



STUDIE
28 februari '08

DE BEGROTING LEEFMILIEU 2008

Uitgevoerd door Bert De Wel, in opdracht van de Minaraad

Inhoud

Inleiding	3
Krachtlijnen.....	4
Studie	5
1. Algemene situering.....	5
1.1. De grote lijnen van de begroting 2008	5
1.2. Opmaak begroting leefmilieu	10
1.3. Begrotingsrapportage en beleidsrapportage	13
1.4. Het milieubeleid en de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling.....	15
2. Thematische bespreking van de begroting	17
2.1. Lucht en klimaatbeleid	17
2.2. Bodembeschermingsbeleid	18
2.3. Afvalbeleid	19
2.4. Waterbeleid.....	19
2.5. Mestbeleid.....	22
2.6. Ontsnippering, natuur en bos.....	22
2.7. Geïntegreerd overheidsbeleid.....	23
2.8. Milieu en gezondheid	24
2.9. Innovatie	24

Inleiding

De begroting van de Vlaamse Gemeenschap is een jaarlijkse schatting door de Vlaamse Regering van de ontvangsten en uitgaven van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest voor het volgende jaar. Die schatting wordt in de vorm van twee ontwerpen van decreet ter goedkeuring aan het Vlaams Parlement voorgelegd. Het eerste ontwerp van decreet is de middelenbegroting. Dit bevat de schatting van de ontvangsten van de Vlaamse overheid voor het volgende jaar. Het tweede is de algemene uitgavenbegroting waarin de schatting van de uitgaven van het volgende jaar staat. Als het Vlaams Parlement het ontwerp van middelenbegroting goedkeurt, dan mag de Vlaamse Regering de ontvangsten die ze geschat heeft ook effectief innen. Als de algemene uitgavenbegroting wordt goedgekeurd, dan mag de Vlaamse Regering de daarin geplande uitgaven ook effectief doen.

De begroting weerspiegelt in belangrijke mate de beleidsintenties van de Vlaamse Regering. Het is een cruciaal document omdat het de werking van de overheid weerspiegelt. De Minaraad kijkt elk jaar uit naar de budgettaire onderbouwing van het Vlaamse leefmilieubeleid. De Raad wordt niet om advies gevraagd over de begroting. Dit is niet voorzien in het oprichtingsdecreet van de Minaraad d.d. 1991, noch in het recente decreet op de Strategische Adviesraden van 2003 of in andere decreten. Gezien het belang van dit document wil de Raad op eigen initiatief zich jaarlijks over de begroting leefmilieu buigen. De voorliggende studie is het resultaat van deze oefening.

In deze studie wordt toegelicht op welke manier het Vlaamse milieubeleid opgenomen is in de begroting van de Vlaamse Gemeenschap. Er wordt zowel gekeken naar de inkomsten van het milieubeleid (bv. de milieueffingen) als naar de uitgaven binnen de verschillende domeinen van het milieubeleid. De studie is gebaseerd op de begrotingsdocumenten die door de Vlaamse Regering ingediend werden in het Vlaams Parlement. Bijkomende informatie werd vergaard tijdens de begrotingsbesprekingen in de Commissie Leefmilieu van het Vlaams Parlement.

Bert De Wel, adjunct van de directeur van het secretariaat van de Minaraad, is de auteur van de studie. Het is belangrijk er op te wijzen dat dit studiedocument een ander statuut heeft dan de klassieke adviezen van de Minaraad. Het document werd opgesteld in opdracht van de Raad, ter ondersteuning van het debat over dit thema. De leden van de Raad engageren zich enkel tot kennisname van de aangebrachte elementen. De inhoud van de studie bindt de leden van de Raad dus niet.

Hubert David,
voorzitter Minaraad

Krachtlijnen

Ook in 2008 stijgt de begroting van de Vlaamse overheid. De beleidskredieten worden verhoogd met 1,1 miljard euro en bedragen 23,3 miljard euro. Een stijging met bijna 5%. De beschikbare middelen voor het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie stijgen met 12,4% tot 803 miljoen euro. De middelen voor leefmilieu vertegenwoordigen minder dan 5% van de begroting, maar de stijging is meer dan het gemiddelde voor de ganse begroting.

De budgettaire prioriteiten van het leefmilieubeleid in 2008 zijn geen verrassing. Sinds jaar en dag gaat het gros van de middelen naar waterzuivering en de uitbouw van het Vlaamse rioleringsstelsel. Sinds de hervormingsoperatie van de Vlaamse waterzuivering in 2005 verloopt de financiering via de drinkwatermaatschappijen. De werkingstoelage van de drinkwatermaatschappijen stijgt met 16 miljoen euro. Voor de uitbouw van de gemeentelijke rioleringen wordt in 2008 25 miljoen euro extra voorzien. Aanzienlijke extra budgetten zijn er in 2008 ook voor de financiering van de Samenwerkingsovereenkomst met de gemeenten en provincies (+11,7 miljoen euro) en het Energierenovatieprogramma 2020 (+10 miljoen euro) dat in het Vlaamse klimaatbeleid past.

De Vlaamse overheidsbegroting bevat ook een afzonderlijk programma voor het beleid inzake duurzame ontwikkeling. In de begroting wordt hiervoor 962.000 euro voorzien; dit is 6000 euro meer dan vorig jaar. Het gaat om een beperkt bedrag aangezien de Vlaamse overheid een 'inclusief' beleid voert. Maatregelen inzake duurzame ontwikkeling zijn de verantwoordelijkheid van alle ministers en moeten gefinancierd worden via de verschillende begrotingen van de beleidsdomeinen die op dit vlak initiatieven nemen.

Aan de inkomstzijde van het Vlaamse milieubeleid zijn er geen substantiële wijzigingen in de begroting 2008. Sinds de omschakeling in 2005 van de afvalwaterheffing voor particulieren naar een bijdrage op de drinkwaterfactuur, daalden de inkomsten uit milieuheffingen aanzienlijk. De Vlaamse overheid onderzoekt momenteel de opportuniteit van het invoeren van een NOx-emissieheffing.

Begrotingsdocumenten zijn uitermate complexe stukken waarvan de opmaak bovendien regelmatig wijzigt. Dit gebeurde ook dit jaar weer. Voor het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie werd grotendeels afgestapt van de traditionele koppeling van organisatieafdelingen met begrotingsprogramma's en dit werd vervangen door nieuwe programma's. Andere wijzigingen die voorzien zijn in het Comptabiliteitsdecreet, zoals de afschaffing van het MINA-fonds, werden nog niet doorgevoerd. Dit alles is niet bevorderlijk voor de transparantie van de begrotingsinformatie. Een correcte toetsing van de begrotingsprioriteiten aan de beleidsprioriteiten is geen eenvoudige opdracht. In het milieubeleid werd sinds vorig jaar wel een stap vooruit gezet door de opname van het milieujaarprogramma in de toelichting bij de begroting.

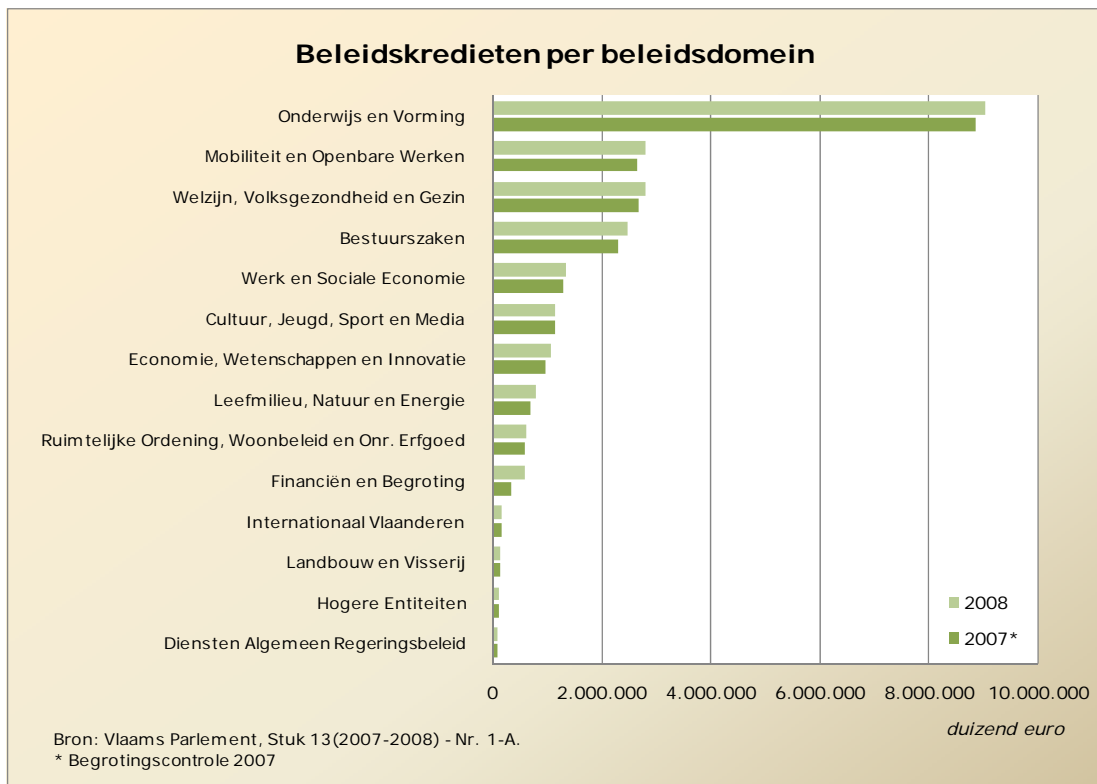
Studie

1. Algemene situering

1.1. De grote lijnen van de begroting 2008

[1] **Omhoog of omlaag?** Uit de algemene toelichting bij de begroting blijkt dat de begroting van de Vlaamse overheid in 2008 toeneemt met 1,1 miljard euro. De beleidskredieten, dit zijn de uitgaven waartoe de regering zich in een bepaald jaar mag verbinden, stijgen met bijna 5% van 22,2 miljard euro naar 23,3 miljard euro.¹ Er wordt verwacht dat dit bedrag nog eens zal verhoogd worden met 125 miljoen euro, afkomstig van kredieten die niet besteed konden worden vóór het einde van 2007. Deze middelen worden verdeeld via het Financieringsfonds voor Eenmalige Uitgaven (FFEU).²

Figuur 1



¹ Vlaams Parlement, Toelichting bij de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2008, Algemene toelichting, Stuk 13 (2007-2008) – Nr. 1-A.

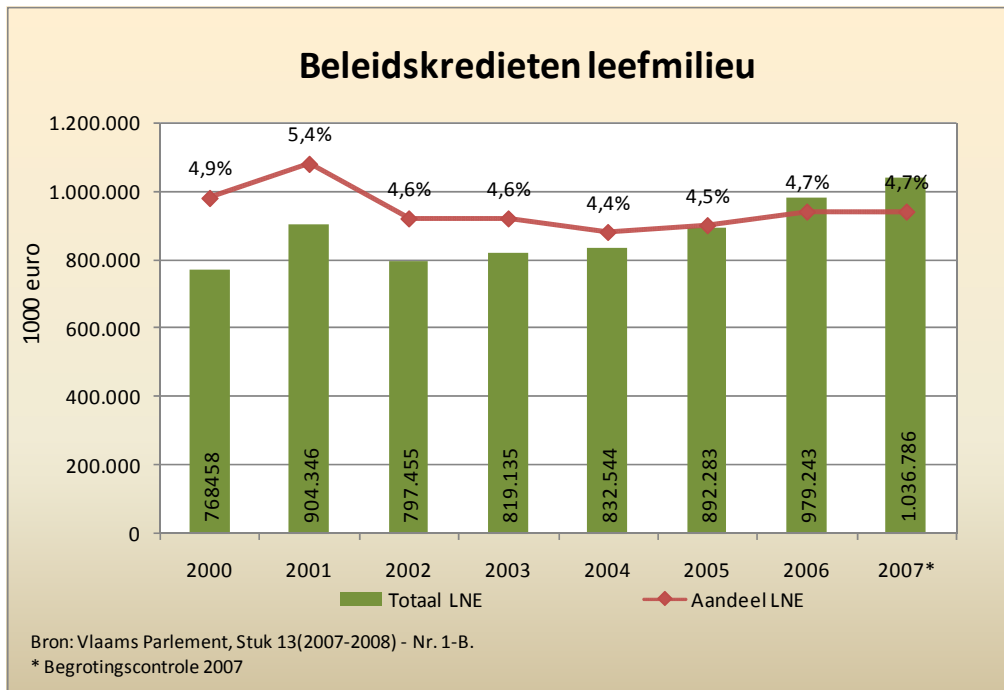
² De formele toewijzing van deze middelen gebeurt bij de begrotingscontrole. Deze vindt meestal plaats vóór de zomer.

De beleidsruimte kan stijgen omdat ook de ontvangsten stijgen. In vergelijking met de initiële begroting voor 2007 stijgen de middelen met 4,2% of 899,4 miljoen euro. Deze stijging komt hoofdzakelijk op rekening van de (gedeelde en samengevoegde) belastingen die Vlaanderen ontvangt op grond van de bijzondere financieringswet van de federale overheid.³

[2] Hoeveel voor leefmilieu? In de algemene toelichting bij begroting wordt aangegeven dat de beleidskredieten voor het domein Leefmilieu, Natuur en Energie met 88 miljoen euro stijgen tot 803 miljoen euro. Dit is een stijging met 12,4%. De beleidsruimte voor leefmilieu stijgt dus sterker dan de begroting in zijn geheel.

Het vergelijken van de begrotingsuitgaven over de jaren heen is geen sinecure. In de algemene toelichting bij de begroting wordt niet aangegeven welke begrotingsposten samengeteld werden om tot het bedrag van 803 miljoen euro te komen. Het milieujaarprogramma, dat een onderdeel vormt van de toelichting per programma van de begroting, bevat bijkomende informatie over de samenstelling van de beleidskredieten voor leefmilieu. De cijfers komen echter niet 100% overeen met de algemene toelichting bij de begroting. Bovendien staan er dit jaar in het Milieujaarprogramma 2008 geen cijfers voor 2008. De meest recente cijfers zijn de begrotingscontrole 2007 (zie Figuur 2).⁴ Ook varieert het aandeel van de begroting leefmilieu in de totale begroting. In het Milieujaarprogramma 2008 wordt 4,7% vermeld (voor 2007), in de algemene toelichting bij de begroting vertegenwoordigt het aandeel Leefmilieu, Natuur en Energie 3,4% van de totale beleidskredieten (voor 2008).

Figuur 2



³ Bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten.

⁴ Vlaams Parlement, Toelichting bij de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2008, Toelichting per programma, Stuk 13 (2007-2008) – Nr. 1-B.

[3] Budgettaire prioriteiten van het milieubeleid in 2008. De mate waarin de Vlaamse overheid geld besteedt aan bepaalde beleidsacties weerspiegelt in belangrijke mate, maar niet voor 100%, de beleidsprioriteiten van de regering. Het klimaatbeleid is hiervan een voorbeeld. Niemand kan ontkennen dat de beleidsmakers veel aandacht besteden aan de klimaatsproblematiek (Klimaatconferentie, Energierenovatieprogramma 2020, enz.). Nochtans gaat er slechts een fractie van de overheidsmiddelen naar klimaatbeleid. Dit is zeker het geval in vergelijking met het beleid inzake waterzuivering bijvoorbeeld. Daarom is het belangrijk te benadrukken dat het budgettaire gewicht van beleidsmaatregelen slechts één indicator is om het belang ervan te evalueren.

Uit de begrotingsdocumenten kan opgemaakt worden dat in 2008 de extra middelen van de Vlaamse overheid voor het milieubeleid vooral naar de gekende sectoren gaan:

- De werkingstoelage aan de drinkwatermaatschappijen stijgt met **16 miljoen euro** tot 229 miljoen euro.⁵ Deze toelage houdt rekening met de gestegen Aquafin-factuur, de integratie van het Vlaamse deel in de kosten van de Brusselse waterzuiveringsinfrastructuur in de Aquafin-factuur.
- De subsidiëring van de rioleringswerken van gemeenten bedraagt **25 miljoen euro** meer.
- Het ambtshalve saneren van *brownfields* stijgt met **4 miljoen euro**.
- De kredieten voor de milieucompenserende maatregelen in het kader van de werken aan de havens en de Scheldeverdieping worden verhoogd met **2,5 miljoen** tot 10 miljoen euro.
- Voor de verlenging van de Samenwerkingsovereenkomsten met de lokale overheden stijgen de beleidskredieten met **11,7 miljoen euro**.
- De beschikbare middelen in het Energiefonds voor 2008 stijgen met meer dan 10 miljoen tot 15 miljoen euro. Hiervan gaat **10 miljoen** euro naar het Energierenovatieprogramma 2020.

In de thematisch hoofdstukken van deze studie zal in detail nader ingegaan worden op deze budgettaire milieuprioriteiten.

[4] Overzicht van de inkomsten van het milieubeleid. Naast de uitgaven bevat de begroting ook een overzicht van de inkomsten. Binnen het beleidsdomein leefmilieu worden er ook specifieke milieugerelateerde inkomsten gerealiseerd. De belangrijkste zijn de vier grote milieuheffingen: de afvalwaterheffing, de afvalheffing, de grondwaterheffing en de mestheffing. Bij de bespreking van de leefmilieubegroting in de Commissie Leefmilieu van het Vlaams Parlement gaf minister Crevits de volgende toelichting bij de inkomsten uit de milieuheffingen: *“Abstractie makend van (a) de niet-recurrente inhaaloperaties met betrekking tot de btw-problematiek in de waterzuivering uit 2006 en 2007, en (b) het vooruitschuiven van de betalingen aan de drinkwatermaatschappijen in 2006 en 2007, evolueert het aandeel van de vier grote milieuheffingen in de totale ontvangsten van het MINA-fonds van 30 percent in 2006 over 38 percent in 2007 terug naar 30 percent in 2008.”*

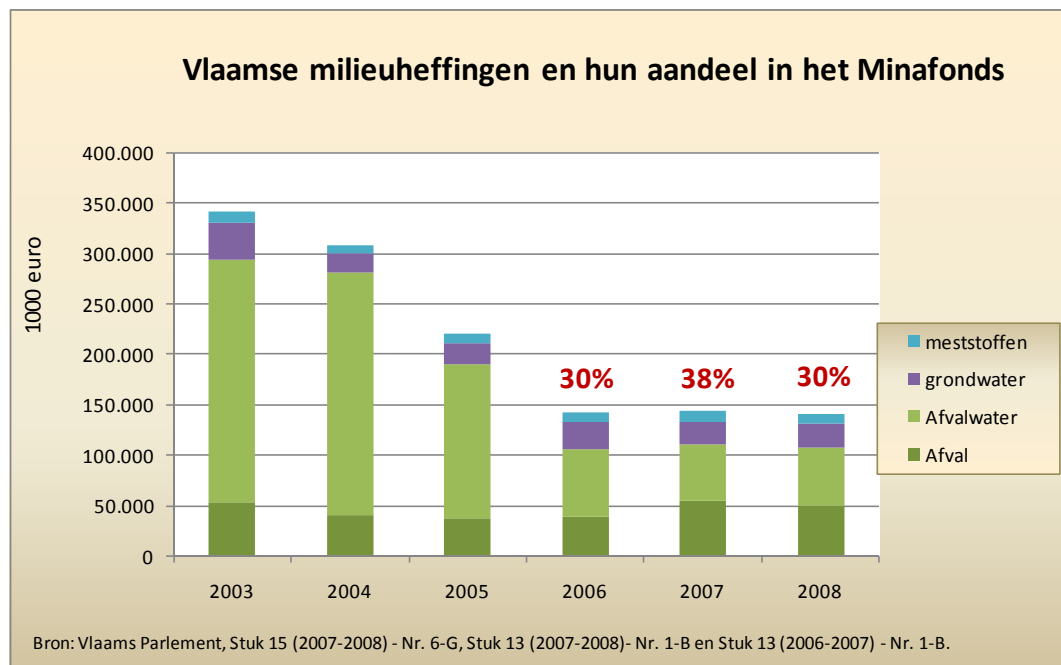
Het aandeel van eigen middelen voor het leefmilieubeleid via de milieuheffingen is

⁵ In de begroting staat een stijging met 42,4 miljoen euro tot 169,3 miljoen euro. Dit is echter het gevolg van een ingewikkelde voorschottenregeling.

de laatste jaren aanzienlijk afgenomen (zie Figuur 3). Deze daling is voornamelijk het gevolg van de hervorming in 2005 van de financiering van de waterzuivering die uit de overheidsbegroting werd gehaald (zie verder § [27]). De afvalwaterheffing werd vervangen door een bijdrage die geïnd wordt door de drinkwatermaatschappijen. Deze bijdrage komt niet meer terecht in de begroting. Ook de hieraan gerelateerde uitgaven voor waterzuivering werden uit de begroting gehaald. Het zijn nu de drinkwatermaatschappijen die de waterzuiveringswerken van Aquafin vergoeden.

De laatste jaren werden er geen nieuwe milieuheffingen of wijzigingen van de milieuheffingen ingevoerd die aanleiding gaven tot aanzienlijke stijgingen van de inkomsten. De afvalheffing werd hervormd met een eerder beperkte stijging van de inkomsten tot gevolg. Aangezien de milieuheffingen hoofdzakelijk een gedragsturend effect hebben, dalen de inkomsten na enkele jaren bij ongewijzigde heffingsvoeten.

Figuur 3



[5] Financiering van het milieubeleid. Het overzicht van de uitgaven en de inkomsten van het milieubeleid laat vermoeden dat er een visie bestaat bij de Vlaamse overheid over de manier waarop het milieubeleid gefinancierd wordt. Voor milieu-uitgaven heeft de overheid heeft de keuze tussen minimaal drie grote opties: (1) de uitgave financieren uit eigen (algemene) middelen; (2) het heffen van een belasting of het innen van een bijdrage van de burgers, of (3) via regelgeving de burgers of bedrijven verplichten om zelf uitgaven te doen. Aan de inkomstenzijde heeft de overheid eveneens de keuze tussen drie grote opties om milieu-inkomsten te innen: (1) een milieuheffing innen om inkomsten te genereren (zgn. financierende heffing), (2) een milieuheffing instellen om het gedrag van burgers of bedrijven te wijzigen (zgn. regulerende heffing) of (3) het heffen van een retributie waarbij burgers of bedrijven betalen voor een specifieke (milieu)dienst van de overheid. De Vlaamse overheid maakt gebruik van al deze opties. In de Beleidsnota Leefmilieu en Natuur 2004-2009 werd aangegeven dat een langetermijnvisie op de financiering van het Vlaamse milieubeleid meer dan

ooit nodig is.⁶ De redenen die hiervoor worden opgegeven zijn de zware budgettaire uitdagingen van het beleidsdomein, maar ook administratieve redenen zoals de hervormingen in het kader van het Comptabiliteitsdecreet waarbij het MINA-fonds in vereffening zou gaan.

Bij de bespreking van de leefmilieubegroting in de Commissie Leefmilieu van het Vlaams Parlement gaf minister Crevits de volgende toelichting over dit thema: *“Het is volgens de minister niet mogelijk noch wenselijk om alle milieu-uitgaven door de Vlaamse begroting te doen dragen. In overeenstemming met de visietekst op de langetermijnfinanciering van het Vlaamse milieubeleid, die in november 2002 aan de Commissie Leefmilieu werd bezorgd, is het nog steeds de bedoeling om de uitgaven die toewijsbaar zijn aan bepaalde groepen door deze veroorzakers te doen betalen. Dit kan door deze groepen zelf te doen instaan voor het nemen van milieumaatregelen of door een retributie of contributie te vragen ter vergoeding van de overheidskosten gemaakt ter bestrijding van de door hen veroorzaakte milieuschade. De niet-toewijsbare overheidsuitgaven voor leefmilieu en natuur worden best uit de algemene middelen gefinancierd.”* Tijdens deze bespreking in het Vlaams Parlement gaf de minister ook aan dat het aan de Commissie Leefmilieu is om te beslissen of er een debat moet komen over de financiering van het milieubeleid. Hieruit kan opgemaakt worden dat de minister op dit ogenblik niet van plan is om verdere stappen te zetten inzake de langetermijnvisie op de financiering van het milieubeleid.

[6] Uitgaven in andere beleidsdomeinen die een belangrijke milieurelevantie kunnen hebben. Uit het overzicht van de budgettaire prioriteiten in de algemene toelichting bij de begroting halen we de volgende punten die relevant zijn voor het Vlaamse milieubeleid:

- Afschaffing van de Elia-heffing: **83 miljoen euro**. Naar aanleiding van de afschaffing van de Elia-heffing door de federale overheid besliste de Vlaamse Regering om dit bedrag vanuit de algemene middelen te besteden aan de gedeeltelijke compensatie van de gemeenten voor hun inkomstenverlies. In zijn advies over het programmadecreet ondersteunde de Minaraad dit voorstel. De vroegere koppeling tussen de elektriciteitsprijs en de financiering van de gemeenten was één van de factoren die het draagvlak voor een vooruitstrevend rationeel energiebeleid bemoeilijkte.⁷
- Forfaitaire vermindering van de personenbelasting: **150 miljoen euro**. Een wijziging van de personenbelasting kan ook ingezet worden in het kader van het milieubeleid. Hierbij wordt dan meestal gesproken over een verschuiving van de lasten op arbeid naar het belasten van vervuiling en het gebruik van natuurlijke bronnen. Met deze argumenten werd echter geen rekening gehouden bij deze hervorming van de personenbelasting.
- FFEU-middelen: **10 miljoen euro** voor bodemsanering. Indien bovenop het verwachte overschot aan middelen die niet werden uitgegeven, er bijkomende overschotten beschikbaar komen dan zullen die naar het innovatiebeleid gaan om de Lissabonnorm⁸ te halen.

⁶ Beleidsnota Leefmilieu en Natuur 2004-2009, neergelegd door Kris Peeters, Vlaams minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur, december 2004.

⁷ Minaraad, Advies van 15 oktober '07 over het voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2008.

⁸ De Lissabonnorm, die op Europees niveau afgesproken werd, bepaalt dat tegen 2010 3% van het BNP aan onderzoek en ontwikkeling moet worden besteed.

- Van de middelen uit de verkoop van Indaver-aandelen (afvalverwerking) rest nog **50 miljoen euro** die ingezet zullen worden voor investeringen in scholen, voetbalstadia, kapitalisering van Via-Invest⁹ (**18 miljoen euro**) en kapitalisering van de regionale luchthavens (**22 miljoen euro**).
- In het kader van het Innovatiepact tussen de verschillende actoren in het Vlaamse innovatielandschap, wordt door de Vlaamse overheid opnieuw **75 miljoen euro** bijkomend aan beleids- en betaalkredieten gereserveerd voor Onderzoek en Ontwikkeling. Deze middelen gaan onder meer naar het IWT, IMEC, VITO en het FWO.
- Binnen het beleidsdomein onderwijs wordt de fietsvergoeding opgetrokken. Hiervoor is **3,3 miljoen euro** voorzien.
- De Lijn krijgt **10 miljoen euro** extra voor milieuvriendelijke investeringen (bv. hybridebussen en waterstofbussen) en kwaliteitsverbetering van de halte-infrastructuur.
- Er gaat **8,1 miljoen euro** extra naar de uitbouw van de verdere toegankelijkheid van de luchthaven van Zaventem en **3,6 miljoen** extra voor de herinrichting van de stationsomgevingen.
- Openbare werken investeert **27 miljoen euro** extra in aanleg, onderhoud en beheer van het wegennet.
- Bij openbare werken wordt er **9,6 miljoen euro** uitgetrokken voor het duurzaam behoud en de vergroting van het natuurreservaat Het Zwin.

1.2. Opmaak begroting leefmilieu

[7] **Operatie Beter Bestuurlijk Beleid (BBB)**. De goedgekeurde begrotingsdocumenten met de middelen en de uitgaven van de Vlaamse gemeenschap voor 2008 tellen respectievelijk 76 en 395 pagina's. De toelichting per programma bij de uitgavenbegroting is een document van 1829 pagina's. Dit zijn zeer complexe documenten. Om de toegankelijkheid te garanderen is de structuur van deze documenten dan ook van groot belang. De begroting is ingedeeld volgens de dertien beleidsdomeinen die de Vlaamse Regering met het besluit van 3 juni 2005¹⁰ heeft vastgesteld ter uitvoering van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid (BBB). Deze structuur anticipeert ook op de hoofdstructuur van de begroting waarin het Comptabiliteitsdecreet voorziet.¹¹ Ondertussen ziet het er niet naar uit dat de Vlaamse Regering het Comptabiliteitsdecreet integraal zal uitvoeren. Het Rekenhof ondersteunt deze opdeling maar geeft aan dat het werk nog niet klaar is: *“(D)e indeling volgens beleidsdomeinen laat toe de begrotings- en beleidsdocumenten op elkaar af te stemmen, wat de transparantie van de beleidsinformatie voor het Vlaams Parlement kan bevorderen. Voorwaarde is*

⁹ Via-invest is een joint venture van de PMV (Participatiemaatschappij Vlaanderen) en het Vlaamse Gewest, opgericht om een inhaalbeweging te realiseren in het domein van openbare werken via publiek-private samenwerking. De volgende zullen in een eerste fase gerealiseerd worden: (1) De noord-zuidverbinding te Helchteren/Houthalen (Limburg); (2) De noord-zuidverbinding Kempen; (3) Omvormen van de AX havenrandweg Zuid naar Zeebrugge; (4) Vervolledigen van de zuidelijke tak van de R4 te Merelbeke; de noordelijke wegontsluiting van de luchthaven van Zaventem.

¹⁰ Besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie.

¹¹ Decreet van 7 mei 2004 houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof.

*echter dat ook de beleidsdocumenten (beleidsnota's, beleidsbrieven, etc.) deze indeling volgen. Deze voorwaarde is vooralsnog slechts gedeeltelijk vervuld, onder meer doordat de een-op-een-relatie tussen beleidsdomein en bevoegde minister, één van de uitgangspunten van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid, nog niet is gerealiseerd.*¹²

[8] Nieuwe indeling van de begroting van elk beleidsdomein. De opdeling van de uitgavenbegroting binnen elk beleidsdomein gebeurt volgens een aantal algemene programma's en niet per beleidsentiteit (bv. departementen, IVA's zonder rechtspersoonlijkheid). Daarmee wordt de traditionele koppeling van programma's aan organisatieafdelingen losgelaten. De begroting van het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie bestaat nu uit vijf onderdelen of programma's:

A Apparaatkredieten, met onder meer de wedden van de ambtenaren en de werkingsmiddelen van de administratie. Ook de dotatie aan de Minaraad valt onder dit programma.

B Provisies.

C Algemeen. Met algemene kredieten voor het beleid van het departement. Deze omvatten onder meer uitgaven voor studie, subsidies en de dotaties aan de milieuagentschappen en aan het MINA-fonds.

D Natuur, Bos en Groen. Dit programma bevat alle kredieten voor dit beleidsdomein.

E Energie. Idem voor het beleidsdomein Energie.

Het Rekenhof merkt op dat de aanpak ter zake sterk verschilt tussen de beleidsdomeinen. Vooral het gebruik van het 'Algemeen' programma verschilt onderling. Sommige maken er geen of slechts een beperkt gebruik van, andere nemen er een ruim deel van hun middelen in op. Het programma LC – Algemeen van het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie bevat ruim 80% van de middelen van het beleidsdomein. Het Rekenhof geeft verder aan dat er geen specifieke beleidsprogramma's Leefmilieu, Waterbeheer of Landinrichting zijn. Deze beleidsdomeinen werden vastgelegd in het kader van BBB.¹³ Het algemeen programma omvat ook kredieten die beter passen in de beleidsprogramma's, die wel zijn gedefinieerd. De dotatie aan de VREG (basisallocatie LC 4140 B) hoort bijvoorbeeld thuis in het programma LE – Energie.

De begroting voorziet alleen in een koppeling met de organisatiestructuur op het laagste niveau van de begrotingsindeling, namelijk de basisallocaties, door middel van een entiteitscode. Voor het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie (L) werden de volgende codes gedefinieerd:

- LA: Minaraad van Vlaanderen
- LB: Departement Leefmilieu, Natuur en Energie (Dep. LNE)
- LC: Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO)
- LD: Agentschap voor Natuur en Bos (ANB)

¹² Verslag van het Rekenhof van het onderzoek van de ontwerpen van decreet houdende de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2008, 12 november 2007, Stuk 16 (2007-2008) – Nr. 1.

¹³ Besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie.

- LE: Vlaams Energieagentschap (VEA)
- LH: Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG)

Het Rekenhof geeft aan dat de beperkte afstemming tussen de begroting en de administratieve entiteiten nadelen heeft:

- *Het responsabiliseringsbeginsel, toch een van de leidende principes van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid, wordt eerder in verband gebracht met de middelen (basisallocaties) dan met de programmadoelstellingen.*
- *De afstemming van de begrotingsprogramma's met documenten uit de beheerscyclus (management- en beheersovereenkomsten, ondernemingsplannen) wordt complexer bij gebrek aan een een-op-een-relatie tussen programma en uitvoerende entiteit.*
- *Vermits het Comptabiliteitsdecreet wel voorziet in een verdere opdeling van de begroting in structurele afdelingen, die met de nieuwe entiteiten overeenstemmen (onder meer de departementen en de IVA's), zal de begrotingsstructuur bij de inwerkingtreding ervan opnieuw grondig moeten worden aangepast.¹⁴*

[9] Het MINA-fonds. In de begroting van het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie, onder het algemeen begrotingsprogramma, is ook de dotatie en de vastleggingmachtiging van het MINA-fonds opgenomen. Het 'Fonds voor preventie en sanering inzake leefmilieu en natuurbehoud' (MINA-fonds) is een begrotingsfonds dat in 1991 opgericht werd om meer flexibiliteit in de leefmilieu-financiering te brengen. De dotatie aan het MINA-fonds (basisallocatie 61.03) bevat de inbreng vanuit de algemene begrotingsmiddelen aan het MINA-fonds. Daarnaast ontvangt het MINA-fonds ook eigen middelen, zoals de inkomsten uit de milieuheffingen (verdere toelichting in § [4]). De vastleggingmachtiging (basisallocatie 9911) geeft het totaal aan van de uitgaven die via het MINA-fonds kunnen gedaan worden.¹⁵

De begroting van het MINA-fonds wordt als een aparte tabel opgenomen bij de begrotingsstukken. Eerst worden de inkomsten opgesomd. Vervolgens, bij de uitgaven, staan de begrotingsposten van de milieuagentschappen (OVAM, VMM, en VLM), het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE) en het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB).

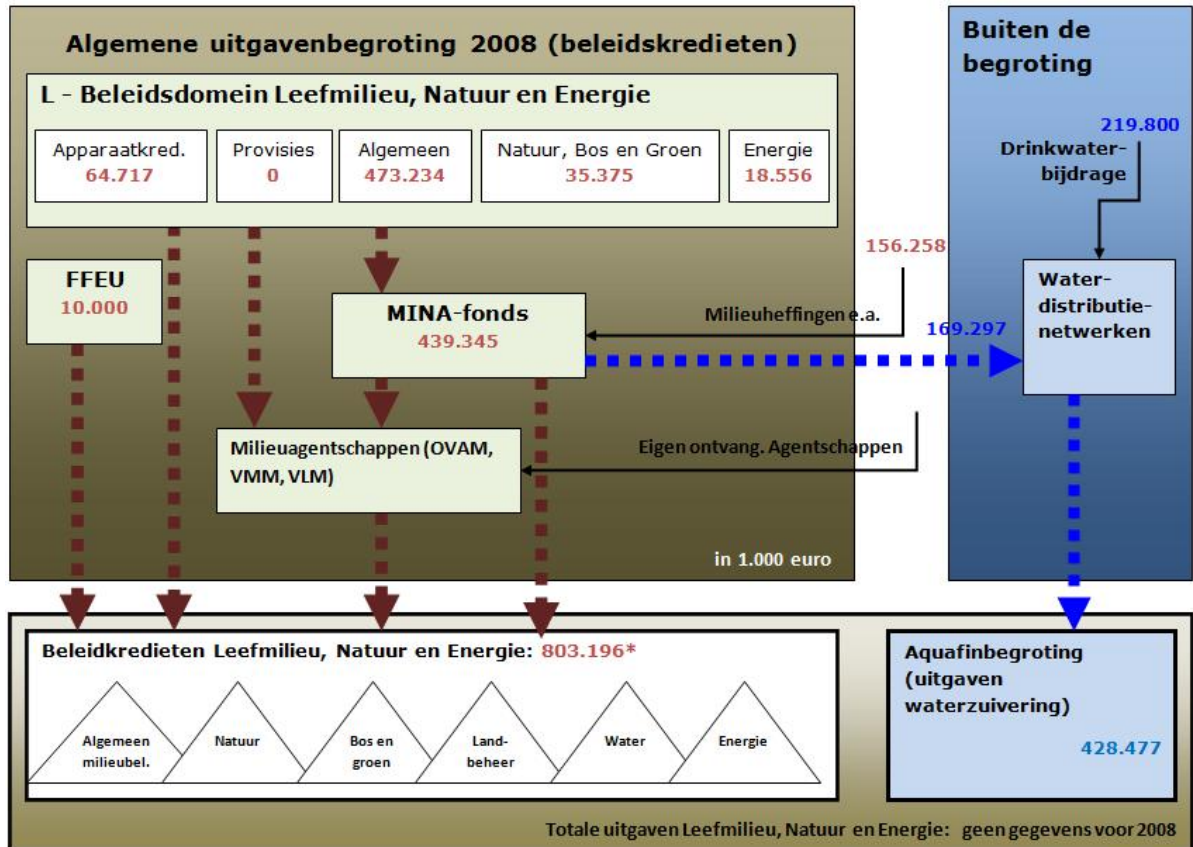
In het verslag van het Rekenhof wordt er op gewezen dat Diensten met afzonderlijk beheer (DAB) – zoals het MINA-fonds – niet meer passen binnen de organisatiestructuur zoals afgesproken binnen BBB: *“Conceptueel zijn de DAB's vreemd aan de nieuwe organisatie ter uitvoering van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid. Het Comptabiliteitsdecreet, dat weliswaar nog niet in werking is getreden, voorziet niet meer in DAB's. De begroting 2008 behoudt evenwel de DAB-begrotingen. (...) Het DAB MINA-fonds omvat zelfs kredieten die aan entiteiten met eigen rechtspersoonlijkheid toekomen, zoals de OVAM en de VLM.”*

¹⁴ Ibid.

¹⁵ De vastleggingmachtigingen verlenen voor een bepaald jaar een machtiging van een bepaald bedrag tot het aangaan van verbintenissen. De uiteindelijke betalingen zullen gebeuren via de middelen van de instelling (hier het MINA-fonds). Deze middelen kunnen op verschillende wijzen tot stand komen (bv. via eigen ontvangsten of via dotaties).

[10] **Schema uitgaven leefmilieu.** De onderstaande figuur geeft een schematisch overzicht van de uitgavenbegroting voor het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie. Op basis van de beschikbare gegevens uit de parlementaire documenten werden zoveel mogelijk bedragen opgenomen van de verschillende geldstromen. Aangezien het Milieujaarprogramma 2008 geen gegevens bevatte over de begroting van dit jaar is het niet mogelijk om bijkomende detailgegevens te verstrekken. De onderstaande figuur is dan ook niet volledig.

Figuur 4



* Cijfer uit de algemene toelichting bij de begroting.

1.3. Begrotingsrapportage en beleidsrapportage

[11] **Afstemming met milieubeleidsplanning.** Sinds vorig jaar maakt het Milieujaarprogramma (MJP) een herkenbaar onderdeel uit van de memorie van toelichting bij de leefmilieubegroting.¹⁶ Het MJP geeft uitvoering aan het Milieubeleidsplan 2003-2010 (MINA-plan 3+), einde 2007 goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Het plan bepaalt de hoofdlijnen en de strategische keuzes van het Vlaamse milieubeleid en bevat een reeks van langetermijndoelstellingen, plandoelstellingen, maatregelen en indicatoren. Met behulp van deze doelstellingen en indicatoren wordt het mogelijk gemaakt om de vorderingen inzake de uitvoering van het MINA-plan op te volgen. Om de directe koppeling met de begroting te versterken worden bovendien per programma de relevante

¹⁶ Wijziging van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM) dd. 19 april 2006.

strategische doelstellingen uit het milieujaarprogramma herhaald. Eveneens wordt per programma een lijst opgesteld van de overeenkomstige maatregelen uit het MINA-plan 3+.

In de memorie van toelichting wordt elk programma voorafgegaan door een hoofdstuk met een overzicht van de beleidsprioriteiten. In dit hoofdstuk wordt schematisch een overzicht gegeven van (1) de strategische doelstellingen, (2) de operationele doelstellingen (hiervoor wordt verwezen naar het MJP), en (3) de instrumenten (gekoppeld aan de begrotingspost).

[12] Afstemming met andere (milieu)plannen. Tijdens haar toelichting bij de begroting in de Commissie Leefmilieu van het Vlaams Parlement gaf minister Crevits aan dat ook de afstemming met de vele andere milieugerelateerde plannen een belangrijke uitdaging vormt. De minister koppelde aan deze vaststelling geen specifiek initiatief. De begrotingsdocumenten bevatten zeer veel verwijzingen naar aparte beleidsplannen. Zo komt het woord 'plan' 1.638 maal voor in de toelichting bij de begroting, waarvan 706 maal in het milieuluik.

Het centrale afstemmingsdocument is het milieubeleidsplan (met zijn jaarlijkse stand van zaken, het milieujaarprogramma). Er zijn eveneens nog een aantal belangrijke sectorale plannen, zoals bv. het Uitvoeringsplan Huishoudelijk afval, de bekkenbeheersplannen of het Vlaams Klimaatbeleidsplan. Het zal vooral een uitdaging zijn om via de opvolger van het MINA-plan 3 (verwacht vóór einde 2010) alle verschillende plannen op elkaar af te stemmen.¹⁷

[13] Afstemming met beheersovereenkomsten. Een ander gevolg van de BBB-hervorming is de omvorming van de Vlaamse overheidsinstellingen (VOI's) naar extern en intern verzelfstandigde agentschappen (respectievelijk EVA en IVA). Binnen het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie gaat het om de volgende instellingen:

- IVA's: het Vlaams Energieagentschap (VEA), het Agentschap Natuur en Bos (ANB), het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO), de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) en de Vlaamse Milieumaatschappij.
- EVA's: de Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) en de Vlaamse Landmaatschappij (VLM).

Een IVA werkt onder het gezag van de bevoegde minister, hoewel het hoofd ervan over een zekere operationele autonomie beschikt. Een EVA beschikt over meer autonomie en onafhankelijkheid bij de uitvoering van de taken. De bevoegde minister stuurt de beleidsuitvoering aan door middel van een beheersovereenkomst. De beheersovereenkomsten worden aan het Vlaams Parlement meegedeeld. Hun duurtijd is gekoppeld aan de legislatuur. Een beheersovereenkomst bevat minimaal de wijze van taakvervulling, meetbare doelstellingen, middelen, informatie en planning (jaarlijks ondernemingsplan en operationeel plan), rapportering (jaarlijks uitvoeringsrapport en eindrapport) en de sanctionering bij niet-naleving.

De afstemming tussen de (ontwerp)beheersovereenkomsten gebeurde in de

¹⁷ Een goede situering van deze problematiek voor het natuurbeleid komt ook aan bod in het Natuurrapport 2007, hoofdstuk 7 "Overzicht en recente beleidsontwikkelingen", van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek. Nog meer in detail gaat het rapport van het Rekenhof over het patrimoniumbeheer door het ANB (Vlaams Parlement, Stuk 37-H (2006-2007)).

memorie van toelichting bij de begroting.¹⁸ Per begrotingsprogramma (geclusterd per entiteit) worden de strategische en operationele doelstellingen uit de betrokken beheersovereenkomsten opgesomd. Op basis van de beschikbare informatie werd een koppeling gemaakt tussen de operationele doelstellingen en de begrotingsposten.¹⁹ Daarnaast wordt eveneens de begroting 2008 per EVA/IVA opgenomen. Hierbij wordt een algemeen overzicht van de ontvangsten en uitgaven gepresenteerd.

In het verslag van het Rekenhof wordt verwezen naar de beleidsbrief 2007 Financiën en Begroting waarin gesteld werd dat alle agentschappen een ontwerpbeheersovereenkomst moesten voorbereiden tegen de periode van de begrotingsopmaak 2008, opdat deze ontwerpen, goedgekeurd door de Vlaamse Regering, samen met de ontwerpbegroting 2008 aan het Vlaams Parlement konden worden bezorgd. Er werd gesteld dat dit het Vlaams Parlement moest toelaten de conformiteit van de beheersovereenkomsten met de beleidsnota's, de meerjarenbegroting én de ontwerpbegroting 2008 te toetsen. De instructies voor de opmaak van de begroting 2008 stelden dat van het principe van het maximaal op elkaar afstemmen van beheersinstrumenten niet mocht worden afgeweken en dat doelstellingen en instrumenten uit de beheersovereenkomsten hun weerslag moesten vinden in de memorie van toelichting bij de begrotingsprogramma's.

Het Rekenhof stelde vast dat in de praktijk blijkt dat die afstemming vooralsnog zeer beperkt is: *“De agentschappen met een goedgekeurde beheersovereenkomst waren bij de begrotingsopmaak 2008 nog in de minderheid. Ook het gebrek aan een eenduidige relatie tussen begrotingsprogramma's en DAB-begrotingen enerzijds en de uitvoerende entiteiten anderzijds, bemoeilijkt die afstemming.”*

1.4. Het milieubeleid en de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling

[14] Duurzame ontwikkeling als apart beleidsdomein. Sinds 2006 werd een apart programma duurzame ontwikkeling (DO) opgenomen in de begroting. In de begroting 2008 wordt hiervoor 962.000 euro voorzien. Dit bedrag is 6000 euro hoger dan vorig jaar (+0,6%). Met deze middelen wordt de werking van de coördinerende administratieve cel gefinancierd, worden DO-projecten gesubsidieerd en ontvangt het Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek inzake Duurzame Ontwikkeling cofinanciering. Via het voorontwerp van decreet inzake duurzame ontwikkeling wil de Vlaamse Regering deze financiering decretaal vastleggen.²⁰ Ook geeft dit voorontwerp aan dat de Vlaamse overheid kiest voor een 'inclusief' beleid. Dit betekent dat het beleid inzake DO door elke Vlaamse minister op eigen wijze vertaald wordt naar het beleid in zijn of haar beleidsdomein. Dit betekent dat het specifieke budget voor duurzame ontwikkeling in de begroting niet het volledige DO-beleid van de Vlaamse Regering betreft.

[15] Duurzame ontwikkeling in het beleidsdomein Leefmilieu. De inclusieve benadering van duurzame ontwikkeling wordt ook bevestigd in het Milieujaarprogramma 2008. Onder de hoofdstukken 'Prioriteit gebiedsgericht beleid' en 'Geïntegreerd overheidsbeleid' wordt het engagement van het beleidsdomein inzake de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling aangegeven:

¹⁸ De BBB-hervorming voorziet dat er ook nog een afstemming moet gebeuren met de jaarlijkse ondernemingsplannen die voortvloeien uit de beheersovereenkomsten.

¹⁹ Stuk 13 (2007 – 2008) – Nr. 1-B, p. 1200.

²⁰ Voorontwerp van decreet inzake duurzame ontwikkeling van 21 december 2007.

“Vele DO-thema's hebben een expliciete milieu-invalshoek. De integratie van leefmilieuaspecten in de andere sectoren is een cruciaal onderdeel van de Vlaamse strategie. Leefmilieu voert de strategie mee uit en treedt, waar mogelijk, faciliterend op voor wat de andere beleidsdomeinen betreft.” Voorbeelden van prioriteiten voor 2008 uit het MJP zijn:

- Begeleiden en sturen van het Steunpunt Milieu en Gezondheid.
- Werken aan het behalen van luchtkwaliteitsnormen via het mobiliteitsbeleid.
- Samenwerking met de andere gewesten en gemeenschappen en de federale overheid: goedgekeurde nationale strategie voor Duurzame Ontwikkeling.
- Lokale overheden: nieuwe Samenwerkingsovereenkomst lokale overheden.
- Vlaams Implementatieplan Educatie voor Duurzame Ontwikkeling (EDO) opstellen.
- Integratie van bodemsanering in een ruimer maatschappelijk kader (Duurzame ontwikkeling).
- Subsidiëring aan provincies, provinciebedrijven, gemeenten, gemeentebedrijven en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ter ondersteuning van preventie (compostvaten, informatiestands, demoplaatsen compostmeesters, etc.) en selectieve inzameling.
- Via subsidies met het oog op capaciteitsopbouw en technologietransfer wordt getracht de milieu- en organisatorische technologie die in Vlaanderen ontwikkeld werd of wordt, te promoten en te verspreiden als concrete bijdrage voor duurzame ontwikkeling.²¹

²¹ Begrotingsartikelen 32.00BC, 33.02BC, 35.01BC en 41.01BC.

2. Thematische bespreking van de begroting

2.1. Lucht en klimaatbeleid

[16] Klimaatbeleid. In het Milieujaarprogramma 2008 worden de volgende prioriteiten voor 2008 aangegeven:

- Uitvoering en evaluatie van het Vlaams Klimaatbeleidsplan 2006-2012. 2008 is het eerste scharniermoment in de uitvoering van het Vlaams Klimaatbeleidsplan: een uitgebreid voortgangsrapport (VORA08) moet opgemaakt worden in samenwerking met de taskforce Klimaat en de Vlaamse Klimaatconferentie. Dit rapport moet een duidelijk beeld geven van de stand van uitvoering van het Vlaamse klimaatbeleid.
- Opstart tweede handelsperiode Europese emissiehandel.
- Discussie op Europees niveau over de herziening van de Europese Richtlijn inzake verhandelbare broeikasgasemissierechten.
- Vlaamse Strategie Flexibele Mechanismen opstellen.
- De Vlaamse voorbereiding op post 2012-klimaatdoelstellingen

[17] Energiefonds. Het programma energie, waar het grootste deel van de middelen voor het klimaatbeleid staan, is eerder beperkt. Aan de inkomstzijde bevat dit programma het Energiefonds. Dit fonds ontvangt zijn middelen uit boetes die betaald moeten worden indien de betrokken bedrijven en particulieren hun doelstellingen niet halen inzake de WKK²²- en groenestroomcertificaten, de openbaredienstverplichting rationeel energiegebruik en de energieprestatierelgeving. Voor 2008 wordt er voor 10,5 miljoen euro aan ontvangsten (boetes) geraamd. Het gros van deze middelen (9,5 miljoen euro) wordt geleverd door de boetes die de elektriciteitsleveranciers naar verwachting zullen moeten betalen omdat ze slechts 85% van de vooropgestelde doelstelling aan WKK-certificaten zullen halen. Voor de groenestroomcertificaten verwacht men dat de elektriciteitsproducenten 99,5% van de opgelegde hoeveelheid certificaten zullen inleveren. Dit levert 1 miljoen euro aan boetes op. Er worden geen boetes verwacht voor de openbaredienstverplichting rationeel energiegebruik (de doelstellingen worden gehaald) en de energieprestatierelgeving. Er werden nog geen boetes gevestigd op de energieprestaties van nieuwbouw.

De voornaamste uitgavenposten op de reguliere energiebegroting, samen 9,4 miljoen euro, worden gevormd door:

- Analyses ter ondersteuning van de beleidsuitvoering (0,7 miljoen euro).
- Projectkosten informatica energieprestatierelgeving (0,8 miljoen euro).
- Investeringskosten informatica energieprestatierelgeving (0,3 miljoen euro).
- Projectsubsidies (1,2 miljoen euro).
- Werkingssubsidies voor de vzw's ODE en COGEN (0,2 miljoen euro).
- Communicatie (0,4 miljoen euro).
- Dotatie aan de VREG (3,2 miljoen euro).
- Wedden, werkings- en apparaatskredieten van het VEA (2,6 miljoen euro).

²² Warmtekrachtkoppeling.

In de loop van 2008 worden op het Energiefonds de volgende vastleggingen verwacht ad 11,2 miljoen euro:

- Maatregelen van het Energierenovatieprogramma 2020 (10 miljoen euro).
- Communicatie milieuvriendelijke energieproductie (0,2 miljoen euro).
- Demonstratieproject zonthermische systemen lokale besturen (0,2 miljoen euro).
- Investeringsubsidies demonstratieprojecten en monitoring (0,6 miljoen euro).
- Werkingssubsidie vzw Biogas-E (0,1 miljoen euro).
- Co-financiering (subsidiën) van Europese projecten (0,1 miljoen euro).

[18] Energierenovatieprogramma 2020. De belangrijkste maatregel die gefinancierd zal worden via het Energiefonds is het Energierenovatieprogramma 2020. In de loop van 2008 wordt op het Energiefonds hiervoor 10 miljoen euro vastgelegd. Het doel van dit programma is het bannen van energieverblindende of energieverpillende woningen tegen 2020, door de grootschalige plaatsing van zoldervloer- of dakisolatie, superisolerende beglazing en hoogrendementsverwarmingsetels. Middelen zijn onder andere het inzetten van consultants, ondertekenen van convenanten en sensibilisering van de betrokken sectoren en actoren.

[19] Luchtbeleid. Binnen het luchtbeleid gaat er veel aandacht naar het halen van de doelstellingen uit de NEC-Richtlijn.²³ In 2007 werd de geactualiseerde versie van het NEC-reductieprogramma goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Voor NO_x moet in de periode 2005-2010 nog een belangrijke reductie gerealiseerd worden. Ook voor Vluchtige Organische Stoffen (VOS) worden nog reductiemaatregelen voorzien. Wat de stationaire bronnen betreft, zal binnen de chemische industrie en de petroleumraffinaderijen bijzondere aandacht gaan naar de aanpak van niet-geleide emissies, zoals een lekdetectie- en herstelprogramma en maatregelen ter vermindering van op- en overslagemissies. Voor een aantal industriële sectoren die solventen gebruiken in hun productieproces wil de Vlaamse Regering, waar mogelijk, bijkomende kosteneffectieve maatregelen nemen. Met de industrie wordt overlegd over het instrument om het emissieplafond van NO_x te bereiken. Eerst wordt onderzocht of dit kan via een vrijwillige milieubeleidsovereenkomst (MBO). De regering heeft reeds aangegeven dat, indien geen consensus wordt bereikt over additionele instrumenten en/of maatregelen met hetzelfde reductiepotentieel, dan tegen 2009 een emissieheffing zal worden ingevoerd. Indien deze er effectief zou komen staat het al vast dat de opbrengsten van de heffing gebruikt zullen worden voor de subsidie van reductiemaatregelen in de sector.

2.2. Bodembeschermingsbeleid

[20] Stijging dossiers ambtshalve sanering. Bodemsanering komt de laatste jaren steevast als een budgettaire prioriteit van het Vlaamse milieubeleid naar voor. Dit jaar stijgt het budget met 4 miljoen euro door een stijging van het aantal dossiers ambtshalve bodemsanering die via het MINA-fonds worden gefinancierd.

[21] Extra middelen uit het FFEU. Vanuit het Financieringsfonds voor Eenmalige Uitgaven (FFEU) worden er de laatste jaren belangrijke sommen gereserveerd

²³ Een NEC-plafond is een nationaal emissieplafond (*National Emission Ceiling*) dat de landen binnen de EU onderling in 2001 hebben afgesproken om de uitstoot van verzurende en luchtverontreinigende stoffen (SO₂, NO₂, VOS en NH₃) te beperken.

voor investeringen in bodemsanering en brownfieldontwikkeling. In 2006 en 2007 was dit telkens 10 miljoen euro. Ook voor 2008 wordt er 10 miljoen euro gereserveerd. De FFEU-middelen worden definitief toegewezen bij de begrotingscontrole (zomer 2008). De begrotingsdocumenten bevatten echter weinig toelichting bij de besteding van de extra middelen uit het FFEU die naar bodemsanering gaan.

[22] UMICORE. In 2004 sloot de Vlaamse Regering een globaal akkoord met het bedrijf UMICORE met betrekking tot de bodemsanering van de in het Vlaamse Gewest gelegen vestigingen van UMICORE. De Vlaamse Regering hechtte haar goedkeuring aan het voorstel van een 50/50-bijdrage met een maximum van 15 miljoen euro, gespreid over 10 jaar. Volgend jaar wordt het bedrag voor investeringen opgetrokken met 400.000 euro.

2.3. Afvalbeleid

[23] Bedrijfsafval. In het kader van het Vlaamse afvalbeleid voorziet de Vlaamse overheid geen bijzondere budgettaire inspanningen voor 2008. Inzake bedrijfsafval zijn bijkomende inspanningen nodig om de hoeveelheid afval te verminderen. In 2008 wordt ook een nieuw subsidieprogramma voorbereid om afvalpreventie te stimuleren op basis van de evaluatie van het PRESTI 5-programma dat in 2008 afloopt.

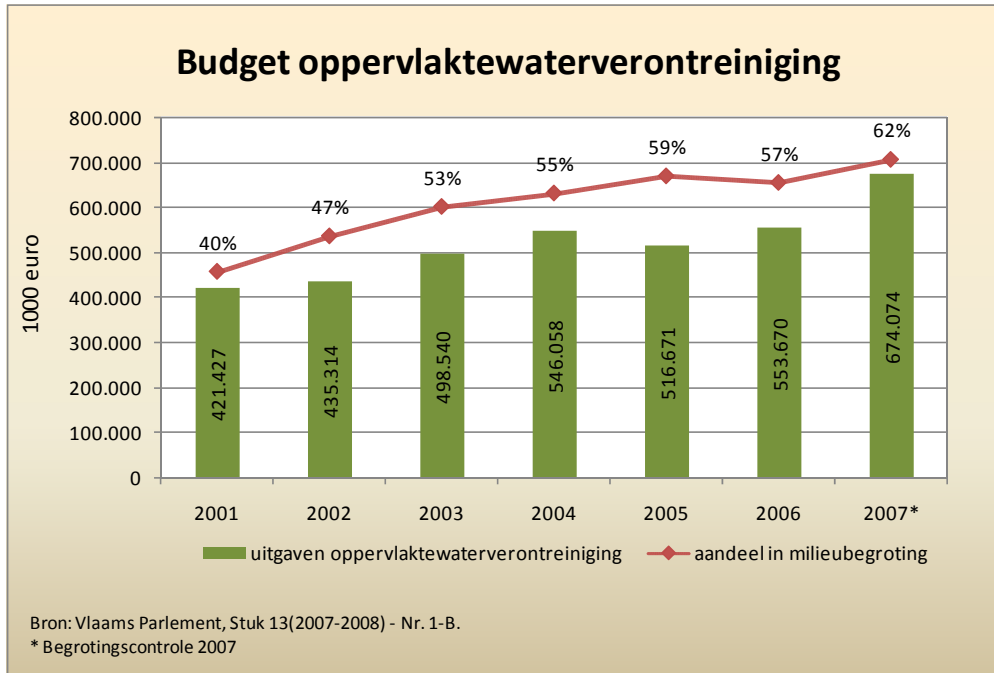
[24] Huishoudelijk afval. Ook inzake het huishoudelijke afvalbeleid staan er in 2008 geen bijzondere begrotingsinspanningen op de agenda. Prioriteit wordt gegeven aan de uitvoering van het nieuwe uitvoeringsplan 'Milieuverantwoord beheer van huishoudelijke afvalstoffen'.

[25] Duurzaam materialenbeleid. Prioritair voor 2008 zijn de inspanningen om het afvalstoffenbeleid te verruimen naar 'duurzaam materialenbeleid'. Naast de inspanningen die hiertoe geleverd worden in het lopende beleid zijn ook het 'transitieproces duurzaam materialenbeheer' (gericht op systeeminnovatie) en het verder operationaliseren van het Vlaamse milieu-input-outputmodel (gericht op beleidsonderbouwing) een prioriteit voor de komende jaren. Aan de uitvoering van deze projecten worden geen bijkomende budgettaire inspanningen gekoppeld.

2.4. Waterbeleid

[26] Aandeel waterbeleid in de begroting blijft groeien. Uit Figuur 5 blijkt dat het aandeel van het beleid om de oppervlaktewatervervuiling aan te pakken sterk blijft groeien. Dit aandeel steeg vorig jaar tot bijna 62%. Voor de begroting 2008 worden geen vergelijkbare gegevens verstrekt in het Milieujaarprogramma 2008. De uitgaven voor investeringen in waterzuivering stijgen via drie kanalen. Enerzijds is er het Aquafin-budget dat verhoogd wordt. Dit wordt gefinancierd vanuit de algemene middelen via de werkingstoelage aan de drinkwatermaatschappijen (zie § [27]) en via de verhoging van de waterfactuur die door de drinkwatermaatschappijen geïnd wordt. De derde verhoging van de middelen voor waterzuiveringsinvesteringen verloopt via de sterke stijging van de middelen voor de gemeenten (zie § [30]).

Figuur 5



[27] Aanzienlijke stijging werkingstoelage drinkwatermaatschappijen. Sinds de hervorming van de financiering van de oppervlaktewaterzuivering (in 2005) staan de drinkwatermaatschappijen in voor de sanering van het drinkwater dat zij aan hun abonnees leveren. Om hun saneringsverplichting uit te voeren, sluiten de drinkwatermaatschappijen een overeenkomst af met de NV Aquafin. De Vlaamse Regering vergoedt, omwille van het algemene belang, voor een deel de kosten van de drinkwatermaatschappijen via een werkingstoelage. De drinkwatermaatschappijen moeten het resterende deel van de vergoeding die zij aan Aquafin verschuldigd zijn doorrekenen aan hun klanten.

Het budget 2008 van de NV Aquafin werd in overleg met de Vlaamse overheid vastgelegd op 428,5 miljoen euro, excl. btw. Dit is een verhoging met 29,9 miljoen euro in vergelijking met het budget van 2007. Samengevat gebeurt de financiering hiervan als volgt:

Facuur Aquafin in 2008 excl. btw	428.477.000 EUR
Facturaties Aquafin aan bedrijven	- 5.980.000 EUR
Niet-recupereerbare btw aan 11%	+ 9.500.000 EUR
Debiteurenrisico en andere inningskosten	+ 6.600.000 EUR
Deel zuiveringsfactuur Brusselse rand	+ 10.500.000 EUR
Inningen drinkwatermaatschappijen (waterfactuur)	- 219.800.000 EUR
Werkingsloelage 2008	-229.297.000 EUR

Bovendien werd beslist om van de initieel vooropgestelde werkingstoelage (229.297.000 euro volgens bovenstaande berekening) een bedrag van minstens 60 miljoen euro al uit te keren in het begrotingsjaar 2007, zodat er nog slechts een bedrag van 169.297.000 euro ingeschreven staat in de begroting 2008.

In het Milieujaarprogramma 2008 wordt aangegeven dat de investeringsinspanningen van Aquafin op kruissnelheid zijn gekomen en dat dit zo behouden moet blijven. De klemtoon moet daarbij meer en meer komen op de optimalisatie van het stelsel, zoals de afkoppeling van hemelwater, het verder

optimaliseren van de werking van de zuiveringsinstallaties, het saneren van kleinere agglomeraties enz. Dit zal geregeld worden in het Optimalisatieprogramma 2009-2013 en het Optimalisatieprogramma 2010-2014.

De financiering van de waterzuiveringsfactuur gebeurt voor ongeveer de helft uit de algemene middelen. De andere helft wordt betaald via de waterfactuur van de burgers. Zonder dat dit expliciet wordt aangegeven in de begrotingsdocumenten, is het de bedoeling van de overheid om de werkingskosten (exploitatiekosten) van de waterzuivering te laten betalen door de burgers via de waterfactuur. De investeringskosten in waterzuiveringsinfrastructuur worden betaald uit de algemene middelen van de overheid.

[28] Zoneringsplannen. Een tweede prioriteit voor 2008 is de uitvoering van de zoneringsplannen. Die plannen geven aan waar, door wie, en op welke manier gezuiverd moet worden. Deze plannen moeten vervolgens geconcretiseerd worden in uitvoeringsplannen die meer duidelijkheid moeten geven over de timing en de financiering van de projecten. Om deze plannen op te stellen moet eerst nog een methodiek uitgewerkt worden.

[29] Resultaatsverbintenis Aquafin. Een derde prioriteit voor 2008 is de optimalisatie van de werking van de rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI's). Het aantal indicatoren voor de evaluatie van de bovengemeentelijke saneringsinfrastructuur zal uitgebreid worden. Dit moet de evaluatie mogelijk maken van het transport en de behandeling van 50% van de aan te sluiten huishoudelijke vuilvracht. Dit is noodzakelijk om een volgende stap te kunnen zetten om tot een resultaatsverbintenis te komen met Aquafin.

[30] Meer middelen voor investeringen in gemeentelijke rioleringen. Na de stijging van de werkingstoelage aan de drinkwatermaatschappijen (om de Aquafin-investeringen te betalen) vormen de subsidies voor de gemeentelijke rioleringen en kleinschalige waterzuiveringsinstallaties de tweede grootste stijging op het budget leefmilieu. Deze subsidies stijgen met 25 miljoen euro (+37%) tot 91,75 miljoen euro in 2008.

In het Milieujaarprogramma 2008 wordt deze stijging verder gemotiveerd. De Vlaamse overheid wil de gemeenten fundamenteel ondersteunen bij de verdere uitbouw van het rioleringsstelsel en de prijs van de waterfactuur onder controle houden. Naast de verhoging met 25 miljoen euro in 2008 wordt voor 2009 50 miljoen euro extra (t.o.v. 2007) ter beschikking gesteld van de gemeenten voor de subsidiëring van gemeentelijke rioleringen en kleinschalige waterzuiveringsinstallaties (KWZI's).

Het Milieujaarprogramma 2008 geeft aan dat in 2008 een systeem van het economisch toezicht op de gemeentelijke saneringsinfrastructuurwerken opgezet zal worden. Via een rapporteringsstructuur moet het mogelijk worden om een zicht te krijgen op de investeringen die uitgevoerd worden, de kostprijs, de middelen die daarvoor aangewend worden, de exploitatiekosten en de onderhoudskosten van het gemeentelijk rioleringsstelsel.

2.5. Mestbeleid

[31] Budgettaire gevolgen Mestdecreet. De belangrijkste budgettaire impact van het (nieuwe) Mestdecreet²⁴ vindt zijn weerslag in de beheersovereenkomsten met de landbouwers (zie hiervoor § [37]). Daarnaast wordt voor de Mestbank (Basisallocatie 41.48B) een extra budget (400.000 euro) gereserveerd voor de uitvoering van wetenschappelijk onderzoek ingevolge de EU-Nitraatrichtlijn.

In het nieuwe mestbeleid werd afgestapt van de vergunningenstop voor veeteeltbedrijven. De mestproductie zal onder controle worden gehouden via een systeem van nutriëntenemissierechten. Bedrijfsontwikkeling kan enkel met milieuwinst door afroaming van nutriëntenemissierechten. De heffingen worden afgeschaft, er wordt gekozen voor het instrument van de administratieve geldboetes. Mestverwerkingscertificaten worden toegekend en verhandeld.

2.6. Ontsnippering, natuur en bos

[32] Vismigratieknelpunten oplossen. Als eerste beleidsprioriteit bij het thema ontsnippering gaf minister Crevits bij de begrotingsbespreking in het parlement de vismigratie aan. De knelpunten voor vismigratie moeten opgelost worden in alle hydrografische stroomgebieden tegen 2010. De investeringsuitgaven hiervoor worden aangerekend op het begrotingsartikel 70.01 van het MINA-fonds. Bij de gedetailleerde bespreking van de begrotingsartikelen wordt echter geen verdere toelichting gegeven bij de concrete plannen voor 2008.

[33] Toegankelijkheid bos- en natuurgebieden. Voor 2008 is een stijging met 1,6 miljoen euro voorzien om investeringswerken uit te voeren om de toegankelijkheid te verbeteren van de bos- en natuurgebieden die eigendom zijn van de Vlaamse overheid en die beheerd worden door het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB). Verder wordt 1 miljoen euro extra uitgetrokken voor investeringswerken en beheerswerken in bosgebieden en 575.000 euro voor dezelfde werken in natuurgebieden van ANB.

[34] Investeringsubsidies natuurverenigingen. Natuurverenigingen zullen in 2008 500.000 euro extra krijgen aan investeringsubsidies (begrotingsartikel 52.21BC op het MINA-fonds). Deze middelen moeten gebruikt worden om de natuurkwaliteit van hun terreinen te verbeteren. Vermits elk jaar nieuwe natuurterreinen aangekocht worden, bekomt men grotere aaneengesloten oppervlaktes waarvoor bijkomende middelen noodzakelijk zijn voor inrichtingswerken.

[35] Natuurontwikkeling in het Sigmoplan. In het Vlaams Parlement (Commissie Leefmilieu) gaf minister Crevits aan dat er geïnvesteerd wordt in nieuwe natuur voor het Schelde-estuarium en het Zwin: *“Het geactualiseerde Sigmoplan voorziet in een belangrijk luik natuurontwikkeling waarvoor grondverwerving, investeringen, beheer- en werkingsuitgaven noodzakelijk zijn. In totaal wordt in 2,5 miljoen euro extra beleidskrediet voorzien voor het verwezenlijken van het Sigmoplan. Hiervan gaat onder andere 700.000 euro naar de aankoop van duinengebied en 1 miljoen euro naar andere natuurgebieden.”*

²⁴ Decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.

In de algemene toelichting bij de begroting wordt bovendien aangegeven dat binnen het beleidsdomein Openbare Werken 9,6 miljoen euro wordt uitgetrokken voor het duurzaam behoud en de vergroting van het natuurreservaat het Zwin. In de meer gedetailleerde toelichting per programma van de begroting wordt hierover geen verdere verduidelijking gegeven.

[36] Landinrichtingsprojecten. Het budget voor het uitvoeren van landinrichtingswerken stijgt met ongeveer 0,5 miljoen euro op jaarbasis (Basisallocatie 61.40B - Dotatie aan het EVA Vlaamse Landmaatschappij voor de uitvoering van landinrichtingsprojecten). De aanleiding hiervoor is de goedkeuring door de Vlaamse Regering van het planprogramma Brugse Veldzone en het planprogramma Plateau van Moorsel.

Het krediet voor natuurinrichtingsprojecten van de VLM wordt met 500.000 euro opgetrokken om in 2008 de projecten Blankaart en Averbode Bos en Heide te kunnen realiseren.²⁵

De Vlaamse Regering keurde op 14 december 2007 het landinrichtingsproject 'de Merode: prinsheerlijk platteland' goed.²⁶ Hieraan is een aanzienlijk budget van 9,2 miljoen euro verbonden. Het gaat echter om uitgaven die vooral vanaf 2009 verwacht worden en in eerste instantie vanuit de beschikbare kredieten betaald zullen worden. Uit informatie van het kabinet Leefmilieu, Natuur en Energie kan opgemaakt worden dat het om 1,6 miljoen euro per jaar zou gaan. Hierbij werd aangegeven dat eventueel noodzakelijke bijkomende budgetten later zullen voorzien worden.

[37] Beheersovereenkomsten landbouwers. De verschillende vergoedingen die uitbetaald worden aan landbouwers in het kader van beheersovereenkomsten van het Mestdecreet en het Plattelandsontwikkelingsprogramma, werden samengebracht op één begrotingspost (Begrotingsartikel 3143BC van het MINA-fonds). In de toelichting wordt aangegeven dat er nog een stijging voorzien is van 500.000 euro. De vastleggingskredieten voor beheersovereenkomsten met landbouwers kenden een sterke stijging tijdens de laatste jaren. Vooral in 2006 kwam er een aanzienlijk bedrag bij (+25 miljoen euro). Ondertussen is het Europees budget voor medefinanciering van deze overeenkomsten drastisch verlaagd voor de periode 2007 – 2013. Om de aangegane engagementen te kunnen nakomen moet de Vlaamse overheid eigen middelen vrijmaken. Dit jaar gaat het om 2,8 miljoen euro.

2.7. Geïntegreerd overheidsbeleid

[38] Nieuwe Samenwerkingsovereenkomst met gemeenten en provincies. Tijdens de laatste ministerraad van 2007 keurde de Vlaamse Regering het kader goed voor een nieuwe Samenwerkingsovereenkomst met gemeenten en provincies om het lokale milieubeleid verder uit te bouwen. De gemeentelijke samenwerkingsovereenkomst is opgebouwd uit een basis, een onderscheidingsniveau en een projectmodule. De basis bestaat uit acties voor verschillende thema's waaraan alle gemeenten moeten voldoen, voornamelijk ter

²⁵ Basisallocatie 61.40D – Kapitaaloverdrachten met betrekking tot natuurinrichting aan het EVA Vlaamse Landmaatschappij, met inbegrip van voorschotten (EU cofinanciering).

²⁶ Persmededeling van de Vlaamse Regering, vrijdag 14 december '07.

ondersteuning van wettelijke bepalingen of algemeen aanvaarde taken. Hiertegenover staat een basisvergoeding. Het onderscheidingsniveau, met bijkomende subsidies, bevat acties die gemeenten stimuleren om verder te gaan. Daarnaast kunnen gemeenten die de basis halen ook projecten indienen in het kader van de overeenkomst. Voor de provincies zal een systeem van basis met projectmodule gelden. In de begroting 2008 wordt er 11,7 miljoen euro extra uitgetrokken voor het lokale milieubeleid van gemeenten en provincies.

Voor de organisaties Bond Beter Leefmilieu (BBL) en het Vlaams overleg Duurzame Ontwikkeling (VODO) is er jaarlijks 675.000 euro voorzien om de gemeenten verder bij te staan in de ontwikkeling van het lokale milieubeleid door het bevorderen van de samenwerking tussen gemeenten, provincies en niet-gouvernementele organisaties. In de toelichting bij de begroting wordt aangegeven dat deze middelen voor de periode 2008-2013 jaarlijks vastgelegd zullen worden (in 2005 was dit nog voor een periode van drie jaar).

2.8. Milieu en gezondheid

[39] Geen budgettaire impact. Binnen het Steunpunt Milieu en Gezondheid wordt het vervolg van het humaan biomonitoringsprogramma verder voorbereid en uitgevoerd. Ook zal onderzoek rond endocriene verstoorders en fijn stof worden uitgevoerd. Voor deze beleidsprioriteiten zijn geen extra budgettaire middelen noodzakelijk.

2.9. Innovatie

[40] Geen budgettaire impact. Van belang voor het innovatieve milieubeleid is de operationalisering van een Vlaams milieu-input-outputmodel. Vanaf midden 2008 wordt hiervan een basisversie opgebouwd. Verder wordt binnen het Milieu Innovatie Platform (MIP) gestart met de uitvoering van het Vlaams Actieplan Milieu- en Energie-innovatie. Hiervoor zijn geen bijkomende budgettaire middelen voorzien.