



MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

Advies

van 2 oktober 2003

**over het voorontwerp van decreet houdende
afschaffing van de forfaitaire afvalbelasting**

2003 | 53

D/2003/7080/A53

Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding

© 2003 Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
Kliniekstraat 25, 4de verdieping
B-1070 Brussel
tel. 02-558 01 30
fax 02-558 01 31
e-mail: info@minaraad.be
internet: www.minaraad.be

Inleiding

Op 27 juli 2003 ontving de MiNa-Raad een adviesvraag van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking over het voorontwerp van decreet houdende afschaffing van de forfaitaire afvalbelasting. In de adviesvraag werd geen adviestermin benoemd. Uit latere contacten met het kabinet van de minister bleek een advies op 2 oktober 2003 aanvaardbaar.

Het ABVV, de ACLVB, het ACV, de Boerenbond, de UNIZO en het VEV onthouden zich bij dit advies omdat ze over hetzelfde onderwerp in de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen advies uitbrengen.

Prof. dr. R. F. Verheyen
Voorzitter MiNa-Raad

1. Situering

- [1] **Het voorontwerp van decreet.** Het voorontwerp van decreet verbiedt aan provinciale en gemeentelijke besturen om nieuwe forfaitaire belastingen inzake afval in te voeren vanaf 1 januari 2005. Daarnaast verplicht het deze besturen om de bestaande forfaitaire belastingen inzake afval uiterlijk tegen 1 januari 2007 af te schaffen.

Nieuwe belastingen die ingevoerd worden om de forfaitaire belastingen inzake afval te vervangen moeten inkomensgerelateerd zijn en moeten werken volgens het principe de vervuiler betaalt.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat gedifferentieerde tarieven, in combinatie met de principes van vaste en variabele kosten, goede instrumenten zijn om het economisch reguleringsinstrument ‘de vervuiler betaalt’ uit te bouwen. De uitbouw van dit reguleringsinstrument is volgens het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 2003-2007 een geschikt middel voor een afvalpreventiebeleid. Actie 97 van het Uitvoeringsplan stelt ter zake onder meer: “Voor het verhalen van de vaste kosten wordt het principe van de inkomensgerelateerdheid ingevoerd. In die optiek wordt eerst onderzocht op welke manier de forfaitaire huisvuilbelasting het best kan afgeschaft worden, om deze vervolgens af te schaffen, evenals het deel van de forfaitaire gemeentelijke milieuheffing waarin een forfaitaire afvalheffing of forfaitaire huisvuilbelasting is opgenomen.”

De memorie van toelichting besteedt ook heel wat aandacht aan de bevoegdheid van de decreetgever en motiveert onder meer waarom aan de gemeentelijke autonomie ter zake wordt getornd.

- [2] **De huidige praktijk.** De forfaitaire huisvuilbelasting is in heel wat Vlaamse gemeenten van toepassing en betekent voor die gemeenten een gezamenlijk inkomen van 130 mil-

joen €¹. Naast de forfaitaire huisvuilbelasting wordt het gemeentelijk afvalbeheer nog gefinancierd uit de algemene middelen van de gemeente, toelagen en retributies.

Tot dusver zijn er geen afvalbelastingen ingesteld door provinciebesturen.

1) Vereniging van Vlaamse Steden
en Gemeenten, Digitale Milieu-

nieuwsbrief van de vvsg,
<http://www.vvsg.be/omgeving>,

Jaargang 2003 - nr. 11 - 17 sep-
tember 2003

2. Eerdere adviezen van de MiNa-Raad

Recent formuleerde de MiNa-Raad twee adviezen die relevant zijn voor het voorliggende voorontwerp van decreet.

- [3] **Advies over het Ontwerp Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 2003-2007**². Het ontwerpplan wenst het economische reguleringsprincipe 'de vervuiler betaalt' verder uit te bouwen via diftar (het afvaltarief dat gedifferentieerd wordt in functie van de hoeveelheid, gewicht en aard van de afvalfractie en de wijze van inzamelen).

De MiNa-Raad meent dat het afvalbeleid inderdaad gebaseerd moet zijn op het principe 'de vervuiler betaalt'. In de praktijk dienen volgende overwegingen in ogenschouw te worden genomen:

- De kosten die toewijsbaar zijn aan de vervuiler dienen integraal door de vervuiler betaald te worden. Hiervoor kan een retributie gevraagd worden.
- In die toewijsbare kosten zouden in principe ook de externe milieukosten van de afvalverwerking moeten vervat zijn. Deze worden automatisch in de tarieven voor afvalverwerking opgenomen indien de milieukosten aan de exploitanten van de verwerkingsinrichtingen worden doorgerekend.
- Sociale correcties kunnen aanvaardbaar en motiveerbaar zijn, maar er moet zeer omzichtig en restrictief worden mee omgesprongen. Sociale herverdeling van inkomens is immers in de eerste plaats het voorwerp van een fiscaal beleid.
- Om de afvalbeheershiërarchie te respecteren kan het nodig zijn om correcties aan te brengen aan de tarieven voor de inzameling van de verschillende afvalfracties. Zo zou er steeds een voldoende prijsverschil moeten bestaan tussen retributies voor inzame-

2) MiNa-Raad, Advies van 24 september 2002 over het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 2003-2007, 2002/37, p.13-14/22

ling voor eindverwijdering en voor selectieve inzameling. Anderzijds moeten de retributies voor selectieve inzameling ook voldoende hoog zijn om preventie aan te moedigen. De MiNa-Raad steunde het in het ontwerpplan voorgestelde drietrapsstelsel: door een voldoende “spanningsveld” te creëren tussen de kosten voor preventie, selectieve inzameling en inzameling voor verwijdering kunnen de tarieven ook regulerend werken op het aankoop-, hergebruik- en sorteergedrag van de burger.

Het regulerend effect zou verder versterkt kunnen worden door een “progressieve tarifiering”. Daarbij zouden het tarief voor de inzameling en verwerking van een niet te vermijden minimale afvalproductie bijvoorbeeld ofwel lager kunnen liggen ofwel via de algemene middelenbegroting ofwel via een forfaitaire inkomensgerelateerde taks worden gefinancierd. Dat laatste kan in de praktijk worden gebracht door een aantal gratis vuilzakken of containerbeurten te geven. Mogelijk zou dit ook ontwijkgedrag kunnen tegengaan.

- De niet toewijsbare kosten kunnen gefinancierd worden uit de algemene middelenbegroting van het Vlaamse gewest of van de gemeente of door een bovengemeentelijke huisvuilheffing. Indien geopteerd zou worden voor een forfaitaire heffing zou deze bij voorkeur inkomensgerelateerd moeten zijn om een regressieve werking te voorkomen³. Een heffing op bovengemeentelijk niveau zou kunnen zorgen voor solidariteit met steden die omwille van hun centrumfunctie een hoeveelheid extra afval aantrekken. Dat kan door bij de verdeling van middelen rekening te houden met de door OVAM uitgewerkte correctiefactoren of met de verdelingscriteria uit het Gemeentefonds.

[4] Advies over diftar³.

- Financieringssysteem voor afvalbeheer. De Raad kiest voor een combinatie van kosten-toerekening aan producenten voor die fracties waarop aanvaardingsplicht rust of wenselijk is, met een systeem van financiering via de gemeentelijke begroting en via diftar voor de overige afvalfracties.

Het opnemen van de financiering voor het afvalbeheer in de aankoopprijs is niet voor alle fracties mogelijk of relevant (bijvoorbeeld voor GFT). Voor andere afvalfracties is het wel relevant. Het principe van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid moet dan gelden. Dit impliceert dan verantwoordelijkheid voor de kosten van ophaling en inzameling en verwerking inclusief milieukosten. Ter verduidelijking moet opgemerkt worden dat het bij het aanrekenen van kosten ook gaat om kosten voor de niet selectieve inzameling en verwerking die tot de kerntaken van de gemeenten behoren.

De vaste kosten van de inzameling en verwerking van afvalstromen waarop de producentenverantwoordelijkheid niet van toepassing is, worden vergoed via de algemene middelen van de gemeente. De Raad kiest daarvoor uit sociale overwegingen. De kosten-toerekening via de algemene middelen van de gemeente is sociaal rechtvaardiger dan via een forfaitaire belasting die niet inkomensgerelateerd is.

3) MiNa-Raad, Advies van 3 juli 2003 over de invoering van een

gedifferentieerd afvaltarief (diftar) in Vlaanderen en zijn rol in het

gemeentelijk afvalbeleid, 2003/35, 28 p.

Anderzijds heeft de Raad ook wel aandacht voor het behoud van stimuli voor sorteren. Daarom kiest de Raad ervoor om de variabele kosten door te rekenen via diftar.

Voor gevaarlijk afval moeten alle middelen uitgeput worden om de producentenverantwoordelijkheid te laten spelen voor alle kosten. De Raad meent immers dat ook de variabele kosten voor het beheer van gevaarlijke stoffen niet voor diftar in aanmerking komen (zie verder).

- Vorm van diftar voor de variabele kosten. De verschillende invalshoeken (zoals bijvoorbeeld regulering, ontwijkgedrag, sociale correctie, ...) van het afvalbeleid kunnen in het ene geval leiden tot de keuze voor “een eerste deel gratis” of voor “betalen vanaf de eerste eenheid”. “Betalen vanaf de eerste eenheid” is de beste keuze vanuit de invalshoek regulering, maar als het om de invalshoeken ontwijkgedrag en/of sociale correctie gaat, zal eerder voor “een eerste deel gratis” gekozen worden.

Toch merkt de MiNa-Raad nu op dat “een eerste deel gratis” niet het meest doeltreffende middel is om ontwijkgedrag tegen te gaan en zoals eerder gesteld, is het geen aanmaning tot ander gedrag. De MiNa-Raad meent ook dat “een eerste deel gratis” niet de beste optie is voor het doorvoeren van verantwoorde sociale correcties.

Mits de technische en de technologische voorzieningen (weeginstallatie, chip die vervuiler en gewicht afval registreert) beschikbaar zijn, kan een systeem van ‘beloning en ontrading’ via een gedifferentieerd progressief tarief het regulerend effect versterken. In een systeem van ‘beloning en ontrading’ kan er ruimte zijn voor “een eerste deel gratis” mits de inkomsten van de variabele heffingen de totale variabele kosten dekken.

Ten slotte merkt de Raad nog op dat de variabele kosten voor het beheer van gevaarlijk afval buiten deze afweging staan wegens de aard van de afvalstof en de risico’s via sluikverwijdering die dit meebrengt. De variabele kosten voor het beheer van deze afvalstoffen mogen niet via diftar aan de vervuiler doorgerekend worden.

- Tarifiering voor afvalfracties en afvalaanvoer bij containerparken. De MiNa-Raad stelt dat de toegang tot het containerpark gratis moet zijn. Hij herhaalt dat voor bepaalde fracties betaald kan worden. De beslissing daartoe en desgevallend het vastleggen van de hoogte van de retributie moeten vooraf bepaald worden rekening houdend met de beginselen van het milieubeleid, de bestaande ophaalsystemen, heffingen en retributies en de milieueffecten van mogelijk ontwijkgedrag. In eerste instantie denkt de Raad daarbij aan de fracties grofvuil, inert afval, groenafval, houtafval en fracties met hoge verwijderingskost. Voor afvalstoffen waarvoor de aanvaardingsplicht geldt en de kosten dus vergoed worden door de producent, moet de aflevering op het containerpark kosteloos zijn. Ook de aflevering van gevaarlijk afval (KGA) moet gratis zijn (zie hiervoor).
- Verrekening van sociale correcties. De MiNa-Raad aanvaardt het principe van sociale correcties op vaste en op variabele kosten. Hij blijft echter bij zijn stelling dat sociale herverdeling van inkomens in de eerste plaats het voorwerp van fiscaal beleid moet zijn.

Het toekennen van sociale correcties moet eerst getoetst worden aan de beschikbaarheid van alternatieven. De voorkeur van de MiNa-Raad voor de vergoeding van de vaste kosten waarop de producentenverantwoordelijkheid niet van toepassing is uit de algemene middelen van de gemeente, heeft tot gevolg dat er de facto een sociale correctie is via de inkomensgerelateerde deelname in die vaste kosten. Voor de variabele kosten kan een correctie doorgevoerd worden voor bepaalde doelgroepen die meer moeilijk vermijdbaar afval produceren.

- Aanrekening bij betrapting van ontwijkgedrag. De Raad pleit voor een harde en systematische aanpak van ontwijkgedrag en daarom wil hij de totale kost voor het herstel aanrekenen. Dit is de compensatie in het kader van de burgerlijke aansprakelijkheid. Daarbovenop blijft er ook nog de strafrechterlijke aansprakelijkheid die individueel bepaald wordt.
- Bijkomende inkomsten door meer te vragen dan de reële kosten. De MiNa-Raad vindt het onaanvaardbaar dat de gemeente bijkomende inkomsten zou genereren uit het afvalbeheer. Toch wil de Raad ruimte laten om binnen een systeem van “beloning en ontrading” individueel kosten aan te rekenen die hoger zijn dan de reële kosten. Aan de kant van de beloning zullen dan lagere kosten aangerekend worden dan de reële kosten. De beloning en de ontrading moeten echter met elkaar in evenwicht zijn.
- Beslissing over de hoogte van de tarieven voor afvalbeheer. De MiNa-Raad kiest voor een oplossing die rekening houdt met alle argumenten. Omwille van het voorkomen van afvaltoerisme en omwille van de doorzichtigheid verkiest de Raad een harmonisering van de tarifiering op het gewestelijke niveau. Het gewest geeft daarbij onder meer “de vork” aan waarbinnen het tarief kan variëren. Daarmee streeft de Raad niet naar een uniformiteit van tarieven. De gemeenten moeten binnen de krijtlijnen die door het gewest zijn bepaald nog voldoende vrijheid hebben om de tarieven vast te leggen. Deze tarifiering kan zich dan richten op de specifieke eigenschappen van de gemeente en op het lokale afvalbeleid.

KMO's en het gemeentelijk inzamelcircuit? Voor de MiNa-Raad kunnen KMO's voor de afgifte van hun huishoudelijk en vergelijkbaar afval deelnemen aan het gemeentelijk inzamelcircuit mits zij onderworpen zijn aan diftar en mits de afvalstof in het inzamelcircuit kan opgevangen worden. In gemeenten waar kosten vergoed worden uit de algemene middelen moet voor de deelname in de kosten een specifieke regeling uitgewerkt worden. De MiNa-Raad ziet daarvoor voorlopig als piste dat tussen de gemeente en de KMO een regeling wordt getroffen die impliceert dat de KMO kan deelnemen aan het gemeentelijk inzamelcircuit, voor de variabele kosten onderworpen is aan diftar en een volwaardige bijdrage levert voor de vaste kosten.

- [5] **Vergelijking van de beide adviezen.** In het advies omtrent het ontwerp Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen benadert de MiNa-Raad de financiering van het afvalbeheer via de opdeling “toewijsbare versus niet-toewijsbare kosten”. In het advies over diftar is de benadering gesteund op de opdeling “vaste versus variabele kosten”. In tabel 1 wordt

een vergelijkend overzicht gegeven van de standpunten omtrent de financieringswijze van het afvalbeheer. Tevens wordt voor iedere combinatie van vaste en variabele kosten die al dan niet toewijsbaar zijn een voorbeeld vermeld uit de afvalketen.

Tabel 1: Vergelijking tussen de benadering van de financiering van het beheer van huishoudelijke afvalstoffen in de adviezen van 2002 en 2003

Kosten	Advies 2003 Advies 2002	Vast Algemene middelen	Variabel Diftar
Toewijsbaar	Retributie	Het voorzien van afvalcontainers voor iedere woning. Het ter beschikking stellen van compostvaten.	Het ingezamelde afval van iedere fractie. 'Aan huis'-ophaling op vraag, de kosten verbonden aan het ingezamelde afval uitgesloten.
Niet toewijsbaar	Algemene middelen of (Boven)gemeentelijke inkomensgerelateerde huisvuilheffing	De inrichting van een containerpark. De administratieve ondersteuning van het afvalbeheer.	Het opruimen en verwijderen van gemeentevuil en van de gevolgen van niet toewijsbaar ontwijkgedrag. Personeelskosten en kosten voor infrastructuur verbonden aan de 'huis aan huis'-ophaling.

Schijnbare tegenstrijdigheden omtrent de financiering van het beheer van huishoudelijke afvalstoffen tussen beide adviezen slaan op:

- kosten die vast en toewijsbaar zijn (eerste kwadrant van tabel 1) waarvoor de Raad in 2002 koos voor een retributie en in 2003 de voorkeur gaf aan het gebruik van algemene middelen;
- kosten die variabel en niet toewijsbaar zijn (vierde kwadrant van tabel 1) waarvoor de Raad in 2002 het inzetten van algemene middelen of van een (boven)gemeentelijke inkomensgerelateerde huisvuilheffing naar voren schoof en in 2003 koos voor diftar.

3. Advies

[6] **Voorafgaand overleg met de lokale besturen.** De Raad stelt vast en betreurt dat de betrokken lokale besturen, de gemeenten en de provincies, niet betrokken zijn bij de voorbereiding van het voorontwerp van decreet. De MiNa-Raad benadrukt dat de vertegenwoordigers van de gemeenten (VVSG) en van de provincies (VVD) in de huidige constellatie van de Raad als niet-stemgerechtigd lid zetelen. Zij hebben een belangrijke rol in het verrijken en inspireren van de adviezen van de MiNa-Raad, maar kunnen overeenkomstig het Huis-houdelijk Reglement zelf geen standpunten innemen. In die omstandigheden – en ook gezien het principiële onderscheid tussen advisering en overleg – kunnen de adviezen van de MiNa-Raad niet beschouwd worden als het resultaat van volwaardig overleg (van het Vlaamse gewest) met de gemeenten en de provincies.

De Raad pleit er daarom voor om concrete invulling te geven aan het structureel overleg tussen de drie overheidsniveaus zoals dat ook werd vastgelegd in het Bestuursakkoord tussen het Vlaamse gewest en de gemeenten en provincies⁴. Dit overleg moet echter dermate georganiseerd worden dat het de beraadslaging en de effectiviteit van de adviezen van de MiNa-Raad niet beïnvloedt. De Raad vreest immers dat een overleg dat afgerond is of zich in vergaande fase bevindt de beraadslaging binnen de MiNa-Raad zou kunnen hypothekeren en de effectiviteit van de adviezen aanzienlijk zou beperken.

4) Het Bestuursakkoord vermeldt letterlijk:

“Bij het tot stand komen van nieuwe regelgeving of van beleidsovereenkomsten die van toepassing zijn op gemeenten, OCMW's (lokale besturen) of

provincies zal de Vlaamse overheid nauw overleggen met of zal zij de representatieve verenigingen van de gemeenten en provincies raadplegen. Daartoe neemt zij volgende maatregelen:
- telkens de Vlaamse overheid in een

functionele beleidsmaterie regelgeving ontwerpt zal zij met lokale besturen en provincies vooraf overleggen of hen raadplegen
- (...).”

[7] **Huidige visie op hoofdlijnen op de financiering van het beheer van huishoudelijke afvalstoffen.** Gelet op bovenstaande leidt de MiNa-Raad volgende algemene principes af inzake de financiering van het beheer van huishoudelijke afvalstoffen.

De MiNa-Raad kiest voor de financiering van het beheer van huishoudelijke afvalstoffen voor een combinatie van:

- de kostentoerekening aan producenten voor die fracties waarop aanvaardingsplicht rust of wenselijk is, met
- een systeem van financiering via de algemene middelen of een bovengemeentelijke inkomensgerelateerde huisvuilheffing voor niet toewijsbare kosten en via diftar voor de variabele kosten die toewijsbaar zijn. Voor vaste kosten die toewijsbaar zijn, laat de Raad zowel de optie van de retributie als het inzetten van een algemene middelen of een (boven)gemeentelijke inkomensgerelateerde huisvuilbelasting open. Voor beide opties zijn argumenten voor en tegen. Een argument voor een retributie is alvast dat het de zorg voor bijvoorbeeld afvalcontainers zal bevorderen.

Het tweede deel van deze financieringscombinatie wordt voorgesteld in tabel 2:

Tabel 2: Benadering van de financiering van het beheer van huishoudelijke afvalstoffen

Kosten	Vast	Variabel
Toewijsbaar	Retributie of Algemene middelen of (Boven)gemeentelijke huisvuilheffing	Diftar
Niet toewijsbaar	Algemene middelen of (Boven)gemeentelijke inkomens- gerelateerde huisvuilheffing	Algemene middelen of (Boven)gemeentelijke inkomens- gerelateerde huisvuilheffing

Daarnaast heeft de Raad nog een aantal specifieke standpunten:

- De kosten voor de inrichting van containerparken moeten worden gedragen door de algemene middelen van het gewest (via subsidies) en van de gemeenten. Derhalve moet de toegang gratis zijn. Het afleveren van afvalstoffen waarvoor de aanvaardingsplicht (producentenverantwoordelijkheid) geldt, moet kosteloos gebeuren. Sectoren op dewelke de aanvaardingsplicht van toepassing is en die geheel of gedeeltelijk beroep doen op containerparken om de geviseerde afvalstoffen in te zamelen, dienen de volledige kost van de inzameling van de afvalstoffen te vergoeden. De totale en reële kost van de inzameling op lokaal niveau omvat directe en indirect toewijsbare kosten. Het gaat hier om ten minste de kosten van infrastructuur, materieel, personeel, onderhoud, communicatie en opvolging op gemeentelijk en op intercommunaal niveau.

Voor het afleveren van bepaalde andere fracties die niet onder de aanvaardingsplicht vallen, kan door de gebruikers van het containerpark betaald worden via diftar.

- Voor gevaarlijk afval moeten alle middelen uitgeput worden om de producentenverantwoordelijkheid te laten spelen voor alle kosten. Diftar mag niet in aanmerking komen voor de variabele kosten voor het beheer ervan wegens de aard van de afvalstof en de risico's die dit meebrengt bij sluijverwijdering. Het afleveren van gevaarlijk afval (van huishoudelijke oorsprong) moet kosteloos gebeuren.
- Sociale correcties zijn aanvaardbaar voor vaste en/of toewijsbare variabele kosten. Voor de vaste kosten leidt sociale correctie ertoe dat betaling gebeurt uit de algemene middelen omdat er op die wijze een inkomensgerelateerde deelname is in de kosten. Een inkomensgerelateerde heffing is een alternatief maar is veel ingewikkelder omwille van de noodzakelijke koppeling aan (een) inkomstendatabank (zie verder punt 'Inkomensgerelateerde belastingen is een te vaag begrip'), het specifieke lokale afvalbeheer (zelfs binnen hetzelfde intergemeentelijke samenwerkingsverband), de administratieve rompslomp van het verzenden en innen van de heffingen enz. Voor de variabele kosten kan een correctie doorgevoerd worden voor bepaalde doelgroepen die meer moeilijk vermijdbaar afval produceren.
- De hoogte van de tarieven is bijgevolg enkel relevant voor de toewijsbare variabele kosten. Omwille van het voorkomen van afvaltoerisme en omwille van de doorzichtigheid verkiest de Raad een harmonisering van de tarieven op het gewestelijke niveau. Daarbij moet het gewest onder meer "de vork" aangeven waarbinnen het tarief kan variëren. Van belang hierbij zijn de specifieke eigenschappen van de gemeente en het lokale afvalbeleid. De hoogte van de tarieven (zowel van vork als van de gemeentelijke variatie) kan mogelijk onderhevig zijn aan correcties om de afvalbeheershiërarchie te respecteren.
- KMO's moeten voor de afgifte van hun huishoudelijk en vergelijkbaar afval deel kunnen nemen aan het gemeentelijk inzamelcircuit mits zij onderworpen zijn aan diftar voor de kosten die toewijsbaar en variabel zijn en mits de afvalstof in het inzamelcircuit kan opgevangen worden. Voor het dekken van de vaste kosten die ook toewijsbaar zijn, moet voor de bijdrage van KMO's een specifieke regeling uitgewerkt worden, waarbij de algemene middelen alvast niet in aanmerking komen. Voor de andere kosten moet een specifieke regeling uitgewerkt worden.
- Ontwijkgedrag (sluijstorten, sluijverbranden, enz.) dient hard en systematisch aangepakt te worden. Daarom moeten alle toewijsbare kosten – zowel vaste als variabele – voor het herstel aangerekend worden. Deze compensatie in het kader van de burgerlijke aansprakelijkheid staat buiten de strafrechterlijke aansprakelijkheid. Sociale correcties zijn uiteraard niet mogelijk, maar het behoort toe aan de rechter om rekening te houden met de sociale situatie van de beklagde bij het bepalen van de strafmaat.

- [8] **Principieel positief over schrapping forfaitaire belasting.** Mits rekening gehouden wordt met de randvoorwaarden hiervoor, staat de MiNa-Raad positief tegenover de schrapping van de forfaitaire belasting inzake afval. In de eerste plaats is de Raad een voorstander van de schrapping van de forfaitaire belasting wanneer die dient voor het bekostigen van de variabele toewijsbare kosten. Voor dergelijke kosten die rechtstreeks verband houden met het afvalbeheer meent de Raad dat correcties moeten kunnen aangebracht worden aan de tarieven om de afvalbeheershiërarchie (preventie, selectieve inzameling en inzameling voor eindverwijdering) te laten respecteren en om via een systeem van ‘beloning en ontrading’ met een gedifferentieerd progressief tarief het regulerend systeem te kunnen versterken. Derhalve opteert de Raad hier voor een diftarsysteem.

Wat de vaste kosten betreft, steunt de Raad de afschaffing van de forfaitaire heffing omwille van sociale overwegingen. Deze vaste kosten zijn door de vervuiler niet te vermijden.

- [9] **Nog vragen bij de bevoegdheid van de decreetgever.** In de memorie van toelichting wordt heel wat aandacht besteed aan de bevoegdheid van de decreetgever en aan de motivering waarom aan de gemeentelijke autonomie terzake wordt getornd. Ondanks de motivering in de memorie blijft het niettemin onduidelijk of voldaan is aan de voorwaarden van noodzakelijkheid en marginaliteit.

De Vlaamse regering is van oordeel dat het verbieden van een forfaitaire huisvuilbelasting noodzakelijk is voor de uitoefening van haar bevoegdheid, meer bepaald inzake afvalstoffenbeleid. Daarin speelt volgens de Vlaamse regering zowel op internationaal, Europees, nationaal als gewestelijk niveau het principe ‘de vervuiler betaalt’ een steeds belangrijker rol. Dit principe is trouwens ook duidelijk terug te vinden in het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 2003-2007. Op lokaal niveau lijkt er alvast een trend te bestaan waarbij van financiering via een forfaitaire huisvuilbelasting wordt afgestapt en waarbij men het principe ‘de vervuiler betaalt’ steeds consequenter toepast. Daarnaast is er de vaststelling dat de gemeenten vandaag zo goed als alle in het Vlaamse beleid vooropgestelde doelstellingen inzake huishoudelijk afval versneld realiseren⁵.

De marginaliteit van de ingreep hangt dan weer af van de impact ervan en deze zal sterk verschillen van gemeente tot gemeente.

De MiNa-Raad vraagt zich af of er voldoende rekening wordt gehouden met deze elementen.

- [10] **Een regulerend beleid moet mogelijk blijven.** De Raad stelt vast dat het voorontwerp van decreet (Art. 3, 2° alinea) gelijktijdig de verplichting oplegt dat nieuwe belastingen inkomensgerelateerd moeten zijn en conform met het principe ‘de vervuiler betaalt’. De Raad meent evenwel dat een strikte interpretatie van het principe ‘de vervuiler betaalt’ niet combineerbaar is met ‘inkomensgerelateerdheid’. “Inkomensgerelateerdheid” heeft

5) De Evaluatierapportage
Uitvoeringsplan Huishoudelijke

Afvalstoffen, 1997-2001, OVAM,
D/2002/5024/07, 240 blz.

immers tot gevolg dat de kosten voor het afvalbeheer gedeeltelijk herverdeeld worden, wat strijdig is met het principe ‘de vervuiler betaalt’.

De strikte interpretatie van het principe ‘de vervuiler betaalt’ is evenmin combineerbaar met de mogelijkheid die de Raad wil openhouden om, binnen een systeem van ‘beloning en ontrading’, hogere of lagere kosten aan te rekenen dan de reële kosten. Met andere woorden, het principe ‘de vervuiler betaalt’ zou de invoering van een regulerend tariefbeleid onmogelijk maken. In een dergelijk systeem zijn de ‘beloning’ en de ‘ontrading’ met elkaar in evenwicht.

De toepassing van het principe ‘de vervuiler betaalt’ is ook niet aangewezen als het leidt tot onproportioneel ontwijkgedrag (bijvoorbeeld met gevaarlijk afval).

Daarom stelt de Raad een systeem voor dat het principe ‘de vervuiler betaalt’ toepast op de totaliteit van huishoudens en geen strikte individuele toepassing van het principe oplegt. Daarvoor zijn een aantal eerder ingenomen standpunten van direct belang:

- de onverkorte toepassing van de producentenverantwoordelijkheid;
- de correcte bijdrage van de KMO's e.d.;
- geen bijkomende inkomsten voor de gemeenten (overheden) uit het afvalbeheer.

Voor de Raad is de totaliteit van de huishoudelijke ‘vervuilers’ verantwoordelijk voor de kosten die overblijven na aftrek van onder meer de producentenverantwoordelijkheid, de bijdrage van KMO's e.d. De overblijvende kosten worden vervolgens verhaald overeenkomstig de aanpak van tabel 2:

De variabele toewijsbare kosten moeten per stroom verdeeld worden onder de vervuilers via het diftarsysteem. Behoudens voor groepen die meer onvermijdbaar afval produceren voorziet de Raad geen sociale correcties op deze kosten.

De vaste kosten worden verrekend via de algemene middelen of via een afzonderlijke inkomensgerelateerde huisvuilbelasting. Voor vaste kosten die toewijsbaar zijn kan evenwel een retributie aangewezen zijn.

De Raad meent bijgevolg dat in afwachting van een grondige herziening van de financiering van het beheer van huishoudelijke afvalstoffen, de tweede alinea van artikel 3 moet geherformuleerd en opgesplitst worden waarbij:

- de inkomensgerelateerdheid moet verbonden worden aan de vaste kosten, waarbij een uitzondering kan gemaakt worden voor toewijsbare vaste kosten waarvoor een retributie wordt opgelegd;
- voor toewijsbare variabele kosten het diftarsysteem wordt opgelegd.

Bovendien moet het principe ‘de vervuiler betaalt’ in artikel 2 genuanceerd worden:

- zodat het inzetten van meer regulerende systemen niet onmogelijk gemaakt wordt;
- zodat het niet tot onproportioneel ontwijkgedrag of ontwijkgedrag met hoge risico's leidt;
- zodat het betrekking heeft op de totaliteit van de huishoudelijke vervuilers.

De huidige formulering is niet realistisch.

- [11] **OVAM belasten met de opdeling van de kosten.** Het is cruciaal de kosten die moeten gedragen worden door de algemene middelen van de lokale overheid of door een inkomensgerelateerde afvalbelasting en de kosten welke voor financiering moeten onderworpen worden aan het diftarsysteem van elkaar te onderscheiden. Daarom dringt de MiNa-Raad erop aan dat OVAM aan de hand van een gedetailleerde analyse van het beheer van de huishoudelijke afvalstoffen de totale kosten (waar nodig per afvalstroom) opdeelt in toewijsbare variabele, toewijsbare vaste en niet-toewijsbare kosten (zie tabellen 2).

Deze indeling wordt de verplichte leidraad voor de financiering van de verschillende delen van het huishoudelijk afvalbeheer. Het zal ook het uitgangspunt worden voor het bepalen van een "vork" voor elke kostencategorie en elke afvalstroom waarbinnen het gemeentelijk tarief kan variëren.

- [12] **'Inkomensgerelateerde belastingen' is een te vaag begrip.** Alhoewel dit niet voortspruit uit de kerntaken van de MiNa-Raad, merkt hij toch op dat het begrip "inkomensgerelateerd" nauwgezet moet gedefinieerd worden. Centraal in het begrip staat de sociale rechtvaardigheid. Voor de hand liggende systemen – zoals de aanslag van de directe belastingen – waarop de inkomensgerelateerde belastingen gebaseerd kan zijn, zijn niet altijd en niet in alle gevallen de meest sociale. Zo weerspiegelen de inkomsten van sommige belastingplichtigen niet altijd de werkelijke situatie⁶. Bovendien ontsnappen sommige inwoners aan de aanvullende personenbelasting, zoals buitenlanders in het grensgebied of diplomaten. De Raad merkt ook op dat de invoering van inkomensgerelateerde belastingen via de bestaande structuren en wetgeving moeilijk te realiseren is.

De Raad gaat echter niet verder in op dit onderwerp.

- [13] **Correcte definities zijn nodig.** Het voorontwerp van decreet schuift een definitie naar voor van een 'forfaitaire belasting inzake afval'. De MiNa-Raad vreest dat de huidige definitie omwille van haar vaagheid ook andere gemeentelijke belastingen treft waarvan de afschaffing helemaal niet wenselijk zou zijn. Zo passen veel gemeenten contantbelastingen toe in de plaats van retributiereglementen voor het vaststellen van hun diverse tarieven in het kader van het principe 'de vervuiler betaalt'⁷. Dit doen de gemeenten mede

6) Zo wordt bijvoorbeeld als correctie bij studietoelagen het toekennen en de hoogte van de toelagen gekoppeld aan het kadastraal inkomen van de woning die men bezit of betreft.

7) Contantbelastingen zijn belastingen die gevestigd worden door provincies of door gemeenten. De term heeft te maken met de wijze van invorderen van de belasting.

De contantbelastingen zijn ingesteld via Art. 3 de Wet van 24 december 1996 betreffende de vestiging en de invordering van de provincie- en gemeentebelastingen (Belgisch Staatsblad van 31 december 1996, Editie 3, p. 32483-32486):

"De belastingen worden ingevorderd bij wege van kohieren of contant geïnd tegen afgifte van een betalingsbewijs:

De kohierbelasting moet worden betaald binnen twee maanden na de verzending van het aanslagbiljet.

Wanneer de contante inning niet kan worden uitgevoerd, wordt de belasting ingekohierd en is ze onmiddellijk eisbaar."

In het kader van het huishoudelijk afvalbeheer zijn contantbelastingen bijvoorbeeld van toepassing in systemen met gekochte huisvuil-

op advies van OVAM en omwille van het feit dat deze contantbelastingen juridisch nauwer aansluiten bij de aard van deze problematiek. Bij deze contantbelastingen is dus wel degelijk sprake van een belasting, die in principe gebaseerd is op een vast verkoopbedrag per vuilniszak. Al deze belastingen vallen daarom waarschijnlijk ook onder de definitie van forfaitaire afvalbelasting zoals deze in het voorontwerp van decreet staat en zouden dus ook moeten verdwijnen, wat geenszins de bedoeling is. Dezelfde redenering gaat op voor de gemeentelijke belastingen voor het verwijderen van sluikestorten, die ook vaak uitgaan van een vast minimumtarief. Met dit decreet treft de Vlaamse overheid m.a.w. veel meer dan ze oorspronkelijke bedoelde. De MiNa-Raad is daarom van oordeel dat de definities opnieuw grondig bekeken moeten worden, zodat ze enkel de bedoelde huisvuilbelastingen treffen.

zakken (ontwaarding op moment van ophaling) en met containers (debiteren van een saldo via een protonsysteem op moment van ophaling). Maar ook kohierbelastingen komen in het afvalbeheer aan bod. Dat is bijvoorbeeld het

geval bij het versturen van een aanslagbiljet voor het aanrekenen van kosten voor het opruimen van sluikestorten.

Een toegankelijke uiteenzetting over de plaats van contantbelastingen in het geheel van gemeente-

belastingen is terug te vinden op de website van de stad Zottegem: 'Wat zijn belastingen en retributies?', <http://www.zottegem.be/page.php?linkID=214>