

## **De rol van Heffingen in de Financiering van het Milieubeheer.**

### **Discussienota.**

**December 2000**

**Nota voorbereid door**

**prof. dr. Aviel Verbruggen, Universiteit Antwerpen**

**met medewerking van**

**Sara Ochelen, Lieven Dejaegher, Filip Raymaekers, AMINAL**

**An Beckers, VMM**

**Dirk Van Gijsegem, VLM**

**Firmin De Wulf, OVAM**

**Bart Van Moorsel, kabinet Leefmilieu en Landbouw**

**Johan Maes, Aquafin**

**Inhoud :**

<b>1. PROBLEEMSTELLING .....</b>	<b>4</b>
1.1 CHRONIEK VAN HET (NIET-) GEVOERDE DEBAT .....	4
1.2 DRAAGWIJDTE VAN DE DISCUSSIONOTA.....	5
<b>2. SITUERING VAN HET INSTRUMENT HEFFINGEN.....</b>	<b>7</b>
2.1 PRIJSZETTING VOOR PUBLIEKE MILIEU- EN NATUURGOEDEREN .....	7
2.2 HEFFINGEN ALS ONDERDEEL VAN DE INSTRUMENTEN-MIX.....	8
2.3 AANGRIJPINGSPUNT VAN MILIEUHEFFINGEN.....	9
2.4 MOTIEF OF DOEL VAN MILIEUHEFFINGEN .....	10
2.5 EFFECTEN VAN HEFFINGEN .....	12
<b>3. DE FINANCIËLE BEHOEFTE VAN HET MILIEUBEHEER.....</b>	<b>15</b>
3.1 DE MILIEUSCHULD VAN EEN SAMENLEVING.....	15
3.2 TOEWIJZING VAN DE MILIEUSCHULDENLAST .....	15
3.3 POSTEN IN DE MILIEUSCHULD .....	19
3.4 DEDUCTIE VAN DE MILIEUBEGROTING .....	19
3.5 INSCHATTING VAN FINANCIËLE BEHOEFTE .....	21
3.6 VERDELINGSASPECTEN.....	26
<b>4. HEFFINGEN OP HET WINNEN VAN GRONDWATER.....</b>	<b>27</b>
4.1 HISTORIEK .....	27
4.2 KNELPUNTEN.....	28
4.3 STRUCTUUR VAN DE HEFFING .....	28
4.4 HEFFINGSINKOMSTEN .....	29
4.5 SUGGESTIES TOT AANPASSING / VERBETERING .....	30
4.5.1 Technische verbeteringen.....	30
4.5.2 Inhaalbeweging CSE-factoren .....	31
4.5.3 Aanpassing heffingsformule .....	32
4.5.4 Prijszetting in functie van de bedreigheid van de watervoerende lagen.....	34
<b>5. HEFFING OP AFVALWATER.....</b>	<b>36</b>
5.1 HISTORIEK .....	36
5.2 KNELPUNTEN.....	38
5.3 STRUCTUUR VAN DE HEFFING .....	38
5.4 HEFFINGSINKOMSTEN .....	40
5.5 SUGGESTIES TOT AANPASSING / VERBETERING .....	42
5.6 NIEUW STELSEL VAN AANSPORINGEN IN DE WATERZUIVERING.....	47
5.6.1 Bronnen van afvalwater : kleingebruikers .....	47
5.6.2 Bronnen van afvalwater : grootverbruikers.....	52
5.6.3 Gemeenten .....	53
5.6.4 Aquafin.....	55
5.7 OVERGANGSREGELINGEN .....	58
<b>6. HEFFING OP AFVALSTOFFEN.....</b>	<b>61</b>
6.1 HISTORIEK .....	61
6.2 KNELPUNTEN.....	63
6.3 STRUCTUUR VAN DE HEFFING .....	64
6.4 HEFFINGSINKOMSTEN .....	64
6.5 SUGGESTIES TOT AANPASSING / VERBETERING .....	67
6.5.1 Technische verbeteringen .....	67
6.5.2 Herdenken van de heffingen op afvalstoffen .....	68
<b>7 HEFFINGEN OP MEST .....</b>	<b>74</b>
7.1 HISTORIEK .....	74
7.2 KNELPUNTEN.....	75

7.3 STRUCTUUR VAN DE HEFFING .....	76
7.4 HEFFINGSINKOMSTEN .....	77
7.5 SUGGESTIES TOT AANPASSING / VERBETERING .....	78
7.5.1 Tegen en voor verandering .....	78
7.5.2 Processchema Cultuurgrond.....	79
7.5.3 Processchema veeteler.....	81
7.5.4 Processchema mestverwerking .....	82
7.5.5 Samenhang van de nutriëntenstromen .....	82
7.5.6 Aanzet tot een nieuw mestheffingenbeleid.....	84
<b>8. BELEIDSOPTIES INZAKE FINANCIERING EN INSTRUMENTENKEUZE .....</b>	<b>88</b>
8.1 BELEIDSVELDEN EN INSTRUMENTEN.....	88
8.2 EVALUATIE VAN DE MILIEUHEFFINGEN IN VLAANDEREN .....	93
8.3 DE ROL VAN DE HEFFINGEN IN DE FINANCIERING VAN HET MILIEUBEHEER.....	98
8.4 PLAATS VAN HET MINAFONDS.....	101

**Bijlagen :**

1. Overzicht van het debat over de financiering van het Vlaamse Milieubeleid
2. Verwachte financiële bestedingen in de milieusector door het Vlaamse Gewest over de jaren 2001-2005
3. Grondwaterheffing : overzicht van de toegepaste CSE-factor per sector (1998-2001)

## 1. Probleemstelling

### 1.1 Chroniek van het (niet-) gevoerde debat<sup>1</sup>

Van bij de opschaling van de milieuheffingen tot een belangrijk instrument voor de financiering van het milieubeleid in de periode 1989-1991, werd gevraagd naar een politiek en maatschappelijk debat erover. De grote achterstand in enkele belangrijke beleidsvelden – waaronder dit van de waterzuivering het meest sprekend was – vereiste aanzienlijke financiële middelen die de algemene begroting niet kon leveren. In het MINA PLAN 2000 van minister Theo Kelchtermans (1989) en in het aansluitende milieubeleidsplan 1991-1995 werden de doelstellingen op enkele beleidsvlakken uitgetekend, waaronder deze voor de waterzuivering uitdagend onbereikbaar waren binnen de vooropgestelde termijnen. De EU-Richtlijn 'Stedelijk Afvalwater' was echter nabij en Vlaanderen was gedwongen een grootscheepse inhaaloperatie op het getouw te zetten. In deze optiek van enerzijds omvangrijke behoeften en anderzijds de knip op de beurs van de algemene middelen (Maastrichtnorm, financieringswet), kon de minister van leefmilieu niet anders dan alternatieve financieringskanalen zoeken en vinden.

De oplossing bestond in de oprichting van het MINA-fonds (januari 1991) en van de NV Aquafin (1990). De additionele financiële middelen zouden komen van de inkomsten van verhoogde heffingen op afvalwater en op afvalstoffen, en van de kapitaalmarkt via de ontwikkeling van een schuldencapaciteit bij de NV Aquafin voor het financieren van de inhaalbeweging. Aansluitend werd de taakstelling van de overheid vernauwd door bv. de eindverwerking van afvalstoffen niet langer te subsidiëren, en door bv. de bedrijven aan te zetten, c.q. te verplichten tot zuivering van het eigen afvalwater.

De SERV adviseerde negatief over de nieuwe benadering en vooral over de rol, de basis en de hoogte van de heffingen. De nieuwe Vlaamse regering richtte op 24 juni 1992 een werkgroep en een stuurgroep milieuheffingen op om de belangrijke vragen inzake milieuheffingen te beantwoorden. Minister Norbert De Batselier kende aan VUB-RUCA opdrachten toe voor begeleidend onderzoek.

In februari 1996 vonden er hoorzittingen plaats over de heffingenproblematiek in de Commissie Leefmilieu en Natuurbehoud van het Vlaams parlement. Op 25 juni 1997 stemde het parlement een resolutie terzake, die uitvoering vroeg voor de begroting van 1998 (eerste aanzet) en ten laatste voor deze van 1999.

Tot dusver werden enkel voorbereidende stukken neergelegd, die onvoldoende antwoord geven op de vragen naar een lange-termijn visie inzake de financiering van het milieubeleid en de plaats van de milieuheffingen hierin.

In de beleidsnota van minister Vera Dua (januari 2000) wordt de probleemstelling hernomen. In maart 2000 start het eerste strategische project<sup>2</sup> ter uitvoering van de beleidsnota, en is volledig gewijd aan het vraagstuk van de financiering van het milieubeleid. Door de omvang en complexiteit van de opdracht en door een tekort aan gestructureerde gegevens en ervaren deskundigheid, kan de projectgroep nog geen

---

<sup>1</sup> Een uitgebreide beschrijving van de discussie in de jaren '90 is opgenomen in bijlage 1.

<sup>2</sup> Informatie over de strategische projecten is te vinden op Webstek ....., ook te bereiken via ....

volledige antwoorden bieden op de vragen sinds jaren gesteld door de parlementairen en door diverse maatschappelijke groepen.

Het Rekenhof stuurt per 27 juni 2000 naar de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw een omstandig doelmatigheidsonderzoek naar de organisatorische voorwaarden met betrekking tot de invordering en inning van vier milieuheffingen. De bestuurlijke boodschap van dit rapport vermeldt als tekortkomingen van het beleid en beheer inzake de milieuheffingen ondermeer :

- « De Vlaamse overheid stelt het beleid met betrekking tot de milieuheffingen weinig transparant voor : de strategische doelstellingen zijn onduidelijk en onvoldoende ingepast in het kader van de algemene milieudoelstellingen. De mate waarin de milieuheffingen hun doel bereiken, wordt inhoudelijk te weinig diepgaand geëvalueerd.
- Het departement treedt niet op als sturende schakel tussen de minister en de organisaties. Het overleg, de samenwerking en coördinatie tussen enerzijds de verschillende organisaties onderling en anderzijds de organisaties en de andere overheidsactoren lopen op verschillende punten mank.
- Binnen de Vlaamse Gemeenschap ontbreekt een overkoepelend eenvormig organisatieconcept voor de heffingsfunctie. Bij de organisaties is er nood aan een inpassing van de heffingsfunctie binnen de eigen strategie.
- De informatie over kosten, prestaties en effecten van de milieuheffingen stroomt vooralsnog te weinig en onvoldoende gestructureerd door naar het departement, de minister en het Vlaams Parlement. »

In een verslag van 5 oktober 2000 (Vlaams Parlement Stuk 37 (2000-2001) – Nr.1) over de DAB Minafonds herhaalt het Rekenhof een aantal kritische bedenkingen uit vroegere analyses. Als eindconclusie is het Rekenhof « van oordeel dat de transparantie met betrekking tot het Minafonds op verschillende punten kan worden verhoogd. »

## **1.2 Draagwijdte van de discussienota**

De knelpunten door verschillende waarnemers sinds jaren vastgesteld, blijken onopgelost tot op heden. De structurele aanpak van de knelpunten via een strategisch project vertoont een trage en onbevredigende vooruitgang door 1) een tekort aan ervaren deskundigheid bij de overheid om de noodzakelijke conceptuele en organisatorische kaders te structureren, en 2) het ontbreken van de gegevens in de juiste vorm en met de vereiste dwarsverbanden om aan die gegevens beleidsinformatie te onttrekken. Zonder een grondige integratie en dynamisering van de administratieve diensten<sup>3</sup>, zonder de uitbouw van een boekhouding die activiteiten- en kostenanalyse mogelijk maakt en zonder de realisatie van een milieu management informatiesysteem<sup>4</sup> bij de overheid, zullen de aangeduide knelpunten nog vele jaren gesprekstof blijven.

---

<sup>3</sup> Zie Strategisch Project nr. 3

<sup>4</sup> Zie Strategisch Project nr. 2

De voorliggende discussienota geldt als een geconcentreerde inspanning om in enkele maanden tijd gaten te dichten die gedurende jaren zijn blijven gapen. De herhaaldelijke oplapwerkzaamheden in het verleden hebben de constructie er niet mooier en veiliger op gemaakt, maar integendeel de bewegingsruimte ingeperkt. De stellers van deze discussienota staan derhalve voor een verscheurende keuze : van de ene kant dreigt het gevaar een zoveelste ad hoc pleister op een houten been aan te brengen, want de structurele tekorten voor degelijk uitgewerkte analyses zijn niet verholpen ; van de andere kant moet een defaitisme op dit vlak worden doorbroken. Via de opzet van het strategisch project is dit laatste spoor gevolgd, maar het ongeduld van de Vlaamse regering en van het Vlaams parlement is te groot geworden dat ze de uitkomsten van dit project willen afwachten. Vandaar de aanvaarding van de grote risico's die deze geconcentreerde discussienota inhoudt. Vandaar ook de begrensde doelstellingen die deze nota nastreeft, namelijk :

- De discussie over de financiering van het milieubeheer en de rol van de heffingen daarin activeren en structureren vanuit een beleidsvisie
- De krachtlijnen aangeven voor een verdere reflectie over de rol van de heffingen<sup>5</sup> in diverse deelgebieden van het milieubeleid en voor een gerichte uitwerking van de gekozen sporen
- Voorstellen doen voor bijstellingen die op korte termijn noodzakelijk zijn, en nu kaderen in de twee bovenvermelde hoofdlijnen

De beklemmende randvoorwaarden waaronder de discussienota tot stand komt, hebben ook gevolgen voor de uitwerking zelf van de nota. Zo is er aandacht besteed aan de discussie van enkele fundamentele concepten om tot een gemeenschappelijk referentiekader te komen voor het voeren van de discussie. Het empirisch gedeelte van de nota kan slechts op partiële gegevens steunen zonder informatie over de essentiële dwarsverbanden tussen variabelen waarmee relaties en causaliteiten te onderzoeken zijn. Zonder deze informatie zijn geen modelmatige analyses mogelijk waaruit toekomstvoorzichten te trekken zijn. De lange termijn visie (horizon 2010 ~ 2020) is daarom ingekort naar een middellange termijn visie (horizon 2005). Voorzichten op de middellange termijn steunen op trendmatige doortrekkingen van recente evoluties.

---

<sup>5</sup> De klemtoon blijft liggen op de rol van het instrument milieuheffingen, en er wordt verwezen naar andere economische instrumenten (aanpassingen van de fiscaliteit, subsidies, verhandelbare rechten, borgstellingen, ...) zonder deze laatste uit te werken. Een verwijzing zonder nadere uitwerking geldt a fortiori voor de sociale, regelgevende en administratief structurerende instrumenten.

## 2. Situering van het instrument heffingen

Heffingen bekleden een belangrijke plaats in het milieubeleid als instrument om doelgroepen aan te sporen tot het nemen van maatregelen die de milieuverstoring moeten voorkomen, verzachten of remediëren. Naast deze bijdrage aan de oplossing of aan de verzachting van de milieuproblemen, verschaffen heffingen ook financiële middelen aan de overheid. Deze middelen worden dikwijls geoormerkt om milieuprogramma's te financieren. Heffingen zijn ook het instrument om doelgroepen te doen betalen voor het gebruik van milieu- en natuurgoederen waarvan anders de schaarste onvoldoende tot uitdrukking wordt gebracht.

### 2.1 Prijszetting voor publieke milieu- en natuurgoederen

Milieu en natuur zijn *publieke goederen*. Sommige delen ervan komen voor privatisering in aanmerking (gronden, bossen). Op andere delen is het praktisch niet mogelijk en/of ethisch niet wenselijk privé eigendomsrechten te definiëren. Dit wil niet zeggen dat de toegang tot deze milieu- en natuurgoederen en –diensten in alle opzichten vrij moet zijn waardoor vrijbuiters er ongelimiteerd gebruik kunnen van maken. De toegang in redelijke mate beperken, kan via verbodsbepalingen en deels via sensibilisering en educatie, maar het instellen van een prijs op de toegang tot publieke milieu- en natuurgoederen betekent in vele gevallen een efficiënte aanpak.

In iedere maatschappij bestaat er een debat in welke mate deze toegang moet worden ingeperkt, of met andere woorden wat de *hoogte van het prijsticket* voor de toegang moet zijn. Dit debat neemt de vorm van een conflict aan wanneer het gaat om milieu- en natuurgoederen met multifunctioneel gebruik, enerzijds cruciaal voor het behoud van het welzijn van (delen van) de bevolking en anderzijds belangrijk voor het verwerven van welvaart voor (delen van) de bevolking. Door de steeds grotere klemtoon die rijke samenlevingen komen te leggen - en meer nog in de toekomst zullen leggen - op het welzijn, stijgt het aantal mensen die milieu en natuur willen vrijwaren van verstoring en van gebruik voor economische functies. Deze maatschappelijke stroming van vrij recente datum houdt in dat we vandaag, en meer nog in de toekomst, moeten betalen voor goederen en diensten die tot voor kort gratis waren. Dit stuit op grote weerstand, vooral bij groepen die tot dusver het meeste profijt hebben gehaald uit de gratis of te goedkope diensten van milieu en natuur.<sup>6</sup> Men staat hier voor belangrijke politieke keuzeproblemen, waarbij de verdeling van opinies niet strak en niet constant af te lijnen is tussen maatschappelijke groepen.<sup>7</sup>

*Heffingen zijn de noodzakelijke vormen van prijszetting* voor het beperken van de ongelimiteerde toegang tot publieke milieu- en natuurgoederen en –diensten.

---

<sup>6</sup> Zie de 'prospect' theorie.

<sup>7</sup> Opmerkelijk is dat vele individuen verschillende en tegenstrijdige standpunten terzake innemen afhankelijk van de eigen positie in specifieke situaties. Zo bv. verlangt het individu als automobilist vlot en doorgaand verkeer en hetzelfde individu als huisvader verlangt veilig verkeer of een verkeersverbod in de straat waar zijn kinderen spelen of school lopen. Zo ook argumenteert een bedrijfsleider over de noodzaak van bijkomende aansnijding van groene ruimten voor industrieterreinen, maar verkiest zelf een ongeschonden groene woonomgeving.

Heffingen zijn een wenselijk instrument omdat ze aansluiten bij het prijzensysteem. Het prijzensysteem is de meest efficiënte informatiedrager om de relatieve overvloed of schaarste van goederen en diensten kenbaar te maken in een taal begrijpelijk voor het grootste deel van de bevolking. Prijzen richten de beslissingen van ontelbare besluitvormers bij lange-termijn keuzen (investeringen) en bij korte-termijn keuzen (gedragingen). Voor belangrijke mondiale milieuvraagstukken zijn heffingen ook een noodzakelijk instrument.<sup>8</sup>

Beleidsvorming over heffingen kan niet rond de (*her*)verdelingsaspecten van heffingen heen. Heffingen als instrument dragen geen schuld aan de ongelijke bezits- en inkomensverdelingen binnen en tussen samenlevingen, maar de inzetbaarheid van het instrument wordt door deze ongelijkheden beperkt. Heffingen veroorzaken altijd geldtransfers en / of beperken de toegang tot en het gebruik van milieu- en natuurgoederen. De impact op de doelgroepen (huishoudens, bedrijven, ...) van deze effecten is zeer verschillend naargelang de beschikbare koopkracht en economische draagkracht. Voor bedrijven hangt de draagkracht in hoge mate af van de mogelijkheden de heffingsbetalingen – nog te verrichten na gedragsaanpassingen en substituties – te kunnen afwentelen naar andere activiteitensectoren of te kunnen doorwentelen naar hun klanten.

Bij de keuze en praktische vormgeving van heffingen moeten de verdelingsaspecten in acht worden genomen. Progressiviteit in de heffingen is b.v. in vele gevallen aangewezen om de werking van de prijselasticiteit te behouden bij de hogere inkomensniveau's. Vrijstellingen om sociale redenen zijn soms niet te vermijden hoewel doelgerichte programma's ter bevordering van preventie en rationele omgang met schaarse milieu- en natuurgoederen een duurzamere oplossing bieden. Zo kan men beter de kansarmere gebruikers helpen bij de effectieve besparing van energie dan het subsidiëren van een verspillend energiegebruik dat voortvloeit uit een tekort aan investeringen in energiebesparing.

## **2.2 Heffingen als onderdeel van de instrumenten-mix**

Heffingen zijn één van de instrumenten uit de bredere mix of menu van instrumenten die een overheid kan hanteren. Heffingen geven financiële aansporingen die in verhouding moeten staan tot verplichtingen (via regelgeving opgelegd) en tot vrijwilligheid (via sensibilisering aangemoedigd). Het hanteren van een optimale instrumentenmix als onderdeel van een optimaal beleid, is een algemene doelstelling maar niet gemakkelijk bereikbaar<sup>9</sup>. Deze mix en ieder instrument afzonderlijk moeten in overeenstemming zijn met de beginselen van het beleid en moeten voldoen aan een reeks kwaliteitscriteria. Tabel 2.1 vermeldt de criteria die in de literatuur als belangrijk worden beschouwd.

Het is opmerkelijk dat een van de criteria die in Vlaanderen veel aandacht krijgen, nl. zekerheid (continuïteit) van de heffingen, niet prominent in deze lijst aanwezig is. De

---

<sup>8</sup> Klimaatsverandering – in hoofdzaak gedreven door het broeikaseffect – is hier het meest voor de hand liggende voorbeeld. Maar ook andere mondiale vraagstukken zoals de bescherming van de zoetwatervoorraden, het behoud van de regenwouden, kunnen door een goede prijszetting beter worden aangepakt.

<sup>9</sup> MiNa-Raad, Advies van 8 juli 1996 over het Ontwerp-milieubeleidsplan 1997-2001, par. 234 en MiNa-Raad, Advies van 14 september 1995 voor een geïntegreerd beleid inzake bestrijdingsmiddelen par. 26



literatuur verbindt wellicht het prijs-karakter van een heffing met de feitelijke onzekerheid en fluctuaties als typische eigenschappen van verschillende prijzen (energie, grondstoffen, aandelen, ...) in de realiteit van een industriële markt-economie. Toch is continuïteit een wenselijke eigenschap om de informatieve boodschap van de heffingen te laten doordringen bij de doelgroepen, b.v. betreffende de toenemende schaarste van de eindige milieu- en natuurbronnen.

Tabel 2.1 : Criteria ter beoordeling van de inzet van milieubeleidsinstrumenten

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. Milieu Effectiviteit<ol style="list-style-type: none"><li>1.1 Statisch (vooropgezette doelen realiseren)</li><li>1.2 Dynamisch (robustheid)</li></ol></li><li>2. Economische Efficiëntie<ol style="list-style-type: none"><li>2.1 Statisch (kostenminimalisering)</li><li>2.2 Dynamisch (technologieverbetering)</li><li>2.3 Macro-economisch (niet strijdig met welvaartsgroei en met het sociaal beleid, o.a. dit van de inkomensverdeling)</li></ol></li><li>3. Administratieve Efficiëntie<ol style="list-style-type: none"><li>3.1 Organisatorisch (zoveel mogelijk aanknopen bij bestaande structuren)</li><li>3.2 Regelgevend (inpassen in bestaande decreten en besluiten)</li></ol></li><li>4. Maatschappelijke Efficiëntie<ol style="list-style-type: none"><li>4.1 Duidelijkheid (betreffende de band tussen milieugegedrag en betaling)</li><li>4.2 Voorspelbaarheid (vooral als investeringen nodig zijn)</li><li>4.3 Evenwichtige lastenverdeling (binnen de generaties en tussen de generaties)</li></ol></li></ol> |
|---|

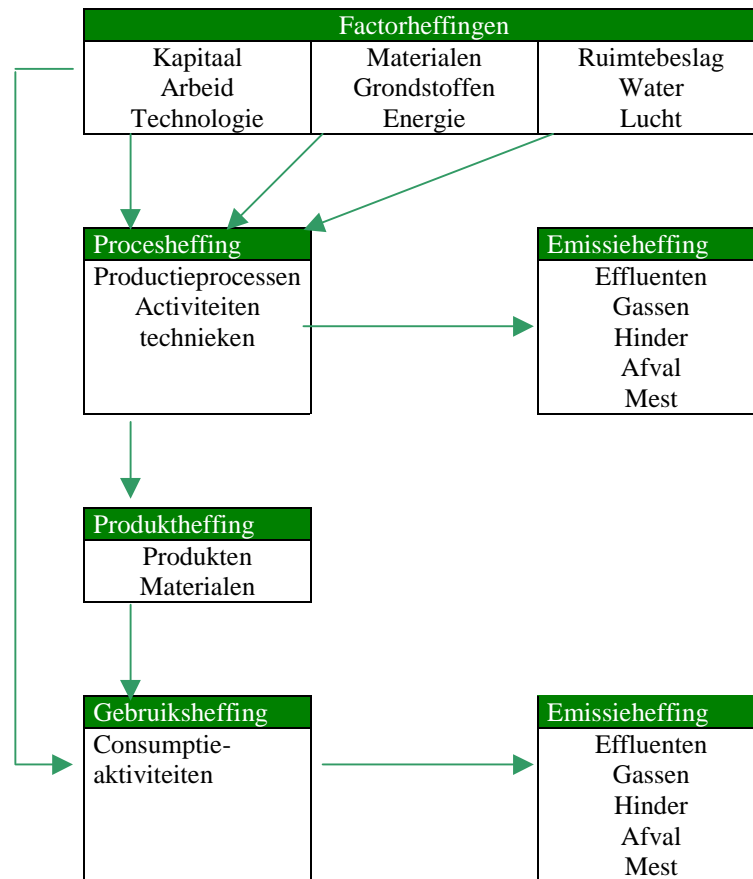
### **2.3 Aangrijpingspunt van milieuheffingen.**

Er bestaat een mogelijkheid de milieuverstoring te beheersen via heffingen op de opeenvolgende schakels van de maatschappelijk-economische processen, zoals figuur 2.1 toont<sup>10</sup>. Vanuit een algemene visie van efficiëntie en van taakaflijning tussen de overheid en de civiele samenleving, genieten heffingen aan de ingang en/of aan de uitgang van de processen de voorkeur boven heffingen die intern ingrijpen. Heffingen aan de ingang op het gebruik van de productiefactoren grondstoffen (tropisch hardhout), energie (olie, gas, steenkool, uranium), ruimte (koppeling van retributies aan kadastrale inkomens), water (grond- en oppervlaktewater) en lucht, zijn te verkiezen boven heffingen op specifieke processen, producten en activiteiten. Ook heffingen aan de uitgang op alle vormen van emissies van schadelijke en potentieel schadelijke stoffen en producten, zijn te verkiezen boven heffingen op specifieke processen, producten en activiteiten. Principieel is het te verkiezen nog een stap verder te zetten en aan te grijpen op de immissies (zie figuur in MIRA-1, p.678), omdat deze laatste bepalend zijn voor de milieutoestand. Het toewijzen van de verantwoordelijkheden voor het ontstaan van een bepaalde immissie-situatie aan de diverse veroorzakers van deze situatie is echter zeer moeilijk vooral als het gaat om pollutanten via de lucht of via het water verspreid. Alleen vormen van sedimentaire

<sup>10</sup> MIRA-1, 1994, p. 678

vervuiling zoals bodemverontreiniging zijn in bepaalde situaties toewijsbaar op immissieniveau.

Figuur 2.1: Overzicht van de aangrijpingspunten voor de vestiging van milieuheffingen aan de hand van een economisch-ecologisch stroomschema



## 2.4 Motief of Doel van milieuheffingen

De discussie over milieuheffingen verzandt regelmatig in verwarring omdat motief (doel) en effect van een heffing niet lineair verbonden zijn. Soms bereikt men andere effecten meer dan deze die men had bedoeld. Het benoemen van heffingen naar het doel dat ze nastreven is in deze omstandigheden bron van onduidelijkheid. We trachten hier doel en effect zoveel mogelijk expliciet te specificeren.

Er zijn verschillende doelen die het beleid met bepaalde heffingen wil nastreven:

### 1. **Het regulerings- of aansporingsmotief.**

In deze functie sporen de heffingen fysieke of juridische personen aan tot wenselijk geachte beslissingen (investeringen, technologie-ontwikkeling, ...) en gedragingen.

**2. Het financieringsmotief.**

Heffingen in deze functie zijn bedoeld om geld te transfereren van de doelgroepen (heffingsplichtigen) naar de innende overheden. Milieu biedt hier enkel een grondslag voor het vestigen van een belasting.<sup>11</sup>

**3. Het compensatiemotief.**

Heffingen vormen in deze functie een prijszetting voor het gebruik van de collectieve milieu- en natuurgoederen, b.v. vervuilende emissies benutten een deel van de absorptie en assimilatie capaciteit van het natuurlijk milieu.

**4. Het retributie (contributie) motief.**

Heffingen met dit doel willen de gebruiker van bepaalde collectief verstrekte diensten doen betalen voor de economische kosten die met deze verstrekking gepaard gaan, b.v. afvalophaling, waterzuivering.

**5. Het sanctionerings/handhavingsmotief.**

Heffingen is hier de foute term voor administratieve boetes die de overheid oplegt voor het overtreden van wettelijke voorschriften.

Een bepaalde heffing wordt doorgaans ontworpen voor een van de hogervermelde hoofdfuncties, maar zal in de praktijk ook de andere – niet prioritair beoogde – functies in zekere mate vervullen.

Heffingen met een aansporingsdoel beïnvloeden niet enkel beslissingen en/of gedragingen, maar genereren ook financiële opbrengsten, die voor een deel kunnen gelden als compensatie voor het resterende gebruik van milieu en natuur.

Voor de financieringsfunctie kiest een overheid producten en activiteiten die niet uitgesproken verdienstelijk ( m.a.w. verwerpelijk of eerder neutraal) zijn en waarvan de vraag wordt gekenmerkt door een kleine prijselasticiteit zodat de opbrengsten verzekerd zijn. Toch is er steeds een zekere elasticiteit zodat deze heffing ook een zeker regulerend effect zal hebben.

De functie van heffingen ter compensatie voor het beslag op milieu en natuur gelegd, is het meest omstreden. Deze heffingen zitten ook op de wip tussen aansporing, financiering en sanctionering. Het onderscheid met aansporing is dat dit laatste doel een situatie vereist waarin de heffingsplichtige gebruiker inderdaad tot feitelijke verandering kan overgaan omdat er substitutiemogelijkheden voorhanden zijn of kunnen worden ontwikkeld. Het onderscheid met financiering is dat compensering op zich geen opbrengstdoelen nastreeft, maar enkel een correcte prijszetting voor het beslag gelegd op milieu en natuur. Ook een overheid zonder financiële behoeften zal compensering nastreven, b.v. om redenen van een rechtvaardige verdeling. Het onderscheid met sanctionering is dat de compensatie wordt berekend in verhouding tot het beslag op milieu en natuur gelegd, terwijl de sanctionering wordt afgestemd op de hoogte van de kosten van de naleving van de voorschriften. Immers de verwachte kostprijs van de boete (= sanctiebedrag x pakkans) moet hoger zijn dan het financiële voordeel van niet-naleving van de voorschriften.

Retributies (contributies) zijn analoog aan de tarieven van andere nutsvoorzieningen zoals de distributie van drinkwater, kabelsignalen, elektriciteit, e.a. Het doel is hier de financiële middelen te collecteren om de collectieve dienstverlening geheel (of

<sup>11</sup> Het systematisch gebruiken van het woord 'belastingen' i.p.v. het woord 'heffingen' en zeker i.p.v. het woord 'milieuheffingen' zou de duidelijkheid bevorderen.

gedeeltelijk, of vermeerderd met extra taxatie) te financieren. Het aansporingseffect dat deze retributies kunnen meebrengen, is van bijkomstig belang bij de bepaling van het tarief maar kan wel significant blijken achteraf, omdat iedere potentiële klant van het collectieve systeem zal afkoppelen als zijn particuliere oplossing financieel voordeliger is dan het betalen van de retributie. In de praktijk zal de verschaffer van de collectieve diensten dan dikwijls het regulerend effect tegenwerken door wettelijke regels (bv. verplichte aansluiting ; verbod op particuliere oplossingen), door gerichte opbouw van de tarieven om het aansporingseffect uit te vlakken, e.a. Maatschappelijk leidt dit dan dikwijls tot suboptimale uitkomsten omdat b.v. elektriciteitsbesparing en de ontwikkeling van gedecentraliseerde opties duurzamere alternatieven zijn dan het in stand houden en versterken van gecentraliseerde grootschalige voorzieningen<sup>12</sup>.

Het benoemen van bepaalde administratieve boetes als milieuheffingen omdat het over activiteiten in de milieusector gaat, verhoogt de begripsverwarring in de discussie.

## **2.5 Effecten van heffingen**

Heffingen hebben bijna steeds een dubbel effect : *aansporen tot verandering* in beslissingen en *transfer van financiële middelen* van de heffingsplichtige naar de overheid. Met deze transfers kan de overheid de opgelopen milieuverstoring van de residuele milieuhinder geheel of gedeeltelijk compenseren, en/of de algemene middelen spijzigen en/of middelen laten terugvloeien naar de heffingsplichtige op een 'lump sum' wijze of via gerichte subsidiëring.

In het debat spreekt men van regulerende en van financierende heffingen naar het respectievelijk *doel* dat ze nastreven, hoewel ze ieder een regulerend en een financierend *effect* inhouden, tenzij het regulerend effect absoluut is en leidt tot nul-gebruik of tot nul-emissies (dan is het financierend effect ook nul). Ook kunnen de opbrengsten van heffingen op de een of andere wijze terug worden toebedeeld aan de betalers ervan, zodat het netto financiële resultaat voor de overheid nihil is. A priori is het moeilijk een voorkeur uit te spreken voor een van de doelen van de heffingen. Eenmaal het doel van de heffing is vastgelegd, is het belangrijk dit doel te bereiken op de meest efficiënte wijze door een keuze van de meeste geschikte heffingsbasis, heffingsvoet, inningswijze, enz. en de niet beoogde effecten in rekening te brengen en oordeelkundig te beheren.

Figuur 2.2 verduidelijkt de effecten en soorten kosten, baten en transfers die een emissieheffing meebrengt.

De grootte van de effecten (aansporing en transfer) en de behoefte aan compensatie, hangen af van de specifieke omstandigheden en van de hoogte van de heffingsvoet. Het verloop van de relevante kostencurven in figuur 2.2 en de hoogte van de

---

<sup>12</sup> Voor een efficiënte aanwending van de economische middelen is een juist evenwicht tussen collectieve (gecentraliseerde) oplossingen en individuele (gedecentraliseerde) oplossingen nodig. Dit evenwicht is niet star, maar verschuift door technologische verandering (de laatste tijd in het voordeel van gedecentraliseerde technieken). Deze verschuivingen vergen een klantgerichte, dynamisch evoluerende planning van de centrale voorzieningen, waarbij ondermeer flexibiliteit een criterium is bij het afwegen van opties.

toegepaste heffingsvoet bepalen uiteindelijk de grootte van het aansporingseffect en de grootte van de transfer, alsook of deze transfer toereikend of onvoldoende is voor de schadecompensatie.

Heffingsplichtige bedrijven en particulieren kunnen door technologische innovatie de marginale bestrijdingskostencurve naar omlaag brengen met een verdere reductie van de emissie en met een verkleining van de transfers tot gevolg. In sommige gevallen kan de nul-emissie worden bereikt, maar de nul-emissie is niet haalbaar voor alle milieuverstoringprocessen. Een voldoende brede heffing zal bijgevolg steeds financiële transferstromen teweegbrengen.

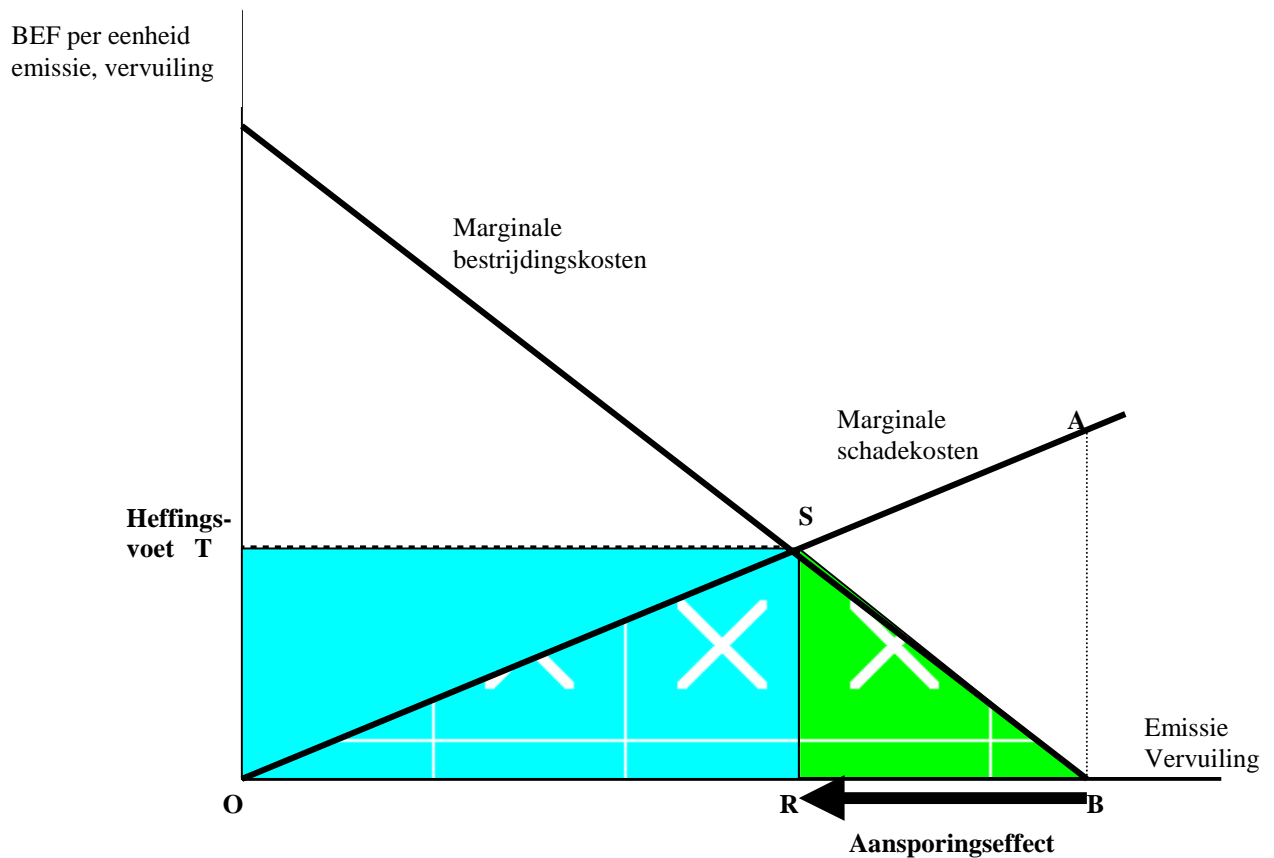
In belangrijke praktische situaties leest de consument het aansporingssignaal niet zozeer af aan de hoogte van de heffingsvoet dan wel aan de omvang van de factuur die te betalen is (bv. elektriciteit, water).<sup>13</sup> Het voelbare gewicht van deze factuur is bovendien afhankelijk van het inkomen van het huishouden. Als men door technologische verbetering en/of gedragswijziging een betekenisvolle reductie van de consumptie kan realiseren, vermindert de factuurdruk en ontstaat het gevaar dat er opnieuw meer ‘verspillend’ wordt geconsumeerd<sup>14</sup>. Een voortschrijdende verhoging van de heffingsvoet kan hier noodzakelijk blijken om de aandacht van de verbruikers in de juiste richting te behouden. Vooral ook de band tussen de prijselasticiteiten en de inkomenselasticiteiten van het verbruik worden dan belangrijk. Ook vanuit een aansporend oogpunt is het verantwoord rijke consumenten relatief hogere facturen te doen betalen dan de minder begoede. In de praktijk kan dit vooral tot stand worden gebracht door een sterk progressieve tariefstructuur, met bijvoorbeeld de ‘gratis’-levering van de eerste hoeveelheid geconsumeerde diensten (100 kWh, 15 m<sup>3</sup> water gratis per hoofd). Van de ene kant kan deze gratislevering worden gezien als de bevestiging dat ieder mens een recht kan uitoefenen op een minimum voorziening in essentiële diensten. Van de andere kant kan een gratisverstrekking het signaal van de feitelijke schaarste verzwakken.

---

<sup>13</sup> Het betreft hier goederen en diensten die het jaar door in telkens kleine hoeveelheden worden benut tegen een relatief lage prijs per eenheid. De meeste verbruikers kennen het tarief per (marginale) verbruikseenheid niet of kennen er geen stimulerende kracht voor besparing aan toe (b.v. een prijs van 65 BEF/m<sup>3</sup> water betekent 0,065 BEF/liter). Slechts op het ogenblik dat de factuur van het totaalverbruik te betalen is, krijgt de verbruiker een zicht op het (voorbij!) gedrag. Systemen van maandelijks gespreide voorafbetalingen en automatische betalingsorders verminderen in de praktijk nog de singaalfunctie van de eindafrekening.

<sup>14</sup> Deze ‘verspilling’ betekent meestal dat verbruikers minder prioritaire behoeften nu ook voldoen omdat de som van alle bestedingen binnen de toegewezen budgetruimte blijft. Typisch voorbeeld is de uitbreiding van de buitenhuisverlichting op basis van spaarlampen.

Figuur 2.2 : Effecten veroorzaakt door een emissieheffing

**Toelichting :**

Horizontale as : fysieke hoeveelheden emissie, c.q. vervuiling (bv. kg zware metalen)

Verticale as : prijs per fysieke eenheid (BEF/kg)

Curve OSA : marginale schadekosten veroorzaakt door de emissies

Curve BS : marginale bestrijdingskosten om de emissies te reduceren

B : niveau van emissie zonder beleid (de vervuiler minimaliseert de bestrijdingskosten op niveau nul)

T : hoogte van de (optimale) heffingsvoet

R : gereduceerd niveau van vervuiling ten gevolge van de heffing

Hoeveelheid BR : aansporingseffect

Oppervlakte BRS : kosten van de emissiebestrijding van B naar R

Oppervlakte BRSA : baten van de emissiereductie onder de vorm van vermindering van de milieuschade

Oppervlakte BSA : netto-baten van de emissiereductie (= BRSA – BRS)

Oppervlakte OTSR : transfer van de heffingsplichtige naar de innende overheid (bruto financieringseffect)

Oppervlakte ORS : bedrag nodig om de residuele schade te compenseren

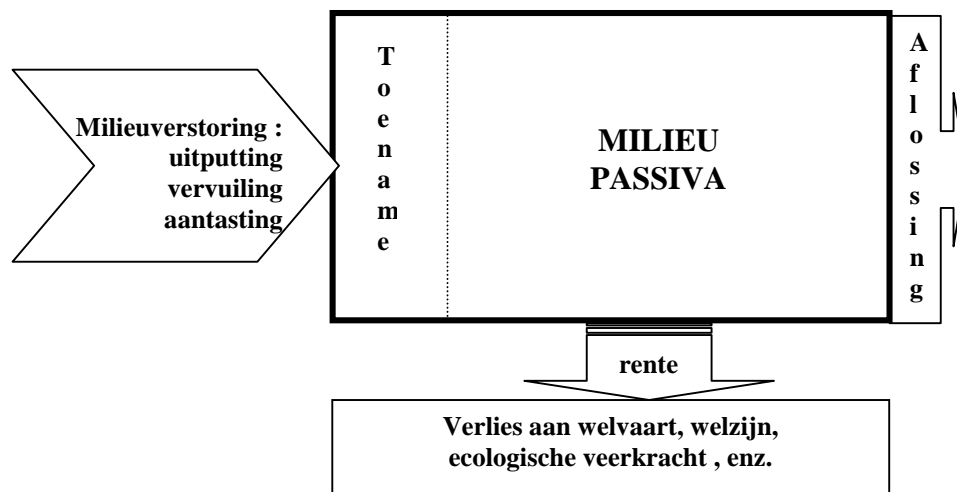
Oppervlakte OST : bedrag van de transfer overblijvend na schadecompensatie (netto financieringseffect)

### 3. De financiële behoeften van het milieubeheer

#### 3.1 De milieuschuld van een samenleving

De resolutie van de Commissie Leefmilieu (1997) maakt terecht het onderscheid tussen de historische milieuschuld en de chronische schuldopbouw. Zoals in de monetaire staatsschuld, bestaat in de milieuschuld een analoge logica van passiva, schuldtoename, schuldenaflossing, en rentekosten onder de vorm van verlies aan welvaart, welzijn, ecologische veerkracht, enz. te wijten aan de bestaande passiva. Figuur 3.1 schetst deze logica voor de milieuschulden.

Figuur 3.1: Milieuschulden



#### 3.2 Toewijzing van de milieuschuldenlast

Voor het begroten van de stock- en flow-variabelen van de milieuschuld en van de milieubegroting beschikken we niet over boekhoudkundige gegevens in BEF uitgedrukt, met duidelijke vermelding van de debiteurs.

- Voor het opmaken van de milieuboekhouding, bestaat er een structureel en inherent tekort aan informatie  
De samenstelling en omvang van de milieupassiva, van de milieuverstoringen en van de rentes, zijn slechts gedeeltelijk geïnventariseerd. De inventarissen bestaan hoofdzakelijk uit kwalitatieve omschrijvingen ondersteund met partiële cijfermatige gegevens betreffende fysisch observeerbare grootheden<sup>15</sup>. Een volledige doorvertaling van de kennis naar een algemeen equivalent of numéraire (zoals monetaire) maatstaf, is nog in geen enkel land vertoond, voorzeker omdat dit een niet-uitvoerbaar opdracht impliceert. De gedeeltelijke resultaten van monetaïsering zijn aanvechtbaar, en hebben als bijkomend nadeel dat ze de aandacht concentreren op nu zichtbare, wel kwantificeerbare gedeelten van de

<sup>15</sup> In Vlaanderen gelden hier de milieu- en natuurrapporten als belangrijkste informatiebronnen.

milieuproblematiek met teloorgang van het zicht op het geheel en op de lange termijn.

- Ook de eigendomsrechten van de meeste stocks en flows zijn onduidelijk of niet omschreven. Bepaalde milieuverstoringen zijn op het niveau van de emissie – uitzonderlijk soms op het niveau van immissie - toewijsbaar aan de veroorzakende bron zodat het principe « de vervuiler betaalt »<sup>16</sup> toepasbaar is. Een gering deel van de milieupassiva is toewijsbaar aan specifieke debiteurs, zodat de kosten van de aflossing slechts in beperkte mate verhaalbaar zijn volgens het principe « de *historische* vervuiler betaalt ».

De niet of moeilijk toewijsbare kosten van actuele en historische verstoring worden gedekt door de algemene middelen, door garantie- en verzekeringsfondsen of worden afgewenteld op doelgroepen in de samenleving onder de vorm van een verlaging van hun welvaart en/of hun welzijn. Een meer verfijnde toewijzing vereist de identificatie van wie de meeste baten verwerft of heeft verworven uit de processen waaraan de milieuverstoring is verbonden. Veelal brengen of brachten deze processen economische welvaart voort. Dit onderbouwt de visie van een sterke progressiviteit in de verwerving van de nodige middelen om milieuverstoring te compenseren en om milieupassiva af te betalen. Vooral inzake de dekking van de milieupassiva moeten de historisch begunstigde sterker worden aangesproken voor een bijdrage dan nu gebeurt via de financiering uit de algemene middelen. Deze laatste worden vooral gespijst via belasting van inkomensstromen en slechts in mindere mate via belasting van bezit. Een belangrijk deel van de historische passiva is te financieren vanuit de erfenisrechten. Bij de overdracht van de economische welvaart tussen de generaties is het correcter om netto i.p.v. bruto welvaart te verrekenen. Het verschil tussen bruto en netto zijn de historische passiva, en afbetaling ervan via belastingen op erfenschappen is daarom aangewezen. Dit is in ieder geval meer verantwoord dan een lineaire betaling vanuit de algemene middelen.

In de realiteit worden milieuschulden betaald onder verschillende vormen en gedaanten, en langs diverse kanalen en beleidsniveaus. Sommige zijn expliciet en zichtbaar en andere impliciet en minder zichtbaar maar daarom niet minder reëel.

---

<sup>16</sup> “de vervuiler betaalt” (1972) stelt een “aanbeveling van de OESO” voorop als het economisch principe voor de toewijzing van de kosten van vervuilingsvoorkomings- en bestrijdingsmaatregelen. Het principe houdt in dat de vervuiler alle kosten moet dragen om de vervuiling die hij veroorzaakt te voorkomen en te beheersen. Op een reeks uitzonderingen (opgevoerd door de OESO en ze gaan over steun voor R&D inzake bestrijdingsmethoden en in bepaalde gevallen steun tijdens de overgang naar strengere regelgeving. Ook voor inspanningen die verder gaan dan deze opgelegd door de overheid kan de vervuiler steun krijgen) na mag een vervuiler hiervoor dus geen enkele soort van bijstand (subsidie, belastingvrijstelling, bijdragen beneden kostprijs voor publieke zuiveringsdiensten, etc.) ontvangen. Sinds 1972 is dit principe geleidelijk aan veralgemeend (het economisch principe is ook in wetgeving vertaald) en uitgebreid (van gedeeltelijke kosteninternalisatie naar meer volledige kosteninternalisatie). De vervuiler betaalt is ook één van de basisprincipes van het milieubeleid van de Europese Unie, het is o.a. opgenomen in het Verdrag van Maastricht van 1987.

Momenteel bestaan er twee verschillende definities van dit principe, naargelang de interpretatie (zie MIRA-1, p. 675 en European Commission 1999):

- a) enge interpretatie: de vervuiler moet de kosten betalen voor de installatie en werking van bestrijdingsvoorzieningen noodzakelijk om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen;
- b) brede interpretatie: de vervuiler moet betalen voor al de schade die hij veroorzaakt, dus niet alleen voor de kosten van de milieumaatregelen die hij onderneemt, maar daar bovenop ook voor de residuale vervuiling veroorzaakt door zijn activiteiten.



Sommige betalingen gebeuren direct door de burger of het bedrijf, andere betalingen verlopen via opeenvolgende transfers waarin overheidsfondsen en –heffingen een rol spelen.

Figuur 3.2 toont de belangrijkste kanalen van betaling.

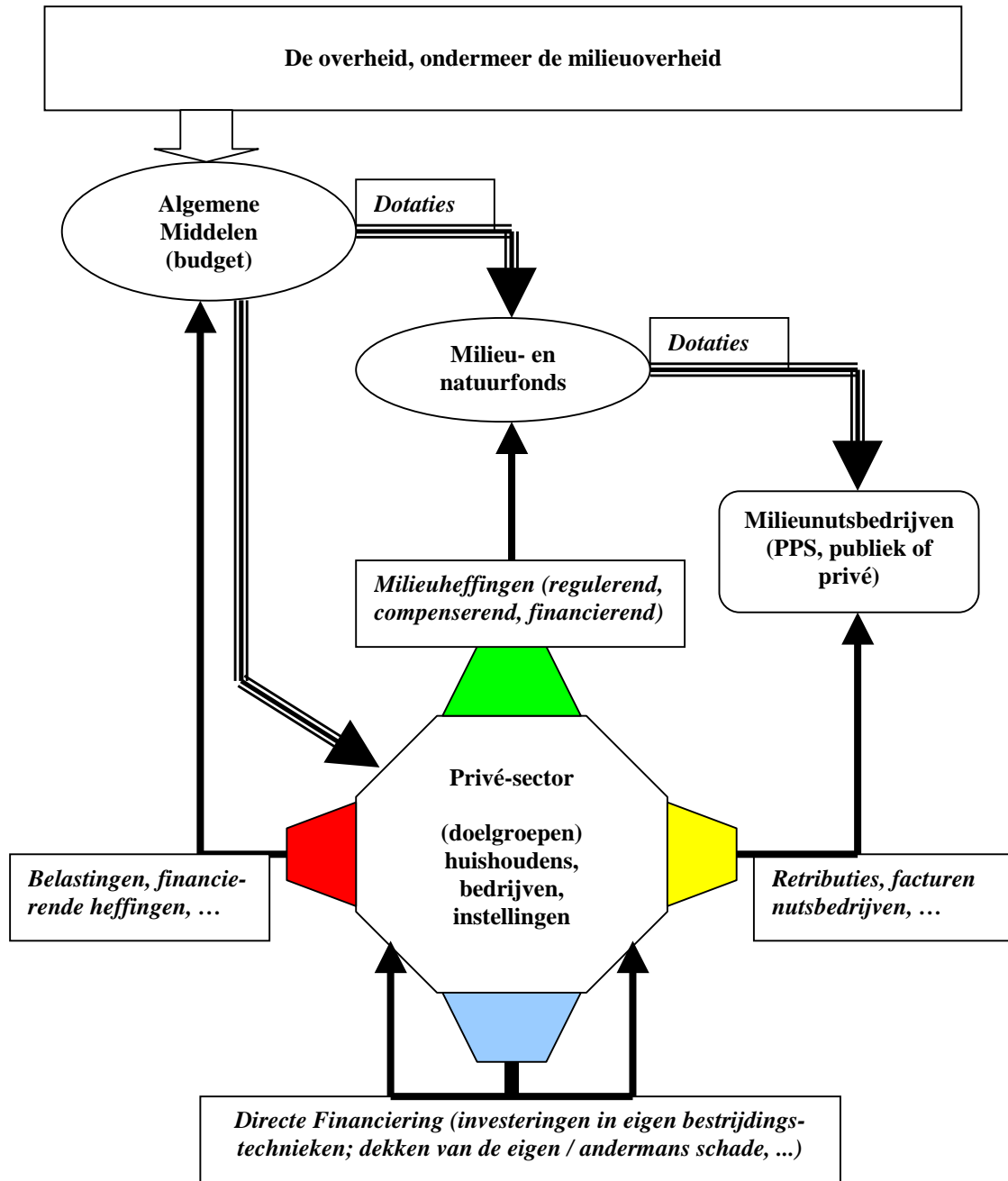
Bovenaan in de figuur staat de overheid vermeld die een budget beheert dat vooral wordt gespijsd via belastingen betaald door de verschillende doelgroepen uit de privé-sector. Een deel van deze belastingen neemt de vorm aan van financierende heffingen (b.v. accijnzen op olieproducten). Uit de algemene middelen worden programma's gefinancierd die de privésector direct of indirect ten goede komen. Zo bedraagt in 1999 de expansiesteun van de Vlaamse Industrie in het raam van het ecologiecriterium 1,64 miljard BEF. Zo dekt de overheid de kosten van de collectieve gezondheidszorg waarvan een deel voortkomt uit de milieuvervuiling. Het milieu- en natuurfonds ontvangt een deel van zijn middelen via dotatie uit de algemene middelen. Het andere deel komt binnen via milieuheffingen, waarvan het doel en de effecten niet altijd even scherp afgelijnd zijn en ex ante ook niet altijd af te lijnen zijn. De privé-sector besteedt nog op andere wijzen middelen aan milieubeheer. Belangrijk zijn de stromen van directe financiering binnen de privé-sector zonder transfers via de overheid. Het gaat hier om economische productiefactoren (tijd, onderzoek en ontwikkeling, kapitaal, ...) die door huishoudens, bedrijven en instellingen worden ingezet in het milieubeheer. Een deel van deze inzet wordt niet in financiële termen verhandeld, b.v. huishoudens die ruimte en tijd besteden aan de selectieve opslag van afvalstoffen zodat een gescheiden afgifte ervan mogelijk is.

Een belangrijk deel van de zichtbare financiële stromen in het milieubeheer verloopt nu via milieunutsbedrijven die instaan voor de afvalinzameling en –verwerking, de waterzuivering, de waterbedeling, ... Deze bedrijven treden op onder de vorm van Publiek Private Samenwerkingsverbanden (Aquafin, INDAVER), en van publieke (waterbedeling, afvalintercommunales) en privé (afvalinzameling en verwerking) bedrijven. De middelen voor hun werking verkrijgen sommige bedrijven via dotatie (Aquafin), andere via direct geïnde retributies vanwege de klanten.

De voorstelling van figuur 3.2 en de uitgebreide toelichting erbij zijn verantwoord in het licht van volgende aandachtspunten:

- De financiering van het milieubeheer moeten we ontleden als een stelsel van **communicerende vaten**. De milieupassiva zijn een feit, alsook de jaarlijkse aangroei van de milieuschulden. Er bestaat niet zoiets als een “gratis maaltijd”, zodat iemand ergens ooit de kosten draagt. Als men b.v. de zichtbare stromen van milieuheffingen wil verminderen, kan men dit door de doelgroepen te verplichten tot hogere directe bestedingen, of door een grotere bijdrage via de algemene belastingen (op inkomens, op verbruik). Hierbij mag men de secundaire effecten op de verdeling van de lasten en op de economische efficiëntie niet uit het oog verliezen.

Figuur 3.2 : Diverse kanalen van betaling van de milieuschulden



- De milieunutsbedrijven kunnen hun activiteiten gefinancierd zien via dotaties en / of financieren via zelf geïnde retributies. In het laatste geval spreekt men van facturen gebaseerd op tarieven. Door het nuts karakter van de activiteiten en door de aanwezigheid van monopolie macht in de voorziening ervan, is het nodig dat de overheid sturend optreedt bij de vaststelling van de retributies, c.q. tarieven. Ook kan het beleid de politiek zichtbare transfers van b.v. de afvalwaterheffingen vervangen door rechtstreeks geïnde retributies door een nutsbedrijf.

- Vergelijking van stelsels en cijfers van milieuheffingen tussen verschillende landen is een zeer precare oefening die alleen tot zinvolle uitspraken kan leiden als men alle verbindingen en stromen tussen de communicerende vaten in kaart heeft gebracht. Zelfs als men in deze oefening zou slagen en daarbij vaststelt dat de stelsels van de landen die men vergelijkt sterk verschillen, staat men voor de moeilijke opdracht bepaalde onderdelen van deze verschillende stelsels alsnog vergelijkbaar te maken.

### **3.3 Posten in de milieuschuld**

De globale milieuschuld wordt onderverdeeld in verschillende posten. Tabel 3.1 geeft een overzicht van de belangrijkste compartimenten van de natuurlijke rijkdom waarover een land beschikt.

Tabel 3.1 : Voorbeelden van soorten maatregelen ter afbouw van de milieuschuld

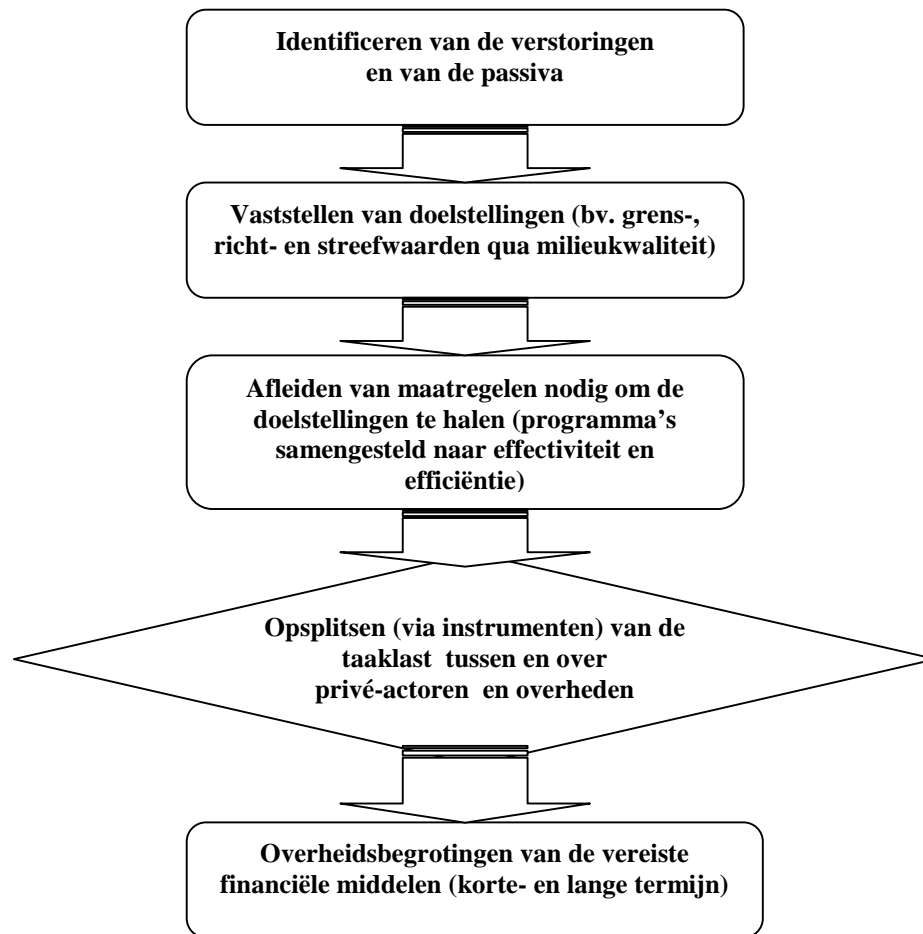
Natuurlijke rijkdom		Verstoring & Passiva	Maatregelen ter vermindering van de schuldtoename en ter aflossing van de passiva
Water	Grondwater Waterbodems Waterlopen Regenwater	Verdroging Verontreiniging	Reductie winning, aanvullen voorraden Ruiming en sanering waterbodems Afvalwaterinzameling en –zuivering Scheiding regen- en afvalwater
Land	Natuur en Bos Landbouwgrond Terreinen voor econom. functies	Versnippering, verzuring Vermesting, erosie Bodemvervuiling Afval	Verwerving en beheer MAP, duurzame landbouw Bodemsanering, herinrichting Afvalbeheer
Lucht	Omgeving Atmosfeer	Verspreiding pollutanten Broeikaseffect	Techniekverbetering en –substitutie in productie, transport en consumptie
Welzijn	Gezondheid Veiligheid Rust Comfort	Gevaarlijke stoffen, stralen Risico's Hinder (lawaaï, stank, licht)	Ruimtelijke ordening, zonering Procesverbetering en bewaking Bescherming en afscherming

Per compartiment staan een aantal verstoringprocessen en passiva vermeld. Deze zijn bijzonder belastend voor het compartiment maar ook belastend voor de andere compartimenten. In de derde kolom van de tabel staan voorbeelden van categorieën van maatregelen waarmee verstoringen en passiva kunnen worden verminderd of opgeruimd. Deze categorieën bevatten ieder tientallen specifieke, meer concrete maatregelen die telkens een beslag leggen op economische productiefactoren en ingrijpen op het ‘business-as usual’ gedrag van burgers, bedrijven en instellingen.

### **3.4 Deductie van de milieubegroting**

Het uitvoeren van de vele maatregelen door privé-actoren en overheden vergt belangrijke economische middelen. De omvang hiervan inschatten, is niet in een handomdraai mogelijk. Figuur 3.3 toont de logica die in de praktijk moet worden uitgewerkt en dan met cijfers vervolledigd.

Figuur 3.3 : De milieubegroting als afgeleide van het milieubeheer



Het inschatten van een milieubegroting is de resultante van omvangrijke beleidsprocessen. De belangrijkste knelpunten die zich hierbij aandienen, zijn :

- Het uittekenen van de beleidsprocessen vereist een ongeziene hoeveelheid inzicht en informatie, nu slechts partieel beschikbaar
- Het beleidsveld milieu is in voortdurende expansie. Nieuwe problemen dienen zich met de regelmaat van de klok aan. Oude problemen blijken taai en gedragen zich soms als een phoenix wanneer nieuwe inzichten de afstand tot de oplossing van de problemen weer verbreden. Vandaar dat 'continu beleid' een contradictio in terminis is als het over milieubeleid gaat, hetgeen niet bevorderlijk is voor de verstandhouding met andere beleidsdomeinen.
- Het vaststellen van de doelstellingen valt slechts gedeeltelijk onder de Vlaamse beleidscompetentie. Meer en meer zetten internationale verdragen (b.v. het december 1997 Kyoto-protocol, en de eruit voortvloeiende Europese lastenverdeling die aan België een 7,5% reductie van de emissie van broeikasgassen oplegt tegen 2010 ten opzichte van 1990) en EU-richtlijnen (bv. aanduiding habitatgebieden, waterkwaliteitsnormen, ...) de bakens die wij met zijn allen moeten bereiken .
- De aanpak van milieuproblemen betekent meestal een competitie met economische belangen (b.v. vroeger vrije goederen worden nu te betalen ; natuur vereist ruimte die ook door talrijke andere functies wordt geclaimd ; doelgroepen

moet een flink stuk van de maatregelen op zich nemen en dit legt beslag op hun economische middelen ; ...)

- De bereidheid van een samenleving om voor milieu en natuur te betalen hangt af van de trade-offs die deze samenleving maakt tussen welvaart en welzijn, en vooral van de afwegingen tussen welvaart en welzijn voor de huidige en toekomstige generaties.<sup>17</sup> Het geannonceerde of gepretendeerde gedrag loopt hier dikwijls ver vooruit op het feitelijke gedrag, voor een deel omdat men de werkelijke gevolgen van een geannonceerd gedrag niet voldoende inschat.<sup>18</sup> Deze kloof verzwakt het draagvlak voor het toewijzen van belangrijke budgetten aan het verminderen van de verstoringen en aan de opkuis van passiva.

### **3.5 Inschatting van financiële behoeften**

De bespreking hierboven geeft aan dat de feitelijke milieubegroting van de laatste jaren slechts een schamele houvast biedt om de echte behoeften aan financiële middelen voor het milieubeheer te bepalen. De vastgestelde kredieten zijn eerder het resultaat van een historisch proces van onderhandelingen, toevoegingen en weglatingen dan wel een reflectie van de benodigde middelen om de maatregelen te kunnen financieren teneinde de grondig overwogen, vooropgezette doelstellingen te halen.

Door de sterke begrenzing aan de aanbodzijde van middelen<sup>19</sup> treedt het bekende *identificatie*probleem op bij de interpretatie van de kredietcijfers uit het verleden. Men kan deze geobserveerde cijfers niet zien als de weergave van behoeften. Het zijn louter vraag-aanbod evenwichten waarvan de regressie eerder de aanbodscurve uitdrukt dan de vraagcurve gelet op de verschuivingen (en vooral expansie) van het milieubeleidsdomein. Een voortbouwen op de kredietcijfers uit het verleden kan bijgevolg leiden tot een grove onderschatting van de werkelijke behoeften aan financiële middelen voor het milieubeheer, ook als men het milieubeleid oordeelkundig afweegt tegen de andere beleidsdomeinen.

Voor het schatten van de langetermijn behoeften van het milieubeheer zijn modellen nodig die milieudoelstellingen kunnen vertalen in te treffen maatregelen, en hieraan een financieel prijskaartje kunnen koppelen. Wegens ontstentenis van deze modellen en van de nodige gegevens om deze modellen te kunnen voeden, beperken we ons tot een middellange termijn visie (horizon 2005). Het resultaat van de inschattingen is daarom geen benadering van de behoeften, maar eerder een waarschijnlijk bestedingenpad in de komende jaren, gelet op de bereidheid van de samenleving (en van de regering) om prioriteit toe te kennen aan het betalen van de milieuschulden, en

---

<sup>17</sup> Het ethische aspect van herverdeling tussen arm en rijk, zuid en noord, blijft hier nog buiten beschouwing, maar verdient minstens zoveel aandacht als de interne keuken van een rijk geïndustrialiseerd gewest.

<sup>18</sup> De aankondiging begin jaren '90 door de toenmalige federale minister van Leefmilieu en in Rio de Janeiro (1992) bevestigd door de toenmalige federale premier dat België de CO<sub>2</sub> emissies tegen 2000 met 5% zou reduceren ten opzichte van 1990, is hiervan een schoolvoorbeeld. In 2000 zullen de CO<sub>2</sub> emissies ca. 15% hoger liggen dan ze waren in 1990 (in 1998 was de stijging van de emissies 13% t.o.v. 1990).

<sup>19</sup> De belangrijke doorbraak van milieubeleid rond het midden van de jaren '80 viel samen met het strikte bezuinigingsbeleid rond dezelfde tijd opgestart en volgehouden tot dusver.

gelet op de administratieve capaciteiten waarover de milieuoverheid beschikt om efficiënte programma's te formuleren en te realiseren.

De inschatting vertrekt van een volledige uitpluizing van de leefmilieubegroting 2001 om te komen tot een meer inzichtelijke indeling van de bedragen. Hierbij worden de kostensoorten 'personeel', 'werking', 'investering', 'subsidie/dotatie' en 'uitbesteding' onderscheiden, ook als voorbode voor een latere meer grondige analyse van de bedragen. Daarop is een indeling naar activiteiten gehecht. Deze tweede indeling is nodig voor een antwoord op de vragen van de 1997-resolutie van het Vlaams parlement om de heffingen selectief te richten op bepaalde categorieën van bestedingen.

De detailposten van de begroting worden ondergebracht in vier groepen naargelang de aard van de maatregelen die ze het meest ondersteunen :

1. Preventieve maatregelen, om te voorkomen dat meer milieudruk ontstaat of milieuschade wordt opgelopen
2. Curatieve maatregelen die ontstane milieudruk of opgelopen milieuschade mildert of wegneemt
3. Maatregelen om historisch opgebouwde milieupassiva af te bouwen
4. Instandhouding en werking van het milieubeleidsapparaat

Tabel 3.2 geeft een overzicht van de samengevatte resultaten van de gedetailleerde opdelingen. Bijlage 2 bevat meer informatie over de opgesplitste bedragen.

**Preventieve maatregelen** moeten in eerste instantie worden genomen op het ogenblik dat en op de plaats waar een milieuprobleem ontstaat en door de veroorzaker van het probleem. Niet de overheden maar de doelgroepen zijn de aangewezen bedenkers en initiatiefnemers van preventieve oplossingen. De overheid moet via beleidsinstrumenten de doelgroepen overtuigen, aansporen of verplichten tot het nemen van preventieve maatregelen. Hier is het motief van heffingen te functioneren als aansporingen, en de 'regulerende heffingen' zijn hier dus op hun plaats, naast sensibiliserende en regelgevende instrumenten.

Uit de omvang van de overheidsbestedingen blijkt dat in belangrijke beleidsvelden de taakstelling van milieubeheer inderdaad is overgedragen aan de doelgroepen (zie §3.3 en figuur 3.2). B.v. in het beleidsveld Lucht worden alle investeringen en kosten van rookgaswassing, katalysatoren, filters, procesverandering, e.d. direct door de doelgroepen gedragen. Om dit resultaat te bereiken, maakt de overheid in Vlaanderen geen gebruik van het instrument heffingen maar vooral van regelgeving (VLAREM vergunningen, verplichte technische voorzieningen).

Als overheidsuitgaven voor preventieve maatregelen hebben we vooral weerhouden de bestedingen voor het natuurbehoud en -beheer (inclusief de verwervingen van terreinen en de subsidies aan de terreinbeherende verenigingen), de kosten voor de bescherming van het grondwater en voor het onderhoud van de niet-bevaarbare waterlopen<sup>20</sup>, en de subsidies verstrekt aan doelgroepen voor het nemen van preventieve maatregelen.

**Curatieve maatregelen** zorgen ervoor dat onstane milieudruk (b.v. onder de vorm van afvalwater of afvalstoffen) geen of een beperkte milieuschade veroorzaken, en /of dat optredende milieuschade wordt geredieerd.

<sup>20</sup> Hier is ook een toewijzing van een deel van deze uitgaven aan de curatieve maatregelen en aan de historische passiva te verdedigen

In de afvalstoffensector bekostigen de doelgroepen (huishoudens, bedrijven) zelf het grootste gedeelte van de maatregelen. Voor de huishoudens vervullen de gemeenten de rol van retributie (contributie) innende overheid om de collectieve voorzieningen te betalen. Het Gewest subsidieert nog een beperkt aantal maatregelen van afvalbeheer (b.v. containerparken, compostrecipiënten).

In de afvalwatersector zijn het vooral de grotere bedrijven die voor de zuivering van het eigen afvalwater instaan en worden de collectieve voorzieningen hoofdzakelijk via het Vlaams Gewest of met subsidie van het Gewest gedekt. De plaats van de bovengemeentelijke afvalwatercollectering en zuivering weegt hierin door zodat tabel 3.2 de rol van Aquafin in 2001 afzonderlijk vermeldt.

Mest is het derde beleidsveld waarnaar curatieve overheidsgelden gaan. Het betreft hier een beperkt bedrag, want de doelgroep landbouw moet zelf de nodige maatregelen direct bekostigen.

Tabel 3.2: Financiële bestedingen in Mio BEF (ref.2001) over de periode 2001-2005 (per beleidsveld voor het jaar 2001, en aggregaten<sup>21</sup> voor de volgende jaren).

	a)	b)	c)	d)	e) = c) + (d)	a) + b) + e)
Beleidsveld	Preventie maatregelen	Curatieve maatregelen	Historische Passiva	Apparaatskosten	Subtotaal	Totaal
Afval	88	458	225	474	699	<b>1 245</b>
Bodem	76	73	1 079	406	1 485	<b>1 633</b>
Water	1 013	2 816	0	3 477	3 477	<b>7 306</b>
Natuur, Bos en Land	4 744	20	0	2 394	2 394	<b>7 158</b>
Mest	0	341	0	490	490	<b>831</b>
Lucht	0	27	0	317	317	<b>344</b>
Algemeen	832	0	0	889	889	<b>1721</b>
Subtotaal	6 752	3 735	1 304	8 448	9 752	<b>20 238</b>
Aquafin	0	6 250	6 356	734	7 090	<b>13 340</b>
<b>TOTAAL 2001</b>	<b>6 752</b>	<b>9 985</b>	<b>7 660</b>	<b>9 182</b>	<b>16 842</b>	<b>33 578</b>
TOTAAL 2002	8 647	13 276	9 336	9 731	19 067	40 989
TOTAAL 2003	8 947	13 152	9 515	9 710	19 225	41 323
TOTAAL 2004	9 247	12 515	10 680	9 691	20 371	42 132
TOTAAL 2005	9 247	12 916	10 642	9 682	20 424	42 486

De derde categorie van uitgaven zijn de **historische passiva**. Twee grote beleidsvelden vallen hier op: de bodemsanering en de inhaaloperatie in de waterzuivering. Op het vlak van bodemsanering levert de privésector de laatste jaren belangrijke inspanningen, zelfs in de mate dat de overheidsprojecten erdoor vertraging oplopen. Het bescheiden bedrag van iets meer dan één miljard BEF in het jaar 2001, toont duidelijk dat de vermelde bedragen hier geen weergave zijn van de werkelijke financiële behoeften in de beleidsvelden maar eerder van de gerealiseerde / realiseerbare bestedingen.

De inhaaloperatie in de waterzuivering gefinancierd via Aquafin vormt het grootste deel van de historische passiva. Omdat dit programma ontwikkeld is met de expliciete doelstelling de EU Richtlijn Stedelijk Afvalwater te voldoen, reflecteren de bedragen hier wel de financiële behoeften. Tot het jaar 2005 zijn de kosten voor de Aquafin-operatie tamelijk nauwkeurig te begroten op basis van de investeringsenveloppes voor de inhaaloperatie en het saneringsprogramma voor de nutriëntenverwijdering. Tabel 3.3 geeft het deel van de Aquafin begroting direct ten laste van het Minafonds. De

<sup>21</sup> zie bijlage 2 voor meer gedetailleerde cijfers over de jaren 2002-2005.

totale Aquafin-begroting (17 222 Mio BEF in 2001) bevat nog de leningen aangegaan bij derden (EIB, bankconsortium) om de investeringen te dekken (3 882 Mio BEF in 2001).

Tabel 3.3 : Deel van de Aquafin begroting (in Mio BEF ref. 2001) ten laste van het Minafonds (2001-2005)

AQUAFIN	a)	b)	c)	d)	e) = c) + (d)	a) + b) + e)
Jaar	Preventie maatregelen	Curatieve maatregelen	Historische Passiva	Apparaatskosten	Subtotaal	Totaal
2001	0	6 250	6 356	734	7 090	<b>13 340</b>
2002	0	6 651	6 832	739	7 571	<b>14 222</b>
2003	0	7 027	7 011	718	7 729	<b>14 756</b>
2004	0	7 390	7 176	699	7 875	<b>15 265</b>
2005	0	7 791	7 138	690	7 828	<b>15 798</b>

Onder apparaatskosten van Aquafin zijn de helft van de kosten van het hoofdkantoor ondergebracht. De andere helft dient om de investeringsprojecten van de inhaaloperatie te realiseren, en is daarom bij historische passiva gerangschikt. Deze passiva omvatten ook alle andere uitgaven voor het inhaalprogramma. De resterende bedragen (vooral exploitatiekosten en afschrijvingen) staan onder curatieve maatregelen. Voor een betere projectie van het Aquafin budget in de toekomst, willen we de resultaten afwachten van de masterplanning en van de investeringsplanning opgedragen aan Aquafin in het kader van het vernieuwde beleid inzake waterzuivering. Dit moet een beter beeld geven van de totale investeringsbehoeften, in het bijzonder ook van de instandhoudingsinvesteringen in de toekomst.

De vierde categorie van bedragen op de milieubegroting gaan onder de naam 'apparaatskosten'. Dit omvat alle uitgaven voor de werking van Aminal, OVAM, VLM, VMM en de wetenschappelijke instituten IBW en IN. De AMINAL-loonmassa vervat in de bestaansmiddelen werd verbijzonderd (voor 2001, 1,12 miljard) en bijgevoegd aan de loonmassa vervat in het Minafonds (voor 2001 380 miljoen). De overige apparaatskosten van Aminal die o.a. vervat zijn, de departementale en interdepartementale bestaansmiddelen moeten nog in kaart worden gebracht. Dit zal pas kunnen gebeuren na het opstarten van de conomische boekhouding met kostenanalytische component.

Vanuit de begroting voor het jaar 2001 is een meerjarenbegroting voor de periode 2002-2005 afgeleid. De belangrijkste beleidsversterkingen (t.o.v. de begroting 2001) betreffen :

- Preventie en hergebruik van afvalstoffen (+ 160 Mio BEF/jaar)
- Heroriëntering van de eindverwerking van afvalstoffen (+ 2 000 Mio BEF eenmalig in 2002-2003)
- Verhoging van het tempo in de ambtshalve bodemsanering en in de sanering van onderwaterbodems (+ 1 200 Mio BEF/jaar in 2002-2003 en + 2 200 Mio BEF/jaar erna)
- Verwezelijking van het Integraal Waterbeleid (+ 770 Mio BEF/jaar)



- Uitvoering van het vernieuwd waterzuiveringsbeleid (+ 2 500 Mio BEF/jaar in 2002-2003, en +3 000 Mio BEF/jaar in 2004-2005)<sup>22</sup>
- Uitbouw van het Vlaams ecologisch netwerk (+ 1 100 Mio BEF in 2002 oplopend tot +2 000 Mio BEF in 2005)
- Versterking lokaal duurzaam beleid (+220 Mio BEF/jaar)
- Reguleringsinstantie voor de nutsactiviteiten in de milieusector (+100 Mio BEF/jaar vanaf 2002)

In navolging van de 1997-resolutie kunnen de volgende verbanden worden gelegd tussen de categorieën van maatregelen en de instrumenten (waaronder de dotaties vanuit de algemene begroting en de heffingen in hun diverse doel-effecten verband<sup>23</sup>):

Preventie maatregelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Heffingen als aansporing om doelgroepen tot preventie aan te zetten (aansporingsfunctie), bv. Heffing op CO<sub>2</sub> emissies (koolstoftaks), op NO<sub>x</sub> emissies, e.d.</li> <li>• Compenserende heffingen op het beslag van milieu- en natuurgoederen, b.v. verhoogde kadastrale belasting op woningen in het groen<sup>24</sup>, hogere heffingen op het oppompen van grondwater, betaling voor lozingen van afvalwater in het oppervlaktewater, betaling voor achterlating van afvalstoffen op een stortplaats (in principe ad eternum), e.d.</li> <li>• De opbrengsten van beide heffingsvormen gaan naar fondsen om (een deel van de) collectieve preventie-maatregelen te bekostigen ( 6 752 Mio BEF in 2001 oplopend tot 9 247 Mio BEF in 2005)</li> <li>• Dotaties dekken het saldo van de collectieve preventie maatregelen. Zolang de voorgestelde aansporings- en compenserende heffingen niet zijn ingesteld en op snelheid gekomen, betekenen dotaties het grootste deel van de vermelde bedragen</li> </ul>
Curatieve maatregelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retributies (contributies) doen de genietters van collectieve voorzieningen bijdragen, zoveel mogelijk a rato van de marginale kosten die ze veroorzaken</li> </ul>
Historische passiva en apparaatskosten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Volledige financiering vanuit de algemene middelen (16 842 Mio BEF in 2001 oplopend tot 20 324 Mio BEF in 2005).</li> <li>• Voor de bodemsanering wordt ook de oprichting van een bodemsaneringsfonds voorgesteld, waarvan de middelen voor een deel komen van saneringsplichtige bedrijven.</li> </ul>

<sup>22</sup> Na 2005 komt hierbij nog een bedrag van ca. 500 Mio BEF/jaar voor de Vlaamse bijdrage aan de projecten van waterzuivering in Brussel

<sup>23</sup> Zogenaamde 'financierende heffingen' komen niet in de bespreking voor, omdat ze niet gericht zijn op bepaalde milieudoelen/maatregelen

<sup>24</sup> de heffing op ontbossing per m<sup>2</sup> (art. 90 bis van het bosdecreet) is een bescheiden vorm van dergelijke compenserende heffing

Ongeacht de relaties hierboven besproken, blijft de meer fundamentele vraag welk gedeelte van de preventieve en curatieve milieumaatregelen direct door de privé-sector moet worden genomen en bekostigd (§3.3, figuur 3.2), en welk deel doorheen de publieke sector moet lopen. Er zijn belangrijke efficiëntie argumenten om een groter gedeelte van de taaklast te verwijzen naar het privé-initiatief.

Voorafgaand aan deze doorverwijzing moet de milieuoverheid echter een deskundige **reguleringsinstantie**<sup>25</sup> hebben uitgebouwd om toe te zien op de feitelijkheid van de efficiëntiestijging en om de baten van de efficiëntieverhoging rechtmatig te verdelen over de bedrijven en de eindgebruikers.

### **3.6 Verdelingsaspecten**

Iedere oplossing voor de financiering van het milieubeheer impliceert een bepaalde verdeling van de lasten tussen de doelgroepen van een samenleving, tussen samenlevingen en tussen generaties. Figuur 3.2 toont hoe moeilijk het is alle relevante financiële stromen en de kruisverbanden ertussen bloot te leggen. Vandaar het belang ieder voorstel van financieringswijze grondig te overwegen, en te trachten de neven-effecten ervan in kaart te brengen, ook op het sociale vlak.<sup>26</sup>

Vanuit het milieubeleid gelden een aantal principes, zoals ‘de vervuiler betaalt’, ‘voorkomen is beter dan genezen’, ‘geen afwenteling’,... Het correct toepassen van deze principes zal in de meeste gevallen geen negatieve impact hebben op de verdeling in een samenleving, omdat de meest consumerende (rijkere) bevolkingsgroepen ook de grootste milieuverstoringen veroorzaken. Dit geldt ook zo op mondiaal niveau. De negatieve impact is vandaag een gevolg van een niet-betaling voor de verstoringen (b.v. uitputting van cruciale wereldvoorraden aan brandstoffen, water, biodiversiteit, ...) of van te botte heffings-, tarief- en belastingsformules. Door een deskundige constructie van de formules, kunnen naast ecologische doelstellingen ook nevendoelestellingen nader worden gebracht zolang beide soorten doelstellingen niet antagonistisch ten opzichte van mekaar staan wat in de meeste situaties zo is. Dit vergt een gepaste differentiëring van tariefstelsels, gebaseerd op een nauwkeurige, maar betaalbare, monitoring van de verstoringen.

Een aanvullende benadering<sup>27</sup> bestaat in het garanderen van een minimum pakket aan ecologische basisrechten aan alle leden van een samenleving, zodat de minst-bedeelden niet worden uitgesloten. Deze stellingname is begrijpelijk voor het verstrekken van een basisrecht op de kader- en bronfuncties van de natuur (een plek om te leven, een basishoeveelheid voedsel, water, energie, ...), maar uitbreiding tot de stortfuncties is niet voor de hand liggend. Een beperking tot de elementaire biologische verontreiniging door het menselijk lichaam is dan nodig, waarbij er enige problemen van monitoring kunnen ontstaan. Iedere zogenaamde vrije verschaffing van rechten moet ook duidelijk worden geplaatst in het volledige financieringskader (figuur 3.2) en in de concrete tariefformules van toepassing.

<sup>25</sup> De onderzoeksgroep van prof. J. Dumortier (KUL) ontving een opdracht (juli 2000-april 2001) om na te gaan hoe een dergelijke reguleringsinstantie voor de milieusector in Vlaanderen het best tot ontwikkeling komt.

<sup>26</sup> Ook het niet-financieren van milieubeheer, en dus het laten voortbestaan en uitdijen van milieuverstoringen draagt een kostprijs, waarvan de verdeling ongelijk is over de samenleving, precies zoals de baten van een verhoogde milieukwaliteit.

<sup>27</sup> Bond Beter Leefmilieu ‘Naar een groene fiscaliteit’, februari 2001, p.20 en p.86.

## 4. Heffingen op het winnen van grondwater

### 4.1 Historiek

Het decreet van 24 januari 1984 legt de basis voor het beheer van het grondwater in Vlaanderen. Het decreet van 20 december 1996, gewijzigd bij decreet van 19 december 1997, voert de heffingen op het winnen van grondwater in. Het decreet van 22 december 1999 vervangt en past een aantal bepalingen aan. De memorie van toelichting stelt dat de heffing op de winning van grondwater beoogt “zowel meer spaarzaam waterverbruik te stimuleren als meer duurzame alternatieve oplossingen tot stand te brengen”.

In de heffingsregeling wordt een onderscheid gemaakt tussen grondwaterwinningen bestemd voor de openbare drinkwatervoorziening en industriële winningen. In 1997 is enkel de heffing op de eerste soort winningen verschuldigd. Voor industriële winningen is de heffing ingegaan op 1 januari 1998. Grondwaterwinning bestemd voor huishoudelijke doeleinden is niet heffingsplichtig, maar vormt wel een basis voor de berekening van de afvalwaterheffing (zie hoofdstuk 5).

De grondslag van de heffing is de hoeveelheid grondwater (m<sup>3</sup> jaarlijks onttrokken). De heffingsvoet verschilt naargelang de onttrekkers drinkwatermaatschappijen of industriële bedrijven zijn. De voet voor deze laatste wordt vermenigvuldigd met een socio-economische correctiefactor, de zogeheten CSE-factor. De CSE-factor bedraagt 0 in 1997, zodat in dat jaar enkel de drinkwatermaatschappijen heffingsplichtig zijn. Vanaf het heffingsjaar 1998 wordt de CSE-factor ingevoerd voor de verschillende economische sectoren (bijlage 3 bevat de lijst van de 55 sectoren en de toegepaste CSE-waarden). De waarde van de CSE-factor varieert tussen 0,1 (o.m. voor de landbouwsector) en 0,3 (voor de chemische industrie en de suikerfabrieken). De bepaling van de factoren is gebaseerd op een Coopers en Lybrand studie van juli 1997 naar de socio-economische impact van de grondwaterheffing, met de bedoeling de heffingsstarieven te differentiëren volgens vier criteria:

- 1) economische draagkracht van de sector,
- 2) het gebruik van grondwater als hoog- of laagwaardige toepassing,
- 3) de noodzaak en de mogelijkheid tot hervoeden van de betrokken grondwaterlaag,
- 4) de mogelijkheid tot rationeel gebruik van grondwater.

Er wordt niet uitgegaan van het standpunt van het grondwater dat bescherming vereist<sup>28</sup>. Door in 1998 enkel het criterium ‘economische draagkracht’ te beschouwen, dragen de meest rendabele sectoren de hoogste CSE-factor en de minst rendabele sectoren de laagste. Bovendien wordt de waarde verlaagd ten opzichte van de waarde van de CSE-factoren zoals voorgesteld in de studie.

In 1999 en in 2000 blijven de CSE-factoren ongewijzigd, hoewel de Memorie van Toelichting bij het Programmadedcreet van 1997 vermeldt dat de CSE-factor op een termijn van vijf jaar voor alle sectoren tot 1 zou stijgen en dat deze aanpassing niet valt onder het moratorium op veranderingen in de heffingen. De CSE-factor is een tijdelijke maatregel zodat de bedrijven gedurende vijf jaar andere bronnen van water en maatregelen voor rationeel watergebruik kunnen invoeren als dit financieel aantrekkelijk is. De geplande stapsgewijze toename van de CSE-factor beantwoordt aan de vraag van de doelgroepen naar voorspelbaarheid en geleidelijke invoering.

<sup>28</sup> Uitvoerige discussie hiervan in het advies van de MiNa-Raad van 20 oktober 1997 over het Voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1998.

## **4.2 Knelpunten**

- De geprogrammeerde stijging van de CSE-factor en dus ook van de opbrengst van de heffingen kreeg de afgelopen twee jaar geen uitvoering in een Programma-decreet. De voorspelbaarheid inzake de evolutie van de grondwaterheffingen wordt hierdoor verbroken.
- De huidige berekeningswijze van de heffing voor een grote groep kleinere verbruikers is te complex en geeft geen meerwaarde.
- De indeling in 55 bedrijfssectoren voor de hoogte van de CSE-factor is complex.
- Afstemming op de Europese Kaderrichtlijn Water (2000) leidt tot de definitie van grondwater als “elk water dat zonder exploitatie in open verbinding staat met de waterverzadigde zone onder het bodemoppervlak en ermee in statisch evenwicht is”. Deze definitie moet veralgemeend worden ingevoerd in de teksten.
- Er is uitklaring nodig over het al dan niet heffingplichtig zijn van de grondwaterverbruikers vergund voor 500 m<sup>3</sup>/jaar of meer die verklaren minder dan 500 m<sup>3</sup>/jaar effectief op te pompen. Een verplichte debietmeter is hiertoe de aangewezen oplossing.
- Het sturend effect van de heffingen is gering, omdat ze geen aansporingen inhouden om grondwater uit minder bedreigde watervoerende lagen of water van een lagere kwaliteit te winnen, of om andere waterbronnen dan grondwater aan te wenden. De heffing op het winnen van grondwater ligt nog beneden de heffing op de captatie van oppervlaktewater.
- Een aantal grondwaterwinningen zijn wellicht niet in kaart gebracht, en ontsnappen zo aan controle en aan heffingen. De omvang van de illegale winningen is niet gekend.

## **4.3 Structuur van de heffing**

Voor het winnen van grondwater ten behoeve van de productie van drinkwater bedraagt de heffing 3 BEF/m<sup>3</sup>. Voor alle andere toepassingen is er voorzien in een toename van de heffing bij toenemend verbruik en wordt rekening gehouden met de bedrijfssector waartoe de vergunninghouder behoort door een variatie in de CSE-factoren. Vanaf een winning van meer dan 1 miljoen m<sup>3</sup> per jaar blijft de heffingsvoet constant (tabel 4.1). In tabel 4.1 is ook een vergelijking gemaakt met de heffing op de watervang, zoals van kracht in het jaar 2000 (BS 30.12.1999).

Er geldt ook een minimumheffing van 5 000 x CSE BEF, met een absoluut minimum van 1 500 BEF voor de grondwaterheffing, en een minimumheffing van 5000 BEF/jaar voor de watervangheffing.

Door de lage CSE-factoren is de heffing op de grondwaterwinning lager dan de basisheffing op de watervang, zeker bij debieten tot 1 miljoen m<sup>3</sup>, en voor veel sectoren bij nog grotere debieten. Dit bevordert in geen geval de substitutie van grondwater door oppervlaktewater, ook niet in situaties waar water van een lagere kwaliteit volstaat om de behoeften te dekken.

Tabel 4.1: Heffing op het winnen van grondwater en op de captatie van oppervlaktewater

Jaardebiet	Grondwaterheffing in BEF/m <sup>3</sup>	Heffing* op captatie van oppervlaktewater (BEF/m <sup>3</sup> )
500 tot 30 000 m <sup>3</sup>	2 x CSE	1,750
30 001 tot 100 000 m <sup>3</sup>	3 x CSE	1,750
100 001 tot 250 000 m <sup>3</sup>	3,5 x CSE	1,750
250 001 tot 500 000 m <sup>3</sup>	4 x CSE	1,750
500 001 tot 1 000 000 m <sup>3</sup>	4,5 x CSE	1,750
1 tot 10 miljoen m <sup>3</sup>	5 x CSE	1,015
10 tot 100 miljoen m <sup>3</sup>	5 x CSE	0,510
> 100 miljoen m <sup>3</sup>	5 x CSE	0,096

\* Als het gecapteerde water gezuiverd wordt teruggeloozd in het oppervlaktewater, geldt een korting van  $\frac{1}{2} * \left\{ \frac{\text{teruggeloozde m}^3}{\text{gecapteerde m}^3} \right\} \%$ .

#### **4.4 Heffingsinkomsten**

Tabel 4.2 geeft een overzicht van de historische (1997-1999) en geraamde (2000) opbrengsten van de grondwaterheffingen. Hierbij is een toewijzing aan twee doelgroepen doorgevoerd.

Tabel 4.2 : Opbrengsten van de grondwaterheffing (Mio BEF) <sup>29</sup>

Jaar	Via de Drinkwatermaatschappijen			Industrie direct	Industrie subtotaal	Totaal
	Totaal	Huishoudens + KMO's	Industrie (indirect)			
1997	482	355	127	0	127	482
1998	462	341	121	68	189	530
1999	461	340	121	71	192	532
2000*	480	353	127	70	197	550

\* geschatte grootheden

In de notie dat de grondwaterheffingen betaald door de drinkwatermaatschappijen op hun beurt via de drinkwatertarieven worden doorgerekend aan de klanten, rekenen we deze heffingen lineair toe aan respectievelijk huishoudens + KMO's (afnemers van minder dan 500 m<sup>3</sup>/jaar) en industrie (grotere verbruikers) op basis van de in 1999 geleverde hoeveelheden aan deze doelgroepen per maatschappij en gewogen met de hoeveelheden gewonnen grondwater. Dit geeft een verdeelsleutel van ca. 75% aan de huishoudens + KMO's en ca. 25% aan de industrie.

Na toevoeging van de heffingen door de industrie direct betaald voor het opgepompte grondwater, blijkt dat huishoudens + KMO's ca. 64% van de grondwaterheffingen betalen en de industrie de resterende 36%.

<sup>29</sup> De opbrengsten van de heffing op de captatie van oppervlaktewater gaan naar het Vlaams Infrastructuurfonds (VLIF). De ontvangsten van watervang en havenbedrijven belopen 790 miljoen BEF in 19....

Tabel 4.3: Gemiddelde kostprijs (BEF/m<sup>3</sup>) van de grondwaterheffing voor enkele sectoren en globaal (1999).

Sector	Totaal opgepompt debiet (miljoen m <sup>3</sup> /jaar)	Gemiddelde kostprijs van de heffing (BEF/m <sup>3</sup> )
Agro industrie	25	0,28 à 1,15
Landbouwbedrijven	32	0,48
Chemie	14	1,14
Textielsector	10	0,40
Alle sectoren	110	0,64

De gemiddelde kostprijs per m<sup>3</sup> van de grondwaterwinning verschilt van bedrijf tot bedrijf en van sector tot sector in functie van opgepompte debieten en van de CSE-factoren. Tabel 4.3 bevat de gemiddelden als beeld van de hoogte van de kostprijs in 1999.

Deze bedragen zijn laag in vergelijking met de heffing op water gecapteerd uit het oppervlaktewater (tabel 4.1) en uiterst laag in vergelijking met de prijs van het water aangekocht bij de drinkwatermaatschappijen<sup>30</sup>. AWW die een belangrijk aantal mega-gebruikers bedient, komt tot een gemiddelde prijs van 17,5 BEF/m<sup>3</sup> water aan de industrie geleverd. Bij de andere drinkwatermaatschappijen is de gemiddelde verkoopprijs aan de grote verbruikers 34 BEF/m<sup>3</sup> tot 45 BEF/m<sup>3</sup>.

Bij de ontvangsten 1999 zijn nog volgende punten vermeldenswaardig:

- Alle 11 079 bedrijven (incl. landbouw) betaalden samen 71 Mio BEF.
- Van alle heffingsplichtigen waren er 9 401 bedrijven met de laagste CSE van 0,1.
- Er waren 9 382 bedrijven die enkel de minimumheffing betaalden van 1 500 BEF. Deze groep vertegenwoordigde de gebruikers tussen 500 m<sup>3</sup> en 8 000 m<sup>3</sup> per jaar (meestal landbouwers).
- De overige 1 697 bedrijven betaalden een heffing gaande van 1 500 BEF tot 6 423 117 BEF. Er waren slechts 9 bedrijven met een heffing hoger dan 1 Mio BEF, en een debiet groter dan 1 Mio m<sup>3</sup> per jaar.

#### **4.5 Suggesties tot aanpassing / verbetering**

We maken een onderscheid tussen vier niveaus van verbeteringen: technische verbeteringen, de verhoging van de CSE-factoren, een herziening van de heffingsformule om grote winningen te ontmoedigen, en een toevoeging van nieuwe parameters aan de heffingsformule om de grondwaterlagen in Vlaanderen beter te kunnen beschermen.

##### 4.5.1 Technische verbeteringen

De definitie van grondwater volgens het huidige decreet van 24 januari 1984 wordt afgestemd op de definitie zoals opgenomen in de Europese Kaderrichtlijn voor Water. Grondwater is dan “elk water dat zonder exploitatie in open verbinding staat met de waterverzadigde zone onder het bodemoppervlak en ermee in statisch evenwicht is”.

<sup>30</sup> Eigen winning of captatie van water brengt nog bijkomende kosten mee, zoals investeringen in de pompen en pompstroomverbruik.

Water dat op natuurlijke wijze opborrelt (kwelwater) is niet langer grondwater vanaf het ogenblik dat het langs natuurlijke weg in het openbaar hydrografisch net stroomt.

Voor de heffingen bestaan drie groepen grondwatergebruikers. Een eerste groep met een verbruik van minder dan 500 m<sup>3</sup>/jaar is vrijgesteld van heffing en dient het verbruik niet te meten zo ook het vergunde debiet lager is dan 500m<sup>3</sup>/jaar. Een tweede groep betaalt een vaste minimumheffing, maar moet het verbruik wel meten. Een derde groep zijn de grote verbruikers waarbij de grondslag van de grondwaterheffing de geregistreerde hoeveelheden opgepompt grondwater zijn.

Meting en registratie van alle pompingen, ook deze kleiner dan 500 m<sup>3</sup>/jaar, is nodig om onduidelijkheid en ontwijking te voorkomen.

De huidige berekeningswijze van de minimumheffing gaat uit van twee bedragen: 5 000 x CSE BEF en 1 500 BEF, dit laatste als absoluut minimum. In de toekomst als de CSE-waarde toeneemt zal bij eender welk scenario niemand nog onder de potentiële drempel van 1 500 BEF vallen, zodat dit minimumbedrag overbodig wordt. Daarom wordt voorgesteld de waarde van 1 500 BEF onmiddellijk te schrappen zodat enkel de formule 5 000 x CSE overblijft.

Een indexatie van de heffingstarieven is aangewezen. Een eenvormige indexering voor alle heffingen wordt voorgesteld.

#### 4.5.2 Inhaalbeweging CSE-factoren

Er is een inhaalbeweging nodig voor de aangekondigde stijging van de CSE-factoren die in 1999 en 2000 geen uitvoering kreeg in een programmadecreet. In het programmadecreet 2000 is een verdubbeling van de van kracht zijnde CSE-factoren voor het heffingsjaar 2001 opgenomen. Dit is een eerste stap van de inhaalbeweging. Men kan de verdere stappen van de inhaalbeweging op een verschillende wijze uitvoeren, naargelang de tijdspanne waarbinnen die moet gebeuren en naargelang de interpretatie van de te bereiken eindtoestand. Tabel 4.4 geeft een overzicht van de oorspronkelijke planning, van de ontwikkeling tot en met 2001 en van 5 scenario's voor de toekomst. De scenario's verschillen naargelang de gradiënt van stijging van de factoren (horizon 2002, respectievelijk 2004) en naargelang de eindwaarden (een vervijfvoudiging van de 1998 factoren of een convergentie naar de waarde CSE = 1, of een mengvorm van beide).

Tabel 4.4: Evolutie van de CSE-factoren tot en met 2001 en mogelijke scenario's voor de toekomst

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Oorspronkelijk plan	°CSE	x2	x3	x4	x5	x5	x5
Toestand dusver	°CSE	x1	x1	x2			
Scenario 1: Lineaire verderzetting tot 2004					x3	x4	x5
Scenario 2: Opstap in 2002 tot 5/5					x5	x5	x5
Scenario 3: Lineaire verderzetting tot 2004, max. CSE-waarde op 1					x3	x4 <1	x5 <1
Scenario 4: Lineaire verderzetting tot alle CSE = 1					x3	x4 <1	x5 =1
Scenario 5: Opstap in 2002 tot alle CSE = 1					1	1	1
x Cijfer 1 tot 5 geeft de vermenigvuldiging met de °CSE factoren van het jaar 1998							

Met de aanname dat de lage heffingsvoeten op grondwater het effect van de prijselasticiteit verwaarloosbaar klein houden en dat de opgepompte hoeveelheden van 1999 de constante referentie blijven, berekenen we de economische impact van de vijf scenario's. Tabel 4.5 geeft de resultaten. De bedragen in deze tabel zijn eerder overschat omdat een bedrijf beschikt over substitutiemogelijkheden voor grondwater en over technieken die een rationeler gebruik van water bevorderen. Door economische groei kan het waterverbruik ook toenemen, waardoor de bedragen aan heffingen weer hoger kunnen worden.

Ieder scenario heeft een verschillende impact op de kosten voor de verschillende activiteitssectoren. De gelijkheid tussen de sectoren neemt toe als men van scenario 1 naar scenario 5 overgaat.

De scenario's 4 en 5 geven de hoogste gemiddelde eindprijs aan (de CSE-factor is voor alle sectoren gelijk aan 1), nl. 3,75 BEF/m<sup>3</sup>.

Tabel 4.5: Betalingen in Mio BEF grondwaterheffingen door industriële pomps (jaren 2002-2004, en sommen geactualiseerd met  $i=5\%$ , referentie 2001)

Scenario	2002	2003	2004	Geactualiseerd totaal 1998-2004	Geactualiseerd perpetuum na 2004
1	212	283	354	1 140	5 821
2	354	354	354	1 339	5 821
3	212	269	308	1 088	5 078
4	212	269	415	1 180	6 830
5	415	415	415	1 506	6 830

#### 4.5.3 Aanpassing heffingsformule

Voor de verbruiksgroep boven 30 000 m<sup>3</sup> wordt het bestaande getrapte tarief vervangen door een lineaire tarieffunctie van de vorm  $\alpha + \beta \cdot \text{debiet}$ , waarbij b.v.  $\alpha = 2,5$  en  $\beta = 0,000003$ . Of:

$$\text{Tarief} = 2,5 + 0,3 \cdot \left( \frac{\text{debiet in m}^3}{100\,000} \right) \quad \text{in BEF/m}^3$$

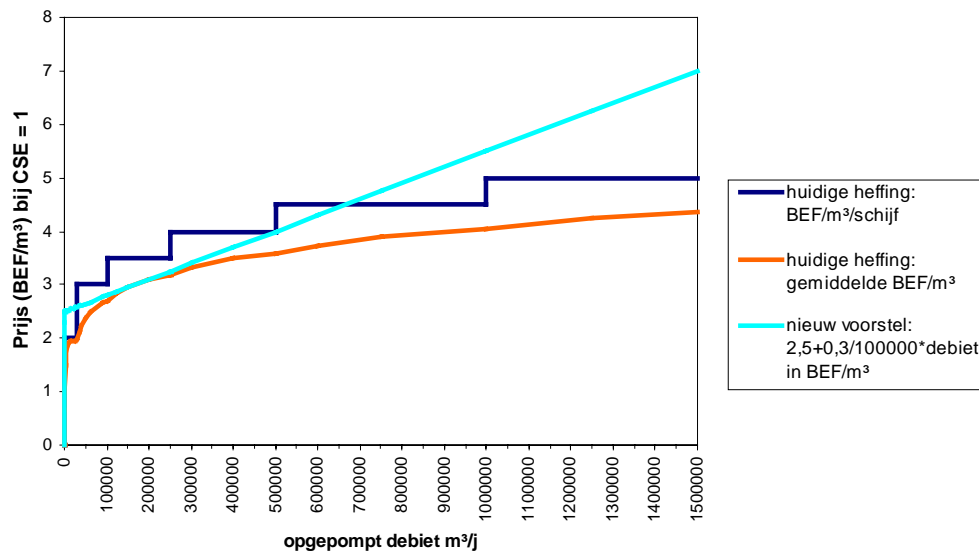
Dit is een eenvoudige formule waarbij voornamelijk de hogere verbruiken (>500 000 m<sup>3</sup>/j) hoger belast worden en waarbij de heffingswijziging slechts beperkte invloed heeft voor de kleinere verbruiken (<100 000 m<sup>3</sup>/j). De figuren 4.1 toont de structuur van de bestaande en de nieuwe heffingen.

In het huidige systeem wordt de prijs van grondwater per schijf berekend (zie §4.3 en trapfunctie in figuur 4.1). De gemiddelde kostprijs in functie van de hoeveelheid opgepompt grondwater is voorgesteld in de onderste curve die onder de trapfunctie ligt door de vrijstelling van heffing van een eerste schijf van 500 m<sup>3</sup> verbruik, en die asymptotisch stijgt naar 5 BEF/m<sup>3</sup> bij steeds toenemend verbruik.

In het nieuwe voorstel neemt de prijs van een kubieke meter water lineair toe met het verbruik vanaf een minimum (in figuur 4.1 is dit 2,5 BEF/m<sup>3</sup>)

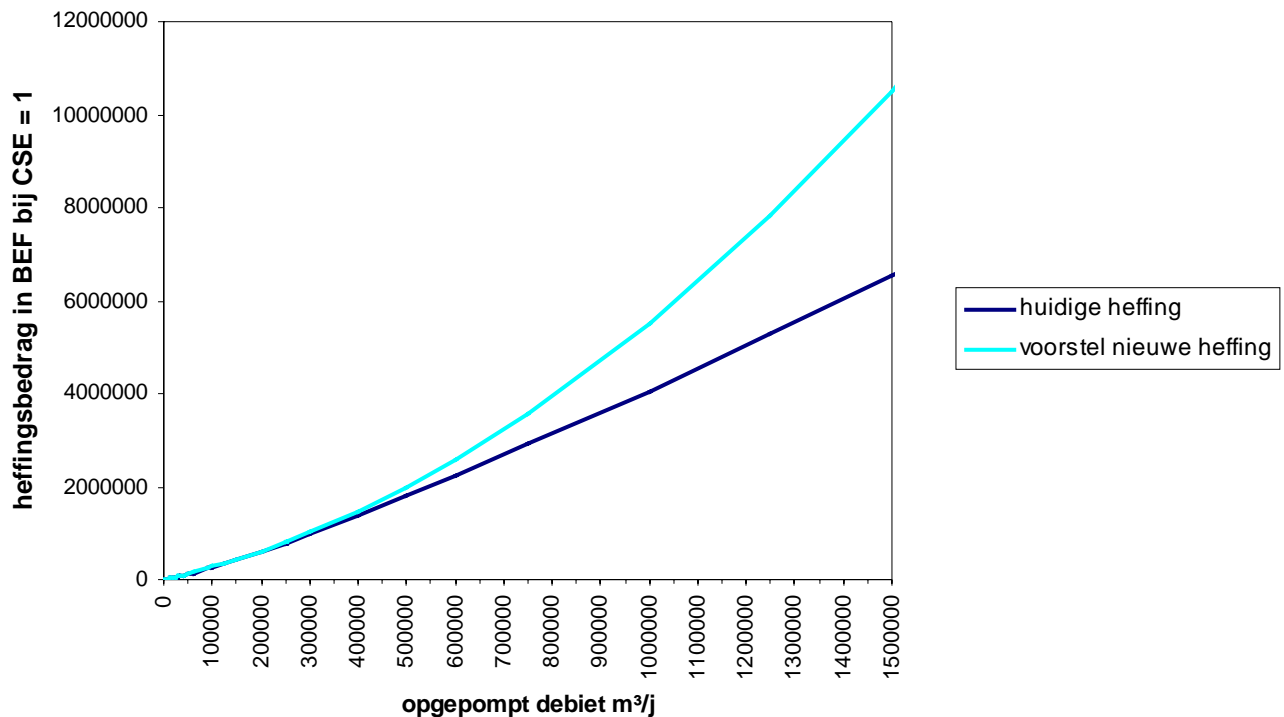


Figuur 4.1: Heffingsvoet per m<sup>3</sup> grondwater: huidige voet en voorstel van lineair tarief.



In figuur 4.2 wordt de heffingsfactor van het gewonnen grondwater berekend aan de hand van de verschillende kostprijzen per m<sup>3</sup>.

Figuur 4.2 : De heffingsfactor voor het oppompen van grondwater (huidig tarief en voorstel)



#### 4.5.4. Prijszetting in functie van de bedreigdheid van de watervoerende lagen

In Vlaanderen is het grondwater op veel plaatsen bedreigd door overmatige winningen. Dit draagt in hoge mate bij tot de "verdroging" die een achteruitgang veroorzaakt van watergebonden en kwelafhankelijke natuur. De uitputting van een aantal watervoerende lagen hypothekeert watervoorraden die van strategisch belang zijn voor de (drink)watervoorziening in de toekomst. .

De grondwaterheffing kan worden omgebogen tot een beleidsinstrument met een sturend effect voor een duurzame bescherming van de watervoorraden. Het sturend effect betekent dat de heffing moet aanzetten tot een spaarzaam gebruik en het zoeken naar alternatieve bronnen moet stimuleren. Duurzame bescherming vereist dat de financiële draagkracht en ruimte van de activiteitssectoren worden ondergeschikt aan de draagkracht van de watervoerende lagen om de heffingtarieven te bepalen.

In Vlaanderen zijn er acht grote watervoerende lagen. Sommige zijn in mindere of meerdere mate bedreigd, b.v. de Sokkel is een bedreigde laag<sup>31</sup>. Binnen een bedreigde watervoerende laag kunnen deelgebieden optreden met overmatige onttrekkingen of waar de verdroging gevaren inhoudt voor de ecosystemen.

Momenteel wordt de bedreigdheid van een laag of van een deelgebied enkel afgemeten aan de dalende trend van de grondwaterpeilen. Anno 2003 zal het Vlaams Grondwater Model (VGM) operationeel zijn. De nodige studies zijn daartoe opgestart. Met het VGM wordt het mogelijk om op basis van de begroting van de watervoorraden, de voedingen en de onttrekkingen gefundeerde waterbalansen en waterbewegingen per watervoerende laag of per deelgebied op te maken die samen met een kwaliteitsbeoordeling leiden tot een cijfermatige toekenning van de graad van bedreigdheid.

Nieuwe voorstellen moeten zich ook vooral richten op de grote verbruikers (bijvoorbeeld meer dan 30 000 m<sup>3</sup> per jaar). Voor deze groep wordt daarom een nieuwe berekeningswijze voorgesteld.

De voorgestelde formule is van de structuur:

$$X \text{ m}^3/\text{jaar} \times Z \text{ BEF}/\text{m}^3 \times \lambda \text{ (debiet} \times \text{prijs} \times \text{multiplicator)}$$

Voor de waarde van Z wordt verwezen naar 4.5.3.

De multiplicator  $\lambda$  is een product van drie termen:

1. CSE factor (enkel relevant indien niet overal gelijk aan 1)
2. De relatieve bedreigdheid<sup>32</sup> van de watervoerende laag in zijn geheel.
3. De bedreigdheid van het pompgebied binnen éénzelfde laag.

De laatste twee termen maken dat water gewonnen uit bedreigde watervoerende lagen of water van een hoge kwaliteit of freatisch water gewonnen in ecologisch kwetsbare

<sup>31</sup> Een grondwatermodel daterend van 1987 schat de natuurlijke voeding van de sokkel op 1,5 à 2 miljoen m<sup>3</sup> per jaar, terwijl het totaal vergunde debiet voor het winnen anno 2000 ongeveer 13 miljoen m<sup>3</sup> per jaar bedraagt. De stijghoogte in de sokkel gaat trendmatig naar omlaag.

<sup>32</sup> Bedreigdheid is een ruimer begrip dan kwetsbaarheid. Dit laatste slaat vooral op de verontreiniging van ondiep gelegen watervoerende lagen.

gebieden een hogere heffing impliceert. Niet bedreigde lagen of deelgebieden krijgen een factor 1. Bedreigde lagen of deelgebieden krijgen een hogere factor. Om te komen tot een reële doch evenwichtige stimulans voor het spaarzaam omgaan met grondwater en voor het aanwenden van alternatieven zal de maximale grootte van de factoren mede bepaald worden door een economische analyse van de prijsvorming bij het aanwenden van alternatieve waterbronnen (oppervlaktewater, drinkwater, "grijs" water, ...).

## 5. Heffing op Afvalwater

### 5.1 Historiek

De juridische basis voor de huidige afvalwaterheffingen is de Wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, hoofdstuk III bis bijzondere bepalingen voor het Vlaamse gewest inzake heffingen op de waterverontreiniging. Het systeem werd herhaaldelijk gewijzigd en kreeg zijn huidige vorm vanaf het heffingsjaar 1991, met als kenmerken:

- Het gelijktijdig nastreven van een financierend en een regulerend effect;
- Het onderscheid tussen grootverbruikers (vnl. bedrijven) en kleinverbruikers (vnl. huishoudens);
- De verruiming van de heffingsbasis met zware metalen en nutriënten en met de koelwatercomponent
- Het integraal toewijzen van de opbrengsten aan het MINA-fonds. Het MINA-Fonds hanteert geen boekhoudkundige compartimentering, zodat de opbrengsten van de afvalwaterheffing en de uitgaven voor waterzuivering niet verbonden zijn.

In 1991 gelden voor bepaalde industriële lozers in oppervlaktewater tijdelijke (voor 5 jaar) verminderingsfactoren (de zgn. k-factoren k1, k2 en k3). Voor de huishoudens was er een vrijstelling van de eerste 30 m<sup>3</sup> watergebruik per huishouden en een vermindering van 250 BEF per kind vanaf het derde kind.

Sedert 1991 werd de regeling meermaals gewijzigd.

Jaar 1992

Het programmadecreet van 25 juni 1992 past de verminderingen voor de kleinverbruikers aan. Vanaf nu wordt voor de grootverbruikers de lozing van koelwater in rekening gebracht. De koelwatervracht wordt daarbij berekend op basis van het vergunde koelwaterdebiet, tenzij de exploitant kan aantonen dat er minder werd geloosd. Tevens werden exploitanten van rioolwaterzuiveringsinstallaties met terugwerkende kracht vanaf het heffingsjaar 1991 vrijgesteld van de afvalwaterheffing.

Jaar 1993

De formule voor de berekening van de heffingsplichtige vuilvracht wordt gewijzigd. Met name gebeurt er een aanpassing van de heffingsformule voor de zware metalen.

Jaar 1994

Vanaf het programmadecreet van 22 december 1993 wordt het eenheidstarief van 600 BEF per VE jaarlijks aangepast aan het indexcijfer der consumptieprijzen. Het nullozersprincipe wordt ingevoerd. Voor de heffingsplichtigen die aantonen dat door investeringen in het productieproces en/of in zuiveringstechnische werken de lozing van afvalwaters afkomstig van het productieproces volledig tot nul is herleid, wordt de heffing herleid tot het minimum van 300 BEF. Bedrijven die door het verschuldigd zijn van de afvalwaterheffingen voor de jaren 1991 tot en met 1995 in economische moeilijkheden komen, kunnen een opschorting van betaling van de heffing bekomen.

Jaar 1995

De factoren k1, k2 en k3 hebben, zoals voorzien, de waarde 1 bereikt.

Jaar 1996

Het programmadecreet van december 1995 trekt het eenheidstarief op van 600 BEF naar 900 BEF. Met indexatie betekent dit 956 BEF per VE in 1996.

De a-factor van de koelwaterheffing daalt van 0,825 naar 0,550.

Jaar 1997

De Ks-factoren van de heffing voor de kleinverbruikers worden vervangen door een sociale correctie in de drinkwaterfactuur. Vanaf 1997 leveren de drinkwatermaatschappijen jaarlijks 15 m<sup>3</sup> drinkwater per persoon gratis aan de huishoudelijke abonnees. Voortaan kunnen bepaalde categorieën van minderbedeelde huishoudens op aanvraag een volledige vrijstelling van de heffing bekomen. Een heffingsvermindering van 50% kan, in gebieden van Vlaanderen waar geen publieke waterzuiveringsinfrastructuur is gepland, worden verkregen door kleinverbruikers die hun huishoudelijk afvalwater zelf zuiveren in een particuliere zuiveringsinstallatie.

Jaar 1999

De heffingsvermindering voor huishoudens ingeval van eigen zuivering wordt opgetrokken tot 100%.

Jaar 2000

Het innen en invorderen van de grondwaterheffing wordt overgebracht van AMINAL naar VMM. De aangifte resp. de aanslag worden geïntegreerd in de aangifte resp. aanslag van de afvalwaterheffing. Het programmadecreet voorziet in de vrijstelling van heffing voor huishoudens die zelf het afvalwater zuiveren, ongeacht de zone waarin de woning is gelegen.

Tabel 5.1 geeft de evolutie van het eenheidstarief van de afvalwaterheffing (geïndeexeerde bedragen, nominale prijzen van het heffingsjaar en reële prijzen in 1996 koopkracht termen). De minimumheffing bedraagt 300 BEF.

Tabel 5.1: Tarief van de afvalwaterheffing (1989-2000)

Heffingsjaar	Tarief in nominale BEF/VE	Prijsindex (1996 = 100)	Tarief in reële 1996-BEF/VE
1989	191	83,9	228
1990	447	86,8	515
1991	600	89,6	669
1992	600	91,8	654
1993	600	94,3	636
1994	615	96,6	637
1995	628	98,0	641
1996	956	100,0	956
1997	980	101,6	964
1998	991	102,6	966
1999	997	103,8	961
2000	1 016	106,5	954
2001	1042	-	-

## **5.2 Knelpunten**

- Er heerst onduidelijkheid over de doelstellingen van de ingestelde heffingen, vanwege het gemengde karakter ervan.
- Het ontbreken van een geïntegreerde milieudatabank o.a. ter controle van waterbalansen
- De zware administratieve procedures voor het aanvragen van vrijstelling ten gevolge van eigen zuivering (gecorrigeerd voor de kleingebruikers in het programmadecreet 2000)
- Meet- en bemonsteringsmethoden zijn voor verbetering vatbaar, b.v. voor het vaststellen van de koelwaterdebieten.
- De RWZI's van Aquafin zijn vrijgesteld van heffingen op de effluënten, terwijl de effluënten van andere bedrijven die afvalwater zuiveren wel onderhevig zijn aan de heffingen.
- Diffuse lozingen van schadelijke stoffen met een negatieve impact op de milieukwaliteit, de waterkwaliteit in het bijzonder, zijn niet onderhevig aan heffingen.
- De onvolledige wetenschappelijke onderbouwing van de heffingsformule van de kleinverbruikers en van de grootverbruikers, in de vereenvoudigde vorm (omzettingscoëfficiënten) en in de uitgebreide vorm (voornamelijk de weging van de zware metalen). B.v. bij de kleingebruikers moet de band tussen een tarief per m<sup>3</sup> watergebruik en de vuilvracht in het geloosde afvalwater worden gelegd

## **5.3 Structuur van de heffing**

Huishoudens, bedrijven, instellingen die in het Vlaams Gewest water verbruiken en/of lozen, zijn heffingsplichtig onafgezien van de herkomst van het water en onafgezien ze lozen in oppervlaktewater of in riool. Uitzondering op deze regel is de volledige vrijstelling voor:

- elke rechtspersoon die een zuiveringstechnisch netwerk exploiteert waarin uitsluitend afvalwater van de openbare riolering wordt behandeld en dat aangesloten is op het openbare hydrografische netwerk (wettelijke vrijstelling);
- heffingsplichtigen die genieten van het gewaarborgd inkomen voor bejaarden, of van het bestaans- of levensminimum toegekend door het OCMW, of van de inkomensvervangende tegemoetkoming voor gehandicapten.
- elke heffingsplichtige die gedurende het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar zijn afvalwater heeft gezuiverd of heeft laten zuiveren in een particuliere afvalwaterzuiveringsinstallatie waarvan de exploitatie gemeld en/of vergund is overeenkomstig de voorschriften van titel I van Vlarem en die geëxploiteerd wordt volgens de code van goede praktijk.

Het heffingsjaar is het kalenderjaar dat volgt op het jaar waarin het water werd verbruikt en/of geloosd. Het toegepaste tarief geldt dus altijd retro-actief. Dit evenwel is minder bezwaarlijk als het tarief constant blijft of enkel met de index van de kleinhandelsprijzen wordt aangepast. Als de heffing een echt sturend karakter wil hebben, moeten gebruikers zich (tijdig) kunnen aanpassen aan de hoogte van de heffingsvoet.

Het heffingsbedrag H (in BEF) is het product van de vuilvracht N (in vervuilingseenheden VE) met het eenheidstarief T (in BEF/VE), of formeel:

$$H = N * T$$

Voor de berekening van N geldt een onderscheid tussen klein- en grootverbruikers.

**Kleinverbruikers** zijn de heffingsplichtigen met een jaarwaterverbruik van minder dan 500 m<sup>3</sup> en/of een eigen waterwinning met een nominaal pompvermogen van minder dan 5 m<sup>3</sup> per uur.

De berekening van de factor N voor de kleinverbruikers is afhankelijk van de wijze waarop ze water betrekken:

Leidingwater Qw	$N = 0,025 * Qw$	Qw = het gefactureerde waterverbruik in het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar
Leidingwater Qw + eigen winning Qg	$N = 0,025 * (Qw + Qg)$	Qg = gelijkgesteld aan 10 m <sup>3</sup> per gezinslid op 01/01 van het heffingsjaar bij gemengd waterverbruik, en aan 500 m <sup>3</sup> voor een rechtspersoon
Alleen eigen winning Qp	$N = 0,025 * Qp$	Qp = gelijkgesteld aan 30 m <sup>3</sup> per gezinslid op 01/01 van het heffingsjaar bij enkel eigen waterwinning, en aan 500 m <sup>3</sup> voor een rechtspersoon

**Grootverbruikers** zijn de heffingsplichtigen met een jaarwaterverbruik van meer dan 500 m<sup>3</sup> en/of een eigen waterwinning met een nominaal pompvermogen van meer dan 5 m<sup>3</sup> per uur.

De totale vuilvracht wordt berekend als de som van vier componenten:

$$N = N1 + N2 + N3 + Nk$$

Met:

N1 : zwevende stoffen en zuurstofbindende stoffen (BZV en CZV)

N2 : zware metalen: arseen (As), cadmium (Cd), chroom (Cr), koper (Cu), kwik (Hg), lood (Pb), nikkel (Ni), zilver (Ag) en zink (Zn)

N3 : de nutriënten, stikstof (N) en fosfor (P)

Nk : het koelwaterdebiet

Grootverbruikers worden belast ofwel via de werkelijk geloosde vuilvracht (berekening op basis van analyses) ofwel via een forfaitaire formule die rekening houdt met de aard van de hoofdactiviteit (berekening op basis van omzettingsscoëfficiënten).

Bij de berekening van de verschuldigde afvalwaterheffing op basis van analyses voor de grootverbruikers wordt het afvalwater gedurende een beperkte periode, minstens in de maand van grootste bedrijvigheid, bemonsterd. De meet- en bemonsteringresultaten worden met de uitgebreide heffingsformule omgezet in vervuilingseenheden. Enkel bij de berekening van de N1-component geldt het onderscheid tussen de lozingssituatie, hetzij in riool hetzij in oppervlaktewater. De berekening op basis van omzettingsscoëfficiënten gebeurt via de vereenvoudigde heffingsformule. Het aantal VE's wordt bepaald op basis van de

omzettingscoëfficiënten die gelden voor de sector waaronder het bedrijf ressorteert, de waterbalans en/of eventueel productiecijfers.

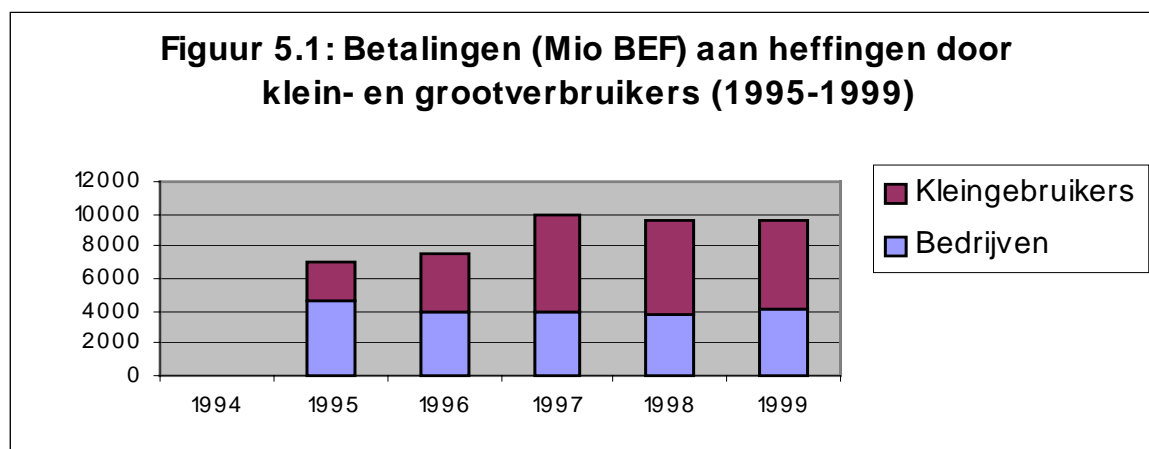
Voor deze componenten bestaan de uitgebreide en vereenvoudigde berekeningsformules:

	Uitgebreide	Vereenvoudigde
N1 =	$\frac{Q_d}{180} [\alpha + \frac{0,35ZS}{500} + \frac{0,45(2BZV+CZV)}{1350}] * (0,4+0,6d)$	$\frac{A * C1}{B}$
N2 =	$\frac{Q_j}{1000} [40Hg+10(Ag+Cd)+5(Cu+Zn)+2Ni+As+Cr+Pb]$	$(Q - K) * C2$
N3 =	$\frac{Q_j}{10\ 000} [N + P]$	$(Q - K) * C3$
Nk =	$a (0,0004 \cdot K)$	$a (0,0004 \cdot K)$
	Q is geloosd debiet (Qd in liter per etmaal in de maand van hoogste activiteit; Qj in m³ per jaar) K is het vergunde (of geloosde) koelwaterdebiet in m³/jaar α = 0 bij oppervlaktewaterlozers en 0,20 anderszinds d = 1 tenzij als het aantal lozingsdagen geringer is dan 225 a = 0,550 sinds 1996 de stoffenconcentraties staan in mg/liter geloosd afvalwater	A drukt de bedrijvigheid uit B verwijst naar de grondslag Q in m³/jaar als het debiet water aangekocht en gewonnen C1, C2 en C3 zijn de omzettingscoëfficiënten

### 5.4 Heffingsinkomsten

Figuur 5.1 toont de inkomsten uit de afvalwaterheffingen over de jaren 1995-1999. De forse toename van het jaar 1997 ten opzichte van de vorige jaren is een gevolg van de herziening van het eenheidstarief voor de kleingebruikers. Het aandeel van het bedrijfsleven is tussen 1995 en 1997 gedaald van meer dan 60% naar ca. 40% van de totale betalingen. De relatieve aandelen gedragen door respectievelijk klein- en grootverbruikers zijn in de jaren 1998 en 1999 praktisch stabiel gebleven op respectievelijk 60% en 40%.

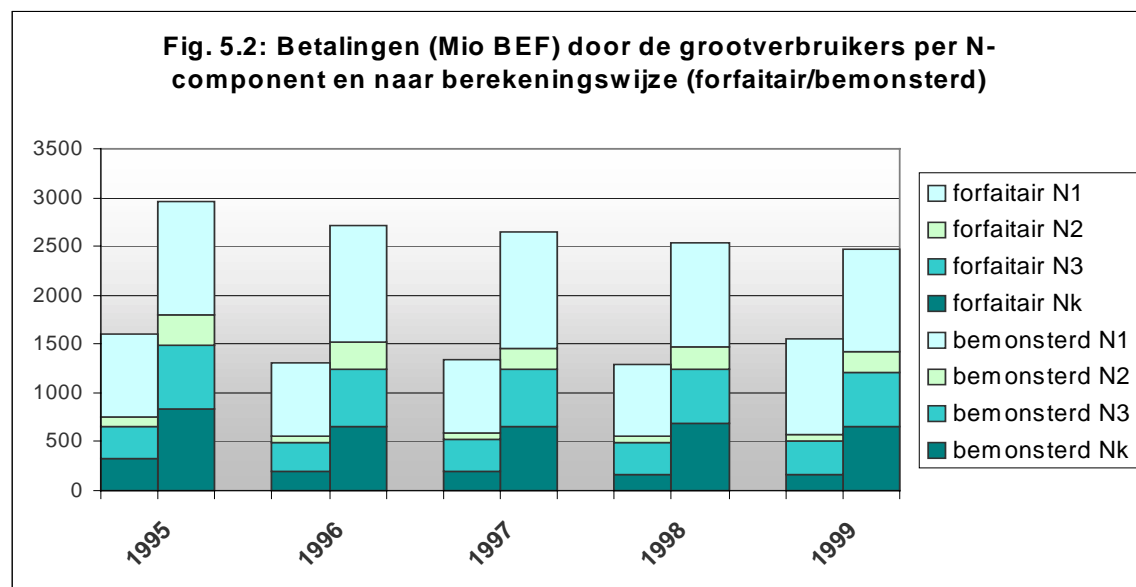
Figuur 5.1: Betalingen (Mio BEF) aan heffingen door klein- en grootverbruikers (1995-1999)





De totale heffingsfactuur voor het bedrijfsleven is in absolute zin gedaald sinds 1995, niettegenstaande de belangrijke economische groei. De daling is het gevolg van de hogere graad van zelfzuivering en van inspanningen om minder afvalwater te lozen. Alleen in 1999 stijgt de totale factuur van de grootverbruikers door de uitbreiding van het aantal bedrijven die een aanrekening op vereenvoudigde wijze ontvangen. Deze uitbreiding was het gevolg van de overheveling van de innings- en invorderingsopdracht van de heffing op het winnen van grondwater van AMINAL naar VMM. Daardoor kwam aan het licht dat enkele duizenden bedrijven die in de eigen waterwinning voorzien niet heffingsplichtig waren gesteld voor het geloosde afvalwater. Figuur 5.2 splitst de bedragen betaald door het bedrijfsleven op naar de N-componenten (zie §5.3) en naar berekeningsformule (uitgebreid voor de bemonsterde bedrijven en vereenvoudigd voor de bedrijven waarvan de vuillast op forfaitaire wijze wordt geschat.

Figuur 5.2: Betalingen (Mio BEF) door de grootverbruikers per N-component en naar berekeningswijze (Forfaitair versus Bemonsterd)



De analyse van de financiële stromen is niet mogelijk zonder nadere precisering van de aard van de toegepaste heffingen. De heffing is verschillend van karakter naargelang het afvalwater in een riool verbonden aan een waterzuiveringsinstallatie terecht komt of in het oppervlaktewater. In het eerste geval betekent de heffing een betaling (retributie / contributie) voor de dienstverlening afvalwater-collectering en –zuivering. In het tweede geval heeft de heffing een aansporend karakter (als men van de lozer kan verwachten dat door substitutie, maar vooral door zelfzuivering, de residuele vervuiling de kwaliteitsnormen zal respecteren) en een compenserend karakter (voor het gebruik van het milieu als een opvangbuffer).

Voor de kleingebruikers is de heffing retributief en compenserend bedoeld. Alleen bewoners van de Z6-zones zullen worden verplicht in de zuivering van het eigen afvalwater te voorzien. Dit zal via regelgeving opgelegd, en door de structuur van de heffingen worden ondersteund. De heffing op kleingebruikers heeft een beperkt aansporend effect op het vlak van het watergebruik. Dit verhoogt op de eerste plaats de concentratie van het afvalwater, maar zou slechts een beperkte impact hebben op

de afgeleverde vuillast. Meer geconcentreerd afvalwater is doorgaans wel beter afbreekbaar, en collectering en zuivering van een vuilvracht in geconcentreerde vorm is goedkoper dan in verdunde vorm.

Eenzelfde redenering als hierboven kan gelden voor de grootverbruikers die afvalwater lozen op riool. Hier wordt het aansporend effect wel zichtbaar als een grootverbruiker overgaat op zelfzuivering wanneer dit een financieel goedkopere optie betekent.

De heffingen op de lozing van effluenten binnen de kwaliteitsnormen door bedrijven die het afvalwater zelf zuiveren, hebben een compenserend karakter. Het compensatie-argument ondersteunt de eis om ook de effluenten van de RWZI's aan de heffing te onderwerpen.

Door de verschillende karakters van de betalingen gebundeld binnen de afvalwaterheffing en door de onvolledigheid van het cijfermateriaal is het moeilijk te evalueren of de heffingen de functies van retributie, aansporing en compensering al dan niet hebben vervuld.

### **5.5 Suggesties tot aanpassing / verbetering**

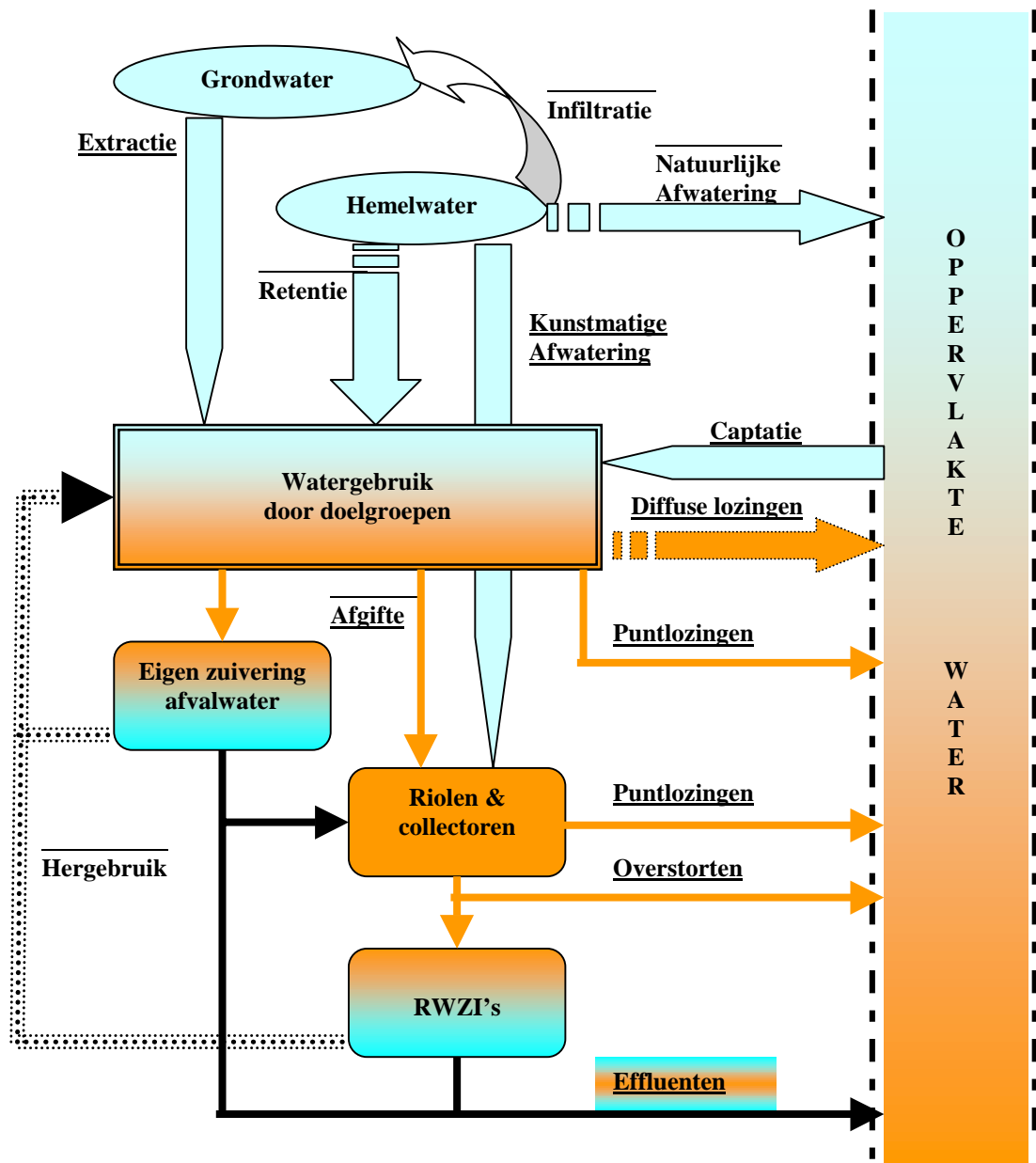
De afvalwaterheffingen zijn slechts één instrument voor de realisatie van de beleidsdoelstellingen. Het verstrekken van lozingsvergunningen is een ander effectief instrument om de lozingen te beheersen. Beide instrumenten kunnen op belangrijke mate interageren. B.v. indien een lozingspunt bepaalde emissienormen moet naleven, dan zijn de heffingen op de restvervuiling hetzij aansporend, hetzij compenserend, naargelang ze wel of niet een verdergaande reductie ten opzichte van de vergunningsnormen tot gevolg hebben.

Doel van het beleid is op een geïntegreerde wijze tot voortdurende verbetering te komen in de waterkwaliteit, het kwantiteitsbeheer en de biodiversiteit van de watersystemen.

Een aantal verbanden die de toestand en verbetering op het vlak van waterkwaliteit, -kwantiteit en biodiversiteit in hoge mate bepalen, staan in figuur 5.3 weergegeven. Figuur 5.3 geeft een overzicht van de waterverstoringsketen. Doelgroepen zoals bedrijven, huishoudens, landbouwbedrijven gebruiken water afkomstig uit grondwater (extractie), hemelwater (retentie) en oppervlaktewater (captatie). De drinkwatermaatschappijen vervullen voor de meeste eindgebruikers de rol van intermediair tussen de waterwinning en de waterafname, met uitzondering voor de retentie van hemelwater waar het particuliere initiatief beslissend is. Hemelwater voedt ook de grondwaterlagen (infiltratie), terwijl de afwatering deels natuurlijk en deels kunstmatig verloopt.

Rationeel watergebruik door de doelgroepen leidt tot waterbesparing (verminderde opname), hergebruik van bepaalde stromen (cascades), verlaging van de verontreiniging door pollutanten die de nageschakelde zuivering van het afvalwater bemoeilijken, zoals zware metalen, bestrijdingsmiddelen, nutriënten, e.d. doen.

Figuur 5.3: De verstoringsketen voor afvalwater



Sommige gebruikers voorzien in een eigen zuivering van het afvalwater met effluenten die hetzij op riool, hetzij op oppervlaktewater worden geloosd. De effluenten hebben een diverse samenstelling, maar moeten aan de kwaliteitsnormen beantwoorden om aanvaardbaar te zijn in het oppervlaktewater. De meeste gebruikers leveren het afvalwater af op een riool, die uitmondt in collectoren die het water afvoeren naar een RWZI of KWZI.

Een aantal gebruikers veroorzaken diffuse en puntlozingen in de bodem en in het oppervlaktewater.

In Vlaanderen monden nog verschillende rioolstrengen uit in een oppervlaktewater, zodat het afvalwater niet wordt gezuiverd. Door de gemengde uitvoering van de riool-systemen en door het teveel aan kunstmatige afwatering, is overstorten een frequent verschijnsel.

Voor een goed beheer van de waterverstoringsketen zijn bepaalde activiteiten wenselijk (in figuur 5.3 met bovenstreep gemerkt), en andere activiteiten onwenselijk (in figuur 5.3 onderstreept). Tabel 5.2 geeft een overzicht van beide soorten activiteiten, met vermelding van de instrumenten waarmee de overheid reeds stuurt of zou kunnen sturen.

Tabel 5.2 : Aan te moedigen en te ontmoedigen activiteiten in de waterbeheerscyclus en instrumenten ingezet en inzetbaar.

Soort	Activiteiten	Instrumenten*
<b>Aan</b>	Infiltratie hemelwater	Verplichting verharde oppervlakten waterdoorlatend te maken
	Natuurlijke afwatering	
<b>Te</b>	Retentie hemelwater	Verplichting en ondersteuning particuliere regenwateropvang
	Rationeel watergebruik	<b><i>Heffing (progressief) op watergebruik kleingebruikers</i></b> <b><i>Heffing (progressief) op het winnen van grondwater</i></b>
<b>Moe-digen</b>	Hergebruik waterstromen	
	Gescheiden afgifte afvalwater	Verplichting regenwaterafkoppeling op privédomein <i>Verlaging van de afvalwaterheffing</i>
<b>Te</b>	Gemengde afgifte afvalwater	<i>Verhoging van de afvalwaterheffing</i>
	Extractie grondwater	<b><i>Heffingen op grondwaterwinning</i></b>
<b>Ont-moe-digen</b>	Kunstmatige afwatering	Heffingen op verharde oppervlakten met afvoer via riool Geen subsidies voor infrastructuur kunstmatige afvoer
	Captatie oppervlaktewater	<b><i>Heffing op watercaptatie</i></b> <b><i>Heffing op koelwater</i></b>
	Verontreiniging waterstromen met pollutanten	<i>Verbod op gebruik gevaarlijkste stoffen</i> Heffing op polluerende stoffen, producten en processen
	Diffuse en puntlozingen	Verstrengen van vergunningen en handhaving
	Overstorten	<i>Penalisatie beheerders riolen en collectoren</i>
	Effluenten	Verstrenging kwaliteitsdoelstellingen (gebiedsgericht) <b><i>Gedifferentieerde heffingen i.f.v. debieten en samenstelling van de effluenten (bedrijven).</i></b> <i>Idem toepassen op RWZI's en KWZI's.</i> <i>Controle IBA's</i>
* De opmaak van de tekst van de diverse instrumenten is verschillend als volgt : Standaard tekst zijn voorstellen niet op korte termijn voorzien <i>Cursieve tekst zijn voorstellen in onderzoek</i> <b><i>Vet-cursieve tekst zijn reeds toegepaste instrumenten</i></b>		

De aandacht wordt nu toegespitst op het instrument heffingen. In een kopie van figuur 5.3 tonen we de aangrijpingspunten van de bestaande en de mogelijke heffingen (figuur 5.4).

De heffing op de extractie van grondwater is het voorwerp van hoofdstuk 4 van deze nota.



De afvalwaterheffing heeft twee aangrijpingspunten. Voor de kleingebruikers en de bedrijven die niet worden bemonsterd is de heffing gehecht aan het waterverbruik. De kleingebruikers krijgen geen vrijstelling voor de eerste 15 m<sup>3</sup> per persoon verbruik, en zij die hun water niet of niet uitsluitend van het net betrekken, betalen een bijzondere of bijkomende heffing (zie §5.3). Het aangrijpingspunt voor de bemonsterde grootverbruikers is het lozingspunt van het afvalwater (hetzij na eigen zuivering, lozing op riool of lozing in oppervlaktewater).

Enkele ontbrekende schakels in het systeem van waterheffingen zijn :

- het niet differentiëren van de heffingen naar de aard van de afgifte van het afvalwater (vooral van de kleingebruikers)
- puntlozingen en overstorten vanuit riolen en collectoren zijn niet onderworpen aan heffingen
- effluënten van RWZI's zijn niet heffingsplichtig
- diffuse lozingen zijn niet onderworpen aan heffingen

Voor de eerste drie schakels werken we een aanpak uit in het kader van de herstructurering van de sector van de waterzuivering. Voor de laatste schakel is een direct aangrijpen op de diffuse verontreiniging niet uitvoerbaar door de inherente kenmerken van een diffuse lozing. Indirecte oplossingen via productheffingen, via heffingen op onevenwichten in balansen tussen aangevoerde en afgevoerde stoffen (b.v. nutriënten), of via heffingen op andere grondslagen (b.v. op autobrandstoffen om de verspreiding van koolwaterstoffen en dooizouten te kunnen vatten). In hoofdstuk 7 wordt de heffing op meststoffen besproken. Andere stoffen die mede veroorzaker zijn diffuse verontreiniging vallen buiten de aandacht van deze nota.

## 5.6 Nieuw stelsel van aansporingen in de waterzuivering<sup>34</sup>

Het is nodig werk te maken van een totaal vernieuwd systeem van aansporingen voor de actoren in het domein van de waterzuivering. Heffingen dienen om de gebruikers van een collectieve dienst te doen betalen voor de dienstverlening (retributief aspect), om grootverbruikers aan te sporen zelf te zuiveren, en om lozingen in de omgeving een compensatie betaling op te leggen.

Het Vlaamse Gewest moet vooral drie actoren aansporen voor de realisatie van de waterzuivering : de bronnen van afvalwater (de doelgroepen die afvalwater of effluenten van een eigen waterzuivering lozen), de gemeenten en Aquafin. Eerst volgt een bespreking van de aansporingsprincipes per actor, met daarop een samenvoeging van de drie actoren in één schema.

### *5.6.1 Bronnen van afvalwater : kleingebruikers*

De aansporingen voor de eerste groep van actoren, (de doelgroepen huishoudens, bedrijven, instellingen, landbouwers) zijn gericht op de bronnen van het afvalwater. We beperken de bespreking tot het financiële luik, hoewel het sensibiliserende optreden vanwege de gewestelijke, intermediaire en lokale overheden ook belangrijk is.

Figuur 5.5 toont de meest typische lozingssituaties van kleingebruikers, ook omschreven in tabel 5.3. Nog meer nuancering in deze situaties is mogelijk, b.v. situatie 3 kan worden opgesplitst in situaties met en situaties zonder een septisch vat. Dan moet er ook duidelijkheid bestaan over de opportuniteit de septische vaten te behouden, c.q. aan te moedigen, c.q. te ontmoedigen in de woningen en gebouwen van privé-actoren.

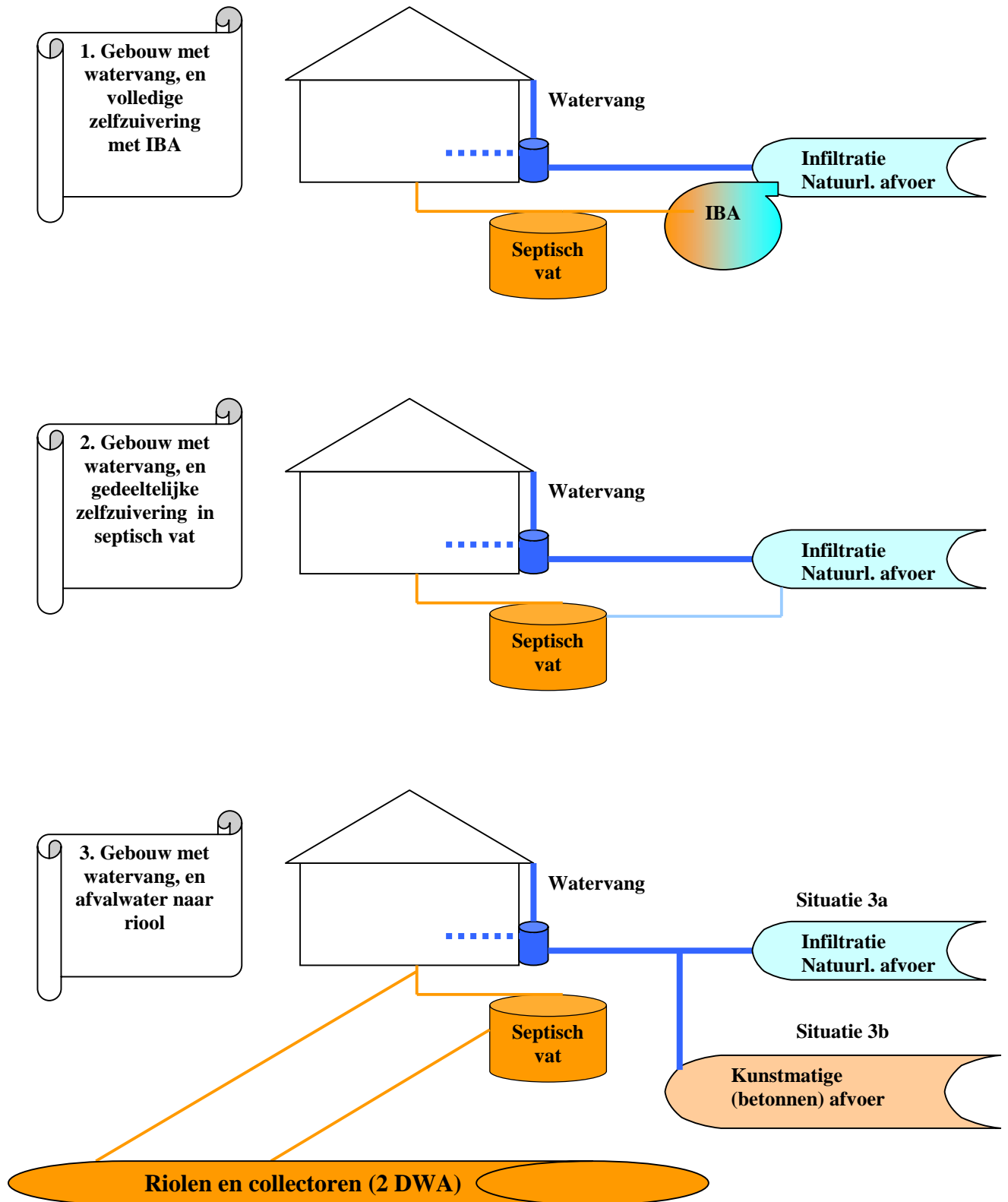
Tabel 5.3 : Typische lozingssituaties vanaf particulier domein (kleingebruikers)

	Type lozingssituatie
1.	Volledige zuivering eigen afvalwater, beschikkend over een IBA <sup>35</sup> die de normen respecteert
2.	Gedeeltelijke zuivering eigen afvalwater, beschikkend over een septische installatie die als overgangssituatie naar een IBA het water gedeeltelijk zuivert
3.	Lozing afvalwater in riool en afstroomwater in natuurlijke waterafvoer (situatie 3a) of in kunstmatige waterafvoer (situatie 3b)
4.	Lozing gemengd afval- en afstroomwater in riool. De levering vanaf het particulier domein is gescheiden, maar komt op publiek domein in een vuilwaterafvoer terecht, zodat verdere afvoer en verwerking gemengd moet gebeuren
5.	Lozing gemengd afval- en afstroomwater in riool op een gemengde wijze vanaf het particulier domein
6.	Lozing afvalwater in de omgeving (in oppervlaktewater, in de bodem, in een privé-afvoer kanaal dat uitmondt in de omgeving, enz...)

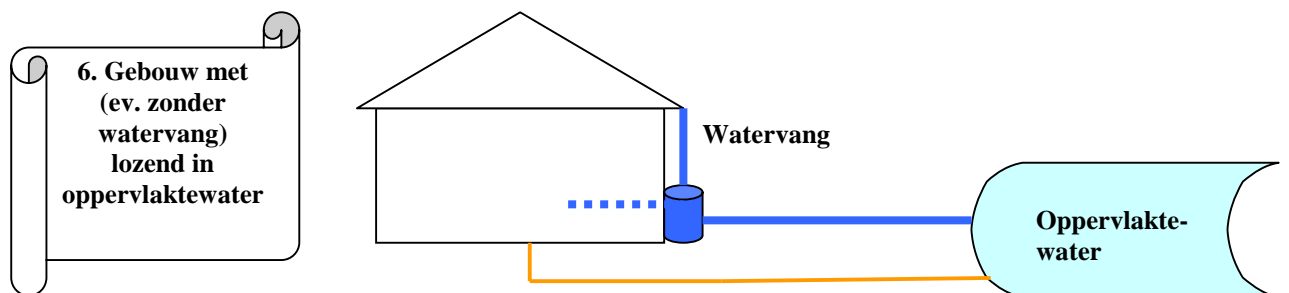
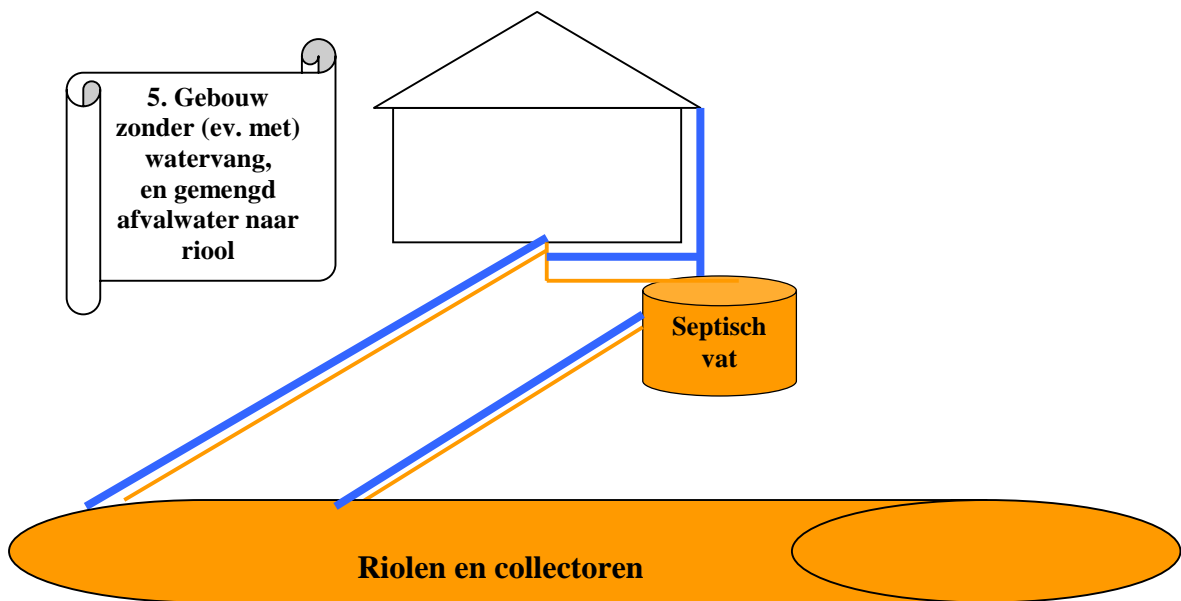
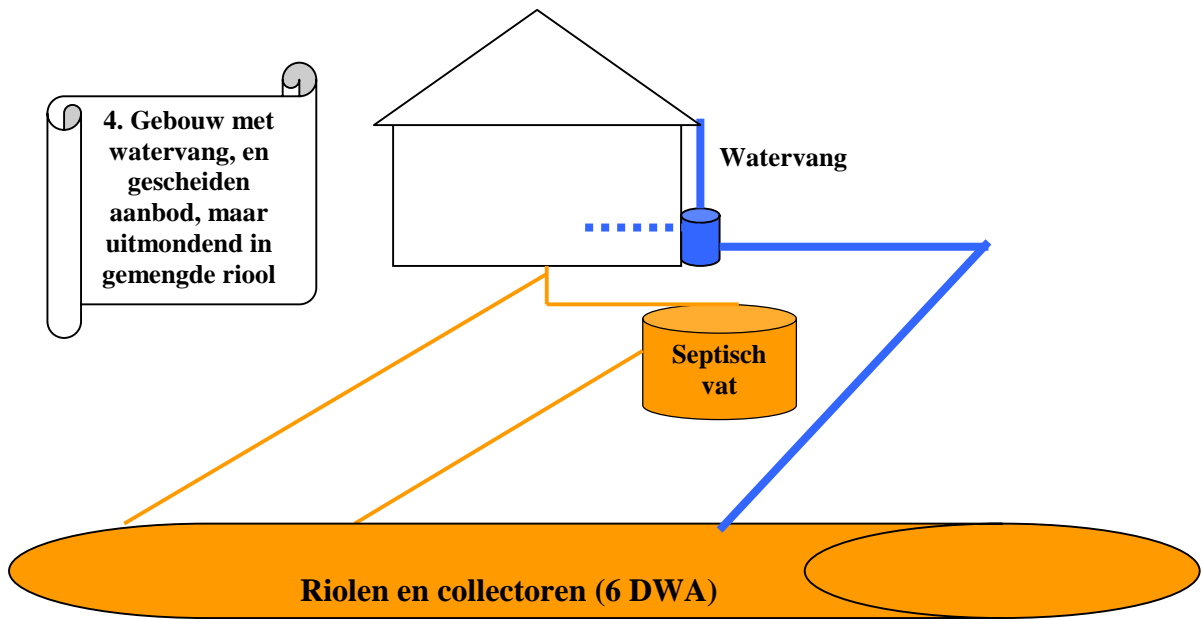
<sup>34</sup> Dit deel bouwt voort op de nota "AQUAFIN. Strategische visie vanuit het algemeen belang" (juni 2000) en vooral op onderdeel 5.4.4 van deze nota.

<sup>35</sup> IBA = Individuele Behandelingsinstallatie voor Afvalwater (bv. met behulp van een biorotor of een rietveld).

Figuur 5.5: Lozingsituaties van een gebouw (woning, instelling, enz.)







Voor de dekking van de kosten van de waterzuivering wordt uitgegaan van een prijszetting die de marginale kosten van de dienstverlening reflecteert. Twee variabelen hebben een belangrijke impact op de kosten :

- de ligging van het aansluitpunt : in een gebied met hoge vraagdichtheid zijn de kosten van voorziening en bediening a priori lager dan in gebieden met lage vraagdichtheid, en in gebieden met een beschikbare infrastructuur bestaan er voor de lozer minder excuses van niet in regel te zijn
- de aard van de aansluiting (wie enkel afvalwater aflevert, veroorzaakt lagere kosten dan wie gemengde stromen aflevert)

Differentiatie van de heffingsvoet is daarom aangewezen. Tabel 5.4 geeft de structuur van het voorstel.

Tabel 5.4 : Gedifferentieerde heffingen voor kleingebruikers

Lozings-situatie	Ligging	Multiplicator op basisheffing*	Evolutie in de toekomst*	Eindwaarde** multiplicator
1	Woongebied, buitengebied	0	0	0
2w	Woongebied	$M_{2w} > 1$	+ $\Delta$ /jaar	1,30
2b	Buitengebied	1	1	1
3w	Woongebied	$M_{3w} < 1$	- $\Delta$ /jaar	0,60
3b	Buitengebied	$M_{3w} < M_{3b} < 1$	- $\Delta$ /jaar	0,75
4w	Woongebied	$M_{4w} < 1$	- $\Delta$ /jaar	0,75
4b	Buitengebied	$M_{4w} < M_{4b} < 1$	- $\Delta$ /jaar	0,85
<b>5w</b>	<b>Woongebied</b>	<b>1</b>	<b>1 (referentie)</b>	<b>1</b>
5b	Buitengebied	$M_{5b} > 1$	+ $\Delta$ /jaar	1,30
6w	Woongebied	$M_{6w} > M_{6b} > 1$	+ $\Delta$ /jaar	1,50
6b	Buitengebied	$M_{6b} > 1$	+ $\Delta$ /jaar	1,30

\* in de eerstkomende jaren, zolang VMM, de gemeenten, Aquafin en de drinkwatermaatschappijen niet klaar zijn met de nodige inventarissen, zone-indeling en masterplanning, worden alle M's (multiplicatoren) gelijkgesteld aan 1. Na deze periode – vanaf 2003 – geldt een transitieperiode waarin de multiplicatoren hun doelwaarde bereiken volgens een constante (positieve of negatieve) gradiënt  $\Delta$  tot de voorgestelde eindwaarde. De transitieperiode kan b.v. duren van 2004 tot 2008 (5 jaar).

\*\* deze eindwaarden zijn voorlopige voorbeelden van hoe een differentiëring er uit kan zien, als de diversiteit in marginale kosten in rekening wordt gebracht

De differentiatie vindt plaats rond het vaste punt van de gemengde lozing in stedelijk gebied (situatie 5w). De multiplicator op de heffingsvoet is hier per definitie 1, en behoudt deze waarde in de toekomst.

Wie instaat voor de zuivering van het eigen afvalwater (situatie 1), en voldoet aan de opgelegde normen inzake werking en resultaten, zou een vrijstelling van heffing moeten krijgen. Dit principe geldt het best ongeacht de ligging van de installatie. Dit omwille van de administratieve eenvoud en omdat iedere privé-actor het recht krijgt de eigen – milieukundig minstens even goede – oplossing te verkiezen boven de collectief aangeboden dienst. Dit zet ook enige druk op de aanbieders van collectieve oplossingen om efficiënt en klantvriendelijk te werken. De kostprijs van een individuele aanpak in een gebied waar de collectieve voorziening is uitgebouwd, zal steeds veel hoger zijn dan de factuur van de heffing. In de praktijk zal het maximaal enkele gevallen betreffen (anno 2000 zelfs géén enkel geval). De administratieve

gelijke behandeling van gelijke eindsituaties (beschikken over een goedwerkende IBA in een gebied met collectieve voorziening) is dan het eenvoudigst door deze gelijke gevallen gelijk te stellen voor de vrijstelling van de heffing. In plaats van een volledige vrijstelling voor alle IBA's kan een verlaagde heffing worden verantwoord vanwege het compensatie beginsel (effluentlozers zijn onderworpen aan een heffing op de residuele lozingen).

Door een amendement op het programmadecreet (december 2000) worden de IBA's gebouwd op de plaats en op het ogenblik dat een aansluiting op riool verbonden met een RWZI mogelijk is, uitgesloten van de vrijstelling van heffing. Men moet m.a.w. verplicht betalen voor een collectieve dienstverlening, ook als men er geen gebruik van maakt.

In situatie 2w is de multiplicator groter dan 1, omdat daar de aansluiting op de riool mogelijk is, en een gedeeltelijke zuivering via een septische installatie en een lozing in de omgeving te ontmoedigen is. Zolang er geen aanbod van riolering is, kan situatie 2w gelijk worden gesteld aan situatie 2b. In dit geval is een septisch vat te verkiezen boven geen septisch vat, en kan de voorziening worden opgevat als een tijdelijke oplossing tot een aansluiting mogelijk is (2w) of een IBA wordt geïnstalleerd (2b en 2w). Vooral voor oude woningen op het platteland met bewoners die daar reeds lang verblijven, is dit een sociaal verantwoorde regeling, toe te passen met een uitdovend karakter. Hier zou de referentieheffing van toepassing zijn.

Een gebouw dat onvermengd afvalwater aflevert aan de riolen, en het opgevangen regenwater (eventueel na gedeeltelijk gebruik) in het natuurlijk watersysteem brengt, geniet van een lagere heffingsvoet. Deze verlaging is het grootst in stedelijk gebied omdat afkoppeling daar moeilijker is dan in het buitengebied.

In situatie 4 is er wel scheiding van de stromen op particuliere eigendom, maar wordt het natuurlijke water niet afgevoerd naar de natuurlijke waterkringloop doch bij het rioolwater gevoegd. Deze toestand is minder gunstig dan situatie 3, maar biedt wel de mogelijkheid om tot deze betere situatie te komen. Daarom is de vermindering t.o.v. de referentie nog steeds verantwoord, maar minder groot dan in de vorige situatie.

Situatie 5w is de referentie of het vast punt van de heffingsvoet. De meeste aansluitingen zullen van dit type zijn in stedelijk gebied waar het grootste deel van de kleingebruikers wonen. In buitengebied is een gemengde aanlevering onderhevig aan een heffingsverhoging omdat hier de fysieke mogelijkheden aanwezig zijn om de ontkoppeling van afvalwater en natuurlijk water door te voeren.

Situatie 6 is het nadeligst voor het milieu omdat onbehandeld afvalwater wordt geloosd. In woongebied waar de mogelijkheden bestaan om in een riool te lozen, is het niet aansluiten hierop het bezwaarlijkst. In het buitengebied waar deze mogelijkheid niet bestaat, is een lichtere tariefverhoging verantwoord.

In de eerstkomende jaren, zolang VMM, de gemeenten, Aquafin en de drinkwatermaatschappijen niet klaar zijn met de nodige inventarissen, zone-indeling en masterplanning, worden alle M's (multiplicatoren) gelijkgesteld aan 1. Na deze periode – b.v. na 2003 – geldt een transitieperiode waarin de multiplicatoren hun doelwaarde bereiken volgens een constante (positieve of negatieve) gradiënt  $\Delta$  tot de voorgestelde eindwaarde. De transitieperiode kan b.v. duren van 2004 tot 2008 (5 jaar). Een betere kennis van de kostenstructuur van de waterzuivering moet het dan mogelijk maken de verschillende lozingssituaties scherper te omschrijven en de marginale kosten per situatie nauwkeuriger in te schatten. Dit vormt dan de basis voor het vastleggen van de multiplicatoren.

De differentiatie en de hoogte van de heffingen zal de huishoudens ook aansporen om de juiste investeringen door te voeren, nl. deze investeringen die lagere uitgaven veroorzaken dan door diensten te betrekken van het collectieve systeem.

Daarnaast wordt onderzocht hoe een heffing kan worden ingesteld op ondoordringbare oppervlakten, ook afhankelijk van het gebruik ervan en de aard van de afvoer. Deze heffing kan slaan op particulieren, bedrijven en openbare besturen.

Bij volledige uitbouw van de basisinfrastructuur van de waterzuivering moet het geheel van de heffingen dekkend zijn voor de betaling van de exploitatie- en onderhoudskosten, inclusief vervangingsinvesteringen, van de waterzuivering. Tot minstens 2005 (wellicht 2010) blijven nog extra middelen uit de algemene begroting nodig voor het inhaal- en renovatieprogramma. Nadien zijn investeringen blijvend nodig voor de vernieuwing en instandhouding van de infrastructuur.

### **5.6.2 Bronnen van afvalwater : grootverbruikers.**

Grootverbruikers moeten zelf instaan voor de zuivering van het voortgebrachte afvalwater. Dit is ecologisch en economisch meestal de beste oplossing omdat zelfzuivering op het bedrijf geen capaciteit inneemt van riolen en collectoren op publiek domein, de scheiding van afvalwater en natuurlijk water eenvoudig te realiseren is, en de zuiveringstechniek geoptimaliseerd kan worden in functie van de specifieke eigenschappen van het bedrijfsafvalwater.

Als bedrijven zelf zuiveren en de effluenten beantwoorden aan de normen, zijn de heffingen op deze lozingen van het compenserende-regulerende type.

Veel bedrijven zuiveren het afvalwater nog niet zelf, of lozen de effluenten van een eigen (gedeeltelijke) zuivering in riolen die toekomen in RWZI's. Via een afzonderlijk deelproject (« Beleidsaanpak Bedrijfsafvalwater in functie van Optimalisatie RWZI's en Gevaarlijke Stoffen ») van het project Integraal Waterbeheer, volgt minister Dua een systematische leidraad om te komen tot duidelijkheid over de afkoppelplicht van de individuele bedrijven. Er bestaat een lijst van criteria om de noodzaak van specifieke afkoppelingen te beoordelen. Maar de verscheidenheid en complexiteit van de situaties in het veld is zo groot dat er steeds een groot aantal gevallen overblijven waar eenduidige beslissingen niet voor de hand liggen. Ook de MiNa-Raad beveelt aan in deze situatie rekening te houden met motiveringen van zuiveringstechnische, natuurtechnische, economische en planologische aard.

Bedrijven die zelf (gedeeltelijk) het afvalwater zuiveren, kunnen niet steeds weg met de effluenten, bv. als er geen geschikte waterloop in de nabijheid aanwezig is en als waterinfiltratie niet mogelijk is. Lozing op riool is dan geen optimale oplossing omdat er verdunning van het gecollecteerde afvalwater optreedt en omdat de effluenten soms nog stoffen bevatten die door de RWZI niet of slechts gedeeltelijk fixeerbaar zijn in het slib of waarvan fixatie het slib zwaar belast. Regelgeving (bv. enkel effluenten vergelijkbaar met huishoudelijk afvalwater zijn toelaatbaar) en specifieke contracten tussen Aquafin en het bedrijf moeten voorkomen dat er probleemafwenteling optreedt naar de publieke sector.

Het is nuttig te laten onderzoeken of deze regelgeving en contracten kunnen worden aangevuld (en eventueel gesubstitueerd) door een stelsel van gerichte heffingen op de stoffen in de effluenten. Hierbij komen stoffen in aanmerking zoals bestrijdingsmiddelen, zware metalen (herziening van de huidige N2-component ; zie §5.3) en

organische micropolluenten<sup>36</sup>. Het detecteren en behoorlijk meten van de concentraties en vrachten van deze stoffen in de lozingen is een belangrijk knelpunt bij het uitbreiden van de range van de heffingsparameters. Naast de studie en selectie van toe te voegen variabelen in de heffingsbasis is het ook nodig te beslissen welk gewicht aan de diverse variabelen (en groepen van variabelen) wordt toegekend, en welke heffingsvoet van kracht is.

De inzetbaarheid van verhandelbare emissierechten in de plaats van het instrument heffingen op de lozingen door grootverbruikers is meer dan het onderzoeken waard. Dit zou een meer gedifferentieerd beleid per (deel)stroombekken ondersteunen, want het impliceert een bovengrens op de emissies (het totaal verhandelbare quotum). De inefficiënties van het vergunningenbeleid zullen worden opgeheven. De prijs van een emissierecht zal een sterker regulerend karakter bezitten dan de (te lage) heffingsvoet vandaag. Het organiseren van het instrument vereist een sterke reguleringsinstantie die de veilingen van de rechten organiseert en monopolistische misbruiken voorkomt.

### 5.6.3 Gemeenten

De gemeenten vervullen een cruciale rol in de zuivering van het afvalwater als schakel tussen de bronnen van afvalwater en de zuiveraar van afvalwater (Aquafin). Ook moeten ze zorgen dat het afvalwater dat niet naar de Aquafin installaties gaat een toereikende zuivering kent, b.v. door IBA's en KWZI's te voorzien.

De investering in de exploitatie en het onderhoud van riolen is een opdracht die zware financiële inspanningen van de gemeenten vergt. De gewestelijke overheid subsidieert 75 % van de investeringen als deze aan een aantal criteria beantwoorden (o.a. inzake scheiding van afvalwater en hemelwater). Omdat de realisatie van riolen meestal gepaard gaat met ingrijpende wegeniswerken zijn aanvullende financiële middelen via het gemeentelijk Investeringsfonds vereist.

De toestand van de riolen is erg verschillend van gemeente tot gemeente naargelang het beleid gevoerd in het verleden. In het kader van de heroriëntatie van de afvalwaterzuivering in Vlaanderen gericht op grotere effectiviteit en efficiëntie, moet ook het investeringsprobleem in riolen worden herzien. Deze herziening vertrekt van een betrouwbare inventaris van de actuele situatie inzake aansluitingen, riolen, waterafvoer, lozingspunten, overstorten, overdracht op collectoren, individuele zuivering, e.d. Deze situatie wordt geconfronteerd met een wenselijke toestand, zoals afgeleid uit een masterplanning van de gehele waterzuiveringsinfrastructuur in Vlaanderen, verbijzonderd naar het gemeentelijk niveau. Per gemeente wordt dan een balans opgemaakt met de volgende elementen :

- noodzakelijke infrastructuur voor de realisatie van het masterplan
  - reeds gerealiseerd infrastructuur
- = nog te realiseren infrastructuur, waarvan
- ➔ gedeelte door particulieren (huishoudens, bedrijven)
  - ➔ gedeelte door de gemeenten zelf
  - ➔ gedeelte door het Vlaamse Gewest te subsidiëren.

Voor deze laatste categorie worden de projecten gedefinieerd en verwerft de gemeente trekkingsrechten op de subsidies voor uitvoering van deze projecten. Het vastleggen van deze enveloppes vergt een betere kennis van de toestand en van de verstrekte

<sup>36</sup> Zie EU richtlijn 76/464/EEG betreffende de lozing van gevaarlijke stoffen in het aquatisch milieu en de Kaderrichtlijn water (juni 2000)

middelen per gemeente in het verleden. Deze kennisverwerving is een moeilijke taak maar al bijzonder lonend vanaf een geringe efficiëntieverbetering in de planning en de realisatie van de waterzuivering. Vertrekpunt bij dit alles is de voldoende nauwkeurige omschrijving van de « noodzakelijke » infrastructuur van de masterplanning. Deze kan heel wat verschillen van de reeds aanwezige infrastructuur wanneer deze laatste geen oog heeft voor scheiding van afval- en hemelwaterstromen, onverantwoorde overstorten bevat, e.d.

Er zijn gemeenten waar praktisch alle rioleringswerken zijn uitgevoerd. In de meeste hiervan zal de toestand nog niet beantwoorden aan de wenselijke toestand zoals het masterplan zal aangeven, en de afwijking tussen de twee toestanden zal verschillend zijn van gemeente tot gemeente. Dan zijn er de gemeenten waar nog tamelijk veel, veel en zeer veel rioleringswerken te realiseren zijn. In principe nemen de vrijheidsgraden voor de realisatie van de wenselijke infrastructuur toe in dezelfde opeenvolging.

Gemeenten die een groot deel van de infrastructuur hebben gebouwd staan voor grotere exploitatie en onderhoudskosten en voor een groter bedrag aan vervangingsinvesteringen dan gemeenten die nog over weinig infrastructuur beschikken.

Een aansporings- en heffingensysteem gericht op de gemeenten moet met de bovenstaande elementen rekening houden, en is maar over langere tijd uitvoerbaar en dit via een traject van geleidelijke invoering. Volledige uitvoering is pas mogelijk als de fysieke situatie van de gemeentelijke infrastructuur beantwoordt aan de wenselijke situatie van de masterplanning. Dit belet niet dat de weg daarheen wordt bevorderd door goed gerichte aansporingen en heffingen, ook in de overgangsfase.

In plaats van subsidies te verstrekken voor investeringen (waarbij de exploitatie en onderhoudskosten nadien toch ook niet worden vergoed), zijn jaarlijks betaalbare resultaatsvergoedingen meer aangewezen. Deze vergoedingen zijn noodzakelijkerwijze gedifferentieerd, en kunnen worden geënt op de heffingenstructuur van toepassing op de privé-actoren. In sommige situaties is een verschil in multiplicator met deze van de heffingen kleingebruikers aangewezen, b.v. situatie 4 vereist een beloning voor de privé-actor, maar een penalitatie voor de verantwoordelijke voor de riolering.

De bedragen in het aansporingssysteem voor de gemeenten, zullen ook verschillen naargelang de omvang van de aansluiting. Zoals in de nota Aquafin kan er b.v. een indeling zijn tussen aansluitingen < 10 IE (laagste bedragen), 10 – 99 IE (grotere bedragen), en > 100 IE (hoogste bedragen).

Als gemeenten afvalwater afleveren aan het collectoren-systeem van Aquafin, is het mogelijk te voorzien in een vergoeding van dezelfde structuur als het eerste gedeelte van de formule voor de Aquafin inkomsten (zie verder), nl.  $\alpha \cdot c_i \cdot d_i$ . Hierbij wordt het bedrag best genormaliseerd rond de verwachte vuilvracht van de gemeente, berekend op grond van het aantal inwoners ervan en eventueel bijkomende determinanten (b.v. KMO bedrijvigheid).

De vergoeding kan rechtstreeks door het Vlaams Gewest worden uitgekeerd, of beter nog door Aquafin worden betaald als deel van wat Aquafin ervoor ontvangt i.f.v. kwantiteit en kwaliteit, met dan evident  $\alpha < \gamma$ . Het voordeel hiervan is dat Aquafin

mee belang heeft en stimulerend kan optreden voor het betrekken van geconcentreerde afvalwaterstromen.

Als gemeenten afvalwater uit rioolstrengen lozen op oppervlaktewater wanneer er toch collectoren liggen, wordt in een penalisatie voorzien. Deze zou symmetrisch kunnen zijn ten opzichte van de vergoedingen voor aflevering aan collectoren, m.a.w. van de vorm -  $\beta \cdot c_i \cdot d_i$ .

De uitvoerbaarheid van dit aansporingssysteem hangt af van de meetbaarheid van de stromen in de overnamepunten. In de huidige infrastructuur is het aantal punten zeer hoog waardoor monitoring ervan ondoenbaar wordt. Voor de toekomst kan deze situatie worden herbekeken.

In de tussentijd zal het nodig blijven een meer rudimentaire vorm van monitoring van de lozingspunten van de rioolstrengen te hanteren, en daarop een aansporingstelsel te vestigen gelijkvormig met de structuur van tabel 5.4. Lozingspunten van rioolstrengen worden dan ingedeeld naar grootte en naar klasse van concentraat van de lozingen. Dit laatste wordt bepaald aan de hand van de aansluitingstoestand van de gebouwen langs de streng, het gemengd, c.q. gescheiden karakter van de rioolstreng, eventueel aangevuld met steekproeven betreffende de samenstelling van de stromen.

Bij de aansporing van gemeenten moet de fine-tuning en callibratie van dergelijk aansporingssysteem er voor zorgen dat de overgang van de bestaande naar de nieuwe toestand vlot verloopt en dat de gemeenten voldoende middelen verwerven om het riolenstelsel goed te onderhouden en te versterken. Het juridisch kader om resultaatgerichte afspraken te vestigen tussen het Vlaamse Gewest en de gemeenten (cfr. de gemeentelijke milieuconvenant) vereist eveneens de nodige aandacht.

De volledige uitwerking van een toepasbaar stelsel van aansporingen en heffingen is mogelijk bij aanvaarding van de krachtlijnen van de aanpak.

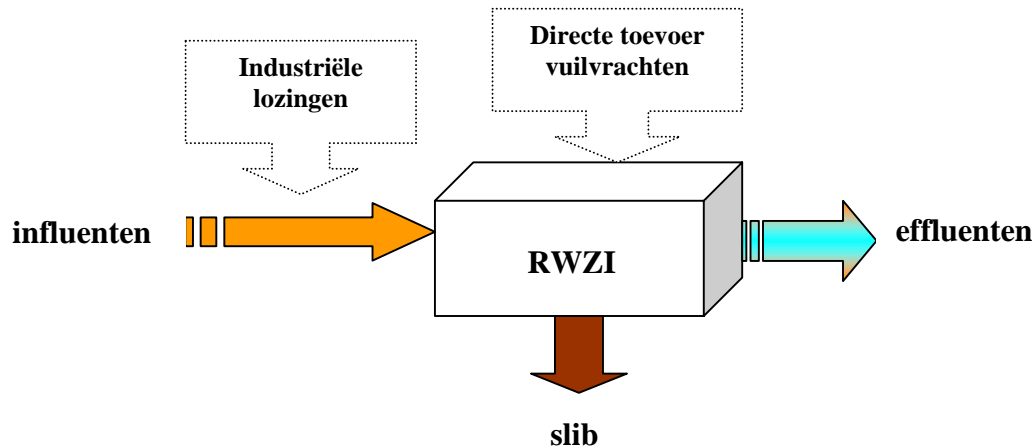
#### 5.6.4 Aquafin

Voor Aquafin moet een *vergoeding op de bereikte resultaten* worden uitgewerkt. Op twee domeinen moet de onderneming presteren :

- 1) de (bovengemeentelijke) collectering van afvalwaterstromen (zonder de zuivere stromen mee te nemen), en
- 2) de zuivering van de gecollecteerde stromen.

Sterk vereenvoudigd is een RWZI een proces als getoond in figuur 5.6. De meeste vuilvrachten uit de influenten worden geconcentreerd in het slib, en de resterende vrachten worden geloosd als effluenten. Het proces wordt in enkele RWZI's gecompliceerd door in bepaalde fasen ervan bijzondere vuilvrachten toe te voegen, b.v. septisch materiaal. Een resultaatmeting gebaseerd op de hoeveelheid en kwaliteit van het voortgebrachte slib is niet sluitend en ontoereikend om de prestaties van de RWZI te meten. De verwijderde vuilvrachten moet men meten als een verschil tussen influenten en effluenten. Daarbij is het nodig als influenten de netto-influenten, d.w.z. gecorrigeerd voor toegevoegde industriële en andere lozingen, te beschouwen. Bedrijven die in principe zelf moeten zuiveren maar om een of andere reden toch hun afvalwater in de collectoren lozen, moeten afzonderlijk worden bemonsterd, en deze stromen komen niet in aanmerking voor de algemene regeling van vergoedingen zoals hier uitgewerkt.

Figuur 5.6 :



De inkomsten (gedurende een bepaalde periode, bv. een maand) per WZI (RWZI of KWZI) voor Aquafin zouden bestaan uit twee componenten, één gekoppeld aan de influent en één aan de effluenten zoals weergegeven door de volgende uitdrukking:

$$\text{Inkomsten} = \gamma \cdot c_i \cdot d_i + \sum \{ \epsilon \cdot f \cdot e \}$$

Met :  $\gamma$  = bedrag in BEF/m<sup>3</sup> influent netto

$c_i$  = concentratiemaatstaf van het influent ( met  $c_i$  gelegen tussen 0 en 1)

$d_i$  = debiet van het influent (m<sup>3</sup>)

$\epsilon$  = bedrag in BEF per vuilvracht van een bepaalde soort

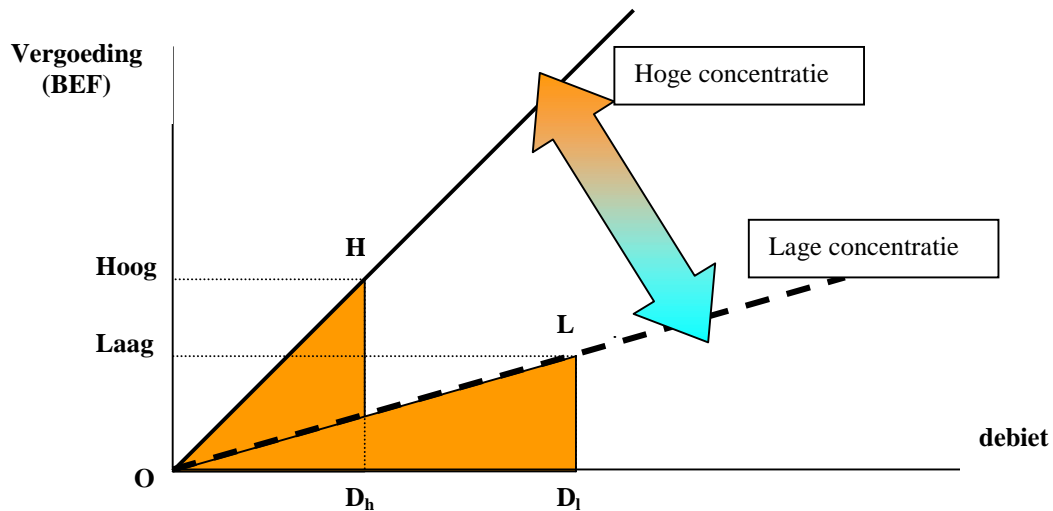
$f$  = correctiefactor om de prestaties ten opzichte van de effluentdoelstellingen te meten (als  $f = 1$  worden de doelstellingen precies bereikt)

$e$  = vuilvracht van een bepaalde soort (BZV, CZV, ZS, Ntot, etc.)

Door een vergoeding (c.q. penalisatie) te hechten aan de kwantiteit en de concentratie van het influent, wordt de collectering gestuurd. Er moet een stimulus blijven om een maximaal debiet aan te voeren, echter van vervuild (sterk geconcentreerd) afvalwater. Verdund of weinig vervuild water aanvoeren, moet niet of weinig worden vergoed. De vergoeding kan met de juiste keuze van de concentratiemaatstaf worden gestuurd, zodat voor een gegeven vuilvracht in een geconcentreerde stroom steeds een hogere vergoeding wordt gegarandeerd dan voor een even grote vuilvracht in een weinig geconcentreerde vorm. Figuur 5.7 toont de werkwijze. Een inkomende vuilvracht is het product van debiet met concentratie (oppervlakte van de driehoeken onder de stralen). De twee driehoeken OD<sub>H</sub>H en OD<sub>L</sub>L vertegenwoordigen een gelijke vuilvracht. Voor de meer geconcentreerde stroom ontvangt de onderneming een hogere vergoeding dan voor de minder geconcentreerde stroom. Deze aansporing komt bovenop de hogere kosten van het bewerken van verdunde stromen ten opzichte van geconcentreerde stromen.



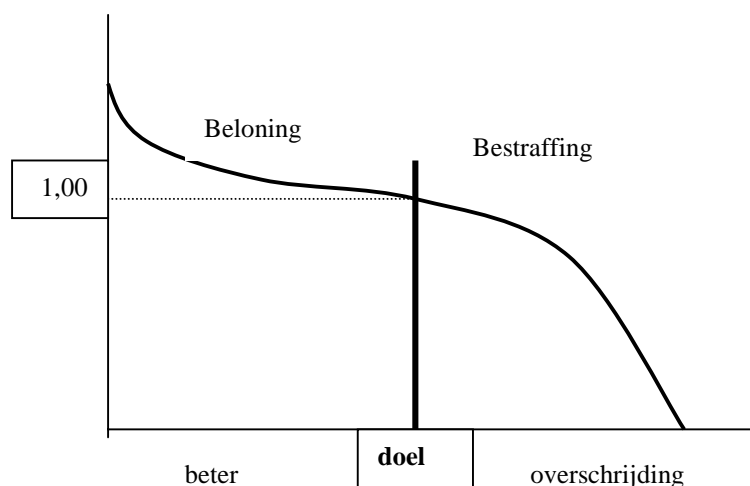
Figuur 5.7 : Collecteringsvergoedingen in functie van debiet en concentratie van het afvalwater.



Door een verschil te maken in de vergoedingscoëfficiënten  $\gamma$  en  $\epsilon$  kan er een verschillende vergoeding worden voorzien per WZI of per klasse WZI's, bv. volgens de schaal van de installatie. Hierbij kan een beleid ter stimulering van KWZI's vorm krijgen.

Het zuiveringsresultaat (de effluenten van de WZI's) kan worden betaald door aan de geloosde vuilvrachten per soort een vergoeding of penalisatie te koppelen in functie van het behaalde resultaat door het toepassen van vermenigvuldigingsfactoren (figuur 5.8)

Figuur 5.8 : Correctiefactor  $f$  volgens bereik van afgesproken doelstellingen



De uitwerking van een aansporingssysteem langs deze lijnen vereist nog aanvulling, callibratie en overgangsbepalingen van het bestaande naar het nieuwe systeem. Zo wordt ook rekening gehouden met de influenten op bepaalde knooppunten van de

collectoren (om de verantwoordelijkheid ten opzichte van de rioleringshouders te scheiden), met de oppervlakte van het bestreken zuiveringsgebied, met het aantal bediende abonnees en aantal IE's, enz.

De volledige uitwerking van de aansturingsprincipes gebeurt in het kader van de hernegotiatie van het Aquafin-contract, wat gepaard gaat met een herschikking en heroriëntering van de opdrachten in de waterzuivering.

Door de vergoedingen van Aquafin rechtstreeks te koppelen aan de zuiveringsprestaties van de RWZI's kan de lat inzake belasting op effluenten op gelijke hoogte worden gelegd met deze toegepast op andere lozers van effluenten, met ook het vermijden van een overbodige broekzak-vestzak operatie. Men kan immers de boekhoudkundige bewerking doorvoeren, waarbij de netto-vergoeding op de zuiveringsprestatie wordt berekend uit de bruto-vergoeding en uit de heffing op de effluenten als volgt :

$$\text{Netto-vergoeding} \cdot \{ \text{Influentvuillast} - \text{Effluentvuillast} \} = \\ \text{Bruto-vergoeding} \cdot \{ \text{Influentvuillast} - \text{Effluentvuillast} \} - \text{Heffing} \cdot \text{Effluentvuillast}.$$

Dit heft de verschillende regeling op tussen Aquafin en de andere lozers van effluenten. De heffingen die Aquafin op de lozingen van de RWZI's in 1999 zou hebben betaald, bedragen ca 1,5 miljard BEF. Indien de nitraatverwijdering reeds zou hebben plaatsgehad, zouden de heffingen nog meer dan 1,2 miljard BEF bedragen.

Om het vergoedingstelsel zoals hierboven toegelicht toe te passen, is er een duidelijke aflijning nodig van de verantwoordelijkheden en een identificatie van de overnamepunten tussen de verantwoordelijken. Figuur 5.9 toont de drie belangrijke sleutelpunten waarop Aquafin's prestaties worden bemeten. Aan de ingang van de prioritaire riolen moet de scheiding met de gemeenten plaatsvinden.

## **5.7 Overgangsregelingen**

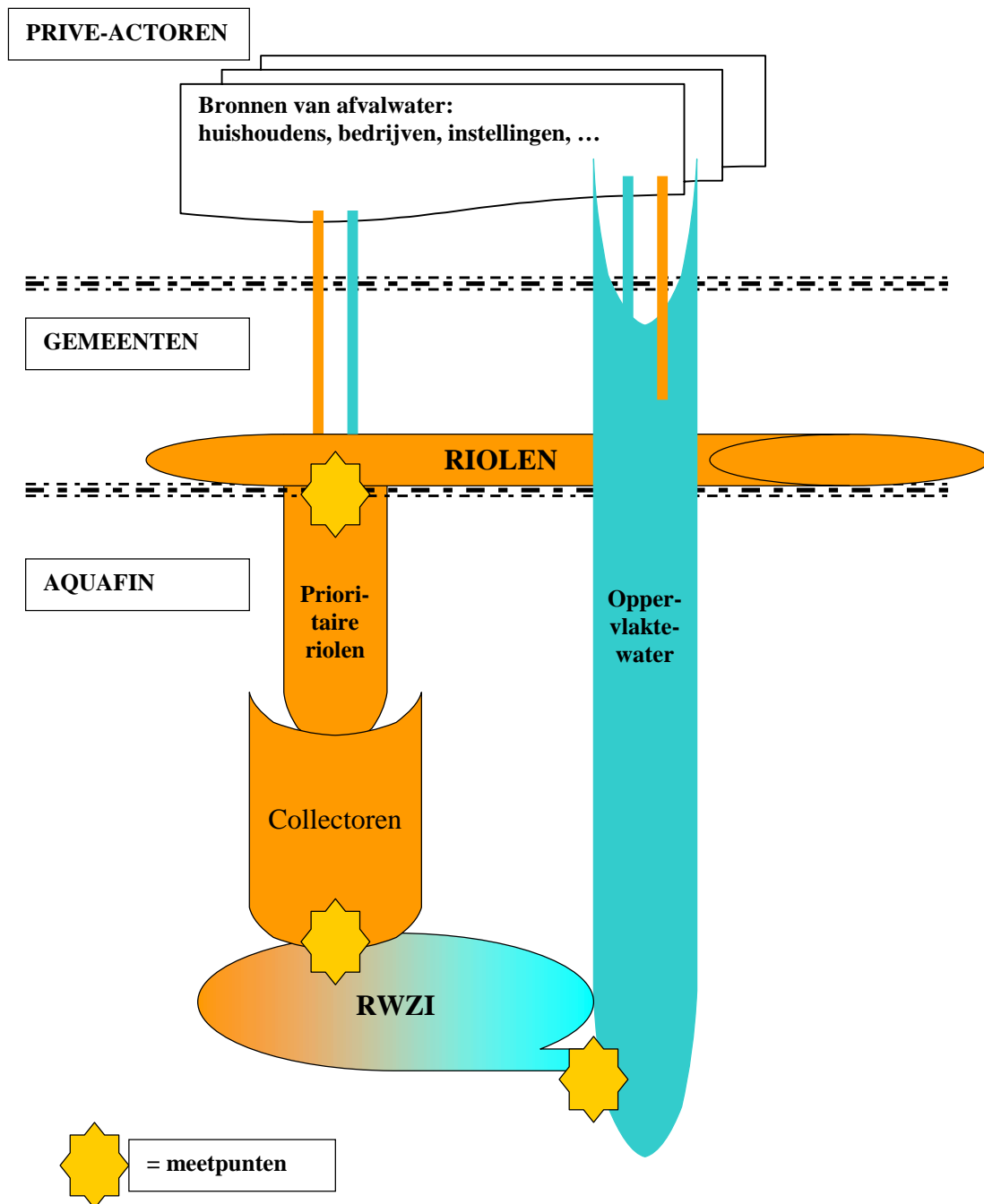
Om het voorstel van resultaatsgerichte sturing vorm te geven en om over te gaan van de huidige command&control situatie naar het nieuwe systeem zijn enkele jaren nodig. Een onderscheid tussen de sturing van de grote of bijzondere lozers (bedrijven) en van de lozers van stedelijk afvalwater (huishoudens en kleine bedrijven) is hierbij nuttig. Voor de eerste groep is een onderzoek naar de optimalisering van de heffingen (uitbreiding van het aantal parameters en relatieve gewicht) en naar de vervanging van het heffingen-instrument door verhandelbare emissierechten noodzakelijk.

In de sector van de zuivering van het stedelijk afvalwater zijn de grootste hinderpalen voor een snelle omzetting van de nieuwe aanpak dat de zuiveringsinfrastructuur niet volledig is afgewerkt, dat het renovatieprogramma nog volop bezig is en dat de kennis en informatie nog niet beschikbaar zijn om concretere invulling te geven aan een aantal parameters en variabelen. Dit vereist transitiemaatregelen om te komen tot een volledig uitgebouwde toestand waarin de voorwaarden voor de gemeenten en voor Aquafin gestabiliseerd zijn.

De transitieperiode mag niet worden gerokken, en daarom is het nodig zo snel als mogelijk het bestaande Cost+ reguleringssysteem voor Aquafin en de subsidie-

mechanismen voor de gemeenten te vervangen door stelsels die resultaatgebonden zijn.

Figuur 5.9: Scheiding van verantwoordelijkheden tussen Aquafin, de gemeenten en de privé-actoren



De transitie tussen het bestaande Command&Control opvolgingssysteem en een nieuw resultaat- en marktgericht systeem, vergt bijzondere maatregelen met een niet-

bureaucratische aanpak via het toekennen van *enveloppes voor investeringen* uit de inhaal- en renovatieprogramma's op bovengemeentelijk en gemeentelijk niveau. Op grond van een betrouwbare inventaris van de tot dusver gerealiseerde infrastructuur en van de karakteristieken die de kosten voor een vervollediging van de uitbouw ervan mee bepalen, worden het masterplan en de investeringsplannen 2002-2010 begroot. Dit geeft lijsten van nog uit te voeren projecten, waarvan de structuur in functie van de belangrijkste verklarende variabelen wordt weergegeven. De kostprijs van ieder project wordt uitgedrukt als een functie van deze variabelen, waarbij wordt omschreven welke de onzekerheidsmarges zijn, en waarbij een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen endogene en exogene determinanten. De kostprijs wordt dan uitgedrukt binnen de onzekerheidsmarges van de endogene en conditioneel op de hoogte van de exogene determinanten.

Op basis hiervan worden (conditionele) forfaitaire enveloppes vastgesteld per investeringsprestatie, waardoor de controle ex-ante en ex-post op de toekenning van de investeringsbudgetten, c.q. -subsidies op een minder bureaucratische wijze kan gebeuren. De enveloppes worden berekend voor de bovengemeentelijke infrastructuur en voor de gemeentelijke. Per gemeente wordt een enveloppe bepaald ondermeer in functie van reeds verworven subsidies in het verleden (geactualiseerd) en in functie van een aantal karakteristieken van de gemeente die de rioleringskosten mee bepalen. Voor Aquafin en voor de gemeenten komt dit neer op trekkingsrechten die volgens een bepaalde sleutel kunnen worden benut in functie van succesvol uitgevoerde projecten van de goedgekeurde lijst.

Deze werkwijze in de overgangsregeling is niet zo sterk verschillend van het huidige toezicht op de investeringen, maar is wel gericht op het efficiënter maken van de regelingen door grotere explicitering van de belangrijkste determinanten van de kostprijzen, door meer resultaatgerichte verantwoordelijkheid te leggen bij Aquafin en bij de gemeenten, en door minder bureaucratie (opmaak van eenvormige projectanalyses met nadien ex-post controles). Een geleidelijke overgang van de bestaande werkwijze naar de nieuwe aanpak is mogelijk.

In een document van mei 2000 schat een werkgroep van de VMH met vertegenwoordigers van Aquafin en VMM, de investeringsbehoefte op ca. 85 miljard BEF voor de bovengemeentelijke en ca.125 miljard BEF voor de gemeentelijke inhaal- en renovatieprogramma's. Deze schattingen moeten meer in detail beschikbaar komen, en worden gerangschikt naar prioriteit in belang en in de tijd. Zelfs met de helft van het bedrag te financieren gedurende de eerstkomende 10 jaar betekent dit een aanzienlijke verhoging van de financieringsbehoeften en wellicht ook van de begrotingsdruk in vergelijking met de laatste jaren. Slechts een deeltje hiervan is verwerkt in de geëxtrapoleerde meerjarenbegroting van hoofdstuk 3.

## 6. Heffing op Afvalstoffen

### 6.1 Historiek

De juridische basis is het decreet van 2 juli 1981 betreffende het voorkomen en het beheer van afvalstoffen (Afvalstoffendecreet), hoofdstuk IX milieuheffingen.

De heffingsplichtigen zijn de uitbaters van afvalverwijderingsinrichtingen of de ophalers van afvalstoffen die afvalstoffen buiten Vlaanderen brengen om er te worden verwerkt. De klanten (de voortbrengers van de afvalstoffen) krijgen het verschuldigde bedrag doorberekend samen met de verwijderingskosten (stortkosten, verbrandingskosten, huur afvalcontainers, transport, ...) op het ogenblik dat de afvalstoffen worden afgegeven aan de heffingsplichtige onderneming of ophaler.

De heffingen willen bepaalde verwerkingstechnieken ontmoedigen, eerst het storten en dan het verbranden van afval zonder energierecuperatie en rookgasreiniging, en andere bevorderen door toepassing van lagere tarieven, b.v. sommige recyclage-activiteiten. De heffingsvoeten op storten en verbranden stijgen sterk in de loop van de jaren '90.

Tabel 6.1: Heffingstarief in BEF/ton storten en verbranden: verhoging over de jaren 1990-2000

	Storten		Verbranden	
	Huishoudelijk	Industrieel	Huishoudelijk*	Industrieel**
Voor 1990	40	100	20	50
1990	350	900	150	300
1993	600	1 500	300	500
1995	920	1 650	435	725
2000	2 258	2 258	525	932

\* verbrandingsinstallaties voor huishoudelijke afvalstoffen met een rookgaswassing en/of energierecuperatie genieten een lager tarief. Omdat rookgaswassing een noodzaak is om aan de VLAREM-normen te kunnen voldoen, en omdat de meeste installaties aan energierecuperatie doen, zijn de relevante tarieven in 2000 lager dan vermeld.

\*\* voor installaties die industrieel afval verbranden, gelden verminderingen bij recuperatie van energie en/of grondstoffen.

#### Periode vóór 1990

Het principe van een afvalheffing wordt ingeschreven in het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen. Het decreet van 22 oktober 1986 voert de eerste heffingen in. Het heffingstarief varieert daarbij van 1 BEF/m<sup>3</sup> en 5 BEF/ton tot 100 BEF/ton.

#### Jaar 1990

Het programmadecreet van 20 december 1989 voert substantiële verhogingen van de tarieven door vanaf het jaar 1990 (zie b.v. tabel 6.1).

#### Jaar 1991

Het programmadecreet van 21 december 1990 machtigt de gemeenten ertoe een beroep te doen op de medewerking van de OVAM met het oog op de inning van opcentiemen (tot een maximum van 20) op de afvalheffingen voor inrichtingen gelegen op hun grondgebied.

**Jaar 1993**

Het programmadecreet van 18 december 1992 bevat verschillende tariefverhogingen (zie b.v. tabel 6.1).

**Jaar 1994**

Het programmadecreet van 22 december 1993 voorziet dat de tarieven jaarlijks worden aangepast aan het indexcijfer der consumptieprijzen (met als basisindex het indexcijfer der consumptieprijzen van december 1992, basis 1988, met name 113,76). In afwijking van deze bepaling geldt voor 1994 een verhoging met 2,5 %.

**Jaar 1995**

Het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen wordt ten gronde gewijzigd door het decreet van 20 april 1994. Inzonderheid wordt het begrip "gevaarlijke afvalstof" geherdefinieerd.

Het programmadecreet van 21 december 1994 stelt de heffingstarieven vast op basis van de nieuw gedefinieerde afvalstoffen.

Voor meer milieuvriendelijke installaties gelden verminderd tarieven. Wanneer b.v. het verbranden van eigen bedrijfsafval gebeurt in een installatie met recuperatie van energie en/of van grondstoffen, geldt een tarief van 290 BEF/ton i.p.v. 725 BEF/ton.

**Jaar 1996**

Het programmadecreet 1996 verhoogt de meeste tarieven gevoelig en heft de bestaande tariefverschillen op tussen afvalstoffen afkomstig van derden en van het eigen productieproces, tussen klasse 1 en klasse 2 stortplaatsen, en tussen huishoudelijke afvalstoffen en met huishoudelijke afvalstoffen gelijkgestelde industriële afvalstoffen.

Voortaan worden alle residu's van recyclageactiviteiten, en niet alleen deze van bepaalde in de wet opgesomde recyclageactiviteiten, aan een verlaagd tarief belast. Een overgangsregeling voor het storten van huishoudelijk afval biedt de gemeenten waarvan het huishoudelijk afval nu nog wordt gestort, enig respijt om een meer milieuvriendelijk alternatief te zoeken voor de verwijdering van het afval.

**Jaar 1997**

Het programmadecreet 1997 past enkele tarieven aan. De heffing voor het storten van reststoffen afkomstig van bedrijven vergund voor het immobiliseren van bedrijfsafvalstoffen, wordt opgetrokken van 150 BEF./ton naar 500 BEF./ton. Het storttarief van huishoudelijke afval op een categorie 1 of categorie 2 afvalstortplaats wordt opgetrokken van 1500 BEF/ton naar 2000 BEF/ton. Een verlaagd tarief werd ingevoerd voor het verbranden van afvalstoffen van bodemsaneringsoperaties.

**Jaar 1998**

Voorstellen tot aanpassing van de heffingsregeling voor recyclageresidu's worden niet opgenomen in het programmadecreet 1998.

**Jaar 1999**

Einde 1999 startte OVAM een werkgroep om een heffingensysteem te ontwerpen dat voldoet aan de noden van het beleid.

## Jaar 2000

Voorstellen tot aanpassing van de heffingsregeling voor recyclageresidu's worden niet opgenomen in het programmadecreet 2000.

### 6.2 Knelpunten

- De terminologie en de definities van de gewijzigde VLAREM I en II, het gewijzigde afvalstoffendecreet (art. 47) en VLAREA, hebben nog geen doorvertaling gevonden in het heffingen decreet
- Diverse partners vragen meer voorspelbaarheid van de heffingsvoeten die nu via een programmadecreet jaarlijks kunnen worden gewijzigd; sommigen stellen dat de aanpassingen arbitrair gebeuren.
- De verschillende heffingsvoeten vertonen weinig onderlinge samenhang. Het sturend karakter ervan is onduidelijk. Aangrijpingspunt, grondslag en hoogte van de diverse heffingen zijn met trial & error tot stand gekomen, zonder onderzoek van de optimaliteit ervan. Het is niet gekend welk verbeteringspotentieel aanwezig is door veranderingen in deze drie factoren.
- Het verlaagde heffingstarief ingesteld sinds 1996 voor « recyclageresidu's van bedrijven die *hoofdzakelijk* afvalstoffen afkomstig van selectieve inzameling gebruiken en voorsorteren als grondstof voor de aanmaak van nieuwe producten » geeft aanleiding tot (boekhoudkundige) verschuivingen in afvalstromen van monostromen naar multistromen toe.

Bij interpretatie van de term '*hoofdzakelijk*' als de helft (+ 1 gram), is het winstgevend een niet-recycleerbare multistroom van X ton te laten vervoegen door een volledig recycleerbare monostroom van X ton, om zodoende heffingsverlaging te verkrijgen op de ½ van 2X ton, hetzij X ton. In een omzendbrief heeft OVAM aan de term '*hoofdzakelijk*' de betekenis van minimum 60% toegekend, doch de wettelijke kracht van deze brief is betwistbaar en de effectiviteit van het onderscheid tussen 50% +1 en 60% is beperkt.

De federatie van recuperatiebedrijven COBEREC signaleert dat de recyclagemarkt nu ernstig wordt ontwricht door het wegzuigen van de monostromen door bedrijven die zich richten op multistromen (FEBEM leden). Een dringende rechtzetting van de marktversturende heffingsregeling wordt door COBEREC gevraagd, hierin bijgetreden door meerdere FEBEM-leden die zich genoodzaakt voelen om in de toekomst ook in competitie te treden voor de monostromen teneinde op gelijke voet in financiële behandeling met de collega bedrijven te komen/blijven.

De geldende regeling veroorzaakt een virtuele verschuiving van tonnages gemarkeerd 'restafval' naar tonnages gemarkeerd 'gerecycleerd'. Het verzwakt de heffingsprikkel voor de doelgroepen om een inspanning te leveren voor scheiding aan de bron en gescheiden afgifte aan de ophaler. Ook het recyclagebedrijf ondervindt een geringere aansporing om maximaal te recycleren, omdat de aansporing recht evenredig is met de hoogte van de uitgespaarde heffing als een hoeveelheid stoffen verandert van afval in secundaire grondstof of herbruikbaar materiaal. Het 'nultarief' op gerecycleerde stromen moet de belangrijkste stimulans blijven voor de recyclage bedrijven.

Het verlaagde tarief op het storten van de residu's maakt de eindprijs van storten (kostprijs + heffing) significant lager dan de eindprijs voor verbranden, waardoor de bedrijven in alle gevallen voor storten opteren, ook op storten buiten het

Vlaamse Gewest. Deze verschuiving naar storten doorkruist de prioriteiten-orde van het afvalstoffenbeleid.

### **6.3 Structuur van de heffing**

De afvalstoffenheffingen vormen een lijst van eenheidsprijzen in BEF per ton afval die verschillen in functie van de aard van de afvalstof en in functie van de be- en verwerkingswijze (art. 47 van het decreet).

Milieugevaarlijke afvalstoffen zouden een hogere heffingsvoet moeten opgeplakt krijgen, maar de toegepaste tarieven zijn op dit punt niet geargumenteed. Soms lijken economische overwegingen de keuze van bepaalde voeten sterk te hebben beïnvloed, b.v. betreffende bepaalde stoffen die op monostortplaatsen terecht komen (gips, baggerspecie).

De verschillen in heffingsvoet naar be- en verwerkingswijze trachten de aangenomen prioriteiten in de volgorde van deze processen (zgn. ladder van Lansink) te stimuleren. Door de diverse vormen van verwijdering met een heffing te belasten, wordt de relatieve positie van meer prioritaire alternatieven (preventie, recyclage) financieel aantrekkelijker. De hoogste prioriteit gaat naar preventie, wat onbelast blijft. Residuen afkomstig van recyclage of hergebruik van afvalstoffen, worden belast met een gereduceerd tarief. Op het rechtstreeks aanleveren van afvalstoffen voor verwijdering gelden de basistarieven. Reststoffen voortkomend van de verbranding, die worden gestort zijn niet onderhevig aan de heffing op grond van het fiscaal principe 'non bis in idem' (één zaak mag niet twee keer worden belast).

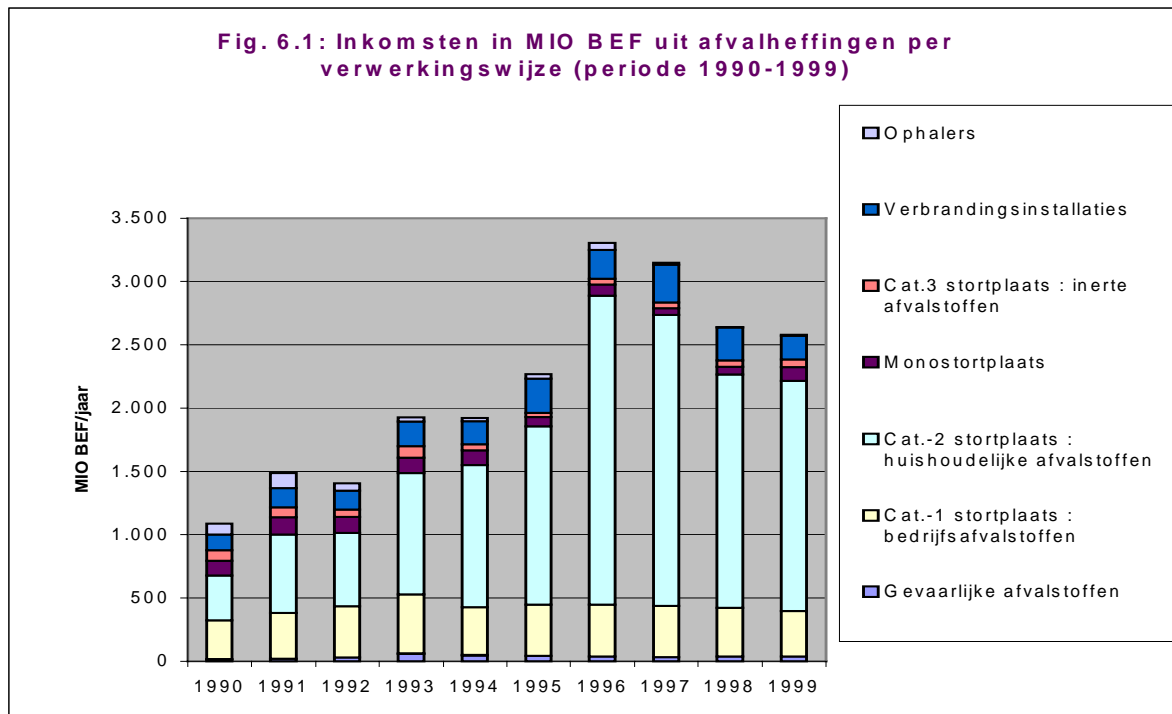
De belastingplichtigen zijn de uitbaters van inrichtingen voor verwijdering (storten en verbranden) en de ophalers die afval uitvoeren. Op de uitvoer van afval naar een plaats buiten het gewest wordt een heffingsvoet toegepast, berekend als het (positieve) verschil tussen de (hogere) heffing in Vlaanderen en de (lagere) heffing buiten het gewest van kracht voor de specifieke verwerkingswijze. In België met zijn drie gewesten is er ook vervoer van afval vanuit Vlaanderen naar de andere gewesten. In de huidige situatie kunnen uitvoerders de Vlaamse heffing ontwijken als ze de afvalstoffen naar een sorteercentrum in een ander gewest brengen, wat de verdere verwerking van de stroom ook is. Dit hiaat kan Vlaanderen enkel dichten door steeds een heffing (b.v. de hoogste voet) toe te passen.

De inning van de heffing vindt eenmaal per kwartaal plaats zoals bij het BTW-systeem. De heffingsplichtigen dienen aangifte te doen uiterlijk op 20 april (eerste kwartaal), 20 juli (tweede kwartaal), 20 oktober (derde kwartaal) en 20 januari (vierde kwartaal). Dit geschiedt aan de hand van een aangifteformulier verstrekt door de OVAM, die instaat voor de inning en de invordering van de afvalstoffenheffing.

### **6.4 Heffingsinkomsten**

Figuur 6.1 toont de heffingsinkomsten voor de periode 1990-1999, ingedeeld naar tariefcode gegroepeerd per type verwijderingsinrichting.





De inkomsten op jaarbasis zijn het resultaat van de sommatie :

$$\sum_{k,v} \text{HEFFINGSVOET}_{k,v} \cdot \text{TONNAGE}_{k,v}$$

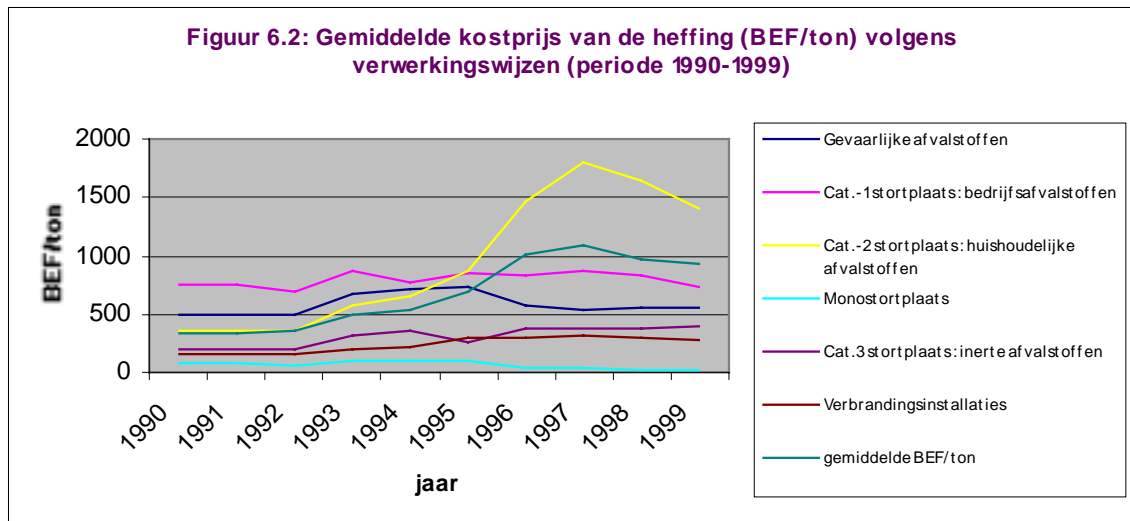
met  $k$  = soort afvalstof  
 $v$  = verwerkingwijze

De evolutie van de tonnage per soort afvalstof vertoont soms breuken door een herschikking van bepaalde fysische stromen van de ene naar de andere categorie. De evolutie van de fysische stromen zelf is een functie van de economische ontwikkeling (groei of neergang van sectoren en bedrijven, van technieken en producten), van de reacties van de doelgroepen op het gevoerde afvalstoffenbeleid, van technologische veranderingen, enz.

Een fijne opdeling volgens doelgroep is niet mogelijk, aangezien de afvalstoffen zelden rechtstreeks worden aangeleverd : afvalstoffen passeren sorteercentra, overslagcentra, recyclage-inrichtingen, etc., met als gevolg dat er een vermenging plaatsvindt qua afkomst (op niveau doelgroep) van de afvalstoffen. Toch geeft figuur 6.1 het inzicht dat de huishoudens het grootste deel van de heffingen op de eindverwijdering betalen. B.v. als we voor het jaar 1999 de heffingen voor het storten op klasse-2 storten uitsluitend toerekenen aan de doelgroep huishoudens & KMO + de helft van de heffingen betaald door de verbrandingsinstallaties hierbij voegen, bedraagt het aandeel van deze doelgroep in het totaal van de heffingen ca. 75%. Ook in de jaren ervoor geldt een gelijkaardige verdeelsleutel.

De ophalers en uitbaters van storten en verbrandingsinstallaties die de heffingen betalen, voegen de heffing bij de kostprijs van de geleverde diensten en wentelen de heffing zo rechtstreeks door naar de bedrijven en naar de gemeenten (al dan niet via

een intercommunale). De bedrijven zullen de kosten grotendeels<sup>37</sup> doorrekenen in de producten en diensten die ze leveren. De gemeenten verrichten de doorrekening via een zeer divers scala van forfaitaire belastingen (soms via het label milieu- of afvalbelasting), via een gedifferentieerde belasting op benutte recipiënten waarin het afval door de huishoudens wordt aangeboden (zakken voor verschillende afvalstromen, containers waarbij het afval wordt gewogen of de ophaalbeurten worden geteld), of via een combinatie van diverse systemen. De afvalstoffenheffing vormt slechts een deel van de uitgaven die de doelgroepen zich moeten getroosten om hun afval te laten inzamelen en verwerken.



Figuur 6.1 toont een duidelijke knik in de inkomsten uit de heffingen in de jaren 1996-1997 in twee betekenissen. Eerst is er de significante stijging t.o.v. de vorige jaren door de forse verhoging in de heffingsvoeten (zie b.v. tabel 6.1). Daarna is er een sterke daling van de bedragen. De verklaring van deze daling werd de voorbije jaren gezien als het heuglijke nieuws dat de doelgroepen alert reageren op de prijssignalen in de heffing. Wel noteerde men dat de hoeveelheden afval bleven stijgen, en dus de preventie geen succesnummer was, maar dat recyclage een hoge vlucht nam. Bij het huishoudelijk afval is er een significante stijging van de selectieve inzameling en van de recyclage. Bij bedrijfsafval heeft een deel van het verkondigde recyclagesucces enkel een boekhoudkundige betekenis omdat men op die wijze de factuur van de heffingen kan reduceren (b.v. bouw- en sloopafval dat niet wordt gesorteerd, hoewel het zo is aangegeven).

Figuur 6.2 toont de evolutie over 1990-1999 van het gemiddelde heffingstarief per ton volgens de verwerkingwijzen.

De gemiddelde heffingskosten per ton zijn berekend exclusief het storten op monostorten, omdat de grote quanta van dit soort stromen het beeld te sterk vertekenen. Figuur 6.2 toont dat de gemiddelde heffing steeg tot 1997 om daarna te dalen. Deze daling is een gevolg van de dalende prijs per ton van verschillende stromen, maar het meest uitgesproken is de daling voor het restafval op categorie-2 stortplaatsen

<sup>37</sup> De mate van doorwenteling van deze kosten hangt af van de prijselasticiteit van de vraag naar de producten en diensten van het bedrijf. Alleen als de doorrekening niet mogelijk is (bij grote prijselasticiteit), betekent de heffing een economische last voor de bedrijven.

gebracht. Deze vaststellingen ondersteunen de diagnose van de uitholling van het heffingeninstrument, voornamelijk via de verlaagde heffingen op oneigenlijke recyclageresidu's.

## **6.5 Suggesties tot aanpassing / verbetering**

In 1999 kreeg OVAM de opdracht om in overleg met de sectoren voorstellen uit te werken voor de optimalisering van het instrument afvalstoffenheffingen. OVAM heeft op 14.10.1999 een werkgroep gestart met als leden : FEBEM – COBEREC – COBELPA – FEBELCEM – KVK – INTERAFVAL – VVSG – VEV – SERV – MINA – BBL – NCMV.

### ***6.5.1 Technische verbeteringen***

De huidige bewoordingen van de milieuheffingen zullen worden afgestemd met de terminologie van VLAREM en VLAREA.

De verlaagde heffing op recyclageresidu's wordt op punt gesteld om de beoogde milieueffecten te realiseren zonder marktversturende nevenwerking. VLAREA stelt nu in afdeling 5.2 een verbod op rechtstreeks storten en verbranden in, zodat het instrument van verlaagde heffing geen noodzakelijk instrument meer is om de recyclage te stimuleren. Een eerste alternatief bestaat er daarom in het systeem van de verlaagde heffingen op residu's gewoon op te heffen.

Als men het eerste alternatief niet kiest, is een aanpassing van het decreet nodig waarbij het begrip 'hoofdzakelijk' wordt geschrapt, en een sluitende regeling van kracht wordt. Deze regeling vereist een afzonderlijke behandeling van mono-stromen en van multi-stromen.

De eerste soort (mono-stromen) veronderstelt een gescheiden aanlevering van de stromen aan de installaties van de verwerker. De behandeling van deze stromen volgt in hoge mate de logica van een economische sector die een laagwaardige stroom veredelt tot stoffen en materialen met een hogere marktwaarde. Omdat de residu's uit deze bewerkingen slechts een geringe gewichtsfractie van de bewerkte stromen inhoudt, is de stimulans van een verlaagde heffing ook gering, maar bij tijden invloedrijk omdat de economische marges van deze activiteiten sterk kunnen fluctueren.

De tweede soort (multi-stromen) zijn gemengde stromen van afvalophalers. Deze ondervinden – naast de VLAREA plicht tot behandeling voor het verbranden en/of storten – een continue stimulans om de fractie van de stromen te minimaliseren die naar de eindverwijdering moet. Iedere ton die niet doorstroomt naar de eindverwijdering wordt vergoed door het wegvallen van de heffing (+ van de kostprijs) van de eindverwijdering. Een verlaging toekennen aan (een deel van) de stromen die na deze bewerking toch richting eindverwijdering gaan, betekent een uitholling van deze stimuli. De handhaving op stromen bewerkt in installaties die zowel multi- als monostromen behandelen, wordt een stuk eenvoudiger. Daarom blijft de regeling tot verlaagde heffingen op residu's van recyclage-activiteiten best beperkt tot de mono-stromen.

Het voorstel is de heffingsvoet op residu's die voortkomen uit de bewerking van monostromen te verlagen ten opzichte van de standaardheffing op de eindverwijdering. De toekenning van de verlaging wordt beperkt tot een maximum

gewichtspercentage van de totale aanvoer op jaarbasis in de vergunde inrichting. Het maximum quotum geldt voor alle vormen van eindverwijdering (storten en verbranden) geaggregeerd. Omdat verlaagde heffingen de financiële rangschikking verbranden / storten sterk verstoort, stellen we voor de heffing op verbranding van de recyclageresidu's aan nul gelijk te stellen. De verlaging van de stortheffing wordt toegekend als een %-reductie ten opzichte van de standaardheffingen op de verschillende stortwijzen.

Tabel 6.2 vat het voorstel van de verlaagde stortheffingen samen.

Tabel 6.2: Verlaging van de heffing op recyclageresidu's van vergunde inrichtingen die mono-stromen behandelen

Aard van de mono-stroom	Max. gewichts-% v/d jaaraanvoer als residu in aanmerking komend	%- verlaging van de standaardheffing van storten
Papier en kartonafval	5	95
Glasafval	15	75
Lompenafval	10	75
Kunststofafval	5	75
Elektronisch en elektrisch schrootafval	10	75
Schrootafval	10	75
Houtafval	20	75
Groenafval	5	75
Piepschuimafval	5	75
Groente-, fruit- en tuinafval (GFT)	10	75
Groente-, fruit- en tuinafval vermengd met gebruikte luiers	11	75
Bouw- en sloopafval	20	75
Rubberafval, andere dan bandenafval	10	75
Bandenafval	5	75
Plastiekverpakkingen, metalen verpakkingen en drankkartons	20	75
Shredderafval/flotatieafval afkomstig van schrootverwerking	25	75

### 6.5.2 Herdenken van de heffingen op afvalstoffen

Figuur 6.3 toont het stroomschema afvalstoffen met paars gekleurde sterren die aangeven waar nu reeds vormen van heffingen bestaan, en geel gekleurde sterren waar nieuwe heffingen kunnen worden verantwoord. We stippen kort de belangrijkste elementen van het stroomschema aan:

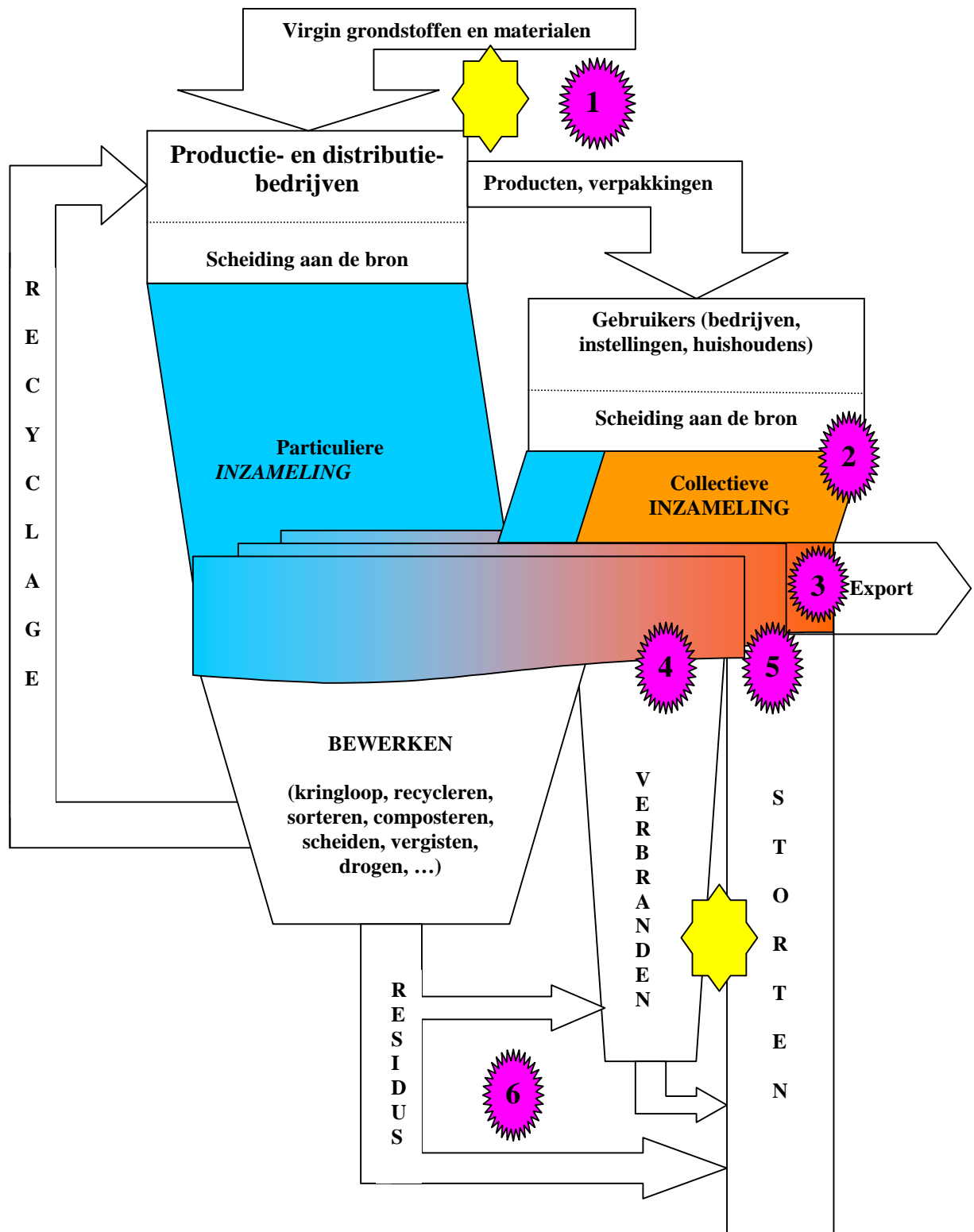
- De omvang en aard (kwantiteit en kwaliteit) van de grondstoffen, materialen, producten, verpakkingen, e.d. die worden aangewend in productie- en consumptieprocessen beïnvloeden in hoge mate de omvang en aard van de afvalstoffen die uit deze processen voortkomen.
- Voor de latere behandeling van de afvalstoffen is het gescheiden houden aan de bron nodig voor een gescheiden afgifte, waardoor hergebruik en recyclage meer en beterkoop mogelijk worden.
- Afvalstoffen worden ingezameld op particuliere wijze (via een specifiek contract, op afroep) of op collectieve wijze (via aanbidding binnen ophaalrondes of op publiek toegankelijke centra). De ophaler kan privé, publiek of gemengd privé-publiek zijn.

- De ingezamelde stromen worden eerst bewerkt of direct afgevoerd naar een verbrandingsinstallatie of een stortplaats. Voor bedrijfsafval is voorbehandeling nu verplicht volgens VLAREA. Niet-selectieve huishoudelijke afval wordt nog weinig voorbehandeld.
- Bewerkte stromen brengen grondstoffen, materialen en producten terug in de economische kringloop. De reststromen van de bewerking gaan naar de verbranding of naar storten.
- Verbranding gebeurt nu onder strenge milieuvorwaarden. Ongeveer 25 à 30% van het gewichtsaandeel van de verbrande stromen moet als bodem- en vliegass een verdere bestemming krijgen. Indien niet toepasbaar als secundaire grondstof gaan de assen naar het stort. Verbranding brengt ook rookgasemissies voort.
- Storten is de onderste trap in de volgorde van prioriteiten. Storten leggen beslag op de schaarse ruimte in Vlaanderen, en zijn een bron van emissies naar de lucht en van lozingen in de bodem en het water indien niet hermetisch geïsoleerd. De beheersing van deze vormen van emissie is noodzakelijk, maar moeilijk sluitend te realiseren in oudere stortplaatsen.

De bestaande heffingen grijpen in op verschillende punten van dit stoomschema:

1. Heffingen op producten en verpakkingen zijn nog beperkt gestuurd vanuit milieuovertuigingen. Alleen de ecotaksen in België voorgesteld voor een beperkt aantal producten en verpakkingen zijn milieusturend.
2. Voor de particuliere inzameling van afvalstoffen betaalt de houder de economische kosten van de inzameling, verhoogd met de heffingen die de verdere be- en verwerking van zijn stromen meebrengt. De toerekening van de heffingen kan in principe maar nauwkeurig gebeuren wanneer nauwkeurig is geweten wat de verdere be- en verwerkingsstappen zullen zijn op de in ontvangst genomen stromen.  
Voor de collectieve inzameling wordt betaald via systemen van forfaitaire afval- en milieubelastingen, retributies en contributies die al dan niet gekoppeld zijn aan de hoeveelheid en de soort van de aangeboden afvalstoffen. Systemen van tariefdifferentiatie waarbij huishoudens per opgehaald gewicht of per behandelde recipiënt moeten betalen, vinden meer en meer toepassing.
3. Ophalers die afval uitvoeren, moeten hierop heffing betalen, afhankelijk van de verwerkingswijze op de plaats van bestemming en de daar vigerende heffingen.
4. De heffingen op afval aangeboden aan verbrandingsovens, verschillen naar het soort afval en naar de aanwezige technische uitrusting van de installaties.
5. De heffingen op afval aangeboden op stortplaatsen, verschillen naar het soort afval en naar de categorie van stortplaats.
6. Residu's afkomstig van de bewerking van afvalstromen gaan naar de verbranding of naar storten, en zijn onderworpen aan een lagere heffing dan indien deze fysieke stromen direct naar deze eindverwerking waren gegaan. Assen van verbrandingsovens zijn niet aan een heffing onderworpen omdat men dit als een 'bis in idem' beschouwt.

Figuur 6.3 : Stroomschema afvalstoffen, met aanduiding van de aangrijpingspunten van heffingen.



Herdenken van de afvalstoffenheffing gaat uit van volgende overwegingen :

- Vereenvoudiging van het stelsel door het verminderen van het aantal heffingsvoeten, en door het verankeren ervan in een vast referentieel kader ten opzichte van een beperkt aantal of één enkele referentie heffingsvoet. Dit referentieel kader is een uiting van de ordinale schikking van combinaties 'afvalsoort x verwerkingswijze'.
- De aangrijpingspunten van de heffingen kiezen om een hoog milieu-effect te bekomen tegen lage administratieve kosten (b.v. door aan te sluiten bij reeds bestaande inningswijzen)

Er zijn drie niveaus waarop heffingen een sturend effect hebben :

1. Aan de ingang van de economische processen door het financieel bezwaren van inputs (inclusief verpakkingen) die meer afvalproblemen (kwantitatief en kwalitatief) veroorzaken.
2. Op het punt van de afgifte van de afvalstoffen door de doelgroepen (huishoudens, bedrijven, instellingen). Gescheiden opslag en afgifte door de doelgroepen maakt een verdere behandeling eenvoudiger, en verdient een premie t.o.v. gemengde aanlevering.
3. Aan de einduitgang van de stromen waar de finale reststoffen van de be- en verwerking in de omgeving en in de natuur terecht komen onder diverse vormen: als afval op storten, als lozingen naar het water, als emissies naar de lucht, als hinder voor omwonenden, ...

Ad niveau 1)

Via productheffingen en statiegeldsystemen wordt de afvalproductie ten overstaan van de huishoudens en het bedrijfsleven aan de bron aangepakt en rechtstreeks verrekend. Evenwel zijn de gewesten niet bevoegd om deze in te stellen, maar gewesten kunnen wel via aanvaardingsplichten aansporingen geven tot preventie, hergebruik en recyclage. Productheffingen en statiegeldsystemen worden opgemaakt door de federale overheid in overleg met en/of op voorstel van de gewestelijke overheden. Met statiegelden is in specifieke gevallen een effectieve sturing mogelijk met geringe financiële implicaties voor de actoren die de regels van het stelsel volgen. Het systeem van ecotaksen en ecoboni moet hier een sturing opleveren.

Ad niveau 2)

Het Vlaams Gewest kan hier indirect tussenkomen, vooral via de lokale besturen (gemeenten) die elk hun eigen afvalheffing hebben ingesteld. Het uniformiseren van de structuur (grondslagen en gewichten) van de stelsels en het veralgemenen van het principe de vervuiler betaalt voor de veroorzaakte kosten en milieugevolgen, zijn leidende beginselen hierbij. De voortgang op dit vlak de laatste jaren geboekt, verdient verderzetting en consolidatie.

Ad niveau 3)

Aan de uitgangen van het stroomschema is het doel de emissies kwalitatief te beheersen en kwantitatief te minimaliseren. Als aangrijpingspunt gelden de overgangen tussen de maatschappelijke processen en de omgeving. Voorstel is nog

enkel heffingen op afvalstromen in te stellen op het niveau van de feitelijke eindverwijdering zijnde het storten van afvalstoffen (definitief opslaan van afvalstoffen). Het verbranden van afval is niet de laatste stap in de verwijdering van afval, wel het storten van de verbrandingsassen, het lozen van afvalwater van de rookgasreiniging en de emissie van de rookgassen. Deze aanpak maakt het instrument van de heffingen effectiever in het wederzijds positioneren van de verwijderings-opties : de dure afvalverbranding (indien ze althans de strengste normen respecteert) wordt beloond voor het minimaliseren van de overblijvende milieudruk. De band met de andere milieucompartimenten is meer doorzichtig, wat bevorderlijk is voor het nastreven van een hogere efficiëntie via het egaliseren van de ratio's 'marginale milieubaten / marginale kosten' over alle compartimenten. De emissies naar de lucht van de verbrandingsinstallaties zijn onderworpen aan de strengste vergunnings-normen. Indien heffingen op rookgasemissies ingesteld zouden worden in Vlaanderen, zullen de emissies van deze installaties daar ook onder vallen.

Omdat het Vlaamse Gewest op niveau 1) en op niveau 2) geen directe bevoegdheden kan uitoefenen, beperken we de aandacht tot een herschikking van de heffingen op niveau 3). Dit komt overeen met een herschikking van de nu van kracht zijnde afvalheffingen.

Als we uitgaan van de afvalstoffenstromen die in 1999 het voorwerp waren van heffingen, en veronderstellen dat de stromen niet veranderen door wijzigingen in het heffingenregime (wat een plausibele hypothese is zolang de gewijzigde heffingen niet fors verschillen van de bestaande), kunnen we enkele scenario's doorrekenen. Tabel 6.3 geeft een overzicht van de berekende scenario's.

Tabel 6.3 :Verandering in de heffingsinkomsten (Mio BEF) in functie van vereenvoudigingsscenario's

Scenario	Heffingen MioBEF	Δ met basis '99 (Mio BEF)
<b>Basis '99 : heffingen geïnd</b>	<b>2 541</b>	
Verbranden aan heffing 0, verbrandingsresidu's aan stortheffing 2215 BEF/ton :		
Geval a) alle residu's recupereerbaar (minimum)	2 355	- 186
Geval b) 15 gewichts% residu's gestort (referentie)	2 574	+ 33
Geval c) 30 gewichts% residu's gestort (maximum)	2 793	+ 251
Recyclageresidu's aan vol storttarief ; verbranden aan 0 BEF en referentie (15%) verbrandingsresidu's	2 943	+ 401
Idem + storten op bedrijfs- en huishoudelijk afval stortplaatsen aan 2215 BEF/ton	4 553	+ 2 012
Idem, maar storten van bodemsaneringsafval (K6), asbest-verwijdering (K7) en recyclageresidu's papier&karton (K8) aan verlaagd tarief	3 300	+ 759



In 1999 bedraagt de totale stroom 8 987 081 ton, waarvan ondermeer 5 699 085 ton baggerslib en 535 308 ton gipsafval die op monostorten terecht komen. Deze stromen blijven buiten de analyse.

De eerste scenario's zetten de heffing op verbranding gelijk aan nul, maar belasten de residu's van de verbranding (bodem- en vliegafval). Dit stimuleert de recyclage van deze assen of van de nog bruikbare fracties erin (b.v. ferrometalen). Gewoonlijk stelt men voorop dat van de verbrande massa restafval in een roosteroven ca. 30 gewichts % overblijft onder de vorm van assen en slakken. De resultaten tonen dat bij een scenario waarin de helft van de assen aanwendbaar zijn, het verschil van inkomsten met de huidige heffingen praktisch nihil is. Het is bijgevolg aangewezen deze verbeterde vorm van aanporing door te voeren.

Daarna gaan we na wat het effect is van het wegnemen van de vertekening te wijten aan de verlaagde heffingen op recyclageresidu's van multistromen. Het verschil belooft ca. 400 Mio BEF.

Een belangrijke impact krijgt men als alle afval toekomend op een stort voor bedrijfsafval of huishoudelijk afval wordt belast tegen het standaardtarief van 2215 BEF/ton. Meerkosten van 2 012 Mio BEF t.a.v. 1999, of ca. 1 600 Mio BEF na correctie van de verlaagde heffingen op recyclageresidu's maken dit scenario zwaar voor de doelgroepen. Vooral drie stromen die nu van verlaagde heffingen genieten (afval van bodemsaneringen in speciale situaties, asbestafval en residu's van de papier&karton recyclage) krijgen hier de meerkosten te dragen. Als we die in het oude regime plaatsen, en de andere stromen belasten aan het standaardtarief, bedragen de bruto meerkosten 759 Mio BEF, of ca. 360 Mio BEF na de correctie.

We concluderen dat er zeker ruimte is om het stelsel te vereenvoudigen, door enerzijds de heffing alleen op storten te plaatsen, en niet langer op verbranden, en anderzijds het aantal tarieven te verminderen tot enkele voeten, afgestemd op een standaardheffing (vandaag op niveau 2215 BEF/ton).

## 7 Heffingen op Mest

### 7.1 Historiek

De mestheffingen vinden hun oorsprong in het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen. Dit decreet bevat tal van uitvoeringsbesluiten en werd haast jaarlijks - soms ingrijpend - gewijzigd.

Oorspronkelijk kwamen de heffingen rechtstreeks en integraal de afdeling Mestbank ten goede, die zelfbedruipend moest zijn. Al snel werd de term rechtstreeks geschrapt, terwijl het zelfbedruipende niet lang stand hield. Om een aantal redenen wenste men de heffingen niet op een hoger niveau te brengen, terwijl de financieringskosten van de afdeling Mestbank van de Vlaamse Landmaatschappij alsmaar toenamen door uitbreiding en intensivering van het takenpakket. Anno 2000 dekken de mestheffingen ongeveer 40% van de werking van de Mestbank en het Minafonds de overige 60%. De mestheffingen dekken 25 % van de totale overheidskosten voor het thema vermisting (apparaat, beheersovereenkomsten en investeringen).

Sinds 1991 is de heffingsregeling 3 maal fundamenteel gewijzigd (1995, 1998, 2000).

**1991 (aanslagjaar):** De basisheffing is verschuldigd door iedere producent die een mestoverschot heeft voor een bepaald kalenderjaar hetzij voor de difosforpentoxyde- en stikstofproductie, hetzij voor elk van beide.

Het mestoverschot wordt vastgesteld aan de hand van de gemiddelde veebezetting van het bedrijf, de mestproductie per dier (forfaitair bepaald), de hoeveelheid kunstmest die werd gebruikt, de tot het bedrijf behorende oppervlakte cultuurgronden en de geldende bemestingsnormen.

Met het oog op de bepaling van het mestoverschot op het bedrijf, wordt aan elke producent de verplichting opgelegd jaarlijks aangifte te doen van de hierboven vermelde gegevens.

Daarnaast is er ook nog een afzetheffing en een heffing op het overschot door invoer.

**1995 (aanslagjaar):** Een getrapte basisheffing op de dierlijke productie op het bedrijf. De dierlijke productie wordt bepaald op basis van de bij de mestbank aangegeven dieren en de decretaal vastgelegde productiecijfers. De vier trappen bestaan er in dat boven een bepaalde productie, de heffingsvoeten stijgen. Ter bevordering van de mestverwerking en de export van dierlijke mest wordt het gedeelte van de gewogen mestproductie dat wordt verwerkt of geëxporteerd, belast tegen de laagste heffingsvoet.

De getrapte progressiviteit van de heffingen werd door het Arbitragehof vernietigd (Arrest 14/7/1997) omdat ze als onevenredig hoog beschouwd werd ten aanzien van de doelstelling die erin bestaat de Mestbank te financieren.

**1998 (aanslagjaar):** Een gecombineerde basisheffing op de productie en op het mestoverschot van het bedrijf.

De heffing wordt verminderd in functie van de hoeveelheid verwerkte en geëxporteerde mest. Het mestoverschot wordt berekend door van de dierlijke

productie de hoeveelheid mest af te trekken die de landbouwer op zijn eigen gronden kan uitrijden, conform de decretaal vastgelegde bemestingsnormen<sup>38</sup>.

**2001 (aanslagjaar):** Het decreet van 3 maart 2000 voorziet meerdere soorten van heffingen:

- een basisheffing gebaseerd op de productie van dierlijke mest bij de landbouwer<sup>39</sup>
- een basisheffing op het kunstmestgebruik
- een basisheffing op het gebruik van andere meststoffen. Andere meststoffen zijn secundaire grondstoffen die volgens VLAREA (Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming en -beheer) als meststof mogen worden aangewend.

Daarnaast bestaan er « superheffingen ». Dit zijn geldboeten opgelegd bij overtredingen op het Mestdecreet. Wie meer mest produceert dan toegelaten door zijn nutriëntenhalte, betaalt de eerste superheffing. Wie niet voldoet aan de mestverwerkingsplicht en/of exportplicht van dierlijke mest, wordt eveneens een superheffing opgelegd. In de memorie van toelichting bij het decreet heet deze superheffing een “financiële ontradende stimulans”.<sup>40</sup> Naast de heffing wordt ook een strafrechterlijke overtreding voor deze bedrijven weerhouden.

De basisheffing ten laste van de invoerder van mestoverschotten en de afzetheffing blijven in 2001 onveranderd bestaan.

- basisheffing lastens de invoerder van mestoverschot: elke invoerder van mestoverschot is een basisheffing verschuldigd. Het bedrag van de heffing is vastgesteld op 100 BEF per ton mest met uitzondering voor paardenmest.
- afzetheffing: iedere producent die een beroep doet op de Mestbank voor het afzetten van zijn mestoverschotten, moet een afzetheffing betalen. De afzetheffing dient als vergoeding voor de globale kosten - transport-, afzet- en/of verwerkingskosten - die de Mestbank moet maken om deze mestoverschotten te aanvaarden.<sup>41</sup>

## **7.2 Knelpunten**

- Het heffingensysteem is sinds 1991 reeds 6 maal gewijzigd (1991, 1992, 1996, 1998, 2000, 2001). Reeds 10 jaar is er discussie over « wie de vervuiler is die moet betalen »:
  - diegene die de mest produceert (elke producent),
  - diegene die mest produceert en niet kan afzetten op zijn eigen grond (producent van mestoverschotten),
  - diegene die meststoffen gebruikt en daardoor ook verontreiniging kan veroorzaken (akkerbouwer-gebruiker).

<sup>38</sup> Door de complexiteit van de mestwetgeving is deze heffing niet exact te berekenen. Er worden een aantal aannames (in voordeel van de landbouwer, afgesproken met vorig kabinet) gemaakt om deze heffing te berekenen.

<sup>39</sup> Bij eerste goedkeuring MAP 2 (mei 1999) een productieheffing van 0.9 Bef/kg productie. Door de in werking treding van MAP 2bis (maart 2000) werd de heffingsvoet gehalveerd voor dierlijke productie.

<sup>40</sup> Deze heffingen bestraffen overtredingen op het mestdecreet naast bestaande administratieve geldboeten en strafrechterlijke vervolgingen.

<sup>41</sup> Tot op heden slechts enkele malen (10) opgelegde heffing. De Mestbank rekent immers alle kosten die ze maakt om de mest te aanvaarden door aan de landbouwer. Gelet op de druk op de mestmarkt zou dit kunnen toenemen volgend jaar.

- Sommige van de heffingssystemen hadden een (gedeeltelijke) regulering voor ogen door verminderingen op de heffingen toe te staan aan bedrijven die mest verwerken of exporteren. De mogelijke verminderingen zijn zo laag dat de regulerende stimulus ervan minimaal is.
- In feite is de hoogte van de heffingsvoeten steeds zo vastgelegd dat de inkomsten ongeveer 200 miljoen bedragen.

### 7.3 Structuur van de heffing

De mestheffingen van een aanslagjaar worden berekend op basis van de aangiften die betrekking hebben op het jaar ervoor.

#### Aanslagjaar 2000 (productiejaar 1999)

De mestheffing is gebaseerd op twee gedeelten:

- 1) een heffing van 1 BEF per kg P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> “gewogen productie”<sup>42</sup> boven de 1500 kg, en een heffing van 1 BEF per kg N “gewogen” productie boven de 3000 kg.
- 2) Een toeslag op het mestoverschot dat niet is verwerkt of geëxporteerd van 1 BEF/kg P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> (resp. N) als de gewogen productie P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> (resp. N) <10.000 kg, en van 2 BEF/kg indien >10.000 kg.

#### Aanslagjaar 2001 (productiejaar 2000)

De heffing bestaat uit twee gedeelten: een basisheffing en een superheffing.

De **basisheffing** omvat drie gedeelten:

	Grondslag	Voet BEF/kg P <sub>2</sub> O <sub>5</sub> , resp. N
BH1	Bruto-productie dierlijke meststoffen	0,45
BH2	Opgebrachte andere meststoffen	0,90
BH3	Op cultuurgrond opgebrachte chemische meststoffen	0,90

De **superheffing** omvat twee gedeelten:

	Grondslag	Voet BEF/kg P <sub>2</sub> O <sub>5</sub> , resp. N
SH1	Overschrijding van de nutriëntenhalte	40 vanaf 2002 (aanslagjaar)
SH2	Niet gerealiseerd gedeelte van de verwerkingsplicht	10 vanaf 2001 (aanslagjaar) 20 vanaf 2002 (aanslagjaar) 40 vanaf 2004 (aanslagjaar)

Er is ook een afzetheffing op mestverhandelingen met tussenkomst van de Mestbank. Op de invoer van dierlijke mest en andere meststoffen is een heffing van 100 BEF per ton verschuldigd.

<sup>42</sup> De gewogen mestproductie is de som van de mestproductie voor alle diersoorten die aanwezig zijn in het bedrijf, behalve de leghennen, en 40 procent van de mestproductie van de leghennen die aanwezig zijn in het bedrijf.

## **7.4 Heffingsinkomsten**

Tabel 7.1 geeft de inkomsten uit de mestheffing en de begrote dotaties aan de VLM – Afdeling Mestbank voor de periode 1990-1999. Onder de hoofding ‘begrotingsjaar’ staan de voorziene ontvangsten zoals ze in de begroting van het corresponderende jaar werden opgenomen. Onder de hoofding ‘heffingsjaar’ staan de werkelijk geïnde inkomsten van het jaar. Ter verduidelijking vermeldt de derde kolom voor elk jaar het openstaand saldo op het einde van het jaar. Dit openstaand saldo omvat de gecumuleerde openstaande saldi van alle vorige jaren en van het lopend jaar. De dotatie aan de mestbank omvat werking (post 2.3 van het Minafonds) en investeringen (post 3.4 van het Minafonds). Deze investeringen betreffen hoofdzakelijk dataverwerkingsapparaten.

Tabel 7.1: Inkomsten uit de mestheffing en dotaties aan de VLM-Afdeling Mestbank (Mio BEF) voor de periode 1990-1999

Jaar	Mestheffingen: begroting, ontvangsten, openstaand			Begroting Dotatie aan de VLM- Afdeling Mestbank	
	Begrotingsjaar Voorziene bedragen	Heffingsjaar Ontvangsten	Openstaand op het einde van het jaar	Werkking	Investerings
1991	200	2	96	39	4
1992	200	210	30	101	5
1993	195	134	19	139	9
1994	134	153	33	189	12
1995	134	162	30	232	12
1996	134	61	186	352	20
1997	134	366	36	376	20
1998	200	203	77	365	29
1999	200	73	259	335	29
2000	200	-	-	381	29
2001	183	-	-	461	29

Een opsplitsing van de ontvangsten per doelgroep is voor de mestheffingen niet zinvol omdat enkel de landbouwsector deze heffingen betaalt. Wel ware het interessant na te gaan hoeveel heffingen de verschillende soorten bedrijven van verschillende grootte betalen.

Voor de heffingen aanslagjaar 2001 worden volgende inkomsten voorzien voor de drie soorten heffingen:

- basisheffing dierlijke productie: 110 – 127 Mio BEF, in functie van het gebruik van de uitscheidingsbalans;
- basisheffing chemische meststoffen: 52 Mio BEF;
- basisheffing andere meststoffen: 16 Mio BEF
- superheffingen: 0 Mio BEF.

Tabel 7.1 toont dat de mestheffingen het oorspronkelijke doel – de financiering van de kosten van de mestbank – niet realiseren. De geactualiseerde ontvangsten ( $i = 5\%$ , referentiejaar 1999) met toevoeging van het openstaande saldo in 1999, belopen 1 890 Mio BEF. De geactualiseerde begrote uitgaven van de mestbank bedragen 2 610 Mio BEF. Het geaccumuleerde verschil (in geactualiseerd bedrag) bedraagt dus 720 Mio BEF. Voor de jaren 2000 en 2001 zal de kloof tussen uitgaven en inkomsten nog verder vergroten.

De afdeling Mestbank van de VLM geniet ook van indirecte tussenkomsten van de andere afdelingen van de VLM, in het bijzonder van de ondersteunende afdelingen algemene administratie, informatica en GIS-VLM. De niet direct toewijsbare uitgaven van de VLM worden verdeeld volgens de verdeelsleutel (geldig in 2000):

- OC-GIS Vlaanderen 7 %
- Afdeling Mestbank 43 %
- VLM zonder OC en zonder Mestbank 50 %

De verdeelsleutel wordt elk jaar opnieuw door de Raad van Beheer van de VLM vastgelegd en is gebaseerd op het gemiddeld aantal personeelsleden in dienst tijdens de eerste vier maanden van het jaar. Voorbeelden van niet direct toewijsbare kosten zijn huisvestingskosten, restaurantkosten, belastingen (zoals onroerende voorheffing).

De andere kosten die de Vlaamse overheid kan dragen in het kader van het mestbeheer zijn de betalingen van economische vergoedingen. Deze bedragen kunnen eerst daarvoor worden uitbetaald als de EU-commissie haar goedkeuring verleent. Het is onwaarschijnlijk dat de EU-commissie haar goedkeuring zal geven. Van de vergoedingen 1996 werd een bedrag van 481 Mio BEF uitbetaald. Het is nog steeds onzeker of de EU al dan niet terugstorting van deze vergoedingen zal eisen. In totaal is over de jaren 1997 – 1999 een bedrag van 2 100 Mio BEF vastgelegd op de begroting.

Reeds een bedrag van 1 000 Mio BEF is op een rekening van de VLM gestort (500 voor 1997 en 500 voor 1998). Indien de EU-commissie geen goedkeuring voor uitbetaling geeft, wordt dit bedrag integraal (met de eventuele bijkomende intrest) aan het Minafonds teruggestort. Deze gelden zijn dan beschikbaar om de doelstellingen van het mestbeleid na te streven met andere maatregelen. In het kader van de beheersovereenkomsten (onderdeel mestdecreet) is voor 2000 een bedrag voorzien van 659 Mio BEF en voor 2001 een bedrag van 320 Mio BEF. Deze beheersovereenkomsten hebben betrekking op resultaatsverbintenissen van landbouwers in water- en natuurgebieden en maken deel uit van het Programma Plattelandsbeleid.

## **7.5 Suggesties tot aanpassing / verbetering**

### ***7.5.1 Tegen en voor verandering***

De vele wijzigingen aan de mestheffing in de jaren '90 (zie §7.1) en de herziening van de berekening begin 2000, verplichten tot een duidelijke keuze: ofwel verandert men weinig of niets aan de bestaande heffingen, ofwel voert men een grondige verandering door die robuust genoeg is om de tand des tijds te doorstaan.

Onder de scenario's van grondige verandering valt ook een optie om de mestheffing gewoon af te schaffen. Mogelijke argumenten in het voordeel van deze optie, zijn:

- Het sturend effect van de bestaande heffing is gering of onbestaande, tenzij van het gedeelte superheffing op het mestoverschot dat niet verwerkt of niet geëxporteerd wordt
- Het gedeelte superheffing heeft echter het karakter van een administratieve boete, en valt als dusdanig niet onder de eigenlijke noemer heffingen.
- De opbrengsten van de heffing zijn gering, en niet kostendekkend voor de werking van de mestbank. De kosten van inning en invordering zijn aanzienlijk, maar dit moet worden genuanceerd omdat het grootste deel van de verworven informatie ook nuttig/noodzakelijk is voor het te voeren mestbeleid.
- Zoals gevraagd door de 1997-resolutie moeten de apparaatskosten van de mestbank uit dotatie worden betaald, niet uit de heffingen,.
- Het mestbeleid kan ook met behulp van andere instrumenten (vergunningen, verhandelbare varkens- of nitraatproductierechten) worden gevoerd in plaats van met heffingen. Tot op heden is het aansporend effect van de mestheffingen niet van belang geweest
- Het milieubeleid in de landbouwsector vereist zware investeringen die de bedrijven zelf moeten dragen. Een bijkomende financiële belasting is niet aangewezen.

Argumenten tegen de optie van het afschaffen van de heffing zijn gebaseerd op de mogelijke efficiëntieverliezen door de voorkeur van andere instrumenten boven de economische, maar vooral op het gelijkheidsbeginsel tussen de doelgroepen. De landbouw is een belangrijke veroorzaker van milieuverstoringen zoals vermisting, verzuring, verontreiniging van het oppervlaktewater, verdroging, verspreiding van gevaarlijke stoffen, ... Het is daarom gepast de specifieke emissies vanuit de sector landbouw op gelijkmatige wijze aan heffingen te onderwerpen, in het bijzonder de nutriënten fosfor en nitraat die in het hydrografisch stelsel terecht komen (zie hoofdstuk 5). Tot op heden werd geen gebruik gemaakt van economische instrumenten om het mestbeleid te realiseren (met uitzondering van vergoedingen die door de landbouwers werden ontvangen). De command en control maatregelen leiden tot hogere kosten voor de gehele landbouwsector. Een publiekeconomische benadering van de landbouwsector vanuit de invalshoek leefmilieu zou een grote bijdrage kunnen leveren aan een sector die het grootste deel van de weg van duurzaam ondernemen nog moet afleggen.

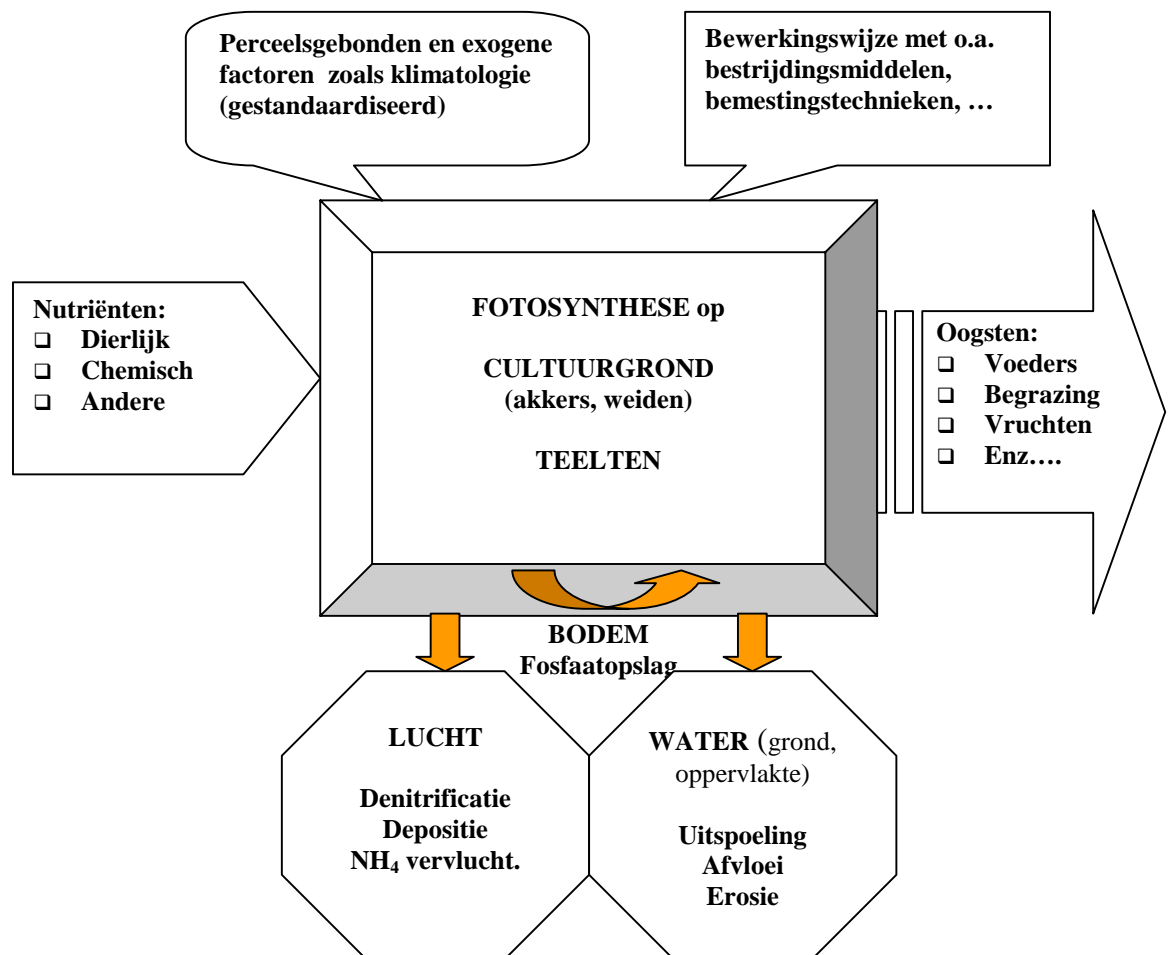
### **7.5.2 Processchema Cultuurgrond**

De doelstelling van het mestbeleid is te komen tot een ecologisch verantwoord beheer van de cultuurgronden in Vlaanderen zonder afwenteling van de problemen van het mestoverschot naar andere compartimenten (vooral water) of naar andere gebieden. Dit houdt in dat de nutriëntenbalans van de verschillende percelen in evenwicht is, waarbij de optimale (maximale) belading van de balans functie is van endogene (perceelsgebonden, teeltgewijze, ...) en exogene (klimatologie, eisen van het natuurbeleid, ...) factoren. Ook algemene uitgangspunten en doelstellingen van het milieubeleid kunnen verdere beperkingen opleggen aan de toegelaten belading van een perceel, b.v. het stand-still beginsel moet beletten dat een algemene vergrijzing van het milieu plaatsvindt door het overhevelen van de problemen van de zwarte naar de witte gebieden.

Het mestdecreet geeft aan de perceels-eenheid cultuurgrond een analoge centrale functie als de puntbron krijgt in andere thema's. Ieder perceel cultuurgrond is door de bemestingsnormen de facto vergund voor de ontvangst van bepaalde hoeveelheden nutriënten in functie van de ligging van het perceel, de teelten, e.d. Het instrument vergunning kan hier worden vervangen of aangevuld met het instrument heffingen. Indien voldoende verfijnd ontwikkeld, zou het instrument heffingen kunnen doorgetrokken worden tot de vergoedingen (subsidies) in het kader van de beheersovereenkomsten. De differentiëring naar percelen en bemestingswijzen moet daartoe sluitend genoeg worden gemaakt, met mogelijkheden om meer en meer de resultaten te kunnen omschrijven en meten.

Figuur 7.1 stelt de nutriëntendoorstroom op een perceel cultuurgrond voor als een Sankey-procesdiagram.

Figuur 7.1: Processchema van een perceel cultuurgrond



De nodige modellering van de nutriënten stromen op de percelen, en de indeling van de schier ontelbare gevallen in een eindig en overzichtelijk aantal mogelijkheden, kan – meer verfijnd dan vandaag bestaat – een basis uittekenen waarop een stelsel van perceelsbalans-heffingen (subsidies) te hechten is. Men kan beginnen met een vrij groffe maar robuuste verkaveling van de heffingsbasis, om later te ontwikkelen tot een

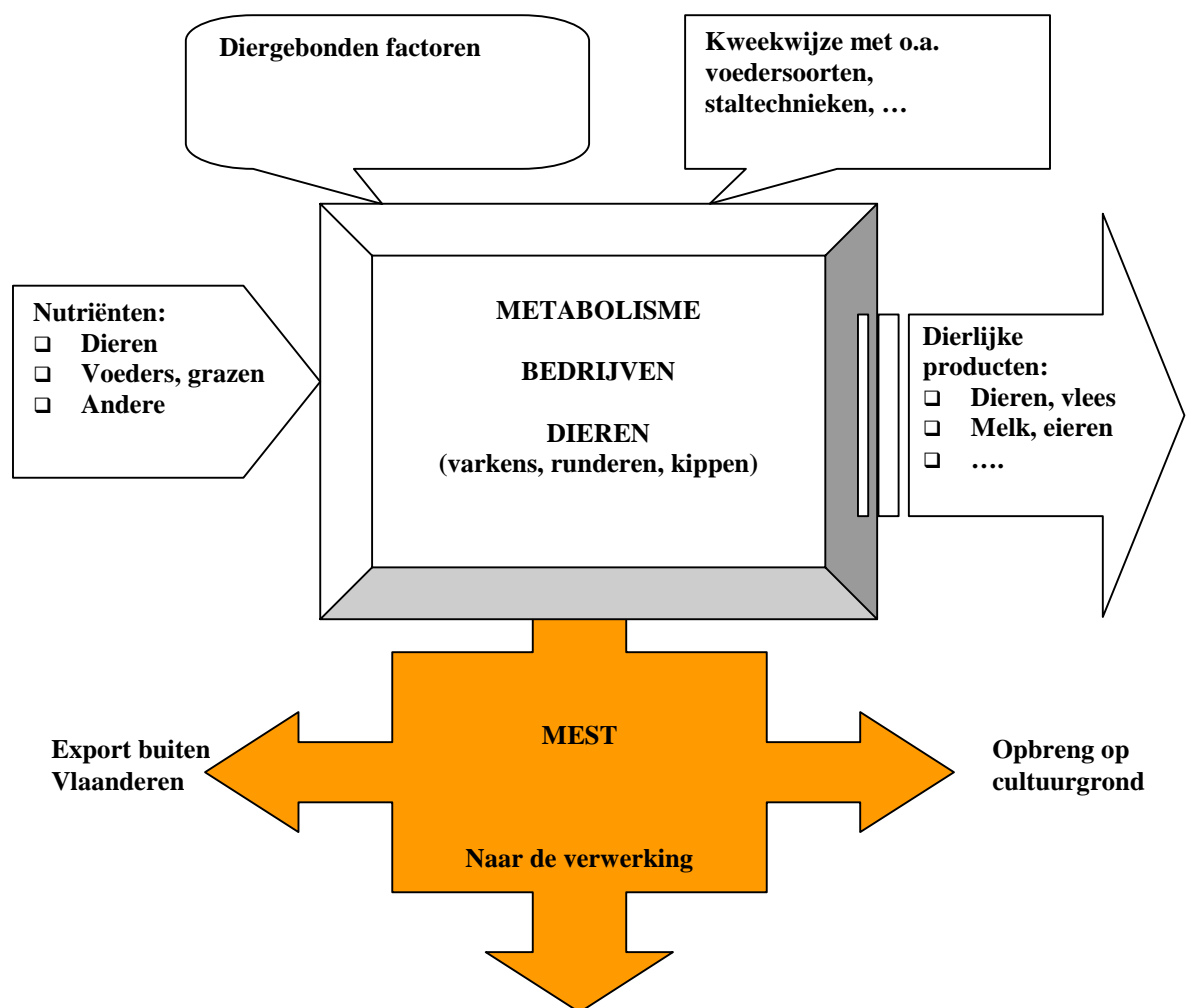


verfijnde catalogoog waarin rekening wordt gehouden met specifieke eigenschappen van de percelen zoals bodemtextuur, hellingsgraad, e.d.

### 7.5.3 Processchema veeteler

Hoewel het niet enkel het houden van dieren is dat aanleiding geeft tot overtollige nutriëntenstromen, is de productie van dierlijk mest (vooral varkensmest) toch de grootste bron van de vermisting in Vlaanderen. Daarom vestigen we hier alle aandacht op het proces van de veeteelt, en stellen dit ook voor als een Sankey-diagram van nutriënten doorstroom (figuur 7.2).

Figuur 7.2: Processchema van een veeteeltbedrijf



Zoals bij de modellering en catalogering van de perceelsprocessen, moet ook hier worden vertrokken van een benadering op hoofdlijnen om nadien in meer detail de processen weer te geven. De reststromen van de processen zijn het dierlijk mest (andere residu's laten we hier buiten beschouwing), waarmee men drie wegen uitkan:

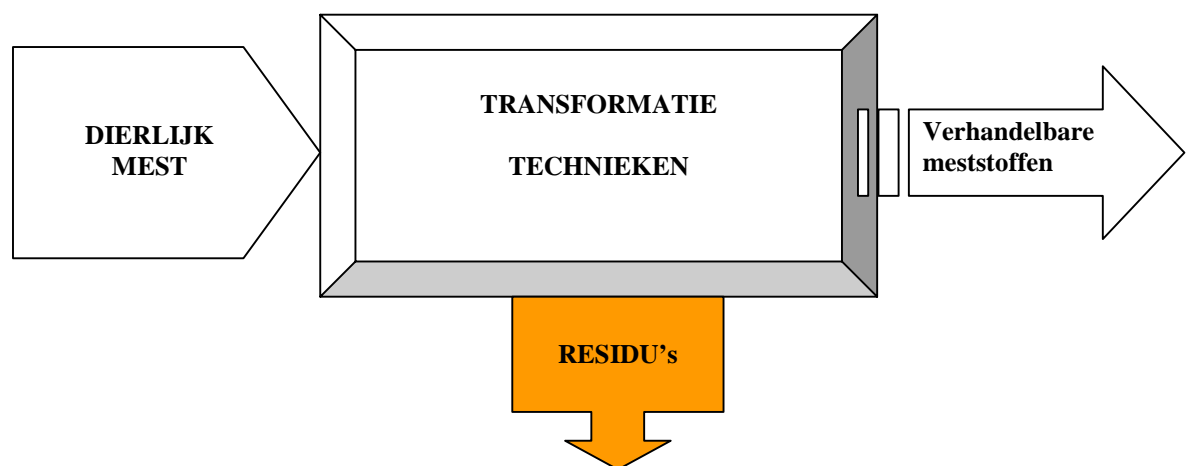
- Exporteren buiten Vlaanderen

- Opbrengen op cultuurgrond binnen Vlaanderen (figuur 7.1)
- Verwerken in een eigen installatie of een installatie van derden (figuur 7.3)

#### 7.5.4 Processchema mestverwerking

De derde schakel is deze van de mestverwerking die, zoals figuur 7.2 toont, een van de wegen is waarop het dierlijk mest wordt geplaatst. Mestverwerking is de transformatie van ruw dierlijk mest tot verhandelbare meststoffen, met een stroom van residu's. De verhouding tussen nuttige eindproducten en te verwijderen restproducten is afhankelijk van het procédé.

Figuur 7.3: Processchema van mestverwerking

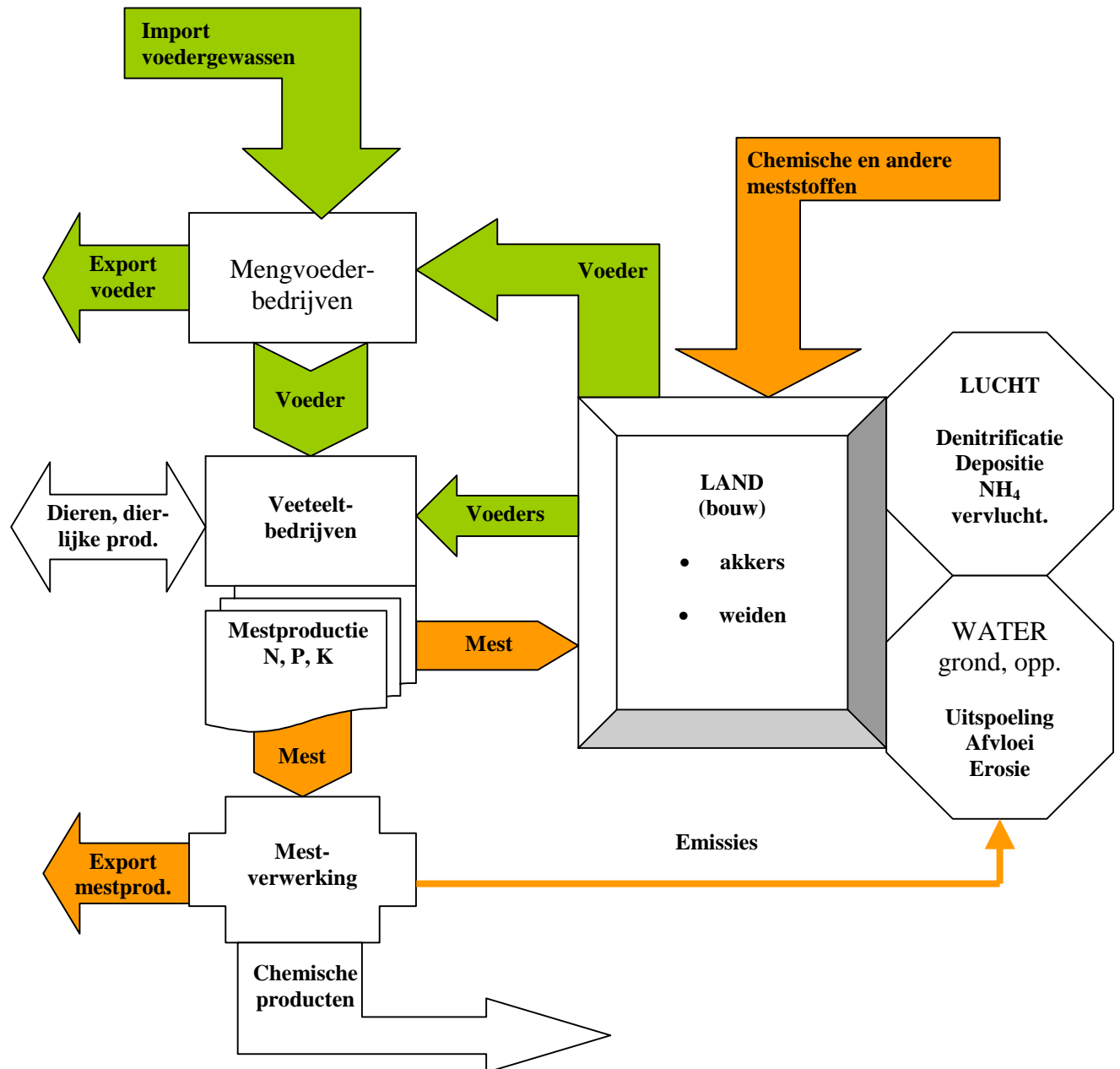


#### 7.5.5 Samenhang van de nutriëntenstromen

De drie processen hierboven beschreven hangen onderling samen. Figuur 7.4 geeft daarvan een schets, met aanduiding waar momenteel heffingen gelden. Centraal in de figuur staan de landbouwbedrijven. Deze zijn onder te verdelen in veeteeltbedrijven, gemengde bedrijven en akkerbouwbedrijven. Deze opsomming vervat een stijgende grondgebondenheid of m.a.w. een nauwere relatie met landbouwgrond waarop in Vlaanderen mest kan worden uitgespreid. Het land ontvangt meststoffen van dierlijke oorsprong via bemesting en via de dieren die grazen op de weiden, via opbreng van chemische en andere nutriënten (b.v. compost) en een deel via depositie vanuit de lucht. De nutriënten die niet worden afgevoerd langs de gewassen of door chemische omzetting tot onschadelijke producten, blijven in of op de bodem aanwezig of verspreiden zich naar andere compartimenten (rechts in figuur 7.4 getoond).

Veeteelt is een proces waarvan de belangrijkste nutriënten-inputs de voeders zijn (gewassen, krachtvoeder, begrazing, ...). Dieren of producten van dieren (melk, vlees) zijn de beoogde outputs van het proces, en mest een secundair product dat het karakter van afval krijgt als er teveel van wordt aangeboden.

Figuur 7.4: Nutriëntenstromen in de landbouw



De mest kan drie wegen uitgaan:

- Opbrengen op het land verbonden aan de beschouwde veeteelt of -teler
- De weg van de afvoer (uit het overschotbedrijf vandaan, uit overschotregio's, uit Vlaanderen als overschotregio in zijn geheel)
- De be- en verwerking van mest om de nutriënten exporteerbaar te maken of om te zetten naar verhandelbare chemische producten.

Deze laatste wijze van behandeling brengt mestproducten en emissies mee.

### 7.5.6 Aanzet tot een nieuw mestheffingenbeleid

De basisheffing is nu van toepassing op de bruto-productie van dierlijke meststoffen en op opgebrachte chemische en andere meststoffen. Beide heffingen zijn zeer laag en bezitten geen ontradingseffect. Ze kunnen evengoed worden geschrapt. De superheffingen in de huidige vorm betekenen wel een financiële stok (achter de deur) maar bezitten het karakter van een boete bij overtreding van de regels.

Voor een doeltreffende sturing van de mestproblematiek is het nodig de heffingen te herdenken. Men kan hierbij regulerende motieven hanteren, maar men zal er moeten voor zorgen dat de monetaire transfers vanuit de sector gering blijven. Dit heeft te maken met de benarde economische positie van de sector die in hoge mate (Europese) subsidies aantrekt, zodat het innen van hoge heffingen de effectiviteit van de subsidie-instrumenten kan ondermijnen. Men kan ook een retributieve bijdrage instellen voor het bekostigen van de oplossingen voor het mestprobleem, zodat de sector zelf alle kosten van de mestverwerking draagt.

Verschillende nieuwe heffingsvormen zijn bruikbaar:

- 1) Een heffing op de aanwending van mengvoeders in Vlaanderen, in functie van de samenstelling van de voeders. De heffingen worden gedifferentieerd a rato van de bijdrage van de voeders aan de mestproblematiek. Het doel van de heffing is retributief, namelijk de mengvoedersector een bijdrage doen leveren aan de mestverwerking.

Een sturing kan in de heffing worden gelegd om de overmatige import van nutriënten uit derde landen (hoofdzakelijk voedergewassen zoals maïs, tapioca, soja, e.a.) te beteugelen. Sommige voorstellen koppelen aan de nutriëntenheffing ook een heffing op gevaarlijke stoffen (bv. cadmium) aanwezig in deze stromen<sup>43</sup>.

- 2) Een perceelsgewijze heffing op het veroorzaken van nutriëntenoverschotten op de cultuurgronden in Vlaanderen.

Het kadaster van de percelen en de teelten is ontwikkeld en wordt nu benut in een regulerende benadering van het mestbeleid. De modellering en catalogering van de heffingsbasis moeten nog worden verfijnd, maar zijn haalbaar in eerste versie binnen enkele jaren.

Deze heffingen hebben als motief de eigenaars en gebruikers van cultuurgronden aan te sporen de maatschappelijk optimale bemestingsbalans van de diverse percelen na te streven.

- 3) Een retributie op het saldo van de dierlijke nutriëntenbalans per bedrijfsvestiging dat in aanmerking komt voor verwerking door derden (figuur 7.2), dus na export buiten Vlaanderen en na afvoer naar cultuurgronden, waar deze nutriëntenstromen in rekening komen bij de berekening van de perceelsgewijze heffingen (figuur 7.1).

De heffingen sub 2) en 3) omschreven horen samen te worden toegepast, om te komen tot een sluitende aanpak die overdreven grondjacht inperkt en dumping van dierlijk mest vermijdt. De uitwerking en in uitvoering stellen van beide heffingen vergt een omvangrijke wetenschappelijke inspanning die echter binnen bereik is dank zij de grondige sector kennis opgebouwd gedurende de laatste jaren en de beschikking over gedetailleerde databestanden van percelen en veeteeltbedrijven in Vlaanderen.

<sup>43</sup> Oosterhuis F.H., Brouwer F.M., Wijnants H.J. "A possible EU wide charge on cadmium in phosphate fertilizers: Economic and environmental implications", April 2000.

De heffingen 1) en 3) zijn retributief bedoeld. De opbrengsten van deze heffingen samen moeten volstaan om een belangrijk deel van de kosten van de voor derden en door de vrije markt opgezette mestverwerking te betalen. Daartoe wordt een afzonderlijke rekening bij het MINA-fonds geopend waarop de inkomsten van de heffingen worden geboekt.

De mestverwerking zelf is onderhevig aan de normale heffingen op bedrijfsvestigingen die soortgelijke activiteiten uitoefenen (bv. op lozingen naar het water, op het storten van afvalstoffen, enz.).

Om de economische werking van de mestverwerking te bevorderen, is het nodig concurrentie tussen mestverwerkers in te stellen en te bewaken, en te zorgen dat ze voordeel hebben bij de meest efficiënte functionering. Er moet ruimte zijn voor individueel uitgewerkte oplossingen (per bedrijf, per groep van bedrijven), en voor een marktgerichte voorziening van mestverwerking (loonwerkers).

Het economisch mechanisme kan met behulp van een aantal variabelen en relaties ertussen worden beschreven:

- Q = hoeveelheid in ton
- Q<sub>p</sub> = bruto mestproductie per bedrijfsvestiging
- Q<sub>op</sub> = mest op cultuurgrond gebracht
- Q<sub>ex</sub> = export van mest buiten Vlaanderen
- Q<sub>vw</sub> = mest naar de verwerking op eigen initiatief (bv. een eigen installatie)
- Q<sub>sp</sub> = mest in surplus (te verwerken door derden)

$$Q_p = Q_{ex} + Q_{op} + Q_{vw} + Q_{sp} \text{ (balansvergelijking)}$$

- K = kostprijs in BEF/ton
- K<sub>op,1</sub> = BEF/ton van gewone mestopbreng en verspreiding
- K<sub>op,2</sub> = BEF/ton van mestopbreng onder geoptimaliseerde vorm (tijd, onderrijden)
- Q<sub>op,1</sub> = bemestingscapaciteit van het land onder gewone opbreng
- Q<sub>op,2</sub> = bemestingscapaciteit van het land bij geoptimaliseerde opbreng

$$K_{op,1} < K_{op,2}$$
$$Q_{op,1} < Q_{op,2}$$

- K<sub>ex</sub> = BEF/ton mestexport buiten Vlaanderen
- K<sub>vw</sub> = BEF/ton mestverwerking op eigen initiatief
- H = BEF/ton heffing op het surplus dat een verwerking vereist bij derden buiten het eigen bedrijf

Iedere bedrijfsvestiging heeft de keuze de opbreng van mest op haar landerijen conventioneel door te voeren of te optimaliseren, een deel van het mest aan derden over te dragen, mest te verwerken op eigen initiatief of een beroep te doen op de collectieve voorzieningen voor mestverwerking. Economische agenten zoals landbouwbedrijven zullen zoeken naar de voordeligste oplossing. In de meeste gevallen zal dit inhouden dat  $Q_{vw} = 0$  omdat  $K_{vw}$  te hoog is. Ook brengt het hoge totaaloverschot aan mest in West-Europa met zich mee dat  $K_{ex}$  hoog is, zodat ook

$Q_{ex} = 0$  in de meeste gevallen. De twee opties i.v.m. mestopbreng geven aanleiding tot twee verschillende uitgavenniveaus:

$U$  = uitgaven in BEF

$$U1 = Q_{op,1} \cdot K_{op,1} + Q_{ex} \cdot K_{ex} + Q_{vw} \cdot K_{vw} + Q_{sp,1} \cdot H$$

$$U2 = Q_{op,2} \cdot K_{op,2} + Q_{ex} \cdot K_{ex} + Q_{vw} \cdot K_{vw} + Q_{sp,2} \cdot H$$

Als de overheid de geoptimaliseerde opbreng van mest wil bevorderen, moet

$$U2 < U1$$

$$\{Q_{op,2} \cdot K_{op,2} - Q_{op,1} \cdot K_{op,1}\} - \{Q_{sp,1} - Q_{sp,2}\} \cdot H < 0$$

of omdat  $Q_{sp,1} - Q_{sp,2} = Q_{op,2} - Q_{op,1}$  en na deling geldt:

$$H > K_{op,2} + \{K_{op,2} - K_{op,1}\} \cdot \frac{Q_{op,1}}{(Q_{op,2} - Q_{op,1})}$$

Bijvoorbeeld als

$$K_{op,1} = 100 \text{ BEF/ton}$$

$$K_{op,2} = 200 \text{ BEF/ton}$$

$$Q_{op,1} = 8000 \text{ ton}$$

$$Q_{op,2} = 10\,000 \text{ ton}$$

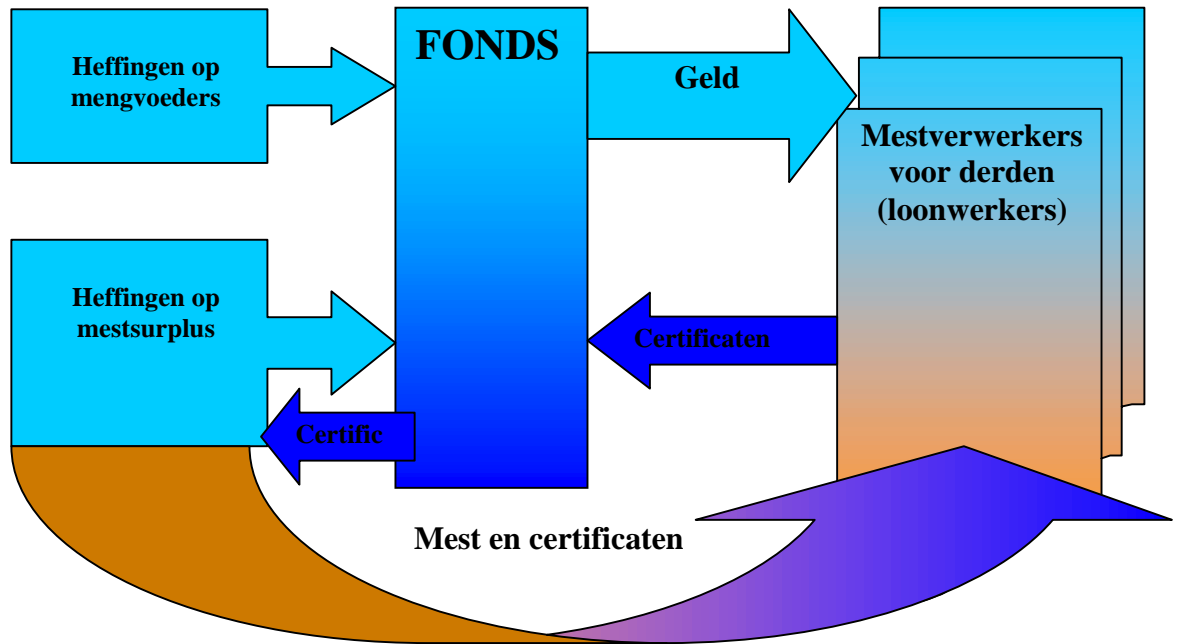
dan moet  $H$  minstens = 600 BEF/ton, om de geoptimaliseerde opbreng te stimuleren, zoniet zal men het betalen van de heffing verkiezen op de surplus-mest

In bepaalde gevallen zal  $K_{vw} < H$ , en zal het bedrijf opteren voor een eigen mestverwerking.

De opbrengsten van de heffingen  $H$  gaan naar een speciale rekening van het MINA-fonds voor de financiering van de derden mestverwerking. Aan het landbouwbedrijf worden verwerkingsrechten toegekend per ton  $Q_{sp}$  (dus per ton waarop  $H$  betaald is). De derden mestverwerking wordt in de vrije markt georganiseerd. Iedere vergunde installatie en die bijgevolg aan de normen beantwoordt, kan mest verwerken voor de bedrijven met een mestsurplus in ruil voor de verwerkingsrechten die deze bedrijven verkregen a rato van hun betaling en dus ook a rato van hun surplus. Een overschotbedrijf mag de meest geschikte verwerker kiezen. Deze rechten kan de mestverwerker inleveren bij het MINA-fonds om betaling te bekomen. De betaling van de rechten geschiedt tegen een maatstafprijs van de mestverwerking. Figuur 7.5 geeft een beeld van de werking van het fonds voor mestverwerking.

Als deze maatstafprijs hoger is dan  $H$  (een waarschijnlijke situatie), wordt het verschil bijgepast door de andere heffingsinkomsten, nl. deze van het gebruik van mengvoeders en deze van de onevenwichten in de nutriëntenbalansen van de cultuurgronden (ook al is het streefdoel deze laatste inkomsten nul tot negatief te maken door de omslag naar ondersteuning voor extensief grondgebruik).

Figuur 7.5 : Relaties voor het functioneren van een mestverwerkingsfonds



## 8. Beleidsopties inzake financiering en instrumentenkeuze

Dit hoofdstuk bouwt verder op de analyse in hoofdstuk 3, na studie van de vier belangrijkste milieuheffingen in de hoofdstukken 4 tot 7. De meer concrete situering en doorlichting van de bestaande heffingen in deze vier hoofdstukken verduidelijken de verbanden in dit hoofdstuk gelegd.

### 8.1 Beleidsvelden en instrumenten

Zoals we bij de conceptie en structurering van de milieurapportering in Vlaanderen sinds 1993 voortdurend hebben benadrukt, betekent milieubeheer de beheersing van de DPSI<sup>44</sup> verstoringsketens met een gestructureerd beleidsantwoord R (response). Figuur 8.1 herhaalt onze voorstellingswijze.

De gestructureerde beleidsrespons houdt vier grote opdrachten in:

1. Het vastleggen van *doelstellingen*
2. Het aanwijzen van (soorten) *maatregelen*
3. Het selecteren van de meest geschikte *beleidsinstrumenten*
4. Het inschatten van de nodige *middelen*, en het begroten van het overheidsdeel hierin

Veel *doelstellingen* inzake natuur- en milieubehoud, -herstel en -beheer, zijn internationaal vastgesteld, en worden via internationale organisaties en verdragen aan Vlaanderen opgelegd. In deze wereld is er steeds een onderscheid tussen voorlopers en achterblijvers, nog verder in te delen volgens verfijnde categorieën in de marketing gehanteerd. Een land of gewest op de toekomst gericht, behoort tot de voorlopers (zonder daarom onverantwoorde risico's te nemen). De doelstellingen inzake natuur en milieu – van wereldwijd tot lokaal bepaald – zullen in de toekomst enkel verscherpen en verstrengen, en de lat steeds hoger leggen vanwege de toenemende schaarste aan natuur en milieu in vergelijking tot het aantal mensen en tot de geproduceerde massa materiële goederen en diensten. Door pro-actief deze uitdaging op te nemen, kan een land de kosten van aanpassing aanzienlijk beperken en een competitief voordeel t.a.v. andere landen uitbouwen.

*Maatregelen* zijn materiële ingrepen in activiteiten, gedragingen, processen, gebruik van natuurlijke hulpbronnen, investeringen, technieken, enz. waardoor de druk op het milieu vermindert, met minimale (en in het ideale geval zonder) afwenteling van de druk in de ruimte en in de tijd. Het gaat hier om een breed pallet aan ingrepen, waarvan de conceptie, de vormgeving, de uitvoering en het resultaat afhangen van alle actoren in een samenleving. De milieuproblemen zijn immers diepgeworteld, talrijk, verspreid en verweven met onze manier van leven.<sup>45</sup> Het grootste deel van de ingrepen moet worden beslist en getroffen door de mensen zelf. Naargelang het type van veroorzakende activiteit, en soms naargelang het milieuprobleem of de klasse van maatregelen, wijst de beleidswetenschap maatregelen toe aan doelgroepen.

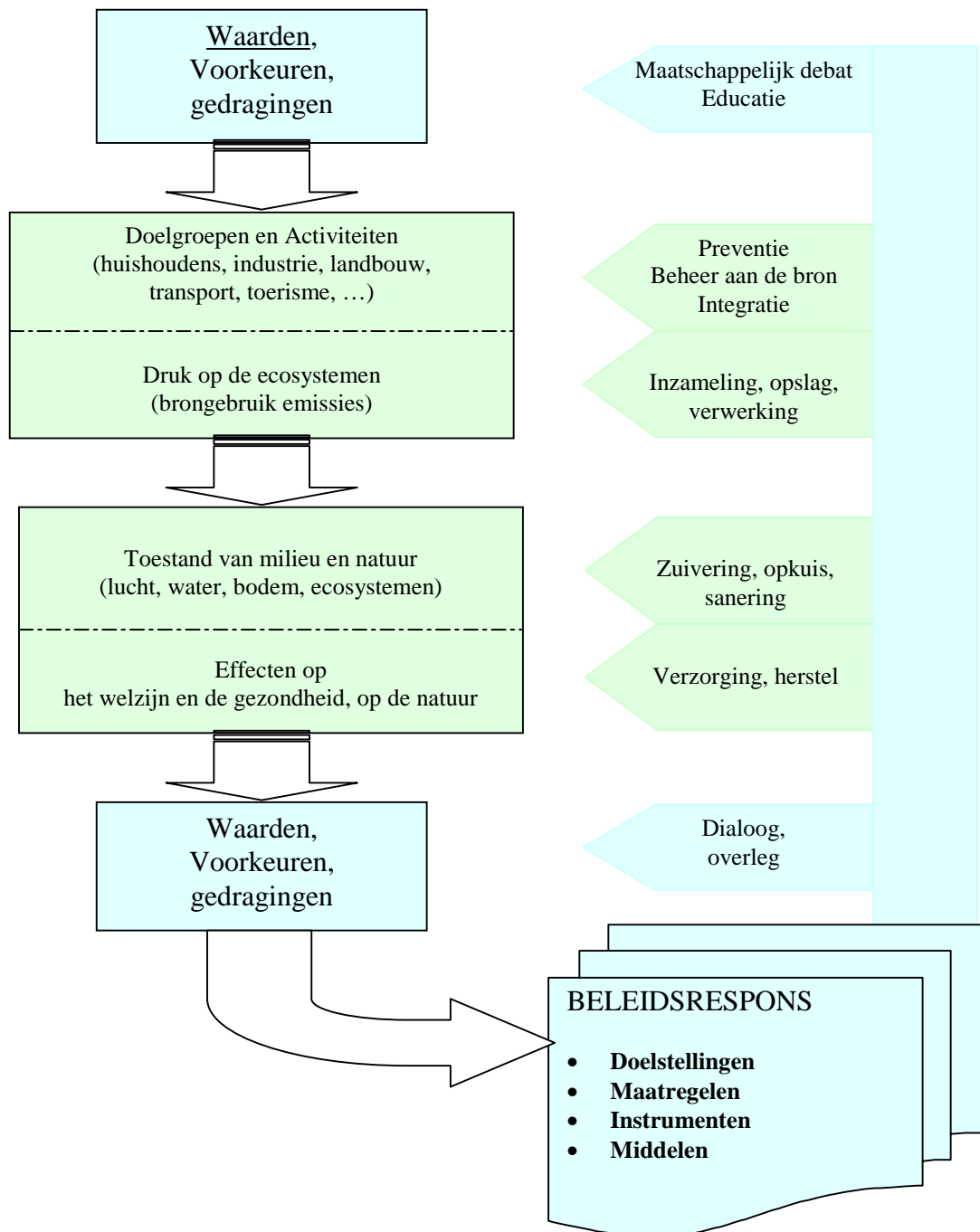
<sup>44</sup> **DPSI@R** staat voor D = Driving Forces (onderliggende veroorzakende situaties en ontwikkelingen) ; P = Pressure (druk veroorzaakt door gebruik, emissies, enz..) ; S = State (toestand waarin de milieucapaciteiten zich bevinden) ; I = Impact (vastgestelde effecten, gevolgen) ; R = Response (beleidsantwoord om de combinaten DPSI te beheersen en beheren).

<sup>45</sup> Zie MIRA-1, p.9 en ook Verbruggen A. "Vlaamse beleidsopties in de energiesector", Hoorzitting Vlaamse Raad, november 1994, 34p.



Doelgroepen liggen aan de basis van een bepaalde verstoring, en hebben daarom de sleutel in handen om deze verstoring op te heffen of te milderen. De doelgroepen overtuigen, aanmoedigen en soms verplichten tot het hanteren van deze sleutels in de juiste richting is de hoofdopdracht van een toekomstgericht beleid. In vakjargon spreekt men hier van *externe integratie* van de milieubeheeropdracht in andere beleidsdomeinen en in maatschappelijke sectoren.

Figuur 8.1: Milieuverstoringsketens met een beleidsmatig antwoord.



*Milieubeleidsinstrumenten* organiseren de noodzakelijke overtuiging, aanmoediging en verplichting bij de doelgroepen. Deze instrumenten worden doorgaans ingedeeld in drie hoofdgroepen: 1) sociale (overtuiging, vrijwilligheid, verinnerlijking, ..); 2) economische (financieel eigenbelang wordt parallel geschakeld met milieubelang i.p.v. tegengesteld of in het beste geval neutraal te zijn); 3) juridische (plichten vastgelegd in decreten en besluiten, voorschriften, ...). Soms onderscheidt men een vierde groep instrumenten: de organiserende waartoe de beleidsplanning en de organisatie van het beleidsapparaat behoren. Dit onderscheid is inderdaad nuttig omdat men er teveel vanuit gaat dat de overheid per definitie het algemeen belang dient, maar ook hier staan tussen droom en werkelijkheid “wetten en praktische bezwaren”. Het dynamiseren en responsabiliseren van de overheidsdiensten gaan vooraf aan iedere vorm van effectieve en efficiënte beleidsvoering. Zonder deskundige, gemotiveerde, goed georganiseerde en geleide milieuadministratieve diensten, is het complexe milieubeleidsproces niet te sturen en is iedere poging tot externe integratie op voorhand tot mislukken gedoemd.

De vierde schakel in het beheersproces is dit van de inschatting, verwerving en toewijzing van de *middelen*. Zoals uit bovenstaande bespreking en uit hoofdstuk 3 (zie b.v. figuur 3.2) volgt, komt het grootste deel van de middelen om het milieubeheer te realiseren rechtstreeks van de doelgroepen. Vanuit vele gezichtshoeken is dit het meest effectief en het meest efficiënt, en het beantwoordt best aan de principes van het milieubeleid zoals “de vervuiler betaalt” en het voorzorgsprincipe. Wanneer het beleid slaagt in een perfecte externe integratie van de milieuopdrachten bij de doelgroepen en bij de andere beleidsdomeinen, is het overheidsbudget voor milieu minimaal. Voorlopig zijn we nog maar begonnen aan de verkenningsrondes in externe integratie, en krijgt het milieubeleid *sensu stricto* nog een grote taaklast toebedeeld waarvoor aanzienlijke overheidsmiddelen vereist zijn. Deze middelen omvatten budgetten om programma’s te realiseren, maar op de eerste plaats mensen bij de overheid met talenten, vorming en ervaring, inspiratie, leiding en inzet, om enerzijds de juiste programma’s te concipiëren en tot goede uitvoering te brengen<sup>46</sup> en anderzijds op een geloofwaardige wijze de externe integratie op gang te brengen. Prioritaire aandacht besteden aan de uitbouw en sturing van het overheidsapparaat in de milieusector is geen vrije keuze, maar een verplichtende noodzaak<sup>47</sup>.

Deze studie legt de klemtoon op het instrument van de heffingen. Dit instrument treedt op in samenspel met de andere instrumenten, en staat in functie van de maatregelen die uitvoering moeten krijgen en dit onder de randvoorwaarde van de beschikbare middelen. Maatregelen kan men onderscheiden naar hun aangrijpingspunt in de verstoringsketen. Zoals in hoofdstuk 3 (zie tabel 3.2) onderscheiden we vier grote groepen: preventiegerichte maatregelen, effectgerichte en curatieve maatregelen, opkuis van passiva en werking van het beleidsapparaat. Deze maatregelen kunnen tot stand komen particulier via privé-initiatief of op collectieve wijze, met uitzondering voor de werking van het beleidsapparaat wat een exclusief publieke opdracht is.

<sup>46</sup> In de aanpak van vele milieuproblemen stuit men op de problematiek van de vrijbuiters, waarbij de individuele dominante strategie erin bestaat niet bij te dragen aan het collectieve belang. Mishan stelt dat vrijbuiters te overwinnen is als de overheid erin slaagt programma’s op te zetten met hoogstaande maatschappelijke doelen (zoals natuurbehoud er zeker een is), waarbij de programma’s op een efficiënte wijze worden uitgevoerd en een rechtmatige verdeling van lasten en lusten inhouden.

<sup>47</sup> Zie Winsemius P. “Gast in eigen huis”, 1986

Voor de aansturing van de verscheiden vormen van maatregelen, doet de overheid best beroep op een diversiteit van instrumenten. Het overzicht van de particulier of collectief getroffen maatregelen per soort met de meest geschikte instrumenten om ze aan te sturen, staat in tabel 8.1 weergegeven.

Heffingen moeten in samenhang tot andere instrumenten staan. B.v. heffingen met als motivatie een doelgroep aan te sporen tot preventie zijn dikwijls vervangbaar door sluitende aansprakelijkheidstelling. De initiatiefnemer van een potentieel milieubelastende activiteit is dan verplicht een sluitende borgstelling neer te leggen vóór de activiteit van start kan gaan. Deze borgstelling zal doorgaans worden aangevraagd bij banken / verzekeraars. Deze willen de onderschreven risico's betrouwbaar inschatten, zodat voorzichtigheid en voorzorg leidende principes worden bij de planning van nieuwe activiteiten, en veel aandacht gaat naar de preventie van milieurisico's. De terugnameplicht van toestellen en/of materialen is een voorbeeld van aansprakelijkheidstelling.

Tabel 8.1: Verbanden tussen soorten maatregelen en soorten instrumenten (met de nadruk op de heffingen)

Maatregelen (soorten)	Meest geschikte instrumenten	
Preventie	Particulier	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Aansporingheffingen</b>, aansprakelijkheidsregelingen, statiegelden</li> <li>• Sensibilisatie (StiP, educatie, ...)</li> <li>• Marktontwikkeling van alternatieven</li> </ul>
	Collectief	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Compensatie heffingen</b></li> <li>• Eigendomsrechten herschikken (b.v. verwerving van terreinen voor behoud, herstel en beheer)</li> </ul>
Curatief Effectgericht	Particulier	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergunningen en voorschriften</li> <li>• <b>Aansporingheffingen, c.q. compensatie heffingen</b></li> </ul>
	Collectief	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reguleringsinstantie voor toezicht op kwaliteit en kosten</li> <li>• Tariefcontrole of <b>retributie(heffingen)</b></li> </ul>
Opkuis passiva	Particulier	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondsen gespijsd met opbrengsten uit de gesaneerde terreinen</li> </ul>
	Collectief	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondsen gespijsd met <b>financierende heffingen</b></li> </ul>
Beleidsapparaat		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestuurlijke vernieuwing (optimalisering allocatie bevoegdheden, continue verbetering)</li> <li>• <b>Financierende heffingen</b> (belastingen, niet noodzakelijk milieu gerelateerd)</li> </ul>

Aansporingsheffingen blijven een nuttig instrument om particulier preventief gedrag aan te moedigen, omdat ze de optimale uitkomsten van de economisch rationele keuzes van de doelgroepen naar een lagere milieubelasting verschuiven. Soms zal een

aansprakelijkheidstelling of een statiegeld effectiever en efficiënter zijn dan een loutere aansporingsheffing. Een statiegeldsysteem kan ook samengaan met een aansporingsheffing (b.v. statiegeld op herbruikbare drankflessen en ecotaks op wergwerpflessen).

Voor het financieren van collectieve preventie maatregelen, vooral het vrijwaren van een deel van de (half)natuurlijke Vlaamse ecosystemen, zijn overheidsgelden nodig. De oorsprong van deze gelden kan men in de toekomst meer direct zien als opbrengsten van heffingen ter compensatie voor het menselijk beslag op de milieu- en natuurgoederen (zie §2.1).

Effectgerichte en curatieve maatregelen worden opgelegd aan de particuliere doelgroepen in hoofdzaak via vergunningen en voorschriften. Voor de efficiëntie is het belangrijk dat deze dwingende verplichtingen zich vooral op resultaten inzake emissies, gebruiksintensiteiten, druk, enz. toelagen en minder op strikte technische maatregelen. Vervanging van deze voorschrijvende instrumenten door aansporingsheffingen kan aanleiding geven tot een grote toename van de geldtransfers van privé doelgroepen naar de overheid. De nu toegepaste heffingen – toegevoegd aan verplichtende instrumenten – vertonen doorgaans een heffingsvoet lager dan noodzakelijk om dezelfde effectiviteit te bereiken (zie §2.5, figuur 2.2). Deze heffingen hebben daarom meer het karakter van een compensatie heffing op de vervuiling of milieudruk nog overblijvend na het respecteren van de vergunningsvoorwaarden.

Collectieve effectgerichte en curatieve maatregelen kunnen door een publieke, privé of gemengde onderneming worden georganiseerd (zie §3.2, figuur 3.2). Betaling kan geschieden vanuit de algemene middelen of via het innen van retributies bij de gebruikers van deze collectieve dienstverlening. Deze laatste oplossing is te verkiezen in alle gevallen waar de bijdragen tegen redelijke kosten inbaar zijn en des te meer als de bijdrage per gebruiker een goede weerspiegeling is van de marginale kosten die zijn gebruik voor het collectieve systeem betekent. De overheid heeft als plicht scherp te waken over de efficiëntie van de collectieve dienstverlening (toezicht op investeringen, werking en kosten) en over de toewijzing van de kosten aan de diverse gebruikers (groepen) van de collectieve diensten (tarieven, prijzen, kwaliteit van de dienstverlening). Een deskundige en bemiddelde reguleringsinstantie is hierbij een noodzakelijk instrument.

De opkuis van historische passiva kan aan privé instanties worden opgelegd als de historische veroorzaker aan te wijzen is en aansprakelijk kan worden gesteld. Als de opkuis van bepaalde passiva minder kosten meebrengt dan de economische gebruikswaarde van het opgekuiste goed, zal de markt zelf voor de opkuis zorgen (cfr. de zogenaamde ‘brownfields’).

Voor belangrijke historische passiva is de veroorzaker niet identificeerbaar en/of niet verantwoordelijk te stellen. De gemeenschap moet deze passiva dragen. Betaling kan vanuit de algemene middelen, of vanuit specifieke fondsen voor dit doel gecreëerd. Het voordeel van fondsen is het zoeken naar specifieke middelen om de fondsen te spijzigen, waarbij meer aandacht gaat naar de bestaansredenen van het fonds, de veroorzakers van het probleem en de mogelijkheden deze op een of andere (soms vrij indirecte) wijze meer te doen bijdragen dan de doorsnee burger. B.v. fondsen ter sanering van verontreinigde bodems van oude gas- en oliebedrijven kunnen door een specifieke heffing op gas- en oliegebruik worden gevuld eerder dan door de algemene middelen. Initiatieven door de oliesector genomen voor het dekken van

bodemverontreiniging van tankstations en van stookoliehouders, stroken met deze opvatting.

De algemene middelen moeten de kosten van het milieubeleidsapparaat dekken. Zoals voor de collectieve nutsvoorzieningen heeft de burger recht op een efficiënte en performante organisatie van de overheidstaken. P. Winsemius (1986) omschrijft de versterking van de milieubeleidsdiensten als een noodzakelijk derde beleidsspoor naast het brongerichte en effectgerichte beleid.

## **8.2 Evaluatie van de milieuheffingen in Vlaanderen**

Tabel 8.2 geeft een overzicht van de bestaande en van enkele ontbrekende milieuheffingen in Vlaanderen naar het motief waarvoor ze zijn ingesteld of best zouden zijn ingesteld. De vijf motieven om heffingen in het milieubeleid aan te wenden, werden in §2.4 behandeld.





De grondwaterheffing (hoofdstuk 4) is op het huidige niveau vooral als een compensatie heffing te zien. De heffing is voor de meeste gebruikers lager dan deze op de watervang uit oppervlaktewater. De kostprijs van opgepompt grondwater inclusief de heffing is gevoelig lager dan de aankoopprijs van leidingwater. De heffingsvoet is te laag om gebruikers aan te zetten tot het zoeken naar watersubstituten of om inspanningen voor rationeel watergebruik aan te moedigen. Het compensatie motief bij de grondwaterheffing is terecht omdat grondwater in Vlaanderen een schaars en bedreigd natuurgood is. Om de heffing ook een aansporend karakter te geven, moet de voet naar omhoog. De combinatie ‘compensatie-aansporing’ komt het best tot uiting in verhoogde grondwaterheffingen die variëren met de kwetsbaarheid en de bedreigde toestand van de respectievelijke grondwaterlagen.

De afvalwaterheffing (hoofdstuk 5) voor kleingebruikers bezit een dubbel karakter. Voor hen die aangesloten zijn op riolen uitmondend in een RWZI, is de heffing als een retributie (contributie) te zien. Als de kleingebruiker loost in het oppervlaktewater, is de heffing een compensatie. Ze betekent geen aansporing tot zelfzuivering, want daartoe is ze te laag en voor de meeste kleingebruikers is het niet de bedoeling dat ze overgaan op het zelf zuiveren van het afvalwater. De toegepaste heffing is omgeslagen naar een vast bedrag per m<sup>3</sup> verbruikt drinkwater. Deze doorvertaalde afvalwaterheffing houdt zo wel een aansporing in tot waterbesparing en tot substitutie van aangekocht water<sup>48</sup>, maar een geringere wateraankoop van het net vermindert daarom niet de vuillast voortgebracht door de gebruiker. De heffing reflecteert vandaag onvoldoende de marginale kosten op de collectieve voorziening gelegd door de respectievelijke kleingebruikers. Uitwerking van de krachtlijnen in hoofdstuk 5 voorgesteld, is een prioritaire opdracht.

---

<sup>48</sup> Vooral woningen die relatief gemakkelijk hemelwater kunnen aanwenden (nieuwbouw, woningen in het buitengebied gelegen) zullen de aankoop van leidingwater substitueren. Als dit massaal gebeurt (hetgeen een doelstelling is van het integraal waterbeheer) krimpt de heffingsbasis in, waardoor de heffingsvoet moet stijgen bij een constante opbrengst van de (retributieve) afvalwaterheffing. Dit zal inhouden dat de stedelingen (die relatief lage inzamelingskosten voor het afvalwater veroorzaken) meer dan proportioneel zullen betalen in vergelijking met de nieuw-bouwers en de bewoners van het buitengebied (die relatief hogere kosten veroorzaken). Dit versterkt de noodzaak om tot differentiatie in de prijszetting van de afvalwaterdiensten te komen. (zie hoofdstuk 5).

Tabel 8.2: Motivatie van heffingen in Vlaanderen “as is” en “to be”

Soort heffing	Motief van de heffing				
	Aansporing	Compensatie	Financiering	Retributie	Handhaving
Grondwater	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			
Afvalwater	kleingebruikers		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> ★	
	grootgebruikers	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
	diffuse lozingen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Afvalstoffen	inzameling	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	
	eindverwerking	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
Mest			★	<input type="checkbox"/>	★
Lucht	broeikasgassen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
	verzurende gassen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
	ozonprecursoren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Gevaarlijke stoffen	<input type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/> 
Landgebruik	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
Legende	<input type="checkbox"/> = verantwoord, nog niet (voldoende) aanwezig <input checked="" type="checkbox"/> = bestaand en verantwoord mits aanpassingen (zie tekst) ★ = bestaand maar ongeschikt, of onvoldoende verfijnd.  = heffingen verzwaren de handhavingsopdracht omdat ze kunnen aanzetten tot ontwijkgedrag (b.v. sluikestorten, laagwaardige eindverwerking)				

Een deel van de grootgebruikers die in een riool lozen, verkeren in een analoge situatie als de kleingebruikers. De heffingen op de grote lozers hebben een aansporend effect gehad om over te gaan tot zelfzuivering. Dit aansporend effect is nog niet voldoende sterk om alle bedrijven met relevante vuillasten in het afvalwater spontaan te doen overgaan op zelfzuivering. Vandaar de blijvende discussie over de “afkoppeling”, waarin sommige bedrijven wel en andere weer niet worden verplicht – via een aanpassing van de milieuvergunning – om zelf het afvalwater te zuiveren, soms louter afhankelijk van de ligging van het bedrijf t.o.v. de inplanting van een RWZI en de bezettingsgraad van deze RWZI. Sommige bedrijven beschouwen dit als concurrentievervalsing, hoewel de specifieke ligging van een bedrijf altijd competitieve voor- en nadelen inhoudt op een breed spectrum van factoren<sup>49</sup>. Het bedrijfsleven stoort zich vooral aan de onduidelijkheid van de besluitvorming waardoor het ene bedrijf wel, en het andere niet moet afkoppelen, en aan het negeren van win-win oplossingen aanwezig in gemeenschappelijke projecten. De onduidelijkheid is een gevolg van de veelheid aan criteria gehanteerd in de afkoppelingsbeslissing, waarvan de belangrijkste bovendien locatie-specifiek zijn. De meest elegante aanpak van de afkoppelingsdiscussie is een grotere rol toe te kennen aan de mechanismen van de markt door het (gevoelig) optrekken en meer differentiëren van de afvalwaterheffing voor de grootgebruikers. De verhoging van de heffingen is nodig om het aansporend karakter ervan te vrijwaren en te versterken, zodat de meeste bedrijven komen tot eigen oplossingen, eventueel via lokale samenwerkingsverbanden (b.v. op een industrieterrein). De differentiëring (en

<sup>49</sup> ‘Location economics’ is een domein van de toegepaste economie om de ruimtelijke vestiging van activiteiten te optimaliseren.

uitbreiding naar meer parameters) is nodig om het sturend karakter van de heffingen te verfijnen, b.v. bij gedeeltelijke zelfzuivering van het afvalwater door de bedrijven. De nieuwe visie op de waterzuivering (juni 2000) kent aan Aquafin een grotere bewegingsruimte toe om samen met bedrijven win-win situaties te realiseren, mits een duidelijke scheiding tussen de publieke dienstverlening en de commerciële activiteiten<sup>50</sup>.

De heffing op de residuele vervuiling aanwezig in het effluent van zuiveringsinstallaties is te zien als een compensatie voor de blijvende lozing van schadelijke stoffen. Ook de RWZI's worden in de toekomst afgerekend op de vuillast aanwezig in de effluenten (zie hoofdstuk 5).

Diffuse lozingen ontsnappen tot dusver aan de verschillende instrumenten. Heffingen kunnen niet direct aan dit soort lozingen worden gehecht wegens het moeilijk meetbare en toewijsbare karakter ervan. Heffingen moeten worden gehecht aan activiteiten, stoffen, producten, enz. die aanleiding geven tot diffuse lozingen. Ook een 'heffing' of administratieve boete om naleving van de voorschriften inzake diffuse lozingen te ondersteunen, is een verantwoord instrument. De diffuse lozingen die het meest bedreigend zijn voor het aquatisch milieu zijn deze van de nutriëntenoverschotten en van gevaarlijke stoffen. Heffingen op mest komen aan bod in hoofdstuk 7. Heffingen op gevaarlijke stoffen met een groot risico op diffuse verspreiding moeten aangrijpen op de plaatsen waar deze stoffen in omloop worden gebracht, b.v. onder de vorm van statiegelden.

Bij de heffingen op afvalstoffen (hoofdstuk 6) is een onderscheid tussen inzameling en eindverwerking aangewezen. Betalingen bij inzameling hebben een aansporend effect als ze voldoende verbijzonderd zijn naar de soort stromen, naar de wijze van afgifte (vooral qua graad van zuiverheid en scheiding van de stromen) en naar de ophaalwijze. De meeste systemen van tariefdifferentiatie leggen sterk de nadruk op kwantitatieve maatstaven om de lasten in te schatten, maar de 'kwaliteit' van de afvalstroom heeft doorgaans meer impact op de kosten van verdere behandeling en verwerking. De betalingen dienen in eerste instantie om de kosten van de inzameling te dekken. Kleingebruikers betalen een retributie (contributie) voor collectieve inzamelingssystemen onder verantwoordelijkheid van de gemeenten. Grootgebruikers contracteren direct een ophaler waarvoor ze rechtstreeks betalen.

Bij de eindverwerking zijn de toegepaste heffingen gericht op het ontmoedigen van bepaalde verwerkingswijzen (storten) en het aanmoedigen van andere (verbranden met energierterugwinning). De toegepaste heffingen zijn niet sluitend op dit punt, en verbetering is nodig. De heffingen op storten zijn te zien als compensatie betalingen voor het (eeuwige) gebruik van schaarse ruimte in Vlaanderen.

Alle voorstellen over afvalstoffenheffingen moeten rekening houden met de mogelijkheid dat ontwijkgedrag meer problemen veroorzaakt dan deze door de heffingen opgelost. Sluikstorten door personen die b.v. dure afvalzakken willen uitsparen of minderwaardige verwerking van afvalstromen door huishoudens en bedrijven die de kosten van een optimale verwerking willen besparen, zijn twee niet-fictieve mogelijkheden. De dioxinecrisis van 1999 werd veroorzaakt door de illegale verwijdering van een hoeveelheid PCB's.

---

<sup>50</sup> Het lopende beheerscontract voorziet in art. 37.1 reeds deze mogelijkheid, maar door enerzijds het gewicht van de inhaalbeweging in de collectering en zuivering van het stedelijk afvalwater, en door anderzijds de veradministrering van Aquafin ten gevolge van het toegepaste controle-systeem, werden geen win-win opties geëxploreerd en zich aandienende opties zelfs genegeerd.

De motivaties voor de bestaande heffingen op mest (hoofdstuk 7) zijn niet voldoende verantwoord, en de bereikte resultaten beantwoorden niet aan de vooropgezette doelen. Het is beter de bestaande heffingen te vervangen door duidelijke retributieheffingen om de mestverwerking te financieren. Door deze heffingen zal de mestverwerking de juiste sociaal-economische en markteconomische positie verwerven. Dure vormen van mestverwerking zullen zich niet kunnen doorzetten omdat veetelers andere opties zullen zoeken als de heffing te hoog zou oplopen. We verkiezen een gediversifieerd stelsel van nutriënten heffingen boven de organisatie van een markt van verhandelbare mestrechten omdat het administratief opzetten van deze markt en de initiële toewijzing van de rechten jaren zou kunnen vergen. Voor de oplossing van de mestproblemen in Vlaanderen moet de sector echter op korte termijn de mestverwerking realiseren.

Naast de inkomsten uit de vier belangrijkste milieuheffingen bestaan er nog inkomsten voor de overheid uit verschillende verkopen van attesten, uit dossiertaksen, enz. Tabel 8.2 maakt geen melding van deze heffingen of quasi-heffingen.

Heffingen op emissies naar de lucht zijn niet ingesteld in Vlaanderen. De meeste emissies komen voort uit de verbranding van fossiele brandstoffen. De belasting op deze brandstoffen is een federale financierende heffing met weinig sturing gericht op milieudoelstellingen. De invoering van een CO<sub>2</sub>/energieheffing is verantwoord en noodzakelijk voor de bestrijding van het broeikas effect, maar vergt best een EU of mondiale aanpak. Vooral een open economie als de Vlaamse zou de gevolgen ondervinden van te verre gaande eenzijdige initiatieven op dit terrein. Toch mag het effect hiervan ook niet worden overroepen. Zo betalen de Belgische huishoudens en KMO's al sinds vele jaren een aanzienlijke quasi-heffing op het gebruik van elektriciteit en gas. De opbrengsten ten belope van tientallen miljarden jaarlijks worden door de lokale publieke besturen geïnd bij de zuivere intercommunales en ongeveer half-om-half verdeeld met Electrabel bij de gemengde intercommunales (80 % van de omzet in Vlaanderen). De ombouw van deze rente-afroaming naar een doorzichtige heffing, met een duidelijke uitklaring dat heffingen alleen door en voor de gemeenschap mogen bestaan, is ten zeerste verantwoord<sup>51</sup>. Door de opening van de Europese elektriciteits- en gasmarkten en de daaruit voortvloeiende concurrentie zullen de prijzen van deze energievormen dalen, en zullen de inkomsten van de lokale publieke besturen verminderen. Het instellen van een energiegebruiksheffing is daarom verantwoord vanuit een regulerend oogpunt en vanuit een financierend oogpunt.

De emissie van verzurende gassen (zoals zwavel- en stikstofoxides en ammoniak) is nu beperkt door een stelsel van vergunningen (grote puntbronnen) en voorschriften (b.v. de verplichte katalysator in voertuigen). Een bijkomende heffing zou vooral een compenserend effect hebben, tenzij bij voldoende hoge heffingsvoet. Onderzoek naar de modaliteiten en de verwachte effecten van een heffing op de verzurende stoffen en op de ozonprecursoren NO<sub>x</sub> en Vluchtige Organische Stoffen is wenselijk om blijvende milieuverstoringen zoals de troposferische ozonvorming tot een oplossing te brengen. De Bond Beter Leefmilieu formuleert een voorstel van een NO<sub>x</sub>-heffing op verbrandingsinstallaties met teruggave van de heffingsopbrengsten aan de belaste doelgroepen a rato van de netto voortgebrachte energie door de installaties. Hierdoor

<sup>51</sup> Voor een discussie hiervan: zie Verbruggen A., De Groote W., De Jonghe L. 'CO<sub>2</sub>-emissie vermindering door elektriciteitsbesparing', Ufsia-STEM, november 1995, en Verbruggen A. 'Electrabel verankert zijn monopolie', Ufsia-STEM, februari 1996.



krijgen de installaties met een lage NO<sub>x</sub>-intensiteit een bonus ten koste van deze met hoge NO<sub>x</sub>-intensiteit.<sup>52</sup> Dit voorstel is praktisch uitvoerbaar als de doelgroepen voor de heffing goed te identificeren zijn.

Heffingen op het gebruik en de emissie van gevaarlijke stoffen kunnen in specifieke gevallen de effectiviteit van andere instrumenten versterken. Statiegelden op gevaarlijke stoffen in omloop zullen gebruikers aansporen het gebruik en de aangehouden voorraden te verminderen, en de verliezen te reduceren. Van de ene kant kunnen deze heffingen bijdragen aan de handhaving op de verspreiding van gevaarlijke stoffen; van de andere kant kunnen ongepaste, hoge heffingen een ontwijkgedrag stimuleren.

Een modern, maar nog weinig gebruikt instrument voor het beheersen van milieurisico's is de sluitende aansprakelijkheidsregeling op het gebruik en in omloop brengen van gevaarlijke stoffen en op het ondernemen van risicovolle activiteiten. In de afvalstoffensector werkt men al met terugnameplichten en met producentenverantwoordelijkheid, en de eerste ervaringen zijn positief. Verbreding en verdieping hiervan zijn aan de orde.

Heffingen op landgebruik zijn nu federale financierende belastingen (deel van de kadastrale inkomens). De schaarste van de open ruimte in Vlaanderen verantwoordt een compensatie heffing op het gebruik van deze ruimte voor diverse functies. De heffing moet gedifferentieerd zijn afhankelijk van de kwaliteit en kwantiteit van de ingenomen ruimte en afhankelijk van de functie op de ruimte uitgeoefend (industrie, handel, wonen, intensieve landbouw, biologische landbouw, enz...). Heffingen kunnen omslaan in subsidies als het functiegebruik natuur- en milieuwaarden versterkt. De beheersovereenkomsten zijn hiervan voorbeelden.

Vooraleer heffingen op landgebruik in te voeren, is onderzoek van de mogelijkheden en effecten nodig. In de tussentijd is het aangewezen de impliciete, verborgen subsidies aan de gebruikers van de open ruimte af te bouwen, vooral door de levering van nutsvoorzieningen aan te rekenen tegen de werkelijke kostprijs, door de milieuverplichtingen scherp te stellen en door een volledige toepassing van het principe 'de vervuiler betaalt'. De voorgestelde differentiatie in de kostentoekening van de afvalwatercollectering en -zuivering, is een eerste – noodzakelijke en belangrijke – stap, voor het wegwerken van de discriminaties vervat in de huidige uniforme toerekening.

---

<sup>52</sup> BBL "Naar een groene fiscaliteit", Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen vzw van februari 2001, 98 p.

### **8.3 De rol van de heffingen in de financiering van het milieubeheer**

Hoofdstuk 3 geeft een inschatting van de financiële bestedingen voor het milieubeheer over de periode 2001-2005, wanneer de toekenning van middelen beperkt blijft (zie §3.5). Er stellen zich twee belangrijke beleidsvragen:

1. Is de Vlaamse samenleving tevreden met de huidige beperkte toewijzing van gemeenschapsmiddelen aan natuur- en milieudoelstellingen? Moeten met andere woorden de voorziene bestedingen niet gevoelig worden verhoogd?
2. Hoe wil men de nodige middelen verwerven, en welke rol vervullen de milieuheffingen hierbij?

De eerste vraag moet een maatschappelijk-politiek antwoord krijgen. Om de totstandkoming van dit antwoord te onderbouwen, zijn een volledige analyse en modellering van de financiële stromen nodig (zie §1.2), zodat de voorgestelde maatschappelijke keuzen cijfermatig door te rekenen zijn. Vlaanderen heeft de basisdata en de kennisinstrumenten hiervoor tot dusver niet ontwikkeld. We verdiepen hier vraag 1 niet verder, maar baseren ons op de schattingen zoals in §3.5 verantwoord. Dit betekent dat er een beperkte inhaalbeweging plaatsvindt vanaf 2002 die wordt doorgetrokken tot 2005.

Tabel 8.3 toont hoe de bestedingen te dekken zijn bij een constant heffingenbeleid, zoals dit de laatste jaren werd gevoerd. De voorziene ontvangsten van bijna 14 miljard BEF uit de heffingen nemen praktisch niet toe over de periode 2001-2005. Voor het dekken van de uitgaven moeten bijgevolg de algemene middelen van de uitgavenbegroting inbegrepen de dotatie aan het MiNafonds stijgen, nl. met 45 % of ca. 9 miljard BEF van het jaar 2001 tot het jaar 2005. Of dit een verantwoorde operatie is, toetsen we door na te gaan welke verschillende categorieën van bestedingen worden gedekt door de twee grote bronnen van middelen, de dotatie en de heffingen.

De resolutie van juni 1997 stelt, dat historische passiva en apparaatskosten uit de algemene middelen moeten worden betaald. Tabel 8.3 toont de omvang van deze posten op lijn (d), en lijn (e) geeft aan welk saldo van de dotatie overblijft na dekking van de posten. In 2001 is dit saldo gering (2 853 Mio BEF), maar dit groeit gevoelig tot 8 140 Mio BEF in 2005.

De prioritaire bestemming van de ontvangsten uit de heffingen in Vlaanderen is het dekken van de curatieve en effectgerichte maatregelen, omdat de heffingen in belangrijke mate retributief bedoeld waren. Tabel 8.3 toont op lijn (g) dat deze ontvangsten daartoe ruim genoeg zijn in het jaar 2001, maar dat de marge wel klein wordt vanaf 2002.

Het financieren van de (collectieve) preventiegerichte maatregelen geldt hier als sluitpost. De uitgaven voor preventie kennen nog een belangrijke groei over de periode 2001-2005, met een bedrag van ca. 2,5 miljard BEF op jaarbasis. In 2001 worden deze nog voor meer dan de helft betaald uit de heffingsontvangsten. Vanaf 2002 slaat de situatie helemaal om en moet het leeuwendeel komen van de dotatie, omdat het saldo van de heffingen erodeert door enerzijds de stijging van de curatief-effectgerichte uitgaven en door anderzijds het bevriezen van het heffingenbeleid.

Tabel 8.3: Afstemming tussen middelen en bestedingen (in Mio BEF) bij constant heffingenbeleid (2001-2005)

		2001	2002	2003	2004	2005
(a)	<b>Bestedingen totaal = d + f + h</b>	<b>33 578</b>	<b>40 989</b>	<b>41 323</b>	<b>42 132</b>	<b>42 486</b>
(b)	<i>Middelen heffingen</i>	13 883	13 968	13 956	13 922	13 922
(c)	<i>Middelen dotatie</i>	19 695	27 021	27 367	28 210	28 564
(d)	<b>Besteding Passiva + Apparaat</b>	<b>16 842</b>	<b>19 067</b>	<b>19 225</b>	<b>20 371</b>	<b>20 424</b>
(e)	Dotatie saldo = c - d	2 853	7 954	8 142	7 839	8 140
(f)	<b>Besteding Curatief</b>	<b>9 985</b>	<b>13 276</b>	<b>13 152</b>	<b>12 515</b>	<b>12 916</b>
(g)	Heffingen saldo = b - f	3 898	692	804	1 407	1 006
(h)	<b>Besteding Preventie</b>	<b>6 752</b>	<b>8 647</b>	<b>8 947</b>	<b>9 247</b>	<b>9 247</b>
	% dotatie = e / h	42	92	91	85	89
	% heffingen = g / h	58	8	9	15	11

De omslag in de verhouding van dotaties tot heffingen tussen 2001 en 2002 komt door de noodzakelijke groei van de milieubestedingen. In het jaar 2001 is de motivering van de heffingen in het aggregaat van de bedragen nog zichtbaar: van alle heffingen is ca. 72 % retributief t.a.v. curatief-effectgerichte maatregelen [deel (f) door (b) in tabel 8.3]. Het andere deel is compenserend en bestemd voor preventieve maatregelen. Dit deel dekt ook nog 58 % van de collectieve bestedingen aan preventie. In 2001 is ook het grootste deel [nl. 85,5 % of (d)/(c) in tabel 8.3] van de dotatie gericht op het betalen van historische passiva en apparaatskosten. Vanaf 2002 zullen deze verhoudingen grondig wijzigen, tenzij er beleidsaanpassingen plaatsvinden.

De beleidsaanpassingen zullen verschillen naargelang de keuze van welke variabelen respectievelijk onafhankelijk (drijvend) en afhankelijk (volgend) worden beschouwd. We nemen de heffingen als drijvende variabelen met als voorgestelde aanpassingen:

- De afvalwaterheffingen moeten de curatieve maatregelen in de waterzuivering dekken. Dit betekent dat we alle heffingen als retributief opvatten<sup>53</sup>, ook al zijn de heffingen op de effluentlozingen in oppervlaktewater van bedrijven die het afvalwater zelf zuiveren eerder compenserend-aansporend. Ten opzichte van het constant heffingenbeleid moeten de opbrengsten stijgen met 1 833 Mio BEF in 2002 tot 2 340 Mio BEF in 2005.
- De grondwaterheffingen stijgen (beperkt) om toch enigszins een aansporend effect te genereren. De opbrengsten van de heffingen zijn compensatiebetalingen voor het gebruik van de schaarse grondwatervoorraden.
- De mestheffingen worden totaal hervormd, en omgebouwd tot retributieve bijdragen aan de mestverwerking. Ontvangsten en uitgaven van deze activiteiten komen niet voor in deze begrotingsanalyse omdat alle kosten door de doelgroep zelf te dragen zijn.
- De heffingen op afvalstoffen worden hervormd zoals in hoofdstuk 6 toegelicht, met een stijging van de ontvangsten van 750 Mio BEF jaarlijks als gevolg.

<sup>53</sup> De heffingen betaald door kleingebruikers die (direct of indirect) lozen op oppervlaktewater maar waarvoor een aansluiting op de RWZI-infrastructuur is voorzien, kunnen als betalingen van de marginale kosten van de voorziening worden opgevat. Marginale kosten zijn immers geen boekhoudkundige historische kosten, maar toekomstige (beïnvloedbare, zelfs vermijdbare) kosten. Ook is het concept niet te verbinden aan een concreet feitelijk gebruik maar geeft het de statistisch verwachte incrementele kosten van een bijkomende gebruiker weer.

Tabel 8.4 vat de resultaten samen in dezelfde vorm als tabel 8.3. De ontvangsten uit de heffingen stijgen in 2002 met bijna 20 % ten opzichte van 2001 en ten opzichte van het constant heffingenbeleid scenario (tabel 8.3). Na 2003 is er een toename van ca. 500 Mio BEF per jaar. Het gevolg hiervan is dat de bedragen voldoende zijn om het curatief-effectgerichte beheer te betalen, en dat er nog een voldoende saldo resteert om bij te dragen aan het preventie-gerichte beleid. Tabel 8.4 toont dat voor preventie de middelen ongeveer half om half komen van de heffingen en van de dotatie.

Tabel 8.4: Afstemming tussen middelen en bestedingen (in Mio BEF) bij gradueel aangepast heffingenbeleid voor de jaren 2002-2005

		2001	2002	2003	2004	2005
(a)	<b>Bestedingen totaal = d + f + h</b>	<b>33 578</b>	<b>40 989</b>	<b>41 323</b>	<b>42 132</b>	<b>42 486</b>
(b)	<i>Middelen heffingen</i>	<i>13 883</i>	<i>16 551</i>	<i>16 548</i>	<i>17 011</i>	<i>17 612</i>
(c)	<i>Middelen dotatie</i>	<i>19 695</i>	<i>24 438</i>	<i>24 775</i>	<i>25 121</i>	<i>24 874</i>
(d)	<b>Besteding Passiva + Apparaat</b>	<b>16 842</b>	<b>19 067</b>	<b>19 225</b>	<b>20 371</b>	<b>20 424</b>
(e)	Dotatie saldo = c - d	2 853	5 371	5 550	4 750	4 450
(f)	<b>Besteding Curatief</b>	<b>9 985</b>	<b>13 276</b>	<b>13 152</b>	<b>12 515</b>	<b>12 916</b>
(g)	Heffingen saldo = b - f	3 898	3 275	3 396	4 496	4 696
(h)	<b>Besteding Preventie</b>	<b>6 752</b>	<b>8 647</b>	<b>8 947</b>	<b>9 247</b>	<b>9 247</b>
	% dotatie = e / h	42	62	62	51	49
	% heffingen = g / h	58	38	38	49	51

Vergelijking van de twee opties – constant versus aangepast heffingenbeleid (tabellen 8.3 en 8.4) – geeft grond aan de stelling dat aanpassing van het heffingenbeleid ook wenselijk is vanuit het oogpunt van de financiering van de noodzakelijke bestedingen. Dit versterkt de argumentatie gevoerd in de hoofdstukken 4 tot 7 en in §8.2 dat een grondige herschikking van de meeste milieuheffingen in Vlaanderen aan de orde is.

#### **8.4 Plaats van het MINAfonds**

Sinds de oprichting ervan met ingang van 1 januari 1991 bekleedt het MINAfonds een centrale plaats in de financiering van het milieubeleid in Vlaanderen. Anno 2000 loopt ongeveer 80 % van de financiële bestedingen door het Vlaamse gewest in de milieusector over dit fonds. De oprichting en werking van het MINAfonds zijn historisch te verklaren, en hebben de snelle opstart van het saneringsbeleid en ander milieubeleid vanaf het begin van de jaren '90 mogelijk gemaakt en bevorderd. Het MINAfonds is ook altijd omstreden geweest en het voorwerp van regelmatige onderzoeken en bevestigingen<sup>54</sup>, zij het vanuit verschillende oogpunten en met verschillende oogmerken. Sommigen stellen het werken met fondsen in vraag, anderen verlangen vooral meer transparantie in de werking van het fonds, om te verifiëren of de middelen inderdaad worden aangewend voor de vooropgezette doelen en of de bestedingen efficiënt gebeuren. De vraag naar meer transparantie gaat gepaard met een vraag tot herschikking van de financiële stromen rondom en binnenin het MINAfonds.

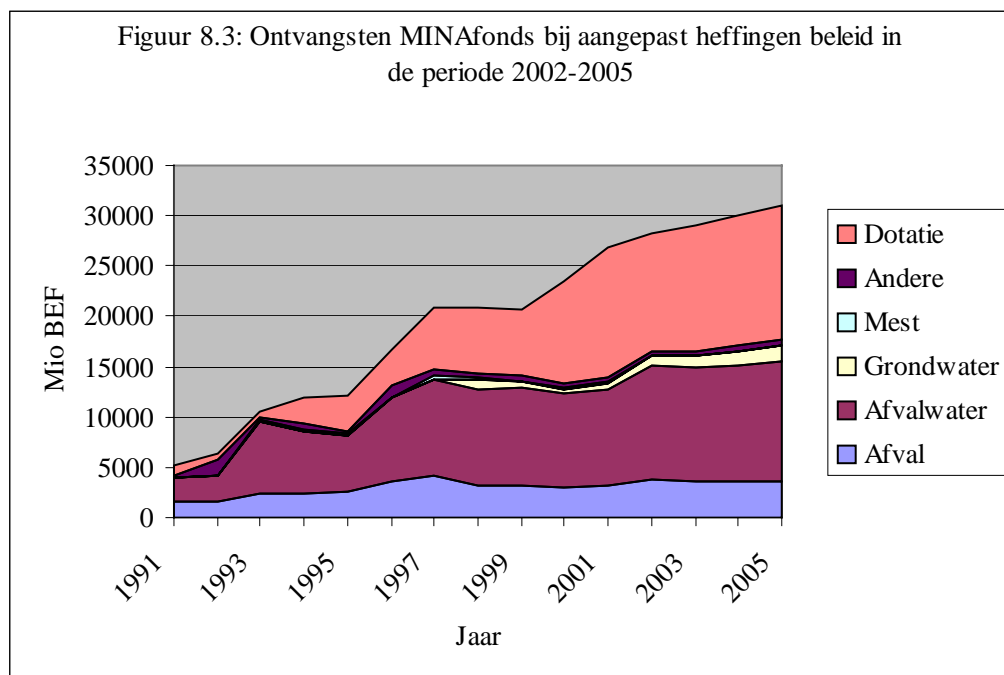
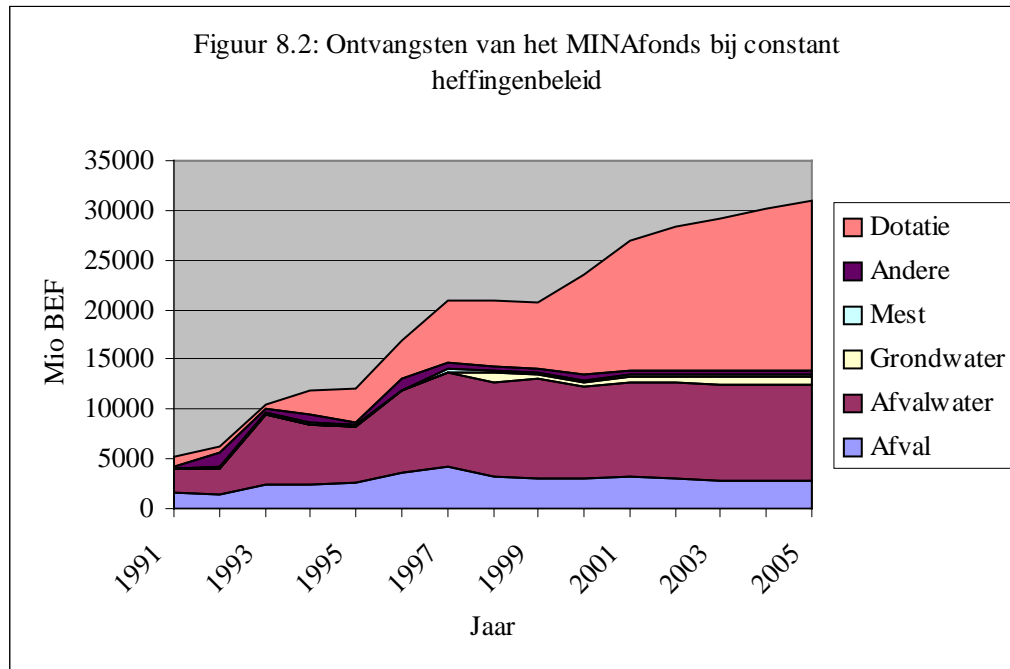
Zoals in de beleidsnota Leefmilieu geargumenteed (p. 93) beantwoordt de werking van het MINAfonds aan de basisbeginselen van economische efficiëntie zolang de bijsturing van de heffingen gebeurt in de richting van meer nadruk op het aansporingsdoel dan op het financieringsdoel, en zolang de inkomsten uit de heffingen gevoelig onder de financiële behoeften van het milieubeleid blijven liggen. Er ontstaan dan geen financiële 'vleespotten' waarvoor men (suboptimale) bestemmingen gaat zoeken, een gevaar dat even sterk schuilt binnen de gewone posten van de begroting indien deze niet jaarlijks grondig op hun merites worden geëvalueerd (een opdracht die niet behoorlijk te vervullen is als er geen analytische boekhouding operationeel is bij de overheid). Werken met fondsen biedt het voordeel van de subsidiariteit, omdat geen enkele instantie in staat is honderden afzonderlijke begrotingsposten op een directe wijze onderling te vergelijken. Door het onderkapitaliseren van de verschillende fondsen is steeds bijpassing vanuit de algemene middelen nodig, waarbij de globale allocatieve efficiëntie moet worden nagestreefd. Binnenin het fonds geldt ook de non-affectatie van de ontvangsten aan de diverse posten van besteding, omdat zo ook de hoogste efficiëntie te realiseren valt door de mogelijkheid correcties aan te brengen in de bestedingen voor de verschillende milieudoelstellingen. In het milieubeleid zijn deze correcties van meer belang dan in andere beleidsmateries vanwege de grote diversiteit aan projecten en vooral vanwege de vele exogene en wisselvallige factoren die het verloop van de milieuprojecten beïnvloeden. De foutenmarges op de richtcijfers van de oorspronkelijke begroting zijn hierdoor groter.

Na een beeld van de ontvangsten van het MINAfonds aansluitend bij §8.3, kaderen we het fonds in de gehele milieubegroting, en doen we voorstellen tot herschikking van de financiële stromen in deze begroting. Enkel de hoofdlijnen voor het politieke debat zijn hier ontwikkeld. De technische uitwerking moet na dit debat volgen.

---

<sup>54</sup> Zie b.v. het Verslag van het Rekenhof van oktober 2000 in het Vlaams Parlement besproken [stuk 37 (2000-2001) – Nr.1]

De figuren 8.2 en 8.3 geven een beeld van de ontvangsten van het MINAfonds over de periode 1991-2005 voor de twee beleidsscenario's inzake heffingen (nl. constant en aangepast beleid) zoals in §8.3 besproken.



De boodschap van figuur 8.2 is duidelijk: als de heffingen constant blijven, moet de begroting van het Vlaamse Gewest jaar na jaar grotere sommen bijdragen om de bestedingen te dekken. In 2005 zou de dotatie ca. 55 % van de middelen van het MINAfonds dekken, terwijl dit aandeel in de jaren '90 nooit meer dan 32% bedroeg. Wanneer het heffingenbeleid een aanpassing ondergaat, evolueert het financieringsbeeld gelijkmatiger in de toekomst. In 2005 verschaft de dotatie dan nog

43 % van de middelen van het MINAfonds. De ontvangsten uit de heffingen stijgen gevoelig in 2002 en nadien gradueel.

Toch zal het beeld van de figuren 8.2 en 8.3 nog volledig veranderen wanneer aan het MINAfonds een andere rol wordt toegekend dan deze vandaag vervuld. Om dit toe te lichten is inzicht nodig in de structuur van de financiële stromen gestuurd door de Vlaamse overheid. Om dit inzicht te verwerven, vertrekken we van het stroomschema ontworpen voor MIRA-2 (1996, p. 549), en vervolledigen hier dit schema. Enkel de milieu-inkomsten en -uitgaven van de Vlaamse overheid zijn opgenomen, niet deze door doelgroepen of door lokale besturen gedragen. Het gaat dus over de geldstromen die onder de budgettaire verantwoordelijkheid op gewestelijk niveau vallen. Concreet omvat dit de begrotingen van administraties als AMINAL, van de Vlaamse Openbare Instellingen OVAM, VLM (afdeling Mestbank) en VMM, en van het MINAfonds, waarbij de middelen voor Aquafin horen.

Figuur 8.4 toont het stroomschema van de belangrijkste financiële stromen onder beheer van de gewestelijke milieuoverheid zoals gesteld in de begroting 2001 op basis van de beleidskredieten. De analyse verschilt dus van deze van de SERV. Naast het werken met beleidskredieten, nemen we ook de loonkostencomponent uit de bestaansmiddelen bestemd voor de milieuadministratie in onze analyse mee.

De middelen komen uit drie bronnen:

- De milieubegroting ontvangt uit de algemene middelenbegroting een bedrag van 16 842 Mio BEF. Deze toewijzing is de laatste jaren in stijgende lijn om de steeds groeiende taaklast van het milieubeheer te schragen, ook door de blokkering van de heffingen tijdens de laatste jaren.
- Het MINAfonds verwerft rechtstreeks 13 883 Mio BEF aan middelen, naast de dotatie uit de milieubegroting. Dit bedrag komt van de milieuheffingen op afvalverwijdering (3 200 Mio BEF), op gebruik van grondwater (627 Mio BEF), op afvalwaterlozingen (9 430 Mio BEF), op mest (200 Mio BEF), en van diverse inningen (425 Mio BEF).
- De Vlaamse Openbare Instellingen ontvangen rechtstreeks 1 501 Mio BEF aan middelen. Het grootste deel van dit bedrag (880 Mio BEF) komt uit de algemene middelenbegroting om leningslasten op vroegere investeringen in de waterzuivering van de VMM te dekken. De overige 621 Mio BEF zijn directe ontvangsten van de instellingen voor geleverde administratieve diensten, b.v. bodemattesten bij OVAM, intresten op uitstaande saldi, e.d.
- De bestaansmiddelen van de algemene begroting verstrekken ca. 1 352 Mio BEF voor lonen en werking van het statutair personeel van de administratie AMINAL.

Samengeteld staat er in 2001 voor het milieubeleid 33 578 Mio BEF ter beschikking. Inzake herkomst dragen de heffingen ca. 41 % bij, en de algemene begroting van de Vlaamse Gemeenschap ca. 57 %.

De beschikbare middelen verschuiven tussen de voornaamste deelnemers aan het milieubeleid, maar het MINA-fonds vervult per definitie de centrale functie met ongeveer twee derden van de bestedingen.

De toepassingen van de middelen staan onderaan in figuur 8.4 vermeld. Het afvalstoffen en bodembeheer neemt 2 878 Mio BEF op, waarvan meer dan de helft





Het algemeen milieubeleid vergt 2 065 Mio BEF, vooral besteed in AMINAL met diensten zoals de milieu-inspectie, milieuvergunningen, de middelen voor de Vlaamse milieuholding, de milieuconvenant met de gemeenten en de provincies, e.a.

Het natuurbeleid is bedacht met 7 158 Mio BEF en richt het grootste deel op patrimonium- verwerving en -beheer, naast andere toepassingen zoals subsidies aan verenigingen, eigenaars en lokale besturen, en financiering van het Instituut voor Natuurbehoud en het Instituut voor Bosbouw en Wildbeheer.

De uitvoering van het mestbeleid vergt 831 Mio BEF in 2001, en dit betekent een vermindering tegenover vorige jaren omdat steun aan de landbouw wordt beperkt. De beheersovereenkomsten zijn een belangrijk kanaal geworden met inbreng vanuit EU-middelen.

Het stroomschema van figuur 8.4 kan al complex lijken, maar is een sterke vereenvoudiging van de realiteit door het samentrekken van alle stromen naar één post 'Totale middelen'. De meest bezwaarlijke praktijk in de milieubegroting vandaag is de cascade MINAfonds / administratieve diensten voor het aanwenden van de middelen vanuit de algemene begroting naar de eindbestemmingen.

Figuur 8.5 toont een voorstel van vereenvoudiging, waarbij de cascades verdwijnen.

De vereenvoudiging bestaat erin een rechtstreekse doorverbinding te leggen tussen de algemene middelen en het beleidsveld doorheen een of meer organen van de milieu-administratie. Vertrekkend van de beschikbare (en niet voldoende gestructureerde en vervulde informatie om dit soort analyses grondig uit te voeren), is het mogelijk toch enige ordening voor te stellen.

Naast de algemene middelen verwerft het MINAfonds de ontvangsten van de heffingen. Ook OVAM, VLM en VMM hebben nog enige eigen inkomsten (b.v. van de bodemattesten), maar men zou deze beter overdragen aan het MINAfonds. Dan komen alle middelen van alle onderdelen van de milieuoverheidsdiensten rechtstreeks uit de algemene middelen.

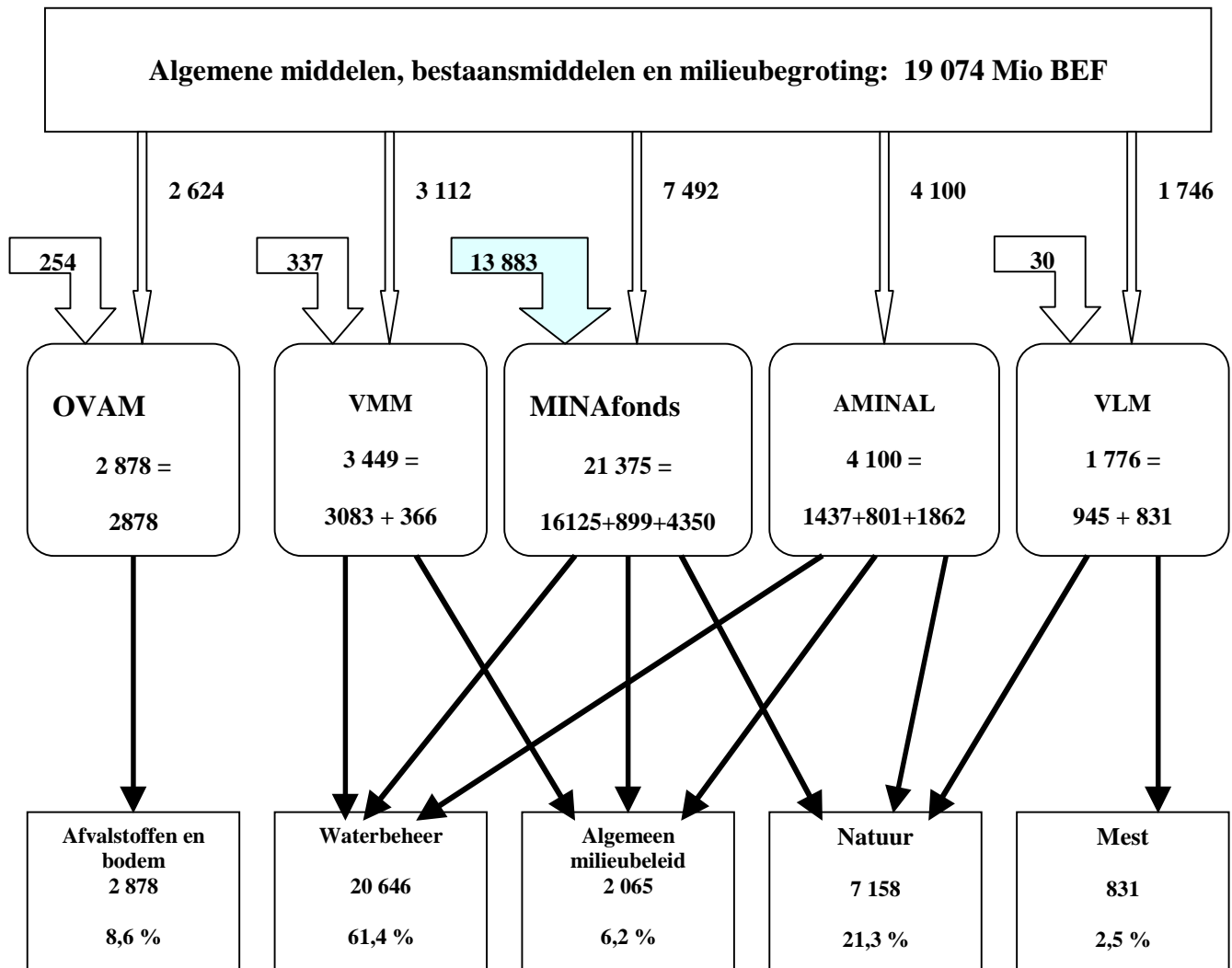
De financiering van de beleidsvelden wordt dan ook duidelijker. Twee velden worden slechts door één overheidsdienst bewerkt, nl. afvalstoffen & bodem en mest. De andere velden worden aangestuurd vanuit meer dan een dienst. Dit is historisch gegroeid en heeft in sommige onderdelen geleid tot overlappingsen en inefficiënties vanwege de anergie tussen diensten met een zelfde opdracht maar verschillende aansturing<sup>55</sup>.

Het MINAfonds wijst in deze structuur middelen toe aan slechts drie beleidsvelden. Bij een verdere herziening van de plaats en rol van het fonds, is het opportuun dat het fonds alle beleidsvelden kan spijzigen, met uitzondering van het veld "Algemeen Beleid". Daartoe is het nodig een aantal thematische onderdelen (zoals Lucht) uit het algemeen beleid te verwijderen en als beleidsveld te verbijzonderen. Ook is het nodig de bevoegdheidspakketten over de (diverse onderdelen van) de beleidsvelden meer homogeen te omschrijven en op een eenduidige wijze toe te kennen aan een instantie. Het zal dan mogelijk zijn het stroomschema van figuur 8.5 verder uit te klaren. Om dit behoorlijk te kunnen doen, zijn de resultaten van het deelproject "Integratie &

<sup>55</sup> Het wegwerken van deze suboptimale situaties is het hoofddoel van het deelproject 'Integratie en Dynamiek' van strategisch project 3.

Dynamiek” van de milieuoverheidsdiensten nodig, en deze zullen pas medio 2001 beschikbaar komen.

Figuur 8.5: Bronnen en aanwendungen van de financiële middelen (in Mio BEF, begroting 2001) door de Vlaamse Gewestelijke overheid in de milieusector (“to be”)



De stroomlijning van het MINAfonds zal dit fonds meer geschikt maken om zijn kerntaken waar te nemen, namelijk de bundeling van financiële middelen met toewijzing aan specifieke programma's. In deze constructie geldt binnen het MINAfonds de algemeenheid van de middelen om ze op de meest efficiënte wijze te kunnen inzetten voor de diverse doeleinden. Voor de transparantie en efficiëntie van het beheer is het echter nuttig voor specifieke velden (b.v. collectieve waterzuivering, collectief te betalen bodemsaneringen, collectief te organiseren mestverwerking, ...) binnen het MINAfonds afzonderlijke rekeningen (deelfondsen) aan te houden. Bepaalde binnenkomende middelen worden dan geormerkt voor exclusieve aanwending in een specifieke toepassing, b.v. de retributieve heffingen afvalwater

kleingebruikers voor de exploitatie en instandhouding van de collectieve waterzuivering. In principe moet per deelfonds de balans tussen inkomsten en uitgaven in evenwicht zijn. Inefficiënties kunnen op twee vlakken ontstaan. Ten eerste, binnen de afzonderlijke deelfondsen wanneer de middelenverwerving de gedane uitgaven volgen, hetgeen snel tot laksheid in de kostenbeheersing kan leiden. Ten tweede, tussen de deelfondsen (programma's) wanneer de marginale resultaten bereikt met de inzet van middelen sterk gaat verschillen tussen de respectievelijke fondsen. Deze inefficiënties kan de overheid bestrijden door maximaal een beroep te doen op prestatieregulering. Ook door ieder fonds te onderkapitaliseren (dus een systematisch tekort aan inkomsten tegenover uitgaven in te bouwen i.p.v. een sluitende balans) en door bijpassing van de tekorten vanuit de algemene middelen in verhouding tot de marginale resultaten van de ingezette middelen, kan de overheid de efficiëntie bevorderen. Een deskundige instantie voor de economische regulering van de milieusector moet de politieke overheid in deze opdracht bijstaan.