

Bemerkingen bij de nota milieueffingen¹

Peter van Humbeeck (SERV) - Platform Milieu-Economie 10 oktober 2001

1. INLEIDING

De SERV heeft sinds meer dan 10 jaar geregeld adviezen en rapporten uitgebracht over de heffingenproblematiek. Er is al die tijd veel geluisterd en gestudeerd, maar weinig veranderd. Hierna wordt niet ingegaan op de kritiek van de SERV op het heffingenbeleid en op de voorstellen die de SERV formuleerde om de zaken ten gronde te veranderen. Dit is elders reeds voldoende aan bod gekomen².

Wel kan worden opgemerkt dat veel van de zaken die de SERV heeft geadviseerd ook terug te vinden zijn in de heffingennota, al moet hieraan worden toegevoegd dat de nota milieueffingen op verschillende punten veel verder gaat dan wat de SERV ooit aan concrete voorstellen heeft geformuleerd of kunnen formuleren. De nota getuigt ook van een grote creativiteit en een groot inzicht in de problematiek. Hij is zeer helder en didactisch geschreven en op sommige punten ook heel moedig, bijvoorbeeld waar wordt voorgesteld om de mestheffingen af te schaffen. De grote lijnen van de heffingennota worden dan ook bijgetreden, en specifiek ook de krachtlijnen van de analyse en concrete voorstellen inzake de grondwaterheffing, de afvalwaterheffing, de afvalstoffenheffing en de mestheffingen.

Van een discussant wordt echter niet verwacht dat hij opsomt wat hij allemaal goed vindt, maar dat wordt aangegeven waar meningen verschillen. Hierna worden dan ook een paar punten aangetipt die het debat wat op gang kunnen brengen. Zij hebben enkel betrekking op wat er in de heffingennota wordt gezegd over heffingen, niet op het luik financiering. De klemtoon ligt daarbij veeleer op algemene opmerkingen dan op een beoordeling van de analyse en voorstellen inzake de afzonderlijke milieueffingen.

Voor alle duidelijkheid komen de hierna geformuleerde persoonlijke opmerkingen niet noodzakelijk overeen met het standpunt van de SERV.

¹ Prof. Dr. Aviel Verbruggen e.a (2000). De rol van Heffingen in de Financiering van het Milieubeheer. Discussienota. December 2000. Te raadplegen op www.emis.vito.be/economie

² Zie bv. Peter Van Humbeeck (2001). "De toekomst van het Vlaams milieueffingenbeleid" in Vergroening van fiscaliteit: onhaalbare kaart of politieke realiteit? Eindverslag van het project 'onderzoek m.b.t. verruimd milieubeleid: milieufiscaliteit als hefboom voor een duurzaam beleid". Vlaams Overleg voor Duurzame ontwikkeling, p. 56-65.

2. KRONIEK VAN HET NIET-GEVOERDE DEBAT ... DAT NOG STEEDS NIET WORDT GEVOERD

Zoals ook in de heffingennota wordt vermeld, zijn vele actoren het er al lang over eens dat het huidige heffingensysteem in Vlaanderen veel beter kan en dat er een behoefte is aan een beleidsvisie over milieuheffingen en de financiering van het milieubeleid, en aan een maatschappelijk debat hierover.

Er was goede hoop dat dit kabinet het anders dan in het verleden zou aanpakken, en dat is voor een deel ook gebeurd. Er werd een heffingennota opgesteld door de kabinetschef, duidelijk en expliciet niet in zijn functie als kabinetschef maar als academicus, met concrete voorstellen voor bijsturing van het bestaande systeem. Tegelijk werd aangekondigd dat daarna een beleidsnota van de minister of de regering zou volgen, maar die is er nog altijd niet. De vraag ligt voor de hand: waarom is die beleidsvisie er nog niet?

Ondertussen kan wel worden vastgesteld dat delen van de heffingennota al worden uitgevoerd. Meer bepaald voor de afvalstoffenheffing en de grondwaterheffing zijn er in het programmadecreet-bis 2001 van midden dit jaar en in het ontwerp van programmadecreet 2002 van oktober dit jaar al voorstellen overgenomen. De typische adviestermijn voor dergelijke programmadecreten is 3 of 5 dagen. Los van de inhoud van de voorgestelde wijzigingen, kunnen toch vragen worden gesteld bij deze gang van zaken.

3. VOORSPELBAARHEID

Het gebrek aan debat en aan langetermijnvisie sluit aan op het aspect voorspelbaarheid. Voorspelbaarheid is iets we in Vlaanderen altijd hebben gemist in het heffingenbeleid, omdat men al te dikwijls via een programmadecreet dat wordt klaargestoomd tegen de maand oktober en dat wordt gestemd in de laatste dagen van december wijzigingen aan milieuheffingen doorvoert of nieuwe milieuheffingen creëert die dan in de maand januari daaropvolgend onmiddellijk van kracht zijn. Als we de heffingennota goed begrijpen (p. 8-9) lijkt men voorspelbaarheid niet zo belangrijk te vinden omdat onzekerheid en fluctuaties typische eigenschappen zijn vele prijzen zoals bv. de aandelenkoersen op de beurs. Wij vinden dat deze vergelijking niet opgaat. Vele mensen hebben trouwens geen aandelen omdat ze de risico's te groot vinden. Maar ten gronde: een basisopdracht van overheidsbeleid is juist stabilisatie: het overheidsbeleid moet trachten de natuurlijke fluctuaties in de economie te verzachten en moet niet bijdragen tot extra onzekerheid en fluctuaties. Ook in de literatuur wordt het belang van een goede, stabiele en voorspelbare regelgeving beklemtoond als één van de belangrijkste factoren voor het "competitive advantage of nations". Het spreekt echter voor zich dat voorspelbaarheid geen synoniem mag zijn van beleidsinertie. Als zaken anders moeten, moeten ze ook anders kunnen.

4. COMPENSATIEHEFFING - REGULERINGSCHEFFING

De heffingennota maakt terecht het belangrijke onderscheid tussen doel en effect van een heffing en onderscheidt 5 doelen (of naar onze interpretatie 5 soorten heffingen).

1. Het regulerings- of aansporingsmotief –reguleringsheffingen
2. Het financieringsmotief - belastingen
3. Het compensatiemotief - compensatieheffingen
4. Het retributie (contributie) motief - prijzen
5. Het sanctionerings/handhavingsmotief - boetes

Wij hebben wat problemen met de compensatieheffing als aparte categorie. De andere soorten hebben we vroeger ook onderscheiden, maar de compensatieheffing is nieuw. Als we deze goed begrijpen is een compensatieheffing een heffing die wordt opgelegd omdat men het milieu of de natuur gebruikt, zonder meer. D.w.z. ook als een overheid geen financieringsmotieven of geen reguleringsmotieven nastreeft kan men het nodig vinden een heffing in te voeren, als compensatie voor het gebruik van milieu en natuur. Waarom hebben we hier problemen mee?





Ten eerste begrijpen we niet waarom zo'n heffing nodig zou zijn. Als het gebruik van milieu en natuur een probleem is, kan een heffing worden opgelegd maar dan is dat in onze ogen een reguleringsscheffing om het gebruik ervan te beperken of eventueel een retributie als men moet betalen voor de opkuis door anderen. Als het gebruik van milieu en natuur geen probleem is, waarom zou men er dan iets aan doen? Heffingen zijn een middel om een bepaald doel te bereiken, terwijl we de indruk hebben dat met een compensatieheffing het betalen van geld aan de overheid voor milieugebruik (m.a.w. heffingen) tot doel op zich wordt verheven.

Ten tweede lijkt het concept van een compensatieheffing gevaarlijk. Voor een reguleringsscheffing, een retributie en een financieringsheffing heeft men iets om op voort te gaan bij de bepaling van het heffingsstarief. Bij een reguleringsscheffing is dat ofwel de milieudoelstelling die je wil bereiken ofwel de omvang van de marginale milieuschade in het optimale emissiepunt, bij een retributie de marginale kosten van de collectieve voorziening en bij een financieringsheffing de gewenste opbrengst. Maar waarnaar moet men zich richten bij een compensatieheffing? Zo'n concept geeft geen richting of mogelijkheid tot objectivering van de hoogte van de heffingsvoet en is daardoor gevaarlijk: men kan er vanalles en nog wat mee gaan belasten en tegen de meest waanzinnige tarieven.

Een andere opmerking bij de uitleg over de verschillende soorten heffingen is dat we de infurk hebben dat het begrip reguleringsscheffing in de heffingennota te eng wordt gebruikt. De term wordt gekoppeld aan het beschikbaar zijn van substituten, maar dit is niet nodig en niet wenselijk. Ook zonder dat er substituten bestaan, zijn reguleringsscheffingen mogelijk of zinvol omdat ze direct of indirect via de prijzen ook een invloed hebben op het volume. Het is daarom niet goed te stellen dat er altijd alternatieven moeten zijn vooraleer men een reguleringsscheffing kan instellen.

5. CLASSIFICATIE VAN DE BESTAANDE HEFFINGEN

Op p. 94 van de heffingennota is een samenvattende tabel opgenomen van de motivatie van de milieuheffingen in Vlaanderen “as is” en “to be”. Deze tabel is hieronder hernomen.

Soort heffing	Motief van de heffing				
	Aansporing	Compensatie	Financiering	Retributie	Handhaving
Grondwater	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			
Afalwater	kleingebruikers			<input checked="" type="checkbox"/> *	
	grootgebruikers	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	
	diffuse lozingen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Afalstoffen	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 handavingsopdracht omdat ze kunnen aanzetten tot ontwijkgedrag (b.v. slukstorten, laagwaardige eindverwerking)				

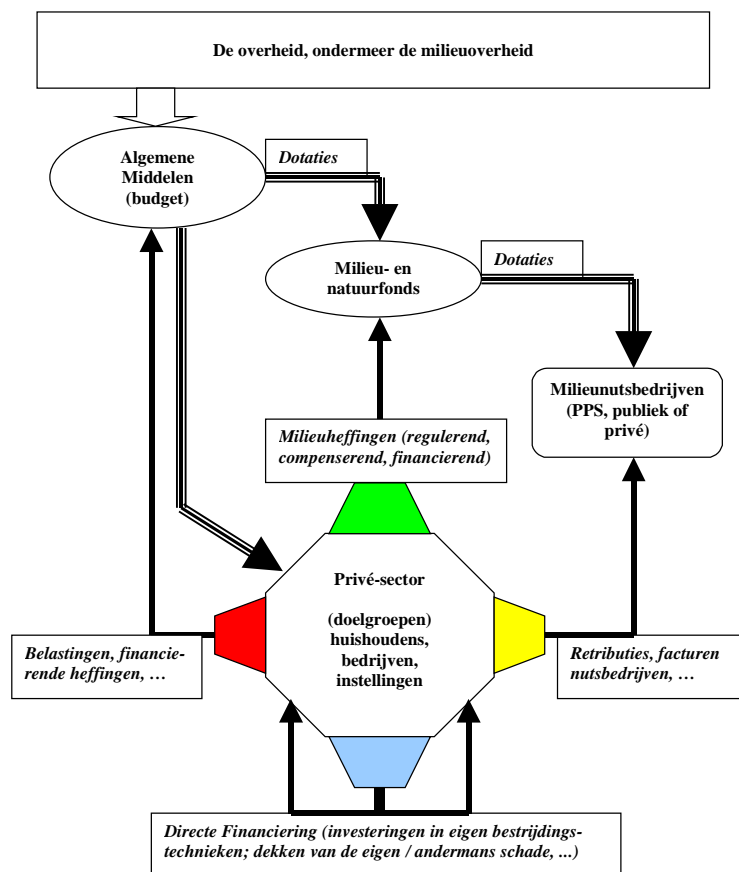
Wij zouden aan deze tabel een aantal zaken veranderen. Om te beginnen zouden we de kolom compensatieheffing schrappen. Zij voegt trouwens niet veel toe omdat het compensatiemotief in de tabel nergens apart voorkomt. Het is steeds gekoppeld aan een ander motief. Verder menen we dat er in de kolom “financiering” een hoop sterretjes ontbreken. Alle heffingen die vandaag bestaan in Vlaanderen en vele wijzigingen aan deze heffingen die in de loop der jaren zijn aangebracht zijn immers doorgevoerd omwille van financiële motieven (financiering van het MiNa-Fonds). Ten derde begrijpen wij niet hoe men de bestaande afvalwaterheffing kan classificeren als een retributie omdat de twee essentiële kenmerken van een retributie ontbreken: ten eerste wordt het tarief niet bepaald door de kosten van de afvalwaterzuivering, maar door de uitgaven van het Mina-fonds; ten tweede gaan de opbrengsten niet naar de financiering van de collectieve afvalwaterzuivering maar naar het Mina-fonds. De afvalwaterheffing is dus geen retributie want de tarieven worden niet bepaald op basis van de kosten van Aquafin om het water te zuiveren en het geld wordt ook niet gebruikt om Aquafin te financieren.

Deze opmerking is meer dan vitten op termen en definities. Zij geeft aan dat er fundamentele wijzigingen nodig zijn aan de bestaande heffingsregeling terwijl de tabel suggereert dat er voor de afvalwaterheffing misschien wel wat wijzigingen nodig zijn, maar het concept niet grondig verkeerd is. Wij zijn het daar niet mee eens.

6. COMMUNICERENDE VATEN

De beeldspraak van de communicerende vaten op p.17 van de heffingennota en de bijhorende figuur (hieronder hernomen) is zeer belangrijk en verhelderend voor een heel aantal belangrijke discussies over milieuheffingen in Vlaanderen.

Figuur 3.2 : Diverse kanalen van betaling van de milieuschulden



Zonder afbreuk te willen doen aan de – we willen dit benadrukken - grote waarde van dit schema, is het een goede aanleiding om enkele kleinere opmerkingen op de tekst van de heffingennota te formuleren.

Ten eerste moet ervoor worden gewaarschuwd dat de uitleg bij het systeem van communicerende vaten niet mag worden misbegrepen. De beeldspraak van de communicerende vaten suggereert misschien dat het om het even is of het geld nu komt uit milieuheffingen die worden betaald door de gezinnen of uit heffingen op de industrie (of de chemie of de staal of de voeding, of de textiel, ...), of uit retributies, of uit belastingen enz. Dat is correct vanuit financieel oogpunt (de kosten worden altijd betaald), maar vanuit milieueconomisch oogpunt is het niet om het even wie via welk transfertmechanisme betaalt: de kosten moeten immers worden toegerekend aan de veroorzaker (de vervuiler betaalt). M.a.w. de verdeling is zeer belangrijk.

Ten tweede stelt de heffingennota terecht dat vergelijking van stelsels en cijfers van milieuheffingen tussen verschillende landen een zeer precaire oefening is 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 volgens de heffingennota voor de moeilijke opdracht bepaalde onderdelen van deze verschillende stelsels alsnog vergelijkbaar te maken. In die zin lijkt de verwijzing op p. 96 naar de mogelijkheid van een NOx-heffing op verbrandingsinstallaties met teruggave van de heffingsopbrengsten aan de belaste doelgroepen a rato van de netto voortgebrachte energie door de installaties wat voorbarig. Het is niet omdat men in Zweden of Noorwegen dergelijke heffing heeft dat we in Vlaanderen ook zulke heffing moeten hebben. Men zou dan evengoed kunnen stellen dat Nederland convenanten heeft of een systeem van verhandelbare emissierechten voor NOx en dat Vlaanderen dat dus ook moeten hebben.

Ten derde kan worden opgemerkt dat in de heffingennota wordt voorgesteld om de mestheffingen af te schaffen, maar tegelijk wordt gesteld dat een argument tegen deze optie het gelijkheidsbeginsel tussen de doelgroepen is: "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, ...(p.97). Het gelijkheidsbeginsel voor alle doelgroepen inroepen als motief om mestheffingen te behouden lijkt moeilijk verzoenbaar met de boodschap die in de heffingennota wordt gegeven rond "communicerende vaten".

7. PROGRESSIEVE HEFFINGSTARIEVEN

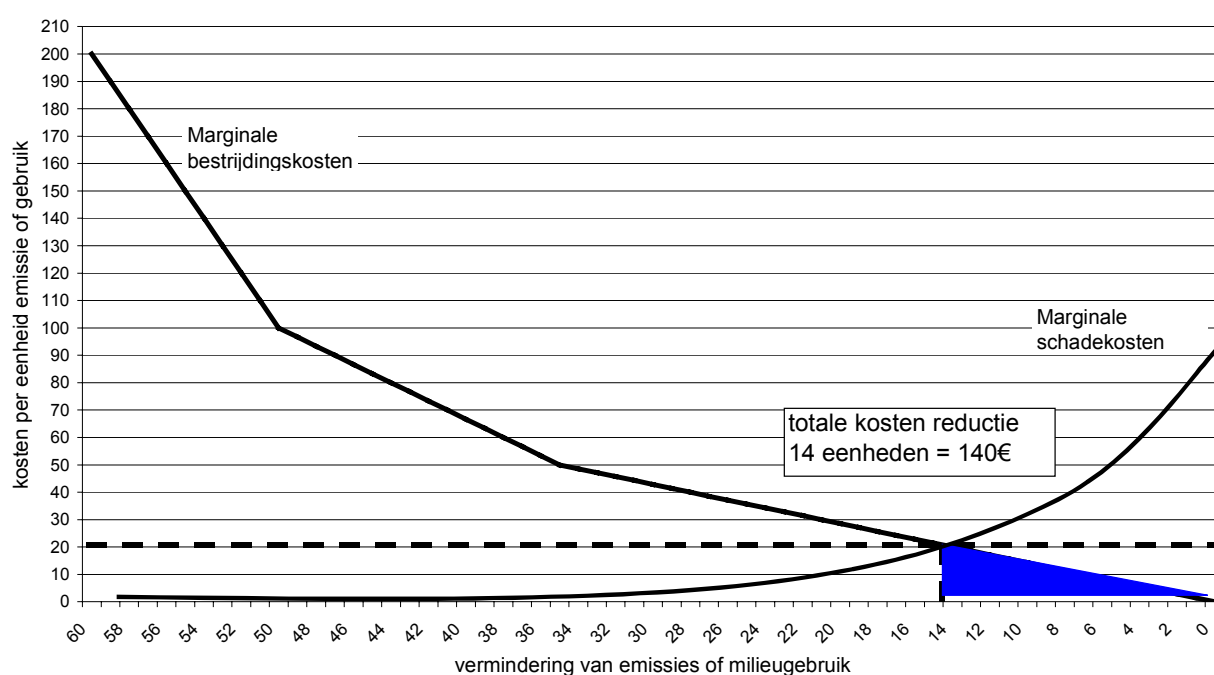
In de heffingennota (p. 13) lijken progressieve tariefstructuren voor heffingen in het algemeen enigszins te worden verdedigd. Dit wordt nadien concreet uitgewerkt voor de grondwaterheffing, waar wordt voorgesteld om de bestaande tariefstructuur te vervangen door een lineair stijgend tarief. Dit laatste werd inmiddels ook via het programmadecreet 2002 in ontwerp wetteksten gegoten.

Progressieve heffingstarieven zijn inderdaad populair in sommige middens, maar er kunnen toch belangrijke kanttekeningen bij worden gemaakt. Hierna wordt ingegaan op een aantal argumenten die vaak worden gebruikt om progressieve tarieven te verdedigen, al worden deze niet (allemaal) in de heffingennota gebruikt.

Efficiëntie van progressieve heffingstarieven?

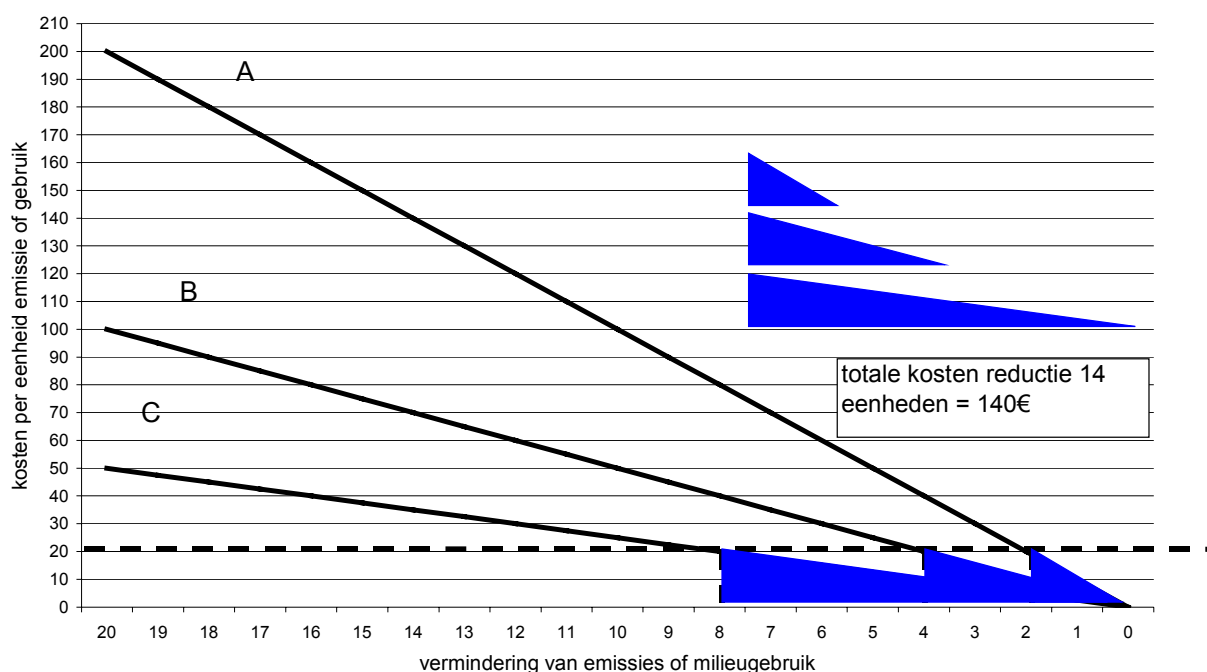
Reguleringsheffingen (daarover gaat het hier) hebben de belangrijke eigenschap dat zij mits een aantal randvoorwaarden automatisch een efficiënte verdeling van de inspanningen over de verantwoordelijke bronnen kunnen realiseren. Zij zorgen er spontaan voor dat bronnen waar inspanningen goedkoop zijn relatief meer inspanningen leveren dan bronnen waar inspanningen duurder zijn. In technische termen resulteren heffingen in een egalisatie van de marginale kosten over alle bronnen. Wanneer de marginale kosten overal gelijk zijn, behaalt men de hoogst mogelijke efficiëntie. Dit wordt geïllustreerd op de onderstaande figuur 1.

Figuur 1: Economisch optimaal bestrijdingsniveau en economisch optimale heffing



Hierin wordt het optimale niveau van emissiereductie of vermindering van het milieugebruik (bv. grondwateronttrekking) weergegeven door het snijpunt van de marginale bestrijdingskostencurve en de marginale schadekostencurve (reductie met 14 eenheden). Dit niveau kan worden gerealiseerd met een heffing van 20€ per eenheid emissie of gebruik, tegen een totale maatschappelijke kostprijs van 140€ (de gearceerde oppervlakte onder de marginale bestrijdingskostencurve). Achter het verloop van de marginale bestrijdingskosten in figuur 1 zitten de marginale bestrijdingskosten van alle verantwoordelijke bronnen (bedrijven, sectoren, gezinnen, ...). Deze worden weergegeven in figuur 2, samen met de verdeling van de totale bestrijdingskosten per bron bij een heffing van 20€ per eenheid.

Figuur 2: verdeling van de marginale en totale bestrijdingskosten bij een economisch optimale heffing over de verantwoordelijke bronnen

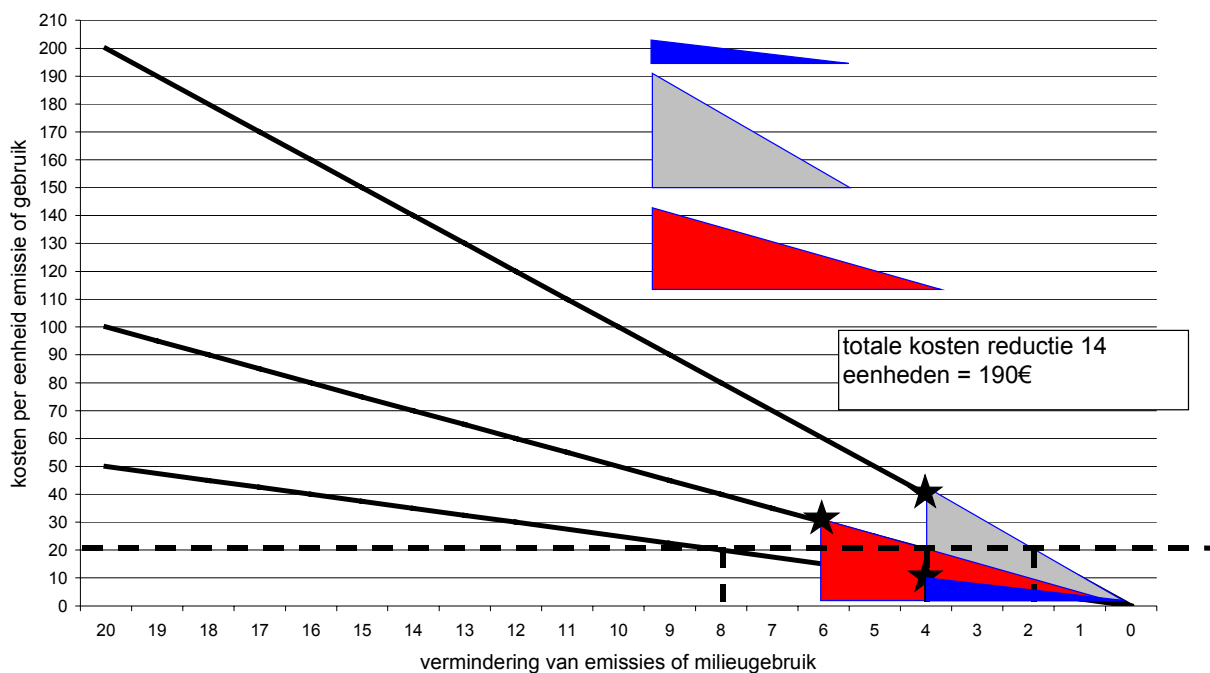


Belangrijk is op te merken dat het hierbij gaat om een uniform tarief per eenheid emissie of gebruik. M.a.w. een uniform tarief per eenheid levert de hoogst mogelijke economische efficiëntie op. Dat is niet langer het geval bij een progressief heffingstarief. Een progressief heffingstarief geeft ma.w. altijd efficiëntieverliezen. Dit wordt geïllustreerd in figuur 3. Deze geeft de marginale bestrijdingskosten weer van dezelfde drie bronnen als hiervoor. Het gaat om de marginale kosten om *vertrekkende van het huidige niveau* de emissies of het gebruik te verlagen. Stel dat we nu in plaats van een uniform heffingstarief een progressief tarief hebben waarbij een bedrijf dat bijvoorbeeld veel grondwater gebruikt dus een hoger eenheidstarief moet betalen dan een bedrijf dat minder grondwater gebruikt. In figuur 3 gebruikt bedrijf A bv. 1.000.000 m³, bedrijf B 500.000m³ en bedrijf C 100.000m³ waardoor het eenheidstarief voor bedrijf A hoger is dan dat van bedrijf B en dat van bedrijf B hoger dan dat van bedrijf C. De kosten om dezelfde totale vermindering van de emissies of het gebruik te verkrijgen worden weergegeven door de oppervlakte onder de marginale bestrijdingskostencurves (de gearceerde driehoeken) en zijn hier hoger dan bij een uniform heffingstarief. Men kan andere hypothesen gebruiken voor het grondwatergebruik van de verschillende bedrijven (zie bv. figuur 4), maar dit verandert niets aan de conclusie: progressieve heffingstarieven hebben een efficiëntiekost die belangrijk kan zijn.

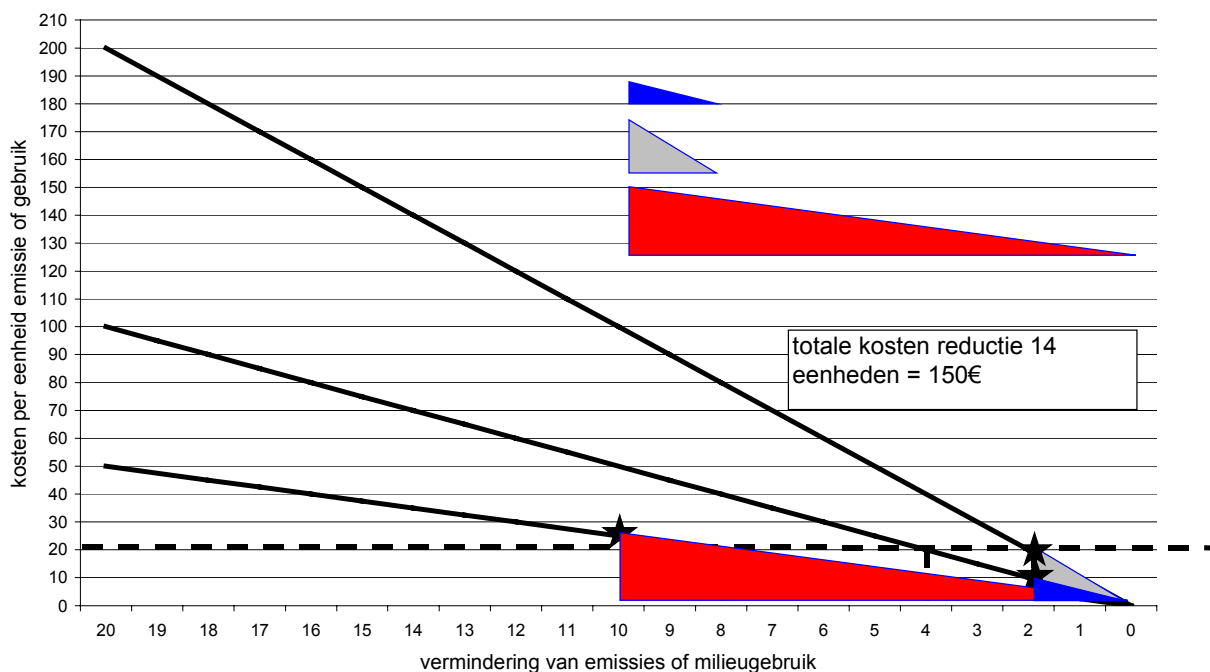
Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt dat in de gegeven voorbeelden om didactische redenen werd uitgegaan van de afwezigheid van lokale verschillen in milieuschade. Wanneer dergelijke verschillen bestaan, is een uniform heffingstarief niet langer efficiënt omdat men moet rekening houden die verschillen. Maar dit is een andere discussie dan deze over progressieve vs. uniforme heffingstarieven. Het gaat dan in termen van de in de

heffingennota voorgestelde nieuwe formule voor de grondwaterheffing om de λ -coëfficiënt en niet om het progressieve heffingstarief.

Figuur 3: marginale en totale bestrijdingskosten bij progressieve tariefstructuur (1)



Figuur 4: marginale en totale bestrijdingskosten bij progressieve tariefstructuur (2)



Milieu-effectiviteit of aansporing?

Heffingen met progressieve tarieven worden vaak gemotiveerd vanuit de hypothese dat ze effectiever of doeltreffender zouden zijn dan heffingen met uniforme tarieven. Wat hier achter zit is de veronderstelling dat wie veel uitstoot of gebruikt, meer reductiemogelijkheden (tegen een bepaalde eenheidskost) heeft dan wie weinig uitstoot of gebruikt.

Deze veronderstelling is misschien correct als men redeneert binnen één sector of binnen de huishoudens, maar niet binnen de economie als geheel: waarom zouden er in een productieactiviteit waar veel water wordt gebruikt meer besparingsmogelijkheden zijn dan in een activiteit waar minder water wordt gebruikt? Het omgekeerde is evengoed mogelijk. Het argument is dus een vals argument. De besparingsmogelijkheden en hun kosten zijn trouwens al vervat in het verloop van de marginale kostencurven. Het is goed mogelijk dat een bedrijf met een hoog gebruik meer kan doen en dus lagere marginale kosten heeft dan een bedrijf met een laag gebruik, en bij een uniform heffingstarief zal het ook meer inspanningen doen. Daarvoor zijn dus geen progressieve tarieven nodig.

Stijgende marginale schade?

Een ander argument dat soms wordt gebruikt om progressieve tarieven te verdedigen is dat zij nodig zijn omdat ook de marginale schade stijgt (zie figuur 1 hiervoor). Hoe groter het verbruik of de emissie, hoe hoger de schade en dus hoe hoger het heffingstarief moet zijn.

Ook dat is een vals argument. Het kan goed zijn dat de marginale schade stijgt met de omvang van de emissies, en dat dus de schade die wordt veroorzaakt door de 1.000.001^e m³ grondwater die ergens wordt onttrokken in een bepaald winningsgebied groter is dan de schade die wordt veroorzaakt door de 1.000.000^e m³. Maar de extra schade van die 1.000.001^e m³ is even groot of die nu wordt onttrokken door een bedrijf dat al 500.000m³ onttrekt of door een gezin of bedrijf dat maar 500m³ onttrekt. Opnieuw is er maar één conclusie mogelijk: hier is een uniform heffingstarief meer op zijn plaats dan een progressief omdat de marginale baten van één eenheid minder emissie of gebruik dezelfde zijn voor de verschillende bronnen (bij afwezigheid van lokale verschillen in milieu-impact, maar dit is zoals gezegd een andere discussie).

Sociale rechtvaardigheid?

Een laatste argument dat vaak wordt gebruikt om progressieve heffingstarieven te verdedigen is van sociale aard. Men gaat ervan uit dat wie veel gebruikt of vervuult ook rijker is dan wie weinig gebruikt of vervuult en dat daarom progressieve tarieven ervoor zorgen dat de sterkste schouders ook de zwaarste lasten moeten dragen.

Een eerste tegenargumenten is dat het dikwijls maar niet altijd zo is dat wie veel gebruikt of vervuult ook rijker is, denk maar aan het energieverbruik in huurwoningen. Dus de redenering gaat niet altijd op.

Progressieve tarieven zorgen natuurlijk ook vaak voor een herverdeling tussen bijdragen van industrie en huishoudens omdat individuele bedrijven doorgaans meer vervuilen of

gebruiken dan individuele gezinnen. Over dergelijke kruissubsidies tussen sectoren en doelgroepen zegt bijvoorbeeld de Europese kaderrichtlijn water dat deze eigenlijk niet zou mogen bestaan en dat eventuele bestaande kruissubsidies moeten worden afgebouwd.

Een derde tegenargument is dat bij progressieve tarieven omwille van sociale rechtvaardigheid sociale maatregelen worden ingebakken in de vormgeving van een milieubeleidsinstrument ten koste van de efficiëntie van het milieubeleid in plaats van sociale maatregelen te nemen waar zij thuishoren, nl. in het sociaal beleid. Dit is het klassieke antwoord uit de economische theorie waar men het mee eens of oneens kan zijn. Maar als op andere plaatsen in de heffingnota principieel wordt gesteld dat de economische correcties van de grondwaterheffing (CSE-factoren) moeten worden geschrapt omdat de vormgeving van milieubeleidsinstrumenten niet mag worden vertroebeld door aspecten als de financiële draagkracht van sectoren, kan men zich afvragen of men de lijn niet moet doortrekken. Als economische correcties niet kunnen, waarom dan sociale correcties wel?

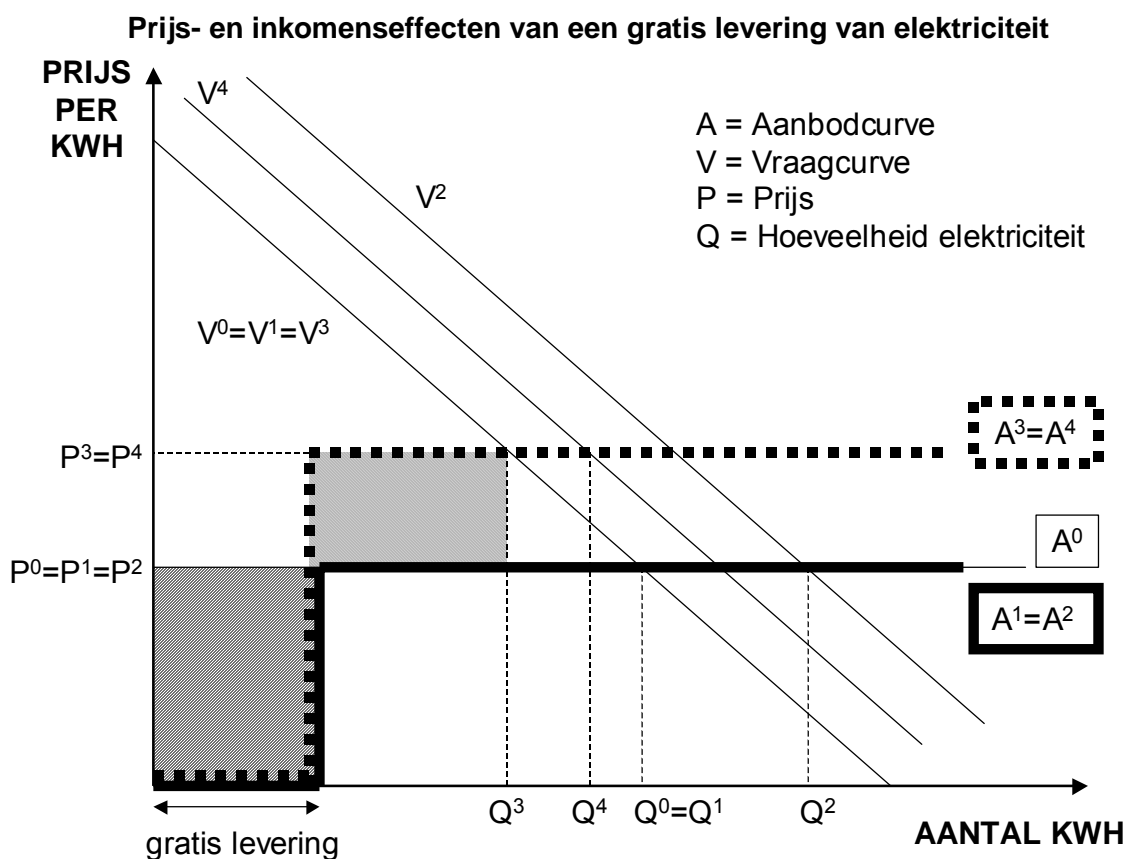
8. GRATIS DRINKWATER, AFVALWATER, AFVAL, ...

Op p.13 van de heffingnota wordt ook gesproken over de 'gratis'-levering van de eerste hoeveelheid geconsumeerde diensten, zoals die in Vlaanderen al bestaat voor elektriciteit (100 kWh gratis), drinkwater (15 m³ water gratis) en in zeker zin ook voor transport (het gratis openbaar vervoer). Hierover lijkt de heffingnota geen duidelijk standpunt in te nemen, maar naar verluidt is de bevoegde minister van plan om dit principe uit te breiden naar een recht op een gratis hoeveel afvalverwijdering per persoon en een gratis hoeveelheid afvalwaterzuivering per persoon. We evolueren dus stilaan naar een soort basisinkomen in natura.

De argumenten pro en contra gratis levering zijn voor een stuk vergelijkbaar met diegene die worden gebruikt in de discussie over progressieve tarieven. Een gratis levering van een deel van het gebruik kan immers worden gezien als een extreme vorm van een progressieve tariefstructuur: nul voor het eerste deel van het verbruik en een bepaald niveau voor het resterende verbruik. Dus de efficiëntie, de milieu-effectiviteit en de sociale effectiviteit ervan zijn niet altijd aanwezig of minstens niet verzekerd.

Maar er zijn een aantal bijkomende tegenargumenten. Eén daarvan is dat een gratis levering verkeerde prijssignalen kan geven terwijl het zeker in het milieubeleid juist de bedoeling is dat prijzen correcte informatie weergeven. Hier kan het voorbeeld worden gegeven van de Brusselse metro. Mensen die vroeger te voet gingen maar nu kunnen genieten van gratis openbaar vervoer, nemen nu de metro en zorgen mee voor overvolle metrostellen tijdens de spits. Als de MIVB daarvoor extra stellen inzet of aankoopt zijn we helemaal klaar. Gratis levering leidt m.a.w. tot een soort fictieve vraag.

Een ander extra tegenargument is het zgn. reboundeffect. Gratis levering leidt tot een stijging van het besteedbaar inkomen en daardoor tot een toename in plaats van een vermindering van het verbruik. Dit wordt geïllustreerd in onderstaande figuur met een voorbeeld over gratis elektriciteit, maar het schema is ook toepasbaar op andere voorbeelden. De figuur geeft de vraag en het aanbod aan elektriciteit weer voor een bepaald gezin. De effecten van een gratis levering zijn in theorie dubbel: ten eerste leidt het tot een toename van het besteedbaar inkomen waardoor de vraagcurve naar rechts verschuift. Dit is het inkomenseffect. Ten tweede leidt gratis levering tot hogere tarieven voor het resterende verbruik. Dit is het prijseffect. Het leidt tot een verschuiving van de aanbodcurve naar boven. Wat men dan ziet op deze figuur, is dat het inkomenseffect het verbruik doet toenemen en het prijseffect het verbruik laat afnemen. Het netto-effect hangt af van de omvang van inkomenseffect ten opzichte van het prijseffect. Waar het om gaat is dat in de praktijk het prijseffect zich niet altijd voordoet (bv. niet bij elektriciteit, wel bij drinkwater) waardoor het verbruik stijgt in plaats van daalt, en dat in elk geval het effect van een prijsstijging op het verbruik voor een stuk wordt teniet gedaan door het inkomenseffect. Als het om vermindering van het verbruik via prijsstijgingen te doen is, kan men dus beter gewoon een heffing opleggen in plaats van een gratis levering te verplichten en erop te gokken dat de prijzen voor het resterende verbruik wel zullen stijgen.



9. GRONDWATERHEFFING – GRONDWATERQUOTA

Voor de grondwaterheffing wordt in de heffingennota een grondige hervorming voorgesteld. Wat men zich bij lectuur van deze voorstellen kan afvragen is of men hiervoor niet beter een systeem van verhandelbare grondwatervergunningen gebruikt. Verhandelbare rechten worden wel vernoemd als alternatief voor heffingen bij de bespreking van de afvalwaterheffing voor de grootverbruikers, maar niet voor de grondwaterheffing.

De vraag is nog veel prangender geworden door het ontwerpprogrammadecreet 2002. Hierin zijn immers twee instrumenten opgenomen die gericht zijn op een duurzaam beheer van de grondwatervoorraad. Ten eerste wordt via aanpassingen aan de bestaande heffingsregeling een differentiatie in de heffingen voor de verschillende watervoerende lagen en zones mogelijk. Ten tweede bevat het een aanpassing van het milieuvergunningende decreet om de vergunningverlenende overheid toe te laten maximaal winbare quota per watervoerende laag en per zone vast te stellen en daartoe de grondwatervergunningen om de vijf jaar te herzien.

Deze twee instrumenten worden los van mekaar ingezet, en vooral over de vergunbare quota bestaan er nog veel vragen: Hoe worden de globale quota per grondwaterlaag en per gebied vastgesteld? Hoe worden de quota verdeeld onder de onttrekkers? Op grond van welke criteria zal bij de herziening van de vergunningen worden beslist welke onttrekkers hun volume moeten verminderen en met hoeveel?

Daarnaast is een regionale differentiatie van de grondwaterheffing in functie van de problematiek wellicht wenselijk, maar kan men zich afvragen waarom dit enkel geldt voor grote verbruikers. De λ -term geldt immers enkel voor een verbruik groter dan 30.000m³ per jaar (p. 15 van de heffingennota).

10. HEFFING GROOTVERBRUIKERS – AFKOPPELINGSBELEID

In de heffingennota (p.52) wordt over de heffing voor de grootverbruikers gesteld dat zij zelf moeten instaan voor de zuivering van het voortgebrachte afvalwater omdat dat ecologisch en economisch meestal de beste oplossing is. Dit principe (het zgn. afkoppelingsbeleid) werd intussen verder uitgewerkt in een handleiding voor de overheid, waarin regels staan voor de toekenning en verdeling van de beschikbare capaciteit op zuiveringsstations.

Wat we zowel in de handleiding als in de heffingennota missen, is een verwijzing naar de mogelijke rol van heffingen en een goede prijszetting als instrument voor onder meer kostentoe rekening, voor de verdeling van de beschikbare zuiveringscapaciteit en voor beslissingen over de schaal van bestaande en nieuwe RWZI's.

Zo is het in de handleiding onduidelijk hoe een bedrijf zal kunnen beslissen om al dan niet een overeenkomst inzake uitbreiding van een RWZI-capaciteit af te sluiten, als een cruciaal

aspect ervan, nl. de te betalen prijs voor de zuivering, niet contractueel kan worden vastgelegd (dit zal nl. worden verrekend via de vigerende afvalwaterheffing). Ook creëert de handleiding een vreemde of op zijn minst complexe situatie die zeker op termijn moeilijk houdbaar is doordat de rol van de afvalwaterheffing en van aparte vergoedingen niet duidelijk uitgeklaard is. Zo zal in het kader van overeenkomsten voor de uitbreiding van de RWZI-capaciteit de integrale kost van de investeringen (expliciet) door het bedrijf moeten worden betaald, en zullen de exploitatiekosten (impliciet) verrekend worden via de vigerende afvalwaterheffing. Het is onduidelijk hoe dit zich zal vertalen in het toekomstige retributiesysteem dat naar verluidt door de bevoegde Minister wordt gepland. Voor RWZI-verbonden exploitatieovereenkomsten (per definitie zonder bijkomende investeringen) zullen de (additionele) exploitatiekosten overigens wél via vergoedingen gebaseerd op integrale kostprijsaanrekening gebeuren. Het is onduidelijk waarom dit hier wél en bij overeenkomsten voor de uitbreiding van de RWZI-capaciteit nièt zal gebeuren. Verder is het de vraag of het rechtvaardig is dat bedrijven die het geluk hebben aangesloten te zijn of te kunnen worden op een RWZI met restcapaciteit enkel de (additionele) exploitatiekosten moeten betalen, terwijl bedrijven die niet aangesloten zijn of kunnen worden op een RWZI met restcapaciteit de integrale kost van uitbreidingsinvesteringen moeten betalen. Ten derde is het niet duidelijk op welke manier de “integrale kostentoe rekening” die op verschillende plaatsen in de handleiding terugkomt, concreet zal gebeuren. Er bestaan immers verschillende kostenallocatie- en prijszettingmethoden met uiteenlopende kenmerken en effecten. Deze zijn niet onbelangrijk voor de discussie.