

# **DE FINANCIERING VAN HET VLAAMSE MILIEUBELEID**

## ***Enkele economische overwegingen voor het maatschappelijk debat***

Peter Van Humbeeck (\*)  
Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen  
Jozef II-straat 12-16  
1040 BRUSSEL

(\*) Dit artikel is ten persoonlijke titel geschreven

### **1. INLEIDING**

De financiering van het Vlaamse milieubeleid staat momenteel hoog op de politieke agenda. De Minister van Leefmilieu heeft terzake immers een globale evaluatie in het vooruitzicht gesteld en aangekondigd een maatschappelijk debat ten gronde op gang te zullen brengen. Aanleiding hiervoor is vooral de precaire financiële situatie van het zgn. MINA-Fonds enerzijds en de jaarlijks terugkerende discussie over de milieuheffingen anderzijds. Daarnaast zijn er nog een groot aantal meer technische maar daarom niet minder belangrijke bemerkingen die onder meer door het Rekenhof, de Inspectie van Financiën, de administratie en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV), elk vanuit hun specifieke invalshoek, zijn gemaakt en waaraan tot op heden geen gevolg werd gegeven. Dit artikel geeft een beschrijving en beoordeling van de huidige financieringswijze. De analyse is gebaseerd op een onderzoek van het SERV-secretariaat naar de financiering van het Vlaamse milieubeleid<sup>1</sup>. Eerst wordt de huidige financiering van het Vlaamse milieubeleid toegelicht. Vervolgens wordt de essentie van de financieringsproblematiek beschreven en wordt een nieuw concept verdedigd. Dit concept wordt nadien geconcretiseerd en doorberekend naar de Vlaamse context toe, waarna enkele verdere aanbevelingen worden geformuleerd.

### **2. DE HUIDIGE FINANCIERING**

#### **2.1 Structuur en hoofdrolspelers**

Figuur 1 geeft een overzicht van de structuur en de hoofdrolspelers. De middelen van het milieubeleid (linkerzijde van figuur 1) bestaan uit algemene middelen en eigen milieuinkomsten, die op hun beurt kunnen ingedeeld worden in eigen inkomsten van de milieupararegionalen, milieuheffingen en een restcategorie overige MINA-inkomsten. Aan de rechterzijde worden de uiteindelijke uitgaven en de hoofdrolspelers weergegeven. Deze zijn de algemene uitgavenbegroting, de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM), de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM), de Vlaamse Landmaatschappij (VLM, afdeling Mestbank) en vooral het MINA-Fonds, dat instaat voor de financiering van het overgrote deel van de milieu-uitgaven van de Vlaamse overheid. De verschillende pijlen

---

<sup>1</sup> SERV (1995) Onderzoek naar de financiering van het Vlaamse milieubeleid. Brussel, 11 oktober 1995. De analyse is tevens gelijklopend met deze in DEKETELAERE, K. en P. VAN HUMBEECK (1994). Milieufiscaliteit. Suggesties voor de ontwikkeling van een algemene beleidsvisie. Tijdschrift voor Milieurecht, 1994, nr. 2.

geven de geldtransferten weer die tussen deze hoofdrolspelers plaatsvinden. Alle inkomsten uit milieuheffingen komen dus in het MINA-Fonds terecht, waar zij samen met de andere middelen van het fonds instaan voor de financiering van zeer diverse milieu-uitgaven. Binnen het MINA-Fonds bestaat geen compartimentering<sup>2</sup>. Het is dus formeel gezien niet correct te stellen dat de inkomsten uit bijvoorbeeld de afvalwaterheffing worden besteed aan afvalwaterzuivering.

## **2.2 De uitgaven**

Op figuur 2 wordt de globale evolutie van de begrote uitgaven voor milieu en natuur in de periode 1989 tot en met 1995 weergegeven<sup>3</sup>. Wanneer deze evolutie wordt vergeleken met de evolutie in andere sectoren kan worden vastgesteld dat de sector "leefmilieu" in de Vlaamse uitgavenbegroting de op één na sterkste groeier was in de periode 1990-1995. Deze groei is vooral in 1991 gerealiseerd maar ook nadien zijn de kredieten fors blijven toenemen. In 1995 kon een lichte daling van het uitgavenniveau worden vastgesteld, te wijten aan het wegvallen van een aantal eenmalige of tijdelijke uitgaven. Deze daling is beperkt tot 1995. Het uitgavenniveau voor 1996 ligt immers hoger dan in 1994 (ongeveer 21 miljard t.o.v. 20 miljard in 1994) en ook voor de verdere toekomst worden stijgingen verwacht (zie verder).

Figuur 2 toont tevens de verdeling van de uitgaven over een aantal compartimenten (afval, water, natuur, mest en overig -algemeen- milieubeleid). Hieruit blijkt dat de globale uitgavenstijging zich heeft doorgezet in alle deelterreinen van het milieubeleid. Veruit de meeste middelen (tot ongeveer 70%) worden toegekend aan het waterbeleid en dit aandeel neemt verder toe. Het gaat hier vooral om de uitgaven t.b.v. Aquafin, de gemeenten (subsidies voor rioleringen) en de VMM. Het afvalbeleid bekleedt de jongste jaren de tweede plaats met een aandeel van ongeveer 15%. De uitgaven voor algemeen milieubeleid fluctueren in functie van enkele grote projecten, maar kennen als gevolg van het uitdovend karakter van vele van deze projecten globaal een dalend verloop. De uitgaven voor natuur en mest nemen relatief gezien een meer bescheiden plaats in. Hun aandeel is vrij stabiel gebleven.

## **2.3 De financiering**

Figuur 3 toont de evolutie in de herkomst van de middelen. Daaruit blijkt dat er tussen 1989 en 1993 een zekere verschuiving heeft plaatsgehad van financiering door algemene middelen naar financiering uit de eigen middelen van het MINA-Fonds (vooral milieuheffingen). Deze evolutie is in 1994 en 1995 tijdelijk stopgezet door de gevoelige verhoging van de dotatie uit algemene middelen aan het MINA-Fonds, maar gaat in 1996 verder (cfr. infra). De milieuheffingen blijven dus een zeer belangrijke inkomstenbron niettegenstaande ook het belang van de algemene middelen is toegenomen. De eigen middelen van de milieu-pararegionalen zijn relatief gezien veel minder belangrijk en kennen over het algemeen een licht afnemend verloop.

---

<sup>2</sup> Voor de mestheffingen wordt ingevolge een artikel in het mestdecreet hierop een uitzondering gemaakt.

<sup>3</sup> Alle bedragen zijn uitgedrukt in lopende prijzen. De cijfers hebben betrekking op de programma's 61.1 (leefmilieu) en 61.2 (natuurbehoud en groenvoorziening) van de uitgavenbegrotingen.

Op figuur 4 zijn de inkomsten verdeeld naar compartiment. De stippelijntje geeft het niveau weer van de aan het milieubeleid geaffecteerde inkomsten; de witte balken daarboven de bijdrage uit algemene middelen en de volle lijn het uitgavenniveau. De stijging van de uitgaven tot en met 1993 werd in hoofdzaak gefinancierd met wijzigingen aan de milieuheffingen op afvalstoffen en afvalwater. In 1994 werden de heffingen niet aangepast en liep hun opbrengst terug en in 1995 werd deze opbrengst op ongeveer het niveau 1994 gehouden via een optrekking van de afvalstoffenheffing. Maar ook in deze jaren wordt meer dan de helft van de totale uitgaven gefinancierd uit eigen "milieu"-inkomsten, vooral dank zij de categorie "overige inkomsten" die vnl. overschotten van vorige jaren bevat. Dit is het gevolg van een situatie waarin de begrote inkomsten vrij goed werden gerealiseerd maar de reële uitgaven van het MINA-Fonds vaak onder de begrote uitgaven bleven. Voor 1996 is een gevoelige verhoging van de inkomsten uit de milieuheffingen (op afvalwater en afvalstoffen) in de begroting ingeschreven. De dotatie uit algemene middelen aan het MINA-Fonds bleef nagenoeg constant.

### **3. DE FINANCIERINGSPROBLEMATIEK**

#### **3.1 Aard van de problematiek**

Naar de toekomst toe kan worden verwacht dat de budgettaire impact van het milieubeleid na de voorbije opstartfase hoe langer hoe meer voelbaar zal worden. Het aandeel van milieu in de Vlaamse uitgavenbegroting zal, vooral vanwege de sterk oplopende Aquafin-factuur - in 1995 was deze met een begroot bedrag van 8,3 miljard BF reeds goed voor meer dan de helft van alle uitgaven van het MINA-Fonds en zij zal ook in de toekomst sterk blijven stijgen -, nog verder toenemen in de komende jaren en dit zelfs zonder belangrijke nieuwe impulsen voor het milieubeleid. Wanneer ook nieuwe initiatieven worden verrekend zoals de uitvoering van ambtshalve bodemsaneringen, de verhoogde subsidiëring van de uitbouw van gemeentelijke rioleringen, de vergoedingen uit het mestactieplan enz., is het duidelijk dat de Vlaamse overheid voor belangrijke budgettaire uitdagingen zal komen te staan.

Ook de inkomstzijde vormt al enkele jaren een uitdaging. Het verzekeren van het financiële evenwicht van het MINA-Fonds blijkt immers geen gemakkelijke opgave te zijn. Bij ongewijzigde inkomsten zou er in 1996 een tekort op het MINA-Fonds geweest zijn van ongeveer 3 miljard BF, en dit tekort zou verder oplopen tot ongeveer 10 miljard in het jaar 2000. Financiering van dit tekort met algemene middelen zou dan een verhoging van de dotatie uit de algemene middelen vergen tot ongeveer 7 miljard in 1996 (een verdubbeling tegenover het dotatieniveau in 1995) en 14 miljard in 2000, en bij een financiering uit milieuheffingen zouden de heffingsinkomsten moeten toenemen van ongeveer 9 miljard in 1995 naar 12 miljard in 1996 en 19 miljard in 2000. Zowel een substantiële verhoging van de dotatie uit de algemene middelen als van de inkomsten uit milieuheffingen ligt politiek echter zeer gevoelig. Wegens de beperkte bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap voor haar totale ontvangsten<sup>4</sup> en de normering van de toelaatbare groei op de beleidskredieten impliceert een verhoging van de dotatie aan het MINA-Fonds immers dat

<sup>4</sup> Afgezien van de bevoegdheid die de Vlaamse overheid heeft voor een aantal niet-fiscale ontvangsten en tenzij gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid om opcentiemen of kortingen toe te staan op de personenbelasting (overgedragen aan de gewesten) gaat het enkel over de gewestelijke belastingen en de milieuheffingen. In 1995 bedroeg hun aandeel 7,8% van de totale ontvangsten. In 1996 is dat aandeel opgelopen tot 8,1%.

deze middelen niet (langer) voor andere beleidsdoeleinden kunnen worden ingezet, terwijl aan de andere kant de milieuheffingen niet onbeperkt kunnen blijven stijgen en de veelvuldige wijzigingen aan de heffingen maatschappelijk op steeds minder begrip kunnen rekenen.

In de begroting 1996 werd ervoor gekozen het tekort van 3 miljard integraal uit milieuheffingen te halen, maar over de wijze waarop de tekorten in de toekomst zullen worden gefinancierd bestaat grote onduidelijkheid. De discussie over de vraag of de stijgende uitgaven voor milieu en natuur zullen worden bekostigd uit heffingen dan wel uit algemene middelen wordt immers elk jaar opnieuw bij de opstelling van de begroting gevoerd, en de uitkomst van de politieke onderhandelingen kan zowel een status quo van de algemene middelen en een verhoging van de milieuheffingen opleveren (zoals in 1993 en 1996), als een status quo van de milieuheffingen (met een hogere dotatie, zoals in 1994) of een verhoging van beide financieringsbronnen (zoals in 1995). Hetzelfde kan worden vastgesteld voor de afzonderlijke milieuheffingen: het ene jaar worden de inkomsten uit zowel de afvalwaterheffing als uit de afvalstoffenheffing verhoogd (bv. in 1993 en 1996), het andere jaar enkel de inkomsten uit de afvalwaterheffing (in 1992) of uit de afvalstoffenheffing (in 1995). Soms gaat het daarbij om tariefaanpassingen en in andere gevallen om wijzigingen aan de heffingsgrondslag.

Het criterium dat bij deze keuzen werd gehanteerd is onduidelijk of veranderde steeds opnieuw: in 1989 was het criterium “één frank bijkomende vastleggingen voor één frank bijkomende inkomsten uit milieuheffingen”; nadien was het onduidelijk tot bij de opmaak van de begroting 1995 “het behoud van het huidige dekkingspercentage (= %heffingen/uitgaven) in het MINA-Fonds” werd gehanteerd. Inmiddels is dit opnieuw gewijzigd in “de begrenzing van de dotatie aan het MINA-Fonds tot het niveau 1995 verhoogd met de algemene groeivoet van de Vlaamse begroting (en met een proportionele verrekening van het saldo)” dat volgens de memorie van toelichting bij de begroting 1996 als criterium werd gebruikt (maar overigens niet als zodanig werd toegepast<sup>5</sup>).

### **3.2 Gevolgen van de gehanteerde werkwijze**

Een voortzetting van deze aanpak is, nog los van de budgettaire uitdagingen, niet wenselijk. Aan de huidige benadering kleven immers verschillende structurele problemen, die zich ook bij een moeiteloos financieel evenwicht op het MINA-Fonds zouden voordoen. Er is ten eerste moeilijk een eenduidige lijn of een duidelijke visie achter de financieringswijze te ontdekken. De politieke discussie wordt zoals gezegd elk jaar opnieuw gevoerd en steeds worden nieuwe criteria gehanteerd. Dit maakt het gevoerde beleid *ondoorzichtig*. Hierdoor is de evolutie van de milieuheffingen bovendien in hoge mate *onvoorspelbaar*. Niemand weet welke milieuheffingen zullen worden gewijzigd, laat staan op welke wijze en hoeveel. Verschillende enquêtes hebben uitgewezen dat juist deze onvoorspelbaarheid en de rechtsonzekerheid door de snel veranderende wetgeving zeer belangrijke hinderpalen zijn voor het bedrijfsmilieubeleid<sup>6</sup>. Ten derde zijn de criteria die worden gehanteerd voor de

<sup>5</sup> De dotatie in 1996 (na verrekening van het saldo, proportioneel met de verhouding eigen ontvangsten/dotatie) steeg immers met 0,31% ten opzichte van 1995. Bij een correcte toepassing van het vooropgezette principe had de dotatie echter met 2,96% moeten toenemen (een reële groeivoet van de Vlaamse begroting van 1,34% en een verwachte inflatie van 1,6%).

<sup>6</sup> Zie bv. VUB/RUCA (1993). Milieuheffingen: een instrument voor een Vlaams milieubeleid en VUB/RUCA (1995). Financierende en regulerende effecten van milieuheffingen: een strategische visie 1995-2000.

bepaling van de respectievelijke bijdrage van de algemene middelen en de milieuheffingen en van de bijdrage van elk van de milieuheffingen afzonderlijk niet alleen ondoorzichtig en onstandvastig, maar ook *arbitrair*. Vanuit budgettair oogpunt is het misschien eender welke milieuheffingen in welke mate worden verhoogd, maar niet vanuit maatschappelijk en economisch oogpunt.

Vanuit economisch oogpunt moeten kosten immers worden toegerekend aan de veroorzakers. Dit is de ganse economische filosofie van internalisering van externe effecten en het daarvan afgeleide beleidsmatige principe "de vervuiler betaalt". De toepassing van dit principe is erop gericht dat de marktprijzen een steeds betere afspiegeling zouden vormen van de werkelijke schaarsteverhoudingen in de samenleving, of m.a.w. dat de milieuvriendelijke reallocatie van productie en consumptie tot stand komt door een verandering van de relatieve prijzen als keuzeparameters. Het houdt in essentie in dat de kosten van milieugebruik in de prijzen van goederen en diensten tot uitdrukking moeten worden gebracht door deze kosten toe te rekenen aan de veroorzaker (i.c. de vervuiler). Het principe "de vervuiler betaalt" vraagt m.a.w. dat aan de vervuiler de kosten (i.c. van overheidsmaatregelen) die hij veroorzaakt worden toegerekend. Momenteel worden echter kosten doorgeschoven van de veroorzakers naar andere doelgroepen. Dit kan worden aangetoond met de optrekking van de tarieven van de afvalstoffenheffing in 1995 met de bedoeling het aandeel van de heffingsinkomsten in het MINA-Fonds op peil te houden: vermits de stijgende uitgaven in 1995 in hoofdzaak te maken hadden met Aquafin, kan in zekere zin worden gesteld dat de stijgende kosten van de waterzuivering voor een deel werden verhaald op de voortbrengers van *vaste afvalstoffen*. De huidige situatie heeft m.a.w. een foutieve internalisering voor gevolg, is in tegenspraak met het principe "de vervuiler betaalt", en hierdoor komt het uitgangspunt van een juiste kostentoekening en van juistere relatieve prijzen in het gedrang<sup>7</sup>.

Vanuit maatschappelijk oogpunt komt hierdoor tevens de aanvaardbaarheid van het beleid in het gedrang. Doordat de heffingen niet in relatie staan tot de specifieke kosten die elke doelgroep veroorzaakt, is elk criterium voor de verdeling van de lasten - ook bijvoorbeeld de door de Vlaamse regering vooropgezette 60/40-verhouding voor de bepaling van de respectievelijke bijdrage van de industrie en de gezinnen in de heffingsopbrengst van de afvalwaterheffing - noodzakelijkerwijs arbitrair. Dat dergelijke arbitraire vastgelegde verhouding de maatschappelijke aanvaardbaarheid hypothekeert, blijkt bijvoorbeeld uit de kritiek op het feit dat bij de afvalwaterheffing de kleinverbruikers momenteel slechts een vierde tot een derde betalen van het bedrag dat zij op basis van hun werkelijke vuilvracht en van de basisformule (zoals die ook voor grootverbruikers wordt toegepast) zouden moeten betalen<sup>8</sup>. De correcte toepassing van het principe "de vervuiler betaalt" is dus ook vanuit maatschappelijk oogpunt veel belangrijker dan het hanteren van arbitraire criteria.

---

<sup>7</sup> Daarom voldoet het criterium van "de solidariteit tussen heffingen: de verschillende heffingen moeten in gelijke mate bijdragen tot het financieringstekort" dat door onderzoekers van VUB en RUCA werd voorgesteld in hun studie "Financierende en regulerende effecten van milieuheffingen: een strategische visie 1995-2000" evenmin. Het staat immers niet in relatie tot de werkelijk veroorzaakte kosten door elk van de doelgroepen: een stijging van de Aquafin-factuur met 25% zou dan immers in gelijke mate moeten worden gedragen door de verschillende heffingen: de afvalwaterheffing, de afvalstoffenheffing en de mestheffing zouden elk met 25% stijgen.

<sup>8</sup> Voor de bewijsvoering, zie SERV (1995) Onderzoek naar de financiering van het Vlaamse milieubeleid, bijlage 2.

### **3.3 Gemengde financierende-regulerende milieuheffingen**

Een in Vlaanderen veel gebruikt tegenargument is dat niet mag worden vergeten dat met de heffingen niet alleen een financiële opbrengst wordt beoogd, maar tegelijk ook een milieueffect of een ecologische opbrengst. Dit argument van het zgn. gemengd regulerend-financierend karakter van de Vlaamse milieuheffingen is echter naast de kwestie en bovendien op zich oorzaak van weer andere problemen.

Het is naast de kwestie omdat hierdoor het probleem van een foutieve kostentoerekening niet wordt opgelost. Integendeel, de problemen worden vermenigvuldigd. Uitgangspunt van het principe "de vervuiler betaalt" en van milieuheffingen, zowel van financierende als van regulerende milieuheffingen, is immers een juiste kostentoerekening. Dit houdt bij een regulerende milieuheffing in dat het tarief en de grondslag worden gericht op de te realiseren milieuverbetering, en bij een financierende milieuheffing op de te realiseren allocatie van de kosten van de collectieve overheidsmaatregelen. Het tarief en de grondslag van een regulerende heffing zal dan ook vrijwel nooit gelijk zijn aan het tarief en de grondslag van een financierende milieuheffing. Door een vermenging van financierende en regulerende heffingen, d.w.z. door een gelijkschakeling van de grondslagen en tarieven, ontstaat dan niet alleen een foutieve toerekening van de kosten van overheidsmaatregelen maar ook van de veroorzaakte milieukosten (milieuschade).

Een vermenging veroorzaakt ook nieuwe problemen omdat dan de reguleringsdoelstelling steeds ten koste gaat van de financieringsdoelstelling of omgekeerd: regulerende heffingen vertonen als gewenst effect een afnemende heffingsbasis, wat ongewenst is vanuit financieringsdoelstelling; financieringsheffingen vereisen een stabiele heffingsbasis, wat ongewenst is vanuit reguleringsdoelstelling. Daardoor kan geen van beide doelstellingen optimaal worden gerealiseerd. Bij een gemengde heffing is bovendien de verleiding groot om de tarieven steeds te verhogen, hetzij omdat de reguleringsdoelstelling niet wordt behaald, hetzij omdat bij regulering de financieringsdoelstelling niet wordt behaald. Dit verhoogt de instabiliteit en onvoorspelbaarheid van de Vlaamse milieuheffingen nog meer. Tenslotte blijkt in de praktijk het financiële aspect steeds de bovenhand te halen. Met de veelvuldige wijzigingen en de zeer korte aankondigingstijd daarvan bewijst de overheid dat vooral het inkomstenmotief zwaar doorweegt en dat bijgevolg milieuheffingen voornamelijk worden gehanteerd als een verdoken belasting<sup>9</sup>. Het reguleringsaspect wordt meer gebruikt om, inspeliend op het milieubewustzijn bij de bevolking, verhogingen van heffingstarieven beter aanvaardbaar te maken, maar dit werkt hoe langer hoe minder. Door de vermenging komt integendeel de legitimiteit van milieuheffingen steeds meer onder druk te staan.

---

<sup>9</sup> Zie VAN HUMBEECK, P (1992). Milieuheffingen in Vlaanderen. Milieu-economisch reflecties bij de bestaande heffingen. In *Energie en Milieu*, jg. 8, nr. 6.

## **4. NAAR EEN NIEUW CONCEPT**

### **4.1 Het principe "de vervuiler betaalt" als uitgangspunt**

Het uitgangspunt voor de uitwerking van een nieuw financieringsconcept dient zoals hiervoor aangegeven het principe "de vervuiler betaalt" te zijn. Het betekent zoals gezegd in essentie dat de kosten van milieugebruik in de prijzen van goederen en diensten tot uitdrukking moeten worden gebracht door deze kosten toe te rekenen aan de veroorzaker (i.c. de vervuiler). Dit kan *direct* gebeuren, wanneer de individuele vervuilers de kosten dragen van de maatregelen die zij zelf nemen om de vervuiling te voorkomen of te verminderen (alsook de marginale kosten van de resterende milieuschade). Het kan ook *indirect* gebeuren, wanneer de overheid de maatregelen niet oplegt of stimuleert maar zelf uitvoert en de kosten daarvan verhaalt op de veroorzakers door retributies of contributies als vergoeding voor een door de overheid geleverde aanwijsbare tegenprestatie.

Het principe "de vervuiler betaalt" mag dus niet misbegrepen worden. Het betekent niet dat zoveel mogelijk milieu-uitgaven door milieuheffingen moeten worden bekostigd, en evenmin dat de alle inkomsten uit milieuheffingen noodzakelijkerwijs moeten worden aangewend voor milieu-uitgaven. Het betekent, vanuit financieringsoogpunt, wél dat de kosten van overheidsprestaties die duidelijk kunnen toegewezen worden aan afzonderlijke (groepen van) vervuilers (bv. gemeenschappelijke zuiverings- of afvalbehandelingsinstallaties) in principe op de veroorzakers van deze kosten (i.c. de gebruikers van de installaties) zouden moeten worden verhaald. De opbrengst van dergelijke *gebruikersheffingen* moet vanzelfsprekend voor de financiering van deze prestaties worden gebruikt. Voor het overige sluit het principe "de vervuiler betaalt" niet uit dat de inkomsten van *regulerende* milieuheffingen niet naar milieu-uitgaven gaan. In de OESO-aanbevelingen over het principe "de vervuiler betaalt" wordt zelfs niets gezegd over de besteding van deze inkomsten, het prijseffect primeert<sup>10</sup>.

### **4.2 Noodzakelijke wijzigingen**

Op basis van het principe "de vervuiler betaalt" kunnen drie kernaanbevelingen voor Vlaanderen worden geformuleerd:

1. Het gemengde karakter van de milieuheffingen wordt best opgeheven. Er dient integendeel, net zoals in de ons omliggende landen<sup>11</sup>, een strikt onderscheid gehanteerd te worden tussen regulerende en financierende milieuheffingen. Beide soorten heffingen hebben een rol te vervullen.
2. Wanneer financieringsheffingen worden gebruikt, moet de voorkeur uitgaan naar retributies of contributies. Deze hebben als kenmerk dat zij een vergoeding vormen voor

---

<sup>10</sup> OECD (1972) Guiding Principles concerning international economic aspects of environmental policies; OECD (1974) The implementation of the Polluer-Pays Principle; OECD (1975) Note on the implementation of the Polluter-Pays Principle.

<sup>11</sup> In Nederland bv. is het Nationaal Milieubeleidsplan-plus (NMP-plus) uit 1990 hierover zeer expliciet: "In tegenstelling tot financiële prikkels, waarbij de beïnvloeding van het gedrag voorop staat, is het bekostigingsinstrumentarium erop gericht middelen te genereren. Financiële prikkels en bekostigingsinstrumenten moeten dan ook *niet met elkaar worden verward*. Een gedragsbeïnvloedend effect van de bekostigingsinstrumenten moet gezien worden als een -meestal positief- neveneffect".

een duidelijk aanwijsbare tegenprestatie door de overheid en hun opbrengst wordt ook voor de bekostiging van die overheidsprestatie gebruikt. Algemene financieringsheffingen, zoals de milieuheffingen in Vlaanderen, daarentegen zijn heffingen die worden ingesteld om milieu-uitgaven *in het algemeen* te bekostigen. Een duidelijke veroorzakingsrelatie is afwezig waardoor meteen ook de economische ratio van een milieuheffing (een correcte kostentoe rekening) afwezig is. De bestaande algemene financieringsheffingen worden dan ook beter gewijzigd zodat toewijsbare overheidsuitgaven via retributies of contributies worden verhaald op diegene die ze veroorzaakt en niet-toewijsbare overheidsuitgaven worden betaald uit algemene middelen, eventueel aangevuld met de inkomsten uit de toepassing van regulerende milieuheffingen. Vlaanderen blijkt overigens één van de zeldzame regio's te zijn waar een correcte kostentoe rekening niét wordt nagestreefd in het milieubeleid. Ook op dit punt neemt Vlaanderen dus een uitzonderingspositie in<sup>12</sup>.

3. Wat de besteding van de inkomsten uit milieuheffingen betreft, wordt de bestaande situatie waarbij alle inkomsten uit milieuheffingen in één fonds worden gestopt om van daaruit een grote diversiteit aan milieu-uitgaven te financieren best op twee punten gewijzigd. Ten eerste moeten de inkomsten uit retributies bestemd worden voor de financiering van de uitgaven waarvoor zij als bijdrage worden gevraagd. Dit is nu, in tegenstelling tot de situatie in andere landen, duidelijk niet het geval. Ten tweede moeten de inkomsten uit *regulerende* milieuheffingen niet noodzakelijk voor de financiering van milieu-uitgaven worden aangewend. Dit zou enerzijds immers problemen opleveren - naast de traditionele argumentatie tegen affectatie van belastingen kan er bijvoorbeeld gewenning aan de inkomstenstroom ontstaan waardoor het gevaar bestaat dat, om een teruglopende opbrengst te vermijden, de tariefstelling wordt doorkruist door inkomstenmotieven; in het andere geval bestaat het gevaar dat sommige noodzakelijke uitgaven niet plaatsvinden doordat zij afhankelijk worden gesteld van de beschikbaarheid van grillige heffingsopbrengsten - en anderzijds de mogelijkheden beperken voor andere zinvolle toepassingen (bv. voor het realiseren van een budgettaire neutraliteit door de verlaging van andere belastingen). In andere landen worden inkomsten uit regulerende heffingen gebruikt voor de financiering van specifieke milieu-uitgaven (bv. de Franse afvalstoffenheffing), worden zij toegevoegd aan de algemene middelen (bv. de Deense afvalstoffenheffing), teruggegeven aan de doelgroepen onder de vorm van milieu-subsidies (hetgeen vaak het geval is bij afvalwaterheffingen), of teruggesluisd zonder dat een milieu-tegenprestatie van de doelgroepen wordt gevraagd (de opbrengst van de Zweedse heffing op de uitstoot van NOx door energieproducenten bv. wordt teruggesluisd op basis van de energieproductie). In feite moet geen van deze mogelijke bestedingswijzen a priori worden uitgesloten. De keuze kan afhangen van de omstandigheden<sup>13</sup>. Alleen voor het gebruik van de inkomsten uit regulerende milieuheffingen als financieringsbasis moet worden gewaarschuwd.

---

<sup>12</sup> Zie VAN HUMBEECK, P (1996). De financiering van de openbare afvalwaterzuivering in enkele Europese landen. Water, 1995 (te verschijnen) en SERV (1995) Onderzoek naar de financiering van het Vlaamse milieubeleid. Bijlage 7.

<sup>13</sup> De keuze zal afhangen van onder meer de grootte van de inkomstenstroom en van de prijsgevoeligheid van het produceren en -consumentengedrag. Zo lijken regulerende heffingen met een gering inkomsteneffect en een voldoende ruimte voor gedragsverandering (type federale milieutaksen) ongeschikt als primaire financieringsbasis; zij kunnen hooguit worden aangewend voor tijdelijke en aanvullende milieu-uitgaven. De opbrengsten van regulerende heffingen met een ook op termijn zeer groot inkomsteneffect (zoals bv. de Nederlandse kleinverbruikersheffing op energie) lijken zowel omwille van financieel-budgettaire motieven als van sociaal-economische overwegingen moeilijk geaffecteerd te kunnen worden aan het milieubeleid, en nog minder aan een specifiek compartiment. Immers, "estimates of the burden of *major* environmental taxes would certainly



Zonder fundamentele aanpassingen op deze terreinen zijn hervormingen aan de bestaande financieringswijze en aan de Vlaamse milieuheffingen wellicht slechts een vorm van symptoombestrijding. De meeste problemen die zich in de praktijk voordoen kunnen immers in verband worden gebracht met één of meerdere van deze drie kernproblemen.

## **5. CONCRETISERING**

### **5.1 Afvalwaterzuivering**

Toepassing van deze principes op de financiering van de openbare afvalwaterzuivering impliceert dat niet de oppervlaktewaterlozers én de rioolozers maar enkel de rioolozers voor de zuivering dienen te betalen. Voor de oppervlaktewaterlozers zou een afzonderlijke en op andere principes gebaseerde regulerende heffing ingevoerd kunnen worden. De retributie die dan door de rioolozers wordt betaald zou bovendien in verhouding moeten staan tot de kosten die elke rioolozers veroorzaakt, en de inkomsten moeten worden besteed aan de financiering van de openbare afvalwaterzuivering. Dit verschilt grondig van de huidige situatie, waarin globaal genomen geen onderscheid wordt gemaakt tussen rioolozers en oppervlaktewaterlozers en waar ook geen eenduidige relatie wordt gelegd tussen de kosten die worden veroorzaakt en de heffing<sup>14</sup>.

### **5.2 Afvalstoffenbeleid**

Op het vlak van het afvalbeleid luidt de conclusie dat er momenteel geen nood bestaat aan een financierende afvalheffing op Vlaams niveau. De uitvoerende taken gebeuren immers vooral op gemeentelijk niveau<sup>15</sup>. De enige belangrijke uitvoerende opdracht van het Vlaamse gewest betreft de bodemsanering, maar daar is met het decreet terzake een regeling op basis van juridische aansprakelijkheid uitgewerkt die OVAM moet toelaten de gemaakte kosten te verhalen op de aansprakelijke personen. Indien de kosten juridisch niet kunnen worden verhaald, blijven zij ten laste van het MINA-Fonds en moeten ze principieel uit algemene middelen worden betaald<sup>16</sup>. De bestaande afvalheffing wordt dan ook beter omgevormd tot een echte regulerende milieuheffing.

---

require at least some offsetting reductions in other taxes if they were to be politically and economically acceptable" (OECD (1994) Taxation and the environment. Complementary policies).

<sup>14</sup> Bij de verdere uitwerking hiervan moet rekening gehouden worden met de overgangsfase waarin Vlaanderen zich op het vlak van de collectieve afvalwaterzuivering bevindt en dienen nog verschillende andere en soms meer technische aspecten aan te bod komen, zoals onder meer de prijszettingmethode (uitgavendeckend of kostendeckend, beide gemiddelde prijszetting, of efficiënt, d.w.z. marginale prijszetting), de omvang van de te verrekenen kosten (bv. incl. of excl. de financieringskosten van Aquafin), het schaalniveau waarop de kostentoekening gebeurt (per RWZI of gemiddelde voor gans Vlaanderen), de omvang van de doelgroep (in welke mate gebeurt een afkoppeling?), de afleiding van de concrete heffingsformule (welke parameters, welke gewichten, ...), de rol voor zuiveringscontracten met belangrijke rioolozers, de financiering van de rioleringsinfrastructuur die onder de bevoegdheid van de gemeenten valt enz. Zie terzake SERV (1995). Onderzoek naar de financiering van het Vlaamse milieubeleid, hoofdstukken 5 en 6 en bijlage 3 en ook 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 (te verschijnen).

<sup>15</sup> Voor de vertaling van het principe "de vervuiler betaalt" naar het gemeentelijk niveau toe, zie SERV (1995). Onderzoek naar de financiering van het Vlaamse milieubeleid, hoofdstuk 6.

<sup>16</sup> Immers, "le principe pollueur-payeur vise à responsabiliser le pollueur, pas à lui faire supporter a posteriori une responsabilité collective pour les activités d'autres pollueurs" (SMETS, H. (1994) le principe pollueur-payeur et ses exceptions, Paris, OCDE).

### **5.3 Mestbeleid**

Omdat met de afzetting het retributieprincipe is ingeschreven in het mestdecreet en er op het vlak van de overige toewijsbare uitgaven (zoals bv. mestverwerking) vooralsnog geen concrete planning bestaat, levert een concretisering op dat vlak geen verschilpunten op met de bestaande situatie. Het enige verschil is de behandeling van de niet-toewijsbare uitgaven zoals de algemene beleidskosten van de mestbank (bv. adviesverlening in het kader van Vlarem, secretariaat van de stuurgroep mest, toezicht en controle, ...) die principieel uit de algemene middelen en niet uit een algemene financieringsheffing moeten worden betaald<sup>17</sup>.

## **6. DOORBEREKENING**

Een prognose van inkomsten en uitgaven bij ongewijzigd financieringsbeleid levert zoals gezegd een te financieren tekort op van ongeveer 10 miljard BF in het jaar 2000. Indien het bij de opmaak van de begroting 1996 gehanteerde principe van de begrenzing van de groei van dotatie aan het MINA-Fonds tot de algemene groeivoet van de Vlaamse begroting ook in de toekomst wordt gehanteerd, moeten de milieuheffingen in het jaar 2000 samen ongeveer 19 miljard BF opbrengen, of naast de 3 miljard van 1996 nog eens meer dan 7 miljard extra op 4 jaar tijd.

Een doorberekening van het hiervoor gepresenteerde concept is niet eenvoudig. Er moeten immers tal van onzekerheden worden ingevuld (bv. het niveau en de besteding van inkomsten uit regulerende milieuheffingen, de prijszettingmethode bij retributies, het afkoppelingsbeleid in de waterzuivering, enz.), zodat met scenario's werd gewerkt<sup>18</sup>. Bovendien is voor sommige variabelen is momenteel onvoldoende gepubliceerde informatie beschikbaar om een correcte doorberekening te kunnen doen zodat een pragmatische keuze zich opdrong<sup>19</sup>. Hierna worden enkel de bekomen minima en maxima uit de berekende scenario's weergegeven.

Een doorberekening leert dat er in elk geval een verhoging van het dotatieniveau nodig is. Afhankelijk van de gehanteerde hypothesen moet de overheidsdotatie aan het MINA-Fonds toenemen van de huidige 3,5 miljard naar minimum 6,4 miljard en maximum 15,9 miljard in het jaar 2000. Tussen deze beide uiterste waarden ligt echter nog een ganse waaier aan mogelijke uitkomsten. Naar de milieuheffingen toe is het zoals gezegd vanuit budgettair oogpunt misschien eender welke milieuheffingen in welke mate worden verhoogd om de tekorten te dekken, maar niet vanuit het principe "de vervuiler betaalt". Daarom is ook een optelling van wat de verschillende heffingen aan inkomsten opleveren en een vergelijking met wat er uit algemene middelen wordt betaald niet zo relevant om beleidsbelissingen inzake heffingstarieven en -grondslagen op te baseren. Retributies moeten immers in relatie staan tot de veroorzaakte kosten van overheidsmaatregelen en regulerende heffingen in relatie tot de veroorzaakte (marginale) kosten van milieuverontreiniging.

<sup>17</sup> Zie tevens VAN HUMBEECK, P. (1995). De landbouw en het principe "de vervuiler betaalt". Een internationaal perspectief. *Leefmilieu*, 18<sup>e</sup> jg, 1995, nr. 6.

<sup>18</sup> In SERV (1995) Onderzoek naar de financiering van het Vlaamse milieubeleid, worden voor de financiering van de collectieve afvalwaterzuivering 48 scenario's doorberekend naar opbrengst, heffingstarief en gemiddeld te betalen bedrag per gezin. Voor de globale doorberekening naar de Vlaamse begroting toe werden 4 scenario's gehanteerd.

<sup>19</sup> Bij de berekeningen werd bij gebrek aan gegevens bijvoorbeeld de bestaande formule van de afvalwaterheffing gebruikt, hoewel deze formule vanuit het principe "de vervuiler betaalt" duidelijk aan herziening toe is. Zie terzake SERV (1995) Onderzoek naar de financiering van het Vlaamse milieubeleid, bijlage 3.

Hoeveel er precies in procenten of in absolute termen wordt betaald uit algemene middelen speelt daarbij geen rol.

Ter informatie kan wel worden vermeld dat de opbrengst van de afvalwaterheffing die wordt betaald door de rioolzoekers zou toenemen van de ongeveer 4 miljard BF die in 1995 werd betaald naar minimum 7,4 miljard en maximum 12,9 miljard in het jaar 2000, afhankelijk van de gehanteerde hypothesen. Deze stijging zou vooral voor rekening van de gezinnen zijn. Het gemiddeld te betalen bedrag per gezin zou immers stijgen van ongeveer 1.060 BF in 1995 naar minimum 2.099 BF en maximum 5.444 BF in het jaar 2000 (dus maximum maal 5,1 t.o.v. 1995); het gemiddeld te betalen bedrag door een op een RWZI aangesloten bedrijf zou minder sterk toenemen (maximaal maal 2,3 tegen 2000)<sup>20</sup>. De reden is zoals reeds vermeld dat de gezinnen momenteel verhoudingsgewijs te weinig betalen.

## **7. VERDERE AANBEVELINGEN**

### **7.1 De uitgaven**

Momenteel worden in het milieubeleid meerjarenplannen aangenomen (bv. uitvoeringsplannen in de afvalstoffensector) die uitgaven op korte en op langere termijn bevatten zonder dat een zicht bestaat op de middelen en de doelgroepen die deze uitgaven zullen financieren ("het MINA-Fonds betaalt"). Het financieringsdebat wordt verschoven naar een later tijdstip dat op dat moment echter met voldongen feiten wordt geconfronteerd. Het gevolg is dat de inkomstzijde van het MINA-Fonds (vooral de milieuheffingen en in bijkomende orde de dotatie) onder permanente druk komt te staan en dat het financiële evenwicht van dit fonds precair is. Aan de uitgavenzijde riskeert dit snel de effectieve beleidsruimte voor andere initiatieven op te gebruiken (doordat de goedgekeurde plannen ook volledig worden uitgevoerd en dus "wie eerst komt, eerst maalt"), ofwel de uitvoering van reeds aangenomen plannen in de weg te staan (doordat de prioriteitenafweging slechts achteraf plaatsvindt bij de opstelling van de jaarlijkse begroting). Er is dan ook nood aan een beleidsvisie omtrent de financiering van het Vlaamse milieubeleid en aan een lange-termijn budgettaire planning die niet alleen de budgettaire implicaties van beleidsinitiatieven omvat maar ook de financieringswijze aangeeft en die tevens mee de prioriteitenstelling in het milieubeleid bepaalt.

### **7.2 De administratieve inkleding**

Een herwaardering van de rol van de algemene uitgavenbegroting en een betere definiëring van de rol van het MINA-Fonds dringen zich op. Momenteel worden nieuwe beleidsinitiatieven vrijwel steeds via het MINA-Fonds betaald en verschillende uitgaven die vroeger uit de algemene uitgavenbegroting werden gefinancierd (bv. de werking van OVAM en VMM) zijn intussen naar het MINA-Fonds overgeheveld<sup>21</sup>. Dit leidt tot ondoorzichtigheid

---

<sup>20</sup> Deze cijfers verschillen van deze uit het SERV-Onderzoek naar de financiering van het Vlaamse milieubeleid. Inmiddels is er met de publicatie van het VMM-rapport "Evaluatie en voorstellen afvalwaterheffing" van januari 1996 immers nieuwe informatie beschikbaar gekomen. De doorberekening in dit artikel is op deze nieuwe cijfers gebaseerd.

<sup>21</sup> Dit toont de relativiteit van het nastreven van een financieringscriterium zoals een constant dekkingspercentage in het MINA-fonds aan: door een overheveling van uitgaven naar het MINA-Fonds en een constant dekkingspercentage dienen de milieuheffingen relatief steeds meer en de algemene middelen steeds minder op te leveren.

en schept vragen naar de precieze rol en meerwaarde van het MINA-Fonds. In overeenstemming met de genoemde kernaanbevelingen wordt voorgesteld om het MINA-Fonds voor te behouden voor de financiering van meer voluntaristische initiatieven in de milieu- en natuursector, en dus om strikt wettelijk verplichte uitgaven of andere vaste kosten zoals bijvoorbeeld de werkingskosten van de milieu-pararegionalen terug langs de algemene uitgavenbegroting te bekostigen. Op die manier wordt de rol van het MINA-Fonds meer in overeenstemming gebracht met het oorspronkelijke opzet, en schept de eventuele affectatie van de inkomsten uit regulerende milieuheffingen aan het MINA-Fonds minder problemen. Daarnaast impliceert de toepassing van retributies voor toewijsbare overheidsuitgaven een strikte boekhoudkundige compartimentering van deze inkomsten en uitgaven, eventueel via een afzonderlijke rekening binnen het MINA-Fonds. Voor de overige inkomsten en uitgaven wordt, tenzij voor terugsluizing wordt gekozen, beter geen compartimentering toegepast. Bij regulerende milieuheffingen bestaat principieel immers geen enkel verband met overheidsuitgaven zodat een compartimentering van deze inkomsten de gevaren verbonden aan affectatie, nl. dat deze middelen worden onttrokken aan een prioriteitenafweging en zij m.a.w. (moeten) worden ingezet voor minder belangrijke uitgaven of worden verspild, nog zou vergroten.

## **8. BESLUIT**

Vanaf 1990 werden met het toenmalige MINA-Plan belangrijke vernieuwingen aangebracht in de financiering van het Vlaamse milieubeleid. Voor de financiering van de openbare afvalwaterzuivering bijvoorbeeld werd een nieuw heffingssysteem ingevoerd met op conceptueel vlak twee belangrijke verschilpunten in vergelijking met de vroegere retributies voor bedrijven en gezinnen. Ten eerste moest deze heffing voortaan niet alleen voldoende geld bijeenbrengen, maar ook de geloosde vuillast gevoelig doen verminderen. Er zou voortaan bewust zowel een financieel als een regulerend effect worden nagestreefd, en daarom werden onder meer zowel riool- als oppervlaktewaterlozingen aan dezelfde heffing onderworpen. Ten tweede werd de opbrengst van de heffing niet langer besteed aan afvalwaterzuivering maar integraal toegewezen aan het zgn. MINA-Fonds, dat instaat voor de financiering van milieu-uitgaven in ruime zin. Binnen dit fonds bestaat geen boekhoudkundige compartimentering. Dit betekent dat de financiering van de collectieve waterzuivering sinds 1991 door het MINA-Fonds gebeurt en formeel gezien niet langer door de afvalwaterheffing. Ook in de praktijk heeft een ontkoppeling tussen de kosten van de openbare afvalwaterzuivering en de afvalwaterheffing plaatsgevonden. Bij de bepaling van de bijdrage van de afvalwaterheffing aan het MINA-Fonds gelden immers andere criteria.

Deze wijzigingen werden destijds gemotiveerd als een aanzet tot een verfijnde en veralgemeende toepassing van het principe "de vervuiler betaalt". In dit artikel is aangetoond dat men in werkelijkheid steeds meer is afgegleden van dit principe. Een correcte toepassing van het principe "de vervuiler betaalt" vraagt een fundamentele bijsturing van het gebruikte financieringsconcept op minstens twee vlakken. Ten eerste moet de vermenging van regulerende en financierende milieuheffingen worden opgeheven. Ten tweede moeten retributies of contributies in de plaats komen van de bestaande algemene financieringsheffingen. In feite moeten dus de conceptuele vernieuwingen die in

1991 werden doorgevoerd weer ongedaan worden gemaakt<sup>22</sup>. De ervaring in andere Europese landen toont aan dat dergelijke bijsturing mogelijk moet zijn en maatschappelijk aanvaardbaar. Wellicht vormt het zelfs de enige manier om uit de jaarlijks terugkerende impasse van gebrek aan politieke steun voor een verhoging van de milieuheffingen of voor een verhoging van de bijdrage uit algemene middelen te geraken.

---

<sup>22</sup> Het is daarbij belangrijk te onderkennen dat de mislukking van de vroegere bijdrageregeling niets te maken had met de intrinsieke kenmerken ervan maar alles met de gebrekkige operationalisering. Zie terzake 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 (te verschijnen).