

Het voorontwerp programmadedcreet 2014

Voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2014

Datum van goedkeuring	17 oktober 2013
Volgnummer	2013 49
Coördinator + e-mailadres	Jan Verheeke en Sandra Sliwa, jan.verheeke@minaraad.be

Inhoud

Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving	4
Dossierbeschrijving en aanbevelingen.....	5
1 Onroerende voorheffing – codificatie	5
2 Wijziging milieuheffingen	5
2.1 Heffingen Grondwaterdecreet	5
2.2 Heffingen Materialendecreet	7
2.3 Algemeen.....	7
3 Oprichting Fonds Bestuursrechtscolleges	7
4 Energiebeleid	9
5 Planlastendecreet	9
6 Onroerend erfgoed / Regionale Landschappen	10
Algemene conclusie	12
Referentielijst.....	13

Krachtlijnen

De Minaraad gaat naar aanleiding van deze adviesvraag over het programmadecreet bij de begroting 2014 in op de Vlaamse Fiscale Codex, op de voorgestelde wijzigingen aan de milieuheffingen, op de oprichting van het Fonds Bestuursrechtscolleges, op het Energiebeleid, op het planlastendecreet en op de wijzigingen inzake Onroerend Erfgoed / Regionale Landschappen. De Minaraad stelt in dit advies onder meer het volgende:

Op vrijdag 11 oktober 2013 heeft de Vlaamse regering het ontwerpdecreet over de Vlaamse Codex Fiscaliteit voor de tweede maal principieel goedgekeurd. Het gaat stuk voor stuk om belastingen met milieurelevantie en/of milieupotentieel. De Minaraad heeft reeds in diverse adviezen uitspraken gedaan over een of meerdere van deze belastingen en houdt zich dan ook aanbevolen om te adviseren in dat verband wanneer substantiële wijzigingen aan de orde zijn.

Inzake de wijzigingen aan de grondwaterheffing, meent de Minaraad dat ook de prijszetting voor irrigatiewater (of het nu komt van ondiep grondwater of oppervlaktewater) dient te beantwoorden aan de bepalingen van artikel 9 van de Kaderrichtlijn Water (kostenterugwinning en adequate prikkels in het licht van de doelstellingen).

Bij de voorliggende heffingswijzigingen aan het Grondwaterdecreet en het Materialendecreet herinnert de Minaraad aan zijn pleidooi om het heffingenbeleid niet te voeren door middel van eenmalige, punctuele wijzigingen in verband met sectorspecifieke heffingen maar wel aan de hand van wel-doordachte en gefaseerde heffingentrajecten vast te stellen die over meerdere jaren lopen.

In de context van de voorgestelde wijzigingen aan het Planlastendecreet, heeft de Minaraad recent vernomen dat een eerder uitgewerkte ontwerp-tekst over een milieuconvenant voor de gemeenten voor de periode 2014-2019 niet meer geagendeerd zal worden op de Vlaamse Regering. De Minaraad betreurt dat de Vlaamse overheid niet meer werkt aan een opvolger voor de Samenwerkingsovereenkomst Leefmilieu en ziet de meerwaarde van het afschaffen van de Samenwerkingsovereenkomst niet.

De sociaaleconomische partners die in de Minaraad vertegenwoordigd zijn, onthouden zich bij dit advies omdat zij hierover in het kader van de SERV advies uitbrengen.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	7 oktober 2013
Naam adviesvrager + functie	Philippe Muyters, minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport
Rechtsgrond van de adviesvraag	Artikel 11.2.1. § 1., 4° DABM
Adviestermijn	Spoedadvies
Samenwerking	NVT
Overlegcommissie	Niet van toepassing
Vergaderingen: soort + datum	Niet van toepassing, schriftelijke procedure

De adviesvraag over het voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2014 werd ontvangen op 7 oktober 2013.

Er werd spoedadvies gevraagd, met name met het oog op goedkeuring van het voorontwerp op de regeringszitting van vrijdag 18 oktober.

Aan de adviesvaststelling ging een voorbereiding per schriftelijke procedure vooraf, op basis van een voorontwerpadvies van het secretariaat van de Minaraad.

Dossierbeschrijving en aanbevelingen

1 Onroerende voorheffing – codificatie

- [1] In Hoofdstuk 2, Afdeling 2, zijn een reeks wijzigingen aan de orde in verband met het verlaagde tarief bij onroerende voorheffingen.
- [2] In artikel 5 wordt er aan de Vlaamse regering opdracht gegeven om de voorliggende bepalingen onder te brengen in een codificatie – waarmee bedoeld wordt op de in opmaak zijnde Vlaamse Fiscale Codex. Op vrijdag 11 oktober 2013 heeft de Vlaamse regering het betreffende ontwerpdecreet voor de tweede maal principieel goedgekeurd, met het oog op indiening ervan bij het Vlaams Parlement. Titel 2 van dit ontwerpdecreet – betreffende de belastingheffing zelf – heeft betrekking op de onroerende voorheffing, de jaarlijkse verkeersbelasting, de belasting op in verkeerstelling, het eurovignet, de verkrottingsheffing en de leegstandsheffing. Het gaat stuk voor stuk om belastingen met milieurelevantie en/of milieupotentieel; deze belastingen kunnen dan ook een strategische betekenis hebben voor belangrijke milieuproblemen. De Minaraad heeft in diverse adviezen uitspraken gedaan over een of meerdere van deze belastingen¹, en houdt zich dan ook aanbevolen om te adviseren in dat verband wanneer substantiële wijzigingen aan de orde zijn.

2 Wijziging milieuheffingen

2.1 Heffingen Grondwaterdecreet

- [3] De voorgestelde wijzigingen aan de milieuheffingen op grondwater zijn vervat in hoofdstuk 6, Afdeling 1, van het voorliggende voorontwerpdecreet.
- [4] In de context van grondwaterwinningen voor publieke drinkwatervoorzieningen moet het water dat kunstmatig geïnfilterd wordt (en zodoende in mindering kan worden gebracht van het volume op basis waarvan de heffing berekend wordt), op grond van een eerste wijzigingsvoorstel in de toekomst beantwoorden aan de milieukwaliteitsnormen voor grondwater, in plaats van aan de basiskwaliteitsdoelstellingen voor oppervlaktewater.

¹ Zie Minaraad 2010|15, inzake onder meer verkeersbelasting; Minaraad, Advies 2011|48, betreffende BIV; Minaraad, Advies 2012|077 inzake onroerende voorheffing en instandhoudingsdoelstellingen.

De Minaraad kan zich verenigen met dit wijzigingsvoorstel, vermits de infiltratie gebeurt met het oog op toevoeging aan het grondwaterreservoir, en dus de overeenkomstige milieukwaliteitsnormen moeten gelden.

- [5] Het tweede wijzigingsvoorstel strekt tot de een halvering van de grondwaterheffing met betrekking tot grondwaterwinningen aangelegd in freatische watervoerende lagen, via toevoeging in de formules van een "irrigatiecorrectiefactor" gelijk aan 0,5. Die factor zal toepasselijk zijn voor zover het gewonnen volume grondwater betrekking heeft op seizoensgebonden irrigatie in de open lucht voor land- of tuinbouw als hoofdactiviteit. Het argument voor deze verandering is dat een deel van dit irrigatiewater immers terugspoelt naar de diepere ondergrond en op die wijzen opnieuw de freatische grondwaterlaag voedt. Het instellen van de correctiefactor op 0,5 wordt in de memorie van toelichting beargumenteerd met verwijzing naar een studie van de Bodemkundige Dienst van België (evenwel zonder concrete verwijzing naar deze studie).

In 2010 was de Minaraad positief over de toen ingevoerde graduele verhoging van de grondwaterheffing, en de differentiatie ervan naargelang de kwetsbaarheid van de watervoerende laag. De Minaraad pleitte wel voor een evaluatiemoment in 2014, ter gelegenheid van de voorbereiding van de tweede generatie stroomgebiedbeheerplannen, en gebaseerd op de uitgebreide grondwatermodelleringen die tegen dan bekend zouden moeten zijn². De Minaraad pleit er voor deze evaluatieoefening te laten gebeuren, ten einde toekomstige wijzigingen aan de grondwaterheffing op die basis te kunnen laten doorvoeren.

- [6] De Minaraad wijst in dit verband op het met redenen omkleed advies van de Europese Commissie³ waarin deze aan de Belgische overheid vraagt om het begrip "waterdiensten" correct in te vullen en waarin ze specifiek ook de irrigatie vernoemt. In die zin is de Minaraad van mening dat ook de prijszetting voor irrigatiewater (of het nu komt van ondiep grondwater of oppervlaktewater) dient te beantwoorden aan de bepalingen van artikel 9 van de Kaderrichtlijn Water (kostenterugwinning en adequate prikkels in het licht van de doelstellingen). Uit het dossier valt niet af te leiden of dit ook het geval is.
- [7] Afsluitend merkt de Minaraad op dat de wijziging van het referentiepunt voor de indexbepaling van december naar november (nieuw art. 28quater,

² Zie Minaraad, advies 2009|30, par. 15 tot 17, weliswaar met onthouding van de sociaaleconomische partners. De algemene positieve appreciatie betreffende de progressieve invoering van gebieds- en laaggerichte differentiatie werd wel herhaald in Minaraad, advies 2013|28, par. 50 (advies samen met SERV en SALV).

³ Zie http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1264_nl.htm.

§1, tweede lid), eerder reeds aan de orde was in een aan de Raad voor advies voorgelegd ontwerpdecreet⁴.

2.2 Heffingen Materialendecreet

- [8] Hoofdstuk 6, Afdeling 2, betreft wijzigingen aan een milieuheffing uit het Materialendecreet.
- [9] Op basis van een evaluatie blijkt dat het geldende nultarief met betrekking tot textielresidu's in zijn huidige vorm onvoldoende invulling zou geven aan de beleidsdoelstellingen (hiërarchie afvalverwerking), maar dat anderzijds een verlaagde tarief noodzakelijk blijft met het oog op de economische leefbaarheid van de sector. Om die reden wordt, met voorliggend voorstel, het nultarief voor het storten van residu's vanaf 2014 omgezet in een verlaagd tarief met $K=0,2$. Dit verlaagd tarief wordt alleen toegepast voor recyclageresidu's van bedrijven die selectief ingezameld textiel sorteren of voorbehandelen voor de aanmaak van nieuwe stoffen of producten, en wordt dan nog alleen toegepast op maximum 8% van de hoeveelheid ingezameld gebruikt textiel dat werd gesorteerd of voorbehandeld.
- [10] De Minaraad kan zich verenigen met de aldus voorgestelde wijzigingen op zich.

2.3 Algemeen

- [11] Bij de voorliggende heffingswijzigingen herinnert de Minaraad aan zijn pleidooi om het heffingenbeleid niet te voeren door middel van eenmalige, punctuele wijzigingen in verband met sectorspecifieke heffingen. Een meer milieu-effectief heffingenbeleid wordt wellicht bekomen door weldoordachte en gefaseerde heffingentrajecten vast te stellen die over meerdere jaren lopen, en op basis waarvan bedrijven investeringen kunnen plannen⁵.

3 Oprichting Fonds Bestuursrechtscolleges

- [12] Hoofdstuk 9 betreft de oprichting van een Fonds Bestuursrechtscolleges.
- [13] Met voorliggende operatie wordt de begrotingstechnische vertaling doorgevoerd van het voorontwerp van decreet betreffende de organisatie en de

⁴ Zie Minaraad, advies 2013|43, met betrekking tot het ontwerp verzameldecreet; het betrof wijzigingsartikel 19.

⁵ Zie bv. advies 2013|28, par. 50 en 53 (advies samen met SERV en SALV)

rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtcolleges⁶, waarbij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, het Milieuhandhavingcollege en de Ra(a)d(en) voor Verkiezingsbetwistingen worden samengevoegd onder de koepel van de Dienst van de Bestuursrechtcolleges (DBRC). Met betrekking tot dit nieuwe begrotingsfonds wordt er een nieuwe entiteitscode ingeschreven in de algemene uitgaven- en middelenbegroting; onder deze entiteitscode worden alle financiële ontvangsten en uitgaven m.b.t. de DBRC gegroepeerd. De ontvangsten bestaan o.m. uit rolrechten, griffierechten, geldboetes wegens onrechtmatig beroep..., de uitgaven hebben betrekking op de diverse werkingskosten van de DBRC. Op jaarbasis gaat het om een omzet van ong. €250.000.

Door de toekenning van het contentieux inzake de omgevingsvergunning aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen⁷, is het voorontwerp van decreet over de bestuursrechtcolleges niet meer budgetneutraal. De nota aan de leden van de Vlaamse Regering, zowel inzake het voorontwerp van decreet bestuursrechtcolleges als inzake het voorontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning, vermeldt dat de Vlaamse Regering zich ertoe engageert om te investeren in mensen en middelen om tegemoet te komen aan de stijgende werklust bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

- [14] In zijn advies over het voorontwerp decreet betreffende de organisatie en rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtcolleges⁸ ondersteunde de Minaraad het principe om te streven naar een meer efficiënte en effectieve bestuursrechtpraak en een meer eenvormige organisatie van de verschillende bestuursrechtcolleges. Om de beoogde schaalvoordelen en efficiëntiewinsten ten volle te kunnen realiseren, meende de Minaraad echter dat het aangewezen was om eerst zekerheid te krijgen over de Vlaamse bevoegdheid voor de oprichting van een volwaardig geïntegreerd Vlaams Bestuursrechtcollege. In het kader van de onduidelijkheid over welk administratief rechtcollege bevoegd zou worden voor het schorsings- en vernietigingscontentieux van de omgevingsvergunning, vroeg de Minaraad ook om de verschillende regelgevingsprocessen op elkaar af te stemmen⁹.

⁶ Zie Minaraad, advies 2013|30 (dit advies werd aangenomen met onthouding van de sociaaleconomische partners die in de Minaraad vertegenwoordigd zijn). Dit voorontwerp van decreet werd een eerste keer goedgekeurd op 26 april 2013, waarna het voor advies werd voorgelegd aan de relevante strategische adviesraden. Het advies van de Minaraad hierover werd uitgebracht op 6 juni 2013. Het voorontwerp van decreet werd een tweede keer principieel goedgekeurd op 19 juli 2013.

⁷ Zoals voorzien in het voorontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning zoals een tweede keer principieel goedgekeurd op 19 juli 2013.

⁸ Advies 2013|30.

⁹ Als de Raad voor Vergunningsbetwistingen, toch het meest omvangrijke rechtcollege in het kader van het Vlaams Bestuursrechtcollege, zijn belangrijkste bevoegdheid zou verliezen, kan immers de

Aangezien de Raad van State, een goed ingeburgerd rechtscollege dat vertrouwd is met zowel het milieuvergunningencontentieux als met het contentieux inzake ruimtelijke ordening, in afwachting van meer duidelijkheid inzake de Vlaamse bevoegdheid tot het oprichten van bestuursrechtcolleges, kan optreden als bestuursrechter, was er volgens de Minaraad bovendien geen hoogdringendheid om het Vlaams Bestuursrechtscollege op te richten.

- [15] Het voorontwerpdecreet betreffende de omgevingsvergunning, zoals een tweede keer principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 19 juli 2013, wijst de bevoegdheid voor schorsings- en vernietigingscontentieux van de omgevingsvergunning toe aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Naar aanleiding van de tweede principiële goedkeuring van het voorontwerpdecreet betreffende de organisatie en rechtspleging van een aantal Vlaamse bestuursrechtcolleges en de oprichting van een Fonds Bestuursrechtcolleges, wijst de Minaraad erop dat het advies van de Raad van State over het voorontwerpdecreet betreffende de omgevingsvergunning nog niet gekend is.

4 Energiebeleid

- [16] De wijzigingen inzake energiebeleid worden doorgevoerd in Hoofdstuk 11.
- [17] Het Energiedecreet legt een reeks openbare dienstverplichtingen op aan netbeheerders (o.m. de R.E.G.-premies, de energiescans, sociale dakisolatieprojecten enz.) en kan deze daarvoor vergoeden. Kennelijk is er momenteel geen voldoende rechtsgrond in het Energiedecreet, wanneer het er om gaat deze vergoeding toe te kennen aan bepaalde types netbeheerders en beheerders van het transmissienet en het vervoersnet. Met de beoogde decreetwijziging wordt dan ook in hoofdzaak een rechtsgrond gecreëerd om de kosten die verbonden zijn aan deze openbare dienstverplichtingen, te kunnen vergoeden.
- [18] De Minaraad staat achter de beoogde verruiming van de rechtsgrondslag.

5 Planlastendecreet

- [19] Hoofdstuk 14 van het voorliggende programmadecreet heeft betrekking op wijzigingsvoorstellen in verband met het Planlastendecreet¹⁰.

vraag gesteld worden wat nog de toegevoegde waarde van het Vlaams Bestuursrechtscollege zou zijn.

¹⁰ Het decreet van 15 juli 2011 houdende vaststellingen van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan

- [20] In zijn advies van 5 juli 2011¹¹ over het witboek interne staatshervorming vroeg de Minaraad om te kiezen voor een bijsturing van de Samenwerkingsovereenkomst leefmilieu met de gemeenten, en niet voor een afschaffing ervan. Deze bijsturing kan de vorm krijgen van een vereenvoudiging, in lijn met het Planlastendecreet (tijdspad: tegen 1 januari 2014).
- [21] De Minaraad heeft nu vernomen dat een eerder uitgewerkte ontwerptekst over een milieuconvenant voor de gemeenten voor de periode 2014-2019 niet meer geagendeerd zal worden op de Vlaamse Regering¹². In plaats daarvan zal het grootste deel van de middelen ingezet worden voor de aanleg van gemeentelijke riolering, een ander deel wordt ingezet in het kader van de milieuhandhaving door het Vlaamse Gewest. De subsidiëring van de Minawerkers zou worden voortgezet in 2014.

De Minaraad is van mening dat er naast riolering ook andere milieuprioriteiten ondersteuning verdienen. De Minaraad stelt bovendien vast dat in een toenemend aantal gemeenten de duurzaamheidsambtenaar als eerste besparing wordt geschrapt. De Minaraad is van mening dat de Vlaamse overheid een belangrijke rol te spelen heeft in de ondersteuning van het gemeentelijk milieubeleid en betreurt dat de Vlaamse overheid niet meer werkt aan een opvolger voor de Samenwerkingsovereenkomst Leefmilieu. Behoudens het gegeven dat de Samenwerkingsovereenkomst aan vereenvoudiging toe was, ziet de Minaraad de meerwaarde van het afschaffen van de Samenwerkingsovereenkomst niet.

6 Onroerend erfgoed / Regionale Landschappen

- [22] Hoofdstuk 15, afdeling 2 regelt een aantal aspecten van de wederzijdse taakverschuivingen tussen de Vlaamse overheid en de provincies in het kader van het witboek interne staatshervorming.
- [23] Zo voorziet doorbraak 64 van het witboek interne staatshervorming dat de erkenning, subsidiëring en opvolging van de regionale landschappen vanaf 2014 volledig provinciale bevoegdheid wordt. Het financiële luik van deze taakverschuiving per 1 januari 2014 werd door de Vlaamse Regering beslist op 19 april 2013 onder de vorm van een verevening via het Vlaams Provinciefonds. Artikel 36 §2, 2° van het voorliggende programmadecreet bepaalt nu dat met ingang van 1 januari 2014 de betrokken provincies van het

lokale besturen kunnen worden opgelegd. Artikel 12, §1, van het Planlastendecreet stelt dat ook het DABM in overeenstemming zal worden gebracht met het Planlastendecreet.

¹¹ Advies 2011|40.

¹² VVSG-nieuwsbericht, "Geen milieuconvenant meer": <http://www.vvsg.be/Lists/Nieuws/dispform.aspx?id=1909>.

Vlaamse Gewest de rechten en verplichtingen overnemen met betrekking tot het op 1 januari 2014 nog niet vereffende deel van de door het Vlaamse Gewest aan de Regionale Landschappen toegekende subsidies voor hun landschapswerking in 2013.

[24] De Minaraad stelt zich de vraag waarom de provincies verplichtingen voor het werkingsjaar 2013 op zich moeten nemen gegeven dat de overdracht van de bevoegdheid inzake de Regionale Landschappen naar de provincies slechts plaatsvindt op 1 januari 2014.

[25] Inzake de subsidies in het beleidsveld onroerend erfgoed, vraagt de Minaraad dat de regeling omtrent het financieel deel van de subsidies verduidelijkt wordt voor nieuwe dossiers die na 1 januari 2014 ingediend worden indien het nieuwe erfgoeddecreet op die datum niet in werking getreden zou zijn.

Algemene conclusie

Appreciatie dossiers	NVT
Status advies	onthoudingen
Onthoudingen	Advies met onthouding van de sociaaleconomische partners vertegenwoordigd in de Minaraad.

Referentielijst

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

Minaraad, Advies 2010|15, briefadvies over het voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2010

Minaraad, Advies 2011|40, over het witboek interne staatshervorming.

Minaraad, Advies 2011|48, advies over het voorontwerp van decreet betreffende de belasting op de inverkeerstelling (BIV).

Minaraad, Advies 2012|77, Advies naar aanleiding van de evaluatie van instrumenten van natuur- en bosbeleid in functie van instandhoudingsdoelstellingen.

Minaraad, samen met SERV en SALV, Advies 2013|28, Advies inzake het tijdschema en werkprogramma en het voorontwerp van de tweede waterbeleidsnota voor de opmaak van de tweede generatie stroomgebiedbeheerplannen.

Minaraad, Advies 2013|30, Advies over het voorontwerp decreet betreffende de organisatie en rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtcolleges.

Minaraad, samen met SERV en SALV, Advies 2013|043, Advies inzake het verzameldecreet leefmilieu en natuur 2013.