

Het voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de tweede aanpassing van de begroting 2012

Datum van goedkeuring	24 mei 2012
Volgnummer	2012 29
Coördinator	Dirk Uyttendaele
Co-auteurs	Sandra Sliwa, Ignace Decancq, Jan Verheeke

De heer Philippe Muyters
Vlaams Minister van Financiën, Be-
groting, Werk, Ruimtelijke Ordening
en Sport

Koning Albert II-laan 19 bus 11
1210 Brussel

Datum	24 mei 2012
Uw referentie	DepfB/BORG/Prgrdcr2deBC'12/12-857
Onze referentie	02/L3/2012/465
Betreft	het voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot bege- leiding van de tweede aanpassing van de begroting 2012

Mijnheer de minister,

Op 16 mei 2012 ontving de Minaraad uw adviesvraag over het vermelde vooront-
werp van tweede Programmadecreet 2012.

Overeenkomstig artikel 16 van het Decreet van 18 juli 2003 tot regeling van stra-
tegische adviesraden worden de adviezen in de regel verstrekt binnen een termijn
van dertig dagen na de datum van de ontvangst van de adviesaanvraag. In geval
van spoed, die met redenen wordt omkleed, kan de Vlaamse regering de termijn
inkorten zonder dat hij minder dan tien werkdagen mag bedragen.

Het verzoek om spoedbehandeling wordt in de brief die de adviesvraag begeleidt,
gemotiveerd door het feit dat het ontwerp van decreet voor definitieve goedkeuring
wordt voorgelegd aan de Vlaamse Regering op 25 mei 2012.

De Raad stelt het advies vast in zijn geplande zitting van 24 mei 2012. Daarmee
brengt de Raad zijn advies uit binnen de termijn van de spoedprocedure.

De Raad herhaalt de opmerkingen die hij maakte naar aanleiding van zijn advies
over voorgaande voorontwerpen programmadecreet, met name dat een advies-
vraag met betrekking tot een decreet tot begeleiding van een ontwerpbegroting
steeds een spoedeisend karakter heeft, en derhalve te weinig tijd biedt voor een
diepgaander maatschappelijk debat over de voorgestelde hervormingen. De Mina-
raad werd ook vooraf niet betrokken bij de voorstellen en kan zich nu dus enkel via
een spoedadvies en op grond van een spoedprocedure uitspreken.

1 “Hoofdstuk 3 – Vlaams Klimaatfonds” – en “Hoofdstuk 4 – Wijzigingen aan het Energiedecreet van 8 mei 2009”.

- [1] “Hoofdstuk 3 – Vlaams Klimaatfonds” voorziet in de oprichting van een Vlaams Klimaatfonds. Door de oprichting van dit Fonds zal het merendeel van de klimaatinkomsten en -uitgaven worden gebundeld in de Vlaamse begroting. Het Fonds heeft de begrotingstechnische vorm van een variabel krediet. Dit betekent onder meer dat de ontvangsten alleen aangewend mogen worden voor de uitgaven die decretaal zijn toegestaan aan de uitgavenkant van het krediet.
- [2] In de Kyotoperiode wordt het Fonds vooral gespijsd met de opbrengsten uit de veiling van emissierechten uit de toewijzingsreserve voor nieuwkomers. In de periodes na 2012 wordt het Fonds gespijsd met de opbrengsten uit de veiling van emissierechten voor luchtvaartoperatoren en BKG-inrichtingen evenals met de opbrengsten uit de administratieve geldboetes op basis van het Energiedecreet. Deze geldboetes worden opgelegd op basis van artikel 13.5.1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009, en werden tot nu toe toegewezen aan het Energiefonds. Door de oprichting van een Vlaams Klimaatfonds mag de uitvoering van het beleid inzake de flexibele mechanismen evenwel niet meer worden gefinancierd met middelen uit het Energiefonds, zoals momenteel het geval is. Met hoofdstuk 4 van het voorliggende ontwerpdecreet, wordt het Energiedecreet in die zin ook aangepast.
- [3] De inkomsten die aldus worden toegewezen aan het Vlaams Klimaatfonds zullen gebruikt worden voor de financiering van het intern Vlaams klimaatbeleid, de inzet van flexibiliteitsmechanismen, de internationale klimaatfinanciering in het kader van de VN-klimaatonderhandelingen en de remediëring van competitiviteitsverlies bij Vlaamse bedrijven als gevolg van klimaatbeleid en de kosten van de veiling.
- [4] De Mineraad adviseerde reeds verschillende keren over het Vlaams, EU en internationaal klimaatbeleid en over de regulering van de handel in broeikasgassen. Zo benadrukte de Mineraad in zijn advies¹ over het voorbereidingstraject derde Vlaams Klimaatplan dat de installatie van een stabiel en effectgericht financieringsmechanisme, dat over de legislaturen heen bestendig wordt, van bijzonder belang is. De Raad stelde in dit kader ook dat de opbrengsten uit de veiling van emissierechten effectief gebruikt

¹ Advies van 20 oktober 2011 over het voorbereidingstraject derde Vlaams Klimaatplan.

moeten worden voor het klimaatbeleid². De Minaraad pleitte er ook reeds verschillende keren voor dat België en de EU een voortrekkersrol moeten spelen op het vlak van de internationale klimaatfinanciering (steun aan ontwikkelingslanden)³.

- [5] De Minaraad vindt het daarom positief dat er een Vlaams Klimaatfonds wordt opgericht. Hoewel er heel wat uitgaven in functie van het klimaatbeleid gebeuren in andere beleidsdomeinen, zoals energie en mobiliteit, wordt de versnippering van de klimaatuitgaven hiermee tegengegaan. Doordat het Fonds de vorm heeft van een begrotingsfonds⁴, wordt bovendien gegarandeerd dat de inkomsten van dit Fonds integraal besteed zullen worden aan de financiering van het klimaatbeleid. Uit de meest recent beschikbare emissiecijfers en prognoses blijkt dat de kloof ten aanzien van de Kyotodoelstelling naar verwachting 18,9 Mton CO₂-eq bedraagt⁵. De Memorie van Toelichting (p. 7) stelt dan ook terecht dat er “zeer significante uitgaven” nodig zullen zijn om de Kyotodoelstellingen te halen.
- [6] Artikel 14, §5, van het voorontwerp van decreet geeft een overzicht van de activiteiten die gefinancierd mogen worden met de inkomsten van het Fonds. Gegeven dat de opbrengst uit de veiling van emissierechten wellicht niet voldoende zal zijn om de uitgaven die moeten gebeuren in het klimaatbeleid te dekken, vraagt de Minaraad zich af of de activiteiten in art. 14, §5, in afnemende volgorde van voorkeur zijn aangegeven. In deze context – en in overeenstemming met de beleidslijn van de Vlaamse Regering⁶ om eerst maximaal alle interne maatregelen te treffen die technisch en economisch uitvoerbaar en maatschappelijk aanvaardbaar zijn – herhaalt de Minaraad zijn uitgangspunt dat de inzet van flexibiliteitsmechanismen

² Advies van 20 oktober 2011 over het voorbereidingstraject derde Vlaams Klimaatplan; Advies van 22 september 2011 over het EU-standpunt voor de VN-klimaatop in Durban.

³ Onder andere in het advies over het voorbereidingstraject derde Vlaams Klimaatplan en in de adviezen over de VN-klimaatop in Cancún (advies van 28 oktober 2010) en Durban (adviezen van 22 september 2011 en 17 november 2011).

⁴ In de betekenis van artikel 12 van het decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof. Dit artikel stelt dat: *Bij decreet kunnen specifieke ontvangsten worden toegewezen aan specifieke uitgaven. Als in de begroting ontvangsten zijn opgenomen die in afwijking van artikel 10, § 3, worden toegewezen aan specifieke uitgaven, ontstaan variabele uitgavenkredieten. De omvang van een variabel krediet wordt bepaald op basis van de in de loop van het begrotingsjaar effectief geïnde ontvangsten. Het gedeelte daarvan dat op het einde van het begrotingsjaar niet werd aangewend om verbintenissen aan te gaan of verplichtingen te boeken, wordt overgedragen naar het volgende begrotingsjaar en wordt bij het variabele krediet gevoegd dat in dat volgende jaar zal worden gevormd. Variabele kredieten vormen samen met de overeenkomstige toegewezen ontvangsten een begrotingsfonds.*

⁵ Voortgangsrapport 2010 van het Vlaams Klimaatbeleidsplan 2006-2012, p. 134.

⁶ Zoals bepaald in het Vlaams Regeerakkoord 2009-2014.

tot het strikt noodzakelijke moet worden beperkt en steeds met het oog op reële, bijkomende emissiereducties in derde landen.

- [7] De Minaraad meent dat omzichtig moet worden omgesprongen met de mogelijkheid om de middelen uit het Fonds in te zetten voor de remediëring van competitiviteitsverlies bij Vlaamse bedrijven⁷. Vooreerst is het belangrijk dat het klimaatbeleid door deze mogelijkheid niet aan slagkracht verliest. De gevolgen van een correcte prijs voor CO₂ mogen niet ongedaan gemaakt worden door de subsidiëring van bijvoorbeeld de energiekost van bedrijven. Zo een maatregel riskeert niet alleen in te gaan tegen de geest van de idee voor een CO₂-prijs, maar riskeert ook het Europese klimaatbeleid in de praktijk te verstoren aangezien dat er juist naar streeft een gelijk speelveld te creëren waarbij alle ETS bedrijven onderhevig zijn aan eenzelfde prijssignaal vanuit de Europese koolstofmarkt. De Europese ETS bedrijven die echter toch bedreigd worden door oneerlijke concurrentie van buiten de Unie zijn al voldoende beschermd in de huidige ETS-richtlijn. De ETS-richtlijn bevat immers reeds waarborgen voor bedrijven die mogelijk onderhevig zijn aan koolstoflekkage. Uit de meest recente emissiegegevens zoals bekendgemaakt door de Europese Commissie⁸ blijkt bovendien dat het aantal ongebruikte emissierechten in het EU ETS blijft toenemen. Mogelijk competitiviteitsverlies voor bepaalde bedrijfstakken doet zich bovendien voor in de hele EU. De Raad vraagt dan ook dat het financieel compenseren van bedrijven enkel in uitzonderlijke gevallen wordt toegelaten op basis van een duidelijk beleidskader. De Raad benadrukt hier de noodzaak om een gelijk speelveld te waarborgen voor alle Europese bedrijven die zijn blootgesteld aan een mogelijk weglekeffect. Steun aan bedrijven zou volgens de Raad in de eerste plaats moeten gebeuren met als doel het energieverbruik terug te dringen wat valt onder de eerste bestedingspost veeleer dan voor de bescherming van de competitiviteit. Als bedrijven alsnog steun zouden ontvangen uit de middelen in het Vlaams Klimaatfonds voor de remediëring van competitiviteitsverlies, moet dit aantoonbaar het gevolg zijn van het klimaatbeleid.
- [8] De Memorie van Toelichting spreekt over “zeer significante uitgaven” om te voldoen aan de (post) Kyotodoelstelling. De Minaraad wijst er in dit verband op dat de inkomsten van het Fonds onzeker zijn, onder meer omdat de hoogte van deze inkomsten mede afhankelijk is van de intra-Belgische lastenverdeling van de veilingopbrengsten. De Raad meent dan ook dat deze verdeling een prioritair aandachtspunt is. Bovendien is de hoogte van de inkomsten afhankelijk van de prijs voor een emissierecht bij de veiling. Die prijzen liggen momenteel abnormaal laag door een overallocatie in het ver-

⁷ Zoals aangegeven als vierde mogelijkheid in paragraaf 5.

⁸ Voor meer informatie, zie: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/477&>.

leden en door de economische crisis. De Minaraad wil er in deze op wijzen dat het optrekken van de EU-emissiereductiedoelstelling naar -30%, het tijdelijk uit de handel nemen van rechten en het plaatsen van een bodem onder de prijs bij veilingen allen maatregelen zijn die de prijs kunnen ondersteunen. Zo kan Vlaanderen er mee voor zorgen dat er een stabiele en voldoende grote stroom van middelen naar het Klimaatfonds gaat.

- [9] Het Fonds wordt in de periode 2008-2012 gevuld met de verkoop van het overschot aan emissierechten uit de toewijzingsreserve voor nieuwkomers in de handelsperiode 2008-2012. Op basis van informatie waarover de Minaraad beschikt, en in overeenstemming met de verwervingsregels voor de aankoop van Kyoto-eenheden zoals bepaald in artikel 45 van het Besluit⁹ van de Vlaamse Regering inzake verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen, lijkt de Vlaamse Regering voornemens om de opbrengst van de verkoop van deze rechten te gebruiken om groene AAUs of GIS-projecten te kopen. De Minaraad vraagt zich af op welke manier Vlaanderen zal verzekeren dat dubbeltellingen worden vermeden. Hoe wordt er verzekerd dat een land dat AAU's aanbiedt, de emissiereductie, die het realiseert met het project dat via deze verkoop wordt gefinancierd, niet nogmaals meetelt voor het bereiken van zijn eigen niet ETS reductiedoelstelling? Dit zou immers betekenen dat eenzelfde reductie twee keer wordt geteld, een keer in Vlaanderen en een keer in het gastland. Op basis van de informatie waarover de Minaraad beschikt, is valt dit op dit moment niet uit te sluiten en zou dit geval per geval bepaald worden. De Minaraad vraagt hoe dan ook absolute transparantie over de absolute vermindering van emissies gerealiseerd in het land dat de AAU's aanbiedt.
- [10] Als de Vlaamse Regering ervoor kiest om de Kyotokloof te dichten op basis van de aankoop van groene AAU's, omdat dit goedkoper is dan de aankoop van CER's of ERU's, wijst de Minaraad erop dat het streven naar de laagst mogelijke prijs niet noodzakelijk verenigbaar is met de doelstelling om projecten te selecteren op basis van geloofwaardigheid. Immers, hoe geloofwaardiger de emissiereductie in het gastland, hoe duurder de AAU's wellicht zullen zijn. In lijn met eerdere adviezen benadrukt de Raad dat de additionaliteit van de reducties gewaarborgd moet zijn. Ook heeft de Minaraad vragen over de timing. De vergroende AAU's zullen geen emissiereducties meer opleveren in de periode waarin ze gebruikt worden om aan de emissiereductiedoelstellingen te voldoen (2008-2012).

⁹ Besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007 inzake verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen (BS 27 december 2007).

2 “Hoofdstuk 5 – Bossencompensatiefonds”.

- [11] “Hoofdstuk 5 – Bossencompensatiefonds” verwijst naar artikel 17 van het programmadecreet van 21 december 2001 ter begeleiding van de begroting 2002, waarmee er met name een Bossencompensatiefonds opgericht werd. De tweede paragraaf van dit artikel regelt alle ontvangsten die voortvloeien uit de toepassing van artikel 90bis van het Bosdecreet van 13 juni 1990 (compensatieplicht voor de houder van een stedenbouwkundige vergunning voor ontbossing). Artikel 48 van het Verzameldecreet energie, leefmilieu, openbare werken, landbouw en visserij van 12 december 2008 voegde hieraan toe dat de subsidie teruggevorderd kan worden wanneer niet aan de bijhorende voorwaarden voldaan wordt. Het voorliggende voorontwerp decreet stelt nu voor om deze passage verder uit te breiden ten einde niet aangewende middelen terug te kunnen vorderen van de VLM of andere instanties.
- [12] Deze wijziging is noodzakelijk voor het terugstorten van middelen die in 2008 aan de Vlaamse Landmaatschappij toegekend werden om gronden voor het Parkbos Gent aan te kopen. Aangezien de grondverwerving grotendeels via onteigening zal gebeuren, zal dit bedrag in 2012 teruggestort worden in het Bossencompensatiefonds.
- [13] De Minaraad gaat akkoord met de voorgestelde wijziging, maar merkt op dat de Vlaamse overheid zich meer lijkt te richten op het verwerven van percelen die spontaan te koop worden aangeboden, dan op het proactief aankopen rond bestaande eigendoms-kernen. In 2011 voorzag de Vlaamse minister van Leefmilieu en Natuur 500.000 euro ter ondersteuning van de gemeenten om actief bossen aan te planten. Dit bedrag werd ondertussen verdubbeld tot 1 miljoen euro. Aangezien het Bossencompensatiefonds midden 2011 al aangegroeid was tot 3,8 miljoen euro en het aanwenden van die middelen niet zo eenvoudig is, vraagt de Minaraad dat ook andere partners met bebossingsprojecten een beroep zouden kunnen doen op de financiële middelen van het Bossencompensatiefonds.

3 “Hoofdstuk 6 – Drinkwater”.

- [14] Via art.6bis, §1, van het Drinkwaterdecreet¹⁰ wordt elke exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk belast met de sanering van het door de exploitant aan zijn abonnees geleverde water. Met art. 6bis, §2, wordt er vastgelegd dat de exploitant deze sanering zelf kan organiseren, dan wel beroep kan doen op een derde. Verder wordt ook aangegeven onder welke omstandigheden de exploitant geen bovengemeentelijke bijdrage of ver-

¹⁰ Decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending

goeding mag vragen. Met wijzigingsartikel art.19 van het voorontwerp programmadecreet wordt er een vierde lid toegevoegd aan artikel 6bis, §2. Dit bepaalt dat de exploitant geen gemeentelijke vergoeding kan vragen voor de lozing van grondwater dat onttrokken wordt bij bronbemalingen die technisch noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van bouwkundige werken, of de aanleg van openbare nutsvoorzieningen (cf. subrubriek 53.2 van de indelingslijst in Vlarem I). Onder "Hoofdstuk 13 – Slotbepalingen" wordt de inwerkingtreding van dit artikel vastgelegd op 1 januari 2010.

- [15] Met het Programmadecreet 2011 werd er een gelijkaardige vrijstelling van heffing (ingeschreven door toevoeging van een art.35bis § 8 in de wet Op-pervlaktewateren van 26 maart 1971) voorzien voor lozingen van bronbemalingen. De vrijstelling geldt niet indien de lozing bepaalde criteria inzake duur of debiet overschrijdt. In zijn advies 2010|57¹¹ maakte de Raad hier geen bezwaar tegen.
- [16] De Memorie van Toelichting bij het voorliggende voorstel argumenteert dat de bronbemaling geen kosten op het gemeentelijk vlak veroorzaakt, noch bij de dimensionering en aanleg van de gemeentelijke riolering, noch bij de exploitatie. Omdat de heffingsregeling in werking trad op 1 januari 2011, maar als gevolg daarvan rekening hield met de lozingen in 2010, dient de vrijstelling van gemeentelijke vergoeding in te gaan op 1 januari 2010.
- [17] De Raad stelt vast dat de vrijstelling van gemeentelijke vergoeding bij bronbemaling opnieuw een 'ad hoc' maatregel is die – zoals blijkt uit de Memorie van Toelichting - op het terrein geen effect heeft vermits de gemeentelijke vergoeding niet wordt toegepast bij bronbemalingen. De Raad geeft de voorkeur aan beslissingen die kaderen in een globale visie. Daarom dringt hij nogmaals aan op de snelle opmaak van de in de Beleidsnota Leefmilieu en Natuur 2009-2014 aangekondigde visie over de totale financiering van het gemeentelijk rioolbeheer¹². In die visie moet verduidelijkt worden welk groeipad de saneringsbijdragen zullen volgen, in het licht van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn water, van degelijk bouwkundig beheer van de gemeentelijke riolen en met een onderbouwde inachtneming van sociale en economische effecten¹³.
- [18] In afwachting van een totaalvisie over de financiering van het gemeentelijk rioolbeheer verzet de Raad zich niet tegen de vrijstelling van gemeentelijke

¹¹ Minaraad, Advies van 28 oktober 2010 over het voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2011, 2010|57.

¹² Schauvliege J, Beleidsnota Leefmilieu en Natuur 2009-2014, 26 oktober 2009, 58 p.

¹³ Minaraad, Advies van 12 november 2009 over het voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de derde aanpassing van de begroting 2009 en voorontwerp van decreet houdende bepalingen van de begroting 2010, 2009|30.

vergoeding vanaf 1 januari 2010. Maar zoals de Raad ook al deed in zijn advies 2010|57, benadrukt hij dat het lozen van bronbemalingen op openbare riolen die zijn aangesloten op een rioolwaterzuiveringsinstallatie zoveel mogelijk moet vermeden worden. De Raad dringt aan op de naleving van Vlarem II, Hoofdstuk 6.2 Milieuvoorwaarden voor niet ingedeelde inrichtingen, Beheersing van oppervlaktewaterverontreiniging, art.

6.2.1.2.§3 *"Niet-verontreinigd bemalingswater dient bij voorkeur opnieuw in de bodem gebracht te worden. Wanneer het in de bodem brengen redelijkerwijze niet mogelijk is, moet dit niet-verontreinigd bemalingswater geloosd worden in een oppervlaktewater of een kunstmatige afvoerweg voor hemelwater. Het lozen in de openbare riolering is slechts toegestaan wanneer het technisch onmogelijk is zich op een andere manier van dit water te ontdoen."*

- [19] De motivering in de Memorie van Toelichting dat bronbemalingen geen kosten op gemeentelijk vlak veroorzaken, ziet de impact op de exploitatiekosten over het hoofd. Grote bronbemalingen – o.a. degene die niet vrijgesteld zijn van de heffingsregeling - kunnen de exploitatiekost van gemeentelijke pompstations opdrijven en kunnen ook een effect hebben op de frequentie van de overstorten waardoor een bijkomende milieukost ontstaat.

De sociaal-economische partners die in de Minaraad vertegenwoordigd zijn, onthouden zich bij dit advies, omdat ze in de schoot van de SERV een advies over dit onderwerp uitbrengen.

Hoogachtend,

Walter Roggeman

Voorzitter SAR Minaraad