

Vergaderjaar 1999–2000

26 367

## Vervanging van hoofdstuk IV van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren

C

### ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 30 augustus 1999 en het nader rapport d.d. 15 oktober 1999, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 26 juli 1999, no.99.003577, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de tweede nota van wijziging inzake het voorstel van wet tot vervanging van hoofdstuk IV van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, met toelichting.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van uw kabinet van 26 juli 1999, nr. 99.003577, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies gedateerd 30 augustus 1999, nr. W09.99.0379/V, bied ik U hierbij aan. De Raad van State heeft bezwaar tegen de bovenvermelde nota van wijziging en geeft in overweging deze niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

*1. De in artikel 21a van de voorgestelde nota van wijziging opgenomen experimenteerregeling heeft tot doel een inzicht te verkrijgen in besparings-effecten op het waterverbruik indien de heffing wordt gekoppeld aan de hoeveelheid geleverd drinkwater. De regeling strekt tot vervanging van de in het eerder voorgestelde artikel 23 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) opgenomen experimenteerregeling (kamerstukken II 1998/99, 26 367, A), die op advies van de Raad van State uit het voorstel van wet tot wijziging van de Wvo is gehaald. De Raad meent dat de thans voorgestelde experimenteerregeling te weinig recht doet aan (een aantal van) door hem aangevoerde bezwaren. Zo is (nog steeds) niet duidelijk hoeveel gemeenten en huishoudens bij de steekproef zullen worden betrokken en welke afwijking ten opzichte van het huidige watergebruik als zodanig relevant moet worden beschouwd dat omzetting van het experiment in een definitieve regeling verantwoord is. In zijn eerdere advies was de Raad de opvatting toegedaan dat het hier gaat om factoren die van een zodanig belang zijn dat daarover bij het leggen van de wettelijke basis voor het experiment duidelijkheid dient te bestaan en ook kan bestaan. Een belangrijk onderdeel van de kritiek van de Raad vormde de vaststelling dat de prijselasticiteit van de drinkwatervraag gering is. Deze vaststelling leidde tot de conclusie dat een experiment met als doel inzicht te verkrijgen in besparingseffecten van het waterverbruik feitelijk zinloos is.*

*Uit het voorstel noch de toelichting blijkt van gegevens die tot een andere conclusie zouden nopen. Hiermee staan in feite ook de potentiële voordelen van een systeem van het brede waterspoor en tegelijkertijd daarmee in belangrijke mate de onderbouwing van het gehele voorstel op losse schroeven.*

*Evenmin wordt aandacht besteed aan het door de Raad gesignaleerde fiscale novum dat een ongelijke behandeling acceptabel wordt geacht bij de beantwoording van een vraag die slechts onderzoeksbetekenis heeft en zonder dat daarvoor de (onvrijwillige) medewerkers aan het experiment enige compensatie wordt geboden. Uit niets blijkt immers dat het beleid rekening houdt met enige vorm van compensatie.*

1. In reactie op het eerdere advies van de Raad (Kamerstukken II, 1998/99, 26 367, nr. B) is in de voorgestelde experimenteerbepaling neergelegd dat het experiment in ten hoogste tien gemeenten kan plaatsvinden. In de gewijzigde toelichting is uiteengezet dat het voorgestelde experiment zich naar alle waarschijnlijkheid zal beperken tot de kleinere steden en dorpen. In de gewijzigde toelichting is voorts neergelegd dat het aantal burgers dat in het experiment wordt betrokken naar alle waarschijnlijkheid 50 000 en maximaal enkele honderdduizenden ongeveer zal bedragen. In de toelichting was in reactie op het eerdere advies van de Raad (Kamerstukken II, 1998/99, 26 367, nr. B) opgenomen dat het inzicht verkrijgen in de besparingseffecten van het waterspoor niet het belangrijkste doel is van de voorgestelde experimenteerbepaling. In de gewijzigde toelichting wordt in het geheel geen melding meer gemaakt van het motief om inzicht te verkrijgen in de besparingseffecten op het waterverbruik. In de gewijzigde toelichting wordt vermeld dat met het experiment verdere stappen op het pad van nadere differentiatie van de verontreinigingsheffing met betrekking tot particuliere huishoudens worden gezet. Op deze wijze zou meer recht gedaan kunnen worden aan de bestaande verschillen met betrekking tot de vervuilingswaarde en tot de hoeveelheid van het geloosde afvalwater. In de gewijzigde toelichting is gemeld dat een landelijke invoering thans nog niet gewenst is. Hierbij wordt in de gewijzigde toelichting gewezen op de optredende lastenverschuivingen en de vele benodigde organisatorische voorzieningen ten behoeve van de samenwerking tussen het waterleidingbedrijf enerzijds en de gemeenten en de kwaliteitsbeheerder anderzijds.

In de gewijzigde toelichting is neergelegd dat indien na evaluatie blijkt dat het merendeel van de burgers het systeem van het brede waterspoor preferereert boven het systeem van de vaste woonruimteforfaits het systeem van het brede waterspoor in beginsel landelijk ingevoerd zou kunnen worden. In tegenstelling tot de Raad ben ik van mening dat het voorgestelde experiment zinvol is.

Er is anders dan de Raad meent wel degelijk aandacht besteed aan het door de Raad in zijn eerdere advies geconstateerde bovenbedoelde fiscale novum. De voorgestelde experimenteerregeling is in reactie op het eerdere advies van de Raad zodanig vorm gegeven dat de ongelijke behandeling slechts kan resulteren in een gunstiger behandeling. De particuliere huishoudens buiten het experimenteergebied beschikken niet over deze mogelijkheid. De onvrijwillige deelnemers aan het experiment ondervinden in vergelijking met de regeling van het woonruimteforfait geen nadeel.

*2. Nog afgezien van de vraag of de in de toelichting genoemde arresten van de Hoge Raad toereikend zijn ter staving van de voorgestelde ongelijke behandeling en of die arresten niet te ver afstaan van de heffing in het kader van de waterverontreiniging, wijst het college erop dat de toelichting zelf aangeeft dat er wat betreft tweepersoonshuishoudens sprake is van een in relatieve zin belangrijke mate van ongelijke behandeling. Reeds hierom kan er volgens de jurisprudentie van de Hoge Raad geen sprake zijn van een objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond.*

2. Op basis van de jurisprudentie van de Hoge Raad kan geconcludeerd dat een ongelijke behandeling een verboden discriminatie is indien zij een belangrijk bedrag betreft en daarvoor geen objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat. Er is sprake van een objectieve en redelijke rechtvaardiging indien met de ongelijke behandeling een gerechtvaardigd doel wordt nagestreefd en indien er een redelijke verhouding tussen de ongelijke

behandeling en dat doel bestaat. De bovenbedoelde criteria zijn dermate algemeen dat ze voor diverse belastingen en dus ook voor de verontreinigingsheffing toepasbaar zijn. In de gewijzigde toelichting wordt gemotiveerd uiteengezet dat er voor de ongelijke behandeling die het gevolg is van de voorgestelde experimenteerregeling een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat.

De Hoge Raad heeft anders dan de Raad meent niet bepaald dat elke ongelijke behandeling die in relatieve zin een belangrijke bedrag betreft een verboden discriminatie is. Hierbij kan bijvoorbeeld verwezen worden naar het arrest van de Hoge Raad van 11 maart 1998, BNB 1998/121. In dit arrest ging het om de voorwaarden voor overdracht van de basisaftrek bij ongehuwden. De ongelijke behandeling betrof derhalve een belangrijk bedrag. De Hoge Raad heeft in dat arrest overwogen: «Tot het stellen van beide eisen heeft de wetgever om deze redenen in verband met hetgeen onder 3.5 is overwogen, gelet op de hem te dezen toekomende beoordelingsvrijheid, in redelijkheid kunnen besluiten. «Voorzover sprake is van gelijke gevallen bestaat derhalve een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor het verschil in behandeling».

*De Raad van State heeft blijkens het vorenstaande bezwaar tegen de nota van wijziging en geeft in overweging deze niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken in te stemmen met toezending van de nota van wijziging en de gewijzigde toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

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