

De Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
dr. A. Peper
L 341

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
Inlichtingen bij H.J. Bouwknecht Onderwerp Maatstaf warmtekrachtkoppeling provinciefonds	FO99/U73952	Rfv 15.10/004.003 Doorkiesnummer 070-3027286	14 september 1999

Geachte heer Peper,

1. Inleiding

U heeft de Raad voor de financiële verhoudingen bij brief van 12 juli 1999 om advies gevraagd over de voorgenomen vervanging van de maatstaf elektriciteitsverbruik van het Provinciefonds door een combinatie van de maatstaven inwonertal en warmtekrachtkoppeling (wkk).

2. Samenvatting

De Raad constateert dat het voorstel tot vervanging van de maatstaf elektriciteitsverbruik in lijn is met het advies van de Raad van 7 augustus 1998 inzake de verdeling van de compensatiebedragen voor de afschaffing van de provinciale milieuleges, waarin de Raad heeft aangedrongen zo spoedig mogelijk een alternatief voor de huidige maatstaf elektriciteitsverbruik te vinden.[\[1\]](#)

U heeft de Raad gevraagd zijn mening te geven over het voornemen om per 1-1-2001 de maatstaf elektriciteitsverbruik te vervangen door de maatstaven inwonertal en warmtekrachtkoppeling (wkk) in de verhouding 50-50.

Aangezien het elektriciteitsverbruik per provincie onderdeel uitmaakte van het destijds bij de herziening van het verdeelstelsel van het Provinciefonds vastgestelde ijkpunt Water en milieu en recente cijfers over het elektriciteitsverbruik ontbreken, is het op dit moment onduidelijk in hoeverre de voorgestelde nieuwe mix van de maatstaven wkk en inwonertal

de ontwikkelingen binnen het ijkpunt juist weerspiegelt. Deze onzekerheid wordt nog versterkt door ontwikkelingen op het terrein van het milieubeleid, die het ijkpunt naar verwachting zullen beïnvloeden, en door ontwikkelingen op het terrein van de elektriciteitsmarkt, die van invloed kunnen zijn op het verband tussen de wkk-capaciteit per provincie en de kosten van een provincie voor milieubeleid in verband met bedrijvigheid (de kostengeoriënteerdheid van de wkk-maatstaf).

De Raad is daarnaast van mening dat het verband tussen de (nieuwe) maatstaf wkk en de kostenstructuur van de provincies toch al zwak is. Bovendien is de maatstaf wkk weliswaar dynamisch, hetgeen een pluspunt is ten opzichte van de huidige maatstaf elektriciteitsverbruik, maar kan zij in de tijd ook grote 'schokken' vertonen. De dynamiek van wkk spoort daarmee niet met de dynamiek van de kosten die een provincie maakt uit hoofde van het milieubeleid in verband met bedrijvigheid.

Gezien de ontwikkelingen op het gebied van de elektriciteitsmarkt en op het terrein van het (provinciaal) milieubeleid in combinatie met het zwakke globale verband van de maatstaf wkk met de kostenstructuur van de provincies (zeker in dynamisch opzicht), is de Raad van mening dat het ijkpunt Water en milieu binnen het Provinciefonds op korte termijn herijkt dient te worden.

Voor de korte termijn kan de Raad zich vinden in de vervanging van de maatstaf elektriciteitsverbruik door een combinatie van de maatstaven inwonertal en wkk om de dynamiek te waarborgen. De Raad spreekt hierbij echter een voorkeur uit voor een 'verdelingsmix' waarbij 60% van het bedrag dat nu via de maatstaf elektriciteitsverbruik wordt verdeeld via de maatstaf inwonertal wordt verdeeld en 40% via de maatstaf wkk. Hiervoor zijn twee redenen aan te geven. In de eerste plaats wordt met deze variant dichter op de oude verdeelmaatstaf elektriciteitsverbruik aangesloten en, belangrijker nog, ook op het oude ijkpunt. Zolang uit het periodiek onderhoud van het Provinciefonds immers nog niet is gebleken dat het destijds bij de herziening van het verdeelstelsel vastgestelde ijkpunt voor Water en milieu niet meer voldoet, is er naar de mening van de Raad geen reden om van het ijkpunt af te wijken. Er zijn dan namelijk geen aanwijzingen dat met de nieuwe (combinatie)maatstaf beter wordt aangesloten op de kostenverschillen tussen provincies voor milieubeleid in verband met bedrijvigheid. Bijkomend voordeel is dat bij een zo nauw mogelijke aansluiting bij de oude verdeelmaatstaf (en ijkpunt) de herverdeeffecten zo klein mogelijk zijn. In de tweede plaats is een variant met een wat zwaarder gewicht van de maatstaf inwonertal ten opzichte van wkk te verkiezen omdat de maatstaf wkk zoals gezegd slechts een zwak globaal verband, zeker in dynamisch opzicht, met de kostenstructuur van de provincie heeft.

Dat de maatstaf wkk in geval van het toekennen van een zwaarder gewicht aan de maatstaf inwonertal een iets minder belangrijke rol krijgt toegekend, acht de Raad geen bezwaar. Bij een verdeling van 60% inwonertal en 40% wkk wordt nog altijd bijna *f* 27 miljoen via de maatstaf wkk verdeeld (1999). Bovendien zal het gewicht van de maatstaf nog iets

toenemen in de eerstvolgende jaren als gevolg van de compensatie voor het vervallen van de mogelijkheid tot het heffen van milieuleges.

3. Achtergrond

In het onderzoek naar de ijkpunten voor de ontwikkeling van een nieuw verdeelstelsel van het provinciefonds bleek het elektriciteitsverbruik een belangrijke bijdrage te leveren aan de verklaring van de verschillen in de kosten van provinciale milieutaken.

Het elektriciteitsverbruik maakte dan ook onderdeel uit van het ijkpunt van het cluster Water en milieu en is als verdeelmaatstaf binnen het cluster bij de herziening van het provinciefonds in 1998 geïntroduceerd als indicator van de kosten van de provincies voor milieubeleid in verband met bedrijvigheid.

Bij de herziening van het verdeelstelsel van het provinciefonds was echter al duidelijk dat aan de maatstaf elektriciteitsverbruik enige nadelen kleefden.

In de eerste plaats is de maatstaf elektriciteitsverbruik niet dynamisch. De maatstaf is bevroren op basis van gegevens uit 1992, omdat het CBS geen recente(re) gegevens meer kan leveren over het elektriciteitsverbruik per provincie.

In de tweede plaats zijn de verschillen in milieubelasting *door bedrijvigheid* maar ten dele terug te vinden in de maatstaf elektriciteitsverbruik. Dit komt enerzijds doordat veel bedrijven zelf, via warmtekrachtkoppelinginstallaties, de voor de bedrijfsuitoefening benodigde elektriciteit genereren en daardoor buiten de maatstaf vallen. Anderzijds wordt in de cijfers over het elektriciteitsverbruik per provincie noodzakelijkerwijs ook een aandeel huishoudelijk elektriciteitsverbruik meegenomen. Het is op basis van bovengenoemde statistiek namelijk niet mogelijk om een onderscheid te maken tussen het elektriciteitsverbruik van bedrijven en het huishoudelijk elektriciteitsverbruik.

In de derde plaats gaat van de maatstaf elektriciteitsverbruik ook nog een bescheiden (en voornamelijk optische) negatieve prikkel op het milieu uit. Deze negatieve prikkel is bescheiden, omdat het financiële gewin van een provincie, zo de provincie er al op uit is om het elektriciteitsverbruik te stimuleren, klein is. Door de (noodgedwongen) bevroering van de maatstaf op basis van gegevens van 1992 is er echter geen sprake van een eventuele negatieve prikkelwerking.

4. Het voorstel

4.1 Inleiding

In de adviesaanvraag stelt U voor de oude maatstaf elektriciteitsverbruik te vervangen door een combinatie van de maatstaf inwonertal en de nieuwe maatstaf warmtekrachtkoppeling (wkk). Bij de exacte vormgeving van de vervanging van de maatstaf elektriciteitsverbruik door de maatstaf wkk stelt U drie vragen aan de orde:

- voldoet wkk aan de eisen die aan verdeelmaatstaven worden gesteld?
- hoe kan uit de beschikbare cijfers een maatstaf worden geconstrueerd?

- de herverdeel-effecten en een eventueel overgangstraject.
- Hieronder wordt door de Raad op deze drie aspecten afzonderlijk ingegaan.

4.2 Voldoet wkk aan de eisen voor verdeelmaatstaven?

In uw adviesaanvraag beantwoordt U deze vraag positief. De Raad heeft in zijn advies van 1 maart 1999 over het ijkpunt wegen en water volgende de eisen geformuleerd die aan verdeelmaatstaven gesteld kunnen worden^[2]:

- de maatstaf dient voor alle provincies periodiek gelijktijdig meetbaar te zijn;
- de maatstaf dient een globaal verband te hebben met de kosten van de provincies (kostenoriëntatie);
- de maatstaf dient objectief en betrouwbaar bepaald te kunnen worden;
- de maatstaf dient niet gevoelig te zijn voor provinciale herindeling;
- de maatstaf dient niet direct door de provincies zelf beïnvloed te kunnen worden;
- de maatstaf dient niet te conjunctuurgevoelig te zijn;
- de maatstaf dient wel dynamisch in de tijd te zijn, maar geen grote schokken te vertonen.

Bij de beoordeling van de maatstaf wkk heeft de Raad de bovenstaande beoordelingscriteria voor verdeelmaatstaven in acht genomen.

Het CBS levert sinds kort jaarlijks cijfers over de capaciteit en de productie per provincie en per bedrijfstak. De cijfers met betrekking tot wkk kunnen derhalve objectief en betrouwbaar bepaald worden en zijn voor alle provincies gelijktijdig meetbaar. Aangezien de gegevens omtrent wkk jaarlijks beschikbaar zijn, heeft de maatstaf ten opzichte van de oude verdeelmaatstaf elektriciteitsverbruik het voordeel dynamisch in de tijd te zijn. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de voornaamste reden waarom de Raad er destijds op heeft aangedrongen om de maatstaf elektriciteitsverbruik zo spoedig mogelijk te vervangen.^[3] Voor provincies is de maatstaf wkk niet direct beïnvloedbaar. Het bedrag dat via de maatstaf zal worden verdeeld is bovendien gering.

In uw adviesaanvraag stelt u dat de gegevens over wkk een reële en robuuste bijdrage leveren aan de verklaring van de provinciale kostenverschillen. De Raad plaatst hier echter een tweetal kanttekeningen bij.

In de eerste plaats is de maatstaf wkk weliswaar dynamisch, maar kan zij in de tijd ook grote schokken vertonen. De dynamiek van wkk spoort daarmee niet met de dynamiek van de kosten die een provincie maakt uit hoofde van het milieubeleid in verband met bedrijvigheid. Het in gebruiknemen van een grote wkk-installatie in provincie X betekent namelijk niet per definitie dat de provincie met hogere kosten voor het milieubeleid wordt geconfronteerd. Daar komt nog bij dat met name (de rentabiliteit van) kleinschalige wkk onder druk komt te staan^[4], hetgeen de kans op ‘schokken’ van de maatstaf wkk in de toekomst vergroot.

In de tweede plaats omvat de maatstaf wkk alleen het energieverbruik van bedrijven die zelf via wkk de benodigde warmte en kracht opwekken (zelfopwekkers). Bedrijven die de

benodigde energie niet zelf opwekken maar van het openbare elektriciteitsnet ‘trekken’, worden niet in de maatstaf meegenomen. In feite is het bezwaar daarmee omgekeerd aan het bezwaar ten aanzien van de oude maatstaf elektriciteitsverbruik, die alleen de leverantie van elektriciteit via het openbare net met en juist de zelfopwekkers buiten beschouwing liet. Gezien het bovenstaande constateert de Raad dat de maatstaf wkk weliswaar een globaal verband met de kostenstructuur van de provincie heeft, maar dat dit verband, zeker in dynamisch opzicht, zwak is.

4.3 Constructie maatstaf uit beschikbare cijfers

In uw adviesaanvraag geeft u aan dat U bij de constructie van een verdeelmaatstaf uit de gegevens van de CBS-statistiek heeft gekozen voor de capaciteit van de wkk-installaties. Hoewel het CBS ook cijfers levert over de daadwerkelijk productie en het aantal installaties, heeft U deze gegevens niet gebruikt. De productiegegevens heeft u buiten beschouwing gelaten omdat deze minder stabiel zijn en omdat verwacht mag worden dat verschillen in de bezettingsgraad (de verhouding tussen de werkelijke productie en de capaciteit) structureel tot uitdrukking komen in de ontwikkeling van de capaciteit. In aanvulling daarop merkt de Raad op dat een wkk-maatstaf op basis van de feitelijke productiegegevens afhankelijk zou zijn van steekproefresultaten, aangezien bij de kleinere wkk-installaties de feitelijke productie door het CBS via een steekproef wordt gemeten. Het aantal installaties heeft U bij de constructie van de wkk-maatstaf niet gebruikt, omdat het aantal installaties een scheef beeld zou kunnen opleveren wanneer de gemiddelde omvang van de wkk-installaties per provincie verschilt.

Voor de bepaling van de capaciteit van de wkk-installaties hanteert U een optelsom van de capaciteit in warmte (in MegaJoule per uur, omgerekend naar kiloWatt) en elektriciteit (in kilowatt). Daarbij sluit U geen bedrijfssectoren uit, maar wordt wel de capaciteit van installaties bij en voor huishoudens (onder andere stadsverwarming) uitgesloten. Dit is een logische keuze aangezien de maatstaf bedoeld is om de verschillen in kosten tussen provincies voor milieubeleid in verband met bedrijvigheid uit te drukken. Daarnaast sluit U de openbare elektriciteitsproductie (via wkk-installaties) uit, omdat de grote capaciteit van deze installaties de verdeling sterk zou beïnvloeden.

De Raad onderschrijft de bovenstaande overwegingen.

4.4 Verdeling en herverdeeleffecten

Via de maatstaf elektriciteitsverbruik werd in 1999 een bedrag van circa f 67,4 miljoen verdeeld. U stelt voor om niet het hele bedrag dat via de maatstaf elektriciteitsverbruik wordt verdeeld in de toekomst via de nieuwe wkk-maatstaf te verdelen. De reden hiervoor is het feit dat in de maatstaf elektriciteitsverbruik ook een aandeel huishoudelijk verbruik werd meegenomen. Aangezien de cijfers voor wkk vrijwel uitsluitend de wkk-capaciteit

van bedrijven betreft, stelt U voor om een deel van het bedrag dat via elektriciteitsverbruik werd verdeeld via het aantal inwoners per provincie te verdelen.

De Raad merkt hierbij op dat de herverdeeleffecten tussen provincies als gevolg van verschillen in het aandeel huishoudelijk elektriciteitsverbruik in principe beoogd zijn. Deze verschillen vertekenen immers de representativiteit van de maatstaf elektriciteitsverbruik voor bedrijvigheid, en daarmee voor de kosten van provincies. De verdeling van een deel van het bedrag via de maatstaf inwonertal om deze herverdeeleffecten te repareren zou dus in feite niet nodig (moeten) zijn.

De herverdeeleffecten bij vervanging van de maatstaf elektriciteitsverbruik door wkk zijn echter niet alleen het gevolg van het verschil in huishoudelijk elektriciteitsverbruik. Zij worden ook veroorzaakt door het ontbreken van actuele cijfers omtrent het elektriciteitsverbruik, waardoor de ontwikkelingen in de bedrijvigheid van na 1992 niet tot uitdrukking zijn gekomen. Herverdeeleffecten die hiervan het gevolg zijn, worden in feite dus ook beoogd.

De laatste oorzaak van de herverdeeleffecten die het gevolg zijn van de vervanging van elektriciteitsverbruik door wkk zijn verschillen in de mate waarin bedrijven via het openbare elektriciteitsnet respectievelijk via wkk hun energievraag dekken. Het repareren van de herverdeeleffecten die hiervan het gevolg zijn is wel gewenst, al geeft dit ten dele al de zwakte van wkk als indicator van bedrijvigheid (en daarmee van de verschillen in kosten van provincies voor milieubeleid in verband met bedrijvigheid) aan.

U schetst in uw adviesaanvraag het effect van het hanteren van een drietal combinaties van de maatstaf wkk en de maatstaf inwonertal. Op basis van deze cijfers geeft U de voorkeur aan een verdeling waarbij 50% wordt verdeeld via wkk en 50% via inwonertal. Hieronder worden de drie varianten weergegeven, waarbij de Raad tevens de effecten van twee andere varianten (60% wkk en 40% inwonertal en 40% wkk en 60% inwonertal) en het optimum heeft aangegeven.

gewicht maatstaven inwonertal - wkk)

Resultaten (herverdeeleffecten)	70%	60%	56%	50%	40%	30%
	inw.	inw.	inw.	inw.	inw.	inw.
	30%	40%	44%	50%	60%	70%
	wkk	wkk	wkk	wkk	wkk	wkk
bedrag per inwoner	13,33	9,63	8,51	10,12	13,69	19,14
percentage Algemene Uitkering	8,41	7,62	7,57	8,75	11,12	14,40

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat bij een verdeling van 56% via inwonertal en 44% via wkk het dichtst wordt aangesloten op de bestaande verdeling via de maatstaf elektriciteitsverbruik.[\[5\]](#)

Beoordeling varianten

Het maken van een keuze van de beste combinatie van de maatstaven wkk en inwonertal als vervanging van de maatstaf elektriciteitsverbruik wordt bemoeilijkt doordat de herverdeeffecten het gevolg zijn van drie factoren: verschillen in het aandeel huishoudelijk elektriciteitsverbruik, het ontbreken van actuele cijfers omtrent het elektriciteitsverbruik en verschillen in de mate waarin bedrijven via het openbare elektriciteitsnet respectievelijk via wkk hun energievraag dekken (zie ook hierboven). In de praktijk zijn deze drie (herverdeel)effecten niet te scheiden.

De Raad is van mening dat bij de keuze voor de mix van wkk en inwonertal zo dicht mogelijk bij het oude ijkpunt aangesloten dient te worden. Zolang uit het periodiek onderhoud van het Provinciefonds nog niet is gebleken dat het destijds bij de herziening van het verdeelstelsel vastgestelde ijkpunt voor Water en milieu niet meer voldoet, is er immers geen reden om van het ijkpunt af te wijken. Er zijn dan namelijk geen aanwijzingen dat met de nieuwe (combinatie)maatstaf beter wordt aangesloten op de kostenverschillen tussen provincies voor milieubeleid in verband met bedrijvigheid. Uit de periodiek onderhoudsrapporten van het Provinciefonds begrijpt de Raad dat er inderdaad nog geen aanwijzingen zijn dat het cluster Water en milieu aan herijking toe is. De keuze om zo dicht mogelijk bij het oude ijkpunt aan te sluiten betekent eveneens dat bij de keuze voor de mix van wkk en inwonertal zo dicht mogelijk bij het oude verdeelmaatstaf elektriciteitsverbruik aangesloten dient te worden, omdat de factor elektriciteitsverbruik onderdeel uitmaakt van het ijkpunt Water en milieu. Het zo nauw mogelijk aansluiten bij de oude verdeelmaatstaf (en daarmee bij het ijkpunt) betekent verder dat de herverdeeffecten als gevolg van de vervanging van de maatstaf dienen te worden geminimaliseerd. Een gebruikelijk criterium om het herverdeeleffect uit te drukken is het bedrag per inwoner.

Uit de resultaten van de simulaties (zie hierboven) blijkt dat het herverdeeleffect uitgedrukt in gulden per inwoner het kleinst is bij een mix van 56% inwonertal en 44% wkk. Een verdeling volgens deze mix levert echter een schijnexactheid op, aangezien met name de maatstaf wkk dynamisch gezien erg 'gevoelig' is: een procentje meer of minder wkk levert al snel veranderingen op in de resultaten.

In uw adviesaanvraag kiest U voor een verdelingsmix van 50% inwonertal en 50% wkk. Hiervoor geeft u twee redenen aan: de beperking van de herverdeeffecten en het toekennen van een beduidende rol van de maatstaf wkk.

De Raad merkt hierbij op dat de herverdeeleffecten echter sterker beperkt worden bij een verdelingsmix waarbij een groter aandeel verdeeld wordt via de maatstaf inwonertal. Uit de simulaties blijkt bijvoorbeeld dat bij een mix van 60% inwonertal en 40% wkk de herverdeeleffecten kleiner zijn dan bij een variant van 50-50.

De Raad adviseert dan ook een variant te hanteren waarbij een groter gewicht wordt toegekend aan de maatstaf inwonertal, te weten 60% inwonertal en 40% wkk. Hiervoor zijn twee redenen aan te geven. In de eerste plaats zijn de herverdeeleffecten kleiner dan bij een variant van 50-50. Dit is logisch, aangezien met deze variant dichter in de buurt van de optimale variant wordt gebleven waarbij zo dicht mogelijk op de oude verdeelmaatstaf elektriciteitsverbruik wordt aangesloten en, belangrijker nog, ook op het oude ijkpunt. In de tweede plaats is een variant met een wat zwaarder gewicht van de maatstaf inwonertal ten opzichte van wkk te verkiezen omdat de maatstaf wkk slechts een zwak globaal verband met de kostenstructuur van de provincie heeft en dat dit verband in dynamisch opzicht zelfs erg zwak is. De maatstaf wkk is erg gevoelig voor (kleine) veranderingen, hetgeen al snel kan doorwerken in de Algemene uitkering voor een provincie (zie ook de eisen aan verdeelmaatstaven, paragraaf 4.2).

Dat de maatstaf wkk in geval van het toekennen van een zwaarder gewicht aan de maatstaf inwonertal een iets minder belangrijke rol krijgt toegekend, acht de Raad geen bezwaar. Bij een verdeling van 60% inwonertal en 40% wkk wordt nog altijd bijna *f* 27 miljoen via de maatstaf wkk verdeeld (1999). Bovendien zal het gewicht van de maatstaf nog iets toenemen in de eerstvolgende jaren als gevolg van de compensatie voor het vervallen van de mogelijkheid tot het heffen van milieuleges.

5. Overige opmerkingen

Naast de hierboven aangegeven opmerkingen brengt de Raad de volgende zaken onder de aandacht die mede van invloed (kunnen) zijn op de hierboven geschetste problematiek.

1. invloed van ontwikkelingen op elektriciteitsmarkt

Op het gebied van de elektriciteitsmarkt, en meer in het algemeen van de energiesector, zijn de laatste jaren vele veranderingen opgetreden. Er is geen reden om te verwachten dat deze ontwikkelingen of de effecten daarvan op korte termijn zullen zijn uitgewerkt.^[6] Naast bijvoorbeeld de technologische (innovatieve) elementen die zich voor kunnen doen, wijst de Raad met name op de liberalisering van de elektriciteitsmarkt als beïnvloedende factor. In toenemende mate ontstaat binnen Europa een internationaal concurrerende omgeving. Dit schept enerzijds mogelijkheden voor Nederlandse energiebedrijven in het buitenland, maar er ontstaat ook ruimte voor buitenlandse aanbieders op de Nederlandse

markt. Afnemers van energie, waaronder de bedrijven, zullen in toenemende mate geconfronteerd worden met een diversiteit van het aanbod, zowel in soort als in prijs. Daardoor is het mogelijk dat in de toekomst de aanwezige wkk-capaciteit een (nog) minder goede afspiegeling zal vormen van de bedrijvigheid in een provincie.

2. invloed ontwikkelingen milieubeleid

Daarnaast wijst de Raad nog op de invloed van een aantal ontwikkelingen op het terrein van het (provinciale) milieubeleid.

In de eerste plaats valt daarbij te denken aan de voorgenomen wijziging van de Wet Milieubeheer (meldingenstelsel).^[7] De met dit wetsvoorstel beoogde verschuiving van wijzigingsvergunningen naar meldingen, en van meldingen van veranderingen naar niet-meldingsplichtige veranderingen, zal volgens de voorlopige resultaten van op zich niet kwantitatief gericht onderzoek naar de gevolgen van dit wetsvoorstel een vermindering van de administratieve lasten van de vergunningverlenende overheden teweegbrengen. Deze lastenverlichting zal naar verwachting vooral totstandkomen bij de provincies en gemeenten die veel in omvang grotere vergunningplichtige inrichtingen hebben. Hoewel het nu niet mogelijk blijkt om met exacte cijfers over de gevolgen van dit wetsvoorstel te komen, is het wel duidelijk dat dit wetsvoorstel gevolgen zal hebben voor de kosten die provincies maken voor milieubeleid uit hoofde van bedrijvigheid en daarmee wellicht op de hiervoor binnen het Provinciefonds gehanteerde verdeling van middelen.

In de tweede plaats wijst de Raad op de mogelijke invloed van het onlangs door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel tot uitbreiding van de Wet milieubeheer (retributies milieugevaarlijke stoffen).^[8] Met dit wetsvoorstel wordt een grondslag gelegd voor het invoeren van een retributieplicht voor de beoordeling en administratieve afhandeling van kennisgevingen, meldingen, nadere-gegevensverstrekkingen, vergunning- en ontheffingaanvragen en bepaalde verzoeken op grond van de Wet milieugevaarlijke stoffen. Dit betekent dat de overheden (waaronder de provincies) de mogelijkheid krijgen om bepaalde kosten die de overheid moet maken ten behoeve van het betrokken bedrijf, door middel van het heffen van retributies ten laste van dit bedrijf te doen komen. Hoewel in antwoord op kamervragen is aangegeven^[9] dat de overwegingen die ten grondslag lagen aan de afschaffing van de mogelijkheid voor provincies tot het heffen van milieuleges een veel minder grote rol spelen bij de categorieën leges (retributies) die bij dit wetsvoorstel aan de orde zijn, merkt de Raad op dat het wetsvoorstel naar verwachting wel van invloed zal zijn op de kostendekkendheid van de activiteiten van provincies voor milieubeleid.

In de derde plaats wijst de Raad nog op de ontwikkelingen binnen het cluster Water en milieu die in het periodiek onderhoudsrapport 1999 van het Provinciefonds werden geconstateerd.^[10] De sterke groei van de feitelijke netto-lasten in het cluster Water en milieu die uit de scan van het POR naar voren kwam, bleek door het verdeelmodel onderschat te worden. De via het cluster Water en milieu verdeelde middelen bleken 90,7% van de feitelijke netto-lasten binnen dit cluster te dekken (een achteruitgang van 0,2%

ten opzichte van 1996). Dit betekent dat het belang van het cluster Water en milieu binnen het bestaande verdeelmodel van het Provinciefonds aan de lage kant is.

Aangezien het elektriciteitsverbruik per provincie onderdeel uitmaakte van het destijds bij de herziening van het verdeelstelsel van het Provinciefonds vastgestelde ijkpunt en recente cijfers over het elektriciteitsverbruik ontbreken, is het op dit moment onduidelijk in hoeverre de nieuwe mix van de maatstaven wkk en inwonertal de ontwikkelingen binnen het ijkpunt juist weerspiegelt. Deze onzekerheid wordt nog versterkt door de hierboven geschetste ontwikkelingen op het terrein van het milieubeleid, die het ijkpunt naar verwachting zullen beïnvloeden, en door de ontwikkelingen op het terrein van de elektriciteitsmarkt, die van invloed kunnen zijn op het (toch al zwakke) verband tussen de wkk-capaciteit per provincie en de kosten van een provincie voor milieubeleid in verband met bedrijvigheid (de kostengeoriënteerdheid van de wkk-maatstaf).

Gezien de voorgaande opmerkingen met betrekking tot de ontwikkelingen op het gebied van de elektriciteitsmarkt en op het terrein van het (provinciaal) milieubeleid in combinatie met het zwakke globale verband van de maatstaf wkk met de kostenstructuur van de provincies (zeker in dynamisch opzicht), is de Raad van mening dat het ijkpunt Water en milieu binnen het Provinciefonds op korte termijn herijkt dient te worden. Daarbij zou onder andere gekeken kunnen worden naar het aantal bedrijfsvestigingen naar grootte(klasse) en/of type als verklarende factor voor de kostenverschillen tussen provincies.

Voor de korte termijn kan de Raad zich vinden in de vervanging van de maatstaf elektriciteitsverbruik door een combinatie van de maatstaven inwonertal en wkk. De Raad spreekt hierbij echter een voorkeur uit voor een 'verdelingsmix' waarbij 60% van het bedrag dat nu via de maatstaf elektriciteitsverbruik wordt verdeeld via de maatstaf inwonertal wordt verdeeld en 40% via de maatstaf wkk.

Mw. A.G.M. van de Vondervoort, vice-voorzitter

M.P.H. van Haeften, secretaris

-
- [1] Advies Verdeling compensatie afschaffing milieuleges provincies, Raad voor de financiële verhoudingen, Rfv 16.13/002.003 van 7 augustus 1998.
- [2] Advies IJkpunt wegen en water, Raad voor de financiële verhoudingen, Rfv 14.30/001.006 van 1 maart 1999. NB: de term 'gemeenten' is hier vervangen door 'provincies'.
- [3] Zie Noot 1.
- [4] Actieprogramma energiebesparing 1999-2002, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 1999, blz 25.
- [5] Hierbij is het herverdeeleffect gemeten als bedrag per inwoner geminimaliseerd. Bij een minimalisatie van het herverdeelde bedrag in absolute guldens ligt het optimum bij 65% inwonertal en 35% wkk.
- [6] Zie voor een uitgebreidere verhandeling van de ontwikkelingen op het gebied van de energievoorziening o.a. hoofdstuk 2 van het advies van de Algemene Energieraad: AER, Overheidsbeleid voor de lange termijn energievoorziening, Den Haag, juli 1999.
- [7] TK 1998-1999, 26 552, nrs. 1-3.
- [8] TK 1997-1998, 26 161, nrs. 1-3.
- [9] TK 1997-1998, 26 161, nr. 5, blz 2.
- [10] TK 1998-1999, 26 200 hoofdstuk D, nr. 3, bijlage 5.