Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht LXXVII

Milieuheffingen

Verslag van de algemene vergadering
gehouden op 28 november 1975
ter behandeling van de
preadviezen van mr. B. Plomp
en prof. drs. E. L. Berg

H. D. Tjeenk Willink Groningen

7

Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht

LXXVI

VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING
GEHOUDEN OP 28 NOVEMBER 1975
TER BEHANDELING VAN DE PREADVIEZEN VAN

MR. B. PLOMP
EN
PROF. DRS. E.L. BERG

H. D. Tjeenk Willink bv Groningen 1977

Copyright © 1977 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 89744 4

INHOUD

I	Openingsrede van prof. mr. F.H. van der Burg	7
II	Beraadslaging over de preadviezen	13
	dr. C. v.d. Berg	13
	mr. F.J. Meijer Drees	14
	prof. mr. H. van der Linden	18
	mr. H.E.A. Driessen	22
	mr. J.H. Vergragt	25
	mr. P.C. Gilhuis	25
	prof. mr. J.P. Scheltens	28
III	Antwoorden van de preadviseurs	31
	mr. B. Plomp	31
	prof. drs. E.L. Berg	39
IV	Samenstelling bestuur	45

Openingsrede van de voorzitter

Vernieuwing van het administratieve recht

In het voorwoord bij de vierde druk van het Algemeen Deel van *Nederlands bestuursrecht* verzucht Donner dat hem de vraag bekropen heeft "of het bespreken van de stof volgens het eenmaal aangenomen patroon nog aan de stand en problematiek van het bestuur beantwoord" en De Goede spreekt in zijn boek *Beeld van het Nederlands Bestuursrecht*[1] over het "op de helling zetten van een haast compleet begrippenarsenaal".

De vraag naar de vernieuwing van het administratieve recht spreekt bijzonder duidelijk als men ziet dat in de Contourennota van de minister van onderwijs en wetenschappen drie hoofdmodellen van veranderingsstrategieën worden besproken, te weten het politiek-administratieve model, het rationeel-empirische model en het normatief-reëducatieve model. Bij het eerste model, het politiek-administratieve model, speelt het administratieve recht waarschijnlijk zijn traditionele rol. Bij de andere modellen is de rol van het administratieve recht niet goed duidelijk. Zweven deze twee andere modellen in wat men zou kunnen noemen een rechtsvrije ruimte? Bij de begroting voor Volksgezondheid en milieuhygiëne voor 1975 was gevoegd een Nota milieuhygiënisch beleid, heffingen en fysieke reguleringen. In die nota wordt een uiteenzetting gegeven over een arsenaal van instrumenten die de overheid ten dienste staan om haar doelstellingen met betrekking tot het milieubeleid te verwezenlijken, te weten: voorlichting en onderwijs, technologische ontwikkeling, indirecte belastingen en retributies, fysieke reguleringen, heffingen, financiële hulp en belastingfaciliteiten. In hoeverre heeft het administratieve recht nog vat op dit gehele arsenaal van instrumenten? Bij de wettelijke voorschriften met vergunningssystemen is de beoefenaar van het administratief recht op bekend terrein, maar bij de financiële en fiscale steun en bij de Seelenmassage van onderwijs en voorlichting raakt voor het administratieve recht het zicht verloren. In regeringsstukken wordt vaak gesproken van een samenhangend geheel van beleidsmaatregelen of een pakket van beleidsmaatregelen. Ik geloof dat, om in Sinterklaastermen te spreken, het pakpapier van het administratieve recht meestal niet groot genoeg is om het gehele pakket te

omvatten. Er steekt meestal een groot niet-administratiefrechtelijk deel bovenuit. Wanneer we toch proberen het pakket als een geheel te beschouwen en we zouden de verschillende beleidsmaatregelen gezamenlijk bestuderen onder het hoofd gedragsbeïnvloeding, dan doorbreken we het kader van het administratieve recht.

In 1960 werd op de algemene vergadering van de vereniging voor administratief recht de vraag besproken: Zijn de traditionele vormen en begrippen van het bestuursrecht toereikend bij de uitbreiding van de overheidstaak met name op sociaal en economisch gebied?, zulks aan de hand van pre-adviezen van Donner en Samkalden. De beide preadviseurs hebben deze – overigens nogal suggestieve – vraag niet bevestigend durven beantwoorden. Dat het administratief recht wel aan enige vernieuwing toe is, lijkt duidelijk.

Ik zou hier willen nagaan in hoeverre het administratieve recht naar zijn aard vatbaar is voor vernieuwing, derhalve van welke aard de veranderingen zijn die zich in het administratieve recht *kunnen* voordoen. Ik tracht deze veranderingen te vergelijken met de innovaties die op het gebied van de natuurwetenschap en de techniek worden tot stand gebracht. Daarbij laat ik mij inspireren door Kuhn, *The Structure of scientific revolutions* en *Mulkay, The social process of innovation.*

Eerlijk gezegd geloof ik, dat de denkarbeid op het gebied van het administratieve recht, trouwens op juridisch gebied in het algemeen, slechts zeer zelden leidt tot ontdekkingen of uitvindingen. Wellicht mag men het begrip administratief orgaan, de rechtsfiguur van het plan, de constructie van medebewind en nog enige andere grootheden als uitvindingen beschouwen. De mini-provincies zou ik niet als een uitvinding willen beschouwen. Het desbetreffende wetsontwerp brengt zeker niet meer dan een deskundige met de wetenschap waarover zijn vak beschikt, zou kunnen bereiken.

De administratiefrechtelijke arbeid bestaat voornamelijk in beschrijving en analyse van wetsteksten en rechterlijke uitspraken en voorts in rechtsvergelijkend onderzoek. Bij de administratiefrechtelijke techniek bij het aanpakken van nieuwe maatschappelijke problemen moet over het algemeen gebruik gemaakt worden van bestaande materialen, hulpmiddelen en werkwijzen.

Wij worden daarom in het administratief recht bijna nimmer geconfronteerd met de vraag wie het eerst iets heeft ontdekt of uitgevonden. De koortsige haast waarmede de beoefenaren van de natuurwetenschappen de resultaten van hun onderzoeken publiceren om hun prioriteit vast te leggen, is ons vreemd. Het gebeurt dan ook zelden dat administratiefrechtelijke rechtsfiguren worden aangeduid met de naam van een beoefenaar van het administratief recht, zoals men spreekt van Keppler-effect, Kromme van

Gauss of de wet van Buys Ballot. Een van de weinige uitzonderingen is de concrete norm van Belinfante.

De vergelijking tussen administratief recht en natuurwetenschap levert ook nog dit belangrijke verschil op, dat natuurwetenschappelijke vindingen over het algemeen gepresenteerd kunnen worden in een exacte vorm en dat zij mede daardoor gecontroleerd kunnen worden door een beperkt gezelschap van internationale deskundigen. Administratiefrechtelijke nieuwigheden hebben veel meer nodig dan de instemming van de vakbroeders; zij moeten aanvaard worden door een veel ruimere gemeenschap. De aanvaarding verloopt echter betrekkelijk langzaam, veel langzamer dan bij uitvindingen en ontdekkingen die de aanvaarding door het wetenschappelijk gehoor als het ware kunnen afdwingen. Daar staat dan weer tegenover dat uitvinders en wetenschappelijke vorsers zich over het algemeen weinig zorgen maken over de toepasbaarheid van hun uitvindingen in economische en sociale zin of van de verbreding van hun wetenschappelijke ontdekkingen in het onderwijs.

Toen ik nog maar kort in ambtelijke dienst werkzaam was, hoorde ik met verbazing een overheidsdienaar het woord "self-government" gebruiken. Ik meende op college begrepen te hebben dat inmiddels het woord zelfbestuur was verdrongen door Van Vollenhove's term "medebewind", maar klaarblijkelijk was de oude term self-government nog lang blijven hangen. In de allersomberste situatie zonder individuele bijscholing en zonder postacademisch onderwijs is de achterstand van degenen die in politiek en bestuur werkzaam zijn, gemiddeld ± twintig jaar. Dit is natuurlijk een weinig reële voorstelling, want degenen die in politiek en bestuur werkzaam zijn doen heel veel aan bijscholing, maar men bedenke ook dat het onderwijs vaak al verouderd is voordat de studenten de onderwijsinstelling verlaten hebben.

Kortom, in het administratieve recht worden innovaties niet zo gemakkelijk erkend en doorgevoerd. Tot op zekere hoogte kan men stellen dat het administratieve recht zich naar zijn aard niet goed leent voor innovaties. Juist bij de centrale thema's is er eerder sprake van een cirkelgang, van een terugkeer naar de bron, dan van een voortschrijdende ontwikkeling. In het administratief recht is het vaak "revival time". De meest sprekende titel van de administratiefrechtelijke literatuur is ongetwijfeld *Sur un Lazare juridique, Bulletin de santé de la notion de service public,* van R. Latournerie. (Études et documents du Conseil d'État 1960, blz. 61). Met het wetsontwerp A.R.O.B. zijn wij weer terug bij het preadvies van Buys voor de N.J.V. in 1891, waarin werd voorgesteld de administratieve rechtspraak in hoogste ressort op te dragen aan de Raad van State.

Het middeleeuwse adagium "quod omnes tangit ab omnisbus tractari et consentiri debet"[2] schijnt vooruit te lopen op de roep om inspraak, mede-

zeggenschap en participatie, zoals die onder andere tot uitdrukking wordt gebracht in de navolgende uitspraak van de begroting voor C.R.M. voor 1976. "Individuen en groepen moeten de mogelijkheid krijgen doelstellingen te formuleren en die na te streven. Daadwerkelijke democratische besluitvorming moet op alle levenssterreinen kunnen doordringen. De bevolking moet kunnen deelnemen aan de maatschappelijke ontwikkeling en daar zelf mede vorm aan kunnen geven".[3]

Een belangrijke remmende factor is ongetwijfeld dat er in de sfeer van het administratieve recht zoveel intellectuele energie moet worden besteed aan de instandhouding van het systeem. Bestaande complexiteit brengt nieuwe complexiteit voort. Er moet heel wat gedacht en gediscussieerd worden over de toepassing en de uitleg van bestaande bepalingen en de uitoefening van bestaande competentie. Over de scheiding van burgerlijke en administratieve rechtspraak zijn uitvoerige verhandelingen geschreven. In Frankrijk is het trekken van die grenslijn nagenoeg een wetenschap op zich zelf maar ook in Nederland is de omvang en de kwaliteit van de aan deze kwestie bestede beschouwingen zeer indrukwekkend.

In de literatuur over het bestemmingsplan wordt ruime aandacht besteed aan de vraag of een dergelijk plan een beschikking is dan wel een algemene regeling.[4] Als men weet hoezeer algemene regelingen in abstractie en algemeenheid kunnen verschillen, dat sommige algemene regelingen meer naderen tot rechtsbeginselen en andere meer het karakter hebben van maatregelen, dat sommige regelingen gelden voor de gehele bevolking en andere slechts toepassing vinden op bepaalde categorieën, dan kan men zich afvragen of het wel zinvol is de beschikking en de algemene regeling zo duidelijk tegenover elkaar te stellen en of er niet veeleer sprake is van een continuüm. Dan rijst ook de vraag of het bestemmingsplan wellicht een van de vele tussenfiguren is op dit continuüm. Het bestaande recht, in het bijzonder artikel 99 R.O., dwingt ons evenwel het bestemmingsplan hetzij bij de beschikkingen, hetzij bij de algemene regelingen in te delen.[5]

De beoefenaren van de rechtswetenschap zijn in zeer sterke mate gedwongen zich bezig te houden met de praktische vragen van de toepassing van het bestaande recht. Zij kunnen zich nauwelijks veroorloven zelfstandig theorieën te ontwikkelen los van het bestaande recht. Dat juist Jeremy Bentham een uitzondering vormt, bevestigt deze regel. Maar niet alleen dat wij het ons moeilijk kunnen veroorloven, wij zijn er ook slecht toe in staat. De bestaande wettelijke bepalingen hebben grote invloed op het perspectief, op het denkkader, de relevantiestructuur waarin wij problemen benaderen. De rechterlijke macht beschikte in de zaken van Jochems tegen Den Haag en de Voorste Stroom over geen ander perspectief dan dat van de onrechtmatige daad. De ingewikkelde en moeilijk te doceren theorieën van Bregstein en J. Drion moesten ontwikkeld worden omdat het perspectief van de égalité devant les charges publiques ontbrak.

Ieder perspectief brengt het gevaar mee dat men sommige problemen eerder ziet dan andere, dat men voor bepaalde zaken geen oog heeft. Het administratief-rechtelijk perspectief brengt mee, dat het licht in het bijzonder valt op die zaken die administratiefrechtelijk kunnen worden aangepakt en dat zaken die niet goed in administratiefrechtelijke termen kunnen worden gevat, minder makkelijk aan bod komen. De rechtsbescherming krijgt in wetgeving en rechtspraak en in de rechtsliteratuur ruime aandacht, maar inspraak en participatie zijn niet zo makkelijk in juridische termen te vatten. Reeds vele malen is er gewezen op het verschijnsel dat het ingrijpen door de overheid in vrijheid en eigendom juridisch goed geregeld is, terwijl de aanspraken op prestaties van de overheid qua juridische vormgeving er nogal bekaaid afkomen. Het administratieve recht is ongetwijfeld het beste op dreef in zijn rol bij het ingrijpen in vrijheid en eigendom (en de rechtsbescherming daartegen). Het is niet goed in staat de verwachtingen van de overheid omtrent medewerking van particulieren aan overheidsplannen tot uitdrukking te brengen. De wet op de ruimtelijke ordening zegt wel duidelijk dat er geen vergunning verleend mag worden in strijd met een bestemmingsplan, maar kan moeilijk over de lippen krijgen dat de overheid ook hoopt dat het plan gerealiseerd zal worden.

Kuhn heeft in zijn boek *The structure of scientific revolutions* de gedachte ontwikkeld dat natuurwetenschappelijk onderzoek geschiedt op basis van "one or more past scientific achievements, achievements that some particular scientific community acknowledges for a time as supplying the foundation for its further practice", bijv. de Copernicaanse astromic of de dynamica van Newton. Kuhn spreekt in dit verband van paradigma. Ik ben mij wel bewust dat men noties uit de natuurwetenschap niet zonder meer mag transponeren naar de rechtswetenschap. Het lijkt mij echter dat het begrip paradigma wel bij analogie in het administratief recht mag worden gehanteerd. De beoefening van het administratieve recht wordt immers in sterke mate bepaald door een "post achievement", nl. het beginsel van de rechtsstaat, het beginsel dat het bestuur bij zijn taak gebonden is aan rechtsregels, met andere woorden "de administratie kan niet handelen dan uit kracht van geschreven of ongeschreven rechtsnormen".[6] Overigens heeft het administratieve recht dit paradigma gemeen met het staatsrecht en tot op zekere hoogte ook met de politicologie.

Het lijkt mij dat de vernieuwing van het administratieve recht primair zou moeten beginnen met een bezinning op dit paradigma. Gegeven het feit dat de beoefenaren van het administratieve recht dit paradigma delen met de beoefenaren van het staatsrecht en van de politicologie zullen bij deze bezinning ook beoefenaren van deze wetenschappen betrokken moeten worden. In het bijzonder zal moeten worden nagegaan in hoeverre de roep om inspraak en participatie verenigbaar is met het administratiefrechtelijke paradigma. Heel simpel uitgedrukt is de klassieke voorstelling van de relatie administratief recht en politiek als volgt: het volk stelt via de volksvertegen-

woordiging algemene regelen. Die algemene regelen worden door de administratie ten opzichte van de onderdanen toegepast in concrete gevallen. Tegen deze toepassing vinden de onderdanen-burgers rechtsbescherming bij een onafhankelijke rechter. Omdat het gaat om toepassing van algemene regelen *in concrete gevallen* is de kring van beroepsgerechtigden zeer beperkt (bijv. de geadresseerde van de toepassende beschikking, zijn werkgever en familieleden).

Die voorstelling is onjuist omdat een groot deel van de algemene regelen door de administratie zelf gesteld worden, omdat de rechter naast geschreven wetgeving ook ongeschreven rechtsbeginselen toepast en omdat bij zogeheten concrete beslissingen vaak een afweging van de belangen van verschillende groepen plaatsvindt, zodat de administratie evenzeer als de wetgeving het karakter heeft van politieke besluitvorming, waarbij van de weersomstuit ook de administratieve rechtspraak in dit politieke karakter deel gaat krijgen. De kring van personen die zich betrokken *voelt* is dan veel groter. Naarmate men de kring van belanghebbende beroepsgerechtigden ruimer neemt, wordt dit politieke karakter duidelijker. De representatie in het parlement en de representatie van belangen en waarden door ideologische klagers voor administratieve organen (al dan niet in beroep) of voor administratieve rechters gaan in elkaar over. Zij zijn juridisch-technisch duidelijk te onderscheiden, maar politiek gesproken zijn zij loten van dezelfde stam.[7]

Deze beschouwing pretendeert niet een oplossing te geven. Het is slechts mijn bedoeling te laten zien hoe fundamenteel de vernieuwing van het administratief recht zou moeten zijn. Het lijkt mij niet onmogelijk dat wij de grenzen tussen administratief recht en staatsrecht opnieuw zouden moeten afbakenen of zelfs dat het administratief recht zou moeten opgaan in een bredere wetenschap betreffende de staat en het openbaar bestuur.

NOTEN

1. Blz. 10.
2. Vergelijk over dit adagium Y.M.J. Congar, *Revue historique de droit français et étranger*, 1958, blz. 210. Zie over dit adagium ook H.F. Pitkin, *The concept of representation*, blz. 85.
3. Stuk 13600, hoofdstuk XVI nr. 2, pag. 4/5.
4. Zie laatstelijk Koeman, *Bestemmingsplan en privaatrecht*, blz. 5 e.v.
5. Vgl. Koeman a.w., blz. 7/8.
6. Men zie de M.v.A. bij het wetsontwerp BAB, zitting 61/62 stuk 5363. Daar vindt men ook een veelheid van citaten waaruit blijkt dat het hier gaat om een internationaal paradigma.
7. Vergelijk R.B. Stewart, *The reformation of American administrative law*, Harvard Law Review, vol. 88 (1975) blz. 1669.

Beraadslaging over de preadviezen

Dr. C. van den Berg

Ik heb grote waardering voor beide preadviezen. Mijn opmerkingen zal ik beperken tot het preadvies van prof. Berg. De reden daarvan is, dat naar mijn mening, wanneer men misstanden wil bestrijden, in het algemeen directe maatregelen meer in aanmerking komen dan indirecte fiscale maatregelen. Over deze directe maatregelen wordt gesproken in het tweede preadvies. Ik heb daarbij in het bijzonder op het oog de op blz. 104 besproken elimineringsplicht en het verbod van een handeling. In het preadvies van prof. Berg worden daarvan enkele voorbeelden gegeven. Ik zou er daar nog een aan willen toevoegen, niet omdat ik vind dat in dergelijke gevallen de voorbeelden uitputtend moet worden gegeven, maar omdat het door prof. Berg bedoelde voorbeeld elementen bevat, die ook voor andere maatregelen tot bestrijding van de verontreiniging van het milieu van belang kunnen zijn.
Dit voorbeeld is het elimineren van dierlijke cadavers en slachtafvallen, zoals dat tegenwoordig in ons land geregeld is in de Destructiewet. Het betreft hier stoffen, die moeten worden geëlimineerd, niet alleen uit een oogpunt van welzijn, maar vooral, omdat ze *gevaarlijk* zijn. Gevaarlijk voor directe consumptie door mensen en dieren, maar ook, omdat zij soms oorzaak zijn van de verbreiding van ziekten onder de mensen (blaaswormziekte) en onder de dieren (miltvuur). Het zijn stoffen die geschikt zijn om tot *waardevolle producten* te worden verwerkt. De daarvoor getroffen regeling is interessant, omdat deze gedeeltelijk *publiekrechtelijk* en gedeeltelijk *privaatrechtelijk* is, gedeeltelijk *binnen* en gedeeltelijk *buiten het marktmechanisme* valt, gedeeltelijk *gecentraliseerd* en gedeeltelijk *gedecentraliseerd* is en *geen hoge kosten* veroorzaakt. Degenen die niet met deze materie bekend zijn en zouden vrezen dat een dergelijk gecompliceerd lijkende regeling niet doeltreffend zou kunnen zijn, wil ik geruststellen met de mededeling dat ze nu reeds bijna een halve eeuw bevredigend werkt en door buitenlandse deskundigen uniek wordt geacht.
Wat betreft de noodzaak om bij een inleveringsplicht van gevaarlijke stoffen te werken met zware strafbedreigingen, zou ik nog willen opmerken, dat in sommige gevallen wellicht ook het administratiefrechtelijk instituut

van de *wettelijk geregelde individuele drang* zou kunnen worden toegepast. Met toepassing daarvan heeft in ons land in 1939 de Inentingswet het uiterst moeilijke vaccinatievraagstuk zodanig opgelost, dat een groter percentage vaccinaties tegen pokken werd verkregen dan in naburige landen waar vaccinatiedwang bestond.

Mr. F.J. Meijer Drees

Het milieuhygiënerecht is de jongste tak van ons rechtstelsel. Eigenlijk moet ik spreken van "twijg" in plaats van tak, want het milieuhygiënerecht als onderdeel van het moderne milieurecht is nog bezig tot volle wasdom te komen. Dit groeiproces zal nog jaren vergen, jaren waarin diverse moeilijkheden overwonnen zullen moeten worden. Die moeilijkheden manifesteren zich in het opzicht van de rechtsvinding, maar bovendien in het kader van de uitvoerlegging van de regelgeving. In de dagelijkse operationele praktijk immers zien niet alleen de technische specialisten, maar ook bestuurders en hun beleidsmedewerkers zich telkens weer geplaatst voor de opgave hoe de milieuvervuiling in de verschillende sectoren doeltreffend zou moeten worden aangepakt zonder dat de oplossing van het concrete probleem feitelijk een verplaatsing van dat probleem naar een andere milieusector met zich blijkt te brengen.

Het verheugt mij, dat onze vereniging zich nu ook op het terrein van de milieuhygiëne heeft begeven en wij ons vandaag kunnen beraden over één van de vele aspecten daarvan, de milieuheffingen, en wel aan de hand van twee interessante préadviezen. Ik hoop zeer, dat onze vereniging zich op deze wijze in de komende jaren over ook andere milieurechtelijke vraagstukken – er zijn er verscheidene – zal bezinnen.

Doel karakter en regeling van milieuheffingen vormen een veelzijdig onderwerp, dat dan ook uit verschillende gezichtshoeken is te benaderen al naar gelang ieder's specialisme. Want ook in het milieuhygiënerecht, raken de beoefenaars nolens volens gespecialiseerd. Het is nu reeds, terwijl dit recht nog niet eens volwassen is, onmogelijk het in al zijn – soms nodeloos ingewikkelde – details te beheersen. Zo heeft van de beide préadviseurs – wier gedegen studies ik geboeid en hier en daar met bijval gelezen heb – mr. Plomp zijn opgave benaderd als bestrijder van de oppervlaktewaterverontreiniging, terwijl prof. Berg zulks – meer beschouwelijk – vanuit zijn discipline (de economie) heeft gedaan. In deze opzet moest onvermijdelijk een aantal aspecten geen of althans te weinig belichting krijgen. Laat ik mij beperken tot de heffingen krachtens de Wet inzake de luchtverontreiniging.

Aandacht vraagt blz. 6 van zijn préadvies, waar mr. Plomp wijst op enkele principiële verschillen tussen de heffingen op basis van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de heffingen ingevolge de Wet inzake de lucht-

verontreiniging. Eerstgenoemde wet werd eind 1964 als ontwerp bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediend en bereikte vijf jaar later het Staatsblad. In de tweede helft van 1968 werd het ontwerp van Wet inzake de luchtverontreiniging aan de Tweede Kamer aangeboden, dat vier jaren daarna volledig kracht van wet kreeg. Mede door deze samenloop gaf dit wetsontwerp en geeft - ondanks de daarin aangebrachte amendementen - nu ook de wet zelf op verschillende onderdelen gelijkenis te zien met de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Het lijkt mij heden, in verband met de bespreking van ons onderwerp, van belang op die gelijkenis in te gaan ten aanzien van de heffingenregeling.

Zoals bekend, kunnen op grond van artikel 17, eerste lid van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren het rijk, provincies en zuiverings(water)-schappen heffingen instellen ter bestrijding van de kosten van maatregelen tot het tegengaan en tot het voorkomen van verontreiniging van oppervlaktewateren. Hoewel niet expliciet geregeld, volgt uit de structuur van de wet, dat het rijk die bevoegdheid heeft ten aanzien van onder zijn beheer zijnde wateren en de lagere lichamen die bevoegdheid toekomt ten aanzien van alle andere wateren dan die in beheer bij het rijk. Welnu, een vergelijkbaar heffingenstelsel was opgenomen in het oorspronkelijke wetsontwerp inzake de luchtverontreiniging. Imperatief was aan provinciale staten en aan het rijk (in deze volgorde) opgedragen heffingen in te stellen ter bestrijding van de aan uitvoering van de wet verbonden kosten, alsmede van kosten van in het bijzonder in het belang van het voorkomen of beperken van de luchtverontreiniging getroffen maatregelen.[1] De door provinciale staten in te stellen heffing zou een provinciale belasting zijn, waaraan konden worden onderworpen de houders van door gedeputeerde staten ingevolge deze wet verleende vergunningen, de houders van Hinderwetvergunningen en degenen die in het gebied waarvoor de heffing is ingesteld, een tot een bepaalde categorie behorend toestel gebruiken. Deze laatste heffingsmogelijkheid was verre van duidelijk, te minder omdat aan de rijksheffing degenen konden onderworpen die een toestel of brandstof, behorend tot een bij a.m.v.b. aangewezen categorie, gebruiken, vervaardigen, invoeren, ten verkoop in voorraad hebben, enz., afleveren en vervoeren.

Een en ander stond in artikel 59 (oud.). In het volgende artikel was opgenomen, dat het rijk uit zijn heffingenopbrengst een bijdrage aan de provincies kan betalen in de beide eerdergenoemde kosten, terwijl het rijk en de provincies de bevoegdheid werd gegeven uit de opbrengst der door hen ingestelde heffingen een bijdrage te geven aan andere openbare lichamen in de door deze te maken kosten van maatregelen ter voorkoming of beperking van luchtverontreiniging. Een deel dier opbrengst was zowel het rijk als iedere provincie verplicht jaarlijks te storten in een Fonds Luchtverontreiniging.

Dit systeem van heffingen werd door de Tweede Kamer verstoord als gevolg van aanneming van een mijns inziens ondoordacht amendement - Hutschemaekers. Overeenkomstig de toelichting op dit amendement is ter vereenvoudiging van het heffingensysteem en het op elkaar af stemmen van de heffingen op toestellen en brandstoffen enerzijds en die op vergunninghouders anderzijds, zomede om het geheel overzichtelijk te maken, gekozen voor heffingen door één instantie, namelijk het rijk. Aldus werd de provincies de heffingsmogelijkheid ontnomen en de zekere uniformiteit met de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, welke er op dit onderdeel was, teniet gedaan.

De consequenties voor de provincies zijn uiteraard nogal ingrijpend geweest, Zij zijn nu voor wat betreft de vergoeding van de kosten, die zij moeten maken ter doeltreffende uitoefening van de haar opgedragen taken, volstrekt afhankelijk geworden van de goedgeefsheid van het rijk. Immers, het rijk kan - is dus niet verplicht - een bijdrage in - dus niet een integrale vergoeding van - die kosten betalen (artikel 66). En deze hoogst onbevredigende regeling wordt zelfs geprolongeerd in andere milieuhygiënesectoren. Ik noem de komende Afvalstoffenwet en Wet Geluidhinder, waarvoor de Wet inzake de luchtverontreiniging model heeft gestaan. Een ander aspect is de kwestie van de schadevergoedingen ingevolge artikel 63 van de Wet inzake de luchtverontreiniging. Mr. Plomp vermeldt dat op blz. 12 van zijn préadvies. Bij het zoëven door mij genoemde amendement is in de wet (artikel 66) tevens opgenomen, dat een schadevergoeding, voor zover de toekenning is geschied met instemming van de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, uit de opbrengst der rijksheffingen wordt betaald. Hier signaleer ik weer die afhankelijkheid van het goeddunken van het rijk, waardoor geen college van gedeputeerde staten wordt gestimuleerd om uit zich zelf aan een vergunninghouder een vergoeding van zijn excessieve kosten te geven.

Deze ontwikkelingen leiden ertoe, dat verschillende provincies zich genoodzaakt zien om het jaarlijks oplopende verschil tussen de rijksbijdrage en haar toenemende uitgaven ter bestrijding van de milieuverontreiniging te dekken uit andere financiële bronnen. Daartoe moeten dan voornamelijk de algemene middelen worden aangesproken, waardoor - het moet worden erkend - het beginsel "de vervuiler betaalt", op welk principe de Wet inzake de luchtverontreiniging is geënt, geweld wordt aangedaan. Nood breekt principes. Dat zal volgens mij ook te verwachten zijn bij de tenuitvoerlegging van nieuwe milieuhygiënewetten, zo lang althans politiek nog wordt geaccepteerd dat lagere organen uit hun eigen beurs geld ten behoeve van de milieuschoonmaak uitgeven. Intussen trachten zij zoveel mogelijk te voorzien in deze uitgaven op grond van artikel 148 der Provinciewet, resp. artikel 277 der gemeentewet d.w.z. door leges te vorderen van degene, die vergunning heeft gevraagd of verkregen. Retributie heet

dat belastingtechnisch. Aan de beide préadviseurs laat ik de vraag of hier sprake is van een regulerende- of remmingsheffing danwel van een redistributieve- of bestemmingsheffing.

Van meer belang lijkt mij echter te wijzen op artikel 65 van de Wet inzake de luchtverontreiniging op grond waarvan houders van vergunningen, verleend ingevolge die wet en de Hinderwet, aan heffingen van het rijk kunnen worden onderworpen. Hoe verdraagt zich dit gegeven, zijnde – zoals gezegd – een uitvloeisel van het eerder vermelde amendement/Hutschemaekers, met genoemde belasting uit hoofde van Provinciewet en gemeentewet? Neen, dit amendement heeft in mijn ogen geen verbetering, laat staan uniformiteit van heffingen gebracht.

Nog een andere constatering moet mij van het hart. Zo min als in de zestiger jaren, zo ook weten we vandaag nog eigenlijk niet precies wat we met de milieuheffingen aan moeten: zijn ze wel nodig naast de bestaande belastingen en zo ja, hoe moeten die heffingen dan worden gehanteerd? Tegen de achtergrond van deze vragen deed de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne in 1974 haar instrumentennota het licht zien, waarop ook mr. Plomp de aandacht vestigt (blz. 1). Typerend is wel, dat tijdens de parlementaire behandeling van de begroting voor 1975 van de minister niet op die nota werd ingegaan en dat uiteindelijk de Vaste Kamercommissie voor Milieuhygiëne er wel een bespreking met de minister aan wijdde, doch achter gesloten deuren. Ook de Kamerleden hebben blijkbaar nog steeds moeilijkheden met deze materie! Daarbij komt, dat zij – en wij allen met hen – onvoldoende inzicht hebben in de omvang van de opbrengst der thans bestaande milieuheffingen en in de wijze, waarop de besteding van die inkomsten in werkelijkheid plaats heeft. Tegen deze achtergrond heb ik met instemming het slot van paragraaf 24 van het préadvies van prof. Berg gelezen.

Mr. Plomp zou ik tenslotte willen vragen niet het woord "milieubelasting" te bezigen in de plaats van milieuheffing (blz. 13). Deze begrippen zijn niet synoniem, integendeel, met milieubelasting duiden wij, milieuhygiënisten, in één woord de kwalitatieve en kwantitatieve aantasting van het milieu aan. "Milieubelasting" wordt – ik weet het – in kringen van actiegroepen te onpas in de mond genomen voor: heffing waterverontreiniging. Dit foutief woordgebruik mag door onze vereniging niet worden uitgedragen, te minder, omdat zulks in andere kringen, zoals bij de beoefenaars der planologie – zo heb ik ervaren – verwarring kan stichten. En juist in de ruimtelijke ordening moeten nog zo ontzaglijk veel geesten rijp gemaakt worden voor de prioriteit van een integraal milieubeleid. Treffend goed is dan ook de constatering van prof. Berg op blz. 104: "Tot nu toe is het instrumentarium van de ruimtelijke ordening niet op enige indrukwekkende wijze gehanteerd om het milieu te beheren". Misschien kunnen wij eens een stelsel van

boetes uitdenken, die geheven worden in al die notoire gevallen waarin de planologie duidelijk geen voorrang blijkt te hebben verleend aan de milieuzorg.

Prof. mr. H. van der Linden[2]

Ook ik wil mijn grote waardering uitspreken voor de beide preadviezen. Ze liggen mij na, omdat ik in de sfeer zo lang werkzaam ben geweest, maar daarom niet alleen, ook omdat deze preadviezen de geschriftenserie van onze vereniging op een zeer waardevolle wijze aanvullen. De heer Plomp zet ons gedegen en juridisch en uit de werkelijkheid van wetgeving en rechtstoepassing het gehele terrein van de milieuheffingen op het gebied van de waterverontreiniging uiteen. Geen enkel vraagpunt dat op het ogenblik in ons land leeft gaat hij voorbij. Hij geeft een gedegen voorlichting en hij neemt een duidelijk standpunt in. Ik stel dit bijzonder op prijs, want hij geeft zo op allerlei manieren ook aansluitingspunten voor kritiek. Het preadvies van de heer Berg is van geheel andere orde. Als men meestal in strikt juridische kring pleegt te verkeren, gaat met dit preadvies een geheel andere wereld open. Macro-economische overwegingen komen naar voren, maar tenslotte komt ook dit preadvies bij de werkelijkheid en bij de situatie in Nederland terecht. Het is voor de juristen een zeer blikverruimend preadvies.
Mijn waardering voor de beide preadviezen wil ik onderstrepen met een aantal kritische opmerkingen. Eerst over het preadvies van de heer Plomp. Deze gaat o.m. uitvoerig in op de heffingen als zodanig, zoals deze dus op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren thans in ons land worden geheven. Hij wijst er op, dat er in de laatste tijd nog kleine wijzigingen zijn gebracht in de wetstoepassing. Ik ga daar niet op in. Ik meen wel, dat met name de wijziging dat men de 3½ inwoner equivalent waarvoor een woning wordt aangeslagen terug brengt tot 3 inwoner equivalent en de wijziging dat men diegenen die alleen in een huis wonen in de gelegenheid stelt voor één inwoner te betalen typerend zijn voor de wijze waarop ook het publiek zich opstelt tegenover dat gehele probleem van de waterutiliteitsheffingen. Het is nl. zo, dat men tot nog toe bij milieuheffingen in de eerste plaats denkt aan de waterverontreinigingsheffing die met name de bewoners moeten betalen via de heffing op hun woning en die de industrie betaalt naar de mate van de vervuiling. Ik meen dat dit een gevaarlijke vereniging is van het begrip milieuverontreiniging en van van het begrip heffing terzake van het milieu. Ik zou er op willen wijzen dat de oudste milieuheffing die wij kennen en die nog steeds centraal staat is de waterschapsomslag. Deze maakt het mogelijk dat het gehele milieu als zodanig in stand blijft. Zonder de waterschapszorg, het bemalen van beneden de zeespiegel gelegen gebieden en zonder de zorg voor dijken en zonder het instandhouden van zeekeringen zouden wij in deze omgeving niet kunnen leven en zou

ons gehele milieu niet bestaan. Ik meen dat het van groot belang is daar nog eens op te wijzen. Die milieubelasting, de eerste belasting voor het instandhouden van het milieu, wordt opgebracht door de eigenaren van gronden en huizen. Dit is de belasting op het ongebouwd, maar ook de belasting op het gebouwd, waar de huiseigenaar nog sterker mee wordt geconfronteerd dan met die op het ongebouwd. Het is merkwaardig, dat de bewoners van de huizen, voor zover geen zakelijk gerechtigden, niet voor deze zorg worden aangeslagen, terwijl zij er wel van profiteren. Loopt West-Nederland onder water, dan is ook de bewoner in gevaar en dan lijdt ook de bewoner schade. Met name dit punt mag nog wel eens de aandacht hebben. Op het ogenblik worden door allerlei kleine actiegroepen allerlei voorstellingen van zaken gegeven die niet juist zijn. Ik wil hier niet te ver op ingaan. De brochure van het milieuactiecentrum Nederland "de mens moet blijven" is van zuiver politieke aard. De kritiek voor zover deze op dit moment tot allerlei moeilijkheden bij de inning van de waterverontreinigingsheffing aanleiding geeft, komt uit een zuiver politieke hoek. Een kleine groep van activisten heeft heel wat los gemaakt. Misschien ten dele ook wel terecht. We hebben misschien in 1959 wel wat al te vanzelfsprekend de Wet verontreiniging oppervlaktewateren gekregen. Het is goed dat allerlei punten worden doorgelicht. Ik meen echter, dat we niet al te principieel bij de kritiek behoeven stil te staan. Het is een kritiek die in de Eerste en Tweede Kamer thuis hoort, maar niet thuis hoort op het terrein van de uitvoering van de wet. Ik vind het daarom een moeilijk te verteren zaak, dat men zo gemakkelijk onder politieke druk tot wijziging ook van de heffingsgrondslag en van de verlaging van 3½ tot 3 inwoner equivalent is overgegaan. Daar zitten weer allerlei kanten aan, die onbillijkheden in het systeem hebben teweeggebracht. De heer Plomp heeft er al op gewezen dat een en ander zich moeilijk verdraagt met de wetstekst.
Ik komt nu tot een belangrijk punt, dat met name de heer Plomp zeer uitvoerig naar voren heeft gebracht. Hij wil eigenlijk zoveel mogelijk komen tot een heffing via de gemeenten. U weet, dat de wetgever het mogelijk maakt, dat de beheerder van een werk, met name van een rioleringsstelsel, rechtstreeks heft van de bewoners, die op de riolering zijn aangesloten. Dat gebeurt tot nog toe in zeer beperkte mate. Meestal wordt van de bewoners van huizen rechtstreeks geheven door de beheerder van het oppervlaktewater en de beheerder van de zuiveringsinstallatie. Dit is veelal een ander dan de desbetreffende gemeente. De heer Plomp gaat in op de argumenten die de Unie van Waterschappen heeft aangevoerd voor het niet via de gemeenten heffen. Hij bestrijdt die verschillende argumenten. Hier en daar, meen ik, ook wel op goede gronden. Ik meen echter dat hij een van de belangrijkste argumenten, die pleiten voor de rechtstreekse heffing van de bewoners van de huizen, ongemoeid laat. Ik denk met name aan de directe relatie die de heffing legt tussen de bewoners en degenen die het milieu in stand houden. Ik acht dit een zeer opvoedend element. Dit komt ook bij de heer Berg naar voren als een van de elementen, die bij de heffing op dit gebied een rol moeten spelen. Nu zegt men wel – ook actiegroepen zeggen dit – dat

men aan milieuvervuiling niets kan doen - je bent immers een mens en je moet je vuil op een of andere manier kwijt -, ik meen dat er toch wel een opvoedend element in zit als men de heffing van de bewoners van de huizen zou relateren aan de mate van vervuiling. En dat is in zoverre goed mogelijk als men met name de heffing zou doen plaats vinden via de hoeveelheid water die wordt verbruikt. Ik wil daarvoor nogmaals een pleidooi voeren. Een heffing via het watergebruik heeft grote voordelen boven een vast bedrag per woning. Op die wijze relateert men aan de hoeveelheid water die vervuild wordt afgegeven. Dat verschilt van huis tot huis enorm. Men stelt wel dat toiletvervuiling de hoofdzaak zou zijn, maar daar komt toch nog een grote hoeveelheid water bij, die van het ene tot het andere huis verschilt op het punt van het watergebruik voor bewoning, voor badgebruik e.d. en voor het sproeien van de tuin e.d. Ik meen, dat men, als men op deze wijze het watergebruik zou relateren aan het betalen van een zuiveringsheffing, op dit punt een opvoedend element zou invoeren en men zou dan ook een regulerend element in de heffing hebben ingevoerd. Ik denk daarbij aan deze vorm, dat de betaling van het water in handen zou komen van het Rijk. Het rijk zou één bedrag van de bewoner van een huis kunnen vragen, allereerst voor het watergebruik en dan daarnaast voor het gebruik van de riolen (de opbrengst daarvan zou moeten gaan naar de gemeenten) en voor de zuivering (de opbrengst hiervan zou moeten gaan naar de waterbeheerder). Het is misschien een wat revolutionaire gedachte, maar ik meen dat deze toch wel de aandacht verdient. Ik zou de heer Plomp en ook de heer Berg willen vragen of zij hier iets in zien. Allerlei knelpunten die thans een rol spelen zou men op deze wijze kunnen wegwerken. U begrijpt, dat als men nu als één inwoner zijnde van een huis ontheffing kan krijgen, dat men dan straks voor twee inwoners ontheffing vraagt en zo kunnen we doorgaan en dan worden de perceptiekosten veel te hoog. Ik merk terzijde nog op, dat bij de rioolheffingen nooit is gesproken - tenminste voor zover mij bekend - over een vrijstelling voor één inwoner. Dit punt is altijd buiten de belangstelling gebleven.

Ik zou nog een ander punt aan de heer Plomp willen voorleggen, waarover ik met hem van mening verschil. De heer Plomp bepleit de invoering van de hardheidsclausule voor de heffingen op het gebied van de waterkwaliteit. Ik ben daarvan bepaald een tegenstander. Als jong ambtenaar ben ik geconfronteerd met vrijstellingen van waterschapsreglementen voor begraafplaatsen. Ik ben daar direct tegen ten strijde getrokken. In de desbetreffende provincie met succes. Een begraafplaats moet natuurlijk in stand worden gehouden, maar dat moet niet worden betaald door de overige zakelijk gerechtigden in een bepaald beheersgebied. Deze gaan dan ten onrechte meebetalen aan de instandhouding van de begraafplaats. De instandhouding moet rechtstreeks gebeuren door degenen die zich geroepen voelen begraafplaatsen in het leven te roepen, de gemeente of de kerk. Ook hier moet men de zaak zuiver houden. Als men onvermogend is - op dit punt wil ik nu inhaken - moet de A.O.W. bijspringen, maar niet het collectief van de anderen, die in het desbetreffende gebied de lasten gezamenlijk

moeten dragen. Ook als alleenstaande A.O.W. trekker vervuilt men en dan is het een juiste zaak dat op dit punt de A.O.W bijspringt.
Ik ben direct getroffen door het begin van het preadvies van de heer Berg. Ook wil ik een opmerking maken over het slot van dit preadvies. Ik was direct verrast door het woord "verschonen". Volgens het woordenboek is dit schoner maken dan wel in overdrachtelijke zin. De betekenis die de heer Berg er aan hecht behoort niet in het normale Nederlandse taaljargon thuis. We zijn er op uit om allerlei nieuwe termen te bedenken. Ik betwijfel toch of de term verschoning nu hier terecht is gebruikt. Ik zou liever spreken over milieureiniging, als men milieuzorg een te vlakke term vindt.
Tenslotte wil ik nog ingaan op de stelling aan het slot onder "milieu en overheidsorganisatie", dat men stroomgebiedsgewijs de zaak zou moeten aanpakken. De heer Berg denkt in grote termen, hij is macro-economisch bezig. Hij denkt aan het gehele stroomgebied van de Rijn. Het is internationaal niet mogelijk om een heffingssysteem te bedenken. Ik meen dat de heer Berg ook in Nederland wel kan worden geconfronteerd met bepaalde gebieden die een eenheid vormen op het gebied van vervuiling en op het gebied van de waterzorg. We hebben gesloten boezemgebieden in het Westen, we hebben deze in het Oosten en in het Zuiden van ons land, stroomgebieden die een afzonderlijke eenheid vormen en waar het al dan niet toestaan van de ene vervuiling samenhangt met de andere vervuilingen.
Wij kennen in ons land derhalve eenheden op grond waarvan men ook het beste het beheer kan opbouwen. Wanneer de heer Berg denkt aan recreatiegebieden wil ik hem bepalen bij de vraag of wij in Nederland bij deze boezem- en stroomgebieden ver genoeg naar de realiteit zijn toegekomen om daar althans een eenheid van beleid en van beheer en ook van heffing te realiseren. De heer Berg denkt verder bij zijn opbouw van een organisatie niet aan de waterschappen, aan de zuiveringschappen als zodanig. Hij bepleit de behartiging van deze taken door de algemene overheid, door het rijk, en hij denkt met name aan decentralisatie van de taken door ook de gemeenten daarbij in te schakelen. Hij zegt dan ook dat bij rijk en gemeenten veel beter de diverse belangen kunnen worden afgewogen, die bij de waterzuivering een rol spelen. Dus ook de belangen van het milieu in andere zin dan het verwijderen van vervuilingen. Weegt men dit af, dan moet men dit doen in een kring, waarin alle belangen maximaal aan de orde kunnen komen. Ik meen dat dit in zoverre een uiterst gevaarlijke zaak zou zijn dat men de gehele milieuzorg dan in de dagelijkse politiek betrekt. We weten op dit ogenblik in deze tijd van malaise hoe gemakkelijk dan allerlei essentiële belangen die in de maatschappij een rol spelen op de achtergrond kunnen komen. Ik meen dat wij juist in deze tijd zeer gevaarlijk zouden doen de essentiële verzorgingselementen, die wij als mens in eerste instantie in een samenleving als de onze nodig hebben, over te leveren aan de dagelijkse politiek. Vandaar dat ik de heer Berg dringend wil vragen nog eens nader uiteen te zetten waarom hij met name de doelcorporaties verwerpt. Ik wil er op wijzen, dat wij echt niet zoveel doelcorporaties zullen krijgen, lang niet alle milieuvervuilingen lenen zich daartoe. Men zou kunnen vol-

staan met waterschappen, zuiveringschappen en recreatieschappen. Voor verdere doelcorporaties zie ik op dit gebied weinig plaats. Men kan dus met name op andere gebieden - luchtverontreiniging - zeer wel terecht bij het systeem van heffingen via de algemene corporaties. Met name waar het zeer knelt in de onderlinge afweging en waar het gaat om essentiële belangen van de Nederlandse samenleving kan men het beste die afweging van belangen buiten de politieke sfeer houden. Het waterschap - dit is één van de essentiële kenmerken ervan, en dit is ook bij het zuiveringschap het geval - is geen politieke organisatie. Alleen belanghebbenden als zodanig komen aan het woord. Belanghebbenden niet alleen in verband met het feit dat zij de heffing betalen, maar aan de andere kant spelen ook degelijk mee zij, die belang hebben bij een schoon milieu. Ik zou de heer Berg dus met name de vraag willen voorleggen waarom hij pleit voor de algemene democratie op dit gebied en waarom hij zo sterk voorbijziet aan de doelcorporaties, die op dit gebied een rol vervullen en nog lange tijd een rol zullen moeten vervullen.

Mr. H.E.A. Driessen

Ik zou graag aan de beide preadviseurs dank willen betuigen voor hun preadvies, met name ook voor de tijdige toezending en voor het omvangrijke notenapparaat.
Met een zekere gepaste trots heeft de voorzitter er op gewezen dat het onderwerp van vandaag op een andere manier is behandeld dan de onderwerpen van vorige jaren. En in zoverre is de V.A.R. zeer actueel, omdat vanmiddag in een andere zaal van dit gebouw een viertal stellingen zullen worden verdedigd waar juist het belang dat de jurist zich ook in de politieke strijd begeeft en dat hij zich bezig houdt met sociologie en andere wetenschappen naar voren komt (viering vijftigjarig bestaan Nederlands Juristenblad). Voor ons hier heeft dit, dacht ik, ook wel nadelen. Wanneer ik namelijk beide preadviezen heb bekeken, laat ik maar beginnen met het preadvies van prof. Berg, dan moet ik zeggen dat ik mij op het gebied van de staathuishoudkunde niet meer dan een amateur voel, in een wetenschappelijk gezelschap zou ik het anders moeten omschrijven, zou ik moeten zeggen als een dilettant. Dit betekent ook dat een discussie met de heer Berg voor hem en ook voor de aanwezigen niet zo zinvol is. En ook bij het preadvies van de heer Plomp, dat voor een groot deel over belastingrecht gaat, moet ik eigenlijk hetzelfde zeggen. Ook op dat gebied voel ik me onvoldoende deskundig. Dit heeft dan ook het nadeel, dat ik op de grote lijnen ook eigenlijk niet met kritiek kan komen. Ik zal me moeten beperken tot detailpunten. Laat ik beginnen met het preadvies van de heer Berg. Anders dan de heer Plomp heeft hij zich ook buiten de grenzen gewaagd en met name naar Amerikaanse literatuur verwezen. Ik zou daarbij drie kanttekeningen willen maken.

1. Eerst naar aanleiding van blz. 86 waar de heer Berg spreekt over het Alaskaproject. Ik meen, dat wanneer men deze zaak van het begin af heeft gevolgd niet zoveer opvalt het tempo dat op een gegeven moment naar aanleiding van de milieucrisis is ontwikkeld als wel de geweldige vertraging die jarenlang is ontstaan door allerlei procedures èn in het congres èn bij de rechter van milieuactiegroepen. Een zaak die we in ons land op veel kleinere schaal bij de gasboring in Bergen hebben meegemaakt. Dit is het meest opvallende bij het Alaskaproject.

2. Op blz. 110 wijst de heer Berg er op, dat de V.S. een land is met zeer veel grote rivieren die binnen het land blijven. Toch zijn op het gebied van het milieubeschermingsrecht juist de grensregelingen zowel met Canada als met Mexico van belang geweest. Op het gebied van de luchtverontreiniging is juist een arbitrage het begin geweest voor een internationale behandeling van de milieuproblematiek (Trail Smelter Arbitration). Beperken we ons tot de waterverontreiniging dan zien we toch dat wat betreft de Coloradorivier het verdrag met Mexico vorig jaar is goedgekeurd dat voorziet in de bouw van de grootste ontziltingsinstallatie ter wereld (280 miljoen dollar). Kijken we naar de grens met Canada dan zien we daar de Grote Meren, waarvoor in 1972 een overeenkomst tot stand is gekomen om een internationaal orgaan in te stellen om toezicht te houden op de verontreiniging.

3. Tenslotte nog een opmerking naar aanleiding van blz. 112. De heer Berg drukt zich daar zeer voorzichtig uit: "In de V.S. kan de afwezigheid van regulerende heffingen waarschijnlijk goeddeels verklaard worden enz. . . ."
   Het is mij in elk geval opgevallen bij de bestudering van Amerikaanse literatuur op het gebied van de milieuhygiëne dat het tempo daar zo hoog ligt dat bij de bespreking in Amerikaanse vaktijdschriften er vaak op moet worden gewezen, dat de beschrijving wel juist was, maar dat de toestand inmiddels gelukkig is verbeterd (b.v. bespreking van J.M. Fallows: The Water Lords, in The Am. Pol. Sc. Review 1974, 1762-3).

Nu een aantal opmerkingen over het preadvies van de heer Plomp.
Ik wil ingaan op de kwestie van heffing door de gemeenten, Zowel op blz. 31/32 als op blz. 55 laat de preadviseur zich uit over de vermeende bezwaren, dat de gemeente de gebruiker niet zou treffen, maar dat dit de zakelijk gerechtigde zou zijn. Hij meent dat deze bezwaren in werkelijkheid toch niet zo groot zijn. Zien we hoe de gemeenten handelen ten aanzien van de rioolbelasting en de rioolheffing dan blijkt dat het zeker na de oorlog in toenemende mate onpopulair is geworden om het geld daarvoor bij de gebruiker, bij de huurder te halen en dat men er de voorkeur aan heeft gegeven om te gaan naar de zakelijk gerechtigde.
Bij de onroerendgoed belasting heeft de wetgever zelfs voorschriften gegeven opdat de gemeenten niet door zouden gaan om bij voorkeur alleen de

zakelijk gerechtigden uit te zoeken (Gem. w. art. 273 lid 5). En wanneer de heer Plomp op blz. 55 een opmerking maakt als: "vroeg of laat zal doorberekening aan de huurder toch plaats vinden", en we kijken dan naar het bedrag dat Rijnland heft, dan is dat toch een bedrag dat zoiets als 5% van de jaarhuur is van een groot deel van het woningbestand in het Westen en als we dan zien dat een huurverhoging van 2% meer een zaak is van kabinetscrisis en verkiezingen, dan dacht ik dat het wat eenvoudig is voorgesteld te zeggen, dat de gemeente die 5% bij de eigenaar in rekening moet brengen, die dan maar moet zien dat hij deze 5% doorberekent. Indien men de kant op wil de heffing bij de gemeenten te brengen en de zakelijk gerechtigden te belasten dan zal men de wetgeving op de huurvoorschriften moeten wijzigen zodat inderdaad deze heffingen, die bovendien zoals het zich laat aanzien hoger zullen worden, kunnen worden doorberekend.
Als een van de mogelijkheden om de heffing binnen te krijgen noemt de heer Plomp de basis: waterverbruik. Hij zou ook gas- of electriciteitsverbruik als basis hebben kunnen noemen. Gemeenten bijvoorbeeld die indertijd reinigingsrechten hieven op basis van het aantal vuilnisemmers zijn op het moment dat men overging op vuilniszakken in de problemen gekomen, omdat daardoor moeilijker was te controleren hoeveel vuil aan de gemeente wordt meegegeven dan bij emmers. Een van de mogelijkheden die men heeft is die inning te relateren aan de incasso van gas of electriciteit. Overigens zowel bij de heffing via waterleidingbedrijven als via energiebedrijven heeft men het voordeel - en dat is ook een voordeel voor de verbruiker - dat periodiek bedragen kunnen worden geïnd en zeker voor de kleine verbruiker zal dit aantrekkelijk zijn. Daarnaast is het voor organisaties als waterschappen aantrekkelijk als men te maken krijgt met waterleidingbedrijven of energiebedrijven, daar dit aantal geringer is dan het aantal gemeenten. Daar staat wel tegenover dat bij inning door het waterschap men de betalingsplichtigen rechtstreeks voorlichting kan geven en deze zich het bestaan en het nut van waterschappen realiseren. Rijnland heeft daar een goed voorbeeld van gegeven. Overigens wat betreft de eindconclusie, dat men moet proberen een andere kant uit te gaan omdat onnodig hoge perceptiekosten worden gemaakt, deze conclusie deel ik.
Tenslotte een laatste opmerking naar aanleiding van datgene wat de heer Van der Linden heeft gezegd, dat het waterschap als doelcorporatie het voordeel heeft dat het buiten de politiek staat. De preadviseur heeft helaas - hij dacht het misschien ook - moeten ervaren, dat dit verandert. Niet alleen milieuactiegroepen, maar wellicht ook de betalers, wanneer zij zich gaan realiseren dat er ook nog zoiets bestaat als een waterschap worden gesensibiliseerd en dan zullen verschillende oplossingen en verschillende discussiepunten in het politieke vlak worden gebracht en dan zullen inderdaad de doelcorporaties gedemocratiseerd worden. En dit is een van de vele nadelen, die we in de V.S. hebben kunnen zien, als er te veel doelcorporaties komen, dan raakt de kiezer het zicht kwijt en dan is het de vraag of het achterliggende doel - een bestuur te hebben dat ter verantwoording kan worden geroepen - inderdaad nog wel kan worden geëfectueerd.

mr. J.H. Vergragt

De heer Plomp heeft in zijn specialistische preadvies ook enkele opmerkingen gemengd waaraan men een meer algemene strekking kan toekennen. Zo merkt hij op pag. 55 in verband met de totstandkoming van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren op:

> "Wanneer 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."

Niet alleen ten aanzien van deze wet doch ook met betrekking tot vele andere wetten zou men een dergelijke opmerking kunnen maken, mede in verband met de toenemende ingewikkeldheid van de problemen waarvoor de wetgever zich ziet gesteld.
Soms wordt als een oplossing genoemd een stelsel van wetgeving met behulp van proefvelden. Men kan dan, alvorens een wettelijke regeling (met ge- en verboden) in te voeren of geheel uit te werken, op vrijwillige basis een regeling als wordt beoogd "uitproberen" binnen een bepaald landsdeel of een bepaalde bevolkingsgroep. Men kan ook een regeling zo goed mogelijk uitwerken en voorlopig tot stand brengen, doch de inwerkingtreding om te beginnen "experimenteel" tot zulk een groep burgers beperken, en aan de hand van de resultaten eventueel aanpassen. De eerste lijn heeft het bezwaar van de vrijwilligheid - dus vrijblijvendheid -; de tweede daarentegen dat van (zij het tijdelijke) rechtsongelijkheid.
Mijn bedoeling is, op dit meer algemene probleem de aandacht van het bestuur te vestigen als mogelijk toekomstig studie-object.

Mr. P.C. Gilhuis

Mijnheer de Voorzitter, ook ik heb de beide preadviezen met veel belangstelling en genoegen gelezen. Gaarne zou ik een enkele vraag willen stellen aan de eerste preadviseur, de heer Plomp, en wel met betrekking tot de aansluiting van industrieën op zuiveringtechnische werken.
Deze aansluitingen zijn in het totaal van de maatregelen ter bestrijding van de waterverontreiniging slechts één van de vele problemen, maar ik geloof dat het niettemin nuttig is voor de hiermee gepaard gaande vraagstaken aandacht te vragen, aangezien het terzake van de heffingen gevoerde beleid daarbij een belangrijke rol speelt.
Hoewel ik niet met de tweede preadviseur, de heer Berg, in discussie zal treden - daarvoor voel ik mij bij lezing van zijn overigens zeer verhelderende preadvies te veel op vreemd terrein - zou ik niettemin bij enkele door hem gemaakte opmerkingen willen aanknopen.
Na in het voorafgaande een analyse gegeven te hebben waarbij de remmingsheffing en de bestemmingsheffing zorgvuldig zijn onderscheiden,

merkt de heer Berg op blz. 100 van zijn preadvies op, dat overheidsmaatregelen meestal niet uitmunten door een precies omschreven doelstelling. Hij wijst er in dit verband op, dat ook in de Nota Instrumenten milieuhygienisch beleid geen keuze wordt gedaan t.a.v. de wenselijke doelstelling van de milieuheffingen, zowel het regulerende karakter als de opbrengstverschaffende werking worden dankbaar genoteerd. Vervolgens constateert hij, dat deze onduidelijke doelstelling in de praktijk reeds gevolgen heeft gehad. Hij noemt o.a. de situatie in de provincie Groningen, waar de zuiveringsinstallaties door het nemen van saneringsmaatregelen door de industrieën een overdimensionering hebben (ook Oost-Gelderland was een goed voorbeeld geweest) en die in de provincie Noord-Brabant, waar het risico van een capaciteitstekort in de toekomst bestaat.
De preadviseur waarschuwt er dan ook voor dat een onduidelijkheid in de doelstelling van de milieuheffing een slecht beleid in de hand kan werken.
Wanneer wij vervolgens, deze waarschuwing van de heer Berg ter harte nemend, in beschouwing nemen wat preadviseur Plomp over dit probleem naar voren brengt, dan schijnt bij eerste lezing, ook deze preadviseur de voornoemde problemen te onderkennen.
Zo merkt hij op blz. 14 van zijn preadvies op, dat de heffingen krachtens de W.V.O. in ieder geval redistributief, die op bedrijfsmatige lozingen tevens regulerend zijn. Ik laat hier nu in het midden of de stelling van de preadviseur dat deze heffingen in ieder geval redistributief zijn geheel juist is.
Met de preadviseur ben ik het in ieder geval eens, dat de heffingen krachtens de W.V.O. in de meeste gevallen redistributief zijn en dat die op bedrijfsmatige lozingen tevens regulerend kunnen zijn. Op dezelfde bladzijde onder 3 schrijft de preadviseur dat de heffing gebaseerd moet zijn op één of meer duidelijke doelstellingen in het milieubeleid. Hij noemt daarbij de indicatieve meerjarenplannen op grond van de W.L.V. en de W.V.O. en in het verlengde van laatstgenoemde de provinciale saneringsplannen, zuiveringsplannen, richtlijnen der provincies en de bestrijdingsplannen van zuiverings(water)schappen.
Deze opvatting van de preadviseur onderschrijf ik ten volle. De noodzaak van een duidelijke doelstelling klemt des te meer, wanneer men gekozen heeft voor een heffing die zowel redistributief als ook regulerend kan werken. Tegen een heffing met een dergelijk tweezijdig karakter is m.i. op zich niets tegen, mits de keus voor een dergelijke heffing maar bewust wordt gemaakt en het beleid hierop is afgestemd. Dat zal bij zo'n heffing met een gemengd karakter overigens niet eenvoudig zijn. Voor wat de waterverontreinigingsheffing betreft zal dit onder meer betekenen dat zodanige beleidsmaatregelen zullen moeten worden genomen, dat overdimensionering van zuiveringtechnische werken voorkomen wordt. Dit kan b.v. geschieden door industrieën die op een zuiveringtechnisch werk willen aansluiten de verplichting op te leggen, dat zij gedurende een aantal jaren tenminste voor een bepaalde hoeveelheid afvalwater aan de waterkwaliteitsbeheerder zullen moeten betalen, ongeacht de werkelijk door hen plaatsvindende lozing.

Wanneer de waterkwaliteitsbeheerder bij de dimensionering van een zuiveringtechnisch werk gerekend heeft op het afvalwater van een bepaalde industrie, is een dergelijke garantiebepaling m.i. volstrekt redelijk. Een aantal provinciale verordeningen ex artikel 5 van de W.V.O. kennen reeds een soortgelijke bepaling als zoëven door mij naar voren is gebracht. Waar deze bepalingen ontbreken verdient het aanbeveling dat ze alsnog in de betreffende verordeningen worden opgenomen. Zolang dergelijke bepalingen ontbreken kan de waterkwaliteitsbeheerder de eerderbedoelde verplichting mogelijk toch op leggen door middel van het sluiten van een overeenkomst met de betrokken industrie.
Duidelijkheidshalve wil ik er nog op wijzen dat overdimensionering iets anders is dan het hebben van een reserve-capaciteit. Er bestaat geen enkel bezwaar tegen het feit, dat een zuiveringtechnisch werk een zekere reservecapaciteit heeft i.v.m. mogelijk nieuwe aansluitingen, mits het hebben van die reserve een van te voren genomen beleidsbeslissing is.
Bezien wij na deze wellicht wat lange uitweiding het over de praktijk van de waterverontreinigingsheffing handelende hoofdstuk 3 (Verontreinigingsheffing als omslag), dan blijkt de preadviseur over het probleem van de overcapaciteit van de zuiveringtechnische werken toch andere gedachten te hebben dan we op grond van het theoretische gedeelte (de genoemde passage op blz. 14) mochten verwachten. Het vraagstuk van de overcapaciteit schrijft hij daar (zie blz. 45) toe aan de flexibiliteit van de industrieën, welke voor beheerders in gebieden met relatief geringe bevolking en relatief veel industrie problemen zouden kunnen scheppen. Deze problemen zouden volgens de preadviseur ondervangen kunnen worden, wanneer het beheersgebied van voldoende omvang en draagvlak zou zijn.
M.d.V. ik vraag mij af of de preadviseur hier de werkelijke oorzaak van de problemen noemt. Niet zo zeer de flexibiliteit van de bedrijven schept in dergelijke gevallen m.i. problemen, alswel het feit dat het zowel redistributieve als reguleremde karakter van de heffing niet voldoende gerealiseerd is bij de bepaling van het beleid. Een adequaat beleid dat wel met dit tweezijdig karakter van de heffing rekening had gehouden, zou tevens de industrie minder flexibel hebben gemaakt.
Vergroting van omvang en draagvlak van het beheersgebied, hoe zeer overigens ook toe te juichen, is in deze slechts een schijnoplossing. Het probleem van de overdimensionering kan zich evenzeer in grote beheersgebieden voordoen, zij het dat de gevolgen daar minder duidelijk te merken zijn doordat er een groter draagvlak is. In alle gevallen, ook bij grote beheersgebieden, zal echter een lastenverschuiving plaatsvinden van de industrie die zelf maatregelen neemt naar de burgers en de industrieën die hun vervuiling niet beperken of niet beperken kunnen. (De preadviseur ontkent op blz. 45 deze lastenverschuiving, aangezien het bedrijf, dat niet meer loost op het zuiveringtechnisch werk kosten maakt ten gevolge van de sanering in het bedrijf zelf. Uiteraard maakt het bedrijf kosten vanwege de te nemen saneringsmaatregelen. Doordat het echter geen heffing meer betaalt, zal de heffing voor de nog wel op het zuiveringtechnische werk aangeslotenen

hoger worden, aangezien de lasten (waarbij niet in de laatste plaats gedacht moet worden aan kosten vanwege rente en aflossing) met betrekking tot dit werk nu door minder aangeslotenen zullen moeten worden opgebracht). Die lastenverschuiving zou wel eens slecht kunnen vallen bij met name de burger, die om overigens niet altijd even juiste redenen vaak toch al niet zo te spreken is over de waterverontreinigingsheffing. Waar de waterzuiveringstaak aan waterschappen of zuiveringsschappen is opgedragen betreft deze onvrede onder meer het gebrek aan medezeggenschap in deze publiekrechtelijke organen. In dit verband wil ik daar niet nader op ingaan en zou ik er alleen op willen wijzen, dat preadviseur Plomp deze medezeggenschap, die hij op blz. 50 aanduidt als "bestuurlijke inwonerequivalentie", mirabile dictu juist noemt als één der argumenten op grond waarvan hij financiering van de waterverontreinigingsheffing van woningen uit de algemene middelen afwijst.
Dit reeds ten aanzien van de heffing bestaande onbehagen lijkt mij eens te meer een reden om zodanige maatregelen te nemen, dat lastenverschuiving ten gevolge van overdimensionering van zuivering-technische werken zoveel mogelijk voorkomen wordt.
In feite wordt in dergelijke gevallen immers de rekening van een onvolkomen overheidsbeleid gepresenteerd aan de burgers en de industrieën, die hun vervuiling niet beperken of niet beperken kunnen. Een beleid dat rekening houdt met het tweezijdige karakter van de heffing kan, zoals eerder opgemerkt, deze moeilijkheden voor een belangrijk deel voorkomen. Uiteraard blijven er altijd situaties die niet of nauwelijks te voorzien zijn. Daarbij kan b.v. gedacht worden aan bedrijven, die failliet gaan of plotseling in ernstige financiële moeilijkheden raken. In zulke gevallen zullen er voor de beheerder altijd problemen rijzen. Problemen ontstaan door het plotseling zelf nemen van zuiveringsmaatregelen door op zich goed renderende bedrijven behoren bij een weloverwogen beleid naar mijn mening echter niet voor te komen. Graag zou ik over dit punt nog eens de mening van de preadviseur willen horen.

Prof. mr. J.P. Scheltens

In de eerste plaats mijn waardering voor de preadviezen. De heer Berg zal het mij niet kwalijk nemen, dat ik wat zijn preadvies betreft volsta met het uitspreken van mijn waardering voor zijn werk. Ik mag me misschien verontschuldigen met de mededeling dat ik geen econoom ben van professie en de heer Berg heeft de zaak nu juist van de economische kant bekeken. Ik zou me alleen willen wenden tot de heer Plomp.
Vanmorgen was ik niet aanwezig, maar ik heb vernomen, dat de fiscale aspecten niet of althans ternauwernood zijn aangeroerd. Ik wil niet ingaan op de technische aspecten, die veelal gelijk liggen aan die van het belastingrecht. Ik heb daarover in 1974 gepreadviseerd. Wel zou ik willen ingaan op het thema, dat door het preadvies van de heer Plomp telkens heenspeelt en

dat blijkbaar zijn grote instemming heeft, nl. de slagzin: de vervuiler betaalt. Dit is, als je het zo leest, heel plausibel; hij die rotzooi maakt, moet maar zorgen dat die wegkomt ook. Toch ligt er nog wel wat anders achter. Ik wil een vergelijking trekken met een specifieke belastingwet en dat is een voorbeeld van een belasting, die juist de laatste tijd in de parlementaire belangstelling heeft gestaan en waar de minister van Financiën waarschijnlijk wel enige veren zal moeten laten: de motorrijtuigenbelasting. En nu zult u zeggen: wat heeft die er mede te maken. Ik meen dat deze er inderdaad mee heeft te maken. Daar wordt ook zo gemakkelijk gezegd: degene die op de wegen rijdt, moet daarvoor ook maar betalen, sinds kort uitgebreid tot: degene die de wegen gebruikt, moet voor de wegen betalen, ook al gebruikt hij de weg alleen maar om zijn auto erop te parkeren. Dan blijft nog over degene die zijn auto altijd in een garage laat staan. Maar ik kan me moeilijk een autobezitter voorstellen die zijn auto alleen maar heeft om deze in zijn tuin of in zijn garage op te bergen, afgezien van een enkele auto, die in een museum thuishoort. Het komt er op neer, dat het autobezit belastbaar is gesteld. De autobezitters moeten maar voor de weg betalen. Rijdt een ieder voor zichzelf? Ik denk aan het beroepsvervoer, aan mensen die voor hun beroep op de weg zijn en die dat niet alleen voor zichzelf doen, maar die tevens een economische functie vervullen, waarbij het werk dat zij doen en het gebruik dat zij van de weg maken tenslotte mede ten goede komt aan de bevolking als geheel. En nu de overstap naar het begrip: de vervuiler betaalt. De wegberijder betaalt, de vervuiler betaalt. Het opheffen van de gevolgen van vervuiling, die van alle kanten plaats vindt, via particuliere huishoudingen, via ondernemingshuishoudingen, die opheffing gaat ons allen aan. Ook de niet-fabrikant, ook degene die zelf een stortplaats heeft. En in dit kader gezien heb ik enig bezwaar tegen wat de heer Plomp in zijn preadvies blijkbaar met instemming aanhaalt, namelijk dat de milieuheffingen retributies zouden zijn. Formeel gezien kun je dit wellicht zeggen: degene die de retributie moet betalen doet dat omdat hij de vergunning krijgt om een bepaalde inrichting aanwezig te hebben, om op bepaalde wateren te mogen lozen e.d. Maar we hebben hier met een ruimer probleem te maken. Het gaat hier er niet om of je een brug over een sloot mag hebben om bij de weg te komen, het gaat hier om het algemeen probleem van Nederlands welzijn. Ik geloof dat we moeten zeggen, dat de opbrengst van deze heffingen, anders dan wellicht met retributies in engere zin zou gebeuren, nu juist dááraan zou moeten besteed waardoor we te maken krijgen met een vorm van bestemmingsheffingen. Men treft dan een veel ruimere kring. En zelfs zou men zich kunnen afvragen of dit alles wel in een bepaalde pot moet voor het treffen van bepaalde voorzieningen dan wel of de opbrengst zou moeten worden gestort in de pot voor algemene middelen. Ik trek nog een vergelijking met de motorrijtuigenbelasting, ook oorspronkelijk opgezet als een bestemmingsheffing via het wegenfonds of het verkeersfonds, hoe het thans ook moge heten. Maar het is een bekend feit, dat een groot deel van de opbrengst van de motorrijtuigenbelasting tenslotte in de algemene pot verdwijnt en voor diverse voorzieningen

wordt gebruikt. Er wordt wel tegen geopponeerd. Maar is die oppositie wel zo terecht? Beziet men het op wat langere termijn, dan moet men zeggen: evenzeer als het bestaan van wegen en het onderhoud daarvan een algemeen belang is dat een ieder aangaat, zodat daarin al een aanwijzing besloten zou moeten liggen, dat het een aangelegenheid is die uit de algemene pot zou moeten worden betaald en niet door een kleine groep, zo kan men ook redeneren dat voorzieningen tegen vervuiling uit de algemene pot moet worden bekostigd, maar ook dat deze pot niet alleen maar door de vervuiler behoeft te worden gevuld maar via een algemene heffing zou moeten worden gevuld. Graag hoor ik het oordeel van de heer Plomp hierover.

NOTEN

1. Men lette op het verschil in formulering: in de wet verontreiniging oppervlaktewateren (artikel 17) heffingen ter bestrijding van kosten van maatregelen tot het tegengaan en het voorkomen van verontreiniging (zoals zuiveringsinstallaties, riolering, e.d.) en in de Wet inzake de luchtverontreiniging (thans artikel 65) heffingen ter bestrijding van kosten van uitvoering der wet (zoals vergunningverlening, contrôle e.d.) en van kosten van maatregelen speciaal tot het voorkomen of beperken van luchtverontreiniging (zoals het verrichten van immissiemetingen).
2. De heer Van der Linden heeft de uitwerking van de bandopname van zijn interventie niet zelf gecorrigeerd.

HOOFDSTUK III

Antwoorden van de preadviseurs

Mr. B. Plomp

Het past mij, het past ons - maar de heer Berg zal wel voor zichzelf spreken - in de eerste plaats dank uit te spreken voor de waarderende woorden voor de preadviezen. Deze dank is voor het grootste gedeelte oprecht, voor een ander gedeelte obligaat. Obligaat, omdat het nu eenmaal gebruikelijk is voor waarderende woorden dank te zeggen, maar ook obligaat in zoverre dat dit woord een aanknopingspunt geeft bij het begrip retributie. Een van de oudste vormen van retributie was de vergoeding, die de ter dood veroordeelde aan de beul moest betalen, omdat hij de overheid werk verschafte. Er is dan enige parallel: het werken aan een preadvies is soms een soort straf, al strekt het ook tot voldoening, wanneer het gereed is.
Een stuk als dit preadvies wordt zeker in mijn functie en in een zaak als deze, die zo in beweging en in ontwikkeling is, als het ware van uit het zadel geschreven. Ik heb aan het slot - u heeft dit blijkbaar niet als kritiek opgevat, er tenminste niets over gezegd - geschreven dat er betrekkelijk weinig coördinatie is geweest in het sturen en begeleiden van het onderwerp, in welke richting men zou willen dat wij als preadviseurs zouden gaan. Vandaar dat de preadviseurs grote vrijheid hadden. Ze hebben elkaar - daar zijn de heer Berg en ik het in ieder geval over eens - ook deze vrijheid gelaten en elkaar niet het gras voor de voeten weggemaaid.
Het is wellicht goed iets uitvoeriger en meer algemeen in te gaan op de bestuurlijke organisatie nodig voor de heffingen op het gebied van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, waarover ook door de verschillende sprekers direct of indirect opmerkingen zijn gemaakt. In mijn preadvies heb ik de verleiding niet steeds kunnen weerstaan om te trachten de achtergrond van "wie heft" nader te belichten. In het commentaar van de heren Van der Linden en Driessen is dit al naar voren gekomen, aan de ene kant positief, aan de andere kant vragenderwijs. Het is de vraag naar het funktioneel bestuur, de doelcorporatie als zodanig. De heer Driessen heeft gewaarschuwd tegen een te groot aantal doelcorporaties. Ik meen wel dat hij daarin gelijk heeft. Ik meen, dat in ons land de functionele overheid, de doelcorporatie, een uitzondering is op de regel, dat het de algemene democratie is, waardoor ons land wordt bestuurd. Als er dan al een functionele

democratie is, dan moet worden aangetoond dat deze nodig is. Ik dacht dat wat betreft het waterschap in zijn totaliteit, dus inclusief het zuiveringsbeheer, het bewijs hierin ligt - voorzover in zaken als deze een bewijs in exacte zin mogelijk is - dat er nu eenmaal een samenhang is tussen de behandeling van de kwaliteit en van de kwantiteit van het water, dat het water voorts zijn eigen grenzen heeft en stelt. De wijze waarop het water moet worden beheerd uit een oogpunt van primaire veiligheid, bescherming tegen het water, en uit het oogpunt van de kwaliteit van het water wordt bepaald en begrensd door zodanige natuurlijke en fysisch-geografische omstandigheden, dat de grenzen van de lichamen van algemene democratie, die naar demografische eenheden zijn ingericht, daardoor niet worden bestreken. Alleen daarom al is een apart lichaam noodzakelijk. Parallellen vinden we ook in het buitenland. In alle ons omringende landen is het waterbeheer en dan vaak in een vrij ruime kring van taken, aan afzonderlijke lichamen opgedragen.
Voorts is er het belangenaspect, waardoor regionaal waterstaatsbestuur door het waterschap zich moet onderscheiden van de algemene bestuurslichamen.
Het waterschap, het zogenaamde all-in waterschap, vervult een dualistische rol. Aan de ene kant dient het de bescherming van het onroerend goed als zodanig, maar voor al zijn taken krijgt het in toenemende mate te maken met een zoom van behartiging van het algemeen belang. Voor de ene taak spreekt dit wellicht duidelijker dan voor de andere. Voor de waterkering bijvoorbeeld is dit in belangrijke mate het geval en als zodanig ook erkend, bijvoorbeeld door rijkssubsidies in het beheer van de hoofdwaterkeringen. In zaken als van waterhuishouding, m.n. hoofd- of detailwaterbeheersing, treedt het wat minder in het licht, maar in zaken van kwaliteitsbeheer van oppervlaktewater en de bestrijding van de verontreiniging daarvan is de zoom van behartiging van algemeen belang weer veel breder. De Goede heeft dit al in een vroeg stadium onderkend. Hij heeft dit zo duidelijk genoemd het waterschap met zijn gekwalificeerde en met zijn ongekwalificeerde gemeenschap. De gekwalificeerde gemeenschap: de belangen als zodanig, in het bijzonder die van het onroerend goed, en de ongekwalificeerde gemeenschap, het algemeen belang, de burger in het algemeen. Voordat men nu spreekt over heffingen terwille van die gediende belangen is het goed zich af te vragen hoe het lichaam, dat met het regionale waterbeheer is belast, moet worden georganiseerd. In het geheel van deze vraag zijn wellicht twee tendensen van beantwoording te onderscheiden. De ene is die van zoveel mogelijk rechtstreeks, zowel de zeggenschap als de heffingen, het bestuur en de financiering leggen bij de burger. Als zodanig zou dan ook de burger rechtstreeks kiesrecht in het met kwaliteitsbeheer belaste waterschap moeten hebben. Het is dan nog geen algemeen kiesrecht, want nog altijd een gekwalificeerd kiesrecht, namelijk de burger als hoofdbewoner van een huis die de heffing wegens afvalwater afkomstig uit dat huis betaalt. De heer Driessen heeft er op gewezen, dat met de intrede van het algemeen belang in het all-inwaterschap het waterschap open zal

moeten staan voor eventueel politieke beïnvloeding en dat de politiek als zodanig zijn intrede in het waterschap zou moeten doen. Het zou een misverstand zijn als men zou menen, dat het waterschap daar niet open voor zou staan. Bestuurlijk staat het waterschap daarvoor open. Ook de gekwalificeerde gemeenschap van belanghebbenden kan zich politiek groeperen. Een en ander zal zich moeten kunnen manifesteren in de verkiezingen voor het waterschapsbestuur. Maar dit moet dan wel op de goede manier gaan. Het hogere wetgevend gezag dient dan zodanige regels te geven, dat geen twijfels kunnen rijzen omtrent de toepassing. Een waterschap dat uitgerust met gebrekkige regels onder die omstandigheden zelf in regels voorziet, kan dan mogelijk de gemeenschap behoed hebben voor een oneigenlijk gebruik van het kiesrecht. U duide mij dit begaan van een voor Rijnland hoogst actueel zijpad niet euvel.
Er is een andere tendens, met name voor de grote gebieden, die ik nu maar noem de hoofdwaterschappen met een ruime takenbehartiging belast, waarbij men kiest of kan kiezen voor een categorale bestuurssamenstelling. Een voorbeeld hiervan vindt men in het feit, dat de vertegenwoordiging van de bedrijfsmatige vervuilers in de waterschapsbesturen nog altijd door de - categorale - besturen van de Kamers van Koophandel worden aangewezen. Ik heb nog nooit gehoord, dat tegen deze categorale samenstelling bezwaar bestaat. Men acht dit een zinnige en zo doelmatig mogelijke vertegenwoordiging. Voor de z.g. burgerlijke vervuilers zouden ook - zoals wel gebeurt - de gemeenteraden vertegenwoordigers in de waterschapsbesturen kunnen aanwijzen. En dat zou ook daarom goed en logisch zijn, omdat dan de gemeentebesturen, zitting hebbende in het waterschapsbestuur mede in staat zijn het beleid van het waterschap te bepalen, het beleid in ruime zin, waartoe een belangrijk deel behoort namelijk de heffingen. Ook voor een doelcorporatie als een waterschap valt er binnen zijn groep van taken bestuurlijk nog genoeg af te wegen en te bepalen omtrent prioriteiten, snelle sanering of eventuele temporisering en het daarmee overeenkomende verloop van heffingen, afgestemd op besluiten welke werken er worden aangelegd over welk aantal jaren. Binnen die doelcorporatie is dan de prioriteit en de continuïteit van een belangrijke milieutaak als zodanig verzekerd. Dit kan natuurlijk ook in een algemene democratie, maar daar zijn wel vraagtekens bij te zetten. Ik noem in dit verband het voorbeeld van de provincie Groningen, waar men overweegt belangrijke waterstaatstaken binnen de algemene democratie van de provincie te brengen. Volgens recente persberichten zou een wending van de beslissing terzake in de Staten van die provincie afhankelijk zijn van het al dan niet verlenen van een subsidie aan een operagezelschap. Ik vraag mij af - zonder twijfel overigens omtrent het belang van operagezelschappen - of op deze wijze primaire belangen op de juiste wijze worden gediend. De versterking van de band tussen waterschap en gemeenten heb ik in mijn preadvies mede gezocht in de vorm van het intermediair van de gemeenten voor wat betreft de heffingen, niet als een intermediair doel in zichzelf, maar de gemeente gezien als vertegenwoordiger van de burger, die aan de gemeente

zijn milieukosten betaalt, en de gemeente die door het zuiverende lichaam wordt aangeslagen voor het verzamelde op het zuiveringslichaam aangevoerde rioolwater en uit hoofde daarvan zijn plaats in het bestuur van dat zuiveringslichaam inneemt. Ik heb aan deze intermediaire figuur de voorkeur gegeven boven een heffing via waterleidingmaatschappijen. Ik meen dat meer nog dan de waterschappen de waterleidingmaatschappijen een grote saneringsperiode zullen moeten doormaken. Op het ogenblik zijn er ongeveer 117 waterleidingmaatschappijen in ons land met zeven verschillende rechtsvormen en geen van die rechtsvormen is er een van openbaar bestuur. Dat zijn een waterschap en een gemeente wel. En de milieutaken lenen zich in eerste instantie en bij uitstek om niet anders dan in het openbaar te worden bestuurd en beheerd.
Voor wat betreft de heffing van woningen – niet die van bedrijven, die beter rechtstreeks bij de kwaliteitsbeheerder kunnen blijven – lijkt mij dus de intermediaire heffing via de gemeenten zinvoller en doelmatiger dan de rechtstreekse individuele heffing die op het ogenblik bestaat.
De heer Van der Linden heeft er op gewezen, dat het een bezwaar kan zijn, dat, wanneer die rechtstreekse heffing niet meer zou bestaan, een psychologische band met de burger verloren zou gaan. Ik dacht dat het milieubeherende en zuiverende lichaam zich in de eerste plaats tegenover de burger moet manifesteren door zijn werken en de wijze waarop het werkt en niet zozeer door het feit dat het heft. De heffing, zoals hij nu bestaat, roept inderdaad allerlei reacties op. Wellicht mag ik in dit verband eens vermelden dat er niet alleen acties zijn tegen de individuele heffing als zodanig en dat wij als hoogheemraadschap van Rijnland niet alleen uit de hoek van actiegroepen brieven krijgen met bezwaren, maar dat er ook een zekere "fanmail" is. Dat is dan de positieve band, die de heer Van der Linden zal bedoelen. Wij krijgen nl. ook brieven van mensen, die mededelen met genoegen juist deze belasting te betalen omdat zij weten waarvoor deze is bestemd.
De heer Driessen heeft nog als praktisch bezwaar genoemd, dat het verhaal door de gemeente op de burger niet de gebruiker zou treffen, omdat het bedrag te hoog zou worden en dan ten laste van de eigenaar zou moeten komen. Ik meen dat het beide zou kunnen. Het systeem van de onroerendgoedbelasting bestrijkt eigenaar en gebruiker. Daarnaast zijn er nog de mogelijkheden van rioolbelasting en rioolrecht, mogelijkheden dus om naar keuze van de gemeente de heffing te verhalen. In mijn preadvies ben ik daar nader op ingegaan. Wellicht – het is meer een veronderstelling dan een stelling, die ik wel eens in uw midden zou willen neerleggen – is het principe: de vervuiler betaalt, in Nederland, voor wat de burger betreft, te perfectionistisch opgevat. Is het noodzakelijk, dat die burger, die rechtstreekse lozer van gewoon huishoudelijk afvalwater, altijd persoonlijk zou moeten betalen? Zouden niet een aantal lasten, ook die voor het milieu, voorzover terug te voeren tot onroerend goed, i.c. de woning, zich kunnen beperken tot de eigenaar, waarna zij van die eigenaar in de prijs van huur en gebruik uitwaaieren naar de gebruiker zelf? Is hier de doelmatigheid niet te veel op de achtergrond geraakt? In dit verband zou het wel eens inte-

ressant zijn om, in het kader van de E.E.G. bepalingen en in vergelijkingen met ander buitenlands recht, te onderzoeken in hoeverre het principe de vervuiler betaalt ook in andere landen zich uitstrekt tot de burger, in hoeverre elders de burger merkt, dat hij voor de bestrijding van waterverontreiniging betaalt. Ik geloof dat wij in Nederland op dit punt betrekkelijk ver vooruit zijn gelopen.

De heer Meijer Drees heeft interessante aanvullingen gegeven inzake gelijke opzet doch ook gestoorde parallelliteit tussen de wetten inzake luchtverontreiniging en waterverontreiniging. Tenslotte was er een vraag over de legeskosten die provincies bij vergunningen krachtens de Wet luchtverontreiniging heffen – als ik het goed heb begrepen zijn dat leges die moeten compenseren wat het rijk niet aan de provincies vergoedt in deze milieukosten. Zijn deze eenmalige leges regulerende dan wel bestemmingsheffingen? Ik dacht beide. Regulerend in zoverre dat een industrie, vernemende dat zodanige heffing wordt opgelegd, zich nog eens over een procedé beraadt en wellicht met een ander procedé komt, waarvoor een andersoortige vergunning met lagere leges nodig kan zijn. Daarnaast, wanneer de opbrengst van de leges is bestemd voor de bestrijding van die milieuverontreiniging, i.c. luchtverontreiniging, dan is uiteraard die legesheffing ook een bestemmingsheffing. Met de heer Meijer Drees stem ik geheel in, dat wij over dit onderwerp moeten spreken van milieuheffing en niet van milieubelasting, omdat milieubelasting ook in andere zin kan worden gebruikt. Dit geeft mij gelegenheid om op een ander woordgebruik te wijzen, dat de heer Meijer Drees wellicht met mij zal afkeuren, het gebruik van het woord "schap" wanneer waterschap of zuiveringschap, in het bijzonder waterschap wordt bedoeld. Ik dacht dat "schap" uitsluitend wordt gebruikt of behoort te worden gebruikt wanneer men spreekt over een lichaam in het kader van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Minder juist komt het voor wanneer waterschappen als "schappen" daarmee op een lijn worden gesteld. Dat is ook letterlijk wat tekort doen aan een instituut dat al zoveel eeuwen in ons staatsbestel een plaats inneemt.

De heer Van der Linden is begonnen te zeggen, dat in de preadviezen vrijwel het gehele terrein van de milieuheffingen en dan in het bijzonder die terzake van de waterverontreiniging is bestreken. Er zijn toch nog wel terreinen opengelaten. Met name denk ik aan het door mij niet behandelde en thans weer actuele probleem van het eventueel vereiste van Koninklijke goedkeuring op het heffingsbedrag in een heffingsverordening, als bedoeld in artikel 22 lid 2 W.V.O., een probleemgebied dat nog al in discussie is en waarover meer meningen mogelijk zijn.
De heer Van der Linden heeft ook de grenzen van het milieubeheer en de kosten, die daarvoor worden geheven ruim getrokken. Hij heeft daar mede toe gerekend het gehele van oudsher bestaande waterschapsbestel. De bescherming van het land als zodanig acht hij ook een bescherming van het milieu en zo zou dan de waterschapsomslag voor waterkering en kwantita-

tief waterbeheer ook een milieuheffing zijn. Ik vraag mij af of dit veld niet te ruim is, of we dan het overzicht niet verliezen. Het is mogelijk interessant hier te verwijzen naar een andere discussie, die jaren geleden heeft plaats gehad in onze vereniging, een discussie tussen de heren Korf en Schilthuis sr.
Schilthuis wees toen ook al op de algemene belangenbehartiging door de waterschappen, waar Korf de taak beperkt zag tot die ten aanzien van het onroerend goed. Ik zei reeds, dat het algemeen belang in toenemende mate een rol gaat spelen, meer nog dan in de vijftiger jaren, toen de heer Korf zijn preadvies schreef. Nochtans acht ik – als men een systematische indeling op het oog heeft – de waterschapsomslag niet als een milieuheffing te moeten bestempelen.

De heer Van der Linden heeft ook in het kader van de bestaande waterschapsomslag de eventuele vrijstellingen daarvan vergeleken met het toepassen van de hardheidsclausule in de algemene fiscale wetgeving. Hij heeft zich verzet tegen vrijstellingen van de waterschapsomslagen, omdat dit steeds betekent een afwenteling van de lasten op anderen. Als voorbeeld noemde hij de openbare begraafplaatsen, die gaandeweg uit de vrijstellingsregelingen van de waterschappen zijn verdwenen. Ik deel dit standpunt t.a.v. de algemene waterschapsomslag, doch meen ook dat een vergelijking hier niet op zijn plaats is. In zoverre niet, omdat wanneer op de waterschapslasten van toepassing wordt de algemene belastingwetgeving – welke toepassing de waterschappen ook wat uit hun geïsoleerde positie zou kunnen halen wat betreft de belastingheffing – dan van toepassing wordt de vrijstelling op grond van hardheid die iemand persoonlijk treft en waarop hij persoonlijk een beroep moet doen, en niet de categorische vrijstelling op grond van een bepaalde regel. Ik ben het met de heer Van der Linden eens, dat eventuele minimumuitkeringen en sociale uitkeringen zo dienen te worden berekend en afgestemd, dat men daaruit mede zijn belasting moet kunnen betalen. Op deze inkomensgroepen zou m.i. dan ook in het algemeen de hardheidsclausule niet van toepassing moeten zijn. Het zouden juist moeten zijn degenen die onder deze minima verkeren, die in de gelegenheid zouden moeten worden gesteld om bij het waterschap een verzoek om vrijstelling in te dienen en het waterschap zou op grond van toepassing van de algemene belastingwetgeving in staat moeten zijn die ontheffingen dan ook te verlenen.

Met de heer Driessen heb ik voor een deel al van gedachten gewisseld. Het zou een misverstand zijn wanneer gedacht werd, dat een W.V.O. heffing door middel van waterleidingmaatschappijen naar de mate van het watergebruik op een lijn zou kunnen worden gesteld met een W.V.O. heffing door middel van gas- of electriciteitsmaatschappijen. In het tweede geval is alleen sprake van incassodiensten en incasso van een bepaalde heffing via een bedrijf is iets anders dan het heffen via een bedrijf naar de mate van het gebruik dat van dat bedrijf wordt gemaakt. Watergebruik kan een maat

zijn voor vervuiling en in zoverre zouden waterleidingmaatschappijen aan kleingebruikers in de waterprijs de heffing waterverontreiniging kunnen doorberekenen, die zij - de waterleidingmaatschappijen - aan de zuiverende waterschappen moeten betalen. Maar hoe dat met gas en electriciteit zou moeten gaan, wat betreft een waterverontreinigingsheffing, kan ik niet zien.

De heer Vergragt heeft in het kader van zijn vraag of de wetgevende vergadering kan overzien of zijn wetgeving het gehele veld, waarop deze betrekking heeft, bestrijkt, gepleit voor een experimentele wetgeving, die bepaalde gebieden of bepaalde groepen van de bevolking zou kunnen uitkiezen om daarop tijdelijk de wet als experiment van toepassing te verklaren. Ik heb hem in de lunchpauze een voorbeeld gevraagd. Dit lag op sociaal - medisch gebied. Ik zou er dit van willen zeggen, dat ik niet goed kan overzien welke soort wetgeving men op deze wijze zou kunnen isoleren doch, wanneer een regeling betrekking heeft op zulke algemene maatschappelijke problemen als een heffing in verband met de regeling van het milieubeheer, dat wij dan erg moeten oppassen om eenheid en rechtszekerheid niet in gevaar te brengen.

De heer Gilhuis heeft gewezen op mogelijke verschillen in doelstellingen bij de waterbeheerders die in de weg zouden kunnen staan voor wat betreft een evenwichtige verhouding in de heffing van de bedrijven en van de burgers. Hij doelde daarbij op de mogelijke zgn. overdimensionering van zuiveringsinstallaties. Dit kan inderdaad een probleem zijn of worden. Men spreekt inderdaad van de flexibiliteit van de bedrijven, als zouden zij zich van de ene dag op de andere kunnen terugtrekken van de zuivering op een centrale installatie en dan de burger door vermindering van het omslagtotaal op hogere kosten brengen. Er zijn hiervoor verschillende oplossingen, die in de eerste plaats een kwestie van beleid zijn. Een beleid afhankelijk van aard en grootte van het bedrijf of de industrie en van hun afvalwaterlozingen. Het kan zijn, dat de kwalitatieve waterbeheerder er naar streeft zoveel mogelijk in zijn eigen centrale zuiveringsinstallaties te laten zuiveren, hij heeft dan de controle het meest in de hand. Die beheerder kan er ook op uit zijn om bedrijven - het zullen dan meestal zeer grote zijn - zoveel mogelijk bij de bron te laten zuiveren of afvalwater te doen terughouden. In het ene en het andere geval zal hij in bijzonder intensief overleg met de desbetreffende gemeente en het bedrijf te weten moeten zien te komen hoe in een naaste en afgebakende toekomst de vervuiling van het bedrijf het oppervlaktewater en de installatie onder zijn beheer zal belasten. Er zijn provincies die voor deze problemen regelingen hebben getroffen in de provinciale verordeningen krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Ook hier treft weer de divergentie, die er bestaat in de uitvoering van deze wet. Er zijn vijf provincies die terzake geen regeling hebben. De andere zes hebben onderling afwijkende regelingen. Er zijn er, die het terugtrekken van bedrijven alleen behandelen, wanneer deze zich op grond van een ei-

gen saneringsproces van de centrale zuivering terugtrekken, er zijn ook regelingen die in het algemeen het uitvallen van bedrijven behandelen, ook wanneer het bijvoorbeeld gaat om een faillissement of het vestigen elders. Ik meen dat hier inderdaad de mogelijkheid moet worden geboden om tussen kwaliteitsbeheerder en bedrijf een regeling te treffen, doch zou er de voorkeur aan geven dat de wet deze mogelijkheid zou openen - doch dan naast en niet in het kader van de heffing. Er zijn provincies die deze relatie met de bedrijven regelen in het kader van de heffing. Ik meen dat dit niet kan. Want de bedrijven worden dan belast met een bepaalde vergoeding op basis van een gefingeerde berekende lozing, terwijl zij juist niet lozen en de wet kent alleen maar een heffing terzake van de hoedanigheid en de hoeveelheid van de vervuiling. De wet - dus de W.V.O. - zou bijvoorbeeld naast de financiële regelingen die in die wet reeds bestaan terzake van de schadeloosstelling voor de bedrijven, wanneer zij door een redelijkerwijs te zware nieuwe vergunningsvoorwaarde worden getroffen, en terzake van de financiële regeling die de wet kent voor het verkrijgen van een subsidie in een aanloopperiode, ook de beheerder in de gelegenheid moeten stellen een overeenkomst te sluiten waardoor het bedrijf garant is, althans voor kapitaallasten terzake van investeringen, die mede met het oog op van het bedrijf te verwachten lozingen zijn gedaan. In het kader van de openheid van het bestuur zou het goed zijn, dat dergelijke overeenkomsten hun grondslag in de voor het gehele land geldende wet zouden hebben. Dit is een kant van deze zaak. Een andere is, dat om dit probleem redelijk te kunnen opvangen en ook om het probleem van relatief minder grote invloed te doen zijn, grote beheersgebieden noodzakelijk zijn, groter dan er in het algemeen in Nederland zijn, opdat er een zeker incasseringsvermogen wat betreft de heffing en de fluctuaties daarin kan bestaan. Daartoe zou ook kunnen helpen, dat het systeem van de rijksheffingen op rijkswateren wordt opgeheven en dat de beheerder in zijn gebied kan heffen ook voor lozingen op rijkswateren, die aan zijn gebied grenzen. Er zou dan op dit punt door een groter debiet ook de zo nodige nivellering van heffing kunnen ontstaan, waardoor onaangename verrassingen als het terugtrekken van bedrijven een veel minder zware rol spelen.

De heer Scheltens heeft gepleit voor een opvatting volgens welke een groot deel van de kosten ter bestrijding van de milieuverontreiniging uit de algemene middelen zou moeten komen. De rijksoverheid zou dan via een algemene belasting - ik neem aan dat de heer Scheltens denkt aan de inkomstenbelasting - daarin moeten voorzien. Ik ben van een ander standpunt uitegaan, nl. van de doelcorporatie, die zelf met en door middel van al zijn categorieën belanghebbenden, de bedrijven en de burgers resp. rechtstreeks of via de gemeenten zijn taak financiert.
- de heer Scheltens: maar de burger ook via de bedrijven, via de afwenteling -
Ja mogelijk, doch dan slechts gedeeltelijk. Die afwenteling geschiedt toch volgens andere wetten of wetmatigheden dan dat de heffing rechtstreeks

wordt doorberekend. Een produkt heeft toch nooit een prijs, waarvan men aantoonbaar kan zeggen, dat er zoveel inzit voor de heffing die is betaald. Hoe dit ook zij, ik meen dat het goed is dat ook de burger - doch in een doelmatige vorm - het psychologische effect van een milieuheffing ondergaat, omdat hij medeverantwoordelijk is voor het milieu en mede daarvoor een offer moet brengen. Maar natuurlijk is denkbaar - gelet op de ruimheid van doelstellingen en de ruimheid van de kring van belanghebbenden - een systeem waarbij die burgerlijke vervuiling uit de algemene middelen wordt bestreden. Dit is, dacht ik, echter mede een kwestie van politieke afweging. Ik geloof niet dat er op het ogenblik een Minister van Financiën zou kunnen worden gevonden, die bereid is voor een dergelijk systeem een deel van zijn marge weg te geven. Ik meen hier aansluiting te vinden voor de heer Berg, die in zijn preadvies er ook op wijst, dat een Minister van Financiën in het algemeen de centrale overheid, deze lasten gaarne op de lagere lichamen afwentelt.

Prof. drs. E.L. Berg

De heer Plomp heeft mede namens mij uw dank al gerelativeerd. Van mijn kant kan ik daar een verdere relativering aan toevoegen ten aanzien van al degenen die hebben gezegd, dat zij het preadvies goed vonden, maar niet deskundig waren. Bedoelen zij daarmede, dat zij niet deskundig waren om het te beoordelen? Dit neem ik niet aan.
Ik zal hier en daar opmerkingen maken en ook vragen beantwoorden, die niet aan mij zijn gesteld, omdat ik het non-interventiebeginsel, dat de voorzitter ten opzichte van een econoom heeft geïntroduceerd moeilijk kan beantwoorden met eenzelfde houding, aangezien het bestuur van de V.A.R. mij expliciet heeft verzocht als econoom met u te spreken. En uiteraard over alle onderwerpen, die hier aan de orde komen. Ik zal dus de vrijheid nemen om toch maar hier en daar opmerkingen te maken over vragen die niet rechtstreeks tot mij zijn gericht.
Ik ben dankbaar voor de opmerkingen van de heer Van den Berg, die heeft benadrukt hoe belangrijk het is om grote en belangrijke problemen in de eerste plaats met harde middelen te bestrijden. Dit is een stelling die ik gaarne onderschrijf en die ik ook inzake het milieubeleid nogmaals uitdrukkelijk wil onderstrepen omdat ik toch wel van mening ben, dat de gehele probleemstelling zoals deze op dit moment nog steeds in onze maatschappij in Nederland door ons economen, juristen, de V.A.R. en iedereen aan de orde wordt gesteld een erg beperkte probleemstelling is, een probleemstelling die ten principale onvoldoende is om de problematiek werkelijk aan te pakken. Het is een eerste begin, het is een probleemstelling die wij als burgers nog net aanvaarden, omdat deze onze welvaart zo marginaal aantast, dat wij er nog net mee willen leven, ook al zijn onze onaardige opmerkingen over actiegroepen terzake van het milieu veel groter dan onze opmerkingen over actiegroepen ten aanzien van andere misstanden.

Maar wij met ons allen tolereren eigenlijk geen verdergaande ingreep, ook al weten wij, althans de meesten van ons zijn, dacht ik, deze mening toegedaan, dat ons huidige beleid zeer marginaal is.
Ik ben dankbaar dat de heer Van den Berg nog eens heeft onderstreept, dat het hier om een ernstig probleem gaat en dat, als wij praten over milieuheffingen en dat soort marginale problemen, dit in verhouding tot de problematiek een zeer gereduceerde zaak is. Zijn voorbeeld over de Destructiewet zal ik graag nog eens nazien. Ik kan zijn vraag niet uit mijn hoofd beantwoorden, maar ik ben er zeker van dat hij een terechte verwijzing geeft.
De heer Meijer Drees heeft gevraagd of de vorm die werd gekozen ten aanzien van de problematiek van de afwenteling van bepaalde lasten van het Rijk naar de provincie - een problematiek die zich overigens jammer genoeg op veel grotere schaal voordoet dan alleen hier - een vorm is van een bestemmingsheffing of een regulerende heffing. Ik ben het met de heer Plomp eens, dat de vorm waarin het gebeurt een bestemmingskarakter heeft, tenzij de voorwaarden die de provincie verbindt aan het afgeven van de vergunning varieren met de omvang van de leges.
Belangrijke opmerkingen zijn gemaakt door de heer Van der Linden. Hij heeft een aantal stellingen verdedigt die uitgaan boven deskundigheid en ondeskundigheid. Hij heeft politieke stellingen verdedigd, waarover ik gaarne iets wil zeggen, omdat ik het daar zo oneens mee ben, dat ik niet als econoom, maar gewoon als aanwezige het onjuist zou vinden er niets over te zeggen. De voorzitter heeft trouwens als goede gastheer de eerste suggestie van de heer Van der Linden als zou de V.A.R. niet aan politiek doen door een vriendelijke geste bestreden. Hij heeft nl. geadverteerd met een pamflet van een actiegroep en die actiegroep richt zich tegen martelingen. De voorbeelden in het pamflet zijn alle uit één land. Daarmede heeft de V.A.R. een zeer duidelijke politieke keuze gedaan, een keuze die wij dagelijks allen doen. De stelling dat men zou kunnen spreken over belangrijke maatschappelijke vraagstukken zonder aan politiek te doen, is een stelling die ik zou willen bestrijden.
Ik ben het nog veel meer oneens met de stelling dat niet alleen de V.A.R. niet aan politiek zou moeten doen, maar bijvoorbeeld ook waterschappen niet en andere doelcorporaties, die een bijzonder belangrijke voorziening in onze maatschappij treffen. En de stelling als zou het zo zijn, dat de kwaliteit van ons beleid slechts wordt verhinderd of verstoord door het ingrijpen van de politiek en dan zei de heer Van der Linden hier nog bij "zeker vandaag de dag", is een stelling die ik uiteraard ten principale afwijs, opnieuw niet als econoom, maar gewoon als burger, om dat ik van mening ben, dat wij nu eenmaal in onze maatschappij hebben ontdekt, dat er nog al wat problemen zijn, die wij niet via andere methodieken weten op te lossen dan via de politieke besluitvorming. Dat zijn nl. al die problemen, waar doelstellingen die wij met elkaar nastreven, met elkaar strijden en ik ga er van uit dat er nogal wat overheidstaken zijn, die tegen elkaar moeten worden afgewogen. Vandaar ook dat ik in beginsel een tegenstander ben van functioneel bestuur. Aangezien ik wel vind dat ik met mijn mede-inleider het non-inter-

ventiebeginsel mag hanteren, zal ik daar de waterschappen buiten houden. Ik geloof inderdaad dat functioneel bestuur in beginsel onjuist is, in die zin onjuist, dat het beperkingen heeft waarvan ik meen dat deze belangrijker zijn dan de voordelen die het functioneel bestuur biedt (want het heeft ontegenzeggelijk voordelen), laten we maar een waterschap nemen, dat is een goed voorbeeld en een functioneel bestuur dat als er één moet zijn een van de eerste is - en dat was het dan ook - en hopelijk ook een van de laatste. Uiteraard worden in een doelcorporatie de belangen afgeschermd tegen de concurrentie van andere belangen en daarmede wordt dat deelbelang zo goed mogelijk verzekerd, ondanks de narigheid die dit wellicht kan veroorzaken voor andere belangen en zo wordt dus dat ene belang op een geweldige manier gediend. Als dat belang maar groot genoeg is, zou dat deelbelang moeten worden verheven tot een algemeen belang. En het is niet toevallig dat in ons land de waterschappen de eerste en belangrijkste democratische organisaties zijn geweest. Zij verdedigden het enige belang, dat er op aankwam, in de moerasdelta in leven blijven. De waterschappen hebben het uitgehouden. Er zijn niettemin nu conflicterende belangen ontstaan. Dat was mogelijk, omdat het waterschap die doelstelling die het had zo voortreffelijk heeft vervuld. Daarmede werden de onverzorgde belangen steeds belangrijker, de belangen van de recreatie, van andere aspecten, die voor het waterbeheer van belang zijn. Wat is het probleem nu? Ik meen, dat het functionele bestuur het belang eenzijdig dient, wanneer men allerlei belangen in doelcorporaties zou verenigen eenzijdig - en dan praat ik niet over de schappen van de S.E.R., maar wel over een recreatieschap, een energieschap of over een bosschap, of over allerlei schappen, die eenzijdig een heel belangrijk doel dienen (misschien kunnen we ook wel eens aan werkgelegenheidsschappen gaan denken) - dan kunt u zich voorstellen, dat mensen die dergelijke belangen in het bijzonder dienen moeten, het zeer aantrekkelijk zouden vinden om hun belang af te schermen tegen de conflicterende eisen van anderen. Men krijgt dan een concurrentiestrijd, een politieke strijd tussen geïnstitutionaliseerde doelcorporaties. Dan krijgt men een geheel andere vorm van belangenafweging. Dit is een van de grootste bezwaren, afgezien van het andere, dat de democratie voor de burger praktisch onhanteerbaar wordt. Men kan best een doelcorporatie democratiseren, maar men moet zich dan wel voorstellen in hoeveel democratisch te besturen doelcorporaties de burger geïnteresseerd moet zijn en deze doelcorporaties hebben dan per definitie ook nog allemaal andere grenzen. Het belang van een recreatieschap of een werkgelegenheidsschap of een bosschap heeft voor de burger steeds een andere grens. De burger zou dus moeten participeren in steeds wisselende democratisch gestuurde doelcorporaties met steeds maar andere grenzen. We moeten zuinig zijn met de energie die de burger nog bereid is te investeren in de democratie. Zouden we deze energie versplinteren over een groot aantal doelcorporaties, dan vrees ik, dat daarmede een groot stuk inspraak van de burger in het beleid verloren gaat. Ik ben van mening, dat dan een ander groot risico ontstaat, nl. dat de deskundige het beleid gaat bepalen. Dit over de proble-

matiek van de politiek, de doelcorporatie en de Vereniging voor Administratief Recht.
Mij is ook enige woordverontreiniging verweten, bijvoorbeeld het woord "verschoning". Ik moet toegeven dat het een terecht verwijt is. Ik hoop dit verwijt nog vaak te mogen beantwoorden, want ik vind dergelijke vrijheden toch blijven passen binnen de grenzen. Zeker, wanneer men er alleen maar in een artikel gebruik van maakt en niet in wetteksten. Dat laatste zou ik niet graag voorstaan. Ik ben het er echter mee eens, dat het een wat slordig, maar wel zeer bewust bedoeld gebruik van dat woord was.
Er is nog een punt, waarover ik graag iets wil zeggen, nl. de opmerking van de heer Vergragt, dat in toenemende mate, naarmate de maatschappij sneller groeit de problemen sneller evalueren en de wetgeving hoe langer hoe minder effectief dreigt te worden. Hij heeft zich afgevraagd of wij niet eens zouden moeten gaan nadenken over wetgeving met behulp van proefvelden. Ik meen dat dit een aantrekkelijke gedachte is. Overigens zou ik de stelling willen verdedigen, dat wij dit al eeuwen doen en dat wij het zo ook moeten blijven doen, nl. in de gemeenten. Er zijn experimenten in het openbaar bestuur die in de gemeenten ontstaan en die wanneer ze aanslaan zoveel verbreiding krijgen, dat er na verloop van tijd subsidie voor wordt gegeven door C.R.M. en die na nog iets meer tijd worden afgedwongen door de meerderheid van het parlement en na nog meer tijd door een ieder als vanzelfsprekend worden aanvaard. Dit is een techniek van proefnemingen met wetgeving, die ik – en dat zult u niet vreemd vinden – uiteraard steeds van harte zou willen aanbevelen. Overigens vergezeld van wetenschappelijk onderzoek. Er is nu één wet – in de ogen van velen niet de allerbeste die ooit is bedacht, maar wel een zeer boeiende – nl. de Wet Universitaire Bestuurshervorming, waarin een wetenschappelijke toetsing van de gang van zaken is opgenomen. Er wordt nu dan ook gestart met een wetenschappelijk onderzoek naar het functioneren van deze wet. Het zou interessant zijn als proefnemingen op het gebied van nieuwe vormen van regelgeving, van wetgeving, zorgvuldig zouden worden geëvalueerd.

dr. C. v.d. Berg noemt als voorbeeld van geslaagde wetgeving met behulp van proefvelden: de invoering van het persoonskaartenstelsel. Minister Ruys de Beerenbrouck diende een desbetreffend wetsontwerp in 1929 geheel onvoorbereid in. Dit wetsontwerp kreeg in de Tweede Kamer zoveel oppositie, dat de minister het introk. Bij wijze van proef heeft men toen het stelsel ingevoerd voor alle personen wier naam met een A begon. Bij de proefneming bleek, dat inderdaad het oorspronkelijke voorstel onvoldoende was voorbereid. Bij de proefneming kwamen alle bezwaren tot uiting, maar kwam ook tot uiting, hoe men het ontwerp kon verbeteren. Het persoonskaartenstelsel is toen met al de aangebrachte verbeteringen ingevoerd.

Tenslotte wil ik nog een paar opmerkingen maken over de fiscale aspecten, over de problematiek van de vervuiler betaalt, en de algemene middelen.

Ik heb hierover in mijn preadvies het een en ander gezegd. Ik zou nu wat dit betreft nog graag, en dan als econoom, uw aandacht vragen voor het feit, dat althans in mijn ogen in eerste instantie, gegeven het feit, dat er een groot stuk milieuverschoning tot stand moet worden gebracht en dat dat een groot stuk investeringen vraagt, de enige echte interessante vraag is dat die investeringen worden gedaan. De kosten die worden gemaakt moeten vervolgens op de meest rechtvaardige en zinvolle manier worden verdeeld over de Nederlandse bevolking, overigens uiteraard met inachtneming van eventueel gevaarlijke gevolgen van bepaalde heffingsmethodieken op de productie en op de welvaart. Ik zegt dit wat globaal, maar dit is het belangrijkste. In eerste instantie is dus belangrijk, dat wij in ons land niet te zeer verschillen met het beleid van de omgeving, waarin wij leven, dus met het ons concurrerende bedrijfsleven. Want als wij drie of vier keer zoveel aan het milieubeleid zouden doen in de vorm van algemene kosten dan het met ons concurrerende bedrijfsleven in het buitenland dan zouden we wel een prachtig schoon land krijgen. We moeten in de pas lopen, mogen voorop lopen, maar met mate, want als de concurrentiepositie van de industrie daarmede drastisch zou worden beperkt dan zou dat althans onaanvaardbare gevolgen hebben voor de werkgelegenheid en de welvaart. Gegeven deze stelling is het een secundaire vraag hoe de gemaakte kosten worden verdeeld. Een belangrijk criterium is m.i. of degene die de heffing betaalt de heffing kan ontgaan door zijn gedrag te wijzigen. Kan dat, dan heeft het zin om op een aparte manier te heffen. Althans economisch gezien is dat aantrekkelijk. De overheid kan dan nl. met de heffing zelf als instrument het beleid van de burger beïnvloeden. Wanneer de overheid een vervuilende industrie belast met een progressief tarief op de vervuiling, welk tarief hoger wordt naarmate de vervuiling toeneemt, in een productieproces dat door de ondernemer best is te verschonen als hij maar investeringen doet, dan is dat een uitermate zindelijke en zinvolle belastingmaatregel. Als de overheid daarentegen een belasting heft op het huisvuil ten aanzien waarvan de burger niet of nauwelijks in staat is om zijn gedrag zo te wijzigen dat hij daarmede de belasting kan ontgaan in die zin dat hij minder belasting behoeft te betalen omdat hij minder vervuilt, gezien het normale Nederlandse levenspatroon dan is het op zichzelf niet functioneel om die heffing te verbinden aan de vervuiling. Het zichtbaar belasten van milieuvervuilend gedrag, ook al kan de burger zijn gedragspatroon niet op korte termijn veranderen kan wel een grote pedagogische waarde hebben. De burger wordt er telkens met zijn neus op gedrukt, dat hij door zijn welvarend gedrag steeds maar het milieu aan het verknoeien is. De belasting moet dan echter niet worden verstopt bijv. in de rekening van het waterleidingbedrijf. Integendeel de heffing moet open en bloot als zodanig worden geheven en men moet de moed hebben om de acties van actiegroepen, die overigens uit een andere conceptie de heffing bestrijden, te breken. De overheid zal de nodige moed aan de dag moeten leggen.
De keuze tussen zo'n heffing en de algemene middelen zou ik dus graag op grond van dit soort termen bespreken. Een van de belangrijkste voordelen

van de algemene middelen is, dat die geacht worden beter rekening te houden met de draagkracht van de betaler. Ik heb in mijn preadvies uiteen gezet, dat dit langzaam maar zeker een fictie begint te worden. De belastingtarieven zijn ook voor de gemiddelde Nederlander al zo hoog, dat men nauwelijks nog kan spreken van een belangrijke herverdelende invloed van die belastingen. Als we er van uitgaan dat ze toch wel rechtvaardiger zijn dan de andere heffingen dan is dat een belangrijk argument om het uit de algemene middelen te halen. We moeten ons echter goed realiseren dat de hoogte van de huidige heffingen in verhouding tot andere bestedingen van de consument in elk geval tot nu toe zo gering is, dat het draagkrachtelement op mij persoonlijk erg weinig indruk maakt.
Ik ben dankbaar dat het V.A.R. bestuur mij heeft gevraagd als econoom iets te zeggen. Ik vind het plezierig dat het mogelijk is gemaakt het gesprek tussen mensen van twee disciplines die overigens zo dicht bij elkaar staan, dat ze nog wel redelijkerwijze dezelfde taal gebruiken, zo langzaam maar zeker een zeldzaam verschijnsel in de wetenschap, voortgang te doen vinden.

Samenstelling bestuur

prof. mr. F.H. van der Burg, *voorzitter,* Burg. Suijsstraat 3A Tilburg (1977)
mevr. mr. A. Rothuizen-Geerts, *secretaris,* Hilversumstraat 66 Amsterdam (1977)
mr. H.O. Thunnissen, *penningmeester,* Zwanenlaan 18, Den Haag (1977)
H.A.A. Degen, Den Haag (1977)
mr. A.G. van Galen, Den Haag (1978)
mr. J. v.d. Hoeven, Amsterdam (1979)
prof. mr. H.Th.J.F. van Maarseveen, Gouda (1977)
mr. B. Plomp, Leiden (1978)
mr. P. Pijnenburg, Tilburg (1978)
prof. mr. J.P. Scheltens, Leiden (1976)
mr. L.A. van Splunder, Hardenberg (1979)
dr. D. van der Wel, Middelburg (1977)
mr. K. Wiersma, Leiden (1978)