



MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

## **Advies**

*van 31 oktober 2000*

**over het voorontwerp van decreet**

**houdende bepalingen tot begeleiding**

**van de begroting 2001**

**2000 | 32**

D/2000/7080/A32

*Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding*

© 2000 Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen  
Kliniekstraat 25, 4de verdieping  
1070 Brussel  
tel. 02-558 01 30  
fax 02-558 01 31

## I. Inleiding

De MiNa-Raad ontving op 17 oktober 2000 de adviesvraag over het voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2001 op datum. Een adviestermijn was in de adviesvraag niet vermeld. De Raad brengt daarom zijn advies uit op 31 oktober 2000, wat overeenkomt met de wettelijk bepaalde minimumtermijn die toegestaan moet worden voor adviesvragen, m.n. 10 werkdagen.

Aangestipt moet worden dat de Raad steeds zeer kritisch geweest is tegenover de techniek van programmadecreten en bovendien stelt hij vast dat zijn adviezen over de programmadecreten in het verleden pas met vertraging weerklank vonden in het beleid.

De MiNa-Raad gaat in dit advies enkel in op hoofdstukken die op het eerste zicht voor milieu het meest relevant lijken. Met de hierna geformuleerde opmerkingen heeft de MiNa-Raad zich gehouden aan de lijn van het voorontwerp van programmadecreet en doet hij dus geen definitieve uitspraken over het algemeen begrotingsbeleid inzake milieu en natuur.

Prof. dr. R.F. Verheyen,

Voorzitter MiNa-Raad

## II. Bespreking

### 1. Opmerkingen bij hoofdstuk II: Leefmilieu

#### 1. Opmerkingen bij Afdeling i. Erosiebestrijding

- [1] **Voorstel geformuleerd in het voorontwerp van Programmadecreet.** De Vlaamse regering voorziet begrotingskredieten in een subsidieregeling tot aanmoediging van brongerichte kleinschalige erosiebestrijdingmaatregelen door gemeenten.
- [2] **Randvoorwaarden.** De bestrijding van erosie is een zeer belangrijk aandachtspunt. Het voorstel is een aanzet, maar geen fundamentele oplossing voor het probleem. De MiNa-Raad verwacht een globale en planmatige aanpak van de bestrijding van erosie. De concrete maatregelen moeten daarom passen in het algemene beleid dat aldus zou gevoerd worden (bv. op grond van het toekomstige Milieubeleidsplan III).

De MiNa-Raad merkt in tweede orde op dat de voorgestelde subsidie voor kleinschalige erosiebestrijdingsmiddelen in afstemming dient te gebeuren met

- de basisbeginselen zoals zorgplicht en stand-still;
- de natuurvergunningplicht voor kleine landschapselementen;
- de bestaande subsidieregelingen in het kader van het programma voor plattelandsontwikkeling nl. subsidie voor groenbedekking en subsidie voor 'herstel, ontwikkeling en onderhoud van kleine landschapselementen'.

Het vegetatiebesluit vermeldt niet expliciet dat grachten, greppels en sloten beschouwd worden als kleine landschapselementen. De Raad meent echter dat de herwaardering van het grachtenstelsel als een element van integraal waterbeleid en inclusief van erosiebestrijding hierin moet vervat zijn.

## 2. Opmerkingen bij Afdeling ii. Grondwater

- [3] **Voorstel geformuleerd in het voorontwerp van Programmadecreet.** Het voorstel voorziet de verdubbeling van de correctiefactor CSE voor het heffingsjaar 2001 tegenover de heffingsjaren 1998 tot 2000 evenals de uitbreiding van de verplichte debietmetingen van een effectieve pumping van 500 m<sup>3</sup> of meer naar een vergunning van 500 m<sup>3</sup> of meer.
- [4] **Voorspelbaarheid van de heffing.** De MiNa-Raad stelt vast dat de kritiek die hij in het advies op het Voorontwerp programmadecreet 2000 formuleerde<sup>1</sup>, m.n. dat de aangekondigde verhoging van de CSE-factor niet werd doorgevoerd, nu als argument wordt gebruikt om de verhoging wel door te voeren. Inzake voorspelbaarheid is hiermee slechts één deel ingevuld, m.n. dat de CSE-factor verhoogt en streeft naar de waarde 1, zoals aangekondigd in de Memorie van Toelichting bij het Programmadecreet 1997. Die Memorie van Toelichting stelde echter ook dat de CSE-waarde "1" reeds na vijf jaar zou bereikt worden. De Raad stelt vast dat het heffingsjaar 2001 het vierde is na de invoering van de heffing. Om de vooropgestelde termijn te halen zou de CSE reeds in het heffingsjaar 2002 de waarde "1" moeten bereiken. Derhalve meent de Raad dat een duidelijk tijdpad nodig is omwille van de voorspelbaarheid van de heffing. De Raad merkt ook op dat een programmadecreet hiervoor niet de geschikte plaats is. Tot slot stelt de Raad dat de retro-activiteit van de invoering van nieuwe waarden voor de CSE-factor niet samengaat met het streven naar voorspelbaarheid.
- [5] **Beter gebruik van de debietmeting.** In eerste opzicht is de uitbreiding van de debietmeting volkomen terecht. De bestaande anomalie tussen de toegepaste heffing waardoor vergunde bemalingen op basis van het vergund verbruik, en niet op basis van een forfaitair berekend verbruik wordt belast, wordt hiermee weggewerkt. Daarnaast beperkt de debietmeting de mogelijkheden om de heffing op onwettige wijze te ontlopen. De Raad stelt voor om alle vergunde grondwaterwinningen, ongeacht het opgepompte debiet heffingsplichtig te maken. De heffing zelf blijft uiteraard in functie van het effectief opgepompte debiet. Deze opmerking sluit aan bij de opmerking die de Raad reeds in eerdere adviezen over Programmadecreten formuleerde, m.n. dat er vanuit milieuoogpunt geen enkele objectieve reden is om kleinschalige (< 500 m<sup>3</sup>) grondwaterwinningen principieel uit te sluiten van een heffing. Met dit voorstel spreekt de Raad zich evenwel niet uit over de uitzonderingen op de heffingsregeling die gedefinieerd werden in het Grondwaterdecreet.
- [6] **Onvoldoende aandacht voor vroegere adviezen van de MiNa-Raad.** Bovendien wenst de MiNa-Raad zijn ontgoocheling uit te drukken m.b.t. het niet tot uitvoering brengen van haar voorstellen geformuleerd n.a.v. het programmadecreet 1997, 1998 en 2000. Ondanks zijn genuanceerde en onderbouwde kritiek zijn de door de Raad voorgestelde wijzigingen

1) Er moet hierbij opgemerkt worden dat de kritiek op het hoofdstuk Grondwaterbeheer

niet onderschreven werd door het VEV, UNIZO, ABVV en Boerenbond. Deze organisaties

hadden geen inhoudelijke bemerkingen.

6 | MiNa-Raad, zitting 31 oktober 2000

slechts marginaal doorgevoerd. Naast de hiervoor reeds hernomen opmerking, herinnert de MiNa-Raad in deze paragraaf daarom nogmaals aan de hoofdlijnen van deze adviezen:

- De uitgangspunten van de studie die werd gebruikt om de sociaal-economische correctiefactor te berekenen, dienen herzien te worden: op basis van de hem bekende gegevens gaat de MiNa-Raad ervan uit dat de correctiefactor enkel gemoduleerd werd op basis van economische draagkracht van de bedrijven, zonder enige relatie tot de milieudoelstellingen en/of kosten voor de overheid.
- De juiste stimulus bestaat er in dat de grondwaterheffing per eenheid water groter zou zijn dan de heffing op watervang.
- De MiNa-Raad formuleerde reeds aanzetten tot een heffing op ruwwaterbronnen.
- Het gebruik van een sociaal-economische correctiefactor wordt beter geregeld via het economisch beleid dan via het milieubeleid.
- De MiNa-Raad meent dat er geen discrepantie mag zijn tussen het minimumbedrag van de heffing (grondwaterheffing of heffing op watervang) en de minimale hoeveelheid waarop de heffing wordt gelegd.

Tot slot laat de Raad opmerken dat de grondwaterheffing slechts één beleidsinstrument is dat ingezet wordt met het oog op de problemen van en met grondwater, zoals die zich nu aandienen met gebiedsgerichte en kwaliteitsaspecten. De Raad pleit er daarom voor om de problematiek in een bredere context aan te pakken zoals werd aangestipt in het Minaplan 2 (actie 69 e.v.).

### 3. Opmerkingen bij Afdeling iii. Oppervlaktewateren

[7] **Voorstel geformuleerd in het voorontwerp van Programmadecreet.** Het Programmadecreet wijzigt Art. 35 van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging. Er wordt voorgesteld om een nieuw systeem van (om sociale redenen verleende) vrijstelling van de heffing op waterverontreiniging in te voeren. Ook gaat het over de voorwaarden waaraan een heffingsplichtige moet voldoen bij “zelfzuivering”, om op grond daarvan vrijstelling te verkrijgen. Er volgt ook een nieuw systeem van heffingverhoging als sanctie, en een nieuwe sanctieprocedure.

[8] **Basisvoorwaarden voor vrijstelling van zelfzuiveraars.** De Raad gaat akkoord met het principe om exploitanten van IBA's<sup>2</sup> vrij te stellen van heffing maar meent dat een verfijsing van de randvoorwaarden nodig is.

Voor de Raad is het cruciaal of de installatie al dan niet gebouwd is met subsidies en hoe hoog die toelage was. In zijn advies over de behandeling van stedelijk afvalwater stelde de Raad dat voor volledig betoelaagd IBA's er hoe dan ook geen vrijstelling kan zijn<sup>3</sup>.

2) IBA: Individuele behandeling van afvalwater.

3) MINA-RAAD, Advies van 8 juni 2000 over de behandeling van stedelijk

afvalwater in Vlaanderen, afl. 2000/19, p.36-37/38.

Een tweede overweging heeft betrekking op de zuiveringszone waarin de installatie zich bevindt en de kwestie of de installatie vergund of gemeld is. In zijn advies over de behandeling van stedelijk afvalwater stelde de Raad dat de bouw en de exploitatie van IBA's niet evident zijn. Daarom zou een aanpak via IBA's eerder de uitzondering moeten zijn. Een financiële ondersteuning is wenselijk en een certificering is dringend nodig. Derhalve meent de Raad dat de vrijstelling alleen definitief kan zijn voor zover de installatie niet in een zuiveringszone A staat. In alle andere gevallen moet de vrijstelling uitdovend zijn. De Raad aanvaardt wel dat de uitdovingstermijn van de vrijstelling voor vergunde installaties in zuiveringszone A iets langer duurt.

- [9] **Attest voor de vrijstelling van zelfzuiveraars.** De Raad heeft ernstige twijfel bij de geldigheidsduur van vijf jaar van het attest waaruit blijkt dat de IBA gebouwd is en geëxploiteerd is volgens de code van goede praktijk. In zijn advies over de zuivering van stedelijk afvalwater stelde de Raad dat de gemeenten, eventueel in samenwerking met andere besturen hier een belangrijke rol kunnen spelen. Het is ook evident dat de gemeenten voldoende middelen krijgen van de Vlaamse overheid om ook deze taken op zich te nemen. De Raad verwijst ook hier naar het instrument van het convenant om de wederzijdse engagementen te formaliseren. De controle op de exploitatie kan zowel technisch als administratief zijn. Als voorbeelden van een administratieve controle gelden het bewijs kunnen leveren van bv. elektriciteitsverbruik, attest van ruiming,...
- [10] **Een ad hoc beleid.** De Raad stelt vast dat het Ontwerp programmadecreet bijzonder veel aandacht besteedt aan de invordering van de afvalwaterheffingen. Ten gronde kan de Raad zich niet over alle voorgestelde wijzigingen engageren omdat de adviestermijn te kort is om alle nuances van het voorstel in te schatten. Toch valt het de Raad op dat een dergelijke gedetailleerde uitwerking van de regeling ook van toepassing moet zijn in andere domeinen zoals de grondwaterheffing, de heffing op vaste afvalstoffen e.d. De Raad pleit bijgevolg voor een geïntegreerde benadering van de heffingen in het Decreet algemene bepalingen en niet voor een ad hoc-beleid voor bepaalde compartimenten via de programmadecreten. In het kader van die geïntegreerde benadering wijst de Raad er op dat er ook nog andere problemen zijn. Zo verwijst de Raad naar het instrument van de heffingen op vaste afvalstoffen om te voorkomen dat storten goedkoper zou zijn dan het verbranden van brandbaar afval en dat recyclageresidu's oneigenlijk gebruikt worden om een verlaagde heffing te bekomen<sup>4</sup>.

4) MINA-RAAD, Advies van  
12 november 1998 over het Ontwerp

van milieubeleidsvereenkomst afge-  
dankte voertuigen, afl. 1998/22

## 2. Opmerkingen bij hoofdstuk X. Groenestroomcertificaten

- [11] **Voorstel geformuleerd in het voorontwerp van Programmadecreet.** Er wordt voorzien dat de Vlaamse regering de eerste toekenning van geldige groenestroomcertificaten, voorzien voor 1 januari 2001, en de eerste inlevering van groenestroomcertificaten, voorzien voor 31 december 2001, kan uitstellen tot een nog vast te leggen datum. Indien het certificatenstelsel in werking zou treden tijdens de loop van een kalenderjaar, zou het aantal voor te leggen groenestroomcertificaten (berekend volgens art. 23, §2 van het elektriciteitsdecreet), worden herrekend in verhouding tot het nog resterende jaargedeelte.
- [12] **Alternatief.** De Raad begrijpt dat de opname van dit artikel wordt ingegeven door een aantal factoren die de Vlaamse regering niet allemaal zelf in de hand heeft :
- de goedkeuring van het systeem (rechtmatige staatssteun of niet ?) door de Europese Commissie,
  - de definitieve goedkeuring door de Vlaamse regering van het ontwerp van uitvoeringsbesluit inzake de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen, of
  - het oplossen van de problemen die te maken hebben met een trage toekenning van vergunningen voor de bouw en exploitatie van installaties die groene stroom produceren ?

De Raad vraagt zich af of het niet beter is, i.p.v. de voorgestelde wijzigingen aan het elektriciteitsdecreet, art. 21 van datzelfde elektriciteitsdecreet te wijzigen in “De Vlaamse regering beslist wanneer een systeem van groenestroomcertificaten wordt ingesteld”. Het systeem zal toch enkel van kracht worden van zodra de nodige uitvoeringsbesluiten zijn gepubliceerd in het BS. De bepalingen die nu in art. 21, §2 zouden worden opgenomen, kunnen dan als “overgangsmaatregel” worden toegevoegd in het uitvoeringsbesluit inzake de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen. De laatste zin van art. 23 van het huidige elektriciteitsdecreet kan dan worden geschrapt.

## 3. Opmerkingen bij Hoofdstuk XVI. Heffing op de exploitatie van een distributienet voor elektriciteit in het Vlaamse Gewest

- [13] **Voorstel geformuleerd in het voorontwerp van Programmadecreet.** Art. 66 van het voorontwerp van programmadecreet voorziet dat de Vlaamse regering op een door haar te bepalen datum, een heffing kan invoeren op de exploitatie van een distributienet voor elektriciteit. De grondslag van deze heffing wordt berekend aan hand van de hoeveelheid stroom die jaarlijks (netto) wordt geïnjecteerd op het betrokken distributienet. Deze hoeveelheid geïnjecteerde stroom is de som van de stroom die in het distributienet werd geïnjecteerd via een transmissienet, een ander distributienet, of eventueel rechtstreeks via een producent, verminderd met de hoeveelheid groene stroom die in het distributienet werd geïnjecteerd (en dus vervoerd). De stroom die door het betrokken distributienet

wordt geïnjecteerd in een ander distributienet, maakt geen deel uit van de heffingsgrondslag, daar dit in dit ander distributienet zal worden belast.

Na het maken van deze bewerkingen, wordt de totaal te betalen heffing bepaald door het bekomen aantal GWh te vermenigvuldigen met 1.600 BEF. De opbrengst van de heffing zal worden ingeschreven in de middelenbegroting van de Vlaamse regering, daar de middelen zullen dienen ter financiering van de werking van de Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteitsmarkt, waarvan de uitgaven werden ingeschreven in de uitgavenbegroting. Door de heffing in te voeren, wenst men een evenwicht in de begroting te realiseren door de uitgaven voor de liberalisering van de elektriciteitsmarkt te laten dragen door de elektriciteitssector. Ook voor andere zaken m.b.t. energiebeleid, is de intentie aanwezig om de financiering ervan zelfbedruipend te maken. De voorgestelde heffing zal, gezien de verdeelde stroom in Vlaanderen ongeveer 25.000 GWh bedraagt, ongeveer 40 miljoen BEF bedragen, wat ongeveer overeenkomt met de financieringsbehoefte van de Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteitsmarkt. De heffing zal worden geïndexeerd, waardoor de inkomsten iets zullen stijgen.

[14] **Oordeel over de opportuniteit van deze nieuwe heffing.** M.b.t. de opportuniteit van deze heffing, formuleert de Raad gelijkaardige opmerkingen als deze die hij heeft gemaakt in zijn advies van 7 september 2000 over het voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van de gasmarkt<sup>5</sup>:

1. Hoe zal deze regionale heffing zich verhouden t.o.v. eventueel in te voeren federale en Europese heffingen ? Volgens de Raad dient er namelijk op toegezien worden dat niet tweemaal op dezelfde stroom een heffing wordt geïnd.
2. Zullen de kosten en administratieve bijkomende lasten tot berekening, inning en invordering van deze heffing, opwegen tegenover de (beperkte) inkomsten die het genereert ?
3. Wat is de globale visie over de financiering van het te voeren Vlaamse energiebeleid, en hoe verhouden de verschillende (opgerichte en nog op te richten) fondsen op federaal<sup>6</sup> en regionaal niveau<sup>7</sup> zich t.o.v. elkaar ?

Wat de Raad bovendien wenst te benadrukken, is dat het energiebeleid sterk behoefte heeft aan regulerende energieheffingen. In het verleden heeft zij al aangedrongen op invoering van een heffing op de verdeelde stroom in functie van de herkomst van de stroom<sup>8</sup>, en dit ofwel op het niveau van het transportnet, ofwel op het niveau van het distributienet. De Raad heeft dus bezwaar tegen het feit dat gekozen is voor een financierende heffing (die geen milieuverbeteringen teweegbrengt), en niet voor een regulerende

5) MINA-RAAD, *Advies van 7 september 2000 over het voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van de aardgasmarkt*, punt [15].

6) Met name het Fonds dat kan worden opgericht volgens art. 21,

3° van de federale wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt.

7) Met name het Vlaamse "Energiefonds" en het "Fonds Hernieuwbare Energiebronnen".

8) MINA-RAAD, *Advies van 28 september 1999 over het voorontwerp van decreet inzake de opwekking en de distributie van elektriciteit*, paragraaf [23], evenwel met standpunt van VEV, UNIZO en Boerenbond.

energieheffing. De Raad meent dan ook dat, van zodra de langverwachte regulerende energieheffing er komt, deze voorgestelde heffing zou kunnen afgeschaft worden.

STANDPUNT VAN VEV, UNIZO EN BOERENBOND bij laatste alinea :

Dergelijke regulerende energieheffingen kunnen slechts in EU verband worden ingesteld.

- [15] **Wet tot instelling van een bijdrage op de energie van onder het stof gehaald.** De Raad verheugt zich over het feit, dat in de Memorie van Toelichting bij dit voorontwerp van programmadecreet, deze wet van onder het stof werd gehaald. Deze wet werd ingesteld ter financiering van de Maribel 2-operatie (vermindering van werkgeversbijdragen in de be- en verwerkende industrie) in de jaren negentig. De Raad meent dat de Vlaamse overheid dient mee te helpen aan een grondige updating van deze wet, zodanig dat ze een grotere rol kan spelen in de uitwerking van het nationaal en regionaal klimaatbeleid.

#### 4. Opmerkingen bij Hoofdstuk XIX. Publiek private samenwerking

- [16] **Voorstel geformuleerd in het voorontwerp van Programmadecreet.** De VPM (Vlaamse Participatiemaatschappij) krijgt als opdracht projecten inzake publiek private samenwerking (PPS) te realiseren voor alle bevoegdheidsdomeinen door middel van dochterondernemingen. De beslissing van de oprichting van dochterondernemingen wordt voortaan beslist door de Vlaamse regering.
- [17] **Wetgevingstechnisch correct?** Het voorstel impliceert dat de Vlaamse regering voortaan beslist over de oprichting van dochterondernemingen van de investeringsmaatschappijen. Dit gebeurt door een aanvulling van het Art. 12, §1 van het Decreet betreffende de herstructurering van de investeringsmaatschappijen<sup>9</sup>. Art. 11 van datzelfde decreet stelt echter dat de oprichting van dochterondernemingen van de investeringsmaatschappijen onderworpen is aan de goedkeuring van de Vlaamse regering. De Raad vindt het eigenaardig dat niet voorgesteld wordt om die passage te schrappen.
- [18] **Decreet pps.** De MiNa-Raad herinnert nogmaals aan zijn vraag voor een decreet inzake PPS op korte termijn, waarin de mogelijkheden en de randvoorwaarden van PPS worden opgenomen<sup>10</sup>. De Raad had een PPS-decreet verkozen boven een Programmadecreet om ingrijpende wijzigingen als deze die voorgesteld worden te kaderen.

9) Decreet van 13 juli 1994 betreffende de herstructurering van de GIMV, GIMVINDUS, VMH, MIJNEN en LIM en tot oprichting

van het Limburgfonds en van de permanente werkgroep Limburg.  
10) MINA-RAAD, Advies op hoofdlijnen van 6 juli 2000 over het vooront-

werp decreet intergemeentelijke samenwerking, afl. 2000/22, p.8/14.