidt de fiscaalrechtelijke kwijtschelding zich principieel van de zgn. *oninbaarverklaring,* een bepaling, die wel in waterschapsreglementen[57] pleegt voor te komen en dan zowel de omslag als de heffing bestrijkt. De oninbaarverklaring is een administratieve maatregel krachtens welke op grond van gebleken feitelijke onverhaalbaarheid – om welke reden dan ook – van de vordering aan de ontvanger van de belasting (Gemeentewet art. 300, tweede lid) wordt toegestaan van verdere pogingen tot invordering af te zien. In de algemene belastingwetgeving komt de oninbaarverklaring niet als uitdrukkelijke bepaling voor, wel als gezegd in de Gemeentewet en de betreffende bepaling geeft daarmee dan een wettelijke grondslag aan de oninbaarverklaring van aanslagen in gemeentelijke belastingen.
Hoewel artikel 300, tweede lid, van de Gemeentewet daaromtrent niet volstrekt duidelijk is, is de bestaande belastingpraktijk blijkbaar aldus, dat de oninbaarverklaring een interne maatregel is, krachtens welke de ontvanger *voorshands* van zijn verdere pogingen tot invordering afziet. De oninbaarver-

klaring doet de belastingschuld dan ook niet tenietgaan.[58] Behoudens verjaring kan de belastingschuld, wanneer de omstandigheden tot beter resultaat kunnen leiden, alsnog ingevorderd worden. Een wezenlijke hardheidsclausule of zgn. sociale paragraaf is de oninbaarverklaring, al zal hij wel als zodanig gebruikt worden, dan ook niet.
De wel als sociale bepalingen te beschouwen regelingen, m.n. artikel 63 AWR en artikel 17 Invorderingswet 1845, zijn als gezegd bij de waterschapsbelastingen onbekend, naar het voorkomt ook onbemind, althans gewantrouwd.
Wanneer invoering daarvan overwogen wordt, beroept men zich op het zakelijk karakter van de vanouds bestaande waterschapsomslag, ten aanzien waarvan persoonlijke omstandigheden niet of nauwelijks een rol zouden behoren te spelen. Als daar al aanleiding toe zou zijn, zou men met de oninbaarverklaring kunnen volstaan. Zo werd een voorstel van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland tot wijziging van de Verordening Waterkwaliteit Zuid-Holland in die zin, dat daaraan een artikel zou worden toegevoegd analoog aan artikel 17, lid 1, van de Invorderingswet 1845, teruggenomen (Statenvergadering Zuid-Holland december 1974).
Het komt mij voor, dat zuiverings(water)schappen, in hun heffingsverordeningen, c.q. de provinciale besturen bij het geven van de "nadere regelen" terzake krachtens artikel 22 W.V.O., ook in dit opzicht zouden moeten meewerken tot het opheffen van de geïsoleerde positie die het waterschap t.a.v. de belastingwetgeving inneemt. Met het oog op de voor het geheel van bepalingen terzake van heffing en invordering van alle belastingen nodige uniformiteit ware het overigens beter, dat de onderhavige sociale bepalingen uit de algemene belastingwetgeving mede in de Bevoegdhedenwet werden opgenomen. Het persoonlijk karakter van de verontreinigingsheffing dwingt reeds tot deze overweging. Ten aanzien van de zakelijke waterschapslasten behoeft daartegen geen bezwaar te bestaan.
Het motief tot het invoeren van b.v. een afschrijvingsbepaling in geval van "buitengewoon bezwaar" is gelegen in het zich mogelijk voordoen van gevallen, dat persoonlijke omstandigheden het inkomen van de belastingplichtige tot beneden het niveau van het minimum-loon c.q. de A.O.W.-uitkering hebben gebracht of overigens betaling redelijkerwijs niet kan worden gevorderd.
In de praktijk zal de invoering van de onderhavige sociale bepalingen niet tot diepgaande bemoeiing door het zuiverings(water)schap met de financiële toestand van de belastingplichtige behoeven te leiden. Indien een beroep op deze bepalingen zou worden gedaan, zal contact met het gemeentebestuur de nodige informatie tot besluitvorming kunnen verschaffen. De basisuitkering ingevolge de Algemene Bijstandswet, afgeleid van het bruto minimum-loon, moet geacht worden zodanig te zijn, dat de bijstandbehoevende kan beschikken over een inkomen, dat hem in staat stelt te leven op een overeenkomstig niveau als degene, die een minimum-loon geniet, hetgeen toereikend wordt geacht om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Onder deze noodzakelijke kosten vallen ook die, voortvloeiende uit de betaling van zuiveringslasten.[59] Wanneer derhalve als criterium voor de sociale paragraaf wordt gehanteerd hetzij het minimum-loon hetzij A.O.W.-pensioen of een uitkering

krachtens de Bijstandswet, zal het aantal gevallen van toepassing van afschrijvingsbepaling en hardheidsclausule zeer beperkt kunnen blijven. Het gaat dan ook in hoofdzaak om het systeem van de belastingwetgeving.
Wel zal m.n. met het oog op de verontreinigingsheffing de toepassing beperkt moeten kunnen worden tot persoonlijke omstandigheden. Voor gevallen van "buitengewoon bezwaar" om aan de heffing te voldoen op grond van economische of bedrijfsmatige omstandigheden zou naar de mogelijkheid van subsidiëring uit de algemene middelen op grond van artikel 23, derde lid, W.V.O. verwezen moeten kunnen worden.

Eenheid van belastingrecht

IV.7 Na het voorgaande kunnen wij kort zijn omtrent het betrekken van de waterschapsbelastingen, zowel de omslag als de heffing, in de eenheid van fiscale wetgeving, zoals die nu in grote trekken voor Rijks-, provinciale en gemeentelijke belastingen geldt.
De wenselijkheid om voor het waterschap en voor de belastingplichtige burger heffing en invordering enerzijds en rechtsbescherming anderzijds gelijk te trekken met deze fiscale wetgeving is door de invoering van de heffingen krachtens de W.V.O. tot een noodzaak geworden. Uitbouw van de Bevoegdhedenwet in deze zin betekent mogelijk een wat meer centralistisch karakter van de regeling voor de waterschapsbelastingen, een terugtreden van provinciale reglementering en van waterschapsverordeningen zelf. Voor de verontreinigingsheffing is dat terwille van de eenheid van het recht voor de burger geboden, voor de waterschapsomslag betekent het een vereenvoudiging en tevens een accentuering van het algemeen belang, dat door de waterschappen, al is hun waterstaatkundige verzorging in eerste instantie op het onroerend goed gericht, wordt gediend.

Slotopmerking

Het voor de onderhavige preadviezen opgegeven onderwerp "milieuheffingen" – wellicht te vaag, en achteraf beschouwd mogelijk te oppervlakkig door het bestuur van uw vereniging met de preadviseurs voorbesproken – bood vrijheid en ruimte. Om meer dan een reden heb ik mij daarin moeten beperken tot de heffingen krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Ook die beperking bood nog zodanige ruimte, dat daarvan gaandeweg onbescheiden gebruik is gemaakt.
De in het voorgaande gegeven beschouwingen zijn grotendeels weergave van een zaak in ontwikkeling. Het leek noodzakelijk voor bepaalde aspecten – b.v. de heffing via gemeenten – tot een vroeg stadium in de totstandkoming van de W.V.O. terug te gaan. Het is evenzeer nodig, dat een verdere ontwikkeling volgt. Zeer waarschijnlijk zal reeds in een nabije toekomst bekend worden, wellicht reeds bekend geworden zijn, welke deze ontwikkeling in organisatie,

structuur en fiscale aanpassingen van de W.V.O.-heffingen, m.n. van zuiverings (water)schappen, zal zijn. Veel van wat nu nodig wordt geacht, werd ten tijde van de totstandkoming van de W.V.O. niet overzien of voorzien.

Een en ander heeft er toe geleid, dat het resultaat van het werk meer feitelijk dan administratiefrechtelijk van aard is. De betrokkenheid bij het onderwerp stond mogelijk een meer analyserende beschouwing – waarin nog vergelijking met buitenlandse stelsels van waterverontreinigingsheffingen moeten worden gemist – in de weg.
Bij het schrijven ben ik mij wel steeds meer bewust geworden van de vele en belangrijke raakvlakken, die de milieuheffingen, – en daarin zeker de verontreinigingsheffing oppervlaktewateren – met het maatschappelijk bestel hebben. Deze algemene opmerking kan leiden tot een aantal meer bijzondere. Een daarvan is dat de met het kwaliteitsbeheer van oppervlaktewateren belaste waterschappen uit hoofde van die taak meer uit hun isolement of specialisme naar buiten zullen moeten treden. Een andere is dat de heffingsproblematiek economische en fiscale scholing vraagt. Met enige vrijmoedigheid heb ik mij niettemin af en toe op deze terreinen begeven, mij gaandeweg wel afvragende of de aanvaarding van de uitnodiging tot het schrijven van dit preadvies met gepaste vrijmoedigheid is geschiedt. In ieder geval kan de stof vragen en opmerkingen uitlokken. Wanneer die bijdragen tot oplossingen voor doelmatige financiering van ons milieubeheer, heeft dit stuk toch zijn nut gehad.

Leiden

februari-mei 1975

NOTEN HOOFDSTUK IV

1. Memorie van Toelichting W.V.O., blz. 13, zitting 1964/'65 no. 7884.
2. H.R. 13-3-'74, BNB 74/135, blz. 531.
3. Mr. H.J. Hofstra, Inleiding tot het Nederlands Belastingrecht, Deventer 1974, blz. 26.
4. Dr. C. Goedhart, Hoofdlijnen van de leer der openbare financiën, Leiden, 1908, blz. 78 e.v.
5. H.J. Feldmann, De overheidsmiddelen van Indonesië, Leiden 1949.
6. Als voorbeeld wordt genoemd de zgn. baatbelasting, verg. art. 281 (oud), thans art. 273 c van de gemeentewet. Men kan zich in dit verband afvragen of het woord "bijdragen" in hoofdstuk IV van de W.V.O. gelukkig gekozen is.
7. L.H.J. Crijns, Retributies en het recht op de mijnen in Nederland, diss. Leuven, 's-Gravenhage 1951.
8. Rapport van de Commissie bevoorrechting van vorderingen, 's-Gravenhage 1974, onder voorzitterschap van Mr. Ph.A.N. Houwing.
9. Mr. H.G. Verhoeff, Het karakter van retributies. T.v.O. 1967, no. 1068.

10. Niet minder van belang uiteraard doch thans niet aan de orde de mogelijkheid tot weigering van de vergunning en het absolute lozingsverbod krachtens artikel 1, derde lid, tweede volzin van de W.V.O.
11. Artikel 1, lid 1, Uniemodel noemt in het overeenkomstige artikel het woord "kunnen" niet.
12. Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Memorie van Antwoord T.K., blz. 32.
13. Verwezen zij hier naar de discussie rond het model gemeentelijke lozingsverordening, no. 13 Groene Reeks, Uitgave Ver. Ned. Gemeenten. B.v. Mr. C. Lambers en R.J.J.M. Pons, R.U. Groningen, "Twijfel aan systeem en rechtsbescherming", Waterschapsbelangen 1975, blz. 101 e.v.
14. Artikel 4, lid 2, Unie-model noemt als oorzaak voor de heffingsplichtigheid – naast het feitelijk lozen in lid 1 – "het gebruik van een woning", daarmee de woorden van artikel 273 gemeentewet, de gemeentelijke onroerend goed belasting (woonbelasting), dicht benaderend.
15. Dr. C. Goedhart, idem. blz. 4.
16. Mr. H.J. Hofstra, idem, blz. 29.
17. N.G. Pierson, Leerboek der Staatshuishoudkunde Tweede Deel, 1913, vermeld bij Dr. C. Goedhart, idem, blz. 82. In zijn ruime opvatting zullen overigens ook andere overheden dan alleen de staat en de gemeente bedoeld kunnen zijn.
18. Dr. C. Goedhart, idem, blz. 197.
19. Men zie het samenvattend artikel van Mr. H.G. Verhoeff, Het karakter van retributies, T.v.O., 1967 no. 1068 met verwijzing naar geschriften van o.a. Thorbecke, Buys, Oppenheim en Meyers, waarin het bestaan van een juridische tegenstelling wordt ontkend. Over het in dit verband van belang zijnde artikel 188 Grondwet o.a. Mr. H.J. Hofstra, t.a.p, blz. 135.
20. Commissie-Houwing, blz. 51, noot 1.
21. Tegen het handhaven van fiscale privileges: Mr. F.H.J. Driessen, N.J.B. 1975, blz. 73 t/m 75; C.P.A. Bakker, Het voorrecht van de fiscus op de helling, W.F.R. 1975, blz. 9 t/m 14.
22. Idem blz. 51/52.
23. Mr. P. Erasmus, Naar een privilege voor gemeentelijke belasting? T.v.O. 1974, no. 1274.
24. Commissie-Houwing, blz. 19, 23 t/m 25, 57/58.
25. Commissie-Houwing, blz. 55.
26. Zie hiervoor sub II.8. Toelichting Unie-model heffingsverordening blz. D-2.
27. Commissie-Houwing blz. 31/32.
28. Wet van 2 juli 1959, Stb. 30.
29. Wet van 17 mei 1956, Stb. 118.
30. Wet van 22 mei 1845, Stb. 22.
31. Wet van 12 febr. 1969, Stb. 83.
32. E. Egberts, De invordering van heffingen en bijdragen ingevolge de Wet verontreiniging oppervlaktewateren door waterschappen, Waterschapsbelangen 1972, blz. 383 e.v.
33. Resp. art. 20 Invorderingswet, art. 156 Provinciewet, art. 281 Gemeentewet.
34. Ref. Uniemodel § 9 blz. D-23. Met de uitvoeringsregelingen in het kader van de W.V.O. zijn als regel ook de waterschapsreglementen waar nodig aangepast. B.v. de onderhavige bezwaar- en beroepsregeling in artikel 175 van het m.i.v. 1975 in werking getreden reglement voor het hoogheemraadschap van Rijnland.
35. *Hofstra* wijst er in zijn Inleiding (blz. 336) op, dat in het Nederlandse belastingrecht het administratief beroep nog slechts bij uitzondering voorkomt. Ref. de in zijn noot 2 gegeven voorbeelden. Hier is dan nog een voorbeeld van recentelijk ingevoerd beroep in het kader van belastingregeling van lagere publiekrechtelijke lichamen.
36. B.v. Heffingsverordening als bedoeld in art. 162 a van het reglement voor het hoogheemraadschap van Rijnland, 29.6.'66.
37. Mr. H.J. Hofstra, Inleiding tot het Nederlands belastingrecht, blz. 330 e.v.

38. Mr. J.P. Scheltens, in het bijzonder zijn preadvies V.A.R. 1973, Het belastingrecht in het administratieve recht.
39. Scheltens, blz. 161.
40. Mr. A. Mulder. De verhouding van administratieve sancties en straffen, Preadvies VAR XXXVI, 1957.
41. Zie ook Hofstra, Inleiding, blz. 333 noot 4 met jurisprudentie Hoge Raad, waarin werd uitgesproken dat het beginsel van artikel 1 W.v.S. voor de administratieve boeten niet geldt.
42. Hofstra, Inleiding, blz. 331.
43. Wet van 12 juni 1958, Stb. 320.
44. Mr. D. Simons, Rechtsbescherming tegen besluiten van waterschappen, Waterschapsbelangen 1969, blz. 131 e.v.
45. Memorie van Toelichting, wijziging Bevoegdhedenwet 1958.
46. Unificatie waterschapsreglementering, Rapport Studiekring van secretarissen en ontvangers van waterschappen, 1971, Uitgave Unie van Waterschappen, blz. 84, 111, 165.
47. Mr. A.F. Helmstrijd, De procedure van de invordering van omslagen door waterschappen, Waterschapsbelangen 1972, blz. 257 e.v.
48. Mr. P.J. de Loor, Het eind draagt de lasten, Waterschapsbelangen 1972, blz. 425.
49. Zie b.v. Verslag no. 1, zitting 1973/74 – 12624.
50. Mr. P. de Haan, Coördinatie van de administratieve wetgeving inzake onroerend goed, preadvies N.J.V. 1973, blz. 133.
51. B.v. art. 29, Verordening verontreinigingsheffing Rijnland jo. art. 175 Rijnlands Reglement.
52. Memorie van Toelichting, wijziging Bevoegdhedenwet.
53. Keurenwet artikelen 7 t/m 13.
54. Rapport d.d. 7-5-'74 aan de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Zie ook mr. W. Duk, Inspraak en beroep milieuhygiëne, Milieu en Recht 1975, blz. 5.
55. Mr. F.A.M. Stroink, Inspraak en beroep Milieuhygiëne, Waterschapsbelangen 1975, blz. 61.
55. Mr. H.J. Hofstra, Inleiding, blz. 144/5.
56. Mr.H.J. Hofstra, Inleiding, blz. 294 e.v.
57. Ref. Toelichting Unie-model heffingverordening, blz. D-21.
58. Mr. H.J. Hofstra, Inleiding, blz. 297.
59. Het voorgaande werd ontleend aan door Gedeputeerde Staten van Overijssel – na ruggespraak met het Ministerie van C.R.M. – verstrekte informatie aan het waterschap Regge en Dinkel en het zuiveringsschap West-Overijssel.

PREADVIES VAN PROF. DRS. E.L. BERG

ECONOMIE EN MILIEUVERSCHONING

Economie en milieuverschoning

pag.

Inleiding 83
Wat is milieuverontreiniging 87
Economie en milieuproblemen 88
Instrumenten van milieubeleid 92
Heffingen als milieuinstrument 95
Financiering uit de algemene middelen? 98
Direct overheidsingrijpen als instrument van milieubeheer 102
Macro-economische gevolgen van milieuverschoning 106
Wie profiteert van milieuverschoning? 109
Milieu en overheidsorganisatie 110
Noten 114
Bibliografie 118

Inleiding

1. Mensen zijn steeds slordig met de natuur omgesprongen. Men kan al bij de schrijvers vóór het begin van onze jaartelling voorbeelden van milieuverwoestend gedrag beschreven vinden.[1] Maar er zijn bijzondere redenen waarom de belangstelling voor het milieu de laatste jaren zo sterk is toegenomen, zowel in de publieke opinie, als in een gestaag groeiende stroom litteratuur en ook tot uitdrukking komend in de wetgeving.[2]
De natuurlijke omgeving van de mens wordt nu immers op een ongekend grote schaal aangetast. De uitputting van grondstoffen, vervuiling van de natuur met afval en warmte gaat met een ongekend tempo. Schumacher wijst terecht op het feit dat weinigen zich zullen realiseren, dat de totale industriële produktie in de gehele wereld in de komende vijf jaren groter zal zijn dan alles wat de mensheid op dit gebied voortbracht tot en met de tweede wereldoorlog.[3] De milieuaantasting heeft niet alleen een ongekende schaal gekregen, ook de kwaliteit van de vervuiling heeft een nieuwe dimensie gekregen, nu de zogenaamde kunststoffen in massa worden geproduceerd. De bedenkelijke aard van de kunststoffen ligt in hun kunst-karakter: er zijn geen natuurlijke processen die deze stoffen weer tot stof doen wederkeren.[4]

De moderne welvaartstaat met massaconsumptie als een belangrijke verworvenheid leidt zo tot de milieuproblematiek in haar huidige omvang. Maar die materiële welvaart leidt nu evenzeer tot hogere eisen aan een schoner milieu, minder stank, minder bedreiging van de gezondheid, ongeschonden recreatiemogelijkheden, minder lawaai.[5] Mèt de stijging van het inkomen stijgt de vraag naar milieuverschoning: het is – in economische termen – een luxe goed.
Daarnaast nemen ook de verwachtingen toe, dat milieuverschoning mogelijk moet zijn. Mensen die in staat zijn een wandeling op de maan te maken, dienen ook stervende meren te kunnen redden,[6] of de gevaren van kernenergiecentrales te kunnen bedwingen. Een belangrijke reden tot intense aandacht voor het milieuvraagstuk is tenslotte het recentelijk gegroeide inzicht in de samenhang tussen bevolkingsgroei, industriële produktie, voedselschaarste, grondstoffenuitputting en milieuvervuiling.[7] Door de wereld te beschouwen als een gesloten systeem, dat zonne-energie ontvangt, maar overigens met een gegeven hoeveelheid gestolde energie (olie, gas, kolen) en grondstoffen plaats moet bieden aan een steeds meer verbruikende en groeiende bevolking, komen de grenzen aan de groei duidelijk binnen de horizon.

Zo kan men de problematiek van de milieuverontreiniging op drie niveau's analyseren:
als een wereldomvattend vraagstuk en in samenhang met het voortgaan van de welvaartsgroei, bevolkingsgroei;
als een typisch probleem van de westerse welvaartstaat met de westerse materialistische groei-ideologie;
als een vraagstuk, dat met behoud van de economische groei op korte termijn, kan worden opgelost door de produktie te richten op en met behulp van minder vervuilende produkten en technieken.

2. Beschouwt men het milieuprobleem in samenhang met de beperkingen opgelegd door beschikbare energie en grondstoffen in het ruimteschip aarde,[8] dan is het vraagstuk slechts oplosbaar door een beperking en tenslotte stabilisatie van de groei van de wereldbevolking en de materiële produktie. Volgens de veel bekritiseerde maar in de principiële conclusies nauwelijks aangetaste analyses van de Club van Rome[9] is voortgaande groei op den duur onmogelijk. Zijn de mensen niet in staat tijdig door bewuste keuzen de groei van consumptie en nakomelingen af te remmen, dan zal dit door rampen tot stand komen. Nieuwe technieken of vondsten van grondstoffen leiden niet tot een definitieve oplossing. Kan een hongersnood worden voorkomen door nieuwe landbouwmethodes, dan leidt de snelle bevolkingsgroei en de daarmee samenhangende consumptie tot uitputting van de grondstoffenvoorraden; worden nieuwe grondstoffenvoorraden aangeboord dan is het milieu niet meer in staat de optredende vervuiling te verwerken enz. Uiteraard zijn deze verbanden steeds aanwezig en afzonderlijk al lang bekend geweest: de bevolkingstheorie van Malthus is daar een voorbeeld van. Nieuw is de schaal waarop de problemen zich voordoen en daarmee het inzicht dat het wegnemen van één knelpunt op weg naar meer welvaart voor meer mensen een ander knelpunt in heftiger mate doet zorgen dat de wereldbevolking naar een evenwichtsniveau terugvalt. Leidt een verbetering van de voedselsituatie in de meeste ontwikkelingslanden tot een sneller groeiende bevolking en een welvaartsverbetering in de rijke landen tot een versnelde consumptie van energie en grondstoffen, dan kan een evenwicht slechts bereikt worden, indien op zeer korte termijn[10] de bevolkingsgroei stagneert en in de rijke landen de materiële welvaartsgroei tot stilstand komt. Aangezien de institutionele structuren en middelen om dergelijke vergaande maatschappelijk veranderingen tot stand te brengen niet voorhanden zijn, en overigens de baten en lasten van zo'n afremming zeer ongelijk over de wereldbevolking zijn verdeeld, en vooral ten bate komen van nog niet geboren generaties, zal het correctie-mechanisme van opeenvolgende rampen in de vorm van hongersnoden, partiële uitputting van grondstoffen of milieuverstoringen het bevolkingsniveau op peil brengen en in de toekomst de mensen hopenlijk tot samenwerking dwingen.

3. De problematiek van de milieu kan beperkter worden geformuleerd als een cultureel probleem van de westerse industrielanden: het onophoudelijk streven naar steeds meer materiële welvaart bij een aanhoudende technische ontwikkeling is thans de belangrijkste bedreiging van het milieu. De explosieve

groei van het energieverbruik bijv. is in de USA voor ongeveer 90% het gevolg van welvaartsvermeerdering en slechts voor 10% van bevolkingstoeneming.[11] Meer nog dan de bevolkingstoeneming moet dus de materialistische groei-ideologie worden omgebogen.[12] Uiteraard is dit een vergaande eis die aan ons gesteld kan worden. Die eis berust op de mening dat het vooruitgangsideaal heeft geleid tot overbevolking, milieuverontreiniging, grondstoffen- en grond-uitputting, het uitroeien van dier- en plantensoorten, ziekten, nieuwe vormen van psychologische stress, sociale onrust en individuele wanhoop.[13]
Er zijn echter ook minder "pessimistische" theorieën omtrent de oplossing van het milieuprobleem in de westerse landen.

a. Behalve het voorkómen van onmiddellijke of onafbreekbare milieubeschadigingen die dodelijke consequenties kunnen hebben, is geen bijzonder beleid noodzakelijk. Er is geen ecologische crisis: aanhangers van deze crisistheorie worden vergeleken met in de geschiedenis weerkerende onheilsprofeten.
b. Een theorie die iets minder duidelijk wegvlucht voor de bedreigende theorie van een toekomstige crisis aanvaardt de ernst van de huidige situatie, maar neemt aan dat de technische vooruitgang ook nu weer redding zal brengen. Het vervuilingsprobleem door steeds schonere produktietechnieken, de grondstoffenuitputting door gebruik van nieuwe of massale recycling van gebruikte. Zo zou het energie-probleem kunnen worden opgelost door "schone kern-fusie". Tenzij echter de aarde als gesloten systeem kan worden verlaten (nu nog slechts voor een wandeling op de maan) is in elk geval warmtevervuiling bij toenemend energie-verbruik een principieel onoplosbaar probleem.[14] Essentieel is echter de grote onzekerheid omtrent de vraag of de technisch-wetenschappelijke ontwikkeling op tijd een ramp voorkomt. Het zeer grote risico bij uitblijven van een nieuwe oplossing is de belangrijkste reden tot grote voorzichtigheid.
c. Een zeer vergaande theorie houdt in dat de westerse industriële maatschappij moet worden afgebroken. De instellingen, die tot de huidige crisis hebben geleid, zoals grote ondernemingen en de overheidsbureaucratieën, moeten worden afgeschaft. In extreme zin dient men terug te gaan tot een agrarische maatschappij. Deze aanbeveling zal in elk geval niet verwerkelijkt kunnen worden op afzienbare termijn zonder een zwaar dwangsysteem en een voor velen volstrekt onaanvaardbaar verlies in welvaart.
d. Dan blijft over het langs evolutionaire weg ombuigen van de maatschappelijke ontwikkeling, zodat wetenschap en techniek worden aangewend om welvaart tot stand te brengen binnen een ecologisch evenwicht. Dit vereist echter ook een fundamentele aanpassing. De toenemende welvaartseisen van een groeiende bevolking hebben geleid tot een aanhoudende produktietoeneming, waarop ondernemingen en overheid zijn ingesteld; bij de voortgaande technische verbeteringen zijn groeiende afzetmogelijkheden noodzakelijk om in een groeiende economie volledige werkgelegenheid te handhaven. Het ombuigen van deze ontwikkeling vereist een omvangrijk aanpassingsproces. De uitwassen van de materialistische groei-psychose zijn duidelijk in de via geforceerde mode opgezweepte consumptie van auto's, kle-

ding, woninginrichting en dergelijke. De functie van de mode daarbij is de consument te overtuigen dat het overigens niet al te solide consumptiegoed verouderd is vóórdat het technisch niet meer voldoet. Met andere woorden: de kringloop van grondstof tot afval wordt kunstmatig versneld. In de vorm van een cynische amerikaanse grap: verfraai de schroothoop, gooi vandaag iets mòòis weg! Wenst men echter te komen tot een ecologisch evenwicht, een stationaire economie,[15] dan dient deze kringloop juist langzaam te verlopen: een stationaire bevolking die langdurig gebruik kan maken van slechts langzaam verslijtende goederen. De nadruk van het economisch systeem ligt dan niet langer op een bevordering van de kringloopsnelheid ("geld moet rollen"), maar op het behoud van een voorraad onvervangbare grondstoffen en een onvervangbaar milieu in het algemeen.

Bedrijfstakken, zoals de autoindustrie, die een groot deel uitmaken van de economie der industrielanden, zullen fundamentele aanpassingen moeten ondergaan. Het is niet goed denkbaar dat dergelijk processen op korte termijn zullen plaatsvinden. De belangrijkste reactie van de Amerikaanse gemeenschap bij voorbeeld op de kunstmatig veroorzaakte energiecrisis in 1974 is immers het versneld laten doorgaan van de geweldige olie-winning en transportoperatie in Alaska, waartegen vele milieubezwaren waren aangevoerd. De belangen bij een voortzetting van het groeibeleid zijn nu eenmaal groot. Ten principale is overigens het ombuigen van zo'n ingeworteld geloof als het onze in de materiële vooruitgang niet denkbaar zonder langdurige, daarop gerichte opvoeding, scholing, zonder wijzigingen in de economische orde, zoals bijv. schaalverkleining.[16]

Een extra probleem daarbij is ongetwijfeld dat een inkomensherverdeling tussen rijke en arme landen, alsook binnen de rijke landen ten gunste van de lage inkomensgroepen, is uitgegroeid tot één der centrale maatschappelijke vraagstukken. Herverdeling binnen een niet meer groeiende economie, of zelfs bij afnemende materiële welvaart, is echter een grote opgave. Reeds nu blijkt dat het ecologisch argument om de economische groei af te remmen gezien wordt als een argument om van herverdeling af te zien, nu de rijken een aantrekkelijk materieel welvaartsniveau hebben bereikt. Hoe dit ook zij, een beleid gericht op het bereiken van een stationaire huishouding zal, zo moet men aannemen, decennia in beslag nemen. Dat houdt in dat een kortetermijn beleid om hier en nu meer milieuverontreiniging zoveel mogelijk te voorkómen en om het milieu weer te "verschonen" noodzakelijk is, binnen een aanvankelijk nog voortgaande economische groei.[17]

4. Een derde benadering van het milieuvraagstuk is er één waarbij op korte termijn de maatschappelijke ontwikkelingen als een feit moeten worden aanvaard – aangezien de "reactiesnelheden" van de nodige maatschappelijke veranderingen gering zijn – en waarbinnen gestreefd wordt milieuverontreiniging te voorkómen of teniet te doen. De economie groeit wèl, maar die groei dient selectief te zijn door in toenemende mate milieuvervuilende produkten en

produktiemethoden te vermijden, terwijl een deel van de produktiemiddelen wordt gericht op milieuschoonmaaktechnieken.
Dit opstel zal grotendeels deze laatste, meer beperkte, vraagstelling behandelen om aansluiting te vinden bij de beleidsvragen van het huidige milieubeleid. Dat ik toch enige aandacht besteedde aan een verderstrekkende probleemstelling acht ik noodzakelijk om de beperkte waarde van eventuele oplossingen van de korte-termijn vragen te benadrukken.

Wat is milieuverontreiniging?

5. Milieuverontreiniging wordt officieel[18] omschreven als "gevaar, schade of hinder voor het leefmilieu van mens, plant of dier, veroorzaakt door menselijk handelen en met name door in dat leefmilieu gebrachte stoffen; (daaronder worden ook begrepen) energetische vormen van verontreiniging als geluidhinder, straling en thermische verontreiniging". Beschouwen we het milieu in economische termen[19] dan is een nadere concretisering van de diensten die het natuurlijk milieu de mens biedt, noodzakelijk; de natuurlijke omgeving wordt gedefinieerd in de aspecten die de mens direct of indirect het leven, consumeren, produceren mogelijk maken.
In de eerste plaats biedt het milieu de mens ruimte, lucht, water noodzakelijk voor elk leven. Lucht- water- en bodemverontreiniging, straling en lawaai bedreigen echter die fundamentele functie: een schoon milieu is noodzakelijk voor gezond leven.[20] Juist daar waar de milieuverontreiniging het verst is voortgegaan, blijken de mensen zich op te houden: in de hele wereld groeien de dichtst bevolkte, meest vervuilde bevolkingsagglomeraties het snelst! Maar de negatieve gevolgen voor physieke en psychische gezondheid zijn soms moeilijk op het milieu terug te voeren, werken vaak met grote vertraging en worden overigens via een opvoering van de medische technologie bestreden.[21] Mede door het grote aanpassingsvermogen van de mens is de reactiesnelheid van het menselijk gedrag op negatieve gevolgen van milieuvervuiling op de gezondheid gering.
De natuurlijke omgeving biedt de mensen een aangename verblijfplaats voor recreatie; er is nog weinig bekend omtrent de wijze waarop mensen de natuurlijke omgeving ondergaan en hoe dit beïnvloed wordt door cultuur en ervaring. Duidelijk is echter dat milieuverontreiniging deze functie bedreigt. Een belangrijke functie die de natuur de mens biedt is uiteraard het herbergen en voortbrengen van alle noodzakelijk "grond"stoffen, ook plantaardig en dierlijk voedsel kan daaronder worden gerangschikt. Deze diensten kunnen ook worden bedreigd door milieubederf.

6. Het milieu biedt tenslotte belangrijke diensten door het afval van allerlei menselijk activiteiten te verstrooien, op te nemen of op te slaan. Het natuurlijke milieu heeft een groot reinigend vermogen door afval te verstrooien of tot grondstoffen af te breken. Wordt echter het assimilerend vermogen van het natuurlijk milieu overbelast, dan ontstaat milieuverontreiniging. Die overbelasting kan optreden door te grote hoeveelheden afval, of door het in de

omgeving brengen van stoffen in een vorm van samenstelling die verstrooiing of afbraak onmogelijk maken of belemmeren. Aangezien water, lucht en bodem alle uiterst complexe systemen zijn waarin onder normale omstandigheden een ecologisch evenwicht bestaat, kan overbelasting leiden tot verstoring van het ecologisch systeem met onvoorzienbare en in het algemeen nog onbekende effecten.[22]
Definiëren we de kwaliteit van het milieu als alle functies ten behoeve van leven, recreatie, grondstof en voedselvoorziening, dan is milieuverontreiniging de daling van de kwaliteit van het milieu veroorzaakt door afval.[23] Daarmee is de meer beperkte definitie gekozen die past bij de korte-termijn; problemen van grondstoffenuitputting e.d. vallen hierbuiten.

Economie en milieuproblemen

7. De economische wetenschap houdt zich bezig met de mens, die kiest om, met behulp van schaarse middelen, die verschillend kunnen worden gebruikt, bepaalde doeleinden te bereiken.[24] Deze kijk op de werkelijkheid kan tenminste op drie terreinen een bijdrage leveren om het probleem van milieuverontreiniging op te lossen.[25] De economische theorie analyseert en voorspelt het gedrag van consumenten en producenten in de markthuishouding; derhalve kan worden aangegeven waarom de stimulansen en sancties van dit marktsysteem hebben geleid tot misbruik en overbelasting van het milieu, en welke middelen moeten worden aangewend om dit te herstellen.
Vervolgens dienen bij de oplossing van het milieuvraagstuk keuzen gedaan te worden: de middelen om tot een volledig schoon milieu te komen zijn beperkt, kunnen verschillend worden aangewend. De economische theorie analyseert de doelmatigheid van zulke keuzen en van de middelen om de keuzen te realiseren.
Tenslotte is bij het streven naar een schoon milieu de institutionele vormgeving van het besluitvormingsproces van grote betekenis. De economie bestudeerde van oudsher de gedecentraliseerde besluitvorming in afzonderlijke consumptie- en produktiehuishoudingen; sedert enkele decennia is er echter ook een groeiende belangstelling, voor de besluitvorming buiten het marktmechanisme:[26] de economie kan derhalve een bijdrage leveren voor de oplossing van de vraag welke institutionele besluitvorming adequaat is voor een schoner milieu.

8. Een eenvoudig, traditioneel economisch model[27] kan licht werpen op het ontstaan van milieuverontreiniging. Daarbij is de veronderstelling essentieel, dat de uitkomst van het economisch proces, onder "ideale" omstandigheden een maatschappelijk wenselijke uitkomst oplevert. De individuele voorkeuren, die de econoom overigens als een onafhankelijk gegeven aanvaardt, dienen de aanwending der middelen te bepalen. De individuele mens kiest als consument, als aanbieder van arbeid of van andere middelen rationeel. Dat wil zeggen dat hij weet wat hij wil en wat goed voor hem is. De ondernemer kent

de technische mogelijkheden om aan die wensen tegemoet te komen, combineert de benodigde middelen om de gewenste goederen en diensten voort te brengen op de meest doelmatige wijze. Daarbij functioneren de prijzen als het stuurmechanisme: gegeven de inkomensverdeling leiden wensen van consumenten tot de vraag op de markt; toenemende vraag leidt tot stijgende prijzen, die ondernemers winstmogelijkheden bieden. Meer middelen worden aangewend de gevraagde goederen en diensten voort te brengen; via prijsstijgingen van de middelen, nodig om in die richting te worden aangewend, worden de alternatief aanwendbare middelen in de meest gewenste richting gestuurd.
Belangrijke veronderstellingen daarbij zijn:

- de markt registreert via de prijzen objectieve schaarsteverhoudingen, dat wil zeggen dat marktpartijen via hun macht niet in staat zijn aanbod en vraag te manipuleren om de prijzen en daarmee hun inkomen te beïnvloeden;
- de marktpartijen zijn volledig geïnformeerd over de voor hen relevante eigenschappen van de goederen en diensten en prijzen;
- het rationeel handelen van de "homo economicus" houdt in dat hij meer boven minder verkiest, en derhalve het voordelig verschil tussen baten en offers zo groot mogelijk tracht te maken;
- alle voor produktie en consumptie benodigde goederen en diensten worden in de marktruil afgewogen, dat wil zeggen dat zij het eigendom van iemand zijn en dus worden beheerd en door hem kunnen worden aangewend in de meest wenselijke richting.

Gegeven hoeveelheid en kwaliteit van de beschikbare middelen en kennis, de voorkeuren van de consumenten en de inkomens- en vermogensverdeling kan worden aangetoond dat het economisch systeem een zodanig verdeling van goederen en diensten bewerkstelligt, dat elke andere verdeling niet iemand meer welvaart kan bezorgen, zonder iemand anders van enige welvaart te beroven.[28]

9. Indien de afweging van baten en lasten van goederen en diensten het optimale gebruik ervan moeten bepalen, moeten ook alle baten en lasten in het ruilproces tot uitdrukking worden gebracht. Anders wordt het gebruik van zaken waarvan de baten onvoldoende worden "gemeten" te laag gewaardeerd en derhalve minder dan optimaal, terwijl bij het niet in de ruil verdisconteren van alle kosten juist een overschatting van baten en dus een te groot gebruik tot stand komt. De voorwaarde dat alle baten en lasten in het ruilproces tot uitdrukking komen, houdt in de eerste plaats in dat alle goederen en diensten iemand's eigendom zijn, zodat het gebruik ervan gerantsoeneerd wordt. Een afweging van de baten bij gebruik tegen de kosten ervan. Indien bijv. het land gemeenschappelijk eigendom is, zal het gebruik te intensief zijn. Immers de opbrengst van te intensieve jacht, landbouw, mijnbouw komt ten bate van het individu, maar de kosten van de teruglopende opbrengsten in de toekomst worden gedeeld met vele anderen. Individueel eigendom zorgt ervoor dat kosten en baten in één hand komen, hetgeen tot een beter beheer zal leiden. In het economische proces worden de rechten, behorend bij het eigendon, tegen

een prijs geheel of gedeeltelijk afgestaan. Die rechten bestaan uit het exclusieve gebruik op bepaalde wijze anderen van dat gebruik uit te sluiten, anders dan op door de eigenaar geformuleerde voorwaarden en het recht om ze te verkopen. Zijn de individuele eigendomsrechten onvoldoende gedefinieerd of afdwingbaar, dan zullen mensen diensten ervan kunnen genieten zonder dat deze in het ruilproces een prijs meekrijgen, zodat de kosten en baten onjuist worden afgewogen.[29]
Indien de eigenaar van een auto het recht heeft schadelijke uitlaatgassen achter te laten, zonder die schade te "verrekenen" zal een te royaal gebruik van de auto worden gemaakt. Worden de beperkingen van het eigendomsrecht van auto's opgevoerd, dan zal de waarde van dat recht in het economisch verkeer dalen.
De waarde van een huis kan beïnvloed worden door het fraai uitzicht op de tuin van een buurman; niettemin kan die buurman geen recht op een vergoeding ontlenen, noch kan de huiseigenaar zich verzetten tegen verwaarlozing van de buurman's tuin. Derhalve werken in het economisch systeem geen stimulansen zodat mensen rekening houden met zulke "externe" effecten van hun economische activiteiten; derhalve zullen activiteiten, die op andere negatieve[30] effecten hebben te hoog worden opgevoerd en die anderen ongevraagd plezier bezorgen onvoldoende worden bevorderd.
Externe effecten, oftewel verschillen tussen de werkelijke maatschappelijke kosten en de door individuen in rekening gebrachte kosten treden op bij het milieu, dat niet of zeer onvoldoende door duidelijke en afdwingbare eigendomsrechten wordt beschermd. Aangezien men geen afdwingbaar recht op schone lucht kan uitoefenen, kan de lucht "kosteloos" worden verontreinigd; de sociale kosten van deze vorm van afvallozing rusten op de consumenten van de vuile lucht, terwijl er geen stimulans is voor de producent van de vervuiling rekening te houden met die kosten.

Gebruiken een papierfabriek en een bierbrouwerij beide water van een rivier, waarop geen eigendomsrechten rusten, dan veroorzaakt de papierfabriek kosten voor de brouwerij door het lozen van vuil. Zou het water eigendom zijn van de papierfabriek, dan zou de brouwerij kosten moeten maken om het water eerst te zuiveren of de papierfabriek te bewegen minder afval te lozen. Zou het water eigendom zijn van de brouwerij, dan moest de papierfabrikant het recht om afval te lozen aan de brouwerij betalen. De eigendom en de uitoefening van de daaraan verbonden rechten leidt tot een meer economisch gebruik van het goed.

10. Een ander aspect van het milieu, dat misbruik in de hand werkt, is het karakter van collectief goed; zuivere collectieve goederen worden gekenmerkt door de eigenschap dat iedereen ervan kan meegenieten, los van de vraag of hij eraan heeft meebetaald.[31] Wordt eenmaal de luchtverontreiniging ten gunste van en betaald door één consument voorkómen, dan kunnen alle anderen van die schone lucht meegenieten zonder te hebben betaald. Veelal is het collectieve karakter van een goed niet onvermijdelijk, maar de meest doelmatige

vorm van verschaffing. Zo worden autowegen meestal als collectief goed verschaft: zijn ze eenmaal aangelegd, dan kan ieder ze gebruiken zonder additionele kosten. Niettemin is het alternatief van een tolweg mogelijk.
Het economische probleem is opnieuw dat de wenselijke omvang van het collectief goed niet kan worden afgeleid uit de gebruikelijke marktsignalen, aangezien er geen markt kan worden geconstrueerd. Wonen er b.v. duizenden mensen rond een meer, waarop door al die huishoudingen afval wordt geloosd, en is het mogelijk door betrekkelijk goedkope individuele voorzieningen het afvalwater te reinigen, dan leidt "rationeel" gedrag van elk individu er toch toe dat het meer vervuilt, ook al wensen alle individuen het schone meer. Elk individu weet immers dat zijn afvalwaterzuivering tot de milieuverschoning een slechts zeer geringe bijdrage levert; laat hij een afvalwaterzuivering achterwege, maar passen alle anderen die wèl toe, dan ontstaat per saldo toch een schoon meer, zonder dat het betrokken individu heeft betaald. Dit "liftersgedrag"[32] maakt een oplossing van de milieuverontreiniging via vrijwillige, grootscheepse markttransacties onmogelijk: hoewel men individueel offers voor milieuverschoning over heeft, moet door het collectief-goed karakter van de milieuverschoning de omvang van de voorzieningen medebetaling door alle betrokkenen worden afgedwongen.

11. Het economisch systeem kan ook niet tot een optimaal resultaat leiden als het rationele gedrag van consumenten en producenten wordt gebaseerd op niet adequate informatie omtrent de potentiële baten en lasten van goederen en diensten. Wanneer het uitproberen van die baten en lasten te kostbaar of te riskant is,[33] zien we dan ook maatregelen om dat probleem te ondervangen. Zo bestaat het omslachtige informatiestelsel van slechts op recept bij apothekers en onder overheidstoezicht verkrijgbare geneesmiddelen, omdat de informatie omtrent de werking van geneesmiddelen voor de niet deskundige consument niet toegankelijk is en het risico van een onjuiste keuze te groot kan zijn. De gevolgen van het gebruik van het milieu door allerlei vormen van economische activiteiten zijn vaak wèl bekend en negatief, maar worden desalniettemin aanvaard; hiervóór kwamen de redenen daartoe al aan de orde. Daarnaast bestaat echter het probleem dat adequate informatie over de invloed van zeer vele activiteiten op het milieu niet bekend is, of slechts in een voor leken zeer moeilijk toegankelijke vorm. Negatieve gevolgen van chemische middelen op het reinigend vermogen van het water, van het natuurlijk reinigend vermogen van de milieucomponenten onder uiteenlopende omstandigheden, van de opeenhoping van niet afbraakbare stoffen in de laatste schakels van de voedselketen, van de invloed van thermische verontreiniging op het klimaat, er is een reeks van niet of nauwelijks bekende relaties.[34] Voorzover de gevolgen wèl bekend zijn, is de informatie erg ingewikkeld en slechts in onderlinge samenwerking te waarderen. Zo is de oplossing van een toch relatief eenvoudig probleem als het nut van lege flessen inzamelen slechts te beoordelen indien met vele aspecten rekening wordt gehouden.[35]
Daarnaast doet zich het verschijnsel voor, dat zeer bedreigende informatie niet geaccepteerd wordt; een voorbeeld daarvan is de veelvuldige ontkenning

van het verband tussen roken en longkanker. Juist nu de bedreigende informatie over milieubeschadigingen nog zo onvolledig en betwistbaar is, kan men eenvoudig in een ontkenning vluchten.[36]

12. Uit de bovenstaande korte samenvatting blijkt dat een economische analyse van de gedecentraliseerde besluitvorming via het marktmechanisme enkele oorzaken van milieuverontreiniging kan bloot leggen. Vervolgens moet worden nagegaan welke middelen ter bestrijding van de milieuverontreiniging doelmatig en rechtvaardig werken. Daarbij zal de economische doelstelling van de milieuverschoning zijn een optimaal gebruik van de nuttige functies van het milieu: economisch gezien zal het aantrekkelijk zijn de natuurlijke reinigende functies van bijv. water en lucht zo ver mogelijk te benutten. De middelen die tot milieuverschoning moeten leiden, kunnen worden ingedeeld naarmate zij het economische proces als besluitvormingsproces blijven gebruiken.
De voordelen van die economische marktbeslissingen zijn namelijk van groot belang. Het meest principiële voordeel is dat de individuele consumenten hun preferenties kunnen volgen, hun eigen zin kunnen doen. Een basisuitgangspunt in onze samenleving is dat men gelukkiger is wanneer men de eigen voorkeur kan volgen, dan wanneer men via geboden of verboden in zijn gedrag wordt geleid, nog afgezien van de vraag of die "paternalistische" regels botsen met de eigen voorkeuren.
De vergaand gedecentraliseerde besluitvorming in het economisch marktsysteem is bovendien een weinig kostbaar stelsel van besluitvorming; het formuleren, het eens worden, het afdwingen van regels die anders dan via het prijsmechanisme de consumentenvrijheid reguleert, legt beslag op extra produktiemiddelen. De informatieverzameling, noodzakelijk om van een economische activiteit kosten en baten af te wegen, zal door de individuele beslisser "op eigen kosten" geschieden; informatie, nodig om die individuele beslissingen te "corrigeren" is additioneel en dient op kosten van de gemeenschap te worden verzameld.
Aanvaardt men eenmaal het eerste uitgangspunt, namelijk dat de consument weet wat hij wil, dan is de mogelijkheid via de markt allerlei goederen en diensten op de geldnoemer te herleiden en zo voor uitwisseling geschikt te maken, uiteraard een voordeel van het economisch systeem: zou bijv. de last van enige geluidshinder voor de buren kunnen worden afgekocht met de bate van een geldsom, dan wordt een milieuprobleem economisch opgelost.

Instrumenten van milieubeleid

13. *Voorlichting*[37] is een belangrijk middel om de resultaten van het martkgebeuren meer in overeenstemming te brengen met een goed milieubeheer, zonder dat overigens enige ingreep noodzakelijk is. Dit instrument is uiteraard alleen effectief, voorzover onvolkomen informatie de economische beslissingen milieuverontreinigend maakt, dus wanneer het milieu wordt beschadigd, om-

dat men niet op de hoogte is met het verontreinigend karakter van de activiteit. Het verstrekken van adequate informatie op commerciële basis zal in onvoldoende mate geschieden. Ook de produktie van informatie vertoont immers alle kenmerken van een publiek goed: wanneer de informatie eenmaal geproduceerd is leidt de "consumptie" ervan niet tot daling van de beschikbare voorraad voor anderen. Aangezien de informatie eenvoudig kan worden doorgegeven zonder veel additionele kosten (het auteursrecht en het verbod van fotocopiëren leidt in het beste geval tot ruime brondvermeldingen) mag de producent van informatie niet aannemen dat zijn kosten kunnen opwegen tegen het nut dat alle potentiële gebruikers ervan kunnen hebben.[38] Dit is een goede reden voor de overheid om de totstandkoming van informatie te subsidiëren, en een begrijpelijke maar weinig aantrekkelijke reden voor vele wetenschappers om de overdraagbaarheid van hun produktie te beperken door het gebruik van een eigen taal. Voorlichting over de milieu-effecten van allerlei activiteiten vindt thans in Nederland, behalve op wetenschappelijk niveau, vooral door actiegroepen plaats. De resultaten daarvan zijn soms indrukwekkend, maar soms weinig positief. Zo is de actie van het Milieu Aktiecentrum Nederland tegen milieuheffingen gebaseerd op onjuiste feiten en tegen een oplossing van de milieuverontreiniging op korte termijn,[39] aangezien deze actiegroep (een toch tijdrovende) maatschappijhervorming als noodzakelijke voorwaarde voor milieuverschoning stelt. Een actief voorlichtingsbeleid door de overheid mogelijk gemaakt, is noodzakelijk de burgers in staat te stellen de betekenis van dergelijke acties te waarderen. Overigens is die voorlichting nodig om in het algemeen de bevolking op milieueffecten van haar activiteiten te wijzen, alsmede om een algemene actie tegen milieuverontreiniging te veroorzaken.[40] De bijzonder ingewikkelde problematiek en de vaak nog onbekende verbanden op dit terrein maken dit tot een moeilijke opgave. Een "Consumentenbond voor milieuverschoning" kan daarbij een onafhankelijker rol spelen dan de overheid zelf, die ook aan kritische informatieverstrekking moet worden bloot gesteld.[41]

14. Wanneer marktpartijen tot een transactie kunnen komen, waarbij de schadelijke effecten in *onderhandeling* op geld worden gewaardeerd, is het mogelijk de schade zo geheel binnen het economisch ruilproces te compenseren.[42] Een eenvoudig voorbeeld kan dit illustreren.[43] Een fabriek verspreidt stank, er is geen beperkende wetgeving; de omwonenden hebben daar last van en onderhandelen met de eigenaar van de fabriek een anti-stank voorziening te treffen; indien de omwonenden bereid zijn zoveel geld te bieden dat de fabrikant de kosten van de stankbestrijding kan dekken, is daarmee het probleem opgelost. Zijn er wèl beperkende regels, dan zou het denkbaar zijn, dat de fabrikant het recht koopt toch enige stank te verspreiden, indien hij de omwonenden voldoende compensatie biedt. Beide methoden leiden onder ideale omstandigheden tot hetzelfde resultaat met betrekking tot het niveau van de milieuverontreiniging; slechts de inkomens- (vermogens-) verdeling is verschillend, afhankelijk van de vraag of er wettelijke beperkingen zijn opgelegd aan de stankverspreiding.[44] De redenen waarom deze marktoplossing zo

weinig praktische toepassing kan vinden, liggen in het publiekgoed karakter van de milieuverschoning. Een omwonende zal niet bereid zijn zijn ware financiële bereidheid te tonen om de stank af te kopen, in de hoop, dat anderen dat zullen doen en hij dus niet voor de schone lucht behoeft te betalen. In de tweede plaats moeten de omwonenden een grote kennis hebben van de relatie tussen het produktieproces van de fabriek en de stankproduktie, opdat de fabrikant niet bv. bij een uitbreiding van de produktie ten onrechte een grotere compensatie eist. Tenslotte zal de aard van de milieuverontreiniging vaak meebrengen dat een groot gebied daar last van heeft; dan moet degene die de milieuverschoning garandeert de zeggenschap hebben over dat grote gebied (zoals bij de waterverontreiniging van de Rijn). In het algemeen kan men stellen dat de onderhandelingskosten essentieel zijn voor de vraag of via private actie milieuschade wordt afgehandeld. Zijn de kosten voor het onderhandelen, het verzamelen van de informatie,[45] klein in verhouding tot de te behalen bate, dan is die private actie te verwachten. Anders is overheidsingrijpen noodzakelijk.

15. De overheid kan de onderhandelingskosten beperken door de vaststelling van de schadevergoeding met rechtsregels te omgeven. Niettemin leggen ook dergelijke wettelijke schadevergoedingsprocedures beperkingen op aan de bereikbare verbeteringen: niet alleen zijn dergelijke procedures meestal bijzonder tijdrovend, maar ook voor een wettelijke schadevergoedingsprocedure gelden de problemen van de grote aantallen benadeelden en de zeer hoge informatiekosten. (De overheid zou eventueel de benadeelden schadeloos kunnen stellen en zelf tegen de vervuiler procederen).[46] Bovendien zal men gaarne de flexibiliteit van het milieu willen uitbuiten door bijv. onder bepaalde weersomstandigheden meer verontreiniging toe te staan: dergelijke maatregelen zijn moeilijk zo in de wet te regelen, dat een schadevergoedingsclaim met succes kan worden gedaan. Dat wordt mede gehinderd door de begrippen waarmee de rechter gewoonlijk werkt, zoals "redelijk" en "onzorgvuldig", hetgeen de uitkomst van een procedure moeilijk voorspelbaar maakt.[47]
Samenvattend: de wetgeving die de benadeelde in staat stelt de milieuverontreiniger tot schadevergoeding te dwingen is een aantrekkelijke want gedecentraliseerde (en dus op het individuele geval toegesneden) wijze om milieuschade te compenseren. Deze weg kan echter slechts bewandeld worden, indien de benadeelden de oorzaak van de schade eenvoudig kunnen traceren, voor hen die kans op voordeel duidelijk is, een toegankelijk en niet duur rechtsprekend apparaat aanwezig is.[48]
Een essentieel punt is uiteraard bij dergelijke, al dan niet via rechterlijke acties bezegelde, afkoop van schade de milieuverontreiniging veelal niet wordt gedwongen, doch de geleden schade in geld wordt gecompenseerd. Dan leidt de wetgeving slechts tot een grotere rechtvaardigheid in de verdeling van baten en lasten, maar niet tot een structurele verbetering van het milieubeheer.[49]
T.a.v. de "zachte" vormen van milieuverontreiniging, zoals niet de gezondheid aantastende stank zijn gedeeltelijke transacties aanvaardbaar. Beseft men echter dat men veelal niet in staat of bereid is t.a.v. ernstige vormen van milieu-

verontreiniging eigen belangen of die van anderen voldoende in aanmerking te nemen – vooral de belangen van volgende generaties worden gaarne verwaarloosd – dan is het hanteren van de afkoopsommen slechts een schijnoplossing voor de zeer korte termijn. Of, met andere woorden ziet men milieubeheer als een zogenaamd merit-good of bemoeigoed, dan zijn de individuele consumenten niet in staat hun eigen belangen te behartigen en is steeds overheidsinterventie noodzakelijk.[50]

16. Hantering van het *belasting*instrument is een vorm van overheidsingrijpen, die het marktmechanisme in stand laat en deswege door economen gaarne worden aanbevolen.
Indien onder ideale omstandigheden[51] een algemeen economisch evenwicht is tot stand gekomen, zorgen de prijsverhoudingen tussen de goederen en diensten ervoor dat de producenten de middelen precies zó aanwenden, dat de consumenten optimaal genieten. Een belastingheffing, nodig om overheidsproduktie te financieren, zal dan ook het minst onnodige verstoringen ("excess burden") teweeg brengen, indien die relatieve prijsverhoudingen worden gehandhaafd.[52] Een kostprijsverhogende belasting op één goed leidt tot "prijsvervalsing", aangezien de belasting nu de consument verhindert van dàt goed zoveel te kopen als hij, gezien zijn voorkeur, eigenlijk zou willen. Het belaste goed wordt extra duur – er ontstaat een marktsignaal naar de consument dat het t.o.v. andere goederen gezien de offers, minder aantrekkelijk wordt: frustratie. Een inkomstenbelasting tot hetzelfde bedrag zou de keus tussen de goederen onverlet laten; dan wordt immers een deel van het inkomen weggenomen, zonder de relatieve aantrekkelijkheid van de goederen te beroeren.
Realiseren we ons echter dat het milieuprobleem juist erin bestaat dat ten onrechte sociale kosten niet in de kostprijs van het produkt terecht zijn gekomen, dan is de bestaande prijsverhouding "vervalst" en leidt een kostprijsverhogende belasting op het milieuverontreinigende goed juist tot een "goede" prijsverhouding.[53] Er is sprake van een "excess benefit", omdat een belasting niet alleen geld opbrengt waarmee milieuverschoning kan worden gefinancierd, maar bovendien de prijsverhoudingen beter de reële kosten van de produkten zijn gaan weergeven. Om nut en nadelen van de *regulerende bestemmingheffingen* ter financiering van milieuverschonende installaties en voorlichting en onderzoek goed te analyseren is een afzonderlijke behandeling nuttig.[54]

Heffingen als milieu-instrument

17. Het nut van *regulerende* heffingen is duidelijk: zij voldoen optimaal indien zij niets opbrengen, aangezien het belast(end)e, want vervuilende gedrag achterwege blijft. Doelstelling is immers het tegengaan van verontreinigende activiteiten. De belasting zal dan ook geheven moeten worden op de milieuvervuiling zelf, zoals op het geloosde afval. Is de heffing voldoende hoog, dan wordt de producent gestimuleerd een minder vervuilende produktiemethode

te zoeken. Wordt een heffing op het goed gelegd, waarvan de produktie vervuilt, dan leidt dit wèl tot een geringer gebruik ervan en daarmee tot een minder vervuild milieu, maar de producent heeft geen stimulans naar minder vervuilende produktiemethoden te zoeken, aangezien die niet tot belastingverlaging leiden.[55]
Een ideale situatie is die, waar de overheid de door het vervuilende produktieproces aan het milieu toegebrachte schade kent, alsmede het aandeel van elke producent daarin.[56] Zij kan dan elk bedrijf een belasting opleggen, gelijk aan de toegebrachte schade, zodat het eindresultaat aan dat van een onderlingssituatie gelijk is. De producent kan het afval zuiveren, een minder vervuilende technologie gaan toepassen dan wel de belasting betalen; belastingen die varieren met het opnamevermogen van het milieu, door rekening te houden met de concentratie van milieuverontreiniging bijv. in verband met sterk geconcentreerde industrieën, of i.v.m. weersomstandigheden leiden dan tot het kiezen van minder kostbare vestigingsplaatsen of het kiezen van gunstige weersomstandigheden bij lozing. De kosten van al deze mogelijke reacties zullen uiteraard worden doorberekend aan de consument die dan voor de sociale kosten ook betaalt. Het aantrekkelijke van deze situatie is, dat de overheid niet op de hoogte behoeft te zijn van de informatie omtrent die alternatieven inzake minder vervuilende technologieën, minder kostbare vestigingsplaatsen etc.: het heffen van de "juiste" bedragen leidt ertoe dat de ondernemer zijn normale functie uitoefent van het zoeken naar de optimale aanbodsverhoudingen, die bij juiste internalisering van de milieukosten ook tot een optimale keus leidt.

18. Meestal is de overheid niet op de hoogte van de schade die het milieu in geld uitgedrukt oploopt door een vervuilende handeling. Wil zij dan niettemin via het instrument van de heffing de lozing van afval of lawaai etc. tot een bepaalde niveau beperken, dan moet men de relaties tussen de mogelijk produktieprocessen, het kostenverloop daarvan, en de overblijvende vervuiling kennen. Dit betekent uiteraard een zeer grote informatiebehoefte, die in de praktijk bijna niet gerealiseerd kan worden.[57]
Een zeer belangrijk voordeel van het reguleren binnen het economische proces, namelijk dat gedecentraliseerde informatieverzameling kan blijven plaatsvinden, valt dan weg. Dan is het rationeler de informatie te gebruiken en de producenten regels van maximaal toelaatbare lozing voor te schrijven.

19. Er is een reeks bezwaren tegen milieuheffingen geformuleerd.[58] Het in de prijs verdisconteren van de milieukosten via een regulerende heffing werkt vooral effectief indien het goed prijselastisch is, dat wil zeggen, dat een geringe prijswijziging reeds tot een duidelijke verandering in de afzet leidt. Reageert de consument immers niet of nauwelijks op dergelijke prijsverhogingen (tabak, benzine), dan leiden dergelijke heffingen wèl tot hoge opbrengsten voor de overheid, maar dat is voor een reguleringsheffing geen verdienste, de milieuverontreiniging wordt dan nauwelijks voorkómen. Dit bezwaar kan theoretisch worden ondervangen door zeer hoge heffingen, maar dan komt een an-

der belangrijk bezwaar naar voren: de onaanvaardbaar grote gevolgen op de inkomensverdeling. Zo heeft Pen[59] het voorbeeld van de auto, die, indien belast voor alle negatieve externe effecten, zoals ergernis, congestie, ruimtebeslag van kostbare grond, ecologische schade bij brandstofwinning, zeer kostbaar zou moeten worden. Dan zouden de minst draagkrachtigen zich uiteraard de auto niet meer kunnen permitteren en aangewezen zijn op het (gesubsidieerd) openbaar vervoer. Daarmee is een algemeen bezwaar tegen het hanteren van financiële instrumenten als reguleringsmethode aangetoond: het discrimineert al naar gelang men inkomen of vermogen heeft om op die financiële prikkels te reageren. Met andere woorden, bij alle methoden die het prijssysteem als verdelingsmechanisme accepteren, wordt de inkomensverdeling als "gegeven" aanvaard. En vindt men die inkomensverdeling niet aanvaardbaar, dan is ook "beter" gebruik van het prijsmechanisme als distributiemiddel onaantrekkelijk.
Een ander groot bezwaar is volgens Pen, dat in vele gevallen de externe effecten zo groot zijn, dat de heffing buitensporig hoog zou worden, zoals bij levensgevaarlijke externe effecten het geval zou moeten zijn. Terecht is die stelling gekritiseerd,[60] aangezien wij levensgevaarlijke externe effecten wèl aanvaarden, en het derhalve blijkbaar niet juist is dat een prohibitief hoge heffing nodig zou zijn. Echter is ook hier de vraag wat het nut van een heffing is wanneer het vertalen van aanvaardbare normen voor milieubeheer in geld te moeilijk is: worden de normen niet juist vertaald, dan werkt het prijsmechanisme niet goed; zijn we politiek niet in staat tot normen te komen, dan is dat niet een bezwaar dat specifiek aan het instrument van de reguleringsheffing kan worden toegerekend.

20. Wenst men de regulerende heffingen op het juiste niveau te berekenen opdat de milieuschade zo precies mogelijk teniet gedaan wordt, dan is een vergaande informatie over de milieuschade etc. nodig; leiden aanpassingen van het produktieproces tot verbeteringen, dan dient het belastingniveau te worden aangepast. Uiteraard dienen bij de afweging van de keus tussen heffingen en andere vormen van beheersing de relatieve kosten te worden afgewogen. Zijn de kosten van informatieverzameling, controle op naleving en inning van de belasting hoog, dan zal dat prohibitief werken. De Nota Instrumenten komt tot de conclusie dat regulerende heffingen slechts zullen kunnen worden toegepast op stoffen die in min of meer massale maar niet direct in acuut gevaarlijke concentraties voorkomen en een voldoende ruimtelijke spreiding hebben.[61] Dan zal echter niet met "ideale" heffingen gewerkt kunnen worden, maar met regulerende heffingen die de goede kant op werken, zonder dat exact wordt vastgesteld in welke mate het ideale doel is bereikt, opdat de kosten van administratie en controle worden beperkt.
Dan is een heffingsinstrument ook werkelijk aantrekkelijk, aangezien dan juist, in vergelijking met directe vormen van milieubeheer, de controle op de naleving relatief goedkoop is.

21. Een methodiek die het spiegelbeeld vormt van regulerende belasting is een regulerende subsidie. Milieuverschonende technologieën zouden via extra

afschrijvingsmogelijkheden of rechtstreekse subsidie door de belastingbetaler bekostigd kunnen worden. De nadelen van zo'n subsidie zijn vooral[62] dat de ondernemers hun produktie van het nog vervuilende goed niet zullen inkrimpen, aangezien het subsidiëren van een schonere technologie geen invloed heeft op de optimale produktie-omvang: de milieuverontreiniging wordt dus niet mede beperkt door een daling van de consumptie. Bovendien hebben de producenten geen financiële reden om naar verdere verbetering van het produktieproces te zoeken. Ook ligt het voor de hand dat het belasten van vervuilende handelingen uit een oogpunt van financiële middelenbeheer eenvoudiger is dan het subsidiëren van verschonende activiteiten. Daarbij komt nog dat fiscale faciliteiten erg globaal werken en alleen in winstgevende jaren effectief zijn.[63]

22. De milieuheffing als *bestemmingsheffing* wordt in ons land veel toegepast. Doel is de kosten van milieuverschonende installaties en andere kostbare maatregelen te financieren uit een omslag van de vervuilers: de vervuiler betaalt. Er is dan uiteraard geen plaats voor de vraag of de heffing leidt tot minder vervuiling, maar voor de vraag of de totale benodigde opbrengst kan worden verhaald. Kent men de benodigde middelen, alsmede de vervuilers, dan dient men een maatstaf te kiezen die de vervuiling representeert en het tarief te berekenen. Het doel van de heffing is nu juist dat de vervuiling in de verwachte omvang optreedt, aangezien anders financieringstekorten optreden: de vervuiling is als maatstaf van een omslag gekozen, niet om de verontreiniging tegen te gaan!

Financiering uit algemene middelen?

Wat kan nu de reden zijn om milieuverschoningsbeleid uit een bestemmingsheffing te financieren en niet uit de algemene middelen, oftewel de normale belastingopbrengsten? Een bestemmingsheffing wordt geheven van degenen die geacht worden een bijzonder belang te hebben bij de door de opbrengst van de heffing gefinancierde voorziening. De zin van zo'n bestemmingsheffing is vooral, dat de overheid, anders dan bij financiering uit de algemene middelen, uit het gedrag van de gebruikers kan afleiden in welke mate zij op de voorziening gesteld zijn: een verhoging van de motorrijtuigenbelasting kan leiden tot afschaffing van een tweede auto en aanschaf van een kleinere auto e.d., en daarmee op langere termijn een indicatie geven van de geringere behoefte aan wegen gegeven de werkelijke kosten. Daarnaast worden de betalers van een bestemmingsheffing expliciet geconfronteerd met de noodzaak voor de congestie of de vervuilingslasten te betalen.[64]
Dit kan een opvoedende waarde hebben. Kan het particuliere huishouden in het geval van de Nederlandse waterverontreinigingsheffing door de gekozen heffingsmaatstaf en de onmogelijkheid de huishoudelijke vervuiling noemenswaard te beperken de heffing niet ontgaan door minder te vervuilen, dan heeft slechts het pedagogische element nog betekenis. Ten aanzien van de industriële vervuilers, die door hun vervuiling te beperken, op de heffing kun-

nen reageren, gelden beide argumenten ten gunste van de bestemmingsheffing.[65]
Een ander, politiek, voordeel van een bestemmingsheffing kan zijn, dat de opbrengst ervan tevoren voor het bestemde doel is gereserveerd, zodat de discussie over de opbrengst onttrokken wordt aan de prioriteitendiscussie tussen ministers of parlementariërs. Zijn belangrijke bezuinigingen noodzakelijk, dan is bij financiering van de milieuverschoning uit de algemene middelen een aanslag op deze overheidstak ten gunste van een andere mogelijk; bij een bestemmingsheffing is dat gevaar veel geringer.

23. Indien het profijtbeginsel, de genieter betaalt, tot uitdrukking komt in de keuze voor een bestemmingsheffing, dan kan het draagkrachtbeginsel – dat rekening wil houden met de financiële draagkracht van de belastingbetaler – nauwelijks aan bod komen. De zeer omvangrijke en kostbare informatieverzameling, noodzakelijk om eventuele differentiatie aan te brengen in de heffing in relatie tot bijv. het inkomen en kindertal, staat in geen verhouding tot de omvang van de mogelijke reducties. Eisen van doelmatigheid verzetten zich derhalve tegen een dergelijke verfijnde heffing, die zeer hoge inningskosten zou meebrengen.
Wil men de draagkracht van de milieu-heffingen-betalers in ogenschouw nemen, dan ligt financiering uit de algemene middelen voor de hand.[66] Financiering uit de algemene middelen heeft immers het voordeel dat voor de inning van gelden, bestemd voor milieuverschoning, het voertuig van een reeds bestaande belasting kan worden gebruikt. Daarmee is de doelmatigheid gediend, dus de inningskosten worden beperkt. Daarnaast is het mogelijk van een belasting gebruik te maken die rekening houdt met de draagkracht, zodat de burgers meebetalen aan milieuverschoning, mede gezien hun financiële capaciteit.

Men dient de mogelijkheden om via een bestaande belasting de milieuverschoning op een "eerlijker" wijze te financieren echter niet te overschatten. Indien we uitgaan van politici, die streven naar maximale stemmenwinst, dan zullen zij de zichtbare belastingdruk op de groep burgers, die de meeste stemmen levert, willen voorkómen.[67] Dat houdt in dat de belastingen met een nominaal sterke progressie voor politici zeer aantrekkelijke belastingen zjjn om noodzakelijke overheidsvoorzieningen mee te financieren: de lasten van die voorzieningen lijken dan in hoge mate door de kleine groep meest draagkrachtigen gedragen te worden. De progressieve belastingen zijn dan ook als voertuig van middelen inzameling zwaar, zo niet overbelast; en tè hoge tarieven leiden tot belastingontduiking, vlucht naar Zwitserland of in minder belaste activiteiten. Nieuwe overheidsactiviteiten moeten dan ook dikwijls gefinancierd worden uit een belastingverhoging die weinig of in een verwijderd verband rekening houdt met het inkomen, zoals een verbruiksbelasting. Aangezien het, althans thans in Nederland, gaat om jaarbedragen voor riool- en reinigingsrechten en waterverontreinigingsheffing tussen circa *f* 75,– en *f* 125,–,[68] zijn de absolute bedragen niet indrukwekkend; dat relativeert het draagkrachtbeginsel. Het opvoedingselement van de burgers, dat bij milieuheffingen optreedt door de

regelmatige expliciete confrontatie met de kosten voor milieuverschoning, wordt prijsgegeven.
Overigens kan men de voorkeur voor heffingen, die in de prijzen van goederen tot uitdrukking komen – de vervuiler betaalt – ook zien als een poging van de politici om de politieke kosten van de belastingverhoging te ontgaan, en toch de noodzakelijk milieuverschoning te bewerkstelligen: het principe "de vervuiler betaalt" wentelt immers de heffingen de "schuld" voor de noodzaak van milieuverschoning van de politici naar de consument.[69]
En indien men pessimistisch is omtrent de mate waarin de burger bereid is zijn handelingen te beperken om anderen overlast te besparen, dan is ook de politicus gedwongen het "paternalistisch" overheidsbeleid, bedoeld om de burger tegen zijn zin tot die beperking te dwingen, voor een deel te verbergen.

24. Hierboven is de remmingsheffing en de bestemmingsheffing in het milieubeleid voor de analyse zorgvuldig gescheiden. Nu munten overheidsmaatregelen meestal niet uit door een precies omschreven doelstelling.[70] Wordt er een hoge tabakaccijns geheven, omdat tabak voor de consument zelf grote risico's meebrengt, en voor zijn niet-rokende omgeving luchtverontreinigend werkt, hetgeen hoge sociale kosten veroorzaakt (gezondheidszorg)? Of maakt de belastingheffer dankbaar gebruik van de grote behoefte aan tabak, die leidt tot een inelastische vraag naar dit genotsmiddel: een hoge belasting leidt niet tot belangrijke omzetdaling, zodat een hoge belastingopbrengst kan worden bereikt. De minister van Financiën zal de laatste zijn om deze keus te doen. Zo blijkt ook uit de geciteerde Nota Instrumenten milieuhygiënisch beleid dat geen keuze wordt gedaan t.a.v. de wenselijke doelstelling: zowel het regulerende karakter als de opbrengstverschaffende werking worden dankbaar genoteerd.[71] De onduidelijke doelstelling van de milieuheffingen heeft in de praktijk reeds gevolgen gehad. In Groningen heeft het regulerend karakter van de verontreinigingsheffing op industrieel afvalwater geleid tot een snelle verbetering van de waterkwaliteit. Aangezien de heffing echter mede bedoeld was om de zuiveringsinstallaties van de gemeenschap te financieren, dreigt een capaciteitsoverschot van die installaties en een financieringstekort. De mede door de financieringsbehoefte ingegeven hoogte van de heffing leidde tot een sterkere regulering en dus verschoning dan het bestemmingskarakter van de heffing kon verdragen! Anderzijds heeft men in Brabant de financiering van de installaties verzekerd door ook bedrijven voor vaste bedragen aan te slaan, ongeacht de werkelijke vervuiling die zij veroorzaken. Dan bestaat het risico van een capaciteitstekort in de toekomst, terwijl milieuverschoning door wijziging in het produktieproces niet wordt bevorderd.[72] Nu zou, ook indien de minister uitdrukkelijk tussen remming of bestemming zou hebben gekozen, de remmingsheffing tot opbrengst hebben geleid, die aangewend kon worden tot milieuverschoning; of, wanneer voor bestemmingsheffing was besloten, zou enige milieuverschoning toch wel zijn opgetreden. Wanneer de keus echter niet expliciet is gemaakt, kunnen niet alleen de onwenselijke problemen onstaan die hierboven zijn genoemd, maar de overheid is op haar beleid bovendien moeilijk controleerbaar. Indien een groot ambtelijk

apparaat wordt opgebouwd om het milieubeleid waarin door ondoelmatige besluitvorming hoge kosten worden gemaakt, krijgt de overheid een eigen belang bij een hoge opbrengst van de bestemmingsheffing om die kosten de financieren. Zo'n belang komt dan regelrecht in strijd met de eigenlijke doelstelling van het milieubeleid. Een mistige omschrijving van de doelstelling van milieuheffingen ondersteunt dan een slecht beleid.

25. Samenvattend, vóór- en nadelen afwegend, meen ik dat:

a. regulerende heffingen zijn nuttig indien zeer velen het milieu verontreinigen, doch daarmee geen direct gevaar veroorzaken; daarbij zal gestreefd worden naar een betere situatie, niet naar een ideale, aangezien de informatie, nodig om de regulerende heffing toe te passen, dan zeer groot moet zijn. Het aantrekkelijke van de heffing is juist, dat de overheid een doel op weg naar een schoner milieu stelt, en de heffing gebruikt om de vervuilers de meest doelmatige weg te doen zoeken naar dat schoner milieu. De voor de overheid benodigde informatie is veel geringer, de kosten van controle op het beleid zijn relatief zeer gering.[73]
b. regulerende subsidies op schonere produktietechnieken zijn een minder aantrekkelijk instrument, aangezien de consument niet gestimuleerd wordt produkten te kopen die het milieu minder belasten, terwijl de producent geen reden heeft verdergaande verbeteringen in te voeren.
c. De milieuheffingen worden in ons land voornamelijk gebruikt om het door de overheid gevoerde milieubeleid (zuiveringsinstallaties, controle op uitvoering, voorlichting en onderzoek etc.) te financieren. Indien de vervuiler eigenlijk gedwongen is te vervuilen, althans nauwelijks op de heffing kan reageren, zoals bij huishoudelijk afval, en in feite alle burgers vervuilen, is een bestemmingsheffing economisch gezien niet te onderscheiden van een belasting naar een bepaalde, aan vervuiling gelieerde, maatstaf. Het voordeel van zo'n heffing is dan slechts de "opvoedende" waarde van het steeds confronteren van de burger met de kosten van milieuverschoning. Indien de bestemmingsheffingen steeds zullen toenemen, wordt het argument van de verstorende invloed op de inkomensverdeling van grotere betekenis. Nu is het hanteren van de heffing vooral een staaltje van afwenteling van politieke lasten: de nationale politici willen (terecht) wèl een milieuverschonend beleid voeren, maar zijn niet bereid daarvoor de noodzakelijke belastingverhoging te verdedigen; in het bijzonder de afwenteling naar andere overheden (waterschappen, gemeenten, of nog liever optisch naar waterleidingmaatschappijen of, in het kader van het energiebeleid naar electriciteitsmaatschappijen -Kalkarheffing) is een geliefd middel.
d. onduidelijkheid in de feitelijke doelstelling van de milieuheffing kan een slecht beleid in de hand werken: zijn de opbrengsten van de heffing in elk geval bestemd voor milieuverschoning, en worden door slecht overheidsbeleid te hoge kosten gemaakt, dan zal de heffing ten onrechte gehanteerd worden om die kosten te financieren. Het regulerende karakter van de heffing werkt echter juist tot een steeds geringere opbrengst. Willen we een zo

doelmatig mogelijk gebruik maken van het milieu dan is dat een zeer inefficiënt en kostbaar beleid.

e. bestemmingsheffingen in het milieubeleid kunnen nuttig zijn om de opbrengst tegen andere claims van overheidsbeleid te beschermen. Bij toenemende spanning tussen middelen en wensen, wanneer velen toch de neiging hebben milieubeleid als een "luxe" goed te zien en burgers, dus ook politici, de milieuverschoning gaan onderwaarderen, is een bestemmingsheffing veiliger dan financiering uit algemene middelen.

26. Een bijzondere vorm van reguleringsheffing, die niet onbesproken mag blijven, is een heffing, waarvan de hoogte op de markt wordt bepaald.[74] Het is mogelijk dat een overheidsinstantie vergunningen verkoopt die het recht verlenen een bepaalde hoeveelheid verontreinigend materiaal in het milieu te lozen. Uiteraard is lozen zonder vergunning niet toegestaan, het totaal aanvaardbare verontreinigingsniveau wordt bepaald door de totale hoeveelheid uitgegeven vergunningen. Het bijzondere van deze vergunningen is dat deze vrij verhandelbaar zijn op de markt: elke onderneming die enige verontreiniging "nodig heeft", zal trachten zo'n vergunning te kopen. De ondernemers die eenvoudig in hun produktieproces de verontreiniging kunnen beperken, zullen minder voor de vergunning willen betalen dan zij, voor wie de verschoning erg kostbaar is. Op die wijze wordt de hoogte van de reguleringsheffing bepaald op de markt, afhankelijk van de mate waarin verschoning op andere wijze kan worden bereikt. Het is dan zelfs mogelijk om, indien de burgers een verdergaande lucht, water of bodemkwaliteit wensen, via een heffing van de burgers het benodigde geld te verzamelen, om vervolgens verontreinigingsrechten uit de markt te kopen. Duidelijk is dat de doelmatigheid van dit instrument afhangt van de controle op vervuilers, die zonder vergunning lozen: een sanctie moet hoger zijn dan de kosten van een vergunning! Daarnaast gaat deze constructie uit van een vrije concurrent op de markt voor vervuilingsvergunningen. Is er echter sprake van een klein aantal grote vervuilers, dan zullen onderlinge afspraken gemaakt worden om de prijs zó te beïnvloeden dat de kosten van de vergunningen te laag blijven; dat risico is des te groter wanneer de vergunningen in bepaalde gebieden van belang zijn, waar een gering aantal grote bedrijven zijn.[75]

Direct overheidsingrijpen als instrument van milieubeheer

27. *Rantsoenering* van de vervuilende afval is de minst vergaande vorm van direct overheidsingrijpen: een door de overheid maximaal toelaatbaar geachte hoeveelheid vervuiling moet over de "belanghebbenden" worden verdeeld. Die maximaal toelaatbaar geachte vervuiling, de norm die de overheid wil afdwingen, kan zodanig zijn dat er geen gevaar voor gezondheid en leven van mens, dier en plant bestaat, of zodanig dat geen meetbare schade wordt gedaan; daaronder is nog een grens waar beneden geen hinder meer wordt ondervonden door de mens en tenslotte is er de theoretisch moeilijk te bepalen

grens zodat het ecologisch evenwicht in het geheel niet wordt verstoord.[76] In de eerste plaats gaan we ervan uit dat de overheid in staat is één van die grenzen te kiezen en vast te stellen. Een kosten-baten analyse kan de basis vormen van de keus tussen die grenzen. Niet alleen de waardering van milieuvernieling zal moeilijk en soms onmogelijk zijn, maar de kennis van techniek en kosten van milieuverschoning is bovendien gering. De keuze van de grens zal derhalve vaak arbitrair zijn.[77]
Erg moeilijk is echter ook de verdeling van de "beschikbare" vervuiling over de cliënten. In plaats van het prijsmechanisme vindt verdeling plaats via rantsoenering, dus veelal op grond van historische gegevens, waardoor de concurrentie wordt uitgeschakeld.[78] Indien verschillende categorieën verschillend worden behandeld op grond van maatschappelijke betekenis, bijv. wanneer wél milieu-eisen gesteld zouden worden aan burgerluchtvaart, maar niet aan militaire vliegtuigen, dan zullen dergelijke maatregelen veel kritiek ondervinden.

28. Indien de overheid beschikte over een volkomen informatie omtrent de bestaande en aanvaardbare verontreiniging, alsmede over de methoden en kosten om de wenselijke verschoning te bereiken, dan zou er in de eindsituatie geen verschil zijn tussen gebruik van rantsoenering of reguleringsheffing.[79] Op grond van die exacte informatie zou de overheid zowel via een precieze belasting op de vervuiling als door een exacte rantsoenering van de vervuiling een optimale situatie kunnen bereiken. Niettemin is er dan nog een reden waarom de heffing de voorkeur verdient, namelijk de geringe kosten van controle. Echter zullen de bedrijven de directe controle verkiezen boven de belasting; wanneer de bedrijven economisch in een evenwichttoestand verkeren, leidt de belasting tot verliezen, die slechts via aanpassingen en eventueel sluiting van enkele bedrijven kunnen worden geredresseerd; bij een direct ingrijpen, waarbij bijv. een produktiebeperking wordt opgelegd, zullen zelfs monopolie-achtige winsten mogelijk zijn gedurende de aanpassingsperiode. Deze verschillen zouden slechts minder worden indien de geheven belasting weer ten goede kwam aan de belaste industrie, hetgeen in de praktijk niet gebeurt. Derhalve zullen bedrijven in het algemeen een directe rantsoenering prefereren boven heffingen als middel om tot milieuverschoning gedwongen te worden.[80]
Voor de overheid is het middel van de rantsoenering in elk geval te prefereren boven de heffing, indien de vervuiling veroorzaakt wordt door een klein aantal vervuilers, waarvan de produktietechnieken en vervuilingsconsequenties bekend zijn. Dan zijn de kosten van informatieverzameling nodig voor het rantsoeneringsbeleid geringer dan van een heffingenbeleid. Ook wanneer heffingen wegens geringe respons van de vervuilers of zeer hoge inningskosten ondoelmatig zijn, is rantsoenering noodzakelijk.
Een voorwaarde voor directe controles is uiteraard dat zij worden afgedwongen en dat bij overtreding zwaar wordt gestraft. Indien overtreding van massale en daardoor nauwelijks op grote schaal te controleren handelingen, zoals luchtverontreiniging per auto, slechts beperkt wordt gestraft, is permanente overtreding goedkoper dan het aanbrengen van de noodzakelijke voorziening.

De kleine kans dat men op de overtreding wordt betrapt, gekoppeld aan een lage boete, maakt het beleid ineffectief.

29. Een verdergaande vorm van direct ingrijpen is de elimineringsplicht,[81] of het *uitworpverbod.* Ook daarbij is het mogelijk dat de grenzen van aanvaardbare uitworp worden gewijzigd. De producent of consument moet kiezen tussen allerlei mogelijke vormen van eliminering of het stopzetten van de vervuilende activiteit. De resulterende kostenverhoging zal leiden tot het zoeken naar gunstiger vervangingsmiddelen, waardoor de milieuhygiëne wordt gediend. Wanneer eliminering van afval door de individuele producent of consument te duur is, of technisch niet goed mogelijk, dan is deze methode minder aantrekkelijk. Ook bij eliminering geldt de noodzaak van stenge straffen bij overtreding, vooral wanneer het risico voor het milieu groot is; Pen vraagt dan om "draconische gevangenisstraffen", de misdaden staan op één lijn met moord.[82]
Naast deze individuele eliminering staat de aloude vorm van collectieve eliminering: de overheid verzorgt de afvalverwijdering, waterzuivering, waarbij de voordelen van schaalvergroting voor de hand liggen. Deze methode kan vooral worden toegepast bij "normale" afval, dus niet bij gevaarlijke stoffen en de keus voor collectieve eliminering is vooral een kwestie van kostenafweging.[83]
Ernstig is het probleem, dat ook overheden zich schuldig maken aan duidelijke vormen van milieuverontreiniging; uiteraard kan de gekozen politicus op lange termijn niet meer kosten maken voor milieuverschoning dan de kiezer van hem aanvaardt. Dat probleem lijkt mij wezenlijker dan het strafbaar stellen van milieuvervuilende daden van overheidsfunctionarissen.[84]

30. De meest vergaande vorm van ingrijpen is het *verbod* van een stof of handeling; het ligt voor de hand dat dit verbod slechts gehanteerd wordt bij zeer gevaarlijke produkten of activiteiten, zoals het gebruik van niet-afbreekbare stoffen als gechloreerde koolwaterstoffen. Het verbod zal niet als belangrijk middel van milieuverschoning gehanteerd moeten worden, want, al is het duidelijk en dus ook relatief eenvoudig te controleren, op die wijze wordt geen gebruik meer gemaakt van het natuurlijk reinigend vermogen van het milieu. Verboden dienen derhalve alleen te worden toegepast, indien dit reinigend vermogen te zeer wordt aangetast. Anders zijn de kosten van het milieubeleid, in de zin van opgeofferde baten doordat gewenste activiteiten door het verbod onnodig worden verboden, te hoog. Een vorm van verbod vindt men in het instrument van de ruimtelijke ordening,[85] waardoor bepaalde milieubedreigde activiteiten alleen op een bepaalde plaats worden verboden en daarmee buiten grote bevolkingsagglomeraties kunnen worden gehouden, stankveroorzakende industrie of geluidshinder meebrengende luchthavens in zee worden gebouwd,[86] enzovoorts. Tot nu toe is het instrumentarium van de ruimtelijke ordening niet op enige indrukwekkende wijze gehanteerd om het milieu te beheren. Waarschijnlijk heeft de gecombineerde verantwoordelijkheid voor volkshuisvesting en ruimtelijke ordening van de achtereenvolgende bewindslieden in Nederland tot die slechte situatie bijgedragen: niet alleen is

er dikwijls strijd tussen de belangen van goedkope en doelmatige bouw van woningen en ruimtelijke ordening, maar bovendien wordt het politiek incasseringsvermogen van de verantwoordelijke minister tot de rand gevuld met het aanhoudende probleem van de thans tot kwalitatief verheven woningnood, zodat hij zich niet ook nog conflicten over de ruimtelijke ordening kan veroorloven.
Een andere, vergaande, vorm van overheidsingrijpen is de milieugevaarlijke activiteit te verbieden, maar zèlf wel ter hand te nemen. In ons land is het opwekken van kernenergie een voorbeeld. Zoals in paragraaf 29 al werd opgemerkt, is overheidsproduktie geen garantie voor een feilloos milieubeheer. Niettemin is in dergelijke gevallen in verband met de controle op de naleving van het beleid en de duidelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering te prefereren boven particuliere produktie.

31. *Samenvattend* kan over direct overheidsingrijpen ten gunste van milieuverschoning worden gesteld dat:

- naarmate de vrijheid van handelen van de burgers wordt beperkt een deel van zijn welvaart wordt beperkt, hetgeen gerechtvaardigd wordt door de baten van een schoner milieu: dit middel zal derhalve meer worden gehanteerd naarmate de risico's voor het milieu groter zijn;
- direct overheidsingrijpen steeds kostbaar is uit een oogpunt van uitvoering, in verhouding tot een beleid dat in het economisch proces kan worden vertaald; deze hoge kosten zijn gerechtvaardigd, indien de baten ervan, te weten een grotere doelmatigheid, worden geïncasseerd. Want het economisch proces laat het individu de afweging tussen milieuverschoning en andere wensen, terwijl directe regelingen het milieubeheer rechtstreeks beïnvloeden;
- in die gevallen waarin heffingen niet kunnen worden toegepast, de verboden, elimineringsverplichtingen etc. afgedwongen zullen moeten worden;
- de kosten van gedwongen naleving van milieureguleringen hoog zijn;[87] veel energie moet dan worden geïnvesteerd in informatieverzameling, omtrent overtreding van de regels en de bestraffing van die overtreding; daarmee wordt het vaststellen van het overtreden van de milieuwetgeving een daad, die ter bescherming van de burger tegen willekeur, met vele waarborgen is omgeven. Massale overtreding maakt het overheidsapparaat machteloos. Derhalve zijn scherpe sancties noodzakelijk. Van veel meer belang is echter dat het overheidsbeleid ondersteund wordt door een intensief voorlichtings- en opvoedingsproces; opdat de vrijwillige medewerking aan de wetgeving toeneemt;
- ook de overheid tegen milieuverschoning zondigt; het aan de overheid opdragen van activiteiten impliceert geen milieubeschermend beleid; de noodzakelijke voorlichting omtrent de noodzaak van milieuverschoning dient dan ook wel door de overheid te worden gefinancierd, maar door een onafhankelijk instituut te worden verricht.

32. De milieuverschoning binnen het kader van een groeiende economie, zoals in de ontwikkelde landen wordt nagestreefd, heeft invloed op de relatieve groei van de economie, op het prijsniveau, de werkgelegenheid, de relatie met het buitenland (de betalingsbalans) en de reële inkomensverdeling. Achtereenvolgens zullen die effecten kort worden besproken. Daartoe is het in de eerste plaats noodzakelijk enige indruk te krijgen van de orde van grootte waarin de totale kosten van de milieuverschoning op het economisch proces inwerken.
De beschikbare gegevens zijn minder betrouwbaar, dan in het algemeen (vooral met internationale) economische statistieken al het geval is.[88] De schattingsfout kan groot zijn, terwijl de gegevens zowel te hoog als te laag kunnen zijn geraamd. Belangrijke oorzaken daarvan zijn de recente start van vele maatregelen, gedecentraliseerde uitvoering, zodat ramingen vaak onbekend zijn, onduidelijke definitie (valt landschapsbehoud onder milieubeleid?) Daarnaast kunnen milieuverschonende effecten optreden binnen bedrijven door de aanwending van andere technieken etc., die in de statistieken niet tot uitdrukking komen Met alle voorzichtheid kan dus slechts een zeer globale indruk worden verkregen van de kosten van milieuverschoning.
Voor een aantal westerse industrielanden blijken de kosten van nieuwe milieuverschoningsmaatregelen tussen 1971 en 1975 te liggen tussen 0,4% (Nederland) en 0,8% (USA, Zweden) van het nationaal inkomen. De schatting voor de periode 1976-1980 werd voor Nederland geschat op 1,3% van het nationaal inkomen, en wel op ruim 10% van de geschatte toeneming van het inkomen in die periode.[89] De reeds genomen maatregelen ter bestrijding van de waterverontreiniging in Nederland bedroegen naar de toestand van 1969 aan investeringen *f* 1,2 mrd. (jaarlijkse lasten *f* 200 mln.), terwijl op dat moment een verdere schoonmaak nog tussen *f* 7,6 en 9,7 mrd zou kosten (of jaarlijkse lasten *f* 1 à 1,4 mrd).[90] In 1971 werd in de Verenigde Staten de totale som uit te geven aan milieuverschoning geschat op $ 100 mrd voor de periode van 1970-1975, hetgeen ongeveer 40% van de geschatte groei in het nationaal inkomen uitmaakt.[91] Deze cijfers geven enige indruk van de benodigde middelen, de daarmee verbonden mogelijk effecten op de economie, en benadrukken in elk geval de stelling, dat enige voortgaande groei van de economie de bekostiging van milieuprogramma's wel eenvoudiger maakt. Bij een stagnerende economie zullen de kosten van milieuverschoning immers leiden tot een dalend reëel inkomen, hetgeen politiek moeilijk te verwezenlijken zal zijn.

33. Wanneer de invloed van milieuverschoningsbeleid op de *economische groei* wordt nagegaan, stuiten we onmiddellijk op het probleem van de meting van die groei. De traditionele maatstaf, het nationaal inkomen, is een optelsom van de in geld meetbare economische transacties in een land gedurende een bepaalde periode. Belangrijke diensten, als die van de huisvrouw, worden niet gemeten; kwaliteitsverbetering evenmin. Economische activiteiten, die ook een milieuvernieling tot gevolg hebben, worden positief geteld, omdat het milieuverlies niet in geld wordt gemeten om van de positieve effecten te wor-

den afgetrokken. Hueting heeft aan dit probleem uitvoerige aandacht besteed,[92] en pleit voor een meting van het nationaal inkomen, dat rekening houdt met de aantasting van de milieufuncties. Dit is slechts in beperkte mate mogelijk en wordt (nog?) niet in de praktijk gebracht. Worden derhalve in de komende jaren grote bedragen aan milieuverschoning uitgegeven en leidt dit tot een minder snelle groei van het *gemeten* nationale inkomen, dan dient daarbij te worden bedacht dat bij een doelmatig beleid de kwaliteit van het milieu relatief is toegenomen, maar dat deze verbetering – zoals elke kwaliteitsverbetering – buiten de maatstaf is gebleven.[93] De omvang van het nationaal inkomen als maatstaf van materiële welvaart is een grof instrument; een belangrijke verdieping van het inzicht in "de kwaliteit van het bestaan" geven sociale indicatoren; dit jaar zijn in Nederland voor het eerst zulke welzijnscijfers in samenhang gepubliceerd.[94] Hopelijk is in de toekomst een gecombineerde hantering van gemeten groei in economische activiteiten en door burgers ervaren kwaliteit van het bestaan mogelijk.

34. Worden belangrijke bedragen aangewend voor milieuverschoning, die niet in het nationaal inkomen worden gemeten, dan zal het reëel nationaal inkomen met die bedragen dalen, indien ze uit lopende middelen (heffingen e.d.) worden gefinancierd. Bestaan de milieumaatregelen geheel uit investeringen, dan wordt het lopende inkomen niet nu aangetast; een deel van de middelen, bestemd voor investeringen, wordt nu voor het milieu in plaats van andere doeleinden aangewend, hetgeen de gemeten groei zal doen afnemen.[95]
Alleen wanneer door de wijze van financiering van de milieuverschonende investeringen, ten laste van vooral de lagere inkomensgroepen, de spaarquote zou toenemen, kan de gemeten groei relatief in stand blijven. Uiteraard zal de groei in sterk vervuilende bedrijfstakken meer worden aangetast dan bijv. in de dienstverlenende sector van de economie. Vooral de petro-chemische papier- metaal- auto- en energie industrie zullen belangrijke aanpassingen moeten ondergaan.[96] Indien een bepaald land sterk op die economische sectoren is geconcentreerd, zal de economische groei ook in het algemeen worden geremd bij een gegeven milieuverschoningsprogramma. Anderzijds zijn er uiteraard ook bedrijfstakken die van een milieuverschoningsprogramma profiteren, zoals de bouw (zuiveringsinstallaties) en het wetenschappelijk onderzoek.
Overigens zal de economische groei vooral in de beginfase worden afgeremd, aangezien er nu sprake is van een inhaalprogramma na langdurige verwaarlozing van het milieu. Daarnaast gaat de invoering van het milieubeleid gepaard met zeer grote onzekerheid voor de ondernemers in de vervuilende bedrijfstakken, hetgeen een grote terugval in investeringen kan veroorzaken.[97] De econometrische modellen die meestal gehanteerd worden ter voorspelling van de macro-economische gevolgen van milieubeleid houden geen rekening met dergelijke facetten.[98] Op langere termijn is het mogelijk dat de gemeten economische groei gaat toenemen door betere gezondheid van de arbeidende bevolking.[99]

35. *De werkgelegenheid* behoeft a priori niet in gevaar te komen indien de

economie als geheel wordt beschouwd; dat is alleen het geval indien de kapitaalintensiteit van milieuverschoning groter is dan van andere goederen en diensten; daar gaan enkele studies overigens wèl van uit.[100]
Beziet men echter de verdeling van de werkgelegenheid over sectoren en bedrijfstakken, dan zullen arbeidsplaatsen in de sterk vervuilende industrieën worden afgestoten, terwijl de van milieuverschoning profiterende bedrijfstakken nieuwe arbeidsplaatsen zullen creëren. Deze zogenaamde frictie-werkloosheid kan echter bij vergaande specialisatie op de arbeidsmarkt en geringe mobiliteit tussen regio's hardnekkige vormen aannemen; grootscheepse omscholingsprogramma's kunnen noodzakelijk zijn.[101] Daar komt bij dat invoering van milieumaatregelen voor het bedrijfsleven een van buiten opgelegd gegeven zijn in tegenstelling tot bijv. automatisering van bepaalde bedrijfsprocessen, waartoe door de bedrijfsleiding zelf wordt besloten. Deze onzekerheid omtrent de invoering kan extra negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid hebben. Tijdige aankondiging van toekomstige maatregelen kunnen dat gevaar enigszins ondervangen.

36. Een *inflatie*-impuls ten gevolge van milieuverschoning is zeer waarschijnlijk. Maatregelen ter bestrijding van verontreiniging zullen, ook in de vorm van elimineringsplicht of verboden, leiden tot aanpassingen in de produktietechniek; verschuivingen in de vraag naar milieugoederen en dergelijk zullen in eerste instantie tot kostenstijgingen leiden en dus tot prijsstijgingen. Milieuheffingen hebben uiteraard duidelijk gevolgen voor de prijsontwikkeling. Gegeven indexclausules waarmee de lonen aan de prijzen zijn gekoppeld, leidt dit gemakkelijk tot een inflatoire impuls. Indien een belangrijk deel van de toeneming van ons inkomen aan milieuverschoning zou worden uitgegeven, waardoor de kwaliteitsverhoging niet werd gemeten, maar de kostenstijging wèl, dan kan optisch zelfs een daling van het reële inkomen ontstaan en daarmee een druk op het milieubeleid. Dat kan een afzonderlijke reden zijn om milieuverbetering wèl statistisch vast te leggen.[103]

37. De gevolgen voor de economische relaties met het *buitenland* zijn zeer gecompliceerd. Enerzijds zullen de prijzen van milieuverschonende bedrijfstakken stijgen, zodat de concurrentie-positie in het buitenland minder wordt, terwijl de produkten van die industrieën moeilijk concurreren met geïmporteerde produkten van buitenlandse bedrijven die niet schoner produceren. De gevolgen van die factoren zijn dan afhankelijk van de omvang van de prijsverschillen en de reactie van de vraag daarop, en van de mate waarin concurrerende landen het milieuverschoningsbeleid invoeren. Daarbij zal een relatief open economie, zoals Nederland, meer rekening moeten houden met de buitenlandse milieumaatregelen, dan een gesloten economie[104] die weinig relaties met het buitenland onderhoudt.
Aangezien milieu-investeringen voor een relatief gering deel worden ingevoerd, zal een verschuiving van de nationale investeringen ten gunste van milieuverschoning een belangrijke verbetering van de betalingsbalans kunnen inhouden.[105] Samenvattend kan worden gesteld dat in een gesloten economie, zoals

de Verenigde Staten, de kosten van milieuverschoning vooral door de consumenten worden gedragen in hogere consumptieprijzen. In een open economie is het risico groter dan een deel van de kosten van milieuverschoning via concurrentie met het buitenland gedragen wordt door werkloosheid in exporterende bedrijven; dat impliceert een zorgvuldige timing van de invoering van milieuverschoningsprogramma's. Niet bij voortduring, maar om een overgangsprobleem te helpen oplossen, is overheidssteun aan kwetsbare bedrijven, zeker indien in bepaalde regio's geconcentreerd, denkbaar.[106]

Wie profiteert van milieuverschoning?

38. Uit het voorafgaande kunnen conclusies getrokken worden omtrent de vraag welke groepen in het bijzonder de lasten van de milieuverschoning zullen dragen. Ter beoordeling van de invloed op de *inkomensverdeling* zijn zowel de lasten als de baten van milieuverschoning van belang.

- voorzover werkloosheid optreedt door vertraging in de economische groei of fricties bij het teloor gaan van arbeidsplaatsen, zullen vooral bepaalde bedrijfstakken worden getroffen; oudere en moeilijk omschoolbare werknemers zullen daarvan in het bijzonder te lijden hebben;
- voorzover inflatie wordt bevorderd zullen trekkers van vaste inkomens nadeel hebben;
- voorzover milieubeleid wordt gefinancierd uit heffingen of belastingen die niet tenminste evenredig met het inkomen toenemen, zullen de laagste inkomensgroepen vooral relatief zwaar worden belast;
- bij een toenemende groei is herverdeling ten gunste van de laagste inkomensgroepen mogelijk; wordt de groei van materiële voorzieningen door milieuverschoning afgeremd, dan zal die herverdeling op grote weerstanden stuiten;[107]
- voorzover milieuverschoning uitstel van materiële groei inhoudt, drukt dat zwaarder op mensen, naarmate hun inkomen lager is: zij hebben immers, gezien hun lage inkomen, meer belang bij een hoger inkomen nú, dan in de toekomst dan meer welvarenden.[108] Want een hoger inkomen in de toekomst is slechts bereikbaar door nú minder te consumeren, hetgeen voor de minst welvarenden het grootste offer inhoudt. Uit de verdeling van de lasten kan derhalve worden geconcludeerd, dat deze zwaarder op de laagste inkomens zullen drukken dan op de hoge inkomens. Van belang is dan na te gaan of de baten ook in het bijzonder bij de laagste inkomensgroepen terecht komen, in welk geval de milieuverschoning uit een oogpunt van inkomensverdeling neutraal zou zijn.

39. De baten van milieuverschoning beslaan een zeer uiteenlopend gebied: van verbod van levensgevaarlijke stoffen tot bescherming van een fraai dorpsgezicht. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat het wegnemen van levensgevaarlijke stoffen in water of lucht voor rijken meer of minder belangrijk is dan voor armen: deze maatregelen hebben geen distributieve aspecten.

Anders is dit gesteld met het herstel van milieuverontreiniging, die ontvlucht kan worden, zoals sterk vervuilde bevolkingsconcentraties, druk bevolkte recreatiegebieden, zeer lawaaiige fabrieken etc. Dergelijke verontreinigde gebieden zullen reeds gemeden worden door rijke burgers, die zich immers kunnen permiteren de hogere kosten van het wonen, recreëren en werken in schone gebieden te betalen. Wanneer derhalve het milieu verschoond wordt, komt dat vooral ten bate van de lagere inkomensgroepen, die het vuile milieu niet konden ontvluchten.
De preferenties voor fraaie uitzichten en dergelijke zijn nog goeddeels een onbekend terrein; er is geen reden om aan te nemen dat hogere inkomenstrekkers er meer behoefte aan hebben; wél dat zij er harder voor pleiten, indien zij niet in het bijzonder de kosten behoeven te dragen.
Indien men nu de baten en lasten samenneemt, zou geconcludeerd kunnen worden dat zowel de rijken als de armen meer gebaat zijn bij een snelle materiële groei: zowel de rijken (via hun bezit aan produktiemiddelen) als de armen (via herverdeling van het inkomen) zullen van die materiële groei profiteren; de rijken zullen van milieuverschoning weinig profiteren, aangezien zij de verontreiniging reeds konden ontvluchten – uiteraard de "harde" verontreiniging daargelaten – terwijl de armen er veel baat bij hebben, maar ook een groot deel van de lasten krijgen te dragen. De middengroepen zijn dan de grote winnaars:[109] zij hebben minder belang bij materiële groei, die slechts voor een klein deel bij hen terecht komt, aangezien zij niet over produktiemiddelen beschikken en van hun inkomen veel belasting wordt geheven; zij profiteren wèl van de milieuverschoning, en behoeven er niet naar verhouding voor te betalen. Cynici kunnen deze stelling verifiëren door hun bekende voorstanders van milieuverschoning naar hun inkomen te vragen.

Milieu en overheidsorganisatie

40. De externe effecten van milieuverontreiniging storen zich niet aan de grenzen van overheidsorganisaties. Integendeel: men mag aannemen dat het kosteloos storten van chemicaliën in de Rijn door Franse mijnen niet zou geschieden, indien de lasten ervan óók door Fransen werden gedragen.[110] Luchtverontreiniging waait eveneens over de grenzen. Internationale samenwerking is derhalve noodzakelijk, doch leidt in de praktijk nog niet tot duidelijke resultaten. Om de externe effecten van bijv. waterverontreiniging intern te maken, dat wil zeggen om te zorgen dat baten en lasten door één groep belanghebbenden worden gedeeld, dient de organisatie bijv. het stroomgebied van een rivier te omvatten. In de Verenigde Staten, waar de rivieren binnen het land blijven, wordt met het oog op de beheersing van de waterkwaliteit gepleit voor doelcorporaties die het stroomgebied van een rivier omvatten.[111] Dit leidt zonder twijfel tot een goed waterbeheer, maar evenzeer tot een éénzijdige belangstelling voor goede kwaliteit van het water. De burgers, wonend in het stroomgebied van de rivier, hebben ook belang bij gebruik van de rivier voor afval, recreatie, vervoer etc. Daarnaast kunnen maatregelen ten bate van

de waterkwaliteit grote gevolgen hebben voor de werkgelegenheid, lastenverdeling van heffingen etc. Een goede afweging van conflicterende belangen vereist derhalve een regionale of centrale algemene overheid,[112] waarvan men ook mag verwachten dat zij beter beïnvloedbaar zijn door de burgers dan doelcorporaties.[113]
Belangen- en actiegroepen pleiten steeds voor doelcorporaties, want een afweging van conflicterende belangen, in feite derhalve coördinatie, slechts mogelijk in een algemene door het politieke systeem geregelde organisatie, zal niet het deelbelang maximaal tot zijn recht laten komen, doch slechts in zoverre dat gezien andere relevante belangen mogelijk is. Men is dan wel bereid inspraak van de burgers toe te laten, doch realiseert zich niet dat de burgers niet in staat zijn hun inspraak in tientallen doelorganisaties te leveren; hoe conflicterende belangen tussen doelcorporaties moeten worden opgelost is dan een niet-opgelost probleem.

41. Wanneer we aannemen dat het milieubeleid door een algemene overheid wordt verzorgd, doet zich de vraag voor van de mate van aanvaardbare decentralisatie. Decentralisatie wordt gedefinieerd als lokale besluitvorming onder controle van ter plaatse gekozen politici.
Decentralisatie[114] zal niet aanvaardbaar zijn, wanneer de externe effecten van lokaal beleid niet kunnen worden gecompenseerd; bij zich verplaatsende milieuverontreiniging van een gevaarlijk karakter zijn centrale verboden wenselijk. Wanneer het milieuverschoningsbeleid belangrijke economische consequenties heeft, is een centraal milieubeleid evenzeer noodzakelijk: verboden, elimineringsplicht, en heffingen kunnen een dusdanige invloed hebben op de concurrentiepositie van bedrijven, dat een binnenlandse neutrale concurrentiepositie een nationaal beleid vereist.
Indien heffingen op burgers worden gelegd, die een belangrijke invloed hebben op de inkomensverdeling, is een nationale regeling evenzeer wenselijk; bij het huidige niveau van de Nederlandse milieuheffingen is dat zeker niet het geval. Indien zeer kostbaar onderzoek gedaan moet worden, meetapparatuur moet worden ontwikkeld, dan leiden eenvoudige eisen van doelmatigheid tot centralisatie van kennis en middelen.

42. Anderzijds zijn er evenzeer belangrijke redenen om de besluitvorming, daar waar mogelijk, te decentraliseren naar provincies of gemeenten. Veelal is de belangrijkste reden tot decentralisatie van beleid het zo goed mogelijk kunnen aansluiten bij de wensen van de burgers, waartoe een gemeente beter in staat is dan de nationale of provinciale overheid.[115]

Bij onschuldige vormen van milieuverontreiniging, waarvan buiten de gemeenten wonende burgers weinig of geen last hebben (lichte stank, geringe geluidshinder), kan de lokale politicus de kosten en baten beter afwegen dan via nationale wetgeving mogelijk is. Anderzijds bestaat ook het gevaar dat gemeenten eerder voor de belangen van een belangrijk bedrijf zwichten dan de nationale, meer onafhankelijke overheid. Bij belangrijke vormen van milieuveront-

reiniging waarbij de baten ten goede komen van de gemeente, mag men niet het risico lopen dat de gemeente "rationeel" handelt, dat wil zeggen de verontreiniging over zijn grenzen laat waaien. Derhalve is een nationale regelgeving veelal nodig. Een afzonderlijke reden tot decentralisatie is de omstandigheid dat het meer rechtstreeks betrekken van burgers bij het milieubeleid dat op lokaal en regionaal niveau mogelijk is, voor een groeiend milieubesef, dus uit overwegingen van voorlichtingsbeleid, essentieel is.[116]
Van zeer groot belang is de lokale toepassing van het milieuverschoningsbeleid binnen gegeven marges. Een optimaal gebruik van het afvalverwerkend vermogen van het milieu, maakt immers milieuverschoning tegen de laagste kosten mogelijk. Een zo goed mogelijk gebruik van wind- en watersnelheden, geringe bevolkingsconcentraties en dergelijke omstandigheden, alleen mogelijk bij lokale regulering, leidt tot de laagste kosten.

43. *Samenvattend:*

- het milieuverschoningsbeleid zal ten aanzien van "harde" milieuverontreiniging op centraal niveau moeten worden vastgesteld, echter met marges voor een zo goed mogelijke lokale of regionale aanpassing van de regels aan lokale of regionale omstandigheden;

- voor die lokale toepassing is de lokale overheid tegenover de burgers verantwoordelijk; de inspraak van de burgers, reeds hiervoor noodzakelijk, vervult tevens een belangrijke functie in het voorlichtingsbeleid: het milieubesef wordt groter.
  Bij de verdeling van de verantwoordelijkheden moet echter wel worden voorkómen dat de baten van de regelingen door de centrale overheid en het parlement worden geïncasseerd, door de belangrijkste eisen te formuleren, maar dat de lasten ervan ten onrechte naar het regionale of lokale niveau worden afgeschoven.
  Dat gebeurt bijv. wanneer heffing en inning van centraal vastgestelde heffingen worden gedecentraliseerd. De innende lagere overheden worden dan eenzijdig geconfronteerd met de politieke kosten van de weigerende burgers. Ook het invoeren van wetgeving, zonder deze in de praktijk adequaat te willen hanteren (zoals de wetgeving op de ruimtelijke ordening), is een voorbeeld van incasseren van politieke baten, zonder dat de lasten worden gedragen. Soms mag men zelfs aannemen, dat de afwezigheid van een goed functionerend milieuverschoningsbeleid juist geweten kan worden aan de te verwachten effectiviteit ervan! In de Verenigde Staten kan de afwezigheid van regulerende heffingen waarschijnlijk goeddeels verklaard worden uit de angst voor de goede werking van die heffingen bij de politici die te zeer afhankelijk zijn van het bedrijfsleven.[117] Want ook in de politiek kunnen op langere termijn geen maatregelen worden genomen, die de burgers per saldo minder lijken op te leveren dan ze kosten. Aannemende dat de bereidwilligheid van de burgers sterk beïnvloed wordt door de zichtbare

baten van het milieubeleid, en door de kosten van de milieuverontreiniging, vrees ik, dat zich nog wel enkele duidelijke milieurampen zullen moeten voordoen, alvorens het milieuverschoningsbeleid hoge prioriteit verkrijgt.

E.L. Berg
Ede, juli 1975

1. Zie hiervoor Hueting (1974), blz. 34 e.v.
2. Een beschrijving van het Nederlands milieurecht per 31 mei 1974 in: De Graeff en Polak (1974).
3. Schumacher (1973), blz. 14 e.v.
4. Schumacher (1973), blz. 15.
5. Freeman, Haveman en Kneese (1973), blz. 3 e.v.
6. Zie bijv. Edmondson (1971).
7. Zie vooral Boulding (1966) en Club van Rome (1972).
8. Boulding (1966).
9. Club van Rome (1972) en met tegemoetkoming aan enkele kritiekpunten, zodat nu met regionale en dus realistischer modellen wordt gewerkt in plaats van met één wereldmodel: Mesarovič en Pestel (1974). Zie voor kritiek bijv.: Groot Wassing (1974) en Van der Grinten en de Jong (1971 en 1972).
10. Zie bijv. Mesarovič en Pestel (1974), blz. 72 e.v.
11. Freeman, Haveman en Kneese (1973), blz. 32.
12. Zie onder meer Schumacher (1973), Daly (1973), Ehrlich, Ehrlich en Holdren (1973), d'Arge (1971) Attali en Guillaume (1974) en in ons land Goudzwaard (1974), Hueting (1974). Ik laat de overeenkomstige problemen achter het ijzeren gordijn buiten beschouwing.
13. Caldwell (1971), waarop ook de volgende samenvatting berust.
14. Zie bijv. Daly (1973), blz. 15 e.v., Freeman, Haveman en Kneese (1973), blz. 42 e.v.; zie voor een meer geruststellende diagnose Seaborg (1972). Een overzicht van standpunten in Lecomber (1975). Voor een gedetailleerde beschrijving van en maatregelen tegen thermische verontreiniging: Man's Impact on the global environment (1970) en Inadvertent climate modification (1971).
15. Zie vooral Daly (1973).
16. Schumacher (1973).
17. Zie ook bijv. Galbraith (1973), blz. 288; zie ook uitvoeriger: Heller (1972).
18. Nota instrumenten milieu-hygiënisch beleid (1973), blz. 141.
19. Freeman, Haveman en Kneese (1973), blz. 19 e.v.
20. Dubos (1966); zie bijv. ook American Chemical Society (1969), blz. 75 e.v., 146 e.v., en 230 e.v.; Odum (1971), hfdst. 16.
21. Dubos (1966), blz. 26 e.v.
22. Zie: Man's impact on the global environment (1970), blz. 131 e.v. en ten aanzien van water bijv.: Kneese en Bower (1968), hfdst. 2, 3 en 4. Een uitvoerig boek over ecologie: Odum (1971).
23. Freeman, Haveman en Kneese (1973), blz. 23; zie ook Hueting (1974), hfdst. 4, 5 en 6 voor een verfijnde analyse van de milieufuncties van de componenten bodem, water en lucht.
24. Zie bijv. Samuelson (1967), blz. 13.
25. Freeman, Haveman en Kneese (1973), blz. 7 e.v.
26. Voor een overzicht zie: Van den Doel (1973); een scherpe kritiek op de economische analyse van besluitvorming buiten het marktsysteem in verband met de milieuproblematiek levert: Brenner (1973), in het bijzonder hfdst. 4. Zie echter ook: Wildavsky (1967) en voor een recente verdediging van de traditionele economische wetenschap: Heller (1975).
27. Zoals voor de analyse van het milieuvraagstuk uitstekend samengevat in Freeman, Haveman en Kneese (1973), hfdst. 4; zie bijv. ook Deacon (1974). Voor een kritiek op deze traditionele theorie bijv.: Attali en Guillaume (1974).

28. Er is een uitgebreide, doch weinig toegankelijke litteratuur over de fundamentele en meer technische aspecten van de welvaartstheorie; zie bijv. Hartog (1973) en toegespitst op de milieuproblematiek: Goudzwaard (1970).
29. Bijv. Dales (1968); vooral ook Demsetz (1967) en Mishan (1969), blz. 87 e.v.
30. Voorzover niet verboden; een Hinderwet kan corrigerend werken.
31. Zie vooral Steiner (1970).
32. Het "free-rider"-probleem; zie Davis en Kamien (1970), blz. 82 e.v.; Breton (1966), en ten principale: Olson (1965).
33. Davis en Kamien (1970), blz. 80.
34. Bijv.: Inadvertent climate modification (1971); zie ook Ashby Report (1971), blz. 41.
35. Zie bijv. de brief van de V.N.G. aan de minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne van 15-4-1975 (De Nederlandse Gemeente 16-5-1975, blz. S.73).
36. Cfm.: Tinbergen (1975), blz. 7.
37. Nota instrumenten (1973), blz. 146.
38. Davis en Kamien (1970), blz. 79; zie voor een uitvoeriger behandeling: Lamberton (1971).
39. Van Dieren (1975).
40. Zie Ashby Report (1971), par. 26-29. Zie vooral ook V.N.G. (1974) blz. 95-107.
41. Zie bijv. voor een kritiek op de overigens goede nota Instrumenten (1973) Maas en Planken (1975).
42. Zie voor een behandeling van milieubeheerinstrumenten ook Hartog (1974), blz. 92 en Pen (1971) en voor een meer theoretische behandeling: Goudzwaard (1970), hfdst. 7.
43. Zie bijv. Davis en Kamien (1970), blz. 88 e.v.
44. Freeman, Haveman en Kneese (1973), blz. 95 e.v.; Hartog (1974), blz. 94 e.v.
45. Ook Opschoor (1972).
46. Collard (1972), blz. 66.
47. Kneese en Bower (1968), blz. 85 e.v.
48. Cfm.: Turvey (1966), blz. 55.
49. Collard (1972), blz. 67.
50. Opschoor (1972).
51. Zie par. 8.
52. Vooral: Musgrave (1959), hfdst. 7.
53. Zie Kneese en Bower (1968), blz. 173 e.v. en bijv. Hartog (1974), blz. 96.
54. Cfm.: De Kam en Kotting-Spreij (1975), Maas en Planken (1975), Nentjes (1975). Zie uiteraard ook Plomp (1975), die nader ingaat op het onderscheid tussen belastingen, heffingen, retributies.
55. Bijv.: Nentjes (1975).
56. Freeman, Haveman en Kneese (1973), blz. 97 e.v.
57. Davis en Kamien (1970), blz. 91.
58. Nentjes (1975) geeft een uitvoerig overzicht.
59. Pen (1971), blz. 11.
60. Nentjes (1975), blz. 31.
61. T.a.p. blz. 156.
62. Zie bijv. Bain (1973), blz. 48.
63. Zie ook De Kam en Kotting-Spreij (1975), blz. 45 e.v.
64. Bijv.: Milliman (1972), blz. 43 e.v.
65. O.a. De Kam en Kotting-Spreij (1975), blz. 43 e.v.
66. Cfm.: De Kam en Kotting-Spreij (1975), blz. 49. Zie voor een verdediging van een bestemmingsheffing op huisvuil echter: Wertz (1975).
67. Zie bijv. Bartlett (1973), blz. 117 e.v. Politici hebben in feite uiteraard ook ethische redenen voor dit gedrag.
68. De Kam en Kotting-Spreij (1975), blz. 42.
69. Zie Downs (1973), blz. 71.

70. Bijv. Berg (1975), blz. 24 e.v.
71. T.a.p., blz. 149.
72. Nentjes (1975), blz. 31.
73. Cfm.: Buchanan en Tullock (1975), blz. 140.
74. Dales (1968), blz. 77 e.v.; Bish (1971), blz. 128 e.v.
75. Cfm.: Nentjes (1975), blz. 29.
76. Oele (1975).
77. Bijv.: Davis en Kamien (1970), blz. 88 e.v.
78. Pen (1971), blz. 11 e.v.
79. Buchanan en Tullock (1975), blz. 140 e.v.
80. Buchanan en Tullock (1975), blz. 142.
81. Pen (1971), blz. 8.
82. Pen (1971), blz. 10; zie ook: Hoefnagels (1973).
83. Pen (1971), blz. 10.
84. Zie hiervoor Hoefnagels (1973).
85. Pen (1971), blz. 13.
86. Zie voor interessante beschouwingen rond kosten en baten van een tweede luchthaven: Tijdschrift voor vervoerswetenschap 1975/1.
87. Freeman, Haveman en Kneese (1973), blz. 102 e.v.
88. OECD (1974), blz. 21.
89. OECD (1974), blz. 30; zie voor andere gegevens ook deze publikatie.
90. CBS (1974), blz. 58; ook: Den Hartog, Houweling en Tjan (1974).
91. Freeman, Haveman en Kneese (1973), blz. 139.
92. Hueting (1974), in het bijzonder hfdst. 5; zie echter ook Den Hartog, Houweling en Tjan (1974), blz. 150.
93. Zie ook OECD (1974), blz. 35 en bijlage A, alsmede Den Hartog, Houweling en Tjan (1974).
94. Sociaal en Cultureel Planbureau (1975).
95. OECD (1974), blz. 38; d'Arge (1971), blz. 39 e.v.; Den Hartog, Houweling en Tjan (1974), blz. 143 e.v.
96. Evan (1974), blz. 223; OECD (1974), blz. 44.
97. Evan (1974), blz. 226.
98. OECD (1974), bijl. C; Den Hartog, Houweling en Tjan (1974), blz. 148.
99. Bedacht moet worden dat milieuverontreiniging in dit beperkte model niet met de uitputting van grondstoffen, energiebronnen of de consequenties van aanhoudende bevolkingsgroei rekent.
100. OECD (1974), bijl. A, B en C.
101. Cfm.: Victor (1972), blz. 51.
102. Evan (1974), blz. 231.
103. OECD (1974), blz. 40 en bijl. A.
104. Zie ook d'Arge (1971), blz. 41 en OECD (1974), blz. 43.
105. Den Hartog, Houweling en Tjan (1974), blz. 146.
106. Cfm.: Den Hartog, Houweling en Tjan (1974), blz. 151.
107. Cfm.: Lecomber (1975), blz. 65.
108. Lecomber (1975), blz. 66.
109. Victor (1972), blz. 54; zie bijv. ook: Shapiro en Barkume (1974).
110. De Telderstichting pleit zelfs voor "tegenacties": Zoutendijk en anderen (1975), blz. 60.
111. Bijv. door: Kneese en Bower (1968), in het bijzonder blz. 301 e.v.
112. Uitvoeriger in: Berg (1975).

113. Gemakshalve laat ik de rol van waterschappen, zuiveringsschappen verder buiten beschouwing.
114. Zie uitvoeriger: Berg (1975).
115. Berg (1975) blz. 27 e.v.
116. V.N.G. (1974), hfdst. IV; zie ook De Kam (1974), blz. 187 e.v. alsmede het zeer leesbare Ashby (1972), paragrafen 286-296.
117. Freeman, Haveman en Kneese (1973), blz. 170.

AMERICAN CHEMICAL SOCIETY – Cleaning out environment; American Chemical Society, Washington, 1969
ARGE, R.C. d' – Essay on economic growth and environmental quality
In: Bohm en Kneese (1971), blz. 27 e.v.
ASHBY, E. – Pollution: nuisance or nemesis?
Her Majesty's Stationary Office, London, 1972
ASHBY-REPORT
Her Majesty's Stationary Office, London, 1972
ATTALI, J. en M. GUILLAUME – L'anti-eqonomique
Presses Universitaires de France, 1974
BAIN, J.S. – Environmental decay
Little, Brown, Boston, 1973
BARTLETT, R. – Economic foundations of political power
The Free Press, New York, 1973
BERG, E.L. – Decentralisatie in drievoud
V.N.G., Den Haag, 1975
BISH, R.L. – The public Economy of Metropolitan Areas
Markham, Chicago, 1971
BOULDING, K.E. – The economics of the coming spaceship earth
In: Jarrett (1966), blz. 3 e.v.
BRENNER, M.J. – The political economy of America's environmental dilemma
Heath, Lexington, 1973
BRETON, A. – Towards an economic theory of pollution control and abatement
National Conference on "Pollution and our environment", Ottawa, 1966
BUCHANAN, J.M. en G. TULLOCK – Polluters's profits and political response: direct controls versus taxes
In: The American Economic Review, maart 1975, p. 139 e.v.
CALDWELL, L.K. – Environment and administration: The politics of ecology
In: Murdoch (1971) blz. 390 e.v.
CENTRAAL BUREAU VOOR DE STATISTIEK – Algemene milieustatistiek
Staatsuitgeverij, Den Haag, 1974
COLLARD, D. – Prices, markets and welfare
Faber and Faber, London, 1972
CLUB VAN ROME (RAPPORT VAN DE) – De grenzen aan de groei (Ned. vert.)
Spectrum, Utrecht/Antwerpen, 1972
DALY, H.E. (ED.) – Toward a steady-state economy
Freeman, San Francisco, 1973
DALES, J.H. – Pollution, property and prices
University of Toronto Press, Toronto, 1968
DAVIS, O.A. & M.I. KAMIEN – Externalities, information and alternative collective action
In: R.H. Haveman and J. Margolis (ed.)
Public expenditures and policy analysis
Markham, Chicago, 1970
DEACON, ROBERT – Environmental quality: a view form the marketplace
In: Philips and Votey (1974), blz. 151 e.v.
DEMSETZ, H. – Toward a theory of property rights
In: American Economic Review, mei 1967, blz. 347-359
Herdrukt in: Furubotn en Pejovich (1974)
DIEREN, W. VAN – Het milieu is de verliezende partij
In: N.R.C.-Handelsblad, 19/IV/75

DOEL, dr. J. VAN DEN – Ekonomie en demokratie in het staatsbestuur
Kluwer, Deventer, 1973
DOWNS, A. – The political economy of improving our environment
In: Bain (1973), blz. 59 e.v.
DUBOS, R. – Promises and hazards of man's adaptability
In: Jarret (1966)
EDMONDSON, W.T. – Fresh water pollution
In: Murdoch (1971), blz. 213 e.v.
EHRLICH, P.R., A.H. EHRLICH EN J.P. HOLDIEN – Human ecology
Freeman, San Francisco, 1973
EHRLICH, P.R. EN A.H. EHRLICH – Population, resources, environment
Freeman, San Francisco, 1972
EVAN, H.Z. – Socio-economic and labour aspects of pollution control in the chemical industries
In: International Labour Review, sept. 1974, blz. 219 e.v.
FREEMAN, A.M., R.H. HAVEMAN EN A.V. KNEESE – The economics of environment policy
Wiley & Sons, New York etc., 1973
FURUBOTN, E.G. en S. PEJOVICH – The economics of property rights
Ballinger, Cambridge, 1974
GALBRAITH, J.K. – Economic and the public purpose
Houghton, Mifflin, Boston, 1973
GOUDZWAARD, B. – Ongeprijste schaarste
Van Stockum, Den Haag, 1970
GOUDZWAARD, B. – Schaduwen van het groei-geloof
Kok, Kampen, 1974
GRAEFF, J.J. DE, EN J.M. POLAK – Overzicht van het Nederlands milieurecht
Kluwer, Deventer, 1974
GRINTEN, VAN DER, P.M.E.M. EN P.J. DE JONG – Werelddynamica, gezien vanuit de systeem- en regeltechniek
In: Chemisch Weekblad, 10-12-1971
– Werelddynamica, uitgangspunt voor een wereldbeleid?
In: Chemisch Weekblad, 10-3-1972
GROOT WASSINK, J. – Wetenschappelijke en filosofische analyse van het wereldmodel 2 van de Club van Rome
Kluwer, Deventer, 1974
HARTOG, F. – Milieu en economisch stelsel
In: Nijkamp (1974), blz. 87 e.v.
HARTOG, F. – Toegepaste welvaartseconomie
Stenfert Kroese, Leiden, 1973
HARTOG, H. DEN, A. HOUWELING EN H.S. TJAN – Economische gevolgen van vervuilingsactiviteiten
In: Nijkamp (1974), blz. 127 e.v.
HAVEMAN, R.H. EN J. MARJOLIS – Public expenditure and policy analysis
Markham, Chicago, 1970
HELLER, W.W. – What's right with economics
In: American Economic Review, maart 1975
HELLER, W.W. – Coming to terms with growth and the environment
In: Schurr (1972), blz. 3 e.v.
HOEFNAGELS, G.P. – Twee concepten van criminele politiek
In: Ars Aequi, Utrecht, juli 1973, blz. 92 e.v.
HUETING, R. – Nieuwe schaarste en economische groei
Agon Elsevier, Amsterdam-Brussel, 1974
INADVERTENT CLIMATE MODIFICATION
Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 1971

JARRETT, H. (ED.) – Environmental quality
Johns Hopkins Press, Baltimore & London, 1966
KAM, C.A. DE – Rapport van een werkgroep Milieuheffingen
In: Socialisme en Democratie, april 1974, blz. 175 e.v.
KAM, C.A. DE, EN F.E. KOTTING-SPREY – Aspecten van milieuheffingen
In: Tijdschriften voor milieu en recht, 1975/2
KNEESE, A.V. EN B.T. BOWER – Managing water quality:
economics, technology, institutions
Johns Hopkins Press, Baltimore, 1968
LAMBERTON, D.M. (ED.) – Economics of information and knowledge
Penguin Books, Harmondsworth, 1971
LECOMBER, R. – Economic growth versus environment
Macmillan, London en Basingstoke, 1975
MAAS, C. EN T. PLANKEN – Evaluatie van het milieuhygiënisch beleid vanuit economisch gezichtspunt
Stencil Erasmusuniversiteit, Faculteit Ec. Wetensch., vakgroep Publiek Recht, Rotterdam, 1975
MAN'S IMPACT ON THE GLOBAL ENVIRONMENT
Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 1970
MESAROVIC, M. EN E. PESTEL – De mensheid op een kruispunt
Agon Elsevier, Amsterdam/Brussel, 1974
MISHAN, E.J. – The cost of economic growth
Penguin Books, Harmondsworth, 1969
MILLIMAN, J.W. – Beneficiary charges
In: Mushkin, S. (1972), blz. 27 e.v.
MURDOCH, W.W. (ED.) – Environment
Sinauer, Stamford, 1971
MUSGRAVE, R. – The theory of public finance
McGraw-Hill, New York etc., 1959
MUSHKIN, S. (ED.) – Public Prices for Public Products
The Urban Institute, Washington, 1972
NENTJES, A. – De heffing in het milieubeleid
In: Intermediair 28-3-1975, blz. 27 e.v.
NOTA instrumenten milieuhygiënisch beleid, heffingen en fysieke reguleringen
Kamerstuk 13100, hfdst. XVII, nr. 2
NIJKAMP, P. (RED.) – Milieu en ekonomie
Universitaire Pers, Rotterdam, 1974
ODUM, E.P. – Fundamentals of ecology
Saunders, Philadelphia, London, Toronto, 1971
OELE, A.P. – Guiding principles and standards as tools for environmental policy
CEM-IULA, Paris-The Hague, Conferentie te Rome 20-30/XI/1974
Ook in: De Europese Gemeente, januari 1975
OLSON, M. – The logic of collective action
Harvard University Press, Cambridge, 1965
O.E.C.D. – Economic implications of pollution control
O.E.C.D., Parijs, febr. 1974
OPSCHOOR, J.B. – Het milieu als merit-good
In: Openbare Uitgaven, 1972-2, blz. 64 e.v.
PEN, J. – Zeven methoden van anti-vervuilingsbeleid
Economisch kwartaaloverzicht Amrobank, mrt. 1971
PHILIPS, L. EN K.L. VOTEY JR. (ED.) – Economic analysis of pressing social problems
Rand Mc Nally, Chicago, 1974
SAMUELSON, P.A. – Economics
Mc.Graw-Hill, New York, etc., 1967

SCHUMACHER, E.F. – Small is beautiful
Blond & Briggs, London, 1973
SCHURR, S.H. (ED.) – Energy, economic growth and the environment
Johns Hopkins University Press, Baltimore & London, 1972
SEABORG, G.T. – The Erewhon machine: possibilities for reconciling goals by way of new technology
In: Schurr (1972) blz. 125 e.v.
SHAPIRO, P. EN A. BARKUME – Political choice and environmental quality
In: Philips en Votey (1974), blz. 251 e.v.
SOCIAAL EN CULTUREEL PLANBUREAU – Sociaal en Cultureel rapport 1974
Staatsuitgeverij, Den Haag, 1975
STEINER, P.O. – The Public Interest and the Public Sector
In: Haveman, R.H. & Margolis, J.
Public Expenditure and policy analysis
Markham, Chicago, 1970
TINBERGEN, J. – Het leerproces der openbare mening
Tjeenk Willink, Groningen, 1975
TURVEY, R. – Side effects of resource use
In: Jarrett (1966), blz. 47 e.v.
VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN – Gemeente en milieu
Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag, 1974
VICTOR, P.A. – Economics of Pollution
The Macmillan Press, London & Basingstoke, 1972
WERON, K.L. – Should municipal refuse service to households be priced?
In: Local Finance 1975, nr. 1; blz. 16 e.v.
WILDAVSKY, A. – Aesthetic power of the triumph of the sensitive minority over the vulgar mass: a political analysis of the new economics
In: Daedalus, 1967, blz. 1115-1128
ZOUTENDIJK, G. EN ANDEREN – Milieu, groei en schaarste
Nijhoff, Den Haag, 1975