



ADVIES

28 oktober 2010

Advies over het voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2011

Inhoud

Inhoud.....	2
Inleiding	3
Adviestekst.....	4
1. Overzicht	4
2. Commentaar bij hoofdstuk XI – Oppervlaktewateren	4
3. Commentaar bij hoofdstuk XVII – vzw I-Cleantech Vlaanderen – Innovatie in Cleantech.....	6
4. Commentaar bij Hoofdstuk XXVII – Machtiging van het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap nv Vlaams Energiebedrijf	8

Inleiding

De adviesvraag werd namens de Vlaamse Regering gesteld door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport, Philippe Muyters. De vraag om een "spoedadvies" werd ontvangen op 15 oktober 2010. Overeenkomstig artikel 16 van het Decreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische 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.

De Raad stelt het advies vast in zijn geplande zitting van 28 oktober 2010. Daarmee brengt de Raad zijn advies uit binnen de termijn van de spoedprocedure.

De voorgelegde bundel omvatte twee stukken: (1) het voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2011; (2) de daarbij horende memorie van toelichting.

Het ABVV, het ACV, de ACLVB, de Boerenbond, de UNIZO en het VOKA-Vlaams Economisch Verbond onthouden zich bij dit advies. Zij brengen advies uit via de SERV.

Walter Roggeman

voorzitter Minaraad

Adviestekst

1. Overzicht

[1] **Overzicht.** Het voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2011 bevat 111 bepalingen, verdeeld over 30 hoofdstukken. Voor de Minaraad zijn relevant:

- Hoofdstuk XI – Oppervlaktewateren;
- Hoofdstuk XVII – vzw I-Cleantech Vlaanderen – Innovatie in Cleantech;
- Hoofdstuk XXVII – Machtiging van het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap nv Vlaams Energiebedrijf.

De Raad herhaalt de opmerkingen die hij maakte naar aanleiding van zijn advies over het voorontwerp Programmadecreet 2010, met name dat een adviesvraag 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 Minaraad werd ook vooraf niet betrokken bij de voorstellen en kan zich nu dus enkel via een spoedadvies en op grond van een spoedprocedure uitspreken.

Een aantal van de voorstellen heeft bovendien veeleer ingrijpende wijzigingen van heffingen op milieuverstorende handelingen als voorwerp. Het ontbreken van een geëxpliciteerd beleidskader voor de inzet van milieuheffingen is in dit verband een verzwarende factor. De inzet van financieel-economische instrumenten om de milieu-impact van afval of afvalwater aan te pakken moet zo integraal mogelijk worden bekeken. Dit betekent onder meer dat men blijvend oog moet hebben voor het regulerend karakter van economische instrumenten.

Ondanks deze elementen met een negatieve impact op het adviesproces en op het advies, beoordeelt de Raad de voorstellen toch op hun merites.

2. Commentaar bij hoofdstuk XI – Oppervlaktewateren

[2] **Juridische context.** Dit hoofdstuk omvat in afdeling I een aanvulling en wijzigingen aan de Wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, in het bijzonder aan hoofdstuk IIIbis Bijzondere bepalingen voor het Vlaamse Gewest inzake heffingen op de waterverontreiniging. In afdeling II gaat het over een wijziging aan het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterdecreet.

Terloops merkt de Raad op dat het niet vanzelfsprekend is beide wijzigingen onder één hoofdstuk "Oppervlaktewateren" van het voorontwerp van Programmadecreet op te nemen. Het gaat immers over verschillende wetgeving waarvan één over grondwater gaat en niet over oppervlaktewater.

[3] **Beschrijving en achtergrond voor de wijzigingen aan de wet oppervlaktewateren.** Art. 74 van het voorontwerp voegt aan de art. 35 van de wet van 26 maart 1971 een §8 toe dat bronbemalingen die technisch noodzakelijk zijn voor bouwkundige werken of de aanleg van openbare nutsvoorzieningen vrijstelt van heffing op de waterverontreiniging. Hierop is een uitzondering voor

bronbemalingen waarvan het onttrokken grondwater wordt geloosd in openbare rioleringen aangesloten op een rioolwaterzuiveringsinstallatie indien de bemaling meer dan zes maanden duurt of indien ze maximum zes maanden duurt maar een debiet heeft van meer dan 10 m³ per uur. Bronbemalingen van minder dan 6 weken voor de bouw van een gezinswoning met een kelderverdieping van maximum 150 m² zijn altijd vrijgesteld. In art. 80 wordt voor de niet-vrijgestelde bronbemalingen een sector 58 toegevoegd aan de bijlage aan de wet met de grondslag en de omzettingcoëfficiënten per hoofdactiviteit.

Art. 75 en 76 van het voorontwerp voorzien een aanpassing aan respectievelijk art. 35quinquies, §12 en art. 35septies, §2. Beide zijn ingegeven door een afstemming met de wijziging aan artikel 28quater, §2 van het grondwaterdecreet. Voor de vaststelling van het geloosde jaardebiet, het af te trekken volume koelwater en de opgenomen hoeveelheid oppervlaktewater en hemelwater wordt een combinatie van de verschillende berekeningswijzen voorzien in geval de beschikbare tellerstanden geen volledig jaar omvatten. Verder wordt ook geregeld dat debietmeters die na 1 januari 2004 in gebruik genomen worden, verzegeld moeten worden en door wie.

Via art. 77 t.e.m. 79 worden termijnen aangepast aan de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

- [4] Beschrijving en achtergrond voor de wijziging van het grondwaterdecreet.** Art. 81 van het voorontwerp wijzigt de bepaling van de opgenomen hoeveelheid grondwater van art. 28quater, §2 van het grondwaterdecreet. Volgens de huidige regeling wordt de opgenomen hoeveelheid grondwater achtereenvolgens vastgesteld op basis van een continue debietregistratie, de vergunde hoeveelheid en voor niet vergunde winningen de nominale pompcapaciteit. De aanpassing is in de eerste plaats bedoeld voor de heffingsplichtigen waarvan het debietmeetsysteem door oorzaken onafhankelijk van hun wil een bepaalde periode buiten gebruik is gesteld of die pas in de loop van het jaar een grondwaterput in gebruik nemen. Daarnaast is deze wijziging minstens even belangrijk om fraude te kunnen aanpakken.

Het grondwaterdecreet is op dit moment niet in overeenstemming met de bepalingwijze voor de heffing op de waterverontreiniging. Met het oog op een coherente wetgeving wordt de bewuste bepaling daarom vervangen. Overigens werd de toepassing van artikel 28quater, §2, 2°, a) enkel toegelaten als de totale waterbalans gekend is. In de praktijk was dit zelden of nooit het geval en werden de opgenomen, geloosde en verdampte hoeveelheden door de heffingsplichtige geraamd.

Voor art. 82, 83 en 85 van het voorontwerp zie de toelichting bij art. 77 t.e.m. 79 hiervoor. Art. 84 beoogt het oplossen van een discrepantie tussen de navorderingstermijn in de wet oppervlaktewateren en het grondwaterdecreet.

- [5] Aanbeveling.** De Minaraad heeft geen bezwaar tegen de voorgestelde wijzigingen.

Wat de bijsturing van de heffingen op waterverontreiniging voor bronbemalingen betreft, wenst de Raad er wel op te wijzen dat het lozen van bronbemalingen op openbare riolen die zijn aangesloten op een rioolwaterzuiveringsinstallatie altijd moet vermeden worden. De Raad dringen in dat verband aan op de naleving van Vlare 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."

De Raad is ook positief over de afstemming van het art. 28quater, §2 van het grondwaterdecreet en de art. 35quinquies, §12 en art. 35septies, §2 van de wet oppervlaktewateren. Deze is belangrijk voor de integratie van de afvalwater- en grondwaterheffing.

Door de inhoud en de formulering van de aanpassingen wordt de nadruk gelegd op debietregistratie en op het principe van de waterbalans voor bedrijven, wat door de Raad onderschreven wordt. Niet enkel voor de correcte inning van de heffingen maar ook voor het goede en optimale beheer van de diverse waterbronnen zijn deze instrumenten immers van groot belang. Bovendien steunt de Raad ook de bijkomende bedoeling van de aanpassing om fraude in de aangifte van waterverbruiken te voorkomen.

3. Commentaar bij hoofdstuk XVII – vzw I-Cleantech Vlaanderen – Innovatie in Cleantech

[6] Juridische context. Dit initiatief past in het innovatiebeleid, maar leidt niet tot aanpassingen aan bestaande wetgeving.

[7] Beschrijving en achtergrond. Zo beperkt het voorontwerp van Programmadecreet zelf is aangaande deze materie, zo uitgebreid is de Memorie van Toelichting.

Er is dringend nood aan een 'vergroening van onze economie'. Dit houdt de transitie in van de huidige maatschappij naar meer duurzaamheid. In een dergelijke samenleving worden materiaal- en energiekringlopen gesloten waardoor de milieudruk substantieel afneemt. Op technologisch vlak kan worden aangenomen dat industriële processen, producten en industrieën die aan deze noden voldoen onder de noemer 'Cleantech' vallen. Ze leveren de technologische onderbouwing voor het noodzakelijke transitieproces en kunnen gerelateerd zijn aan de sociale economie en de stimulatie van nieuwe en bestaande technologieën. Met de oprichting van de vzw I-cleantech zal hierop ingespeeld worden.

Cleantech heeft een zeer brede technologische dimensie. De transitie naar een duurzame samenleving gaat echter verder dan technologische innovatie maar betekent ook innovatie op het vlak van organisatie, instrumenten en sociaal-culturele processen.

Er zijn recent heel wat initiatieven ontstaan op het vlak van clean tech en met betrekking tot de valorisatie en doorwerking van clean tech in systeeminnovatie en transitie management. Daardoor is er in Vlaanderen nood aan een coördinerend initiatief om processen op het vlak van cleantech te stimuleren en om de valorisatie en doorwerking daarvan in een ruimer kader van sectorale transformaties, transitie en systeeminnovaties structureel te ondersteunen. De vzw I-cleantech wil bijdragen aan de verdere en waar mogelijk snellere vernieuwing en verduurzaming van de Vlaamse economie. Dit zal ook de performantie van de Vlaamse economie versterken.

Het cleantech-initiatief wordt in Vlaanderen in Actie (VIA) ingeschreven. Het wil uitdrukkelijk toegevoegde waarde bieden en aanvullend zijn op wat al bestaat. De toegevoegde waarde zal vooral tot uiting komen in de kerntaken van het I-cleantech-initiatief: netwerking en creëren van een forumfunctie tussen bestaande actoren; visievorming in interactie tussen deze actoren; werk maken van (internationale) visibiliteit en sensibilisering en outreach van succesvolle experimenten.

In de institutionele structuur krijgen zowel private partners als overheidsactoren een rol. De overheidsactoren zullen daarin echter leiderschap tonen en zorg dragen voor de noodzakelijke samenhang en consistentie van relevante beleidsprocessen. Structureel zal dit initiatief op drie pijlers rusten en spitst het zich toe op zowel de lokale als de wereldeconomie en wordt gefaciliteerd door een gemeenschappelijke sokkel. Het geheel heeft lokale verankering. De drie pijlers gaan respectievelijk in 1) op technologische innovatie en cleantech-ontwikkeling, 2) kennisondersteuning en -netwerking op het vlak van cleantech en de doorwerking daarvan en 3) overleg en samenwerking tussen bestaande initiatieven met het oog op doorwerking van cleantech naar in systeeminnovatie en transitie management.

[8] Aanbeveling. De Raad vindt de oprichting van de vzw I-Cleantech een goed initiatief. Toch heeft de Raad enkele bedenkingen bij deze opzet.

Systeeminnovaties en transitie management gaan er namelijk van uit dat alle relevante maatschappelijke actoren vanuit een systeembenadering samen een aantal transitiepaden ontwikkelen naar een gezamenlijk ontwikkeld toekomstbeeld. Het realiseren van een aantal van deze transitiepaden zal ongetwijfeld gebaseerd zijn op diverse nieuwe technologische ontwikkelingen. De technologische ontwikkelingen dienen dus in te spelen op maatschappelijke noden die op systeemniveau werden geïdentificeerd door een brede groep actoren.

De memorie van toelichting stelt echter dat de vzw I-Cleantech technologische innovaties zal ontwikkelen die nadien hun doorwerking zullen vinden in systeeminnovaties en transitie management in economische sectoren. Binnen de vzw zullen overheidsactoren en privé partners een rol spelen, waarbij de overheid het voortouw zal nemen. De Raad heeft ernstige bedenkingen bij deze aanpak op twee niveaus:

- i) Technologische innovaties worden niet in systeeminnovaties ingevoerd, maar omgekeerd. Vanuit een systeemaanpak worden er, naast niet-technologische aspecten, vaak ook technologische noden erkend en innovaties ontwikkeld. De Raad vraagt zich af hoe de vzw I-Cleantech eerst technologische innovaties kan laten ontstaan zonder te vertrekken vanuit een systeemcontext. Zo ontstaat het gevaar dat er middelen ingezet worden die uiteindelijk leiden tot bepaalde technologische innovaties die niet consistent zijn met duurzamere systemen en dus hun doel voorbyschieten.
- ii) Een leidende overheid met input van privé partners biedt onvoldoende draagvlak om van transitie management te kunnen spreken. Het georganiseerde en het niet-georganiseerde middenveld zijn eveneens belangrijke partners in systeeminnovatieve initiatieven en transitie management.

Samengevat, om Cleantech niet langer te zien als een doel op zich maar eerder

als een middel om tot vergroening van onze economie te komen, dient er vertrokken te worden vanuit een systeembenadering en de transitie management aanpak, waarbij de input van alle relevante maatschappelijke actoren essentieel is.

4. Commentaar bij Hoofdstuk XXVII – Machtiging van het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap nv Vlaams Energiebedrijf

[9] Juridische context. Dit hoofdstuk leidt niet tot wijzigingen aan bestaande wetgeving.

[10] Beschrijving en achtergrond. Onder art. 103 van het voorontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de naamloze vennootschap Vlaams Energiebedrijf op te richten, dan wel om mee te werken aan de oprichting ervan. Het Vlaams Energiebedrijf wordt belast met (art. 104):

- het faciliteren, het aanbieden en het coördineren van energiediensten om energiebesparende maatregelen en milieuvriendelijke energieproductie in gebouwen te verwezenlijken;
- taken ter bevordering van milieuvriendelijke en/of decentrale energieproductie en energielevering;
- het zelf of samen met anderen oprichten en deelnemen aan, alsmede het houden en verwerven van een participatie in vennootschappen, verenigingen, samenwerkingsverbanden en andere juridische entiteiten, al dan niet bekleed met rechtspersoonlijkheid, met het oog op het naar de markt brengen van innovaties op het vlak van milieuvriendelijke energietechnologieën, -systemen en -diensten;
- het ontwikkelen, verwerven en opbouwen van een grondige kennis met betrekking tot energiebeheer en de realisatie van energiebesparende en milieuvriendelijke energieprojecten.

De werking en middelen worden vastgelegd in art. 105 en 106. Overeenkomstig art. 106 wordt tussen het Vlaams Energiebedrijf en de Vlaamse Regering een samenwerkingsovereenkomst afgesloten. Het Vlaamse Gewest, ten slotte, moet rechtstreeks of onrechtstreeks beschikken over de helft plus één van de aandelen in het maatschappelijk kapitaal.

[11] Aanbeveling. De Minaraad is verheugd dat de fundamenteen gelegd worden voor de oprichting van het Vlaams Energiebedrijf. Dit energiebedrijf moet er voor zorgen dat het energiebesparingspotentieel in Vlaanderen maximaal ontsloten wordt en moet een impuls geven aan investeringen inzake hernieuwbare energie.

De Minaraad apprecieert dat het principe van de Trias Energetica als uitgangspunt wordt genomen voor de activiteiten van het Vlaams Energiebedrijf maar stelt vast dat het mogelijke takenpakket van het Vlaams Energiebedrijf nog zeer ruim wordt gedefinieerd. Veel zal afhangen van de concrete invulling van dit takenpakket. De Minaraad is vragende partij voor een ruime betrokkenheid van stakeholders bij de verdere invulling van de taken van het Vlaams Energiebedrijf om een maximaal draagvlak voor de activiteiten van dit bedrijf te garanderen.

[12] **Bijkomende suggesties en bedenkingen.** De Minaraad heeft nog een aantal suggesties en bedenkingen bij de voorgestelde activiteiten van het Vlaams Energiebedrijf.

- **De financiële hefboomfunctie van het Vlaams Energiebedrijf is essentieel.** Niet alleen voor private investeerders maar ook voor particulieren is het ondersteuningsbeleid om te investeren in energiebesparing, innovatieve technologieën en hernieuwbare energie zeer versnipperd. Een vereenvoudiging en stroomlijning van de verschillende financieringsinstrumenten is dan ook sterk aangewezen.

De Minaraad is van oordeel dat het Vlaams Energiebedrijf de rol van een soort nationale 'green investment bank' zou moeten vervullen die publieke middelen van verschillende bronnen samenbrengen en verschillende financieringsinstrumenten ontwikkelen. Hier kan ook privaat kapitaal gemobiliseerd worden en kunnen investeringsgaranties gegeven worden. Een dergelijke investeringsbank moet een centraal orgaan worden voor de coördinatie van de verschillende subsidiemechanismen en zou een soort one-stop-shop moeten vormen die kan bijdragen aan een maximale ontsluiting van het potentieel aan energiebesparing en aan hernieuwbare energie. Het Vlaams Energiebedrijf zou een ideale entiteit kunnen vormen om inkomsten van verschillende geldbronnen (bijvoorbeeld de inkomsten van het emissiehandelssysteem) voor investeringen in energie-efficiëntie en hernieuwbare energie te beheren. De idee van een dergelijke investeringsbank bestaat reeds in het Verenigd Koninkrijk, waar een commissie voorstellen formuleerde voor de oprichting van een Green Investment bank¹. De oprichting van een centrale investeringsbank moet er voor zorgen dat de omslag naar een koolstofarme samenleving op een kostenefficiënte manier kan aangepakt worden.

- **De afstemming met andere beleidsniveaus en domeinen is noodzakelijk.** Onlangs kondigde de minister bevoegd voor Innovatie, Overheidsinvesteringen, Media en Armoedebestrijding aan onderzoek op te starten naar een stopcontact voor de aansluiting van offshore windturbines op de Noordzee. Dit –op zich lovenswaardig- initiatief zou ondergebracht kunnen worden bij de activiteiten van het Vlaams Energiebedrijf. De (aansluiting van) offshore windturbines is echter federale materie. Afstemming van de initiatieven (van het Vlaams Energiebedrijf) tussen de regionale en federale overheid is bij dergelijke activiteiten dan ook essentieel.
- **Het Vlaams Energiebedrijf dient in het bijzonder oog te hebben voor de sociale aspecten van het energiebeleid.** In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de ESCO functie van het Vlaams Energiebedrijf in eerste instantie zal gericht zijn op de eigen overheidsgebouwen. Vlaanderen heeft echter ook nood aan een grootschalig renovatieprogramma van het (private) gebouwenbestand. Inzake energie-efficiëntie zijn in het bijzonder de woningen op de private huurmarkt vaak van mindere kwaliteit. Verhuurders zijn niet

1

<http://www.climatechangepcapital.com/media/108890/unlocking%20investment%20to%20deliver%20britain%27s%20low%20carbon%20future%20-%20green%20investment%20bank%20commission%20report%20-%20final%20-%20june%202010.pdf>

altijd geneigd energie-investeringen te doen in hun huurwoningen, aangezien de voordelen (een lagere energiefactuur) ten goede komen van de huurder. Huurders hebben vaak de middelen niet om energiebesparende investeringen uit te voeren. Hierdoor worden vele huurwoningen niet aangepakt en worden heel wat huurders geconfronteerd met hoge energiefacturen. Er is dan ook nood aan specifieke maatregelen voor dit deel van de markt. Het Vlaams Energiebedrijf zou ook daarin in het bijzonder een faciliterende rol kunnen spelen.