

CE

**Oplossingen voor
milieu, economie
en technologie**

Oude Delft 180

2611 HH Delft

tel: 015 2 150 150

fax: 015 2 150 151

e-mail: ce@ce.nl

website: www.ce.nl

Besloten Vennootschap

KvK 27251086

Vergroening van het fiscale en financiële stelsel

Mogelijkheden voor gemeenten
en provincies

Rapport

Delft, oktober 2004

Opgesteld door: M.J. (Martijn) Blom
B.H. (Bart) Boon
F.J. (Frans) Rooijers
R.A.A. (Ronald) Schillemans



Colofon

Bibliotheekgegevens rapport:

M.J. (Martijn) Blom, B.H. (Bart) Boon, F.J. (Frans) Rooijers R.A.A.,
(Ronald) Schillemans
Vergroening van het fiscale en financiële stelsel
Mogelijkheden voor gemeenten en provincies
Delft, CE, 2004

Belastingen / Milieu / Gemeenten / Provincies / Tarieven / Prijsstelling

Publicatienummer: 04.7670.29

Alle CE-publicaties zijn verkrijgbaar via www.ce.nl

Opdrachtgever: Ministerie van VROM.
Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij de projectleider
Martijn Blom.

© copyright, CE, Delft

CE

Oplossingen voor milieu, economie en technologie

CE is een onafhankelijk onderzoeks- en adviesbureau, gespecialiseerd in het ontwikkelen van structurele en innovatieve oplossingen van milieuvraagstukken. Kenmerken van CE-oplossingen zijn: beleidsmatig haalbaar, technisch onderbouwd, economisch verstandig maar ook maatschappelijk rechtvaardig.

CE-Transform

Visies voor duurzame verandering

CE-Transform, een business unit van CE, adviseert en begeleidt bedrijven en overheden bij veranderingen gericht op duurzame ontwikkeling.

De meest actuele informatie van CE is te vinden op de website: www.ce.nl

Dit rapport is gedrukt op 100% kringlooppapier.

Inhoud

Management samenvatting	1
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding en achtergrond	7
1.2 Doel	7
1.3 Aanpak	8
1.4 Leeswijzer	10
2 Methodologisch kader	13
2.1 Afbakening en uitgangspunten	13
2.2 Redenen voor vergroening: externe effecten	15
2.3 Internalisering externe milieukosten	15
2.4 Het optimale beslissingsniveau	17
3 Opties voor vergroening	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Verkeer en vervoer	19
3.2.1 Congestieheffing stad	20
3.2.2 Parkeerbelasting	21
3.2.3 Differentiatie opcenten MRB	22
3.2.4 Differentiatie van haven- en kadegelden	22
3.2.5 Lokale bereikbaarheidsbelasting	23
3.2.6 Milieueisen in de OV-concessies	24
3.3 Energie en duurzaam bouwen	25
3.3.1 OZB-korting naar energieprestatie woning	25
3.3.2 Statiegeldregeling gronduitgifte	26
3.3.3 Heffing op lozing van restwarmte	26
3.3.4 Differentiëren van bouwleges	27
3.4 Afval	27
3.4.1 Diftar	28
3.4.2 Rioolrechten naar watergebruik	29
3.5 Natuur, grond- en ruimtegebruik	30
3.5.1 Ruimtegebruiksheffing	31
3.5.2 Rood voor groen heffing	32
3.5.3 Baatbelasting	33
3.5.4 Concessieverlening voor ontgroningen	33
3.6 Water en toerisme	34
3.6.1 Provinciale grondwaterheffing	34
3.6.2 Heffing op pleziervaartuigen	35
3.7 Leefbaarheid en overig	36
3.7.1 Vrijstelling overdrachtbelasting	36
3.7.2 Kapvergunning	37
3.8 Overzicht	37

4	Beoordeling	39
4.1	Beoordelingskader vergroening	39
4.2	Beoordeling milieueffecten	41
4.3	Beoordeling van uitvoering	42
4.4	Beoordeling draagvlak	47
4.5	Conclusie en advies	52
A	Factsheets	59
B	Contactpersonen	97
C	Begeleidingscommissie	99
D	Literatuurlijst	101

Management samenvatting

Aanleiding en doel

In de afgelopen 15 jaar heeft een belangrijke vergroening van het nationale belastingstelsel plaatsgevonden. Dit is zowel gebeurd door het invoeren van belastingen op milieugrondslag als het invoeren van positieve fiscale prikkels in bestaande belastingen. Het aandeel groene belastingen bedraagt inmiddels ca. 14 procent van de totale belastinginkomsten (2004) met positieve effecten op het gebruik van energie, water en het storten van afval. Vergeleken met de relatief grote belangstelling voor vergroening op rijksniveau is de aandacht op decentraal niveau minder groot geweest. Op deelterreinen heeft veel onderzoek plaatsgevonden, zoals over diftar in de afvalstoffenheffing, maar een integraal beeld van vergroeningsmogelijkheden voor gemeenten en provincies ontbreekt. Dit onderzoek richt zich op het inventariseren van **bestaande** en **nieuwe** vergroeningsmogelijkheden in het fiscale en financiële stelsel van lagere overheden. Doel is aanbevelingen te geven voor praktisch realiseerbare en door gemeenten en provincies zelfstandig uit te voeren opties. Ook is onderzocht of aanpassing van *nationale* wet- en regelgeving nodig is om uitvoering van de maatregelen door lagere overheden mogelijk te maken.

Wegwijzer

Dit onderzoek heeft een lijst met 22 vergroeningsopties opgeleverd die op bruikbaarheid voor het lokale (milieu)beleid zijn beoordeeld. De opties zijn ingedeeld in drie groepen: *kansrijk*, *niet kansrijk* en *nader te bestuderen*. Deze beoordeling is gemaakt door de onderzoekers waarbij gebruik is gemaakt van de inbreng van gemeenten en provincies. De bruikbaarheid is beoordeeld op de volgende aspecten:

- milieueffectiviteit;
- uitvoeringsaspecten;
- lokaal draagvlak voor invoering.

Deze beoordeling heeft geleid tot een eerste schifting die nadrukkelijk niet als het definitief advies aan lagere overheden moet worden beschouwd. Het advies is meer te zien als een wegwijzer die de brede waaier aan opties enigszins poogt te structureren. Lagere overheden worden met verschillende milieuproblemen geconfronteerd, kennen verschillende beleidsprioriteiten en hebben een eigen afwegingskader. Het rapport heeft dan ook niet tot doel een weging aan te brengen in de diverse milieuproblemen die met de vergroeningsopties kunnen worden opgelost.

De bijdrage aan het lokale milieubeleid en de daarvoor te brengen offers kunnen dan ook het beste door individuele gemeenten en provincies zelf worden beoordeeld.

Opties in stelsel lagere overheden

Kansrijk

In dit onderzoek zijn we voor 4 maatregelen tot een positief advies *zonder voorbehoud* gekomen. **Differentiëren van de parkeertarieven** naar grootte of milieuklasse van de auto kan als een kansrijke lokale vergroeningsoptie gezien worden. Een effectieve bijdrage van deze maatregel kan verwacht worden aan het ruimtegebruik en de stedelijke leefkwaliteit. Bij de uitvoering dient echter wel rekening te worden gehouden met een aanpassing van parkeermeters die kostbaar en tijdrovend kan zijn. Beperking tot de vergunninghouders is dan ook een kansrijke eerste stap.

Zonder bovengenoemde differentiatie vormt **betaald parkeren** een effectief middel om de parkeerdruk in een gebied te verlagen en meer ruimte te creëren voor andere gebruikers van de openbare ruimte. De parkeerbelasting heeft aantoonbare effecten op de spreiding van verkeer en kan in een aantal gevallen tevens bijdragen aan het afremmen van de groei in stedelijke gemotoriseerd vervoer. Het invoeren van betaald parkeren leidt na verloop van enige tijd tot een betere beschikbaarheid van parkeerplaatsen in een centrum. Hoewel betaald parkeren nog steeds op veel maatschappelijke weerstand kan rekenen, kan een goede verkeerskundige visie en het oormerken van de parkeeropbrengsten voor goede (milieuvriendelijke) alternatieven het draagvlak voor de maatregel aanzienlijk verbeteren.

Diftar is bij een kwart van de Nederlandse gemeenten ingevoerd, vooral middelgrote gemeenten. Op basis van deze ervaringen kan geconcludeerd worden dat diftar leidt tot een daling van 15% tot 40% in het (rest)afvalaanbod afhankelijk van het gehanteerde systeem. Belangrijke redenen om diftar in te voeren zijn het terugdringen van de hoeveelheid restafval, het stimuleren van afvalpreventie en gescheiden afvalinzameling en vermindering van de afvalbeheerskosten. Een belangrijk aandachtspunt bij de invoering betreft het tegengaan van fraude en ongewenst ontwijkgedrag.

In de openbare aanbesteding van het gemeentelijke en regionaal vervoer kan milieu een belangrijke rol spelen door een **milieuparagraaf in de ov-concessies** op te nemen. Het betreft hier een simpele maatregel die substantiële effecten kan sorteren. Een mogelijkheid is om eisen op te nemen aan de emissies van voertuigen die de lokale luchtkwaliteit aantasten (bijvoorbeeld roetfilters). Als alternatief kan gedacht worden aan het verbeteren van aansluitingen van verschillende vervoerswijzen door ketenmobiliteit. De verschillende opties hebben we samengevat in tabel 1.

tabel 1 Beoordeling van de vergroeningsopties

Par.		Milieueffecten	Uitvoering	Draagvlak	Totale beoordeling
3.2.2	Parkeerbelasting	***	***	***	+
3.4.1	Diftar	***	***	***	+
3.2.2	Differentiatie parkeertarieven	***	**	***	+
3.2.6	Milieueisen in OV- concessies	***	***	***	+
3.2.1	Congestieheffing	***	**	**	☞
3.2.4	Differentiatie haventarieven	***	***	*	☞
3.6.2	Heffing pleziervaartuigen	**	***	**	☞
3.3.2	Statiegeldregeling gronduitgifte	**	***	***	☞
3.3.3	Heffing op lozen restwarmte	**	*	***	☞
3.5.1	Ruimtegebruiksheffing 2	***	**	*	☞
3.3.1	OZB-korting naar energieprestatie woning	**	***	*	☞
3.2.3	Differentiatie opcenten MRB	*	***	*	-
3.5.1	Ruimtegebruiksheffing 1	*	**	*	-
3.5.3	Baatbelasting	*	*	*	-
3.7.2	Kapvergunning	*	***	***	-
3.2.5	Bereikbaarheidsbelasting	*	*	*	-
3.3.4	Differentiatie van bouwleges	*	**	**	-
3.4.2	Rioolrechten naar waterverbruik	*	***	***	-
3.5.2	Rood voor groen heffing	*	***	***	-
3.6.1	Grondwaterheffing	*	***	**	-

Kansrijk

- + = kansrijk
- = niet-kansrijk
- ☞ = nader onderzoek gewenst

Nader te bestuderen

Het onderzoek heeft tevens een lijst met vergroeningsopties opgeleverd die nader bestudering waard zijn. Of de opties op een succesvolle manier kunnen bijdragen aan lokaal milieubeleid zal in zeer sterke mate afhangen van lokale omstandigheden, vormgeving van de optie en/of inpassing in het gevoerde beleid. Dit geldt voor:

- De (decentrale) **congestieheffing** is in meerdere Europese steden een effectief instrument gebleken in het terugdringen van de automobiliteit. Ook is de publieke opinie opvallend snel omgeslagen van 'fel tegen' tot 'voorzichtig optimistisch', nadat de eerste positieve effecten zich aftekenden. Belangrijke slaagfactoren bij de invoering van de congestieheffing zijn de beschikbaarheid van voldoende ov-alternatieven, de mogelijkheid om het heffingsgebied goed te kunnen begrenzen, oormerken van de opbrengsten voor investeringen in bereikbaarheid en ten slotte een goede communicatie over de invoering van het plan.
- **Differentiatie van de haventarieven** (binnen- en zeevaart) kan, zoals in Zweden aangetoond is, een positief milieurendement hebben. Er zijn in dit onderzoek vraagtekens gezet bij het draagvlak van deze maatregel, omdat de hoogte van de haventarieven nu geen relatie heeft met milieuoverweging.

gen maar volledig wordt gedomineerd door concurrentieverhoudingen. *Differentiatie* betekent overigens dat lastenverzwaring voor vervuilende en lastenverlichting voor schone schepen zal optreden, hetgeen precies de bedoeling van de maatregel is. Per saldo zal dit *niet* leiden tot lastenverzwaring voor de scheepvaartsector. Ook de opbrengsten uit de havengelden voor gemeenten blijven constant bij een budgetneutrale differentiatie.

- Bij een **heffing op pleziervaartuigen** kan gedacht worden aan een sticker- of vignettensysteem of een 'ontheffingsvergunning'. De heffing kan als financieringsmaatregel worden vormgegeven, maar ook is een vormgeving denkbaar waarin door gedragsverandering de druk op kwetsbare watergebieden wordt verkleind. Uitvoeringstechnische aspecten en draagvlak dienen nader onderzocht te worden om goed te kunnen beoordelen of de milieueffecten opwegen tegen de uitvoeringskosten.
- Over de effecten van de **statiegeldregeling voor bedrijventerreinen** is momenteel weinig bekend. Ervaringen van gemeenten moeten in kaart worden gebracht om de effectiviteit van dit instrument te kunnen beoordelen.
- De **heffing op lozen van restwarmte** is een instrument dat kansrijk lijkt uit oogpunt van milieu, natuur en leveringszekerheid. Nuttig gebruik van restwarmte komt in de huidige geliberaliseerde energiemarkten nauwelijks van de grond. Ten aanzien van de milieueffectiviteit en economische effecten is echter te weinig bekend om een positief over de maatregel uit te brengen.
- De **ruimtegebruiksheffing** met een hoog tarief op grondwaarde en laag tarief op waarde opstallen is uit oogpunt van vergroening een kansrijk instrument omdat de maatregel de waarde van de grond extra belast ten opzichte van de waarde van opstallen. Omdat deze variant *in het bijzonder* aangrijpt bij de waarde van de grond, kan juist in stedelijk gebied een effectieve stimulans worden gegeven tot hergebruik van onbenutte percelen. Wat betreft draagvlak en uitvoering zijn er kanttekeningen bij de maatregel geplaatst.
- Ten slotte de **OZB-korting naar energieprestatie** van de woning. Over de effectiviteit van de maatregel is weinig bekend. De Gemeentewet staat een korting op de WOZ-waarde toe, mits deze gekoppeld is aan kenmerken van de woning zoals energetische kwaliteitseisen (objectief karakter). Vanaf 1 januari 2006 zal van elke woning een energiecertificaat beschikbaar moeten zijn op transactiemomenten zoals koop en huur (Europese Building Directive). Deze energielabels kunnen dienen als basis voor de grootte van de WOZ-korting.

Niet kansrijk

Over de resterende maatregelen hebben we een negatief advies uitgesproken: differentiatie opcenten motorrijtuigenbelasting, ruimtegebruiksbelasting die aangrijpt bij het fysieke ruimtebeslag, baatbelasting, kapvergunning, bereikbaarheidsbelasting, differentiatie bouwleges, rioolrechten naar watergebruik, rood voor groen heffing, en de grondwaterheffing. Het milieurendement in termen van primaire regulering is beperkt en/ of de neveneffecten nemen disproportionele verhoudingen aan ten opzichte van de beoogde effecten. Hiermee is overigens niet gezegd dat deze maatregelen geen nuttige bijdrage aan het beleid van gemeenten en provincies kunnen hebben. De rood-voor-groen regeling, differentia-

tie van waterrechten naar gebruik, en de kapvergunning kunnen zeker bijdragen aan de *financiering* van gemeentelijk beleid- en uitvoeringsplannen.

Opties in nationale stelsel





Een tweetal opties in het *nationale* belastingstelsel is onderzocht met een lokale impact en waarvoor het initiatief door lagere overheden moet worden genomen. Het betreft een **vrijstelling van de overdrachtsbelasting** voor herstructurering van enerzijds stadswijken en anderzijds bedrijventerreinen. Beide kunnen als een effectief instrument worden gezien om de (grootstedelijke) herstructureringsopgave aan te pakken, omdat de overdrachtbelasting relatief zwaar kan drukken op de (eerste fase) van herontwikkeling waarin een onroerend zaak meerdere malen van eigenaar wisselt. Er is sprake van vergroening als er een duidelijke milieudoelstelling aan de maatregel te koppelen is. Bijvoorbeeld bodemsanering of een betere benutting van bestaand stedelijk gebied en een vermindering van de druk op landschap en natuur. Een vrijstelling van overdrachtsbelasting is al wettelijk geregeld voor wijkontwikkelingsmaatschappijen die zich richten op herstructurering van oude stadsdelen. Voor bedrijventerreinen is een dergelijke vrijstelling eveneens zinvol maar nog niet wettelijk voorzien. Belangrijkste nadeel is de derving van belastinginkomsten voor het rijk, hetgeen in onderstaande tabel (perspectief van lagere overheden) niet is meegewogen.

Par.		Milieueffecten	Uitvoering	Draagvlak	Totale beoordeling
3.7.1	Vrijstelling overdrachtsbelasting (stadswijken)	***	***	***	+
3.7.1	Vrijstelling overdrachtsbelasting (bedrijventerreinen)	***	***	***	+

Aanbevelingen nationale overheid

Een aantal vergroeningsmaatregelen kan door gemeenten en provincies worden doorgevoerd zonder dat hiervoor een aanpassing van wet- en regelgeving vanuit het Rijk noodzakelijk is. Voor andere opties is aanpassing wel vereist. Hieronder geven we voor de categorie *kansrijk* en *nader te onderzoeken* aan of een aanpassing van wet- en regelgeving van Rijksweg noodzakelijk is.

Par.		Totale beoordeling	Provincie of gemeente	Aanpassing wettelijk kader
3.2.2	Parkeerbelasting	+	G	Nee
3.4.1	Diftar	+	G	Nee
3.2.2	Differentiatie parkeertarieven naar milieukeurmerken	+	G	Ja: Gemeentewet
3.2.2	Differentiatie parkeertarieven naar ruimtebeslag			Nee
3.2.6	Milieueisen in OV- concessies	+	P / G	Nee
3.2.1	Congestieheffing	☐	P / G	Ja Tolheffing mogelijk maken
3.2.4	Differentiatie haventarieven	☐	G	Nee
3.6.2	Heffing pleziervaartuigen	☐	P / G	Ja
3.2.2	Statiegeldregeling gronduitgifte	☐	G	Nee

Par.		Totale beoordeling	Provincie of gemeente	Aanpassing wet- telijk kader
3.3.3	Heffing op lozen restwarmte		P / G	Ja
3.5.1	Ruimtegebruiksheffing 2		P / G	Ja: Gemeente en provinciewet
3.3.1	OZB-korting naar energieprestatie		G	Nee
3.3.1	OZB-differentiatie naar energieprestatie		G	Ja

De rijksoverheid kan verder ook een belangrijke ondersteuning bieden bij een succesvolle introductie van lokale vergroeningsmaatregelen:

- **differentiatie havengelden:** analoog aan het Zweedse initiatief kan ook de nationale overheid het voortouw nemen voor een afspraak tussen rederijen en havenbedrijven om invoering van differentiatie van havengelden door gemeentelijke havenbedrijven voor te bereiden. Hierbij is tevens inzet op een Europese aanpak wenselijk vanwege de concurrentie tussen Europese havens;
- **differentiatie parkeergelden:** hierbij kan een aantal pilots ondersteund worden om gemeenten ervaring te laten opdoen met het instrument;
- **vrijstelling overdrachtbelasting voor herstructurering bedrijventerreinen:** de rijksoverheid kan een vergelijkbare verordening treffen zoals de vrijstelling van de overdrachtsbelasting voor wijkontwikkelingsmaatschappijen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

Uit het rapport '*Fiscale Vergroening*' van de Werkgroep vergroening van het fiscale stelsel II kan geconcludeerd worden dat Nederland de afgelopen 15 jaar een belangrijke vergroening van het *nationale* belastingstelsel heeft doorgevoerd. Nederland behoort inmiddels tot de koplopers in Europa. In die periode zijn vele nieuwe grondslagen voor een verdere vergroening ontwikkeld. Voorstellen hier toe kwamen onder andere uit de twee vergroeningscommissies¹. Vergeleken met de relatief grote aandacht voor vergroening op rijksniveau is de aandacht op de centraal niveau minder groot geweest. Op deelterreinen heeft veel onderzoek plaatsgevonden, zoals over diftar in de afvalstoffenheffing, maar een integraal beeld van vergroeningsmogelijkheden bij lagere overheden bestaat niet.

Hoewel de belastinginkomsten van lagere overheden bescheiden zijn, zijn er belangrijke fiscale en financiële prikkels denkbaar die aangrijpen bij de lokale milieuthema's. Aangrijpingspunten liggen onder andere in het gebruik van infrastructuur, ruimtegebruik (bebouwing), afval, leefbaarheid en energie, maar ook in de 'positieve prikkels' die deel uit kunnen maken van de terugsluis van de belastingopbrengsten.

In de beleidsagenda 2004 van het Ministerie van VROM is opgenomen dat in 2004 een lijst met decentrale vergroeningsmogelijkheden wordt opgesteld. Hier toe is extern een grondig en integraal onderzoek uitgezet naar de mogelijkheden tot vergroening van belastingen voor gemeenten en provincies. Decentrale vergroening en de verdere vergroening van het nationale belastingstelsel worden door de overheid als een belangrijk middel gezien om de externe kosten van milieugebruik te internaliseren en daarmee uiteindelijk de eco-efficiëntie van de economie te verbeteren².

1.2 Doel

Het onderzoek zal zich richten op het inventariseren en evalueren van vergroeningsmogelijkheden in het fiscale en financiële stelsel van provinciale en gemeentelijke overheden.

¹ Commissie Van der Vaart (I) en Commissie De Waard (II), beide vernoemd naar de voorzitters.

² Zie Begroting VROM, 2004 en Strategisch Akkoord, Balkenende II.

Het doel van het project hebben we als volgt geformuleerd:

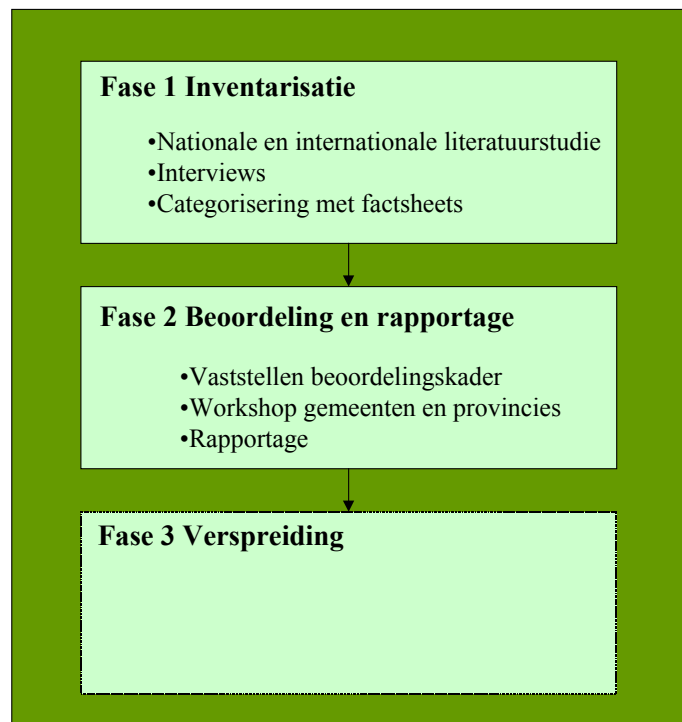
Aanbevelingen geven voor praktisch realiseerbare en door gemeenten en provincies zelfstandig uit te voeren opties voor vergroening van lokale belastingen door:

- 1 Een grondige en integrale inventarisatie van bestaande en nieuwe vergroeningsmogelijkheden.
- 2 Een beoordeling van deze opties aan de hand van duidelijke en geaccepteerde criteria.
- 3 Aan te geven welke aanpassing van *nationale* wet- en regelgeving eventueel nodig zijn om uitvoering van de maatregelen door lagere overheden mogelijk te maken.

1.3 Aanpak

De fasering van het project decentrale vergroening hebben we in figuur 1 weergegeven. De laatste fase valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van VROM.

figuur 1 Fasering van het onderzoek naar decentrale vergroening



Fase 1

De uitvoering van fase 1 bestaat uit twee invalshoeken (zie figuur 1). De **eerste invalshoek** kijkt van boven naar beneden: wat zijn de fiscale en financiële instrumenten die gemeenten en provincies ter beschikking staan om het gewenste gedrag te stimuleren. De gemeentelijke en provinciale belastingen worden onderzocht op de aanknopingspunten voor financiële prikkels ten behoeve van milieuvriendelijk gedrag. Het gehele instrumentarium gericht op burgers en be-

drijven wordt zo doorgelicht op de milieuaspecten. Hierbij kan gekeken worden naar gemeentelijke en provinciale belastingen, gronduitgifte, rechten en leges.

De **tweede invalshoek** kijkt van beneden naar boven. Deze invalshoek neemt het milieubeleid (duurzame ontwikkeling) en milieuvraagstukken op decentraal niveau als uitgangspunt. Hierbij wordt gekeken naar mogelijkheden om de externe kosten van het gebruik van de milieugebruiksruimte te internaliseren in de prijzen. Gekeken zal worden welke grondslagen voor internalisering wenselijk zijn en hoe prijsinstrumenten vervolgens zodanig kunnen worden vormgegeven dat deze prikkelen om de externe kosten te minimaliseren. Deze analyse is kwalitatief van aard en zal per beleidsthema (klimaat, lokale luchtkwaliteit, ruimtegebruik en ruimtelijke kwaliteit, verkeer en vervoer, leefbaarheid) de problematiek op hoofdlijnen in kaart brengen. Aan de hand van lokale milieudoelen zoals bijdrage aan het tegengaan van klimaatverandering, vermindering van geluidsoverlast, verbetering van lokale luchtkwaliteit (NO_x en fijn stof) en reductie van afvalstromen brengen we de belangrijkste externe kosten in beeld en zoeken we naar mogelijke instrumenten om deze te internaliseren en te verminderen.

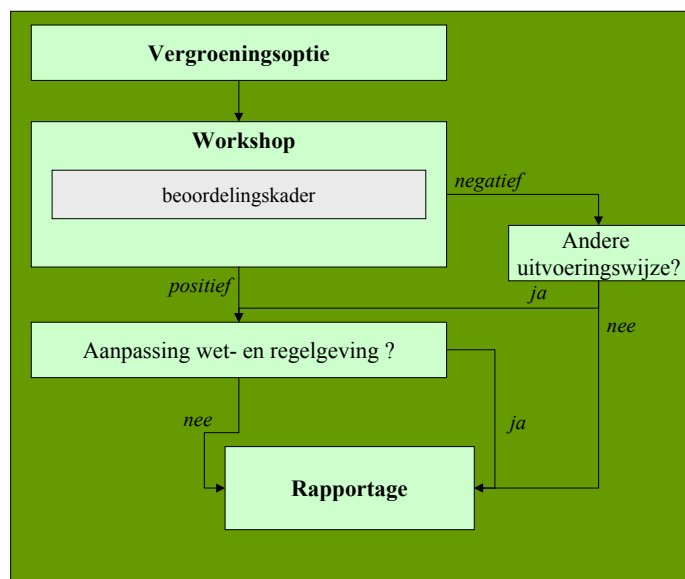
Hiertoe worden de volgende stappen in het onderzoek gezet:

- 1 **Literatuuranalyse:** Een grondige analyse is gemaakt van nationale en internationale literatuurbronnen. Hierbij worden internationale ervaringen betrokken vanuit onder meer Duitsland, Zwitserland en Denemarken, Londen en Oslo (gebruik van infrastructuur).
- 2 **Interviews:** in totaal zijn 10 diepte-interviews met vertegenwoordigers van gemeenten, provincies, Ministerie van Financiën, VNG en IPO en 20 telefonische interviews met internationale beleidsmakers afgenomen.
- 3 **Categorisering met factsheets.** De gevonden decentrale vergroeningsopties zullen worden gecategoriseerd en worden gepresenteerd aan de hand van *factsheets* (zie leeswijzer voor de opzet).

Fase 2

Fase 2 betreft de beoordeling van de in fase 1 gevonden vergroeningsopties. De aanpak staat in figuur 2.

figuur 2 Beoordeling van vergroeningsopties



In deze fase zijn de gevonden vergroeningsopties beoordeeld aan de hand van criteria die in samenwerking met decentrale overheden zijn opgesteld. Middels een afsluitende workshop zijn de opvattingen van decentrale overheden betrokken bij de beoordeling van de gevonden vergroeningsopties. De beoordeling zelf is door de onderzoekers gedaan. Zie ook paragraaf 4.1 voor het beoordelingskader.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt te lezen. *Hoofdstuk 2* gaat in op methodologische aspecten van vergroening. In *hoofdstuk 3* geven we een beschrijving van de gevonden vergroeningsmaatregelen. De opties die uit deze aanpak zijn voortgekomen hebben wij ingedeeld naar beleidsvelden die voor gemeenten en provincies herkenbaar zijn (zie hoofdstuk 3). Hierbij zijn de volgende beleidsvelden onderscheiden:

- verkeer en vervoer (paragraaf 3.2);
- energie en duurzaam bouwen (paragraaf 3.3);
- afval (paragraaf 3.4);
- natuur, grond- en ruimtegebruik (paragraaf 3.5);
- water en toerisme (paragraaf 3.6);
- leefbaarheid / overig (paragraaf 3.7).

In *hoofdstuk 4* komen we tot een beoordeling van deze opties aan de hand van een drietal criteria.

De vergroeningsopties worden in de hoofdttekst beknopt beschreven en in *bijlage A* aan de hand van factsheets uitgebreid gepresenteerd. Doel van deze factsheets is om zoveel mogelijk feitelijke informatie te presenteren ten aanzien van enkele belangrijke criteria. De gepresenteerde criteria hebben een beschrijvend karakter.

Factsheets

De volgende criteria zijn opgenomen in de factsheets:

- **Naam en korte omschrijving:** een korte beschrijving wordt gegeven van de bestaande heffing of belasting en de mogelijkheden om deze te vergroenen.
- **Grondslag en heffingsystematiek:** hierbij wordt aangegeven bij welk object of subject de optie aangrijpt. Tevens wordt aangegeven welke mogelijkheden er zijn voor differentiatie / hoogte van de tarieven.
- **Milieueffecten:** een globale typering wordt gegeven over de te verwachten milieueffecten in relatie tot de beoogde grondslag en heffingsystematiek.
- **Ondersteunend beleid:** aandacht wordt besteed aan ontwikkelingen die relevant zijn voor de invoering van de betreffende optie en mogelijke aanvullende beleidsmaatregelen die kunnen worden getroffen om draagvlak te creëren en de problematiek effectiever aan te pakken.
- **Alternatief beleid:** hierbij wordt beschreven welke alternatieven denkbaar zijn voor de betreffende vergoeningsoptie.
- **Administratieve lasten en transactiekosten:** hierbij gaat het om een globale indicatie van de uitvoeringskosten voor decentrale overheden om de betreffende vergroeningsmaatregel in te voeren, te monitoren en te handhaven. Aangegeven zal worden hoe bij de bestaande beleidspraktijk kan worden aangesloten.
- **Verdelingseffecten / rechtvaardigheid:** dit zijn de lusten en lasten die bij de verschillende doelgroepen neerslaan als gevolg van invoering van de optie.
- **Voorbeelden:** enkele voorbeelden in binnenland of buitenland worden gepresenteerd waarin vergelijkbare vergroeningsopties al zijn toegepast³.
- **Referenties:** afgesloten wordt met het geven van suggesties voor nadere informatie.

³ Ook wordt gemeld wanneer geen cases gevonden zijn.



2 Methodologisch kader

In dit hoofdstuk schetsen we het methodologische kader voor dit onderzoek.

2.1 Afbakening en uitgangspunten

Wat is decentrale vergroening?

Een *eerste uitgangspunt* bij belasting op milieugrondslag is dat de keuze van het belastingobject en de grondslag van de belasting gebaseerd dienen te zijn op milieuoverwegingen. Dit betekent dat er een relatie moet worden gelegd tussen het te belasten object en een bepaald milieuprobleem (Vergroeningscommissie I, 1997). Hierbij kunnen twee invalshoeken worden onderscheiden⁴:

- De **milieu invalshoek**: aannemelijk moet worden gemaakt dat, in ieder geval op langere termijn, een positieve bijdrage aan het lokale milieubeleid kan worden geleverd. Milieueffecten kunnen zich voordoen op de korte en lange termijn. Het kortetermijneffect manifesteert zich langs de weg van substitutie en via een volume-effect. De omvang van het effect is afhankelijk van de hoogte van het tarief, de mate van doorberekening van de belasting en de elasticiteit van de vraag. Op langere termijn kan de vraagelasticiteit hoger liggen. Dit pleit ervoor om zeker ook aandacht te besteden aan de eventuele effecten op het milieu op langere termijn. Door de milieubelasting kan op langere termijn de factor milieu een grotere rol gaan spelen in het economische proces en daarmee mede van invloed zijn op het gedrag van lokale partijen. Belastingen op milieugrondslag kunnen bovendien een voortdurende prikkel geven tot technologische innovatie.
- De **budgettaire invalshoek**: Op grond van budgettaire overwegingen kan er een voorkeur bestaan voor een relatief laag tarief. Dit biedt althans voor de korte termijn een redelijke garantie voor een stabiele belastingopbrengst, omdat de regulerende effecten op die termijn naar verwachting beperkt zullen zijn. Een relatief laag tarief kan verder de maatschappelijke acceptatie van de belasting vergroten.

Bij het inventariseren van potentiële maatregelen hebben we gekeken naar de eerste invalshoek. In tweede instantie hebben we ook naar financieringsmaatregelen van milieubeleid gekeken, waarbij milieueffecten aannemelijk of aantoonbaar zijn.

Het *tweede uitgangspunt* benadrukt het *decentrale karakter* van de vergroening. Het moet gaan om milieuproblemen waarvoor de gemeente of provincie een beleidsmatige verantwoordelijkheid heeft. Tevens moeten er mogelijkheden in het fiscale of financiële instrumentarium bestaan om de betreffende milieuproblemen

⁴ Dit duale karakter van vergroening kan betekenen dat beide invalshoeken met elkaar in conflict kunnen komen. Een milieubelasting met een relatief laag tarief geeft een goede garantie voor een stabiele opbrengst, maar op korte termijn zijn de milieueffecten bescheiden. Op wat langere termijn kan het regulerende effect toenemen, waardoor uiteindelijk de grondslag voor de belasting versmald wordt en de opbrengsten zullen afnemen.

te beperken en zo bij te dragen aan gemeentelijke en provinciale beleidsdoelstelling. Bij decentrale vergroening gaat het om opties die binnen het decentrale belastinggebied kunnen worden ingevoerd. In dit onderzoek zullen we hierop één uitzondering maken: vergroeningsopties in het nationale belastingstelsel met een duidelijke lokale impact zullen eveneens in beschouwing worden genomen.

Het *derde uitgangspunt* is de keuze voor een ruime definitie van vergroening. In het voorgaande hebben we het telkens gehad over lokale belastingen. In deze studie zullen we hierbij de volgende opties in ogenschouw nemen:

- **Financiële instrumenten** zoals de gronduitgifteprijs of liggelden voor havens. Ook hierbij kan gezocht worden naar een milieugrondslag.
- **Lokale belastingen** zoals de OZB en toeristenbelasting. Belangrijk verschil met rechten is dat tegenover betaling van een belasting geen individueel aanwijsbare tegenprestatie staat. De belastingopbrengsten kunnen worden aangewend in het algemeen belang.
- **Rechten** waaronder heffingen en retributies vallen. Tegenover rechten staan wel individueel aanwijsbare tegenprestaties door de lokale overheid. De inkomsten uit rechten mogen niet meer dan kostendekkend zijn.
- **Concessies en aanbesteding.** Hierbij kan het gaan om aanbesteding van openbaarvervoer of de winning van oppervlakte delfstoffen. Bij de aanbesteding kunnen aanvullende milieueisen gesteld worden.

De Gemeentewet biedt de mogelijkheid om belastingen en rechten te heffen. Gemeenten kunnen binnen bepaalde randvoorwaarden zelf invulling geven aan de in de belastingverordeningen op te nemen heffingsmaatstaven voor belastingen en rechten. Het staat gemeenten vrij de heffingsmaatstaven op te nemen die zich het beste verstaan met de gemeentelijke beleid en de praktijk van de belastingheffing⁵. Expliciet wordt aangegeven dat milieuoverwegingen hierbij een rol kunnen spelen. Een harde beperking wordt gevonden in het feit dat een gemeentelijke belasting niet afhankelijk gesteld mag worden van inkomen, winst of vermogen⁶.

⁵ Memorie van Toelichting bij de Gemeentewet van 27 april 1994.

⁶ Uiteraard moet de gemeente toetsen of bij de keuze van heffingsmaatstaven rekening wordt gehouden met algemene rechtbeginselen. De Gemeentewet geeft op dit punt geen uitputtende opsomming van rechten, maar een algemene regel. Zie ook Andersson Elffers Felix, 1999.

Enkele voorbeelden van vergroening

Bij bestaande en nieuwe *milieubelasting* gaat het om belastingen die specifiek met het oog op de beperking van een milieueffect zijn of worden ingevoerd. Hierbij kan gedacht worden aan de milieubelastingen die zijn ingevoerd op grondwater en afval.

Bij *vergroening* wordt getracht bestaande belastingen te toetsen op hun milieueffecten om deze vervolgens te baseren op een milieugrondslag. Hierbij kan gedacht worden aan het energiegebruik van een woning als basis voor de OZB, die thans alleen op de WOZ-waarde is gebaseerd.

Tenslotte kan worden gedacht aan het stimuleren van milieuvriendelijk gedrag door *positieve financiële prikkels* in het belastingstelsel te bouwen. Voorbeelden op nationaal niveau zijn de EIA en VAMIL (fiscale voordelen). Op lokaal niveau kan een heffing op de grondprijs worden ingevoerd waarbij een korting of vrijstelling geldt wanneer de energiebesparende maatregelen worden getroffen. Deze regeling is bij sommige gemeenten ingevoerd en staat bekend onder de naam *statiegeldregeling*.

2.2 Redenen voor vergroening: externe effecten

Er is sprake van een extern effect wanneer bij het menselijk handelen geen rekening wordt gehouden met de gevolgen van dit handelen voor derden. Zo is de geluidsproductie van weggebruikers die voor mensen in de omgeving overlast (geluidshinder, luchtverontreiniging) veroorzaakt, een extern effect. Zodra de automobilisten in hun gedrag rekening houden met hun negatieve effecten op de directe omgeving dan is de geluidshinder geïnternaliseerd. In hun gedrag houden de automobilisten rekening met de schadekosten aan de direct omwonenden.

Op lokaal niveau kan sprake zijn van externe effecten wanneer open ruimte wordt omgezet in een nieuw bedrijfsterrein of woongebied, waar geen rekening wordt gehouden met de voorkeuren voor open ruimte van de huidige bewoners. In de uitgifte van de grond en/of de verkoop van de woningen wordt geen rekening gehouden met de schade die is ontstaan aan de open ruimte.

Waardering

Als er geen markt voor een bepaald goed bestaat, bijvoorbeeld een landschappelijke woonomgeving zonder geluids- en zichthinder, kan men proberen de waarde ervan te bepalen door mensen te vragen hoeveel ze ervoor willen betalen⁷. Hier is het uitgangspunt: iets heeft economische waarde als men bereid is er voor te betalen (of op te offeren). Normaal gesproken blijkt de waardering uit de markt, maar men kan ook via enquêtes vragen hoeveel men bereid zou zijn om te betalen als er wel een markt voor was. Deze methode wordt Contingent Valuation Method (CVM) genoemd.

2.3 Internalisering externe milieukosten

Bovenstaande voorbeelden zijn klassieke voorbeelden van situaties waarin de markt niet leidt tot een maatschappelijk optimale oplossing en waarin aanvullend, lokaal overheidsingrijpen gerechtvaardigd is. Een van de oplossingen van dit probleem kan zijn het *internaliseren van externe milieueffecten in de prijzen*. Met een heffing op het bouwen van woningen in het buitengebied kan de schade

⁷ *Willingness to pay* vraagt naar wat men ervoor over heeft om van de positieve baten te genieten. *Willingness to accept* vraagt naar wat men ervoor over heeft om de milieuschade te dragen.

worden verrekend in de prijzen van nieuwe woningen. Hierdoor ontstaan maatschappelijk correcte prijzen voor het gebruik van ruimte.

Voor het vaststellen van de hoogte van een heffing die economisch efficiënt is, zijn er twee routes op basis van:

- **Het milieudoel:** In deze benadering wordt gezocht naar een tarief dat noodzakelijk en voldoende is om de milieubelasting af te remmen tot een niveau dat verenigbaar is met het lokale milieudoel. In het toetsingskader kan het zo zijn dat het voorgestelde tarief voldoende is om een deel van de doelstelling te bereiken; andere instrumenten zullen dan het verdere gat moeten opvullen. In deze benadering is het niet zinvol om een hoger tarief voor te stellen dan strikt noodzakelijk is voor het halen van de doelen. Op een milieuterrein waar de gestelde doelen zijn bereikt, zou in deze benadering geen aanleiding zijn tot het invoeren van een milieubelasting op de nog resterende vervuiling.
- **De externe milieukosten:** in deze benadering is een belasting op het milieugebruik ter hoogte van de externe milieukosten een doel op zich. In deze benadering moeten alle milieugebruikers naar evenredigheid van de veroorzaakte milieuschade betalen conform het internationaal erkende beginsel 'de gebruiker betaalt'. Dit is in de economische theorie en de praktijk de meest efficiënte manier om een milieudoel te halen en er is bovendien een continue prikkel om verantwoord met het schaarse milieu om te gaan (*dynamische efficiency*). Het 'gebruiker betaalt' principe kan gezien worden als rechtvaardig.

Milieudoelstelling of gebruiker betaalt: Pigou of Baumol?

Het gebruiker betaalt principe kan vormgegeven worden via het opleggen van zogenaamde *Pigou-viaanse heffingen*. Hierbij wordt elke eenheid van milieuvervuiling belast voor alle externe milieuschade voor de samenleving die aan de vervuiling kan worden toegeschreven.

In de praktijk is het echter moeilijk om de schade te waarderen om zo de hoogte van de heffing te bepalen. De vraag naar de maatschappelijke waardering van landschap blijkt in de praktijk nog moeilijk beantwoordbaar. In waarderingsvraagstukken wordt wel steeds meer vooruitgang geboekt. Zie ook OEEI methodiek voor waardering natuur en milieu in maatschappelijke kosten-batenanalyses.

De tweede mogelijkheid staat bekend onder de naam *heffing van Baumol*. Hierbij wordt de hoogte van de heffing afgeleid uit het gestelde lokale milieudoel. Uitgaande van gedragreactie per procent prijsverhoging (*elasticiteit*) kunnen uit de gestelde lokale doelen heffingshoogtes worden afgeleid en eventueel via *trial and error* worden bijgesteld.

Werkgroep Vergroening van het fiscale stelsel, 1997

Verschillen in benadering

Het verschil in benadering kan van belang zijn voor het onderscheid tussen de *korte* en *lange termijn*. Vanuit rechtvaardigheidsoogpunt kan op *lange termijn* gekozen worden voor het principiële uitgangspunt dat de vervuilers zouden moeten betalen naar evenredigheid van de door hen veroorzaakte milieuschade. Voor de *korte termijn* kan men kiezen voor een benadering waarin primair wordt uitgegaan van doelbereiking/regulering. In de praktijk kunnen beide benaderingen materieel tot dezelfde uitkomsten leiden, omdat maatschappelijke doelen in het al-

gemeen een duidelijke relatie zullen vertonen met de mate van maatschappelijke waardering van de milieuschade. Dit onderzoek kiest een pragmatische werkwijze door beide benaderingen als mogelijkheid te zien voor het bepalen van heffingshoogtes die economisch efficiënt zijn.

Belonen of belasten?

Om terug te komen op het voorbeeld van de nieuwe woonwijk die in het landelijk gebied wordt gebouwd: er kan gekozen worden voor het belasten van nieuwbouw ten koste van groen (uitbreiding) of het belonen van inbreiding in de stad. Negatieve prikkels op ruimte-extensief gedrag of positieve prikkels op ruimte-intensieve bouw?

Een economisch nadeel van subsidie is dat deze versturende effecten kan hebben, bijvoorbeeld op het niveau van de totale bouwproductie. Wanneer de bouwproductie - weliswaar in het stedelijke gebied - gesubsidieerd wordt, leidt dit tot een groter aanbod aan woningen dan maatschappelijk wenselijk is. Een tweede nadeel is dat van subsidies veel minder een continue prikkel uitgaat om het ruimtebeslag structureel terug te dringen of de ruimtelijke inpassing te verbeteren met nieuwe en innovatieve bouwtechnieken.

De belangrijkste overweging is dat in een eindsituatie waarin alle milieuschade in de prijzen uitgedrukt is, een beloning van milieuvriendelijk gedrag niet meer nodig is. Toch kan het wenselijk zijn om in een proces van aanpassingen naar zo'n eindsituatie milieuvriendelijk gedrag te belonen omdat belasten bijvoorbeeld tot nadelige concurrentie-effecten met omliggende gemeenten of provincies kan leiden.

De benadering die we in dit onderzoek kiezen is wederom een pragmatische. Bij het vaststellen van de te verwachten effecten van de vergroeningsopties zullen wij hoofdzakelijk kijken of het werkt zonder dat al te grote lokale lastenverschuivingen plaatsvinden. De voorkeur zal uitgaan naar de variant met de grootste milieueffecten. Indien milieueffecten even groot zijn, zal de voorkeur uitgaan naar belasten vanwege de hierboven genoemde argumenten.

In de praktijk betekent dit dat de keuze voor belonen of belasten van geval tot geval zal moeten worden gemaakt. Veelal zal de keuze onder meer afhangen van de vraag in welk beleidspakket de betreffende vergroeningsoptie wordt opgenomen⁸.

2.4 Het optimale beslissingsniveau

Externe milieukosten hangen nauw samen met het 'optimale beslissingsniveau'. Nobelprijswinnaar en econoom Jan Tinbergen introduceerde dit begrip en omschreef dit als 'het laagste vlak waar alle belangen vertegenwoordigd zijn'. Als alle belangen vertegenwoordigd zijn geldt er per definitie dat de externe kosten geïnternaliseerd zijn. Op het optimale beslissingsvlak is waarschijnlijk de belangstelling voor en de kennis van het vraagstuk het grootst. In feite betreft dit het principe van subsidiariteit. Het optimale beslissingsniveau verschilt natuurlijk per type beslissing. In het tekstkader illustreren we dit met een voorbeeld.

⁸ In de presentatie van de vergroeningsopties hebben we hiervoor het criterium 'flankerend beleid' opgenomen.

Subsidiariteit

In de provincie *Vredig* bestaat het voornemen om op een belangrijke provinciale weg tol te heffen vanwege de maatschappelijke hinder van vooral de doorgang van veel vrachtverkeer. De vrachtwagens moeten gaan betalen op grond van de uitstoot van schadelijke emissies en lawaai. Het gevolg is dat de inwoners van provincie *Vredig* een stillere en schone leefomgeving krijgen en als gevolg daarvan hun welvaart zien toenemen. Voor de provincie is dit dus een efficiënte maatregel. De nieuwe tolweg was echter tegelijkertijd een belangrijke doorgaande weg voor het transitoverkeer naar het achterland. De provincie heeft bij het invoeren van de tol niet voldoende rekening gehouden met de extra kosten en reistijd (vanwege omrijden) voor het vrachtvervoer dat een belangrijke economische functie heeft voor andere provincies in het achterland. De beslissing over invoering en hoogte van de tol is op een te laag niveau genomen.

Het begrip optimaal beslissingsniveau is cruciaal voor decentrale vergroening. Het brengt met zich mee dat vergroening alleen relevant is wanneer de problematiek een duidelijk gemeentelijk of provinciaal karakter heeft en de gevolgen van de optie niet sterk negatief uitpakken voor andere bestuurlijke eenheden. In dat geval zegt de theorie van Tinbergen dat de beslissing op een hoger bestuurlijk niveau moet worden genomen. Bij het inventariseren van vergroeningsopties zullen we het vizier richten op dit optimale beslissingsniveau en geven we aan waar coördinatie op een hoger ruimtelijk niveau wenselijk is.

3 Opties voor vergroening

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een beknopte beschrijving van vergroeningsopties in het decentrale belastingstelsel gerangschikt naar beleidsvelden. Uitgebreide omschrijvingen aan de hand van de factsheets vindt u in bijlage A.

3.2 Verkeer en vervoer

De markt voor mobiliteit vertoont een belangrijk aantal imperfecties: een automobilist veroorzaakt maatschappelijke kosten zonder daarvoor te betalen en vooral regio's profiteren van nieuwe infrastructuur terwijl het Rijk voor de kosten opdraait. Met heffingsinstrumenten zoals de kilometerheffing (gedifferentieerd naar tijd en plaats), brandstofaccijnzen en de BPM kan de overheid de maatschappelijke kosten van mobiliteit verhalen op de gebruiker van infrastructuur. Dit brengt kosten en baten dicht bij elkaar, en komt dus zowel efficiëntie als rechtvaardigheid ten goede. Als kosten en baten bij elkaar liggen functioneert de markt beter en verdwijnen imperfecties [NYFER, 2000].

Efficiënte beprijzing houdt in de gebruikers alle maatschappelijke kosten van mobiliteit in rekening te brengen. Het gaat dan om de kosten van slijtage aan wegen, uitstoot, veiligheid, congestie et cetera. Deze kosten moeten dus op een of andere wijze aan het gebruik van infrastructuur worden gerelateerd, en wel zo dat de heffing zo dicht mogelijk bij de werkelijke kosten ligt. Alleen dan zal het individu in zijn keuzes rekening houden met alle kosten die zijn gedrag veroorzaakt.

Een optimaal instrumentarium vraagt daarnaast om verschillende decentrale heffingsvormen. Hiervoor zijn twee belangrijke redenen aan te voeren:

- 1 Met decentrale heffingen kunnen lokale en regionale overheden op dit niveau de externe kosten van lokaal vervoer bestrijden. Te denken valt hier aan de effecten op lokale luchtkwaliteit, het ruimtebeslag van parkeren in de stad, geluidshinder en binnenstedelijke congestie.
- 2 Decentrale financiering en besluitvorming zorgen voor een efficiëntere aanwending van gemeenschapsgeld conform de lokale behoefte en voorkomt regionale onrechtvaardigheid en rent-seeking door lagere overheden [NYFER, 2000].

In dit spectrum kunnen we twee belangrijke heffingen onderscheiden. Aan de ene kant betreft dit de *congestieheffing* ter bestrijding van binnenstedelijke congestie naar voorbeeld van de Londense *Congestion charge*. Anderzijds betreft dit een *financieringsinstrument*, waarvoor de Franse *versement transport* als voorbeeld kan dienen. In Frankrijk zijn gemeenten bevoegd een heffing op te leggen ter financiering van transportinfrastructuur, waarna die gemeenten in regionale transportautoriteiten overleggen over de aanwending van die middelen. Invoering van een bereikbaarheidsheffing mag niet leiden tot een wildgroei aan instrumen-

ten en ongebreidelde lastenverzwaring. Alleen wanneer een hoger investeringsniveau wenselijk is, of als blijkt dat de maatschappelijke kosten in de huidige situatie onvoldoende zijn geprijsd, leidt een economisch optimale heffingssysteem tot lastenverzwaring.

Hieronder worden de volgende vergroeningsopties voor verkeer en vervoer beschouwd:

- stedelijke congestieheffing;
- parkeerbelasting;
- differentiatie opcenten MRB;
- differentiatie haven- en kadegelden;
- lokale bereikbaarheidsbelasting;
- milieu in OV-concessies.

3.2.1 Congestieheffing stad

Een congestieheffing is een heffing die de gebruikers van infrastructuur betalen voor de toegang naar het stadscentrum en het gebruik van het onderliggend wegennet. Gemeenten, provincies en zelfs waterschappen hebben de verantwoordelijkheid over het beheer van het onderliggend wegennet. Bij een 'cordonheffing' op gemeentelijk grondgebied zal de verantwoordelijkheid uitsluitend op gemeentelijk niveau liggen. Bij meer intelligente congestieheffingssystemen zal afstemming tussen bestuurslagen van gemeente, provincie en rijk noodzakelijk zijn om tot invoering te komen.

Een congestieheffing kan men op zeer uiteenlopende manieren vorm geven, afhankelijk van het gewenste doel. Primair doel is de regulering van het verkeer door dit meer te spreiden naar tijd en plaats en andere alternatieven te stimuleren. Een tarief dat gedifferentieerd is naar tijd en plaats is hiervoor essentieel.

In verschillende Europese steden, waaronder Londen en Oslo, wordt dit instrument ingezet om de bereikbaarheid van de stad te bevorderen. Het bekendste voorbeeld is de Londense cordonheffing dat door de stad Londen is ingevoerd. Iedere auto betaalt € 7,50 (5 pond) om tussen 07.00 en 19.30 uur het stadscentrum binnen te komen, ongeacht het aantal ritten of de tijdsduur dat men zich in het centrum bevindt. Het belangrijkste doel van de maatregel is het verminderen van verkeerscongestie⁹.

Recent is een officiële evaluatie verschenen van (de eerste zes maanden) 'Congestion Charging'. De congestie binnen de zone is met dertig procent gedaald tot een niveau dat sinds de jaren tachtig niet meer is bereikt terwijl er nauwelijks extra verkeer buiten de zone wordt waargenomen.

Op dit moment staan wettelijke en juridische belemmeringen de invoering van tolheffing op *bestaande* wegen van gemeenten, provincies en waterschappen in de weg. Een nieuw wetsvoorstel is nodig om lokale overheden de mogelijkheid te verschaffen om tolheffing te introduceren op het onderliggende wegennet, bijvoorbeeld om sluipverkeer te ontmoedigen. Het Rijk zal erop toe moeten zien dat tolheffing in de ene gemeente niet leidt tot mobiliteitsproblemen in de buurge-

⁹ Deze was zo ernstig toegenomen dat de huidige gemiddelde snelheid van het vervoer bovengronds vergelijkbaar was met de snelheid van het vervoer per koets in de Victoriaanse tijd.

meente. Tevens zal een toetsing moeten plaatsvinden van de noodzaak van een heffing¹⁰.

3.2.2 Parkeerbelasting

In veel grote en middelgrote gemeenten in Nederland wordt het parkeren door gemeenten belast. Bewoners in een bepaald gebied vragen een parkeervergunning aan, terwijl bezoekers een uur- of dagtarief betalen. De parkeerbelasting zoals die nu in deze gemeenten geldt, is gedifferentieerd naar tijd en plaats. Met een differentiatie naar plaats wordt het benutten van de schaarse ruimte in de binnenstad geprijsd. Aangezien in gemeenten hiermee inmiddels voldoende ervaring mee is opgedaan, hebben we vooral gekeken naar een *differentiatie naar milieukeurmerken en ruimtebeslag* van voertuigen.

Uit evaluatieonderzoek [D&P onderzoek en advies, 2002] van parkeermaatregelen blijkt dat invoering van betaald parkeren leidt tot gelijkmatiger *spreiding* van parkeren, vermindering van autogebruik en parkeerbezetting, en een toename van fiets- en OV-gebruik. Een algemene conclusie over de *volume-effecten* valt niet te trekken op basis van deze studie. Dit hangt sterk van de locatie. Zo is Amsterdam er in geslaagd een significante daling van het autogebruik in de binnenstad te laten plaatsvinden sinds invoering in 1991.

Differentiatie parkeertarieven

Nadere differentiatie is in principe denkbaar naar twee kenmerken:

- naar motor- of emissiekenmerken van het voertuig. Een mogelijk aangrijpingspunt voor de vervuilingkenmerken van de auto betreft de euroklasse of het type aandrijving (verbrandingsmotor of hybride / LPG, gas, diesel, benzine). Hiermee kan vooral de lokale luchtkwaliteit worden verbeterd;
- naar ruimtebeslag van het voertuig. Hiermee kan voornamelijk de ruimteproblematiek van auto's aangepakt worden.

Deze regulerende maatregel grijpt aan op auto's die relatief vervuilend zijn, dan wel veel ruimte innemen, afhankelijk van de differentiatie. Tarieven kunnen zodanig worden vormgegeven dat grote of vervuilende auto's meer betalen dan kleine of schone auto's. De mate van differentiatie zal van invloed zijn op de effectiviteit ervan: hoe meer verfijning, hoe sterker de effecten die optreden. Gevolg hiervan is dat de uitvoeringskosten zullen toenemen. In de factsheets geven we aan dat door het optreden van verschillende substitutie-effecten (bijv. gebruik tweede, boodschappenauto in de stad) effecten beredeneerbaar zijn.

Wanneer differentiatie van de parkeertarieven betrekking heeft op verschillende prijzen voor parkeervergunningen die voor langere tijd worden uitgegeven, zijn de perceptiekosten beperkt, zowel voor differentiatie naar oppervlakte als naar aandrijving. Voor parkeerplaatsen met parkeermeters zal differentiatie moeilijker zijn, omdat zowel de eigenaar als de handhaver informatie moet hebben over de milieukeurmerken van het voertuig. Ook moeten parkeermeters worden aange-

¹⁰ Groen Links overweegt om een dergelijk initiatiefwet in te voeren. De Tweedekamer staat niet afwijzend tegenover deze initiatiefwet.

past. Differentiatie naar aandrijving is mogelijk, voorwaarde is wel dat aan de buitenkant van het voertuig te zien is in welke categorie het voertuig valt. Hoe minder voertuigklassen (bijvoorbeeld hybride voertuigen gratis, voor overige voertuigen één tarief) hoe minder kosten van aanpassing aan parkeermeters. Een beperkt aantal vrijstellingen voor milieuvriendelijke auto's lijkt hiervoor een goed uitvoerbare optie.

De Gemeentewet biedt de mogelijkheid om parkeertarieven te differentiëren naar ruimtebeslag van het voertuig. Vrijstellingen en differentiatie naar milieukeurmerken van voertuigen zijn thans niet toegestaan¹¹. Hiervoor zal een aanpassing van de Gemeentewet moet worden voorbereid.

3.2.3 Differentiatie opcenten MRB

Autobezitters betalen motorrijtuigenbelasting (MRB) aan het Rijk. De MRB hangt af van het soort voertuig, het gewicht en type brandstof. Iedere provincie heft bovenop de MRB provinciale opcenten. Het tarief verschilt per provincie, en is door het Rijk aan een maximum gebonden. Geen enkele provincie hanteert op dit moment het maximum tarief. De door het Rijk aangebrachte differentiatie naar gewicht en brandstof wordt door de provincie gevolgd.

Daarnaast kunnen de provincies de provinciale opcenten op de MRB differentiëren naar milieuklasse van het voertuig. Hierbij kan gedacht worden aan de Euro-klasse van de motor of de CO₂-uitstoot per kilometer. De brandstofaccijns die de automobilist betaalt aan het Rijk kan men al beschouwen als een heffing op broeikasgasemissies, omdat de uitstoot van CO₂ vrij direct is gerelateerd aan het aantal liters verbruikte brandstof. Dit geldt niet voor de uitstoot van stoffen die onder de Euronorm vallen. Dit zou dan ook een logische basis voor differentiatie van de opcenten kunnen vormen.

Het maximum aan te heffen opcenten wordt jaarlijks door het Rijk vastgesteld. Een differentiatie, anders dan de door het Rijk gehanteerde, behoeft aanpassing van de provinciale belastingwetgeving (artikel 222).

3.2.4 Differentiatie van haven- en kadegelden

Schepen die havens aandoen moeten betalen voor het gebruik van de haven middels haven- en kadegelden. De gemeente of het gemeentelijk havenbedrijf int deze heffing. Deze gelden kunnen worden gedifferentieerd naar de milieukeurmerken van het schip. Logische grondslag is de emissie van zwavel en of NO_x die sterk bijdraagt aan stedelijke vervuiling. Differentiatie van tarieven is bijvoorbeeld denkbaar naar het gebruik van hoog- en laagzwavelige brandstoffen.

Naast de keuze voor verschillende tariefhoogtes, kan men ook kiezen schone schepen een voorkeursbehandeling (denk aan een snellere afhandeling van bepaalde havendiensten) te geven.

¹¹ Gemeentewet artikel 225d: het tarief kan afhankelijk worden gesteld van de parkeertijd, de parkeertijd, de ingenomen oppervlakte en de ligging.

Voor de binnenvaart zijn er inmiddels emissie-eisen in de maak, zoals deze voor het personen- en vrachtverkeer (Euronormen) over de weg gelden. Daarnaast heeft de CCNR (Centrale Commissie voor de Navigatie van Rijnvaart)¹² emissie-normen ingevoerd in 2002. Deze emissiekenmerken (bijvoorbeeld met emissiecertificaten) van binnenvaartschepen kunnen de basis vormen voor de tarief-differentiatie.

Een alternatief is het zogenaamde Green Award certificaat dat door de haven van Rotterdam is ontwikkeld. Om voor een Green Award in aanmerking te komen moeten schepen voldoen aan verschillende milieu- en veiligheidseisen. Een Green Award stelt eisen aan de schepen op het gebied van milieu en veiligheid. Veilig houdt onder meer in een verlaagd risico op olie lekkages bij aanvaringen.

De milieueffecten van de maatregel kunnen substantieel zijn. Als gevolg van de differentiatie van de havengelden en doorvaartgelden naar milieueffect hebben ca. 40 schepen die Zweden regelmatig aandoen technische maatregelen genomen om de uitstoot van NO_x terug te dringen, ook is een groot aantal schepen (1.200) op laagzwavelige brandstof overgegaan. Op jaarbasis is er in Zweden een reductie van 36 kton NO₂ en 50 kton SO_x bereikt.

Tripartiete overeenkomst in Zweden

Ongeveer 20 havens in Zweden hebben milieugedifferentieerde haventarieven. Deze zijn gebaseerd op maatregelen om NO_x, zwavel en ozon reducties te realiseren. Hiertoe is een vrijwillige afspraak gemaakt tussen de Zweedse Maritieme organisatie, de rederijen en de havens in 1996. Doel is te komen tot een reductie van 75% van emissies van schepen in het begin van de volgende eeuw. De partijen hebben besloten om naast haventarieven ook de heffingen voor vaarwegen te differentiëren op basis van milieukeurmerken.

In een memorie van toelichting (89-90 21.591 nr. 3) is beschreven dat haven-/lig-en kade-gelden gedifferentieerd kunnen worden naar de wijze van vervoer, de soort en de hoeveelheid lading die wordt vervoerd¹³.

3.2.5 Lokale bereikbaarheidsbelasting

In de introductie van paragraaf 3.2 hebben we gezien dat het economisch efficiënt is alle kosten van mobiliteit en infrastructuur afzonderlijk te beprijzen, om zo de kosten en baten bij elkaar te brengen. In het huidige instrumentarium ontbreekt met name een instrument voor de financiering van nieuwe infrastructuur. Het doel van de bereikbaarheidsbelasting is geld te verzamelen voor de aanleg van nieuwe infrastructuur op regionaal en lokaal niveau. Dit is dus een wezenlijk verschil met de beschreven congestieheffing, waar alleen de gebruikers van infrastructuur betalen. Een tweede verschil is dat dit een financieringsinstrument is, terwijl de beschreven congestieheffing in essentie een regulerend instrument betreft.

¹² Dit is een intergouvernementele organisatie waar de zes Rijnlanden bij zijn aangesloten. The CCNR bestaat uit België, Frankrijk, Duitsland, Nederland en Zwitserland.

¹³ Wel moet de gemeente hierbij het gelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel in acht nemen. De belastingrechter toetst het beleid van de gemeente aan deze algemene rechtsbeginselen.

De lokale bereikbaarheidsbelasting, naar het voorbeeld van de *versement transport* (VT) in Frankrijk, is een geormerkte heffing waarmee lokale overheden investeringen in openbaar vervoer kunnen financieren.

Belangrijk is dat de opbrengsten uit de heffing lokaal en regionaal worden aangewend. Het heffingsgebied moet overeenkomen met het gebied dat door de nieuwe infrastructuur wordt bereikt, zodat kosten en baten dicht bij elkaar komen.

De belasting kan geïnd worden werkgevers via de werkgeverslasten (zoals in Frankrijk) of door middel van een koppeling met het perceeloppervlak uit het WOZ-bestand (OZB). De bereikbaarheidsbelasting zal een andere bestuurlijke invulling vragen, waarbij ook de financiële verantwoordelijkheid voor het mobiliteitsbeleid moet worden gedecentraliseerd. Dit komt overeen met bevindingen van de Raad voor Verkeer en Waterstaat [2000].

3.2.6 Milieueisen in de OV-concessies

De Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) introduceert de concessiesystematiek in het openbaar vervoer. Dit betekent dat decentrale overheden zoals gemeenten, provincies en stadsgewesten (de 'OV-autoriteiten') concessies moeten verlenen voor het openbaar vervoer. Het Programma van Eisen (PvE) van de concessie biedt de mogelijkheid om milieueisen te stellen waaraan het uiteindelijke vervoerplan van de concessiehouder moet voldoen. In de milieueisen zijn ketenmobiliteit en emissie-eisen voor bussen belangrijke aspecten. Ketenmobiliteit in concessiegebieden richt zich op optimalisering van deur-tot-deurverplaatsing en aaneenschakeling van vervoerswijzen. Door Stichting Natuur en Milieu en de 12 Milieufederaties is een kwaliteitswijzer opgesteld voor deze ketenmobiliteit [2003]. Het is hierbij van groot belang om in de concessieverlening consumentenorganisaties de mogelijkheid te geven invloed uit te oefenen op het PvE. Gebruikers van OV zijn als geen ander in staat om te kunnen beoordelen waar goed openbaar vervoer als alternatief voor de auto aan moet voldoen. Zowel de milieueisen als de inspraakmogelijkheden voor consumenten kunnen binnen de bestaande Wp2000 worden ingevoerd.

Gemeenten Haarlem en Leiden

De Gemeente Haarlem overweegt in de volgende aanbestedingsprocedure de eisen dusdanig te stellen dat alleen bussen op aardgas in aanmerking komen.

In de Gemeente Leiden is in samenwerking met Novem en de Provincie Zuid-Holland een proefproject geweest met roetfilters. Inmiddels is in de concessie opgenomen dat tenminste 90% van de bussen moet zijn uitgevoerd met roetfilters. In de praktijk ligt het percentage bussen met een roetfilter iets lager.

Door de milieueisen in de vervoersconcessie kunnen vervoersmaatschappijen gedwongen worden technische maatregelen te nemen die direct resulteren in een verminderde milieubelasting (zoals in Leiden, waar de plaatsing van roetfilters op bussen is vastgelegd). Een verbeterde ketenmobiliteit kan tot gevolg hebben dat meer mensen gebruik maken van het openbaar vervoer en kan dan

leiden tot een verminderd autogebruik in de stad. Milieueffecten zijn daarom bedeneerbaar.

3.3 Energie en duurzaam bouwen

Het bevorderen van energiebesparing is economisch het meest efficiënt vorm te geven met een *nationale* belasting op het energiegebruik, de huidige Energie Belasting (EB). Alle *lokale* en *regionale* investeringen in energiebesparing in de gebouwde omgeving of in de industrie zijn immers gebaseerd op deze energieprijzen en zullen logischerwijs in verhouding staan tot de mate waarin aan het energiegebruik wordt bijdragen.

Gemeenten en provincies hebben een belangrijke politieke en beleidsmatige verantwoordelijkheid voor energie onder andere in de gebouwde omgeving. Instrumenten liggen primair in de sfeer van vergunningverlening, ruimtelijke ordening, gronduitgifte, convenanten, voorlichting, etc. Afgezet tegen de beleidsmatige taak- of doelstellingen kan dit instrumentarium tekortschieten.

Een beleidstekort dat decentraal optreedt, kan worden opgevangen door aanvullende vergroeningsinstrumenten die aangrijpen bij de energie- en dubokenmerken van onroerend goed en industriële installaties. Hierbij kan gedacht worden aan:

- OZB-korting naar energieprestatie woning;
- statiegeldregeling gronduitgifte;
- heffing op lozing van restwarmte.

3.3.1 OZB-korting naar energieprestatie woning

Nederland kent een aantal belastingen en heffingen op onroerend goed¹⁴. Deze belastingen hebben de waarde van de onroerende zaak in het economische verkeer als heffingsgrondslag. Die waarde wordt volgens de regels in de Wet waardering van onroerende zaken (Wet WOZ) vastgesteld. De discussie die bij vergroening opduikt gaat over deze waarderingmethode van de Wet WOZ en de mogelijk (contraproductieve) effecten hiervan op milieu. Door investeringen in bijvoorbeeld bodemsanering en duurzame maatregelen stijgt immers de waarde van de onroerende zaak en betaalt men meer belastingen.

Gemeenten hebben op grond van artikel 220d, eerste lid, aanhef en onderdeel i, van de Gemeentewet de bevoegdheid om in hun verordening facultatieve vrijstellingen op te nemen. Een gemeente kan in de belastingverordening de waarde van de 'vrijgestelde' (delen van) objecten buiten aanmerking laten door deze (delen van) objecten op nul te waarderen. Aan de aftrekmogelijkheden kunnen energetische kwaliteitseisen aan de woning worden gesteld¹⁵. Hierbij kan ge-

¹⁴ Gemeenten heffen de onroerende zaakbelasting en het rijk hanteert de inkomensbelasting over het eigenwoningforfait. De onroerende zaakbelasting (OZB) is de belangrijkste bron van eigen inkomsten van gemeenten. De OZB is een belasting. Tegenover een belasting staat geen individuele prestatie van de overheid. Er is sprake van een gebruikers OZB en een eigenaren OZB.

¹⁵ Een dergelijke vrijstelling mag overigens niet in strijd zijn met het zakelijke en objectieve karakter van de OZB en dus leiden tot onredelijke en willekeurige belastingheffing. Aangezien deze kwaliteitseisen zuiver gekoppeld zijn aan het object, is dit niet in strijd met het zakelijke en objectieve karakter van de OZB.

dacht worden aan de energielabels voor woningen welke ingevoerd zullen moeten worden op grond van de Building Directive (EU). Maatstaven voor energie-efficiency van woningen zijn vanaf 1995 beschikbaar via de EPC (energie prestatie coëfficiënt) en voor oudere woningen via de EPA.

De effecten van een dergelijke belastingkorting zijn moeilijk op voorhand in te schatten, maar bij voldoende differentiatie zijn er verschillende gebouwgebonden maatregelen beschikbaar, zowel in de bestaande en nieuwe voorraad, die tot een aantrekkelijk financieel voordeel voor woningeigenaren kunnen leiden.

De vergroening van OZB met behulp van kortingsmogelijkheden voor bepaalde woningen is op deze wijze binnen de bestaande Gemeentewet vorm te geven. Wanneer een systematiek gekozen wordt waarbij de tarieven gekoppeld worden (OZB-differentiatie) aan de energieprestatie per woning is aanpassing van de Gemeentewet wel noodzakelijk.¹⁶

3.3.2 Statiegeldregeling gronduitgifte

Gemeenten kunnen bij het uitgeven van bouwgrond een statiegeld opleggen aan nieuwe grondeigenaren. Dit is een constructie waarbij aan de koper een opslag per kavel wordt gevraagd. Wanneer de opgeleverde onroerende goederen aan van te voren vastgestelde normen op het gebied van energieprestatie, duurzaamheid of ruimtegebruik voldoen, wordt de opslag aan hem teruggegeven in de vorm van een subsidie.

Tarieven van de statiegeldregeling worden gedifferentieerd naar de mate van de totale milieubelasting- of ruimtebelasting van de kavel.

Er kunnen verschillende grondslagen gelden voor de statiegeldregeling. Een gebruikelijke grondslag is de duurzaamheid van de bouwwijze, hierbij wordt het statiegeld uitgekeerd als bepaalde duurzame maatregelen zijn getroffen, al dan niet gekoppeld aan de nationale pakketen duurzaam bouwen. Een andere maatstaf is de energieprestatie van de woningen of utiliteitsgebouw, vastgelegd in de EPC (energieprestatie coëfficiënt). Tenslotte zou in een meer eenvoudige vorm het ruimtebeslag als grondslag kunnen dienen, zoals de verhouding bruto-netto oppervlakte. Om free-riderseffecten te voorkomen is het zinvol om de opslag op de grondprijs bovenop de marktconforme grondprijs te zetten. De gangbare praktijk of de wettelijke norm (EPC=1) zal dan het basisniveau zijn voor het ontwerp van de duurzaamheidseis.

De statiegeldregeling kan binnen de huidige wettelijke kaders worden ingezet en wordt nu al door verschillende gemeenten, waaronder Apeldoorn op het bedrijventerrein Ecofactorij, toegepast.

3.3.3 Heffing op lozing van restwarmte

Afvalwarmte is nu een product zonder of met slechts een geringe waarde. Door een heffing op de lozing van afvalwarmte te introduceren wordt inefficiënt gebruik en onnodige verwarming van oppervlaktewater bestraft. Nuttige toepassingen

¹⁶ Een andere mogelijkheid tot differentiatie is het ruimtebeslag of de waarde van de grond. Hiervoor is ook wetswijziging nodig. Deze optie beschrijven we in paragraaf 3.5.1.

worden hierdoor rendabeler. De optie is zowel door de Vergroeningscommissie II als door CE in theorie als 'kansrijk' bestempeld, waarbij de commissie aandringt op nader onderzoek op de effecten, uitvoerbaarheid en administratieve lasten. Omdat de effecten van de lozing van koelwater op lokaal niveau worden ervaren en afhankelijk van de kwetsbaarheid van het betreffende water meer milieueffecten met zich meebrengt, is het logisch de heffing lokaal vorm te geven.

De grondslag voor de heffing is de opwarming van de koelwaterstroom, hetgeen een combinatie inhoudt van debiet en temperatuursverschil tussen de ingaande en uitgaande koelwaterstroom. Een andere grondslag zou het energierendement van een installatie kunnen zijn. Een gesloten energieheffing gelegd op de inkoop van fossiele brandstoffen, wordt teruggesluisd op basis van de nuttig gebruikte energie. Hoe meer restwarmte via lucht en oppervlaktewater wordt geloosd, hoe minder terugsluizing. Alle bedrijven betalen in dit geval een heffing en alle bedrijven ontvangen een compensatie, per saldo wordt geen geld onttrokken aan de industrie.

De lozing van koelwater, of beter gezegd: de lozing van warmte is vergunningplichtig op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) bij de waterkwaliteitsbeheerder. Behalve Rijkswaterstaat zullen ook waterschappen een rol moeten spelen in de vormgeving.

3.3.4 Differentiëren van bouwleges

Voor retributies en leges geldt de beperking dat hierop geen winst mag worden gemaakt. Wel hoeven de rechten niet bij elke dienstverlening direct aan de kosten daarvan te worden gerelateerd. Bouwleges moeten dus in totaal kostendekkend zijn, maar dat geldt niet per object. Dat biedt een mogelijkheid om vormen van differentiatie toe te passen.

Het aanvragen van een bouwvergunning en de te betalen leges kunnen een drempel vormen tot het doorvoeren van energiebesparende verbouwingen. Door de leges voor duurzame bouwprojecten te verlagen of af te schaffen ten koste van de hoogte van niet-duurzame projecten, kan een extra stimulans worden gegeven. De milieueffecten zijn naar verwachting beperkt, aangezien het om beperkte bedragen gaat. Wel kan het gemeentelijk beleid om duurzaam bouwen te stimuleren met deze optie verder ondersteund worden.

3.4 Afval

Doelstelling van overheden ten aanzien van de afvalmarkt zijn het implementeren van de voorkeursvolgorde (zie Wet milieubeheer), de waarborging van de continuïteit van definitieve verwijdering en minimalisatie van de kosten. Gemeenten en provincies moeten, evenals het Rijk, rekening houden met deze voorkeursvolgorde omwille van de bescherming van het milieu. Preventie van afval staat hierin centraal. Om deze doelstellingen te bereiken wordt regelgeving ingezet die in toenemende mate ook Europees wordt bepaald.

Uit milieukundig oogpunt is het van belang om de afvalproductie zoveel mogelijk te beperken en het scheiden van verschillende stromen te verbeteren. Bij de verbranding van (huishoudelijk) afval komen o.a. broeikasgassen vrij (denk aan kortcyclische CO₂ bij GFT, papier en hout). Ondanks vele initiatieven neemt de afvalproductie in Nederland nog elk jaar toe.

De kosten van afvalinzameling en -verwerking kunnen bij huishoudens en bedrijven in rekening worden gebracht door reinigingsheffingen (een reinigingsrecht of een afvalstoffenheffing). Een toenemend aantal gemeenten koppelt het tarief aan de hoeveelheid aangeboden afval (diftar)¹⁷.

3.4.1 Diftar¹⁸

Gemeenten kunnen de kosten van de afvalinzameling en- verwerking op twee manieren aan huishoudens¹⁹ in rekening brengen: via een afvalstoffenheffing of via een reinigingsrecht. Beide heffingen zijn bestemmingsheffingen. Dit betekent dat de opbrengst moet worden gebruikt om de kosten te dekken van de afvalinzameling- en verwerking.

De vaste afvalstoffenheffing die de meeste gemeenten vragen voor huishoudelijk afval vormt een belangrijk probleem in de huidige afvalmarkt. Hoewel soms onderscheid wordt gemaakt tussen één- en meerpersoonshuishoudens, is de heffing niet gerelateerd aan de hoeveelheid aangeboden afval. Hierdoor hebben consumenten geen financiële prikkel om hun productie van restafval te verlagen en komt een betere scheiding aan de bron van de voor hergebruik in aanmerking komende deelstromen onvoldoende van de grond.

In plaats van een vast bedrag kan een gemeente ook een gedifferentieerde heffing in voeren. De consument betaalt naar rato van de hoeveelheid aangeboden afval, dus per kilo of per zak in plaats van per persoon. Er bestaan verschillende varianten om diftar vorm te geven: de afvalstoffenheffing kan worden geheven op basis van gewicht, containervolume en aanbodfrequentie. Ook zijn combinaties mogelijk zoals gewicht-frequentie en volume-frequentie. Verder is er de systematiek van de 'dure huisvuilzak'.

Uit empirisch onderzoek [AOO, 2004] komt naar voren dat afhankelijk van het gekozen diftarsysteem een daling optreedt van de afvalhoeveelheid (gemeten in kilo per persoon). Betalen per kilo of per vuilniszak levert globaal een daling van 50% voor restafval en 60% voor gft-afval. Betalen per keer dat de minicontainer wordt aangeboden levert ongeveer 25% minder restafval en 45% minder gft-afval op. Het vermijden van afval sluit aan bij de preventiedoelstelling van de overheden. Opvallend is dat een 'zakkensysteem' over het geheel genomen net zo effectief is als het veel duurdere 'weegstelsel'. De meeste gemeenten hanteren het volume-frequentiesysteem. Ook andere empirische studies [Allers et al.,

¹⁷ Coelo 2004.

¹⁸ GeDIFferentieerde TARieven.

¹⁹ Zie bijlage rapportage gemeentelijke belastingen van Ministerie BIZA; huishoudens betalen afvalstoffenheffing; bedrijven een reinigingsrecht.

1999; KPMG, 1999] constateren dat de productie van restafval met gemiddeld 30% verminderde na invoering diftar.

Een betere scheiding van afvalstromen kan bereikt worden door een lager (of gratis) tarief voor organisch afval en een hoger tarief voor restafval. De meeste Nederlandse gemeenten hebben gekozen voor een gelijk tarief. Landen als België, Denemarken en Zwitserland hebben gekozen voor een lager of nul tarief (Zwitserland) voor organisch afval. In alle gevallen zijn de scheidingspercentages van organisch afval toegenomen.

Neveneffect van diftarsystemen is dat het een aanmoediging kan zijn voor het illegaal storten van afval in de openbare ruimte of het meenemen van afval naar een niet-diftar-gemeente om het daar in een inzamelmiddel te deponeren (afvaltoerisme). Ook kan vervuiling optreden van gescheiden fracties (glasbakken, papierbakken e.d.). Gemeenten die tariefdifferentiatie hebben ingevoerd, rapporteren echter geen significante toename in zwerfafval. De kosten voor de verwijdering van het diftar-gerelateerde zwerfafval staan in geen verhouding tot de besparingen die bij invoering van diftar worden gerealiseerd²⁰. Wel zal naar verwachting het ontwijkgedrag in verstedelijkte gemeenten met relatief veel traditionele inwoners substantieel hoger zijn dan in plattelandsgemeenten met meer milieubewuste consumenten. In grote steden is er dan ook een grote kans op vervuiling van het organisch afval.

Via sorteeranalyses kan het restafval op zijn samenstelling worden geanalyseerd en kan gericht worden gecommuniceerd over de voor hergebruik in aanmerking komende deelstromen.

Verreweg de meeste gemeenten hebben gekozen voor de afvalstoffenheffing. Bij de afvalstoffenheffing hoeft een gemeente niet aan te tonen dat een burger gebruikt maakt van de inzameldienst in tegenstelling tot het reinigingsrecht²¹.

3.4.2 Rioolrechten naar watergebruik

Gemeenten kunnen de kosten van het beheren en instandhouden van het rioolstelsel verhalen door rioolrecht te heffen. Vaak gaat het om een vast bedrag dat onafhankelijk is van het daadwerkelijke gebruik. Betalen naar gebruik kan worden ingevoerd door bedragen te koppelen aan de huishoudensomvang (als benadering het waterverbruik) of preciezer naar het totale watergebruik van de woning²².

²⁰ Cijfermatig kan het ontwijkgedrag niet worden onderbouwd omdat er nauwelijks monitoring plaatsvindt.

²¹ Bij het toepassen van een reinigingsrecht brengt de gemeente kosten in rekening voor verleende diensten of prestaties. Dit betekent dat een reinigingsrecht alleen kan worden opgelegd wanneer werkelijk gebruik is gemaakt van de inzameldiensten door, of in opdracht van, de gemeente.

Bij de afvalstoffenheffing brengt de gemeente kosten in rekening vanwege het feit dat een burger de feitelijke gebruiker is van een perceel waarvan, gelet op de afvalstoffenverordening, als gevolg van artikel 10.21 van de Wet milieubeheer een verplichting tot het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen geldt.

²² De opbrengst mag alleen aangewend worden voor onderhoud en beheer van het rioolstelsel en de begrote opbrengst mag de begrote kosten niet overschrijden. Enkele tientallen gemeenten kennen geen rioolrecht. Zij bekostigen de riolering via de OZB. Rioolrecht kan zowel van de eigenaar (aansluitrechten) als van de gebruiker (afvoerrecht) van de woning worden geheven.

Naar verwachting zullen hiervan beperkte effecten uitgaan op een verminderde milieubelasting van de rioolwaterzuivering en vermindering van het waterverbruik. Uit onderzoek [P. Kooreman, 1993] blijkt dat het waterverbruik minder gevoelig is voor prijsprikkels dan het afvalaanbod. De optie kan dan ook eerder worden gezien als een efficiënte en eerlijke financiering van kosten van beheren en instandhouden van riolering, dan dat er een regulerende werking van uit gaat.

3.5 Natuur, grond- en ruimtegebruik

Externe effecten ruimtegebruik

Het gebruik van ruimte wordt in Nederland niet belast. Het gebruik van de publieke ruimte wordt geregeld via de ruimtelijke ordening (bijvoorbeeld streek- en bestemmingsplannen). Via het ruimtelijk ordeningsinstrumentarium wordt redelijk nauwkeurig vastgelegd in welke mate ruimte mag worden gebruikt (Werkgroep Vergroening II). Toch bestaat er ook na de bepaling van de bestemming van een perceel nog enige vrijheid om de bestemming in te vullen. De wijze waarop dit gebeurt, is van betekenis voor de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving. Dit externe effect kan reden zijn voor nadere regulering, bijvoorbeeld in de vorm van een heffing per m³ op het feitelijke ruimtegebruik.

Het gaat hierbij om het welvaartseconomische argument dat velen worden geschaad door het verlies van open ruimte en 'slechts' een enkeling (degene die de ruimte gaat gebruiken) hiervan profiteert. Aanwending van de grond kan gepaard gaan met externe effecten zoals aantasting van waardevolle gebieden en nabijgelegen functies. Mede vanwege deze externe effecten wordt de grondmarkt getypeerd door een sterke overheidsregulering.

Rol gemeente en provincie

Heffingen op het gebruik van de ruimte kunnen nationaal of regionaal worden vormgegeven. In de nationale variant kan een dergelijke heffing bijdragen aan het nationale ruimtelijke ordeningsbeleid om de open ruimte te beschermen. Bij de uitvoering en inning van de heffing is hierbij een rol weggelegd voor de gemeente. Van een landelijke invoering heeft de overheid afgezien.

Het onderzoek van Kolpron / NEI geeft anderzijds aan dat het lokale karakter van ruimtebeleid en de inzichten die hier leven bij bijvoorbeeld het bouwtoezicht een belangrijke overweging kunnen zijn om de heffing decentraal vorm te geven. De maatschappelijke waarde van open ruimte is bij uitstek regionaal bepaald. Verwacht mag worden dat deze bijvoorbeeld in het westen hoger is dan in het noorden. Uit het bovengenoemde onderzoek van Kolpron / NEI wordt het alternatief voor een rijksheffing, te weten het mogelijk maken van een decentrale heffing voor gemeenten en provincies, mogelijk geacht. De in de volgende paragraaf beschreven ruimtegebruiksbelasting is hiervan een voorbeeld. In de Gemeente en/of Provinciewet moeten hiervoor extra randvoorwaarden worden opgenomen.

Vormgeving

Een decentrale heffing kan op verschillende manieren worden vormgegeven:

- Een heffing op het onttrekken van open ruimte. Deze wordt ook wel openruimteheffing genoemd. Het gaat hier over een eenmalige heffing bij bestemmingswijziging van de grond. Vier doelen van een dergelijk heffingsinstrument kunnen worden onderscheiden [Kolpron, 2001]:
 - 1 Internaliseren van externe effecten.
 - 2 Het afromen van de waarde stijging door bestemmingswijzigingen.
 - 3 Sturing van het grondgebruik.
 - 4 Het genereren van opbrengsten.
- Het belasten van het permanente ruimtegebruik. Hierbij gaat het om een jaarlijkse belasting op basis van het feitelijke ruimtegebruik van het perceel, bijvoorbeeld in termen van oppervlakte of inhoud (bijvoorbeeld de ruimtegebruiksbelasting). Een voorbeeld van deze variant is de 'ruimtegebruiksheffing' in paragraaf 3.5.1.
- 'Vereveningsheffingen' in de privaatrechtelijke sfeer (bijvoorbeeld rood voor groen heffing). Hoewel deze geen fiscaaljuridische basis kent, kan de 'heffing' via grondovereenkomsten door gemeenten ingevorderd worden bij projectontwikkelaars. Het is goed denkbaar om de opbrengsten hiervan onder te brengen in een landschapsfonds. Een voorbeeld is de 'rood voor groen heffing' in paragraaf 3.5.2.

Het onderzoek van Kolpron / NEI geeft aan dat de eerste twee varianten technisch mogelijk zijn en in principe inpasbaar in het fiscale systeem. Wel behoeft het wetskader aanpassing. De derde variant is simpel op te nemen in de gemeentelijke grondexploitatieovereenkomst.

3.5.1 Ruimtegebruiksheffing

De Werkgroep Vergroening van het Fiscale Stelsel II is met het idee gekomen van een jaarlijkse belasting op het ruimtegebruik. De belasting moet het spaarzaam omgaan met stedelijke ruimte bevorderen (regulering en internalisering). De ruimtegebruiksheffing (RGB) betreft een jaarlijkse heffing per m³ (of m²) op het feitelijke ruimtegebruik van een gebouw. De belastingplichtige is in dit geval de gebruiker van de onroerende zaak of de grond, geldig voor zowel bestaande en toekomstige gebruikers. Er zijn twee redenen om opnieuw naar een dergelijke belasting te kijken:

- 1 Een ruimtegebruiksheffing kan niet alleen op nationaal niveau worden ingevoerd ook een decentrale vormgeving behoort tot de mogelijkheden.
- 2 Sinds de Werkgroep haar advies heeft uitgebracht zijn er nieuwe inzichten over alternatieve vormgeving (VS).

We maken onderscheid in een variant (1) die aangrijpt bij het ruimtegebruik (bijvoorbeeld m³) en een variant (2) die aangrijpt bij de waarde van de grond. De heffingsmethodiek zou bij voorkeur moeten aansluiten bij die van de OZB.

Variant 1 grijpt aan bij het totale ruimtegebruik, geoperationaliseerd in de vorm van inhoud. Gelet op de doelstellingen van de RGB kan het wenselijk zijn heffing te differentiëren naar de aard van het gebruik. Hierbij is te onderscheiden naar

woningbouw, kantoren of industrie. Een andere mogelijkheid vormt de locatie (binnen of buiten de bebouwde kom). De optimale hoogte van de belasting hangt in beginsel samen met het externe effect, dat wil zeggen de negatieve gevolgen van de bebouwing per m³ voor de omgeving. Deze zullen hoger zijn in gebieden waar ruimte schaars is en lager waar ruimte in overvloed is. Een indicatie voor de schaduwprijs van ruimte is het prijsverschil tussen bebouwde en onbebouwde grond in de regio.

Variant 2 maakt het onderscheid tussen opstalwaarde en grondwaarde. Door op de grondwaarde een hoger tarief te heffen dan de opstalwaarde geeft de belasting een stimulans om vrij liggende percelen binnen stedelijk gebied om te zetten in bebouwing. Ook hier is een differentiatie denkbaar in verschillende functies van grond (binnen en buiten bebouwd gebied). Een belangrijk voordeel van deze laatste regeling is dat het instrument tevens kan bijdragen aan een versnelling van de bouwproductie, omdat ten opzichte van de huidige situatie het braak laten liggen van grond wordt ontmoedigd.

Uit de studie van Kolpron [2001] blijkt dat door de geringe prijselasticiteit in gebouwde voorraad variant 1 niet bijzonder effectief is. De gehele gebouwenvoorraad is namelijk zeer ongevoelig voor prijsveranderingen door een heffing. Via de nieuwbouw zijn grotere effecten te verwachten, zij het dat forse heffingen nodig zijn om de autonome toename van het ruimtegebruik substantieel af te remmen. Tenslotte merken we op dat de heffing kan zorgen voor een verlaging van de onroerend goed prijzen waardoor bepaalde nieuwbouwprojecten onrendabel worden. De ervaring leert namelijk dat veel binnenstedelijke projecten naar tekorten neigen en dat uitbreidingen in de open ruimte vaak een residuele winst kennen. Verwacht kan worden dat de heffing het aandeel van ontwikkelingen in de open ruimte eerder zal toenemen. Variant 2 kent deze nadelen minder. Door vooral de dure grond in stedelijk gebied te belasten, wordt er een effectieve stimulans gegeven tot compact bouwen in de stad en wordt het braak laten liggen van kavels afgeremd. In de VS heeft deze variant sterk bijgedragen aan beter benutten van het stedelijk gebied.

3.5.2 Rood voor groen heffing

Een rood voor groen heffing is een heffing die projectontwikkelaars betalen op basis van het vloeroppervlak of de inhoud van nieuwbouw buiten de bebouwde kom. Hierbij kan de rood voor groen heffing worden toegepast op alle bedrijventerreinen en woonwijken die in het open gebied worden gebouwd. Het verschil met de eerste heffing is dat het hier gaat om een eenmalige heffing die aangrijpt bij de bouw in plaats van het gebruik van het pand. Een tweede verschil is dat dit instrument geen fiscaal maar in feite een privaatrechtelijk instrument is.

Van een fiscale heffingssystematiek is dan ook feitelijk geen sprake. In een grondexploitatieovereenkomst spreekt de gemeente met de projectontwikkelaar af dat voor elke m² of m³ bebouwing buiten de bebouwde kom een bijdrage van een paar euro's wordt gestort in een landschapsfonds. Het landschapsfonds wordt aangewend om natuur bijvoorbeeld in directe omgeving van de bouwlocatie

tie te ontwikkelen of te beheren. De koppeling van natuur aan de bouwlocatie kan het zowel voor de gemeente, de projectontwikkelaar als de nieuwe huiseigenaren aantrekkelijk maken.

De rood voor groen heffing kan zonder aanpassing van de Gemeentewet door gemeenten worden ingezet binnen het grondbeleid. Eigendom van de grond en een actief en sturend grondbeleid zijn daarbij belangrijke randvoorwaarden. De Gemeente Amersfoort past een soortgelijke kostenvereveningsconstructies toe in gronduitgifte.

3.5.3 Baatbelasting

Gemeenten kunnen een baatbelasting heffen op onroerende zaken die gebaat zijn bij bepaalde gemeentelijke voorzieningen. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om het aanleggen van groenstroken, rioleringen en verlichting. De baatbelasting zou tevens kunnen worden ingezet om een energiezuinige infrastructuur (stadsverwarmingssysteem) of groenvoorzieningen te financieren.

De gemeente mag zelf de heffingsmaatstaf bepalen. Dit kan bijvoorbeeld de oppervlakte van het object zijn, of de breedte van het pand dat aan de heringerichte winkelstraat grenst. Er moet wel een duidelijk verband zijn tussen de heffingsmaatstaf en de mate van gebaatheid. Het te betalen bedrag kan ineens worden geheven, of uitgespreid over maximaal dertig jaar.

Wil een gemeente baatbelasting kunnen heffen, dan moet voordat met de aanleg van de voorziening wordt begonnen een bekostigingsbesluit worden genomen. Hierin staat welk gebied bij de voorziening is gebaat en in welke mate de kosten zullen worden verhaald. Dit laatste mag hooguit honderd procent zijn. In veel gevallen wordt geprobeerd met de eigenaren van de gebate objecten tot privaatrechtelijke overeenkomsten te komen om de kosten te verhalen. Er moet dan eerst een exploitatieverordening worden vastgesteld, op basis waarvan - op vrijwillige basis - exploitatieovereenkomsten kunnen worden aangegaan.

In veel gevallen is het moeilijk aan te tonen dat een object bij de betreffende voorziening is gebaat. Ook is soms lastig aannemelijk te maken dat de voorziening in aanmerking komt voor het heffen van baatbelasting. Het risico op onverbindendheid is groot. Dit pleit voor het, waar mogelijk, inschakelen van het instrument van de exploitatieovereenkomst, waarbij eventueel een baatbelasting als 'stok achter de deur' kan worden gehanteerd.

3.5.4 Concessieverlening voor ontgroningen

Ontgronden is een proces dat aanzienlijke invloed uitoefent op het landschap. Zorgvuldig ontgronden minimaliseert de gevolgen voor de omgeving en/of draagt er zorg voor dat het voorgestelde herinrichtingsplan wordt doorgevoerd. De invloed op de lokale omgeving is groot. Op dit moment speelt de provincie als vergunningverlener een belangrijke rol in de kwaliteit van het ontgronden. Nu de overheid heeft besloten zich op termijn terug te trekken uit de provinciale taakstellingen voor ontgronden, wordt de invloed van provincies vergroot.

Vanuit de concessieverlener gaat een stimulerende werking uit naar functioneel ontgronden, wat een positief effect heeft op het landschap. Dit geldt vooral ten opzichte van gevallen waarin er geen voorwaarden voor herinrichting zijn opgenomen in de ontgrondingsvergunning. Het effect op het bevorderen van alternatieven, zoals de toepassing van secundaire grondstoffen, door de prijsverhoging van primaire grondstoffen zal naar verwachting gering zijn [zie CE, 2000]. Wel kan er bij substantiële schaarste een verschuiving naar de winning van zeezand optreden²³.

Uit het project Grensmaas blijkt dat voor verlening van concessies voor omvangrijke winningen rekening moet worden gehouden met Europese regels voor openbare aanbesteding. Zonder concessie of duidelijke aanvullende milieueisen zou dit tot gevolg kunnen hebben dat er minder milieuvriendelijk wordt ontgrond.

3.6 Water en toerisme

3.6.1 Provinciale grondwaterheffing

Sinds 1995 heft het Rijk grondwater*belasting*. Grondwaterbelasting is verschuldigd voor het onttrekken van grondwater door middel van een inrichting. De grondslag voor de heffing is het aantal kubieke meters grondwater. De opbrengst van deze belasting (in 2000 € 172 miljoen) is bestemd voor de algemene middelen. Daarnaast bestaat er de door provincies uitgevoerde grondwater*heffing*. Dit is een zogenaamde bestemmingsheffing: de opbrengst van de heffing dient vooral ter dekking van de provinciale kosten voor onderzoek en advies in het kader van het grondwaterbeheer. Vergroening van de provinciale grondwaterheffing is onder meer mogelijk door het tarief te verhogen en / of te differentiëren naar de mate van verdroging per gebied. Hiervoor lijkt een grotere rol voor de provincies in het vaststellen van de heffingen noodzakelijk, mogelijk ondersteund door een overheveling van een (deel van de) belasting van Rijk naar provincies. De belasting sluit uitstekend aan bij het takenpakket van de provincie op het gebied van waterbeheer. Differentiatie naar mate verdroging, rekening houdend met de externe effecten van grondwateronttrekking, vraagt tevens om het loslaten van het 'bestemmingskarakter' van de heffing.

Dit betekent dat er een aanpassing dient plaats te vinden op de Grondwaterwet artikel 48.

De effecten van een grondwaterheffing zullen naar verwachting gering zijn omdat alternatieven zoals verplaatsing van de bedrijfsvestiging niet voor de hand liggen. Op eindgebruikerniveau is bekend dat de prijselasticiteit voor water gering is (-0,2 tot -0,42). Een hogere grondwaterheffing stimuleert wel alternatieven, bijvoorbeeld bij grondwaterverbruik voor koeling. Mogelijkheden in dit verband zijn onder andere gebruik van oppervlaktewater, hergebruik van grondwater, lucht-koeling, rechtstreekse benutting van de restwarmte, etc. Hiervan kan een (bescheiden) positief milieueffect uitgaan.

²³ Opgemerkt dient te worden dat er nu al schaarste bestaat voor sommige bouwgrondstoffen en er wordt uitgeweken naar buitenlandse locaties.

3.6.2 Heffing op pleziervaartuigen

De waterrecreatie groeit in Nederland met ongeveer 2% per jaar. Vooral in natuurgevoelige gebieden (Biesbosch, Waddenzee, Zeeuwse Delta, Friese Meren) kan een forse toename belangrijke negatieve gevolgen hebben voor de flora en fauna. Voor de waterrecreatiesector is bovendien sprake van een langzame verschuiving van de waterrecreatie naar de grotere wateren (Noordzee, Waddenzee, IJsselmeer, Deltawateren). Hiermee samenhangend worden de boten groter en technisch volwaardiger uitgerust. Door een restrictief beleid daalt het recreatiegebruik van kwetsbare gebieden (zoals de Biesbosch). Restricties bestaan onder andere uit het beperkt beschikbaar stellen van ligplaatsen, afsluiten van bepaalde vaarwegen voor motorvaartuigen en het instellen van vaarvergunningen voor bepaalde gebieden.

De provincie, als beheerder van vaarwegen en bestuurlijke initiatiefnemer op dit beleidsterrein, kan door middel van een regulerende vaarbelasting binnen dit totale beleidspakket een extra prikkel geven tot consolidatie van de groei in kwetsbare vaargebieden. Verschillende varianten zijn hierbij denkbaar. Aangezien de permanente ligplaatsen veelal via regulering en concentratie van het totale aantal vaste ligplaatsen plaatsvindt, ligt het voor de hand met een prijsinstrument vooral het aantal tijdelijke passanten meer te beïnvloeden. Een differentiatie van de heffing zou kunnen worden doorgevoerd naar het milieueffect van het vaartuig²⁴ en naar de kwetsbaarheid van de vaarweg.

De vaarbelasting is eerder onderzocht in de vorm van een nieuwe rijksbelasting door de Commissie Kamminga. Betrekking van de belasting op de beroepsbinnenvaart is in strijd met de Akte van Mannheim en het Scheldetraktaat, welke bepalen dat de beroepsvaart op geen enkele wijze mag worden belemmerd in een vrij gebruik van de grote rivieren en haar zijarmen²⁵. De beroepsvaart kan dus niet in een nieuwe algemene belasting of heffing betrokken worden. Voor een algemene rijksbelasting is hier dus sprake van onevenwichtige grondslag wanneer deze beperkt zou blijven tot de pleziervaart.

Echter, heffingen in beperkte vorm kennen deze internationale bezwaren niet. Een mogelijkheid wordt gevormd door een watersportbijdrage bijvoorbeeld in sticker- of vignetvorm die onder verantwoordelijkheid valt van het Ministerie van LNV. Binnen een op te zetten inningstructuur kunnen de gemeenten en provincies een rol spelen. Een tweede, meer decentrale opgezette mogelijkheid wordt gevormd door vignetten te koppelen aan specifieke vaargebieden. De huidige vaarvergunningen worden verstrekt door gemeenten, waterschappen of provincies die het bevoegde gezag hebben toegewezen gekregen voor handhaving van de Scheepvaartverkeerswet voor een bepaald vaarwater. Middels een ingesteld vaarverbod en de hieraan verbonden ontheffingen, int men met de vaarvergunning fondsen. Indien het bevoegde gezag meer wordt gecentraliseerd kan een vaarvergunning met bijpassende differentiatie naar vaartuigtype/afmeting voor een groter gebied worden verstrekt.

²⁴ Een indeling in tariefklassen naar motorvermogen en bootlengte is representatief voor de milieueffecten.

²⁵ Gezien de Europese wens op terugdringing van emissies, streeft men wel naar wijziging van de bestaande belemmeringen.

Met de 'ontheffingsvariant' kan men stimuleren dat kwetsbare gebieden minder worden bevangen. Dit heeft naar verwachting een vermindering van het vaarverkeer tot gevolg.

3.7 Leefbaarheid en overig

3.7.1 Vrijstelling overdrachtbelasting

In Nederland is sprake van een omvangrijke herontwikkelingsopgave. Ca. 10 duizend hectare bedrijventerreinen is verouderd, ongeveer 17 % van de totale voorraad. Ook in stedelijke gebieden is de opgave voor herontwikkeling van kleine bedrijven en winkels een omvangrijke taak. Deze opgave situeert zich voor een belangrijk deel in de 30 gemeenten waarop het Grotenstedenbeleid (GSB) van toepassing is. Herstructurering is een instrument om een aantal fysieke en sociaal-economische problemen te doorbreken. Reden voor deze bemoeienis zijn de economische en sociale baten van herstructurering, zoals nieuwe vestigingsvoorwaarden en een verbeterde leefbaarheid van het gebied. Milieubaten staan op de tweede plaats.

Herontwikkeling van de bestaande voorraad kan door verschillende fiscale instrumenten worden gestimuleerd. Uit een studie van PriceWaterhouseCoopers (2003) blijkt dat een vrijstelling van de overdrachtbelasting een zeer effectieve fiscale stimulans biedt in vergelijking met andere instrumenten. Dit komt doordat de overdrachtbelasting zwaar drukt in de eerste fase van een (her)ontwikkelingsproject²⁶. In deze fase van het project bestaat in de regel een hoge weerstand tegen het maken van kosten en zijn de risico's voor partijen groot. Andere belangrijke financiële knelpunten zijn kapitaalvernietiging van het voortijdig moeten slopen van gebouwen, de kosten van verplichte bodemsanering en kosten van een gedwongen verhuizing. Positieve milieueffecten betreffen in geringe mate de effecten op bodem (bodemsanering). Daarnaast kan herstructurering behoefte aan stedelijke uitbreidingslocaties verminderen en zo de druk op natuur en landschap te verkleinen.

Binnen het huidige wetskader is het mogelijk om een vrijstelling van overdrachtsbelasting te verkrijgen voor wijkontwikkelingsmaatschappijen die zich richten op herstructurering van oude stadsdelen. In deze wijkontwikkelingsmaatschappijen werken gemeenten, corporaties en projectontwikkelaars samen. De Minister van VROM bepaalt welke projecten voor vrijstelling in aanmerking komen²⁷.

²⁶ De overdrachtsbelasting is meermaals verschuldigd als vastgoed in het kader van een herontwikkelingsproces meerdere malen wordt overgedragen, bijvoorbeeld van huidige gebruiker naar een (her)ontwikkelaar en vervolgens naar een volgende gebruiker.

²⁷ Deze beslist of er sprake is van een herstructureringsplan dat past binnen de Wet Stedelijke Vernieuwing.

Vrijstelling overdrachtbelasting bedrijventerreinen

Analoog aan de situatie van binnenstedelijke herstructurering is het mogelijk dat ook bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen de overdrachtsbelasting, in combinatie met hoge aanloopkosten en bodemsanering, een belemmering vormt. Wanneer wordt gekomen tot een vorm van herverkaveling van het terrein waarbij panden van meerdere malen van eigenaren verwisselen, kan een vrijstelling een effectief instrument vormen. Ook bij herverkaveling in landelijk gebied op grond van de Landinrichtingswet is er overigens geen sprake van overdrachtsbelasting. Het verdient aanbeveling om deze optie als aanvulling op de reeds bestaande regeling voor herstructurering van oude wijken nader te onderzoeken.

OZB vrijstelling

Op dit moment is vanuit de Gemeente Rotterdam verzocht om OZB differentiatie voor bedrijven/bedrijfszones. Deze mogelijkheid wordt momenteel door het rijk onderzocht op mogelijkheid en wenselijkheid.

3.7.2 Kapvergunning

Voor het kappen van bomen binnen de bebouwde kom, ook in tuinen, is een vergunning nodig. Burgemeester en Wethouders verlenen deze op basis van de gemeentelijke kapverordening. Het doel van de gemeentelijke kapverordening is handhaving van bomen en de hoeveelheid bos. Voor elke gekapte boom wordt dan herbeplanting of compensatie gevraagd.

De heffingssystematiek is een compensatieregeling ter vervanging van de boomwaarde wanneer deze wordt gekapt. De compensatie bestaat uit aanplant van bomen met een gelijke tegenwaarde of storting van de boomwaarde in het gemeentelijke groenfonds. De waardering hiervan wordt bepaald aan de hand van de landelijk erkende methode Raad, welke als belangrijkste basis de stamdoorsnede van de boom heeft.

3.8 Overzicht

De inventarisatie heeft ruim 20 vergroeningsopties in het decentrale belastingstelsel geleid. Het bijlagenrapport bevat tevens enkele kleinere maatregelen die bijdragen aan vergroening op lokaal niveau. In tabel 2 presenteren we een overzicht van deze opties gerangschikt naar verantwoordelijk bestuursorgaan en toets aan het wettelijke kader.

tabel 2 Overzicht decentrale vergroeningsopties

Par.	Optie	P/G*	Aanpassing wettelijk kader
3.2.1	Congestieheffing	P / G	Ja
3.2.2	Differentiatie parkeertarieven naar ruimtebeslag	G	Nee
3.2.2	Differentiatie parkeertarieven naar milieukenmerken	G	Ja: Gemeentewet
3.2.2	Parkeerbelasting	G	Nee
3.2.3	Differentiatie opcenten MRB	P	Ja: Provinciewet
3.2.4	Differentiatie havengelden	G	Nee
3.2.5	Bereikbaarheidsbelasting	P / G	Ja: Gemeentewet
3.2.6	Milieueisen in OV- concessies	P / G	Nee
3.3.1	OZB-korting naar energieprestatie	G	Nee
3.3.2	Statiegeldregeling gronduitgifte	G	Nee
3.3.3	Heffing op lozen restwarmte	P / G (Rijkswaterstaat)	Ja
3.3.4	Differentiatie van bouwleges	G	Nee
3.4.1	Diftar	G	Nee
3.4.2	Rioolrechten naar waterverbruik	G	Nee
3.5.1	Ruimtegebruiksheffing 1 ²⁸	P / G	Ja: Gemeentewet en Provinciewet
3.5.1	Ruimtegebruiksheffing 2 ²⁹	P / G	Ja: Gemeentewet en Provinciewet
3.5.2	Rood voor groen heffing	G	Nee
3.5.3	Baatbelasting	G	Nee
3.6.2	Heffing pleziervaartuigen	P	Ja
3.6.1	Grondwaterheffing	P	Ja
3.7.1	Vrijstelling overdrachtsbelasting voor oude wijken	G	Nee
3.7.1	Vrijstelling overdrachtsbelasting bedrijventerreinen	G	Ja Belastingwet
3.7.2	Kapvergunning	G	Nee

* Optie op Gemeentelijk (G) of Provinciaal (P) niveau.

²⁸ Variant 1: opsplitsing WOZ-waarde.

²⁹ Variant 2: grondslag inhoud of oppervlakte.



4 Beoordeling

4.1 Beoordelingskader vergroening

De inventarisatie heeft tot vele ideeën geleid voor vergroening van het decentrale belastingstelsel. Om tot bruikbare en door gemeenten en provincies zelfstandig uit te voeren opties voor vergroening te komen is een strikt afwegingskader nodig. Daarbij hebben we gebruik gemaakt van de toetsingskaders uit Vergroeningscommissies I en II. Het belangrijkste criterium in de eerste Vergroeningscommissie was het te bereiken milieueffect. In de tweede Vergroeningscommissie is hiermee soepeler omgesprongen door in totaal vier subkaders op te nemen. Deze subkaders bevatten criteria zoals draagvlak en technische uitvoerbaarheid. In de tweede Commissie is bovendien meer gekeken naar de langetermijneffecten. Ook is het uitgangspunt losgelaten dat het milieueffect van een maatregel kwantificeerbaar moet zijn. Dit is vervangen door het criterium dat het effect beredeneerbaar moet zijn.

In het toetsingskader voor decentrale vergroening zullen we in belangrijke mate aansluiten bij de beoordeling zoals die in de tweede Commissie is uitgevoerd. De milieueffecten spelen hierin een doorslaggevende rol. In het toetsingskader zijn de volgende drie criteria opgenomen:

- 1 Milieueffecten en bijdrage aan het lokale beleidsdoel.
- 2 Draagvlak.
- 3 Technische uitvoerbaarheid en administratieve lasten.

Ad 1 Milieueffecten

Hierbij gaat het om de mate waarin sprake is van positieve effecten op het milieu en de bijdrage aan het lokale milieukwaliteit. Dit is immers de belangrijkste reden voor decentrale overheden om de optie door te voeren. Positieve effecten moeten in ieder geval beredeneerbaar en/of aangetoond zijn. *Aantoonbaar* wil zeggen dat uit (internationaal) evaluatieonderzoek een positief effect op het milieu blijkt. Hierbij kan gedacht worden aan buitenlandse ervaringen met de maatregel, zoals bijvoorbeeld de congestieheffing in London. Een effect is *beredeneerbaar* wanneer dit uit ex-ante onderzoek blijkt, of aannemelijk kan worden gemaakt op basis van een logische redenering. Onder milieueffecten verstaan we niet alleen de effecten op lucht, water en bodem, maar ook de effecten op natuur en landschap.

Belangrijkste basis voor de beoordeling op dit criterium is de literatuurstudie, nationale en internationale ervaringen met vergelijkbare maatregelen. In alle gevallen gaat het om de primaire regulerende effecten als gevolg van de maatregel en niet om de effecten die met eventuele opbrengsten van de maatregel kunnen worden bereikt. Om tot een positieve beoordeling op dit criterium is het recht doen aan het principe 'de vervuiler betaalt' dus niet voldoende. Wil een maatregel een positief advies krijgen dan moet een direct effect op het milieu beredeneerbaar of aantoonbaar zijn door middel van erkend evaluatieonderzoek. Maat-

regelen die bijdragen aan internalisering, maar geen positieve effecten sorteren, vallen af³⁰.

Ad 2 Draagvlak

Bij draagvlak onderscheiden we twee belangrijke componenten: het draagvlak voor invoering van de maatregel op decentraal niveau en de wens om vanuit het Rijk een dergelijke invoering te ondersteunen en wettelijk mogelijk te maken³¹. Het gaat bij de beoordeling van dit criterium alleen om het draagvlak op lokaal niveau om de optie in te voeren en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het principe 'de vervuiler betaalt'. De vraag of voor de vergroeningsoptie het wettelijke kader moet worden aangepast vereist een beleidsmatige en politieke afweging die niet in het beoordelingskader van dit onderzoek is bestudeerd. Het onderzoek zal zich beperken tot het aangeven van de vraag of het wettelijk kader moet worden aangepast en niet ingaan op de wenselijkheid hiervan. Lokaal draagvlak hebben we opgevat als het *bestuurlijk* en *politieke* draagvlak om de maatregel als onderdeel van het milieubeleid in te voeren.

Ad 3 Technische uitvoerbaarheid

Ten slotte wordt de technische uitvoerbaarheid beoordeeld. Hierin onderscheiden we vier subcriteria:

- **Transparantie van regelgeving:** is het duidelijk waarvoor en wanneer wordt betaald?
- **Eenvoud van regelgeving:** gebruikt de optie bestaande structuren of is een nieuwe structuur vereist?
- **Handhaving:** hoe moeilijk is de maatregel te handhaven?
- **Uitvoeringskosten:** wat zijn investerings- (kosten van de heffingstechnologie) en exploitatiekosten (kosten van administratie en inning) van de maatregel?

De beoordeling van de criteria uitvoerbaarheid en draagvlak is gebaseerd op de input die is geleverd tijdens de workshop met provincies en gemeenten op 15 juni. Op basis van deze drie criteria komen we tot een beoordeling van opties in drie klassen. In tabel 3 geven we de criteria voor de indeling.

³⁰ Dit wil niet zeggen dat een dergelijke maatregel als zodanig ongewenst is. Immers de optie kan vanuit een financieringsdoelstelling of het principe 'de gebruiker betaalt' een positieve bijdrage hebben aan het milieubeleid.

³¹ Zo kan een vergroeningsoptie in strijd zijn met het nationale beleid om de financiële lasten van nieuw beleid voor burgers en bedrijven verder te beperken of met het gelijkheidsbeginsel.

tabel 3 Criteria indeling vergroeningsmaatregelen

	Kansrijk	Niet-kansrijk	Nader te onderzoeken
Symbol	+	-	☐
Criteria	Een maatregel moet op elk van de drie criteria (overwegend) positief worden beoordeeld om tot de categorie 'kansrijk' te behoren.	Niet-kansrijk zijn de maatregelen waarvan niet kan worden aangetoond dat er positieve milieugevolgen bestaan of waarvan 'uitvoerbaarheid' èn draagvlak een knelpunt vormen.	Tot deze categorie behoren de maatregelen waarvan de milieugevolgen onzeker of gering zijn. Tot de categorie behoren ook de maatregelen met positieve milieugevolgen, terwijl kantekeningen gelden ten aanzien van uitvoerbaarheid of draagvlak.
Aanbevelingen decentrale overheden	Deze maatregelen hebben aangetoond te werken en kunnen zo een belangrijke bijdrage leveren aan lokale milieukwaliteit en het behalen van lokale milieudoelen.	Uit oogpunt van vergroening verdient het geen aanbeveling deze maatregelen in te voeren. De bijdrage aan lokale beleidsdoelen is te gering en/of de neveneffecten te groot in verhouding tot de milieueffecten. Wel kunnen de maatregelen bijdragen aan <i>financiering</i> van milieubeleid of uit oogpunt van het (rechtvaardigheids)principe 'de vervuiler betaalt' wenselijk zijn.	Gemeenten en provincies zullen eerst zelf moeten onderzoeken of deze maatregelen op een verstandige wijze kunnen bijdragen aan hun milieubeleid.

4.2 Beoordeling milieueffecten

De beoordeling van de milieueffecten is opgenomen in tabel 4 en is gebaseerd op de analyse in het vorige hoofdstuk.

tabel 4 Beoordeling milieueffecten vergroeningsopties

Par.	Optie	Milieueffecten		Totaal oordeel milieueffect
		Hardheid (onderbouwing)	Omvang	
3.2.1	Congestieheffing	***	**	***
3.2.2	Parkeerbelasting	***	**	***
3.4.1	Diftar	***	***	***
3.2.4	Differentiatie haventarieven	***	**	***
3.7.1	Vrijstelling overdrachtsbelasting (1)	***	**	***
3.7.1	Vrijstelling overdrachtsbelasting (2)	***	**	***
3.6.2	Heffing pleziervaartuigen	**	*	**
3.2.2	Differentiatie parkeertarieven	**	**	***
3.2.6	Milieueisen in OV- concessies	**	**	***
3.5.1	Ruimtegebruiksheffing 2	**	**	***
3.3.1	OZB-korting naar energieprestatie	*/**	Onbekend	**
3.3.2	Statiegeldregeling gronduitgifte	*/**	Onbekend	**
3.3.3	Heffing op lozen restwarmte	*/**	Onbekend	**
3.2.3	Differentiatie opcenten MRB	**	*	*
3.5.1	Ruimtegebruiksheffing 1	**	*	*
3.5.3	Baatbelasting	*	*	*
3.7.2	Kapvergunning	*	*	*
3.2.5	Bereikbaarheidsbelasting	*	*	*
3.3.4	Differentiatie van bouwleges	*	*	*
3.4.2	Rioolrechten naar waterverbruik	*	*	*
3.5.2	Rood voor groen heffing	*	*	*
3.6.1	Grondwaterheffing	*	*	*

Hardheid effecten

- *** = positieve effecten aantoonbaar
- ** = positieve effecten beredeneerbaar
- * = geen betrouwbaar onderzoek naar omvang effecten, noch zijn effecten logisch beredeneerbaar

Omvang effecten

- *** = substantiële effecten
- ** = gemiddelde effecten
- * = beperkte of geen effecten

Totale beoordeling

Is gebaseerd op de optelsom van kolom 2 en 3

- *** = positief (> 4 *)
- * = niet positief (< 4 *)
- ** = nader onderzoek gewenst

4.3 Beoordeling van uitvoering

In tabel 5 hebben we de beoordeling van de uitvoering opgenomen. De beoordeling is gebaseerd op vier subcriteria, te weten transparantie en eenvoud van regelgeving, handhaving en uitvoeringskosten (investering en exploitatie).

tabel 5 Beoordeling uitvoeringsaspecten van de vergroeningsopties

Par.		Beoordeling uitvoerbaarheid
3.2.2	Parkeerbelasting	***
3.7.1	Vrijstelling overdrachtsbelasting (1)	***
3.7.1	Vrijstelling overdrachtsbelasting (2)	***
3.2.6	Milieueisen in OV- concessies	***
3.7.2	Kapvergunning	***
3.5.2	Rood voor groen heffing	***
3.4.2	Rioolrechten naar waterverbruik	***
3.3.2	Statiegeldregeling gronduitgifte	***
3.4.1	Diftar	***
3.2.4	Differentiatie haventarieven	***
3.6.2	Heffing pleziervaartuigen	***
3.6.1	Grondwaterheffing	***
3.3.1	OZB-korting naar energieprestatie	***
3.3.4	Differentiatie van bouwleges	**
3.5.1	Ruimtegebruiksheffing 1	**
3.5.1	Ruimtegebruiksheffing 2	**
3.2.2	Differentiatie parkeertarieven	**
3.2.1	Congestieheffing	**
3.2.3	Differentiatie opcenten MRB	*
3.2.5	Bereikbaarheidsbelasting	*
3.3.3	Heffing op lozen restwarmte	*
3.5.3	Baatbelasting	*

Beoordeling uitvoerbaarheid

- *** = de maatregel kent een aanvaardbare uitvoeringslast
- ** = aan de uitvoering kleven haken en ogen
- * = de maatregel is lastig uitvoerbaar

De **parkeerbelasting** kent een gunstige beoordeling van uitvoerbaarheid. Om het strafrechtelijk apparaat te ontlasten is het systeem van strafrechtelijke parkeerboetes sinds 1994 gefiscaliseerd. Zodoende hebben gemeenten de mogelijkheid parkeertarieven te differentiëren en de handhaving van het betaald parkeren in eigen hand nemen (parkeerbeheer). In 2000 hadden 151 gemeenten van de 537 Nederlandse gemeenten een parkeerbelasting. **Differentiatie van de parkeerbelasting** naar milieukeurmerken van de auto is een optie die op verschillende manieren kan worden vormgegeven. Een eenvoudige variant is de keuze voor een beperkt aantal vrijstellingen (hybride-auto's of elektrische auto's) voor het parkeren zelf en de vergunning om te parkeren. Hierbij kan eenvoudig worden aangesloten bij de structuur voor de bestaande parkeermeters en parkeervergunningen. Volledige tariefdifferentiatie voor zowel parkeermeters als voor vergunninghouders zal de uitvoering van de maatregel bemoeilijken, omdat parkeermeters grootschalig moeten worden aangepast. Wanneer tariefdifferentiatie beperkt blijft tot vergunninghouders kan deze wel eenvoudig en met beperkte extra perceptiekosten worden ingevoerd, omdat hiervoor al handavings- en inningstructuren bestaan.

De **vrijstelling overdrachtbelasting** voor stedelijke herstructurering is een eenvoudig te treffen maatregel. Bij de voordracht door het college van burgemeester en wethouders tot aanwijzing van een lichaam als wijkontwikkelingsmaatschappij moet aan een aantal eisen worden voldaan: een herstructureringsplan dat goed-

gekeurd is door de gemeenteraad, afbakening van grenzen met geografische kaart, oprichtingsakte van een wijkontwikkelingsmaatschappij, en een verklaring van B&W dat de maatschappij daadwerkelijk is belast met de beoogde herontwikkeling.

De maatregel **milieu in de OV-concessies** zal slechts in zeer beperkte mate tot extra uitvoeringskosten leiden aangezien de milieuparagraaf kan worden toegevoegd aan het bestek van de OV-concessie. Het opnemen van technische maatregelen in de aanbestedingsrichtlijnen zal behoudens een beknopt vooronderzoek niet tot extra uitvoeringslasten leiden. Om een impuls aan ketenmobiliteit en de kwaliteit van de dienstverlening te bieden, is het zinvol om inspraakrondes met consumentenorganisaties te houden. Hiermee kan een aantrekkelijk alternatief voor de auto worden geboden.

De **compensatieregeling voor kapvergunning** is een eenvoudig in te voeren systematiek die naadloos in de bestaande uitvoeringspraktijk van kapvergunningen kan worden ingepast. Ook de waarderingssystematiek voor groen die hiervoor kan worden gebruikt, is een reeds bestaande systematiek.

Differentiatie van bouwleges veronderstelt een extra administratieve handeling ten behoeve van afgeven van vergunningen van duurzame bouwobjecten ten opzichte van de bestaande uitvoeringspraktijk. Vooral in de controle en handhaving zullen extra activiteiten noodzakelijk zijn.

De **rood voor groen heffing** is in feite een verlengstuk van de huidige exploitatieovereenkomst en kan eenvoudig worden toegepast in woningbouwprojecten.

De **statiegeldregeling** is een regeling die technisch vrij eenvoudig is in te voeren en ook in de bestaande handhavingpraktijk van het Bouwbesluit kan worden ingepast. Desalniettemin geven veel gemeentelijke grondbedrijven te kennen dat invoering van de statiegeldregeling veel tijd en energie kost (zie RUG, 2002). Respondenten uit deze enquête die de regeling niet hebben ingevoerd geven als grootste nadeel de handhaving en controle ervan.

De invoering van **diftar** brengt kosten met zich mee door wijzingen in de inzamelstructuur, personele bezetting, facturering en inzamelmiddelen. De hoogte van de kosten is afhankelijk van het soort systeem. De 'dure vuilniszak' is de meest eenvoudige variant en ook simpel te handhaven. Hier bestaat het gevaar op vervuiling van de GFT-stroom.

Uitvoeringsvarianten van diftar die gebaseerd zijn op gewicht, volume of frequentie stellen hogere eisen aan een gedegen administratie en nauwkeurige identificatie van de afvalcontainer. Voor de aanduiding en herkenning van containers bestaan betrouwbare systemen, maar één van de problemen is dat er geen eenduidige normen bestaan. Dit is lastig voor inzamelaars die in meerdere gemeenten werkzaam zijn en verwarrend voor gemeenten die de keuze voor een specifiek systeem nog moeten maken³². Een belangrijk aandachtspunt in de uitvoering is de handhaving van misbruik en fraude, zoals afvaltoerisme, illegale dumpingen

³² De EU bereidt op dit punt een nieuwe norm voor.

en vervuiling van afvalstromen. Over dit ontwijkgedrag is weinig statistisch materiaal beschikbaar. Al met al is er bij afvalinzamelaars en gemeenten voldoende ervaring opgedaan met diftar-systemen en kan de uitvoerbaarheid als gemiddeld worden beoordeeld.

Differentiatie van haventarieven is in principe technisch uitvoerbaar aangezien in de beroepsscheepvaart in toenemende mate normen aan emissies van scheepsmotoren worden gesteld en deze dus steeds vaker gecertificeerd dienen te zijn. De CCNR heeft in 2002 emissienormen opgesteld en de EC heeft thans eigen normen opgesteld. Aansluiting van de haventarieven bij deze EU-normen levert een eenvoudig heffingssysteem op. Wat betreft de handhaving is een versterking van het controleapparaat noodzakelijk. De beoordeling van uitvoerbaarheid over de hele linie is positief.

Een **heffing op pleziervaartuigen** kent eveneens verschillende uitvoeringsvarianten. Het Kabinet stelde in 2001 de nationale vaarbelasting voor. De Commissie-Kamminga concludeerde destijds dat de registratie- en inningskosten onevenredig hoog zijn. Wij richten ons hier op de ontheffingsvariant, waarbij de aanschaf van een vaarvignet toegang verschaft tot een afgebakend vaargebied en/of tot recreatieve voorzieningen. Ook hier geldt dat uitvoeringsaspecten vooral liggen in de sfeer van handhaving en inning. Echter, de ontheffingsvariant is niet te vergelijken met de landelijke vaarbelasting. De vignetten kunnen worden aangekocht bij sluisen, havens, en beheerders van de waterwegen, en zijn voor een beperkte duur en vaargebied geldig.

De **ruimtegebruiksheffing (1)** sluit aan bij de huidige waardering van onroerend goed. Er is sprake van een uniforme heffingsmaatstaf, namelijk een inhouds- of oppervlaktemaatstaf. Deze kan vaak op basis van de nu reeds beschikbare informatie over onroerend goed worden opgenomen WOZ-administratie.

Voor de provinciale opcenten van de **grondwaterheffing** is reeds een heffingsstructuur aanwezig. Om deze meer te kunnen differentiëren naar droogtekenmerken van de gebieden zal een droogtekaart moeten worden opgesteld en op basis daarvan een nieuwe heffingsstructuur moeten worden ontworpen.

De **ruimtegebruiksheffing (2)** is een optie die aan kan sluiten bij de huidige OZB-waarderingssystematiek en waarderingsmodellen die door gemeenten hiervoor worden gebruikt. In de waardering zal een onderscheid moeten worden gemaakt tussen de waarde van de opstallen en de waarde van de grond. Nu moeten de gemeenten reeds een WOZ-administratie bijhouden, objecten taxeren, alle veranderingen van onroerende zaken bijhouden en bezwaarschriften afhandelen. De extra werkzaamheden zitten naar verwachting met name in het afhandelen van meer bezwaarschriften als gevolg van de waardering van de grond. Met een standaard waarderingmethodiek kan uniformiteit in de waarde-taxatie worden aangebracht. Wij schatten in dat dit een *gemiddelde* extra uitvoeringslast met zich meebrengt.

De **OZB-korting op basis van energieprestatie** zal naar verwachting vanaf 2006 zonder extra uitvoeringslasten kunnen worden ingevoerd. Vanaf 1 januari 2006 is men bij koop/verkoop en huurmutatie van gebouwen verplicht om een energiecertificaat te overleggen³³. Momenteel wordt een woningenergielabel ontwikkeld en eind dit jaar geïntroduceerd. Het label kent een klassenindeling A t/m G en is in vormgeving vergelijkbaar met het energielabel voor huishoudelijke apparatuur en het brandstoflabel voor auto's. Het woningenergielabel zal vanaf 2006 overgaan in het energiecertificaat. Het zal gaan gelden voor zowel nieuwbouw als bestaande bouw, daarnaast zal ook voor de utiliteitsbouw een zelfde vormgeving voor een energiecertificaat worden gehanteerd. De uitvoering is als gemiddeld beoordeeld.

De **bereikbaarheidsbelasting** is een maatregel die moeilijk binnen het Nederlandse stelsel van financiering van het gemeentelijke en provinciale wegennet past. In Frankrijk hebben de regio's veel zeggenschap en bevoegdheden in aanleg van infrastructuur. Binnen de huidige verdeling van bevoegdheden tussen Rijk en decentrale overheden in Nederland is een dergelijke optie in principe ondenkbaar.

De uitvoeringslast van de **congestieheffing** is sterk afhankelijk van de wijze van vormgeving. Voor de Londense congestieheffing bedragen de uitvoeringskosten op dit moment ruim 95 miljoen pond per jaar, tegen 165 miljoen pond aan bruto revenuen (2003/2004). Hierbij is gekozen voor een systematiek met een netwerk van 203 camera's rond invalswegen en een centraal register dat alle betalingen en inkomende ritten in de zone bijhoudt. Voor eenvoudigere varianten waarbij wegen afgesloten worden met een 'poller' kan volstaan worden met minimale uitvoeringskosten. Hiertussen zijn allerlei combinaties van camera's, pollers en parkeerwachten denkbaar. Omdat invoering van de maatregel in een van de grote Nederlandse steden een grondige voorbereiding vereist en een investering in heffingstechnologie, uitvoeringsorganisatie en een handhavingsapparaat noodzakelijk is, hebben we de uitvoerbaarheid als 'gemiddeld' ingeschat. Hiermee geven we aan dat we de congestieheffing in Nederland als een uitvoerbare regeling beoordelen.

Differentiatie van de (provinciale opcenten van) MRB is technisch uitvoerbaar op basis van de huidige euro-indeling van voertuigen. De aan de Euro-normen gekoppelde tarieven zullen in de centrale registratie van de RDW moeten worden opgenomen.

De **heffing op het lozen van restwarmte** is lastiger vorm te geven omdat hiervoor een heffingstructuur ontbreekt, in tegenstelling tot de maatregelen die bij de WOZ aangrijpen. Wel is via de milieuvergunning of het energiebesparingsplan ten behoeve van MJA-2 inzicht in de energiebalansen van ondernemingen beschikbaar. Vanwege de nieuwe te creëren heffingsstructuur, hebben we de uitvoerbaarheid van de maatregel met 'lastig' beoordeeld.

³³ Het Ministerie van VROM is verantwoordelijk voor de implementatie ervan en heeft in december 2003 besloten dat het energiecertificaat zal worden gebaseerd op de EI (Energie-Index) uit de EPA en de EPC uit de EPN.

De **baatbelasting** kan niet als een kansrijke maatregel worden gezien uit oogpunt van de uitvoering. In het algemeen zijn gemeenten zeer terughoudend om de baatbelasting door te berekenen naar baathebbers, omdat onomstotelijk moet worden aangetoond dat de perceeleeigenaar direct profiteert van de voorziening. Wel kan de maatregel als een 'stok achter de deur' worden ingezet - ook op het gebied van de energievoorziening - in het sluiten van een exploitatieovereenkomst met scherpe energiedoelen.

De **rioolrechten naar watergebruik** worden nu al door een aantal gemeenten in rekening gebracht. Volstaan kan worden met een koppeling met de gemeentelijke waternota (energiebedrijf).

4.4 Beoordeling draagvlak

De beoordeling van het draagvlak van de vergroeningsmaatregelen is opgenomen in tabel 6. De **vrijstelling van de overdrachtsbelasting** voor oude stadswijken en voor bedrijventerreinen is een maatregel die op een gunstig draagvlak kan rekenen, aangezien de positieve effecten lokaal neerslaan en de lasten nationaal worden gedragen in vorm van verminderde belastinginkomsten.

De verscherpte **milieueisen aan concessies voor OV** is een maatregel die eenvoudig door te voeren is, concrete effecten sorteert en dus op maatschappelijke steun zal kunnen rekenen, zeker wanneer consumentenvertegenwoordigers meer invloed uit kunnen oefenen op de kwaliteit, routes en dienstschema's van het aan te besteden openbaarvervoer als concurrerend alternatief voor de auto.

De **compensatieregeling in de kapvergunning** is een simpele maatregel die naar verwachting op steun en begrip van burgers kan rekenen. Duidelijk is dat het te betalen bedrag een groene bestemming zal vinden als compensatie voor de aangebrachte schade aan groen. In plattelandsgemeenten met veel groen zal er overigens veel minder begrip bestaan voor een dergelijke vergroeningsmaatregel.

De **rood voor groen heffing** is een maatregel die binnen de exploitatie voor de ontwikkeling van een gebied een plaats kan krijgen. Uit diverse studies blijkt dat woonconsumenten bereid zijn 10-15% extra te betalen indien de woning in een groene omgeving gelegen is. De concrete betalingsbereidheid is vanzelfsprekend afhankelijk van de precieze situatie op de woningmarkt ter plaatse. Dat biedt wel mogelijkheden om hier vanuit de gemeente als opdrachtgever en/of grondeigenaar op te anticiperen. Voor nieuwe bewoners zal een duidelijke relatie met het 'nieuwe groen' in de omgeving moeten worden gelegd.

Het draagvlak voor de (provinciale) **grondwaterheffing** is niet onverdeeld gunstig. De koppeling met droogtekenmerken van een gebied ligt voor de hand en is goed beargumenteerbaar. Invoering kan worden vereenvoudigd omdat er aangesloten kan worden bij een bestaande heffings- en inningstructuur. Echter, weerstand vanuit grondwatergebruikers zal er zeker ontstaan omdat ontwijkmogelijkheden in het algemeen beperkt zijn, aangezien verhuizen geen of een dure optie

is. Voor het gebruik van grondwater ten behoeve van koeling zijn overigens vaak wel alternatieven voorhanden.

Hoewel de maatschappelijke weerstand tegen invoering van een **parkeerbelasting** nog altijd groot is, wordt de maatregel in veel gemeenten inmiddels gezien als noodzakelijk kwaad om de overlast van parkeren enigszins in te perken en de automobieliteit terug te dringen. Parkeerbelasting als instrument om de schaarse ruimte ten behoeve van verkeer in de binnenstad te beprijzen, kan in veel gevallen de toets der kritiek doorstaan. Een goede analyse en een zorgvuldige stedenbouwkundige en verkeerskundige visie leiden ertoe dat een parkeerbelasting een grote kans van slagen heeft [D&P onderzoek en advies, 2000]³⁴. Een goede timing en een zorgvuldige gekozen tijdpad zijn daarbij ook van groot belang. Ook hier geldt het draagvlak aanzienlijk verbeterd kan worden door helder te communiceren over de *bestemming* van de belastingopbrengsten. Oormerking van opbrengsten voor verbetering van de bereikbaarheid, verbetering van parkeervoorziening en openbaarvervoer zal bijdragen aan vermindering van de maatschappelijke weerstand. **Differentiatie** naar milieukeurmerken en ruimtebeslag ligt voor de hand vanuit het 'principe de vervuiler / gebruiker betaalt' en kan bijdragen aan een verbetering van de stedelijke leefbaarheid. Tariefdifferentiatie wordt nu in ruime mate ingezet naar parkeerduur, tijd en plaats. Verwacht mag worden dat differentiatie van een *bestaande* belasting op veel minder weerstand zal stuiten dan introductie van een *nieuwe* parkeerbelasting, zeker als goede argumenten kunnen worden gegeven om bepaalde voertuigen in de stad te ontmoedigen dan wel te stimuleren met prikkelende tarieven.

Ook de **statiegeldregeling voor gronduitgifte** is een maatregel waar in verschillende gemeente reeds ervaring mee is opgedaan. In de betreffende gemeenten wordt geen melding gemaakt van draagvlakproblemen. Uit oogpunt van draagvlak biedt de regeling (ten opzichte van een heffing) het voordeel dat de opslag op de grondslag teruggeven wordt indien de perceeleigenaar maatregelen neemt in de sfeer van duurzaam bouwen.

In Nederland hebben inmiddels 131 gemeenten **diftar** geïntroduceerd. De verwachting is dat diftar verder zal uitbreiden [Deloitte en Touche, 2003]. Het terugdringen van de hoeveelheid afval wordt als een zeer belangrijk gemeentelijk beleidsonderwerp zien. Gemeenten willen dat het nuttig herbruikbare afval beter gescheiden wordt, dat de hoeveelheid restafval wordt teruggedrongen en dat preventie en scheiding door burgers wordt bevorderd. Belangrijk is ook dat de openbare ruimte schoon is. Behoud van draagvlak, goede voorlichting aan burgers en het tegengaan van zwerfvuil en ontwijkgedrag door burgers zijn belangrijke aandachtspunten bij de invoering. Niettemin wijst de praktijk tot nu toe uit dat bestuurders met de nodige politieke weerstand worden geconfronteerd. De diftar-maatregel hebben we gegeven deze ervaringen beoordeeld met een *gemiddeld* draagvlak.

³⁴ Ingrepen in parkeren leiden over het algemeen echter niet tot negatieve economische effecten voor de middenstand in de gemeente. Vaak zal na een eerste terugval de omzet naar verloop van tijd weer toenemen.

In Nederland blijkt er tot op heden weinig draagvlak te zijn voor prijsbeleid in het verkeer in het algemeen en een **congestieheffing** in het bijzonder. Verkeerskundigen en economen zijn het vrijwel unaniem eens dat prijsbeleid voor een aantal grote verkeersproblemen een belangrijk deel van de oplossing kan zijn. De maatschappelijke weerstand is echter groot en de hoofdoorzaken lijken eerder sociologisch, psychologisch en bestuurlijk te zijn dan technisch of economisch. Het meest in het oog springend is natuurlijk de kilometerheffing die door achtereenvolgende kabinetten is ondersteund en uiteindelijk, toen de testolpoorten er al stonden, ten onder is gegaan. Een aantal maatschappelijke organisaties en politieke partijen heeft nu het verzet tegen de heffing opgegeven en het maatschappelijke klimaat is inmiddels aanzienlijk verbeterd³⁵. De congestieheffing in Londen laat zien dat door bestuurlijke durf, een goede communicatie over besteding van de opbrengsten en de verwachte resultaten de maatschappelijke opinie snel kan omslaan. De lessen uit Londen kunnen echter niet één op één vertaald worden naar Nederland. De effectiviteit en het draagvlak hangen sterk af van (1) volwaardige alternatieven voor de autorit en (2) de mate waarin het heffingsgebied ('charging zone') kan worden begrensd. Het metronetwerk van Londen vormt dankzij sterke netwerkvoordelen een aantrekkelijk alternatief voor de auto. In de perceptie van de Nederlandse automobilist is dit beduidend minder het geval ten aanzien van Nederlands openbaar vervoer. Gegeven deze overwegingen zijn we tot een '*gemiddelde* beoordeling' gekomen.

De **heffing op restwarmte** kent een gemiddelde acceptatiegraad. Op de eerste plaats kan er sprake zijn van aantasting van concurrentieverhouding van grote warmte-intensieve bedrijven en energieproducenten door een decentrale heffing, omdat deze kostenverhogend werkt. Hiertegenover staat dat restwarmtetoepassing nu maar beperkt van de grond komt en het onbenutte regionale potentieel omvangrijk kan zijn (zie Rijnmond). Toepassing van restwarmte kan bijdragen aan leveringzekerheid (denk aan de alarmfases voor de lozing van koelwater bij elektriciteitscentrales) en efficiencyverbetering van energieopwekking.

Het draagvlak voor '**vergroening van de rioolrechten**' is goed te noemen. De gebruiker betaalt is door vrijwel iedereen een geaccepteerd criterium, in toenemende mate bij het watergebruik.

Bij de **differentiatie van bouwleges** zal dit lastiger liggen, omdat de aanvrager toch verwacht te betalen voor de geleverde dienst door de gemeente en niet zozeer rekent op een extra bijdrage voor een niet-duurzaam bouwproject. Hier staat natuurlijk een korting tegenover voor aanvragen van duurzame bouwvergunningen. Een duidelijke voorlichting richting doelgroepen van het bouwbeleid is dan ook een nuttige aanbeveling.

Differentiatie van haventarieven (binnen- en zeehavens) is een maatregel die gevoelig ligt in de transportsector. De hoogte van het binnenhaven- en vooral het zeehavengeld wordt in toenemende mate bepaald door concurrentieoverwegingen. De hoogte van de gelden is vaak onderwerp van onderhandeling, waarbij

³⁵ Zelfs organisaties als de ANWB en RAI-Bovag hebben zich als voorstanders van kilometerheffingen uitgesproken.

kortingen tot 50% geen uitzondering zijn. Milieuoverwegingen spelen hierbij op dit moment nauwelijks een rol. Hierbij kan men zich afvragen of de houding van de transportsector terecht is, immers de gemiddelde lasten voor de sector gaan niet omhoog als gevolg van tariefdifferentiatie en lastenverzwaring treft alleen de schepen met vervuilende emissies (hetgeen juist het beoogde effect is). Een mogelijkheid om invoering te vergemakkelijken is een vrijwillige overeenkomst te sluiten tussen rederijen en de Nederlandse havens om tot differentiatie te komen (zie tripartiete overeenkomst Zweden). Hiervoor kan de Rijksoverheid het initiatief nemen. Een alternatieve mogelijkheid om het draagvlak te verbeteren is het belonen van schepen die aan bepaalde (gecertificeerde) milieueisen voldoen in de vorm van een voorkeursbehandeling door loodsen en bij het laden en lossen.

De **heffing op pleziervaartuigen** kent een lastig draagvlak, vanwege de 'moeizame' geschiedenis van de nationale vaarbelasting. In 2001 had het kabinet de vaarbelasting opgenomen in de begroting ter vergroening van het fiscaal stelsel. In het creëren van draagvlak speelt de aanwending van potentiële opbrengsten een belangrijke rol. Het Ministerie van Financiën wilde destijds geen garantie geven dat het betaalde geld terugvloeit naar de recreatievaart (bestemmingsheffing) in de vorm van een fonds voor verduurzaming van de recreatievaart, met als gevolg dat het draagvlak bij de sector snel verdampte. De provinciale heffing op pleziervaartuigen is op een andere wijze vormgegeven (bijvoorbeeld door middel van vignetten of de ontheffingsvariant). De mogelijkheid bestaat om deze vorm te geven als een *bestemmingsheffing*.

Het draagvlak voor beide **ruimtegebruiksheffingen** is moeizaam. Een van de risico's van een ruimteheffing is dat alleen nog de hoge inkomens zich een nieuwe woning kunnen veroorloven. Voor de lagere inkomens wordt het wonen buiten de stad moeilijker gemaakt (variant 1). Een ander mogelijk risico van de heffing is dat de sterke daling van de woningbouwproductie op uitbreidingslocaties lang niet gecompenseerd zal kunnen worden door een hogere productie binnen de steden en de dorpen.

OZB-korting naar energieprestatie is een maatregel die op de nodige weerstand binnen een gemeente kan rekenen. Discussies over de OZB liggen gevoelig, zeker wanneer met kortingmogelijkheden de belastingbasis versmald wordt en lastenverschuivingen plaatsvinden tussen verschillende groepen inwoners. Bijkomend bezwaar is dat de systematiek van EPC (nieuwbouw) en EI (bestaande bouw) de oude en minder energiezuinige (lagere inkomens) woningen benadeeld ten opzichte van de nieuwe, duurzame woningen. Al met al zal het draagvlak lastig zijn voor deze maatregel.

De acceptatiegraad van **MRB-differentiatie** is *lastig*. In afwachting van invoering van een landelijke kilometerheffing zullen provincies in dit dossier geen initiatieven willen ontplooiën die het toekomstig rijksbeleid kunnen doorkruisen. De bestuurlijk animo hiervoor lijkt dan ook gering.

De **baatbelasting** wordt ook binnen gemeenten gezien als een heikel instrument dat selectief moet worden toegepast. Van brede toepassing zal geen sprake zijn.

Wel kunnen gemeenten er voor zorgen dat zaken als energie-infrastructuur en duurzame energieopties als standaard norm worden meegenomen in de exploitatie van een gebiedsontwikkeling. Hiervoor kan zogenaamde energievisie worden opgesteld.

tabel 6 Beoordeling draagvlak van de vergroeningsopties

Par.		Beoordeling draagvlak
3.7.1	Vrijstelling overdrachtsbelasting (1)	***
3.7.1	Vrijstelling overdrachtsbelasting (2)	***
3.2.6	Milieueisen in OV- concessies	***
3.7.2	Kapvergunning	***
3.5.2	Rood voor groen heffing	***
3.2.2	Differentiatie parkeertarieven	***
3.2.2	Parkeerbelasting	***
3.3.2	Statiegeldregeling gronduitgifte	***
3.4.1	Diftar	***
3.2.1	Congestieheffing	***
3.3.3	Heffing op lozen restwarmte	***
3.4.2	Rioolrechten naar waterverbruik	***
3.6.1	Grondwaterheffing	**
3.3.4	Differentiatie van bouwleges	**
3.6.2	Heffing pleziervaartuigen	**
3.2.5	Bereikbaarheidsbelasting	*
3.2.4	Differentiatie haventarieven	*
3.5.1	Ruimtegebruiksheffing 1	*
3.3.1	OZB-korting naar energieprestatie	*
3.5.1	Ruimtegebruiksheffing 2	*
3.2.3	Differentiatie opcenten MRB	*
3.5.3	Baatbelasting	*

Beoordeling draagvlak

*** = gunstig

* = lastig

** = er kleven haken en ogen aan

4.5 Conclusie en advies

tabel 7 Beoordeling milieueffecten vergroeningsopties

Par.		Milieueffecten	Uitvoering	Draagvlak	Totaal
3.2.2	Parkeerbelasting	***	***	***	+
3.4.1	Diftar	***	***	***	+
3.7.1	Vrijstelling overdrachtsbelasting (1)	***	***	***	+
3.7.1	Vrijstelling overdrachtsbelasting (2)	***	***	***	+
3.2.2	Differentiatie parkeertarieven	***	**	***	+
3.2.6	Milieueisen in OV- concessies	***	***	***	+
3.2.1	Congestieheffing	***	**	**	
3.2.4	Differentiatie haventarieven	***	***	*	
3.6.2	Heffing pleziervaartuigen	**	***	**	
3.3.2	Statiegeldregeling gronduitgifte	**	***	***	
3.3.3	Heffing op lozen restwarmte	**	*	***	
3.5.1	Ruimtegebruiksheffing 2	***	**	*	
3.3.1	OZB-korting naar energieprestatie	**	***	*	
3.2.3	Differentiatie opcenten MRB	*	***	*	-
3.5.1	Ruimtegebruiksheffing 1	*	**	*	-
3.5.3	Baatbelasting	*	*	*	-
3.7.2	Kapvergunning	*	***	***	-
3.2.5	Bereikbaarheidsbelasting	*	*	*	-
3.3.4	Differentiatie van bouwleges	*	**	**	-
3.4.2	Rioolrechten naar waterverbruik	*	***	***	-
3.5.2	Rood voor groen heffing	*	***	***	-
3.6.1	Grondwaterheffing	*	***	**	-

Kansrijk

- + = kansrijk
- = niet-kansrijk
- = nader onderzoek gewenst

Kansrijk

In dit onderzoek zijn we voor vijf maatregelen tot een positief advies *zonder voorbehoud* gekomen. **Betaald parkeren** is een effectief middel om de parkeerdruk in een gebied te verlagen en meer ruimte te creëren voor andere gebruikers van de openbare ruimte. De parkeerbelasting heeft aantoonbare effecten op de spreiding van verkeer en kan in een aantal gevallen tevens bijdragen aan het afremmen van de groei in stedelijke gemotoriseerde vervoer. Het invoeren van betaald parkeren leidt na verloop van enige tijd tot een betere beschikbaarheid van parkeerplaatsen in een centrum. In de praktijk zetten gemeenten altijd meerdere instrumenten naast elkaar in om het parkeren en de stedelijke mobiliteit te reguleren. Het is de kunst om parkeermaatregelen zó met elkaar te combineren dat de effecten van de afzonderlijke maatregelen elkaar versterken. Hoewel betaald parkeren nog steeds op veel weerstand kan rekenen, kan een goede verkeerskundige visie en het (gedeeltelijk) oormerken van de parkeeropbrengsten voor bereikbaarheid het draagvlak voor de maatregel aanzienlijk verbeteren. **Differentiëren van de parkeertarieven** naar ruimtebeslag of milieuklasse van de auto kan als een kansrijke lokale vergroeningsoptie gezien worden. Bij de uitvoering

dient echter wel rekening te worden gehouden dat aanpassing van parkeermeesters kostbaar en tijdrovend is. Beperking tot de vergunninghouders is dan ook een interessante eerste stap.

Diftar is tevens een kansrijke lokale optie. Momenteel brengt een kwart van de gemeenten in Nederland een afvalstoffenheffing in rekening die afhankelijk is van het afvalaanbod. Op basis van deze ervaringen kan geconcludeerd worden dat diftar afhankelijk van het gekozen systeem tot 15% tot 40% daling van het aanbod van restafval leidt³⁶. Belangrijke redenen om diftar in te voeren zijn het terugdringen van de hoeveelheid restafval, het stimuleren van afvalpreventie en gescheiden afvalinzameling en vermindering van de afvalbeheerskosten. Een belangrijk aandachtspunt bij de invoering betreft het tegengaan van fraude en ongewenst ontwijkgedrag. Met name in achterstandswijken van verstedelijkte gebieden komt dit gedrag relatief veel voor.

De **vrijstelling van de overdrachtsbelasting** is feitelijk geen lokale vergroening, omdat de overdrachtsbelasting een nationale belasting is. Vanwege de sterk lokale uitwerking van de effecten en het lokale initiatief dat nodig is om in aanmerking te komen, hebben we deze maatregel als lokale vergroening beschouwd. De maatregel kan als een effectief instrument worden gezien om de grote stedelijke herstructureringsopgave aan te pakken, omdat de overdrachtbelasting relatief zwaar drukt op de (eerste fase) van een herontwikkelingsproject waarin onroerend zaak vaak meerdere malen van eigenaar wisselt. Een vrijstelling van overdrachtsbelasting is wettelijk geregeld voor wijkontwikkelingsmaatschappijen die zich richten op herstructurering van oude stadsdelen. Voor bedrijventerreinen is een dergelijke vrijstelling eveneens zinvol, maar nog niet ingevoerd. Beide maatregelen dragen bij aan een betere benutting van bestaand stedelijk gebied en verminderen de druk op het landschap en de natuur. Belangrijkste nadeel betreft de derving van belastinginkomsten van het Rijk.

In de openbare aanbesteding van het gemeentelijke en regionaal vervoer kan milieu een belangrijke rol spelen. Dit is mogelijk door een **milieuparagraaf in de OV-concessies** op te nemen. Het betreft hier een simpele maatregel die substantiële effecten kan sorteren. Een mogelijkheid is om eisen op te nemen aan de emissies van voertuigen die de lokale luchtkwaliteit aantasten, zoals de verplichting om een bepaald percentage van de bussen uit te voeren met roetfilters. Als alternatief kan gedacht worden aan het verbeteren van aansluitingen van verschillende vervoerswijzen door ketenmobiliteit. Een effectieve manier is hier om consumentenorganisaties inspraak te geven in het bestek van de aanbesteding, zodat het openbaar vervoer (van deur-tot-deur) een volwaardig alternatief kan vormen voor een autorit.

Nader te bestuderen

Het onderzoek heeft tevens een lijst met vergroeningsopties opgeleverd die nadere bestudering waard zijn. Of de opties op een succesvolle manier kunnen bijdragen aan lokaal milieubeleid zal in zeer sterke mate afhangen van lokale om-

³⁶ Het is niet duidelijk waar het afvalaanbod blijft. Mogelijkheden hiervoor zijn preventie, thuiscompostering, en ongewenst ontwijkgedrag.

standigheden, vormgeving van de optie en/of inpassing van in het gevoerde beleid. Dit geldt voor:

- De **congestieheffing** is in meerdere Europese landen een effectief instrument gebleken in het terugdringen van de automobiliteit. Ook is de publieke opinie opvallend snel omgeslagen van 'fel tegen' tot 'voorzichtig optimistisch', nadat de eerste positieve effecten zich aftekenden. Belangrijke slaagfactoren bij de invoering van de congestieheffing zijn de beschikbaarheid van voldoende ov-alternatieven, de mogelijkheid om het heffingsgebied goed te kunnen begrenzen, oormerken van de opbrengsten voor investeringen in bereikbaarheid en ten slotte een goede communicatie over de invoering van het plan. Om lokale tolheffing op het onderliggend wegennet in te kunnen voeren, moet van rijkswegen een nieuwe wet worden voorbereid.
- **Differentiatie van de haventarieven** kan, zoals in de Zweedse havens aangetoond is, een positief milieurendement hebben. Er zijn in dit onderzoek vraagtekens gezet bij het draagvlak van deze maatregel, omdat de hoogte van de haven- en kadetarieven nu geen relatie heeft met milieuoverwegingen maar volledig wordt gedomineerd door concurrentieverhoudingen. De vraag is of dit voorbehoud van de transportsector terecht is, immers de gemiddelde lasten voor de sector gaan niet omhoog als gevolg van tariefdifferentiatie en lastenverzwaring treft alleen de schepen met vervuilende emissies. Dit is precies het beoogde effect van de maatregel. Analoog aan de Zweedse tripartiete overeenkomst kan ook de Nederlandse overheid het initiatief nemen voor een afspraak tussen rederijen en havenbedrijven om invoering van tariefdifferentiatie van havengelden door gemeentelijke havenbedrijven voor te bereiden. Hierbij zal ook ingezet moeten worden op een gezamenlijke Europese aanpak door middel van financiële instrumenten voor haven en vaarwegengebruik. Een alternatief is de het creëren van positieve prikkels, zoals het geven van een voorkeursbehandeling voor schone schepen (Rotterdam).
- De **heffing op pleziervaartuigen** is een vergroeningsmaatregel die volgens verschillende varianten kan worden vormgegeven. Gedacht kan worden aan een sticker- of vignettensysteem of een 'ontheffingsvergunning'. De heffing kan als financieringsmaatregel worden vormgegeven, maar ook is een vormgeving denkbaar waarin door gedragsverandering de druk op kwetsbare ecosystemen wordt verkleind. Uitvoeringstechnische aspecten en draagvlak dienen nader onderzocht te worden om goed te kunnen beoordelen of de milieueffecten opwegen tegen de uitvoeringskosten.
- Over de effecten van de **statiegeldregeling voor bedrijventerreinen** is momenteel weinig bekend. Ervaringen van gemeenten moeten in kaart worden gebracht om de effectiviteit van dit instrument te kunnen beoordelen.
- De **heffing op restwarmte** is een instrument dat kansrijk lijkt uit oogpunt van milieu, natuur en leveringszekerheid. Toepassing van restwarmte komt in de huidige geliberaliseerde energiemarkten nauwelijks van de grond. Ten aanzien van de milieueffectiviteit en economische effecten is echter te weinig bekend om een positief oordeel over de maatregel uit te brengen.
- De **ruimtegebruiksheffing** met een hoog tarief op de grondwaarde en laag tarief op de opstalwaarde is uit oogpunt van vergroening een kansrijk instrument omdat de maatregel de waarde van de grond extra belast ten op-

zichte van de waarde van opstallen. Omdat deze variant aangrijpt bij de *waarde van de grond*, kan juist in stedelijk gebied een effectieve stimulans worden gegeven tot hergebruik van onbenutte percelen. Wat betreft draagvlak en uitvoering zijn er kanttekeningen bij de maatregel geplaatst. Hiervoor is aanpassing van de Gemeentewet noodzakelijk.

- Ten slotte de **OZB-korting op basis van de energieprestatie van een woning**. Over de effectiviteit van de maatregel is weinig bekend. Vanaf 1 januari 2006 zal van elke woning een energiecertificaat beschikbaar moeten zijn op transactiemomenten zoals koop en huur (Europese building directive). De omvang van de WOZ-korting kan dan afhankelijk worden gemaakt van het energielabel (certificaat) van de woning.

Niet kansrijk

Over de resterende maatregelen hebben we een negatief advies uitgesproken: differentiatie opcenten MRB, ruimtegebruiksbelasting gebaseerd op fysiek ruimtebeslag van de onroerend zaak, baatbelasting, kapvergunning, bereikbaarheidsbelasting, differentiatie bouwleges, rioolrechten naar watergebruik, rood voor groen heffing, en de grondwaterheffing. De bijdrage aan het lokale milieubeleid is beperkt en/ of de neveneffecten nemen disproportionele verhoudingen aan ten opzichte van de beoogde effecten. Hiermee is overigens niet gezegd dat deze maatregelen geen nuttige bijdrage aan het beleid van gemeenten en provincies kunnen hebben. De rood-voor-groen regeling, differentiatie van waterrechten naar gebruik, en de kapvergunning kunnen zeker bijdragen aan de *financiering* van gemeentelijk beleid- en uitvoeringsplannen.



CE

**Oplossingen voor
milieu, economie
en technologie**

Oude Delft 180

2611 HH Delft

tel: 015 2 150 150

fax: 015 2 150 151

e-mail: ce@ce.nl

website: www.ce.nl

Besloten Vennootschap

KvK 27251086

Bijlagen





A Factsheets

A.1 Verkeer en vervoer

	Congestieheffing stad
Beschrijving	Dit betreft het beprijzen van het gebruik van lokale infrastructuur. In verschillende Europese steden wordt dit instrument al ingezet om de bereikbaarheid van de stad te bevorderen. In Nederland gebeurt dit nog niet.
Grondslag en heffingsystematiek	Een congestieheffing kan men op zeer uiteenlopende manieren vorm geven, afhankelijk van het gewenste doel. Primair is regulering van het verkeer. De congestieheffing is een heffing die gebruikers van infrastructuur betalen voor de toegang naar het stadscentrum en het gebruik van het onderliggende wegennet. Wil men het verkeer beter spreiden over de dag, dan is differentiatie van tarieven naar tijd en plaats essentieel. De tariefhoogte moet worden vastgesteld op basis van het niveau van het bereikbaarheidsprobleem en/of het gewenste resultaat ³⁷ .
Milieueffecten	Een congestieheffing beïnvloedt de congestie via verschillende mechanismen. Ten eerste zal men efficiënter gebruik maken van infrastructuur (combineren van ritten) en laadruimte. Een deel van de eerder gemaakte ritten verdwijnt door vraaguitval. De ritten met de hoogste toegevoegde waarde zullen nog steeds worden gemaakt. Als derde helpt een gedifferentieerd tarief (plaats en tijd) ritten ruimtelijk en in tijd te spreiden. Tenslotte kan substitutie plaatsvinden. In London was het substitutie-effect het belangrijkste. De mate waarin substitutie naar andere vervoersmiddelen zal plaatsvinden is in zeer belangrijke mate afhankelijk van de dichtheid, capaciteit en kwaliteit van het OV-aanbod van en naar de stad. De gevolgen zijn een verbeterde bereikbaarheid en doorstroming van het verkeer. Daarnaast verbetert de betrouwbaarheid, men kan beter inschatten hoe lang een rit zal duren. Door betere doorstroming en afname van het aantal ritten zal uitstoot van schadelijke stoffen in de stad verbeteren. In stadkernen kan de leefbaarheid verbeteren.

³⁷ Groen Links heeft begin 2004 aangekondigd met een initiatiefwet te willen komen die het provincies en gemeenten mogelijk moet maken tol te heffen op het eigen wegennet. Op dit moment is dat nog niet mogelijk.

	Congestieheffing stad
Ondersteunend beleid	<p>Een congestieheffing kan worden gecombineerd met aanbod van gratis openbaar vervoer en het inrichten van transferia om automobilisten een goed alternatief te bieden. Hiermee kan het draagvlak voor invoering van een congestieheffing worden verbeterd. Op het transferium aan de buitenrand van de stad, kunnen automobilisten tegen sterk gereduceerd tarief (of gratis) parkeren³⁸. Ook kunnen ze hier overstappen op (aantrekkelijk geprijsd) openbaar vervoer naar het centrum. Ten opzichte van de geldende congestieheffing (of parkeertarief) dient dit aanzienlijk goedkoper te zijn.</p> <p>De opbrengst van de heffing kan worden geormerkt om te investeren in OV om draagvlak te creëren. Een systeem van ontheffingen voor groepen die minder makkelijk kunnen uitwijken naar andere modaliteiten, zoals gehandicapten, draagt ook bij aan het draagvlak.</p> <p>Het tegelijkertijd voeren van een streng parkeerbeleid met hoge tarieven zal waarschijnlijk op weinig draagvlak kunnen rekenen. Dit kan de automobilist het idee geven meerdere keren voor hetzelfde te betalen.</p>
Alternatief beleid	Het instellen van een autovrije binnenstad (regulering) of parkeerbelasting (prijs-instrument).
Administratieve lasten en transactiekosten	<p>De administratieve lasten zijn sterk afhankelijk van de wijze van invoering. Voor de Londense congestieheffing bedragen deze op dit moment negentig miljoen pond per jaar. Voor het Britse plaatsje Durham waar de weg wordt afgesloten met een 'poller', zijn de kosten minimaal.</p> <p>De transactiekosten voor het Londense systeem vallen mee. Per SMS of telefoon kan men betalen, tot tien uur 's avonds op de dag dat men gebruik heeft gemaakt van het centrum. Ook kan men bij lokale winkels terecht.</p>
Verdelingseffecten / Rechtvaardigheid	Partijen die veel gebruik maken van het stadscentrum worden zwaarder aangeslagen. Men moet oppassen dat verschuiving van de vervoersvraag geen problemen elders (op onbeprijste infrastructuur of in het openbaar vervoer) veroorzaakt.

³⁸ Op dit moment zijn er in Nederland negen transferia als proef ingericht (proefproject gestart in 1995) waaronder de Amsterdam Arena. Transferia bieden ten opzichte van P+R terreinen meer: veiligheid, comfort, frequent openbaar vervoer, service en een goede bereikbaarheid vanaf het hoofdwegennet.

	Congestieheffing stad
Voorbeelden	<p>Een jaar na invoering blijkt de congestieheffing in Londen een onverwachts succes, afgemeten aan de afname van het autoverkeer. Tussen 07.00 en 19.30 uur moet in de 'charging zone' maandag tot een met vrijdag een bedrag van € 7,50 (5 pond) worden betaald. Uit een recente evaluatie blijkt dat dit heeft geleid tot 30% minder congestie en een substantiële verhoging van de gemiddelde snelheid in het centrum. Tijdens de uren dat betaald dient te worden is er 15% minder verkeer in de 'charging zone' en 18% minder verkeer dat de zone inrijdt. In een vroeg stadium heeft men met alle betrokken partijen overlegd om draagvlak te creëren. Dit heeft geleid tot een aantal ontheffingen. Het is overigens de vraag of de Londense congestieheffing de juiste oplossing is voor de Nederlandse bereikbaarheidsproblemen, die zich met name buiten het stadscentrum en in de spits voordoen. In Nederland is afstemming tussen verschillende bestuurslagen noodzakelijk om tot een effectieve aanpak te komen.</p> <p>Een ander voorbeeld is het Britse dorpje Durham, waar verkeer in het centrum voor veel overlast zorgde voor winkelende toeristen. Aan het eind van de éénrichtingsweg in het centrum heeft men nu een 'poller' geplaatst, zoals deze ook aan de randen van voetgangersgebieden in Nederlandse centra zijn te vinden. Met een tarief van 2 pond is hier een forse afname van het verkeer en een substantiële verhoging van de leefbaarheid bereikt.</p> <p>In Noorwegen zijn verschillende steden met heffingen in het stadscentrum, ook in Rome heeft men iets dergelijks ingevoerd. Daarnaast werkt men in Stockholm aan een proef met een milieuheffing. Ook hier betreft het slechts een klein deel van het stadscentrum, bovendien heeft men bepaalde voertuigen vrijgesteld van heffing, waaronder milieuvriendelijke voertuigen zoals elektrische en voertuigen met biogas of ethanol als brandstof. Men streeft een reductie na van 10-15% op de meest intensief gebruikte routes en een reductie van 33% met betrekking tot verkeer dat de zonegrens passeert. De proef zal naar verwachting starten in de zomer van 2005.</p>
Bronnen	<p>ECMT Conference 'Managing transport demand through user charges: experiences to date', januari 2004. Link naar presentaties: www.oecd.org/cem.</p> <p>Verhoef, E., <i>Lessen uit Londen</i>, ESB 23-1-2004.</p> <p>Transport for London, <i>Congestion Charging, 6 months on</i>, 2003.</p> <p>www.transportforlondon.gov.uk/tfl/.</p>

	Parkeerbelasting
Beschrijving	Gemeenten mogen sinds 1 januari 1991 parkeerbelasting heffen. Hiermee wordt het benutten van de schaarse ruimte in de binnenstad geprijsd. De tarieven zijn naar plaats en tijdstip gedifferentieerd.
Grondslag en heffingssysteem	De heffingssysteem sluit aan bij het gebruik van parkeerruimte (een parkeerplaats). Bewoners in een bepaald gebied vragen een parkeervergunning aan, terwijl bezoekers een uur- of dagtarief betalen.
Milieueffecten	<p>Invoering van betaald parkeren leidt tot gelijkmatiger spreiding van parkeren, vermindering van autogebruik en parkeerbezetting, toename van fiets- en OV-gebruik, een kortere loopafstand voor kortparkeerders en een langere loopafstand voor langparkeerders. Een algemene conclusie over de volume-effecten valt niet te trekken op basis van de huidige literatuur.</p> <p>In Amsterdam is sinds 1991, toen betaald parkeren werd ingevoerd, het autoverkeer van en naar het centrum met 19% afgenomen. Dit ondanks het feit dat het autoverkeer van en naar de omgeving van Amsterdam in diezelfde periode met 28% is toegenomen. Met name het niet-noodzakelijke (dus 'vermijdbare') autoverkeer is sinds de invoering van betaald parkeren flink teruggedrongen uit de binnenstad van Amsterdam ten gunste van het gebruik van fiets en openbaar vervoer.</p>
Ondersteunend beleid	<p>Er zijn in een aantal gevallen duidelijke negatieve bijeffecten op de mobiliteit, zoals een slechtere autobereikbaarheid en de toename van de parkeerdruk in de schil om het centrum. De combinatie met andere circulatiemaatregelen kan leiden tot een langere gewenningsperiode, die soms goed uitpakt en soms niet. Een zorgvuldige stedenbouwkundige/verkeerskundige visie op autovrij/-luw maken van een centrum die in een goed plan is vertaald, heeft een grote kans van slagen. Differentiatie naar tijdstip en centrale ligging van de parkeerplaats vindt reeds plaats. De benutting van de middelen in betere parkeervoorzieningen en/of openbaar vervoer is in de regel niet gewaarborgd.</p> <p>Parkeren buiten het centrum wordt bevorderd door laag-geprijsde alternatieven te bieden met aansluiting op openbaar vervoer (transferia en P&R plaatsen).</p>
Alternatief beleid	Het instellen van een autovrije binnenstad of het introduceren van een cordonheffing (zie congestieheffing, voorbeeld Durnham).
Administratieve lasten en transactiekosten	Administratieve lasten en transactiekosten worden voornamelijk bepaald door investering in parkeerautomaten en de handhaving. Voor een stad als Amsterdam vormen de totale handhavingskosten en uitvoeringskosten € 50 miljoen, circa de helft van de totale bruto parkeeropbrengsten.
Verdelingseffecten / Rechtvaardigheid	Zie congestieheffing.

	Parkeerbelasting
Voorbeelden (o.a. draagvlak)	Amsterdam kent drie parkeertarieven. Voor tariefgebied A (de binnenstad en Museumkwartier) € 3,20 per uur, in tariefgebied B (ongeveer tot de Ring) € 1,90 per uur, in tariefgebied C (buiten de Ring) € 1 per uur. De bruto parkeeropbrengsten - dag(deel)kaarten, parkeermeter, vergunningen en boetes – bedroegen in 2003 zo'n € 100 miljoen. Als daarop de kosten voor de handhaving van het parkeerbeleid in mindering worden gebracht, blijft er nog ongeveer € 50 miljoen over. Met de parkeeropbrengst worden zogeheten black spots (gevaarlijke onverzichtelijke verkeerspunten) heringericht, nieuwe parkeergarages gebouwd, is de Fietsflat bij CS gebouwd, worden 30 km zones ingericht, veilige schoolroutes aangelegd en is het parkeerverwijssysteem opgezet en uitgebouwd.
Bronnen	www.bereikbaaramsterdam.nl. Nyfer, <i>Bereikbaarheid belast</i> , oktober 2000.

Differentiatie parkeertarieven	
Beschrijving	Parkeertarieven zijn een effectief instrument om personenwagens uit het centrum van de stad te weren en aldus de leefbaarheid in het centrum te verhogen. Veel grote en middelgrote steden in Nederland maken hier al gebruik van. Een differentiatie van parkeertarieven naar brandstof / aandrijving / euroklasse van de auto dan wel naar het ruimtebeslag van de geparkeerde auto kan daarnaast helpen relatief vuile auto's dan wel grote auto's uit het centrum te weren. Immers, wanneer men minder hoeft te betalen voor het parkeren van schonere en kleinere voertuigen, dan wel met deze voertuigen meer mogelijkheden heeft om te parkeren, geeft dit een extra stimulans om deze voertuigen aan te schaffen.
Grondslag en heffingsystematiek	Deze regulerende maatregel grijpt aan op auto's die relatief vervuilend zijn, dan wel veel ruimte innemen, afhankelijk van de differentiatie. Tarieven kunnen zodanig worden vormgegeven dat grote en/ of vervuilende auto's meer betalen dan kleine en/of schone auto's. Een mogelijk aangrijpingspunt voor de vervuilingskenmerken van de auto betreft de euroklasse of het type aandrijving (verbrandingsmotor of hybride / LPG, gas, diesel, benzine). Tevens kan worden gedacht aan het ruimtebeslag van de auto door de tariefhoogte afhankelijk te stellen van de omvang.
Milieueffecten	Wanneer men tariefdifferentiatie invoert, met een laag tarief voor hybride auto's en auto's op aardgas, en een hoog tarief voor overige wagens, kan dit leiden tot een verandering in de brandstofmix van autobezitters. Een tweede effect is dat bezitters van meerdere auto's de schoonste zullen kiezen om de stad in te gaan. Beide effecten kunnen ervoor zorgen dat er in de stad relatief meer schone en kleine auto's rondrijden. De lokale luchtkwaliteit verbetert hierdoor. Een differentiatie in de prijs van een parkeervergunning kan leiden tot kleinere auto's en minder ruimtebeslag.
Ondersteunend beleid	Differentiatie naar ruimtebeslag is al toegestaan (art. 225 van de Gemeentewet), naar type aandrijving nog niet. Dit vereist dus een wijziging van de Gemeentewet. Parkeertarieven worden al in veel gemeentes gebruikt. Het kan deel uitmaken van een lokaal beleid gericht op een schoner wagenpark in de stad. De nationale overheid heeft ook invloed op de brandstofmix door middel van brandstofaccijnzen, MRB en BPM-tarieven die verschillen naar gelang de brandstofsoort. Zie voor ondersteunend beleid ook de congestieheffing.
Alternatief beleid	-

	Differentiatie parkeertarieven
Administratieve lasten en transactiekosten	Wanneer de differentiatie van de parkeertarieven betrekking heeft op verschillende prijzen voor parkeervergunningen die voor langere tijd worden uitgegeven, zijn de administratieve lasten relatief gering, zowel voor differentiatie naar oppervlakte als naar aandrijving. Voor parkeerplaatsen met parkeermeters zal differentiatie naar oppervlakte erg moeilijk zijn, omdat zowel de eigenaar als de handhaver informatie moet hebben over het ruimtebeslag van het voertuig. Ook moeten parkeermeters worden aangepast. Differentiatie naar aandrijving is mogelijk, voorwaarde is wel dat aan de buitenkant van het voertuig te zien is in welke categorie het voertuig valt. Hoe minder klassen van voertuigen (bijvoorbeeld hybride gratis, voor overige wagens één tarief) hoe minder kosten van aanpassing aan parkeermeters.
Verdelingseffecten / Rechtvaardigheid	Voor het parkeren van schonere en kleinere voertuigen betaalt men minder. Grote en vuile voertuigen die meer externe effecten veroorzaken betalen meer. Dit is een kleine stap in de internalisatie van externe effecten en ligt in lijn met het 'De vervuiler betaalt'-principe.
Voorbeelden	Voorbeelden van differentiatie van parkeertarieven van personenwagens naar oppervlak zijn niet bekend. Differentiatie naar type aandrijving is nog niet toegestaan.
Bronnen	Gemeentewet: http://www.vernieuwingsimpuls.nl/wetgeving/gemeentewet/ .

Differentiatie opcenten MRB	
Beschrijving	<p>Autobezitters betalen motorrijtuigenbelasting (MRB) aan het Rijk. Hoeveel men moet betalen hangt af van een aantal factoren, zoals het soort motorrijtuig, het gewicht en het soort brandstof. Iedere provincie heft bovenop de MRB provinciale opcenten. Het tarief verschilt per provincie, en is door het Rijk aan een maximum gebonden. Geen enkele provincie hanteert het maximum tarief. De door het Rijk aangebrachte differentiatie naar gewicht en brandstof wordt door de provincie gevolgd.</p> <p>Daarnaast zouden provincies de provinciale opcenten op de MRB kunnen differentiëren naar milieuklasse van het voertuig. Hierbij kan gedacht worden aan de Euroklasse van de motor of de CO₂-uitstoot per kilometer.</p>
Grondslag en heffingssystematiek	<p>Het tarief zou kunnen worden gedifferentieerd naar Euroklasse van het voertuig of de CO₂-uitstoot per kilometer. In het eerste geval zouden bezitters van een voertuig met een hogere Euronorm minder betalen dan bezitters van een voertuig met bijvoorbeeld Euronorm 1. De Euronorm stelt eisen aan de uitstoot van koolmonoxide, stikstofoxides, deeltjes, vluchtige organische stoffen en roet.</p> <p>In het tweede geval betalen eigenaren van zuinige auto's een lager tarief. De hoogte van de tarieven kunnen worden gerelateerd aan de maatschappelijke kosten van de emissies van het voertuig. De totale uitstoot is echter afhankelijk van het aantal afgelegde kilometers.</p>
Milieueffecten	<p>Door de MRB te differentiëren naar Euroklasse heeft de automobilist een extra stimulans om een schoner voertuig te kopen, dan wel om de oude auto eerder te vervangen. Differentiatie van de MRB naar autogewicht blijkt te leiden tot een lager gemiddeld gewicht van de nieuw verkochte auto's. Daarnaast zorgt een groter verschil tussen de houderschapsbelasting voor dieselauto's en die voor benzineauto's voor een lager aandeel dieselauto's in de nieuwverkopen. Dit blijkt uit een internationale vergelijking tussen acht Europese landen [CE,2001].</p>
Ondersteunend beleid	<p>De opcenten op de MRB dienen voor de algemene middelen. Milieuoverwegingen spelen op dit moment geen rol in de bepaling van het tarief. De brandstofaccijns die de automobilist betaalt aan het Rijk kan men al beschouwen als een heffing op broeikasgasemissies, omdat de uitstoot van CO₂ vrij direct is gerelateerd aan het aantal liters verbruikte brandstof. Dit geldt niet voor de uitstoot van stoffen die onder de Euronorm vallen.</p>
Alternatief beleid	<p>Invoeren van een kilometerheffing met provinciale opcenten.</p>
Administratieve lasten en transactiekosten	<p>Op dit moment worden al provinciale opcenten geheven. Differentiatie naar andere klassen dan gehanteerd voor de MRB zal extra werk geven en gepaard gaan met extra administratiekosten. Differentiatie naar Euroklasse zal naar verwachting eenvoudiger zijn dan naar CO₂-uitstoot.</p>
Verdelingseffecten / Rechtvaardigheid	<p>Op dit moment zijn de verschillende heffingen (MRB, BPM, accijnzen) onvoldoende om de externe kosten van mobiliteit goed te maken. Differentiatie van de opcenten is niet optimaal, maar vormt wel een stap in de richting van het principe 'de gebruiker betaalt'. Een differentiatie naar broeikasgasemissie overlapt met de accijnsheffing en kan als onrechtvaardig worden opgevat.</p>
Voorbeelden	
Bronnen	<p>CE, <i>Hebben autobelastingen en accijnzen effect</i>, 2001</p>

Differentiatie van haven- en kadegelden	
Beschrijving	Schepen die havens aandoen moeten betalen voor het gebruik van de haven middels haven-/lig- en kadegelden. De gemeente int deze heffing. Deze gelden zouden kunnen worden gedifferentieerd naar de milieuklasse van het schip. Naast de keuze voor verschillende tariefhoogtes, kan men er ook voor kiezen schepen die relatief milieuvriendelijk zijn een voorkeursbehandeling te geven.
Grondslag en heffingssysteem	Schepen die zijn uitgerust met 'schone' motoren kunnen in aanmerking komen voor een lager haventarifief dan schepen die hier niet aan voldoen. Gekozen kan worden voor het aangrijpen bij verschillende milieueisen. Voor de binnenvaart zijn er inmiddels EC emissie-eisen in de maak, zoals het geval is voor het personen- en vrachtverkeer over de weg. Daarnaast heeft de CCNR (Centrale Commissie voor de Navigatie van Rijnvaart) ³⁹ emissienormen ingevoerd in 2002. Deze emissiekenmerken (bijvoorbeeld met emissiecertificaten) van binnenvaartschepen kunnen de basis vormen voor de tariefdifferentiatie. Een alternatief is het zogenaamde <i>Green Award certificaat</i> dat door de haven van Rotterdam is ontwikkeld. Om voor een <i>Green Award</i> in aanmerking te komen moeten schepen voldoen aan verschillende milieu- en veiligheidseisen. Een <i>Green Award</i> stelt eisen aan de schepen op het gebied van milieu en veiligheid. Veilig houdt onder meer in een verlaagd risico op olie lekkages bij aanvaringen.
Milieueffecten	De verwachting is dat een differentiatie van de havengelden een prikkel geeft om met schonere schepen en een schonere brandstof te varen. Een vermindering van de uitstoot van NO _x en zwavel betekent een verbetering van de lokale luchtkwaliteit. Als gevolg van de differentiatie van de havengelden en doorvaartgelden naar milieueffect hebben ca. 40 schepen die Zweden regelmatig aandoen technische maatregelen genomen om de uitstoot van NO _x terug te dringen, ook is een groot aantal schepen (1.200) op laagzwavelige brandstof overgegaan. Op jaarbasis is er daarom in Zweden sprake van een reductie van 36 kton NO ₂ en 50 kton SO _x .
Ondersteunend beleid	Internationale erkenning en invoering zodat gemaakte kosten niet de concurrentiepositie van de schipper negatief beïnvloeden (gelijk speelveld).
Alternatief beleid	-
Administratieve lasten en transactiekosten	Voor de klassebepaling van een schip is een eenmalige controle nodig. Dit geldt ook voor de <i>Green Award</i> -certificering. Wanneer deze data gecentraliseerd beschikbaar worden gesteld, zijn de kosten hiervan gering in vergelijking met de maatschappelijke baten. Omgedraaide bewijslast, waarbij geen kortingen worden verleend totdat de eigenaar van het schip heeft aangetoond hier recht op te hebben, is een denkbaar alternatief. In het kader van de bovengenoemde emissie-eisen zullen de emissiekenmerken van scheepsmotoren in toenemende mate gecertificeerd worden.
Verdelingseffecten / Rechtvaardigheid	Een differentiatie van havengelden op basis van milieuprestatie past in het beleid van 'de vervuiler betaalt.' Vervuilende schepen krijgen zo hogere kosten of een minder snelle afhandeling van de vracht.

³⁹ Dit is een intergouvernementele organisatie waar de zes Rijnlanden bij zijn aangesloten. The CCNR bestaat uit België, Frankrijk, Duitsland, Nederland en Zwitserland.

Differentiatie van haven- en kadegelden	
Voorbeelden	<p>In Zweden zijn gedifferentieerde havengelden in 1998 geïntroduceerd (zie beschrijving milieueffecten). In de haven van Mariehamn in Finland worden de havengelden ook gedifferentieerd op basis van NO_x en zwaveluitstoot.</p> <p>In Noorwegen is de 'tonnage belasting' afhankelijk van de score op zeven verschillende milieuparameters.</p> <p>De Green Award is een initiatief van de haven van Rotterdam en enkele havens in Portugal, Spanje, de UK en Zuid-Afrika. Inmiddels doen meer partijen hier aan mee, en geeft bijvoorbeeld de AVR ook korting aan schepen met een Green Award. De Green Award houdt in dat de scheepseigenaar milieu- en veiligheidsbewustzijn moet aantonen op een aantal gebieden. Deze omvatten onderhoudssystemen, olielek preventie, bilge water behandeling, restafvalbeheer en verbrandingsemissies.</p>
Bronnen	<p>www.greenaward.nl.</p> <p>CE, <i>Prijsbeleid binnenvaart</i>, lopend.</p> <p>Swedish Maritime Organisation, Stephan Lemieszewski.</p>

	Lokale bereikbaarheidsbelasting
Beschrijving	De lokale bereikbaarheidsbelasting, naar voorbeeld van de 'versement transport' in Frankrijk, is een geormerkte heffing waarmee lokale overheden investeringen in openbaar vervoer kunnen financieren. Omdat niet alleen de gebruikers profiteren van de verbeterde bereikbaarheid, worden bij de bereikbaarheidsbelasting de kosten door meer partijen gedragen. Zo kan men denken aan een koppeling met de werkgeverslasten (zoals in Frankrijk) of een koppeling met het perceeloppervlak via de OZB. Dit is dus een wezenlijk verschil met de beschreven congestieheffing, waar alleen de gebruikers van infrastructuur betalen. Een tweede verschil is dat dit een financieringsinstrument is, terwijl de beschreven congestieheffing in essentie een regulerend instrument betreft.
Grondslag en heffingssysteem	Dit is een financieringsinstrument. De hoogte van de heffing zou afhankelijk moeten zijn van de begrote investeringen in het openbaar vervoer die men ermee wil financieren. De grondslag van de heffing zou, bij koppeling met de werkgeverslasten, het aantal werknemers van een bedrijf kunnen zijn. Een alternatief is koppeling met het perceeloppervlak via de OZB.
Milieueffecten	Dit financieringsinstrument levert geen directe milieubaten op. Door het openbaar vervoer deels te financieren uit de bereikbaarheidsbelasting kunnen de tarieven relatief laag blijven. Het wordt aantrekkelijker om gebruik te maken van het openbaar vervoer. Meer mensen zullen het openbaar vervoer verkiezen boven de auto, en dit leidt tot minder emissies. Dit geeft een verbeterde lokale luchtkwaliteit en minder broeikasgaseffect. Daarnaast leidt een verbeterd openbaar vervoer tot een betere bereikbaarheid, wat weer een positieve uitstraling op de leefbaarheid van een stad kan hebben.
Ondersteunend beleid	Regio's krijgen zo een instrument om naar behoefte meer of minder te investeren in infrastructuur. Tegelijkertijd is het een prikkel tot efficiëntere investeringen en een prikkel tot een gematigd wensenlijstje voor lokale overheden. De bereikbaarheidsbelasting is een geormerkte heffing. De opbrengst moet besteed worden aan OV en wegen. Het is te overwegen de eventuele opbrengsten uit congestieheffing, kilometerheffing en parkeerbelasting door dezelfde autoriteit te laten besteden. De heffing zou gepaard moeten gaan met een belastingverlaging op Rijksniveau, bijvoorbeeld een afschaffing of verlaging van de BPM. Lokale overheden krijgen vervolgens minder uitgekeerd via het Gemeente- en Provinciefonds.
Alternatief beleid	-
Administratieve lasten en transactiekosten	Indien voor de heffing gebruik kan worden gemaakt van het bestaande apparaat dat belast is met de heffing van OZB kunnen de administratieve lasten beperkt blijven. De kavelgroottes vormen al onderdeel van het WOZ-bestand, dus dit behoort zeker tot de mogelijkheden. In Frankrijk, waar een koppeling met de werkgeverslasten is gemaakt, zijn de administratieve lasten voor werkgevers beperkt door alleen bedrijven met meer dan 9 werknemers aan te slaan.

	Lokale bereikbaarheidsbelasting
Verdelingseffekten / Rechtvaardigheid	De baten van verbeterde bereikbaarheid komen niet alleen terecht bij de gebruikers van OV. Uiteindelijk komt het tot uiting in de grondprijzen, omdat beter bereikbare locaties meer waard zijn. Meeliften met het perceeloppervlak via het eigenarendeel van de OZB is derhalve niet onrechtvaardig.
Voorbeelden	De Gemeente Amsterdam heeft in 2000 een onderzoek laten uitvoeren door het Nyfer naar een bereikbaarheidsbelasting geschoeid op de Franse leest. Onderdeel van dit onderzoek was een enquête onder het Amsterdamse bedrijfsleven. Hieruit bleek dat men als belangrijkste bedreigingen voor Amsterdam als vestigingslocatie zowel files als parkeerbeleid en rekeningrijden zag. Zowel het probleem (bereikbaarheid / files) als de oplossing (rekeningrijden) zag men dus als bedreiging.
Bronnen	Nyfer, <i>Bereikbaarheid belast</i> , 2000.

	Milieueisen in OV-concessies
Beschrijving	Met de inwerkingtreding van de Wp2000 wordt voor het openbaar vervoer de concessiesystematiek geïntroduceerd. Dit betekent dat alle OV-autoriteiten concessies moeten gaan verlenen. Hierbij is het mogelijk om aanvullende eisen te stellen aan de geluidsbelasting en emissies van bussen en aan de ketenmobiliteit.
Grondslag en heffingsystematiek	<p>Een concessie is het recht voor een vervoerder om met uitsluiting van anderen openbaar vervoer te verrichten in een bepaald gebied gedurende een bepaald tijdvak. De eerste jaren heeft de OV-autoriteit de keuze om de concessies al dan niet na een procedure van aanbesteding te verlenen.</p> <p>De concessieverlener heeft de mogelijkheid met aanvullende voorschriften in het Programma van Eisen van de concessie milieueisen te stellen aan het vervoer. Deze kunnen de vorm hebben van middelvoorschriften zoals 'negentig procent van de bussen moet zijn uitgevoerd met een roetfilter'. Een alternatief is doelvoorschriften waarin beperkingen worden gesteld aan de emissies per kilometer. De vervoersmaatschappij heeft dan meer vrijheid en mogelijkheden om te voldoen aan de eis, waardoor de kosten in het algemeen lager komen te liggen. Naast concrete eisen kan men ook prikkels inbouwen in het beloningssysteem. De vergoeding per voertuigkilometer of passagierkilometer kan afhankelijk worden gemaakt van de milieuprestatie van het voertuig. Het voordeel hiervan is dat, in combinatie met gelijke prikkels op andere terreinen, de gemeente betaalt voor maatregelen waar ze het goedkoopste zijn om te nemen. Een nadeel hierbij is wel dat de gemeente relatief veel informatie nodig heeft om de beloningstarieven vast te stellen. Ook is het onzeker is of het beoogde milieueffect wordt bereikt.</p> <p>Mogelijke voorschriften in het Programma van Eisen kunnen zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • emissies per kilometer (Euroklasse van het voertuig); • absolute geluidsbelasting; • milieumaatregelen als katalysatoren en roetfilters; • type brandstof of type aandrijving (waterstof en brandstofcel); • ketenmobiliteit.
Milieueffecten	Openbaar vervoer in de stad draagt voor een aanzienlijk deel bij aan de stedelijke milieubelasting. Door eisen te stellen in de concessieverlening, kan de geluidsbelasting en luchtverontreiniging effectief worden aangepakt. Afhankelijk van het type voorschriften zijn er verschillende effecten mogelijk op het gebied van lokale luchtkwaliteit, geluidsoverlast en leefbaarheid.
Ondersteunend beleid	Om de lokale luchtkwaliteit te verbeteren, is het zinvol om de uitstoot van het overige verkeer te beperken. Een autoluwe binnenstad, congestieheffing, het parkeerregime en indirect bereikbaarheidsbelasting en differentiatie van opcenten op de MRB kunnen hier allemaal aan bijdragen. Ook gratis OV en het bouwen van transferia kunnen hier aan bijdragen.
Alternatief beleid	Algemene aanscherping emissie- en geluidsnormen voor transportmiddelen.
Administratieve lasten en transactiekosten	Het is mogelijk om zonder veel extra administratieve lasten de milieueffecten te bereiken, omdat de eisen in de bestaande aanbestedingsprocedures kunnen worden meegenomen. Door Stichting Natuur en Milieu en de 12 Milieufederaties is een kwaliteitswijzer opgesteld.

	Milieueisen in OV-concessies
Verdelingseffec- ten / Rechtvaar- digheid	-
Voorbeelden	De Gemeente Haarlem overweegt in de volgende aanbestedingsprocedure de eisen dusdanig te stellen dat alleen bussen op aardgas in aanmerking komen. In de Gemeente Leiden is in samenwerking met Novem en de Provincie Zuid-Holland een proefproject geweest met roetfilters. Inmiddels is in de concessie opgenomen dat tenminste 90 procent van de bussen moet zijn uitgevoerd met roetfilters. In de praktijk ligt het percentage bussen met een roetfilter iets lager.
Bronnen	Gemeente Leiden, de heer Rotteveel. CE, <i>Een schoner en stiller stads- en streekvervoer via concessieverlening</i> , 1999. Gemeente Haarlem, de heer Tromp. Stichting Natuur en Milieu, <i>Concessie aan de keten</i> , 2003.

A.2 Energie en duurzaam bouwen

	OZB vergroening
Beschrijving	<p>De Onroerend Zaakbelasting (OZB) is de belangrijkste bron van eigen inkomsten van gemeenten. De OZB is een belasting. Tegenover een belasting staat geen individuele prestatie van de overheid. Er is sprake van een gebruikers OZB en een eigenaren OZB.</p> <p>Vergroening van de OZB kan plaatsvinden door de tarieven van de OZB te differentiëren op grond van het daadwerkelijke energieverbruik of de energieprestatie van de woning.</p>
Grondslag en heffingsystematiek	<p>De heffingsgrondslag van de OZB is de waarde van de onroerende zaak (WOZ-waarde). Deze waarde wordt elke vier jaar opnieuw vastgesteld conform de Wet waardering onroerende zaken (WOZ). Tot 2005 geldt de waarde in peiljaar 1999. Het tarief is gelijk voor elke volle eenheden van € 2.268 economische waarde, met alleen onderscheid naar bewoning en niet-bewoning. Wel biedt de Gemeentewet de mogelijkheid aftrekmogelijkheden te geven op de WOZ-waarde en is een verhoging van het tarief mogelijk.</p> <p>Een algemene verhoging van de OZB met ten dele compensatie door de aftrekmogelijkheid voor woningen die aan bepaalde energetische kwaliteitseisen voldoen is een mogelijkheid tot vergroening. Idealiter is de grondslag voor de aftrekmogelijkheid het energieverbruik van een woning zodat de OZB gerelateerd is aan het werkelijke energieverbruik. Omdat deze grondslag niet eenvoudig te hanteren is, is de energie-efficiency van een woning een eenvoudiger beschikbare grondslag. Deze is voor recent gebouwde woningen beschikbaar via de EPC (energie prestatie coëfficiënt).</p>
Milieueffecten	<p>Eventuele differentiatie zou aanzienlijk moeten zijn om effect op het milieu te sorteren doordat er een regulerende werking vanuit gaat naar meer energiezuinige woningen. Gegeneerde opbrengsten kunnen aangewend worden voor milieu-investeringen.</p>
Ondersteunend beleid	<p>In de Hoofdlijnenbrief van het kabinet van 19 december 2003 wordt aangekondigd dat de gebruikersheffing van de OZB op woningen in 2005 wordt afgeschaft. De resterende OZB-tarieven worden aan een maximum gebonden. De status van deze plannen is thans nog onbekend. Deze plannen staan een vergroening van de OZB echter niet in de weg, aangezien binnen de maximale tariefiëring ruimte tot differentiatie op basis van energie- of ruimtekenmerken mogelijk is.</p> <p>Voor nieuwbouw bestaat er een indicator voor de energieprestatie van een woning (EPC), waarvan de normstelling vastligt in het Bouwbesluit. Voor bestaande bouw is er de EI (Energie Index) welke niet is vastgesteld voor elke bestaande woning, maar welke aan de hand van het type woning en het bouwjaar wel geschat kan worden. Veel gemeenten hebben de energiekenmerken van hun totale woningvoorraad in kaart gebracht.</p> <p>Door een Energie Prestatie Advies (EPA) kan de EI voor een specifieke woning worden vastgesteld. De kosten voor de EPA zouden kunnen worden terugverdiend met korting op de OZB.</p>
Alternatief beleid	-

	OZB vergroening
Administratieve lasten en transactiekosten	De administratieve lasten zijn aanzienlijk indien differentiatie plaatsvindt naar werkelijk energieverbruik. Het energieverbruik van woningen zou dan beschikbaar moeten worden gemaakt. De energieprestatie van nieuwbouwwoningen is door de EPC bekend binnen gemeenten voor woningen vanaf 1995. De energieprestatie van oudere woningen kan middels de energie index (EI) geschat worden of werkelijk bepaald middels een EPA (energie prestatie advies). De EU vereist middels de Building Directive dat lidstaten uiterlijk 4 januari 2006 voor elk gebouw dat wordt gebouwd, verkocht of verhuurd een energie certificaat wordt afgegeven. Dit zou een meer bruikbare basis kunnen vormen voor grondslag op basis van energieprestatie.
Verdelingseffecten / Rechtvaardigheid	Investeringen in isolatie, zonneboilers, zonnepanelen en dergelijke verhogen de waarde van het onroerende goed. Dit betekent dat de eigenaar volgens de huidige grondslag meer OZB moet betalen, een straf op gewenst gedrag. Met de nieuwe grondslag wordt dit nadeel omgebogen in een voordeel. Een nadeel is dat eigenaren van nieuwbouw met de groene OZB worden beloond voor een gunstige energieprestatie zonder dat zij daarvoor iets doen. Eigenaren van oude vooroorlogse panden worden benadeeld.
Voorbeelden (o.a. draagvlak)	Er zijn geen voorbeelden van vergroening van de OZB. De op handen zijnde wijzigingen in de OZB bieden wellicht mogelijkheden voor inbreng van alternatieve grondslagen.
Bronnen	Andersson Elffers Felix <i>Een prikkelend milieubeleid: sturen met tarieven</i> , voorjaar 1999. COELO, <i>Financiële gevolgen van maximering van de OZ-tarieven</i> , februari 2004. Duurzaamheidsbank Brabant, februari 2003. Directive 2002/91/EC of 16 december 2002 on the energy performance of buildings. COELO, <i>Belastingoverzicht grote gemeenten 2004</i> . CE, <i>Referentiewoningen bestaande bouw</i> , 2001.

	Statiegeldregeling gronduitgifte
Beschrijving	Gemeenten kunnen bij het uitgeven van bouwgrond een statiegeld opleggen aan nieuwe grondeigenaren. Dit is een constructie waarbij aan de koper een opslag per kavel wordt gevraagd. Wanneer de opgeleverde onroerende goederen aan van te voren vastgestelde normen op het gebied van energieprestatie, duurzaamheid of ruimtegebruik voldoen, wordt de opslag aan hem teruggegeven in de vorm van een subsidie.
Grondslag en heffingssysteem	Tarieven van de statiegeldregeling worden gedifferentieerd naar de mate van de totale milieubelasting- of ruimtebelasting van de kavel. Er kunnen verschillende grondslagen gelden voor de statiegeldregeling. Een gebruikelijke grondslag is de duurzaamheid van de bouwwijze, hierbij wordt het statiegeld uitgekeerd als bepaalde duurzame maatregelen zijn getroffen. Maatregelen zijn een selectie uit het Nationaal pakket duurzaam bouwen Woningbouw. Een andere grondslag is de energieprestatie van de woning, vastgelegd in de EPC (energieprestatie coëfficiënt). Tenslotte zou in een meer eenvoudige vorm het ruimtebeslag als grondslag kunnen dienen, zoals de verhouding bruto-netto oppervlakte. Om free-riderseffecten te voorkomen is het zinvol om de opslag op de grondprijs bovenop de marktconforme grondprijs te zetten. De gangbare praktijk of de wettelijke norm (EPC=1) zal dan het basisniveau zijn voor het ontwerp van de duurzaamheidseis.
Milieueffecten	Tot op heden zijn er geen evaluaties bekend van de regulerende effecten van statiegeldregelingen. Statiegeld op grondoppervlakte zal pas een sturend effect hebben bij aanzienlijke differentiaties. Wanneer het statiegeld niet wordt uitgekeerd is in enige mate sprake van internalisering van externe milieukosten.
Ondersteunend beleid	De statiegeldregeling grijpt aan op nieuwbouw. Flankerend beleid voor bestaande woningbouw (onder andere EPA) grijpt aan op een grotere doelgroep. Afstemming dient plaats te vinden om free-riders op andere klimaatsubsidies te voorkomen.
Alternatief beleid	Subsidies op duurzame bouwmaatregelen.
Administratieve lasten en transactiekosten	Gecontroleerd dient te worden of de energieprestatie gehaald is, de maatregelen van duurzaam bouwen zijn uitgevoerd en/of de ruimte-efficiency is gerealiseerd. Dit betekent een geringe uitbreiding van de bestaande werkzaamheden die in het kader van de inspectie van het Bouwbesluit al worden uitgevoerd.
Verdelingseffecten / Rechtvaardigheid	Kopers die duurzame en/of energiebesparende en/of ruimtebesparende maatregelen treffen, worden beloond voor hun milieuvriendelijk gedrag. Nieuwbouw kent middels de EPC-norm sinds 1995 een eis voor energiezuinig bouwen (huidige eis is een EPC van 1,0). Uit oogpunt van evenredigheid moeten de meerkosten van maatregelen om het statiegeld terug te krijgen in overeenstemming zijn met de bestaande bouw.
Voorbeelden (o.a. draagvlak)	Deze constructie is inmiddels in circa twintig gemeenten toegepast en blijkt goed te werken. De bijdrage is doorgaans zo'n € 2,50 per m ² . Bij een gemiddelde kavels grootte van 500 m ² en een deelnemerspercentage van 80%, bedraagt de subsidie ongeveer € 2.000 per woning. Op bedrijventerreinen en kantoorlocaties, waar de kavels veel groter zijn, worden logischerwijze veel hogere bedragen per gebouw uitgekeerd. Een voorbeeld van een duurzaam bedrijventerrein is de Ecofactorij in Apeldoorn.

Statiegeldregeling gronduitgifte	
	In het vestigingspakket staat aan welke voorwaarden de bedrijven moeten voldoen om zich op de Ecofactorij te kunnen vestigen. Voorbeelden zijn de verplichte afname van duurzame energie, het zoveel mogelijk hergebruiken van water en grondstoffen en vervoersmanagement. In het pluspakket staan maatregelen die een extra impuls geven aan duurzaamheid, doordat bedrijven proces- en productinnovatie doorvoeren. De statiegeldregeling is gekoppeld aan het uitvoeren van deze maatregelen. Bedrijven kunnen daarmee zogenaamde milieupunten behalen die, na realisering van de maatregelen, leiden tot een korting op de grondprijs.
Referenties	RuG, Dafne Kuipers 'Bouwen aan duurzaamheid' juli 2002.



	Diffentiëren leges bouwvergunningen
Beschrijving	Het aanvragen van een bouwvergunning en de te betalen leges kunnen een drempel zijn tot het doorvoeren van energiebesparende verbouwingen, zoals een zonnecollector. Door de leges voor energiebesparende middelen te verlagen of af te schaffen ten koste van de hoogte van niet energiebesparende verbouwingen, verdwijnt deze perverse prikkel.
Grondslag en heffingssysteem	De grondslag voor differentiatie is de milieubijdrage van de te ondernemen bouwactiviteit. Hoe groter de milieuwinst, hoe lager de af te dragen leges voor de bouwvergunning.
Milieueffecten	Gezien het feit dat leges alleen mogen worden geheven op werkelijk gemaakte kosten van vergunningverlening en deze gering zijn, zal ook de regulerende werking gering zijn. Wel kan het bestaande pakket van maatregelen om duurzaam bouwen te stimuleren ondersteunen.
Ondersteunend-beleid	-
Alternatief beleid	-
Administratieve lasten en transactiekosten	Administratieve lasten worden verhaald op de indiener. Het gaat hier om een voorgestelde herverdeling van de lasten van aanvragen van milieuvriendelijke bouwactiviteiten naar aanvragen van minder milieuvriendelijke bouwactiviteiten. Dit vergt enige toegenomen administratieve inspanning.
Verdelingseffecten / Rechtvaardigheid	-
Voorbeelden (o.a. draagvlak)	De Gemeente Leiden was hier heel ver mee, en had het helemaal uitgewerkt. Op het laatste moment bleken er toch belemmeringen te zijn.
Bronnen	Gemeente Leiden, Mirte van Dalen.

Overige opties energie

Differentiatie van reclamebelasting naar energieverbruik

In het tarief van de reclamebelasting kan een differentiatie worden aangebracht voor lichtreclame, en mogelijk voor het recht om deze 's nachts ook aan te hebben met een differentiatie naar geïnstalleerd vermogen. Reclamebelasting wordt geheven voor het hebben van reclame die vanaf de openbare weg zichtbaar is. Daaronder wordt niet begrepen reclame die aanwezig is in etalages. Soms bestaat in een gemeente geen afzonderlijke reclamebelastingsverordening, maar is deze opgenomen in de precariobelastingsverordening.

A.3 Afval

	Diftar afvalstoffenheffing / reinigingsrecht
Beschrijving	<p>Diftar wil zeggen dat de consument betaalt naar rato van de hoeveelheid aangeboden afval in plaats van een vast bedrag. In een dergelijk systeem betaalt de consument een heffing die afhangt van de hoeveelheid afval, dus per kilo of per zak in plaats van per persoon.</p> <p>Gemeenten kunnen de kosten van de afvalinzameling en- verwerking op twee manieren aan huishoudens in rekening brengen: via een reinigingsrecht of (zoals meestal) via een afvalstoffenheffing. Beide heffingen zijn bestemmingsheffingen. Dit wil zeggen dat de opbrengst moet worden gebruikt om de kosten te dekken van de afvalinzameling- en verwerking.</p>
Grondslag en heffingssysteem	<p>In diftar bestaan verschillende varianten: heffen op grond van aangeboden kilo's afval, aangeboden volume, extra beprijzen van vuilniszakken, betalen op grond van de ophaalfrequentie van het afval.</p> <p>Daarnaast kan een systeem met verschillende tarieven voor rest- (hoog tarief) en organisch afval (laag of nihil-tarief), gebaseerd op de marginale verwerkingskosten, een prikkel bieden voor meer afvalscheiding.</p> <p>Er zijn verschillende uitvoeringsvarianten denkbaar: met behulp van identificatie van afvalcontainers en door huishoudens te verplichten hun afval in speciaal daarvoor verkochte zakken aan te bieden. Door de zakken extra te beprijzen, bepaalt men de heffinghoogte.</p>
Milieueffecten	<p>Gemiddeld wordt slechts 45% van al het huishoudelijke afval gerecycled of gecomposteerd, de overige 55% wordt voornamelijk verbrand. Aangezien huishoudelijk restafval voor ruim 75% bestaat uit recyclebaar materiaal, is dit een onwenselijke situatie. Uit recent onderzoek [A00, 2004] komt naar voren dat afhankelijk van het gekozen diftarsysteem een daling optreedt van de afvalhoeveelheid (gemeten in kilo per persoon). Het vermijden van afval sluit aan bij de preventiedoelstelling van de overheden.</p> <p>Betalen per kilo of per vuilniszak levert globaal een daling van 50% voor restafval en 60% voor gft-afval. Betalen per keer dat de vuilnisbak wordt geleegd, levert ongeveer 25% minder restafval en 35% minder gft-afval op. Opvallend is dat een zakkensysteem over het geheel genomen net zo effectief is als het veel duurere weegsysteem.</p> <p>Uit nadere analyse van verschillende systemen blijkt dat een systeem met verschillende tarieven voor rest en organisch afval tot 30% minder scheiding kan leiden. In Denemarken, België en Zwitserland heeft men een dergelijk verlaagd tarief voor organisch afval.</p> <p>Neveneffect van diftarsystemen is dat het een aanmoediging kan zijn voor illegaal storten in buurgemeenten (afvaltoerisme) of in de openbare ruimte. Ook kan vervuiling optreden van gescheiden fracties (glasbakken, papierbakken e.d. Zonder aanvullende maatregelen kan dit uitwijkgedrag substantieel zijn.</p>
Ondersteunend beleid	<p>Een toename van zwerfafval/afvaltoerisme dient zo veel mogelijk voorkomen te worden door voorlichting, communicatie en handhaving. Handhaving met bestuurlijke boetes, waarvan de opbrengsten ten gunste komen aan de gemeenten, zou lokale handhaving stimuleren. Deze bestuurlijke boetes vloeien nu nog terug naar het Rijk.</p>

	Diftar afvalstoffenheffing / reinigingsrecht
	Ook dient er aandacht besteed te worden aan monitoring van afvalstromen, waardoor er gecontroleerd kan worden of bijvoorbeeld het aandeel restafval in het gft-afval of in overige te scheiden fracties (papier en glas) niet te sterk oploopt.
Alternatief beleid	Het heffen van statiegeld op belangrijke restfracties als blikjes.
Administratieve lasten en transactiekosten	In gemeenten waar diftar is ingevoerd zijn de afvalbeheerskosten lager dan gemeenten waar dit niet geldt, mede veroorzaakt door het lagere afvalaanbod. Ten opzichte van gemeenten zonder tariefdifferentiatie liggen de kosten ruim 10% lager. Door invoering van diftar treedt reductie op van het afvalaanbod. Indien het afvalaanbod lager is dan waarmee rekening is gehouden, worden de vaste kosten niet gedekt. In dit geval moet het variabele tarief worden bijgesteld. Dit noemt men wel de paradox van diftar, naarmate de resultaten beter zijn dan waarmee rekening is gehouden, moet het variabele tarief naar boven worden bijgesteld. De financiering en regulerende werking van het instrument zitten elkaar in de weg.
Verdelingseffecten / Rechtvaardigheid	Met diftar vindt differentiatie plaats naar werkelijk geproduceerd afval. De vervuiler betaalt, in plaats van dat er een vast tarief per huishouden geldt. De heffing heeft niet plaats naar draagkracht, maar heeft wel een sterke relatie met consumptieve besteding.
Voorbeelden (o.a. draagvlak)	Sinds begin jaren negentig is het aantal gemeenten dat diftar had ingevoerd gegroeid tot 140 gemeenten met ruim 1,3 miljoen huishoudens. De gemeenten met een diftar-systeem hebben veelal stedelijkheidsklasse 4 of 5 (500-1.000 omgevingsadressen/km ²). Geen enkele gemeente uit stedelijkheidsklasse 1 (>2.500 omgevingsadressen/km ²) en slechts 5 gemeenten uit stedelijkheidsklasse 2 (1.500-2.500 omgevingsadressen/km ²) hebben een diftar-systeem. Op een enkele uitzondering na liggen alle gemeenten buiten de Randstad. Nijmegen en Maastricht hebben dure afvalzakken ingevoerd. Nijmegen deed dit al in 1995 en combineerde dit destijds met gratis goed geoutilleerde milieustraten en vergroting van het aantal glas-, papier- en textielbakken. Toen er in 1998 voor de milieustraat betaald moest worden daalde de hoeveelheid ingezameld afval met meer dan 50% en is de maatregel teruggedraaid. In België is ca. 35% van de huishoudens aangesloten bij een diftar-systeem (veelal een 'dure zak'). In Zwitserland is ongeveer 70% van de huishoudens aangesloten bij een diftar-systeem, waarbij organisch afval gratis wordt opgehaald.
Bronnen	Afval Overleg Orgaan <i>Gemeentelijke afvalstoffenheffingen in 2003</i> . COELO <i>Belastingoverzicht grote gemeenten 2004</i> . René Didde <i>Afvaltoerisme lijkt bottle-neck, Diftar bevordert afvalscheiding</i> Afvalforum april 2000. Afval Overleg Orgaan <i>Eerste hulp bij discussie over DIFTAR</i> maart 2004. APE, H. Bartelings e.a. <i>De groenbak ontgroend</i> , ESB 14-5-2004.

	Rioolrechten naar waterverbruik
Beschrijving	Gemeenten kunnen de kosten van het beheren en instandhouden van het rioolstelsel verhalen door rioolrecht te heffen. Vaak gaat het om een vast bedrag dat onafhankelijk is van het daadwerkelijke gebruik. Betalen naar gebruik kan worden ingevoerd door bedragen te koppelen aan de huishoudensomvang (als benadering het waterverbruik) of preciezer naar het totale watergebruik ⁴⁰ .
Grondslag en heffingssysteem	De grondslag voor het rioolrecht is het totale waterverbruik per woning. Per m ³ verbruikt water wordt een heffing geheven. Als benadering hiervoor kan de huishoudensomvang worden gehanteerd.
Milieueffecten	Naar verwachting zullen hiervan beperkte effecten uitgaan op een verminderde milieubelasting van de rioolwaterzuivering en vermindering van het waterverbruik. Uit onderzoek [P. Kooreman, 1993] blijkt dat het waterverbruik minder gevoelig is voor prijsprikkels dan het afvalaanbod. De optie kan dan ook eerder worden gezien als een efficiënte en eerlijke financiering van kosten van beheren en instandhouden van riolerings, dan dat er een regulerende werking van uit gaat.
Ondersteunend beleid	Naar aanleiding van het IBO Bekostiging van het regionale waterbeheer stelt het kabinet in een brief aan de Tweede Kamer op 16 februari 2004 voor om de drie bestaande gemeentelijke heffingen voor riolerings, drinkwater en zuivering samen te voegen tot een zogenoemde waterketenbelasting. De zogeheten 'waternota' moet gaan bestaan uit een vast deel en een variabel deel, gebaseerd op de levering van drinkwater. Dit moet in 3-5 jaar zijn beslag krijgen.
Alternatief beleid	VNG wil het bestaande rioolrecht verbreden tot een gemeentelijke heffing waarmee behalve de investeringen voor afvalwater ook de investeringen in het GRP (gemeentelijke rioleringsplan) voor grondwater- en regenwaterbeleid bekostigd kunnen worden.
Administratieve lasten en transactiekosten	Ten opzichte van een vaste heffing zijn de administratieve lasten voor gedifferentieerde tarieven hoger, doordat gegevens moeten worden gebruikt en gekoppeld omtrent het waterverbruik. Indien watermeters zijn geplaatst zijn deze gegevens eenvoudig beschikbaar via het waterbedrijf. Momenteel heeft ruim 96% van de huishoudens een watermeter.
Verdelingseffecten / Rechtvaardigheid	Betalen naar gebruik kan men opvatten als rechtvaardig. Enkele tientallen gemeenten kennen geen rioolrecht, zij bekostigen de riolerings via de OZB. Bewoners die niet aangesloten zijn op het riool betalen in het laatste geval ten onrechte mee. Amsterdam heeft een degressief tarief voor grote lozers. Vanuit beïnvloeding van milieurelevant gedrag is hier duidelijk sprake van een pervers effect. Het tarief voor grootlozers is zo'n factor 20 lager dan voor de kleinverbruiker.
Voorbeelden (o.a. draagvlak)	13% van de gemeenten heft een rioolrecht naar waterverbruik, zoals de Gemeente IJsselstein, met een gevraagde bijdrage van € 0,40 per m ³ waterverbruik.

⁴⁰ De opbrengst mag alleen aangewend worden voor onderhoud en beheer van het rioolstelsel en de begrote opbrengst mag de begrote kosten niet overschrijden. Enkele tientallen gemeenten kennen geen rioolrecht. Zij bekostigen de riolerings via de OZB. Rioolrecht kan zowel van de eigenaar (aansluitrechten) als van de gebruiker (afvoerrecht) van de woning worden geheven.

	Rioolrechten naar waterverbruik
Bronnen	<p>Andersson Elfers Felix (A'dam), <i>Een prikkelend milieubeleid: sturen met tarieven</i>, voorjaar 1999.</p> <p>COELO <i>Belastingoverzicht grote gemeenten 2004</i>.</p> <p>Kabinetsstandpunt d.d. 16-2-2004.</p> <p>VNG <i>Baas in eigen buis</i> nota februari 2004.</p> <p>P. Kooreman, <i>De prijsgevoeligheid van huishoudelijk watergebruik</i>, ESB 24 februari 1993.</p>

A.4 Ruimte, grond en natuur

	Ruimtegebruiksheffing / grondwaardebelasting
Beschrijving	<p>De Werkgroep Vergroening van het Fiscale Stelsel II is met het idee gekomen van een jaarlijkse belasting op het ruimtegebruik. De belasting moet het spaarzaam omgaan met stedelijke ruimte bevorderen (regulering en internalisering). De ruimtegebruiksheffing (RGB) betreft een heffing per m³ (of m²) op het feitelijke ruimtegebruik van een gebouw. Omdat ruimtegebruik een continu proces is, gaat het hier niet om een eenmalige heffing, maar een 'permanente heffing'. De belastingplichtige is in dit geval de gebruiker van de onroerende zaak of de grond, voor bestaande en nieuwe gebruikers van onroerend goed.</p> <p>Er zijn twee redenen om opnieuw naar een dergelijke belasting te kijken:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 Een ruimtegebruiksheffing kan niet alleen op nationaal niveau worden ingevoerd ook een decentrale vormgeving behoort tot de mogelijkheden. 2 Sinds de Werkgroep haar advies heeft uitgebracht zijn er nieuwe inzichten over alternatieve vormgeving (VS). <p>We maken onderscheid in een variant (1) die aangrijpt bij de m³ en een variant (2) die aangrijpt bij de waarde van de grond. Deze laatste variant vereist een opsplitsing van de WOZ-waarde in de waarde van de opstallen op een perceel en de waarde van de grond. Hierbij kan de waarde op de grond meer belast worden dan de opstalwaarde.</p>
Grondslag en heffingssysteem	<p>De heffingsmethodiek zou bij voorkeur moeten aansluiten bij die van de OZB. Variant 1 grijpt aan bij het totale ruimtegebruik, geoperationaliseerd in de vorm van inhoud. Gelet op de doelstellingen van de RGB kan het wenselijk zijn de heffing te differentiëren naar de aard van het gebruik. Hierbij is te onderscheiden naar woningbouw, kantoren of industrie. Een andere mogelijkheid vormt de locatie (binnen of buiten de bebouwde kom). De optimale hoogte van de belasting hangt in beginsel samen met het externe effect, dat wil zeggen de negatieve gevolgen van de bebouwing per m³ voor de omgeving. Deze zullen hoger zijn in gebieden waar ruimte schaars is en lager waar ruimte in overvloed is. Een indicatie voor de schaduwprijs van ruimte is het prijsverschil tussen bebouwde en onbebouwde grond in de regio.</p> <p>Variant 2 maakt het onderscheid tussen opstalwaarde en grondwaarde. Door op de grondwaarde een hoger tarief te heffen dan de opstalwaarde geeft de belasting een stimulans om vrij liggende percelen binnen stedelijk gebied tijdig om te zetten in bebouwing. Ook hier is een differentiatie denkbaar in verschillende functies van grond (binnen en buiten bebouwd gebied).</p>
Milieueffecten	<p>Uit de studie van Kolpron (2001) blijkt dat door de geringe prijselasticiteit in gebouwde voorraad variant 1 niet bijzonder effectief is. De gehele bouwvoorraad is namelijk zeer ongevoelig voor prijsveranderingen door een heffing. Hierdoor zijn wel hoge opbrengsten mogelijk. Via de nieuwbouw zijn grotere effecten te verwachten, zij het dat forse heffingen nodig zijn om de autonome toename van het ruimtegebruik substantieel af te remmen. Omdat de heffing niet direct aangrijpt bij het energiegebruik in gebouwen, is deze ook wat betreft beperking van milieuemissies weinig effectief. Tenslotte merken we op dat de heffing kan zorgen voor een verlaging van de onroerend goed prijzen waardoor bepaalde nieuwbouwprojecten onrendabel worden. De ervaring leert namelijk dat veel binnenstedelijke projecten naar tekorten neigen en dat uitbreidingen in de open ruimte vaak een residuele winst kennen. Verwacht kan worden dat de heffing het</p>

	Ruimtegebruiksheffing / grondwaardebelasting
	<p>aandeel van ontwikkelingen in de open ruimte eerder zal toenemen. De heffing is eerder contraproductief op dit effect.</p> <p>Variante 2 kent deze nadelen minder. Door vooral de dure grond in stedelijk gebied te belasten, wordt er een effectieve stimulans gegeven tot compact bouwen in de stad en wordt het braak laten liggen van kavels afgeremd. In de VS heeft deze variant sterk bijgedragen aan beter benutten van het stedelijk gebied.</p>
Ondersteunend beleid	Flankerend beleid kan worden gevoerd door de gronduitgifte dat stuurt op ruimtelijke kwaliteit en compact bouwen.
Administratieve lasten en transactiekosten	<p>Het invoeren van een ruimtegebruiksbelasting lijkt bij een eerste beschouwing goed uitvoerbaar. Gegevens over de grondslag zijn voor een groot deel al bekend uit de waardevaststelling ten behoeve van de OZB. Elke gemeente (artikel 16 WOZ) heeft de gehele gemeente ingedeeld in WOZ-objecten. Van deze WOZ-objecten wordt veelal ook de inhoud geregistreerd. De gegevens zijn dus in de regel voorhanden. Het vaststellen van de inhoud (of oppervlakte) van (nieuwe) panden is betrekkelijk eenvoudig. Via de WOZ-administratie worden ook alle mutaties bijgehouden die alleen tot stand kunnen komen na vernieuwing / aanpassing van de bouwvergunning.</p> <p>Variante 2 zal met zich meebrengen dat een aparte registratie van de grondwaarde per WOZ-object zal moeten worden bijgehouden. Aansluiting kan gezocht worden bij de systematiek van erfpacht. Om de uitvoeringskosten te beperken is het aan te bevelen om de waarderingsinstructie zo eenvoudig mogelijk op te stellen. De administratieve lasten zullen al met al hoger zijn dan in de eerste variant.</p>
Verdelingseffecten / Rechtvaardigheid	Vanuit het principe 'de gebruiker betaalt' kan de eerste variant worden gezien als rechtvaardig. Objecten met meer externe effecten betalen een hogere OZB. De tweede variant zal vooral grondeigenaren met een hoge grondportefeuille treffen. Het is een politieke beslissing om deze grondwaarde 'af te romen'.
Voorbeelden (o.a. draagvlak)	<p>Duitsland kent de Grundsteuer, welke vergelijkbaar is met onze OZB. Op dit moment wordt op landelijk niveau gediscussieerd over een alternatief. De zogenaamde Flächenbenutzungssteuer ofwel ruimtegebruiksheffing met een differentiatie naar gebruik van de grond (in verschillende tarieven, open grond, landbouw/bos, vrije natuur, bebouwd etc.), is hierbij een van de kansrijke opties.</p> <p>In Vlaanderen kent men de planbaten. Dit is een bedrag dat men dient af te dragen indien de bestemming verandert naar woningbouw. Het bedrag is 9 €/m² met een differentiatie naar aard van de oude en nieuwe bestemming en de locatie van de grond. De baten worden gestort in een grondfonds. Hoewel dit wettelijk is vastgelegd in 1999 zijn er nog geen planbaten geïnd, omdat het moet gaan om wisseling van bestemming vanuit door de gemeente opgestelde Ruimtelijke Uitvoeringsplannen, hetgeen nog nauwelijks van de grond is gekomen.</p>
Bronnen	<p>Kolpron /NEI, <i>Heffingen op grond</i>, 2001.</p> <p>Werkgroep fiscale vergroening II, <i>Een verkenning van de fiscale mogelijkheden om het milieu te ontlasten</i>, 2000.</p> <p>VVSG (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten), Xavier Buijs.</p> <p>Fifo Keulen (Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut), Michael Thone.</p>

	Rood voor groen heffing
Beschrijving	Een rood voor groen heffing is een heffing die projectontwikkelaars betalen op basis van het vloeroppervlak of de inhoud van nieuwbouwwoningen buiten de bebouwde kom. De opbrengsten van de heffing kunnen worden ondergebracht in een lokaal landschapsfonds. Het verschil met de eerste heffing is dat het hier gaat om een eenmalige heffing die aangrijpt bij de bouw in plaats van het gebruik van het pand. Een tweede verschil is dat dit instrument geen fiscaal maar in feite een privaatrechtelijk instrument is.
Grondslag en heffingssystematiek	Van een heffingssystematiek is feitelijk geen sprake. In een grondexploitatie-overeenkomst spreekt de gemeente met de projectontwikkelaar af dat voor elke m ² of m ³ bebouwing buiten de bebouwde kom een bijdrage van een paar eurocenten wordt gestort in een landschapsfonds. Het landschapsfonds wordt aangewend om natuur bijvoorbeeld in directe omgeving van de bouwlocatie te ontwikkelen of te beheren. De koppeling van natuur aan de bouwlocatie kan het zowel voor de gemeente, de projectontwikkelaar als de nieuwe huiseigenaren aantrekkelijk maken.
Milieueffecten	Over de effecten van een dergelijke constructie is niets bekend. Er zal in ieder geval nauwelijks effect op het betreffende bouwproject, aangezien op het moment dat de exploitatieovereenkomst wordt getekend de bouw vaststaat. In die zin is er meer sprake van een financieringsmaatregel.
Flankerend beleid	Wanneer de gemeente de grond in eigendom heeft, is het mogelijk om meer druk op een projectontwikkelaar te zetten en de constructie af te dwingen.
Administratieve lasten en transactiekosten	De constructie zal nauwelijks tot extra administratieve lasten leiden.
Verdelingseffecten / Rechtvaardigheid	Het is niet onredelijk om de gebate partijen te laten meebetalen voor natuur en landschap. Uit onderzoek (o.a. KPMG) blijkt dat de waarde van woningen 5% tot 20% hoger ligt in groene gebieden.
Voorbeelden (o.a. draagvlak)	In de Gemeente Amersfoort worden de kosten van groen in het plangebied De Wieken opgenomen in de grondexploitatie. Dat betekent dat rood voor groen wordt verevend via de grondexploitatie. Een dergelijke kostenverevening kan evenwel alleen als de gemeente over alle gronden de beschikking heeft. Dat vereist dus een actief grondbeleid.
Bronnen	-

	Baatbelasting
Beschrijving	Gemeenten kunnen een baatbelasting heffen van onroerende zaken die gebaat zijn bij bepaalde gemeentelijke voorzieningen. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om het aanleggen van groenstroken, rioleringen, en verlichting. De baatbelasting zou tevens kunnen worden ingezet om een energiezuinige infrastructuur (stadsverwarmingssysteem) of groenvoorzieningen te financieren.
Grondslag en heffingsystematiek	De gemeente mag zelf de heffingsmaatstaf bepalen. Dit kan bijvoorbeeld de oppervlakte van het object zijn, of de breedte van het pand dat aan de heringerichte winkelstraat grenst. Er moet wel een duidelijk verband zijn tussen de heffingsmaatstaf en de mate van gebaatheid. Het te betalen bedrag kan ineens worden geheven, of uitgespreid over maximaal dertig jaar. Wil een gemeente baatbelasting kunnen heffen, dan moet voordat met de aanleg van de voorziening wordt begonnen een bekostigingsbesluit worden genomen. Hierin staat welk gebied bij de voorziening is gebaat en in welke mate de kosten zullen worden verhaald. Dit laatste mag hooguit honderd procent zijn. In veel gevallen wordt geprobeerd met de eigenaren van de gebate objecten tot privaatrechtelijke overeenkomsten te komen om de kosten te verhalen. Er moet dan eerst een exploitatieverordening worden vastgesteld, op basis waarvan - op vrijwillige basis - exploitatieovereenkomsten kunnen worden aangegaan. Wie een exploitatieovereenkomst sluit koopt hiermee de baatbelasting af. De baatbelasting fungeert dan als stok achter de deur en wordt alleen geheven in de gevallen waarin het niet mogelijk bleek een overeenkomst te sluiten. In de baatbelastingverordening staat vermeld welke voorzieningen met opbrengst worden bekostigd en wie belastingplichtig is.
Milieueffecten	Baatbelasting kan voor de gemeente een stimulerend effect hebben op aanleg van milieuvriendelijke voorzieningen.
Ondersteunend beleid	-
Alternatief beleid	Exploitatieheffing en kostenverevening via de grondexploitatie ⁽¹⁾ .
Administratieve lasten en transactiekosten	In veel gevallen is het moeilijk aan te tonen dat een object bij de betreffende voorziening is gebaat. Ook is soms lastig aannemelijk te maken dat de voorziening in aanmerking komt voor het heffen van baatbelasting. Het risico op onverbindendheid is groot. Dit pleit voor het waar mogelijk inschakelen van het instrument van de exploitatieovereenkomst. Doordat dit een vrijwillige basis heeft, is de weerstand doorgaans kleiner. Een bijkomend voordeel is dat exploitatieovereenkomsten kunnen worden afgesloten voordat de betrokken voorziening wordt aangelegd, zodat de gemeente eerder over geld beschikt.
Verdelingseffecten / Rechtvaardigheid	Baatbelasting wordt geheven van degenen die het genot hebben krachtens eigendom, bezit of een beperkt recht. Dit criterium houdt automatisch in dat slechts baathebbenden worden belast.
Voorbeelden (o.a. draagvlak)	Geen voorbeelden bekend.

	Baatbelasting
Bronnen	Coelo, <i>Belastingoverzicht Grote Gemeenten 2004</i> . Overwater, <i>Naar een sturend (gemeentelijk) grondbeleid, 2002</i> .

⁽¹⁾ De baatbelasting wordt vaak gebruikt als 'stok achter de deur' voor een exploitatieovereenkomst of samenwerkingsovereenkomst waarin wordt vastgelegd onder welke voorwaarden de gemeente medewerking zal verlenen aan de exploitatie van gronden, die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen. Hierbij gaat de samenwerkingsovereenkomst verder dan de exploitatieovereenkomst welke alleen is gebaseerd op de exploitatieverordening. In beide vormen van overeenkomst kan een exploitatieheffing overeen worden gekomen.



	Concessieverlening voor ontgroningen
Beschrijving	Via concessieverlening voor ontgroningen kunnen eisen worden gesteld aan hoe de ontgronder het gebied achterlaat. Hiervoor is de provincie het bevoegde gezag.
Grondslag en heffingssystematiek	De grondslag voor de concessieverlening wordt gevormd door de beschreven voorwaarden van ontgroning waarbij nadrukkelijk rekening wordt gehouden met de ecologische gevolgen. De ontgronder zal door de verscherpte eisen in de concessie een hogere prijs moeten vragen voor de bouwstoffen die op de markt worden aangeboden.
Milieueffecten	Vanuit de concessieverlener gaat een stimulerende werking uit naar functioneel ontgronden, waarbij winning wordt gecombineerd met natuurontwikkeling, woningbouw of waterberging. Dit heeft een positief effect op het landschap. Het geldt vooral ten opzichte van gevallen waarin er geen voorwaarden op dit gebied zijn opgenomen in de ontgrondingsvergunning. De prijsverhoging voor primaire grondstoffen bevordert het ontwikkelen van alternatieven zoals de toepassing van secundaire grondstoffen en zeezand. Uit studie is gebleken dat de elasticiteit voor gebruik van secundaire grondstoffen gering is en dat de substitutie door zeezand niet onverdeeld positief is voor het milieu.
Ondersteunend beleid	Binnen de nationale wetgeving is er sprake van aanpassing van de Ontgrondingenwet. De taakstellingen voor de provincies vanuit de overheid worden opgeheven (na 2008) en vraag en aanbod wordt overgelaten aan de ontgronders en betrokken overheden: provincies, gemeenten en Rijkswaterstaat.
Alternatief beleid	In de huidige wetgeving is de provincie vergunningverlener voor ontgroningen, hierbij houdt zij rekening met de wensen van de gemeente, ook ten aanzien van het herinrichtingsplan na ontgronden. Op dit moment kan de provincie middels de ontgrondingenwet heffingen opleggen die zij stort in een fonds voor regionale doeleinden. Er zou sprake van zijn dat ontgroningen worden ondergebracht in de Wet milieubeheer.
Administratieve lasten en transactiekosten	De administratieve lasten en transactiekosten zijn gering of treden op als vervanging van de huidige administratieve inspanningen die gepleegd dienen te worden bij de vergunningaanvraag.
Verdelingseffecten / Rechtvaardigheid	Marktwerking stimuleert het bedrijfsleven projecten op te zetten die maatschappelijk acceptabel zijn. Maatschappelijk verantwoord zijn vooral die projecten die meerdere functies in zich verenigen, zoals de combinatie van grondstoffenwinning met woningbouw, natuurontwikkeling of waterberging.
Voorbeelden (o.a. draagvlak)	Sinds 1 april 2003 wordt in GB een heffing gehanteerd op delfstoffen ('aggregates tax') voor bouw en wegenbouw van circa € 2,25 per ton. Doel is het hergebruik van sloopafval te bevorderen. Dit heeft tot nu toe niet het gewenste resultaat. Het gebruik van 'illegale' materialen is toegenomen alsook het aantal illegale winplaatsen. In Nederland is in het project Grensmaas de centrale overheid (initiatiefnemer) verrast door de eis tot Europese openbare aanbesteding. Dit maakt het moeilijker om het project integraal te ontwikkelen. De eis tot openbare aanbesteding lijkt door de transacties van aanzienlijke sommen geld, zelfs te bestaan bij vergunningaanvraag op een grond in eigendom. Op dit moment is er een schaarste aan ontgroningen, waardoor er in toene-

Concessieverlening voor ontgrondingen	
	mende mate wordt uitgeweken naar buitenlandse locaties, onder andere Noorwegen. Dit is een niet wenselijke ontwikkeling vanwege probleemexport.
Bronnen	Ministerie van V&W, Special Bouwgrondstoffen, december 2003.



A.5 Water en toerisme

	Heffing op pleziervaartuigen
Beschrijving	Recreatieve gebruikers van de Nederlandse vaarwegen en recreatieve voorzieningen betalen voor het gebruik hiervan. Deze heffing kan gedifferentieerd naar het milieueffect van het pleziervaartuig en naar locatie. Aangezien de provincie de belangrijkste beheerder is van de vaarwegen, lijkt dit de aangewezen instantie voor deze heffing. Aansluitend bij de huidige wetgeving (Scheepvaart verkeerswet) zou dat middels een vaarverbod en een betaalde 'ontheffingsvariant' kunnen plaatsvinden.
Grondslag en heffingssysteem	Een differentiatie naar bootlengte of bootoppervlakte is de meest simpele grondslag. Hierbij kan een uitzondering worden gemaakt voor jetski's en kleine boten met een grote motor (maximum snelheid meer dan 20 km/u) en ook voor boten met een milieuvriendelijke voortstuwing (o.a. elektrisch). Een heffing die rekening houdt met de tijdsduur van het verblijf op het water creëert de gelegenheid ook buitenlandse gasten in de heffing te betrekken. Een differentiatie naar locatie biedt de mogelijkheid om kwetsbare gebieden beter te beschermen en onderhouden.
Milieueffecten	Door te differentiëren naar locatie gaat er een stimulerende werking uit om kwetsbare gebieden te mijden en extra opbrengsten te genereren voor onderhoud en bescherming. Met de 'ontheffingsvariant' kan men stimuleren dat kwetsbare gebieden minder worden bevaren. Dit heeft naar verwachting een vermindering van het vaarverkeer tot gevolg, analoog aan de congestieheffing. Door te differentiëren naar bootlengte of bootoppervlakte gaat er een stimulans uit naar de aanschaf van kleinere en zuinigere boten met een geringer milieueffect. Dit heeft betrekking op geluidshinder, emissie naar de lucht en (in mindere mate) voor vervuiling van oppervlaktewater en waterbodems. Als we dit vergelijken met de stimulerende werking van MRB bij voertuigen, zal de invloed op het aankoopgedrag gering zijn.
Ondersteunend beleid	De pleziervaart in Nederland wordt al geconfronteerd met een aantal heffingen en retributies, waaronder sluis- en bruggelden, vaarvergunningen voor alle boten en specifiek voor snelle boten in een bepaald vaargebied, toeristenbelasting en doorvaartgelden. De heffingen worden geïnd door verschillende instanties (Waterschappen, provincies en gemeenten). Een bundeling en deels afschaffen van de verschillende heffingen naar een heffing op provinciaal niveau is meer eenduidig.
Alternatief beleid	Vaarverboden voor gebieden of beperking van het aantal ligplaatsen.
Administratieve lasten en transactiekosten	De bundeling en deels afschaffing van bestaande heffingen werkt naar verwachting kostenbesparend ten opzichte van de huidige heffingsstructuur. In gebieden waar van heffing nog geen sprake is, heeft men geringe uitvoeringskosten.
Verdelingseffecten / Rechtvaardigheid	Eigenaren van een groot vaartuig of van een vaartuig met een zware motor worden zwaarder belast. Dit is rechtvaardig, niet alleen omdat de motor meer zou emitteren, maar ook omdat mensen op dergelijke grote vaartuigen langer verblijven en grotere afstanden afleggen met als gevolg een groter milieueffect.

	Heffing op pleziervaartuigen
Voorbeelden (o.a. draagvlak)	<p>In 2001 is door de toenmalige regering na uitvoering van onderzoek (werkgroep Vaarbelasting onder voorzitterschap van Kamminga), besloten de vaarbelasting, als nieuwe rijksbelasting niet in te voeren. Eerder werden in 1991 en 1993 wetsvoorstellen op dit gebied aan de Raad van State gezonden en afgekeurd. De belangrijkste reden om in 2001 van verdere stappen af te zien was dat de controle en juridische opzet problematisch zou zijn. Dit heeft vooral te maken met de noodzakelijke uitzondering van de beroepsvaart vanwege onder andere de Akte van Mannheim en het Scheldetraktaat, welke bepalen dat de beroepsvaart op geen enkele wijze mag worden belemmerd in een vrij gebruik van de grote rivieren en haar zijarmen. De beroepsvaart veroorzaakt eveneens schade aan het milieu en een beperking tot de pleziervaart zou dan in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel.</p> <p>Locale heffingen in de vorm van een vaarvergunning zijn al gebruikelijk. Zo heeft het Hoogheemraadschap Rijnland een vergunningplicht voor kwetsbare wateren voor gemotoriseerde boten. Er bestaat de mogelijkheid tot een jaarvergunning of een vignet voor 6 weken met voor de jaarvergunning een tweedeling naar motorvermogen.</p> <p>In België kent men het waterwegenvignet dat jaarlijks wordt hernieuwd en op de achtersteven aan bakboord gekleefd dient te worden. De prijs hangt af van de lengte, de snelheid en de periode waarvoor het vignet geldig is.</p> <p>In Frankrijk is eveneens een vaarvignet verplicht om te varen op alle openbare binnenwateren (dus niet op meren), met een boot groter dan 5 meter en/of een motorvermogen van meer dan 9,9 pk. Het soort vignet is afhankelijk van de grote van de boot en de periode dat men in Frankrijk verblijft.</p>
Bronnen	<p>Werkgroep Kamminga, <i>Rapport van de werkgroep Vaarbelasting</i>, 1999. www.rijnland.net.</p> <p>Wijziging van belastingwetten - Belastingplan 2002 III-Natuur, milieu en vervoer. CE, <i>Hebben autobelastingen en accijnzen effect?</i>, 2001.</p>

	Grondwaterheffing
Beschrijving	<p>Bedrijven (ook waterleidingbedrijven) die water onttrekken aan de bodem, betalen daarvoor de zogenaamde grondwaterheffing. Deze wordt sinds 1986 geheven door de provincies. De opbrengst van de heffing dient vooral ter dekking van de provinciale kosten voor onderzoek en advies in het kader van het grondwaterbeheer.</p> <p>Het Rijk heft een grondwaterbelasting op het onttrekken van grondwater, deze is niet gedifferentieerd naar lokale verdrogingstatus en aanzienlijk hoger dan de provinciale grondwaterheffing.</p> <p>Het idee is de grondwaterheffing te verhogen (mogelijk bij een gelijktijdige verlaging van de rijks grondwaterbelasting), zodat de provincie een grotere bijdrage kan leveren aan droogtebestrijding. Deze verhogingen kunnen bovendien worden gedifferentieerd naar locatie, zodat de mate van verdroging een rol kan spelen.</p>
Grondslag en heffingssysteem	<p>De grondslag is het aantal kubieke meters onttrokken grondwater met een differentiatie naar verdrogingstatus van het betreffende gebied. De huidige grondslag bestaat uitsluitend uit het aantal kubieke meters onttrokken grondwater, bovendien is de heffing lager.</p>
Milieueffecten	<p>Van de grondwaterheffing gaat in beperkte mate een stimulerend effect uit naar minder grondwateronttrekking. Een hogere grondwaterheffing stimuleert alternatieven, zowel wat betreft waterwinning als vestigingsplaats. Dit heeft een positieve uitwerking op de mate van verdroging. Grondwateronttrekkingen voor drinkwater, industriewater en beregening veroorzaken 30% van de verdroging.</p>
Ondersteunend beleid	<p>Grondwateronttrekkingen door bedrijven en particulieren zijn, afhankelijk van de omvang meldings- registratie- of vergunningplichtig. Iedere provincie heeft daarvoor een eigen beleid vastgelegd in het provinciale waterhuishoudingsplan.</p> <p>De Europese Kaderrichtlijn Water bepaalt dat lidstaten duurzaam watergebruik moet bevorderen op basis van bescherming van beschikbare waterbronnen op lange termijn. Om dit te bereiken moet in 2015 een evenwicht zijn bereikt tussen onttrekking en aanvulling van grondwater.</p> <p>Het Rijk heeft in de vierde Nota waterhuishouding vastgelegd dat de provincies uiterlijk in 2002 de gewenste grondwatersituatie in 2025 moeten vaststellen. Omdat het grondwater niet los kan worden gezien van het oppervlaktewater - samen vormen ze een dynamisch systeem - is de term 'gewenste grondwatersituatie' gewijzigd in het 'gewenst grond- en oppervlaktewaterregime' (GGOR).</p> <p>GGOR is ook van belang bij de implementatie van de Kaderrichtlijn Water. Informatie die de waterbeheerders in het kader van GGOR verzamelen, zal worden gebruikt voor de beschrijving van de oorzaken en effecten van (structurele) verlaging van de grondwaterstand.</p> <p>In het concept-Nationaal Bestuursakkoord Water staat dat in 2010 de GGOR's door de waterschappen moeten zijn vastgesteld en door de provincies goedgekeurd.</p>

	Grondwaterheffing
Alternatief beleid	Alternatief (huidig) beleid legt het zwaartepunt bij de centraal geïnde milieubelasting op water met verdeling van gelden naar diverse projecten voor verdrogingsbestrijding.
Administratieve lasten en transactiekosten	Uit de verdrogingskaart kan afgeleid worden welke gebieden verdroogd zijn, hieruit kan een verhogende factor worden afgeleid. De afrekenstructuur richting eindgebruikers is al bestaand en heeft in totaal dus nauwelijks een verhoging van administratieve lasten of transactiekosten tot gevolg.
Verdelingseffecten / Rechtvaardigheid	De provincie heeft een belangrijke rol in de droogtebestrijding. Het is vanuit het principe 'de vervuiler betaalt' rechtvaardig om deze kosten door te rekenen aan de lokale grondwateronttrekkers.
Voorbeelden (o.a. draagvlak)	De grondwaterheffing bestaat al, de systematiek lijkt sterk op de provinciale opcenten MRB. Met het verschil dat de opcenten MRB ten goede komen aan de algemene middelen. Dit is met de grondwaterheffing niet het geval.
Bronnen	www.waterinbeeld.nl. CBS Thema <i>De andere kant van water</i> mei 1999. IPO, <i>Financiële slagkracht van de provincies</i> , 2002.

A.6 Leefbaarheid en overig

	Kapvergunning
Beschrijving	Voor het kappen van bomen binnen de bebouwde kom, ook in tuinen, is een vergunning nodig. Burgemeester en Wethouders verlenen deze op basis van de gemeentelijke kapverordening. Het doel van de gemeentelijke kapverordening is handhaving van bomen en de hoeveelheid bos. Voor elke gekapte boom wordt dan herplanting of compensatie gevraagd.
Grondslag en heffingssystematiek	De heffingssystematiek is een compensatieregeling ter vervanging van de boomwaarde wanneer deze wordt gekapt. De compensatie bestaat uit aanplant van bomen met een gelijke tegenwaarde of storting van de boomwaarde in het gemeentelijke herplantfonds. Dit wordt bepaald aan de hand van de landelijk erkende methode Raad, welke als belangrijkste basis de stamdoorsnede van de boom heeft.
Milieueffecten	Behoud van groen in woonwijken.
Ondersteunend beleid	De Boswet biedt bescherming aan bosgebieden buiten de bebouwde kom en heeft de instandhouding van het Nederlandse bosareaal en houtopstanden tot doel. De verplichting tot herplant van bomen speelt in deze wet een centrale rol, waardoor de omvang van het bos in stand blijft.
Alternatief beleid	-
Administratieve lasten en transactiekosten	De administratieve lasten en transactiekosten zijn naar verwachting hoog, omdat het aanvragen van een kapvergunning en het berekenen van de boomwaarde maatwerk is. Het innen van de schadevergoeding is bovendien niet gestandaardiseerd en vereist ook weer een specifieke afhandeling.
Verdelingseffecten / Rechtvaardigheid	In het model boomverordening-APV (Algemene Plaatselijke Verordening) zijn een aantal uitzonderingen aangegeven, waarvoor geen vergunning nodig is. Dit voorkomt onredelijke kosten.
Voorbeelden (o.a. draagvlak)	Steeds meer gemeenten hebben een gemeentelijk groen- of bomenbeleidsplan. Vaak verkeert dit plan nog in de inventarisatiefase van het groenbestand. Menig gemeente heeft een kapverordening, echter de intentie hiervan is meestentijds dat een kapvergunning moet worden verstrekt, tenzij er zwaarwegende bezwaren zijn.
Bronnen	www.milieuhulp.nl , www.tuinfo.nl .

Open haard belasting

Het stoken van een open haard gaat gepaard met lokale emissies van koolmonoxide (CO), polycyclische aromatische koolwaterstoffen, kortweg aangeduid als PAK's en dioxines. Ook gaat er fijn stof en roet de lucht in. Deze emissies dragen bij aan de klimaat problematiek en verslechteren de lokale luchtkwaliteit. Een open haard belasting zou kunnen worden geïntroduceerd die een jaarlijks bedrag heft voor de externe kosten tengevolge van het stoken van de open haard. De aanwezigheid van een open haard wordt vastgelegd in een register. Indien een huishouden aangeeft de open haard niet te gebruiken, kan een verzegeling worden aangebracht, bijvoorbeeld een papieren zegel aan de binnenwand van de schoorsteen. Blijkt bij controle dat dit zegel is verbrand, dan is de schoorsteen gebruikt en dient men opnieuw belasting te gaan betalen.

Huidige maatregelen om verontreiniging door het stoken van een open haard te verminderen bestaan uit een verplichte typekeuring voor houtkachels op grond van art. 13 Wet Luchtverontreiniging, ingesteld sinds 1997 en moet de schoorsteen voldoen aan het Bouwbesluit, uitgedrukt in het KOMO-keur.

Vrijstelling Overdrachtsbelasting

Met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2003 is een vrijstelling van overdrachtsbelasting opgenomen voor verkrijgingen van onroerende zaken die de bevordering van stedelijke herstructurering ten doel hebben. Voor deze vrijstelling worden echter wel voorwaarden gesteld, die door de overheid worden vastgesteld.

Wijkontwikkelingsmaatschappijen die stedelijke herstructurering tot doel hebben kunnen in aanmerking komen voor deze vrijstelling van overdrachtsbelasting. Een wijkontwikkelingsmaatschappij is een samenwerkingsverband van bijvoorbeeld gemeenten, woningcorporaties en/of projectontwikkelaars.

De voorwaarden voor de toepassing van de vrijstelling houden in de eerste plaats in dat een wijkontwikkelingsmaatschappij als zodanig moet zijn aangewezen door het Ministerie van VROM. Deze beslist of er sprake is van een herstructureringsplan dat past binnen de Wet stedelijke vernieuwing, zodat er sprake is van vrijstelling van overdrachtsbelasting.

Als het plan is afgerond worden de onroerende zaken toegedeeld of overgedragen aan de participanten. Bij deze overdracht wordt wel overdrachtsbelasting geheven.

Scheepsafvalstoffen

Op 9 september 1996 werd te Straatsburg het Scheepsafvalstoffenverdrag (SAV) overeengekomen, officieel heet dit verdrag het Verdrag inzake de inzameling, afgifte en inname van afval van de Rijn- en binnenvaart. Het SAV regelt internationaal eenduidig hoe er om moet worden gegaan met de verschillende stromen scheepsafvalstoffen. Niet alleen het stimuleren van preventie, de wijze van afgifte en de verrekening van de kosten, maar ook een doelmatige en efficiënte wijze van ontvangen en verwerken van afval maakt onderdeel uit van het verdrag. Een onderdeel is de verrekening van kosten van de inzameling en verwerking van olie- en vethoudend afval via het plakken van zegeltjes als een toeslag bij de in-

koop van gasolie. Deze regeling voldoet niet geheel aan het principe de vervuiler betaalt, omdat er geen verband bestaat tussen gasoliegebruik en de afgifte van bilgewater, oliën en vetten. In Nederland is er inmiddels een alternatief afreken-systeem gecreëerd, de zogenaamde 'bilgekaart'. Door de schippers wordt 20 €/ton bilgewater bijgedragen aan inzameling en verwerking (ongeveer 25% van de totale kosten). Nederland en Duitsland hebben Nationale Instituten opge-richt die zorg gaan dragen voor de administratie en afhandeling van het SAV. Het Verdrag wacht nog op ratificering van België en Frankrijk.



B Contactpersonen

Nationale interviews

Maarten Koenis	VNG
Cindy Hagenstein	VNG
Hugo van der Baan	IPO
Ronald Frederiks	IPO
Erik de Rijk	IPO
Jan de Vries	Stichting Natuur en Milieu
Kees-Jan Hoogelander	SenterNovem
Carel Eijgenraam	CPB
Herman Stolwijk	CPB
Pascal van Velzen	Ministerie van Financiën
Aldo Looijenga	Ministerie van Financiën
Olaf Merk	Ministerie van Financiën
Hermans Snijders	Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij
Arjan Lam	Gemeente Amersfoort
Mirte van Daalen	Gemeente Leiden
Dhr. Rotteveel	Gemeente Leiden

Internationale interviews

Michael Thone	FIFO Keulen
Jeroen van Laer	Vlaamse Milieu Maatschappij
Ian Skinner	IEEP, UK
Xavier Buijs	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten
Raf Bormans	Administratie Milieu,- Natuur-, Land- en Waterbe- heer
Stephan Lemieszewski	Swedish Maritime Administration



C Begeleidingscommissie

Pieter Hamelink
Coen Peelen
Serife Güvec-Gök
Eric de Rijk
Maarten Koenis
Olaf Merk

Ministerie van VROM (voorzitter)
Ministerie van VROM
Ministerie van Binnenlandse Zaken
Interprovinciaal Overlegorgaan
Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Ministerie van Financiën



D Literatuurlijst

- Afval Overleg Orgaan (AOO), *Gemeentelijke afvalstoffenheffingen in 2003*.
- Afval Overleg Orgaan (AOO), *Eerste hulp bij discussie over diftar*, maart 2004.
- M.A. Allers, P. Kooreman, V. Linderhof en D. Wiersma, *Betalen per kilo remt afvalaanbod*, B&G, april 1999. blz. 25-26.
- Andersson Elffers Felix *Een prikkelend milieubeleid: sturen met tarieven*, voorjaar 1999.
- APE, H. Bartelings e.a., *De groenbak ontgroend*, in ESB 14-5-2004.
- CBS Thema *De andere kant van water* mei 1999.
- CE, *Een schoner en stiller stads- en streekvervoer via concessieverlening*, 1999.
- CE, *Belasting op oppervlaktedelfstoffen, onderzoek naar effecten op natuur, milieu en economie in Nederland*, 2000.
- CE, *Hebben autobelastingen en accijnzen effect?*, 2001.
- CE, *Referentiewoningen bestaande bouw*, 2001.
- CE, *Prijsbeleid binnenvaart*, lopend.
- COELO, *Belastingoverzicht grote gemeenten*, 2004.
- COELO, *Financiële gevolgen van maximering van de OZ-tarieven*, februari 2004.
- D&P onderzoek en advies, *Effecten van parkeermaatregelen*, oktober 2002.
- Didde, René *Afvaltoerisme lijkt bottle-neck, diftar bevordert afvalscheiding*, Afvalforum april 2000.
- Directive 2002/91/EC of 16 december 2002 on the energy performance of buildings.
- Duurzaamheidbank Brabant, februari 2003.
- European Commission DGTREN, *Fair and efficiënt pricing in transport – the role of charges and taxes*, april 2000.
- IPO, *Financiële slagkracht van de provincies*, 2002.
- Kolpron, NEI, Deloitte & Touche, *Heffingen op grond*, november 2001.

Kooreman, P., *De prijsgevoeligheid van huishoudelijk watergebruik*, ESB 24 februari 1993.

KPMG, *Tariefdifferentiatie en gedragseffecten: onderzoek naar de feiten*, 1999.

Ministerie van V&W, *Special Bouwgrondstoffen*, december 2003.

NYFER, *Bereikbaarheid belast*, oktober 2000.

Overwater, *Naar een sturend (gemeentelijk) grondbeleid*, 2002.

Raad voor Verkeer en Waterstaat, *Meer markt, andere overheid*, 2000.

RuG, D. Kuipers, *Bouwen aan duurzaamheid, een onderzoek onder Nederlandse gemeenten naar de invoering van de statiegeldregeling voor duurzaam bouwen op vrije kavels*, juli 2002.

Stichting Natuur en Milieu, *Concessie aan de keten*, 2003.

Swedish Maritime Administration, *Environmental differentiated fairway and port dues*.

Transport for London, *Congestion charging 6 months on*, oktober 2003.

Verhoef, E., *Lessen uit Londen*, ESB 23-1-2004.

VNG, *Baas in eigen buis* nota februari, 2004.

Werkgroep Vaarbelasting (commissie Kamminga), *Rapport van de werkgroep Vaarbelasting*, 1999.

Werkgroep Vergroening II, *Fiscale vergroening – een verkenning van fiscale mogelijkheden om het milieu te ontlasten*, mei 2000.