

Vergaderjaar 1998–1999

26 367

Vervanging van hoofdstuk IV van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 2 juli 1999

Hoofdstuk 1 Algemeen

De leden van de VVD-fractie vragen zich af in hoeverre de problematiek van de verontreiniging van oppervlaktewateren zich leent voor regelgeving op Europees niveau. Binnen het water- en milieubeheer is een toenemende invloed zichtbaar vanuit Brussel. De aanpak van verontreiniging zal in de EU-landen naar elkaar toegroeien. De Kaderrichtlijn Water en de Integrated Pollution and Prevention Control-richtlijn zullen hiervoor nadere regelgeving bevatten. De eerstgenoemde richtlijn hanteert voor de financiering van het waterbeheer het principe van de vervuiler betaalt en dat van full cost recovery. De ons omringende landen hanteren ook geheel of gedeeltelijk het eerste principe. Nederland en de omringende landen betalen elk hun eigen kosten en betalen niet mee aan elkaars kosten. Het gezamenlijk beleid is niet gericht op de doorberekening van kosten van grensoverschrijdende verontreiniging maar op het terugdringen van deze kosten. De regering meent dat er gezien de bovengenoemde Europese ontwikkelingen goede aanzetten voor een communautair beleid inzake waterbeheer worden geleverd.

De leden van de fracties van de VVD en GroenLinks vragen naar de mogelijkheden om in het kader van het onderhavige voorstel van wet diffuse bronnen aan de verontreinigingsheffing te onderwerpen. Het is voor het kunnen belasten van diffuse bronnen vereist dat aan een drietal voorwaarden is voldaan:

1. Het belastbaar feit voor de verontreinigingsheffing, het afvoeren van stoffen, moet zich voordoen;
2. Er moet een individuele belastingplichtige zijn aan te wijzen;
3. Aan de individuele belastingplichtige moet een bepaalde vervuilingswaarde toegerekend kunnen worden.

Uit onderzoek uitgevoerd in het kader van de vierde Nota Waterhuishouding is gebleken dat aan de tweede en derde voorwaarde zeer moeilijk kan worden voldaan ten aanzien van andere diffuse bronnen dan de uitspoeling vanuit landbouwgronden. Het is hiervoor wel vereist dat voor bepaling van de vervuilingswaarde van die uitspoeling forfaits in de Wvo worden opgenomen. Het opnemen van specifieke forfaits in de Wvo voor

agrarische gronden die deel uitmaken van een agrarische bedrijfsruimte wordt, zoals op pagina twaalf van de memorie van toelichting is uiteengezet, niet overwogen om het reeds in gang gezette kabinetsbeleid voor mest, mineralen en bestrijdingsmiddelen niet te vertragen of te doorkruisen. Een aantal waterschappen belast reeds wel agrarische bedrijfsruimten naar het forfait voor kleine bedrijfsruimten. Het opnemen van andere forfaits dan voor kleine bedrijfsruimten in de belastingverordeningen gaat zoals ook in pagina 12 van de memorie van toelichting is uiteengezet gepaard met risico's. Ingevolge het voorgestelde artikel 19, eerste lid, van de Wvo, blijft immers de werkelijke vervuilingswaarde het uitgangspunt voor de verontreinigingsheffing.

De leden van de VVD-fractie vragen welke dringende redenen er naast het primaat van de formele wetgever ten opzichte van decentrale overheden zijn die de noodzaak van formele wetgeving met betrekking tot de verontreinigingsheffing doen gevoelen. Op pagina 1 van de memorie van toelichting is in de eerste plaats aangegeven dat thans vele essentialia met betrekking tot de verontreinigingsheffing zijn vastgelegd in de belastingverordeningen van waterschappen en in het Uitvoeringsbesluit verontreiniging rijkswateren. Deze materiële wetgeving kan door de belastingrechter worden getoetst aan de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Op pagina 1 van de memorie van toelichting is in tweede plaats vermeld dat vele essentialia met betrekking tot de verontreinigingsheffing zijn gebaseerd op jurisprudentie. De inzichten van de gerechtshoven en van de Hoge Raad wijzigen soms. Door de voorgestelde uniformering en codificatie wordt de juridische basis van de verontreinigingsheffing versterkt.

Het ontgaat de leden van de VVD-fractie waarom de inwerkingtreding van deze wetwijziging zo spoedig mogelijk moet plaatsvinden in relatie tot het loskoppelen van het wetsvoorstel voor het mogelijk maken van proeven met het waterspoor. De zorgvuldige implementatie van de niet met het brede waterspoor samenhangende wijzigingen van het onderhavige voorstel van wet in de belastingverordeningen van de waterschappen is procedureel tijdrovend, gezien het feit dat een wijziging van een belastingverordening door het algemeen bestuur van het waterschap moet worden vastgesteld. De invoering van de Tabel Afvalwatercoëfficiënten is organisatorisch bewerkelijk. Het is derhalve belangrijk dat het tijdig duidelijk is hoe de definitieve tekst eruit zal zien. In het onderhavige voorstel van wet is tenslotte een verhoging van het tarief van de verontreinigingsheffing rijkswateren opgenomen. Een eventueel uitstel van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel heeft derhalve directe gevolgen voor de inkomsten ten behoeve van het kwaliteitsbeheer van rijkswateren.

Door de fracties van de VVD, PvdA, CDA, Groen Links, RPF, GPV en SGP zijn een aantal vragen gesteld over de wettelijke regeling experimenten breed waterspoor. Ten aanzien hiervan merk ik het volgende op. In een brief aan de Tweede Kamer van 11 januari 1993 (kamerstukken II, 1992/93, 22 728, nr. 2), is door de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer toegezegd de Wvo te zullen wijzigen om proefneming met het zogenaamde brede waterspoor mogelijk te maken zodra er in het land serieuze belangstelling is voor een dergelijke proef en aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Naar aanleiding van een tweetal concrete voornemens is in januari van 1998 een voorstel van wet tot vervanging van hoofdstuk IV van de Wvo naar de Raad van State gezonden met daarin opgenomen een regeling voor experimenten met het zogenaamde brede waterspoor voor huishoudens. De voorgestelde regeling zag er in grote lijnen als volgt uit.

- bij wijze van experiment kan de Minister van Verkeer en Waterstaat, in overeenstemming met de kwaliteitsbeheerder, het betrokken waterleidingbedrijf en met de betrokken gemeente(n) gebieden aanwijzen waarbinnen de vervuilingswaarde met betrekking tot de vanuit woonruimten afgevoerde stoffen wordt vastgesteld op basis van de door het waterleidingbedrijf geleverde hoeveelheid drinkwater;
- de op basis van de geleverde hoeveelheid drinkwater vastgestelde vervuilingswaarde kan niet meer bedragen dan 170% van de vervuilingswaarde die resulteert bij toepassing van het bestaande woonruimteforfait.;
- de duur van het experiment was 5 jaar, met een mogelijkheid tot verlenging bij indiening van een voorstel van wet tot landelijke invoering van het systeem van het brede waterspoor.

Het belangrijkste motief voor de regeling was het verkrijgen van inzicht in de besparing op het waterverbruik die met het systeem van het brede waterspoor bereikt zou kunnen worden.

De Raad van State heeft negatief over de regeling geadviseerd. Het belangrijkste bezwaar van de Raad is dat voor de ongelijke behandeling van burgers binnen eenzelfde waterschapsgebied onvoldoende objectieve en rechtvaardige redenen zijn gegeven, zeker gezien het feit dat niet in enige vorm van compensatie was voorzien. De Raad oordeelt verder uit eigen wetenschap dat de prijselasticiteit van de drinkwatervraag gering is en meent derhalve dat een experiment met als doel inzicht te verkrijgen in besparingseffecten van het waterverbruik feitelijk zinloos is.

De kritiek van de Raad van State is aanleiding geweest om op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau overleg te voeren over een mogelijke regeling die én tegemoet komt aan de bezwaren van de Raad van State én die een kans biedt om in de praktijk tot een experiment te komen. Daarbij wordt inmiddels een bredere doelstelling voor de regeling voorgestaan dan de eerder genoemde waterbesparing. Hiertoe behoren:

1. Tot op zekere hoogte bieden van de mogelijkheid aan de burger om invloed uit te oefenen op de hoogte van de (afval)waterrekening;
2. Vergroten van de bewustwording bij de burger in de samenhang van de waterketen;
3. Versterken van samenhang en samenwerking van partijen betrokken bij het beheer van de waterketen;
4. Het waterbesparingseffect; het brede waterspoor kan de aanschaf van waterbesparende middelen ondersteunen.

Een wetsvoorstel in bovenstaande zin, waarbij wordt getracht de ongelijke behandeling van burgers binnen eenzelfde waterschapsgebied zoveel als mogelijk te voorkomen, zal ik naar verwachting op korte termijn voor advies naar de Raad van State zenden.

De leden van de VVD- en de SGP-fractie vragen naar de procedurele afstemming met het werk van de Commissie Togtema. De voorstellen van de Commissie Togtema zullen zeker leiden tot aanpassingen van de WVO. De benodigde wetswijziging zal echter niet op korte termijn gerealiseerd kunnen worden. Naar alle waarschijnlijkheid zullen de voorstellen daarvoor te ingrijpend zijn. Het hele besluitvormingstraject binnen de Unie van Waterschappen moet nog worden doorlopen. Daarna dient het voeren van een nadere beschouwing van de voorstellen door het kabinet, het opstellen van de nodige wetswijzigingen en de parlementaire behandeling daarvan, plaats te vinden. Naar de inschatting van de regering is met de inwerkingtreding van de eventuele voorstellen van de Commissie Togtema nog een geruime tijd gemoeid. Binnen het huidige

wetsvoorstel wordt dan ook niet ingespeeld op de mogelijke bevindingen van de Commissie Togtema.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan garanderen dat het meer op wetsniveau regelen van de regeling met betrekking tot de verontreinigingsheffing niet leidt tot lastenverhoging voor de individuele heffingsplichtige. De leden van de fracties van de RPF en het GPV wensen nader geïnformeerd te worden over de gevolgen voor de belastingplichtige van de uniformering van de heffingsmaatstaf. De totale opbrengsten van de verontreinigingsheffing van een waterschap zijn ook op basis van het onderhavige voorstel van wet gebaseerd op de begrote kosten voor de maatregelen tot de voorkoming en bestrijding van verontreiniging van oppervlaktewateren van dat waterschap.

De totale druk van de verontreinigingsheffing stijgt dus niet als gevolg van het onderhavige voorstel van wet. De uitgebreidere beschrijving van de heffingsmaatstaf en van vervuilingseenheid leidt erop zichzelf niet toe dat er meer stoffen in verontreinigingsheffing worden betrokken. Op basis van de vigerende Wvo kan de kwaliteitsbeheerder in beginsel elke stof in zijn heffing betrekken door het in zijn belastingverordening op te nemen. Op pagina zeven van de memorie van toelichting is vermeld dat de heffingsparameters en de hoeveelheden die door één vervuilingseenheid worden gerepresenteerd zijn afgeleid van de huidige belastingverordeningen van de kwaliteitsbeherende waterschappen. De voorgestelde uniformering met betrekking tot de heffingsparameter chloride leidt in het gebied van het Hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen in Hollands Noorderkwartier tot een zeer geringe lastenverschuiving van de lozers van die stof naar de overige lozers.

De leden van de CDA willen meer informatie hebben over het kwijtscheldingsbeleid van waterschappen en vragen of het geen aanbeveling verdient dat de lagere overheden hierin zoveel mogelijk gelijke uitgangspunten hanteren. De regels met betrekking tot kwijtschelding van belastingen van lagere overheden zijn reeds in belangrijke mate geüniformeerd. Op basis van de Gemeentewet en de Waterschapswet zijn de kwijtscheldingsregels voor rijksbelastingen ook van toepassing op de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en waterschapsbelastingen. De gemeenten en waterschappen kunnen echter in de niet zakelijke sfeer in ruimere mate kwijtschelding verlenen dan bij rijksbelastingen het geval is door de genormeerde kosten van bestaan te stellen op bedrag van meer dan 90% van de bijstandsnorm tot een maximum van 100% van die norm. De wetgever heeft deze beleidsvrijheid doelbewust voor de lagere overheden gecreëerd. (kamerstukken II, 1994/95, 24 158, nr. 2 en 3). Hierbij dient te worden opgemerkt dat de waterschappen in tegenstelling tot de gemeenten voor hun inkomsten behoudens een enkele uitzondering voor 100% afhankelijk zijn van de opbrengsten van de waterschapsomslagen en de verontreinigingsheffing. Het beeld met betrekking tot de door de kwaliteitsbeherende waterschappen gehanteerde genormeerde kosten van bestaan ziet er op 1 januari 1999 als volgt uit:

- negen waterschappen stellen de kosten van bestaan op 90% van de bijstandsnorm;
- één waterschap stelt de kosten van bestaan op 93% van de bijstandsnorm;
- vijf waterschappen stellen de kosten van bestaan op 95% van de bijstandsnorm;
- negen waterschappen stellen de kosten van bestaan op 100% van de bijstandsnorm.

Het is de leden van de fracties van RPF en GPV niet duidelijk waarom de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel zo lang heeft moeten duren. Het advies van de Raad van State heeft het Ministerie van Verkeer

en Waterstaat in de zomervakantieperiode bereikt. De ontwikkeling en de bespreking van de varianten met betrekking tot experimenten met het brede waterspoor heeft daarnaast veel tijd gevergd en heeft tot aanzienlijke vertraging voor de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel geleid.

De leden van de fracties van CDA, SGP, GPV en RPF hebben vragen omtrent de tijdige implementatie van het gehele wetsvoorstel en in het bijzondere van de voorgestelde nieuwe tabel afvalwatercoëfficiënten. De vaststelling van een belastingverordening voor in een kalenderjaar geschiedt door het algemeen bestuur van het waterschap in het daaraan voorafgaand kalenderjaar. Het is zeer gewenst dat uiterlijk in de maand augustus van het daaraan voorafgaande kalenderjaar de definitieve tekst vaststaat en dus de behandeling in de Tweede Kamer is afgerond. In overleg met de Unie van Waterschappen en bij de voorbereiding van de algemene maatregel ex artikel 22, tweede lid, is gebleken, dat met name met de zorgvuldige implementatie van de nieuwe tabel afvalwatercoëfficiënten een aanzienlijke voorbereidingstijd gemoeid is. De Algemene maatregel van bestuur wordt thans voorbereid door een subwerkgroep van de Commissie Integraal Waterbeheer, waarin naast vertegenwoordigers van het Rijk ook vertegenwoordigers van waterschappen zijn opgenomen. Met het oog daarop zal bij nota van wijziging worden voorgesteld om het inwerkingtredingstijdstip van het gehele voorstel van wet te bepalen op 1 januari 2001, met uitzondering van de voorgestelde verhoging van het tarief van de verontreinigingsheffing rijkswateren waarvan het voorgestelde inwerkingtredingstijdstip op 1 januari 2000 is vastgesteld.

De leden van de SGP-fractie vragen of door de voorgestelde uniformering niet voorbij wordt gegaan aan het feit dat plaatselijke omstandigheden een specifieke aanpak kunnen vereisen. Op pagina 6 van de memorie van toelichting is onder punt 1.1.3. uiteengezet dat de waterkwaliteitssituatie per beheersgebied kan verschillen. De verschillen in plaatselijke omstandigheden betreffen hoofdzakelijk de mate waarin bepaalde verontreinigingen van het oppervlaktewater vóórkomen. In het voorgestelde artikel 19, vijfde lid, onder a, van de Wvo, is dan ook voor een kwaliteitsbeherend waterschap de bevoegdheid opgenomen om te besluiten om één of meer van de in het voorgestelde artikel 19, vierde lid, van de Wvo, opgenomen stoffen niet in de verontreinigingsheffing te betrekken. Op deze wijze biedt het voorgestelde nieuwe hoofdstuk IV van de Wvo voldoende mogelijkheden om recht te doen aan de plaatselijke situatie.

1.1 Essentialia

De leden van de PvdA-fractie vragen of een voorschrijvingsbevoegdheid van de Provinciale Staten niet wenselijk zou zijn, in het kader van een eventuele marginale toetsing van de heffingen door een direct gekozen vertegenwoordigend orgaan. De belastingverordeningen van de waterschappen worden vastgesteld door het algemeen bestuur van die waterschappen. De gebruikers van woonruimten, waartoe ook de huurders behoren, kiezen direct de vertegenwoordigers in het algemeen bestuur van die categorie. De huidige voorschrijvingsbevoegdheid in het vigerend artikel 22, tweede lid, van de Wvo, is in het onderhavige voorstel van wet geschrapt. De waterschappen hebben namelijk als gevolg van de inwerkingtreding van de Waterschapswet meer zelfstandige fiscale bevoegdheden en verantwoordelijkheden gekregen. Op pagina 17 van de memorie van toelichting is uiteengezet dat de beleidsvrijheid van de waterschappen door het onderhavige voorstel van wet wordt ingeperkt en dat met ingang van 1 juli 1996 de belastingverordeningen van de waterschappen niet meer zijn onderworpen aan goedkeuring door

gedeputeerde staten. De beleidsruimte betreft voornamelijk de beslissing om bepaalde stoffen niet in de verontreinigingheffing van het waterschap te betrekken. Het kwaliteitsbeherend waterschap is naar mijn mening bij uitstek de instantie die het best de lokale waterkwaliteitssituatie kan beoordelen.

De leden van de D66-fractie vragen nadere uitleg over het verschil in bevoegheden voor de kwaliteitsbeherende waterschappen en het Rijk. Op basis van artikel 110 van de Waterschapswet moet een waterschapsbelasting worden ingesteld bij een belastingverordening. De Wvo biedt dan ook de mogelijkheid voor een kwaliteitsbeherend waterschap om een verontreinigingsheffing in te stellen. Op basis van artikel 216 van de Gemeentewet moet een gemeentelijke belasting ook bij een door de gemeenteraad vastgestelde belastingverordening worden ingesteld. In artikel 220 van de Gemeentewet en artikel 116 van de Waterschapswet is dan ook vermeld dat gemeentelijke onroerende zaakbelastingen en waterschapsomslagen kunnen worden geheven. De verontreinigingsheffing rijkswateren wordt ingesteld bij formele wet, er wordt dan ook in hoofdstuk IV van de Wvo, gesproken van de verontreinigingsheffing rijkswateren.

De leden van de fracties van PvdA, CDA, Groen Links, SGP, RPF en GPV, hebben vragen gesteld omtrent de mogelijkheden om illegale lozingen vanuit een tankauto in de verontreinigingsheffing te betrekken. De leden van de fracties van PvdA, Groen Links, SGP, GPV en RPF vragen of de regering bereid is om, indien er bij lozingen vanuit tankauto's geen heffingsplichtige is aan te wijzen, met een voorstel te komen die dat wel mogelijk maakt.

Op pagina drie van de memorie van toelichting is uiteengezet dat het afvoeren van stoffen ook met behulp van een tankauto kan gebeuren. Indien er bijvoorbeeld stoffen vanuit een bedrijfsruimte met behulp van een tankauto op een zuiveringstechnisch werk van het waterschap worden gebracht, worden die stoffen door de gebruiker van die bedrijfsruimte afgevoerd. In de praktijk zal een tankauto vaak stoffen vanuit verschillende bedrijfsruimten met verschillende gebruikers bevatten. De regering is bij nader inzien van mening dat ook het afvoeren van stoffen die niet vanuit een woonruimte, een bedrijfsruimte, een riolering of vanuit een zuiveringstechnisch werk afkomstig zijn, aan de verontreinigingsheffing onderworpen moet kunnen worden. Dit is geheel in overeenstemming met het vigerend artikel 17, eerste lid, van de Wvo, op basis waarvan elk direct of indirect brengen van stoffen op oppervlaktewater of op een door de kwaliteitsbeheerder beheerd werk aan de verontreinigingsheffing onderworpen kan worden. Op deze wijze wordt het mogelijk gemaakt om bijvoorbeeld illegale lozingen vanuit tankauto's in de verontreinigingsheffing te betrekken. Bij nota van wijziging zullen de voorgestelde artikelen 18, eerste lid, en 23, derde lid, van de Wvo, in bovenbedoelde zin worden aangepast. De voorgestelde artikelen 18, derde lid, en 23, vierde lid, van de Wvo, zullen bij nota van wijziging zodanig worden aangepast dat in het geval van het afvoeren van stoffen anders dan vanuit een woonruimte, bedrijfsruimte, zuiveringstechnisch werk of riolering, degene die de stoffen afvoert, voor die stoffen aan de verontreinigingsheffing onderworpen kan worden. Dit betekent dat bijvoorbeeld in het geval van het illegaal afvoeren van stoffen vanuit een tankauto de transporteur van die tankauto voor die stoffen aan de verontreinigingsheffing onderworpen kan worden.

De leden van de fracties van RPF en GPV verzoeken om een nadere beschouwing over de wenselijkheid van de heffingsplicht van zuiverings-technische werken. Op basis van het voorgestelde artikel 17, onder f, van de Wvo, wordt onder zuiveringstechnisch werk niet alleen een werk voor

het zuiveren van afvalwater maar ook een werk voor het transport van afvalwater verstaan. Dit is in overeenstemming met de gangbare jurisprudentie. Het betreft hier bovendien niet alleen communale inrichtingen maar ook gemeenschappelijke gebruikte installaties van bedrijven. Hierbij kan bijvoorbeeld verwezen worden naar het voorgestelde artikel 23, zevende en achtste lid, van de Wvo. Het afvoeren van stoffen vanuit zuiveringstechnische werken noodzaakt de kwaliteitsbeheerder evenals het afvoeren van stoffen vanuit woon-, of bedrijfsruimten tot het nemen van maatregelen tot het tegengaan en het voorkomen van verontreiniging van oppervlaktewateren. De met behulp van zuiveringstechnische werken afgevoerde stoffen leiden dus ook tot kosten voor de kwaliteitsbeheerder. Aangezien de verontreinigingsheffing een bestemmingsheffing is voor de kwaliteitsbeheerder is er geen reden om het afvoeren van stoffen vanuit zuiveringstechnische werken niet in de verontreinigingsheffing te betrekken.

De leden van de fracties van RPF en GPV vragen of de instelling van de EEZ nog gevolgen kan hebben voor de reikwijdte van de Wvo, die lozingen op het land of lozingen vanaf het land met behulp van een werk in de zee reguleert. Er zijn andere wetten die lozingen op zee in bepaalde mate reguleren: de Wet verontreiniging zeewater (Wvz), de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (WVVS), de mijnwet continentaal plat (binnenkort: de mijnbouwwet). Wijzigingen van de Wvz en de WVVS in samenhang met de instelling van de EEZ zijn in voorbereiding. De regering is van mening, dat met deze wijzigingen het lozen in zee afdoende gereguleerd is. Het uitbreiden van de reikwijdte van de Wvo wordt door de regering dan ook niet overwogen.

De leden van de fractie van SGP informeren of het geen aanbeveling verdient om de definitie van «woonruimte» in het voorgestelde artikel 17, onder c, van de Wvo, van toepassing te verklaren op het begrip «woonruimte» zoals dat in de Waterschapswet functioneert. De regering stemt in met het voorstel van de leden van de SGP-fractie. In het voorstel van wet tot wijziging van enige bepalingen van de Waterschapswet, is namelijk in het voorgestelde nieuwe artikel 118, derde lid, onder b, van de Waterschapswet, een gelijkkluidende definitiebepaling opgenomen. (kamerstukken II, 26 235, 1998/99, nr. 6, blz 2).

De leden van de fracties van VVD, RPF en GPV stellen vragen over het belasten van zogenaamde rioolwateroverstorten. Op pagina vijf van de memorie van toelichting is vermeld dat dubbele heffing door dezelfde kwaliteitsbeheerder niet is toegestaan aangezien hij elke vervuilingseenheid slechts eenmaal in zijn heffing kan betrekken. In het voorgestelde artikel 18, zesde lid, van de Wvo, is opgenomen dat de gemeente voor de lozingen via het riool slechts in de verontreinigingsheffing betrokken kan worden voorzover hij die stoffen zelf op die riolering heeft gebracht. De huishoudens en bedrijven die via de riolering stoffen afvoeren worden immers zelf voor die stoffen door het waterschap in zijn verontreinigingsheffing betrokken. Het voorgaande houdt in dat de gemeenten slechts voor de lozingen belast kunnen worden voorzover het stoffen betreft die afkomstig zijn van door de gemeente gebruikte bedrijfsruimten dan wel van door de gemeente beheerd verhard straatoppervlak. Aangezien de gemeente voor de lozingen vanuit de door haar gebruikte bedrijfsruimten ook zonder rioolwateroverstorten door het waterschap in de verontreinigingsheffing wordt betrokken kan een rioolwateroverstort slechts in de verontreinigingsheffing worden betrokken voor de stoffen die zijn toe te rekenen aan het met straatvuil verontreinigd hemelwater. Op pagina zes van de memorie van toelichting is aangegeven dat evenals thans het geval is de gemeente in het geval van een rioolwateroverstort op rijkswater voor de gehele vervuilingswaarde van de overstort in de

verontreinigingsheffing rijkswateren wordt betrokken. Indien er stoffen in rijkswater worden gebracht met behulp van een riolering dan is ingevolge het voorgestelde artikel 23, achtste lid, van de Wvo, de gemeente heffingsplichtig voor alle geloosde stoffen en niet de gebruikers van de achterliggende woonruimten en bedrijfsruimten. De vervuilingswaarde wordt hetzij aan de hand van meting, bemonstering en analyse hetzij door middel van schatting vastgesteld.

1.1.3 Heffingsmaatstaf en eenheid van de heffingsmaatstaf (artikel 19)

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de in artikel 19, vierde lid, onder a, van de Wvo, voorgestelde heffingsparameter zuurstofverbruik per etmaal per kalenderjaar wel juist is ten aanzien van onregelmatige, vaak incidentele lozingen. Het jaarlijks verbruik van 49,6 kilogram zuurstof wordt met betrekking tot het zuurstofverbruik als één vervuilingseenheid aangemerkt. Er wordt derhalve niet meer uitgegaan van een gemiddeld zuurstofverbruik per etmaal in het kalenderjaar. Het totaal aantal vervuilingseenheden met betrekking tot het zuurstofverbruik van de afgevoerde stoffen in het kalenderjaar wordt bepaald door het zuurstofverbruik van de afgevoerde stoffen te delen door 49,6 kilogram. Onregelmatige, vaak incidentele lozingen worden derhalve op dezelfde wijze in de verontreinigingsheffing betrokken als op basis van het gemiddeld zuurstofverbruik per etmaal zou zijn geschied. Op pagina 7 van de memorie van toelichting is uiteengezet dat dit geen materiële wijziging inhoudt aangezien 365 X gemiddeld zuurstofverbruik per etmaal gelijk is aan het totale zuurstofverbruik in het kalenderjaar.

De leden van de PvdA-fractie stellen de vraag of de Wvo-heffing gekoppeld kan worden aan het vergunningstelsel. Het koppelen van een heffing op lozingen die direct op het oppervlaktewater plaatsvinden aan het vergunningstelsel is een systematiek die in Duitsland wordt toegepast. Door de Commissie Onderzoek Financieringsstelsel Waterbeheer (commissie Zevenbergen) is in de begin van de jaren negentig deze vraag onderzocht. Deze commissie kwam tot het oordeel dat praktische argumenten pleiten tegen een dergelijke koppeling. Het invoeren van een dergelijke koppeling zou er onder meer toe leiden dat met name alle lozingen op de riolering vergunningplichtig zouden moeten zijn in het kader van de Wvo, zonder dat door die koppeling een feitelijke verbetering van de lozingen bewerkstelligd wordt. Dit standpunt is door de regering overgenomen (kamerstukken II, 1991/92, 22 728, nr. 1, blz. 5). Verder worden lozingen in toenemende mate niet via individuele vergunningen gereguleerd, maar via algemene regels, hetgeen een koppeling van de verontreinigingsheffing aan de vergunning moeilijker realiseerbaar maakt.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de tariefssystemen en de heffingen per beheersgebied kunnen worden afgestemd, met het oog op het voorkomen van verschillende tarieven voor de verontreinigingsheffing binnen één gemeente. De decentrale organisatie van het waterbeheer is gebaseerd op waterhuishoudkundige grenzen die niet noodzakelijkerwijs hoeven overeen te komen met de gemeentelijke grenzen. Het uitgangspunt van de Wvo is dat elke kwaliteitsbeheerder al zijn kosten van de maatregelen ter bestrijding en voorkoming van verontreiniging van oppervlaktewateren op basis van gesloten financieringsstelsel van die wet kan bekostigen. De kosten van die maatregelen en het aantal in de verontreinigingsheffing te betrekken vervuilingseenheden verschillen per beheersgebied, met als gevolg dat er tariefsverschillen optreden.

De leden van de CDA-fractie en van de fractie van D66 stellen vragen over de relatie tussen de aard van de vervuiling, de aard van de heffing en de aard van de kosten die uit de heffing worden gedekt. De verontreinigings-

heffing is een bestemmingsheffing voor de kwaliteitsbeheerder ter financiering van zijn maatregelen tot het tegengaan en voorkomen van verontreiniging van oppervlaktewateren. De verontreinigingsheffing kan niet als een retributie worden aangemerkt omdat er tegenover de verschuldigde verontreinigingsheffing geen rechtstreekse contraprestatie staat.

De maatregelen tot het tegengaan en voorkomen van verontreiniging bestaan uit meer dan het zuiveren van afvalwater van de heffingplichtigen. Het zogenaamde passieve kwaliteitsbeheer, de sanering van vervuilde waterbodems en de overige maatregelen van het waterkwaliteitsbeheer worden uit de verontreinigingsheffing bekostigd. De buitenlandse en diffuse bronnen en de piekbelasting op het riool leveren een groeiend aandeel in de totale verontreiniging van oppervlaktewateren. De bestrijding van de verontreiniging van oppervlaktewateren vanuit de bovengenoemde bronnen legt echter tot op heden slechts een relatief beperkt beslag op de begroting. Het is en blijft mogelijk om rioolwateroverstorten geheel of gedeeltelijk in de verontreinigingsheffing te betrekken. De rioolwateroverstorten op rijkswateren worden voor de volledige vervuilingswaarde van de daarin aanwezige stoffen in de verontreinigingsheffing rijkswateren betrokken. Het brengen van diffuse bronnen onder de reikwijdte van de verontreinigingsheffing is voor wat betreft het toerekenen van een bepaalde vervuilingswaarde aan een specifieke belastingplichtige praktisch veelal niet goed mogelijk, zoals reeds in antwoord op vragen van de fracties van VVD en GroenLinks is aangegeven. De stelling dat niet de vervuiler maar een willekeurige vervuiler betaalt, wordt gezien het bovenstaande dan ook niet door de regering onderschreven.

De leden van de fracties van VVD, CDA en D66 stellen diverse vragen over de heffingsparameters chloride, sulfaat en fosfor. Er zijn thans drie kwaliteitsbeheerders die één of meer van de stoffen chloride, sulfaat en fosfor als heffingsparameter hanteren. Het waterschap Fryslân, het hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht en het hoogheemraadschap van Uitwaterende Sluizen in Hollands Noorderkwartier betrekken de gewichtshoeveelheden van de stof chloride in hun verontreinigingsheffing. Het hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht hanteert daarnaast ook de stoffen fosfor en chloride als heffingsparameter. De heffing op chloride treft hoofdzakelijk zuivelbedrijven en de houders van particuliere gasbronnen, de heffing op sulfaat heeft hoofdzakelijk betrekking op de chemische industrie en de heffing op fosfor voornamelijk op de voedingsmiddelenindustrie. Ongeveer 250 bedrijven betalen de heffing op chloride, fosfor en sulfaat. De totale opbrengsten van de verontreinigingsheffing ter zake van de bovengenoemde stoffen bedragen ongeveer f 700 000,-. De ratio van de heffing is het verhaal van de hiermee verband houdende kosten van de noodzakelijke behandeling aan zuiveringstechnische werken en van doorspoelingsmaatregelen. Er is naar de mening van de regering derhalve wel een relatie met de gemaakte kosten. De milieu-effecten kunnen plaatselijk aanzienlijk zijn. De regering wil gezien het bovenstaande de stoffen chloride, fosfor en sulfaat als heffingsparameters handhaven.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering op welke wijze uitvoering is gegeven aan het onderzoek dat is verwoord in de motie Noorman-Den Uyl inzake de beperking van de lokale lastendruk (kamerstukken II 1998/99, 26 213, nr. 8). De leden van de VVD-fractie vragen tevens informatie over de ontwikkeling van de tarieven van de regionale kwaliteitsbeheerders. De gevraagde informatie is opgenomen in de regeringsbeslissing vierde Nota Waterhuishouding en de Monitor Lokale Lasten 1998. In de regeringsbeslissing vierde Nota waterhuishouding is een gemiddelde jaarlijkse stijging van de verontreinigingsheffingstarieven tot 2006, bij voorzetting

van de huidige praktijk, met 2,4% berekend. In de Monitor Lokale Lasten 1998 is vermeld dat de opbrengst van de verontreinigingsheffing over 1998 met 1,5% is gestegen. In de Monitor Lokale Lasten 1999 zal wederom een hoofdstuk met betrekking tot de verontreinigingsheffing worden opgenomen.

De bovengenoemde tariefsontwikkeling is naar de mening van de regering niet zodanig dat aanvullende maatregelen ter beperken van de druk van de verontreinigingsheffing van de kant van het Rijk noodzakelijk zijn.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich met betrekking tot het voorgestelde artikel 21 van de Wvo af of bij eigendomsoverdrachten van recreatiewoonruimten zoals tweede woningen, stacaravans, vakantie-woningen en vergelijkbare woonruimten de correctie naar tijds-evenredigheid kan worden toegepast.

Het is in de eerste plaats van belang om in algemene zin te onderkennen dat het belastbare feit in de verontreinigingsheffing wordt bepaald door het gebruik van de woonruimte en niet door de eigendom daarvan. Wijziging in de eigendomsverhoudingen is om die reden op zich zelf niet relevant voor de verontreinigingsheffing.

In de tweede plaats brengt het wetsvoorstel met betrekking tot de fiscale tijdsevenredigheid geen wijzigingen aan in de huidige praktijk. Voor recreatiewoonruimten die zich bevinden op een voor verblijfsrecreatie bestemd terrein blijft gelden dat ze een deel zijn van een bedrijfsruimte. Het gehele recreatieterrein wordt op basis van artikel 21, tweede lid, als bedrijfsruimte in de verontreinigingsheffing betrokken op basis van de hoeveelheid ingenomen water. De aanslag inzake de verontreinigingsheffing wordt ongeacht de eigendomsverhoudingen opgelegd aan de exploitant van dat recreatieterrein.

Indien de (zelfstandige) recreatiewoonruimte zich echter niet op een dergelijk recreatieterrein bevindt, wordt deze als woonruimte aangemerkt en wordt geen rekening gehouden met de omstandigheid dat deze slechts een gedeelte van het belastingjaar feitelijk wordt gebruikt. Doorslaggevend daarbij is dat de recreatiewoonruimte gedurende het gehele jaar aan de belastingplichtige ter beschikking staat en dat de afwisselende perioden dat men hiervan feitelijk gebruik maakt alleen tegen zeer hoge perceptiekosten te controleren is. Op pagina 11 van de memorie van toelichting is vermeld dat indien de recreatiewoonruimte gedurende het gehele belastingjaar aan de belastingplichtige ter beschikking staat, de belastingplichtige met betrekking tot de verontreinigingsheffing gedurende het gehele kalenderjaar het gebruik van die woonruimte heeft. Dit is in overeenstemming met het globale karakter dat inherent is aan een forfaitaire regeling als deze (Hof Den Haag, 29 juni 1982 en 15 juni 1998). Indien de recreatiewoonruimte gedurende het kalenderjaar niet meer aan de belastingplichtige ter beschikking staat dan vindt ingevolge het voorgestelde artikel 21, vierde lid, van de Wvo, correctie naar tijdsevenredigheid plaats.

De leden van de fracties van het RPF en de GPV vragen zich af hoe vorm gegeven wordt aan de samenwerking in de waterketen. De samenwerking in de waterketen wordt onder meer bevorderd door de Commissie Integraal Waterbeheer (hierna: CIW). De CIW heeft daartoe over het thema Water in de Stad en waterketen een bestuurlijke klankbordgroep en een projectgroep in het leven geroepen. Doel hiervan is het bevorderen van de samenwerking in de waterketen door een leidraad, voorbeeld projecten, communicatie en informatievoorziening en door uitwisseling. Ook zal er in dat kader gekeken gaan worden naar de organisatie van de waterketen.

1.2 Afschaffing leges ingevolge de Wvo

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de voorgenomen afschaffing van de Wvo-leges zich verhoudt tot de aanbevelingen uit het rapport van de commissie-Zevenbergen en tot de in het MDW-rapport «Maat houden» uitgezette lijn met betrekking tot toelatingskosten. Er dient in de eerste plaats te worden opgemerkt dat thans slechts de regionale kwaliteitsbeheerders Wvo-leges heffen en dat met betrekking tot Rijkswateren hiertoe nog niet is over gegaan. De Unie van Waterschappen heeft de Minister schriftelijk verzocht om de mogelijkheid tot het heffen van de Wvo-leges te schrappen. De Unie van Waterschappen wijst in de brief o.a. op de afschaffing van de leges ingevolge de Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming per 1 januari 1998. In de brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat over de voornemens van de MDW-werkgroep Wvo is uiteengezet dat het kabinet de aanbeveling van de werkgroep om af te zien van het heffen van leges ter zaken Wvo-vergunningen met betrekking tot Rijkswateren onderschrijft. De ontwikkelingen sinds 1992 gaven voldoende aanleiding om terug te komen op het eerdere besluit (kamerstukken II, 1996/97, 24 036, nr. 56, blz. 3). Op pagina 12 van de memorie van toelichting is in dit verband gewezen op het dalend aantal aanvragen en op het toenemende belang van algemene regels en andere reguleringsinstrumenten. In het MDW-rapport «Maat houden» is als criterium voor uitzondering op het beginsel van doorberekening van toelatingskosten opgenomen de situatie dat dit strijdig is met of afbreuk doet aan het doel van de regeling. In de brief van de Minister van Justitie van 3 september 1997 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal is aangegeven dat de bovenbedoelde uitzondering zich kan voordoen bij Wvo-leges. (kamerstukken II, 1996/97, 24 036, nr. 64, blz. 2). Gezien het rapport van de MDW-werkgroep Wvo zijn er voldoende redenen om daar in het geval van de Wvo-vergunningverlening vanaf te zien. Ik ben anders dan de leden van de SGP-fractie dan ook niet van mening dat er sprake is van een inconsistent beleid.

1.3 Verhoging tarief verontreinigingsheffing rijkswateren

De leden van de fracties van VVD, CDA, D66 en van RPF en GPV maken opmerkingen over de voorgestelde verhoging van het tarief van de verontreinigingsheffing rijkswateren in relatie tot de daling van het aantal vervuilingseenheden dat in die heffing betrokken kan worden. De jaarlijkse opbrengsten van de verontreinigingsheffing rijkswateren zullen, ook met het voorgestelde hogere tarief, naar verwachting dalen van f 76 300 000,- in 1999 tot f 72 100 000 in 2003. Op pagina 13 en 14 van de memorie van toelichting is uiteengezet dat wordt uitgegaan van een zekere daling van het aantal vervuilingseenheden teneinde te voorkomen dat elke daling in het aantal vervuilingseenheden, dat valt onder de reikwijdte van de verontreinigingsheffing rijkswateren, steeds weer een tariefstijging noodzakelijk maakt. Bij de vaststelling van het huidige tarief van f 65 per inwonerequivalent dan wel per vervuilingseenheid was reeds rekening gehouden met een daling van het aantal in de verontreinigingsheffing rijkswateren te betrekken vervuilingseenheden. De daling van het aantal vervuilingseenheden is nog groter dan waarmee rekening was gehouden, hetgeen een tariefsstijging noodzakelijk maakt. Er dient bij de voorgestelde verhoging van het tarief van de verontreinigingsheffing opgemerkt te worden dat het huidig tarief reeds met ingang van 1 januari 1996 is ingegaan en dat sindsdien geen tariefsverhoging meer heeft plaatsgevonden. Er wordt voorgesteld om het tarief met f 5,- te verhogen, dit is afgezet tegen de sindsdien opgetreden inflatie zeker niet buitensporig te noemen.

De leden van de fractie van D66 signaleren dat steeds minder lozers een hogere bijdrage moeten betalen om de gelijkblijvende kosten van het waterkwaliteitsbeheer te dekken. De suggestie als zou op dit moment het aantal lozers nog afnemen is onjuist. Het is wel zo dat de belasting van het oppervlaktewater nog verder zal afnemen waardoor het tarief per vervuilingseenheid, bij niet evenredig dalende kosten toeneemt. Dit is het logische gevolg van het feit dat de verontreinigingsheffing primair een bestemmingsheffing en geen regulerende heffing is.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het mogelijk is om grote kapitaalintensieve investeringen over grotere gebieden en meerdere waterschappen te spreiden en in bepaalde situaties een vereveningsfonds in te stellen. Op dit ogenblik wordt er door de kwaliteitsbeherende waterschappen op een aantal fronten samengewerkt. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan gezamenlijke laboratoria, slibdrogers en slibverwerkingsinstallaties. Op basis van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren beschikken de kwaliteitsbeherende waterschappen over een eigen zelfstandig belastinggebied met behulp waarvan ze al hun uitgaven voor het kwaliteitsbeheer van oppervlaktewateren volledig kunnen bekostigen. Het instellen van een vereveningsfonds zou hiermee in strijd zijn.

Voor de vraag van de D66-fractie of de heffing een additioneel financieringsinstrument is geworden kan verwezen worden naar het al eerder genoemde bestemmingskarakter van de heffing. Dit houdt in dat de verontreinigingsheffing enkel ter financiering van de kosten voor maatregelen tot het tegengaan en voorkomen van verontreiniging van oppervlaktewateren mag worden gebruikt. Daarmee is de heffing zeker geen additioneel financieringsinstrument.

De leden van de D66-fractie vragen zich af of de regering niet ook van mening is dat er gezien het aantal heffingsparameters weinig van de beoogde uniformering terecht komt. De mogelijke heffingsparameters zijn in het onderhavige voorstel uitputtend opgeschreven. In het onderhavige voorstel van wet is tevens met betrekking tot elke mogelijke heffingsparameter vastgelegd welke hoeveelheid door één vervuilingseenheid wordt gerepresenteerd. In het voorgestelde artikel 18, derde tot en met zevende lid, van de Wvo, zijn tevens uniforme regels met betrekking tot de heffingsplicht voor de verontreinigingsheffing opgenomen. In het voorgestelde artikel 22, van de Wvo, tenslotte is een uniforme tabel afvalwatercoëfficiënten opgenomen. Ik ben gezien het bovenstaande van mening dat het onderhavige voorstel van wet wel degelijk leidt tot een substantiële uniformering.

De leden van de fracties van VVD, RPF en GPV vragen zich af of de regering niet beducht is voor negatieve gedragseffecten ten gevolge van de voorgestelde verhoging van de rijksheffing. De grote meerderheid van de lozingen op rijkswater heeft betrekking op effluent dat overblijft na (voor)zuivering in de desbetreffende bedrijfsruimte of op het desbetreffende zuiveringstechnische werk. Aangezien de grote meerderheid van de rijkslozers (voor)gezuiverd effluent op rijkswateren lozen is de omvang van de te betalen heffing relatief beperkt en zijn de mogelijkheden tot verdere reductie gering. De voorgestelde tariefsverhoging kan juist in het enkele geval dat er geen of weinig voorzuivering plaatsvindt een prikkel zijn tot het nemen van verdere saneringsmaatregelen. De verontreinigingsheffing rijkswateren heeft immers ook in het verleden ten aanzien van ongezuiverde lozingen geresulteerd in een aanzienlijke regulerende nevenwerking. Ik ben dus niet bang dat er als gevolg van de voorgestelde tariefsverhoging negatieve gedragseffecten zullen optreden.

De leden van de fracties van RPF en GPV vragen waarom de regering er niet voor kiest om deel van de uitgaven voor het kwaliteitsbeheer van rijkswateren uit de algemene middelen van het rijk te financieren, mede gezien het feit dat in het verleden een deel van de opbrengsten van de verontreinigingsheffing rijkswateren aan die middelen ten goede is gekomen. De opbrengsten van de verontreinigingsheffing rijkswateren zijn bestemd voor het kwaliteitsbeheer van rijkswateren. Na de afwikkeling van de Uitkeringsregeling verontreiniging rijkswateren resteert er nog een stuwmeer van niet bestede opbrengsten van ongeveer f 28 000 000,-. In de jaren 1997 tot en met 1999 is het bovenbedoelde stuwmeer besteed aan het kwaliteitsbeheer van rijkswateren. Op de pagina's veertien en zestien van de memorie van toelichting wordt hierop nader ingegaan.

De leden van de VVD-fractie stellen diverse vragen met betrekking tot het geheel of gedeeltelijk (voor) zuiveren door bedrijven van hun eigen afvalwater.

De grotere bedrijven waarvan de vervuilingswaarde van hun afvalwater aan de hand van meting, bemonstering en analyse wordt vastgesteld hebben mede gezien het daarmee te besparen bedrag aan te betalen verontreinigingsheffing saneringsmaatregelen getroffen die leiden tot een lagere vervuilingswaarde van de afgevoerde stoffen. De controle door de kwaliteitsbeheerder geschiedt aan de hand van meting, bemonstering en analyse van het afvalwater van die bedrijven en door controle van hun metings- en bemonsteringsapparatuur. Het geheel of gedeeltelijk afhaken door de grotere lozers van de communale zuiveringsinrichtingen speelt al vanaf het moment dat waterschappen rioolwaterzuiveringsinrichtingen zijn gaan bouwen. Welke financiële consequenties het geheel of gedeeltelijk afhaken van grotere lozers van de communale zuiveringsinrichting met zich mee brengt is sterk afhankelijk van de relatieve omvang van die desbetreffende lozing en van de aanwezige restcapaciteit op de communale zuiveringsinrichtingen. Indien door het geheel of gedeeltelijk afhaken van een omvangrijke lozer een aanzienlijke restcapaciteit op de communale zuiveringsinrichtingen ontstaat dan kan dit tot een aanzienlijke tariefsverhoging voor de resterende heffingplichtigen leiden.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering overwogen heeft om de mogelijkheden voor waterschappen tot het geven van subsidies uit de opbrengsten van de verontreinigingsheffing te verruimen.

De bestedingsmogelijkheden van de opbrengsten van de verontreinigingsheffing die in het voorgestelde artikel 27 van de Wvo zijn opgenomen, zijn in vergelijking met de huidige bestedingsmogelijkheden niet gewijzigd. Er is door de regering niet overwogen om de mogelijkheden tot het geven van subsidies uit de opbrengsten van de verontreinigingsheffing te verruimen.

De leden van de SGP-fractie vragen of kan worden aangegeven welke bedrijfstakken in het bijzonder financieel nadeel ondervinden van de voorgestelde verhoging van het tarief van de verontreinigingsheffing rijkswateren.

De samenstelling van de populatie heffingplichtigen voor de verontreinigingsheffing rijkswateren is zeer divers. Het aantal bedrijfstakken dat in de verontreinigingsheffing rijkswateren wordt betrokken is zeer groot. De voorgestelde tariefverhoging raakt al die bedrijfstakken in gelijke mate.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. M. de Vries