

HET DEBAT OVER DE FINANCIERING VAN HET VLAAMSE MILIEUBELEID

Historiek en huidige stand van de discussie

Peter Van Humbeeck¹

De Vlaamse regering heeft sinds zij in het begin van de jaren '90 een nieuw concept invoerde voor de financiering van haar milieubeleid elk jaar kritiek gekregen op haar beslissingen. Vooral de onvoorspelbaarheid van de milieuheffingen, de veelvuldige wijzigingen aan de gehanteerde financieringscriteria en het uitblijven van een goede kostentoe rekening in lijn met het principe "de vervuiler betaalt" blijken maatschappelijk op steeds minder begrip te kunnen rekenen. Verschillende studies kwamen dan ook tot de vaststelling dat een fundamentele bijsturing zich opdringt.

Deze conclusie heeft tot op heden weinig gehoor gevonden bij de Vlaamse regering. Aan de rapporten die zij liet opmaken en die tot dergelijke conclusie leidden werd weinig ruchtbaarheid gegeven en het reeds in 1993 aangekondigde debat ten gronde wordt telkens weer uitgesteld.

Als er de komende maanden een doorbraak komt in de discussie, zal dit wellicht niet onder impuls van de Vlaamse regering gebeuren maar van het parlement of de milieubedministratie. In het Vlaams parlement werden begin 1996 immers een aantal hoorzittingen gehouden over de financiering van het milieubeleid en wordt binnenkort een voorstel van resolutie besproken waarin aan de Vlaamse regering wordt gevraagd om een nieuw concept aan het parlement voor te leggen. Daarnaast wordt momenteel binnen de administratie gewerkt aan het definitieve ontwerp milieubeleidsplan 1997-2001. Dit ontwerp zal de Vlaamse regering wellicht confronteren met een aantal financieringsscenario's. De Vlaamse regering zal de fundamentele discussie dus moeilijk nog langer kunnen ontwijken.

Hierna wordt chronologisch een beknopt overzicht gegeven van de historiek en de huidige stand van de discussie over de financiering van het Vlaamse milieubeleid. De analyse is, met uitzondering van de slotconclusies, beschrijvend van aard. Voor een inhoudelijke beoordeling van het bestaande financieringssysteem wordt verwezen naar de artikels vermeld in voetnoot².

1989 - 1991

¹ Dit artikel is ten persoonlijke titel geschreven. Alle citaten in dit artikel zijn, tenzij anders aangegeven, afkomstig uit officiële stukken van het Vlaams Parlement.

² DEKETELAERE, K. en P. VAN HUMBEECK. Milieufiscaliteit. Suggesties voor de ontwikkeling van een algemene beleidsvisie. *Tijdschrift voor Milieurecht*, 1994, nr. 2, blz. 89-97; VAN HUMBEECK, P. "De financiering van het Vlaamse milieubeleid. Enkele economische overwegingen voor het maatschappelijk debat". *Energie&Milieu*, nr. 2/1996, blz. 87-94; VAN HUMBEECK, P. De financiering van de openbare afvalwaterzuivering in Vlaanderen: een beoordeling op basis van het principe "de vervuiler betaalt". *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, 51^e jg., nr. 3, 1996, blz. 134-141.

De basis voor de huidige financieringswijze werd gelegd in 1989. Toen besliste de Vlaamse regering om het zgn. *MINA-Fonds* op te richten. Dit fonds zou instaan voor de financiering van de meeste milieu-uitgaven en zou vooral worden gespijsd door inkomsten uit milieuheffingen. Deze beslissingen moeten worden gezien tegen de achtergrond van de staatshervorming van 1988, die van het milieubeleid een in hoofdzaak gewestelijke bevoegdheid maakte, en van de stijgende uitgaven die in het MINA-plan 1990-1995 waren voorzien. De Minister van Leefmilieu verwoordde dit als volgt: "Om een ernstig begrotingsbeleid te kunnen voeren, gekoppeld aan een expansief milieubeleid, was het verder uitbreiden van de middelen voor het milieu- en natuurbeleid noodzakelijk. Dit was, gelet op de budgettaire problemen van de Vlaamse Gemeenschap, een moeilijke zaak. Het was van meet af aan duidelijk dat het toegelaten stijgingspercentage van de uitgaven zelfs niet de nodige financiële ruimte zou opleveren om de stijging van de financiële lasten en andere wettelijk verplichte uitgaven op te vangen. Leefmilieu, Natuurbehoud en Landinrichting is daarenboven een investeringsdepartement bij uitstek en derhalve grotendeels afhankelijk van voluntaristische beleidsbeslissingen. Er is slechts in relatief geringe mate sprake van strikt wettelijk verplichte uitgaven of andere vaste kosten zoals bv. lonen. Dit scheidt dan ook de noodzaak tot het uitwerken van een financieel verantwoord dekkingsplan, waarvan de opbrengst wordt geaffecteerd aan het MINA-Fonds." Dit dekkingsplan hield in dat de helft van de vastleggingen op het MINA-Fonds zou worden gefinancierd uit de middelenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap. De andere helft moest integraal gefinancierd worden met bijkomende milieuheffingen.

Voor de uitvoering van het milieudekkingsplan werden in 1990 de tarieven van de heffingen op afvalstoffen en afvalwater opgetrokken. Bovendien werd de vroegere retributie voor de zuivering van afvalwater afgeschaft en vervangen door een overgangsregeling. In 1991 werden mestheffingen ingevoerd, werd het tarief van de afvalwaterheffing opnieuw verhoogd en werd een "nieuw en definitief stelsel van heffingen" van toepassing. Daarmee werd "een veralgemeende invoering van het principe de vervuiler betaalt" beoogd.

De belangrijkste *conceptuele* vernieuwingen in vergelijking met vroeger waren *ten eerste* dat de heffingen niet alleen voldoende geld moesten bijeenbrengen, maar ook rechtstreeks de vervuiling moesten verminderen. Met de heffingen werd en wordt m.a.w. bewust zowel een financierend als een regulerend effect nagestreefd. *Ten tweede* werd de opbrengst van de milieuheffingen integraal toegewezen aan het MINA-Fonds. Binnen dit fonds bestaat geen boekhoudkundige compartimentering, zodat ook een formele band tussen de opbrengst van bijvoorbeeld de afvalwaterheffing en de uitgaven voor waterzuivering niet langer bestaat. Anders geformuleerd gebeurt de financiering van de collectieve waterzuivering sinds 1991 door het MINA-Fonds en is het formeel gezien niet langer correct te stellen dat dit uit de afvalwaterheffing gebeurt. Ook in de realiteit heeft een ontkoppeling tussen de kosten van de openbare afvalwaterzuivering en de opbrengst (het tarief) van de afvalwaterheffing plaatsgevonden. Bij de bepaling van de bijdrage van de afvalwaterheffing aan het MINA-Fonds gelden namelijk andere criteria zoals de 50/50 verhouding van het milieudekkingsplan die later door andere criteria werd vervangen. Na 1991 werden talrijke wijzigingen aan de heffingsregelingen aangebracht, maar de vermelde hoofdkenmerken zijn tot vandaag behouden gebleven.

1992

De milieu-uitgaven kenden inderdaad een expansieve evolutie. De begrote betalingen van het MINA-Fonds stegen van 300 miljoen in 1989 naar 1,1 miljard in 1990, 7,7 miljard in 1991 en 12,3 miljard in 1992. Deze stijging werd, in afwijking van de vooropgezette 50/50 verhouding van het milieudekkingsplan, vooral gefinancierd uit heffingen (zie bijgevoegde tabel en grafiek)³. In 1992 werd de dotatie uit de algemene uitgavenbegroting aan het MINA-Fonds zelfs gehalveerd. Ter compensatie daarvan werd een koelwaterheffing ingevoerd. De *Minister van leefmilieu* stelde tijdens de bespreking van de ontwerp-begroting in de Commissie Leefmilieu en Natuurbehoud van de Vlaamse Raad immers: "Op de initiële begroting stond een dotatie van 1.053 miljoen ingeschreven. De vermindering (tot 553 miljoen) op de definitieve begroting gebeurde in het kader van de beheersing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap, ook omdat de Vlaamse Executieve akkoord ging met het invoeren van een heffing op koelwater". In de memorie van toelichting bij het programmadecreet dat deze heffing invoerde werd enkel het (overigens betwistbare) milieu-effect van de heffing beklemtoond. De financiële motieven werden niet geëxpliciteerd.

De *Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen* (SERV) had in zijn jaarlijkse adviezen over de zgn. ontwerpprogrammadecreten vooral kritiek op het ontbreken van een planmatige aanpak in het heffingenbeleid⁴. De SERV merkte op dat het gewenste regulerend effect van een milieuheffing slechts ten volle kon spelen wanneer de heffingsgrondslagen en -tarieven voldoende vooraf bekend zijn en dus vastliggen. Deze Raad stelde dat aanpassingen van de tarieven slechts verantwoord zijn na een evaluatie van de milieu-effectiviteit van de heffingen en keurde de opeenvolgende tariefverhogingen dan ook af.

Over de heffingenproblematiek, gekaderd in de bredere discussie over de inzet van milieubeleidsinstrumenten, bracht de SERV eind 1992 een aanbeveling en een studierapport uit⁵. Daarin werd nogmaals aangedrongen op de noodzakelijke onderbouwing, voorspelbaarheid, duidelijkheid en geleidelijkheid in het heffingenbeleid.

In reactie op deze kritiek en in uitvoering van het regeerakkoord werd door de Minister van leefmilieu aan de *Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij* (OVAM) de opdracht gegeven om in samenwerking met een aantal deskundigen de bestaande milieuheffingen te evalueren. Het rapport dat daaruit voortvloeide, en dat naast concrete voorstellen op korte termijn een aantal kernideeën bevatte voor een meer fundamentele bijsturing⁶, werd in de Commissie leefmilieu en natuurbehoud van de Vlaamse Raad besproken. In de *Commissie*

³ Een belangrijk deel van de uitgaven werd daarnaast gefinancierd door 'overige inkomsten'. Deze bevatten eveneens een aanzienlijk deel heffingsinkomsten. De overige inkomsten bestonden in 1992 (en ook nadien) immers vooral uit saldi op het MINA-Fonds afkomstig van vorige boekjaren. Deze overschotten waren het gevolg van een situatie waarin de begrote inkomsten (milieuheffingen) in realiteit vrij goed werden gerealiseerd of werden overtroffen, maar de reële uitgaven van het MINA-Fonds vaak onder de begrote uitgaven bleven. In 1991 werden namelijk 5,1 miljard inkomsten uit de afvalwaterheffing en 1,9 miljard uit de afvalstoffenheffing effectief gerealiseerd. De reële betalingen lagen op ongeveer 3,7 miljard (vgl. met begrote cijfers in de bijgevoegde tabel). De stijging van de begrote opbrengst van de afvalwaterheffing in 1992 heeft dan ook naast de koelwaterheffing te maken met een actualisering van de ramingen.

⁴ SERV. Advies van 27 oktober 1989 inzake het ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap; Advies van 31 oktober 1990 inzake het ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap; Advies van 24 april 1992 over het ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992.

⁵ Aanbeveling van 30 september 1992 m.b.t. economische instrumenten inzake milieubeleid in Vlaanderen. SERV. Studierapport en overwegingskader voor praktische toepassingen van 30 september 1992 over het economisch instrumentarium inzake milieubeleid.

⁶ *Milieuheffingen*. Mechelen, OVAM, 1992.

Leefmilieu en Natuurbehoud van de Vlaamse Raad werd daarbij opgemerkt dat het financiële evenwicht van het MINA-Fonds zeer precair is. Enerzijds omdat vele projecten een meerjarenkarakter hebben waarvan de betalingen in latere begrotingsjaren dienen te gebeuren. Anderzijds omdat de financiering daarvan onzeker is. Verder werd naar de financieringswijze toe gesteld dat “in de totaliteit van de middelen waarover het MINA-Fonds beschikt, de dotatie vanuit de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap te weinig een concreet financieel draagvlak biedt voor de basisfinanciering van het Fonds. Een dotatie blijft noodzakelijk om in een basisfinanciering te voorzien vermits het MINA-Fonds ook uitgaven ten laste neemt die voorheen door de Gemeenschapsbegroting werden gedragen en die niet zelffinancierend zijn. Gelet op de moeilijkheden die de Vlaamse Gemeenschap heeft om haar tekort te beperken tot een aanvaardbaar tekort, zal een evenwichtsoefening noodzakelijk zijn tussen enerzijds de inbreng van begrotingsmiddelen en anderzijds de opbrengst van de heffingen.” (...) “Er is dan steeds een grote uitdaging verbonden aan de begroting. Alles staat of valt immers met het feit of men dit (...) al dan niet op het terrein kan realiseren.” Het OVAM-rapport en de bespreking ervan in de Commissie leidde tot de beslissing van de Vlaamse regering om een werkgroep milieuheffingen te gelasten “met een globaal grondig onderzoek naar het gebruik van milieuheffingen en andere economische instrumenten in functie van vooropgestelde milieudoelstellingen in een lange termijnstrategie”.

1993

In 1993 werden verschillende tarieven van de afvalstoffenheffing verhoogd en werd de formule van de afvalwaterheffing aangepast. Met name werden de gewichten die aan de verschillende zware metalen waren toegekend herbekeken. Het eenheidstarief van de heffing bleef behouden op 600 BF. In tegenstelling tot wat in de memorie van toelichting bij het programmadecreet 1993 werd beweerd, werden deze wijzigingen niet doorgevoerd vanuit ecologische overwegingen maar vooral om de daling van de (overige) inkomsten in 1993 te compenseren door nieuwe heffingsinkomsten. De begrote uitgaven van het MINA-Fonds bleven ongeveer op het peil van 1992.

Opnieuw had de SERV zowel principiële als technische bezwaren tegen de wijzigingen aan de heffingen. De SERV stelde immers vast dat, ondanks zijn vraag naar een goede onderbouwing en motivering van tariefaanpassingen, het (althans formeel) beoogde regulerende effect ervan nooit vooraf kwantitatief werd bepaald en dat het gerealiseerde effect ook nooit achteraf werd geëvalueerd. De SERV wees daarnaast nogmaals op het ontbreken van een voorspelbare en duidelijke heffingsregeling. De Raad kon dan ook niet instemmen met de door de Vlaamse regering voorgestelde wijzigingen⁷.

In zijn verslag over de werking van het MINA-Fonds in 1991 en 1992 dat werd gepubliceerd in 1993, stelde het *Rekenhof* dat hoewel in de opeenvolgende beleidsverklaringen de nadruk is gelegd op het regulerend karakter, in de praktijk is gebleken dat de milieuheffingen in 1991 en 1992 hoofdzakelijk een financierende functie kregen toegewezen waardoor de preventieve of regulerende werking van de heffingen nog niet werd gerealiseerd. Het Rekenhof vroeg zich af of de mogelijkheid nog wel bestond om de heffingen regulerend te

⁷ Advies van 14 oktober 1992 over het ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1993.

maken, gelet op de financiële implicaties van het contract met Aquafin. Bovendien was het Rekenhof van oordeel, net zoals de SERV vroeger al had opgemerkt, dat een milieuheffing slechts één van beide functies kan vervullen: ofwel reguleren, ofwel financieren. Een andere fundamentele opmerking van het Rekenhof had betrekking op de toewijzing van de ontvangsten aan het MINA-Fonds: “de opbrengst van regulerende heffingen is te onregelmatig en te uitdovend om de toewijzing aan een afzonderlijk fonds zinvol te maken”. De *Minister van Leefmilieu* stelde naar aanleiding van deze opmerkingen in de Commissie Leefmilieu en Natuurbehoud dat het regulerend karakter van de milieuheffingen diende te worden versterkt en dat de financiering van het milieubeleid zou moeten aangevuld worden met de opbrengsten van een globale ecotaks en/of uit de algemene middelen. Hij stelde bovendien dat er grond is voor de stelling van het Rekenhof dat bij de voorgenomen invoering van regulerende milieuheffingen het MINA-fonds als budgettair zelfstandige entiteit op dat punt bestaansreden verliest. De Minister kondigde een forse optrekking van de bijdrage van de algemene middelen aan het MINA-Fonds aan, stelde een financiële *meerjarenplanning* in het vooruitzicht en verklaarde in de eerste helft van 1994 een grondige discussie met de leden van de Commissie Leefmilieu en Natuurbehoud te zullen voeren over deze problematiek. Dit moest tevens duidelijkheid scheppen over de toekomst van het MINA-Fonds.

De *werkgroep milieuheffingen*, in 1992 opgericht door de Vlaamse Regering, bracht in 1993 een tussenrapport uit over het gebruik van milieuheffingen⁸. Daarin werd aangedrongen op een maatschappelijk debat over milieufiscaliteit om te komen tot een algemene beleidsvisie. Er werd o.a. gepleit voor een duidelijk onderscheid tussen regulerende en financierende milieuheffingen en voor een striktere invulling van het principe “de vervuiler betaalt”.

1994

De begrote uitgaven van het MINA-Fonds namen na de status quo in 1993 opnieuw fors toe in 1994. Zij stegen van 12,5 miljard in 1993 naar 16,0 miljard in 1994. De stijgende uitgaven werden, anders dan in de voorgaande jaren, vooral bekostigd uit een verhoging van de dotatie aan het MINA-Fonds. Deze verhoging vloeide voort uit de beslissing van de Vlaamse regering om de inkomsten uit de heffingen niet te doen stijgen. Er werden dan ook, behoudens de indexatie van de heffingstarieven die vanaf 1994 geldt, geen belangrijke wijzigingen aan de heffingsregelingen doorgevoerd. In de Commissie leefmilieu en natuurbehoud verklaarde de *Minister van Leefmilieu* dat men bij de opmaak van de begroting 1994 met de problematiek van financiering t.o.v. regulering in al zijn scherpste werd geconfronteerd. “Door het ontradingseffect vertonen de opbrengsten uit de heffing op de waterverontreiniging immers een dalende tendens terwijl de Aquafin-factuur (...) in de toekomst zal blijven toenemen”. Ook de inkomsten uit de afvalstoffenheffing verminderden in 1994 als gevolg van een zeker gedragseffect.

De geplande discussie in 1994 in de Commissie Leefmilieu en Natuurbehoud van de Vlaams Raad over de financieringsproblematiek vond echter niet plaats en ook het financieel plan van het MINA-Fonds bleef achterwege. Wel werd de *werkgroep milieuheffingen*

⁸ *Het gebruik van milieuheffingen en andere economische instrumenten in functie van vooropgestelde milieudoelstellingen in een lange termijnstrategie*. Mechelen, OVAM, mei 1993.

opnieuw opgestart met als taak na te gaan “in welke mate de financierende en regulerende effecten van milieuheffingen in Vlaanderen tegemoet zullen komen aan de doelstellingen van de Vlaamse overheid om enerzijds het absolute niveau van vervuiling te verminderen en anderzijds de nodige financiële middelen te verkrijgen met het oog op het voeren van een coherent en op de lange termijn gericht milieubeleid. Meer specifiek diende nagegaan te worden hoe aan de financieringsbehoeften van de Vlaamse overheid tijdens de periode 1995-2000 kan worden voldaan door het huidige systeem van milieuheffingen, dan wel of een bijsturing moet worden overwogen.” De opdracht van deze werkgroep werd aldus verruimd tot de financieringsproblematiek. De nadere uitwerking gebeurde door de faculteit van de toegepaste economische, sociale en politieke wetenschappen van de VUB en de faculteit toegepaste economische wetenschappen van het RUCA.

1995

In 1995 werden aan de afvalwaterheffing geen belangrijke wijzigingen doorgevoerd. Wel besliste de Vlaamse regering om de tarieven van de afvalstoffenheffing nogmaals op te trekken. In de memorie van toelichting werd deze aanpassing gemotiveerd vanuit het regulerend effect ervan op de afvalstoffenproductie. De werkelijke motieven lagen echter op het financiële vlak. In 1995 stegen de uitgaven van het MINA-fonds weliswaar matig van 16 miljard in 1994 naar 16,4 miljard, maar kenden het beschikbare saldo op het MINA-Fonds en de inkomsten uit de afvalwaterheffing (voornamelijk het gevolg van een versnelde inning in 1994) een dalend verloop. De Vlaamse regering besliste dit tekort evenredig op te vangen uit extra algemene middelen en nieuwe heffingsinkomsten. Bij op de opmaak van de begroting 1995 werd namelijk het uitgangspunt gehanteerd dat “de middelen van het MINA-Fonds dermate moeten evolueren dat het dekkingspercentage voor 1994 constant blijft”.

Tijdens de bespreking van de ontwerp-begroting 1995 werd in de *Commissie voor Leefmilieu en Natuurbeschoud* naar aanleiding van de bekendmaking van de financiële implicaties van het Aquafin-contract, de vraag gesteld hoe men de steeds toenemende uitgaven van het MINA-Fonds in de toekomst zal kunnen blijven financieren. “Zullen in de toekomst de milieuheffingen drastisch worden verhoogd of is het de bedoeling een hogere dotatie vanuit de algemene uitgavenbegroting ter beschikking van het MINA-Fonds te stellen ?” De *Minister van Leefmilieu* antwoordde hierop dat het voor de Vlaamse regering duidelijk is dat regulerende heffingen op termijn minder geld zullen opbrengen. “De Minister van Financiën heeft dan ook gevraagd om het niveau van de inkomsten van het MINA-Fonds op hetzelfde peil te houden, om een implosie van het fonds te voorkomen. Nu al kan worden gesteld dat de toekomstige financiering van het MINA-Fonds niet meer louter van de heffingen afkomstig zal zijn, maar dat er ook een algemene bijdrage uit de algemene uitgavenbegroting zal nodig zijn. Die bijdrage zal geleidelijk stijgen en daarvoor zullen andere uitgaven in de begroting moeten wijken. We moeten er ons dus van bewust zijn dat in de toekomst de begroting voor leefmilieu een steeds groter aandeel in de Vlaamse uitgavenbegroting zal vertegenwoordigen.”

In de *Commissie voor Financiën en Begroting* werden door de *Minister van Financiën en Begroting* andere klemtonen gelegd. Zij stelde dat de middelen van het MINA-fonds dermate moeten evolueren dat het huidige dekkingspercentage door heffingen constant blijft, en dat erover moet worden gewaakt dat niet ingeteerd wordt op de middelen die

beschikbaar zijn voor andere beleidsdoeleinden. De Minister stelde voorts dat er tot 2002 jaarlijks ongeveer 700 tot 800 miljoen bijkomende ontvangsten uit heffingen noodzakelijk zijn. "Dit werd in 1995 gerealiseerd." Hierop werd door verschillende leden van de *Commissie voor Financiën en Begroting* gereageerd. Gesteld werd dat de zienswijze van de Minister inhoudt dat de dotatie aan het MINA-Fonds in relatieve termen niet meer toeneemt, maar behouden blijft op de huidige ca 20%. "Daar tegenover staat de stijgende Aquafin-factuur en de -conform de regulerende doelstelling van milieuheffingen- naar verwachting dalende inkomsten. Dan zal men uiteindelijk ofwel de dotatie aan het MINA-Fonds moeten laten stijgen ofwel de regulerende heffingen in financieringsheffingen moeten omzetten. Ofwel komt er dan een budgettair probleem in de vorm van een verhoogde dotatie, ofwel laat men een belangrijke politieke doelstelling los, namelijk een regulerende heffing die resulteert in minder vervuiling." De *Minister van Financiën en Begroting* meende dat deze discussie in de Commissie voor Leefmilieu en Natuurbehoud moest worden gevoerd. Zij voegde er wel aan toe dat, als men voor het MINA-Fonds 75% heffingen wil behouden, er in de komende jaren inderdaad een discussie zou moeten worden gevoerd over regulerende heffingen versus financierende heffingen.

In 1995 werd tevens de *VUB/RUCA-studie* afgerond⁹. Zij omvat drie delen: (1) een beschrijving van de evolutie en bestemming van de heffingsinkomsten in het verleden en van de geplande financiële behoeften in de periode 1995-2000, samen met een beschrijving van een aantal inkomsten-, uitgaven- en financieringsscenario's; (2) de neerslag van een bevraging van het bedrijfsleven naar de gevoeligheden verbonden aan een aanpassing van de heffing of een wijziging van de heffingsstructuur; en (3) een vergelijkende landenstudie naar de kenmerken van het milieu- en heffingenbeleid. De hoofdconclusie van deze drie deelstudies was dat in de toekomst een meer wetenschappelijk onderbouwde toepassing van het principe "de vervuiler betaalt" zou moeten doorgevoerd worden, zodat de reële vervuiler zou betalen voor de kosten die hij creëert. Het ten onrechte huldigen van het principe 'de vervuiler betaalt', waar de betaling ongerelateerd is aan de reële externe kosten, zal volgens de onderzoekers van VUB en RUCA de legitimiteit van het milieubeleid blijven ondergraven en de relaties overheid-bedrijfsleven op het vlak van het milieubeleid doorlopend bezwaren.

Eind 1995 publiceerde de *SERV* het rapport "onderzoek naar de financiering van het Vlaamse milieubeleid", opgesteld door zijn secretariaat, met de bedoeling bij te dragen aan de gedachtenvorming omtrent de toekomstige financiering van het milieubeleid en aan het reeds enige tijd aangekondigde maatschappelijk debat terzake¹⁰. In dit rapport werd de door de Vlaamse regering gehanteerde werkwijze voor de financiering van haar milieubeleid grondig geanalyseerd. Naast de vroeger door de *SERV* gemaakte opmerkingen werd in deze studie aangetoond dat de criteria die door de Vlaamse regering worden gehanteerd voor de bepaling van de bijdrage van de milieuheffingen aan het MINA-fonds in het algemeen en van de verschillende heffingen afzonderlijk fundamenteel in strijd zijn met het principe "de vervuiler betaalt". Met de correcte interpretatie van dit beginsel als uitgangspunt, werd tevens een alternatief financieringsconcept voorgesteld en

⁹ *Financierende en regulerende effecten van milieuheffingen. Een strategische visie 1995-2000.* Eindrapport. Antwerpen/Brussel, RUCA/VUB, februari 1995.

¹⁰ Onderzoek naar de financiering van het Vlaamse milieubeleid. Brussel, *SERV*, 11 oktober 1995.

doorberekend. Een nevenresultaat van deze doorberekening, nl. dat op basis van de toen beschikbare gegevens moest worden geconcludeerd dat vooral de gezinnen te weinig betalen voor de zuivering van hun afvalwater, is daarna een eigen leven gaan leiden en was de aanleiding voor de Minister van Leefmilieu om de afvalwaterheffing door de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) te laten evalueren.

1996

De publicatie van deze rapporten had weinig invloed op de financiering van de begroting 1996, maar zorgde er wel voor dat de financiering van het milieubeleid hoog op de politieke agenda kwam te staan. De begroting 1996 was vrij traditioneel. De milieuheffingen werden opnieuw verhoogd - het eenheidstarief van de afvalwaterheffing werd opgetrokken van 600 BF naar 900 BF (voor indexatie) en de meeste tarieven van de afvalstoffenheffing werden eveneens gevoelig verhoogd -, om in uitvoering van een opnieuw gewijzigd financieringscriterium de gestegen uitgaven van het MINA-fonds te bekostigen. De Vlaamse regering hanteerde bij de opmaak van de begroting 1996 namelijk het uitgangspunt dat "het vastleggingsniveau op het MINA-Fonds wordt bepaald door (1) de evolutie van de eigen ontvangsten, (2) de dotatie, verhoogd met de algemene groeivoet van de Vlaamse begroting, met (3) de verrekening van het saldo, proportioneel met de verhouding eigen ontvangsten/dotatie." In de praktijk betekende dit dat de groei van het dotatieniveau begrensd én klein was en dat stijgende uitgaven m.a.w. uit nieuwe heffingsinkomsten moesten worden gefinancierd.

In zijn toelichting bij de begroting 1996 in de Commissie Leefmilieu en Natuurbehoud van het Vlaams Parlement stelde de *Minister van Leefmilieu* dat de korte periode waarover de nieuwe regeringsploeg beschikte om de begroting voor te bereiden het onmogelijk maakte om het debat over de milieuheffingen onder behoorlijke voorwaarden te voeren. Wel verklaarde de Minister dat moest worden vermeden dat heffingen een sluitpost worden van de milieubegroting. "Er moet een bepaalde verhouding worden gerespecteerd tussen enerzijds de heffingen en anderzijds de inspanningen vanuit het algemene beleid. Het milieubeleid mag niet eenzijdig worden gefinancierd door heffingen." Tijdens de bespreking in de *Commissie Leefmilieu en Natuurbehoud* werd er door verschillende leden op aangedrongen dat het reeds lang aangekondigde debat over de financiering van het milieubeleid zou worden gevoerd, omdat er duidelijk nood is aan een fundamentele discussie over de concepten en de criteria. De Minister erkende het belang van een langetermijnplanning voor de heffingen en kondigde aan dat een debat over de financiering van het milieubeleid begin 1996 zou worden gevoerd. Het opstellen van het gewestelijk milieubeleidsplan zou daartoe een belangrijke aanleiding zijn.

In haar toelichting bij de begroting 1996 in de Commissie voor Financiën en begroting stelde de *Minister van Financiën en Begroting* daarentegen: "Om de nieuwe impulsen inzake milieubeleid te kunnen realiseren, heeft de Vlaamse regering beslist de heffing op de vervuiling van het oppervlaktewater te verhogen, en dit volgens het principe "de vervuiler betaalt". De verhoogde heffingen zullen in 1996 ca. 3 miljard extra opleveren. De Vlaamse regering gebruikt deze heffingen niet om haar budget te verlichten: de dotatie aan het MINA-Fonds wijzigt nauwelijks. De extra heffingen zullen een versnelling van de inspanningen in

de milieu-sector, ingezet vanaf 1990, mogelijk maken. (...) De bewering dat het optrekken van deze heffingen gebeurt om redenen eigen aan de algemene begroting van de Vlaamse Gemeenschap is incorrect en misleidend. De integrale opbrengst van deze heffingen blijft toegewezen aan het MINA-Fonds waar ze op basis van het principe "de vervuiler betaalt" ook thuishoren. Daarenboven wordt de dotatie vanuit de algemene uitgavenbegroting aan het MINA-Fonds eveneens verhoogd, zelfs nadat er uitgaven vanuit het MINA-Fonds werden overgeheveld naar de algemene uitgavenbegroting. (...) De afvalwaterheffingen volstaan trouwens niet om de uitgaven van de waterzuivering volledig te betalen. En dus blijft het principe dat de vervuiler betaalt duidelijk van kracht."¹¹ Enige tijd voordien had de Minister van Financiën en Begroting in haar toelichting bij de aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 1995 gesteld dat "daar waar in het verleden door derden gesteld werd dat binnen het MINA-Fonds grote, budgettaire problemen verscholen waren, dit tengevolge van de nieuwe normering van de Vlaamse regering, volkomen onjuist blijkt. Integendeel, zelf rekening houdend met de toestaanbare groei van de verbintenissen, is er op termijn geen extra verhoging van de dotatie vanuit de algemene uitgavenbegroting voorzien en is de globale dekkingsgraad met eigen inkomsten gewaarborgd." Op de vraag in de *Commissie Financiën en Begroting* hoe deze voornemens te rijmen vallen met het vooropgezette regulerend effect van de milieuheffingen, antwoordde de Minister dat de verhoging van de heffingen inderdaad maar één keer kan gebeuren. "Wanneer na enkele jaren wordt vastgesteld dat het ontradend effect heeft gespeeld, moeten er ook voor haar geen verhogingen meer komen om de minderinkomsten te compenseren." Daarmee blijft de financiering van het Vlaamse milieubeleid in de toekomst evenwel onduidelijk zodat in de *Commissie Financiën en Begroting* uitsluitel werd gevraagd over de financieringswijze. Daarop inhakend stelde de Minister voor dat de *Commissie voor Financiën en Begroting* en de *Commissie voor Leefmilieu en Natuurbehoud* in februari 1996, op basis van het reeds vermelde rapport van het SERV-Secretariaat, gezamenlijk hoorzittingen zouden organiseren over de problematiek van de milieuheffingen. De regering zou dan met de conclusies rekening kunnen houden tijdens de begrotingscontrole. Zij stelde dat tegen april 1996 een evaluatie van het systeem zou plaatsvinden.

De geplande *hoorzittingen* vonden inderdaad plaats in februari 1996. Zij waren volgens de Minister van Leefmilieu een goede inleiding op het te voeren debat. De Minister stelde anderzijds wel dat het uitgangspunt het rapport van VMM "Evaluatie en Voorstellen afvalwaterheffing" is en blijft. Dit rapport werd opgesteld in opdracht van de Minister van Leefmilieu op vraag van de Vlaamse regering (cfr. supra). Het rapport werd gepubliceerd op 23 januari 1996 en moest de basis vormen voor een discussie over de afvalwaterheffing. De andere nota's die in de hoorzittingen aan bod waren gekomen (waaronder de studies van VUB/RUCA en van het SERV-Secretariaat), bevatten volgens de Minister "interessante lectuur maar tegensprekelijke argumenten die aan het VMM-rapport moeten worden getoetst".

De vergadering van de *Commissie Leefmilieu en Natuurbehoud* van 20 maart 1996 was uitsluitend gewijd aan een "debat" over de problematiek van de milieuheffingen en de financiering van het milieubeleid. Dit debat werd eveneens bijgewoond door de Minister van

¹¹ Uit het voorgaande moet het duidelijk zijn dat deze analyse van de Minister van Financiën en Begroting zijn op zijn minst aanvechtbaar is.

Financiën en begroting. Tijdens deze vergadering werd vanuit verschillende fracties gepleit voor een duidelijker onderscheid tussen regulerende en financierende heffingen¹² en voor een lange-termijnvisie waardoor meer rechtszekerheid op lange termijn kan ontstaan over de hoogte van de heffingen. Ook de problematiek van de sociale correcties, de besteding van de heffingsopbrengsten en de compartimentering van het MINA-Fonds waren belangrijke discussiepunten. Uiteindelijk werden echter vooral vragen gesteld, waarop de Minister van Leefmilieu algemeen antwoordde dat in deze fase van het debat nog geen pasklare oplossingen kunnen worden aangedragen en dat zijn definitieve voorstellen zullen worden afgerond tegen de opstelling van de begroting 1997. De *Minister van Leefmilieu* beperkte zich dan ook tot enkele algemene bedenkingen. Hij verzette zich tegen voorstellen voor een beleidsmatige vertraging om zo de milieu-uitgaven te drukken. Hij meende dat de uitdagingen waarvoor Vlaanderen staat binnen een termijn van 15 jaar hun beslag moeten krijgen. “De discussie over de manier waarop het milieubeleid zal worden gefinancierd, kan dus niet langer worden ontweken.” Hij herhaalde dat volgens hem een blijvende inspanning vanuit de algemene middelen voor de financiering van het milieubeleid nodig is, zeker indien heffingen een regulerend en dus uitdovend effect hebben. Daarom is een lange termijnplanning op zijn plaats. De *Minister van Financiën en Begroting* vroeg duidelijkheid over de omvang van de toekomstige milieu-opdrachten en over de beschikbare middelen, die volgens haar mee moeten bepalen welke prioriteiten binnen deze opdrachten worden gelegd en binnen welke termijn de opdrachten worden gerealiseerd. Zij deelde de mening van de Minister van Leefmilieu dat het milieubeleid onmogelijk alleen uit heffingen kan worden gefinancierd maar wenste geen uitspraak te doen over de verhouding tussen de heffingen en de dotatie uit de algemene middelen. Het standpunt van de Minister van Begroting was dat het evident is dat - indien de heffingen een meer regulerend karakter krijgen - de dotatie uit de algemene middelen moet verhogen. Maar dit impliceert ofwel meer belastingen ofwel uitgaven schrappen in andere sectoren. Meer belastingen zijn niet mogelijk omdat Vlaanderen een zeer beperkte fiscale bevoegdheid heeft en daarenboven binnen de Vlaamse regering is overeengekomen om de belastingen niet te verhogen. Meer algemene middelen door verlaging van de uitgaven in andere beleidsdomeinen is evenmin vanzelfsprekend. Volgens de Minister zijn immers 70% van de Vlaamse uitgaven bestemd voor wedden lonen. Hierop besparen betekent dan ook minder tewerkstelling. Als conclusie stelde de Minister van Begroting dat de discussie over de verhouding tussen de dotatie uit algemene middelen en de opbrengst van de heffingen niet zeer relevant is voor de financieringsproblemen van het milieubeleid, tenzij men zou besluiten om voor andere sectoren minder geld uit de algemene middelen te putten. “Maar dit laatste lijkt helemaal niet vanzelfsprekend.”

De *Minister van Leefmilieu* vervolgde met de vaststelling dat er in Vlaanderen heffingen zijn ingevoerd juist omdat er geen algemene middelen voor het milieubeleid beschikbaar waren. Hij maakte de fundamentele bedenking dat er in het verleden zelden of nooit een reële kans is geweest om een globale herverdeling van de middelen over de verschillende bevoegdheidspakketten te overwegen. Dit is dan ook de reden dat het aandeel van milieu in de algemene uitgavenbegroting altijd laag is gebleven, na de geringe milieu-uitgaven in de jaren '80. Het heffingensysteem werd uit noodzaak ingevoerd. Hij meende eveneens dat in het MINA-fonds een zekere verhouding tussen heffingen en algemene middelen moet

¹² Waarbij moet worden opgemerkt dat voor sommigen zowel regulerende als financierende heffingen mogelijk zijn en anderen financierende heffingen verwerpen en nog anderen regulerende heffingen.

gerespecteerd worden en dat de bestaande verhouding niet bruusk kan worden gewijzigd. Volgens de Minister is er nog ruimte voor meer heffingsinkomsten, waarbij kan gedacht worden aan een verruiming van de heffingsbasis van de afvalwaterheffing en de aanpak van grondwatergebruikers die momenteel niet of onvoldoende betalen. Hij stelde echter vast dat er limieten zijn aan hogere heffingen. De Minister vreesde namelijk dat daarmee de milieugevoeligheid en de goodwill die bij de bevolking nog steeds aanwezig is kan omslaan in frustratie en gebrek aan motivatie. Vanuit de *Commissie Leefmilieu* werd opgemerkt dat er tegenstrijdigheden zitten in het verhaal van de Minister van Begroting. Enerzijds omdat de milieuheffingen zullen moeten verhogen, terwijl werd aangekondigd dat de belastingen niet zullen stijgen. Anderzijds omdat er geen ruimte beschikbaar zou zijn op de begroting, terwijl de Minister voorstander is van afcentiemen.

Eind maart 1996 werd de “beleidsnota van de *werkgroep milieuheffingen*” aan de Minister van Leefmilieu overgemaakt¹³. Het gaat om het finale werkstuk van de werkgroep die op 24 juni 1992 door de toenmalige Vlaamse Executieve was opgericht. De beleidsnota geeft een overzicht van de uitgevoerde werkzaamheden en bevat aanbevelingen voor het heffingenbeleid en de financiering van het milieubeleid. Zo wordt onder meer het belang en de juiste betekenis van het principe “de vervuiler betaalt” toegelicht, en wordt aangedrongen op een onderscheid tussen financierende en regulerende milieuheffingen en op een lange-termijnvisie inzake de toekomstige evolutie van heffingsgrondslagen en -tarieven. Naar de financiering van het milieubeleid toe wordt voorgesteld een onderscheid te maken tussen toewijsbare en niet-toewijsbare uitgaven, waarbij rechtstreeks toewijsbare kosten bij de veroorzaker in rekening worden gebracht door middel van heffingen met een financierend karakter en niet-toewijsbare uitgaven worden gefinancierd uit de algemene middelenbegroting.

In april 1996 brachten de *SERV* en de *MINA-Raad* advies uit over het voormelde VMM-rapport “Evaluatie en voorstellen afvalwaterheffing”. De belangrijkste bemerking van beide adviezen was wellicht dat een meer fundamentele bezinning over de rol van milieuheffingen in het Vlaamse milieubeleid noodzakelijk is die verder gaat dan de veeleer fragmentarische voorstellen uit het VMM-rapport voor een bijsturing van de bestaande afvalwaterheffing op enkele specifieke parameters en die te wijten zijn aan de beperktheid van de studieopdracht toevertrouwd aan de VMM. De beide adviesraden drongen nogmaals aan op een debat ten gronde over de milieuheffingen, gekoppeld aan het globale financieringsdebat.

Een aantal van de bevindingen en aanbevelingen van de beleidsnota van de werkgroep milieuheffingen en van het vermelde rapport van het *SERV*-Secretariaat werden in mei 1996 vertaald in het *ontwerp milieubeleidsplan 1997-2001*. Harde uitspraken en concrete voorstellen over de financiering van het milieubeleid werden er in het ontwerpplan evenwel niet gedaan.

In zijn *advies over het ontwerp milieubeleidsplan 1997-2001* van juli 1996 stelde de *SERV* vast dat niettegenstaande een meerjarenbegroting en een financieel plan van het *MINA-Fonds* reeds enkele jaren is aangekondigd, een prognose van de toekomstige milieuitgaven ontbreekt en dat ook een beleidsvisie op de financiering van het milieubeleid op

¹³ *Beleidsnota van de werkgroep milieuheffingen*. Mechelen, OVAM, 26 maart 1996.

langere termijn uitblijft. Daarnaast herhaalde de SERV dat de milieuheffingen nog steeds onvoorspelbaar zijn en dat er zich ook andere implementatieproblemen voordoen. De SERV vroeg dan ook dat de Vlaamse regering op korte termijn klaarheid zou brengen in deze dossiers. Volgens de SERV moet het definitieve milieubeleidsplan 1997-2001 de langetermijnvisie van de Vlaamse regering op de financiering van het milieubeleid bevatten. De *Mina-Raad* reageerde in zijn advies over het ontwerp milieubeleidsplan 1997-2001 van juli 1996 in dezelfde zin. Deze raad vroeg dat een voorafgaande globale visie over de financiering van het Vlaamse milieubeleid zou worden uitgewerkt. Indien dit niet meer mogelijk zou zijn via het vast te stellen milieubeleidsplan moet het plan volgens de Mina-Raad vastleggen welke instantie wordt belast met de uitwerking van een voorstel en welk budget en welke timing daarbij wordt voorzien.

Ook de *Commissie voor Leefmilieu en Natuurbehoud* van het Vlaams Parlement bracht in juli 1996 een advies in consensus uit over het ontwerp milieubeleidsplan 1997-2001. De Commissie was, net zoals de SERV en de MINA-Raad, van oordeel dat het hoofdstuk betreffende instrumenten en financiering onvoldoende werd uitgewerkt. Ten aanzien van de *milieuheffingen* stelde zij: "Continuïteit, doorzichtigheid en voorzienbaarheid moeten leidende principes zijn voor het milieubeleid. Dit houdt in dat heffingen niet meer voortdurend worden gewijzigd en dat rechtszekerheid wordt geboden. Daartoe is een planmatige aanpak van het beleid vereist, gebaseerd op een vooraf bepaalde tijdshorizon. (...) De overheid moet zo consequent mogelijk het beginsel "de vervuiler betaalt" toepassen en via het prijsmechanisme de deelnemers aan het economisch proces stimuleren om meer met het milieu rekening te houden. De toepassing van het principe zou moeten leiden tot betere marktprijzen die de werkelijke schaarsteverhoudingen en de reële kostprijs van het gebruik van het milieu weerspiegelen". De Commissie maakte meteen ook de koppeling met de *financiering* van het milieubeleid. Zij stelde immers: "Een correcte en transparante toepassing van het beginsel "de vervuiler betaalt" vereist eveneens een omzichtige en duidelijke motivatie van de financieringstechnieken". Verder moeten volgens de Commissie bij de keuze tussen regulerende en financierende heffingen in de mate van het mogelijke steeds regulerende heffingen worden opgelegd, maar "dit mag de financiering van het milieubeleid in het algemeen niet in het gedrang brengen. Daarom moet een visie op middellange termijn met betrekking tot de financiering van het milieubeleid worden ontwikkeld". Concreet naar het ontwerp milieubeleidsplan 1997-2001 toe meende de Commissie dat "het punt van de financiering van de uitgaven cruciaal is voor gelijk welk milieubeleidsplan". Zij vroeg daarom dat een sluitend en precies meerjarenplan voor de financiering van het MINA-plan 2 wordt opgesteld en dat in de eindversie van het plan een aantal mogelijke financieringsscenario's zouden worden opgenomen.

Intussen had de *Minister van Leefmilieu* in mei 1996 verklaard dat uit adviezen van de SERV en de MINA-Raad blijkt dat het vermelde VMM-rapport niet als basis voor de aanpassing van de huidige regelgeving inzake de afvalwaterheffing kan worden gebruikt, maar dat een verder doorgedreven wetenschappelijk onderzoek noodzakelijk is vooraleer kan worden overgegaan tot een wijziging ten gronde¹⁴. De Minister kondigde aan dat hij bij de opmaak van de begroting 1997 aan de Vlaamse regering zou voorstellen om de zowel de structuur als het tarief van de huidige afvalwaterheffing voor de eerstkomende jaren ongewijzigd te

¹⁴ Toespraak gehouden door de Minister van Leefmilieu op 31 mei 1996 ter gelegenheid van de officiële opening Spaarbekken Kluizen II.

handhaven. Wel zou de sociale correctie worden vervangen door een regeling bij de drinkwatervoorziening en dus niet langer bij de afvalwaterheffing gebeuren.

Deze voornemens van de Minister van leefmilieu werden door de *Vlaamse regering* in september 1996 overgenomen in de ontwerp-begroting 1997. Dit ontwerp raamt de begrote uitgaven en inkomsten van het MINA-Fonds voor 1997 op 21,8 miljard BF. De dotatie zou toenemen naar 5,5 miljard BF (of + 1,8 miljard ten opzichte van 1996). De heffingsinkomsten zouden stijgen tot 14,8 miljard (of + 2,1 miljard), vooral als gevolg van de afschaffing van de sociale correctie in de afvalwaterheffing, de verhoging van verschillende tarieven van de afvalstoffenheffing en de invoering van een heffing op de winning van grondwater bestemd voor de openbare drinkwatervoorziening. Naar de *toekomst* toe is door de Vlaamse regering in de memorie van toelichting bij het ontwerp-programmadecreet 1997 aangekondigd dat verder doorgedreven onderzoek zal plaatsvinden naar de gehanteerde heffingsgrondslagen en omzettingsscoëfficiënten bij de afvalwaterheffing. De opdracht daartoe werd reeds aan de VMM gegeven. De resultaten van het onderzoek zouden ten vroegste midden 1997 bekend zijn. Een heffing op de winning van grondwater door de industrie zou worden ingevoerd vanaf 1998.

De voorstellen van de Vlaamse regering voor de begroting 1997 dienen nog door de Commissie Leefmilieu en Natuurbehoud en het *Vlaams Parlement* behandeld te worden. In het Parlement werd tevens een *voorstel van resolutie* betreffende de financiering van het milieubeleid ingediend. In dit voorstel van resolutie, een rechtstreeks gevolg van de hoorzittingen die in het voorjaar 1996 werden gehouden, wordt aan de Vlaamse regering gevraagd om voor de begrotingsbespreking 1998 een nieuw model voor de financiering van het Vlaamse milieubeleid aan het Vlaams Parlement voor te leggen en worden een aantal uitgangspunten geformuleerd die de Vlaamse regering daarbij zou moeten volgen.

In oktober 1996 tenslotte werd door de *SERV* een rapport gepubliceerd waarin onder meer een prognose werd gegeven van de inkomsten en uitgaven van het Vlaamse milieubeleid voor de periode 1997-2001¹⁵. Daaruit blijkt opnieuw dat zonder een grondige bezinning over de toekomstige financiering van het Vlaamse milieubeleid de heffings- en financieringsproblematiek zich elk jaar opnieuw in alle scherpheid zal stellen. De uitgaven van het MINA-Fonds zullen naar verwachting immers sterk toenemen, nl. van 21,8 miljard in 1997 naar 27,5 miljard in 2001, terwijl bij ongewijzigd beleid de middelen afnemen van 21,8 miljard in 1997 naar 20,6 miljard in 2001.

Enkele conclusies

In het verleden werd vanuit verschillende hoek herhaaldelijk kritiek geuit op de milieuheffingen en de financiering van het Vlaamse milieubeleid. De heffingen- en financieringsproblematiek werd politiek echter vrijwel uitsluitend behandeld naar aanleiding van de jaarlijkse begrotingsdiscussies, hetgeen weinig ruimte liet voor een debat of voor wijzigingen ten gronde. Hierin lijkt in 1996 verandering te zijn gekomen. Binnen de

¹⁵ *Rapport over de inkomsten en uitgaven van het Vlaamse milieubeleid. Situatie 1989-1990 en prognose 1997-2001.* Brussel, SERV, 11 oktober 1996. Zie tevens VAN HUMBEECK, P. "De inkomsten en uitgaven van het Vlaamse milieubeleid. Periode 1989-1996 en prognose 1997-2001." In *Energie&Milieu* (te verschijnen).

Commissie Leefmilieu en Natuurbehoud van het Vlaams Parlement, uitgebreid met leden van de Commissie Financiën en Begroting, werden immers een aantal hoorzittingen gehouden over de financiering van het Vlaamse milieubeleid en werd een eerste gedachtenwisseling gehouden.

Op het inhoudelijke vlak blijken de meningen van de SERV, van de zgn. werkgroep milieuheffingen, van de Vlaamse milieu-administratie en van Commissie Leefmilieu en Natuurbehoud vrij gelijklopend te zijn. Zij bepleiten allemaal meer aandacht voor de doorzichtigheid en voorspelbaarheid van milieuheffingen en voor een betere toepassing van het beginsel "de vervuiler betaalt". Zij dringen bovendien aan op een globale visie over de toekomstige financiering van het milieubeleid en op de opmaak van meerjarenplan van de milieu-inkomsten en uitgaven.

Vanuit de Vlaamse regering komen echter weinig of geen signalen dat een globale lange termijnvisie inderdaad noodzakelijk wordt geacht. De ontwerpbegroting 1997 getuigt integendeel opnieuw van ad hoc aanpassingen aan milieuheffingen met blijkbaar als voornaamste bedoeling het financiële evenwicht van het MINA-Fonds te garanderen. Ook het in de memorie van toelichting bij het ontwerpprogrammadecreet 1997 aangekondigde onderzoek is zeer beperkt: het betreft enkel de afvalwaterheffing en dan nog enkel de daarin gehanteerde heffingsgrondslagen en omzettingscoëfficiënten. Dergelijk onderzoek heeft bovendien weinig zin zolang geen duidelijkheid bestaat over het toekomstige globale heffings- en financieringsbeleid. De omzettingscoëfficiënten zijn immers afhankelijk van de gehanteerde heffingsgrondslagen en de heffingsgrondslagen zijn op hun beurt afhankelijk van het gehanteerde heffings- en financieringsconcept¹⁶. Het fundamentele debat wordt blijkbaar opnieuw uitgesteld in afwachting van de resultaten van onderzoek.

Als er de komende maanden een doorbraak komt in de discussie, zal dit dus wellicht niet onder impuls van de Vlaamse regering gebeuren maar van het parlement of de milieu-administratie. In het Vlaams parlement wordt binnenkort een voorstel van resolutie besproken waarin aan de Vlaamse regering wordt gevraagd om een nieuw concept aan het parlement voor te leggen. Daarnaast wordt momenteel binnen de administratie gewerkt aan het definitieve ontwerp milieubeleidsplan 1997-2001. Dit ontwerp zal de Vlaamse regering naar verwachting confronteren met een aantal financieringsscenario's. Wellicht zal de Vlaamse regering de fundamentele discussie dan moeilijk nog langer kunnen ontwijken.

Peter Van Humbeeck
SERV
Jozef II-straat 12-16
1000 BRUSSEL

¹⁶ VAN HUMBEECK, P. De financiering van de openbare afvalwaterzuivering in Vlaanderen: een beoordeling op basis van het principe "de vervuiler betaalt". Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht, 51^e jg., nr. 3, 1996, blz. 134-141.

Evolutie begrote inkomsten en uitgaven van het MINA-Fonds

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*
afvalwaterheffing	3900	6200	6964	6300	5310	7985	9830
afvalstoffenheffingen	1724	1724	2600	2585	3780	4448	4113
mestheffingen	250	200	200	134	140	140	163
retributie bodemattest	-	-	-	-	-	113	225
grondwaterheffing	-	-	-	-	-	-	500
dotatie begroting	1022	553	553	2810	3780	3614	5452
overige inkomsten	834	5035	2566	4178	3493	3511	1548
totale inkomsten	7730	13712	12883	16007	16503	19811	21831
totale uitgaven	7730	12273	12462	16007	16406	19811	21831

(*) ontwerp begroting 1997

Evolutie inkomsten MINA-Fonds

