



# Waterverontreinigingsheffing

PROF. DR. J. H. CHRISTIAANSE

Deze bijdrage is een samenvatting van het rapport van de Commissie Verontreinigingsheffing, uitgebracht aan de Unie van Waterschappen I). Het rapport vindt zijn oorzaak in het feit, dat de waterschappen in Nederland een unieke taak hebben gekregen ten aanzien van de bewaring en het herstel van de kwaliteit van grote delen van het oppervlaktewater in Nederland. Deze taak is tot nu toe met duidelijk zichtbare resultaten vericht, mede met behulp van zuiveringsinstallaties, die een vertrouwd beeld zijn geworden. Zoals uit recente berichten, b.v. uit Lekkerkerk, blijkt is er een voor-sprong op de bodemverontreiniging.

De laatste tijd is op een breed terrein grote aandacht ontstaan voor wat ik in een algemene term „de aanvaardbaarheid” van de belastingen en heffingen in ons land zou willen noemen. Ik herinner op algemeen belastingterrein aan de behoefte van de gemeenschap aan z.g. reparatiewetgeving en fraudebestrijding, maar ook aan de voortdurende discussie over de hoogte van de belastingdruk bij de burgers. Ook het heffingssysteem om de kosten van het waterkwaliteitsbeheer te bestrijden geeft bij burgers en bedrijven voortdurend reacties.

Het bestuur van de Unie van Waterschappen heeft in 1977 vorm gegeven aan haar specifieke, initiërende verantwoordelijkheid, ook en mede op het terrein van de waterverontreinigingsheffing, door de Commissie Verontreinigingsheffing in te stellen. Uiteraard gold daarbij een aantal uitgangspunten, maar de Commissie had voldoende vrijheid het bestaande heffingssysteem te toetsen op maatschappelijke aanvaardbaarheid en mogelijkheden tot vereenvoudiging. Lag de strikte opdracht wellicht sterk in het algemeen fiscale vlak, de brede samenstelling van de commissie waarborgde een totale heroverweging van het heffingssysteem.

Uitgangspunt was dat de vervuilers verantwoordelijk dienen te blijven voor de kosten van de oppervlaktewaterverontreiniging. Het rapport vat het principe „de vervuiler betaalt” als het algemeen leidende beginsel op voor de bekostiging van dit overheidsbeleid. Kosten van de overheid voor de bestrijding van de waterverontreiniging dienen dan

ook op de vervuilers te worden verhaald. Op deze wijze wordt ook de financiering en de taakuitoefening van het waterkwaliteitsbeheer functioneel gegarandeerd. Het doorschuiven van de lasten naar de algemene middelen, derhalve totale financiering uit de belastingopbrengst, past dan ook in geen enkel opzicht bij deze zienswijze.

Natuurlijk zijn er binnen dit uitgangspunt nuanceringen mogelijk — het rapport geeft er ook blijk van — om meer algemene taken, ook ten aanzien van voorbereiding en uitvoering, wèl uit de algemene middelen te financieren alsook in bijzondere omstandigheden bijdragen van het rijk te ontvangen. Maar deze nuanceringen tasten het uitgangspunt niet fundamenteel aan.

Deze zienswijze gaat op voor *alle* vervuilers, dus niet alleen voor de bedrijven, maar ook voor de particuliere huishoudens. Ook de laatste dienen als een belangrijke categorie vervuilers in het heffingssysteem betrokken te blijven. Algemene fiscale uitgangspunten, zoals een billijke en redelijke lastenverdeling en de doelmatigheid en inzichtelijkheid van het systeem, hebben de Commissie er wel toe gebracht aan te bevelen, dat op dit terrein van de verontreinigingsheffing van de burgers (en de bedrijfjes) een nogal ingrijpende wijziging wordt overwogen, n.l. dat de waterverontreiniging voor *woningen* bepaald gaat worden op basis van het waterverbruik. Het huidige forfait roept, ondanks de mogelijke verzachting voor éénpersoonshuishoudens, de kritiek op, dat onvoldoende rekening gehouden wordt met het werkelijke aantal bewoners en de daarmee samenhangende vervuiling. De Commissie meent dat met het waterverbruik als basis de benadering iets minder grof wordt, terwijl toch de relatie met de vervuiling gehandhaafd blijft en de maatschappelijke aanvaardbaarheid wordt vergroot. Het zonder meer afstemmen van de heffing op het aantal bewoners betekent te hoge perceptiekosten. Als verbetering — hetgeen ten dele een bevestiging is van wat reeds gebeurt — wordt voor de korte termijn aanbevolen de heffing zoveel mogelijk te innen door deze mee te laten liften op de nota's van nutsbedrijven, bij voorkeur van het waterleidingbedrijf.

Natuurlijk zou nog een veel verdere — en vrij grote — stap gezet kunnen worden, n.l. een collectieve aanslag, hetzij voor deze waterleidingbedrijven, hetzij voor de gemeenten, als collectieve representant van de burgers. Deze organen moeten de heffing dan uiteraard doorberekenen. Hoewel er binnen de Commissie leden zijn, die in de toekomst bereid zouden zijn deze collectivering te aanvaarden en zelfs uit vereenvoudigingsoogpunt zouden toejuichen, achtte de Commissie in meerderheid de contra-argumenten te groot.

Dit brengt mij op een algemeen aspect van het rapport. De Commissie heeft vooral — gebruik makend van de grote en veelzijdige expertise binnen de Commissie — een analyse gegeven van de verschillende mogelijkheden en de daarbij denkbare pro- en contra-argumenten. Zij die beleid bepalen, kunnen daarmee blijvend hun voordeel doen, ook al zijn zij het met de aanbevelingen niet eens. Weergave van meerderheids- en minderheidsstandpunten past hierbij. In de meer technische materie van het heffingssysteem voor de bedrijven blijkt van verschil in appreciatie van mogelijke vereenvoudigingsvoorstellen.

Ter handhaving van de opbrengst betekent realisatie van deze voorstellen wèl een verschuiving van lasten binnen de bedrijvensector, m.n. naar continuebedrijven, in het algemeen dus grotere bedrijven en naar de huishoudelijke vervuilers.

Als vernieuwende elementen behandelt de Commissie uitvoerig de in actualiteit toenemende problematiek van het zelf gaan zuiveren door grote bedrijven, waardoor capaciteit wegvalt en de lasten voor de achterblijvende groter kunnen worden. Tevens wordt ingegaan op de mogelijkheid van een nieuwe categorie betalers, n.l. de gemeenten die een gemengd rioleringsstelsel hebben, zodat regenwater samen met afvalwater wordt afgevoerd op de zuiveringsinrichting. Het wordt, onder bepaalde voorwaarden, billijk geacht dat deze gemeenten een bijdrage leveren, b.v. ter dekking van de kapitaallasten van de (extra) regenwatercapaciteit van de zuiveringsinstallatie. Ten slotte heeft de Commissie zich met levende vraagstukken op het terrein van de heffing en de invordering beziggehouden. Voor afschrijving van de heffing bij degenen die niet kunnen betalen, wordt samenwerking met 's rijksontvanger bepleit.

J. H. Christiaanse

1) Het rapport (108 blz.) is aldaar verkrijgbaar: Alexander Gogelweg 8, Den Haag. Voorzitter was prof. dr. J. H. Christiaanse; verder maakten, naast deskundigen uit de waterschapswereld e.d., drs. H. M. van de Kar en mr. drs. H. P. A. M. van Arendonk, beiden verbonden aan de Erasmus Universiteit, deel uit van de Commissie.