



MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

Advies

van 7 juni 2001

**over de toekomstige financiering
van het Vlaamse milieubeleid en
de rol van milieuheffingen hierin**

D/2001/7080/A22

Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding

© 2001 Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
Kliniekstraat 25, 4de verdieping
B-1070 Brussel
tel. 02-558 01 30
fax 02-558 01 31

Inhoudstafel

1. Inleiding 5
 2. Schade veroorzaakt door milieuverontreiniging in Vlaanderen in een langetermijnperspectief 6
 3. Integratie als noodzaak bij de Vlaamse overheid(milieubeleidsvorming door meer dan enkel het milieubeleid en voorbeeldfunctie) 12
 4. De financiering van maatregelen ter vrijwaring van het leefmilieu 20
 5. Algemene beschouwingen over milieuheffingen 25
 6. Besluit 27
- Bijlage 1 De in het Vlaamse Gewest van toepassing zijnde “met milieu gerelateerde” heffingen, retributies, accijnzen, ... 28

1. Inleiding

Mede door de resolutie van het Vlaams Parlement van 25 juni 1997¹, schreef de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw in haar beleidsbrief van oktober 2000 dat tot een beter beeld diende gekomen te worden over de financiering van het milieubeleid en de plaats van heffingen hierin. Ook de Vlaamse minister-president kondigde reeds aan dat, tegen de opmaak van de begroting voor 2002 (= augustus/september 2001), de milieuheffingen onder de loep zouden worden genomen, en dat de werking van het MiNa-Fonds zou worden uitgezuiverd en hervormd².

Met dit advies op eigen initiatief wenst de Raad enkele algemene uitgangspunten en principes te poneren die de Vlaamse regering kunnen bijstaan tot het formuleren van een gebalanceerde visie.

1) Resolutie van het Vlaams Parlement van 25 juni 1997 betreffende de financiering van het

milieubeleid. Stuk 667 (1996-1997).

2) "Vlaamse regering neemt

milieuheffingen onder de loep." Financieel Economische Tijd van 18 mei 2001.

2. Schade veroorzaakt door milieuverontreiniging in Vlaanderen in een langetermijnperspectief

[1] **Externe effecten en externe kosten.** Externe effecten (“externalities”) worden meestal gedefinieerd als “buiten de markt optredende neveneffecten (zowel negatieve als positieve) van productie- en consumptieactiviteiten die een ongecompenseerd nadeel of voordeel veroorzaken voor de personen betrokken bij de activiteiten alsook voor de personen die hieraan niet deelnemen, en bijgevolg een gewijzigde welvaartssituatie teweeg brengen”³.

Bij negatieve externe effecten gaat het om handelingen waarbij de betreffende consument of producent de omgeving, de ‘maatschappij’ schade toebrengt zonder dat hij die hoeft te vergoeden. De totale maatschappelijke kosten van zijn handelingen zijn hoger dan de private kosten; dat zijn de kosten die hij zelf dient te dragen en calculeert. Het milieuvraagstuk is hiervan een belangrijk voorbeeld.

De monetaarisering van negatieve externe effecten geeft aanleiding tot het kennen van de externe kosten van een bepaalde activiteit. Zo zal een bedrijf externe kosten veroorzaken indien het niet moet betalen voor de door haar veroorzaakte luchtverontreiniging. Negatieve externe effecten van activiteiten in Vlaanderen zijn in sommige gevallen grensoverschrijdend, waardoor de hiervan gemonetariseerde externe kosten ook betrekking hebben op andere regio’s dan het Vlaamse Gewest. Tegelijkertijd veroorzaken activiteiten buiten Vlaanderen soms grensoverschrijdende negatieve externe effecten die binnen het Vlaamse Gewest schade kunnen berokkenen.

Positieve externe effecten veroorzaken op de één of andere manier een voordeel. De monetaarisering van deze positieve externe effecten leidt tot het kennen van externe baten.

3) Bond Beter Leefmilieu (2001). *van de BBL vzw over een duurzaam Naar een groene fiscaliteit. Beleidsahier* belastingstelsel. Februari 2001.

Zo zal een bedrijf dat een park aanlegt naast zijn industrieterrein, externe baten veroorzaken, waarvoor het in vele gevallen niet wordt vergoed.

- [2] **Soorten negatieve externe effecten.** Er bestaan verschillende soorten negatieve externe effecten. Schade door milieuverontreiniging is een specifieke vorm van een negatief extern effect, en duidt erop dat er maatschappelijke schade wordt opgelopen n.a.v. deze milieuverontreiniging. Deze schade kan opgesplitst worden in effectieve schade aan het milieu (bv. bomen die afsterven, verlies aan biodiversiteit, klimaatsverandering, meren die verzuren, ...) en schade aan mens en economie.

Het moneteriseren van deze negatieve externe effecten is in sommige gevallen uiterst moeilijk (vooral m.b.t. schade aan het milieu, daar een waarde geplakt dient te worden op de intrinsieke waarde van het milieu). Andere negatieve externe effecten van milieuverontreiniging zoals de schade aan de mens en economie zijn iets makkelijker te berekenen, en worden berekend a.d.h.v. de verhoogde kans op sterfte, de verminderde levensduur, de kosten voor gezondheidszorg, de herstelkosten aan gebouwen, de congestiekosten, ...⁴

De vermelde moeilijkheden zorgen ervoor dat de meeste studies over milieuschadecosten de milieuschade (als negatief extern effect) enkel berekenen op basis van de schade die de activiteit veroorzaakt op mens en economie, en dan nog enkel maar voor de schade die gekend en monetariseerbaar is.

- [3] **Enkele cijfers ter indicatie van de ordegrrootte van de externe milieuschadecosten.** Volgens het European Environment Agency (EEA) bedroegen de externe kosten die gepaard gingen met het spoor- en wegtransport in België in 1991 393 miljard BEF⁵ per jaar. Volgens de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO) bedroegen de externe kosten gepaard gaande met de luchtverontreiniging door het wegtransport in België in 1998 168 miljard BEF per jaar⁶.

De CO₂-equivalente uitstoot in Vlaanderen bedroeg in 1997 ongeveer 90 Mton. Gerekend met een milieuschadecost van 741 BEF/ton CO₂-eq⁷ emissie, zou dit voor Vlaanderen een externe kost betekenen van 67 miljard BEF per jaar, of ongeveer 1,2 % van het BGP_{V.L.}

4) Dergelijke onderzoeken gebeuren door achtereenvolgens de emissies te berekenen, vervolgens de verspreiding van deze emissies in te schatten, de blootstelling te onderzoeken, en vervolgens de impact van deze blootstelling op volksgezondheid, landbouw, gebouwen, ... te meten.

5) European Environment Agency (2000). Are we moving in the right direction? Environmental Issues Series No. 12. Indicators on transport and environment integration in the EU. p. 86 (en zelf verwijzend naar ECMT (1998). Efficient transport for Europe: policies for inter-nalisation of external costs).

6) VITO (2000). Environmental damages from transport in Belgium: trends and comparison with excises on petrol and diesel.
7) Deze schatting is gebaseerd op de laatste resultaten van het Europese Extern-E consortium.

In MIRA-S⁸ werd de schade berekend van de door Vlaanderen veroorzaakte⁹ emissies van SO₂, NO_x, VOS en fijn stof. Deze zou oplopen tot 174 miljard BEF per jaar. De schadekosten die hiermee gepaard gaan in Vlaanderen worden begroot op ongeveer de helft van deze 174 miljard BEF. Worden daarbij de schadekosten gerekend die door dezelfde stoffen worden veroorzaakt, maar hun oorsprong niet kennen in Vlaanderen, werd een schadekost ter waarde van 140 miljard BEF per jaar, of ongeveer 2,5 % van het BGP_{VL} berekend.

- [4] **Raming van de totale schadekosten veroorzaakt door milieuverontreiniging.** Om tot een plausibele ordegrrootte te komen van de effectieve schadekosten in Vlaanderen, is het interessant (maar met de nodige voorzichtigheid) te kijken naar een studie die in 1986 verscheen i.v.m. de monetaire inschatting van de jaarlijkse begrootbare schadekosten veroorzaakt door milieuverontreiniging voor het toenmalige West-Duitsland¹⁰. In deze kwam men tot een jaarlijkse schadekost-inschatting van ongeveer 6 % van het West-Duits Bruto Nationaal Product (BNP) in 1984. Getransponeerd naar Vlaanderen zou deze schadekost jaarlijks meer dan 300 miljard BEF bedragen.

Tabel 1: BGP_{VL} (= Bruto Geografisch Product van Vlaanderen; i.e. het Bruto Binnenlands Product van België (BBP), opgesplitst naar het Vlaams Gewest) in nominale prijzen¹¹ en de evenredige schadekosten (assumptie: 6 % van BGP_{VL}).

Jaartal	BGP _{VL} (in mia. BEF)	Evenredige schadekosten (assumptie van 6 % van BGP _{VL}) (in mia. BEF)
1985	2.796	168
1990	3.904	234
1995	4.878	293
1998	5.487	329
1999	5.658	339

De voorzichtigheid waarmee de onderzoeksresultaten en de vergelijking ervan met de 6 % van het BGP_{VL}, dienen geïnterpreteerd te worden, zijn echter niet gering, en hebben te maken met diverse elementen:

- 1) De meeste studies gaan niet in op de schade die aan het milieu “op zich” wordt toegebracht (verlies aan biodiversiteit, schade aan fauna en flora, ...), maar brengen slechts de schade m.b.t. volksgezondheid, landbouw, gebouwen, ... in rekening. Daardoor wordt deze schade, die in vele gevallen onomkeerbaar is, niet in ogenschouw genomen;

8) VITO (2000). “Milieuschadecosten van luchtverontreiniging” in MIRA-S (2000) p. 590-592.

9) D.w.z. schadekosten worden

zowel gedragen door Vlaanderen als in andere landen.

10) WICKE, Lutz (1986). Die ökologischen Milliarden – Das kostet die

zerstörte Umwelt – so können wir sie retten. Kösel Verlag, München. p. 125.

11) VRIND (2000). Vlaamse Regionale Indicatoren. p. 308.

- 2) Vele studies vermelden dat de berekende cijfers dienen gezien te worden als een ondergrens van de effectieve schadekosten, omdat veel schade nu eenmaal niet gekend is, niet begrootbaar en derhalve niet monetariseerbaar¹²;
- 3) Het komen tot totaaloverzichten van schadekosten in een bepaalde regio (i.c. het Vlaams Gewest) impliceert het “samenleggen” van diverse studies die slechts de schadekosten op één bepaald milieucompartiment, of het effect van één bepaalde milieuverontreinigende stof onderzochten. Het feit dat de resultaten van deze studies elkaar soms overlappen (waardoor de simpele optelsom een te groot resultaat zou opleveren), en het feit dat weinig rekening gehouden wordt met synergetische effecten (waardoor de optelsom een te klein resultaat zou opleveren), zorgt ervoor dat het komen tot een totaaloverzicht geen gemakkelijke oefening is;
- 4) In de laatste 15 jaren is het BGP_{VL} quasi verdubbeld, waardoor het op dit moment blijven hanteren van een in 1984 geschatte jaarlijkse schadekost van 6 % van het BBP, ook veronderstelt dat de totale schadekosten op dit moment zouden zijn verdubbeld t.o.v. 1984. Dit zou impliceren dat uitgegaan wordt van een positieve correlatie tussen economische groei en schadekosten door milieuverontreiniging. Dit is niet zomaar algemeen te stellen, maar hangt af van de soort milieuverontreiniging (bv. SO₂-emissies zijn gedaald ondanks economische groei¹³, CO₂-emissies lijken samen te lopen met economische groei), de bijdrage van iedere sector tot de realisatie van de vastgestelde economische groei, en de technologische vooruitgang.

[5] **Overwegingen bij deze schadekosten.** Wegens haar centrale ligging, de aanwezigheid van zeehavens en een uitgebreid verkeersnetwerk, en de goede reputatie van de arbeidskrachten, is Vlaanderen binnen de Europese Gemeenschap één van de regio's die het meest buitenlandse investeringen aantrekt. Deze buitenlandse aanwezigheid is vooral sterk in de industriële sectoren (chemische en metaalverwerkende industrie) en in de dienstensector (distributie). Wegens een zeer duidelijke positieve correlatie tussen directe buitenlandse investeringen en uitvoer, is een groot deel van deze geproduceerde goederen gericht op verkoop in het buitenland¹⁴, en zorgt het tevens (wegens een minder sterke

12) Zo vermeldt de studie van VITO over de “milieuschadecosten door luchtverontreiniging” in MIRA-S dat “Het waarderen van milieuschade is enkel gebeurd voor de effecten op de volksgezondheid, landbouw en gebouwen, en voor zover die gekend zijn en kunnen gekwantificeerd en gemonariseerd worden.... Omdat niet alle effecten worden beschouwd, moeten de totale geraamde schade-

kosten van luchtverontreiniging worden gezien als een ondergrens voor de orde van grootte van de totale effecten.”

13) Dit zou overeenkomen met de loop van de Kuznets-curve, die erop neerkomt dat bij economische groei de milieubelasting eerst toeneemt, maar daarna afneemt.

14) Buitenlandse ondernemingen in Vlaanderen (maar dit is een algemene vaststelling die niet enkel

geldt voor Vlaanderen) blijken meer te exporteren dan binnenlandse ondernemingen, en dit wegens een betere kennis van de internationale markten, hun grootte en de efficiëntie van hun distributienetwerken. Bovendien blijkt dit een uitstralingseffect te hebben op de binnenlandse ondernemingen, die geleidelijk aan ook meer gaan uitvoeren.

correlatie) voor een betrekkelijke invoer van intermediaire goederen¹⁵ (dikwijls met een grote materiaalintensiteit). Ook de intensieve landbouw in Vlaanderen is voor een groot deel gericht op export.

De schadekosten die in Vlaanderen worden opgelopen, moeten derhalve ook met deze vaststellingen rekening houden: import en export hebben immers een grote invloed op de allocatie van deze schadekosten. Idealiter zouden de schadekosten die worden veroorzaakt tijdens de hele productieketen van het product dienen doorgerekend te worden (“belasting op de toegevoegde milieuschade”), en uiteindelijk ook worden weerspiegeld in de verkoopprijs van het eindproduct. Indien op mondiaal niveau dergelijke redenering zou worden gevolgd, zou dit – volgens de gangbare economische theorie – toelaten dat de bestaande comparatieve voordelen, die leiden tot het ontplooiën van bepaalde activiteiten in bepaalde regio’s, een belangrijke rol kunnen blijven spelen.

De schattingen van schadekosten in de vorige punten zijn bovendien (uiteraard) slechts een onderdeel van veel grotere afwegingsvragen die aan de orde zijn binnen het Vlaams maatschappelijk bestel. Iedereen is wel geneigd om te zeggen dat het milieu in Vlaanderen dringend dient verbeterd te worden, maar dit vertaalt zich nog te weinig in concrete maatregelen van de betrokken partijen. De Vlaamse overheid (en met hem de Vlaamse burger) vindt blijkbaar onze jaarlijkse bruto-productie zoals die nu gebeurt nog steeds voldoende waard om er niet alleen onze arbeidstijd en kapitaal, maar ook een grote hoeveelheid milieukwaliteit aan te spenderen, met alle gevolgen vandien. De maatschappelijke afweging die momenteel gebeurt, is derhalve nog grotendeels ten voordele van arbeidszekerheid, tewerkstelling, economische groei, ...en dit vaak ten nadele van milieukwaliteit. Naast de productiefactoren arbeid en kapitaal is het m.a.w. vooralsnog wachten tot ook het milieu echt als een belangrijke productiefactor wordt beschouwd.

Bovendien is het ook zo dat, naast de globale economische welvaart die wordt gecreëerd met het verrichten van economische activiteiten, ook (een aanzienlijk deel van het) welzijn wordt gecreëerd. In die zin veroorzaken de economische activiteiten, naast de externe negatieve effecten die voor een groep mensen gelden (zoals milieuschade), ook individuele externe positieve effecten (zoals arbeidsvreugde, prestige of andere welzijnsaspecten) die ook moeilijk monetariseerbaar zijn. In sommige gevallen zouden deze positieve externe effecten, de negatieve externe effecten kunnen overtreffen.

Deze bedenkingen maken dat de afwegingsvragen inzake milieu heel wat complexer zijn dan op het eerste zicht, met een “eenvoudige” monetarisering van de werkelijke schadekosten zou worden vermoed. De afweging kan volgens de Raad daarom slechts zinvol worden gemaakt in een langetermijnperspectief.

[6] **Noodzaak om op lange termijn te denken.** Inderdaad is de algemene doelstelling waar- tegenover we de toekomst van het Vlaamse beleid ter vermindering van schade door milieuverontreiniging moeten evalueren, de lange termijn van Vlaanderen. Onmiddellijk kunnen daar enkele (historische) beschouwingen worden aan gekoppeld.

Wat het economische luik betreft, heeft Vlaanderen zich sinds het afbouwen van de douane- grenzen vanaf de jaren '50, en dankzij haar centrale ligging en het voorhanden zijn van relatief goedkope en goed opgeleide arbeidskrachten, ontwikkeld van een half agrarische maatschappij naar een hoogontwikkelde industriële maatschappij en een kernregio in het Europees systeem. Deze industriële ontwikkeling heeft er echter ook voor gezorgd dat het omgevingskapitaal van Vlaanderen sterk is aangetast en dat de milieugebruiksruimte werd beperkt. De vraag is derhalve of de vijftig jaar opgang in het recente verleden ook in de lange termijn zal kunnen worden aangehouden.

De moeizame discussies rond het vinden van bedrijventerreinen, rond het creëren van infrastructuur, rond het winnen van bruikbaar water, rond het garanderen van hoogwaar- dige woonomgevingen, e.d. suggereren dat, als de Vlaamse overheid haar prioriteiten niet goed overweegt en niet de juiste keuzes maakt, Vlaanderen gemakkelijk kan afglijden van een aantrekkelijke regio waar het investeringsklimaat (zowel voor de dienstensector als voor de industrie) op vele vlakken gunstig is, naar een industrieel kerkhof waar het slecht investeren is¹⁶. Deze langetermijnverkenning is er een die specifiek Vlaams is, en die ook door de Vlaamse regering reeds in haar kleurennota werd onderkend.

16) Zie ook Prof. A.A.J. Pols. "Internationale concurrentiekracht en mainportstrategie.", in: M.F. Gelok en W.M. de Jong (ed). *Volatilisering in de economie. Voorstudies en achtergronden* v98/1997. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Daarin

wordt geschreven m.b.t. Neder- land: "Het Centraal Planbureau heeft al gesignaleerd dat de sector- structuur van de Nederlandse economie te sterk is georiënteerd op materiaal- en energie-intensieve activiteiten met zwakke groei- perspectieven, zoals de landbouw

en voedingsmiddelensector, laag- waardige procesindustrie en ener- gievoorziening. Een heroriëntering van het Nederlandse specialisatie- patroon in een meer kennisinten- sieve richting is noodzakelijk."

3. Integratie als noodzaak bij de Vlaamse overheid *(milieubeleidsvorming door meer dan enkel het milieubeleid en voorbeeldfunctie)*

[7] **Inleiding.** De lange termijn van Vlaanderen (van nu tot 2050) is de achtergrond tegen dewelke de schadekosten en tegen dewelke het Vlaams regeringsbeleid moet worden gehouden. Een “leefbare lange termijn” (wat een drastische verlaging van de schadekosten dient te realiseren) zal volgens de Raad enkel gerealiseerd kunnen worden indien de Vlaamse overheid meer en meer milieuaspecten integreert in andere dan milieubeleids-terreinen.

Inderdaad ambieert en pretendeert het Vlaamse milieubeleid eerlang een bijdrage te kunnen leveren tot een duurzame langetermijnontwikkeling voor Vlaanderen. De Raad is er echter van overtuigd dat dit een grote uitdaging betekent die met de bestaande mensen en middelen moeilijk tot een goed einde kan worden gebracht. Een “duurzame ontwikkeling” behelst inderdaad niet zozeer het milieukundige belang op korte termijn, maar de welbegrepen benutting van het beschikbare milieukapitaal op langere termijn, rekening houdende met sociaal-economische en andere maatschappelijke behoeften. Om op Vlaams niveau voldoende milieukapitaal veilig te stellen, dienen naast de maatregelen geïnduceerd door de instrumenten van het milieubeleid, ook veel meer milieuoverwegingen en milieuzorg in andere beleidstakken te worden geïntegreerd om de invloed van economische activiteiten op ons omgevingskapitaal tot een aanvaardbaar niveau te herleiden. Zowel de integratie op bestuurlijk-organisatorisch vlak (het voorbereiden en uitvoeren van beleid d.m.v. samenwerking van betrokken beleidsorganen en bestuurlijke organisaties) als actieve instrumentele integratie (het op die manier ontwikkelen van instrumenten zodat verschillende beleidsvelden met eigen maatregelen en instrumenten bijdragen aan het realiseren van elkaars doelstellingen) zullen daartoe de nodige bijdrage moeten leveren¹⁷.

Het is logisch dat in Vlaanderen elke ontwikkeling, zowel op ruimtelijk als op economisch vlak duurzaam moet zijn. Evenwel dient er een terugkoppeling te gebeuren naar het Europese niveau. Het is nl. duidelijk dat niet alle Lidstaten evenveel integratie-inspanningen zouden doen, waardoor het gevaar van concurrentievervalsing tussen de verschillende regio's niet denkbeeldig is. Het EU-verdrag bepaalt zelf in artikel 6 dat "de eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Gemeenschap, in het bijzonder met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling". Bovendien moet rekening gehouden worden met de randvoorwaarden en de milieubeginselen, vermeld in resp. art. 174, §3 en §2 van het EU-Verdrag.

Vlaanderen kan niet los gezien worden van Europa, dat tot taak heeft in haar beleid het milieubeleid te integreren, onder meer in het kader van harmonisering van wetgevingen via verordeningen en richtlijnen.

[8] **Bestaande inspanningen in het Vlaamse Gewest ter bevordering van de instrumentele integratie**¹⁸. De voormelde instrumentele integratie kan zowel gebeuren voor verschillende beleidsdomeinen tegelijk (verzekerd via invoering van horizontale instrumenten, zoals bv. de plan-MER) als worden verwezenlijkt binnen één specifiek beleidsdomein.

M.b.t. dit laatste is in bepaalde Vlaamse beleidsdomeinen deze instrumentele integratie reeds gerealiseerd, en dit door de invoering van instrumenten die specifiek op de bescherming van het "brede" milieu gericht zijn. Het gaat hier zowel om juridische, economische als sociale instrumenten.

Een voorbeeld van een dergelijk juridisch instrument is de bouwvergunning. Economische instrumenten zijn bv. het systeem van groenestroomcertificaten¹⁹, de grindheffingen²⁰, de heffing op de watervang²¹, de heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen en/of woningen²², de heffing ter bestrijding en voorkoming van leegstand en

17) Omtrent duidelijke toelichting over de veelheid aan termen en begrippen inzake integratie, wordt verwezen naar MiNa-Raad, *De langetermijndimensie in het milieubeleid*. Studie van november 1999.
18) Voor de integratie van milieubeleid van provincies en gemeenten verwijst de Raad naar zijn advies van 9 december 1999.
19) Ingevoerd bij decreet van 17 juli 2000 houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt. B.S. 22 sept

2000 (boetes komen terecht in het begrotingsfonds Fonds Hernieuwbare Energiebronnen).
20) Ingevoerd bij decreet van 14 juli 1993 tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning. B.S. 14 okt 1993 (inkomsten komen terecht in het begrotingsfonds Grindfonds).
21) Ingevoerd bij decreet van 21 december 1990 houdende de begrotingstechnische bepalingen alsmede bepalingen tot begelei-

ding van de begroting 1991. B.S. 29 dec 1990 (inkomsten komen terecht in de DAB Vlaams Infrastructuurfonds).
22) Ingevoerd bij decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996. B.S. 30 december 1995 (inkomsten komen terecht in het begrotingsfonds Leegstandsfonds).

verwaarlozing van bedrijfsgebouwen²³, de – nog niet gerealiseerde – planbatenheffing²⁴, en de ecologiesteun. Sociale instrumenten zijn bv. de programma's beleidsgericht onderzoek en de eindtermen van het onderwijs²⁵.

Deze opsomming moet uiteraard niet als exhaustief beschouwd worden. De Raad neemt aan dat reeds vele andere initiatieven genomen zijn ter “vergroening” van het overheids-optreden. Om verschillende redenen zijn deze echter niet zo gemakkelijk te identificeren. Enerzijds is het zo dat het niet volstaat om begrotingsdocumenten te onderzoeken (“het met cijfers omgaan met milieu” staat nog in haar kinderschoenen; de toelichtingen bij de begrotingscijfers zijn bovendien nogal warrig), anderzijds is het niet gemakkelijk om alle bestaande Vlaamse regelgeving zelf op haar milieuaspecten te screenen.

Om op een zinvolle manier een uitspraak te doen over de mate van instrumentele integratie van milieu in andere beleidsdomeinen, zou het derhalve zeer nuttig zijn dat ook structurerende instrumenten (bv. verplichte rapportering) worden ingevoerd die een gemakkelijke en overzichtelijke opvolging van de mate van instrumentele integratie mogelijk maken. Deze rapportering zou kunnen gevraagd worden van alle relevante beleidsdomeinen.

- [9] **Verdere instrumentele integratie via economische instrumenten.** De Raad ziet – rekening houdende met socio-economische randvoorwaarden – perspectieven in het economisch instrumentarium dat in het kader van duurzame ontwikkeling kan worden ontwikkeld op federaal niveau: het gaat o.m. om de algemene herziening van de energie- en transportfiscaliteit, de doorlichting van niet-duurzame fiscale vrijstellingen, differentiatie van het BTW-stelsel in functie van de milieubelasting die producten veroorzaken, een variabilisering van prijsbeleid inzake watervoorziening en energievoorziening, en het gebruik van ecotaksen.

De Raad meent dat de Vlaamse overheid, voor wat de Vlaamse bevoegdheden betreft, *mutatis mutandis* ook dient te onderzoeken wat op Vlaams niveau de mogelijkheden zijn van haar economisch instrumentarium en haar prijszettingbeleid (en derhalve van de manier waarop de Vlaamse overheid haar inkomsten verwerft). Enkele bestaande voorbeelden werden reeds in punt [8] behandeld. Er zou echter creatief dienen gezocht te worden naar andere fiscale maatregelen die *a priori* een regulerend effect teweegbrengen, maar tevens middelen vrijmaken tot vermindering van andere lasten. De bevoegdheids-

23) Ingevoerd bij decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten (inkomsten komen terecht in het begrotingsfonds Vernieuwingsfonds).

24) Ingevoerd bij decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening. B.S. 8 juni 1999 (inkomsten worden verdeeld over het begrotingsfonds grondfonds (10 %), de provincies (10 %) en de gemeenten (80 %).

25) Zo vermelden de eindtermen van de secundaire onderwijstypen ASO, BSO, KSO en TSO het sub-thema “milieueducatie” als één van de vakoverschrijdende thema's.

verdeling tussen de federale overheid, de gewesten en de lagere besturen mag er niet toe leiden dat de Vlaamse overheid geen onderzoek of voorstellen doet. Het rapport “Nieuwe opties voor een groener fiscaal stelsel” van het Centrum voor Energiebesparing en Schone Technologie biedt daartoe enige houvast²⁶. Daarin worden 52 opties ter vergroening van de fiscaliteit opgesplitst naar thema en termijn die noodzakelijk is tot invoering ervan (korte-middellange-lange termijn). Volgens de Raad kan – rekening houdende met ecologische, sociale en economische criteria – onderzocht worden in welke mate deze opties ook op Vlaams niveau kunnen worden ingevoerd.

STANDPUNT VAN DE BOERENBOND, UNIZO EN VEV bij bovenstaande alinea's

Verdere instrumentele integratie via economische instrumenten kan volgens de Boerenbond, UNIZO en het VEV verder onderzocht worden. Hierbij moet in elk geval rekening worden gehouden met:

- de totale fiscale druk;
- de effecten van de maatregelen buiten het milieu;
- een maatstafvergelijking t.o.v. andere landen, en
- het bestaand instrumentarium dat reeds ingezet wordt.

Om de opportuniteiten ten volle te benutten, meent de Raad dat een bepaalde strategie dient gevolgd te worden, die er als volgt zou kunnen uitzien:

- 1) voor de bestaande belastingen, heffingen en subsidies dient onderzocht te worden hoe deze kunnen worden gemoduleerd mede ten voordele van een efficiënter milieu- en natuurgebruik (bv. onroerende voorheffing);
- 2) de bestaande milieubelastingen, -heffingen en -subsidies dienen (indien nog niet gebeurd) geëvalueerd te worden, waarna onderzocht moet worden hoe deze doeltreffender kunnen gemaakt worden (bv. het ecologiecriterium binnen de expansiesteun);
- 3) nieuwe milieuheffingen en -subsidies moeten vooraf garanties bieden inzake hun milieu-effectiviteit.

STANDPUNT VAN DE BOERENBOND, HET UNIZO EN HET VEV bij deze strategie

Volgens de Boerenbond, het UNIZO en het VEV drukt de voorgaande volgorde effectief een voorkeur uit waarbij in eerste instantie moet gezocht worden naar optimalisatie, bijsturing of heroriëntatie van bestaande milieuheffingen en milieubelastingen.

Niet-efficiënte milieubelastingen en milieuheffingen kunnen dan geschrapt worden. De Boerenbond, het UNIZO en het VEV wijzen er hierbij op dat reeds een veelheid aan dergelijke belastingen of heffingen bestaan. Indien gedacht

26) Leurs, drs, B.A., drs N.H. Manderveld, ir J.P. van Soest.

Nieuwe opties voor een groener fiscaal stelsel. Centrum voor Energie-

besparing en Schone Technologie. Februari 2000, Delft. 80 pag.

wordt aan bijkomende economische instrumenten moet een zorgvuldige afweging gebeuren van de voor- en de nadelen van dit economisch instrumentarium op het milieubeleid, maar ook op het economische, sociale en administratieve vlak. Nodeloze administratieve rompslomp moet hierbij vermeden worden, wat de doorzichtigheid ten goede komt.

Daarnaast wensen de Boerenbond, het UNIZO en het VEV erop te wijzen dat de overheid naast het economisch instrumentarium over heel wat andere instrumenten beschikt om het milieubeleid uit te voeren, gaande van vrijwillige overeenkomsten tot normstellingen en verbodsbepalingen. Gelet op de reeds ruime aanwezigheid van de milieugerelateerde heffingen en belastingen is er volgens hen nauwelijks of geen ruimte voor bijkomende milieuheffingen, die eigenlijk zouden neerkomen op bijkomende algemene belastingen.

In het Vlaamse Gewest zijn inderdaad reeds tal van belastingen, heffingen, retributies, accijnzen, ... aanwezig die allen rechtstreeks of onrechtstreeks met milieu gerelateerd zijn. Bepaalde van deze instrumenten²⁷ kunnen zich er, mits wijzigingen aan de heffingsbasis ervan, toe lenen om een bijdrage te leveren tot een vermindering van de schadekosten door milieuverontreiniging in Vlaanderen. Deze specifieke economische instrumenten worden in bijlage 1 weergegeven, waarbij dient opgemerkt te worden dat zowel de federale, gewestelijke, provinciale als de gemeentelijke instrumenten niet-exhaustief werden opgesomd.

Met deze opsomming wenst de Raad volgende zaken aan te brengen:

- 1) er zijn reeds vele “belastingen” aanwezig die potenties hebben om een efficiënte bijdrage te leveren aan milieubeleid; in vele gevallen zullen slechts wijzigingen moeten aangebracht worden aan bestaande regelgeving om deze milieu-efficiënter te maken;
- 2) met de veelheid aan “belastingen” die momenteel reeds bestaan, moet rekening gehouden worden bij introductie van nieuwe “belastingen”: bepaalde bestaande “belastingen” die niet efficiënt zijn, zouden moeten worden opgeheven indien nieuwe “belastingen” worden overwogen;
- 3) met de veelheid aan “belastingen” die momenteel reeds bestaan, is het belangrijk hun onderlinge samenhang niet te negeren, zowel inhoudelijk als qua bevoegdheidsverdeling (federaal, gewestelijk, gemeentelijk). Initiatieven op elk beleidsniveau zouden moeten worden getoetst op onderlinge consistentie en bijdrage tot de welbepaalde doelstelling.
- 4) bij het onderzoek naar een modulering, mede ten voordele van een efficiënter milieu- en natuurgebruik, van bestaande belastingen, heffingen en subsidies dient rekening gehouden te worden met de initiële doelstellingen van deze instrumenten.

27) “Bepaalde van deze instrumenten” omdat de Raad immers beseft dat enkele van de economische instrumenten die werden opgesomd in Bijlage 1 vooral een – voor de Raad legitieme – financierende doelstelling hebben, en derhalve stabiele heffingsinkomsten dienen te genereren.

Ook inzake het uitgavenbeleid van de Vlaamse overheid kan er nog heel wat gebeuren ten voordele van het milieu, zonder dat daar enorm grote inspanningen hoeven voor gedaan te worden. De Raad denkt bv. aan het verder doorvoeren van een milieukundig verantwoord aankoopbeleid, het rekening houden met milieuccenten in de relevante subsidiemechanismen door bepaalde steun mede afhankelijk te stellen van het voldoen aan bepaalde milieuvorwaarden²⁸ (zowel aan bedrijven, gezinnen als lagere besturen²⁹), het verminderen van het energiegebruik binnen alle overheidsgebouwen, ...

STANDPUNT VAN DE BOERENBOND omtrent subsidiemechanismen

Bij het afhankelijk stellen van subsidiemechanismen aan milieuvorwaarden, dienen de meerkosten verbonden aan het voldoen van bijkomende milieumaatregelen, gecompenseerd te worden. Zoniet wordt met dergelijk systeem de verwezenlijking van het doel in een bepaald beleidsdomein in het gedrang gebracht.

[10] **Bestuurlijk-organisatorische integratie.** Om derhalve deze integratie te realiseren, en een meer preventiegericht beleid te voeren, zullen er binnen (andere dan milieu-) beleidsdepartementen mensen en middelen moeten vrijgemaakt worden, of mensen en middelen moeten geheroriënteerd. Verbeterde en nauwere samenwerking tussen de verschillende departementen zal op de één of andere manier moeten worden geïnstitutionaliseerd in de nieuwe organisatievorm van de Vlaamse Gemeenschap, op dergelijke manier dat regelgeving voorbereid door een beleidsdepartement reeds in een vroege fase rekening houdt met milieu. Maatregelen waar volgens de Raad bv. vele opportuniteiten liggen m.b.t. integratie van milieu zijn³⁰:

- 1) de beleidsaanpak van de congestie op gewestwegen (Administratie Wegen en Verkeer) samen bekijken met de door deze congestie veroorzaakte luchtverontreiniging (via onderzoeken naar invoering van mogelijke kilometerheffing, rekeningrijden, tolheffingen, ...);
- 2) de voorkoming van de uitstoot van broeikasgasemissies (Administratie Natuurlijke Rijkdommen en Energie) (wat voor een groot deel reeds gebeurt);
- 3) bij de formulering van het beleid m.b.t. gewestelijke luchthavens (Administratie Wegen en Verkeer) voldoende rekening houden met de veroorzaakte geluidshinder;
- 4) het beleid m.b.t. aankoop en beheer van overheidsgebouwen (Administratie Overheidsopdrachten, Gebouwen en Gesubsidieerde infrastructuur) afstemmen op het beleid ter bevordering van het rationeel energiegebruik binnen overheidsgebouwen;

28) Dit is het principe van cross-compliance.

29) Bv. inzake gebouwen : renovatiepremies, nieuwbouwpremies en verbeteringspremies.

30) Enkele van deze initiatieven zijn al daadwerkelijk aanwezig, en af te leiden uit ofwel de basisallocaties van bepaalde programma's in de uitgavenbegroting, ofwel uit

de toelichtingen bij de programma's van de uitgavenbegroting of VOI's. De opsomming is uiteraard niet exhaustief.

- 5) het beleid ter ondersteuning en regulering van de landbouw (Administratie Landbouw) zodanig sturen dat de milieuvriendelijkere landbouw wordt gepromoot (wat voor een groot deel reeds gebeurt);
- 6) milieueducatie beter aan bod laten komen in bepaalde aspecten van het onderwijsbeleid (Administraties Basisonderwijs, Secundair Onderwijs, Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek);
- 7) het sociaal beleid voor de sociale correcties die nu reeds in het milieubeleid aanwezig zijn (bv. sociale heffingstarieven van afvalwaterheffing, gratis 15 m³ water, gratis 100 kWh elektriciteit, ...);
- 8) voldoende rekening houden met integraal kustzonebeheer bij het opstellen van het beleid ter bevordering van het kusttoerisme (Administratie Economie)³¹;
- 9) binnen het wetenschaps- en onderzoeksbeleid (Administratie Wetenschap en Innovatie) specifieke aandacht besteden aan het onderzoek inzake de relatie “milieu en gezondheid”, inzake hernieuwbare energiebronnen, duurzame landbouw, eco-design, ...;
- 10) in het beleid inzake ruimtelijke ordening (Administratie Ruimtelijke Ordening) de nodige aandacht besteden aan het stimuleren van duurzame bedrijventerreinen, integraal waterbeleid, rationeel energiegebruik, ...;
- 11) het gewestelijk economisch beleid, het beleid ter promotie van de buitenlandse handel (Administratie Economie) en het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking (Administratie Buitenlands beleid) opstellen in functie van een duurzame ontwikkeling;

De Raad formuleert deze suggesties omdat momenteel misschien wel genoeg aandacht wordt geschonken aan “duurzame ontwikkeling” in Vlaanderen, maar dat deze aandacht zich momenteel nog niet genoeg vertaalt in concrete acties. De soms gebrekkige integratie van milieu in andere beleidsdomeinen zorgt er daardoor voor dat het milieubeleid:

- 1) ofwel teveel maatregelen dient te initiëren en/of te financieren (met te weinig middelen);
- 2) ofwel dat het milieubeleid maatregelen dient te initiëren en/of te financieren voor zaken die eigenlijk niet tot haar takenpakket horen;
- 3) ofwel dat het milieubeleid, na invoering van bepaalde maatregelen door een ander beleidsdomein, corrigerende maatregelen dient uit te vaardigen, die, mits voldoende samenwerking tussen de verschillende beleidsdomeinen, konden worden vermeden³².

De Raad herhaalt dat voorgaande opsomming van 11 mogelijke integratiepistes slechts suggesties zijn na een voorlopige screening van de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap, en dat verder onderzoek hierover zou moeten uitwijzen wat mogelijk en niet mogelijk is. Ook alle andere overheidsbestedingen (andere dan in het oog springend

31) Zie ook : MiNa-Raad. *Advies van 5 april 2001 over het Geïntegreerd Beheer van Kustgebieden (GBKG)*, afl. 2001/13.

32) Wat eigenlijk integratie in 1 richting impliceert : nl. het milieubeleidsdomein zou in se door weinig andere beleidsdomei-

nen mogen worden beïnvloed; andere beleidsdomeinen zouden altijd door het milieubeleidsdomein moeten worden beïnvloed.

in de algemene uitgavenbegroting) zouden moeten onderzocht op hun mogelijke bijdrage tot bevordering van de realisatie van milieu- en natuurdoelstellingen: zo bv. het beleid van alle relevante VOI's, investeringsmaatschappijen, DAB's, ... (bv. Sociale Huisvestingsmaatschappij, Vlaamse Milieuholding, ...).

4. De financiering van maatregelen ter vrijwaring van het leefmilieu

[11] **Inleiding.** Het debat over de financiering van maatregelen ter vrijwaring van het leefmilieu moet volgens de Raad gestructureerd verlopen. Daartoe dient eerst en vooral uitgemaakt te worden welke taken en investeringen er in het beleid zullen moeten gebeuren om de vrijwaring van het leefmilieu te garanderen, en moet een prioriteitenlijst worden opgesteld. Vervolgens moet, a.d.h.v. bepaalde uitgangspunten, beslist worden welke taken aan wie zullen worden toevertrouwd (overheid en/of bedrijven en/of andere actoren). Tenslotte dient onderzocht te worden hoe de taken die aan de overheid worden toevertrouwd, zullen worden gefinancierd, en hoe kan verzekerd worden dat de maatregelen die van de andere actoren worden verwacht, ook effectief zullen worden uitgevoerd. De onderstaande punten houden zich aan deze structuur, en geven algemene principes waarmee rekening gehouden dient te worden bij het doorlopen van elk van deze stappen.

[12] **De ordegrootte van de te verwachten takenlast.** De ordegrootte van de noodzakelijke reductiekosten (= kosten die moeten worden gedaan om bepaalde vooropgestelde doelstellingen voor bepaalde milieuthema's te bereiken), werd de afgelopen jaren benaderend berekend. Zo moeten bv. de reductiekosten die zouden gepaard gaan met het saneren van historische bodemverontreiniging, geschat worden op 280 mia. BEF (=sanering tot aan het duurzaam niveau), wordt de nog noodzakelijke aanleg van de bovengemeentelijke infrastructuur van collectoren en waterzuiveringsstations geschat op 85 mia. BEF, de aanleg van gemeentelijke rioleringen op 125 mia. BEF, vergt de sanering van rivierbodems van onbevaarbare waterlopen ongeveer 10 mia. BEF, de sanering van de bodems van bevaarbare waterlopen waarschijnlijk een veelvoud hiervan. Bovendien zullen het nastreven van de doelstellingen van het Kyoto-Protocol (inzake terugdringing broeikasgassen) en het nakomen van de bepalingen van de ontwerp-Europese Richtlijn Nationale Emissie-

plafonds (inzake terugdringing SO₂, NO_x, VOS en NH₃-emissies) ook tientallen miljarden investeringen vergen.

Indien al deze investeringen niet zouden worden verricht, is te verwachten dat dit additionele kosten zal opleveren (inzake gezondheidskosten, milieukosten, schadekosten aan gebouwen, ...). Daartegenover staat dat, naast het merkbaar positief effect dat te verwachten is m.b.t. het aanwezige milieukapitaal, waarschijnlijk ook economische baten zullen worden verwezenlijkt, indien de investeringen oordeelkundig worden gedaan.

Het is duidelijk dat, gegeven de uitgebreidheid van de benodigde middelen, en het gebrek eraan in de huidige situatie, prioriteiten dienen gesteld te worden. Daarbij wordt meestal prioriteit gegeven aan deze milieuthema's waarvoor reeds doelstellingen zijn opgesteld, of worden historisch gegroeide prioriteiten bestendigd. Hierbij weze opgemerkt dat de prioriteiten van de Vlaamse milieuoeverheid in hoofdzaak een afgeleide zijn van de prioriteiten die op Europees niveau worden voorgesteld. In vele gevallen is het inderdaad zo dat een groot deel van de milieumiddelen worden gekanaliseerd naar investeringen of apparaatskosten die noodzakelijk zijn ter tegemoetkoming aan doelstellingen die in Europese Richtlijnen zijn neergeschreven (bv. waterzuivering, afval, natuur, ...).

[13] **De huidige gedragen lasten, inclusief hun verdeling.** De totale milieu-uitgaven van de gewestelijke, provinciale en gemeentelijke overheden werden in 1999, na correctie van de onderlinge overdrachten, geraamd op meer dan 60 miljard BEF. Over de milieu-uitgaven van het bedrijfsleven zijn weinig gegevens bekend. Zij worden, inclusief de uitgaven t.g.v. te betalen milieuheffingen, geraamd op ongeveer 30 à 40 miljard BEF³³. Al bij al lopen de milieu-uitgaven in Vlaanderen van overheid en privé samen ongeveer op tot 100 miljard BEF per jaar, of een 20.000 BEF per inwoner per jaar³⁴. Deze jaarlijkse milieu-uitgaven zijn uiteraard niet zo maar gelijk te stellen met jaarlijkse reductiekosten, daar vele milieu-uitgaven slechts een beperkte invloed hebben op de vermindering van schadekosten door milieuverontreiniging (bv. door de aanwezigheid van apparaatskosten in de milieuo-

33) Schatting op basis van MIRA-S (2000). Milieu- en natuurrapport van Vlaanderen : scenario's. (p. 581 en 583) en Achtergronddocument bij MIRA-S (2000). Bruno Kestemont. Private milieu-uitgaven. De milieu-uitgaven van het bedrijfsleven werden voor het jaar 1997 opgesplitst in milieu-investeringen ter behandeling en voorkoming van milieuhinder (± 9,2 miljard BEF), lopende milieu-uitgaven (daar enkel concrete cijfergegevens

van de chemische en de voedingssector voorhanden waren, door de Raad geschat op een 3 à 4-voud van de milieu-investeringen) en betaalde milieuheffingen (± 3,7 mia. BEF). Onbekend is hoeveel de burgers uitgeven aan milieu.

34) Daarbij kunnen in principe nog andere uitgaven worden gerekend : de grootste categorie daarvan vormen wellicht de uitgaven aan accijnzen uit minerale oliën (maar deze worden niet in de berekening

meegenomen, aangezien federale bevoegdheid, en verdwijnende in de federale middelenbegroting). De inkomsten van deze accijnzen worden in 2001 begroot op 143,4 mia. BEF, wat ongeveer overeenkomt met 33.000 BEF/huishouden (in 2000 waren er 4.237.775 huishoudens in België) of ongeveer 14.000 BEF/inwoner (op 1 januari 2000 waren er 10,239 miljoen inwoners van België).

uitgaven, de soms beperkte efficiëntiegraad van de milieu-uitgaven, ...). Immers is niet enkel de hoogte van de ingezette middelen van belang, maar dient ook het regulerend effect van deze middelen worden bestudeerd: 1 BEF milieu-uitgave betekent nog geen 1 BEF vermeden schadekost.

- [14] **Factoren die een rol spelen bij het bepalen van de gewenste taakverdeling.** Gegeven de prioriteiten van het beleid en gegeven de omvang van de benodigde middelen ter realisatie van deze prioriteiten, is de verdeling tussen de actoren van de inzet van middelen ter reductie van de verontreiniging van het milieu de volgende stap.

M.b.t. de rol van de Vlaamse overheid, zijn er principiële uitspraken mogelijk over haar welvaartseconomische rol. Deze staat namelijk in principe in voor de organisatie van het milieubeleidsapparaat, voor collectieve investeringen, voor publieke goederen, voor niet-toewijsbare milieuschadecosten (in vele gevallen deze van uit het verleden) en voor de goederen die de overheid subsidieert omdat ze het gebruik ervan wenst te stimuleren³⁵. In de praktijk is de rol van de overheid echter niet zomaar eenduidig te beantwoorden, en verschilt ze van geval tot geval.

Het is echter duidelijk dat het garanderen van een “leefbaar Vlaanderen” op lange termijn, niet enkel op de schouders van de Vlaamse overheid kan gelegd worden. Ook de bedrijven en de burgers dienen daartoe een bijdrage te leveren. Langs de andere kant is het uiteraard wel zo dat deze actoren dit slechts (of gemakkelijker) kunnen doen als de overheid een zodanig kader ontwikkelt waarin dit ook daadwerkelijk wordt gestimuleerd, beloond of opgelegd, en zonder dat al te veel neveneffecten worden veroorzaakt. Algemeen kan gesteld worden dat de eco-efficiëntie van het bedrijfsleven in een welvarende regio als Vlaanderen, zover zou moeten gaan dat elke maatstafvergelijking met vergelijkbare buitenlandse sectoren of groepen kan worden doorstaan.

- [15] **Specifieke toewijzing van bepaalde milieu-uitgaven.** Meer concreet werden in verschillende raadsdiscussies reeds meningen geformuleerd aangaande deze verdeling van de inspanningen (en middelen). Deze kwamen erop neer dat, afhankelijk van geval tot geval, milieu-uitgaven best dienen gedragen te worden³⁶:

- 1) door de actoren die de milieuschade veroorzaken of veroorzaakt hebben³⁷, of door de actoren die “aan de bron” staan van de schade (= diegene die milieuschadelijke producten op de markt brengen en/of importeren), aangezien “de vervuiler betaalt”;
- 2) door de actoren die het meest kostenefficiënt en milieueffectief de benodigde middelen zouden inzetten, want deze hebben een belangrijk reductiepotentieel m.b.t. het aan te pakken milieuprobleem;

35) Dit zijn de zogenaamde “merit goods”.

36) Een combinatie van deze mogelijke zoekrichtingen is uiter-

aard ook mogelijk.

37) Variante hierop is enkel reductiekosten toe te wijzen aan actoren die milieuschade veroorzaken die

nefast is voor het economische

functioneren of voor de volks-

gezondheid (=verenging van het begrip milieuschade).

- 3) door de actoren die het meeste baat hebben bij een goed milieu (“de verschoonde betaalt”), want niet om het even welke vraag naar een beter milieu is zomaar maatschappelijk optimaal te noemen;
- 4) door de overheid, want de vrijwaring van het leefmilieu is een taakstelling van de overheid.

Bij deze vier zoekrichtingen kunnen, meer systematisch, volgende criteria aangehaald worden:

- 1) responsabilisering van de vervuiler (met inachtnaam van het principe van de vervuiler betaalt, en het voorzorgsprincipe);
- 2) de plicht van de overheid om tegemoet te komen aan het recht op een bepaalde basis-kwaliteit in publieke goederen en diensten;
- 3) effectiviteit;
- 4) efficiëntie;
- 5) rechtvaardigheid (inzake sociale rechtvaardigheid en economische draagkracht);
- 6) uitvoerbaarheid;
- 7) maatschappelijke aanvaardbaarheid.

Het eerste criterium brengt mee dat milieuverontreiniging beter moet worden toegewezen aan de effectieve of historische vervuilers. Of dit in vele gevallen praktisch haalbaar is (bv. de praktische haalbaarheid van een kilometerheffing via GPS-systemen), is een open vraag. Een realistische inschatting van de mogelijkheden van toewijsbaarheid van milieuverontreiniging zal ook een belangrijke invloed hebben op bv. de verfijning van de bestaande milieuheffingen in Vlaanderen, en op de taakverdeling m.b.t. de historische milieupassiva, waardoor de benodigde middelen van de overheid mogelijks sterk kunnen afnemen.

[16] **Taken van de niet-overheidsactoren.** Om de uitvoering van de verwachte taken van niet-overheidsactoren te kunnen garanderen, is er nood aan een goede instrumentenmix. Doorheen de jaren, heeft de Raad reeds (impliciet) standpunten ingenomen omtrent de best te kiezen instrumentenmix. Enkele vuistregels tot het bereiken van deze mix waren o.a.:

- 1) in de eerste plaats zal, voor het vermijden van de meest flagrante overtredingen en om een minimaal niveau van milieu- en natuurbehoud te garanderen, rechtstreekse regulering (het stellen van afdwingbare gedragsregels) waarschijnlijk nog lange tijd het uitgangspunt blijven, mits deze gedragsregels op afdoende wijze kunnen worden gecontroleerd;
- 2) daartegenover staat dat economische instrumenten in vele gevallen meer effectief en efficiënt kunnen zijn dan “command and control” regulering;
- 3) voor alle regulerende instrumenten – hetzij klassieke regulering, hetzij economische instrumenten – is een goed en uitgebouwd handhavingsbeleid noodzakelijk;
- 4) bij alle regulerende instrumenten geldt ook dat goede communicatie noodzakelijk is, net zoals voorspelbaarheid en duidelijkheid;

- 5) waar moreel aanvoelen en/of vrijwilligheid voldoende zijn, is het niet nodig met regulerende instrumenten in te grijpen (noch heffing, noch regelgeving), maar kunnen sociale instrumenten volstaan;
- 6) aansprakelijkheidsregels kunnen de internalisering van veroorzaakte milieurisico's en kosten bevorderen.

[17] **Financiering van de taken van de overheid.** De Vlaamse overheid hanteert impliciet bepaalde regels als reactie op nieuwe of reeds bestaande (maar nog niet aangevatte) milieubeleidsprioriteiten. De budgetbepaler kan inderdaad op verschillende manieren reageren:

- 1) de nieuwe prioriteit wordt genegeerd (zoals gebeurd is m.b.t. de waterzuivering tot 1990);
- 2) er wordt gewacht op een gunstige budgettaire conjunctuur om vooruitgang te boeken (via een absolute stijging in de overheidsuitgaven zouden dan ook de totale milieu-uitgaven kunnen stijgen);
- 3) er worden nieuwe financieringstechnieken geïntroduceerd, zoals heffingen en/of PPS (zoals gebeurd bij introductie van de nieuwe heffingen begin jaren '90);
- 4) binnen het beleidsdepartement "leefmilieu" wordt geschoven teneinde de niet meer als prioritair te beschouwen begrotingsartikels te vervangen door nieuwe;
- 5) bij andere beleidsdepartementen wordt aangeklopt om mee te helpen aan de realisatie van bepaalde milieubeleidsdoelstellingen (co-financiering);
- 6) binnen het globale overheidsbudget wordt "geschoven" teneinde milieu als dringender uitdaging te laten prevaleren.

Hoe verder men in deze "ladder van het milieubudget" geraakt, hoe wenselijker het lijkt, maar ook des te moeilijker en minder waarschijnlijk. Hoe effectiever en efficiënter de overheid met de bestaande middelen omgaat, hoe minder financieringsvraagstukken zij zal dienen op te lossen.

5. Algemene beschouwingen over milieuheffingen

[18] **Functies en effecten van milieuheffingen.** Een heffing met regulerende functie moet *sensu stricto* zodanig afgestemd zijn dat er gedragsprikkel van uitgaat op de groep actoren waarvan men het gedrag wenst te beïnvloeden. In dat geval moet dan wel het gedrag en de marges van de betrokken doelgroep goed gekend zijn. Regulerende heffingen zijn gericht op gedragsbeïnvloeding en staan in rechtstreeks verband met geëxpliciteerde milieudoelstellingen. Zowel het heffingstarief als de heffingsbasis zijn daarop afgestemd, en houden rekening met de gekende gedragselasticiteiten. Wijzigingen aan tarieven en basissen gebeuren idealiter na een grondige effectiviteitsstudie, of m.a.w. na een regelmatige evaluatie van de doelbereiking nadat het regulerend effect voor het grootste deel is uitgewerkt. Indien geen aanpassingen gebeuren aan de heffingstarieven, kan vooraf worden verwacht dat de opbrengsten van deze heffing zullen dalen.

Specifieke financierende milieuheffingen (= retributies) zijn verbonden met een specifieke overheidsvoorziening. Er is dan sprake van een individueel en direct aanwijsbare tegenprestatie die min of meer vrijwillig gevraagd wordt aan de overheid. In de mate dat de milieuheffing voor de heffingsplichtigen transparant is, kan de heffing een beperkt regulerend effect ressorteren. De betaling is te beschouwen als een prijs voor het gebruik van de publieke infrastructuur of dienst.

Algemene financierende milieuheffingen zijn gericht op een algemene financieringsbehoefte ("het beleid"). De gewenste opbrengst bepaalt het tarief, waardoor de heffingen in de praktijk bijgevolg zelden stabiel en voorspelbaar zijn. De heffingen kunnen een regulerend effect ressorteren, maar dit is niet hun voornaamste doelstelling.

[19] **Voorkeuren van de Raad.** De Raad is in vorige adviezen methodologisch steeds uitgegaan van het regulerend karakter van heffingen: d.w.z. de voorkeur gaat uit naar milieuheffingen

die zodanig uitgewerkt zijn dat ze een maximaal haalbare gedragswijziging tot gevolg hebben, in de richting van vooropgezette milieudoelstellingen. Tevens meende de Raad dat, om het regulerend effect van milieuheffingen zo maximaal mogelijk te realiseren en om tevens de aanvaardbaarheid van de heffing te verhogen, heffingen voorspelbaar dienen te zijn. Bovendien, en in de mate van het mogelijke, zouden zij dienen rekening te houden met de economische draagkracht van de betrokken sectoren, en naargelang de aard, bij voorkeur Europees dienen te worden ingevoerd.

Als de Raad de maatstaf hanteerde van de regulerende functie, dan moest hij bij wijlen zeer kritische kanttekeningen maken bij milieuheffingen die feitelijk in hoofdzaak een financierend opzet hadden. Dit gold onder meer voor de grondwaterheffing, de afvalheffing en de oppervlaktewaterheffing. Ook toonde de Raad zich vroeger reeds voorstander van gecombineerde i.p.v. gemengde heffingen: d.w.z. indien bepaalde heffingen een ambigu karakter hadden, diende overwogen te worden de heffing op te splitsen in een deel dat vooral regulerende functies heeft, en een deel dat vooral financierende functies heeft. Op deze manier zou het spanningsveld dat ontstaat door de aanwezigheid van een financierende en een regulerende doelstelling, de reële effectiviteit van de heffing niet meer in de weg staan. Deze opdeling heeft ook invloed op wat met de opbrengsten van de heffingen moet gedaan worden.

[20] **Opbrengsten van de heffingen.** Wat idealiter met de opbrengsten van de heffingen gebeurt, is afhankelijk van de oorspronkelijke doelstelling van de heffing. Voor specifiek financierende heffingen is het duidelijk dat deze best worden gebruikt voor de financiering van de specifieke overheidsvoorziening. De opbrengsten uit regulerende heffingen worden daarentegen best gebruikt voor:

- 1) de financiering van overheidsuitgaven die een tijdelijk en degressief karakter hebben (bv. de sanering van de niet-toewijsbare historische milieupassiva);
- 2) de financiering van uitgaven ter remediëring en compensatie van opgelopen schade door milieuverontreiniging (bv. patrimoniumverlies van gebouwen);
- 3) de financiering van uitgaven waarmee de betalers van de heffing worden gestimuleerd remediërende maatregelen te nemen (terugploegen van de ontvangen gelden).

6. Besluit

[21] **Algemene beleidsvisie op lange termijn.** De Raad heeft er steeds voor gepleit te komen tot een algemene beleidsvisie op de lange termijn, en heeft bovendien gevraagd de opportuniteit voor een onderbouwend kaderdecreet te onderzoeken.

In een dergelijk heffingendecreet zouden voor alle milieuheffingen, retributies, ... zoveel mogelijk elementen opgenomen kunnen worden die gemeenschappelijk zijn voor alle heffingen. De sectorale bepalingen zouden dan kunnen opgenomen worden in sectordecreten. De Raad vermoedt immers dat, door het “centraliseren” en afstemmen op elkaar van de bepalingen inzake heffingen van ambtswege, de controlemogelijkheden van de ambtenaren die instaan voor de inning van de heffing, de bepalingen inzake vestiging en invordering van de heffing, de bepalingen inzake het indienen van bezwaarschriften, de bepalingen inzake nalatigheidsinteressen, ..., het heffingenbeleid van de Vlaamse overheid efficiënter kan worden opgevolgd, geëvalueerd en bijgestuurd.

Bijlage 1:

De in het Vlaamse Gewest van toepassing zijnde

“met milieu gerelateerde” heffingen, retributies, accijnzen, ...

(niet-exhaustieve opsomming)

- | | | | |
|----|--|----|---|
| 1 | Accijnscompenserende belasting (voor dieselveertuigen) | 16 | Grondwaterheffing |
| 2 | Accijnzen op minerale oliën | 17 | Heffing op de distributie van elektriciteit |
| 3 | Afvalstoffenheffing | 18 | Heffing op geluidsoverlast vliegtuigen |
| 4 | Belasting inzake afgifte van een milieuvergunning | 19 | Heffing op in-, uit- en doorvoer van afval |
| 5 | Belasting inzake afgifte van een watervangvergunning | 20 | Heffing op leegstand en verkrotting van gebouwen en/of woningen |
| 6 | Belasting op drijfkracht en motoren | 21 | Heffing op leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten |
| 7 | Belasting op het ophalen van huisvuil | 22 | Heffing op verontreiniging door meststoffen |
| 8 | Belasting op inverkeerstelling | 23 | Omslagbelasting op zandgroeven |
| 9 | Belasting op ioniserende straling | 24 | Onroerende voorheffing |
| 10 | Bijdrage op de energie | 25 | Oppervlaktewaterheffing |
| 11 | Bosbehoudsbijdrage bij kappen bomen | 26 | Planbatenheffing (nog niet in voege) |
| 12 | Ecotaksen | 27 | Sevesotaks |
| 13 | Euro-vignet (=verkeersbelasting voor zware voertuigen) | 28 | Verkeersbelasting |
| 14 | Geldboetes bij overschrijding van maximaal toelaatbare massa's op het wegdek | 29 | Visverloven |
| 15 | Grindheffing | 30 | Watervangheffing |