



den en heuvel
hotel restaurant taverna
Conferentiecentrum

Enjoy the difference!

Confereren in het groen, in de prachtige, bosrijke omgeving van Kasterlee

P.S.: ALS U ECHT "THE DIFFERENCE" WIL ERVAREN, BEL ONS DAN METEEN!

Geelsebaan 72-74 E-mail: denenheuvel@innet.be Tel. 014 85 04 97
B-2460 Kasterlee Website: www.denenheuvel.be Fax 014 85 04 96



Aviel Verbruggen *

Milieuheffingen en milieuschulden: waarover praten we?

Trefwoorden: milieuheffingen; milieuschulden; beleidsinstrumenten; compensatie natuurgebruik

Concepten en verbanden betreffende milieuheffingen en milieuschulden staan ter discussie. Heffingen worden ingedeeld naar hun aangrijpingspunt, doelstellingen (motieven) en effecten. De klassiek gehanteerde motieven, regulering en financiering, krijgen een aanvulling met het compensatiemotief, eenvoudig gebaseerd op het principe van een prijszetting van het gebruik van de goederen en diensten van de natuur, het erfgoed van de mensheid. Milieuheffingen zijn slechts één kanaal waarlangs de maatschappelijke actoren hun bijdrage leveren voor het behoud van het milieu. Het heffingeninstrument moet een onderdeel zijn van een gebalanceerde beleidsbenadering, die resulteert uit een goed begrip van de drijvende krachten in de maatschappij, van de effecten en van de normen die een samenleving vooropstelt. Op basis van dit goed begrijpen is een redelijk betrouwbare inschatting mogelijk van de budgetten die nodig zijn om de vooropgestelde maatregelen te treffen, maar een werkbare schatting van de milieupassiva en van de schuldstromen is nog veraf.

1. Probleemstelling

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 dat van de waterzuivering het meest sprekend was – vereiste aanzienlijke financiële middelen, die de algemene begroting niet kon leveren. In het

* UFSIA (Universiteit Antwerpen)

MINA PLAN 2000 van minister Theo Kelchtermans (1989) en in het aansluitende milieubeleidsplan 1991-1995 werden de doelstellingen op enkele beleidsvlakken uitgetekend, waaronder die voor de waterzuivering uitdagend onbereikbaar waren binnen de vooropgestelde termijnen. De EU-Richtlijn 'Stedelijk Afvalwater'¹ was echter nabij en Vlaanderen was gedwongen een grootscheepse inhaaloperatie op touw te zetten. In deze optiek van enerzijds omvangrijke behoeften en anderzijds de knip op de beurs van de algemene middelen (Maastricht-norm, 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 bijv. de eindverwerking van afvalstoffen niet langer te subsidiëren, en door bijv. 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 (SERV 1992 a,b ; Van Humbeeck, 1992, 1996). 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 (1995) opdrachten toe voor begeleidend onderzoek.

In februari 1996 vonden er hoorzittingen plaats over de heffingenproblematiek in de Commissie Leefmilieu en Natuurbehoud van het Vlaamse parlement. Op 25 juni 1997 stemde het parlement een resolutie ter zake, die uitvoering vroeg voor de begroting van 1998 (eerste aanzet) en ten laatste voor die van 1999. Tot dusver werden enkel voorbereidende stukken neergelegd, die onvoldoende antwoord geven op de vragen naar een langetermijnvisie inzake de financiering van het milieubeleid en de plaats van de milieuheffingen daarin.

1 Deze richtlijn werd uitgevaardigd in 1991, en verplicht tot een verregaande waterzuivering (inclusief nutriëntenverwijdering) in agglomeraties met meer dan 10.000 inwoners tegen 1998, en tot een afdoende waterzuivering in alle concentraties met meer dan 2.000 inwoners tegen 2005. Het ontbrak (en ontbreekt nog steeds) aan de noodzakelijke infrastructuur om deze richtlijn na te leven in Vlaanderen.

In de beleidsnota van minister Vera Dua (januari 2000) wordt de probleemstelling hernomen. In maart 2000 start het eerste strategische project ter uitvoering van de beleidsnota, en het is volledig gewijd aan het vraagstuk van de financiering van het milieubeleid.

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 (grondwater, afvalwater, afval, meststoffen). De bestuurlijke boodschap van dit rapport vermeldt als tekortkomingen van het beleid en beheer inzake de milieuheffingen onder meer: "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." (Rekenhof, 2000).

De knelpunten die verschillende waarnemers al sinds jaren hadden vastgesteld, blijken tot op heden onopgelost. In een uitvoerige discussienota werd in de periode najaar 2000 – voorjaar 2001 een bijdrage aan het debat geleverd (Verbruggen, 2001). Dit artikel behandelt enkele conceptuele vragen in verband met milieuheffingen en met de milieuschulden. Goede concepten en een gemeenschappelijke taal zijn nodig om het debat op een ordentelijke wijze te voeren.

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 (§ 2.2). 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).

Teruggebracht tot de essentie is een heffing een prijs. De heffingsbasis is het product, de dienst, de handeling, het bezit, ... op basis waarvan de heffing wordt gevestigd (berekend). De heffingsvoet is de hoogte van de aanrekening per eenheid heffingsbasis. De heffingsbasis is verbonden met het aangrijpingspunt van de heffing (§ 2.3). De heffingdiscussie gaat vooral over het motief (§ 2.4) van de verschillende heffingen en over de effecten (§ 2.5) ervan, waarbij motief en effect niet lineair verbonden zijn, wat de bron is van veel verwarring. Dit artikel levert een bijdrage aan de discussie door motief en effect strikter te onderscheiden, en door de soort motieven scherper te definiëren. Daartoe expliciteren we het motief van de compensatie, hetgeen nieuw is in het debat onder milieu-economen.

2.1 Prijszetting voor publieke milieu- en natuuroederen

Milieu en natuur zijn *publieke goederen*². 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 natuuroederen en -diensten in alle opzichten vrij moet zijn, waardoor vrijbuiters er ongelimiteerd gebruik van kunnen 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 natuuroederen betekent in vele gevallen een efficiënte aanpak.

In iedere maatschappij bestaat er een debat over de mate waarin 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 natuuroederen 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 leggen – en in de toekomst nog meer zullen leggen – op het welzijn, stijgt het aantal mensen

2 Publieke goederen kunnen door verschillende personen gelijktijdig worden benut zonder dat ze elkaars gebruik verhinderen. Er bestaat een grote diversiteit aan publieke goederen, gecatalogeerd naar hun graad van toegankelijkheid en naar de graad van onderlinge beïnvloeding van de gebruikers ervan.

dat milieu en natuur wil vrijwaren van versterking 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. Men staat hier voor belangrijke politieke keuzeproblemen, waarbij de verdeling van opinies tussen maatschappelijke groepen niet strak en niet constant af te lijnen is.³

Heffingen zijn de noodzakelijke vormen van prijszetting voor het beperken van de toegang tot publieke milieu- en natuuroederen en -diensten.

Heffingen zijn wenselijke instrumenten, 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 die begrijpelijk is voor het grootste deel van de bevolking (Arrow, 1974). Prijzen richten de beslissingen van ontelbare besluitvormers bij langetermijnkeuzen (investeringen) en bij kortetermijnkeuzen (gedragingen). Voor belangrijke mondiale milieuvraagstukken zijn heffingen ook een noodzakelijk instrument.⁴

Beleidsvorming over heffingen kan niet om 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 natuuroederen. De impact op de doelgroepen (huishoudens, bedrijven, ...) van deze effecten is zeer verschillend naar gelang van de beschikbare koopkracht en economische draagkracht. Voor bedrijven hangt de draagkracht in

3 Opmerkelijk is dat vele individuen verschillende en tegenstrijdige standpunten ter zake innemen, afhankelijk van de eigen positie in specifieke situaties. Zo bijv. verlangt het individu als automobilist vlot en doorgaand verkeer, maar 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 hij zelf een ongeschonden groene woonomgeving.

4 Klimaatsverandering – in hoofdzaak gedreven door het broeikas-effect – 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.

hoge mate af van de mogelijkheden om de last van de heffingen – nog te betalen na gedragsaanpassingen en substituties – af te wentelen naar andere activiteitensectoren of door te wentelen naar hun klanten.

Bij de keuze en praktische vormgeving van heffingen moeten de verdelingsaspecten in acht worden genomen. Progressiviteit⁵ in de heffingen is bijv. raadzaam om de werking van het prijssignaal te behouden bij de hogere inkomensniveaus, wanneer een grotere vraag inderdaad gerelateerd is aan een hoger inkomen. 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 is het beter kansarmere gebruikers te helpen bij de effectieve besparing van energie dan een verspillend energiegebruik, dat voortvloeit uit een tekort aan investeringen in energiebesparing, te subsidiëren.

2.2 Heffingen als onderdeel van de instrumentenmix

Heffingen zijn een van de instrumenten uit de bredere mix (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, die echter niet gemakkelijk bereikbaar is.⁶ Deze mix en ieder instrument afzonderlijk moeten in overeenstemming zijn met de beginselen van het beleid en moeten voldoen aan een reeks kwaliteitscriteria. Tabel 1 vermeldt de criteria die in de literatuur als belangrijk worden beschouwd.

- 5 Een referent van dit artikel verwijst naar de economische theorie die gebaseerd is op een strikte scheiding van de 'efficiency'- en de 'equity'-doelen en van de instrumenten om die te bereiken. Uit efficiëntieoogpunt moet het 'equimarginal' principe worden gerespecteerd met behulp van uniforme heffingsvoeten. Dit is theoretisch juist, maar de economische werkelijkheid is verre van 'first best'. Ten eerste heb ik begrip voor de kritiek op de economie die 99% van haar tijd met efficiëntie bezig is, en verdeling altijd naar later verschuift. Ook al kan een betere verdeling hic et nunc een beetje efficiëntiewinst opofferen, beter nu eerst de betere verdeling dan de verwijzing naar de Griekse kalender ervan. Ook 'afzonderlijke' herverdeling is de oorzaak van efficiëntieverliezen.
- 6 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

Het is opmerkelijk dat een van de criteria dat in Vlaanderen veel aandacht krijgt, nl. zekerheid (continuïteit) betreffende de heffingen, niet prominent in deze lijst aanwezig is. In de realiteit van een industriële markteconomie zijn prijzen onzeker en fluctuerend (bijv. de prijzen van energie, grondstoffen, aandelen, ...), en dus kunnen ook heffingen dat zijn. Toch is continuïteit een wenselijke eigenschap om de informatieve boodschap van de heffingen te laten doordringen bij de doelgroepen, bijv. betreffende de toenemende schaarste van de eindige milieu- en natuurbronnen. Ook als omvangrijke en weinig flexibele investeringen noodzakelijk zijn, is continuïteit belangrijk.

Tabel 1. Criteria ter beoordeling van de inzet van milieubeleidsinstrumenten (aangepaste lijst op basis van Bohm en Russel, 1985).

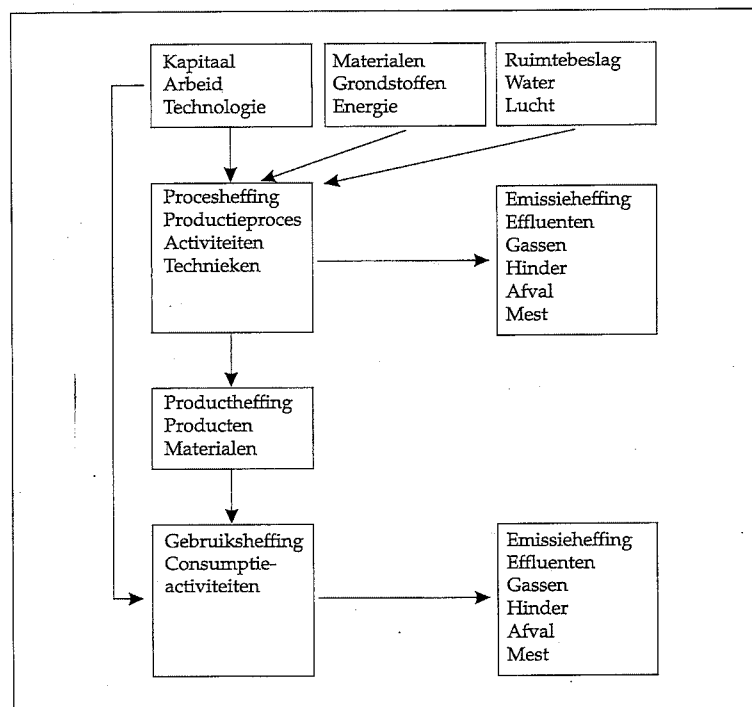
1. Milieueffectiviteit
1.1 Statisch (vooropgezette doelen realiseren)
1.2 Dynamisch (robuustheid)
2. Economische efficiëntie
2.1 Statisch (kostenminimalisering)
2.2 Dynamisch (technologieverbetering)
2.3 Macro-economisch (niet strijdig met welvaarts-groei en met het sociaal beleid, o.a. dat van de inkomensverdeling)
3. Administratieve efficiëntie
3.1 Organisatorisch (zoveel mogelijk aanknopen bij bestaande structuren)
3.2 Regelgevend (inpassen in bestaande decreten en besluiten)
4. Maatschappelijke efficiëntie
4.1 Duidelijkheid (betreffende de band tussen milieuedrag en betaling)
4.2 Voorspelbaarheid (vooral als investeringen nodig zijn)
4.3 Evenwichtige lastenverdeling (binnen de generaties en tussen de generaties)

2.3 Aangrijpingspunt van milieuheffingen

Het is mogelijk de milieuverstoring te beheersen via heffingen op de opeenvolgende schakels van de maatschappelijk-economische processen, zoals figuur 1 toont. 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.

Figuur 1. Overzicht van de aangrijpingspunten voor de vestiging van milieuheffingen aan de hand van een economisch-ecologisch stroomschema.



Principieel is het te verkiezen nog een stap verder te zetten en aan te grijpen op de immissies (Verbruggen, 1994, blz. 678), omdat deze laatste bepalend zijn voor de milieutoestand. Het toewijzen van de verantwoor-

delijkheden voor het ontstaan van een bepaalde immissiesituatie aan de diverse veroorzakers van deze situatie is echter zeer moeilijk, vooral als het gaat om pollutanten die via de lucht of het water worden verspreid. Alleen vormen van sedimentaire vervuiling zoals bodemverontreiniging zijn in bepaalde situaties toewijsbaar op immissieniveau.

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 dan die welke men had bedoeld. Het benoemen van heffingen naar het doel dat ze nastreven (men spreekt bijv. gemakkelijk over regulerende versus financierende heffingen) is in deze omstandigheden een bron van onduidelijkheid. We trachten hier doel en effect zoveel mogelijk expliciet te specificeren, en vullen het klassieke duo 'regulerend' en 'financierend' aan met een derde motief, 'compenserend', zoals al impliciet vervat in de argumentatie van §2.1.

We onderscheiden daarnaast nog twee andere doelen die het beleid met bepaalde heffingen wil nastreven, hoewel de naam *heffing* hier misschien beter niet zou worden benut:

1. Het regulerings- of aansporingsmotief

In deze functie sporen de heffingen fysieke of juridische personen aan tot wenselijk geachte beslissingen (investeringen, technologieontwikkeling, onthouding van bepaalde activiteiten) en gedragingen. Scherp gesteld is hier het doel een materiële verandering te realiseren, met zo weinig mogelijk financiële turbulentie.

2. Het financieringsmotief

Heffingen in deze functie willen geld transfereren van de doelgroepen (heffingsplichtigen) naar de innende overheden. Milieufenomenen bieden hier enkel een grondslag voor het vestigen van een belasting.⁷ Scherp gesteld is hier het doel zo groot mogelijke financiële transfers te

⁷ 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.

bekomen, met zo weinig mogelijk materiële turbulentie, zodat de economische welvaartsverliezen minimaal blijven.

3. Het compensatiemotief

Heffingen betekenen in deze functie een prijszetting voor het gebruik van de collectieve milieu- en natuurgoederen, bijv.: vervuilende emissies benutten een deel van de absorptie- en assimilatiecapaciteit van het natuurlijke milieu. Dit motief onderscheiden is nieuw, en het stuit daarom op de nodige scepsis bij collega's economen, zodat dit verder nader wordt geargumenteed.

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, bijv. afvalophaling, waterzuivering. Men kan ook de term *tarieven* of doodgewoon *prijzen* voor geleverde diensten hanteren.

5. Het sanctie/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 bovenvermelde hoofdfuncties, maar zal in de praktijk ook de andere – niet prioritair beoogde – functies in zekere mate vervullen (zie figuur 2 en § 2.5 voor meer duidelijkheid in het geval van een emissieheffing).

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 bij voorkeur 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 en de welvaartsverliezen het kleinst blijven. Toch is er steeds enige elasticiteit aanwezig, zodat deze heffing ook een regulerend effect zal hebben. Hoe

sterker het regulerend neveneffect is, des te belangrijker is de keuze van de heffingsbasis.

De functie van heffingen als compensatie voor het beslag dat op milieu en natuur wordt gelegd, is het meest omstreden. Deze heffingen zitten op de wip tussen aansporing, financiering en sancties, maar verschillen er om de een of andere reden toch altijd van.

Het onderscheid tussen compensatie en aansporing is dat dit laatste doel een situatie vereist waarin de beslissingen van de heffingsplichtige gebruiker inderdaad door de heffing feitelijk worden beïnvloed. Bijvoorbeeld: de gebruiker kan een feitelijke verandering tot stand brengen omdat er substitutiemogelijkheden en gedragsveranderingen voorhanden zijn of kunnen worden ontwikkeld. Of: de gebruiker kan ervan worden weerhouden bepaalde activiteiten te ontplooien. De aansporingsheffing wordt gesteld ter hoogte van de marginale schadekosten (Pigou) op het snijpunt met de *marginale* bestrijdingskosten (figuur 2; heffingsvoet op hoogte OT). De compensatieheffing doet betalen voor de *totale* schadekosten die het gebruik van milieu en natuur impliceert. Bijvoorbeeld: een gebruiker op niveau B (figuur 2) betaalt een bedrag van € OAB, een op niveau R een bedrag van € OSR. Alleen in de situatie dat de schadekostenfunctie lineair is en dus de marginale schadekosten een constante zijn, zal een aansporingsheffing (ter hoogte van de constante marginale schadekosten) de gebruiker een betaling opleggen die even groot is als de compensatieheffing. In de frequente situatie dat het milieubeleid wordt gevoerd met het instrument van de vergunningen, blijft het instrument van de compenserende heffing een nuttige/noodzakelijke aanvullende rol vervullen. Een vervuiler kan bijvoorbeeld door de vergunning worden verplicht de emissie te reduceren van niveau B naar niveau R (figuur 2). Bijkomend kan hij worden onderworpen aan een heffing ter hoogte van 0,5 OT op de restvervuiling. Deze heffing zal geen (statisch) aansporend effect meer uitoefenen, omdat de vergunning striktere reducties oplegt dan deze lage heffingsvoet zou genereren. Vlaanderen past dit principe van heffingen toe in de industriële waterzuivering. Field (1994, blz. 231) wil een combinatie van het aansporings- en het compensatiemotief realiseren met behulp van een tweeledige ('two-part') emissieheffing.

Het onderscheid tussen compensatie en financiering is dat compensering op zich geen opbrengstdoelen nastreeft, maar enkel een correcte prijszetting voor het beslag dat wordt gelegd op milieu en natuur. Ook een overheid zonder financiële behoeften zal compensering nastreven,

bijv. om redenen van een rechtvaardige verdeling tussen mensen die gebruikmaken van natuurgoederen en mensen die er geen gebruik van (kunnen) maken.⁸

Het onderscheid tussen compensatie en sancties is dat de compensatie wordt berekend in verhouding tot het beslag dat op milieu en natuur wordt gelegd, terwijl de sancties worden 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.

De objectivering van de compenserende heffing is gebaseerd op een inschatting van de schadekostenfuncties van het milieu- en natuurgebruik. Deze functies zijn ook een essentieel gegeven om de optimale regulerende heffing vast te stellen. In de termen van figuur 2 wordt de objectivering van de optimale regulerende heffing gevonden vanuit het snijpunt S van de twee curven, terwijl de objectivering van de compenserende heffing gebaseerd is op de oppervlakte OSR, d.i. de schade die nog blijft bestaan ook als het sociaal-economisch optimum is bereikt. Toepassing van een optimale regulerende heffing (hoogte van de heffingsvoet is dan OT in figuur 2) zal bij niet-lineaire, convexe schadekostenfuncties (zoals in figuur 2) de resterende schade overcompenseren (een aangepaste restitutie aan de heffingsplichtige is dan vanuit het compensatiemotief verantwoord⁹). Bij toepassing van een instrument vergunningen (bijv. normstelling op het optimale niveau R in figuur 2) is er geen compensatie en is er plaats voor een aanvullende compenserende heffing (die geen regulerend effect meer zal veroorzaken, omdat de heffingsvoet lager zal zijn dan OT wil men met een lineaire voet over de basis OR hetzelfde bedrag van oppervlakte OSR bereiken).

Retributies (contributies) zijn analoog met 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 gedeeltelijk, of vermeerderd met

8 Dit argument sluit aan bij de discussie over intergenerationale verdeling, waarbij de huidige generaties een groot beslag leggen op uitputbare voorraden (bijv. maagdelijke gebieden), waardoor toekomstige generaties geen optie meer kunnen uitoefenen.

9 Compensatiebetalingen worden om diverse redenen door economen afgewezen (zie bijv. Baumol en Oates, 1988). Onze suggestie is hier om 'lump sum'-betalingen van heffingen te overwegen teneinde de financiële middelen voor technologische verbeteringen niet aan de bedrijven te onttrekken. Deze werkwijze is te prefereren boven de vrijstellingen die men nu wenst toe te kennen aan energie-intensieve bedrijven die op de internationale markt opereren.

extra taxatie) te financieren. Het aansporingseffect dat deze retributies kunnen meebrengen, is van bijkomstig belang bij de bepaling van het tarief, maar kan achteraf wel significant blijken, omdat iedere potentiële klant van het collectieve systeem zal afkoppelen als zijn particuliere oplossing financieel voordeliger is dan het betalen van de retributie (dit effect voor de afvalwaterzuivering in Vlaanderen wordt beschreven in Janssens en Verbruggen, 1990). In de praktijk zal de verschaffer van de collectieve diensten het regulerend effect tegengaan door wettelijke regels (bijv. verplichte aansluiting; verbod op particuliere oplossingen), door gerichte opbouw van de tarieven om het aansporingseffect uit te vlakken, e.a. Maatschappelijk leidt dit dan tot suboptimale uitkomsten, omdat bijv. elektriciteitsbesparing en de ontwikkeling van gedecentraliseerde opties, duurzamere alternatieven zijn dan het in stand houden en versterken van gecentraliseerde grootschalige voorzieningen.¹⁰

Het benoemen van bepaalde administratieve boetes als milieuheffingen omdat het over handhavingsactiviteiten in de milieusector gaat, verhoogt de begripsverwarring in de discussie. Beter is hier dan niet over heffingen te spreken.

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 spijzen 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 respectieve *doel* dat ze nastreven, hoewel iedere heffing, ook de compenserende, een regulerend en een financierend *effect* inhoudt, tenzij het regulerende effect absoluut is en leidt tot nulgebruik

10 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 onder meer flexibiliteit een criterium is bij het afwegen van opties.

of tot nulmissies (dan is het financierende effect 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, omdat dit volledig afhankelijk is van de plaats van het instrument in het gehele milieubeleid. Als het doel van de heffing eenmaal is vastgelegd, is het belangrijk dit doel op de efficiëntste wijze te bereiken door een keuze van de meeste geschikte heffingsbasis, heffingsvoet, aangrijpingspunt, inningswijze enz. en door de niet-beoogde effecten in rekening te brengen en oordeelkundig te beheren.

Figuur 2 verduidelijkt de effecten en de soorten kosten, baten en transfers die een emissieheffing meebrengt.

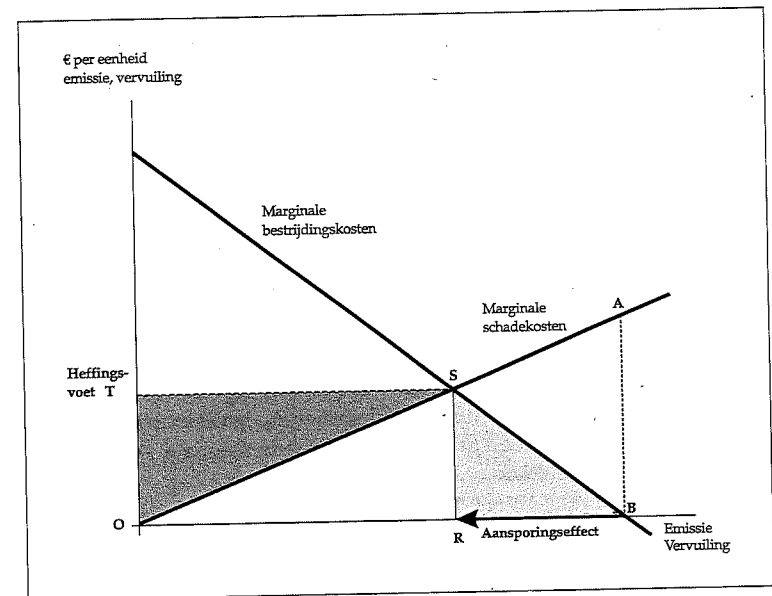
De grootte van de effecten (aansporing en transfer) en de behoefte aan compensatie hangen af van de specifieke omstandigheden en van de hoogte van de heffingsvoet. Het verloop van de relevante kostencurven in figuur 2 en de hoogte van de toegepaste heffingsvoet bepalen uiteindelijk de grootte van het 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 nulmissie worden bereikt, maar de nulmissie is niet haalbaar voor alle milieuverstoringsprocessen. 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 als wel aan de omvang van de factuur die te betalen is (bijv. elektriciteit, water).¹¹ Het

¹¹ 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 (bijv. een prijs van 2 euro/m³ water betekent 0,002 eurocent/liter). Slechts op het ogenblik dat de factuur van het totale verbruik te betalen is, krijgt de verbruiker een zicht op het (voorbijel) gedrag. Systemen van maandelijks gespreide voorafbetalingen en automatische betalingsorders verminderen in de praktijk nog de signaalfunctie van de eindafrekening.

Figuur 2. Effecten veroorzaakt door een emissieheffing.



Toelichting

Horizontale as:	fysieke hoeveelheden emissie c.q. vervuiling (bijv. kg zware metalen)
Verticale as:	prijs per fysieke eenheid (€/kg)
Curve OSA:	marginale schadetekosten 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 in de vorm van vermindering van de milieuschade
Oppervlakte BSA:	nettobaten van de emissiereductie (= BRSA - BRS)
Oppervlakte OTSR:	transfer van de heffingsplichtige naar de innende overheid (bruto financieringseffect)
Oppervlakte ORS:	bedrag dat nodig is om de residuele schade te compenseren
Oppervlakte OST:	bedrag van de transfer dat overblijft na schadecompensatie (netto financieringseffect)

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.¹² 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 wordt dan belangrijk. Ook uit 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 m³ water gratis per hoofd). Van de ene kant kan deze gratis levering worden gezien als de bevestiging dat ieder mens een recht kan uitoefenen op een minimumvoorziening in essentiële diensten. Van de andere kant kan een gratis verstrekking het signaal van de feitelijke schaarste verzwakken.

3. De financiële behoeften van het milieubeheer

Het heffingendebat in Vlaanderen is nauw verbonden met het vraagstuk van de financiering van het milieubeheer (zie de historische ontwikkeling van de afvalwater- en afvalheffingen). Over de financieringsbehoeften op lange termijn bestaat nog veel onduidelijkheid, bijv. inzake de twee zwaarste dossiers: bodemsanering en waterzuivering. Voor een cijfermatige oefening verwijzen we naar Verbruggen (2001). Hier volgt een poging tot definitie van de concepten en tot structurering van de aanpak.

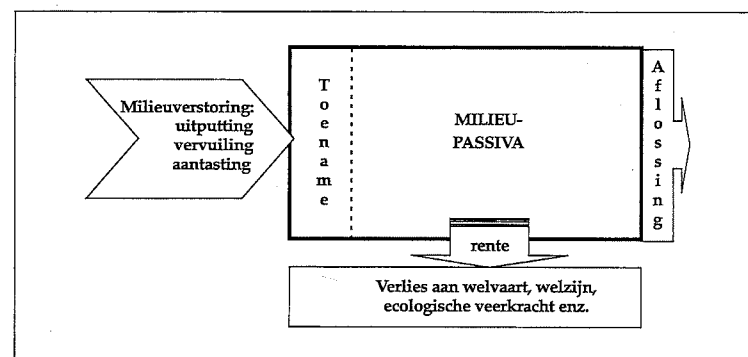
3.1 De milieuschuld van een samenleving

De resolutie van de Commissie Leefmilieu (1997) maakt terecht het onderscheid tussen de historische milieuschuld en de chronische schuld-

¹² 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 buitenshuisverlichting op basis van spaarlampen. In technische termen spreekt men hier van het 'rebound'-effect.

opbouw. Zoals in de monetaire staatsschuld, bestaat in de milieuschuld een analoge logica van passiva, schuldenaanname, schuldenaflossing, en rentekosten in de vorm van verlies aan welvaart, welzijn, ecologische veerkracht enz. die te wijten zijn aan de bestaande passiva. Figuur 3 schetst deze logica voor de milieuschulden.

Figuur 3. 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 € uitgedrukt, met duidelijke vermelding van de debiteuren. 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.¹³ Een volledige doorvertaling van de kennis naar een algemeen equivalent of numeraire (zoals monetaire) maatstaf, is nog in geen enkel land vertoond, omdat dit een niet-uitvoerbare opdracht impliceert. De gedeeltelijke resultaten van monetarisering zijn

¹³ In Vlaanderen gelden hier de milieu- en natuurrapporten als belangrijkste informatiebronnen.

aanvechtbaar, en hebben als bijkomend nadeel dat ze de aandacht concentreren op nu zichtbare, wel kwantificeerbare gedeelten van de 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 milieuverstorings 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'¹⁴ toepasbaar is. Een gering deel van de milieupassiva is toewijsbaar aan specifieke debiteuren, 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 verzekeringfondsen of worden afgewenteld op doelgroepen in de samenleving in 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

14 'De vervuiler betaalt' (1972) stelt een 'aanbeveling van de OESO' voorop als het economisch principe voor de toewijzing van de kosten van vervuilingvoorkomings- en bestrijdingsmaatregelen (OECD, 1972, 1974, 1975). 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 na (opgevoerd door de OESO; 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 door de overheid opgelegd, kan de vervuiler steun krijgen) mag een vervuiler hiervoor dus geen enkele vorm van bijstand (subsidie, belastingvrijstelling, bijdragen beneden kostprijs voor publieke zuiveringsdiensten enz.) 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 een 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, naar gelang van de interpretatie (Verbruggen 1994, blz. 675 en European Commission, 1999):

- a) enge interpretatie: de vervuiler moet de kosten betalen voor de installatie en werking van bestrijdingsvoorzieningen die noodzakelijk zijn 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 daarbovenop ook voor de residuele vervuiling die door zijn activiteiten wordt veroorzaakt.

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 begunstigen voor een bijdrage sterker worden aangesproken dan nu gebeurt via de financiering uit de algemene middelen. Deze laatste worden vooral gespijsd via belasting van inkomensstromen en slechts in mindere mate via belasting van bezit. We stellen voor een belangrijk deel van de historische passiva te financieren vanuit de erfenisrechten. Bij de overdracht van de economische welvaart tussen de generaties is het correcter om netto- i.p.v. brutowelvaart te verrekenen. Het verschil tussen bruto en netto vormt de historische passiva, en afbetaling ervan via belastingen op erfenissen is daarom raadzaam. Dit is in ieder geval meer verantwoord dan een lineaire betaling vanuit de algemene middelen.

Milieuschulden worden betaald in verschillende vormen en gedaanten, via diverse kanalen en beleidsniveaus. Sommige vormen zijn expliciet en zichtbaar, andere zijn impliciet en minder zichtbaar, maar daarom niet minder reëel. Sommige betalingen gebeuren direct door de burger of het bedrijf, andere betalingen verlopen via opeenvolgende transfers waarin overheidsfondsen en -heffingen een rol spelen. Figuur 4 toont de belangrijkste kanalen van betaling. Bovenaan in figuur 4 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 (bijv. accijnzen op olieproducten). Uit de algemene middelen worden programma's gefinancierd die de privé-sector direct of indirect ten goede komen. Zo bedraagt in 1999 de expansiesteun aan de Vlaamse industrie in het kader van het ecologiecriterium 40,6 miljoen EUR. 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, bijv. huishoudens die ruimte en tijd besteden aan de selectieve opslag van afvalstoffen, zodat een gescheiden

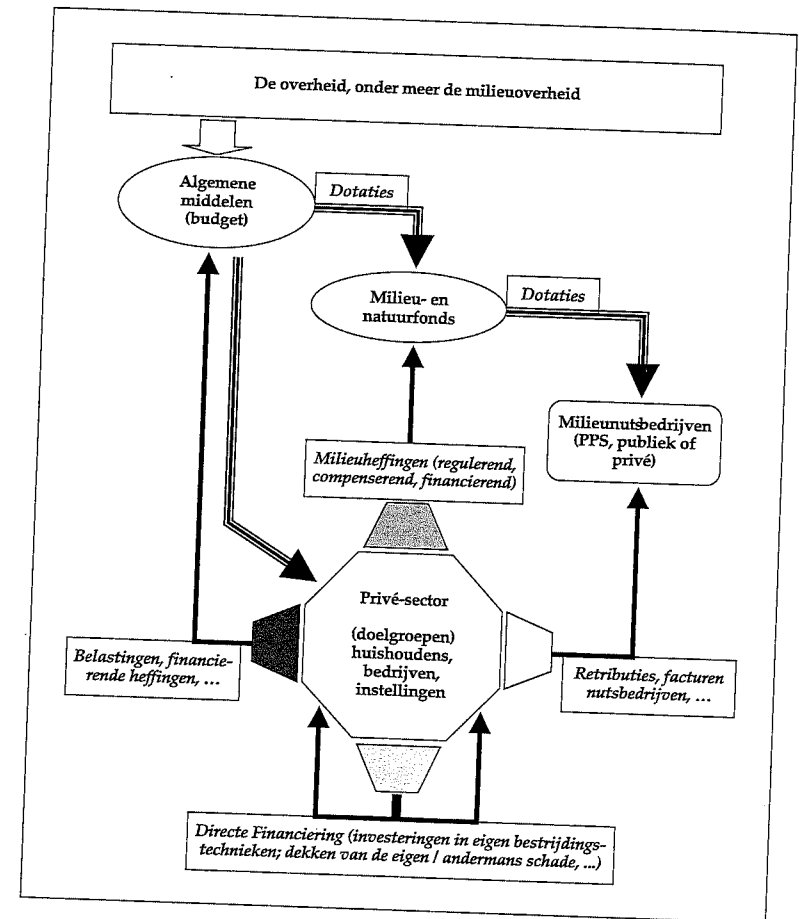
afgifte ervan mogelijk is. Een deel krijgt wel een verrekening in het BNP, omdat het met markttransacties gepaard gaat.

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 in 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 4 en de uitgebreide toelichting erbij zijn verantwoord in het licht van de 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 bijv. de zichtbare stromen van milieuheffingen wil verminderen, kan men dat doen 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.
- 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 bijv. de afvalwaterheffingen vervangen door rechtstreeks geïnde retributies door een nutsbedrijf.

Figuur 4. Diverse kanalen van betaling van de milieuschulden.



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 totale milieuschuld wordt onderverdeeld in verschillende posten.

Tabel 2. Posten van milieuschuld en soorten maatregelen ter afbouw van de schuld.

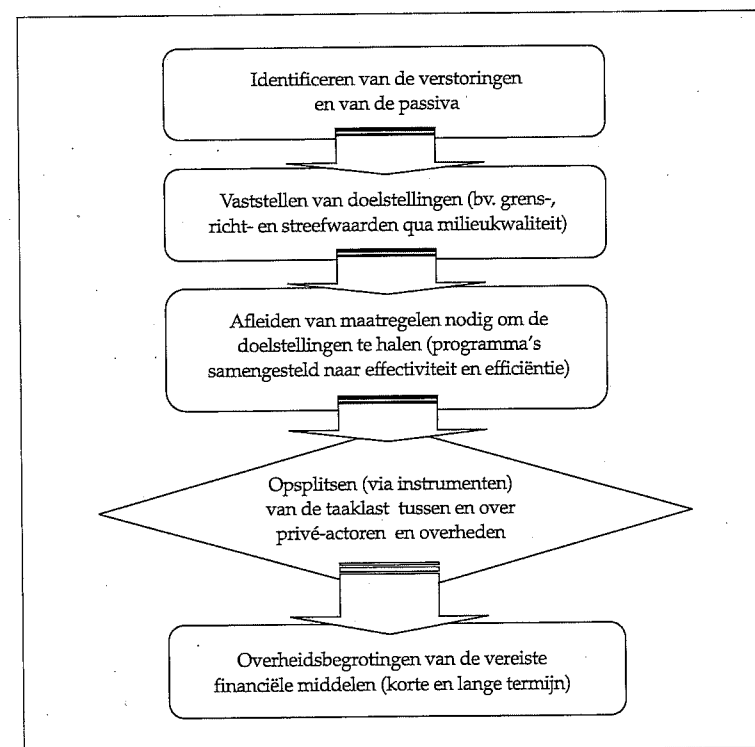
Natuurlijke rijkdom, compartimenten		Verstoring en passiva	Maatregelen ter vermindering van de schuldtoename en ter aflossing van de passiva
Water	Grondwater Waterbodems Waterlopen Regenwater	Uitputting, verdroging Bodemverontreiniging Waterverontreiniging	Reductie winning, aanvullen voorraden Ruiming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

Tabel 2 geeft een overzicht van de belangrijkste compartimenten van de natuurlijke rijkdom waarover een land beschikt. 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 5 toont de logica die in de praktijk moet worden uitgewerkt en dan met cijfers vervolledigd.

Figuur 5. 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, die nu slechts partieel beschikbaar is.
- 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 feniks 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 (bijv. het Kyoto-protocol van december 1997 en de eruit voortvloeiende Europese lastenverdeling, die België tegen 2010 een reductie met 7,5% van de emissie van broeikasgassen oplegt ten opzichte van 1990) en EU-richtlijnen (bijv. aanduiding habitatgebieden, waterkwaliteitsnormen, ...) de bakens die wij met zijn allen moeten bereiken.
- De aanpak van milieuproblemen betekent meestal een competitie met economische belangen (bijv. voor goederen die vroeger vrij waren, moet nu betaald worden; de natuur vereist ruimte die ook door talrijke andere functies wordt geclaimd; doelgroepen moeten 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.¹⁵ 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.¹⁶ Deze kloof verzwakt het draagvlak voor het toewijzen van belangrijke budgetten aan het verminderen van de verstoringen en aan het opruimen van passiva.

15 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.

16 De aankondiging begin jaren negentig door de toenmalige federale minister van Leefmilieu en in Rio de Janeiro (1992), bevestigd door de toenmalige federale premier, dat België de CO₂-emissies tegen 2000 met 5% zou reduceren ten opzichte van 1990, is hiervan een schoolvoorbeeld. In 2000 zullen de CO₂-emissies circa 15% hoger liggen dan ze waren in 1990 (in 1998 bedroeg de stijging van de emissies 13% t.o.v. 1990).

3.5 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 4 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 neveneffecten ervan in kaart te brengen, ook op het sociale vlak.¹⁷

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. Dat geldt ook op mondiaal niveau. De negatieve impact is vandaag een gevolg van een niet-betaling voor de verstoringen (bijv. uitputting van cruciale wereldvoorraden aan brandstoffen, water, biodiversiteit, ...) of van té botte heffings-, tarief- en belastingformules. Door een deskundige constructie van de formules kunnen naast ecologische doelstellingen ook nevendoelestellingen dichterbij worden gebracht, zolang beide soorten doelstellingen niet antagonistisch ten opzichte van elkaar staan. Dit vergt een gepaste differentiëring van tariefstelsels, gebaseerd op een nauwkeurige, maar betaalbare, monitoring van de verstoringen.

Een aanvullende benadering¹⁸ bestaat in het garanderen van een minimumpakket aan ecologische basisrechten aan alle leden van een samenleving, zodat de minstbedeelden 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 verschaafing van rechten moet ook duidelijk worden geplaatst in

17 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.

18 Bond Beter Leefmilieu, *Naar een groene fiscaliteit*, februari 2001, blz. 20 en blz. 86.

het volledige financieringskader en in de concrete tariefformules van toepassing.

4. Besluit

Dit artikel verstrekt verduidelijking over concepten en verbanden betreffende heffingen en de dekking van de milieuschulden. We hebben het belangrijke motief van compensatie naar voren gebracht en als expliciete verantwoording voor de vestiging van milieuheffingen onderbouwd. Onze voorstelling van de veelheid aan financiële stromen en economische kosten die werken als communicerende vaten voor de financiering van het milieubeheer, geeft ook duidelijk de noodzaak aan van een doordachte inzet van het instrument heffingen. Weinig doordacht handelen leidt dikwijls tot onverwachte en meestal ook onbedoelde effecten (Verbruggen, 2001).

Bibliografie

- ARROW, K.J. (1974), *The Limits of Organization*, New York, W.W. Norton & Co, 86 blz.
- BAUMOL, W.J en W.E. OATES (1988) *The theory of environmental policy*, Cambridge University Press, 299 blz.
- BOND BETER LEEFMILIEU (2001), *Naar een groene fiscaliteit*, 96 blz.
- BOHM, P. en C.S. RUSSEL (1985), "Comparative analysis of alternative policy instruments", in: A.V. KNEESE en J.L. SWEENEY, eds., *Handbook of Natural Resource and Energy Economics. Vol. I*, Elsevier Science Publishers BV.
- FIELD, B.C. (1994) *Environmental Economics*, McGraw-Hill, Inc., 482 blz.
- JANSSENS, I. en A. VERBRUGGEN (1991), "Heffingen en de vraag naar waterzuiveringscapaciteit", *Water*, nr. 59.
- OECD (1972), *Guiding Principles concerning international economic aspects of environmental policies*, Parijs, OECD.
- OECD (1974), *The implementation of the Polluter-Pays Principle*, Parijs, OECD.
- OECD (1975), *Note on the implementation of the Polluter-Pays Principle*, Parijs, OECD.
- REKENHOF (2000), *Conceptrapport Doelmatigheidsonderzoek naar de organisatorische voorwaarden met betrekking tot de invoering en inning van vier milieuheffingen. Bijlage bij brief N 12-1.699 B4 d.d. 27 juni 2000 gericht aan de Vlaamse Minister van Leefmilieu en Landbouw*, 95 blz. + bijlagen.
- SERV (1992a), *Studierapport en overwegingskader voor praktische toepassingen van 30 september 1992 over het economisch instrumentarium inzake milieubeleid*.

SERV (1992b), *Aanbeveling van 30 september 1992 m.b.t. economische instrumenten inzake milieubeleid in Vlaanderen*.

VAN HUMBEECK, P. (1992), "Milieuheffingen in Vlaanderen. Milieu-economische reflecties bij de bestaande heffingen", *Energie&Milieu*, jg. 8, nr. 6/1992, blz. 201-207.

VAN HUMBEECK, P. (1996), "De financiering van de openbare afvalwaterzuivering in Vlaanderen: een beoordeling op basis van het principe 'de vervuiler betaalt'", *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, 51e jg., nr. 3, blz. 134-141.

VERBRUGGEN, A., red. (1994), *Leren om te keren. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen*, Leuven-Apeldoorn, Garant, 823 blz.

VERBRUGGEN, A. (2001), *De Rol van Heffingen in de Financiering van het Milieubeheer*, UFSIA-STEM, 107 blz. + bijlagen.

VUB/RUCA (1995), *Financierende en regulerende effecten van milieuheffingen. Een strategische visie 1995-2000. Eindrapport*, Antwerpen/Brussel, RUCA/VUB, februari.

Abstract

Environmental Debts and Environmental Taxes

Concepts and relationships related to environmental taxes and environmental debts are discussed. Taxes are classified along their point of anchorage, their purpose (motive) and their effects. It is argued that the usual motives of regulating decisions and of money raising, should be complemented by the motive of compensation payment simply for the use of natural goods and services that belong to the heritage of humankind. It is also shown that environmental taxes are just one way of charging societal groups in meeting their obligations for environmental relief. The tax instrument should be well embedded in an overall policy approach, based on a full understanding of the driving forces, of the impacts and of the attainable targets. This allows us to assess the size of the necessary budgets to implement particular measures, but falls short of estimating the stocks and flows of environmental passiva and debt evolution.