

# Studierapport Financiering milieubeleid, Brussel, SERV, 11 oktober 1995

Peter Van Humbeeck

## **uittreksels**

Volledige versie is online niet meer beschikbaar  
Neem voor papieren versie contact met de SERV

**INHOUD**

## **Historiek en huidige stand van de discussie**

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 kostentoekening 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 milieu-administratie. 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 artikelen vermeld in voetnoot<sup>1</sup>.

### **1989 - 1991**

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,

<sup>1</sup> 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<sup>e</sup> jg., nr. 3, 1996, blz. 134-141.

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 schept 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)<sup>2</sup>. In 1992 werd de dotatie uit de algemene uitgavenbegroting aan het

<sup>2</sup> 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 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. ontwerpprogrammadedcreten vooral kritiek op het ontbreken van een planmatige aanpak in het heffingenbeleid<sup>3</sup>. 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 uit<sup>4</sup>. 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 bijsturing<sup>5</sup>, werd in de Commissie leefmilieu en natuurbehoud van de Vlaamse Raad besproken. In de *Commissie 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.

---

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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> *Milieuheffingen*. Mechelen, OVAM, 1992.

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 wijzigingen<sup>6</sup>.

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 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”.

<sup>6</sup> Advies van 14 oktober 1992 over het ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1993.

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 milieuheffingen<sup>7</sup>. 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 scherpte 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 Vlaamse Raad over de financieringsproblematiek vond echter niet plaats en ook het financieel plan van het MINA-Fonds bleef achterwege. Wel werd de *werkgroep milieuheffingen* 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

<sup>7</sup> *Het gebruik van milieuheffingen en andere economische instrumenten in functie van vooropgestelde milieudoelstellingen in een lange termijnstrategie*. Mechelen, OVAM, mei 1993.

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 beleidsdoelinden. 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* afgerond<sup>8</sup>. 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.

---

<sup>8</sup> *Financierende en regulerende effecten van milieuheffingen. Een strategische visie 1995-2000.* Eindrapport. Antwerpen/Brussel, RUCA/VUB, februari 1995.

**Diagnose:**  
***Knelpunten in de bestaande financieringswijze***

Hiervoor werd de historiek en de huidige stand van de discussie in Vlaanderen geschetst. Daaruit blijkt dat de momenteel gehanteerde financieringswijze historisch kan worden verklaard, maar niettemin in het licht van de toekomstige budgettaire uitdagingen aan herbezinning toe is.

Zelfs los van budgettaire overwegingen zijn er echter belangrijke nadelen en problemen verbonden aan het bestaande financieringsconcept. Deze worden in dit hoofdstuk aangestipt en vervolgens toegelicht.

### **HOOFDKENMERKEN EN KNELPUNTEN**

De tot dusver gehanteerde benadering bij de financiering van milieu-uitgaven heeft samengevat de volgende hoofdkenmerken:

1. Alle Vlaamse milieuheffingen moeten zowel financieren als reguleren. Met de milieuheffingen wordt een tweevoudige doelstelling nagestreefd: enerzijds het vervuilingniveau verminderen en anderzijds voldoende financiële middelen verkrijgen.
2. Alle inkomsten uit de milieuheffingen worden geaffecteerd voor milieu-uitgaven. Daartoe worden zij gestort in het MINA-Fonds. Dit fonds wordt aangevuld met algemene middelen en staat in voor de financiering van milieu-uitgaven in het algemeen.
3. Elk jaar wordt het verschil tussen de geplande totale uitgaven van het MINA-Fonds en geraamde totale inkomsten uit de ongewijzigde milieuheffingen berekend. Dit verschil wordt opgevuld met algemene middelen of met bijkomende middelen uit milieuheffingen. De keuze wordt jaarlijks gemaakt bij de voorbereiding en de uiteindelijke goedkeuring van de begroting.
4. De maatschappelijke en politieke aanvaardbaarheid van nieuwe heffingen of aanpassingen aan de bestaande milieuheffingen wordt verzekerd door het milieu-effect ervan te beklemtonen. De financiële motieven worden zelden geëxpliciteerd.

Bij deze werkwijze kunnen drie belangrijke knelpunten worden aangestipt :

1. het nastreven van zowel een financierende als een regulerende doelstelling met één en dezelfde milieuheffing;
2. het *moduleren* van milieuheffingen om de *globaliteit* van de Vlaamse milieu-uitgaven te bekostigen;
3. het steeds integraal en exclusief bestemmen van inkomsten uit milieuheffingen voor de financiering van milieu-uitgaven.

Deze drie knelpunten, die overigens nauw met elkaar verbonden zijn, worden hierna verder uitgewerkt.

## **GEMENGDE REGULERENDE-FINANCIERENDE MILIEUHEFFINGEN**

### ***Principieel uitgangspunt***

Vanuit diverse hoeken is steeds aangedrongen op een strikt onderscheid tussen regulerende heffingen enerzijds en financierende heffingen anderzijds<sup>9</sup>:

- Regulerende heffingen worden (binnen randvoorwaarden als uitvoerbaarheid en inpasbaarheid) exclusief gestuurd vanuit de milieubeleidsdoelstellingen. Zij zijn niet gericht op het bekomen van een inkomenseffect (ter financiering van overheidsuitgaven) maar op het bevorderen van een substitutie-effect. De heffing beoogt de milieubelastende consumptie of produktie terug te dringen door het verhogen van de kosten die daaraan verbonden zijn. De hoogte van de heffing dient op het realiseren van de milieudoelstelling te zijn gericht. Naarmate de substitutie ook daadwerkelijk plaatsvindt, loopt de opbrengst terug.
- Een financieringsheffing is het geëigende instrument om op basis van het principe “de vervuiler betaalt” tot een allocatie van de kosten van (de bestrijding van) milieubelastende activiteiten te komen, daar waar een collectieve bestrijding kosten-effectiever is. Financieringsheffingen worden (eveneens binnen randvoorwaarden) exclusief gestuurd vanuit de benodigde middelen voor de bekostiging van de collectieve voorzieningen. Het tarief wordt dus bepaald op grond van de benodigde opbrengst en deze opbrengst wordt afgezonderd voor een vooraf bepaalde (milieu)bestemming.

Een vermenging van beide soorten doelstellingen in één instrument is niet wenselijk. Zij kunnen immers nooit in één enkel instrument worden verenigd zonder dat de reguleringsdoelstelling ten koste gaat van de financieringsdoelstelling of omgekeerd: regulerende heffingen vertonen als gewenst effect een afnemende heffingsbasis, wat ongewenst is vanuit financieringsoogpunt; financieringsheffingen vereisen een stabiele heffingsbasis, wat ongewenst is vanuit reguleringsoogpunt. Ook het tarief dat nodig is voor de bekostiging zal vrijwel nooit gelijk zijn aan het tarief dat vereist is voor de realisatie van de beoogde emissiereducties. Bij gemengde heffingen 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 leidt dan snel tot instabiele en onvoorspelbare heffingen.

Door een vermenging van regulerende en financierende milieuheffingen wordt dus geen van beide doelstellingen optimaal gerealiseerd. Ook hier geldt het fundamentele economisch-politieke inzicht dat een instrument nooit zodanig kan worden ingezet dat het twee doelstellingen tegelijk ten volle dient<sup>10</sup>. Iedere doelstelling vereist zijn eigen instrument. In die zin kan in het milieubeleid best een onderscheid worden gemaakt tussen instrumenten

<sup>9</sup> Met name in de milieu-economische theorie, door de OESO, de SERV, het Rekenhof, de Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht, enz. (zie bibliografie).

<sup>10</sup> Zie TINBERGEN J. *Economic Policy: Principles and Design*, Amsterdam, North-Holland, 1956/1967; WRR. *Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid*. 'sGravenhage, WRR, 1992; OPSCHOOR, H. Economische politiek, milieubeleid en milieubeleidsinstrumenten, in *Basisboek milieu-economie*. Amsterdam, Boom, 1994, H. DALY. Allocation, distribution and scale: towards and economics that is efficient, just and sustainable, in *ecological economics*, 6 (1992), blz. 185, enz.

van bekostiging en instrumenten van beleid. De keuze van *beleidsinstrumenten* - waar *regulerende* milieuheffingen één van de mogelijkheden zijn - moet principieel niet worden gestuurd vanuit een middelenbehoefte, maar vanuit een “milieu”-behoefte, vanuit een milieudoelstelling. Aan *financierende* milieuheffingen gaat dan een keuze voor overheidsmaatregelen als instrument van beleid vooraf<sup>11</sup>.

### ***Toepassing op Vlaanderen***

De SERV heeft reeds meermaals aangedrongen op een strikt onderscheid tussen regulerende en financierende milieuheffingen<sup>12</sup>. Niettemin worden de bestaande milieuheffingen nog steeds gekenmerkt door hun gemengd karakter, hoewel dit niet altijd expliciet wordt toegegeven. Zo werd in de memories van toelichting bij de wijzigingen die in het verleden aan de Vlaamse milieuheffingen zijn aangebracht veelal de klemtoon gelegd op de noodzaak en/of wenselijkheid ervan vanuit regulerend oogpunt, terwijl in realiteit vnl. financierende motieven aan de basis van de wijzigingen lagen<sup>13</sup>. Dit kan eenvoudig worden aangetoond met de als regulerend gepresenteerde wijzigingen aan de waterheffing in 1993 en aan de afvalstoffenheffing in 1995. De koelwaterheffing is er in 1993 gekomen als pasmunt voor de verlaging van de overheidsdotatie in het MINA-Fonds<sup>14</sup>; de tarieven van de afvalstoffenheffing werden in 1995 verhoogd om het dekkingpercentage van de milieuheffingen in het MINA-Fonds constant te houden<sup>15</sup>.

De reden van de vermenging van een financierende en een regulerende doelstelling in één milieuheffing is dan ook duidelijk: op die manier wordt getracht de politieke en maatschappelijke haalbaarheid van (financierende) milieuheffingen te vergroten.

Het argument dat in Vlaanderen ter verdediging van een vermenging wordt gebruikt, is dat een onderscheid puur theoretisch is: financierende heffingen hebben een regulerend effect en regulerende heffingen brengen geld op.

Het is inderdaad zo dat, gegeven het tarief, de grondslag en de bestemming, elke milieuheffing, ongeacht het ‘etiket’, in principe tot dezelfde uitkomst leidt. Het onderscheid tussen een regulerende en een financierende milieuheffing ligt echter juist in de wijze waarop het tarief en de grondslag worden bepaald en de opbrengsten worden besteed. Zoals reeds vermeld wordt het tarief en de grondslag bij een regulerende milieuheffing op de te realiseren milieuverbetering gericht, bij een financierende milieuheffing op de benodigde opbrengst. Dat dit verschil meer dan louter theoretisch is, kan in de praktijk snel duidelijk

<sup>11</sup> Opgemerkt wordt dat maatregelen en instrumenten niet hetzelfde zijn. Beleidsinstrumenten worden door de overheid gehanteerd om doelgroepen of andere overheden aan te zetten om maatregelen te nemen.

<sup>12</sup> Zie o.m. de aanbeveling van 30 september 1992 m.b.t. economische instrumenten inzake milieubeleid in Vlaanderen en het advies van 14 december 1994 over de sectorale milieubeleidsplannen.

<sup>13</sup> Zie tevens het verslag van het Rekenhof over de werking van het MINA-Fonds 1991-1992 (VI.R. stuk 11 (1993-1994), Nr. 1).

<sup>14</sup> De Minister van Leefmilieu stelde bij de bespreking van de ontwerp-begroting 1993 in de Commissie voor Leefmilieu en Natuurbehoud van de Vlaamse Raad immers: “Op de initiële begroting stond een bedrag van 1.053,0 (als dotatie uit de algemene uitgavenbegroting aan het MINA-Fonds) ingeschreven. Deze vermindering 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.”

<sup>15</sup> De Minister van Leefmilieu verklaarde bij de bespreking van de ontwerp-begroting 1995 in de Commissie voor Leefmilieu en Natuurbehoud van de Vlaamse Raad dat “de Minister van Financiën heeft gevraagd om het niveau van de inkomsten van het MINA-Fonds op hetzelfde peil te houden”. De Minister van Financiën en Begroting stelde in de Commissie voor Financiën en Begroting van de Vlaamse Raad dat er tot 2002 jaarlijks (in BF van 1993) ongeveer 700,0 tot 800,0 bijkomende ontvangsten uit heffingen noodzakelijk zijn. “Dit werd in 1995 gerealiseerd.”

worden indien de inkomsten van regulerende heffingen bijvoorbeeld consequent en volledig zouden worden teruggestuurd naar de doelgroepen, en dus niet langer bestemd zouden zijn voor milieu-uitgaven vanwege de overheid (zie verder onder 2.2.3.).

Financieringsheffingen hebben dus door de aard van de gekozen grondslag inderdaad vaak een regulerend, d.w.z. gedragsbeïnvloedend effect, maar dit moet louter worden beschouwd als een neveneffect dat nooit los van de hoofdwerving kan worden optimeerd. In dezelfde zin moeten de inkomsten van regulerende heffingen worden beschouwd als een gunstig neveneffect, maar geenszins als een doel op zich.

Bovendien speelt de grotere maatschappelijke aanvaardbaarheid van gemengde financierings-reguleringsheffingen slechts op zeer korte termijn. De nadelen van een vermenging zijn immers nu reeds duidelijk voelbaar in de praktijk: de Vlaamse milieuheffingen zijn door de koppeling aan de jaarlijkse uitgavenbegroting onvoorspelbaar, terwijl regulering een zekere mate van voorspelbaarheid vereist. Daarenboven wordt met de opeenvolgende wijzigingen aan de milieuheffingen en de zeer korte aankondigingstijd de indruk versterkt dat vooral het inkomstenmotief zwaar doorweegt voor de overheid en dat bijgevolg “de overheid tot op heden de milieuheffingen voornamelijk geeft gehanteerd als een verdoken belasting, vooral gericht op het financieren van het milieubeleid eerder dan als een milieu-instrument. (...) Bij het uitvoeren van zuiveringsmaatregelen kan niet uitgesloten worden dat het heffingensysteem door de overheid zou veranderd worden om op een andere wijze toch overheidsinkomsten te genereren”<sup>16</sup>. Aldus komt de legitimiteit van de milieuheffingen onder druk te staan.

De vermenging van regulerende en financierende milieuheffingen wijst erop dat in Vlaanderen de milieuproblematiek nog te vaak wordt benaderd als een financieringsvraagstuk. De milieuproblematiek moet echter niet in de eerste plaats worden beschouwd als een bekostigingsvraagstuk, maar als een allocatievraagstuk dat vraagt om een milieuvriendelijke reallocatie van produktie en consumptie en om daarbij aansluitende beleidsinstrumenten.

Dit impliceert echter geenszins dat financierende milieuheffingen uitgesloten zijn. Er moet dan ook worden gewaarschuwd voor de benadering die in Vlaanderen op gang maakt dat alle bestaande milieuheffingen zuivere regulerende milieuheffingen moeten worden<sup>17</sup>. Hierop wordt in paragraaf 2.3. teruggekomen.

### ***Situatie in andere landen***

Uit onderzoek door de OESO blijkt dat milieuheffingen in vele landen worden gebruikt. Vooral in het afvalwater- en het afvalstoffenbeleid zijn heffingen traditioneel aanwezig<sup>18</sup>. Deze zijn veelal louter financierend bedoeld, hetgeen onder meer blijkt uit de toepassing van forfaitaire regelingen (bv. afhankelijk van de gezinsgrootte). Dit neemt niet weg dat deze financieringsheffingen, indien gebaseerd op metingen, door de aard van de gekozen

<sup>16</sup> uit RUCA/VUB. Financierende en regulerende effecten van milieuheffingen: een strategische visie 1995-2000, februari 1995, blz. 113-114 (deel resultaten bevraging van het bedrijfsleven).

<sup>17</sup> Cf. bijvoorbeeld de omschrijving van de opdracht van de in deel 1 vermelde werkgroep milieuheffingen: “vaststellende dat iedereen het erover eens is dat heffingen regulerend dienen te zijn, ...”.

<sup>18</sup> Zie OECD. Managing the environment. The role of economic instruments. 1994.

grondslag een gedragsbeïnvloedend neveneffect kunnen hebben. Dit is bijvoorbeeld in Nederland gebeurd met de waterverontreinigingsheffing. Het belet evenmin dat in vele landen fortitaire heffingen worden vervangen door heffingen die beter in relatie staan tot de werkelijke veroorzaakte kosten, zoals heffingen in functie van de hoeveelheid aangeboden afvalstoffen. Daarmee wordt zowel een betere kostentoerekening als een effect op de omvang van de collectief te voorziene verwerkingsinstallaties (een betere afstemming tussen vraag en aanbod) beoogd. Bij deze financierende heffingen worden de tarieven echter steeds bepaald door de vereiste inkomsten, niet door milieudoelstellingen. De OESO heeft daarbij opgemerkt dat een zorgvuldige planning van collectief gefinancierde installaties noodzakelijk is omdat de vaste kosten vaak een groot aandeel in de totale kosten innemen, hetgeen de totale kosten relatief onafhankelijk maakt van de vervuiling die wordt behandeld. Zoniet zal een eventueel regulerend effect zichzelf via steeds hogere tarieven versterken en de financiering in het gedrang brengen<sup>19</sup>.

Ook regulerende milieuheffingen worden in andere landen ingezet. Het gaat dan om emissieheffingen in het kader van de luchtverontreiniging, de waterverontreiniging en het afvalstoffenbeleid en vooral om produktheffingen. De opbrengst van dergelijke heffingen wordt in een aantal landen (bv. Denemarken, Zweden, ...) duidelijk beschouwd als een neveneffect en niet gebruikt voor financieringsdoeleinden. Waar de opbrengsten wel worden gebruikt voor de financiering van milieu-uitgaven stelt de OESO vast dat het financierend neveneffect vaak de bovenhand haalt in de praktijk, ten koste van de milieudoelstellingen (zie verder paragraaf 2.4.).

De landenvergelijking door VUB en RUCA toont specifiek voor onze buurlanden aan dat zij een duidelijk onderscheid tussen regulerende en financierende milieuheffingen hanteren<sup>20</sup>. In Nederland bv. is het Nationaal Milieubeleidsplan-plus (NMP-plus) 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".

### **Recente ontwikkelingen**

De noodzaak van een onderscheid tussen regulerende en financierende milieuheffingen wordt ook op beleidsniveau stilaan aanvoeld. In de verschillende ontwerp-AWP II's wordt namelijk gesteld dat "men enerzijds de *financierende* heffingen en anderzijds de *regulerende* heffingen kan onderscheiden. Financierende heffingen hebben als doel de collectieve waterzuiveringsinfrastructuur te financieren. (...) Het zou louter toeval zijn als het heffingstarief, vastgelegd in functie van de financieringsbehoefte, ook het optimale tarief zou zijn voor de regulerende heffing". Aldus wordt er "een onderscheid aangebracht tussen de

<sup>19</sup> OECD. Environmental policy. How to apply economic instruments. Zie hiervoor tevens JANSSENS, I. en A. VERBRUGGEN. Investerings in Waterzuivering: economische aspecten. Antwerpen, UFSIA/SESO, 1990, en JANSSENS, I. en A. VERBRUGGEN. "Heffingen en de vraag naar waterzuiveringscapaciteit." in Water, nr. 59, 1991.

<sup>20</sup> RUCA/VUB. Landenvergelijking ter aanvulling van het rapport financierende en regulerende effecten van milieuheffingen: een strategische visie 1995-2000, 1995.

heffing van de *inwoners*, die financierend bedoeld is, en deze van de *industrie*, die een regulerend effect beoogt.” Dit laatste wordt verder genuanceerd wanneer inzake de heffing voor de industrie wordt gesteld: “voor de *oppervlaktewaterlozers* moet de heffing zuiver regulerend werken en derhalve zal in een goed functionerend systeem de heffingsopbrengst op termijn naar virtueel nul evolueren. De heffing voor de *rioollozers* zal vooral financierend werken”.

Dit onderscheid werd in de plannen onvoldoende consequent uitgewerkt. De invoering van een regulerende heffing zou immers worden gerealiseerd door het optrekken van het eenheidstarief van de bestaande heffing. Bij een eventuele hervorming van het heffingsysteem dient echter het volledige concept van de heffing afgestemd te worden op de doelstellingen. De invoering van een regulerende afvalwaterheffing vergt dan meer dan louter de verhoging van het tarief van de huidige afvalwaterheffing. Ook de heffingsbasis dient aangepast te worden aan de nieuwe doelstellingen van het heffingsysteem. De bestaande heffingsbasis (m.n. de N1-component) is immers gebaseerd op het concept van een retributie (zie bijlage 3), zodat een verhoging van het heffingstarief alleen niet efficiënt is. Een regulerende heffing vereist minstens dat vooraf de gewichten van de verschillende parameters op de te realiseren milieudoelstelling voor elk van de parameters worden afgestemd. Het MIRA laat daarover geen twijfel bestaan<sup>21</sup>.

Bovendien moet het gebruik van een regulerende emissieheffing als milieubeleidsinstrument, los van het feit of retributies al dan niet toegepast worden, worden afgewogen ten opzichte van andere soorten milieubeleidsinstrumenten (zoals produktheffingen en normen, (verhandelbare) vergunningen, sensibilisering (in combinatie met bv. KGA-boxen), milieubeleidsvereenkomsten enz.). In een situatie, voorgesteld in de ontwerp-AWP II's, waar lozingsnormen worden gelijkgeschakeld met de immissienormen van de ontvangende waterloop en de toepassing van de best beschikbare technieken wordt opgelegd, lijkt de ratio voor een doelgerichte regulerende heffing afwezig<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> “Om de hoge reductiepercentages te realiseren (...) moeten de gewichten van de verschillende parameters veranderen”. In *Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen (MIRA)*, Red. A. VERBRUGGEN. Leuven/Apeldoorn, Garant, 1994, blz. 698.

<sup>22</sup> Zie het advies van 8 maart 1995 over het ontwerp sectoraal milieubeleidsplan oppervlaktewater en het ontwerp AWP II Dender en Mark.

## ALGEMENE FINANCIERINGSHEFFINGEN

### Principieel uitgangspunt

Milieuheffingen vinden hun rechtvaardiging in het 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. De OESO-aanbeveling terzake<sup>23</sup> stelt nl. : “Het principe dat moet worden gebruikt voor de allocatie van de kosten verbonden aan het voorkomen van milieuschade en aan beheersmaatregelen, en voor het voorkomen van distorties in de internationale handel en bij investeringen, is het zgn. “vervuiler-betaalt” beginsel. Dit principe houdt in dat de vervuilers de kosten dienen te dragen van het door de overheden geformuleerde milieubeleid, gericht op een aanvaardbare toestand van het milieu. Met andere woorden, de kosten van deze maatregelen zouden tot uiting moeten komen in de kost van goederen en diensten die vervuiling veroorzaken bij hun productie en/of consumptie.”<sup>24</sup>.

De zuivere toepassing van het principe “de vervuiler betaalt” kan *direct* worden gerealiseerd, wanneer de individuele vervuilers de kosten dragen van de maatregelen die zij zelf nemen om de vervuiling te voorkomen of te verminderen. Daartoe kan de overheid instrumenten van fysieke regulering (bv. vergunningsvoorwaarden), financiële regulering (waaronder regulerende heffingen), of sociale regulering (bv. via milieubeleidsvereenkomsten) inzetten. Een zuivere toepassing is ook *indirect* mogelijk, wanneer de overheid de maatregelen niet oplegt of stimuleert maar zelf uitvoert en de kosten daarvan verhaalt op de veroorzakers<sup>25</sup>. De indirecte toepassing kan geschieden door retributies of contributies<sup>26</sup> die in relatie staan tot het aandeel in de veroorzaakte kosten. Kenmerken van retributies of contributies zijn (1) dat er een direct toewijsbare overheidsprestatie wordt geleverd, dat (2) de prestatieverlener zijn werkelijke kosten aanreken, dat (3) alle gebruikers/genieters van eenzelfde dienst gelijk worden behandeld<sup>27</sup> en dat (4) de inkomsten integraal worden aangewend voor de bekostiging van de exploitatie en investeringen waarvoor zij worden geïnd.

<sup>23</sup> zie OECD. The polluter-pays principle. 1992, waarin de verschillende aanbevelingen van de OESO over het principe “de vervuiler betaalt” zijn samengebracht.

<sup>24</sup> Vergelijk met de OESO-aanbeveling van 31 januari 1991 omtrent het gebruik van economische instrumenten in het milieubeleid: “One basic objective of economic instruments is to ensure an appropriate pricing of environmental resources in order to promote an efficient use and allocation of resources. If the environment is priced correctly, environmental goods and services are treated equal to any other production factor in the marketplace and an economically efficient allocation of production factors is ensured.”

<sup>25</sup> cf. OECD. The polluter-pays principle. 1992, waarin wordt gesteld : “Een heffing kan ook worden gebruikt om de kosten van collectieve behandelingsinstallaties te dekken. Dit soort heffingen komt overeen met een bijdrage voor geleverde (of te leveren) diensten die worden gefinancierd door alle vervuilers die van deze diensten gebruik maken, en is dus in overeenstemming met het principe “de vervuiler betaalt””.

<sup>26</sup> Deze termen worden hier gebruikt in hun fiscaal-theoretische zin, los van de juridische omschrijving en implicaties van het begrip ‘retributie’. Zij worden in deel 3 verder toegelicht. Voor de juridische definitie van een retributie, zie de definitie van de Raad van State (Parl. St., VI.R. 1989-1990, Nr. 334/1, 11).

<sup>27</sup> Dit betekent niet dat iedereen evenveel betaalt, wel dat (voor zover uitvoerbaar) iedereen betaalt in functie van zijn werkelijk gebruik van de geleverde diensten. Een groter gebruik rechtvaardigt een grotere betaling. Aldus dient de toegepaste prijzenstructuur in beginsel een diversificatie van de vergoedingen toe te laten in functie van de geleverde dienst.



In de beide gevallen kan een juiste kostentoe rekening - en daarmee juistere prijzen - alsook een efficiënte en rechtvaardige<sup>28</sup> verdeling van de inspanningen ontstaan.

### ***Toepassing op Vlaanderen***

Retributies of contributies worden op niveau van het Vlaamse Gewest niet gebruikt<sup>29</sup>. Zij hebben tot en met 1989 bestaan voor waterzuivering, maar zijn nadien vervangen door de bestaande *algemene financieringsheffingen*. Daarmee werd een zgn. "veralgemeende toepassing" van het vervuiler betaalt-principe beoogd.

Algemene financieringsheffingen zijn heffingen die worden ingesteld om algemene milieu-uitgaven te bekostigen. Het verschil met retributies en contributies is dat deze laatste worden ingevoerd als vergoeding voor een aanwijsbare tegenprestatie door de overheid. In tegenstelling tot algemene financieringsheffingen is er sprake van een duidelijke veroorzakingsrelatie. Gezien in Vlaanderen de globaliteit van de milieu-uitgaven voor een groot deel wordt gefinancierd door de inkomsten van alle milieuheffingen, die mede daartoe worden gemoduleerd (zie paragraaf 2.2.), zijn de Vlaamse milieuheffingen wat betreft hun financierend gedeelte geen retributies of contributies, maar algemene financieringsheffingen.

Bij algemene financieringsheffingen wordt dus geen verband gelegd tussen specifieke inkomsten en uitgaven. De discussie over de uitgaven resp. de inkomsten wordt gescheiden gevoerd. Dit heeft het politieke voordeel dat de uitgaven niet beperkt hoeven te worden tot beloop van bepaalde inkomsten en dat de keuzevrijheid om naar eigen inzichten en criteria de bestaande milieuheffingen aan te passen en/of nieuwe milieuheffingen in te stellen maximaal gevrijwaard blijft. Dit zijn wellicht achterliggende redenen voor de keuze voor algemene financieringsheffingen in Vlaanderen.

Het nadeel van dergelijke scheiding is echter dat de financiering onder zware druk komt te staan. Er kunnen immers gemakkelijk nieuwe uitgaven worden gepland zonder dat een duidelijk zicht bestaat op de middelen en de doelgroepen die deze uitgaven moeten financieren. Een voorbeeld daarvan vormt het slibafvoerplan Vlaanderen. De vraag hoe de maatregelen uit het slibafvoerplan worden gefinancierd, wordt niet in het plan behandeld maar doorverwezen naar het MINA-Fonds. Dit gebeurt ook in vele andere uitvoeringsplannen. Aldus worden aan de uitgavenzijde beslissingen genomen zonder kennis van de financiële mogelijkheden en van de gevolgen voor de verschillende maatschappelijke groepen. Het financieringsdebat wordt verschoven naar een later tijdstip

<sup>28</sup> Rechtvaardigheid wordt, tenzij uitdrukkelijk vermeld, in dit rapport geïnterpreteerd als ruilrechtvaardigheid. Immers, wanneer het milieuprobleem wordt gezien als een vraagstuk van optimale allocatie (en niet zozeer van financiering), dringt zich de analogie op met het profijtbeginsel, waarbij de vervuiler (of gebruiker) betaalt voor wat hij aan het publieke domein onttrekt. Er bestaan vanzelfsprekend andere rechtvaardigheidsopvattingen, maar in het milieubeleid wordt het profijtbeginsel, dat beleidsmatig zijn weerslag vindt in "de vervuiler betaalt", in principe als uitgangspunt genomen. Zie terzake tevens deel 3, nrs. 5 - 8, en ook het advies van 14 december 1994 over de sectorale milieubeleidsplannen, hoofdstuk verdeling van de inspanningen.

<sup>29</sup> Een uitzondering vormt de afzetheffing in het kader van het mestdecreet, maar deze kan bij gebrek aan tussenkomsten van de Mestbank niet worden geïnd. Daarnaast zijn er enkele kleinere administratieve heffingen zoals de belasting op afgifte van jachtvergunningen en visverloven.

dat op dat moment met voldongen feiten wordt geconfronteerd. Dit is een belangrijke verklaring voor het (huidige) precaire financiële evenwicht van het MINA-Fonds.

Maar er zijn ook andere nadelen. Algemene financieringsheffingen hebben voor gevolg dat de kosten van overheidsmaatregelen niet worden toegerekend aan de veroorzakers. Doordat geen koppeling wordt gelegd tussen de milieuheffing die een bepaalde doelgroep betaalt en de uitgaven die aan deze doelgroep toegewezen kunnen worden, is de nauwe band met het principe "de vervuiler betaalt" als veroorzakingsprincipe zoek. Dit schept een wetenschappelijk, een maatschappelijk en een politiek probleem:

- Ten eerste komt hierdoor het uitgangspunt van een juiste kostentoerekening en van juistere prijzen in het gedrang. Het principe "de vervuiler betaalt" vraagt een juiste kostentoerekening, d.w.z. dat aan de vervuiler de kosten (i.c. van overheidsmaatregelen) *die hij veroorzaakt* worden toegerekend<sup>30</sup>. Bij algemene financieringsheffingen daarentegen worden kosten doorgeschoven van de veroorzakers naar andere doelgroepen.

Voor Vlaanderen kan dit 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 voorbrengers van vaste afvalstoffen. De huidige situatie heeft m.a.w. een foutieve internalisering voor gevolg en is dus in tegenspraak met het principe "de vervuiler betaalt".

- Ten tweede komt een rechtvaardige verdeling van de lasten in het gedrang<sup>31</sup>. De SERV heeft vroeger reeds gesteld dat de maatschappelijke aanvaardbaarheid afhankelijk is van onder meer een juiste toerekening van de veroorzaakte kosten en dat het principe "de vervuiler betaalt" in de context van het verdelingsvraagstuk vooral betekent dat de leveren inspanningen en de te dragen lasten principieel moeten worden verdeeld over alle veroorzakers (vervuilers dan wel gebruikers) in verhouding tot de door hen veroorzaakte vervuiling of tot hun (toewijsbaar) aandeel in de kost van de dienst die hen wordt geleverd om de vervuiling te verminderen of te verwijderen<sup>32</sup>. Dergelijke verdeling van de lasten gebeurt momenteel niet.

Ter illustratie kan worden verwezen naar de heffing op de verontreiniging van de oppervlaktewateren. Daar werd naar aanleiding van de omvorming van de vroegere retributie voor het lozen van afvalwater tot een veralgemeende financieringsheffing een 60/40-verhouding vooropgesteld door de Vlaamse Regering voor de bepaling van de respectievelijke bijdrage van de industrie en de gezinnen in de heffingsopbrengst. Doordat deze algemene financieringsheffing niet langer in relatie staat tot de specifieke kosten die elke doelgroep veroorzaakt, is elk criterium voor de verdeling van de lasten, en

<sup>30</sup> "Generally speaking, a polluter has to bear all the costs of preventing and controlling any pollution *that he originates*." OECD. The polluter-pays principle. 1992. Vergelijk met: "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", Henri Smets, le principe pollueur-payeur et ses exceptions. OCDE, 1994.

<sup>31</sup> Herhaald wordt dat rechtvaardigheid in dit rapport wordt geïnterpreteerd als ruilrechtvaardigheid. Zie laatste voetnoot van paragraaf 2.3.1.

<sup>32</sup> Zie de aanbeveling van 30 september 1992 over economische instrumenten inzake milieubeleid in Vlaanderen en het advies van 14 december 1994 over de sectorale milieubeleidsplannen.

dus ook de vooropgezette 60/40-verhouding, noodzakelijkerwijs arbitrair<sup>33</sup>. In theorie zou de uiteindelijke verdeling van de lasten tussen de doelgroepen kunnen meespelen, hetgeen onder meer betekent dat naast directe heffingsbijdragen ook de herkomst van de algemene middelen die worden ingezet voor de afvalwaterzuivering, uitgesplitst naar doelgroepen, wordt bekeken. Deze uitsplitsing is in de praktijk echter niet goed mogelijk. Dat de arbitraire verhouding de maatschappelijke aanvaardbaarheid hypothekeert, blijkt uit de kritiek op het feit dat 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>34</sup>. Het nastreven van een billijke verdeling van de inspanningen, gebaseerd op het principe “de vervuiler betaalt”, is dan ook veel belangrijker dan de toepassing van een arbitrair vastgelegde verhouding tussen de bijdrage van de gezinnen en de bijdrage van de industrie. Zoniet wordt het maatschappelijk draagvlak voor milieuheffingen ondergraven.

- De toepassing van arbitraire verdeelsleutels vormt ten derde niet alleen een maatschappelijk, maar ook een politiek probleem. Hier gaat het niet zozeer om de verdeling van de lasten over de verschillende doelgroepen (in procenten), maar om de bepaling van de bijdrage van de milieuheffingen in de milieu-begroting (in bedragen). Ook op dit punt ontbreekt een eenduidige en ‘objectieve’ verdeelsleutel<sup>35</sup>.

In de praktijk wordt elk jaar bij de voorbereiding van de begroting bepaald of de bijdrage uit de algemene middelen zal toenemen dan wel de bijdrage uit milieuheffingen. 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), 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), het andere jaar enkel de inkomsten uit de afvalwaterheffing (in 1992) of uit de afvalstoffenheffing (in 1995).

Het criterium dat bij deze keuzen werd gehanteerd is onduidelijk of wordt, afhankelijk van de gemaakte keuze, steeds gewijzigd. Criteria die in het verleden werden genoemd, zijn het principe “één frank bijkomende vastleggingen voor één frank bijkomende inkomsten uit milieuheffingen” (Vlaamse Executieve, 1989); “een bijdrage uit de algemene middelen aan het MINA-fonds is noodzakelijk, al was het maar omdat ook de overheid vervuult” (Inspectie van Financiën, 1991); “behoud van het huidige dekkingspercentage (= %heffingen/uitgaven) in het MINA-Fonds” (Minister van Financiën en Begroting, 1994); en recent “de solidariteit tussen heffingen: de verschillende heffingen moeten in gelijke mate bijdragen tot het financieringstekort” (voorgesteld door VUB/RUCA, 1995).

<sup>33</sup> Ook het Rekenhof heeft in zijn verslag over de werking van het MINA-Fonds 1991-1992 het nut van het hanteren van dergelijke verdeelsleutels in vraag gesteld. Volgens het Rekenhof heeft het vermengen van belastingen en retributies tot verwarring geleid en is de verdeling van de lasten tussen particulieren en de industrie niet steeds billijk. (VI.R. stuk 11 (1993-1994), Nr. 1, blz. 96 en 98).

<sup>34</sup> Zie bijlage 2 en het advies van 14 december 1994 over de sectorale milieubeleidsplannen.

<sup>35</sup> De SERV heeft vroeger reeds het ontbreken van parameters die de dotatie aan het MINA-fonds regelen als een probleem aangestipt (zie het advies van 23 juni 1992 over het begrotingsbeleid van de Vlaamse gemeenschap).

Hieruit blijkt dat er moeilijk een eenduidige lijn of beleidsvisie achter de gehanteerde financieringsfilosofie te vinden is. De politieke discussie wordt bij gebrek aan duidelijke en standvastige criteria elk jaar opnieuw gevoerd. Dit maakt het gevoerde beleid ondoorzichtig en onvoorspelbaar en versterkt de indruk dat milieudoelstellingen worden gebruikt en misbruikt als politieke legitimatie voor een verhoging van de belastingdruk.

Samengevat kan worden gesteld dat het huidige financieringsconcept in Vlaanderen berust op een invulling van het principe “de vervuiler betaalt” die niet strookt met de milieueconomische fundering van dit principe en met de invulling die er door de OESO en de EG is aan gegeven<sup>36</sup>. Het "vervuiler betaalt" -principe mag immers niet worden geïnterpreteerd als een financieringsprincipe dat stelt dat zo veel mogelijk milieu-uitgaven door milieuheffingen moeten worden bekostigd. Het is veeleer een allocatiebeginsel volgens hetwelk de kosten in principe moeten worden gedragen door de vervuiler/gebruiker die deze veroorzaakt.

Een meer correcte toepassing van het principe “de vervuiler betaalt” kan fungeren als het vereiste objectieve financieringscriterium. Dit impliceert dat enkel dan financieringsheffingen worden gehanteerd wanneer er een voldoende duidelijke veroorzakingsrelatie bestaat. Men spreekt dan van retributies of contributies. Heffingen die worden gemoduleerd om algemene milieu-uitgaven te bekostigen zijn omwille van de hiervoor beschreven nadelen niet aangewezen.

### **Situatie in andere landen**

Het principe “de vervuiler betaalt” geldt in alle OESO-landen als een basisbeginsel voor het milieubeleid en met de expliciete verwijzing ernaar in de Verklaring van Rio is dit principe vrijwel wereldwijd erkend<sup>37</sup>.

In bijvoorbeeld Frankrijk, Duitsland en Nederland wordt dit principe naar de financiering van het milieubeleid toe vertaald in het principe van kostendekking, waarbij de kosten die toewijsbaar zijn aan veroorzakers ook op hen worden verhaald. Het wordt als normaal beschouwd dat de kosten die verband houden met het leveren van een dienst doorgerekend worden. Daartoe is tevens een zekere compartimentering in de begroting ingevoerd. De kosten die niet toewijsbaar zijn, worden gefinancierd uit de algemene middelen. In vergelijking met deze buurlanden wijkt enkel het Vlaamse gewest af van het principe van kostendekking<sup>38</sup>.

Ook in de meeste andere OESO-landen worden de kosten verhaald op de veroorzakers. Gebruikersheffingen (retributies/contributies) voor bijvoorbeeld inzameling en verwijdering van afvalstoffen en voor riolering en rioolwaterzuivering zijn vrij algemeen<sup>39</sup>. Waar zij niet of onvoldoende zijn ingevoerd, beveelt de OESO deze heffingen aan<sup>40</sup>. Wel stipt de OESO

<sup>36</sup> Zie verder in hoofdstuk 3, nr. 8.

<sup>37</sup> Het principe nr. 16 van de UNCED verklaring van Rio stelt: “National authorities should endeavour to promote the internalisation of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the costs of pollution, ...”.

<sup>38</sup> RUC/VUB. Landenvergelijking ter aanvulling van het rapport financierende en regulerende effecten van milieuheffingen: een strategische visie 1995-2000, 1995.

<sup>39</sup> OECD. Managing the environment. The use of economic instruments. 1994. Zie tevens bijlage 7.

<sup>40</sup> zie OECD. Examens des performances environnementales, met voor bijvoorbeeld Portugal de aanbeveling tot invoering van nieuwe heffingen. “Een matière de pollution des eaux, les redevances sur l'eau pourraient financer la totalité des dépenses

aan dat het niet steeds duidelijk is in welke mate de retributies/contributies de totaliteit van de kosten dekken. In enkele landen gebeurt dit alvast niet volledig (zie tevens bijlage 7).

Nederland heeft als enige of alleszins als een van de weinige landen naast de retributies voor waterzuivering en afvalverwijdering tijdelijk een algemene financieringsheffing gekend. De financiering van het milieubeleid verliep er tot medio 1992 langs vier kanalen (de zgn. bekostigingsviertrap van het NMP-plus): betaling (1) door de individuele vervuiler als gevolg van *rechtstreekse regulering*, (2) door individuele of identificeerbare groepen van vervuilers door middel van een *specifieke financieringsheffing*, (3) door vervuilers via een *algemene financieringsheffing* of (4) door de belastingbetaler via de *algemene middelen*.

Deze bekostigingssystematiek was aan kritiek onderhevig van onder meer de Sociaal-Economisch Raad<sup>41</sup> en de Centrale Raad voor Milieuhygiëne<sup>42</sup>. De kritiek spitste zich vooral toe op de onduidelijke scheidingslijn tussen de algemene financieringsheffing en de algemene middelen als financieringsbron. Meer specifiek was het algemeen oordeel dat de veroorzakingsrelatie bij de algemene financieringsheffing zoek was en dat in gevallen waarin een zuivere toepassing van het beginsel "de vervuiler betaalt" niet mogelijk of aangewezen is, de financiering moet gebeuren uit de algemene middelen en niet uit een algemene milieu-bestemmingsheffing. Na discussie in de Tweede Kamer werd het instrument van de algemene financieringsheffing geschrapt<sup>43</sup>. Momenteel wordt het milieubeleid in Nederland dan ook gefinancierd door het uitvaardigen van directe regelgeving (normering, regulerende heffingen, ...), door specifieke bestemmingsheffingen, en door algemene middelen. De derde trap in de bekostigingssystematiek, de algemene milieu-bestemmingsheffing, is per 1 juli 1992 komen te vervallen.

### **Recente ontwikkelingen**

In de recente ontwerp-sectorale milieubeleidsplannen en de verschillende ontwerp-AWP II's wordt gewag gemaakt van de wenselijkheid van een striktere toepassing van het principe "de vervuiler betaalt".

Een juistere kostentoekening wordt in het ontwerp-sectoraal plan oppervlaktewater nagestreefd door in het algemeen te kiezen "voor financiering uit de *algemene middelen*, maar in een aantal gevallen voor financiering uit *heffingen* die betaald worden door degenen die de verontreiniging of overlast *veroorzaken*". Verder staat: "Met de verdere uitbouw van de zuiveringsinfrastructuur zullen steeds grotere bedragen aan Aquafin moet worden teruggestort. Door het (gewenste) regulerend effect van de heffingen voor bedrijven daarentegen, zullen de inkomsten die momenteel ter beschikking staan voor de waterzuivering eerder afnemen. Het optrekken van de heffingsbijdrage van de gezinnen door een verhoging van de prijs per vervuilingseenheid, vergelijkbaar met deze in onze buurlanden, is onafwendbaar om de waterzuivering in Vlaanderen te kunnen blijven

---

d'épuration des eaux usées sur la base du principe pollueur-payeur. Une telle politique serait en conformité avec les Recommandations de l'OCDE auxquelles le Portugal a souscrit. Elle implique un renchérissement des coûts de l'eau pour les usagers. Pour la gestion des déchets urbains, il conviendrait de créer dans de très nombreuses collectivités locales de nouvelles redevances pour la collecte et le traitement des ordures."

<sup>41</sup> zie het advies over het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP, 1989) en over het NMP-plus (1990).

<sup>42</sup> zie het advies "regulering en financiering" uit 1991.

<sup>43</sup> zie het wetsvoorstel van 21 november 1991 inzake verbruiksbelastingen op milieugrondslag.

financieren. (...) Samenvattend kan voor de verontreiniging door huishoudelijke afvalwaters gesteld worden, dat (...) het probleem wordt herleid tot de eenvoudige vraag of het “vervuiler betaalt principe” hier opgaat, met andere woorden, of men bereid is het nodige geld voor de zuivering op te hoesten.”

De ontwerp-AWP II's vermelden in dit verband: “Vermits een individuele afvalwaterzuivering door ieder huisgezin quasi onmogelijk is, is het de taak van de overheid om het huishoudelijk afvalwater via RWZI's te zuiveren. Teneinde deze investeringen te financieren, dienen gezinnen een heffing op basis van hun waterverbruik te betalen. (...) Het huidige heffingstarief is onvoldoende om de nog uit te voeren infrastructuurwerken binnen de vooropgestelde tijdbestekken te realiseren.”

Deze voornemens werden nadien in de concrete voorstellen van de ontwerp-plannen evenwel onvoldoende hard gemaakt.

## **BESTEMMING VAN DE HEFFINGSOPBRENGSTEN**

### ***Principieel uitgangspunt***

Het principe “de vervuiler betaalt” sluit niet uit dat overheidsuitgaven voor milieubeleid worden gefinancierd uit algemene middelen, met uitzondering van de kosten die *direct* verbonden zijn aan overheidsprestaties ten behoeve van afzonderlijke (groepen van) vervuilers (bv. gemeenschappelijke zuiverings- of afvalbehandelingsinstallaties). Deze laatste moeten in principe aan de veroorzakers van deze kosten (i.c. de gebruikers van de installaties) in rekening worden gebracht<sup>44</sup>. De opbrengst van dergelijke retributies moet dan ook voor de financiering van deze prestaties worden gebruikt.

Wat betreft het principe “de vervuiler betaalt” is het verder niet van belang wat de overheid met de inkomsten uit andere milieuheffingen doet. Het prijseffect primeert. De OESO heeft in zijn aanbevelingen over het principe “de vervuiler betaalt” dan ook geen uitspraak gedaan over de bestemming van de inkomsten van regulerende milieuheffingen.

In latere werkstukken is er door de OESO op gewezen dat er in feite geen verschil bestaat met de opbrengsten van andere belastingen en dat aan de exclusieve aanwending van de inkomsten uit regulerende heffingen voor milieu-uitgaven verschillende nadelen zijn verbonden<sup>45</sup>. Deze nadelen zijn de volgende.

1. De inkomsten uit regulerende heffingen zijn vaak te onregelmatig of te uitdovend om als structurele financieringsbron te fungeren. Aldus bestaat het gevaar, zeker wanneer op korte termijn de ruimte voor gedragsverandering nog groot is, dat ofwel de financiering van noodzakelijke delen van het milieubeleid in het gedrang komt, ofwel een optimale tariefstelling vanuit reguleringsoogpunt wordt doorkruist door het inkomstenmotief<sup>46</sup>. Dit

<sup>44</sup> zie EG-Aanbeveling 75/436 betreffende de toerekening der kosten en het optreden van de overheid op milieugebied.

<sup>45</sup> zie OECD. Taxation and the environment. Complementary policies. 1993.

<sup>46</sup> “Earmarking and incentive functions of taxes must be clearly separated. Earmarking the revenues from taxes designed to provide pollution abatement incentive is, in the long run, likely to produce undesirable rigidities into public budgetary decision making: the need for revenue rather than environmental effectiveness may dictate the choice of tax rates, whilst environmental spending may be determined simply by the availability of earmarked revenue.” uit OECD. Taxation and the environment. Complementary policies. 1993.

kan zowel leiden tot te lage tarieven om een versmalling van de heffingsbasis (en dus het regulerende effect) te beperken, als tot te hoge tarieven om bij een succesvolle gedragsaanpassing alsnog een financiële taakstelling te halen.

2. Bovendien wordt afgeweken van het begrotingsprincipe van de non-affectatie van fiscale ontvangsten. Hierdoor bestaat het gevaar voor rigiditeiten in de openbare financiën, zoals een ondoelmatige besteding van overheidsmiddelen als gevolg van de onttrekking van overheidsmiddelen aan een afweging tussen verschillende alternatieve toepassingsmogelijkheden, en het gevaar dat iedere categorie van belastingplichtigen zou eisen dat de belastingen die zij betaalt uitsluitend haar zelf tot nut zouden zijn<sup>47</sup>.
3. Tenslotte kan het aangewezen zijn, naarmate de sociaal-economische gevolgen van de inzet van regulerende milieuheffingen groter worden, om de effectiviteit van het milieubeleid te ondersteunen door de heffingsopbrengsten te gebruiken voor begeleidende maatregelen, sociaal-economische compensaties en verlaging van andere belastingen<sup>48</sup>. Een exclusieve toewijzing van de inkomsten van regulerende heffingen aan milieu-uitgaven beperkt gevoelig de mogelijkheden in dit verband.

Toch kunnen ook voordelen verbonden zijn aan een toewijzing van heffingsinkomsten aan het milieubeleid. Dit zou bv. de maatschappelijke aanvaardbaarheid van milieuheffingen kunnen bevorderen<sup>49</sup>. Daarnaast kan het aanwenden van de inkomsten van regulerende heffingen voor het verstrekken van *milieusubsidies* de effectiviteit van het milieubeleid ten goede komen en tegelijk de sociaal-economische gevolgen verlichten<sup>50</sup>. Verstrekking van milieusubsidies kan geschieden in overeenstemming met de intentie van het principe “de vervuiler betaalt”, indien de subsidies worden gefinancierd uit milieuheffingen die door dezelfde groep van vervuilers worden betaald via een combinatieregeling heffing-subsidie<sup>51</sup> (cf. hoofdstuk 4).

In feite moet dus geen van de mogelijke bestedingswijzen (affectatie aan het milieubeleid, toevoeging aan de algemene middelen, terugsluizing met milieu-tegensprestatie, terugsluizing zonder milieu-tegensprestatie) a priori worden uitgesloten. De keuze kan afhangen van de omstandigheden. Dit is ook de stelling van de OESO<sup>52</sup>.

### ***Toepassing op Vlaanderen***

In Vlaanderen moeten de inkomsten uit de inzet van milieuheffingen steeds volledig en exclusief worden aangewend voor milieu-uitgaven. Daartoe worden zij gestort in het MINA-

<sup>47</sup> Vgl. met “Si le taux est correctement fixé, mais que les recettes sont entièrement affectées aux dépenses environnementales, il n’est pas certain que ces dépenses soient toutes justifiées.” GOUZEE, N. en S. WILLEMS. *Quelles politiques fiscales nationale et regionales pour l’environnement aujourd’hui en Belgique?* Studiedag milieubelastingen, Instituut Openbare Financiën, Brussel, 26 april 1991.

<sup>48</sup> “Estimates of the burden of major environmental taxes would certainly require at least some offsetting reductions in other taxes if they were to be politically and economically acceptable”. OECD. *Taxation and the environment*. Complementary policies. 1993.

<sup>49</sup> OECD. *Making the environment*. The role for economic instruments, 1994.

<sup>50</sup> zie SERV-studierapport over het economisch instrumentarium inzake milieubeleid van 30 september 1992, en tevens OECD. *Environment and taxation*. The cases of The Netherlands, Sweden and The United States, 1994.

<sup>51</sup> W. VERMEULEN. *De vervuiler betaald*. Onderzoek naar de werking van subsidies op vier deelreinen van het milieubeleid. Utrecht, Jan van Arkel, 1992, blz. 376-379; zie tevens de OESO-aanbeveling van 31 januari 1991 over het gebruik van economische instrumenten in het milieubeleid.

<sup>52</sup> Zie OECD. *Environmental policy*. How to apply economic instruments. 1991.

Fonds, dat instaat voor de financiering van het merendeel van de milieu-uitgaven van het Vlaamse Gewest. In deel 1 werd tevens vermeld dat het MINA-Fonds geen compartimentering kent en dat de milieuheffingen geleidelijk de basis zijn gaan vormen voor de financiering van het Vlaamse milieubeleid.

Aan de keuze voor affectatie ligt meestal een dubbele overweging ten grondslag: enerzijds de moeilijkheid om financiële middelen te bekomen voor een nieuwe overheidstaak en anderzijds de mogelijkheid om de politieke haalbaarheid van milieuheffingen te vergroten: een belastingverhoging wordt gemakkelijker aanvaardbaar door de opbrengst voor te behouden voor een doel dat bij een meerderheid van de burgers sympathie vindt<sup>53</sup>.

Ook de nadelen van deze werkwijze zijn evenwel merkbaar:

- Voor de maatschappelijke aanvaardbaarheid van milieuheffingen is het essentieel de heffingsplichtigen gericht te informeren over het doel van de heffing en de besteding van de heffingsinkomsten. Daarbij ligt het voor de hand dat de inkomsten uit een heffing die bijvoorbeeld wordt gevraagd voor de zuivering van het huishoudelijke afvalwater (een retributie of contributie) ook volledig aan deze uitgaven wordt besteed. Het is opvallend dat het beleid ter motivering van de heffingen geregeld naar een dergelijke koppeling tussen inkomsten en uitgaven verwijst - de VMM stelt in haar H<sub>2</sub>OOP-campagne bijvoorbeeld dat “de heffing *natuurlijk* dient om de rioolwaterzuivering te financieren” -, hoewel deze koppeling formeel duidelijk niet wordt gehanteerd. In het MINA-Fonds zijn immers bewust geen schotten aangebracht<sup>54</sup>. Dit draagt bij tot de ondoorzichtigheid van de gehanteerde financieringsstructuur en bemoeilijkt de maatschappelijke aanvaarding van milieuheffingen.
- Door de toewijzing van de inkomsten van regulerend bedoelde milieuheffingen aan het milieubeleid is een gewenning aan deze inkomstenstroom ontstaan. Dit heeft in de praktijk voor gevolg dat aan voorstellen voor regulerende heffingen (bv. door OVAM) steeds de voorwaarde van budgettaire neutraliteit wordt gekoppeld: de inkomsten mogen niet dalen<sup>55</sup>. De koppeling tussen inkomsten en uitgaven is nog explicieter in het mestbeleid, waar de in de begroting ingeschreven kredieten voor lopende uitgaven van de Mestbank slechts effectief kunnen worden vereffend naar rato van de ontvangsten uit de mestheffingen (waaronder de deels regulerende bedoelde basisheffing). Dergelijke voorwaarden vormen vanzelfsprekend een belangrijke belemmering voor een wetenschappelijk onderbouwd en op milieudoelstellingen gericht gebruik van het beschikbare beleidsinstrumentarium: ofwel worden de milieudoelstellingen gerealiseerd maar komt de eigen financiering in het gedrang, ofwel wordt de financiering verzekerd, ten koste van de milieudoelstellingen.
- De SERV heeft er reeds meermaals op gewezen dat het aangewezen kan zijn om de opbrengsten van regulerende milieuheffingen aan te wenden voor een sociaal-

<sup>53</sup> cf. de theorie van de politieke economie van de belastingheffing, bv. in HEIDENHEIMER, A.J. e.a. Comparative public policy. New York, St. Martin's Press, 1990, 416 blz., ROSE, R. “Maximizing tax revenue while minimizing political costs”. In Journal of Public Policy, 1985, nr. 3, blz. 289-320, enz.

<sup>54</sup> Het mestbeleid vormt hierop een uitzondering (zie hoofdstuk 1).

<sup>55</sup> Het is in dit verband dat het Rekenhof de vraag stelde of de mogelijkheid nog wel bestaat om de heffingen regulerend te maken. Zie het verslag over de werking van het MINA-Fonds 1991-1992.



economisch flankerend beleid<sup>56</sup>. De mogelijkheden in dit verband worden door een exclusieve toewijzing aan het milieubeleid sterk beperkt.

- De meer principiële stelling dat wordt afgeweken van het principe van de non-affectatie van de fiscale ontvangsten, tenslotte, werd in Vlaanderen ingenomen door het Rekenhof. De kosten van milieuzorg kunnen volgens het Rekenhof in het kader van het principe “de vervuiler betaalt” evengoed uit de algemene middelen bestreden worden<sup>57</sup>.

Aan de huidige milieu-bestemming van de inkomsten uit regulerende milieuheffingen zijn dus heel wat nadelen verbonden. Dit betekent echter niet dat een milieu-bestemming moet worden uitgesloten. Het gevaar van een sturing van regulerende milieuheffingen door financiële motieven bijvoorbeeld hangt immers niet zozeer samen met een affectatie van de inkomsten als dusdanig, maar veeleer met het gebruik ervan als financieringsbasis. De hierboven beschreven problemen in dat verband kunnen dan ook beter worden voorkomen indien deze inkomsten enkel worden gebruikt voor aanvullende milieu-uitgaven (bv. eenmalige investeringen, tijdelijke onderzoeksprojecten, terugsluizing onder de vorm van extra milieusubsidies, ...) <sup>58</sup>.

### **Situatie in andere landen**

Voorbeelden van elk van de hiervoor genoemde bestedingswijzen kunnen worden gevonden in het buitenland: de inkomsten van de Franse afvalstoffenheffing wordt besteed voor afvalverwerking en -recyclage (affectatie), de inkomsten van de Deense afvalstoffenheffing vloeien naar de algemene middelen, de opbrengsten uit afvalwaterheffingen worden vrijwel overal gebruikt voor het waterkwaliteitsbeleid en/of voor subsidiëring van milieu-investeringen door bedrijven (terugsluizing op voorwaarde van milieu-prestatie), de inkomsten uit de Zweedse heffing op de uitsoot van No<sub>x</sub> door energieproducenten wordt volledig teruggesluisd naar deze producenten op basis van hun energieproductie (terugsluizing zonder tegenprestatie), ...

Uit het brede onderzoek dat in 1992 door de OESO werd uitgevoerd, blijkt echter dat de inkomsten uit milieuheffingen over het algemeen worden geaffecteerd voor milieu-uitgaven<sup>59</sup>. Dit geldt in het bijzonder voor de gebruikersheffingen in het kader van het afvalstoffenbeleid (retributies voor ophaling en verwijdering van afvalstoffen) en in het kader van de afvalwaterzuivering (retributies voor riolering en rioolwaterzuivering). De inkomsten van 27 van de *overige* 33 door de OESO geïntariseerde emissieheffingen zijn bestemd voor milieu-uitgaven, de inkomsten van 3 emissieheffingen vloeien naar de algemene middelen, en van 3 heffingen werd de bestemming niet meegedeeld.

<sup>56</sup> Zie de aanbeveling van 30 september 1992 m.b.t. economische instrumenten inzake milieubeleid in Vlaanderen, het advies van 30 september 1992 over het vijfde milieu-actieprogramma van de EG en het advies van 16 juni 1993 over de wijziging van het decreet op het MINA-fonds.

<sup>57</sup> Zie het verslag van het Rekenhof over de werking van het MINA-Fonds in 1991-1992.

<sup>58</sup> Dit was trouwens het uitgangspunt van de Vlaamse Executieve bij de uitwerking van het zgn. milieudekkingsplan in 1990, toen werd gesteld dat “Leefmilieu, Natuurbehoud en Landinrichting een investeringsdepartement bij uitstek is en derhalve grotendeels afhankelijk is van voluntaristische beleidsbeslissingen. Er is slechts in relatief geringe mate sprake van strikt wettelijk verplichte uitgaven of andere vaste kosten zoals bv. lonen”. Het probleem is echter dat inmiddels verschillende uitgaven werden overgeheveld van de algemene uitgavenbegroting naar het MINA-Fonds (bv. werkingsdotaties van OVAM en de VMM) en dat het milieubeleid nog bezwaarlijk voluntaristisch met relatief geringe wettelijk verplichte en vaste uitgaven worden genoemd. De regulerend bedoelde milieuheffingen moeten niettemin ook deze uitgaven mee bekostigen.

<sup>59</sup> OECD. Managing the environment. The role of economic instruments. 1994

Bij deze resultaten moeten de volgende aanvullingen worden gemaakt<sup>60</sup>:

- De resultaten hebben betrekking op (financierende) *emissieheffingen*. De inkomsten uit de meeste (regulerende) *produkt*heffingen (op brandstoffen, verpakkingsafval, pesticiden, ...) zijn bestemd voor de *algemene middelen*.
- In geval van affectatie voor milieu-uitgaven wordt bijna steeds een strikte compartimentering gehanteerd. Dit geldt in het bijzonder voor gebruikersheffingen. Enkel in Vlaanderen bestaat een globaal fonds dat een zeer breed pakket aan milieumaatregelen financiert.
- De vaststelling dat een affectatie ook voor regulerende heffingen overheerst, wordt door de OESO in verband gebracht met een andere bevinding, nl. dat in de praktijk het financierend karakter van milieuheffingen vaak belangrijker is dan de beoogde regulering. “In vele gevallen hebben de heffingen in hoofdzaak een opbrengstgenererend effect omdat de tarieven te laag worden ingesteld om een regulerende impact te hebben *en de inkomsten worden gebruikt voor milieu-uitgaven*.”<sup>61</sup> In dat verband heeft de OESO herhaald dat affectatie voor milieu-uitgaven aanvaardbaar kan zijn in een overgangsfase, maar dat dit op termijn moet worden herbekeken<sup>62</sup>.

Bovendien tonen recente gegevens aan dat de situatie in vele landen onmiskenbaar evolueert van geaffecteerde milieuheffingen naar een behandeling van de inkomsten uit (regulerende) milieuheffingen die niet verschilt van de inkomsten uit andere belastingen<sup>63</sup>. In dit verband kan ook de memorie van toelichting bij de Nederlandse wet verbruiksbelastingen op milieugrondslag uit 1991 worden geciteerd: “Wat opvalt in de internationale ontwikkeling is dat men het bestemmingskarakter van heffingen en belastingen zo veel mogelijk laat vallen, zodra die niet meer een zeer nauwe relatie vertonen met heel concrete overheidsactiviteiten (zoals waterzuivering). In deze ontwikkeling past het verdwijnen in Nederland van het bestemmingskarakter van de brandstofheffing”<sup>64</sup>.

### **Recente ontwikkelingen**

Ook wat dit laatste knelpunt betreft, kunnen nieuwe ontwikkelingen worden aangestipt. Het ontwerp-sectoraal plan oppervlaktewater vermeldt immers dat “rechtstreeks danwel onrechtstreeks een gedeelte van de geïnde (regulerende) heffingen terug zal vloeien naar de bedrijven die deze hebben betaald”. Hiertoe wordt een industriemilieufonds opgericht van waaruit de terugstorting zal gebeuren. Voor deze inkomsten wordt m.a.w. voorgesteld om af te stappen van de algemene milieu-bestemming van het MINA-Fonds.

Toch blijven er ook met dit voorstel problemen. Het “industriemilieufonds” zou namelijk ook instaan voor de financiering van een gedeelte van de algemene (maar noodzakelijke) milieu-

<sup>60</sup> zie tevens OECD *Survey on environmental taxes in OECD member countries*, 1995.

<sup>61</sup> OECD. *Applying economic instruments for environmental policies in OECD and dynamic non-member economies*. 1994.

<sup>62</sup> OECD. *Managing the environment*. The role of economic instruments. 1994. Vgl. met OECD. *Taxation and the environment*. Complementary policies, 1993: “Although earmarking has advantages and is widely used, overall the experience of most countries suggest that earmarking should generally be viewed only as a second best and transitory solution when environmental taxes have not yet reached their efficiency level enabling the achievement of environmental objectives.”

<sup>63</sup> OECD. *Taxation and the environment*. Complementary policies. OCDE, Paris, 1993.

<sup>64</sup> De brandstofheffing was nl. tot en met 1 juli 1992 de algemene milieu-bestemmingsheffing waarvan sprake in deel 2.3.3.

uitgaven zoals technologisch onderzoek, het instand houden en de exploitatie van de meetnetten, en de handhaving en controle. Daarmee blijft het gevaar voor een sturing van deze regulerende milieuheffingen vanuit een middelenbehoefte reëel.

## **BESLUIT**

In dit hoofdstuk werd een uitvoerige diagnose gepresenteerd voor de in deel 1 beschreven probleemstelling. De bestaande en toekomstige problemen bij voortzetting van de huidige beleidslijn kunnen in verband gebracht worden met de keuze om :

1. zowel een financierende als een regulerende doelstelling met één en dezelfde milieuheffing na te streven;
2. algemene financieringsheffingen (milieuheffingen die worden gemoduleerd om mee de *globaliteit* van de milieu-uitgaven te bekostigen) in plaats van retributies of contributies te gebruiken;
3. de inkomsten uit alle milieuheffingen steeds rechtstreeks en integraal te bestemmen voor de financiering van milieu-uitgaven.

Deze keuzen zijn verklaarbaar en tot op zekere hoogte verdedigbaar. De nadelen ervan worden evenwel steeds duidelijker voelbaar:

1. de vermenging tussen regulerende heffingen en financierende heffingen levert ondoeltreffende, instabiele en onvoorspelbare milieuheffingen op. De indruk wordt ten onrechte gewekt dat het milieuvraagstuk vooral een financieringsprobleem zou zijn;
2. bij algemene financieringsheffingen is de nauwe band met het principe “de vervuiler betaalt” als veroorzakingsprincipe zoek en komt het uitgangspunt van een juiste kostentoerekening en van juistere prijzen in het gedrang, evenals een rechtvaardige verdeling van de lasten. Bovendien ontbreekt een duidelijk en standvastig financieringsprincipe. Dit maakt het gevoerde beleid ondoorzichtig en onvoorspelbaar;
3. de milieu-bestemming van alle inkomsten uit milieuheffingen heeft voor gevolg dat ofwel de financiering van noodzakelijke delen van het milieubeleid in het gedrang komt, ofwel een optimale tariefstelling vanuit reguleringsoogpunt wordt doorkruist door een inkomstenmotief. Bovendien wordt afgeweken van het begrotingsprincipe van de non-affectatie van fiscale ontvangsten en worden de mogelijkheden om de effectiviteit van het milieubeleid te ondersteunen door de heffingsopbrengsten aan te wenden voor begeleidende maatregelen, sociaal-economische compensaties en verlaging van andere belastingen gevoelig beperkt.

Deze nadelen vormen evenveel knelpunten in de bestaande financiering van het Vlaamse milieubeleid. De huidige financiering berust op een *foutieve interpretatie* van het principe “de vervuiler betaalt”, nl. dat met milieuheffingen een dubbele doelstelling kan worden nagestreefd, dat zo veel mogelijk milieu-uitgaven door milieuheffingen moeten worden bekostigd en dat de inkomsten voortkomend uit het gebruik van (regulerende) milieuheffingen exclusief moeten worden gehanteerd voor milieu-uitgaven.

Het lijkt dan ook aangewezen om bij de uitwerking van oplossingsrichtingen te vertrekken van een juistere interpretatie van het 'vervuiler betaalt' beginsel. Dit gebeurt hierna in hoofdstuk 3.

***Naar een oplossing (1):  
Het principe “de vervuiler betaalt” als principieel uitgangspunt***

Dit hoofdstuk bevat uitgangspunten voor de uitwerking van een vernieuwde benadering in de financiering van het Vlaamse milieubeleid. Zij vormen een principieel antwoord op de probleemstelling en diagnose en worden hierna gepresenteerd in 20 centrale stellingen. Zij worden tevens zo beknopt mogelijk toegelicht en gemotiveerd. De basis is te vinden in het principe “de vervuiler betaalt” als vertaling van het economische principe van de internalisering van milieukosten.

In feite werd bij de diagnose voor een stuk vooruitgelopen op de hierna uitgewerkte oplossingsrichtingen doordat het principe "de vervuiler betaalt" werd gehanteerd als toetssteen voor de knelpunten. In dit hoofdstuk worden enkele ideeën hernomen en in een ruimer kader geplaatst.

Onderstreept wordt dat de 20 centrale stellingen slechts een voorlopig antwoord vormen. Mogelijke uitzonderingen en de vertaling naar de Vlaamse situatie komen aan bod in de hoofdstukken 4 resp. 5 en 6.

1. *Tussen de benadering van de problematiek van de financiering van milieu-uitgaven en van andere overheidsuitgaven bestaat in principe geen verschil. Bij de nadere uitwerking kunnen wel enkele belangrijke verschilpunten worden aangestipt: het principe “de vervuiler betaalt” en het gebruik van regulerende milieuheffingen.*

De vraag hoe milieu-uitgaven moeten worden betaald verschilt niet wezenlijk van de vraag hoe andere uitgaven moeten worden gefinancierd. In principe bestaan steeds dezelfde mogelijkheden om de uitgaven te financieren: inkomsten uit belastingen (geen rechtstreeks aanwijsbare tegensprestatie door de overheid), uit retributies of contributies (bijdrage in ruil voor een individuele tegenprestatie door de overheid resp. voor een tegenprestatie aan groepen die er een bijzonder aanwijsbaar profijt bij hebben), uit leningen (deficitfinanciering), en uit overige inkomsten (boeten, schenkingen, activiteiten met overheidsbezit, parafiscale ontvangsten, ...).

Het verschil tussen milieubeleid en vele andere terreinen waarop de overheid een beleid voert, ligt in de aard van de milieuproblematiek. De milieuproblematiek is in de eerste plaats een allocatievraagstuk en geen financieringsvraagstuk. Belangrijker dan als overheid alles zelf te willen oplossen, is ervoor te zorgen dat milieu-overwegingen een normaal onderdeel worden van de door consumenten en producenten gemaakte keuzen. Dit is de essentie van het milieu-economische begrip “internalisering” en van het beleidsmatig principe “de vervuiler betaalt”.

“Internalisering” is tevens de voornaamste ratio voor de inzet van financiële instrumenten in het milieubeleid. Het verschil tussen milieuheffingen en (de meeste) andere heffingen<sup>65</sup> is dat milieuheffingen belasten wat ongewenst is (milieugebruik) terwijl andere heffingen vaak belasten wat gewenst is (werken, sparen, ...).

<sup>65</sup> De term “heffing” wordt hier gebruikt als verzamelbegrip voor retributies, contributies en belastingen.

2. *De financieringsproblematiek valt uiteen in twee vragen: (1) hoe moeten de milieu-uitgaven worden gefinancierd en (2) wat moet er gebeuren met de inkomsten uit milieuheffingen ?*

### **(1) HOE MOETEN DE MILIEU-UITGAVEN WORDEN GEFINANCIERD ?**

3. *Aan milieu-uitgaven door de overheid gaat een keuze vooraf: nl. dat de uitgave nodig is voor het realiseren van de doelstellingen van het milieubeleid én dat deze overheidsinspanning de meest effectieve, efficiënte en rechtvaardige oplossing is voor het probleem.*

Milieumaatregelen kunnen worden genomen door de overheid, door de veroorzakers of door de slachtoffers van milieu-verontreiniging en -verstoring. In principe gebeurt de bestrijding van de milieuvervuiling het best aan de bron, door de veroorzakers. Dit belet niet dat het in een aantal gevallen aangewezen kan zijn om collectief milieu-maatregelen te nemen<sup>66</sup>. Daarnaast zullen ook andere overheidsuitgaven noodzakelijk zijn voor het realiseren van milieudoelstellingen (bv. kosten van het uitvaardigen van wetgeving, van controle en handhaving, ...).

4. *De milieu-uitgaven van de overheid worden maatschappelijk gezien altijd door iemand gedragen ('things do not bear taxes, people do'). Zij worden ofwel door de veroorzakers betaald, ofwel door andere al dan niet vervuilende groepen, ofwel door de toekomstige generaties. De centrale vraag is derhalve op welke manier de benodigde middelen worden opgebracht, of m.a.w. hoe de lasten worden verdeeld.*

Wanneer de overheid besluit om milieu-uitgaven te doen, moeten deze uitgaven en/of kosten worden gedekt. Daarvoor kan zij de verantwoordelijke doelgroep aanspreken (via een retributie of contributie), kunnen de kosten worden verhaald op andere doelgroepen (via een milieubelasting of andere belastingen) of kunnen zij worden afgewenteld op de toekomstige generaties (bv. via leningen). Ook wanneer milieu-maatregelen worden uitgesteld leent de huidige generatie in een aantal gevallen van de toekomstige generatie. De intergenerationele afweging heeft te maken met het bepalen van de doelstellingen van het milieubeleid. Dit vraagstuk overstijgt de financieringsproblematiek zodat de aandacht hier kan uitgaan naar de verdeling van de lasten van het huidige beleid over de huidige doelgroepen.

5. *Dit vraagstuk kan worden toegespitst op het traditionele onderscheid tussen de keuze voor het draagkrachtbeginsel of voor het profijtbeginsel als basis voor belastingheffing.*

Bij de verdeling van de lasten over de doelgroepen kan het traditionele fiscale onderscheid tussen het profijtbeginsel en het draagkrachtbeginsel worden vermeld.

Het profijtbeginsel stelt dat de private personen en instellingen moeten bijdragen tot de belastingopbrengsten overeenkomstig het voordeel dat zij van de overheidsuitgaven genieten. Er wordt betaald naargelang van het genot, het profijt, dat aan de overheidsprestaties wordt toegeschreven. Het rechtvaardigheidsconcept dat hieraan ten grondslag ligt is het beginsel van de ruilrechtvaardigheid. Het is rechtvaardig te betalen

<sup>66</sup> OCDE. Lutte contre la pollution. Regard sur l'avenir à la lumière du passé. Paris, OCDE, 1994.

voor wat men verkrijgt overeenkomstig zijn preferenties: de gebruiker betaalt voor wat hij krijgt en omgekeerd.

Het draagkrachtbeginsel verlaat de analogie met het marktprijnsbeginsel en stelt dat de burgers en rechtspersonen tot de dekking van de overheidsuitgaven moeten bijdragen overeenkomstig hun economische draagkracht of hun betaalkracht. Het legt, op zichzelf, geen direct verband tussen de omvang en de samenstelling van publieke uitgavenprogramma's (gebruiken) en beslissingen over de verdeling van de kosten daarvan (betalen). De centrale vraag is hoe de lasten van een gegeven overheidsprogramma naar draagkracht (her)verdeeld kunnen worden over de voor bekostiging gekozen doelgroep.

6. *In het milieubeleid is deze keuze op principiële niveau in feite reeds gemaakt. Het principe "de vervuiler betaalt" kiest immers zeer nadrukkelijk voor het toerekenen van de kosten aan de veroorzaker.*

In navolging van aanbevelingen de OESO en EG is het principe "de vervuiler betaalt" ook in Vlaanderen één van de algemeen aanvaarde basisbeginselen van het milieubeleid<sup>67</sup>.

Het beginsel "de vervuiler betaalt" vormt de beleidsmatige vertaling van de theoretische discussies over internalisering van externe effecten. Het stelt dat de vervuilers de kosten dienen te dragen van het door de overheid geformuleerde milieubeleid. Daarbij wordt zeer nadrukkelijk gekozen voor het internaliseren van de externe milieu-effecten bij de veroorzaker. Het uitgangspunt dat de vervuiler betaalt is m.a.w. tevens een normatieve keuze op grond van rechtvaardigheidsoverwegingen (m.n. ruilrechtvaardigheid).

Deze keuze hangt samen met het inzicht dat de milieuproblematiek primair moet worden gezien als een allocatieprobleem, niet als een financieringsprobleem, en dat het in principe aangewezen is te "belasten wat ongewenst is en ontzien wat gewenst is".

7. *Het principe "de vervuiler betaalt" is essentieel voor een slagvaardig en efficiënt milieubeleid. De toepassing van het 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 produktie en consumptie tot stand komt door een verandering van de relatieve prijzen als keuzeparameters.*

Met het principe wordt een tweeledig doel beoogd, namelijk enerzijds een verbetering van de allocatie door de milieuschade in de prijzen tot uiting te laten komen en anderzijds het voorkomen van distorties in de internationale handel en bij investeringen.

Het principe "de vervuiler betaalt" sluit m.a.w. aan bij de basisfilosofie van de markteconomie: alle kosten moeten worden toegerekend aan de goederen en diensten waarvoor zij werden gemaakt. Op die manier kunnen de prijzen van produktiefactoren, goederen en diensten op een efficiënte manier de gevraagde en aangeboden hoeveelheden bepalen. Ook de kosten van milieugebruik moeten dus in de prijzen tot uitdrukking worden gebracht<sup>68</sup>. Dit is mogelijk door deze kosten toe te rekenen aan de vervuiler.

<sup>67</sup> "De vervuiler betaalt" werd als algemeen principe voor het Vlaamse milieubeleid decretaal vastgelegd met het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid van 5 april 1995 en werd ook in het recente regeerakkoord uitdrukkelijk genoemd als basisuitgangspunt.

<sup>68</sup> Over de aard van deze kosten bestond lange tijd discussie. Oorspronkelijk was de vervuiler door het principe "de vervuiler betaalt" enkel verplicht de maatregelen ter voorkoming van verontreiniging zelf te bekostigen. Gaandeweg werd het principe "de vervuiler betaalt" uitgebreid zodat thans ook administratieve kosten voor de overheid (voor zover toewijsbaar), kosten van milieuschade door eventuele resterende emissies en accidentele verontreiniging er in principe onder vallen. Zie OECD. The polluter pays principle. 1992.

8. *In de context van het financieringsvraagstuk betekent het principe “de vervuiler betaalt” vooral dat de te dragen lasten principieel moeten worden verdeeld over alle veroorzakers in verhouding tot hun toewijsbaar aandeel in de kost van de dienst die hen wordt geleverd om de vervuiling te verminderen of te verwijderen. Het betekent niet dat zoveel mogelijk milieu-uitgaven door milieuheffingen moeten worden bekostigd.*

Voor een juiste interpretatie van het principe “de vervuiler betaalt” kan best worden teruggegrepen naar de invulling die er in 1972 en 1975 door de OESO resp. de EG aan werd gegeven<sup>69</sup>. Daaruit blijkt dat het principe “de vervuiler betaalt” nooit kan worden geïnterpreteerd als een financieringsprincipe dat stelt dat zo veel mogelijk milieu-uitgaven door milieuheffingen moeten worden bekostigd. Dit komt het meest tot uiting in de stelling van de OESO en de EG dat het principe ook kan worden realiseerd door *normen*. Deze hebben geen overheidsinkomsten voor gevolg.

Het principe “de vervuiler betaalt” sluit dus niet uit dat overheidsuitgaven voor milieubeleid worden gefinancierd uit algemene middelen, met uitzondering echter van de kosten die *direct* verbonden zijn aan overheidsprestaties ten behoeve van afzonderlijke (groepen van) vervuilers (bv. gemeenschappelijke zuiverings- of afvalbehandelingsinstallaties). Deze laatste moeten aan de veroorzakers van deze kosten (i.c. de gebruikers van de installaties) in rekening worden gebracht.

9. *Aan het principe “de vervuiler betaalt” moet zoveel mogelijk worden vastgehouden. Dit impliceert dat de overheidsuitgaven die kunnen worden toegewezen aan een veroorzaker, op deze veroorzaker moeten worden verhaald. Het meest aangewezen middel daarvoor is in principe het instellen van een prijs in functie van het aandeel van de veroorzaker in de gemaakte kosten (retributies).*

Het belang van het principe “de vervuiler betaalt” voor het milieubeleid werd hiervoor toegelicht. Daarnaast zijn er ook andere overwegingen om een ruime toepassing van het profijtbeginsel te bepleiten: er wordt een zekere rantsoenering verkregen (het afzien van prijsvorming leidt vaak tot overconsumptie en van daaruit tot volbezetting en een tendens vergroting van de voorzieningsomvang) en men weet waarvoor men betaalt (de zgn. fiscale illusie dat alle overheidsprestaties gratis zijn, wordt niet gewekt):

Vanuit “de vervuiler betaalt” als allocatiebeginsel is het duidelijk dat de toerekening idealiter moet gebeuren op basis van individuele verantwoordelijkheid. Dan wordt niet alleen een correcte internalisering bekomen maar ook een rechtvaardige verdeling van de lasten over de verschillende doelgroepen en gebruikers (vervuilers). Dit beginsel kan m.a.w. worden toegepast in gevallen waar zowel de uitgavenprogramma's als de heffingen kunnen worden toegespitst op basis van individuele aansprakelijkheid.

10. *Uitgaven van algemene aard waarvan de baten over de ganse bevolking zijn verspreid, kunnen moeilijk of niet aan specifieke doelgroepen worden toegewezen. De meest aangewezen financieringsbron hiervoor zijn de algemene middelen. Algemene*

<sup>69</sup> Door de OESO werd dit principe aangenomen op 26 mei 1972 en leidde tot de “Guiding Principles concerning international economic aspects of environmental policies” (1972), “The implementation of the Polluer-Pays Principle” (1974), “Note on the implementation of the Polluter-Pays Principle” (1975). In de EG werd het principe “de vervuiler betaalt” op 22 november 1973 aangenomen. In uitvoering hiervan werd op 3 maart 1975 een aanbeveling uitgebracht, met daaraan gehecht een mededeling van de Commissie. Het principe is vervolgens met de Europese Akte van 1986 formeel neergelegd in het EEG-verdrag.



*financieringsheffingen (bestemd voor de bekostiging van “het beleid”, “het plan”, ...) zijn niet aangewezen.*

Door hun aard zullen sommige uitgaven nooit (volledig) bekostigd kunnen worden uit heffingen in functie van het gebruik. Met name wanneer de uitgavenprogramma's algemeen zijn en de baten ervan over de ganse bevolking zijn verspreid, kunnen financierende milieuheffingen moeilijk in overeenstemming zijn met het profijtbeginsel. Bepaalde milieu-uitgaven zullen derhalve een meer algemene financiering behoeven.

Deze meer algemene financiering kan gevonden worden in de algemene middelen (iedereen betaalt) of in algemene financieringsheffingen ('de vervuiling betaalt'). Zulke heffingen kenmerken zich door een milieugebruik als heffingsgrondslag, een algemene bekostigingsbehoefte ("het plan", "het beleid", ...) als leidraad voor de bepaling van het heffingstarief, en een milieu-bestemming van de inkomsten (meestal via een fonds). Het probleem bij deze soort heffingen is echter dat de nauwe band met het principe "de vervuiler betaalt" als veroorzakingsprincipe zoek is. Bovendien ontbreekt een criterium om de bijdrage van dergelijke heffingen in de globale financiering te bepalen, hetgeen vaak leidt tot een instabiele en onvoorspelbare heffingsregeling. Tenslotte bestaat het gevaar dat bestaande retributies gemakkelijks halve opgaan in de algemene financieringsheffingen, waardoor een foutieve internalisering van milieukosten gebeurt. Om deze redenen zijn algemene financieringsheffingen niet aangewezen.

Wanneer het de bedoeling is om, conform "belasten wat ongewenst is, ontzien wat gewenst is", milieuheffingen te introduceren in de normale structuur van de belastingsheffing, moet dit expliciet worden aangegeven en nader bekeken<sup>70</sup>. Zulks zou o.m. inhouden dat deze inkomsten niet exclusief voor milieu-uitgaven bestemd zijn (cf. infra, nr. 19).

11. *Er kunnen zich situaties voordoen waarin een strikte toepassing van het “vervuiler betaalt”-beginsel wel mogelijk maar zeer duur en dus niet wenselijk is. Zo kan het voorkomen dat de (exacte bijdrage van een) vervuiler of gebruiker slechts met zeer veel moeite of kosten op te sporen is zodat een individuele kostentoerekening zeer duur zou uitvallen. In dat geval kan het principe “de vervuiler betaalt” worden benaderd door een meer globale kostenomslag over de verantwoordelijke specifieke doelgroep (contributies). (Er kunnen zich ook andere situaties voordoen waarin een strikte toepassing van het principe “de vervuiler betaalt” niet wenselijk is. Deze worden behandeld in hoofdstuk 4.)*

Hiervoor werd een retributie als de meest aangewezen heffingsvorm voor de toepassing van het principe "de vervuiler betaalt" aangemerkt. Een individuele kostentoerekening is echter in vele gevallen theoretisch wel mogelijk maar in de praktijk zeer duur en dus niet aangewezen (bv. doordat een zeer groot aantal metingen noodzakelijk is). Een ruime toepassing van het profijtbeginsel stuit derhalve op moeilijkheden.

Het profijtbeginsel kan echter ook, zij het minder strikt, worden toegepast in gevallen waar zowel de uitgavenprogramma's als de heffingen kunnen toegespitst worden op specifieke doelgroepen. Een milieuheffing (specifieke financieringsheffing) kan dan worden geheven op een specifieke sector, om de overheidsuitgaven of zuiveringsmaatregelen die specifiek aan dezelfde sector ten goede komen of om de uitgaven verbonden aan het voorkomen en saneren van vervuiling veroorzaakt door deze sector te financieren. Met spreekt dan van contributies. In tegenstelling tot retributies worden de bijdragen niet geheven als individuele kostenvergoedingen voor overheidsprestaties in het kader van

<sup>70</sup> Onder meer het zgn. "double dividend" dat daarmee zou gepaard gaan alsmede de effecten op de inkomensverdeling, moeten dan zorgvuldig worden bekeken. Zie terzake bv. L.H. GOULDER. "Environmental Taxation and the Double Dividend: A Reader's Guide." Paper presented at the 50th Congress of the International Institute of Public Finance, 22-25 August 1994.

specifieke overheidstaken, maar als een meer globale kostenomslag over een groep belanghebbenden. Wel bestaat ook hier een verband tussen gebruiken en betalen.

*12. Voor het principe “de vervuiler betaalt” is de vervuiler diegene die in eerste instantie de kosten moet dragen. Het is niet in strijd met het beginsel “de vervuiler betaalt” indien via doorwenteling in de prijzen uiteindelijk de consumenten de kosten dragen.*

Volgens de EG-aanbeveling inzake het principe “de vervuiler betaalt” is een vervuiler iemand die direct of indirect schade aan het milieu toebrengt of die voorwaarden creëert die tot dergelijke schade leiden. In een aantal gevallen zal de vervuiler echter moeilijk geïdentificeerd kunnen worden, bijvoorbeeld als sprake is van cumulatieve vervuiling of van een keten van vervuiling. Dan worden de kosten best gelegd waar dat het meest aangewezen is vanuit een administratief, economisch en milieuhygiënisch perspectief<sup>71</sup>. Het principe “de vervuiler betaalt” is m.a.w. gericht op een economisch efficiënte aanpak van de milieuverontreiniging en doet geen uitspraak over de aansprakelijkheid vanuit juridisch oogpunt. De vervuiler is diegene die in eerste instantie de kosten draagt, onafhankelijk van de eind- of medeverantwoordelijkheid van andere partijen. Het is dan ook niet in strijd met het beginsel “de vervuiler betaalt” indien via doorwenteling in de prijzen uiteindelijk de consumenten de kosten dragen<sup>72</sup>. De doorberekening van de kosten is ook juist: de afnemer is door het aanschaffen van een milieu-onvriendelijk produkt uiteindelijk ook (mede) veroorzaker van milieuproblemen. Door de doorberekening van de kosten ontvangen ook de eindverbruikers het juiste prijssignaal en worden de milieukosten bij alle goederen- en dienstentransacties geïnternaliseerd. Op voorwaarde dat de goederen- en dienstenmarkten bevredigend werken, is er bijgevolg geen reden om het doorberekenen van de milieukosten in de prijzen tegen te gaan. Indien deze markten niet bevredigend werken, bestaat er in algemene zin - en niet alleen om een overmatige afwenteling in de prijzen tegen te gaan - aanleiding om deze werking door overheidsoptreden (zoals mededingingsbeleid) te verbeteren.

## **(2) WAT MOET ER GEBEUREN MET DE INKOMSTEN UIT MILIEUHEFFINGEN ?**

*13. De opbrengst van heffingen die worden ingesteld om een specifieke en toewijsbare overheidsprestatie te betalen (retributies, contributies) moet integraal worden gebruikt voor de financiering van deze milieumaatregelen. De creatie van een gecompartmenteerd of afzonderlijk fonds kan hier aangewezen zijn.*

Hiervoor was sprake van retributies en contributies als heffingsvormen voor de toepassing van het principe “de vervuiler betaalt”. Het spreekt voor zich dat de opbrengst van dergelijke heffingen wordt gebruikt voor de financiering van de uitgaven waarvoor zij ingevoerd werden. Om de duidelijkheid in de optelling van de tarieven en in de besteding

<sup>71</sup> Dit betekent in het geval van een vervuilingketen, dat de kosten worden aangerekend waar het aantal economische agenten het kleinst is en de controle het best uitvoerbaar, of waar de meest effectieve bijdrage ter verbetering van het milieu wordt verzekerd en waar concurrentievervalsingen worden vermeden (zie EG-aanbeveling over het principe “de vervuiler betaalt” van 3 maart 1975). In die zin zouden bijvoorbeeld producenten van pesticiden kunnen worden beschouwd als vervuilers voor de toepassing van het principe “de vervuiler betaalt”, hoewel de vervuiling het gevolg is van het gebruik van pesticiden.

<sup>72</sup> Vgl. “From the point of view of conformity with the Polluter-Pays Principle, it does not matter whether the polluter passes on to his prices some or all the environmental costs or absorbs them.” (OECD. Note on the implementation of the Polluter-Pays Principle, 1975). “Although the polluter pays, as a rule he is simply the *first to pay* and he may often pass the costs of pollution on in his prices or share such costs with other potential polluters under insurance schemes or even pass such costs to the person actually liable for the pollution. In the end, the person who really pays will usually be the consumer or user. In some cases however, it may be the owner of the polluting activity, prevented by competition from passing the costs of pollution control measures on.” (OECD. The polluter-pays principle. 1992).

van de inkomsten te vergroten, kan het aangewezen zijn de inkomsten af te zonderen op een afzonderlijke rekening of in een afzonderlijk of gecompartmenteerd "fonds".

*14. In vele gevallen is het effectiever en efficiënter om milieumaatregelen door de doelgroepen zèlf te laten nemen (preventie, bestrijding aan de bron). Veel milieuproblemen hebben bovendien een karakter waardoor het probleem niet opgeruimd kan worden. In dergelijke gevallen is gedragsverandering de enige mogelijkheid. Daarvoor is 'internalisering' (cf. "de vervuiler betaalt") essentieel.*

De aard van de milieuproblematiek gebiedt dat het milieubeleid wordt gericht op gedragsbeïnvloeding of regulering. Regulering is in de meeste gevallen te verkiezen boven financiering om de eenvoudige reden dat voorkomen beter is dan genezen. Dit geldt des te meer in het milieubeleid waar eenmaal aangerichte schade vaak niet of alleen tegen hoge kosten te herstellen is. Dit neemt niet weg dat collectieve zuiveringsmaatregelen een belangrijke of zelfs noodzakelijke rol kunnen blijven vervullen<sup>73</sup>.

Ook bij de beïnvloeding van het productie- en consumptiegedrag van de doelgroepen speelt het principe "de vervuiler betaalt" een cruciale rol. De toepassing van het principe is gericht op 'internalisering' of het toerekenen van de milieukosten aan de veroorzaker (cf. supra).

*15. Instrumenten gericht op gedragsbeïnvloeding of regulering moeten strikt worden onderscheiden van instrumenten gericht op de financiering van overheidsmaatregelen. De eventuele inkomsten van dergelijke reguleringsinstrumenten moeten worden beschouwd als een gunstig neveneffect, maar geenszins als een doel op zich.*

Onder meer door de OESO is steeds aangedrongen op een duidelijk onderscheid tussen regulerende heffingen enerzijds en financierende heffingen anderzijds. Een vermenging tussen beide soorten doelstellingen in één instrument is niet wenselijk. Het eventuele regulerende effect van financieringsheffingen moet louter worden beschouwd als een neveneffect dat nooit los van de hoofdwerving kan worden geoptimeerd. Dit type heffingen is dus geen instrument van beleid, maar van bekostiging, en dat motief bepaalt ook de tariefstelling. In dezelfde zin moeten de inkomsten van regulerende heffingen worden beschouwd als een gunstig neveneffect, maar geenszins als een doel op zich.

*16. Bij toepassing van milieuheffingen gericht op gedragsverandering (regulerende heffingen) is het wat betreft het principe "de vervuiler betaalt" verder niet van belang wat de overheid doet met de heffingsopbrengst. Het principe "de vervuiler betaalt" zegt dus niet dat de inkomsten van (regulerende) milieuheffingen aan milieu-uitgaven moeten worden besteed.*

Ondanks het feit dat regulerende milieuheffingen zijn gericht op het realiseren van milieubaten, en niet op de financiering van overheidsbeleid, kunnen dergelijke heffingen zelfs in het geval zij succesvol zijn een omvangrijke heffingsopbrengst blijven genereren. In de OESO-aanbeveling betreffende het principe "de vervuiler betaalt" ligt de klemtoon op het realiseren van een prijseffect. Over de besteding van de inkomsten uit regulerende heffingen worden geen aanbevelingen gedaan. Wat betreft het principe "de vervuiler betaalt" is het dus verder niet van belang wat de overheid doet met de

<sup>73</sup> Zie OCDE. *Lutte contre la pollution: regard sur l'avenir à la lumière du passé.* 1994.

heffingsopbrengst. De EG daarentegen stelde dat de inkomsten best worden gebruikt voor de financiering van milieu-uitgaven door de overheden (hetgeen volgens de EG-aanbeveling echter niet betekent dat alle milieu-uitgaven uit heffingen zouden betaald moeten worden). In standpunten van recentere datum werd op deze aanbeveling betreffende de affectatie aan het milieubeleid enigszins teruggekomen<sup>74</sup>.

*17. De inkomsten uit regulerende heffingen kunnen globaal worden ingezet voor de financiering van milieu-uitgaven, toegevoegd aan de algemene middelen of teruggesluisd naar de doelgroepen (al dan niet op voorwaarde van milieu-tegenprestatie).*

Aangaande de bestemming van de inkomsten van regulerende milieuheffingen is er door de OESO op gewezen dat er in feite geen verschil bestaat met de opbrengsten van andere belastingen. Er kunnen grosso modo vier bestedingsmogelijkheden worden onderscheiden:

- Zij kunnen ten eerste worden geaffecteerd aan het milieubeleid, al dan niet via een gecompartmenteerd milieu-”fonds”. Een dubbele overweging ligt hieraan ten grondslag: enerzijds de moeilijkheid om financiële middelen te bekomen voor een nieuwe overheidstaak en anderzijds de mogelijkheid om de politieke haalbaarheid van milieuheffingen te vergroten: een belastingverhoging wordt gemakkelijker aanvaardbaar door de opbrengst voor te behouden voor een doel dat bij een meerderheid van de burgers sympathie vindt. Deze bestedingsmogelijkheid werd (en wordt) echter veelvuldig bekritiseerd, zowel vanuit de milieu-economie als vanuit de openbare financiën. Argumenten die worden gehanteerd tegen deze keuze zijn onder meer<sup>75</sup>:
  - de vrees dat een optimale tariefstelling vanuit reguleringsoogpunt zal worden doorkruist door het inkomstenmotief (gewenning aan de inkomstenstroom);
  - de instabiele financieringsbasis (of het zgn. uitdoofeffect) doordat regulerende milieuheffingen juist tot doel hebben dat de gebruikte heffingsgrondslag (milieugebruik) versmalt (staat tegenover de vereiste stabiliteit van belastingopbrengsten);
  - de ondoelmatige besteding (verspilling) van overheidsgelden indien de inkomsten uit milieuheffingen de benodigde milieu-uitgaven zouden overtreffen; (dit gevaar vergroot bij een compartimentering);
  - het gevaar voor de openbare financiën door de afwijking van het principe van de non-affectatie van de fiscale ontvangsten; (het gevaar is erin gelegen dat iedere categorie van belastingplichtigen zou eisen dat de belastingen die zij betaalt uitsluitend haar zelf tot nut zouden zijn);
  - de onttrekking van overheidsmiddelen aan een afweging tussen verschillende alternatieve toepassingsmogelijkheden;
  - het gevaar dat bepaalde noodzakelijke uitgaven voor het milieubeleid niet plaatsvinden doordat zij afhankelijk worden gesteld van de beschikbaarheid van de heffingsopbrengsten.

<sup>74</sup> cf. Commissievoorstel CO<sub>2</sub>-energiebelasting. Daarbij is door de Commissie de aanbeveling gemaakt om neutraliteit van de opbrengst na te streven. Deze milieuheffing zou moeten gecompenseerd worden door fiscale steunmaatregelen en door belastingverlagingen voor bedrijven en personen. Volgens de Commissie mag de belastingdruk door de invoering van de heffing niet toenemen, maar moet het belastingstelsel progressief worden hervormd zodat het milieuvriendelijker wordt.

<sup>75</sup> vgl. OESO: "Earmarking and incentive functions of taxes must be clearly separated. Earmarking the revenues from taxes designed to provide pollution abatement incentive is, in the long run, likely to produce undesirable rigidities into public budgetary decision making: the need for revenue rather than environmental effectiveness may dictate the choice of tax rates, whilst environmental spending may be determined simply by the availability of earmarked revenue.

Although earmarking has advantages and is widely used, overall the experience of most countries suggest that earmarking should generally be viewed only as a second best and transitory solution when environmental taxes have not yet reached their efficiency level enabling the achievement of environmental objectives. Uit OECD. Taxation and the environment. Complementary policies. 1993.

Aan een aantal van deze bezwaren kan worden tegemoet gekomen door de inkomsten uit regulerende heffingen niet te gebruiken ter vervanging van een gedeelte van de algemene middelen in de uitgaven, maar slechts voor aanvullende uitgaven (bv. éénmalige investeringen, onderzoeksprojecten, ...).

- Een tweede mogelijkheid vormt de toevoeging aan de algemene middelen. Er is geen voorbestemming. Deze keuze laat dus alle opties open. De heffingsopbrengsten kunnen, na opname in de algemene middelen, worden gebruikt voor de financiering van het milieubeleid (maar ook voor andere uitgaven), voor verlaging van andere belastingen, ter vervanging van een verhoging van andere belastingen, voor de vermindering van de overscheidsschuld enz.<sup>76</sup> Meer algemene motieven voor toevoeging van de heffingsopbrengsten aan de algemene middelen zijn vooral het non-affectatiebeginsel en de mogelijkheid tot een integrale afweging van tussen alternatieve toepassingsmogelijkheden.
- Een derde mogelijkheid bestaat erin de heffingsopbrengsten geheel terug te sluiten naar de doelgroepen, onder de vorm van subsidies voor milieu-prestaties. Op die manier blijven de gelden binnen het beleidsveld "milieu" en wordt de sociaal-economische impact van de inzet van milieuheffingen verlicht. Vermits regulerende milieuheffingen geen financieringsdoel hebben is terugsluiting geen probleem, op voorwaarde dat de terugsluiting plaatsvindt op basis van een andere grondslag dan de heffingsgrondslag. In het andere geval zou de ratio achter milieuheffingen, m.n. het creëren van juistere relatieve prijzen, immers vervallen<sup>77</sup>. Deze mogelijkheid wordt ondersteund door de wens van zo zuiver mogelijke milieuheffingen. Het primaat van de milieudoelstelling van regulerende milieuheffingen wordt immers het best gewaarborgd door de opbrengsten niet te gebruiken voor een specifiek doel of voor voeding van de algemene middelen, om te voorkomen dat de bekostigingsbehoefte van de overheid een uit reguleringsdoel optimale tariefstelling in de weg zou kunnen staan. Een tweede overweging vormen de sociale en economische effecten van de inzet van milieuheffingen (bv. op de koopkracht, de inkomensverdeling, de concurrentiepositie enz.). "Aangezien het alleen de bedoeling is om het milieu van een prijskaartje te voorzien, en niet om het overheidsbeleid te financieren, koopkracht af te romen of de lastendruk te verhogen, worden de opbrengsten van regulerende heffingen best teruggesluit"<sup>78</sup>. Door terugsluiting van de inkomsten van milieuheffingen kunnen bovendien de sociaal-economische gevolgen worden verminderd.
- Een vierde en laatste mogelijkheid is het terugsluiten van de heffingsgelden naar de doelgroepen, zonder dat daarvoor een milieuprestatie wordt gevraagd (bv. via de verlaging van andere belastingen, bv. voor begeleidende maatregelen, bv. als sociale correctie. Argumenten zijn ook hier de wenselijkheid van een scherp onderscheid tussen regulering en financiering en de compensatie van negatieve sociaal-economische gevolgen van het milieubeleid.

<sup>76</sup>Voor elk van deze alternatieven kunnen argumenten aangedragen worden. Zo kan de verlaging van de overheidsschuld bv. worden gemotiveerd doordat milieuvuiling vaak toekomstige kosten met zich meebrengt. De toepassing van het principe "de vervuiler betaalt" impliceert dan dat hiervoor nu reeds door de huidige generaties middelen worden gereserveerd. De overdracht van geldmiddelen naar de toekomst kan plaatsvinden door een (extra) verlaging van het financieringsstekort.

<sup>77</sup> Vergelijk met de stelling van het Economisch en Sociaal Comité van de EU dat "volgens sociale criteria gekozen compensatiemechanismen die het stimulerend effect van de milieuheffingen en -belastingen ondermijnen ongeschikt zijn" (Advies van 19 september 1990 over milieubeleid en interne markt, blz. 10).

<sup>78</sup> SER. Advies regulerende energieheffingen. 's-Gravenhage, SER, 1993.

18. *Geen van deze vier bestedingsmogelijkheden moet a priori worden uitgesloten. De keuze zal afhangen van de omstandigheden.*

Geen van deze vier bestedingsmogelijkheden moet a priori worden uitgesloten. De keuze zal afhangen van de omstandigheden onder meer van de grootte van de inkomstenstroom en van de prijsgevoeligheid van het producenten 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 slechts beschouwd worden als tijdelijke en aanvullende middelen. Het is dan ook niet zinvol de financiering van noodzakelijke delen van het milieubeleid die moeten gecontinueerd worden, afhankelijk te stellen van wat dergelijke regulerende milieuheffingen opbrengen. De opbrengsten van regulerende heffingen met een ook op termijn zeer groot inkomsteneffect (type CO<sub>2</sub>-heffing) 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<sup>79</sup>. De OESO stelde terzake dat "estimates of the burdens of major environmental taxes would certainly require at least some offsetting reductions in other taxes if they were to be politically and economically acceptable".

19. *Naast regulerende milieuheffingen en retributies/contributies kunnen ook milieubelastingen worden onderscheiden. Milieubelastingen combineren het oogmerk van bekostiging en van regulering door ecologische overwegingen te introduceren in de normale structuur van de belastingheffing. De opbrengst is per definitie bestemd voor de algemene middelen.*

Milieubelastingen of "ecotaksen" - te onderscheiden van de in België ingevoerde federale milieutaksen<sup>80</sup> - hebben tot doel ecologische overwegingen te introduceren in de normale structuur van de belastingheffing. Zij worden geheven met het oog op het verkrijgen van algemene middelen op bepaalde vormen van noodzakelijk (cf. vereiste opbrengststabiliteit) maar toch te ontmoedigen "milieugebruik". De tariefhoogte wordt afgestemd op de gewenste opbrengst, afhankelijk van de wenselijke verdeling van de totale lastendruk over de verschillende soorten belastingen en accijnzen. Milieubelastingen combineren aldus het oogmerk van bekostiging (d.m.v. een niet-gecompenseerd inkomenseffect) en van regulering (via het substitutie-effect). Omdat het primaire oogmerk hier evenwel in de bekostiging is gelegen, wordt het tarief ook daardoor bepaald, en blijft het reguleringsaspect hier beperkt tot een op zichzelf gewenste nevenwerking. In dit opzicht is er in feite geen verschil met andere belastingen waarmee evenzeer bewust gewenste nevenwerkingen worden beoogd (b.v. sociale doelstellingen via de personenbelasting). De bestaande accijnzen op motorbrandstoffen kunnen als een voorbeeld van dergelijke milieubelastingen worden beschouwd.

Deze problematiek heeft echter in de eerste plaats te maken met de optimalisatie van de belastingstructuur en overstijgt daarmee de problematiek van de financiering van het milieubeleid (cf. nr. 10 hiervoor).

<sup>79</sup> Dit argument gaat dan ook in tegen de suggestie die in het kader van de werkzaamheden van de Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht is geopperd om de inkomsten uit een energieheffing te gebruiken als financieringsbasis voor het milieubeleid (cf. hoofdstuk 1).

<sup>80</sup> De term 'ecotaks' wordt hier gehanteerd in de betekenis zoals in de internationale wetenschappelijke literatuur gebeurt. Deze heffingen moeten worden onderscheiden van de milieutaksen die in België op federaal niveau zijn ingevoerd. Deze laatste hebben niet tot doel de structuur van de globale belastingheffing te wijzigen, maar zijn te beschouwen als een vorm van regulerende produktheffingen en moeten in principe geen geld opbrengen.

20. *Samengevat vraagt het principe “de vervuiler betaalt” dat de toewijsbare milieu-uitgaven van de overheid via retributies of contributies worden toegerekend aan de verantwoordelijke vervuilers of gebruikers. De opbrengst van deze milieuheffingen wordt geaffecteerd aan deze specifieke milieu-uitgaven. Voor de financiering van de overige milieu-uitgaven zijn de algemene middelen het meest aangewezen. Zij kunnen worden aangevuld met inkomsten uit regulerende milieuheffingen, maar deze inkomsten kunnen evengoed opgaan in de algemene middelen of worden teruggesluisd naar de doelgroepen. Milieubelastingen zijn gericht op een wijziging van de belastingstructuur. Dit laatste overstijgt echter de problematiek van de financiering van het Vlaamse milieubeleid.*

Het doel van regulerende milieuheffingen is in de eerste plaats niet financieel maar gericht op het internaliseren van externe effecten (milieukosten) bij de veroorzaker. De financiële functie is enkel van belang bij retributies en milieubelastingen. In deze gevallen is het realiseren van milieudoelstellingen een afgeleid doel.

naam	fiscale term	hoofddoel	hoogte	bestemming
financieringsheffing	retributie/ contributie	financiering van collectieve milieumaatregel	kosten bepalen tarief	financiering van de collectieve milieumaatregel
regulerende heffing	belasting	internalisering van milieukosten (prijs effect)	beoogde reductie van de verontreiniging/ verstoring bepaalt tarief	vrij (milieu, terug- sluizing, alg. middelen)
milieubelasting / ecotaks	belasting	wijziging van de structuur in de belastingheffing	gewenste bijdrage aan de algemene middelen bepaalt tarief	algemene middelen

***Naar een oplossing (2):***

Tekst online niet meer beschikbaar

Neem voor papieren versie contact met de SERV



## BIJLAGE 3

# Kostenallocatiemethoden voor de financiering van de openbare waterzuivering

## 1. INLEIDING

In de literatuur worden globaal genomen drie methoden onderscheiden om de retributies voor de zuivering van afvalwater te bepalen. De prijszetting kan uitgavendekkend (cash basis), kostendekkend (utility basis, average cost pricing) of efficiënt (marginal cost pricing) gebeuren. Hierna worden deze drie methoden kort toegelicht. Voor meer gedetailleerde informatie wordt verwezen naar de gespecialiseerde literatuur terzake<sup>81</sup>.

## 2. DRIE PRIJSZETTINGSMETHODEN

### 2.1. uitgavendekkend

Bij uitgavendekking moeten de tarieven ervoor zorgen dat de jaarlijkse inkomsten gelijk zijn aan de jaarlijkse uitgaven. De opstelling van een heffingsregeling gebeurt in zes stappen (de zgn. "allocatie-methodiek"):

1. bepaling van de uitgaven

In een eerste stap worden de uitgaven bepaald. Deze zijn typisch samengesteld uit uitgaven voor werking en onderhoud, investeringsuitgaven, intrestbetalingen en kapitaalaflossingen, verminderd met verkregen inkomsten (bv. uit leningen).

2. bepaling van de uitgavenveroorzakende componenten

De tweede stap bestaat erin na te gaan welke componenten bepalend zijn voor de totaliteit van de uitgaven. De uitgaven van een afvalwaterzuiveringsinstallatie zijn gerelateerd aan bv. inkomend volume, debiet, hoeveelheid BZV, hoeveelheid ZS, het aantal aangesloten gebruikers enz.

3. verdeling van de uitgaven over de veroorzakende componenten

Stap drie verdeelt de verschillende uitgaven over de gekozen veroorzakende componenten. Zo zijn bv. voorbezinkingstanks veelal berekend voor gemiddelde volumes (toerekening aan volumecomponent), hangen uitgaven i.v.m. de afvoer en verwerking van primair slib samen met de hoeveelheid ZS aanwezig in het afvalwater, is de beluchtingsapparatuur gerelateerd aan de hoeveelheid BZV en zijn de uitgaven voor de vestiging en invordering van de heffingen afhankelijk van het aantal aangesloten gebruikers. Uitgaven die niet toegerekend kunnen worden aan een of meerdere componenten, worden achteraf verdeeld naar rato van het aandeel van elk van de componenten in de overige uitgaven (cf. technieken voor kostprijscalculatie).

4. bepaling van grootte van de uitgavenveroorzakende componenten

<sup>81</sup> Zie bibliografie achteraan.

Vervolgens wordt de grootte van de uitgavenveroorzakende componenten (de vraag) bepaald. Er wordt gekeken hoeveel m<sup>3</sup> afvalwater per jaar toekomt, hoeveel kg ZS, hoeveel kg BZV, enz.

5. bepaling van de prijs per eenheid

In de voorlaatste stap wordt per component het eenheidstarief bepaald. Men bekomt door deling van de uitgaven per component met de grootte van de component een prijs per m<sup>3</sup> water, per kg BZV, per kg ZS enz.

6. ontwerpen van een heffingsformule

Op basis van het voorgaande wordt eenvoudig een formule bekomen voor de toerekening van de uitgaven van de afvalwaterzuivering. Deze is van de vorm:

$$H = x * \text{m}^3 \text{ water} + y * \text{kg BZV} + z * \text{kg ZS} + \dots;$$

met  $x, y, z, \dots$  = eenheidsprijzen

watervolume; BZV, ZS, ... = uitgavenveroorzakende componenten

Vertrekkende van deze basisformule kan eventueel per doelgroep een meer werkbare heffingsformule worden uitgewerkt (bv. door alle componenten via omzettingscoëfficiënten te relateren aan het waterverbruik). Op basis van deze formule en van gegevens betreffende de gemiddelde vuilvracht van één persoon kan tevens een IE-formule worden opgesteld die vergelijkbaar is met de huidige heffingsformule (zie deel 4.1. van deze bijlage), doch dit is strikt genomen niet noodzakelijk.

Deze stappen kunnen worden doorlopen per RWZI-installatie (met als gevolg verschillende heffingsformules naargelang de RWZI) of voor alle installaties samen. In dit laatste geval wordt het RWZI-net beschouwd als een geheel waarvan de uitgaven moeten gedekt worden door bijdragen van alle gebruikers. Deel 4.2. van deze bijlage bevat een beperkt cijfervoorbeeld van de allocatie-methodiek en van de afleiding van de IE-formule uit de basisformule.

## 2.2. kostendekkend

Bij de kostendekkende methode dienen de tarieven zo gekozen te worden dat zij alle gemaakte kosten dekken. De opstelling van een heffingsregeling gebeurt volgens dezelfde zes stappen (de allocatie-methodiek, zie ook cijfervoorbeeld in deel 4.2.), alleen moeten "uitgaven" worden vervangen door "kosten"<sup>82</sup>. De basisformule is dan ook van de vorm:

$$H = x * \text{m}^3 \text{ water} + y * \text{kg BZV} + z * \text{kg ZS} + \dots;$$

met  $x, y, z, \dots$  = eenheidsprijs (gemiddelde kost)

<sup>82</sup> Boekhoudkundig worden kosten en opbrengsten onderscheiden van inkomsten en uitgaven. Opbrengsten ontstaan als vergoeding voor prestaties. Zij worden geacht gerealiseerd te zijn indien er voldoende zekerheid bestaat dat de bedragen zullen worden geïncasseerd. Tegenover de opbrengsten moeten de kosten worden geplaatst die zijn opgelopen om deze opbrengsten (of prestatie) te realiseren. Kosten zijn waarde-eenheden die voor de produktie (prestatie) moeten worden opgeofferd. Kosten en opbrengsten worden toegerekend aan een bepaalde periode, onafhankelijk van de periode van uitgave of ontvangst.

Inkomsten (ontvangsten) en uitgaven zijn geldmanipulaties. Zij kunnen aan de opbrengsten en kosten voorafgaan (bv. voorafbetalingen) of erop volgen (bv. uitstel van betaling). Ook zijn er uitgaven die geen kost vormen (bv. de aflossing van een lening, de aankoop van een terrein) en kosten die geen uitgave vertegenwoordigen (bv. afschrijvingen). Omgekeerd zijn er ook inkomsten die geen opbrengst vormen (bv. leningen) en opbrengsten die geen inkomsten met zich meebrengen (bv. terugnemingen van afschrijvingen en waardeverminderingen).



rendement dat elders in de economie met dezelfde middelen kan worden gerealiseerd.

Het doel om het afvalwater te zuiveren tegen de laagste maatschappelijke kosten wordt gerealiseerd wanneer de heffingstarieven (per parameter, bv. Q, BZV, ZS, ...) gelijk zijn aan de marginale zuiveringskost van de RWZI (voor elk van de parameters)<sup>84</sup>.

De opstelling van een heffingsformule gebeurt ook hier in verschillende stappen. Deze stappen hangen af van de wijze waarop de marginale kosten worden berekend. Het eindresultaat is echter steeds een heffingsformule van de vorm:

$$H = x * m_3 \text{ water} + y * \text{kg BZV} + z * \text{kg ZS} + \dots;$$

met  $x, y, z, \dots$  = marginale kost per parameter  
 $m_3; \text{BZV, ZS, } \dots$  = gekozen parameters

Het grote voordeel van deze methode is de efficiënte (het rendement van de aangewende middelen). Deze uit zich op twee manieren. Ten eerste bevat zij, in tegenstelling tot de gemiddelde prijszettingmethoden, een stimulans voor een optimale benutting van de bestaande capaciteit aan openbare waterzuivering. Ten tweede levert zij correcte informatie betreffende de kost van een capaciteitsuitbreiding.

Deze methode kent echter ook nadelen. Een eerste nadeel is dat geen rekening wordt gehouden met de financiële behoeften voor de collectieve zuiveringsinfrastructuur. Afhankelijk van het kostenverloop zal zich een surplus of een tekort voordoen<sup>85</sup>. In het geval van een tekort zal de overheid het verschil moeten bijpassen. Hoewel de winst- of verlies situatie vanuit efficiëntie-oogpunt verantwoord is, rijst de vraag of het maatschappelijk aanvaardbaar is dat de hele gemeenschap dient bij te dragen in de lasten van de waterzuivering. Een van de mogelijke alternatieven bestaat erin een heffing op te leggen met een vast en een variabel bedrag. Het variabel deel komt dan overeen met de marginale prijszetting; het vast gedeelte dient om het deficit te financieren. Een tweede nadeel is misschien dat de tarifiëring noodzakelijkerwijs verschilt per RWZI. De verdeling tussen zelfzuivering en openbare zuivering kan immers slechts efficiënt gebeuren d.m.v. gedifferentieerde tarieven naargelang de RWZI. Dit heeft overmatig hogere administratiekosten voor gevolg.

<sup>84</sup> Intuïtief kan dit als volgt worden verklaard: stel dat het tarief voor collectieve zuivering hoger ligt dan de marginale kost van de RWZI, d.w.z. dan de kost voor de RWZI om een bijkomende eenheid te zuiveren. In dat geval zal de RWZI vanuit maatschappelijk oogpunt in feite te weinig afvalwater zuiveren, en vindt er m.a.w. te veel zelfzuivering plaats. Immers, indien de zelfzuivering van een bijkomende eenheid afvalwater minder kost dan het aangerekende tarief voor collectieve zuivering, zal zelfzuivering plaatsvinden. Indien deze zelfzuivering echter meer kost dan de werkelijke kost voor de RWZI om deze bijkomende eenheid te zuiveren, is het rendement van de ingezette middelen op het niveau van de ganse economie niet optimaal. Het kan worden verhoogd door meer collectief te zuiveren, dwz door de tarieven te verlagen, m.n. door de tarieven af te stemmen op de marginale kosten.

In het omgekeerde geval worden gelijklopende resultaten bekomen. Stel dat het tarief voor collectieve zuivering lager ligt dan de marginale kost. In dat geval wordt er te veel collectief en te weinig zelf gezuiverd. Immers, indien de kost voor een onderneming om een bijkomende eenheid afvalwater zelf te zuiveren hoger ligt dan de marginale kost van de RWZI (en dus zelfzuivering het goedkoopst is op maatschappelijk niveau) maar gezien de tariefpolitiek lager ligt dan het aangerekende tarief, is het voordeliger dit tarief te betalen en zal een beroep worden gedaan op collectieve zuivering. Ten onrechte, omdat de kost voor de economie om dit afvalwater collectief te zuiveren hoger is dan de zelfzuiveringskost. Het tarief dat de maatschappelijke kosten minimeert moet gelijk zijn aan de marginale kost.

<sup>85</sup> Als sprake is van schaalvoordelen (stijgende meeropbrengsten), zal de maatschappij verlies maken; bij schaalnadelen (afnemende meeropbrengsten) zal winst worden gemaakt. Dit betekent dat het financieel resultaat van de collectieve zuivering geen indicatie geeft voor een goed of slecht beheer ervan.

### 3. VERGELIJKING MET DE VMM-METHODE UIT DE AWP-II'S

De verschillende ontwerp-AWP-II's bevatten een berekening van het benodigde tarief per VE om voor elk AWP-II-gebied de investerings- en werkingskosten te dekken. Deze berekeningswijze kan als volgt worden samengevat (cijfers ter illustratie uit het ontwerp AWP-II Kleine Nete) :

1. bepaling van de jaarlijkse afschrijvingskost  
 = (cumulatieve investeringskostprijs)/(gemiddelde afschrijvingsduur)  
 = 4.100 mio/40 = 102,5 mio
2. bepaling van het aantal VE's  
 = (gemiddeld aantal VE's per heffingsplichtige) x (aantal heffingsplichtigen)  
 = (0,025 x 0,6 x gemiddeld waterverbruik per gezin) x (aantal gezinnen)  
 = [0,025 x 0,6 x 105 (?)] x [67985]  
 = 107.076 VE's
3. bepaling tarief per VE voor investeringskosten  
 = (jaarlijkse afschrijvingskost)/(aantal VE's)  
 = 102,5 mio/107.076 VE = 958 BF/VE
4. bepaling jaarlijkse exploitatiekosten  
 = 2 % van de investeringskost  
 = (0,02) x (4.100 mio) = 82 mio
5. bepaling tarief VE voor exploitatiekosten  
 = (jaarlijkse exploitatiekost)/(aantal VE)  
 = 82 mio/107.076 VE = 766 BF/VE
6. bepaling heffingstarief per VE (totaal)  
 = tarief investeringskost + tarief exploitatiekost  
 = 1.724 BF/VE<sup>86</sup>.

Deze "VMM-methodiek", die overigens net zo goed kan worden toegepast per RWZI of voor gans het Vlaamse grondgebied, kan worden beschouwd als een vereenvoudigde versie van het stappenplan dat wordt gevolgd bij de uitgaven- en kostendeckende prijszettingmethode (de allocatiemethodiek). Op voorwaarde dat de kostenbepaling juist is gebeurd<sup>87</sup>, is de VMM-methode echter slechts correct als elk van de volgende vragen bevestigend kan worden beantwoord:

- Is de samenstelling van de inkomende vuilvracht een perfecte afspiegeling van de definitie van een VE ?  
 d.w.z. bevat het inkomende afvalwater inderdaad bv. 500 mg ZS/l ? (cf. 4.2. hierna, cijfervoorbeeld 2).
- Is de gehanteerde definitie van IE nog actueel ?  
 d.w.z. bevat het afvalwater geloosd door gezinnen inderdaad gemiddeld bv. 500 mg ZS/l ?
- Is de gehanteerde kostenverdeling nog actueel ?  
 d.w.z. is de primaire zuivering inderdaad verantwoordelijk voor 35 % van de kosten van de afvalwaterzuivering (cf. termen a, b en c in de heffingsformule; zie ook cijfervoorbeelden in paragraaf 4.2. hierna) ?
- Is de gehanteerde heffingsformule voor huishoudelijke lozingen ( $Q \times 0,025 \times K_s$ ) correct ?  
 d.w.z. is dit een juiste weergave van het aantal geloosde VE ?

<sup>86</sup> In het ontwerp AWP-II wordt verkeerdelijk een bedrag vermeld van 1.378 BF/VE.

<sup>87</sup> Wat onwaarschijnlijk is gezien de ruwe schatting van de afschrijvingstermijnen en exploitatiekosten.

- Is het aantal heffingsplichtigen gelijk aan het aantal gezinnen ?  
d.w.z. zijn alle RWZI-lozers gezinnen en zijn alle gezinnen RWZI-lozers ?

Het is duidelijk dat niet al deze vragen positief kunnen worden beantwoord. Zo trekken bv. De Jaeger en Bauwens<sup>88</sup> de waarden voor a, b en c (vraag 3) sterk in twijfel. Bovendien staat het vast dat de gehanteerde heffingsformule (vraag 4) niet helemaal correct is<sup>89</sup>. In elk geval worden volgens de ontwerp AWP-II's niet alle gezinnen aangesloten op een RWZI en zuiveren RWZI's in bepaalde gevallen ook industrieel afvalwater (vraag 5).

Hiermee wordt aangetoond dat het gebruik van een IE- of VE-formule in feite de aandacht afleidt van de parameters die een juiste kostentoerekening bepalen. Daardoor bestaat het gevaar dat een bepaalde IE- of VE-formule ingeburgerd geraakt maar niet langer met een juiste kostentoerekening overeen komt. Het juiste verband tussen de IE-formule en de basisformule wordt hierna aangetoond.

---

<sup>88</sup> L. DE JAEGER en M. BAUWENS. Bijlage bij de beleidsnota "opmerkingen omtrent een regulerende heffing inzake oppervlaktewaterverontreiniging en de financiering van openbare waterzuiveringsinfrastructuur". Technisch voorstel. Voorontwerp van kaderdecreet milieuhygiëne, Vol. II, 1991.

<sup>89</sup> De omzettingcoëfficiënt gebruikt in de heffingsformule voor de gezinnen geeft, zoals alle andere omzettingcoëfficiënten, het verband weer tussen de vuilvracht (het aantal VE's) en een gekozen grondslag (hier het watergebruik). De fout is dan dubbel. Ten eerste wordt dit verband doorbroken door de correctiefactor Ks. Ten tweede is de berekening van de omzettingcoëfficiënt gebaseerd op de vroegere definitie van IE, welke een afvalwatervolume van 180 l/dag vooropstelt. Dit volume is samengesteld uit gemiddeld 120 liter via watergebruik en 60 liter via regenwaterafvoer. In de heffingsformule wordt de omzettingcoëfficiënt echter enkel met het watergebruik (Q) vermenigvuldigd. Bovendien werden door de VMM nieuwe gegevens betreffende de samenstelling van de gemiddelde vuilvracht geloosd door één inwoner gepubliceerd zodat ook de vroegere IE-definitie niet langer geldig is (zie tevens deel 5.1. van het rapport).

#### 4. VERBAND TUSSEN DE BASISFORMULE EN EEN IE-FORMULE

##### 4.1. afleiding ie-formule uit de basisformule

$$1. \text{ Basisformule : } H = x \cdot Q \text{ (m}^3\text{/j)} + y \cdot ZS \text{ (kg/j)} + z \cdot BOD \text{ (kg/j)}$$

$$= u \cdot Q \text{ (l/d)} + v \cdot ZS \text{ (mg/d)} + w \cdot BOD \text{ (mg/d)}$$

$$2. \text{ Gemiddelde samenstelling afvalwater (IE) = } Q^*, ZS^*, BOD^*$$

$$3. \text{ Prijs per IE = } T = x \cdot Q^* \text{ (m}^3\text{/j)} + y \cdot ZS^* \text{ (kg/j)} + z \cdot BOD^* \text{ (kg/j)}$$

$$= u \cdot Q^* \text{ (l/d)} + v \cdot ZS^* \text{ (mg/d)} + w \cdot BOD^* \text{ (mg/d)}$$

$$= Q^* \text{ (l/d)} \cdot [u + v \cdot ZS^* \text{ (mg/l)} + w \cdot BOD^* \text{ (mg/l)}]$$

$$4. \text{ Afleiding heffingsformule IE}$$

$$H = u \cdot Q \text{ (l/d)} + v \cdot ZS \text{ (mg/d)} + w \cdot BOD \text{ (mg/d)}$$

$$\frac{H}{T} = \frac{u \cdot Q \text{ (l/d)} + v \cdot ZS \text{ (mg/d)} + w \cdot BOD \text{ (mg/d)}}{u \cdot Q^* \text{ (l/d)} + v \cdot ZS^* \text{ (mg/d)} + w \cdot BOD^* \text{ (mg/d)}}$$

$$H = T \cdot \frac{Q \text{ (l/d)}}{Q^* \text{ (l/d)}} \cdot \frac{u + v \cdot ZS \text{ (mg/l)} + w \cdot BOD \text{ (mg/l)}}{u + v \cdot ZS^* \text{ (mg/l)} + w \cdot BOD^* \text{ (mg/l)}}$$

$$\text{stel } P = u + v \cdot ZS^* \text{ (mg/l)} + w \cdot BOD^* \text{ (mg/l)} = T / Q^* \text{ (l/d)}$$

$$H = T \cdot \frac{Q \text{ (l/d)}}{Q^* \text{ (l/d)}} \cdot \left[ \frac{u}{P} + \frac{v \cdot ZS \text{ (mg/l)}}{P} + \frac{w \cdot BOD \text{ (mg/l)}}{P} \right]$$

$$\text{stel } a = \frac{u}{P}$$

$$b = \frac{v \cdot ZS^* \text{ (mg/l)}}{P}$$

$$c = \frac{w \cdot BOD^* \text{ (mg/l)}}{P}$$

$$(a + b + c = 1)$$

$$H = T \cdot \frac{Q \text{ (l/d)}}{Q^* \text{ (l/d)}} \left[ a + b \frac{ZS \text{ (mg/l)}}{ZS^* \text{ (mg/l)}} + c \frac{BOD \text{ (mg/l)}}{BOD^* \text{ (mg/l)}} \right]$$







## Naschrift

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 terzake<sup>90</sup>. 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 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

<sup>90</sup> Onderzoek naar de financiering van het Vlaamse milieubeleid. Brussel, *SERV*, 11 oktober 1995.

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.”<sup>91</sup> 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 dekking 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 uitsluitend 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

---

<sup>91</sup> Uit het voorgaande moet het duidelijk zijn dat deze analyse van de Minister van Financiën en Begroting zijn op zijn minst aanvechtbaar is.

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 Financiën en begroting. Tijdens deze vergadering werd vanuit verschillende fracties gepleit voor een duidelijker onderscheid tussen regulerende en financierende heffingen<sup>92</sup> 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

---

<sup>92</sup> Waarbij moet worden opgemerkt dat voor sommigen zowel regulerende als financierende heffingen mogelijk zijn en anderen financierende heffingen verwerpen en nog anderen regulerende heffingen.

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 heffingsstelsel werd uit noodzaak ingevoerd. Hij meende eveneens dat in het MINA-fonds een zekere verhouding tussen heffingen en algemene middelen moet 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 milieu-gevoeligheid 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 overgemaakt<sup>93</sup>. 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.

<sup>93</sup> *Beleidsnota van de werkgroep milieuheffingen*. Mechelen, OVAM, 26 maart 1996.

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 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 gronde<sup>94</sup>. 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 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.

---

<sup>94</sup> Toespraak gehouden door de Minister van Leefmilieu op 31 mei 1996 ter gelegenheid van de officiële opening Spaarbekken Kluizen II.

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 1997-2001<sup>95</sup>. 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 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 ontwerpprogrammadedcreet 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 financieringsconcept<sup>96</sup>. Het fundamentele debat wordt blijkbaar opnieuw uitgesteld in afwachting van de resultaten van onderzoek.

<sup>95</sup> *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).

<sup>96</sup> 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<sup>e</sup> jg., nr. 3, 1996, blz. 134-141.



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.