

Erger dan tollenaars

Dit jaar heeft minister Alders zijn *Notitie Bekostiging Milieubeleid* uitgebracht. Een boeiend stuk waarin onder andere wordt ingegaan op enkele punten van kritiek van de Tweede Kamer op thans bestaande onzuiverheden in de toepassing van het principe 'de vervuiler betaalt'. Enkele van die kritiekpunten, die ook thans weer in de politieke discussie aan de orde zijn, heb ik nooit goed begrepen. De Kamer heeft er bij voorbeeld moeite mee dat de opbrengst van de bestemmingsheffing op brandstof niet ten volle ten goede komt aan de groep vervuilers die de heffing opbrengt. So what? Het beginsel 'de vervuiler betaalt' wordt vaak nogal eng gekoppeld aan de gedachte van een bestemmingsheffing. Men veronderstelt dat dit beginsel inhoudt dat indien vervuilers van groep X moeten betalen, dat dan de opbrengst wordt aangewend voor de bestrijding van de vervuiling van X. Dat is een onzuivere gedachte. Het kan uit milieuoogpunt veel rendabeler zijn om vervuilers X te laten betalen en de opbrengst aan te wenden voor de bestrijding van een ander type vervuiling.

Een boeiend element in de *Notitie* is de drietrapsraket in het principe de vervuiler betaalt.

De eerste trap is het principe *de vervuiler betaalt* in zijn zuiverste vorm: via directe regulering wordt de vervuiler gedwongen op eigen kosten maatregelen te nemen.

In de tweede trap gaat het om een uitwerking van het genoemde beginsel via specifieke bestemmingsheffingen. Omdat een heffing wordt gelegd op een identificeerbare groep vervuilers wordt hier gesproken van *vervuilers betalen*. De toevoeging is: "De opbrengst van de heffing zal worden benut voor het (mede) bekostigen van door of ten behoeve van die groep te treffen voorzieningen". Die toevoeging, dat moge nu duidelijk zijn, lijkt mij niet logisch: waarom geen heffing gelegd op een specifieke groep vervuilers, waarbij de opbrengst wordt benut in een andere sfeer? Dat laatste staat de wetgever vrij om te bepalen. Op die manier kan een hoger welvaarts optimum worden bereikt dan zonder die toevoeging.

De derde trap wordt aangeduid als *vervuiling betaalt*. Het gaat in dit geval om een algemene bestemmingsheffing voor een milieudoel, waarvan de kosten niet individueel kunnen worden toegerekend en dus omgeslagen worden over "het collectief van vervuilers". Als toepassing wordt genoemd de heffing op brandstoffen waarvan de opbrengst wordt benut voor de bekostiging van milieuitgaven.

Een merkwaardige zaak is dat bij de tweede trap de mogelijkheid wordt geopperd dat een specifieke bestemmingsheffing geen belastingkarakter hoeft te hebben, waarbij het dan gaat om een retributie of bijdrage. Minister Alders schrijft dan: "In zo'n geval kan een privaatrechtelijke instantie de heffing opleggen en invorderen". Een privaatrechtelijke heffing?

Uit de Evangelieën kennen we het verschijnsel van de tollenaar: een private functionaris aan wie de in-

ning van de keizerlijke belasting was uitbesteed. Dit ging in de vorm van een concessie. Tegen betaling van een bepaald bedrag kon de tollenaar zijn gang gaan en zoveel mogelijk voor zich zelf binnen zien te krijgen. Die privatisering van belastinginning was velen een gruwel.

De hierboven besproken situatie is nog erger, omdat niet alleen de inning doch ook de oplegging en aanslag worden geprivatiseerd. Bij eerste lezing geloofde ik mijn ogen niet: zo'n praktijk is toch direct in strijd met de Grondwet?

Enig nader onderzoek bracht het volgende aan het licht. Het Rijk

wil de collectieve lasten niet te veel laten stijgen en wil het financieringstekort verlagen. Daartoe worden onder andere subsidies in de energiesfeer 'afgebouwd'. Tegelijk heeft het Ministerie van Economische Zaken met de energiedistributiebedrijven geregeld dat deze overheidsmonopolies tal van subsidies gaan geven aan gezinnen en bedrijven en andere organen, gericht op milieuplannen. Het kan bij voorbeeld gaan om subsidies aan huishoudens voor spaarlampen en isolatie, of om subsidies aan bedrijven voor isolatie of warmtevoorziening (zie onder andere *Uitgangspunten voor het eerste Milieu Actie Plan van de energiedistributiesector*). De subsidies worden voor ongeveer de helft betaald uit een subsidie van EZ en voor de rest door de sector zelf. De energiedistributiebedrijven mogen daartoe op de prijs van het aardgas een opslag leggen. Die opslag, daar gaat het om!

Grapperhaus heeft ooit in dit blad uiteengezet waarom winsten van overheidsmonopolies op één lijn staan met belastingen. Hier gaat het om belastingen opgelegd door en geïnd door energiedistributiebedrijven – overheidsmonopolies, wat hun rechtspersoon ook is. De regering noemt het retributies die opgelegd en geïnd worden door privaatrechtelijke instellingen, maar door een knol een citroen te noemen, is er nog geen citroen van gemaakt. Economisch is het een belasting. Opvallend is het dat in de sector zelf ook gewoon gesproken wordt van een milieuheffing. Lees bij voorbeeld het *Jaarplan 1992* van het GEB Rotterdam: "De opbrengst (...) van de heffing op het tarief voor warmte komt ten goede aan verbetering van de rentabiliteit van het produkt warmte".

Gaat het hier om een volstrekt nieuwe vorm van debudgettering, namelijk niet aan de uitgavenzijde maar aan de collectieve-lastenzijde? Ik ben geneigd om die vraag met ja te beantwoorden. De consequentie lijkt mij de stelling dat de regering handelt in strijd met de Grondwet. Het wachten is nu op de burger die voor de rechter zijn rekening met MAP-toeslag aanvecht.



P.B. Boorsma