

Inhoudsopgave

Voorwoord / 5

Lijst van afkortingen / 15

1 Inleiding / 17

- 1.1 Algemene inleiding / 17
- 1.2 Probleemstelling / 18
- 1.3 Methode van onderzoek / 18
- 1.4 Belang van het onderzoek / 18
- 1.5 Wijze van behandeling / 19

2 Verhouding Rijk en gemeenten / 21

- 2.1 Inleiding / 21
- 2.2 Ontstaansgeschiedenis gemeenten / 21
- 2.3 Verhouding rijk en gemeenten / 22
 - 2.3.1 Staatsrechtelijke positie en verdeling bevoegdheden tot 1798 / 22
 - 2.3.2 Staatsrechtelijke positie en verdeling bevoegdheden tot 1814 / 23
 - 2.3.3 Staatsrechtelijke positie en verdeling bevoegdheden tot 1848 / 24
 - 2.3.4 Staatsrechtelijke positie en verdeling bevoegdheden vanaf 1848 / 25
- 2.4 Gemeenschapsrecht / 27
 - 2.4.1 Invloed Europese regelgeving / 27
 - 2.4.2 Implementatie Europese regelgeving / 29
 - 2.4.3 Europees Handvest voor de lokale autonomie en subsidiariteitsbeginsel / 32
 - 2.4.4 Kaderrichtlijn Water / 37
 - 2.4.4.1 Algemeen / 37
 - 2.4.4.2 Doel / 37
 - 2.4.4.3 Gevolgen gemeenten en waterschappen / 38
 - 2.4.4.4 Rechtstreekse werking Kaderrichtlijn Water / 40
- 2.5 Samenvatting en conclusie / 42

3 Rijksmilieutaakstelling gemeenten / 45

- 3.1 Inleiding / 45
- 3.2 Nationale Milieubeleidsplannen / 45
 - 3.2.1 Nationaal milieubeleidsplan-1 / 45
 - 3.2.2 Nationaal Milieubeleidsplan-plus / 46
 - 3.2.3 Nationaal Milieubeleidsplan-2 / 48
 - 3.2.4 Nationaal milieubeleidsplan-3 / 49
 - 3.2.5 Nationaal Milieubeleidsplan-4 / 51
- 3.3 Milieuprogramma's / 53
 - 3.3.1 Algemeen / 53
 - 3.3.2 Inventarisatie milieutaakstelling gemeenten / 53
- 3.4 Samenvatting en conclusie / 56

4 Kosten gemeentelijke milieutaken / 59

- 4.1 Inleiding / 59
- 4.2 Nationaal Milieubeleidsplan-1 / 59
- 4.3 Nationaal Milieubeleidsplan-plus / 60
- 4.4 Notitie instrumentarium, handhaving en de uitbouw van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne / 61
- 4.5 Nationaal Milieubeleidsplan-2 / 63
- 4.6 Nationaal Milieubeleidsplan-3 / 64
- 4.7 Nationaal Milieubeleidsplan-4 / 65
- 4.8 Milieuprogramma's en Miljoenennota's / 65
 - 4.8.1 Algemeen / 65
 - 4.8.2 Milieuprogramma 1997-2000 en Miljoenennota 1997 / 66
 - 4.8.2.1 Kosten en bekostiging / 66
 - 4.8.2.2 Bekostiging gewijzigde milieutaken / 66
 - 4.8.2.3 Miljoenennota 1997 / 67
 - 4.8.3 Milieuprogramma 1998-2001 en Miljoenennota 1998 / 69
 - 4.8.3.1 Kosten en bekostiging / 69
 - 4.8.3.2 Bekostiging gewijzigde milieutaken / 71
 - 4.8.3.3 Miljoenennota 1998 / 71
 - 4.8.4 Milieuprogramma 1999-2002 en Miljoenennota 1999 / 73
 - 4.8.4.1 Kosten en bekostiging / 73
 - 4.8.4.2 Bekostiging gewijzigde milieutaken / 75
 - 4.8.4.3 Miljoenennota 1999 / 75
 - 4.8.5 Milieuprogramma 2000-2003 en Miljoenennota 2000 / 78
 - 4.8.5.1 Kosten en bekostiging / 78
 - 4.8.5.2 Bekostiging gewijzigde milieutaken / 79
 - 4.8.5.3 Miljoenennota 2000 / 80
 - 4.8.6 Milieuprogramma 2001-2004 en Miljoenennota 2001 / 82
 - 4.8.6.1 Kosten en bekostiging / 82
 - 4.8.6.2 Bekostiging gewijzigde milieutaken / 82
 - 4.8.6.3 Miljoenennota 2001 / 83
 - 4.8.7 Milieuprogramma 2002-2005 en Miljoenennota 2002 / 84
 - 4.8.7.1 Kosten en bekostiging / 84
 - 4.8.7.2 Bekostiging gewijzigde milieutaken / 85
 - 4.8.7.3 Miljoenennota 2002 / 85
 - 4.8.8 Overzichtsconstructies milieu vanaf 2003 / 85
- 4.9 Kostenontwikkeling afzonderlijke gemeenten / 86
- 4.10 Onderzoek gemeentelijke afvalstoffenheffingen Afval Overleg Orgaan/SenterNovem / 87
- 4.11 Samenvatting en conclusie / 89

5 Financiële verhouding Rijk en gemeenten / 93

- 5.1 Inleiding / 93
- 5.2 Aspiratieniveaus / 94
- 5.3 Wetsgeschiedenis / 95
 - 5.3.1 Inleiding / 95
 - 5.3.2 Financiële verhouding tot 1851 / 95
 - 5.3.3 Financiële verhouding van 1848 tot 1897 / 97
 - 5.3.4 Financiële-verhoudingswet 1897 / 98
 - 5.3.5 Financiële-verhoudingswet 1929 / 100
 - 5.3.6 Financiële-verhoudingswet 1960 / 102
 - 5.3.7 Financiële-verhoudingswet 1984 / 104
 - 5.3.8 Financiële-verhoudingswet 1997 / 107
 - 5.3.8.1 Aanleiding / 107

5.3.8.2	Uitgangspunten nieuw verdeelstelsel / 107
5.3.8.3	Verdeelmaatstaven / 109
5.3.8.4	Flexibel en dynamisch systeem / 110
5.3.9	Stand van zaken / 110
5.4	Rapporten diverse commissies / 112
5.4.1	Inleiding / 112
5.4.2	Rapport commissie-Oud / 112
5.4.3	Rapport commissie-Christiaanse / 113
5.4.4	Rapport commissie-De Kam / 117
5.4.5	Rapport Erasmus Studiecentrum Belastingen Lokale overheden / 119
5.4.5.1	Inhoud rapport / 119
5.4.5.2	Standpunt Vereniging van Nederlandse Gemeenten / 121
5.4.6	Rapport vergroening van het fiscale en financiële stelsel; mogelijkheden voor gemeenten en provincies / 122
5.4.7	Advies commissie-Eenhoorn / 123
5.5	Ontwikkelingen gemeentelijk belastinggebied / 124
5.5.1	Inleiding / 124
5.5.2	Gemeentewet van 1970 / 124
5.5.3	Limitering OGB, leges en rechten / 125
5.5.4	Invoering parkeerbelastingen en vereenvoudiging en vergroting gemeentelijke beleidsvrijheid / 126
5.5.5	Vereenvoudiging regelgeving en vergroting van gemeentelijke en provinciale beleidsvrijheid / 127
5.5.6	Wet materiële belastingbepalingen / 128
5.5.7	Afschaffing preventief toezicht / 134
5.5.8	Verruiming gemeentelijke beleidsvrijheid belastingsschulden / 135
5.5.9	Nieuwe comptabiliteitsvoorschriften gemeenten / 135
5.5.10	Aanpassingswet Wet waardering onroerende zaken / 135
5.5.11	Invoering lokale lastenverlichting (Zalmsnip) / 139
5.5.12	Wijziging werktuigenvrijstelling / 140
5.5.13	Besluit verhaal OZB / 140
5.5.14	Wijziging vormgeving lokale lastenverlichting / 141
5.5.15	Wijziging tariefdifferentiatie OZB / 141
5.5.16	Vrijstelling substraatteelt / 142
5.5.17	Wijziging Besluit gemeentelijke parkeerbelastingen / 143
5.5.18	Afschaffing lokale lastenverlichting / 145
5.5.19	Wijziging Wet waardering onroerende zaken in verband met doelmatige uitvoering / 145
5.5.20	Wet werken aan winst / 153
5.5.21	Basisregistratie WOZ / 154
5.5.22	Maatschappelijk gebruik WOZ-gegevens / 155
5.5.23	Afschaffing gebruikers-OZB op woningen en limitering tarieven / 155
5.5.24	Invoering tariefdifferentiatie parkeerbelastingen / 162
5.5.25	Vrijstelling precariobelasting ondergrondse infrastructuur / 162
5.5.26	Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek / 162
5.5.27	Vervallen limitering tarieven OZB / 164
5.6	Samenvatting en conclusie / 164
6	Huidig gemeentelijk fiscaal bekostigings-instrumentarium / 169
6.1	Inleiding / 169
6.2	Baatbelasting / 169
6.2.1	Inleiding en wetsgeschiedenis / 169
6.2.2	Aard en karakter / 171

6.2.3	Belastingplicht / 171
6.2.4	Voorwerp van de belasting / 173
6.2.5	Belastbaar feit / 180
6.2.5.1	Inleiding / 180
6.2.5.2	Voorzieningen / 180
6.2.5.3	Onderhoud, verbetering of vervanging / 181
6.2.5.4	Kosten van voorzieningen / 189
6.2.5.5	Kostentoerekening bovenwijkse voorzieningen / 190
6.2.5.6	Gebate onroerende zaken / 190
6.2.5.7	Baat complexe voorzieningen / 193
6.2.5.8	Tijdstip beoordeling baat / 194
6.2.6	Heffingsmaatstaf / 195
6.2.7	Tarief en kostenverhaal / 197
6.2.7.1	Algemeen / 197
6.2.7.2	Tariefdifferentiatie / 200
6.2.8	Tijdstip invoering heffing, belastingtijdvak en heffingssysteem / 200
6.2.9	Bekostigingsbesluit / 201
6.2.9.1	Algemeen / 201
6.2.9.2	Aanduiding gebate gebied / 203
6.2.9.3	Mate van kostenverhaal / 203
6.2.9.4	Publicatie / 205
6.2.10	Andere wijzen van kostenverhaal / 205
6.2.11	Overgangsrecht / 206
6.2.12	Kostenverhaal grondexploitatie / 207
6.2.12.1	Aanleiding / 207
6.2.12.2	Inhoud wetswijziging / 208
6.2.12.3	Gevolgen baatbelasting / 209
6.2.13	Aanpalende ontwikkelingen publiekrechtelijk kostenverhaal / 210
6.2.13.1	Planschadevergoedingsovereenkomsten / 210
6.2.13.2	Genotsrechten planschadeverzoeken en bestemmingsplan (leges) / 211
6.2.13.3	Bijdrage bedrijfsgerichte gebiedsverbetering (Experimentenwet BGV-zones) / 213
6.3	Rechten / 213
6.3.1	Algemeen / 213
6.3.2	Gebruiksrechten in het algemeen / 214
6.3.3	Genotsrechten in het algemeen / 215
6.4	Reinigingsrechten / 216
6.4.1	Inleiding / 216
6.4.2	Wetsgeschiedenis / 216
6.4.3	Aard en karakter / 216
6.4.4	Belastingplicht / 218
6.4.5	Voorwerp van de belasting / 219
6.4.6	Belastbaar feit / 220
6.4.7	Heffingsmaatstaf / 220
6.4.8	Tarief / 222
6.4.9	Tijdstip heffing, belastingtijdvak en heffingssystemen / 222
6.5	Rioolrechten / 223
6.5.1	Inleiding / 223
6.5.2	Aard en karakter / 223
6.5.3	Belastingplicht / 224
6.5.4	Voorwerp van de belasting / 226
6.5.5	Belastbaar feit / 226
6.5.6	Heffingsmaatstaf / 227
6.5.7	Tarief / 230
6.5.8	Tijdstip heffing, belastingtijdvak en heffingssystemen / 231
6.6	Afvalstoffenheffing / 231

6.6.1	Inleiding / 231
6.6.2	Aard en karakter / 231
6.6.3	Wetsgeschiedenis / 233
6.6.4	Belastingplicht / 233
6.6.5	Voorwerp van de belasting / 235
6.6.5.1	Inleiding / 235
6.6.5.2	Het begrip 'perceel' / 235
6.6.5.3	Het begrip 'inzamelplicht' / 237
6.6.6	Belastbaar feit / 237
6.6.7	Heffingsmaatstaf / 238
6.6.8	Tarief / 239
6.6.9	Tijdstip heffing, belastingtijdvak en heffingssystemen / 240
6.7	Samenvatting en conclusie / 240
7	Bekostiging als instrument van milieubeleid / 243
7.1	Inleiding / 243
7.2	Opvatting Rijk / 243
7.2.1	Algemeen / 243
7.2.2	Rapport 'Fiscale Vergroening: Een verkenning van de fiscale mogelijkheden om het milieu te ontlasten' / 246
7.2.3	Inventarisatie rijkswetgeving vergroening fiscale stelsel / 253
7.3	Bekostigen of reguleren / 257
7.3.1	Algemeen / 257
7.3.2	Bekostigen: 'de vervuiler betaalt' / 258
7.3.3	Reguleren / 259
7.3.4	Wet belastingen op milieugrondslag / 260
7.3.4.1	Algemeen en wetshistorie / 260
7.3.4.2	Innerlijk tegenstrijdige belastingen / 262
7.3.4.3	Evaluaties en effecten / 264
7.4	Vrijheid vaststellen heffingsmaatstaven / 266
7.4.1	Inleiding / 266
7.4.2	Wettelijk kader / 266
7.4.3	Achtergrond/wetsgeschiedenis / 267
7.4.4	Nieuwe vrijheid / 269
7.4.5	Verbod heffing naar draagkracht / 271
7.4.6	Maximale kostendekkendheid / 272
7.4.7	Zienswijzen literatuur / 274
7.4.8	Jurisprudentie na 1995 / 275
7.4.8.1	Algemeen / 275
7.4.8.2	Nieuwe vrijheid / 275
7.4.8.3	Verbod heffing naar draagkracht / 279
7.4.8.4	Maximale kostennorm / 279
7.4.8.5	Analyse gelijkheids- en evenredigheidsbeginsel / 281
7.5	Samenvatting en conclusie / 284
8	Publiek- of privaatrechtelijk kostenverhaal / 285
8.1	Inleiding / 285
8.2	Onderscheid publiekrechtelijk en privaatrechtelijk kostenverhaal / 285
8.2.1	Ontstaan publiekrechtelijke bevoegdheid / 285
8.2.2	Ontwikkeling publiek- of privaatrechtelijke bevoegdheid / 286
8.2.3	Toepassing op gemeenten / 291
8.3	Maximale kostennorm publiekrechtelijk kostenverhaal / 293
8.3.1	Algemeen / 293

8.3.2	Welke kosten kunnen met rechten worden verhaald? / 293
8.3.3	Welke kosten kunnen met baatbelasting worden verhaald? / 296
8.3.4	Op welk niveau beoordelen kostennorm / 296
8.4	Samenvatting en conclusie / 299
9	Fiscaal milieukostenverhaal in de praktijk / 301
9.1	Inleiding / 301
9.2	Onderscheid (riool)gebruiks- en genotsrechten / 301
9.2.1	Algemeen / 301
9.2.2	Wetsgeschiedenis / 301
9.2.3	Bestaat er verschil / 302
9.3	Milieuleges / 305
9.3.1	Algemeen / 305
9.3.2	Kritiek op milieuleges / 306
9.3.3	Heffingsmaatstaf en tariefstelling / 309
9.3.4	Afschaffen milieuleges / 312
9.4	Toepassing waterspoor / 313
9.4.1	Algemeen en samenhang waterketen / 313
9.4.2	Smal waterspoor / 314
9.4.3	Breed waterspoor / 316
9.4.4	Wenselijkheid waterspoor / 317
9.5	Samenvatting en conclusie / 318
10	(On)mogelijkheden vergroening gemeentelijke belastingen / 319
10.1	Inleiding / 319
10.2	Rapport 'Vergroening van het fiscale en financiële stelsel; Mogelijkheden voor gemeenten en provincies' / 320
10.2.1	Algemeen / 320
10.2.2	Opties ter vergroening / 320
10.2.3	Commentaar / 324
10.3	Fiscaaljuridische (on)mogelijkheden vergroening gemeentelijke belastingen / 328
10.3.1	Algemeen / 328
10.3.2	Gelijkheids- en evenredigheidsbeginsel / 328
10.3.3	(On)mogelijkheden vergroening gemeentelijke belastingen / 339
10.3.3.1	OZB en roerende woon- en bedrijfsruimtenbelastingen / 339
10.3.3.2	Baatbelasting / 342
10.3.3.3	Forensenbelasting / 343
10.3.3.4	Toeristenbelasting / 345
10.3.3.5	Parkeerbelastingen / 347
10.3.3.6	Hondenbelasting / 348
10.3.3.7	Reclamebelasting / 350
10.3.3.8	Precariobelasting / 351
10.3.3.9	Rechten / 351
10.3.3.9.1	Algemeen / 351
10.3.3.9.2	Toepassing rechten en afvalstoffenheffing / 352
10.3.3.9.3	Toepassing rioolbestemmingsheffing(en) / 354
10.4	Samenvatting en conclusie / 354
11	Ontwikkelingen bekostiging (afval)waterbeheer / 357
11.1	Inleiding / 357
12	Inhoudsopgave

11.2	Huidige belastingen op (afval)water / 357
11.2.1	Algemeen / 357
11.2.2	Gemeenten / 357
11.2.3	Waterschappen / 357
11.2.4	Provincies / 359
11.2.5	Rijk / 359
11.2.6	Kosten / 360
11.3	Bekostiging waterketen en -systeemtaken / 360
11.3.1	Algemeen / 360
11.3.2	Rijkvisie Waterketen / 361
11.3.3	Nationaal Bestuursakkoord 'Nederland leeft met water' / 362
11.3.4	Kabinetstandpunt bekostiging regionaal waterbeheer / 363
11.3.5	Standpunt Vereniging van Nederlandse Gemeenten / 366
11.3.6	Standpunt Unie van Waterschappen / 366
11.4	Kaderrichtlijn Water / 367
11.4.1	Algemeen / 367
11.4.2	Bevoegdheidsverdeling: gevolgen gemeenten / 367
11.4.3	Kostenterugwinningdoelstelling en economische analyse / 369
11.4.4	Handhaving en toezicht / 371
11.4.5	Standpunt Vereniging van Nederlandse Gemeenten / 372
11.5	Verbreed rioolrecht: rioolbestemmingsheffing(en) / 372
11.5.1	Algemeen / 372
11.5.2	Verschil met huidige rioolrechten en noodzaak invoering / 373
11.5.3	Rioolbestemmingsheffing(en) / 374
11.5.3.1	Algemeen / 374
11.5.3.2	Essentialia / 375
11.5.3.3	Kosten / 376
11.6	Wet modernisering waterschapsbestel / 377
11.6.1	Algemeen / 377
11.6.2	Wijzigingen Waterschapswet / 377
11.6.2.1	Algemeen / 377
11.6.2.2	Taakomschrijving / 377
11.6.2.3	Trits / 378
11.6.2.4	Bestuurssamenstelling / 378
11.6.2.5	Verkiezingen / 379
11.6.2.6	Watersysteemheffing / 379
11.6.2.7	De heffing ter bekostiging van het wegenbeheer / 380
11.6.3	Wijzigingen Wet verontreiniging oppervlaktewater / 381
11.6.3.1	Zuiveringsheffing indirecte lozingen (afvoeren) / 381
11.6.3.2	Verontreinigingsheffing directe lozingen / 381
11.6.4	Lastenverschuiving en efficiency / 382
11.7	Samenvatting en conclusie / 384
12	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen / 385
12.1	Samenvatting en conclusies / 385
12.1.1	Ontwikkeling verhouding Rijk en gemeenten / 385
12.1.2	Rijksmilieutaakstelling gemeenten / 385
12.1.3	Bekostiging rijksmilieutaakstelling gemeenten / 387
12.1.4	Ontwikkeling financiële verhouding Rijk en gemeenten / 390
12.1.5	Relevante gemeentelijke belastingen / 391
12.1.6	Fiscale bekostiging van gemeentelijke milieutaken als instrument van milieubeleid / 392
12.1.7	Publiek- of privaatrechtelijk kostenverhaal / 392
12.1.8	Fiscaal milieukostenverhaal in de praktijk / 393

- 12.1.9 Vergroening gemeentelijke belastingen / 394
- 12.1.10 Bekostiging (afval)water / 395
- 12.2 Probleemstelling / 396
- 12.3 Aanbevelingen / 398

Summary / 399

- Introduction / 399
- Summary / 399
- Conclusions / 407
- Recommendations / 409

Bijlage I. Inventarisatie gemeentelijke milieutaken / 411

- 1. Milieuprogramma 1997-2000 / 411
- 2. Milieuprogramma 1998-2001 / 416
- 3. Milieuprogramma 1999-2002 / 419
- 4. Milieuprogramma 2000-2003 / 424
- 5. Milieuprogramma 2001-2004 / 430
- 6. Milieuprogramma 2002-2005 / 431

Bijlage II. Inventarisatie bekostiging gemeentelijke gewijzigde milieutaken / 435

- 1. Milieuprogramma 1997-2000 / 435
- 2. Milieuprogramma 1998-2001 / 437
- 3. Milieuprogramma 1999-2002 / 439
- 4. Milieuprogramma 2000-2003 / 441
- 5. Milieuprogramma 2001-2004 / 444
- 6. Milieuprogramma 2002-2005 / 444

Bijlage III. Vragenlijst gemeenten inzake kostenontwikkeling inzameling en verwerking van huishoudelijke afvalstoffen (periode 1995-2005) / 447

Lijst van geraadpleegde literatuur / 451

Jurisprudentieregister / 459

Curriculum vitae / 505