

***DE INKOMSTEN EN UITGAVEN VAN
HET VLAAMS MILIEUBELEID***

Situatie begroting 2000 en prognose 2001-2006

SAMENVATTING

Situering

Het voorliggende SERV-rapport bouwt voort op soortgelijke rapporten die de Raad tussen 1995 en 1999 publiceerde. Het analyseert de milieu-inkomsten en -uitgaven van de Vlaamse overheid in de periode 1989-2000, met de klemtoon op 2000, en maakt een prognose van de inkomsten en uitgaven voor de jaren 2001-2006. De werkwijze is gebaseerd op deze van het SERV-rapport uit 1999. Nieuw in vergelijking met dit vorige rapport is een analyse van de *uitvoering* van de milieubegroting tussen 1991 en 1998.

De milieubegroting 2000

De *milieubegroting 2000* ligt vrijwel volledig in de lijn van de beide vorige jaren. Het aandeel van milieu in de totale Vlaamse begroting bedraagt in 2000, net zoals in voorgaande jaren, ongeveer 4,5%. De beleidskredieten kennen een gelijkaardige toename als in 1998 en 1999: ongeveer +1 miljard of +5% (26,8 miljard). De betalingskredieten nemen in 2000 fors toe (28,8 miljard, d.w.z. +9% of +2,3 miljard), na de tijdelijk daling in 1999. Het aandeel van het Mina-Fonds is steeds toegenomen, onder meer doordat belangrijke nieuwe uitgaven vrijwel steeds via het Mina-Fonds gebeuren en ook verschillende uitgaven die vroeger uit de departementale begroting werden bekostigd in de loop der jaren naar het Mina-Fonds werden overgeheveld. In 2000 ligt het aandeel van het Mina op 76%. Daarbinnen zijn vooral de betalingen voor het afvalwaterzuiveringsbeleid belangrijk. Deze laatste groeien verder aan tot 15,4 miljard of 53% van de totale milieu-uitgaven.

Kerncijfers milieubegroting 2000	2000	1999	1998	1991
Totale beleidskredieten (BLK)	26.782	25.451	24.244	16.753
Totale betalingskredieten (BTK)	28.835	26.497	27.388	14.110
Aandeel milieu in Vlaamse begroting (BLK)	4,0 %	3,9 %	4,0 %	3,0 %
Aandeel milieu in Vlaamse begroting (BTK)	4,3 %	4,5 %	4,0 %	2,7 %
Totale ontvangsten	28.835	26.497	27.388	14.110
Bijdrage uit algemene middelen	11.702	8.422	7.600	4.935
Aandeel heffingen in ontvangsten	43,9 %	51,2 %	50,9 %	41,6 %

Bedragen in miljoen BEF

De gestegen uitgaven worden in 2000, net zoals in de beide voorgaande jaren, *gefinancierd* via een verhoging van de dotatie uit algemene middelen aan het Mina-fonds (10,9 miljard of +3,5 miljard). Dit is het gevolg van een resolutie van het Vlaams parlement en van het regeerakkoord. Het Vlaams Parlement had immers in een resolutie van 25 juni 1997 gesteld dat het “gelet op de belangrijke wijzigingen die in het systeem van de milieuheffingen de laatste jaren reeds werden doorgevoerd, het aangewezen is de totale druk van de milieuheffingen vanaf nu constant te houden tot het jaar 2000”. Bovendien wordt ook in het regeerakkoord uit 1999 gesteld dat het “behoudens de wijzigingen die voortvloeien uit reeds genomen en aangekondigde beleidsopties, aangewezen is de totale druk van de milieuheffingen constant te houden tot het jaar 2000/2001”. Daardoor werden er ook in 2000 geen aanpassingen aan de berekeningswijze van de milieuheffingen aangebracht en diende de bijdrage uit algemene middelen, gezien de toename van de uitgaven, fors te

worden verhoogd. Het aandeel van de algemene middelen in de inkomsten stijgt van 32% in 1999 tot 41%. Het aandeel van de milieuheffingen daalt tot 44%.

Raming 2001-2006

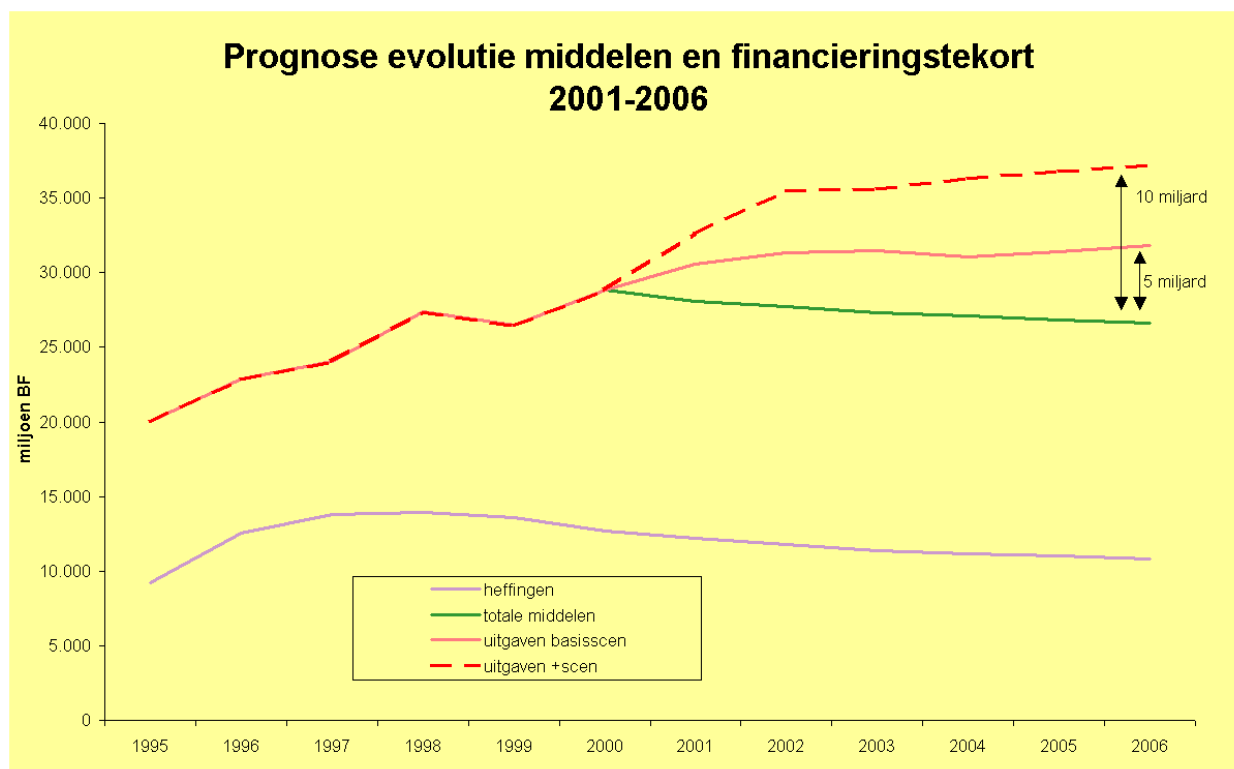
Een *prognose* van de toekomstige inkomsten en uitgaven wordt bemoeilijkt door het uitblijven van een *langetermijnvisie* inzake de financiering van het milieubeleid. Het is volgens de SERV verontrustend dat het hiervoor vermelde "moratorium" op bijkomende heffingsopbrengsten niet werd aangewend om het voorziene studiewerk en maatschappelijk overleg terzake te realiseren. In de resolutie zijn eventuele verhogingen of verschuivingen van milieuheffingen vanaf het jaar 2000/2001 nochtans afhankelijk gesteld van de uitwerking van een langetermijnvisie op de financiering van het milieubeleid waarin deze verhogingen of verschuivingen moeten passen. De uitwerking van dergelijke langetermijnvisie was een initiatief dat werd opgenomen in het milieubeleidsplan 1997-2001. In het milieujaarprogramma 1998 was voorzien dat een uitgewerkte visie beschikbaar zou zijn tegen midden 1998. In het milieujaarprogramma 1999 werd de timing van deze actie verschoven naar eind 1999, in het milieujaarprogramma 2000 is sprake van afronding tegen eind 2001. Uit de recente beleidsnota van de Minister van Leefmilieu en Landbouw blijkt dat het geplande onderzoek en overleg hierover nog moet worden opgestart.

Een langetermijnvisie op de uitgaven, inkomsten en financiering van het milieubeleid is nochtans belangrijk, niet alleen voor het verhogen van het maatschappelijk draagvlak en de voorspelbaarheid van milieuheffingen, maar ook om de financiële milieubeleidsruimte op doordachte wijze in evenwicht te brengen met de financiële middelen.

Er kan immers, zonder belangrijke nieuwe uitgaven of schrapping van bestaande uitgaven, een verdere stijging van de milieu-uitgaven worden verwacht van 28,8 miljard in 2000 tot iets minder dan 32 miljard in 2006 (basisscenario). Het merendeel van deze uitgaven blijft ook in de toekomst naar afvalwaterzuivering gaan. Meer nog, het aandeel waterzuivering in de milieu-uitgaven van de Vlaamse overheid neemt verder toe van 53% in 2000 naar 63% in 2006, ten koste van de aandelen van de andere milieubeleidsdomeinen. Hierbij werd nog geen rekening gehouden met het effect van een eventuele versnelling van de programmatie van het investeringsprogramma voor waterzuivering ten gevolge van de kritiek van de Europese Commissie op het niet naleven van de Europese Richtlijn inzake de zuivering van stedelijk afvalwater.

Indien er geen bijkomende algemene middelen voor het milieubeleid ter beschikking worden gesteld van het Mina-Fonds en er geen wijzigingen aan milieuheffingen worden doorgevoerd, ontstaat er bij ongewijzigd uitgavenbeleid (*basisscenario*) naar verwachting een financieringstekort van 2,5 miljard in 2001, oplopend tot 5,2 miljard in 2006.

Wanneer het huidige beleid op een aantal terreinen zou worden versneld, met name inzake bodemsanering, rioleringen en natuur (*+scenario*), worden de totale milieu-uitgaven geraamd op 37,2 miljard in 2006, hetgeen een financieringstekort oplevert van 4,6 miljard in 2001 en 10,6 miljard in 2006.



Indien het financieringsbeleid van de laatste twee jaar wordt verder gezet, wordt het hiervoor vermelde financieringstekort opgevangen via een *verhoging van de bijdrage uit de algemene uitgavenbegroting*. Dit zou in het *basisscenario* impliceren dat, zonder ingrepen in de uitgaven, de bijdrage uit algemene middelen wordt opgetrokken van 11,7 miljard in 2000 naar 14,1 miljard in 2001, oplopend tot 16,8 miljard in 2006. In het *+scenario* bedragen de ramingen voor de algemene middelen 16,1 miljard in 2001 en 22,1 miljard in 2006.

Dit scenario is wellicht op *korte termijn* realistisch omdat in het regeerakkoord wordt gesteld dat het aangewezen is de totale druk van de milieuheffingen constant te houden tot het jaar 2000/2001. Bovendien vermeldt de resolutie van het Vlaams parlement van 25 juni 1997 dat eventuele verhogingen van milieuheffingen moeten voldoen aan drie voorwaarden: (1) zij moeten passen in de uitgewerkte langetermijnvisie op de financiering van het milieubeleid, (2) er moet rekening worden gehouden met de behoefte aan zekerheid en voorspelbaarheid, en (3) er moet rekening worden gehouden met de gangbare heffingen voor milieubeleid in de ons omringende landen. Gezien een langetermijnvisie niet voor einde 2001 moet worden verwacht en de zorg voor zekerheid en voorspelbaarheid inhoudt dat wijzigingen aan heffingen voldoende ruim vooraf worden aangekondigd, ligt dit scenario dus in de nabije toekomst voor de hand.

Een ander scenario kan op iets langere termijn realiteit worden, met name de toepassing van de principes vervat in de *resolutie van het Vlaams Parlement* en in de beleidsbrief "Leefmilieu 1999-2004". De doorberekening van deze resolutie leidt in het *basisscenario*, na invulling van een aantal onzekerheden in de resolutie, vooreerst tot een verdere toename van het aandeel algemene middelen in de leefmilieubegroting. Volgens de resolutie dienen immers een aantal belangrijke uitgaven in de toekomst via de algemene middelen bekostigd te worden (bv. werking pararegionalen, zgn. meerkosten Aquafin, uitgaven natuur, ...). De bijdrage uit de algemene middelen ligt in deze hypothese op 14,2 miljard in 2006. De inkomsten uit heffingen stijgen van 12,7 miljard in 2000 naar 16,7 miljard in 2006. Dit is uitsluitend het gevolg van de instelling van een retributie voor rioollozers ter dekking van de werkelijke kosten van de publieke afvalwaterzuivering (exploitatie en afschrijvingen, maar excl. zgn. meerkosten Aquafin, d.w.z. vergoeding eigen vermogen en financieringslasten). De aldus berekende bijdrage uit algemene middelen, verhoogd met de heffingsinkomsten, het schadefonds voor bodemsanering waarvan sprake in de resolutie, en de andere Mina-ontvangsten overtreffen de geraamde totale uitgaven van het basisscenario. Het overschot wordt geraamd 4,4 miljard in 2006. Een doorberekening van de resolutie in het *+scenario* wijst uit dat dit overschot zou volstaan om de extra uitgaven in dit scenario te financieren.

Deze conclusies zijn gebaseerd op een analyse van de historische gegevens en van de momenteel beschikbare beleidsinformatie. Nieuwe beleidsbeslissingen en gewijzigde prioriteiten kunnen vanzelfsprekend leiden tot andere uitgaven- en inkomstenpatronen.

INHOUD

1	SITUERING EN INHOUD.....	8
2	DE MILIEU-INKOMSTEN EN UITGAVEN 1989 - 2000	10
2.1	De milieubegroting in perspectief	10
2.2	Structuur en hoofdrolspelers van de milieubegroting.....	12
2.3	De begrote milieu-uitgaven tussen 1989 en 2000	15
2.3.1	<i>Evolutie van de kredieten</i>	<i>15</i>
2.3.2	<i>Milieu-uitgaven naar ordonnancerende instantie (aanwendungen)</i>	<i>15</i>
2.3.3	<i>Milieu-uitgaven per beleidsdomein</i>	<i>17</i>
2.4	De begrote milieu-inkomsten in de periode 1989-2000	21
2.4.1	<i>Evolutie van de milieu-inkomsten</i>	<i>21</i>
2.4.2	<i>Milieu-inkomsten naar herkomst (bronnen)</i>	<i>21</i>
2.4.3	<i>Milieu-inkomsten per soort.....</i>	<i>23</i>
2.4.4	<i>Het financieringsbeleid tussen 1989 en 2000.....</i>	<i>25</i>
2.5	De uitvoering van de milieubegroting tussen 1991 en 1998	27
2.5.1	<i>Realisatie van de uitgaven.....</i>	<i>27</i>
2.5.2	<i>Realisatie van de inkomsten.....</i>	<i>27</i>
3	PROGNOSE VAN INKOMSTEN EN UITGAVEN 2001-2006.....	29
3.1	Beleidsvoornemens.....	29
3.1.1	<i>Uitgangspunten in de beleidsnota.....</i>	<i>29</i>
3.1.2	<i>Raming van de financieringsbehoefte in de beleidsnota</i>	<i>29</i>
3.1.3	<i>Beleidsinitiatieven inzake milieuheffingen en financiering van het milieubeleid.....</i>	<i>30</i>
3.2	SERV-raming en -scenario's	30
3.2.1	<i>Uitgavenscenario's.....</i>	<i>31</i>
3.2.2	<i>Inkomstenscenario's</i>	<i>33</i>
3.3	Raming van de uitgaven in 2000-2005	35
3.3.1	<i>Evolutie van de kredieten</i>	<i>35</i>
3.3.2	<i>Milieu-uitgaven naar ordonnancerende instantie</i>	<i>35</i>
3.3.3	<i>Milieu-uitgaven per beleidsdomein</i>	<i>35</i>
3.4	De milieu-inkomsten.....	37
3.4.1	<i>Raming van het financieringstekort</i>	<i>37</i>
3.4.2	<i>Extra middelen uit algemene uitgavenbegroting.....</i>	<i>37</i>
3.4.3	<i>Doorberekening resolutie Vlaams Parlement</i>	<i>39</i>
4	BIJLAGEN.....	41
4.1	Enkele begrotingstechnische begrippen.....	41
4.2	Bijlage 2: niet gecorrigeerde cijfers milieubegroting	43
4.3	Bijlage 3: gecorrigeerde cijfers milieubegroting.....	48

1 Situering en inhoud

In 1995, 1996, 1997 en 1999 publiceerde de SERV rapporten over de inkomsten en - uitgaven van het Vlaams milieubeleid¹. Daarin werden steeds de milieu-inkomsten en - uitgaven van de Vlaamse overheid vanaf 1989 in detail geanalyseerd, werd een prognose gemaakt van de toekomstige milieu-inkomsten en –uitgaven en werd de maatschappelijke discussie omtrent de financieringsproblematiek besproken. Deze aandacht van de SERV voor de milieu-inkomsten en -uitgaven vloeit voort uit de belangrijke sociale en economische aspecten die aan de milieubegroting verbonden zijn. Zoals blijkt uit de vroegere en huidige werkzaamheden van de Raad, is zijn aandacht voor de sociale en economische aspecten van het milieubeleid echter duidelijk niet tot de begrotingscijfers beperkt.

Het voorliggende rapport 2000 omvat in hoofdzaak een actualisatie van het rapport uit 1999. Opnieuw is er in vergelijking met de versies uit 1995, 1996 en 1997 gekozen voor een rapport van *beperkte omvang*. Hiervoor bestaan verschillende redenen. Ten eerste worden een aantal delen uit deze vroegere rapporten niet meer herhaald (bv. werkwijze, historische analyse ...). Ten tweede is er, anders dan in sommige voorgaande jaren, over de milieubegroting 2000 reeds relatief veel informatie beschikbaar via de parlementaire stukken². Ten derde is de milieubegroting 2000 een vrij traditionele begroting geworden, zonder fundamentele wijzigingen aan bestaande uitgaven- en inkomstenstromen of aan de tot dusver gehanteerde financieringsmechanismen. Nieuw in vergelijking met het rapport uit 1999 is de analyse van de uitvoering van de milieubegroting.

Qua werkwijze werd dezelfde benadering gevolgd als in het rapport uit 1999. Voor uitleg over bijvoorbeeld de behandeling van het belast ordonnanceringskrediet (post 3.17) van het Mina-Fonds, de verdeling van de uitgaven over de verschillende beleidsdomeinen, e.d. wordt dan ook naar dit rapport verwezen.

Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op de situatie in de periode 1989-2000 en op de prognose voor 2001-2006. Het rapport geeft hiervan een beschrijving en *geen beoordeling*. Voor een goede interpretatie werden de belangrijkste *keuzen en beperkingen* van de analyse herhaald in de bijgevoegde kader. Een omschrijving van de belangrijkste begrotingstechnische begrippen en gebruikte afkortingen is opgenomen in bijlage 1.

Belangrijke keuzen en beperkingen

- De klemtoon ligt op de milieu-inkomsten en uitgaven van de *Vlaamse overheid*. De inkomsten en uitgaven van andere overheden (bv. gemeenten) komen niet aan bod. Ook inkomsten- en uitgavenstromen die zich louter in de private sector voordoen, worden niet behandeld.
- De cijfers omtrent de *begroting* van de Vlaamse Gemeenschap vormen de basisgegevens van het rapport. Alle cijfers zijn uitgedrukt in nominale termen. De uitgaven en inkomsten die worden geanalyseerd zijn deze van de programma's "Leefmilieu", "Natuur" en "Bos en Groen" uit de departementale begroting, van het Milieu-Fonds en van de milieupararegionalen OVAM en VMM. Dit impliceert dat inkomsten- en uitgavenstromen op het randgebied tussen "milieu" en andere beleidsdomeinen buiten het gezichtsveld blijven (bv. landinrichting, watervoorziening, de heffing op watervang, ...). Wegens het aggregatieniveau van de begroting blijven bovendien noodgedwongen enkele milieu-uitgaven en inkomsten buiten beschouwing (bv. de personeelskosten van AMINAL die vallen onder de interdepartementale bestaansmiddelen, de milieu-activiteiten van VITO, enz.) en is de opdeling van de inkomsten en uitgaven naar de beleidsdomeinen afval, water, natuur, mest en overig (algemeen) milieubeleid voor een deel arbitrair moeten gebeuren.
- Vermits de klemtoon in de rapporten van de SERV over de inkomsten en uitgaven van het Vlaams milieubeleid ligt op een analyse van de financieringsproblematiek, ligt het voor de hand dat meer aandacht wordt besteed aan de *betalingskredieten* dan aan de beleidskredieten. Dit is louter een gevolg van de gekozen invalshoek en betekent geenszins dat de beleidskredieten niet belangrijk zouden zijn. Vanuit andere invalshoeken zijn integendeel de beleidskredieten vaak veel relevanter. Overigens zijn de ramingen van de betalingskredieten gebaseerd op een voorafgaandelijke prognose van de beleidskredieten.
- Om dezelfde reden worden voornamelijk de *begrote* inkomsten en uitgaven onderzocht. Hierin komt immers de door de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement gewilde inkomsten- en uitgavenstructuur tot uiting. Er is dus minder aandacht voor de reële inkomsten en uitgaven, hetgeen vanuit een andere invalshoek eveneens relevanter kan zijn. Wel wordt in een afzonderlijke paragraaf een algemeen beeld gegeven van de uitvoering van de leefmilieubegroting tussen 1991 en 1998.
- Bij gebrek aan een volwaardige lange termijn budgettaire planning door de Vlaamse overheid heeft de Raad zelf een *prognose* gemaakt van de milieu-inkomsten en uitgaven voor de periode 2000-2005. Zij is gebaseerd op een analyse van historische gegevens en van momenteel beschikbare beleidsinformatie. Voor Aquafin werden eigen ramingen gehanteerd, gebaseerd op een zelf uitgewerkt rekenmodel. Nieuwe beleidsbeslissingen en gewijzigde prioriteiten kunnen vanzelfsprekend leiden tot andere inkomsten- en uitgavenpatronen. De toekomstramingen moeten dan ook met de nodige omzichtigheid worden geïnterpreteerd³. Bovendien wordt benadrukt dat de prognoses geenszins een wenselijkheid voor het ene of andere beleidsinitiatief uitdrukken.

2 De milieu-inkomsten en uitgaven 1989 - 2000

2.1 De milieubegroting in perspectief

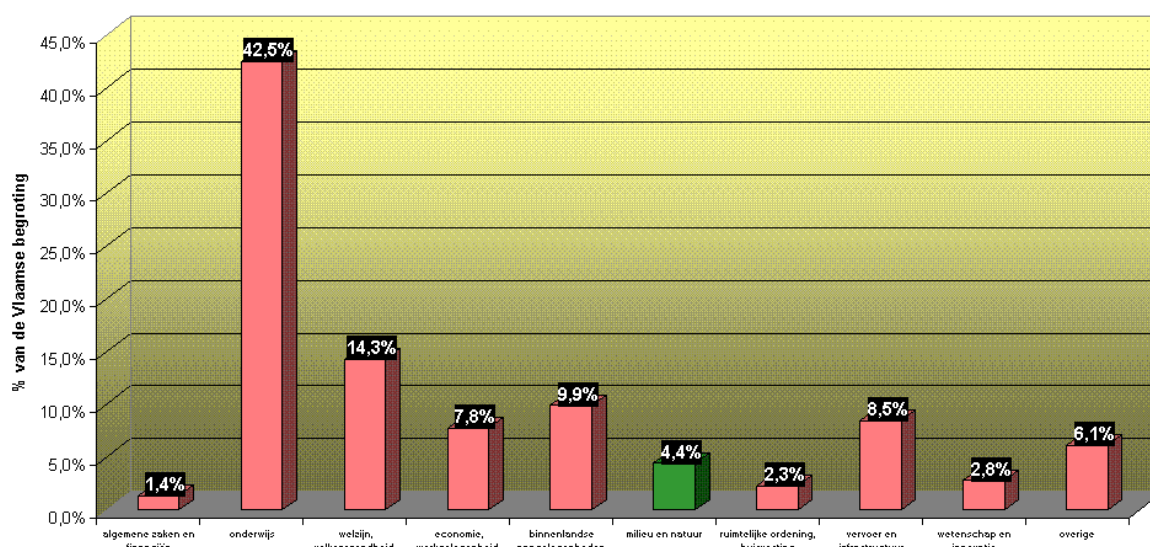
Met uitgaven ten belope van 48,0 miljard en beleidskredieten van 27,4 miljard bedraagt het aandeel van “milieu, groen en natuurbehoud” (dit zijn de programma’s leefmilieu en natuurbehoud, én de programma’s landinrichting en watervoorziening) in de totale Vlaamse begroting in 2000 4,4% van de beleidskredieten en 7,3% van de betalingskredieten. Daarmee ligt de begroting 2000 volledig in de lijn van de drie vorige jaren. De sterke groei van het aandeel van deze beleidssector in het begin van de jaren '90 heeft zich dus nadien niet doorgezet. Wel kan worden vastgesteld dat de beleidskredieten in 2000, in tegenstelling tot in 1999, opnieuw sneller groeien (+8,3%) dan de algemene groeivoet van de totale uitgavenbegroting (+4,1%).

Wanneer enkel de programma’s leefmilieu, natuur en bos en groen worden beschouwd, zoals in de rest van dit rapport gebeurt, ligt het aandeel vanzelfsprekend lager, met name op 4,0% van de beleidskredieten en 6,9% van de uitgaven.

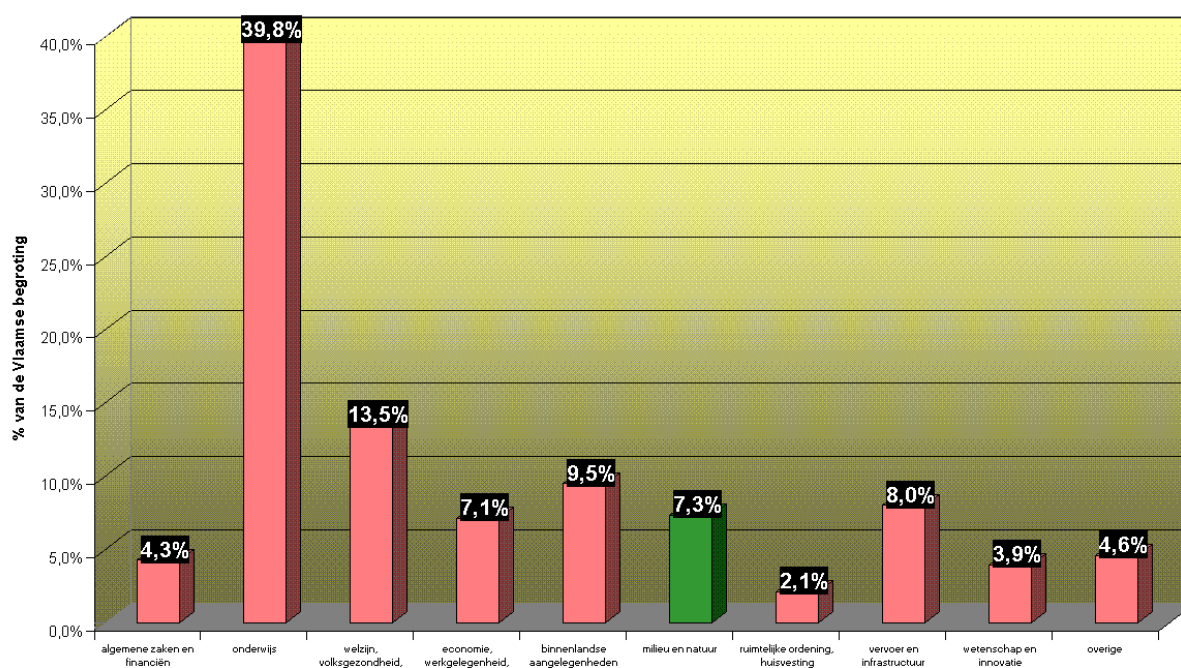
Het werkelijk aandeel in de uitgaven ligt echter beduidend onder deze 6,9% gezien een aanzienlijk deel ervan als fictief moet worden beschouwd. Met name vertegenwoordigt een bedrag van 18,1 miljard op post 3.17⁴ van het Mina-Fonds geen reële uitgave, maar kan het worden geïnterpreteerd als het gedeelte van het saldo van het Mina-Fonds (post 1.7) dat reeds bezwaard is door vroegere verbintenissen en dus niet kan worden aangewend voor nieuwe uitgaven. Deze “uitgave” moet m.a.w. in samenhang worden gelezen met het kassaldo per 31.12 van het Mina-Fonds, en is te beschouwen als een boekhoudkundige operatie in plaats van als een echte uitgave⁵. Bovendien is er in de begroting van OVAM een overdracht van 3,1 miljard naar het jaar 2001 opgenomen. Deze vertegenwoordigt evenmin een reële uitgave voor het milieubeleid in 2000. Zonder deze fictieve uitgaven bedraagt het aandeel van de milieu-uitgaven in 2000 4,3% van de totale Vlaamse begroting.

Dergelijke fictieve uitgaven vertekenen in belangrijke mate het beeld van de milieubegroting zoals deze uit de begrotingsdocumenten blijkt. Om die reden werden de “naakte begrotingscijfers” in de volgende delen van dit rapport gecorrigeerd tot werkelijke uitgaven, ook wat de voorgaande jaren betreft⁶. De tabellen in bijlage 2 bevatten ter informatie de volledige analyse van de begrotingen 1991-2000 op basis van de in het begrotingsdecreet gepubliceerde cijfers. Bijlage 3 bevat de gecorrigeerde tabellen.

Aandeel van de vastleggingen in de totale beleidskredieten 2000



Aandeel van de uitgaven in de totale betalingskredieten 2000



Aandeel en evolutie van de beleids- en betalingskredieten tussen 1996 en 2000.

Beleidskredieten	1996	1997	1998	1999	2000
aandeel leefmilieu, natuur en bos en groei in totale uitgaven	3,9%	3,9%	4,0%	3,9%	4,0%
groei leefmilieu, natuur en bos en groei in totale begroting	15,1%	4,2%	4,6%	2,0%	8,0%
groei totale uitgaven Vlaamse gemeenschap	2,4%	4,8%	2,4%	5,3%	4,1%
Betalingskredieten	1996	1997	1998	1999	2000
aandeel leefmilieu, natuur en bos en groei in totale uitgaven	3,8%	4,9%	5,8%	6,1%	6,9%
groei leefmilieu, natuur en bos en groei in totale begroting	13,7%	34,4%	23,1%	9,5%	17,7%
groei totale uitgaven Vlaamse gemeenschap	3,0%	5,4%	3,2%	5,0%	3,4%

2.2 Structuur en hoofdrolspelers van de milieubegroting

De structuur en hoofdrolspelers van de milieubegroting zijn in 2000 ongewijzigd gebleven ten opzichte van de jaren voordien.

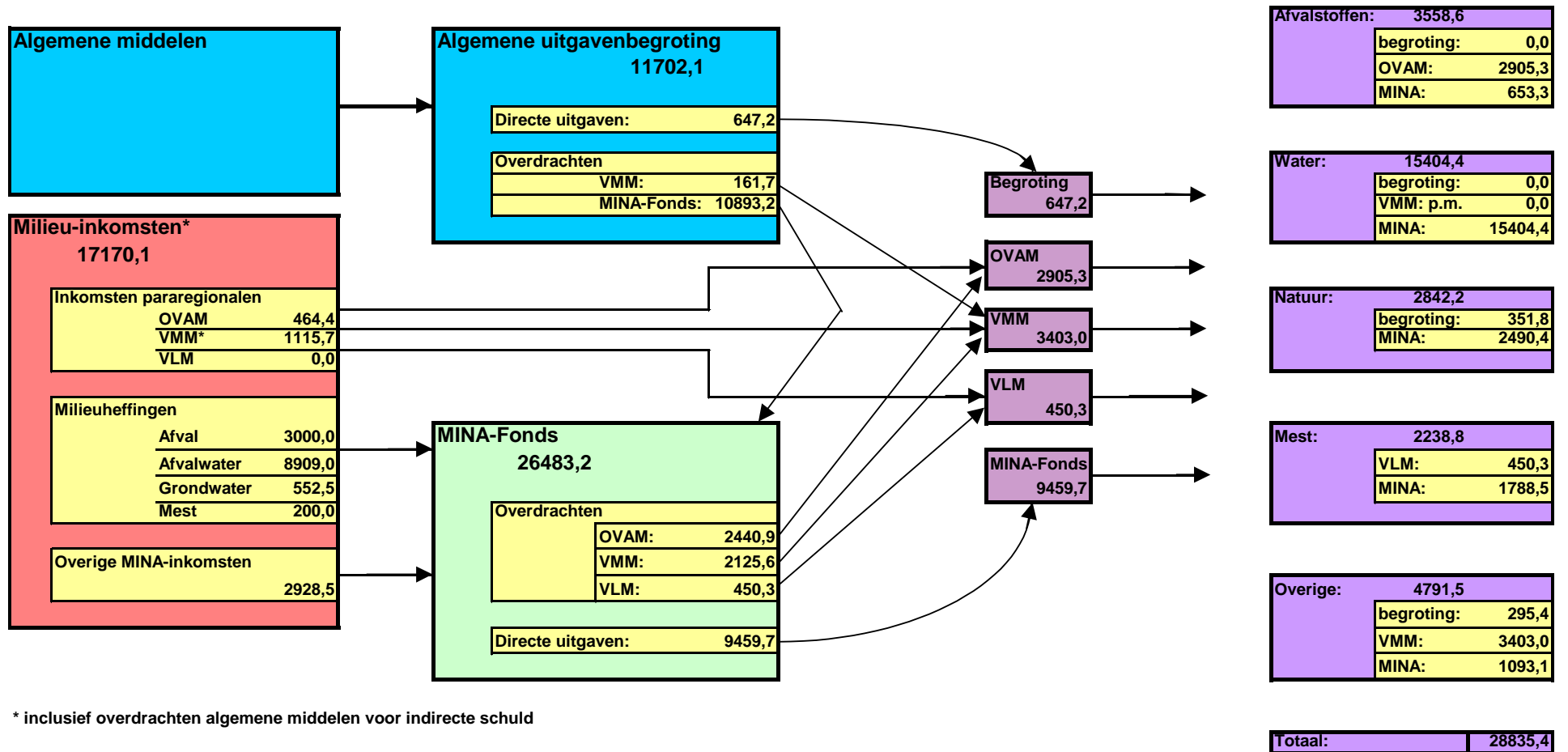
De Vlaamse *milieu-inkomsten* bestaan enerzijds uit algemene middelen die beschikbaar worden gesteld vanuit de departementale begroting en anderzijds uit eigen milieu-ontvangsten. Deze laatste kunnen op hun beurt worden ingedeeld in eigen inkomsten van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) en de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM), de milieuheffingen op afval, afvalwater, grondwater en mest, en een restcategorie overige MINA-inkomsten (bv. Vlarem dossiertaks, Europese subsidies, ...). Deze inkomsten worden gebruikt voor de financiering van milieu-uitgaven in diverse beleidsdomeinen zoals vaste afvalstoffen, waterzuivering, meststoffen, natuur en algemeen (overig) milieubeleid.

De *milieu-uitgaven* gebeuren rechtstreeks via de algemene uitgavenbegroting, via de pararegionalen OVAM, VMM en VLM (Vlaams Landmaatschappij, Mestbank) of via het Mina-Fonds, een gewestdienst met afzonderlijk beheer ondergebracht bij de Administratie Milieu, Natuur, Land en Waterbeheer (AMINAL).

Tussen deze *hoofdrolspelers* hebben verschillende overdrachten plaats. Alle inkomsten uit milieuheffingen en alle overige MINA-inkomsten komen in het Mina-Fonds terecht, dat wordt aangevuld met een dotatie uit de algemene uitgavenbegroting. De VLM (afdeling Mestbank) wordt volledig gefinancierd uit het Mina-Fonds. OVAM verkrijgt zijn middelen eveneens uit het Mina-Fonds en beschikt daarnaast over (beperkte) eigen ontvangsten, waaronder de retributie voor het afleveren van een bodemattest. De VMM wordt gevoed door zowel het Mina-Fonds als de algemene uitgavenbegroting en beschikt ook over eigen ontvangsten. De overdrachten die de VMM vanaf 1995 ontvangt buiten de milieubegroting om, via het programma 24.8 indirecte schuld, voor de betaling van de lasten van het verleden, worden in dit rapport bij de eigen ontvangsten van de VMM gerekend⁷.

Het *Mina-Fonds* speelt zowel aan de inkomsten- als aan de uitgavenzijde een centrale rol. Van een totale uitgave van 28,8 miljard in 2000 gaat ongeveer 26,5 miljard of meer dan 90% via het Mina-Fonds. Binnen dit fonds bestaat in principe geen compartimentering. Het is dus formeel gezien niet correct te stellen dat de inkomsten uit bijvoorbeeld de afvalwaterheffing worden besteed aan afvalwaterzuivering. Dergelijke link tussen inkomsten en uitgaven bestaat niet.

Structuur en hoofdrolspelers van de milieubegroting



2.3 De begrote milieu-uitgaven tussen 1989 en 2000

2.3.1 Evolutie van de kredieten

Met het jaar 1989 als referentiepunt kan een *sterke stijging* van de milieu-uitgaven worden vastgesteld. Zij nemen toe van ongeveer 7 miljard in 1989 tot 28,8 miljard in 2000.

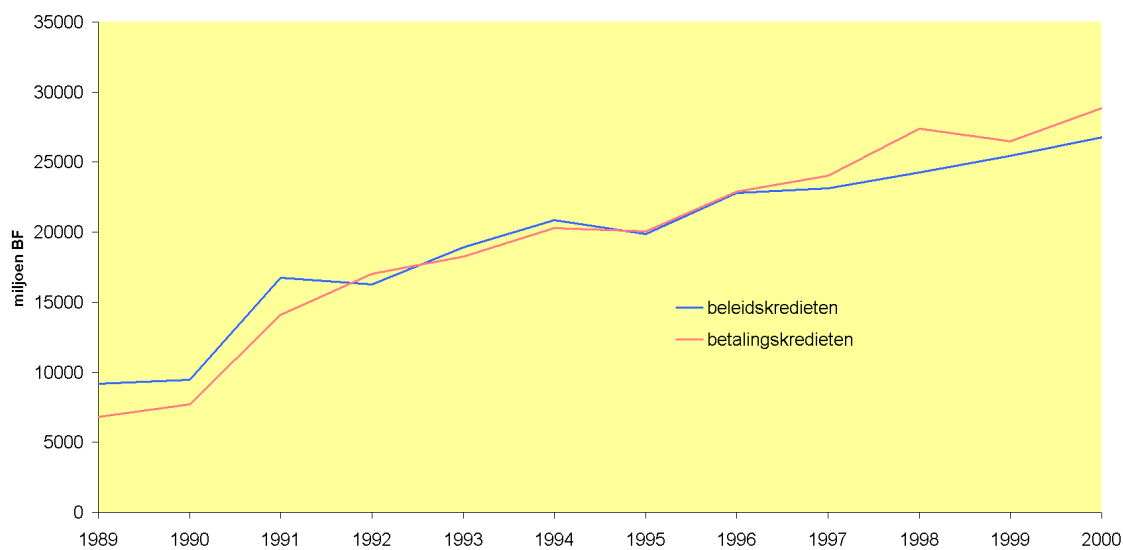
Deze groei van de uitgaven is vooral in 1991 gerealiseerd, maar ook nadien zijn de kredieten blijven stijgen. Vooral in 1996 namen de vastleggingen en ordonnanceringen, na de tijdelijke daling in 1995, opnieuw fors toe: met 15% voor de beleidskredieten en met 14% voor de betalingskredieten. In 1997 stegen de vastleggingen ten opzichte van 1996 met 1% tot 23,1 miljard, terwijl de ordonnanceringen werden verhoogd met 5% tot 24 miljard. De begroting 1998 gaf een verdere toename van de vastleggingen met ongeveer 1 miljard (+5%). De ordonnanceringen stegen met 14% (+3,4 miljard). De begroting 1999 kende een gelijkaardige toename van de beleidskredieten voor milieu en natuur als in 1998: +1 miljard of +5% (25,5 miljard). De ordonnanceringen daarentegen namen in 1999, voor het eerst sinds 1995, af (-3%). In 2000 tenslotte nemen de betalingskredieten, na de daling in 1999, opnieuw fors toe (+9% of +2,3 miljard) terwijl de groei van de beleidskredieten wordt verder gezet (opnieuw +5%).

2.3.2 Milieu-uitgaven naar ordonnancerende instantie (aanwendungen)

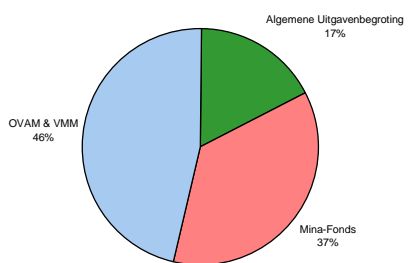
Vanaf zijn oprichting in 1989 heeft *het Mina-Fonds* een steeds toenemende rol toebedeeld gekregen in de milieu-uitgaven, vnl. ten koste van de *algemene uitgavenbegroting*. Belangrijke nieuwe uitgavenstromen zoals het milieuconvenant met de gemeenten, de facturen van Aquafin e.d. werden immers rechtstreeks uit het Mina-Fonds betaald, terwijl ook verschillende uitgaven die vroeger uit de departementale begroting werden bekostigd naar het Mina-Fonds werden overgeheveld (bv. subsidies aan milieuverenigingen, uitgaven voor natuur, kredieten voor sensibilisering, het VLINA, ...). De uitgaven van de *milieu-pararegionalen* schommelen de jongste jaren tussen 6 en 7 miljard, maar zijn uiteindelijk vrijwel constant gebleven na 1994. Hun relatieve betekenis in de milieubegroting is dan ook verminderd gezien de sterke groei van de uitgaven via het Mina-Fonds.

Meer bepaald lag in 1991 het aandeel van het Mina-Fonds in de ordonnanceringen nog op 37%. Vanaf 1994 gebeurt meer dan de helft van de milieu-uitgaven rechtstreeks via het Mina-Fonds. Ook nadien is het aandeel van dit fonds in de uitgaven steeds toegenomen. In 1999 werd ongeveer 3/4^e van alle uitgaven voor milieu en natuur door het Mina-Fonds betaald. Ook in 2000 is dit met een bedrag van bijna 22 miljard het geval. Ongeveer 1/5^e van de uitgaven of 6,3 miljard gebeurt momenteel via de rekeningen van OVAM en VMM. Het aandeel van de algemene uitgavenbegroting is in teruggevallen op 2% of iets meer dan 600 miljoen.

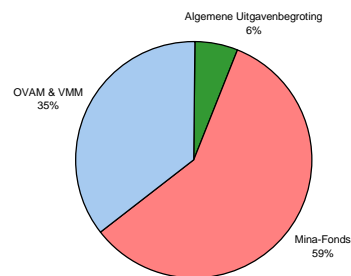
Evolutie van de totale begrote milieu-uitgaven 1989-2000



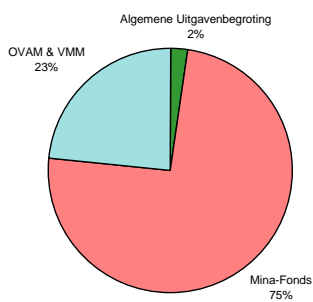
Verdeling uitgaven Vlaams Milieubeleid in 1991



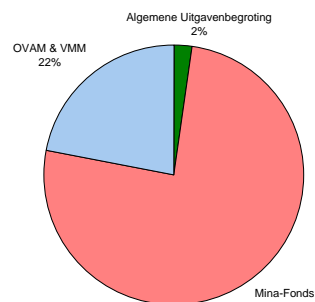
Verdeling uitgaven Vlaams Milieubeleid in 1994



Verdeling uitgaven Vlaams Milieubeleid in 1999



Verdeling uitgaven Vlaams Milieubeleid in 2000



2.3.3 Milieu-uitgaven per beleidsdomein

De meeste middelen worden besteed aan het *afvalwaterzuiveringsbeleid*. Dit was reeds in 1989 het geval en is in de ganse periode 1989-2000 zo gebleven met een aandeel in de uitgaven rond 50%. Dit betekent gezien de expansieve groei van de totale uitgaven dat de kredieten voor water aanzienlijk zijn toegenomen.

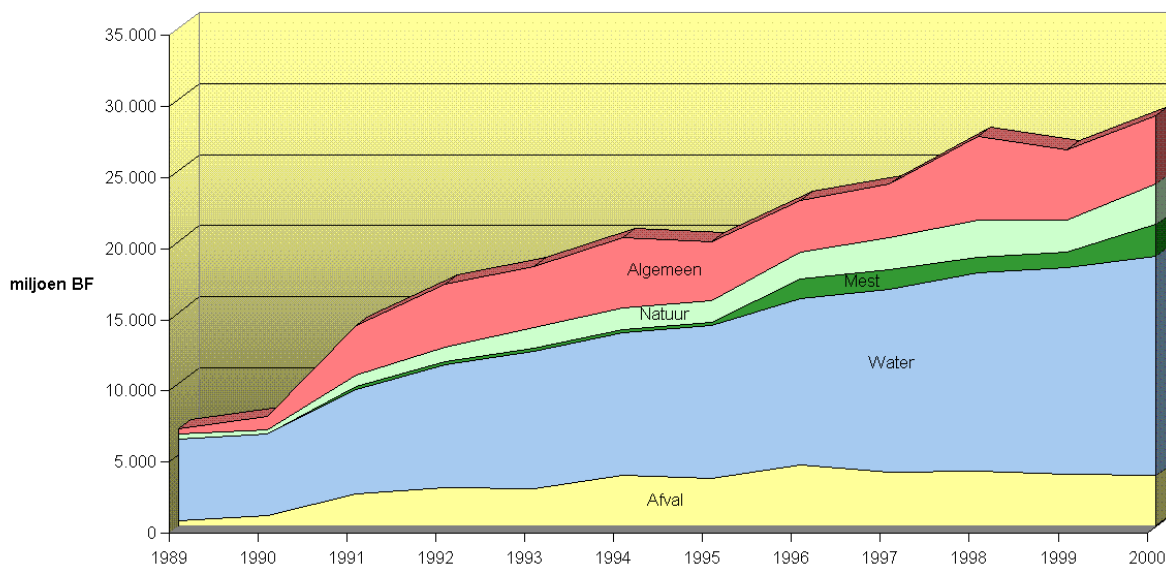
Deze uitgaven hebben momenteel vooral betrekking op de Aquafin-vergoeding en de subsidiëring van gemeentelijke rioleringen. Zij worden betaald uit het Mina-Fonds. Met name de Aquafin-factuur is met 12,1 miljard in 2000 budgettair belangrijk. Deze uitgaven zijn de afgelopen jaren gevoelig gestegen en nemen momenteel 42% van alle Vlaamse milieu-uitgaven voor hun rekening. Ook de ondersteuning door het Vlaamse gewest van de uitbouw van de gemeentelijke rioleringsinfrastructuur blijft met een begrote uitgave van 1,9 miljard in 2000 belangrijk. Daarnaast kunnen de personeelskosten van werknemers van VMM die geaffecteerd zijn bij Aquafin, de inningskosten van de afvalwaterheffing en de terugbetalingen voor lasten van het verleden i.v.m. waterzuivering, alle opgenomen in de begroting van VMM, eveneens tot de uitgaven voor afvalwaterzuivering worden gerekend. Bovendien bevat het Mina-Fonds op post 3.9 de cofinanciering door het Vlaamse gewest van de bouw van de waterzuiveringsstations in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in uitvoering van het samenwerkingsakkoord terzake van 12 december 1990.

De totale begrote uitgaven voor waterzuivering bedragen in 2000 samen 15,4 miljard of 53% van de totale milieu-uitgaven van het Vlaamse gewest. De stijging met 1 miljard ten opzichte van 1999 kan worden verklaard door de toenemende uitgaven voor Aquafin.

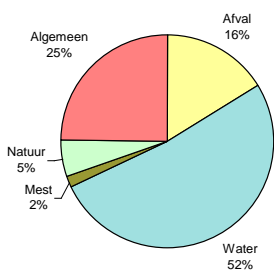
De uitgaven voor het *afval- en bodemsaneringsbeleid* kenden na de gevoelige stijging in 1991 naar aanleiding van het afvalstoffenplan 1991-1995 een vrij gelijkmatig verloop. Het aandeel in de totale uitgaven schommelde steeds rond 15%. Deze uitgaven gebeuren vooral via de rekeningen van OVAM.

In 1994 en 1996 viel er een lichte toename van de kredieten voor afval te noteren. In 1994 was dit vooral te wijten aan de stijging van de uitgaven in het kader van de subsidiëring van containerparken, composteringsinstallaties e.d. in uitvoering van het K.B. van 23 juli 1983 en aan het gedeelte van de uitgaven voor de gemeentelijke milieuconvenanten dat betrekking heeft op het afvalstoffenbeleid (art. 12: betoelaging containerparken met chemische container en KGA inzameling; art. 13 toelage oprichting containerpark en jaarlijkse toelage werking containerpark, art. 14 toelage selectieve ophaling huishoudelijk afvalstoffen). De stijging in 1996 was vooral te wijten aan de verhoging van de uitgaven voor het Fonds Ambtshalve Verwijdering van de OVAM (FAVO), van waaruit zowel ambtshalve verwijderingen van afvalstoffen als ambtshalve bodemsaneringen worden gefinancierd. In 2000 is er een lichte daling van de uitgaven in ten opzichte van 1999. De stijging van de werkingsmiddelen van de OVAM wordt immers meer dan gecompenseerd door een afname van de uitgaven voor ambtshalve verwijderingen en saneringen. Met 3,5 miljard ligt het aandeel van afval in de totale uitgaven in 2000 op 12%.

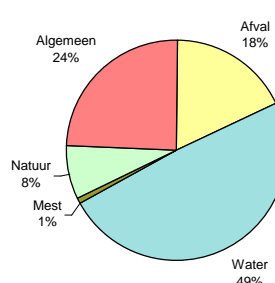
Evolutie uitgaven Vlaams milieubeleid 1989-2000



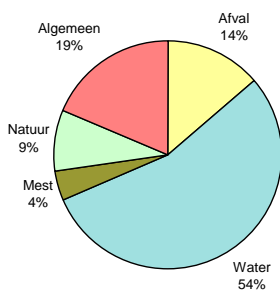
Verdeling uitgaven Vlaams Milieubeleid in 1991



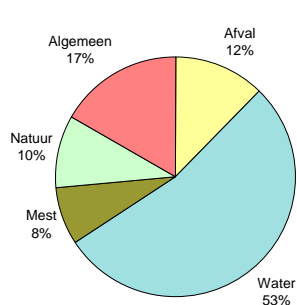
Verdeling uitgaven Vlaams Milieubeleid in 1994



Verdeling uitgaven Vlaams Milieubeleid in 1999



Verdeling uitgaven Vlaams Milieubeleid in 2000



Het *natuurbeleid* kende in het verleden een licht toenemend aandeel in de uitgaven. Dit impliceert dat de fondsen voor het natuurbeleid gevoelig zijn toegenomen: van ongeveer 350 miljoen in 1989 tot meer dan 2 miljard vanaf 1997. Deze stijging is voornamelijk gerealiseerd op het Mina-Fonds, dat ook het merendeel van de natuuruitgaven voor zijn rekening neemt. De uitgaven gingen in 1997 voor bijna 60% naar de aankoop en het onderhoud van natuurdomeinen, bossen ed. Het overige deel was bestemd voor de werking van het Instituut voor Natuurbehoud en het Instituut voor Bosbouw en Wildbeheer, het Vlaams Impulsprogramma Natuurontwikkeling (VLINA), studies, toelagen en subsidies (bv. voor bebossing van landbouwgronden, natuurverenigingen, gemeentelijke natuurontwikkelingsplannen, ...). De daling in 1999 van 2,6 naar 2,3 miljard was in hoofdzaak te wijten aan de vermindering van de lopende uitgaven voor natuurontwikkeling (post 2.5 van het Mina-Fonds). De gevoelige stijging in 2000 (+558 miljoen) kan worden verklaard door de stijging van de kredieten voor de aankoop van natuur- en bosgebieden. Het aandeel van natuur in de totale uitgaven ligt in 2000 op 10%.

Het aandeel van het *mestbeleid* in de totale uitgaven lag tot en met 1995 op 2% of minder. In 1996 namen de begrote kredieten evenwel fors toe door de verhoging van de werkingsdotatie aan de Mestbank voor de financiering van de bijkomende personeels- en werkingskosten van het mestactieplan en vooral door de inkomensvergoedingen aan landbouwers en veehouders ingevolge de gebiedsgerichte verscherpingen in het mestdecreet. Daardoor is het aandeel vanaf 1997 opgelopen tot 4% van de totale uitgaven. In 1999 bedroegen de begrote uitgaven voor het mestbeleid 1,1 miljard. In 2000 is 2,2 miljard voorzien in de begroting (8%). Deze stijging is te wijten aan de problematiek van de inkomensvergoedingen waarvan de uitbetaling in werd uitgesteld tot 2000 ingevolge de procedure bij de Europese Commissie terzake.

De uitgaven voor *algemeen milieubeleid* tenslotte bevatten de ordonnancerings die niet in de overige categorieën zijn opgenomen. De budgettair belangrijkste uitgavenpost is hier de VMM (meetnetten, planning, onderzoek, studie-opdrachten, ...). Daarnaast zijn ook de uitgaven voor de Vlaamse Milieuholding (VMH) in sommige jaren van belang. De stijging van de kredieten in 1998 was vooral het gevolg van de extra uitgaven voor de uitvoering van het milieubeleidsplan 1997-2001 en van de verhoging van de investeringsmiddelen voor de VMH. De uitgaven voor algemeen milieubeleid lagen mee daardoor op 5,9 miljard of 19% van de totale uitgaven. De daling in 1999 naar 4,9 miljard of 19% van de uitgaven kon voornamelijk worden verklaard door de aanpassing van de kredieten voor de VMH (-500 miljoen). In 2000 zijn de uitgaven voor algemeen milieubeleid licht afgenomen tot 4,8 miljard of 17%.

Overzicht uitgaven Vlaams milieubeleid 1989-2000

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Afval	370,0	749,9	2276,5	2738,7	2628,7	3617,6	3359,5	4337,2	3794,7	3868,6	3636,1	3558,6
OVAM	231,0	244,2	337,4	339,8	354,2	416,5	453,4	487,6	503,7	461,9	525,1	577,2
bodem	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	785,7	938,3	1388,3	1834,7	1736,1	1597,0
overige	139,0	505,7	1939,1	2398,9	2274,5	3201,1	2120,4	2911,3	1902,7	1572,0	1374,9	1384,4
Water	5776,1	5732,7	7322,8	8609,4	9673,3	10011,9	10749,5	11652,2	12876,9	13921,6	14566,8	15404,4
Aquafin	0,0	0,0	0,0	1812,5	3375,0	6671,0	8343,7	8803,1	9999,4	10870,8	11120,3	12116,3
riolering	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	395,6	500,0	1377,0	1500,0	1900,0	1900,0	1872,0
overige	5776,1	5732,7	7322,8	6796,9	6198,3	2945,3	1905,8	1472,1	1377,5	1150,8	1546,5	1416,1
Natuur	356,7	265,0	753,8	1000,1	1427,2	1553,5	1532,4	1916,6	2230,1	2614,8	2284,2	2842,2
mina-Fonds	0,0	0,0	270,0	450,0	731,2	955,2	1117,7	1530,9	1862,8	2343,0	1888,8	2462,8
overige	356,7	265,0	483,8	550,1	696,0	598,3	414,7	385,7	367,3	271,8	395,4	379,4
Mest	0,0	0,0	250,0	250,0	245,0	201,0	244,2	1372,2	1396,5	1094,0	1063,9	2238,8
Mestbank	0,0	0,0	250,0	250,0	245,0	201,0	244,2	372,2	396,5	394,0	363,9	450,3
inkverg	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1000,0	1000,0	700,0	700,0	1788,5
Algemeen	327,2	979,9	3506,8	4428,2	4267,6	4917,4	4151,8	3614,1	3740,9	5888,9	4945,5	4791,5
VMM	pm	pm	pm	pm	1292,5	1917,3	2801,5	2257,3	2214,7	2275,8	2351,8	2266,6
VMH	0,0	0,0	2131,4	655,5	1100,0	943,7	753,7	0,0	500,0	1000,0	500,0	500,0
Mina2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	63,8	40,0	717,7	831,0	633,0
overige	327,2	979,9	1375,4	3772,7	1875,1	2056,3	596,6	1293,0	986,2	1895,5	1262,7	1391,9
Totaal	6829,9	7727,5	14109,9	17026,4	18241,8	20301,3	20037,4	22892,3	24039,1	27387,8	26496,5	28835,4

Overzicht inkomsten Vlaams milieubeleid 1989-1999

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
heffingen	350,0	1250,0	5874,0	8124,0	9764,0	9019,0	9230,0	12573,0	13779,0	13934,0	13561,0	12661,5
afvalstoffenheffing	350,0	1250,0	1724,0	1724,0	2600,0	2585,0	3780,0	4448,0	4123,0	3486,0	3386,0	3000,0
afvalwaterheffing	0,0	0,0	3900,0	6200,0	6964,0	6300,0	5310,0	7985,0	8976,0	9708,0	9435,0	8909,0
grondwaterheffing	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	500,0	540,0	540,0	552,5
mestheffingen	0,0	0,0	250,0	200,0	200,0	134,0	140,0	140,0	180,0	200,0	200,0	200,0
alg. middelen	3309,9	3908,9	4935,1	4489,3	4699,9	6390,7	5867,9	4703,6	6880,9	7599,5	8422,4	11702,1
dotatie Mina-Fonds	100,0	150,0	1022,3	553,0	553,0	2810,2	3780,4	3614,3	5852,2	6605,7	7361,0	10893,2
overige	3209,9	3758,9	3912,8	3936,3	4146,9	3580,5	2087,5	1089,3	1028,7	993,8	1061,4	808,9
andere ontv.	3319,9	3130,5	3300,8	4413,1	3777,9	4891,6	4939,5	5615,7	3379,2	5854,3	4513,1	4471,8
saldo Mina-Fonds	0,0	262,0	673,5	3627,7	2272,6	3618,3	2422,8	2485,6	1291,3	4125,0	2756,0	2463,5
overige	3319,9	2868,5	2627,3	785,4	1505,3	1273,3	2516,7	3130,1	2087,9	1729,3	1757,1	2008,3
totaal	6979,8	8289,4	14109,9	17026,4	18241,8	20301,3	20037,4	22892,3	24039,1	27387,8	26496,5	28835,4

2.4 De begrote milieu-inkomsten in de periode 1989-2000

2.4.1 Evolutie van de milieu-inkomsten

Ook wat de totale milieu-inkomsten betreft, kan een *sterke stijging* worden vastgesteld in de periode 1989-2000. Zij nemen toe van ongeveer 7 miljard in 1989 tot bijna 29 miljard in 2000 en volgen vanzelfsprekend het verloop van de totale milieu-uitgaven (zie hiervoor). De toename van de middelen is vooral in 1991 en 1992 gerealiseerd, maar ook nadien zijn de inkomsten voor het milieubeleid, op de tijdelijke dalingen in 1995 en 1999 na, fors blijven stijgen. In 2000 bedraagt de aangroei van de inkomsten 9%.

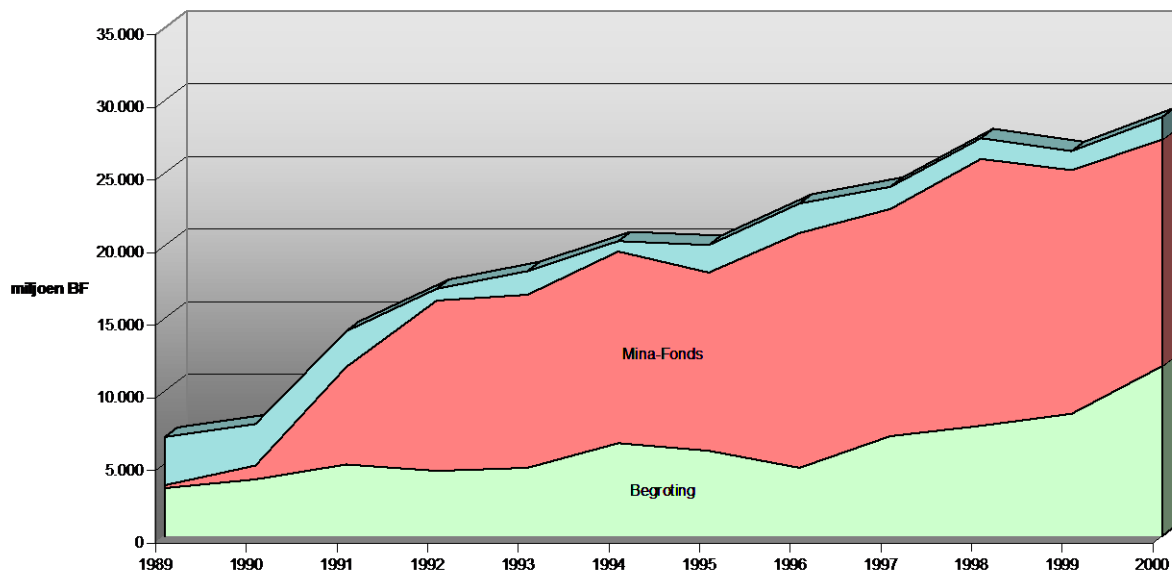
2.4.2 Milieu-inkomsten naar herkomst (bronnen)

De stijging van de middelen is vooral gebeurd via inkomsten gegenereerd door het Mina-Fonds. Terwijl de algemene middelen tot en met 1990 nog goed waren voor ongeveer 50% of meer van de totale inkomsten, is dit aandeel nadien teruggevallen tot 21% in 1996. Er heeft in de periode 1989-1996 m.a.w. een *verschuiving* plaatsgevonden van financiering door algemene middelen naar financiering via de eigen inkomsten van het Mina-Fonds. Deze laatste omvatten vooral inkomsten uit milieuheffingen, naast enkele kleinere ontvangsten zoals inkomsten uit het saldo op het Mina-Fonds, Europese overdrachten enz. Deze verschuiving was het gevolg van opeenvolgende beslissingen -behalve in 1994- om de bijdrage uit algemene middelen voor het milieubeleid te beperken⁸.

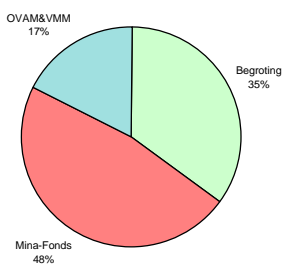
Nadien is in de periode 1997-2000 de bijdrage uit algemene middelen voor de financiering van het milieubeleid meer gelijkmatig geëvolueerd met de groei van de uitgaven. Zij steeg van 4,7 miljard in 1996 naar 8,4 miljard in 1999 of een aandeel van 32%. Als gevolg van deze toename is het aandeel van de middelen gegenereerd door het Mina-Fonds in deze periode teruggelopen van 71% in 1996 naar 63% in 1999. In 1999 daalden deze eigen milieu-ontvangsten van 18,4 miljard naar 16,8 miljard, vooral door een vermindering van de verwachte inkomsten uit de afvalwaterheffing en van het vrij beschikbare saldo op het Mina-Fonds. Deze evolutie heeft zich in 2000, sterker nog dan in andere jaren, doorgezet. De bijdrage uit algemene middelen werd immers fors opgetrokken tot 11,7 miljard of 41% van de totale middelen. De eigen middelen van het MiNa-Fonds lopen terug tot 15,6 miljard of 54%, vooral als gevolg van de verwachte daling van de inkomsten uit milieuheffingen (zie verder).

De eigen ontvangsten van de milieupararegionalen zijn steeds beperkt geweest, behalve in 1989 en 1990 toen de opbrengst van de afvalwaterheffing nog rechtstreeks aan de voorloper van de VMM toekwam. De ontvangsten van OVAM en VMM vertegenwoordigen met een bedrag van 1,5 miljard een aandeel van 5% in 2000. Het grootste deel hiervan betreft evenwel een overdracht van ongeveer 900 miljoen uit de algemene middelen aan de VMM buiten de milieubegroting om (zie noot 6).

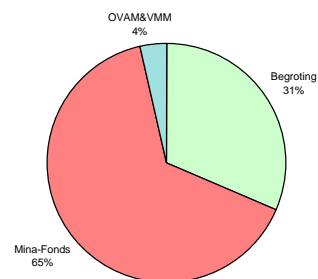
Evolutie inkomsten Vlaams milieubeleid 1989-2000



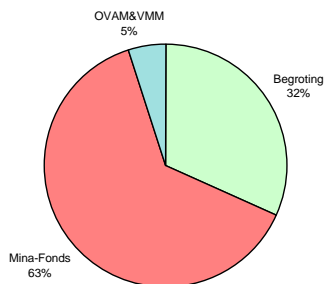
Verdeling inkomsten Vlaams Milieubeleid in 1991



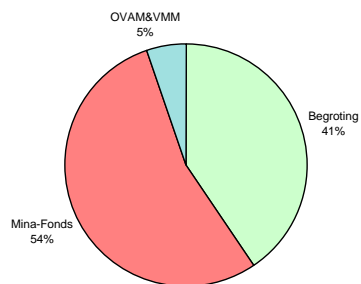
Verdeling inkomsten Vlaams Milieubeleid in 1994



Verdeling inkomsten Vlaams Milieubeleid in 1999



Verdeling inkomsten Vlaams Milieubeleid in 2000



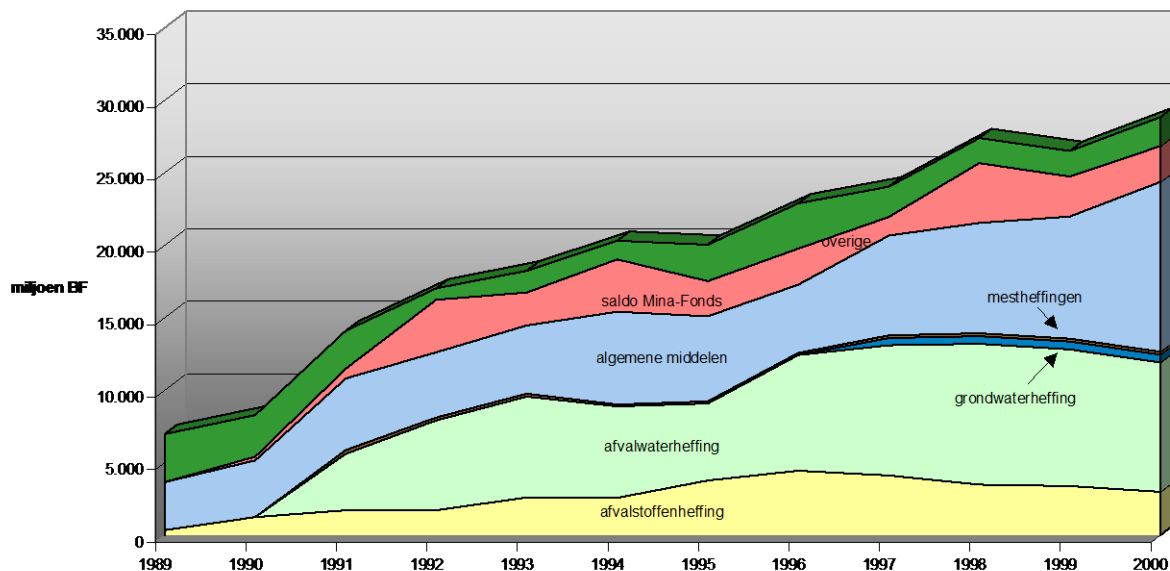
2.4.3 Milieu-inkomsten per soort

In de periode 1991-2000 waren gemiddeld de helft van de middelen voor het Vlaamse milieubeleid afkomstig uit heffingsinkomsten, 30% werd ter beschikking gesteld vanuit de algemene middelen en een vijfde bestond uit andere ontvangsten. Bovendien bevatten ook deze andere ontvangsten een aanzienlijk deel heffingsinkomsten. Zij bestaan immers vooral uit saldi van vorige boekjaren op het Mina-Fonds. Deze overschotten zijn het gevolg van een situatie waarin de begrote inkomsten (vnl. uit milieuheffingen) in realiteit vrij goed werden gerealiseerd of werden overtroffen, maar de reële uitgaven van dit fonds vaak onder de begrote uitgaven bleven (zie verder). De werkelijke bijdrage uit heffingen ligt dus hoger dan 50%.

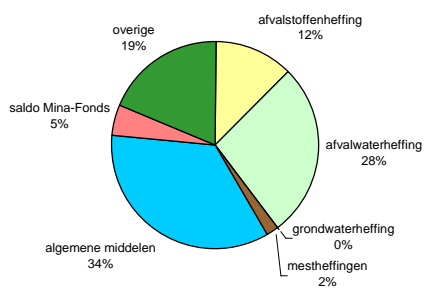
Binnen de *heffingen* zijn vooral de afvalwater- en afvalstoffenheffing steeds een belangrijke financieringsbron geweest. Het tarief van de *afvalwaterheffing* werd verhoogd in 1990, 1991 en 1996 en vanaf het jaar 1994 geïndexeerd. De stijging van de opbrengst in 1992 en 1993 had te maken met respectievelijk de invoering van een koelwaterheffing en de wijziging van de weging van de zware metalen in de heffingsformule. De gestegen inkomsten in 1997 zijn het gevolg van de schrapping van de Ks-factoren in de formule voor kleinverbruikers. De stijging van de begrote ontvangsten in 1998 kan worden verklaard door een inhaalbeweging voor de gerechtelijke invorderingsprocedure van de milieuheffing. Aan de heffingsformule werden immers geen wijzigingen aangebracht. Ook in 1999 en 2000 werd de afvalwaterheffing niet aangepast. Dit heeft door de afname van de geloosde vuilvrachten een daling van de begrote ontvangsten voor gevolg gehad. Het aandeel van deze afvalwaterheffing in de totale middelen in 2000 ligt met 8,9 miljard op 31%. Het tarief van de *afvalstoffenheffing* werd verhoogd in 1990, 1993, 1995 en 1996 en eveneens vanaf 1994 geïndexeerd. Na 1996 gebeurden geen belangrijke wijzigingen aan deze heffing, waardoor de begrote ontvangsten terugliepen. Dit moet in hoofdzaak worden toegeschreven aan de toegenomen preventie en recyclage. De bijdrage uit de afvalheffing werd voor 2000 begroot op 3 miljard of 10%. De *grondwaterheffing* die in 1997 werd ingevoerd voor grondwaterwinningen bestemd voor productie van drinkwater, werd vanaf 1998 ook van toepassing op de industrie. Hierdoor is de begrote ontvangst gestegen van 500 naar 540 miljoen of 2%. Voor 2000 worden deze ontvangsten geraamd op 552,5 miljoen. De begrote inkomsten uit de *mestheffingen* blijven in 2000 begroot op het niveau van de voorgaande jaren (200 miljoen, 1%). De begrote opbrengst van alle milieuheffingen samen bedraagt in 2000 12,6 miljard of 44% van de middelen.

De evolutie van de *algemene middelen* wordt vooral bepaald door de evolutie van de dotatie aan het Mina-Fonds. In 1994 had voor het eerst een belangrijke toename van deze dotatie plaats. Zij werd opgetrokken van 553 miljoen tot 2,8 miljard. In 1995 werd de dotatie verder verhoogd tot 3,8 miljard. In 1996 daalde zij naar 3,6 miljard. Vanaf 1997 steeg de dotatie jaarlijks: 5,9 miljard in 1997, 6,6 miljard in 1998, 7,4 miljard in 1999 en 10,9 miljard in 2000. Indien daarbij de andere middelen uit de departementele begroting worden geteld bedroeg de bijdrage uit algemene middelen in 2000 ongeveer 11,7 miljard of 41%.

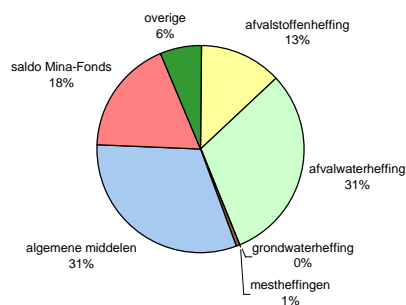
Evolutie inkomsten Vlaams milieubeleid 1989-2000



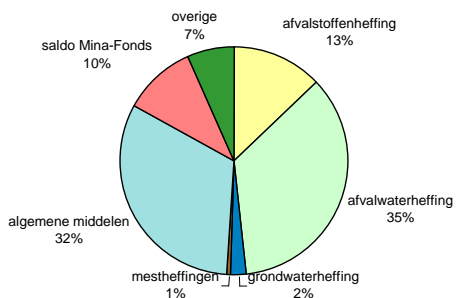
Verdeling inkomsten Vlaams milieubeleid in 1991



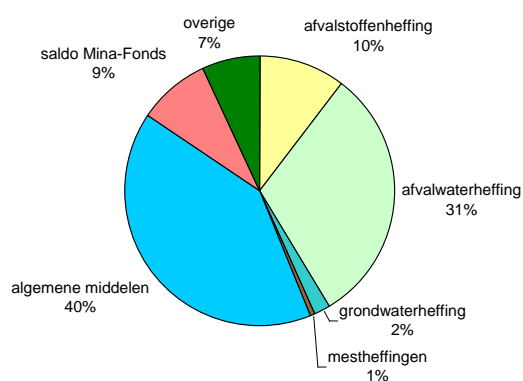
Verdeling inkomsten Vlaams milieubeleid in 1994



Verdeling inkomsten Vlaams milieubeleid in 1999



Verdeling inkomsten Vlaams milieubeleid in 2000

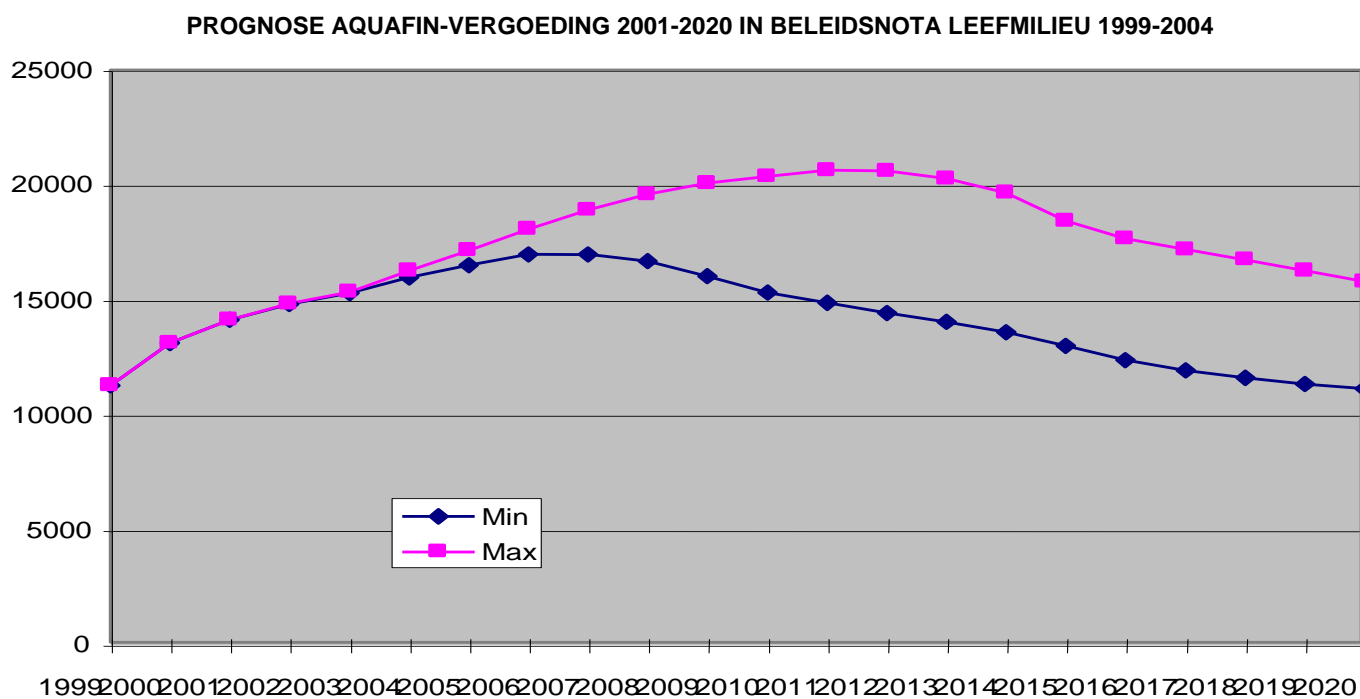
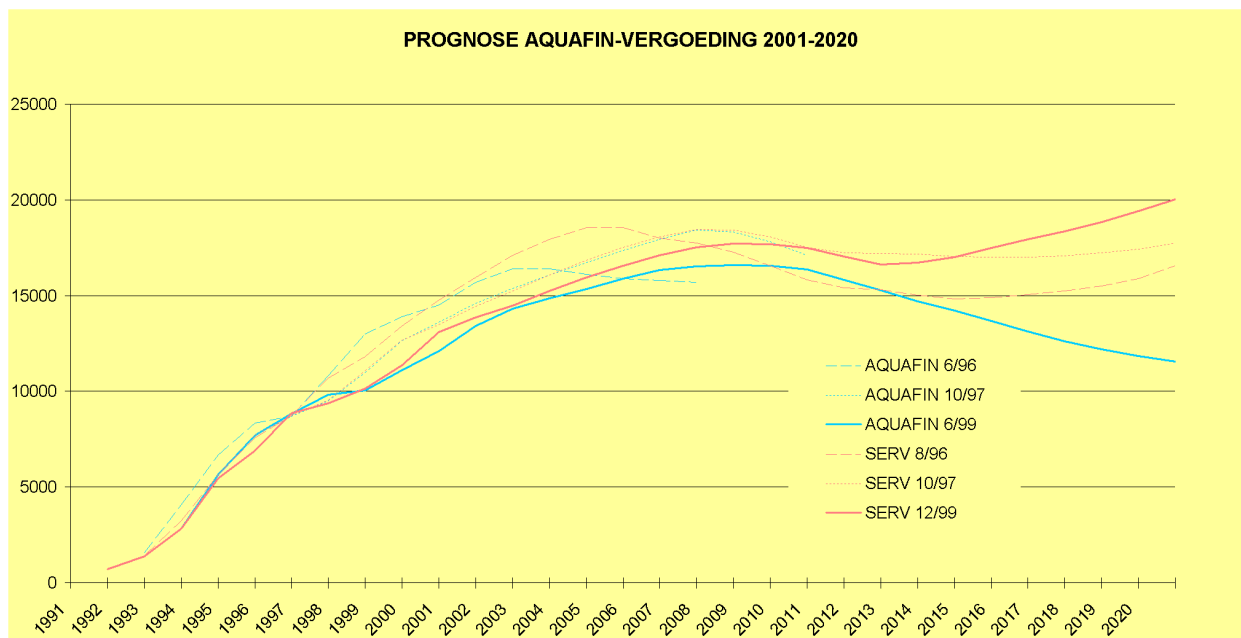


2.4.4 *Het financieringsbeleid tussen 1989 en 2000*

De financieringsstructuur met de rol die de milieuheffingen daarbinnen spelen dateert uit de periode 1990-1991. Deze had voor gevolg dat de heffingen veelvuldig werden gewijzigd om het financieel evenwicht van het Mina-Fonds te garanderen. Reeds vanaf 1991 werden deze financieringsstructuur, de milieuheffingen en de werking van het Mina-Fonds bekritiseerd door onder meer de SERV, het Rekenhof en de zgn. OVAM-werkgroep milieuheffingen⁹. De problematiek verscherpte nadien nog door de steeds toenemende milieu-uitgaven en het gebrek aan consistentie en voorspelbaarheid in de financieringsbeslissingen. Het uitgangspunt bij de begrotingsopmaak 1995 bijvoorbeeld was dat het toenmalige dekkingspercentage op het Mina-Fonds (d.i. de verhouding dotatie/uitgaven) behouden zou blijven. Aldus werd naast een verhoging van de bijdrage uit de algemene middelen ook een verhoging van de heffingen doorgevoerd. In 1996 was het financieringscriterium dat de toename van de dotatie aan het Mina-Fonds zou worden begrensd tot de groeivoet van de globale Vlaamse uitgavenbegroting. Dit leidde tot een forse verhoging van milieuheffingen. Bij de opmaak van de begroting 1997 werd dit criterium verlaten, zonder dat expliciet een nieuw criterium werd vooropgesteld. In de ontwerpbegroting 1998 werd opnieuw verwezen naar de groeivoet van de globale uitgavenbegroting waartoe de stijging van de dotatie aan het Mina-Fonds zou beperkt zijn, maar dit criterium werd in de praktijk niet gehanteerd. Het Vlaams Parlement had immers in een resolutie van 25 juni 1997 gesteld dat het “gelet op de belangrijke wijzigingen die in het systeem van de milieuheffingen de laatste jaren reeds werden doorgevoerd, het aangewezen is de totale druk van de milieuheffingen vanaf nu constant te houden tot het jaar 2000” (zie bijlage 4). Als gevolg hiervan gebeurden ook in 1999 geen verhogingen van de milieuheffingen en moest de bijdrage uit algemene middelen gevoelig toenemen. Het is dus slechts na deze resolutie dat het financierings- en heffingenbeleid enigszins voorspelbaar werden en niet langer louter afhingen van jaarlijkse ad hoc beslissingen bij de opmaak van de begroting. Gezien in het regeerakkoord van de nieuwe Vlaamse regering eveneens is opgenomen dat het “behoudens de wijzigingen die voortvloeien uit reeds genomen en aangekondigde beleidsopties, aangewezen is de totale druk van de milieuheffingen constant te houden tot het jaar 2000/2001”, werden ook voor 2000 geen aanpassingen aan de berekeningswijze van de heffingen aangebracht en diende de bijdrage uit algemene middelen fors te worden verhoogd (zie hiervoor).

In het regeerakkoord zijn bovendien, net zoals in de resolutie, eventuele verhogingen of verschuivingen inzake milieuheffingen vanaf het jaar 2000/2001, afhankelijk gesteld van de uitwerking van een *langetermijnvisie* op de financiering van het milieubeleid waarin deze verhogingen of verschuivingen moeten passen. De uitwerking van dergelijke langetermijnvisie is tevens een initiatief dat werd opgenomen in het milieubeleidsplan 1997-2001 (nr. 163). De uitvoering van dit initiatief komt evenwel moeilijk op gang. In het milieujaarprogramma 1998 was voorzien dat een uitgewerkte visie beschikbaar zou zijn tegen midden 1998. In het milieujaarprogramma 1999 werd de timing van deze actie verschoven naar eind 1999, in het milieujaarprogramma 2000 is sprake van afronding tegen eind 2001.

! Grafieken samen te lezen met p. 31



2.5 De uitvoering van de milieubegroting tussen 1991 en 1998

2.5.1 Realisatie van de uitgaven

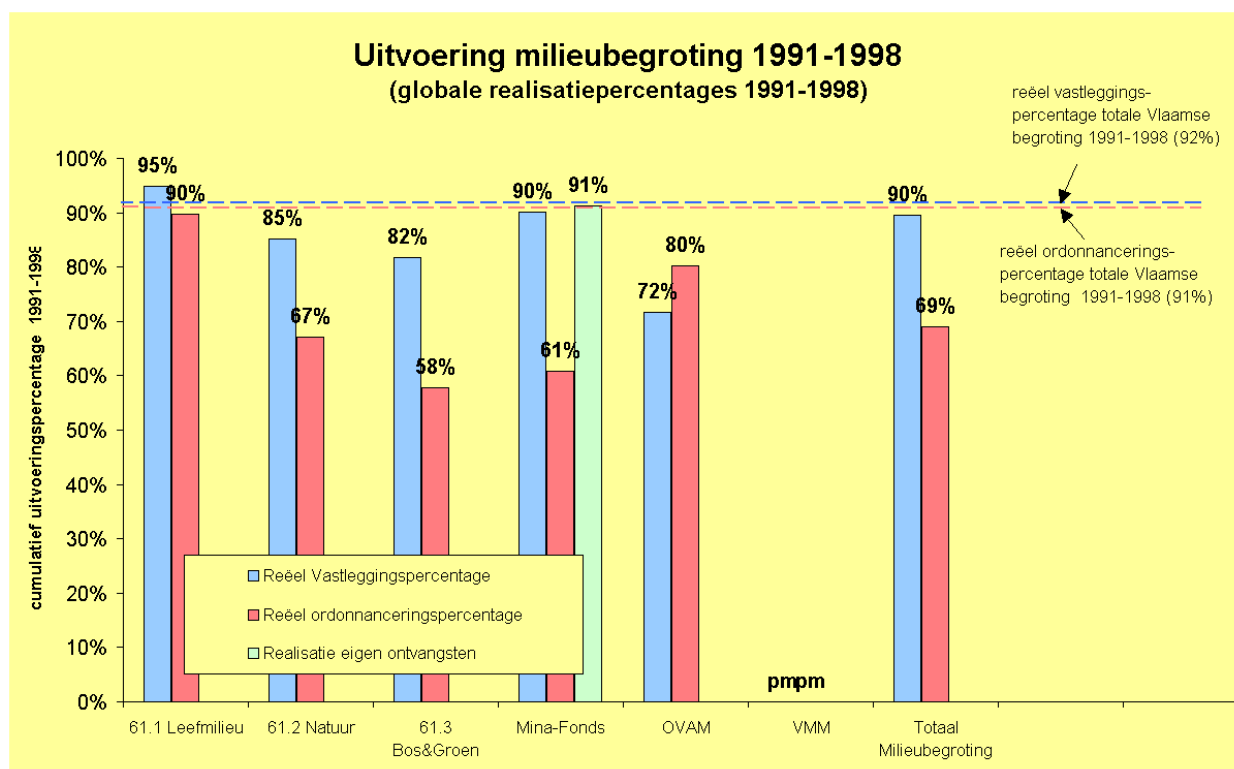
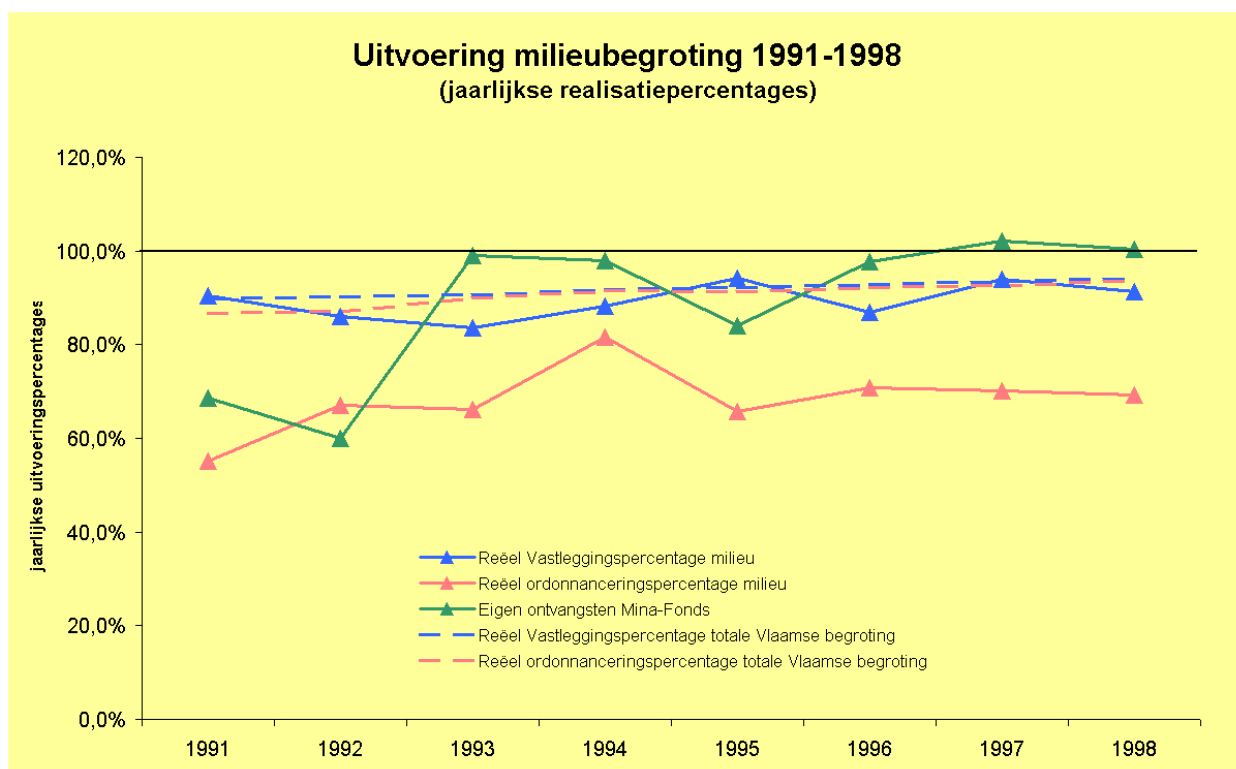
Het reële vastleggingspercentage van de totale milieubegroting lag in de periode 1991-1998 steeds boven 80%. Over de ganse periode bedraagt het globale vastleggingspercentage 89,6%. Voor de ordonnancerings daarentegen werd in slechts één jaar een uitvoering van meer dan 80% bereikt (1994, 81,5%). De globale uitvoeringsgraad bedraagt dan ook slechts 69%. Deze ligt ver onder deze voor de totale Vlaamse uitgavenbegroting in dezelfde periode (90,9%), terwijl het globale vastleggingspercentage het Vlaamse gemiddelde (92,0%) goed benadert.

Op programma Leefmilieu werd in de ganse periode 1991-1998 de hoogste benuttigingsgraad gerealiseerd. Dit is in hoofdzaak te wijten aan de dotatie aan het MINA-Fonds die vrijwel steeds voor 100% werd uitbetaald. Zonder deze dotatie ligt het reële vastleggingspercentage met 86% meer in de buurt van deze van de programma's Natuur (85%) en Bos en Groen (82%). De uitvoering op het vlak van de uitgaven blijft voor Natuur (67%) en vooral Bos en Groen (58%) evenwel gevoelig onder de realisatiegraad voor Leefmilieu (77%). Wel lijkt de realisatiegraad voor Natuur en Bos en Groen de jongste jaren te verbeteren, terwijl deze voor Leefmilieu (excl. dotatie MiNa-Fonds) veeleer afneemt.

Op het MiNa-Fonds bedraagt het globale vastleggingspercentage 90%. De hoogste realisatiegraad voor de ganse periode 1991-1998 werd gerealiseerd op de werkingsdotatie voor OVAM (100%), Aquafin (99,9%), rioleringen (99,7%), milieuconvenanten (98,3%) en de werkingsdotatie voor VMM (93,5%). De benuttigingsgraad was zeer laag voor het prestiprogramma (24,7%), projecten inzake preventie en recyclage (42,3%), het milieubeleidsplan (48%), het afvalstoffenplan (54,6%) en de categorie diversen/MiNa-Raad (59,3%). De uitvoering van de MiNa-Fonds toont bovendien een groot verschil tussen de over 1991-1998 gecumuleerde reële vastleggingen (90%) en de reële ordonnancerings (61%). Deze lage reële uitgaven hebben geleid tot een omvangrijk encours op het MiNa-Fonds. De op het einde van 1998 nog openstaande beleidskredieten op het MiNa-Fonds belopen namelijk reeds 25,7 miljard¹⁰. Het verschil tussen gerealiseerde vastleggingen en ordonnancerings is het grootst voor rioleringen (99,7% vastgelegd, 26,5% uitbetaald, encours van 4,6 miljard), milieuconvenanten (resp. 98,3%, 48,7%, 3,8 miljard) en bodemsanering (resp. 78,0%, 18,5%, 2,6 miljard).

2.5.2 Realisatie van de inkomsten

De realisatiegraad van de eigen inkomsten van het MiNa-Fonds lag in vele jaren zeer hoog (99% in 1993, 98% in 1994, 102% in 1997, 100% in 1998). Het globale realisatiepercentage voor 1991-1998 (91%) wordt neerwaarts beïnvloed door de relatief lage realisaties in 1991 (69%), 1992 (60%) en 1995 (84%). Deze waren in hoofdzaak te wijten aan vertragingen in de doorstorting van heffingsontvangsten door OVAM (1995) en VMM (1991) en in 1992 aan een onderschatting van de daling van de vuilvracht en de afhandeling van een aantal bezwaarschriften (VMM).



3 Prognose van inkomsten en uitgaven 2001-2006

3.1 Beleidsvoornemens

3.1.1 Uitgangspunten in de beleidsnota

De beleidsnota "Leefmilieu 1999-2004" van januari 2000 van de Minister van Leefmilieu en Landbouw¹¹ bevat een aantal beleidsvoornemens die van belang zijn voor de toekomstige evolutie van de inkomsten en uitgaven van het Vlaamse milieubeleid.

Met name wordt een *herschikking en verhoging van de middelen* voor het milieu- en natuurbeleid in het vooruitzicht gesteld: "Het budget voor leefmilieu is de laatste jaren sterk toegenomen. Het loont waarschijnlijk de moeite om na te gaan of de beschikbare middelen kunnen herschikt worden om de doelmatigheid ervan te verhogen. Het milieubeleid blijft echter een sterk groeiend beleidsdomein. Het takenpakket van de overheid op het milieugebied neemt steeds toe. De historische verontreiniging, de achterstand in collectieve infrastructuur, de nood aan bijkomende maatregelen om de noodzakelijke doelstellingen te halen, ... Dit kan slechts wanneer er voldoende (meer) middelen ter beschikking worden gesteld."

Daarnaast wordt gewezen op de *financieringsproblematiek*: "Momenteel wordt een belangrijk deel van de middelen gegenereerd uit milieuheffingen. De grondslag ervan verandert echter voortdurend en naarmate de overheid meer preventief gaat werken en meer gebruik maakt van regulerende heffingen kunnen de inkomsten eruit afnemen. Het wordt dus cruciaal om duidelijkheid te creëren over de lange termijn financiering van het milieubeleid om zo de financiële basis veilig te stellen voor het steeds toenemend milieubeleid".

Deze uitgangspunten worden in de beleidsnota verder uitgewerkt via een raming van de toekomstige financieringsbehoefte enerzijds en via de aankondiging van beleidsinitiatieven rond het milieuheffingen- en financieringsbeleid anderzijds.

3.1.2 Raming van de financieringsbehoefte in de beleidsnota

In de beleidsnota wordt de evolutie van de uitgaven tot 2006 geraamd aan de hand van twee uitgavenscenario's: een scenario van gelijkblijvend beleid (*'uitgaven laag'*) en een scenario met extra inspanningen voor bodemsanering en gemeentelijke riolering (*'uitgaven hoog'*). Ook de ontvangsten van de heffingen worden, op basis van de beschikbare informatie, ingeschat. Voor de eigen inkomsten van het MiNa-fonds (totale ontvangsten exclusief de dotatie van de algemene begroting en het saldo van het MiNa-fonds) wordt een daling verwacht van 1,4 miljard tussen 1998 en 2006 (van 14,2 miljard naar 12,8 miljard) als gevolg van dalende inkomsten uit milieuheffingen. De uitgaven van het MiNa-Fonds in 2006

worden geraamd op 29,6 miljard (uitgaven laag) resp. 35,7 miljard (uitgaven hoog), waardoor het te financiering tekort 16,8 miljard (uitgaven laag) resp. 22,9 miljard (uitgaven hoog) bedraagt in het jaar 2006. De achterliggende berekeningswijze is niet in de beleidsnota opgenomen. Wel wordt een grondige studie van de financieringsbehoeften voor de verschillende beleidsdomeinen in het vooruitzicht gesteld. Deze zal nog in 2000 voor bespreking in de Commissie Leefmilieu van het Vlaamse Parlement worden voorgelegd.

3.1.3 Beleidsinitiatieven inzake milieuheffingen en financiering van het milieubeleid

Na het vaststellen van de behoeften, zal volgens de beleidsnota een tweede rapport worden opgesteld waarin verschillende opties worden bestudeerd om deze te dekken. Het instrument heffingen zal daarbij centraal staan. De Minister streeft ernaar dit ook nog in het jaar 2000 te kunnen voorleggen, zonodig op hoofdlijnen. In aansluiting met het onderzoek van de financieringsbehoeften en –middelen, zal ook het MINA-fonds worden bevraagd. De voor- en nadelen van het werken via dit fonds zullen ter discussie staan. In dit verband zal alvast een meer regelmatige rapportering over de werking van het fonds worden gerealiseerd.

Inhoudelijk neemt de beleidsnota de resolutie van het Vlaams Parlement 25 juni 1997 over de financiering van het Vlaamse milieubeleid als uitgangspunt¹² (zie verder). Op basis hiervan wordt in de beleidsnota concreet gesteld dat voor afvalwaterlozingen op collectieve infrastructuur, de afvalwaterheffing het karakter van een retributie zal krijgen en dus eerder financierend van aard zal zijn. De heffingen op oppervlaktewaterlozingen krijgen vooral een regulerend doel¹³. Inzake bodemsanering zullen met het principe “de vervuiler betaalt” als uitgangspunt fondsen worden opgericht voor de financiering van de sanering van verontreinigde gronden.

3.2 SERV-raming en -scenario's

In aanvulling op en ter vergelijking met de raming van de toekomstige milieu-inkomsten en -uitgaven in de beleidsbrief werd, zoals in voorgaande SERV-rapporten, door de Raad een raming gemaakt van de toekomstige milieu-inkomsten en uitgaven voor een periode van 5 jaar. Zij is gebaseerd op een analyse van historische gegevens en van momenteel beschikbare beleidsinformatie. Voor Aquafin werden eigen ramingen gehanteerd, gebaseerd op een zelf uitgewerkt rekenmodel. Nieuwe beleidsbeslissingen en gewijzigde prioriteiten kunnen vanzelfsprekend leiden tot andere uitgavenpatronen. De toekomstramingen moeten dan ook met de nodige omzichtigheid worden geïnterpreteerd, zeker gezien de structurele problemen aan de inkomstzijde (zie kader). Bovendien wordt beklemtoond dat de prognoses geenszins een wenselijkheid voor het ene of andere beleidsinitiatief uitdrukken.

Gezien de vele onzekerheden wordt zowel aan de uitgaven- als de inkomstzijde met scenario's gewerkt.

3.2.1 Uitgavenscenario's

Aan de *uitgavenzijde* wordt een scenario bij ongewijzigd beleid vergeleken met een scenario waarin het huidige beleid op een aantal terreinen wordt versneld (+scenario), met name inzake bodemsanering, rioleringen en natuur.

Voor *bodemsanering* liggen de begrote vastleggingskredieten op post 3.16 van het Mina-Fonds momenteel rond 1 miljard. Dit is in het scenario van ongewijzigd beleid ook de hypothese voor de toekomst. OVAM schat de totale kostprijs van de saneringen echter op 280 miljard. Indien men de bodemsaneringsoperaties zoals voorzien in het milieubeleidsplan 1997-2001 zou willen spreiden over een periode van 40 jaar, impliceert dit een jaarlijkse uitgave van 7 miljard. Dit bedrag zou volgens de eerste ramingen voor 1/3 worden gedragen door de overheid in het kader van ambtshalve saneringen, en voor 2/3 door de saneringsplichtigen of aansprakelijken¹⁴. Dit betekent voor het Mina-Fonds een uitgave van 2,33 miljard per jaar, te vermeerderen met de uitgaven voor ambtshalve verwijderingen van afvalstoffen die eveneens in post 3.16 zijn begrepen¹⁵.

Voor subsidiëring van gemeentelijke *rioleringen* wordt een jaarlijks bedrag van 2 miljard aan vastleggingskredieten gebruikt als basishypothese bij ongewijzigd beleid. Indien enkel nieuwe rioleringen worden opgenomen in het subsidiëringsprogramma en gebruik wordt gemaakt van het gemengd stelsel, wordt het investeringsvolume geraamd op 134,4 miljard. Indien deze investeringen zoals oorspronkelijk gepland worden gespreid over 15 jaar en een subsidiepercentage van 37,5% wordt gehanteerd¹⁶, betekent dit een jaarlijkse uitgave voor het Mina-Fonds van ongeveer 3,3 miljard. Indien middelen worden voorzien voor zowel nieuwe rioleringen als voor renovaties van bestaande rioleringen en wordt gebruik gemaakt van een volledig gescheiden stelsel, zouden de benodigde investeringen oplopen tot 252,5 miljard of jaarlijks 6,3 miljard uit het Mina-Fonds (spreiding over 15 jaar, subsidie van 37,5%). De hypothese in het +scenario gaat uit van de minimum-raming, of een jaarlijkse uitgave van 3,3 miljard. Er werd bovendien nog geen rekening gehouden met het effect van een eventuele versnelling van de programmatie van het investeringsprogramma voor waterzuivering ten gevolge van de kritiek van de Europese Commissie op het niet naleven van de Europese Richtlijn inzake de zuivering van stedelijk afvalwater.

Over de toekomstige uitgaven voor de uitvoering van het decreet natuurbehoud en het actieplan bosbouw is nog weinig beleidsinformatie beschikbaar. De doelstelling van de Vlaamse Regering om jaarlijks bijkomend 3000 hectare te verwerven aan natuur, bos of duingebied, vereist in elk geval meer middelen dan in het verleden. Hiervoor wordt in het +scenario conform de beleidsnota van de Minister van Leefmilieu een extra miljard BEF per jaar voorzien. Samen met het verhoogde aankoopritme nemen ook de beheerskosten toe.

Structurele moeilijkheden bij een toekomstprognose

Een prognose van de toekomstige financieringsbronnen wordt sterk bemoeilijkt door drie structurele problemen.

Ten eerste bestaat er nog steeds geen duidelijke beleidsvisie over *de wijze waarop het Mina-Fonds wordt gefinancierd*. In het verleden werden daarvoor diverse criteria gehanteerd, die zelden of nooit langer dan één jaar stand hielden. Het uitgangspunt bij de begrotingsopmaak 1995 bijvoorbeeld was dat het toenmalige dekkingspercentage op het Mina-Fonds (d.i. de verhouding dotatie/uitgaven) behouden zou blijven. Aldus werd naast een verhoging van de bijdrage uit de algemene middelen ook een verhoging van de inkomsten uit milieuheffingen gerealiseerd. In 1996 was het financieringscriterium dat de toename van de dotatie aan het Mina-Fonds zou worden begrensd tot de groeivoet van de globale Vlaamse uitgavenbegroting, met een proportionele verdeling van het saldo op het Mina-Fonds tussen algemene middelen (dotatie) en eigen ontvangsten. Dit leidde tot een forse verhoging van de inkomsten uit milieuheffingen. Bij de opmaak van de begroting 1997 werd dit criterium verlaten, zonder dat expliciet een nieuw criterium werd vooropgesteld. In de ontwerpbegroting 1998 werd opnieuw verwezen naar de groeivoet van de globale uitgavenbegroting waartoe de stijging van de dotatie aan het Mina-Fonds zou beperkt zijn, maar dit criterium werd in de praktijk niet gehanteerd. Deze onduidelijke situatie heeft voor gevolg dat naar de toekomst toe moeilijk een uitsplitsing kan worden gemaakt tussen begrotingsmiddelen (dotatie) en eigen inkomsten van het Mina-Fonds.

Ten tweede bestaat onduidelijkheid over de precieze *rol van het Mina-Fonds* ten opzichte van de *departementale uitgavenbegroting*. Een voorbeeld hiervan zijn de kredieten bestemd voor het VLINA. Deze werden oorspronkelijk in de begroting 1995 op het Mina-Fonds ingeschreven. Met de aanpassing van de begroting 1995 werden zij overgeheveld van het Mina-Fonds naar de algemene uitgavenbegroting. Vanaf 1997 zijn deze kredieten opnieuw op het Mina-Fonds terug te vinden. Het Rekenhof heeft er recent voor gepleit om ze opnieuw in de algemene uitgavenbegroting op te nemen. In het verleden werden bovendien regelmatig uitgaven die vroeger rechtstreeks uit de departementale begroting werden gefinancierd overgeheveld naar het Mina-Fonds. Vaak gebeurde dit in het kader van de beheersing van de uitgaven van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap. Door de overhevelingen naar het Mina-Fonds, komen uitgaven die vroeger uit algemene middelen werden gefinancierd immers terecht in het Mina-Fonds, waar in uitvoering van o.m. de bovenvermelde criteria de financiering gedeeltelijk of in hoofdzaak via eigen ontvangsten (milieuheffingen) gebeurt. Deze situatie bemoeilijkt de toepassing van eventuele criteria inzake de verdeling tussen heffingsinkomsten en algemene middelen in het Mina-Fonds naar de toekomst toe.

Ten derde ontbreekt een duidelijke beleidsvisie op *het heffingsinstrument*. In het verleden werden de milieuheffingen, afhankelijk van de financiële behoeften en zonder duidelijke criteria, veelvuldig gewijzigd. Soms werden de inkomsten uit zowel de afvalwaterheffing als uit de afvalstoffenheffing gevoelig verhoogd (bv. in 1993 en 1996), in andere jaren enkel de inkomsten uit de afvalwaterheffing (in 1992 en 1997) of uit de afvalstoffenheffing (in 1995). Soms ging het daarbij om tariefaanpassingen en in andere gevallen om wijzigingen aan de heffingsgrondslagen. In 1994 werden, behoudens de indexatie van de heffingstarieven, geen wijzigingen aangebracht. In 1997 werd een grondwaterheffing ingevoerd. Het heffingenbeleid is bijgevolg naar de toekomst toe onvoorspelbaar zodat ook een prognose van de opbrengsten van de verschillende heffingen niet goed mogelijk is (behoudens bij ongewijzigd beleid).

3.2.2 *Inkomstenscenario's*

Aan de *inkomstenzijde* worden drie scenario's doorberekend. Een eerste analyseert het verschil tussen de uitgaven in de hiervoor vermelde scenario's en de inkomsten indien er geen wijzigingen aan milieuheffingen worden doorgevoerd en indien er geen bijkomende algemene middelen voor het milieubeleid ter beschikking worden gesteld van het Mina-Fonds. In dit scenario wordt m.a.w. het gedeelte van de geraamde uitgaven berekend waarvan, zonder nieuwe inkomsten, de *financiering onzeker* is.

Het tweede scenario veronderstelt dat het *beleid van de laatste twee jaar wordt verdergezet*. Dit betekent dat er aan de milieuheffingen weinig of niets wordt gewijzigd en bijkomende uitgaven door extra bijdragen uit de algemene middelen moeten worden gefinancierd. Dit scenario is wellicht op korte termijn realistisch omdat in het regeerakkoord wordt gesteld dat het aangewezen is de totale druk van de milieuheffingen constant te houden tot het jaar 2000/2001. Bovendien vermeldt de resolutie van het Vlaams parlement van 25 juni 1997 dat eventuele verhogingen van milieuheffingen moeten voldoen aan drie voorwaarden: (1) zij moeten passen in de uitgewerkte langetermijnvisie op de financiering van het milieubeleid, (2) er moet rekening worden gehouden met de behoefte aan zekerheid en voorspelbaarheid, en (3) er moet rekening worden gehouden met de gangbare heffingen voor milieubeleid in de ons omringende landen. Gezien een langetermijnvisie niet voor einde 2001 moet worden verwacht en de zorg voor zekerheid en voorspelbaarheid impliceert dat wijzigingen aan heffingen voldoende ruim vooraf worden aangekondigd, ligt dit scenario dus op korte termijn voor de hand.

Het derde scenario kan op iets langere termijn realiteit worden en bevat een doorberekening van de financieringsprincipes opgenomen in de *resolutie van het Vlaams Parlement* (zie bijlage 4) en de beleidsbrief van de Minister van Leefmilieu. Het scenario gaat er samengevat vanuit dat er (1) een uitzuivering van het Mina-Fonds gebeurt, waarbij o.m. OVAM, VLM en VMM en het natuurbeleid vanuit de algemene middelen gefinancierd worden, (2) dat het principe van toewijsbaarheid van heffingen en uitgaven wordt ingevoerd, waardoor een gedeelte van de uitgaven volledig via heffingsontvangsten wordt gefinancierd, en (3) dat het versneld inhalen van een historische achterstand (bv. inzake afvalwaterzuivering) niet gebeurt door de heffingen op te drijven maar mee wordt opgevangen vanuit de algemene middelen. Deze uitgaven kennen dus samen met de uitgaven van het MINA-Fonds die niet onder (1) of (2) vallen een gemengde financiering (heffingen/algemene middelen). Concreet worden retributies ingesteld om de reële kosten van de afvalwaterzuivering te verhalen op de rioolozers. Voor de oppervlaktewaterlozers wordt eveneens een nieuwe regeling ingevoerd waarvan wordt verondersteld dat het huidige niveau aan ontvangsten wordt geëvenaard. Voor de historische en niet-toewijsbare bodemverontreiniging wordt een garantie- of verzekeringsfonds in het leven geroepen. Omdat een aantal uitgangspunten van de resolutie op dit ogenblik nog tamelijk vaag zijn, blijft de doorberekening nog vrij rudimentair. Voor de concreet gehanteerde werkwijze en interpretatie wordt verwezen naar het SERV-rapport uit 1997.

Overzicht uitgaven Vlaams milieubeleid 1995-2006 (basisscenario)												
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Afval	3.359,5	4.337,2	3.794,7	3.868,6	3.636,1	3.558,6	3.812,1	3.918,3	3.534,3	3.484,4	3.501,5	3.518,9
OVAM	453,4	487,6	503,7	461,9	525,1	577,2	588,5	600,0	611,8	623,8	636,0	648,5
bodem	785,7	938,3	1.388,3	1.834,7	1.736,1	1.597,0	1.423,2	1.512,8	1.424,2	1.428,9	1.433,8	1.438,7
overige	2.120,4	2.911,3	1.902,7	1.572,0	1.374,9	1.384,4	1.800,4	1.805,4	1.498,4	1.431,7	1.431,7	1.431,7
Water	10.749,5	11.652,2	12.876,9	13.921,6	14.566,8	15.404,4	17.622,3	18.213,3	18.922,2	18.789,1	19.340,9	19.814,6
Aquafin	8.343,7	8.803,1	9.999,4	10.870,8	11.120,3	12.116,3	13.875,2	14.476,6	15.257,9	15.960,1	16.570,6	17.097,0
riolering	500,0	1.377,0	1.500,0	1.900,0	1.900,0	1.872,0	2.700,0	2.770,1	2.770,1	2.000,0	2.000,0	2.000,0
overige	1.905,8	1.472,1	1.377,5	1.150,8	1.546,5	1.416,1	1.047,1	966,6	894,2	829,0	770,3	717,5
Natuur	1.532,4	1.916,6	2.230,1	2.614,8	2.284,2	2.842,2	3.262,2	3.300,7	3.246,9	2.927,5	2.967,8	3.008,6
mina-Fonds	1.117,7	1.530,9	1.862,8	2.343,0	1.888,8	2.462,8	2.698,3	2.733,3	2.758,6	2.435,5	2.472,1	2.509,1
overige	414,7	385,7	367,3	271,8	395,4	379,4	563,8	567,4	488,3	492,0	495,7	499,5
Mest	244,2	1.372,2	1.396,5	1.094,0	1.063,9	2.238,8	1.190,0	1.215,2	1.186,7	1.204,5	1.222,6	1.240,9
Mestbank	244,2	372,2	396,5	394,0	363,9	450,3	457,1	463,9	470,9	477,9	485,1	492,4
inkverg	0,0	1.000,0	1.000,0	700,0	700,0	1.788,5	733,0	751,2	715,8	726,6	737,5	748,5
Algemeen	4.151,8	3.614,1	3.740,9	5.888,9	4.945,5	4.791,5	4.713,3	4.720,5	4.609,7	4.642,6	4.398,0	4.235,8
VMM	2.801,5	2.257,3	2.214,7	2.275,8	2.351,8	2.266,6	1.930,8	1.984,6	2.015,6	2.060,1	2.125,5	2.171,9
VMH	753,7	0,0	500,0	1.000,0	500,0	500,0	500,0	500,0	500,0	500,0	200,0	0,0
Mina2	0,0	63,8	40,0	717,7	831,0	633,0	842,5	811,5	800,0	800,0	800,0	800,0
overige	596,6	1.293,0	986,2	1.895,5	1.262,7	1.391,9	1.440,0	1.424,5	1.294,1	1.282,4	1.272,4	1.264,0
Totaal	20.037,4	22.892,3	24.039,1	27.387,8	26.496,5	28.835,4	30.599,9	31.367,9	31.499,9	31.048,1	31.430,8	31.818,8
Overzicht uitgaven Vlaams milieubeleid 1995-2006 (+scenario)												
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Afval	3.359,5	4.337,2	3.794,7	3.868,6	3.636,1	3.558,6	4.678,8	5.651,6	5.267,7	5.217,8	5.234,8	5.252,2
OVAM	453,4	487,6	503,7	461,9	525,1	577,2	588,5	600,0	611,8	623,8	636,0	648,5
bodem	785,7	938,3	1.388,3	1.834,7	1.736,1	1.597,0	2.289,8	3.246,1	3.157,5	3.162,3	3.167,1	3.172,0
overige	2.120,4	2.911,3	1.902,7	1.572,0	1.374,9	1.384,4	1.800,4	1.805,4	1.498,4	1.431,7	1.431,7	1.431,7
Water	10.749,5	11.652,2	12.876,9	13.921,6	14.566,8	15.404,4	18.500,0	19.751,2	20.442,3	21.063,3	21.600,8	22.061,4
Aquafin	8.343,7	8.803,1	9.999,4	10.870,8	11.120,3	12.116,3	13.875,2	14.476,6	15.257,9	15.960,1	16.570,6	17.097,0
riolering	500,0	1.377,0	1.500,0	1.900,0	1.900,0	1.872,0	3.380,0	4.130,1	4.130,1	4.130,1	4.130,1	4.130,1
overige	1.905,8	1.472,1	1.377,5	1.150,8	1.546,5	1.416,1	1.244,7	1.144,5	1.054,3	973,1	900,0	834,3
Natuur	1.532,4	1.916,6	2.230,1	2.614,8	2.284,2	2.842,2	3.762,2	4.300,7	4.257,1	4.313,1	4.481,1	4.521,3
mina-Fonds	1.117,7	1.530,9	1.862,8	2.343,0	1.888,8	2.462,8	3.198,3	3.733,3	3.768,7	3.821,1	3.985,4	4.021,9
overige	414,7	385,7	367,3	271,8	395,4	379,4	563,8	567,4	488,3	492,0	495,7	499,5
Mest	244,2	1.372,2	1.396,5	1.094,0	1.063,9	2.238,8	1.190,0	1.215,2	1.186,7	1.204,5	1.222,6	1.240,9
Mestbank	244,2	372,2	396,5	394,0	363,9	450,3	457,1	463,9	470,9	477,9	485,1	492,4
inkverg	0,0	1.000,0	1.000,0	700,0	700,0	1.788,5	733,0	751,2	715,8	726,6	737,5	748,5
Algemeen	4.151,8	3.614,1	3.740,9	5.888,9	4.945,5	4.791,5	4.515,6	4.542,6	4.449,6	4.498,5	4.268,3	4.119,1
VMM	2.801,5	2.257,3	2.214,7	2.275,8	2.351,8	2.266,6	1.930,8	1.984,6	2.015,6	2.060,1	2.125,5	2.171,9
VMH	753,7	0,0	500,0	1.000,0	500,0	500,0	500,0	500,0	500,0	500,0	200,0	0,0
Mina2	0,0	63,8	40,0	717,7	831,0	633,0	842,5	811,5	800,0	800,0	800,0	800,0
overige	596,6	1.293,0	986,2	1.895,5	1.262,7	1.391,9	1.242,3	1.246,6	1.134,0	1.138,3	1.142,8	1.147,2
Totaal	20.037,4	22.892,3	24.039,1	27.387,8	26.496,5	28.835,4	32.646,6	35.461,2	35.603,4	36.297,2	36.807,6	37.195,0
Overzicht inkomsten Vlaams milieubeleid 1995-2006 (zonder wijzigingen)												
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
heffingen	9.230,0	12.573,0	13.779,0	13.934,0	13.561,0	12.661,5	12.189,1	11.758,6	11.358,1	11.172,2	10.991,4	10.815,5
afvalstoffenheffing	3.780,0	4.448,0	4.123,0	3.486,0	3.386,0	3.000,0	2.871,6	2.644,5	2.435,3	2.435,3	2.435,3	2.435,3
afvalwaterheffing	5.310,0	7.985,0	8.976,0	9.708,0	9.435,0	8.909,0	8.667,5	8.464,1	8.272,8	8.086,9	7.906,1	7.730,2
grondwaterheffing	0,0	0,0	500,0	540,0	540,0	552,5	550,0	550,0	550,0	550,0	550,0	550,0
mestheffingen	140,0	140,0	180,0	200,0	200,0	200,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
alg. middelen	5.867,9	4.703,6	6.880,9	7.599,5	8.422,4	11.702,1	11.535,6	11.541,0	11.546,5	11.552,1	11.557,8	11.563,5
dotatie Mina-F.	3.780,4	3.614,3	5.852,2	6.605,7	7.361,0	10.893,2	10.893,2	10.893,2	10.893,2	10.893,2	10.893,2	10.893,2
overige	2.087,5	1.089,3	1.028,7	993,8	1.061,4	808,9	642,4	647,8	653,3	658,9	664,6	670,3
andere ontv.	4.939,5	5.615,7	3.379,2	5.854,3	4.513,1	4.471,8	4.332,6	4.418,7	4.411,4	4.354,5	4.251,8	4.231,6
saldo Mina-Fonds	2.422,8	2.485,6	1.291,3	4.125,0	2.756,0	2.463,5	2.407,6	2.589,6	2.668,0	2.687,7	2.653,5	2.694,4
overige	2.516,7	3.130,1	2.087,9	1.729,3	1.757,1	2.008,3	1.925,0	1.829,1	1.743,4	1.666,7	1.598,3	1.537,2
totale middelen	20.037,4	22.892,3	24.039,1	27.387,8	26.496,5	28.835,4	28.057,3	27.718,4	27.316,1	27.078,8	26.800,9	26.610,6
Overzicht financieringstekort Vlaams milieubeleid 1995-2006												
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
basisscen.												
uitgaven basisscen	20.037,4	22.892,3	24.039,1	27.387,8	26.496,5	28.835,4	30.599,9	31.367,9	31.499,9	31.048,1	31.430,8	31.818,8
inkomsten	20.037,4	22.892,3	24.039,1	27.387,8	26.496,5	28.835,4	28.057,3	27.718,4	27.316,1	27.078,8	26.800,9	26.610,6
onzeker	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2.542,6	3.649,6	4.183,8	3.969,3	4.629,8	5.208,2
+scenario												
uitgaven +scen	20.037,4	22.892,3	24.039,1	27.387,8	26.496,5	28.835,4	32.646,6	35.461,2	35.603,4	36.297,2	36.807,6	37.195,0
inkomsten	20.037,4	22.892,3	24.039,1	27.387,8	26.496,5	28.835,4	28.057,3	27.718,4	27.316,1	27.078,8	26.800,9	26.610,6
onzeker	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4.589,3	7.742,9	8.287,3	9.218,4	10.006,7	10.584,3

3.3 Raming van de uitgaven in 2000-2005

3.3.1 Evolutie van de kredieten

Voor de nabije toekomst wordt een geleidelijke verdere stijging van het globale uitgavenniveau verwacht (basisscenario). De totale uitgaven voor milieu- en natuur nemen toe van 28,8 miljard in 2000 naar 30,6 miljard in 2001 en bijna 32 miljard in 2006. Hiervan verloopt 30,0 miljard via het MiNa-Fonds (te vergelijken met de 29,6 miljard uit de beleidsnota, cfr. supra). Deze toename kan vrijwel geheel op rekening van Aquafin worden geschreven (+5 miljard tegen 2006). Ook na 2006 zal de Aquafin-factuur wellicht gevoelig blijven toenemen. De beleidskredieten stijgen in het basisscenario tot 31,7 miljard in 2006. In het +scenario liggen de beleids- en betalingskredieten vanzelfsprekend hoger. Zij lopen op tot 35,4 resp. 37,2 miljard in 2006 (waarvan 35,5 miljard via het MiNa-Fonds verloopt, te vergelijken met de 35,7 miljard uit de beleidsnota, cfr. supra).

3.3.2 Milieu-uitgaven naar ordonnancerende instantie

Volgens de ramingen stijgt, zonder ingrepen in de rol van het Mina-Fonds (cfr. resolutie van het Vlaams parlement), het aandeel van het Mina-Fonds in de uitgaven van 76% in 2000 naar 80% in 2006. Ook dit effect kan op rekening van Aquafin worden geschreven (+5 miljard tegen 2006). Andere stijgingen van de uitgaven zijn namelijk veel beperkter. Het aandeel van de milieupararegionalen OVAM en VMM in de uitgaven neemt af van 22% in 2000 naar 18% in 2006. Het aandeel van de algemene middelen als directe ordonnancier blijft gering (2%). In het +scenario verandert deze situatie nauwelijks.

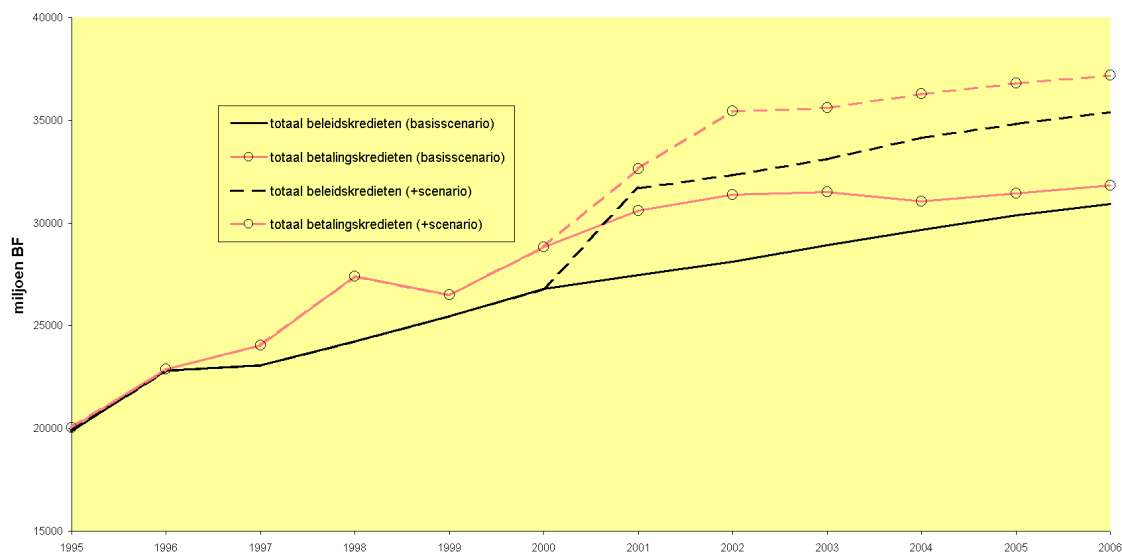
3.3.3 Milieu-uitgaven per beleidsdomein

Het merendeel van de uitgaven blijft ook in de toekomst gaan naar waterzuivering. Door de belangrijke stijging van de uitgaven voor Aquafin neemt het aandeel water verder toe van 53% in 2000 naar 63% in 2006 (basisscenario). Het Aquafin-aandeel stijgt van 42% in 2000 naar 54% in 2006. Dit gaat ten koste van de aandelen van de andere beleidsdomeinen. Hierbij werd nog geen rekening gehouden met het effect van een eventuele versnelling van de programmatie van het investeringsprogramma voor waterzuivering ten gevolge van de kritiek van de Europese Commissie op het niet naleven van de Europese Richtlijn inzake de zuivering van stedelijk afvalwater.

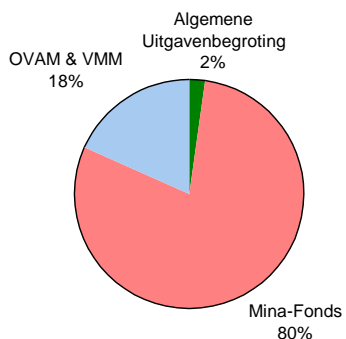
De totale uitgaven voor afvalwaterzuivering worden in het basisscenario geraamd op 19,8 miljard in 2006 (+4,4 miljard). De uitgaven voor afval en bodem bedragen 3,5 miljard in 2006, de uitgaven voor het mestbeleid 1,2 miljard, voor natuur 3 miljard en de uitgaven voor algemeen (overig) milieubeleid 4,2 miljard.

Het +scenario doet de uitgaven voor afval en bodem toenemen ten opzichte van het basisscenario (+1,7 miljard in 2006, te wijten aan de versnelde ambtshalve bodemsanering). Ook de uitgaven voor water en natuur stijgen ten opzichte van het basisscenario (+1,2 miljard in 2006, cfr. rioleringsbeleid resp. +1,5 miljard in 2006, cfr. aankoop natuurgebieden).

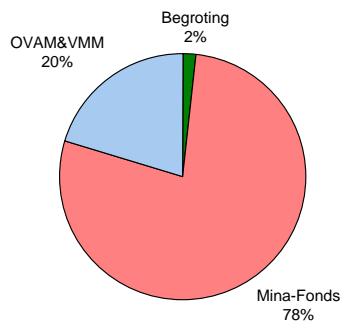
Raming evolutie van de totale uitgaven en beleidskredieten 2000-2005



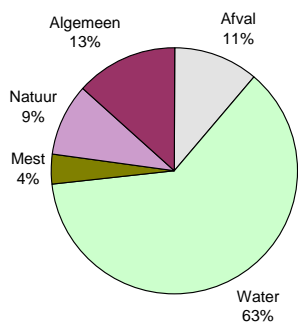
Raming verdeling uitgaven Vlaams Milieubeleid in 2006 (Basisscenario)



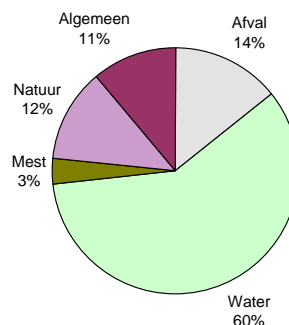
Raming verdeling uitgaven Vlaams Milieubeleid in 2006 (+scenario)



Raming verdeling uitgaven Vlaams Milieubeleid in 2006 (Basisscenario)



Prognose verdeling uitgaven Vlaams Milieubeleid in 2006 (+scenario)



3.4 De milieu-inkomsten

Voor de raming van de *toekomstige inkomsten* is een inzicht noodzakelijk in het toekomstige heffings- en financieringsbeleid. In Vlaanderen ontbreekt evenwel een langetermijnvisie terzake, zodat de toekomstige financieringsstructuur alleen via mogelijke scenario's kan worden weergegeven.

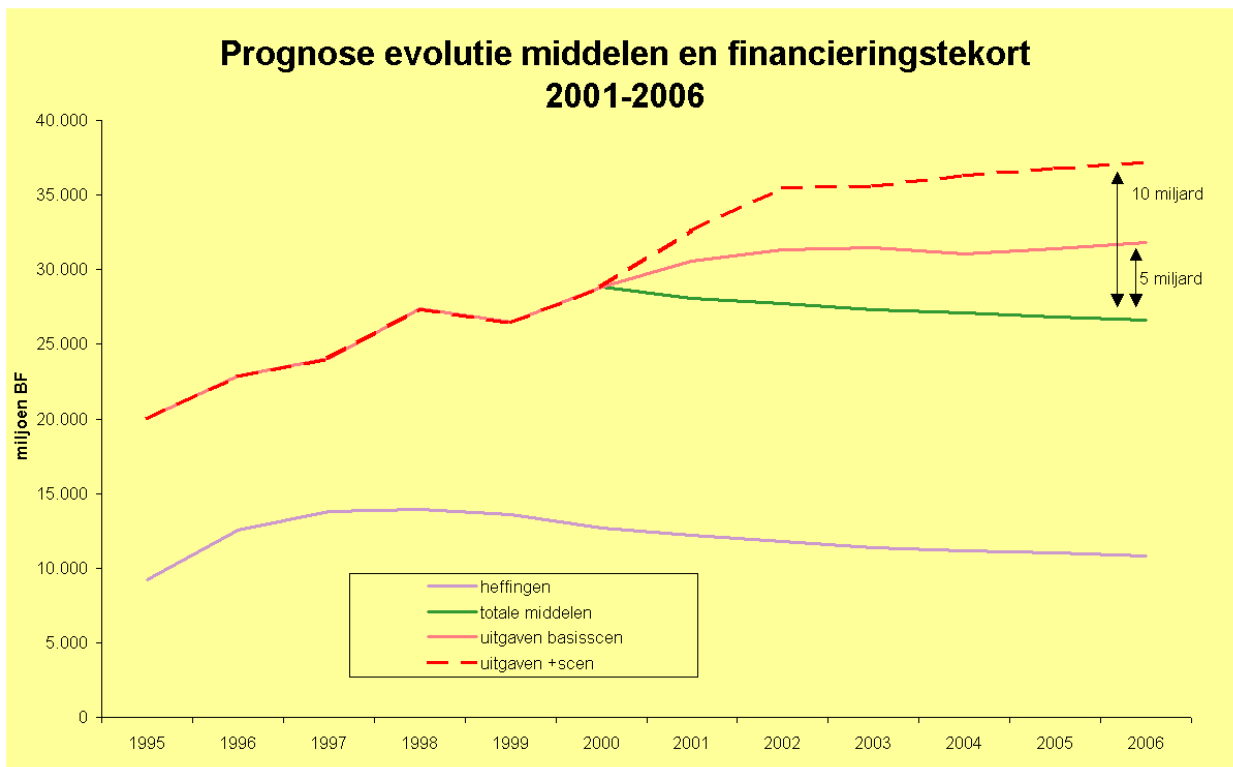
3.4.1 Raming van het financieringstekort

Indien er geen wijzigingen aan milieuheffingen worden doorgevoerd en indien er geen bijkomende algemene middelen voor het milieubeleid ter beschikking worden gesteld van het Mina-Fonds, ontstaat een financieringstekort of is m.a.w. de financiering van een gedeelte van de uitgaven *onzeker*. Dit is het gevolg van stijgende uitgaven aan de ene kant (cfr. supra) en dalende inkomsten aan de andere kant. Immers, voor de nabije toekomst wordt ervan uitgegaan dat, zonder wijzigingen, de inkomsten uit de afvalwaterheffing dalen als gevolg van een daling van het waterverbruik (kleinverbruikers) en een daling van de geloosde vuilvracht (grootverbruikers). De geraamde opbrengst bedraagt 8,9 miljard in 2000, 8,7 miljard in 2001 en 7,7 miljard in 2006. Verder wordt verwacht dat de daling van de ontvangsten uit de afvalstoffenheffing zich doorzet met een inkomst van 3 miljard in 2000, 2,9 miljard in 2001 en 2,4 miljard in 2006. De opbrengst van de grondwaterheffing ligt veel lager en werd constant gehouden in de periode 2001-2006. Voor de mestheffingen werd een daling van de opbrengst begroot als gevolg van het recente voorstel tot wijziging van het mestdecreet¹⁷. De totale eigen inkomsten van het MINA-Fonds (totale ontvangsten exclusief dotatie en saldo) in 2006 worden geraamd op 11,3 miljard (te vergelijken met de 12,8 miljard uit de beleidsnota, cfr. supra).

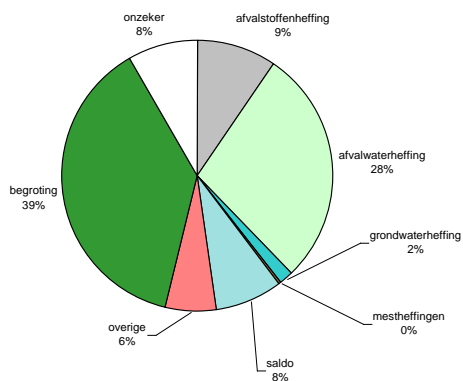
Onder deze hypothesen ontstaat er in het basisscenario een financieringstekort van 2,5 miljard in 2001, oplopend tot 5,2 miljard in 2006. Dit zou betekenen dat in 2006 de financiering van ongeveer een 14% van de geraamde uitgaven onzeker is. In het +scenario loopt het tekort verder op tot 4,6 miljard in 2001 en 10,6 miljard in 2006. De financiering van ongeveer 28% van de geraamde uitgaven zou in dit geval onzeker zijn.

3.4.2 Extra middelen uit algemene uitgavenbegroting

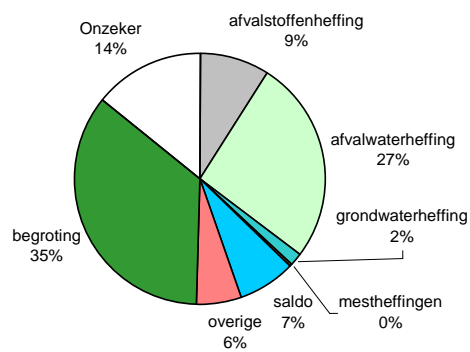
Indien het *beleid* van de laatste twee jaar *wordt verder gezet*, zou dit betekenen dat er aan de milieuheffingen weinig of niets wordt gewijzigd en dat bijkomende uitgaven door extra bijdragen uit de algemene middelen worden gefinancierd. In deze hypothese wordt het hiervoor berekende financieringstekort dus opgevangen via een verhoging van de algemene uitgavenbegroting. Dit zou in het basisscenario impliceren dat de bijdrage uit algemene middelen wordt verhoogd van 11,7 miljard in 2000 of een aandeel van 41% naar 14,1 miljard in 2001, oplopend tot 16,8 miljard in 2006 of een aandeel van 53%. In het +scenario bedragen de ramingen voor de algemene middelen 16,1 miljard in 2001 en 22,1 miljard in 2006 of een aandeel van 60%.



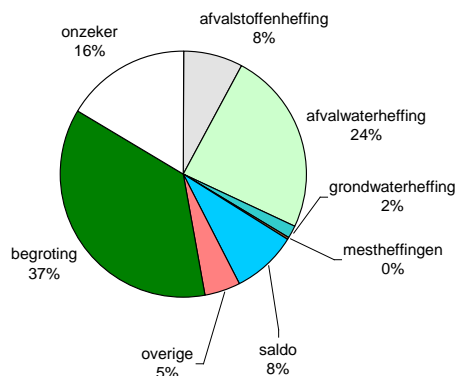
Prognose verdeling inkomsten Vlaams milieubeleid in 2001 (basisscenario)



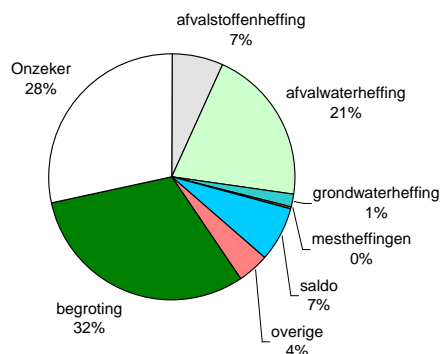
Prognose verdeling inkomsten Vlaams milieubeleid in 2001 (+scenario)



Prognose verdeling inkomsten Vlaams milieubeleid in 2006 (basisscenario)



Prognose verdeling inkomsten Vlaams milieubeleid in 2006 (+scenario)



3.4.3 Doorberekening resolutie Vlaams Parlement

De doorberekening van de resolutie van het Vlaams Parlement (zie bijlage 4) leidt in het *basisscenario*, na invulling van een aantal onzekerheden in de resolutie, tot een verdere toename van het aandeel algemene middelen in de leefmilieubegroting: van 41% in 2000 naar ongeveer 45% in 2006. Volgens de resolutie dienen immers een aantal belangrijke uitgaven in de toekomst via de algemene middelen bekostigd te worden (bv. werking pararegionalen, meerkosten Aquafin, uitgaven natuur, ...). De bijdrage uit de algemene middelen ligt in deze hypothese op 13,4 miljard in 2001 (+350 miljoen ten opzichte van 2000). De inkomsten uit heffingen stijgen van 12,7 miljard in 2000 naar 15 miljard in 2001 en 16,7 miljard in 2006. Dit is uitsluitend het gevolg van de instelling van een retributie ter dekking van de werkelijke kosten van de publieke afvalwaterzuivering (exploitatie en afschrijvingen, maar excl. vergoeding eigen vermogen en financieringslasten, cfr. SERV-rapport 1997). Hierdoor neemt de opbrengst van de afvalwaterheffingen (retributie rioolzoekers + heffing oppervlaktewaterzoekers) fors toe: +2,8 miljard in 2001 en +5,9 miljard in 2006 ten opzichte van de verwachte ontvangsten bij ongewijzigd beleid. Aan de andere heffingen zijn vanuit financieringsoogpunt geen wijzigingen noodzakelijk. De bijdrage uit algemene middelen verhoogd met het schadefonds voor bodemsanering, de heffingsinkomsten en de andere ontvangsten overtreffen immers de geraamde totale uitgaven van het basisscenario. Het overschot wordt geraamd op 2,8 miljard in 2001 en 4,4 miljard in 2006. Ook zonder het garantiefonds blijft er een overschot beschikbaar van ongeveer 1,7 miljard in 2001 en 3,3 miljard in 2006. Dit overschot kan bijvoorbeeld worden toegevoegd aan de algemene middelen of worden gebruikt voor bijkomende uitgaven.

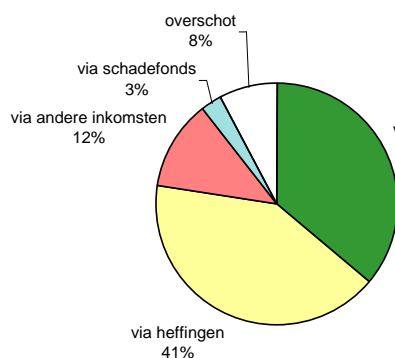
De doorberekening van de resolutie in het *+scenario* leert dat het overschot inderdaad zou volstaan om de extra uitgaven in dit scenario te financieren, in de hypothese dat de uitgaven voor bodemsanering via een schadefonds worden bekostigd. Indien er niet voor een schadefonds wordt geopteerd, ontstaat er een gecumuleerd tekort van ongeveer 4,8 miljard over de ganse periode 2001-2006, te financieren via bijvoorbeeld een bijkomende verhoging van de bijdrage uit algemene middelen, via nieuwe heffingsopbrengsten, via andere ontvangsten of via een combinatie¹⁸.

Voor een goede interpretatie van deze conclusies moet ten eerste worden benadrukt dat de resultaten sterk worden bepaald door de hypothesen inzake het verloop van de verschillende uitgaven en inkomsten bij ongewijzigd beleid. Nieuwe beleidsbeslissingen kunnen leiden tot hogere of lagere uitgaven of inkomsten waardoor ook het overschot verandert. Ten tweede is het van belang te onderkennen dat het overschot zich niet bij ongewijzigd financieringsbeleid voordoet, maar slechts op voorwaarde dat enerzijds de bijdrage uit algemene middelen fors wordt opgetrokken en anderzijds de kosten van de rioolwaterzuivering via een retributie worden doorgerekend. Ten derde betekent de conclusie dat er vanuit financieringsoogpunt op middellange termijn geen noodzaak is om de opbrengsten van andere milieuheffingen te doen stijgen niet dat de milieuheffingen naar de toekomst toe ongewijzigd behouden moeten blijven. Een evaluatie van de effectiviteit en efficiëntie van de heffingen en van de lastenverdeling kan los van eventuele financieringsmotieven tot een aanpassing van de milieuheffingen leiden.

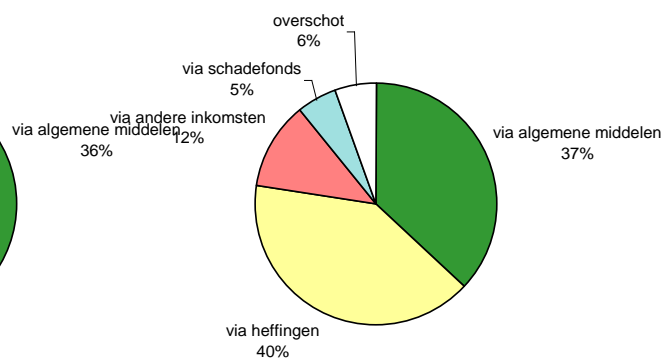
Doorberekening resolutie basisscenario								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
totale uitgav	26.496,5	28.835,4	30.599,9	31.367,9	31.499,9	31.048,1	31.430,8	31.818,8
via algemer	8.422,4	11.702,1	13.065,6	13.397,8	13.662,6	13.647,0	13.954,0	14.187,6
via heffinge	13.561,0	12.661,5	14.945,2	15.121,5	15.395,0	15.873,3	16.318,4	16.735,0
via andere i	4.513,1	4.471,8	4.332,6	4.418,7	4.411,4	4.354,5	4.251,8	4.231,6
via schadef	0,0	0,0	1.023,2	1.112,8	1.024,2	1.028,9	1.033,8	1.038,7
overschot	0,0	0,0	2.766,6	2.683,0	2.993,3	3.855,6	4.127,2	4.374,1

Doorberekening resolutie +scenario								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
totale uitgav	26.496,5	28.835,4	32.646,6	35.461,2	35.603,4	36.297,2	36.807,6	37.195,0
via algemer	8.422,4	11.702,1	13.565,6	14.397,8	14.672,7	15.032,6	15.467,4	15.700,3
via heffinge	13.561,0	12.661,5	14.945,2	15.121,5	15.395,0	15.873,3	16.318,4	16.735,0
via andere i	4.513,1	4.471,8	4.332,6	4.418,7	4.411,4	4.354,5	4.251,8	4.231,6
via schadef	0,0	0,0	1.889,8	2.846,1	2.757,5	2.762,3	2.767,1	2.772,0
overschot	0,0	0,0	2.086,6	1.323,0	1.633,3	1.725,4	1.997,1	2.243,9

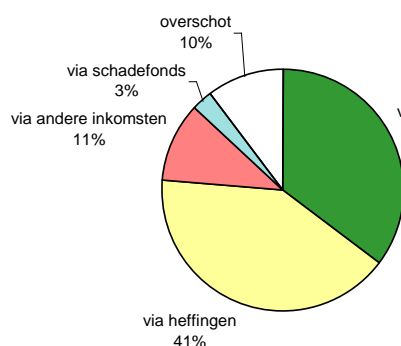
Doorberekening resolutie in 2001
(basisscenario)



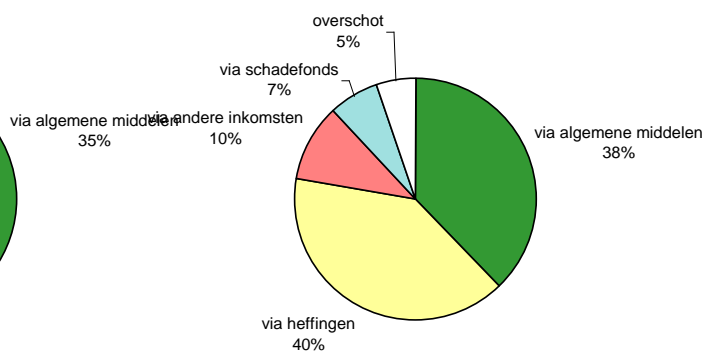
Doorberekening resolutie in 2001
(+scenario)



Doorberekening resolutie in 2006
(basisscenario)



Doorberekening resolutie in 2006
(+scenario)



4 Bijlagen

4.1 Bijlage 1: Enkele begrotingstechnische begrippen

In de begroting worden de kredieten verdeeld in niet-gesplitste kredieten (NGK), vastleggingskredieten (VK), en ordonnanceringskredieten (OK). Deze termen verwijzen naar de uitgavenzijde van de begroting.

De uitgavencyclus doorloopt vier stadia, m.n. de vastlegging, vereffening, ordonnanciering en betaling.

- Een *vastlegging* is een door de minister of zijn afgevaardigde aangegane verbintenis waarbij rechten en verplichtingen ten laste van de begroting ontstaan. Voor de overheid ontstaat een verplichting tot betalen van de uitgaven. Boekhoudkundig is het de inschrijving in een register van een bedrag waardoor een begrotingskrediet geblokkeerd wordt ten belope van deze verrichting, zodat op elk begrotingsartikel (in principe) slechts een bedrag kan vastgelegd worden ten belope van het ingeschreven krediet.
- De *vereffening* is een onderzoek naar het bestaan, de grootte en de geldigheid van de schuld en het erkennen van de Schuld in hoofde van de overheid. In principe moeten de schuldeisers, om betaald te worden, een schuldvorderingsaangifte voorleggen (op deze regel bestaan uitzonderingen). Bij de voorlopige vereffening wordt nagegaan (door het departement dat de verbintenis heeft aangegaan) of er echt een schuld in hoofde van de overheid bestaat en of de schuldeiser een schuldvordering heeft ingediend. Het Rekenhof onderzoekt bij de definitieve vereffening of de uitgave wettelijk, werkelijk, echt en regelmatig is.
- De *ordonnanciering* is het bevel tot betaling gegeven door het departement waar de uitgave werd vastgelegd en voorlopig vereffend (voorlopige ordonnanciering) of door de minister van Financiën (definitieve ordonnanciering).
- De *betaling* gebeurt door rekenplichtigen op bevel van de minister van Financiën.

Aldus verloopt een uitgave chronologisch in zes fasen, nl. de vastlegging, voorlopige vereffening, voorlopige ordonnanciering, definitieve vereffening, definitieve ordonnanciering, betaling.

De aanrekening van de uitgaven gebeurt in principe bij de ordonnanciering. Normaliter moeten de in de begroting ingeschreven kredieten volstaan om de in de loop van het jaar aangegane verbintenissen te kunnen honoreren. Daarvoor worden *niet-gesplitste kredieten* (NGK) in de begroting voorzien: dit zijn kredieten waarvan de vastlegging (de aangegane verbintenis) en de ordonnanciering (het bevel tot betalen) in principe in hetzelfde begrotingsjaar geschieden: de ingeschreven bedragen zijn dezelfde.

Om het mogelijk te maken overeenkomsten af te sluiten voor een langere periode van één jaar werd het systeem van *gesplitste kredieten* voorzien. Een gesplitst krediet bestaat uit een vastleggings- (VK) en een ordonnanceringskrediet (OK) doch de ingeschreven bedragen zijn niet noodzakelijk gelijk. Het VK bepaalt welk bedrag aan verbintenissen

tijdens een bepaald begrotingsjaar mag worden aangegaan; het OK is het bedrag aan betalingen dat tijdens dat jaar mag geschieden, zowel voor vastleggingen genomen gedurende dat jaar als voor vastleggingen aangerekend op vorige jaren. Voor de gesplitste kredieten geldt m.a.w. dat de aanrekening gebeurt bij de vastlegging.

De goedgekeurde kredieten houden uiteraard geen verplichting in tot het verrichten van de uitgaven. Bovendien kan het nodig zijn bepaalde meeruitgaven (bijkredieten) te doen. Aldus kunnen bepaalde begrotingskredieten worden verminderd ter compensatie van gevraagde verhogingen (transferten, overschrijvingen) in een bepaald begrotingsjaar.

Anderzijds komt het voor dat op het einde van het jaar bepaalde kredieten niet zijn 'opgebruikt'. Deze niet gebruikte kredieten worden overgedragen naar het volgende begrotingsjaar (transportprocedure), zij het dat deze regeling wordt beperkt tot de NGK waarop in het betrokken begrotingsjaar effectief een vastlegging werd genomen en tot het bedrag dat overeenstemt met de werkelijke behoeften. Niet vastgelegde kredietsaldi vervallen dus automatisch en ook gesplitste kredieten die op het einde van het begrotingsjaar nog beschikbaar zijn, worden geannuleerd. Uitzonderingen zijn mogelijk mits motivatie en via een afzonderlijke procedure.

Beschikbare saldi op fondsen (bv MINA-Fonds) worden automatisch overgedragen naar het volgend jaar. Ook voor Instellingen van Openbaar Nut kunnen overdrachten van begrotingssaldi naar het volgende jaar worden toegestaan.

Voor de ontvangsten stelt dit probleem zich niet vermits deze ramingen een niet-limitatief karakter hebben.

Uit het voorgaande blijkt dat het beleid (verbintenissen) gevoerd wordt door vastleggingen (NGK + VK). Anderzijds verlopen de betalingen via de ordonnanceringskredieten (NGK + OK). Er zal in dit rapport dan ook gewerkt worden met vastleggingen (V) en ordonnanceringskredieten (O). Andere, en in begrotingscontext meer gangbare benamingen hiervoor zijn resp. beleidskredieten (BLK) en betalingskredieten (BTK).

De gebruikte afkortingen zijn:

- NGK niet-gesplitste kredieten
- VK vastleggingskrediet
- OK ordonnanceringskrediet
- V vastleggingen
- O ordonnanceringskredieten
- BLK beleidskredieten (= O)
- BTK betalingskredieten (= V)
- R cijfers op basis van reële ontvangsten/uitgaven
- B cijfers op basis van de ingediende/goedgekeurde begroting

Tabel 3: overzicht van de inkomsten en uitgaven in het milieubeleid naar deeldomeinen

	1991				1992				1993				1994				1995			
	IN	O	Saldo	V	IN	O	Saldo	V	IN	O	Saldo	V	IN	O	Saldo	V	IN	O	Saldo	V
Afval	2135,7	2276,5	-140,8	3442,3	2233,9	2525,1	-291,2	3000,3	3112,9	2306,6	806,4	3178,6	2814,7	3171,9	-357,2	4077,3	4049,4	2957,7	1091,7	2805,9
%	29%	16%	-	21%	16%	15%	-	18%	22%	13%	-	17%	20%	16%	-	20%	28%	15%	-	14%
Water	4052,9	7322,8	-3269,9	7323,9	6507,5	8609,4	-2101,9	8610,5	8084,6	10965,7	-2881,2	11368,0	6784,4	12664,8	-5880,4	12857,5	5310,0	8843,7	-3533,7	8956,2
%	56%	52%	-	44%	47%	51%	-	53%	58%	60%	-	60%	49%	62%	-	62%	37%	44%	-	45%
Natuur	160,0	753,8	-593,8	959,3	136,8	982,4	-845,6	1341,1	147,0	1400,6	-1253,6	1625,9	157,0	1519,2	-1362,2	1999,5	161,8	1499,2	-1337,4	1916,8
%	2%	5%	-	6%	1%	6%	-	8%	1%	8%	-	9%	1%	7%	-	10%	1%	7%	-	10%
Mest	250,0	250,0	0,0	100,0	200,0	250,0	-50,0	190,0	200,0	245,0	-45,0	245,0	134,0	201,0	-67,0	201,0	140,0	244,2	-104,2	244,2
%	3%	2%	-	1%	1%	1%	-	1%	1%	1%	-	1%	1%	1%	-	1%	1%	1%	-	1%
Alg	673,7	3506,8	-2833,1	4927,2	4897,8	4659,5	238,3	3147,8	2418,7	3323,9	-905,2	2498,0	4020,4	2744,4	1276,0	1727,7	4615,0	6492,6	-1877,6	5948,3
%	9%	25%	-	29%	35%	27%	-	19%	17%	18%	-	13%	29%	14%	-	8%	32%	32%	-	30%
Totaal	7272,3	14109,9	-6837,6	16752,7	13976,0	17026,4	-3050,4	16289,7	13963,2	18241,8	-4278,6	18915,5	13910,5	20301,3	-6390,8	20863,0	14276,2	20037,4	-5761,2	19871,3
%	100%	100%	-	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%	-	100%

	1996				1997				1998				1999				2000			
	IN	O	Saldo	V	IN	O	Saldo	V	IN	O	Saldo	V	IN	O	Saldo	V	IN	O	Saldo	V
Afval	5490,7	3409,3	2081,4	3658,3	4724,2	3024,3	1699,9	3423,1	6395,2	5807,0	588,2	5935,5	6785,4	6262,3	523,1	6947,6	6530,3	6291,2	239,1	6162,6
%	30%	15%	-	16%	20%	10%	-	15%	20%	15%	-	22%	20%	15%	-	24%	17%	13%	-	21%
Water	7985,0	10180,1	-2195,1	9803,1	8976,0	11499,4	-2523,4	11499,4	9708,0	12159,1	-2451,1	12109,1	9435,0	13020,3	-3585,3	12835,3	8909,0	13988,3	-5079,3	13976,0
%	44%	44%	-	43%	39%	38%	-	50%	31%	31%	-	45%	27%	30%	-	45%	23%	28%	-	47%
Natuur	166,4	1839,8	-1673,4	2171,0	167,8	2166,4	-1998,6	2107,5	164,1	2573,3	-2409,2	1970,0	161,2	2229,9	-2068,7	2063,7	176,3	2814,6	-2638,3	2727,7
%	1%	8%	-	10%	1%	7%	-	9%	1%	7%	-	7%	0%	5%	-	7%	0%	6%	-	9%
Mest	140,0	1372,2	-1232,2	1372,2	180,0	1396,5	-1216,5	1396,5	200,0	394,0	-194,0	394,0	200,0	402,7	-202,7	402,7	200,0	2238,8	-2038,8	1124,3
%	1%	6%	-	6%	1%	5%	-	6%	1%	1%	-	1%	1%	1%	-	1%	1%	4%	-	4%
Alg	4448,8	6360,9	-1912,1	5798,5	9125,3	11966,2	-2840,9	4716,7	15224,5	18099,4	-2874,9	6275,1	18185,4	21258,6	-3073,2	6523,4	22552,2	24700,2	-2148,0	5857,4
%	24%	27%	-	25%	39%	40%	-	20%	48%	46%	-	24%	52%	49%	-	23%	59%	49%	-	20%
Totaal	18230,9	23162,3	-4931,4	22803,1	23173,2	30052,7	-6879,5	23143,1	31691,8	39032,8	-7341,0	26683,7	34767,0	43173,8	-8406,8	28772,7	38367,8	50033,1	-11665,3	29848,0
%	100%	100%	-	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%	-	100%

Tabel 4 : ontvangsten van het MINAFonds

MINAFONDS Ontvangsten	1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	begroot	reëel	begroot	reëel	begroot	reëel	begroot	reëel	begroot	reëel	begroot	reëel	begroot	reëel	begroot	reëel	begroot	reëel	begroot	reëel
1. Saldo 31.12.t-1	673,5	1045,4	3627,7	2667,7	2272,6	354,2	3618,3	3618,9	2422,8	2966,9	2755,6	4671,8	7306,3	7306,4	13330,4	12661,2	16111,6		20595,3	
2. Afvalstoffenheffing	1724,0	1646,0	1724,0	1498,1	2600,0	2414,1	2585,0	2335,5	3780,0	2625,4	4448,0	3570,0	4123,0	4210,0	3486,0	3140,0	3386,0		3000,0	
retributie bodem	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	112,5	35,5	273,0	247,9	0,0	13,6	0,0		0,0	
heffing waterverontr.	3900,0	2292,9	6200,0	2595,0	6964,0	7102,4	6300,0	6193,3	5310,0	5582,3	7985,0	8301,8	8976,0	9556,7	9708,0	9580,4	9435,0		8909,0	
grondwaterheffing	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	500,0	0,0	540,0	1013,3	540,0		552,5	
heffing mestdecreet	250,0	0,0	200,0	87,2	200,0	239,2	134,0	161,3	140,0	162,8	140,0	57,2	180,0	369,1	200,0	193,2	200,0		200,0	
jachtverl. & vergunn.	60,0	85,2	81,8	82,4	82,0	79,5	82,0	83,3	86,8	84,6	88,4	82,2	85,4	84,0	84,1	83,2	81,0		80,0	
beheer patrimonium	100,0	112,4	55,0	81,7	65,0	70,4	75,0	64,7	75,0	89,7	78,0	76,1	82,4	85,1	80,0	103,9	80,2		96,3	
VMH (div & kap)	0,0		0,0		76,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	500,0	500,0	0,0	0,0	14,0	14,2	214,2		214,2	
div.ontvangst. & orde	0,2	6,9	1270,1	1373,5	70,1	51,6	102,1	542,4	51,6	103,1	34,0	68,9	35,0	67,8	36,8	131,1	33,4		28,8	
fed. overheid & EG	0,0		0,0		0,0	0,0	300,0	0,0	506,4	0,0	55,0	140,1	89,8	21,1	80,2	19,6	45,7		45,7	
3. Dotatie begroting	1022,3	1022,3	553,0	553,0	553,0	553,0	2810,2	2529,2	3780,4	3478,9	3614,3	3629,5	5852,2	6213,6	6605,7	6605,7	7361,0		10893,2	
andere overdrachten	0,0		0,0		0,0	0,0	0,0	0,0	350,0	0,0	0,0	350,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0	
= Totaal ontvangsten	7730,0	6211,3	13711,6	8938,5	12882,7	10864,5	16006,6	15528,7	16503,0	15093,7	19810,8	21447,7	27503,1	28161,8	34165,2	33559,5	37488,1		44615,0	
Uitgaven	7729,6	3654,1	12272,7	8349,8	12462,3	7246,1	16006,7	12572,0	16405,9	10368,7	20038,6	14142,1	27503,1	15489,6	34165,2	17387,7	37488,1		44615,0	

Tabel 5: uitgaven van het MINAFonds

MINAFONDS Uitgaven	1993 begroot		1993 reëel		1994 begroot		1994 reëel		1995 begroot		1995 reëel		1996 begroot		1996 reëel	
	V	O	V	O	V	O	V	O	V	O	V	O	V	O	V	O
1. werkingsdotatie OVAM	354,2	354,2	354,2	255,3	416,5	416,5	416,5	559,2	453,4	453,4	453,4	198,5	489,6	487,6	489,6	429,1
afvalstoffenplan	1007,4	700,4	331,5	265,4	1652,0	1071,8	553,1	129,4	318,5	337,2	63,0	202,3	237,8	227,9	147,1	311,9
presti-programma	300,0	150,0	5,0	5,0	137,1	137,1	10,9	4,9	155,0	50,0	90,9	6,0	150,0	110,0	60,6	11,9
bodemsanering									918,6	785,7	676,0	0,0	1279,3	938,3	1178,5	28,0
2. subsidiëring werken	495,0	422,0	446,0	193,9	954,4	1077,1	562,6	242,0	960,4	913,9	860,2	491,1	579,9	627,9	336,0	397,9
3. dotatie VMM	3324,8	3324,8	3324,8	3494,3	2559,2	2559,2	2559,2	3223,5	2122,5	2122,5	2122,5	720,0	2094,3	2094,3	824,8	1572,5
riolering gemeenten	500,0	100,0	492,5	0,0	613,2	395,6	610,7	114,9	612,5	500,0	608,0	273,5	1000,0	1377,0	999,8	386,8
Aquafin	3375,0	3375,0	3341,7	1916,8	6671,0	6671,0	6671,0	5456,2	8343,7	8343,7	8343,7	6887,7	8803,1	8803,1	8803,1	8865,7
4. milieuholding	1100,0	1100,0	321,4	210,9	943,7	943,7	943,7	693,6	753,7	753,7	753,1	0,0	436,8	0,0	436,8	0,0
5. VLIM & andere proj.	250,0	270,0	144,9	84,2	282,7	247,3	180,9	89,3	32,5	16,3	32,5	124,0	0,0	16,3	0,0	60,0
6. Mestdecreet en MAP *	245,0	245,0	195,0	30,8	201,0	201,0	189,0	485,3	244,2	244,2	244,2	48,0	1372,2	1372,2	1370,5	226,2
7. natuurontwikkeling	380,0	230,0	266,9	185,2	488,9	301,2	284,1	178,6	489,1	291,4	488,8	233,6	550,8	555,1	470,4	336,5
8. patrimoniumbeheer	631,2	501,2	411,5	248,2	877,5	654,0	681,1	324,7	1061,7	826,3	932,0	536,4	1287,7	975,8	1260,2	862,5
9. verbintenissen '89-'90	0,0	595,5	0,0	3,0	0,0	502,8	0,0	27,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
10. convenanten	193,7	466,0	158,4	234,6	40,0	599,3	8,2	417,1	4,4	581,2	0,0	483,1	621,9	1342,3	621,0	471,5
11. diversen/MINA-raad	688,3	628,3	635,5	118,4	187,7	187,7	135,3	607,7	148,0	148,1	82,4	131,3	643,2	647,3	94,5	119,3
12. sensibilisering	0,0	0,0	0,0	0,0	41,4	41,4	41,3	18,1	38,3	38,3	36,4	33,4	129,7	129,7	67,9	44,9
13. milieuplan ed *									0,0	0,0	0,0	0,0	63,8	63,8	32,9	17,3
14. encours									0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	270,0	0,0	0,0
TOTAAL	12844,5	12462,3	10429,3	7246,1	16066,3	16006,7	13847,8	12572,0	16656,5	16405,9	15787,0	10368,7	19740,1	20038,6	17193,8	14142,1

Tabel 5: uitgaven van het MINAFonds (vervolg)

MINAFONDS Uitgaven	1997 begroot		1997 reëel		1998 begroot		1998 reëel		1999 begroot		2000 begroot	
	V	O	V	O	V	O	V	O	V	O	V	O
1. werkingsdotatie OVAM afvalstoffenplan	903,7	503,7	903,7	673,9	461,9	556,7	461,9	461,9	525,1	525,1	577,2	577,2
presti-programma	184,2	264,9	150,8	370,1	234,2	258,2	189,4	202,6	237,7	261,7	257,7	266,7
bodemsanering	10,4	150,0	0,0	32,9	57,3	60,6	32,9	60,6	100,0	68,0	20,0	36,8
2. subsidiëring werken	1623,8	1388,3	1459,5	170,1	1031,9	1834,7	470,2	718,3	1342,6	1736,1	1136,2	1597,0
3. dotatie VMM	230,0	318,2	227,2	298,7	355,2	340,0	353,2	159,0	300,0	340,0	240,0	320,0
riolering gemeenten	1847,6	1807,7	1847,6	1696,8	1944,1	1979,1	1944,1	1509,7	1835,5	1829,2	2115,6	2125,6
Aquafin	1500,0	1500,0	1497,2	311,6	2497,6	1900,0	2496,2	445,5	1715,0	1900,0	1859,7	1872,0
4. milieuholding	9999,4	9999,4	9999,4	8630,6	10259,1	10870,8	10259,0	10738,3	11120,3	11120,3	12116,3	12116,3
5. VLIM & andere proj.	0,0	500,0	0,0	400,4	0,0	1000,0	0,0	0,0	0,0	500,0	0,0	500,0
6. Mestdecreet en MAP *	12,1	16,5	8,7	66,3	8,6	79,7	8,5	31,1	0,0	0,0	0,0	12,0
7. natuurontwikkeling	1396,5	1396,5	1096,5	835,8	394,0	394,0	394,0	317,0	363,9	363,9	1124,3	2238,8
8. patrimoniumbeheer	680,5	627,8	653,4	446,9	632,2	972,0	517,1	487,7	638,3	680,0	831,5	873,2
9. verbintenissen '89-'90	1174,6	1235,0	1170,9	837,9	1244,7	1371,0	1232,5	1216,9	1127,6	1208,8	1580,3	1589,6
10. convenanten	0,0	186,0	0,0	182,3	0,0	586,0	0,0	52,3	0,0	370,0	0,0	482,0
11. diversen/MINA-raad	650,0	1114,5	645,3	378,9	352,4	725,0	338,5	426,8	650,0	950,0	650,0	482,1
12. sensibilisering	267,0	365,8	94,7	94,9	398,2	450,7	372,2	114,5	429,9	634,9	477,9	597,4
13. milieuplan ed *	76,7	73,8	63,5	47,2	78,0	123,6	59,5	65,4	81,0	73,5	131,0	123,5
14. encours	40,0	40,0	13,9	14,2	1694,8	1457,7	828,4	380,4	1571,0	1571,0	902,0	673,0
TOTAAL	0,0	6015,0	0,0	0,0	0,0	9205,4	0,0	0,0	0,0	13355,6	0,0	18131,8

*milieuplan ed **

deze uitgaven bevatten voor 1998 de extra uitgaven voor het milieubeleidsplan, maar ook de uitgaven voor inkomenssteun aan landbouwers, vroeger opgenomen onder "Mestdecreet en MAP"

*Mestdecreet en MAP **

deze uitgaven werden in de ontwerp begroting voor 1998 niet langer afzonderlijk opgenomen. Zij zijn gegroepeerd met de extra uitgaven voor de uitvoering van het milieubeleidsplan onder "milieuplan"

4.3

Tabel 3: overzicht van de inkomsten en uitgaven in het milieubeleid naar deeldomeinen

	1991				1992				1993				1994				1995			
	IN	O	Saldo	V	IN	O	Saldo	V	IN	O	Saldo	V	IN	O	Saldo	V	IN	O	Saldo	V
Afval	2135,7	2276,5	-140,8	3442,3	2233,9	2738,7	-504,8	3929,5	3112,9	2628,7	484,2	3312,5	2814,7	3617,6	-802,9	4136,4	4049,4	3359,5	689,9	2808,9
%	29%	16%	-	21%	16%	16%	-	24%	22%	14%	-	18%	20%	18%	-	20%	28%	17%	-	14%
Water	4052,9	7322,8	-3269,9	7323,9	6507,5	8609,4	-2101,9	6877,2	8084,6	9673,3	-1588,7	8980,3	6784,4	10011,9	-3227,5	10204,6	5310,0	10749,5	-5439,5	10862,0
%	56%	52%	-	44%	47%	51%	-	42%	58%	53%	-	47%	49%	49%	-	49%	37%	54%	-	55%
Natuur	160,0	753,8	-593,8	959,3	136,8	1000,1	-863,3	1418,0	147,0	1427,2	-1280,2	1637,0	157,0	1553,5	-1396,5	2001,8	161,8	1532,4	-1370,6	1917,1
%	2%	5%	-	6%	1%	6%	-	9%	1%	8%	-	9%	1%	8%	-	10%	1%	8%	-	10%
Mest	250,0	250,0	0,0	100,0	200,0	250,0	-50,0	190,0	200,0	245,0	-45,0	245,0	134,0	201,0	-67,0	201,0	140,0	244,2	-104,2	244,2
%	3%	2%	-	1%	1%	1%	-	1%	1%	1%	-	1%	1%	1%	-	1%	1%	1%	-	1%
Alg	673,7	3506,8	-2833,1	4927,2	4897,8	4428,2	469,6	3875,0	2418,7	4267,6	-1848,9	4740,7	4020,4	4917,4	-897,0	4319,3	4615,0	4151,8	463,2	4039,2
%	9%	25%	-	29%	35%	26%	-	24%	17%	23%	-	25%	29%	24%	-	21%	32%	21%	-	20%
Totaal	7272,3	14109,9	-6837,6	16752,7	13976,0	17026,4	-3050,4	16289,7	13963,2	18241,8	-4278,6	18915,5	13910,5	20301,3	-6390,8	20863,0	14276,2	20037,4	-5761,2	19871,3
%	100%	100%	-	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%	-	100%

	1996				1997				1998				1999				2000			
	IN	O	Saldo	V	IN	O	Saldo	V	IN	O	Saldo	V	IN	O	Saldo	V	IN	O	Saldo	V
Afval	5490,7	4337,2	1153,5	4088,2	4724,2	3794,7	929,5	3872,4	3955,6	3868,6	87,0	3739,5	3502,5	3636,1	-133,6	4114,0	3464,4	3558,6	-94,2	3546,0
%	29%	16%	-	21%	16%	16%	-	24%	22%	14%	-	18%	20%	18%	-	20%	28%	17%	-	14%
Water	7985,0	11652,2	-3667,2	11275,2	8976,0	12876,9	-3900,9	12690,9	9708,0	13921,6	-4213,6	13335,6	9435,0	14566,8	-5131,8	14196,8	8909,0	15404,4	-6495,4	14882,4
%	56%	52%	-	44%	47%	51%	-	42%	58%	53%	-	47%	49%	49%	-	49%	37%	54%	-	55%
Natuur	166,4	1916,6	-1750,2	2206,6	167,8	2230,1	-2062,3	2144,7	164,1	2614,8	-2450,7	1990,2	161,2	2284,2	-2123,0	2100,9	176,3	2842,2	-2665,9	2764,9
%	2%	5%	-	6%	1%	6%	-	9%	1%	8%	-	9%	1%	8%	-	10%	1%	8%	-	10%
Mest	140,0	1372,2	-1232,2	1372,2	180,0	1396,5	-1216,5	1396,5	200,0	1094,0	-894,0	1094,0	200,0	1063,9	-863,9	1063,9	200,0	2238,8	-2038,8	1124,3
%	2%	5%	-	6%	1%	6%	-	9%	1%	8%	-	9%	1%	8%	-	10%	1%	8%	-	10%
Alg	4178,8	3614,1	564,7	3860,9	3110,3	3740,9	-630,7	3038,7	6019,1	5888,9	130,2	4084,9	4829,8	4945,5	-115,7	3975,4	4420,4	4791,5	-371,1	4464,5
%	9%	25%	-	29%	35%	26%	-	24%	17%	23%	-	25%	29%	24%	-	21%	32%	21%	-	20%
Totaal	17960,9	22892,3	-4931,4	22803,1	17158,2	24391,1	-6880,9	23143,1	20046,8	27387,8	-7341,0	24244,1	18128,5	26496,5	-8368,0	25451,0	17170,1	28835,4	-11665,3	26782,1
%	100%	100%	-	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%	-	100%

4.4 Bijlage 4: De Resolutie van het Vlaams parlement van 25 juni 1997

De resolutie van het Vlaams Parlement over de financiering van het milieubeleid werd voorbereid in de Commissie leefmilieu en natuurbehoud van het Vlaams Parlement en was het resultaat van de bespreking van twee voorstellen van resoluties die door leden van deze Commissie waren ingediend (zie stuk 331 (1995-1996) - Nr. 1 resp. stuk 667 (1996-1997) - Nr. 1). Deze voorstellen kunnen op hun beurt worden gezien als een gevolg van de hoorzittingen en werkzaamheden van de Commissie in de loop van 1996 (zie stuk 166 (1995-1996) - Nrs. 1-3) waartoe het SERV-Secretariaat met zijn rapport uit 1995 een belangrijke aanzet had gegeven. Het uiteindelijke voorstel van resolutie dat op 13 juni 1997 in de Commissie werd goedgekeurd (zie stuk 667 (1995-1996) - Nr. 5), werd op 25 juni 1997 ongewijzigd door het Parlement bekrachtigd.

In de resolutie milieubeleid werd aan de Vlaamse regering gevraagd om het resultaat van initiatief 163 van het (toen nog ontwerp) milieubeleidsplan 1997-2001 - het uitwerken van een langetermijnvisie inzake financiering van het milieubeleid - zo snel mogelijk en alleszins voor de begrotingsbespreking 1999 voor te leggen, volgens de in het advies van de Commissie Leefmilieu over het ontwerp-milieubeleidsplan 1997-2001 vooropgezette uitgangspunten en de vaststellingen in het ontwerp-milieubeleidsplan. Deze uitgangspunten zijn:

- Een voorafgaandelijke, zorgvuldige afweging van het beleidsinstrumentarium;
- Een goede kwaliteit van de regelgeving (leesbaarheid, toepasbaarheid, rechtszekerheid, continuïteit, afdwingbaarheid);
- Een planmatige aanpak van het beleid (continuïteit, doorzichtigheid, voorzienbaarheid, rechtszekerheid, geen voortdurende wijzigingen van de milieueffingen)
- Een correcte en transparante toepassing van het principe "de vervuiler betaalt", met onder meer een omzichtige en duidelijke motivatie van de financieringstechnieken en een visie op middellange termijn over de financiering van het milieubeleid.

Het parlement stelde daarbij dat de uitgewerkte langetermijnvisie moest worden opgenomen in het milieujaarprogramma van het betreffend begrotingsjaar.

Verder werd aan de regering gevraagd een eerste aanzet te geven in de begroting van 1998, reeds structurele aanpassingen voor te bereiden, en een begin van uitvoering te geven volgens de volgende algemene principes:

- a) "Financiering van beleid is geen doel op zich. Wat voorop staat is de meest doelmatige realisatie van de milieudoelstelling, zoals vastgelegd in de meerjarenaanpak van de Vlaamse regering en waarvoor de nodige middelen moeten worden voorzien. Bovendien moet in de eerste plaats radicaal gekozen worden voor een preventief beleid, dat erop gericht is vervuiling zoveel mogelijk te voorkomen. Daarna moeten de beleidsinstrumenten zorgvuldig tegenover elkaar worden afgewogen.

In elk geval wordt in voldoende middelen voorzien voor de integrale uitvoering van alle bindend verklaarde acties en initiatieven van het door de Vlaamse regering goedgekeurde milieubeleidsplan 1997-2001. Daarbij worden de aanbevelingen gevolgd die in dit plan zijn opgenomen onder het hoofdstuk "3.2 Financiering van het milieubeleidsplan".

- b) Burgers en bedrijven vragen zekerheid en voorspelbaarheid van de milieuheffingen. Ook uit wetenschappelijk onderzoek blijkt hoe belangrijk die zekerheid en voorspelbaarheid zijn. Gelet op de belangrijke wijzigingen die in het systeem van de milieuheffingen de laatste jaren reeds werden doorgevoerd, is het aangewezen de totale druk van de milieuheffingen vanaf nu constant te houden tot het jaar 2000. Dit principe doet echter geen afbreuk aan wijzigingen die voortvloeien uit reeds genomen en aangekondigde beleidsopties.

De eventuele verhogingen vanaf het jaar 2000 moeten dan passen in de uitgewerkte langetermijnvisie op de financiering van het milieubeleid en moeten ook rekening houden met de hiervoor vermelde behoefte aan zekerheid en voorspelbaarheid. Tevens wordt rekening gehouden met de gangbare heffingen voor milieubeleid in de ons omringende landen.

- c) Milieuheffingen zijn gebaseerd op het principe "de vervuiler betaalt": de uitgaven die met de opbrengsten van die heffingen worden betaald, moeten dan ook bij voorkeur grotendeels een band hebben met de aanpak van de vervuiling waarvoor de heffingen worden opgelegd.

In elk geval zijn die heffingen niet ingesteld om uitgaven te dekken die tot de algemene overheidstaken van beleidsvoorbereiding en controle behoren. Er moet dus een uitzuivering van het Mina-fonds gebeuren, waarbij met name de Vlaamse Openbare Instellingen duidelijk vanuit de algemene middelen gefinancierd moeten worden. Ook de andere uitgaven die momenteel op het Mina-fonds worden aangerekend, moeten vanuit dezelfde logica worden bekeken : het aandeel van de algemene middelen zal sterk moeten toenemen. Vanuit die optiek moeten ook de uitgaven voor natuurbehoud vanuit de algemene middelen betaald worden. Zij moeten bovendien gekoppeld worden aan een vast groeiritme. Analooft kunnen de vergoedingen in het kader van het mestactieplan geen aanleiding geven tot een verhoging van de milieuheffingen.

De Vlaamse overheid zal er op toezien dat er een coördinatie en harmonisering gebeurt tussen de afzonderlijke milieubelastingen van de lokale overheden waarbij er wordt op toegezien dat deze passen in het door de Vlaamse overheid bepaalde beleid.

- d) Het principe "de vervuiler betaalt" betekent tenslotte niet dat alle kosten van het milieubeleid, ook niet van dat deel ervan waarmee de heffingen een rechtstreeks verband hebben, via de heffingen op de burgers en de bedrijven moeten worden verhaald. Zo moeten de heffingen niet worden opgedreven om de historische achterstand versneld in te halen. Een dergelijke inhaalbeweging moet mede worden opgevangen vanuit de algemene middelen.

Toegepast op de afvalwaterzuivering betekent dit, dat een deel van de Aquafinfaactor veroorzaakt wordt door het opstarten van een versneld bouwprogramma voor afvalwaterzuiveringsinstallaties en prioritaire rioleringen. Dit doet de kosten uitstijgen boven de kosten nodig voor exploitatie en onderhoud van de installaties. De heffingen moeten berekend zijn op die laatste kosten terwijl de meerkosten veroorzaakt door de inhaalbeweging, door de algemene middelen moeten worden gedragen. Voor de historische en niet-toewijsbare bodemverontreiniging geldt eveneens dat zij als zware last van het verleden niet op de bestaande heffingen kan worden verhaald ; specifiek voor deze uitgaven dient een garantie- of verzekeringsfonds in het leven geroepen te worden, dat in de eerste plaats wordt gestijfd door de betrokken sectoren. Voor de verdere uitwerking hiervan worden onder meer de voorstellen van de interuniversitaire commissie tot herziening van het milieurecht (commissie Bocken), met name het deel 9 Herstel van schade door milieuverontreiniging, als uitgangspunt genomen. Als blijkt dat er belangrijke budgettaire ontsporingen worden vastgesteld bij diensten belast met de uitvoering van het milieubeleid, dan legt de Vlaamse regering een doorlichting van de werkwijzen en kostenstructuur voor aan het Vlaams Parlement en worden daaruit de nodige besluiten getrokken, alvorens kan beslist worden in het genereren van nieuwe middelen."

5 Eindnoten

¹ Zie Onderzoek naar de financiering van het Vlaamse milieubeleid, 1994 (bijlage 1); De inkomsten en uitgaven van het Vlaamse milieubeleid, situatie aangepaste begroting 1996 en prognose 1997-2001, 1996; Rapport over de inkomsten en uitgaven van het Vlaamse milieubeleid, situatie aangepaste begroting 1997 en prognose 1998-2001, 1997; De inkomsten en uitgaven van het Vlaamse milieubeleid, situatie begroting 1999 en prognose 2000-2005, 1999.

² Zie onder meer het ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2000, Stuk 15 (1999-2000) – Nr. 1 en vooral de Toelichtingen bij de middelen- en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2000, Stuk 13 (1999-2000), - Nr. 1, blz. 763-907, alsook het milieujaarprogramma 2000.

³ In het verleden werden de grote uitgaven- en inkomstenposten vrij goed benaderd, bijvoorbeeld voor de totale beleidskredieten 2000 (SERV-raming 27,1 miljard, begroting 2000 26,8 miljard), totale betalingskredieten 2000 (SERV-raming 29,2 miljard, begroting 2000 28,8 miljard), bijdrage algemene middelen (SERV-raming 11,7 miljard), begroting 2000 11,7 miljard), ... Op niveau van de individuele inkomsten- en uitgavenposten treden onvermijdelijk grotere verschillen op.

⁴ 3.17 Belast ordonnanceringskrediet, bestemd voor de betaling van het encours, overdraagbaar naar de andere Mina-Fondsposten

⁵ Deze regeling kan historisch worden verklaard door een opmerking van het Rekenhof op de vroegere werkwijze (zie SERV, De inkomsten en uitgaven van het Vlaamse milieubeleid, situatie aangepaste begroting 1996 en prognose 1997-2001, 1996). Volgens het Rekenhof bestond er immers een structureel onevenwicht in de MINA-Fondsbegroting doordat het kassaldo in het volgende jaar als *ontvangst* in de begroting werd ingeschreven, terwijl langs de uitgavenzijde de overdracht van de ordonnanceringskredieten *niet* in de begroting tot uiting kwam. Door het niet opnemen in de rekeningen van deze overgedragen kredieten ontstond het risico op een verdoken kredietmassa, waartegenover onvoldoende kasmiddelen staan. Dit heeft tot gevolg dat zij tijdens het jaar dat zij effectief zouden worden aangewend, een onvoorziene verzwaring op de kas van het MINA-Fonds kunnen teweegbrengen. Door dit reeds bezwaarde saldo als begrotingsontvangst voor het volgende begrotingsjaar in te schrijven, liep men het risico een tweede maal uitgaven te boeken tegenover dezelfde ontvangsten. Op die manier werd er volgens het Rekenhof een zware hypotheek op het Minafonds gelegd. Het Rekenhof heeft geadviseerd dat de ordonnanceringskredieten niet langer zonder beperking zouden worden overgedragen, maar dat desgewenst nieuwe ordonnanceringskredieten op de Minafondsbegroting zouden worden ingeschreven. Dit heeft geleid tot de momenteel bestaande regeling waarbij post “3.17 Belast ordonnanceringskrediet, bestemd voor de betaling van het encours, overdraagbaar naar de andere Mina-Fondsposten” de bedoelde ordonnanceringen omvat. Deze post bevat m.a.w. het gedeelte van het encours waarvan de betaling dat niet in de overige posten is opgenomen.

⁶ In de vorige SERV-rapporten is dit niet gebeurd. Dit was meteen de belangrijkste technische bemerking geuit op de rondetafel over de inkomsten en uitgaven van het Vlaamse milieubeleid die de SERV op 24 april 1998 organiseerde met vertegenwoordigers van de minister van leefmilieu en tewerkstelling, de minister van financiën en begroting en de administratie en de milieupararegionalen.

⁷ Deze lasten werden vroeger via een toelage uit het programma 61.1. (leefmilieu) betaald. De werkelijke eigen ontvangsten van de VMM in enge zin bedragen in 2000 ongeveer 200 miljoen.

⁸ De daling van de bijdrage uit algemene middelen in 1995 heeft uitsluitend een technische reden. Anders dan tot en met 1994 worden vanaf 1995 immers de terugbetalingen van schulden uit het verleden ten laste van de VMM niet langer opgenomen in de milieubegroting, maar op een afzonderlijk programma “indirecte schuld” gecentraliseerd. Om deze reden worden deze terugbetalingen hier niet langer bij de algemene middelen uit de milieubegroting gerekend maar toegevoegd aan de eigen ontvangsten van VMM. Zonder deze herschikking zou er een verdere stijging van de bijdrage uit algemene middelen zijn geweest.

⁹ Zie voor een uitvoerige beschrijving van de maatschappelijke discussie over de financiering van het Vlaams milieubeleid: SERV, De inkomsten en uitgaven van het Vlaamse milieubeleid, situatie aangepaste begroting 1996 en prognose 1997-2001, 1996.

¹⁰ Een belangrijk deel van het encours van 25,7 miljard betreft echter fictieve vastleggingen, die dus nooit tot uitgaven zullen leiden.

¹¹ Vlaams Parlement, Stuk 141 (1999-2000) – Nr. 1.

¹² In de beleidsnota wordt om onduidelijke redenen verwezen naar de tekst die op 13 juni 1997 door de Commissie Leefmilieu werd aangenomen en niet naar de resolutie die door het Parlement op 25 juni 1997 werd goedgekeurd.

¹³ In dit verband is in de beleidsnota tevens bepaald dat onderzoek zal worden opgestart naar de mogelijkheden van een (al dan niet gedeeltelijke) vervanging van het heffingensysteem voor oppervlaktewaterlozingen door een systeem van per bekken te bepalen verhandelbare emissierechten.

¹⁴ Deze hypothese is voortgaande op de beleidsnota van de Minister van Leefmilieu te optimistisch voor de overheidsuitgaven omdat zou blijken dat de bijdrage van de overheid (incl. de prefinanciering) veel hoger dan 1/3 ligt en wellicht eerder 2/3 zal bedragen. In dat geval zou de jaarlijkse uitgave voor bodemsanering 4,66 miljard zijn. Anderzijds dateert de raming van 280 miljard reeds van voor het bodemsaneringsdecreet van 22 februari 1995. In het +scenario wordt voorzichtigheidshalve gerekend met een overheidsaandeel van 1/3^e.

¹⁵ OVAM heeft van de Minister van Leefmilieu recent de taak gekregen om een meer gedetailleerde analyse van de kosten van de bodemsanering te maken met verschillende scenario's in functie van de beoogde kwaliteitsdoelstellingen, saneringsmethodes en tijdshorizons.

¹⁶ In het nieuwe subsidiëringsbesluit werd deze subsidie verhoogd tot 75% van de rioleringskosten. Deze kosten betreffen ongeveer de helft van de totale kostprijs van de werken, waardoor het werkelijke subsidiepercentage ongeveer 37.5% bedraagt.

¹⁷ Vlaams Parlement, Stuk 130 (1999-2000) – Nr. 1.

¹⁸ Vanzelfsprekend moet deze keuze worden onderbouwd en passen binnen de uitgewerkte langetermijnvisie over de financiering van het milieubeleid en binnen het meerjarenheffingenprogramma dat door het milieubeleidsplan 1997-2001 in het vooruitzicht werd gesteld. Zie terzake tevens de SERV-aanbeveling van 30 september 1992 met betrekking tot economische instrumenten inzake milieubeleid in Vlaanderen en het SERV-advies van 10 april 1996 over het VMM-rapport "Evaluatie en voorstellen afvalwaterheffing". Er kan tevens worden verwezen naar de opmerkingen van de OESO zoals geformuleerd in "Environmental Performance Reviews, Belgium (1998), p. 24-25, 82 en 140-141.