

Alternatieven voor milieuleges

Prof. dr. C.G.M. Sterks

Alternatieven voor milieuleges

Prof. dr. C.G.M. Sterks

Bijzonder hoogleraar economie van de lagere overheden aan de Faculteit der Economische Wetenschappen Rijksuniversiteit Groningen, tevens verbonden aan het COELO

April 1997

Rapport 97-2

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden, Faculteit der Economische Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen

Postbus 800

9700 AV Groningen

Inhoudsopgave

Woord vooraf

1. Inleiding
2. Doel onderzoek
3. Uitwerking
4. De economische theorie
 - 4.1 Financiering van overheidsvoorzieningen
 - 4.2 Optimale belastingen
 - 4.3 Financiering van milieuzorg
5. Centrale financiering
6. Nieuwe gemeentelijke en provinciale milieubelasting
7. Een integrale milieuheffing
8. Verhoging van bestaande gemeentelijke en provinciale belastingen
9. Privatisering van de vergunningverlening
10. Vergelijkende analyse
11. Conclusie

Woord vooraf

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO). Het betreft een fundamenteel onderzoek dat de eerste fase vormt van een veel breder opgezet onderzoek. Deze eerste fase moet resulteren in een discussienota die verschillende alternatieven voor milieuleges en de voor- en nadelen daarvan inventariseert.

In de tweede fase van het brede onderzoek wordt op basis van het onderhavige onderzoeksrapport een praktijkonderzoek bij alle betrokken partijen gehouden door middel van workshops. Het doel van deze fase is het draagvlak voor de aangedragen alternatieven te verkennen.

In de derde en laatste fase worden de resultaten van de eerste twee fasen gecombineerd in een concreet beleidsadvies.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport berust geheel bij de auteur.

1. Inleiding

Onder de vele taken die de lagere overheden verrichten bevinden zich ook diverse zogeheten 'inrichtinggebonden taken'. Gemeenten en provincies voeren de laatstbedoelde taken uit op grond van de *Wet milieubeheer*. Deze wet, die per 1 maart 1993 in werking is getreden vormt inhoudelijk een amalgaam van bepalingen uit de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, de Hinderwet, onderdelen van andere milieuwetten en bevat daarnaast nieuwe elementen zoals de integrale milieuvergunning. Zij vervangt de vroegere vergunningstelsels van de Hinderwet, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet geluidshinder, de Afvalstoffenwet, de Wet chemische afvalstoffen en het Mijnreglement 1964.¹

De inrichtinggebonden taken uit de Wet milieubeheer hebben betrekking op:

- vergunningverlening;
- activiteiten die rechtstreeks met vergunningverlening samenhangen, zoals het opstellen van richtlijnen voor milieu effect rapportages (MERS), het beoordelen van MERS, meldingacceptaties, het stellen van nadere eisen, het actualiseren van vergunningen, en het uitoefenen van preventief toezicht;
- activiteiten die voortvloeien uit convenanten (zoals bijvoorbeeld het beoordelen van bedrijfsmilieuplannen);
- activiteiten in verband met autonome inspanningen van inrichtingen (milieuzorg, milieuverslaglegging).

De totale kosten van de inrichtinggebonden taken worden geraamd op 350 mln gld per jaar. Hiervan is 90 mln gld legesvatbaar.² Dit betreft een bedrag van 70 mln gld bij gemeenten en 20 mln gld bij provincies.³

Van de overige milieutaken, die niet legesvatbaar zijn, wordt een deel (48 mln gld) gefinancierd door een specifieke uitkering van de rijksoverheid (Vervolg-bijdrage Ontwikkeling Gemeentelijk Milieubeleid). De dan nog resterende uitgaven moeten worden bekostigd uit de algemene middelen van de lagere overheden. Het gaat hierbij naar schatting jaarlijks om ruwweg 210 mln gld.⁴

Zowel het bedrijfsleven als de lagere overheden hebben problemen met het instrument van de legesheffing.

¹ De term 'integrale milieuvergunning' is overigens misleidend, omdat zij niet alle vereiste milieuvergunningen omvat. Vergunningen op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewater, de Grondwaterwet, de Meststoffenwet en de vergunning op basis van de gemeentelijke lozingsverordening rioleringen zijn buiten de integratie gehouden.

² Leges mogen alleen worden geheven bij "op individueel belang gerichte dienstverlening die plaats vindt op verzoek van de belanghebbende". Dit is alleen het geval bij het verlenen van vergunningen.

³ Deze cijfers zijn ontleend aan: Samenwerkende Partners in Milieuzorg (1995).

⁴ Berekend op basis van Samenwerkende Partners in Milieuzorg (1995), blz. 46.

Het bedrijfsleven (VNO/NCW) maakt niet alleen bezwaar tegen de hoogte van de leges, maar stelt ook het gebrek aan differentiatie in de tarieven aan de kaak. De ondernemersorganisaties hebben de indruk dat in veel gevallen gelijke tarieven worden gehanteerd, ongeacht de omvang en de complexiteit van de vergunning-aanvraag van het betrokken bedrijf en de ambtelijke tijd die met de vergunning-verlening is gemoeid. Ook het feit dat gelijksoortige bedrijven in verschillende provincies en gemeenten zeer verschillende bedragen moeten betalen, stuit bij het bedrijfsleven op weerstand.

De lagere overheden hebben met name problemen met het feit dat de mogelijkheden voor legesheffing (wettelijk) zijn beperkt, waardoor de hun opgedragen milieu-taken slechts voor een beperkt deel financieel worden afgedekt. Hier komt nog bij dat, als uitvloeisel van de MDW-operatie,⁵ na 1997 in minder gevallen een milieuvergunning vereist zal zijn, waardoor het aantal (niet voor legesheffing vatbare) meldingen zal toenemen.⁶ Problematisch is voorts dat de heffing van leges bedrijven nauwelijks aanzet tot zelfregulering, en soms zelfs verkeerde prikkels oplevert. Bedrijven die uit milieu-oogpunt wenselijke investeringen doen, moeten *opnieuw* een vergunning aanvragen en zijn uit dien hoofde wederom leges verschuldigd.

Door deze eigenschappen en omstandigheden kenmerkt legesheffing zich door een 'hoog irritatiegehalte'.

2. Doel onderzoek

Dit onderzoek inventariseert juridisch levensvatbare alternatieven voor de huidige legesheffing, alsmede hun praktische gevolgen, onder drie randvoorwaarden:

1. de opbrengsten moeten in ieder geval de thans verhaalbare kosten (provincies 20 mln gld en gemeenten 70 mln gld) afdekken;
2. de gesignaleerde bestaande problemen voor het bedrijfsleven en overheden moeten worden geminimaliseerd, en
3. de alternatieven moeten in het huidige milieubeleid passen.

Een deel van de financieringsproblematiek kan overigens worden opgelost door de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de taakuitvoering te vergroten. Zo kan bijvoorbeeld de frequentie van reguliere controles in gevallen zonder onaanvaardbare milieurisico's (scholen en kantoren) omlaag. Dergelijke mogelijkheden blijven in dit onderzoek buiten beeld.

Evenmin wordt ingegaan op eventuele mogelijkheden om de legesheffing uit te

⁵ Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit.

⁶ Volgens gegevens van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten verschuiven naar verwachting ongeveer 76.000 inrichtingen van de vergunningsplicht naar algemene regels. Dit betekent voor gemeenten een inkomstenderving van 5 à 15 mln gld.

breiden tot meldingen en actualisering⁷, of op de mogelijkheden om de legesystematiek beter te laten aansluiten bij de werkelijk door lagere overheden gemaakte kosten.⁸

Dit onderzoek gaat na welke alternatieven, anders dan legesheffing, voor financiering van de vergunningverlening denkbaar zijn, alternatieven die tevens een breder draagvlak hebben bij provincies, gemeenten en bedrijfsleven.⁹

Het onderzoek spitst zich toe op de volgende vijf vragen:

1. Waar kunnen de kosten van vergunningverlening het beste worden ondergebracht, zonder het noodzakelijke draagvlak voor het milieubeleid te ondermijnen?
2. Wat valt in dit verband te leren van andere beleidsterreinen waar kosten van vergunningen en controle worden doorberekend? Waar wordt in die gevallen de rekening neergelegd en in welke vorm? Hierbij kunnen ook zelfregulering en certificering een rol spelen.
3. Zijn bepaalde in het buitenland toegepaste methoden van financiering van bedrijfsgerichte milieutaken wellicht ook in Nederland toepasbaar?
4. Biedt de vergroening van het fiscale stelsel mogelijkheden voor de financiering van vergunningverlening op provinciaal en gemeentelijk niveau?
5. Waar ligt, bij de keuze voor centrale financiering door de rijksoverheid, de meest geëigende dekking?

Doel van het onderzoek is het in kaart brengen van methoden ter financiering van de vergunningverlening in verband met bedrijfsgerichte milieutaken. De nadruk ligt niet zozeer bij de feitelijke toepasbaarheid van de verschillende mogelijkheden. *Het gaat er vooral om alternatieve financieringsmethoden alsmede de daarmee verbonden kansen en bedreigingen in beeld te brengen.* Het onderzoek legt aldus de grondslag voor praktijk- en beleidsadviserend onderzoek dat later zal moeten plaatsvinden (zie het voorwoord bij dit rapport, blz. 3).

3. Uitwerking

De probleemstelling wordt als volgt uitgewerkt:

Paragraaf 4 geeft een breed theoretisch kader. In paragraaf 4.1 wordt nagegaan wat de leer van de openbare financiën te zeggen heeft over de financiering van collectieve voorzieningen in het algemeen. Deze uiteenzetting lijkt op het eerste gezicht misschien overbodig, maar is toch nodig om de weg vrij te maken voor

⁷ Deze problematiek is uitgewerkt in de eindrapportage van Samenwerkende Partners in Milieuzorg (1995).

⁸ Zie Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (1996).

⁹ Wie geïnteresseerd is in een juridisch overzicht van de heffing van leges voor milieuvergunningen wordt verwezen naar Numan (1993).

introdactie van alternatieve financieringsvormen. Het zal blijken dat het theoretische kader bij voorbaat geen beperkingen oplegt met betrekking tot de vraag of financiering van bedrijfsgerichte milieutaken moet plaatsvinden uit belastingen dan wel door prijzen. De theorie laat met andere woorden veel ruimte voor alternatieven voor de bestaande legesheffing.

De theorie van 'optimal taxation' - die kort wordt samengevat in paragraaf 4.2 - leert dat algemene heffingen het economisch proces in principe minder verstoren dan specifieke heffingen. In deze paragraaf wordt duidelijk gemaakt dat - hoewel financiering uit leges een aantal positieve aspecten kent - er niets vanzelfsprekend is aan financiering van inrichtinggebonden milieubeleid door middel van leges. Leges hebben als voordeel dat zij - als het goed is - zijn gebaseerd op de werkelijke kosten van de vergunningverlening. Zij hebben als nadeel dat geen relatie mag worden gelegd met de mate van vervuiling die inrichtingen veroorzaken, waardoor financiële prikkels gericht op vermindering van de vervuiling niet kunnen worden ingebouwd. Elke financieringsmethode heeft dus duidelijk haar eigen voor- en nadelen.

In de paragrafen 5-8 worden in hoofdlijnen vier alternatieven behandeld voor milieuleges ter financiering van de kosten van vergunningverlening.

Paragraaf 5 beschrijft een stelsel waarin de kosten van vergunningverlening via de rijksoverheid uit de algemene middelen worden gefinancierd.

Paragraaf 6 zoekt de financiering in een afzonderlijke nieuwe gemeentelijke en provinciale milieubelasting.

Paragraaf 7 geeft een variant hiervan door het met milieuleges gemoeide bedrag toe te voegen en vervolgens te integreren met de bestaande milieuheffingen.

Paragraaf 8 geeft aan hoe de kosten van vergunningverlening kunnen worden betaald door een specifieke verhoging van bestaande lokale belastingen.

In paragraaf 9 wordt een compleet nieuwe weg ingeslagen en een privatiseringsvariant uitgestippeld.

Ten slotte biedt paragraaf 10 een samenvattend overzicht waarin de voordelen en de bezwaren van de behandelde alternatieven voor de huidige legesheffing naast elkaar worden gezet.

De notitie besluit met een conclusie (paragraaf 11).

4. De economische theorie

Deze paragraaf gaat na wat de economische theorie te zeggen heeft over de manier waarop overheidsvoorzieningen moeten worden gefinancierd (sectie 4.1) en over de vraag welke de beste belastingen zijn (sectie 4.2). De conclusies worden vervolgens toegepast op de financiering van milieuzorg (sectie 4.3).

4.1 Financiering van overheidsvoorzieningen

Sinds Musgrave (1959) worden de doelstellingen/taken van de overheid onderverdeeld in drie functies, te weten de allocatiefunctie, de (her)verdelingsfunctie en de stabilisatiefunctie. De allocatiefunctie gaat over de inzet van productiefactoren: *hoe* en *wat* moet er worden geproduceerd?. De (her)verdelingsfunctie betreft de vraag

hoe het beschikbare inkomen wordt verdeeld: *voor wie* wordt geproduceerd? De stabilisatiefunctie is gericht op het afdempen van de economische golfbeweging. Beleid ter verwezenlijking van één van deze functies heeft veelal ook gevolgen voor de andere twee. Deze onderlinge afhankelijkheid noopt er toe de doelstellingen tegen elkaar af te wegen. De uiteindelijke keuze is noodzakelijkerwijs politiek van aard. De uitkomst van de afweging draagt bijna altijd het karakter van een compromis.

Deze waarneming brengt meteen een belangrijk aspect naar voren. Geen enkele doelstelling is absoluut en alle inzetbare instrumenten hebben in het licht van de doelstellingen kenmerkende voordelen en bezwaren.

Collectieve goederen

Met betrekking tot de allocatiefunctie van de overheid speelt in de leer van de openbare financiën het onderscheid tussen collectieve en individuele goederen een belangrijke rol. (Zuiver) collectieve goederen kenmerken zich door non-rivaliteit (de consumptie door de één gaat niet ten koste van de consumptie door de ander) en non-exclusiviteit (niemand kan worden uitgesloten van gebruik). Individuele goederen zijn rivaliserend en exclusief. De consumptie door de één gaat ten koste van de consumptie door de ander en de producent kan mensen uitsluiten van gebruik. Deze laatste eigenschap geeft de producent de mogelijkheid om een prijs te vragen. De allocatie van individuele goederen kan daardoor in principe aan de markt worden overgelaten. Bij zuiver collectieve goederen kan dat niet. Daarom vormt de voorziening van die goederen per definitie een overheidstaak, of althans een collectief te organiseren activiteit.

Als financieringsmiddel voor collectieve goederen komen belastingen het meest in aanmerking. Daar is niets principiëls aan. Als door technische ontwikkelingen voorheen niet-uitsluitbare goederen (tv-uitzendingen) plotseling exclusief te maken zijn (decoder), volgt aanbod op de markt.

Profijtbeginsel

Het is denkbaar, dat de kosten van bepaalde collectieve goederen worden verhaald op duidelijk aanwijsbare groepen, die de kosten veroorzaken of die daar meer dan evenredig het profijt van ondervinden. Ook bij belastingen is het profijtbeginsel toepasbaar. In het bekende theoretische model van Samuelson (1954) inzake de optimale allocatie van individuele en collectieve goederen betaalt elk van de partijen een belasting gelijk aan haar 'willingness to pay'. Deze geeft het bedrag aan dat de partijen voor de goederen over hebben en dat zij derhalve maximaal bereid zijn te betalen. Het vaststellen van de 'willingness to pay' is een puur praktisch probleem. Dat kan worden opgelost door groepen aan te wijzen die vermoedelijk meer profiteren dan anderen en deze aan te slaan (houders van motorvoertuigen, eigenaren en huurders van onroerende zaken) of door te kiezen voor een concreet op de omvang van het profijt afgestemde tariefstructuur.

In de politieke filosofie van de zeventiende eeuw (de contracttheorie van de staat) werd belasting gezien als de prijs voor verleende overheidsdiensten (Hobbes, Locke en Hugo de Groot). Ook bekende achttiende-eeuwse schrijvers zoals Hume en

Rousseau sluiten zich bij die visie aan. Rousseau verdedigde een progressieve belasting omdat de rijken meer baat hadden bij de bescherming van de staat dan de armen (rijken hebben meer te verliezen). Stuart Mill vond dat de armen, als zwakste partij, juist het meest gebaat waren bij de bescherming door de staat. Hij wees het profijtbeginsel af, omdat dit zou leiden tot degressieve belastingen. Deze discussie vormt tevens een mooie illustratie van strijdigheid en afweging van doelstellingen (allocatie versus verdeling).

Belastingafwenteling

Overigens leert de afwentelingstheorie dat degene die de belasting betaalt ('statutory incidence') deze niet noodzakelijk draagt ('economic incidence'). Vaak zijn economische subjecten in staat de opgelegde belasting op anderen af te wentelen. Dikwijls is dat zelfs uitdrukkelijk de bedoeling van de wetgever, zoals bij de indirecte belastingen (btw, accijnzen). De vraag- en aanbodverhoudingen zijn echter uiteindelijk beslissend voor de vraag op wie de belasting 'drukt', alle nobele bedoelingen van de wetgever ten spijt.

Het beginsel 'de vervuiler betaalt' heeft slechts betrekking op de 'statutory incidence'. In werkelijkheid zullen vervuilers de rekening veelal doorschuiven naar de consument. Het is zelfs zo, dat alleen bij daadwerkelijke afwenteling van de milieuheffing op de consument minder van de vervuilende producten zullen worden gevraagd, en daar gaat het uiteindelijk om.¹⁰ In deze situatie heeft het weinig zin zich druk te maken over de vraag wie de belasting in eerste instantie betaalt. De economische effecten zullen ongeveer hetzelfde blijven.

Quasi-collectieve goederen

Naast zuiver collectieve goederen bestaan quasi-collectieve goederen. Dit zijn individuele goederen waarin de overheid om een of andere reden zelf meent te moeten voorzien, terwijl de productie ook aan de markt kan worden overgelaten. De meest bekende argumenten hebben betrekking op de inkomensverdeling (gezondheidszorg, ouderdomspensioen, lager onderwijs), paternalisme (cultuur) en efficiency (wegen). In veel gevallen probeert de overheid wel een deel van de rekening bij burgers te leggen, die van die voorzieningen in het bijzonder gebruik maken (profijtgedachte). Dat is een manier om aan het benodigde geld te komen en/of om verspilling (te veel gebruik) tegen te gaan. Door de profijtgedachte slechts beperkt of gedifferentieerd toe te passen, kan worden tegemoetgekomen aan de verdelingsdoelstelling (bijvoorbeeld collegegeld).

Op grond van het bovenstaande valt te concluderen dat de economische theorie geen eensluidend antwoord geeft op de vraag hoe overheidsvoorzieningen moeten worden gefinancierd. Belangrijk is wel dat duidelijke criteria bestaan op grond waarvan de

¹⁰ Zonder afwenteling nemen alleen de winstmarges van de producent af, en blijft de productie-omvang ongewijzigd. Tenzij de productie onrendabel wordt, want dan worden de activiteiten in principe gestaakt.

benodigde inkomsten kunnen worden binnengehaald (afdwingbaarheid). De hier bedoelde criteria kunnen voortvloeien uit de macht om uit te sluiten van gebruik, of de wettelijke macht om belastingen te heffen.

Sturing via de markt

De doelstellingen van de overheid kunnen vaak ook worden gerealiseerd door de productie aan de markt over te laten en deze vervolgens in de gewenste richting bij te sturen. Dat kan in de meest extreme variant door het gebruik verplicht te stellen (veiligheidsgordel, WA-autoverzekering). Dan wordt de efficiency van de markt ingezet voor overheidsdoelstellingen. Ook kan het goed geheel of gedeeltelijk worden gesubsidieerd (kunst en cultuur, wonen). Verder kan de overheid het gebruik van bepaalde goederen of bepaald gedrag stimuleren door informatie te verschaffen (Postbus 51).

Beginselen van kostentoedeling

Elke vorm van productie en financiering van goederen roept bepaalde gedragsreacties op en oefent daarmee invloed uit op de uitkomst van productieprocessen. Als uitvloeisel van dit gegeven zijn allerlei 'beginselen', uitgangspunten en randvoorwaarden ontstaan met betrekking tot de kostentoedeling, zoals:

- de veroorzaker draagt de kosten (riolering, waterzuivering);
- wie profijt heeft, wordt aangeslagen (motorrijtuigenbelasting);
- negatieve economische effecten van de kostentoedeling (aantasting concurrentiepositie, verlaging inzet productiefactoren, verstoring allocatie, ontduiking) moeten zo gering mogelijk blijven.

Vormgeving en invordering

Ook ten aanzien van vormgeving en invordering van verschuldigde bijdragen bestaan duidelijke opvattingen:

- kosten van inning en uitvoering ('administrative costs') en naleving ('compliance costs') mogen niet onevenredig hoog zijn;
- de manier waarop kosten worden doorberekend moet uniform zijn (gelijke behandeling van gelijke gevallen);
- de tariefstructuur moet doorzichtig zijn (lage informatiekosten);
- de tarieven mogen niet/wel lokaal verschillen.

Ook hier geldt dat geen enkel afzonderlijk criterium doorslaggevend kan zijn. Anders zouden bijvoorbeeld alleen maar belastingen worden geheven waarvan de invorderingskosten minimaal zijn. In de praktijk verschillen deze kosten juist sterk. De totale kosten voor contribuabelen en fiscus van de vermogensbelasting bedragen een kwart van de opbrengst van deze belasting. De kosten van de bijzondere verbruiksbelasting op auto's en motoren (BPM) belopen daarentegen slechts enkele

tienden van procenten van de opbrengst.¹¹

In verband met het bovenstaande wekt het weinig verbazing, dat de werkgroep Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW) weinig systematiek kon ontdekken bij in de praktijk gehanteerde methoden en argumenten om handhavingskosten van overheidsregulering door te berekenen.¹² Ook brengt de door deze werkgroep gemaakte internationale vergelijking geen duidelijke uitgangspunten of beginselen aan het licht.¹³ Op het terrein van speelautomaten (waarop een deel van de internationale vergelijking betrekking heeft) worden handhavingskosten volgens de werkgroep-MDW doorberekend om via hogere kosten voor de consument het gebruik terug te dringen. Nevendoeleinden (terugdringing gebruik) kunnen zo een belangrijker criterium vormen dan verhaal van kosten.

4.2 Optimale belastingen

‘Optimal taxation’ is een ingewikkeld leerstuk uit de theorie van de openbare financiën. Gelukkig zijn de voor ons doel relevante onderdelen van dit leerstuk minder gecompliceerd en zijn de uitkomsten goed samen te vatten in drie hoofdlijnen.

De eerste hoofdlijn uit de theorie van ‘optimal taxation’ is dat alle belastingen de allocatie verstoren door hun invloed op de inzet van productiefactoren en op de samenstelling van de bestedingen.¹⁴

Volgens de tweede hoofdlijn verstoren specifieke belastingen (zoals de BTW, of meer specifiek de accijnzen of de BPM) de allocatie meer dan algemene belastingen (zoals de loon- en inkomstenbelasting).

Uit de combinatie van deze eerste twee hoofdlijnen volgt dat de minste verstoring optreedt door veel verschillende belastinggrondslagen aan te spreken. Dan zijn de individuele verstoringen klein (tarieven kunnen bescheiden blijven) en is de kans groot dat de verstoringen elkaar ten minste voor een deel opheffen.

Ten slotte is de versturende werking van specifieke belastingen groter naarmate de vraag naar de betreffende goederen gevoeliger is voor prijsveranderingen. In die situatie ontstaat bij een gegeven (in dit geval door belasting opgeroepen) prijsverandering een grotere hoeveelheidsreactie.

Indien overheidsdoelstellingen – zoals het tegengaan van het gebruik van bepaalde

¹¹ Het gaat hierbij zowel om de nalevingskosten als om de inningskosten. Zie Allers (1994), blz. 206, tabel 7.1.

¹² Zie *MDW-werkgroep* (1996), blz. 28. Dit rapport strekt zich overigens uit tot een veel breder terrein dan uitsluitend de verlening van milieuvergunningen.

¹³ Ibidem. blz. 33.

¹⁴ Hierop is één uitzondering, de kopbelasting. Dit is een vast bedrag per hoofd, ongeacht inkomen, vermogen, bestedingen enz.. Deze belasting wordt in de praktijk niet of nauwelijks toegepast vanwege de onaanvaardbare gevolgen voor de inkomensverdeling.

milieubelastende goederen – een rol spelen, gaat het er juist om de ‘verstoring’ van de allocatie zo groot mogelijk te maken. Het belastingstelsel moet dan zo worden ingericht dat de consumptie van deze goederen zoveel mogelijk afneemt. Anders gezegd, de hoeveelheidsreactie moet worden gemaximaliseerd.

De uitkomsten liggen een stuk ingewikkelder wanneer de inkomensverdeling erbij wordt betrokken. In die constellatie manifesteert zich al gauw strijdigheid van doelstellingen.

De theorie van de ‘optimal taxation’ levert geen universeel geldende richtlijnen op. Afhankelijk van de doelstellingen kan het belastingstelsel op veel verschillende manieren vorm krijgen. Een pragmatische opstelling, waarbij de gegeven hoofdlijnen van ‘optimal taxation’ in het achterhoofd worden gehouden, lijkt aanbeveling te verdienen.

4.3 Financiering van milieuzorg

Het profijt van een schoon milieu, dat bijvoorbeeld is behouden of ontstaan door te werken met een stelsel van milieuvergunningen, komt ten goede aan de gehele samenleving. Niemand kan van dat profijt (schone lucht, zuiver water) worden uitgesloten. Een schoon milieu is dus een collectief goed.

Dat geld kan worden gevraagd voor het verlenen van een milieuvergunning, vloeit voort uit de macht van de overheid om een vergunning te weigeren en de productie van een bedrijf stil te leggen wanneer het zonder vergunning draait. Dit maakt de vergunning als zodanig tot een individueel goed. Geld vragen voor een milieuvergunning is technisch gezien een manier om een deel van het milieubeleid te financieren. De efficiency van deze methode moet worden afgezet tegen de doelmatigheid van alternatieve financieringsmethoden.

Als het de overheid er niet speciaal om te doen is prikkels te geven (vervuilers betalen voor hun vergunning en rekenen de verschuldigde leges door aan de consumenten die dan minder vervuilende producten kopen; met elkaar concurrerende vergunningverleners krijgen een prikkel om zo goedkoop mogelijk te werken), kan milieubeleid beter uit algemene belastingen worden bekostigd. Gaat het wèl om de prikkels, dan zijn er wellicht belastingen die het gebruik van de betreffende goederen meer gericht ontmoedigen.

Het ligt in ieder geval niet zonder meer voor de hand de kosten die de overheid voor de vergunningverlening maakt (tijd x prijs) als maatstaf voor de belasting te nemen. Door de monopoliepositie van de overheid kunnen de kosten te hoog zijn. Wellicht kan een ander financieringssysteem ondernemers meer prikkelen tot verantwoorde milieuzorg. Verder kan men zich afvragen of de inzet van de vergunningverlenende ambtenaren wel zo efficiënt zal zijn als zij hun tijdsinzet toch simpel kunnen declareren bij de aanvrager van de vergunning. Misschien zijn er systemen voor vergunningverlening die met minder inzet van schaarse middelen gepaard gaan?

Al met al lijken voldoende redenen aanwezig te zijn om verschillende alternatieve financieringssystemen aan nader onderzoek te onderwerpen. Omdat er kennelijk

weinig algemene beginselen zijn voor de financieringsvorm, kan daarbij pragmatisch te werk worden gegaan. De alternatieven moeten worden beoordeeld op hun gevolgen voor diverse beleidsdoelstellingen.

Beoordelingscriteria

Bij de financiering van vergunningverlening zullen de volgende criteria een rol spelen:

a. De beoogde milieudoelstellingen (**maatschappelijke baten**) moeten zoveel mogelijk worden gemaximaliseerd. Het gaat hierbij niet om de vraag of de gekozen instrumenten als zodanig efficiënt en effectief zijn, maar om de vraag of een bepaalde financieringssystematiek de *doelstellingen* van het milieubeleid bevordert of tegenwerkt.¹⁵ Die doelstellingen worden doorkruist als vergunningen worden ontdoken met het oog op de kosten die zijn verbonden aan het inwinnen van informatie, het voldoen aan formaliteiten, de verschuldigde leges, enzovoort. Doelstellingen worden daarentegen bevorderd als van de financiering een zelfstandige prikkel uitgaat om het milieu schoon te houden.

b. De doelstellingen moeten worden gerealiseerd met minimale **maatschappelijke kosten**. Ook in dit geval gaat het niet om de vraag of de gekozen instrumenten als zodanig efficiënt en effectief zijn. De maatschappelijke kosten bestaan uit de kosten van de productiefactoren in verband met de inzet van verschillende gegeven instrumenten:

- kosten voor de overheid door *uitvoering* van de milieutaken (in dit geval vergunningverlening) en inning van de financieringsmiddelen (*perceptiekosten*);
- kosten voor het bedrijfsleven (*nalevingskosten* in verband met het voldoen aan formaliteiten, heffingen, enzovoort) en voor
- de burgers (*nalevingskosten*).

De kosten van de uitvoering van milieutaken zullen in het algemeen hoger worden naarmate de overheid *gemakkelijker kan declareren* en naarmate er *minder concurrentie* is. De perceptiekosten van de overheid hangen samen met het *aantal betalingsplichtigen* en met het *gemak* waarmee grondslagen en tarieven kunnen worden vastgesteld. Voor een *nieuw* in te voeren heffing zullen de inningskosten hoger zijn dan bij verhoging van een reeds bestaande heffing.

De kosten voor burgers en bedrijven zijn hoger naarmate de *formaliteiten* ingewikkelder en minder doorzichtig zijn. De kosten zijn ook hoger naarmate de verdeling of hoogte van de betreffende heffingen als minder *rechtvaardig* wordt ervaren. Het rechtvaardigheidsgevoel neemt toe - en de heffingsweerstand neemt af - als er duidelijke beginselen aan de heffing ten grondslag liggen, zoals het profijtbe-

¹⁵ De vraag of instrumenten efficiënt en effectief zijn valt buiten de probleemstelling van dit onderzoek, dat zich beperkt tot de financieringsproblematiek van een gegeven set instrumenten.

ginsel of het beginsel 'de vervuiler betaalt'.¹⁶ Pijn en weerstand nemen toe, naarmate de belasting duidelijker zichtbaar is. Dat kan echter een functie hebben met het oog op de afweging van baten en lasten (prikkelwerking).

In de paragrafen 5-9 worden nu vijf alternatieve financieringsstelsels uiteengezet. De voordelen en bezwaren van elk stelsel worden in paragraaf 10 naast elkaar gezet.

5. Centrale financiering

Bij centrale financiering wordt de rekening bij de rijksoverheid gelegd die een bestaande belasting verhoogt of ruimte vrijmaakt door andere uitgaven te verlagen. Politiek ligt centrale financiering iets gemakkelijker na de handreiking die is gedaan in de *Nota lokale lastendruk*.¹⁷ Een probleem blijft dat de kosten van vergunningverlening vrijwel uitsluitend betrekking hebben op bestaand beleid. Alleen financieringsproblemen door de daling van het aantal vereiste vergunningen en de oploop van het aantal meldingen (zie voetnoot 7) zou als nieuw of geïntensiveerd beleid kunnen worden aangemerkt.

Indien het Rijk de financiering van de inrichtinggebonden taken overneemt, moet het daarmee gemoeide geld via de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds/Provinciefonds of met behulp van een specifieke uitkering naar gemeenten en provincies worden gesluisd. Bij de keuze voor de Algemene Uitkering wordt het geld min of meer evenredig over alle gemeenten/provincies verdeeld (tenzij de verdeelmaatstaven zouden worden aangepast). Bij financiering met behulp van een specifieke uitkering moet een adequaat vergoedingstelsel worden ontworpen. Voor gemeenten kan in beginsel aansluiting worden gezocht bij de normvergoedingen in het kader van de Vervoluitkering Ontwikkeling Gemeentelijk Milieubeleid.¹⁸

Financiering uit rijksbelastingen valt te verdedigen, omdat het profijt van het gemeentelijk en het provinciaal milieubeleid (in de vorm van een schoner milieu) zich uitstrekt tot het gehele land. Het betreft een typisch collectief goed (niemand kan van het gebruik van het schone milieu worden uitgesloten), dat vraagt om financiering uit collectieve middelen. Welke belasting moet worden verhoogd, is niet bij voorbaat aan te geven. Omdat iedereen profiteert, ligt een belasting met een brede grondslag het meest voor de hand. De afweging moet plaatsvinden in een totaalkader waarbij alle relevante aspecten worden meegenomen, zoals arbeidskosten, nationale concurrentiepositie, milieu, inkomensverdeling, enzovoort.

¹⁶ In de visie van economen heeft het beginsel 'de vervuiler betaalt' niet de functie van straf of iets dergelijks. Het beginsel vloeit voort uit het feit dat de kosten moeten drukken waar zij 'thuis' horen. In het laatste geval komen de kosten van vervuiling in de prijzen terecht en de consument moet uitmaken of hij het product tegen die hogere prijs nog steeds wil hebben.

¹⁷ In de *Nota lokale lastendruk* (blz. 13) staat: "Om te voorkomen dat als gevolg van dit rijksbeleid (nieuw of geïntensiveerd rijksbeleid, CS) de gemeentelijke lasten automatisch stijgen, wordt in dat kader nadrukkelijk de mogelijkheid van een financiële dotatie overwogen".

¹⁸ Deze regeling eindigt per 1 januari 1998, waarna het geld wordt gedecentraliseerd naar het Gemeentefonds.

6. Nieuwe gemeentelijke en provinciale milieubelasting

Invoering van nieuwe belastingen ligt politiek lastig. Verschillende uitspraken van staatssecretaris Vermeend, onder andere naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie-De Kam, maken duidelijk dat nieuwe lokale belastingen weinig kans maken.¹⁹ Als zowel gemeenten als provincies een nieuwe heffing zouden invoeren, betekent dat bovendien meteen *twee* nieuwe belastingen.

Het grote verschil tussen leges en belastingen is dat bij belastingen de relatie met de kosten niet aangetoond hoeft te worden. Dat kan een nadeel zijn, omdat de prikkel voor de overheid om efficiënt te werken vermindert. Het voordeel is echter dat de discussie over het al dan niet legesvatbaar zijn van activiteiten voor milieubeheer voortaan achterwege kan blijven. Alle vergunnings- en meldingsplichtige bedrijven kunnen desgewenst in de belastingheffing worden betrokken.

De hoogte van de af te dragen belasting kan in verband worden gebracht met de mate van vervuiling of met de mate waarin bedrijven milieuzorg in acht nemen. Daardoor ontstaat voor de betalers een prikkel om hun vervuiling terug te brengen.

Ook kunnen jaarlijkse heffingen in de vorm van vaste bedragen per (categorie) inrichting worden opgelegd. Daarbij zijn differentiaties mogelijk per categorie inrichting (vergunningsplichtig, meldingsplichtig, eenvoudige/complex inrichting, aard vervuiling, omvang vervuiling, enzovoort). Het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Zweden werken met dergelijke jaarlijkse bijdragen van bedrijven.

7. Een integrale milieuheffing

Door de bestaande rioolrechten en afvalstoffenheffing samen te nemen en hieraan de benodigde middelen ter bekostiging van milieuvergunningen toe te voegen, kan één integrale milieuheffing worden gecreëerd. Dit is een variant van een nieuwe milieubelasting, die enkele aantrekkelijke kanten heeft. Een geheel nieuwe milieubelasting met een relatief kleine opbrengst wordt vermeden, twee bestaande heffingen worden vereenvoudigd en er zijn nieuwe sturingsmogelijkheden in te bouwen door een zorgvuldige keuze van grondslagen en tarieven. De grondslagen en de tarieven kunnen in verband worden gebracht met de mate van milieubelasting. Er ontstaat ook minder precedentwerking dan bij centrale financiering of bij invoering van een nieuwe milieubelasting, in die zin dat als milieuleges worden afgeschaft, ook de andere leges onder druk komen staan.

Een deel van de opbrengst wordt afgezonderd ter financiering van de inrichtinggebonden milieutaken van provincies en gemeenten.

8. Verhoging van bestaande gemeentelijke en provinciale belastingen

Verhoging van bestaande belastingen roept minder weerstand op dan invoering van een nieuwe belasting en levert aanzienlijk minder perceptiekosten op.

Er is echter geen provinciale belasting die voldoende aangrijpingspunten biedt. Motorrijtuigen (provincies heffen opcenten op de motorrijtuigenbelasting) zijn wel

¹⁹ In de *Nota lokale lastendruk* (blz. 16) geeft het kabinet nog eens nadrukkelijk aan geen voornemens te hebben tot uitbreiding van het lokale belastinggebied.

vervuilend, maar er valt geen relatie te leggen met de vervuiling door inrichtingen. Verhoging van de grondwaterheffing/belastingen (een andere provinciale belasting) werkt ook te specifiek. Slechts een beperkt deel van de vervuiling is gerelateerd aan waterverbruik.

Bij gemeenten biedt de onroerende-zaakbelasting (OZB) in principe wèl een geschikt aanknopingspunt voor het opleggen van een milieutoeslag. Inrichtingen zijn altijd verbonden met onroerende zaken en het beginsel 'de vervuiler betaalt' is prima toepasbaar. Omdat niet-milieu-onvriendelijke onroerende zaken (althans de eigenaren en de gebruikers ervan) duidelijk profiteren van het lokale milieubeleid, valt een bijdrage van die zijde op grond van het profijtbeginsel goed te verdedigen.

Het lokatie-gebonden karakter van vervuilingsbronnen en de meer dan evenredige toename van de overlast door cumulatie van vervuiling maakt de constructie van 'milieukaarten' een noodzakelijk hulpmiddel bij het milieubeleid. Milieukaarten zijn landkaarten waarop alle vervuilingsbronnen van betekenis staan aangegeven. Deze gegevens zijn uitstekend te combineren met de geo-gegevens van de onroerende-zakenbestanden in het kader van de Wet Waardering onroerende zaken. Milieukaarten passen ook in een milieu-boekhouding die een noodzakelijk onderdeel vormt van een goed milieu-informatiesysteem.

Tegelijk met de waardetaxatie van onroerende zaken kunnen milieupunten worden toegekend op basis waarvan een 'milieudifferentiatie' van de verschuldigde OZB wordt berekend. De vergunningverlening zou te koppelen zijn aan het beschikbaar stellen van de benodigde milieugegevens door de betrokken inrichtingen.

Er zijn veel methoden denkbaar om de genoemde milieupunten vast te stellen. De criteria kunnen worden onderbouwd met verschillende argumenten. Behalve het beginsel 'de vervuiler betaalt' en het profijtbeginsel, kunnen desgewenst ook sturingselementen worden toegevoegd. Met sturingselementen worden prikkels voor bedrijfsinterne milieuzorg bedoeld, zoals het opstellen van een emissie- of gevaarlijke-stoffenbalans, of stimulansen om de locatie van bepaalde soorten bedrijven te beïnvloeden.

Voor zover milieudifferentiatie in de OZB in de plaats komt van bestaande leges treedt macro-economisch geen verzwaring van de lokale lastendruk op.

Een deel van de gemeentelijke OZB-opbrengst kan 'opwaarts' worden doorgesluisd naar de provincies ter financiering van de provinciale inrichtinggebonden milieutaken.

9. Privatisering van de vergunningverlening

Voor de uitoefening van hun bedrijf moeten sommige bedrijven over een milieuvergunning beschikken. Deze situatie verschilt in wezen niet van die van een automobilist die over een APK-goedkeuring moet beschikken om in zijn auto op de openbare weg te mogen rijden, en ook niet van de situatie van een bedrijf of instelling die een lift in gebruik wenst te nemen en zijn installatie periodiek aan controle door het Liftinstituut moet onderwerpen.

Het Liftinstituut is door de wetgever aangewezen om de wettelijk verplichte veiligheidskeuringen te verrichten van alle liften in Nederland (Liftenbesluit I in de Wet op de Gevaarlijke werktuigen). Elk van de ruim 60.000 liften wordt om de 18

maanden aan een uitvoerige inspectie onderworpen (dit betekent ca. 45.000 keuringen per jaar). Wanneer aan de strenge eisen is voldaan, geeft het Liftinstituut een Certificaat van Goedkeuring af. Hiernaast worden roltrappen, rolpaden, kleingoederenliften en trapliften vaak op last van plaatselijke verordeningen gekeurd.²⁰

Het Liftinstituut sluit ook certificatie-overeenkomsten met producenten, leveranciers en eigenaren van liftinstallaties. Daarin worden alle afspraken rond de veiligheidskeuringen van hun installaties en het gebruik van het certificatiemerk vastgelegd.

Het Liftinstituut hanteert afzonderlijke tarieven voor de eerste keuring en de periodieke keuringen. Deze tarieven zijn verder gedifferentieerd met allerlei toeslagen, afhankelijk van het kenmerk van de lift (snelheid, aantal schachttoegangen, type deurmechanisme, enzovoort).

Milieuvergunningen zouden naar analogie kunnen worden afgegeven door toegelaten particuliere instellingen. Elke instelling die aan door de overheid gestelde eisen voldoet, zou voor toelating in aanmerking komen. Deze milieu-zorginstellingen concurreren met elkaar op een markt voor milieukeuringen, waardoor marktconforme tarieven zullen ontstaan. Niemand hoeft zich zorgen te maken over hoe de tarieven worden berekend. De onder het keuringsregime vallende bedrijven kunnen met de milieu-zorginstelling certificatie-overeenkomsten sluiten met gedragscodes en afspraken over de aan te leveren gegevens. Gemeenten en provincies hoeven alleen de handhaving te controleren.

In deze optie doet de markt wat de markt kan en de overheid wat de overheid moet doen. De milieutaken en de daarmee gepaard gaande geldstromen worden herverkaveld. Gemeenten en provincies verliezen de legesinkomsten en de daartegenoverstaande apparaatskosten. De activiteiten in verband met handhaving en voor niet-vergunningplichtige bedrijven zijn typische overheidstaken die derhalve uit de algemene middelen van lokale overheden moeten worden gefinancierd. Als deze middelen niet toereikend zijn, moet een nadere afweging worden gemaakt tussen verhoging van de lokale druk of financiering uit rijksmiddelen (algemene of specifieke uitkeringen).

10. Vergelijkende analyse

Tabel 1 geeft een systematisch overzicht van de voor- en nadelen van de vier alternatieve financieringsstelsels. Volledigheidshalve is ook de legesheffing in de vergelijking betrokken.

De vergelijking heeft betrekking op de relevante gedragseffecten, de financiële kosten en de politieke weerstand.

De financieringsstelsels moeten bij voorkeur het gedrag van burgers en bedrijven zodanig beïnvloeden dat de gegeven *milieudoelstellingen* zoveel mogelijk

²⁰ Ook worden veel installaties gekeurd (zoals hoogwerkers, bouwliften, kermistoestellen en takels) die niet onder de keuringsplicht vallen. De Wet op de Aansprakelijkheid en de Arbo-wet gaven hiervoor recent een nieuwe impuls.

worden gerealiseerd. De traditionele leges kunnen verkeerd uitwerken, omdat milieuvriendelijk gedrag in de vorm van het realiseren van milieu-investeringen een nieuwe milieuvergunning noodzakelijk maakt en leidt tot extra verschuldigde leges. Deze onbedoelde bijwerking blijft bij privatisering van de vergunningverlening aanwezig. Zowel bij het invoeren van een nieuwe milieubelasting als bij de integrale milieuheffing en bij het aanbrengen van milieudifferentiatie in de OZB, kunnen daarentegen positieve prikkels worden aangebracht. Financiering uit de algemene middelen werkt uiteraard neutraal uit, omdat het dan in het midden blijft waar het geld vandaan komt.

De financieringswijze van vergunningverlening kan ook invloed uitoefenen op de hoogte van de *uitvoeringskosten*. Ook op dit front scoort de thans gehanteerde legesheffing slecht. Gemeenten en provincies hebben het monopolie van de afgifte van milieuvergunningen en kunnen hun kosten in principe declareren bij aanvrager van de vergunning. Hier staat privatisering lijnrecht tegenover, omdat daarmee concurrentie tussen vergunningverleners wordt geïntroduceerd. De andere vormen van belastingheffing - die in het beeld zijn betrokken - scoren met betrekking tot hun invloed op de uitvoeringskosten ook betrekkelijk negatief, omdat de monopoliepositie van overheidsinstellingen gehandhaafd blijft. Naarmate de belasting meer specifiek is en de relatie met de kosten beter zichtbaar wordt, zijn vergunningverleners meer verantwoording verschuldigd over de hoogte van de kosten. Dit aspect komt bij de nieuwe milieubelasting, de integrale milieuheffing en de milieudifferentiatie in de OZB goed naar voren als gevolg van de grote zichtbaarheid van die heffingen.

Elke vorm van financiering brengt kosten met zich mee, doordat de betreffende bedragen moeten worden geïnd. Deze *perceptiekosten* zijn vooral hoog bij invoering van een nieuw stelsel, en dan met name in de introductiefase. Veel goedkoper is het om aan te haken bij een reeds bestaande belasting. In dit geval hoeft alleen het tarief een beetje te worden verhoogd, aangenomen dat daarover geen twisten ontstaan.

Behalve perceptiekosten moeten ook (nalevings)kosten worden gemaakt door de belastingbetaler. Deze moet formulieren invullen, de wetgeving bestuderen en eventueel de aanslag aanvechten, al dan niet met behulp van dure ingehuurde belastingadviseurs. Ook op dit front scoren nieuwe belastingen slechter dan de genoemde alternatieven.

De *weerstand van burgers en bedrijven* speelt ook een belangrijke rol. Niet alleen omdat deze hun democratische rechten kunnen doen gelden, maar ook omdat deze weerstand maatschappelijke kosten impliceert. Wat dit betreft is de weerstand van bedrijven tegen milieuleges een bekend verschijnsel. De weerstand wordt kleiner naarmate de lasten over grotere groepen worden uitgesmeerd. Daardoor zal de weerstand tegen centrale financiering veel kleiner zijn dan tegen een (nieuwe) specifieke belasting die drukt op een kleine groep.

Tenslotte moet de *politieke weerstand* in het beeld worden betrokken. Het gaat er in dit stuk immers om iets nieuws te introduceren en de politiek heeft het laatste woord. Als het goed is, betrekken politici alle hiervoor genoemde argumenten in hun beschouwingen. Maar er zijn altijd specifieke additionele politieke argumenten.

Eenzijds worden die ingegeven door de tijdgeest. Het principe van ‘de vervuiler betaalt’ ligt thans politiek erg goed. Hetzelfde geldt voor ‘vergroening’ van het belastingstelsel en voor ‘marktdenken’. Voor nieuwe lokale belastingen blijkt na veel discussie weinig of geen draagvlak te bestaan. Hiernaast spelen natuurlijk puur politieke belangen en machtsverhoudingen zoals die tussen het Rijk en de lagere overheden een niet te verwaarlozen rol.

Tabel 1 Vergelijking van alternatieve financieringsstelsels voor milieuvergunningen

	Gedragseffecten m.b.t. milieudoelstellingen	Gedragseffecten m.b.t. uitvoeringskosten van milieutaken	Perceptiekosten t.o.v. leges	Nalevingskosten bedrijven t.o.v. leges	Weerstand burgers en bedrijven	Politieke weerstand
Leges	perverser werking mogelijk; prikkel om milieuinvesteringen achterwege te laten	declaratiestelsel van monopolist draagt niet bij aan kostenbeheersing	-	-	hoog (bedrijven); zie inleiding	principe 'vervuiler betaalt' spreekt aan
Centrale financiering	neutraal; d.w.z. geen gedragseffecten	hetzelfde of nog meer negatief dan bij leges (afhankelijk van uitvoering)	veel lager	veel lager	relatief klein; prijs nauwelijks zichtbaar	Rijk tegen; lagere overheden voor
Nieuwe milieubelasting	positieve prikkels zijn in te bouwen	minder negatief dan bij centrale financiering (zichtbaarheid groter)	hoger, want nieuw systeem	hoger, want nieuw systeem	hoog	hoog; past wel in 'vergroening fiscale stelsel'
Integrale milieuheffing	als bij nieuwe milieubelasting	als bij nieuwe milieubelasting	lager, door integratie	lager, door integratie	relatief laag door geringere zichtbaarheid	beperkt; past in 'vergroening' en 'vereenvoudiging'
Milieu-differentiatie OZB	positieve prikkels zijn in te bouwen	minder negatief dan bij centrale financiering door lokale afweging (zichtbaarheid groter)	laag (afhankelijk van vormgeving)	laag (afhankelijk van vormgeving)	minder hoog dan bij nieuwe belasting	minder hoog dan bij nieuwe belasting; past in 'vergroening'
Privatisering	evenals bij leges perverser werking mogelijk	concurrentie dwingt kostenefficiëntie af	lager door concurrentie	lager door concurrentie	klein, al zullen bedrijven de rekening liever uitsmeren over alle belastingbetalers	past in huidige markt-denken van Rijk; lagere overheid tegen taakverlies

11. Conclusie

In dit rapport is nagegaan welke alternatieven, anders dan legesheffing, voor de financiering van vergunningverlening in het kader van bedrijfsgerichte milieutaken van gemeenten en provincies denkbaar zijn, alternatieven die tevens een breder draagvlak hebben (paragraaf 2).

Om conclusies te trekken, kan niet worden volstaan met een strikt wetenschappelijke evaluatie. Er zijn verschillende doelstellingen en aspecten in het geding die tegen elkaar moeten worden afgewogen. Een dergelijke afweging is noodzakelijkerwijs gebaseerd op politieke waarde-oordelen. Hiernaast spelen de politieke en strategische belangen van de verschillende belanghebbenden een rol, te weten die van het Rijk, de provincies, de gemeenten, het bedrijfsleven en de burgers.

Een evaluatie kan dus nooit helemaal neutraal zijn. Om een handreiking te geven bij de evaluatie is tabel 2 opgesteld. Hierin wordt het oordeel over alle in tabel 1 genoemde aspecten en doelstellingen even zwaar gewogen door de tekst in de cellen te vervangen door uitsluitend plussen, minnen en nullen. De plussen staan voor een positief oordeel met betrekking tot het relevante aspect en de minnen voor een negatief oordeel. Indien het alternatieve financieringsstelsel betrekkelijk weinig of geen invloed heeft op de relevante criteria volgt een nul. In een extra kolom worden de plussen en de minnen gesaldeerd.

In dit overigens tamelijk plausibele voorbeeld, levert de integrale milieuheffing met vier plussen duidelijk het hoogste saldo op.²¹ Op afstand volgen drie alternatieven met een gelijke score. Een nader keuze kan worden bepaald door bijvoorbeeld de gedragseffecten met betrekking tot de milieudoelstellingen zwaarder te laten meewegen. Dan vallen centrale financiering en privatisering af en blijft naast de integrale milieuheffing alleen de milieudifferentiatie in de OZB over.

Partijen kunnen bij hun keuze ook de overweging meenemen dat een aantal van de voorgestelde alternatieven nogal ingrijpend is, gelet op het probleem dat moet worden opgelost. In dat geval blijft alleen centrale financiering als realistisch alternatief over.

Het sterke punt van leges blijft dat zij de kosten laten drukken op degene voor wie zij worden gemaakt.

²¹ Zie overigens de noot bij tabel 2.

Tabel 2 Evaluatie van **alternatieve financieringsstelsels voor milieuvergunningen**

	Gedragseffecten m.b.t. milieudoelstellingen	Gedragseffecten m.b.t. uitvoeringskosten van milieutaken	Perceptiekosten	Nalevingskosten bedrijven	Weerstand burgers en bedrijven	Politieke weerstand	Saldo
Leges	-	-	0	0	-	+	--
Centrale financiering	0	-	+	+	+	0	++
Nieuwe milieubelasting	+	-	-	-	-	-	----
Integrale milieuheffing ^a	+	-	+	+	+	+	++++
Milieu-differentiatie OZB	+	-	+	+	-	+	++
Privatisering	-	+	+	+	0	0	++

^a Bij de vergelijking is alleen gelet op de component die de bestaande leges vervangt.

Aangehaalde literatuur

Allers, M.A. (1994), *Administrative and Compliance Costs of Taxation and Public Transfers in the Netherlands*, Groningen Theses in Economics, Management & Organisation, Wolters-Noordhoff, Groningen.

Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, *Provinciale milieuleges op basis van kosten*, Onderzoekreeks nr. 77, Den Haag 1996.

MDW-werkgroep (1996), *Maat houden*, Een kader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten, Den Haag (juni).

Musgrave R.A. (1959), *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill Book Company, Inc. New York.

Nota van de staatssecretaris van Financiën en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken over de lokale lastendruk (*Nota lokale lastendruk*), 17 september 1996.

Numan, E. (1993), *Milieu-leges in Nederland*, Onderzoeksrapport in opdracht van Bureau Milieu en Ruimtelijke Ordening.

Samenwerkende Partners in Milieuzorg (1995), *De legesvatbaarheid van milieu-activiteiten van decentrale overheden*, Eindrapportage van 28 november.

Samuelson, P.A. (1954), The Pure Theory of Public Expenditures, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, no. 4, blz. 387-389.

Verder verkrijgbaar in de reeks COELO-rapporten:

- 94-1 M.A. Allers, C.A. de Kam, *Advies over de kostentoedeling van waterschappen*, 1994.
- 95-1 M.A. Allers, C.G.M. Sterks, *Naar een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid? Evaluatie van de voorstellen van de commissie Houben*, 1995.
- 95-2 M.A. Allers, *Inkomenseffecten van het gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid*, 1995.
- 96-1 C.G.M. Sterks, M.A. Allers, *Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk*, 1996.
- 96-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijtscheldingsbeleid van de gemeente Groningen*, 1996.
- 96-3 M.A. Allers, *Profijt van de gemeentelijke overheid. De invloed van het gemeentebeleid op de koopkracht van de minima in Groningen*, 1996.
- 96-4 M.A. Allers, *De Armoedenota en het minimabeleid in de gemeente Delfzijl*, 1996
- 96-5 C.A. de Kam, M.A. Allers, *Om de loongrens. Verkenning van gevolgen van grondslagversmalling bij de premieheffing voor de Ziekenfondswet*, 1996
- 97-1 M.A. Allers, *Tariefdifferentiatie in de OZB en de fiscale concurrentiepositie van de gemeente Groningen*, 1997

Bovenstaande rapporten kunnen worden besteld door overmaking van f25 per exemplaar op giro 5528794, ten name van COELO Groningen, onder vermelding van de gewenste nummers.