

de minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van
Financiën

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	FO98/U1130	16.13/002.003	7 augustus 1998
Inlichtingen bij	Dossier/volgnummer	Doorkiesnummer	
R.G. Daniëls		(070)3027234	
Onderwerp			
verdeling compensatie afschaffing milieuleges provincies			

1.

Inleiding en samenvatting

1.1

Inleiding

In uw brief van 10 juli 1998 vraagt u de Raad advies uit te brengen over de voorgestelde verdeling van de compensatiebedragen voor de afschaffing van de provinciale milieuleges voor de overgangsjaren 1999 en 2000 en voor de structurele situatie ingaande 2001.

1.2

Samenvatting

In het kader van de door de regering ingezette verlichting van de lokale lasten is voor het bedrijfsleven ingaande 1998 sprake van afschaffing van de milieuleges van de provincies. Gevraagd wordt het advies van de Raad over de verdeelvoorstellen van de compensatiebedragen die de provincies van het Rijk ontvangen voor de overgangsjaren 1999 en 2000 en voor de structurele situatie ingaande 2001. De Raad kan instemmen met de voorstellen, waarbij het bedrag voor 1999 voor de helft via de integratieuitkering wordt verdeeld per provincie in verhouding met de uitkeringen 1998 en voor de helft via de algemene uitkering aan de hand van de verdeelmaatstaven aantal inwoners (voor tweederde) en het aantal eenheden electriciteitsverbruik (voor eenderde). Voor de jaren 2000 en 2001 heeft de verdeling geheel plaats op laatstgenoemde wijze, met vanaf 2001 een volledig kostendekkend niveau (f45,7 mln). Verdeling aan de hand van de legesopbrengsten van eerdere jaren (1998 en voor de helft van het bedrag in 1999) acht de Raad wegens het ontbreken van dynamiek slechts kort vol te houden, echter voor de aangegeven korte overgangperiode is het aanvaardbaar. Bij de verdeling aan de hand van de verdeelmaatstaven inwoners en electriciteitsverbruik wordt aangesloten bij verdeelmaatstaven van het bredere uitgaven

cluster Water en milieu, waarbij de kosten in de tijd gezien globaal worden gevolgd. Deze benadering sluit aan op het eerdere standpunt van de Raad in zijn advies over de afschaffing van de gemeentelijke milieuleges. Wel constateert de Raad dat de maatstaf elektriciteitsverbruik 'bevroren' is naar de situatie in 1992, waardoor de ontwikkelingen in bedrijvigheid nadien niet goed meer kunnen worden gevolgd. Hij dringt er daarom op aan zo spoedig mogelijk een alternatief voor deze maatstaf te zoeken.

1.3

Achtergronden bij de adviesaanvraag

Tussen de regering en het IPO bestaat overeenstemming over een stapsgewijs toenemende compensatie via het provinciefonds tot uiteindelijk 100% kostendekking (uitgangspunt volledig kostendekkende tarieven) in 2001. Hierbij gaat het om de volgende bedragen voor de jaren 1998 tot en met 2001: ca. f 31,3 mln, f 36,5 mln (80% kostendekkend), f 41,4 mln (90% kostendekkend) en f 45,7 mln (100% kostendekkend).

De verdeling van het bedrag voor 1998 heeft plaats via de integratieuitkering aan de hand van het gemiddelde van de twee jaren met de hoogste legesopbrengst (van de drie jaren 1995, 1996 en 1997) per provincie.

2.

De verdeelvoorstellen

Het compensatiebedrag voor 1999 wordt in uw voorstellen voor de helft via de integratieuitkering verdeeld, per provincie in verhouding met de uitkeringen 1998; de andere helft wordt verdeeld via de algemene uitkering aan de hand van de verdeelmaatstaven aantal inwoners (voor tweederde) en het aantal eenheden elektriciteitsverbruik (voor eenderde). Voor de jaren 2000 en 2001 heeft de door u voorgestelde verdeling geheel plaats aan de hand van de verdeelmaatstaven inwoners en elektriciteitsverbruik (verhouding 2 : 1), waarbij vanaf 2001 sprake is van een kostendekkend niveau.

De verdeling van de compensatiebedragen over 1998 en (voor de helft van het bedrag) 1999 gaat aan de hand van de legesopbrengsten van eerdere jaren. Hiermee wordt in feite het (leges)tariefbeleid van de provincies van afgelopen jaren bevroren. Gezien ook de veranderingen op dit terrein valt dit slechts kort vol te houden. Daarom acht de Raad deze aanpak aanvaardbaar voor de door u aangegeven korte overgangperiode (1998 en voor de helft van het bedrag in 1999).

Voor 1999 (voor de helft van het bedrag) en volgende jaren gaat de voorgestelde verdeling aan de hand van de maatstaven inwoners en elektriciteitsverbruik. De laatste twee maatstaven maken deel uit van de ijkformule van de cluster Water en milieu en hebben duidelijk een groot gewicht. Er is niet gekozen voor een afzonderlijk kostenijkpunt of een andere specifieke benadering maar voor aansluiting bij het bredere cluster Water en milieu. Als argument hiervoor wordt genoemd dat voor de kostenverdeling moet worden uitgegaan van een ijkpunt dat gedurende langere termijn bepalende indicatoren bevat, en niet van de werkelijke kostenverdeling op enig moment; dit mede gezien de dynamiek op het terrein van het milieubeheer. Deze benadering sluit aan op het standpunt van de Raad in zijn advies van 9 juni 1998 over de afschaffing van

de gemeentelijke milieuleges (Rfv 16.13/001.014). Hierbij toont de Raad zich allereerst voorstander van het ontwikkelen van ijkpunten in het bredere kader van het cluster fysiek milieu. Gezien het belang van het globale karakter van het verdeelstelsel kan de Raad zich dan ook thans verenigen met de keuze voor een verdeling van de compensatiebedragen waarbij wordt aangesloten bij het cluster Water en milieu.

Van het cluster Water en milieu zijn de maatstaven inwoners en electriciteitsverbruik (in de verhouding 2 : 1) gekozen omdat er van wordt uitgegaan dat deze een goede verklaring geven voor de kosten voor vergunningen, ook in dynamisch opzicht. In de memorie van toelichting bij de wijziging van de Financiële-verhoudingswet c.a. in verband met een herziening van het verdeelstelsel voor het Provinciefonds (Tweede Kamer 1996-1997, 25 185, nr.3) is terzake aangegeven dat waar wordt gewoond en gewerkt, het milieu wordt belast, hinder ontstaat, water moet worden gereguleerd en vervuilde grond moet worden gesaneerd; de verschillen in wonen en werken tussen provincies weerspiegelen zich in de waargenomen uitgavenverschillen. Hierbij gaat de Raad er vooralsnog van uit dat het gewicht van de maatstaf inwonertal aanzienlijk dient te zijn omdat - naast een relatie met het aantal werkzame personen en zo de bedrijvigheid - bij een groter inwonertal (grotere bevolkingsconcentratie) de noodzaak tot scherpere milieumaatregelen en -toezicht toeneemt.

Het gebrek aan dynamiek is tevens reden de andere verdeelfactoren niet te benutten, de oppervlakte land, water, groen, de gewogen weglengte en het vaste bedrag. Ook de Raad heeft geconstateerd dat de overige maatstaven geen aansluiting vertonen met de milieulasten. Omdat bij een maatstaf electriciteitsverbruik sprake zou kunnen zijn van een verkeerde prikkel- en signaalwerking (een hoger verbruik geeft hogere inkomsten) werd mei 1997 bij de Kamerbehandeling van de herziening van het verdeelstelsel voor het Provinciefonds (Tweede Kamer 1996-1997, 25 185, nr.5) gevraagd of alternatieven voor deze maatstaf waren overwogen. Het antwoord was dat het electriciteitsverbruik een belangrijke bijdrage levert aan de verklaring van verschillen in de kosten van provinciale milieutaken en in redelijke mate de mate van intensiteit van bedrijvigheid representeert; de bescheiden negatieve prikkel speelde geen rol meer omdat inmiddels werd uitgegaan van bevrozing van de maatstaf electriciteitsverbruik naar de situatie van 1992. Tevens werd aangegeven dat er naar gestreefd wordt om in de toekomst de maatstaf te baseren op een statistiek over warmte-krachtkoppeling die door het CBS wordt ontwikkeld. Dit uitgaande van de veronderstelling dat bedrijven die veel energie verbruiken in het algemeen zelf ook veel aan warmte-krachtkoppeling doen.

Aangezien gebleken is dat het CBS - onder meer wegens waarnemingsproblemen - geen recentere cijfers van het electriciteitsverbruik per provincie meer zal publiceren, acht de Raad het vinden van een andere maatstaf inzake de bedrijvigheid zeer gewenst. Een nadeel van een bevroren verdeelmaatstaf electriciteitsverbruik is immers dat dan juist de ontwikkelingen in de bedrijvigheid van na 1992 niet meer goed kunnen worden gevolgd en dus de dynamiek gaat ontbreken.

Een alternatieve maatstaf zoals bijvoorbeeld het aantal (relevante) inrichtingen heeft als nadelen dat dan zeer grote en minder grote inrichtingen op één hoop worden gegooid terwijl er ook geen goed cijfermateriaal van is.

Al met al is thans geen andere maatstaf voor bedrijvigheid beschikbaar dan het electriciteitsverbruik. Mede omdat er geen aanwijzingen zijn dat de onderlinge verhoudingen in het energiegebruik in de onderscheiden provincies ingrijpend zijn veranderd en naar het zich laat aanzien in de nabije toekomst zullen veranderen, valt de maatstaf naar het oordeel van de Raad nog enige tijd te gebruiken voor het tot uitdrukking brengen van de verschillen in grotere industriële bedrijvigheid (en zo de vervuiling en de vergunningverlening) tussen de provincies. Wel dient zo spoedig mogelijk naar een alternatief voor deze maatstaf te worden gezocht.

Tot slot constateert de Raad dat alle provincies er door de tot 2001 jaarlijks stijgende compensatiebedragen ten opzichte van 1998 op vooruit gaan.

De Raad kan samenvattend instemmen met uw verdeelvoorstellen, en dringt er op aan zo spoedig mogelijk een alternatieve verdeelmaatstaf voor de maatstaf electriciteitsverbruik te zoeken.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

w.g. prof. dr. G.J. van Helden, plv. voorzitter

w.g. W.M.C. van Zaalen, secretaris