

## Milieuheffingen en Milieuschulden: waarover praten we ?

### Inhoud :

9	<b>1. PROBLEEMSTELLING .....</b>	<b>3</b>
10	<b>2. SITUERING VAN HET INSTRUMENT HEFFINGEN.....</b>	<b>5</b>
11	2.1 PRIJSZETTING VOOR PUBLIEKE MILIEU- EN NATUURGOEDEREN .....	5
12	2.2 HEFFINGEN ALS ONDERDEEL VAN DE INSTRUMENTEN-MIX .....	7
13	2.3 AANGRIJPINGSPUNT VAN MILIEUHEFFINGEN.....	9
14	2.4 MOTIEF OF DOEL VAN MILIEUHEFFINGEN .....	10
15	2.5 EFFECTEN VAN HEFFINGEN .....	14
16	<b>3. DE FINANCIËLE BEHOEFTE VAN HET MILIEUBEHEER.....</b>	<b>18</b>
17	3.1 DE MILIEUSCHULD VAN EEN SAMENLEVING .....	18
18	3.2 TOEWIJZING VAN DE MILIEUSCHULDENLAST.....	18
19	3.3 POSTEN IN DE MILIEUSCHULD .....	23
20	3.4 DEDUCTIE VAN DE MILIEUBEGROTING .....	23
21	3.5 VERDELINGSASPECTEN .....	25
22	<b>4. BESLUIT .....</b>	<b>26</b>
23	<b>5. BIBLIOGRAFIE.....</b>	<b>27</b>

### Abstract in english :

Concepts and relationships related to environmental taxes and environmental debts are discussed. Taxes are classified along their point of anchorage, their purpose (motive) and their effects. It is argued that the usual motives of regulating decisions and of money raising, should be complemented by the motive of compensation payment simply for the use of natural goods and services that belong to the heritage of humankind. It is also shown that environmental taxes are just one way of charging societal groups in meeting their obligations for environmental relief. The tax instrument should be well imbedded in an overall policy approach, based on a full understanding of the driving forces, of the impacts and of the attainable targets. This allows us to assess the size of the necessary budgets to implement particular

1 measures, but falls short of estimating the stocks and flows of environmental passiva  
2 and debt evolution.

3

4 Nederlandstalige samenvatting

5 Concepten en verbanden betreffende milieuheffingen en milieuschulden staan ter  
6 discussie. Heffingen worden ingedeeld naar hun aangrijpingspunt, doelstellingen  
7 (motieven) en effecten. De klassiek gehanteerde motieven, regulering en financiering,  
8 krijgen een aanvulling met het compensatie motief, eenvoudig gebaseerd op het  
9 principe van een prijszetting van het gebruik van de goederen en diensten van de  
10 natuur, het erfgoed van de mensheid. Milieuheffingen zijn slechts één kanaal  
11 waarlangs de maatschappelijke actoren hun bijdrage leveren voor het behoud van het  
12 milieu. Het heffingeninstrument moet een onderdeel zijn van een gebalanceerde  
13 beleidsbenadering die resulteert uit een goed begrip van de drijvende krachten in de  
14 maatschappij, van de effecten en van de normen die een samenleving vooropstelt. Op  
15 basis van dit goed begrijpen is een redelijk betrouwbare inschatting mogelijk van de  
16 budgetten nodig om de vooropgestelde maatregelen te treffen, maar een werkbare  
17 schatting van de milieupassiva en van de schuldstromen is nog veraf.

18

1

## 2 **1. Probleemstelling**

3

4 Van bij de opschaling van de milieuheffingen tot een belangrijk instrument voor de  
5 financiering van het milieubeleid in de periode 1989-1991, werd gevraagd naar een  
6 politiek en maatschappelijk debat erover. De grote achterstand in enkele belangrijke  
7 beleidsvelden – waaronder dit van de waterzuivering het meest sprekend was –  
8 vereiste aanzienlijke financiële middelen die de algemene begroting niet kon leveren.  
9 In het MINA PLAN 2000 van minister Theo Kelchtermans (1989) en in het  
10 aansluitende milieubeleidsplan 1991-1995 werden de doelstellingen op enkele  
11 beleidsvlakken uitgetekend, waaronder deze voor de waterzuivering uitdagend  
12 onbereikbaar waren binnen de vooropgestelde termijnen. De EU-Richtlijn 'Stedelijk  
13 Afvalwater'<sup>1</sup> was echter nabij en Vlaanderen was gedwongen een grootscheepse  
14 inhaaloperatie op het getouw te zetten. In deze optiek van enerzijds omvangrijke  
15 behoeften en anderzijds de knip op de beurs van de algemene middelen  
16 (Maastrichtnorm, financieringswet), kon de minister van leefmilieu niet anders dan  
17 alternatieve financieringskanalen zoeken en vinden.

18 De oplossing bestond in de oprichting van het MINA-fonds (januari 1991) en van de  
19 NV Aquafin (1990). De additionele financiële middelen zouden komen van de  
20 inkomsten van verhoogde heffingen op afvalwater en op afvalstoffen, en van de  
21 kapitaalmarkt via de ontwikkeling van een schuldencapaciteit bij de NV Aquafin voor  
22 het financieren van de inhaalbeweging. Aansluitend werd de taakstelling van de  
23 overheid vernauwd door bv. de eindverwerking van afvalstoffen niet langer te  
24 subsidiëren, en door bv. de bedrijven aan te zetten, c.q. te verplichten tot zuivering  
25 van het eigen afvalwater.

26 De SERV adviseerde negatief over de nieuwe benadering en vooral over de rol, de  
27 basis en de hoogte van de heffingen (SERV 1992 a,b, Van Humbeeck, 1992, 1996).

28 De nieuwe Vlaamse regering richtte op 24 juni 1992 een werkgroep en een stuurgroep  
29 milieuheffingen op om de belangrijke vragen inzake milieuheffingen te beant-  
30 woorden. Minister Norbert De Batselier kende aan VUB-RUCA (1995) opdrachten  
31 toe voor begeleidend onderzoek.

---

<sup>1</sup> Deze richtlijn werd uitgevaardigd in 1991, en verplicht tot een verregaande waterzuivering (inclusief nutriëntenverwijdering) in agglomeraties met meer dan 10000 inwoners tegen 1998, en tot een

1

2 In februari 1996 vonden er hoorzittingen plaats over de heffingenproblematiek in de  
3 Commissie Leefmilieu en Natuurbehoud van het Vlaams parlement. Op 25 juni 1997  
4 stemde het parlement een resolutie terzake, die uitvoering vroeg voor de begroting  
5 van 1998 (eerste aanzet) en ten laatste voor deze van 1999. Tot dusver werden enkel  
6 voorbereidende stukken neergelegd, die onvoldoende antwoord geven op de vragen  
7 naar een lange-termijn visie inzake de financiering van het milieubeleid en de plaats  
8 van de milieuheffingen hierin.

9

10 In de beleidsnota van minister Vera Dua (januari 2000) wordt de probleemstelling  
11 hernomen. In maart 2000 start het eerste strategische project ter uitvoering van de  
12 beleidsnota, en is volledig gewijd aan het vraagstuk van de financiering van het  
13 milieubeleid.

14

15 Het Rekenhof stuurt per 27 juni 2000 naar de Vlaamse minister van Leefmilieu en  
16 Landbouw een omstandig doelmatigheidsonderzoek naar de organisatorische  
17 voorwaarden met betrekking tot de invordering en inning van vier milieuheffingen  
18 (grondwater, afvalwater, afval, meststoffen). De bestuurlijke boodschap van dit  
19 rapport vermeldt als tekortkomingen van het beleid en beheer inzake de  
20 milieuheffingen ondermeer « De Vlaamse overheid stelt het beleid met betrekking tot  
21 de milieuheffingen weinig transparant voor : de strategische doelstellingen zijn  
22 onduidelijk en onvoldoende ingepast in het kader van de algemene milieudoel-  
23 stellingen. De mate waarin de milieuheffingen hun doel bereiken, wordt inhoudelijk te  
24 weinig diepgaand geëvalueerd. » (Rekenhof, 2000).

25

26 De knelpunten door verschillende waarnemers sinds jaren vastgesteld, blijken  
27 onopgelost tot op heden. In een uitvoerige discussienota werd in de periode najaar  
28 2000 – voorjaar 2001, een bijdrage aan het debat geleverd (Verbruggen 2001). Dit  
29 artikel behandelt enkele conceptuele vragen in verband met milieuheffingen en met de  
30 milieuschulden. Goede concepten en een gemeenschappelijke taal zijn nodig om het  
31 debat op een ordentelijke wijze te voeren.

32

1

## 2. Situering van het instrument heffingen

3

4 Heffingen bekleden een belangrijke plaats in het milieubeleid als instrument om  
5 doelgroepen aan te sporen tot het nemen van maatregelen die de milieuverstoring  
6 moeten voorkomen, verzachten of remediëren (§2.2). Naast deze bijdrage aan de  
7 oplossing of aan de verzachting van de milieuproblemen, verschaffen heffingen ook  
8 financiële middelen aan de overheid. Deze middelen worden dikwijls geoormerkt om  
9 milieuprogramma's te financieren. Heffingen zijn ook het instrument om doelgroepen  
10 te doen betalen voor het gebruik van milieu- en natuurgoederen waarvan anders de  
11 schaarste onvoldoende tot uitdrukking wordt gebracht (§2.1).

12 Teruggebracht tot de essentie is een heffing een prijs. De heffingsbasis is het product,  
13 de dienst, de handeling, het bezit, ... op basis waarvan de heffing wordt gevestigd  
14 (berekend). De heffingsvoet is de hoogte van de aanrekening per eenheid heffings-  
15 basis. De heffingsbasis is verbonden met het aangrijpingspunt van de heffing (§2.3).  
16 De heffingendiscussie gaat vooral over het motief (§2.4) van de verschillende  
17 heffingen en over de effecten (§2.5) ervan, waarbij motief en effect niet lineair  
18 verbonden zijn, wat de bron is van veel verwarring. Dit artikel levert een bijdrage aan  
19 de discussie door strikter motief en effect te onderscheiden, en door het soort  
20 motieven scherper te definiëren. Daartoe expliciteren we het motief van de  
21 compensatie, hetgeen nieuw is in het milieu-economen debat.

22

### 23 **2.1 Prijszetting voor publieke milieu- en natuurgoederen**

24 Milieu en natuur zijn *publieke goederen*<sup>2</sup>. Sommige delen ervan komen voor  
25 privatisering in aanmerking (gronden, bossen). Op andere delen is het praktisch niet  
26 mogelijk en/of ethisch niet wenselijk privé eigendomsrechten te definiëren. Dit wil  
27 niet zeggen dat de toegang tot deze milieu- en natuurgoederen en –diensten in alle  
28 opzichten vrij moet zijn waardoor vrijbuiters er ongelimiteerd gebruik kunnen van  
29 maken. De toegang in redelijke mate beperken, kan via verbodsbepalingen en deels  
30 via sensibilisering en educatie, maar het instellen van een prijs op de toegang tot  
31 publieke milieu- en natuurgoederen betekent in vele gevallen een efficiënte aanpak.

---

<sup>2</sup> Publieke goederen kunnen door verschillende personen gelijktijdig worden benut zonder dat ze mekaar's gebruik verhinderen. Er bestaat een grote diversiteit aan publieke goederen, gecatalogeerd

1  
2 In iedere maatschappij bestaat er een debat in welke mate deze toegang moet worden  
3 ingeperkt, of met andere woorden wat de *hoogte van het prijsticket* voor de toegang  
4 moet zijn. Dit debat neemt de vorm van een conflict aan wanneer het gaat om milieu-  
5 en natuurgoederen met multifunctioneel gebruik, enerzijds cruciaal voor het behoud  
6 van het welzijn van (delen van) de bevolking en anderzijds belangrijk voor het  
7 verwerven van welvaart voor (delen van) de bevolking. Door de steeds grotere  
8 klemtoon die rijke samenlevingen komen te leggen - en meer nog in de toekomst  
9 zullen leggen - op het welzijn, stijgt het aantal mensen die milieu en natuur willen  
10 vrijwaren van verstoring en van gebruik voor economische functies. Deze  
11 maatschappelijke stroming van vrij recente datum houdt in dat we vandaag, en meer  
12 nog in de toekomst, moeten betalen voor goederen en diensten die tot voor kort gratis  
13 waren. Dit stuit op grote weerstand, vooral bij groepen die tot dusver het meeste  
14 profijt hebben gehaald uit de gratis of te goedkope diensten van milieu en natuur. Men  
15 staat hier voor belangrijke politieke keuzeproblemen, waarbij de verdeling van opinies  
16 niet strak en niet constant af te lijnen is tussen maatschappelijke groepen.<sup>3</sup>

17

18 *Heffingen zijn de noodzakelijke vormen van prijszetting* voor het beperken van de  
19 toegang tot publieke milieu- en natuurgoederen en –diensten.

20 Heffingen zijn wenselijke instrumenten omdat ze aansluiten bij het prijzensysteem.  
21 Het prijzensysteem is de meest efficiënte informatiedrager om de relatieve overvloed  
22 of schaarste van goederen en diensten kenbaar te maken in een taal begrijpelijk voor  
23 het grootste deel van de bevolking (Arrow 1974). Prijzen richten de beslissingen van  
24 ontelbare besluitvormers bij lange-termijn keuzen (investeringen) en bij korte-termijn  
25 keuzen (gedragingen). Voor belangrijke mondiale milieuvraagstukken zijn heffingen  
26 ook een noodzakelijk instrument.<sup>4</sup>

---

naar hun graad van toegankelijkheid en naar de graad van onderlinge beïnvloeding van de gebruikers ervan.

<sup>3</sup> Opmerkelijk is dat vele individuen verschillende en tegenstrijdige standpunten terzake innemen afhankelijk van de eigen positie in specifieke situaties. Zo b.v. verlangt het individu als automobilist vlot en doorgaand verkeer, en hetzelfde individu als huisvader verlangt veilig verkeer of een verkeersverbod in de straat waar zijn kinderen spelen of school lopen. Zo ook argumenteert een bedrijfsleider over de noodzaak van bijkomende aansnijding van groene ruimten voor industrieterreinen, maar verkies hij zelf een ongeschonden groene woonomgeving.

<sup>4</sup> Klimaatsverandering – in hoofdzaak gedreven door het broeikas-effect – is hier het meest voor de hand liggende voorbeeld. Maar ook andere mondiale vraagstukken zoals de bescherming van de zoetwatervoorraden, het behoud van de regenwouden, kunnen door een goede prijszetting beter worden aangepakt.

1  
2 Beleidsvorming over heffingen kan niet rond de (*her*)verdelingsaspecten van  
3 heffingen heen. Heffingen als instrument dragen geen schuld aan de ongelijke bezits-  
4 en inkomensverdelingen binnen en tussen samenlevingen, maar de inzetbaarheid van  
5 het instrument wordt door deze ongelijkheden beperkt. Heffingen veroorzaken altijd  
6 geldtransfers en / of beperken de toegang tot en het gebruik van milieu- en natuur-  
7 goederen. De impact op de doelgroepen (huishoudens, bedrijven, ...) van deze  
8 effecten is zeer verschillend naargelang de beschikbare koopkracht en economische  
9 draagkracht. Voor bedrijven hangt de draagkracht in hoge mate af van de mogelijk-  
10 heden om de last van de heffingen – nog te betalen na gedragsaanpassingen en  
11 substituties – af te wentelen naar andere activiteitensectoren of door te wentelen naar  
12 hun klanten.  
13 Bij de keuze en praktische vormgeving van heffingen moeten de verdelingsaspecten  
14 in acht worden genomen. Progressiviteit<sup>5</sup> in de heffingen is b.v. aangewezen om de  
15 werking van het prijssignaal te behouden bij de hogere inkomensniveau's, wanneer  
16 een grotere vraag inderdaad gerelateerd is aan een hoger inkomen. Vrijstellingen om  
17 sociale redenen zijn soms niet te vermijden hoewel doelgerichte programma's ter  
18 bevordering van preventie en rationele omgang met schaarse milieu- en natuur-  
19 goederen een duurzamere oplossing bieden. Zo kan men beter de kansarmere  
20 gebruikers helpen bij de effectieve besparing van energie dan het subsidiëren van een  
21 verspillend energiegebruik dat voortvloeit uit een tekort aan investeringen in  
22 energiebesparing.

23

## 24 **2.2 Heffingen als onderdeel van de instrumenten-mix**

25 Heffingen zijn één van de instrumenten uit de bredere mix of menu van instrumenten  
26 die een overheid kan hanteren. Heffingen geven financiële aansporingen die in

---

<sup>5</sup> Een referent van dit artikel verwijst naar de economische theorie die gebaseerd is op een strikte scheiding van de 'efficiency' en de 'equity' doelen en van de instrumenten om die te bereiken. Vanuit efficiëntie oogpunt moet het 'equimarginal' principe worden gerespecteerd met behulp van uniforme heffingsvoeten. Dit is theoretisch juist, maar de economische werkelijkheid is ver van 'first best'. Ten eerste, heb ik begrip voor de kritiek op de economie die 99% van haar tijd met efficiëntie begaan is, en verdeling altijd naar later verschuift. Ook al kan een betere verdeling hic et nunc een beetje efficiëntiewinst opofferen, beter nu eerst de betere verdeling dan de verwijzing naar de Griekse kalender ervan. Ook 'afzonderlijke' herverdeling is de oorzaak van efficiëntieverliezen. Ten tweede bestaan er praktische situaties die de uniforme heffing minder efficiënt maken dan een progressieve. B.v. een situatie waarin het gebruik maken van een natuurgoed kosten meebrengt die gekenmerkt zijn door blijvende schaalvoordelen (dalende gemiddelde kosten). Als de som van deze

1 verhouding moeten staan tot verplichtingen (via regelgeving opgelegd) en tot  
2 vrijwilligheid (via sensibilisering aangemoedigd). Het hanteren van een optimale  
3 instrumentenmix als onderdeel van een optimaal beleid, is een algemene doelstelling  
4 maar niet gemakkelijk bereikbaar<sup>6</sup>. Deze mix en ieder instrument afzonderlijk moeten  
5 in overeenstemming zijn met de beginselen van het beleid en moeten voldoen aan een  
6 reeks kwaliteitscriteria. Tabel 1 vermeldt de criteria die in de literatuur als belangrijk  
7 worden beschouwd.

8 Het is opmerkelijk dat een van de criteria die in Vlaanderen veel aandacht krijgen, nl.  
9 zekerheid (continuïteit) betreffende de heffingen, niet prominent in deze lijst  
10 aanwezig is. In de realiteit van een industriële markteconomie zijn prijzen onzeker en  
11 fluctuerend (b.v. de prijzen van energie, grondstoffen, aandelen, ...), en dus ook  
12 heffingen kunnen dit zijn. Toch is continuïteit een wenselijke eigenschap om de  
13 informatieve boodschap van de heffingen te laten doordringen bij de doelgroepen, b.v.  
14 betreffende de toenemende schaarste van de eindige milieu- en natuurbronnen. Ook  
15 als omvangrijke en weinig flexibele investeringen noodzakelijk zijn, is continuïteit  
16 belangrijk.

17

18 Tabel 2.1 : Criteria ter beoordeling van de inzet van milieubeleidsinstrumenten  
19 (aangepaste lijst op basis van Bohm & Russel, 1985)

20

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. Milieu Effectiviteit<ol style="list-style-type: none"><li>1.1 Statisch (vooropgezette doelen realiseren)</li><li>1.2 Dynamisch (robuustheid)</li></ol></li><li>2. Economische Efficiëntie<ol style="list-style-type: none"><li>2.1 Statisch (kostenminimalisering)</li><li>2.2 Dynamisch (technologieverbetering)</li><li>2.3 Macro-economisch (niet strijdig met welvaartsgroei en met het sociaal beleid, o.a. dit van de inkomensverdeling)</li></ol></li><li>3. Administratieve Efficiëntie<ol style="list-style-type: none"><li>3.1 Organisatorisch (zoveel mogelijk aanknopen bij bestaande structuren)</li><li>3.2 Regelgevend (inpassen in bestaande decreten en besluiten)</li></ol></li><li>4. Maatschappelijke Efficiëntie<ol style="list-style-type: none"><li>4.1 Duidelijkheid (betreffende de band tussen milieuge drag en betaling)</li><li>4.2 Voorspelbaarheid (vooral als investeringen nodig zijn)</li><li>4.3 Evenwichtige lastenverdeling (binnen de generaties en tussen de generaties)</li></ol></li></ol> |
|---|

gebruikskosten met de progressieve heffingen quasi constant is, blijft het 'equimarginal' principe bij de afweging tegenover de niet-gebruikskosten beter gewaarborgd dan bij een uniforme heffing.

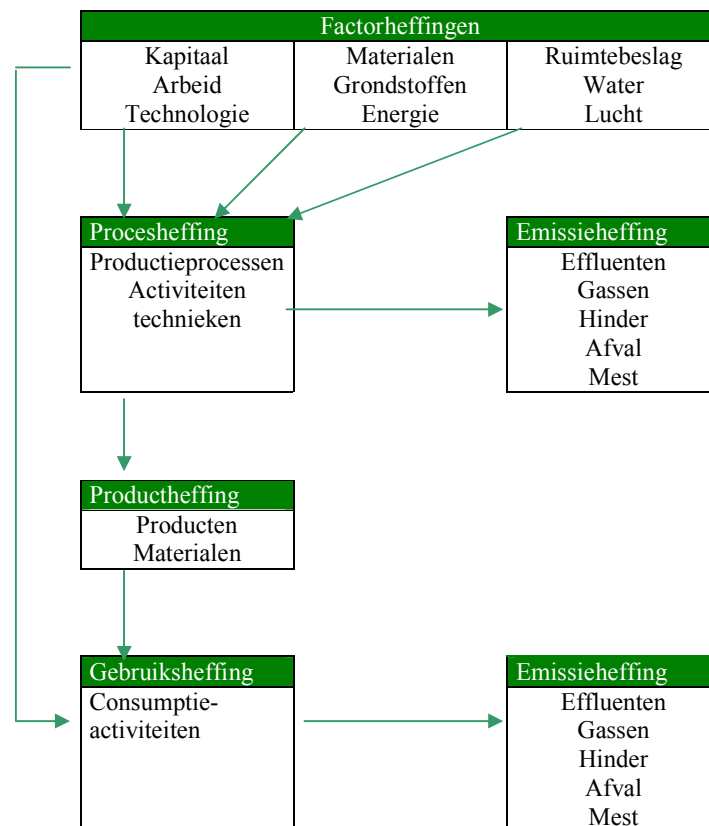
<sup>6</sup> MiNa-Raad, Advies van 8 juli 1996 over het Ontwerp-milieubeleidsplan 1997-2001, par. 234 en MiNa-Raad, Advies van 14 september 1995 voor een geïntegreerd beleid inzake bestrijdingsmiddelen par. 26



### 2.3 Aangrijpingspunt van milieueffingen.

Er bestaat een mogelijkheid de milieuverstoring te beheersen via heffingen op de opeenvolgende schakels van de maatschappelijk-economische processen, zoals figuur 1 toont. Vanuit een algemene visie van efficiëntie en van taakaflijning tussen de overheid en de civiele samenleving, genieten heffingen aan de ingang en/of aan de uitgang van de processen de voorkeur boven heffingen die intern ingrijpen. Heffingen aan de ingang op het gebruik van de productiefactoren grondstoffen (tropisch hardhout), energie (olie, gas, steenkool, uranium), ruimte (koppeling van retributies aan kadastrale inkomens), water (grond- en oppervlaktewater) en lucht, zijn te verkiezen boven heffingen op specifieke processen, producten en activiteiten. Ook heffingen aan de uitgang op alle vormen van emissies van schadelijke en potentieel schadelijke stoffen en producten, zijn te verkiezen boven heffingen op specifieke processen, producten en activiteiten.

Figuur 1: Overzicht van de aangrijpingspunten voor de vestiging van milieueffingen aan de hand van een economisch-ecologisch stroomschema



1  
2 Principieel is het te verkiezen nog een stap verder te zetten en aan te grijpen op de  
3 immissies (Verbruggen 1994, p.678), omdat deze laatste bepalend zijn voor de  
4 milieutoestand. Het toewijzen van de verantwoordelijkheden voor het ontstaan van  
5 een bepaalde immissie-situatie aan de diverse veroorzakers van deze situatie is echter  
6 zeer moeilijk vooral als het gaat om pollutanten via de lucht of via het water verspreid.  
7 Alleen vormen van sedimentaire vervuiling zoals bodemverontreiniging zijn in  
8 bepaalde situaties toewijsbaar op immissieniveau.

9

#### 10 **2.4 Motief of Doel van milieuheffingen**

11 De discussie over milieuheffingen verzandt regelmatig in verwarring omdat motief  
12 (doel) en effect van een heffing niet lineair verbonden zijn. Soms bereikt men andere  
13 effecten meer dan deze die men had bedoeld. Het benoemen van heffingen naar het  
14 doel dat ze nastreven (b.v. men spreekt gemakkelijk van regulerende versus finan-  
15 cierende heffingen) is in deze omstandigheden bron van onduidelijkheid. We trachten  
16 hier doel en effect zoveel mogelijk expliciet te specificeren, en vullen het klassieke duo  
17 ‘regulerend’ en ‘financierend’ aan met een derde motief ‘compenserend’ zoals al  
18 impliciet vervat in de argumentatie van §2.1.

19 We onderscheiden daarnaast nog twee andere doelen die het beleid met bepaalde  
20 heffingen wil nastreven, hoewel de naam heffing hier misschien beter niet zou worden  
21 benut:

##### 22 **1. Het regulerings- of aansporingsmotief.**

23 In deze functie sporen de heffingen fysieke of juridische personen aan tot  
24 wenselijk geachte beslissingen (investerings, technologie-ontwikkeling,  
25 onthouding van bepaalde activiteiten) en gedragingen. Scherp gesteld is hier het  
26 doel een materiële verandering te realiseren, met zo weinig mogelijke financiële  
27 turbulentie.

##### 28 **2. Het financieringsmotief.**

29 Heffingen in deze functie willen geld transfereren van de doelgroepen (heffings-  
30 plichtigen) naar de innende overheden. Milieufenomenen bieden hier enkel een  
31 grondslag voor het vestigen van een belasting.<sup>7</sup> Scherp gesteld is hier het doel zo

---

<sup>7</sup> Het systematisch gebruiken van het woord ‘belastingen’ i.p.v. het woord ‘heffingen’ en zeker i.p.v. het woord ‘milieuheffingen’ zou de duidelijkheid bevorderen.

1 groot mogelijke financiële transfers te bekomen, met zo weinig mogelijk materiële  
2 turbulentie, zodat de economische welvaartsverliezen minimaal blijven.

3 **3. Het compensatiemotief.**

4 Heffingen betekenen in deze functie een prijszetting voor het gebruik van de  
5 collectieve milieu- en natuurgoederen, b.v. vervuilende emissies benutten een deel  
6 van de absorptie en assimilatie capaciteit van het natuurlijk milieu. Dit motief  
7 onderscheiden is nieuw, en het stuit daarom op de nodige scepsis bij collega's  
8 economen, zodat dit verder nader wordt geargumenteed.

9 **4. Het retributie (contributie) motief.**

10 Heffingen met dit doel willen de gebruiker van bepaalde collectief verstrekte  
11 diensten doen betalen voor de economische kosten die met deze verstrekking  
12 gepaard gaan, b.v. afvalophaling, waterzuivering. Men kan ook de term *tarieven*  
13 of doodgewoon *prijzen* voor geleverde diensten hanteren.

14 **5. Het sanctionerings/handhavingsmotief.**

15 Heffingen is hier de foute term voor administratieve *boetes* die de overheid oplegt  
16 voor het overtreden van wettelijke voorschriften.

17

18 Een bepaalde heffing wordt doorgaans ontworpen voor een van de hogervermelde  
19 hoofdfuncties, maar zal in de praktijk ook de andere – niet prioritair beoogde –  
20 functies in zekere mate vervullen (zie figuur 2 en volgende §2.5 voor meer  
21 duidelijkheid in het geval van een emissieheffing).

22

23 Heffingen met een aansporingsdoel beïnvloeden niet enkel beslissingen en/of  
24 gedragingen, maar genereren ook financiële opbrengsten, die voor een deel kunnen  
25 gelden als compensatie voor het resterende gebruik van milieu en natuur.

26

27 Voor de financieringsfunctie kiest een overheid bij voorkeur producten en activiteiten  
28 die niet uitgesproken verdienstelijk ( m.a.w. verwerpelijk of eerder neutraal) zijn en  
29 waarvan de vraag wordt gekenmerkt door een kleine prijselasticiteit zodat de  
30 opbrengsten verzekerd zijn en de welvaartsverliezen het kleinst blijven. Toch is er  
31 steeds enige elasticiteit aanwezig zodat deze heffing ook een regulerend effect zal  
32 hebben. Hoe sterker het regulerend neveneffect is, des te belangrijker is de keuze van  
33 de heffingsbasis.

34

1 De functie van heffingen ter compensatie voor het beslag op milieu en natuur gelegd,  
2 is het meest omstreden. Deze heffingen zitten op de wip tussen aansporing,  
3 financiering en sanctionering, maar verschillen er toch steeds van om een of andere  
4 reden.

5 Het onderscheid tussen compensatie en aansporing is dat dit laatste doel een situatie  
6 vereist waarin de beslissingen van de heffingsplichtige gebruiker inderdaad door de  
7 heffing feitelijk worden beïnvloed, b.v. de gebruiker kan een feitelijke verandering tot  
8 stand brengen omdat er substitutiemogelijkheden en gedragsveranderingen  
9 voorhanden zijn of kunnen worden ontwikkeld, of b.v. de gebruiker kan worden  
10 weerhouden van bepaalde activiteiten te ontplooien. De aansporingsheffing wordt  
11 gesteld ter hoogte van de marginale schadekosten (Pigou) op het snijpunt met de  
12 *marginale* bestrijdingskosten (figuur 2 ; heffingsvoet op hoogte OT). De compensatie  
13 heffing doet betalen voor de *totale* schadekosten die het gebruik van milieu en natuur  
14 impliceren, b.v. een gebruiker op niveau B (figuur 2) betaalt een bedrag van € OAB,  
15 een op niveau R een bedrag van € OSR. Alleen in de situatie dat de schadekosten-  
16 functie lineair is en dus de marginale schadekosten een constante zijn, zal een  
17 aansporingsheffing (ter hoogte van de constante marginale schadekosten) een betaling  
18 aan de gebruiker opleggen even groot als de compensatieheffing. In de frequente  
19 situatie dat het milieubeleid wordt gevoerd met het instrument van de vergunningen,  
20 blijft het instrument van de compenserende heffing een nuttige/noodzakelijke  
21 aanvullende rol vervullen. B.v. een vervuiler kan door de vergunning worden  
22 verplicht de emissie te reduceren van niveau B naar niveau R (figuur 2). Bijkomend  
23 kan hij worden onderworpen aan een heffing ter hoogte van  $\frac{1}{2}$  OT op de rest-  
24 vervuiling. Deze heffing zal geen (statisch) aansporend effect meer uitoefenen, omdat  
25 de vergunning striktere reducties oplegt dan deze lage heffingsvoet zou genereren.

26 Vlaanderen past dit principe van heffingen toe in de industriële waterzuivering. Field  
27 (1994, p.231) wil een combinatie van het aansporings- met het compensatiemotief  
28 realiseren met behulp van een tweeledige ('two-part') emissieheffing.

29 Het onderscheid tussen compensatie en financiering is dat compensering op zich geen  
30 opbrengstdoelen nastreeft, maar enkel een correcte prijszetting voor het beslag gelegd  
31 op milieu en natuur. Ook een overheid zonder financiële behoeften zal compensering

1 nastreven, b.v. om redenen van een rechtvaardige verdeling tussen hen die gebruik  
2 maken van natuurgoederen en hen die er geen gebruik van (kunnen) maken<sup>8</sup>.  
3 Het onderscheid tussen compensatie en sanctionering is dat de compensatie wordt  
4 berekend in verhouding tot het beslag op milieu en natuur gelegd, terwijl de  
5 sanctionering wordt afgestemd op de hoogte van de kosten van de naleving van de  
6 voorschriften. Immers de verwachte kostprijs van de boete (= sanctiebedrag x  
7 pakkans) moet hoger zijn dan het financiële voordeel van niet-naleving van de  
8 voorschriften.

9 De objectivering van de compenserende heffing is gebaseerd op een inschatting van  
10 de schadekostenfuncties van het milieu- en natuurgebruik. Deze functies zijn ook een  
11 essentieel gegeven om de optimale regulerende heffing vast te stellen. In de termen  
12 van figuur 2, wordt de objectivering van de optimale regulerende heffing gevonden  
13 vanuit het snijpunt S van de twee curven, terwijl de objectivering van de  
14 compenserende heffing gebaseerd is op de oppervlakte OSR zijnde de schade die nog  
15 blijft bestaan ook als het sociaal-economisch optimum is bereikt. Toepassing van een  
16 optimale regulerende heffing (hoogte van de heffingsvoet is dan OT in figuur 2) zal  
17 bij niet lineaire, convexe schadekostenfuncties (zoals in figuur 2) de resterende schade  
18 overcompenseren (een aangepaste restitutie aan de heffingsplichtige is dan vanuit het  
19 compensatiemotief verantwoord<sup>9</sup>). Bij toepassing van een instrument vergunningen  
20 (b.v. normstelling op het optimale niveau R in figuur 2) is er geen compensatie en is  
21 er plaats voor een aanvullende compenserende heffing (die geen regulerend effect  
22 meer zal veroorzaken omdat de heffingsvoet lager zal zijn dan OT wil men met een  
23 lineaire voet over de basis OR hetzelfde bedrag van oppervlakte OSR bereiken).

24  
25 Retributies (contributies) zijn analoog aan de tarieven van andere nutsvoorzieningen  
26 zoals de distributie van drinkwater, kabelsignalen, elektriciteit, e.a. Het doel is hier de  
27 financiële middelen te collecteren om de collectieve dienstverlening geheel (of  
28 gedeeltelijk, of vermeerderd met extra taxatie) te financieren. Het aansporingseffect  
29 dat deze retributies kunnen meebrengen, is van bijkomstig belang bij de bepaling van

---

<sup>8</sup> Dit argument sluit aan bij de discussie over intergenerationele verdeling, waarbij de huidige generaties een groot beslag leggen op uitputbare voorraden (b.v. maagdelijke gebieden) waardoor toekomstige generaties geen optie meer kunnen uitoefenen.

<sup>9</sup> Compensatiebetalingen worden om diverse redenen door economen afgewezen (zie b.v. Baumol & Oates, 1988). Onze suggestie is hier om lump sum betalingen van heffingen te overwegen ten einde de bedrijven de financiële middelen voor technologische verbeteringen niet te onttrekken. Deze werkwijze

1 het tarief maar kan wel significant blijken achteraf, omdat iedere potentiële klant van  
2 het collectieve systeem zal afkoppelen als zijn particuliere oplossing financieel  
3 voordeliger is dan het betalen van de retributie (dit effect voor de afvalwaterzuivering  
4 in Vlaanderen wordt beschreven in Janssens & Verbruggen, 1990). In de praktijk zal  
5 de verschaffer van de collectieve diensten het regulerend effect tegengaan door  
6 wettelijke regels (bv. verplichte aansluiting ; verbod op particuliere oplossingen), door  
7 gerichte opbouw van de tarieven om het aansporingseffect uit te vlakken, e.a.  
8 Maatschappelijk leidt dit dan tot suboptimale uitkomsten omdat b.v. elektriciteits-  
9 besparing en de ontwikkeling van gedecentraliseerde opties, duurzamere alternatieven  
10 zijn dan het in stand houden en versterken van gecentraliseerde grootschalige  
11 voorzieningen<sup>10</sup>.

12

13 Het benoemen van bepaalde administratieve boetes als milieueffingen omdat het  
14 over handhavingsactiviteiten in de milieusector gaat, verhoogt de begripsverwarring  
15 in de discussie. Beter is hier dan niet over heffingen te spreken.

16

## 17 **2.5 Effecten van heffingen**

18 Heffingen hebben bijna steeds een dubbel effect : *aansporen tot verandering* in  
19 beslissingen en *transfer van financiële middelen* van de heffingsplichtige naar de  
20 overheid. Met deze transfers kan de overheid de opgelopen milieuverstoring van de  
21 residuele milieuhinder geheel of gedeeltelijk compenseren, en/of de algemene  
22 middelen spijzigen en/of middelen laten terugvloeien naar de heffingsplichtige op een  
23 ‘lump sum’ wijze of via gerichte subsidiëring.

24

25 In het debat spreekt men van regulerende en van financierende heffingen naar het  
26 respectievelijk *doel* dat ze nastreven, hoewel iedere heffing, ook de compenserende,  
27 een regulerend en een financierend *effect* inhouden, tenzij het regulerend effect  
28 absoluut is en leidt tot nul-gebruik of tot nul-emissies (dan is het financierend effect  
29 nul). Ook kunnen de opbrengsten van heffingen op de een of andere wijze terug

---

is te prefereren boven de vrijstellingen die men nu wenst toe te kennen aan energie-intensieve bedrijven die op de internationale markt opereren.

<sup>10</sup> Voor een efficiënte aanwending van de economische middelen is een juist evenwicht tussen collectieve (gecentraliseerde) oplossingen en individuele (gedecentraliseerde) oplossingen nodig. Dit evenwicht is niet star, maar verschuift door technologische verandering (de laatste tijd in het voordeel van gedecentraliseerde technieken). Deze verschuivingen vergen een klantgerichte, dynamisch

1 worden toebedeeld aan de betalers ervan, zodat het netto financiële resultaat voor de  
2 overheid nihil is.

3 A priori is het moeilijk een voorkeur uit te spreken voor een van de doelen van de  
4 heffingen, omdat dit volledig afhankelijk is van de plaats van het instrument in het  
5 gehele milieubeleid. Eenmaal het doel van de heffing is vastgelegd, is het belangrijk  
6 dit doel te bereiken op de meest efficiënte wijze door een keuze van de meeste  
7 geschikte heffingsbasis, heffingsvoet, aangrijpingspunt, inningswijze, enz. en de niet  
8 beoogde effecten in rekening te brengen en oordeelkundig te beheren.

9

10 Figuur 2 verduidelijkt de effecten en soorten kosten, baten en transfers die een  
11 emissieheffing meebrengt.

12

13 De grootte van de effecten (aansporing en transfer) en de behoefte aan compensatie,  
14 hangen af van de specifieke omstandigheden en van de hoogte van de heffingsvoet.  
15 Het verloop van de relevante kostencurven in figuur 2 en de hoogte van de toegepaste  
16 heffingsvoet bepalen uiteindelijk de grootte van het aansporingseffect en de grootte  
17 van de transfer, alsook of deze transfer toereikend of onvoldoende is voor de  
18 schadecompensatie.

19 Heffingsplichtige bedrijven en particulieren kunnen door technologische innovatie de  
20 marginale bestrijdingskostencurve naar omlaag brengen met een verdere reductie van  
21 de emissie en met een verkleining van de transfers tot gevolg. In sommige gevallen  
22 kan de nul-emissie worden bereikt, maar de nul-emissie is niet haalbaar voor alle  
23 milieuverstoringsprocessen. Een voldoende brede heffing zal bijgevolg steeds  
24 financiële transferstromen teweegbrengen.

25

26 In belangrijke praktische situaties leest de consument het aansporingssignaal niet  
27 zozeer af aan de hoogte van de heffingsvoet dan wel aan de omvang van de factuur  
28 die te betalen is (bv. elektriciteit, water).<sup>11</sup> Het voelbare gewicht van deze factuur is

---

evoluerende planning van de centrale voorzieningen, waarbij ondermeer flexibiliteit een criterium is bij het afwegen van opties.

<sup>11</sup> Het betreft hier goederen en diensten die het jaar door in telkens kleine hoeveelheden worden benut tegen een relatief lage prijs per eenheid. De meeste verbruikers kennen het tarief per (marginale) verbruikseenheid niet of kennen er geen stimulerende kracht voor besparing aan toe (b.v. een prijs van 2 €/m<sup>3</sup> water betekent 0,002 €cent/liter). Slechts op het ogenblik dat de factuur van het totaalverbruik te betalen is, krijgt de verbruiker een zicht op het (voorbij!) gedrag. Systemen van maandelijks gespreide voorafbetalingen en automatische betalingsorders verminderen in de praktijk nog de signaalfunctie van de eindafrekening.

1 bovendien afhankelijk van het inkomen van het huishouden. Als men door  
2 technologische verbetering en/of gedragswijziging een betekenisvolle reductie van de  
3 consumptie kan realiseren, vermindert de factuurdruk en ontstaat het gevaar dat er  
4 opnieuw meer ‘verspillend’ wordt geconsumeerd<sup>12</sup>. Een voortschrijdende verhoging  
5 van de heffingsvoet kan hier noodzakelijk blijken om de aandacht van de verbruikers  
6 in de juiste richting te behouden. Vooral ook de band tussen de prijselasticiteiten en  
7 de inkomenselasticiteiten van het verbruik worden dan belangrijk. Ook vanuit een  
8 aansprekend oogpunt is het verantwoord rijke consumenten relatief hogere facturen te  
9 doen betalen dan de minder begoede. In de praktijk kan dit vooral tot stand worden  
10 gebracht door een sterk progressieve tariefstructuur, met bijvoorbeeld de ‘gratis’-  
11 levering van de eerste hoeveelheid geconsumeerde diensten (100 kWh, 15 m<sup>3</sup> water  
12 gratis per hoofd). Van de ene kant kan deze gratislevering worden gezien als de  
13 bevestiging dat ieder mens een recht kan uitoefenen op een minimum voorziening in  
14 essentiële diensten. Van de andere kant kan een gratisverstrekking het signaal van de  
15 feitelijke schaarste verzwakken.

---

<sup>12</sup> Deze ‘verspilling’ betekent meestal dat verbruikers minder prioritaire behoeften nu ook voldoen omdat de som van alle bestedingen binnen de toegewezen budgetruimte blijft. Typisch voorbeeld is de uitbreiding van de buitenhuisverlichting op basis van spaarlampen. In technische termen spreekt men hier van het ‘rebound’ effect.



1

2 Figuur 2 : Effecten veroorzaakt door een emissieheffing

3

4

€ per eenheid  
emissie, vervuiling

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

15

16

17

Heffings-  
voet T

18

19

20

21

22

23

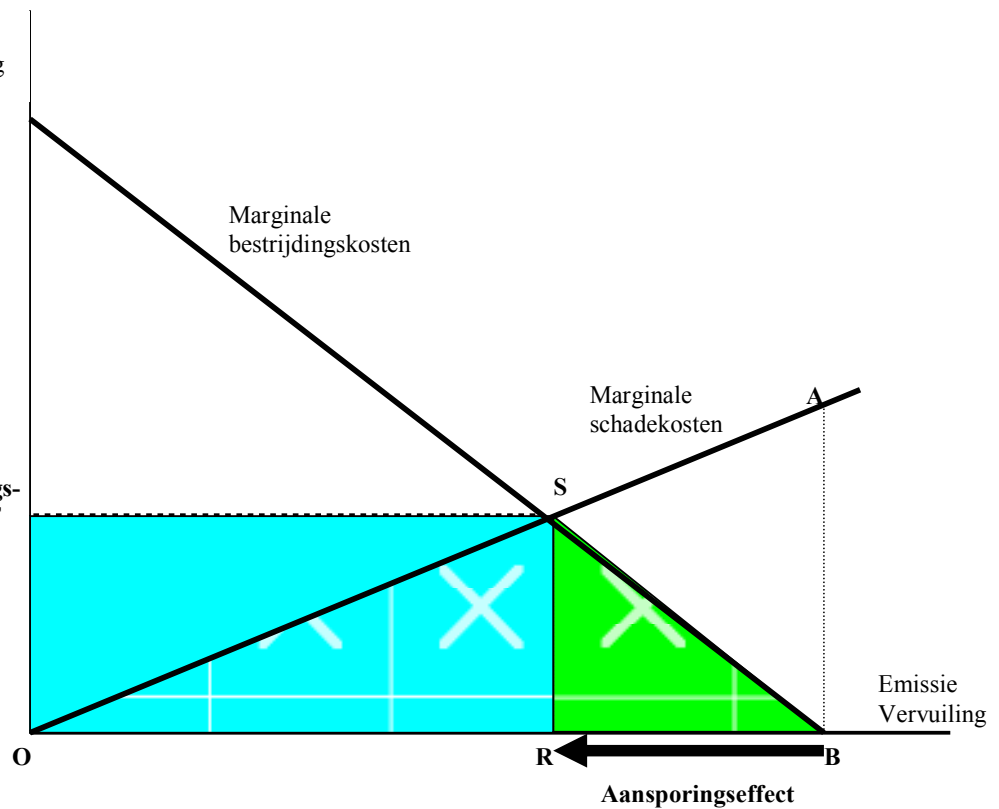
24

25

26

27

28

**Toelichting :**

Horizontale as : fysiske hoeveelheden emissie, c.q. vervuiling (bv. kg zware metalen)

Verticale as : prijs per fysiske eenheid (€/kg)

Curve OSA : marginale schadekosten veroorzaakt door de emissies

Curve BS : marginale bestrijdingskosten om de emissies te reduceren

B : niveau van emissie zonder beleid (de vervuiler minimaliseert de bestrijdingskosten op niveau nul)

T : hoogte van de (optimale) heffingsvoet

R : gereduceerd niveau van vervuiling ten gevolge van de heffing

Hoeveelheid BR : aansporingseffect

Oppervlakte BRS : kosten van de emissiebestrijding van B naar R

Oppervlakte BRSA : baten van de emissiereductie onder de vorm van vermindering van de milieuschade

Oppervlakte BSA : netto-baten van de emissiereductie (= BRSA – BRS)

Oppervlakte OTSR : transfer van de heffingsplichtige naar de innende overheid (bruto financieringseffect)

Oppervlakte ORS : bedrag nodig om de residuele schade te compenseren

Oppervlakte OST : bedrag van de transfer overblijvend na schadecompensatie (netto financieringseffect)

29

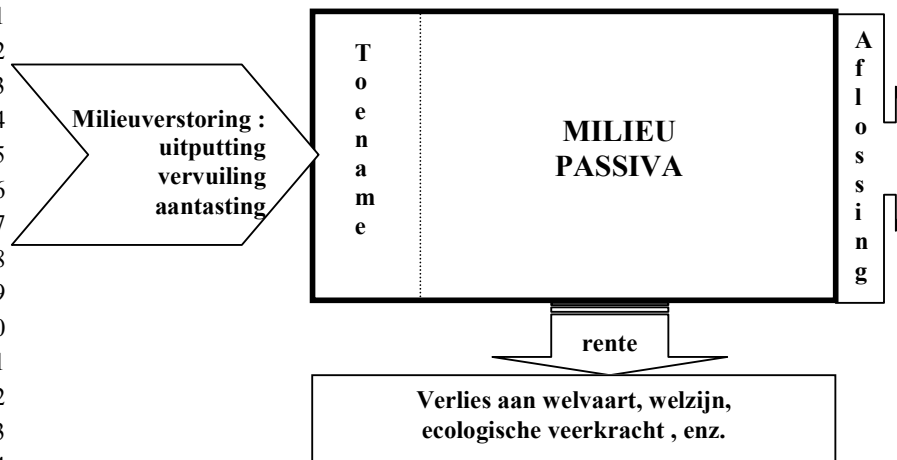
### 3. De financiële behoeften van het milieubeheer

Het heffingendebat in Vlaanderen is nauw verbonden met het vraagstuk van de financiering van het milieubeheer (zie de historische ontwikkeling van de afvalwater- en afvalheffingen). Over de financieringsbehoeften op lange termijn bestaat nog veel onduidelijkheid, b.v. inzake de twee zwaarste dossiers bodemsanering en waterzuivering. Voor een cijfermatige oefening verwijzen we naar Verbruggen (2001). Hier volgt een poging tot definitie van de concepten en tot structurering van de aanpak.

#### 3.1 De milieuschuld van een samenleving

De resolutie van de Commissie Leefmilieu (1997) maakt terecht het onderscheid tussen de historische milieuschuld en de chronische schuldopbouw. Zoals in de monetaire staatsschuld, bestaat in de milieuschuld een analoge logica van passiva, schuldenaanname, schuldenaflossing, en rentekosten onder de vorm van verlies aan welvaart, welzijn, ecologische veerkracht, enz. te wijten aan de bestaande passiva. Figuur 3 schetst deze logica voor de milieuschulden.

Figuur 3 : Milieuschulden



#### 3.2 Toewijzing van de milieuschuldenlast

Voor het begroten van de stock- en flow-variabelen van de milieuschuld en van de milieubegroting beschikken we niet over boekhoudkundige gegevens in € uitgedrukt,

1 met duidelijke vermelding van de debiteurs. Voor het opmaken van de  
2 milieuboekhouding, bestaat er een structureel en inherent tekort aan informatie  
3 De samenstelling en omvang van de milieupassiva, van de milieuverstoringen en van  
4 de rentes, zijn slechts gedeeltelijk geïnventariseerd. De inventarissen bestaan  
5 hoofdzakelijk uit kwalitatieve omschrijvingen ondersteund met partiële cijfermatige  
6 gegevens betreffende fysisch observeerbare grootheden<sup>13</sup>. Een volledige doorvertaling  
7 van de kennis naar een algemeen equivalent of numéraire (zoals monetaire) maatstaf,  
8 is nog in geen enkel land vertoond, voorzeker omdat dit een niet-uitvoerbaar opdracht  
9 impliceert. De gedeeltelijke resultaten van monetarisering zijn aanvechtbaar, en  
10 hebben als bijkomend nadeel dat ze de aandacht concentreren op nu zichtbare, wel  
11 kwantificeerbare gedeelten van de milieuproblematiek met teloorgang van het zicht  
12 op het geheel en op de lange termijn.

13

14 Ook de eigendomsrechten van de meeste stocks en flows zijn onduidelijk of niet  
15 omschreven. Bepaalde milieuverstoringen zijn op het niveau van de emissie –  
16 uitzonderlijk soms op het niveau van immissie - toewijsbaar aan de veroorzakende  
17 bron zodat het principe « de vervuiler betaalt »<sup>14</sup> toepasbaar is. Een gering deel van de  
18 milieupassiva is toewijsbaar aan specifieke debiteurs, zodat de kosten van de aflossing  
19 slechts in beperkte mate verhaalbaar zijn volgens het principe « de *historische*  
20 vervuiler betaalt ».

21 De niet of moeilijk toewijsbare kosten van actuele en historische verstoring worden  
22 gedekt door de algemene middelen, door garantie- en verzekeringsfondsen of worden

---

<sup>13</sup> In Vlaanderen gelden hier de milieu- en natuurrapporten als belangrijkste informatiebronnen.

<sup>14</sup> «de vervuiler betaalt» (1972) stelt een “aanbeveling van de OESO” voorop als het economisch principe voor de toewijzing van de kosten van vervuilingsvoorkomings- en bestrijdingsmaatregelen (OECD, 1972, 1974, 1975). Het principe houdt in dat de vervuiler alle kosten moet dragen om de vervuiling die hij veroorzaakt te voorkomen en te beheersen. Op een reeks uitzonderingen (opgevoerd door de OESO en ze gaan over steun voor R&D inzake bestrijdingsmethoden en in bepaalde gevallen steun tijdens de overgang naar strengere regelgeving. Ook voor inspanningen die verder gaan dan deze opgelegd door de overheid kan de vervuiler steun krijgen) na mag een vervuiler hiervoor dus geen enkele soort van bijstand (subsidie, belastingvrijstelling, bijdragen beneden kostprijs voor publieke zuiveringsdiensten, etc.) ontvangen. Sinds 1972 is dit principe geleidelijk aan veralgemeend (het economisch principe is ook in wetgeving vertaald) en uitgebreid (van gedeeltelijke kosteninternalisatie naar meer volledige kosteninternalisatie). De vervuiler betaalt is ook één van de basisprincipes van het milieubeleid van de Europese Unie, het is o.a. opgenomen in het Verdrag van Maastricht van 1987. Momenteel bestaan er twee verschillende definities van dit principe, naargelang de interpretatie (Verbruggen 1994, p. 675 en European Commission 1999):

- a) enge interpretatie: de vervuiler moet de kosten betalen voor de installatie en werking van bestrijdingsvoorzieningen noodzakelijk om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen;
- b) brede interpretatie: de vervuiler moet betalen voor al de schade die hij veroorzaakt, dus niet alleen voor de kosten van de milieumaatregelen die hij onderneemt, maar daar bovenop ook voor de residuele vervuiling veroorzaakt door zijn activiteiten.

1 afgewenteld op doelgroepen in de samenleving onder de vorm van een verlaging van  
2 hun welvaart en/of hun welzijn. Een meer verfijnde toewijzing vereist de identificatie  
3 van wie de meeste baten verwerft of heeft verworven uit de processen waaraan de  
4 milieuverstoring is verbonden. Veelal brengen of brachten deze processen  
5 economische welvaart voort. Dit onderbouwt de visie van een sterke progressiviteit in  
6 de verwerving van de nodige middelen om milieuverstoring te compenseren en om  
7 milieupassiva af te betalen. Vooral inzake de dekking van de milieupassiva moeten de  
8 historisch begunstigen sterker worden aangesproken voor een bijdrage dan nu  
9 gebeurt via de financiering uit de algemene middelen. Deze laatste worden vooral  
10 gespijst via belasting van inkomensstromen en slechts in mindere mate via belasting  
11 van bezit. We stellen voor een belangrijk deel van de historische passiva te  
12 financieren vanuit de erfenisrechten. Bij de overdracht van de economische welvaart  
13 tussen de generaties is het correcter om netto i.p.v. bruto welvaart te verrekenen. Het  
14 verschil tussen bruto en netto zijn de historische passiva, en afbetaling ervan via  
15 belastingen op erfenissen is daarom aangewezen. Dit is in ieder geval meer  
16 verantwoord dan een lineaire betaling vanuit de algemene middelen.

17

18 Betaling van milieuschulden gebeurt in verschillende vormen en gedaanten, via  
19 diverse kanalen en beleidsniveaus. Sommige vormen zijn expliciet en zichtbaar,  
20 andere zijn impliciet en minder zichtbaar, maar daarom niet minder reëel. Sommige  
21 betalingen gebeuren direct door de burger of het bedrijf, andere betalingen verlopen  
22 via opeenvolgende transfers waarin overheidsfondsen en –heffingen een rol spelen.  
23 Figuur 4 toont de belangrijkste kanalen van betaling. Bovenaan in figuur 4 staat de  
24 overheid vermeld die een budget beheert dat vooral wordt gespijst via belastingen  
25 betaald door de verschillende doelgroepen uit de privé-sector. Een deel van deze  
26 belastingen neemt de vorm aan van financierende heffingen (b.v. accijnzen op  
27 olieproducten). Uit de algemene middelen worden programma's gefinancierd die de  
28 privésector direct of indirect ten goede komen. Zo bedraagt in 1999 de expansiesteun  
29 aan de Vlaamse Industrie in het raam van het ecologiecriterium 40,6 miljoen EUR. Zo  
30 dekt de overheid de kosten van de collectieve gezondheidszorg waarvan een deel  
31 voortkomt uit de milieuvervuiling. Het milieu- en natuurfonds ontvangt een deel van  
32 zijn middelen via dotatie uit de algemene middelen. Het andere deel komt binnen via  
33 milieuheffingen, waarvan het doel en de effecten niet altijd even scherp afgelijnd zijn  
34 en ex ante ook niet altijd af te lijnen zijn. De privé-sector besteedt nog op andere

1 wijzen middelen aan milieubeheer. Belangrijk zijn de stromen van directe financiering  
2 binnen de privé-sector zonder transfers via de overheid. Het gaat hier om econo-  
3 mische productiefactoren (tijd, onderzoek en ontwikkeling, kapitaal, ...) die door  
4 huishoudens, bedrijven en instellingen worden ingezet in het milieubeheer. Een deel  
5 van deze inzet wordt niet in financiële termen verhandeld, b.v. huishoudens die ruimte  
6 en tijd besteden aan de selectieve opslag van afvalstoffen zodat een gescheiden afgifte  
7 ervan mogelijk is. Een deel krijgt wel een verrekening in het BNP omdat het met  
8 markttransacties gepaard gaat.

9

10 Een belangrijk deel van de zichtbare financiële stromen in het milieubeheer verloopt  
11 nu via milieunutsbedrijven die instaan voor de afvalinzameling en –verwerking, de  
12 waterzuivering, de waterbedeling, ... Deze bedrijven treden op onder de vorm van  
13 Publiek Private Samenwerkingsverbanden (Aquafin, INDAVER), en van publieke  
14 (waterbedeling, afvalintercommunales) en privé (afvalinzameling en verwerking)  
15 bedrijven. De middelen voor hun werking verkrijgen sommige bedrijven via dotatie  
16 (Aquafin), andere via direct geïnde retributies vanwege de klanten.

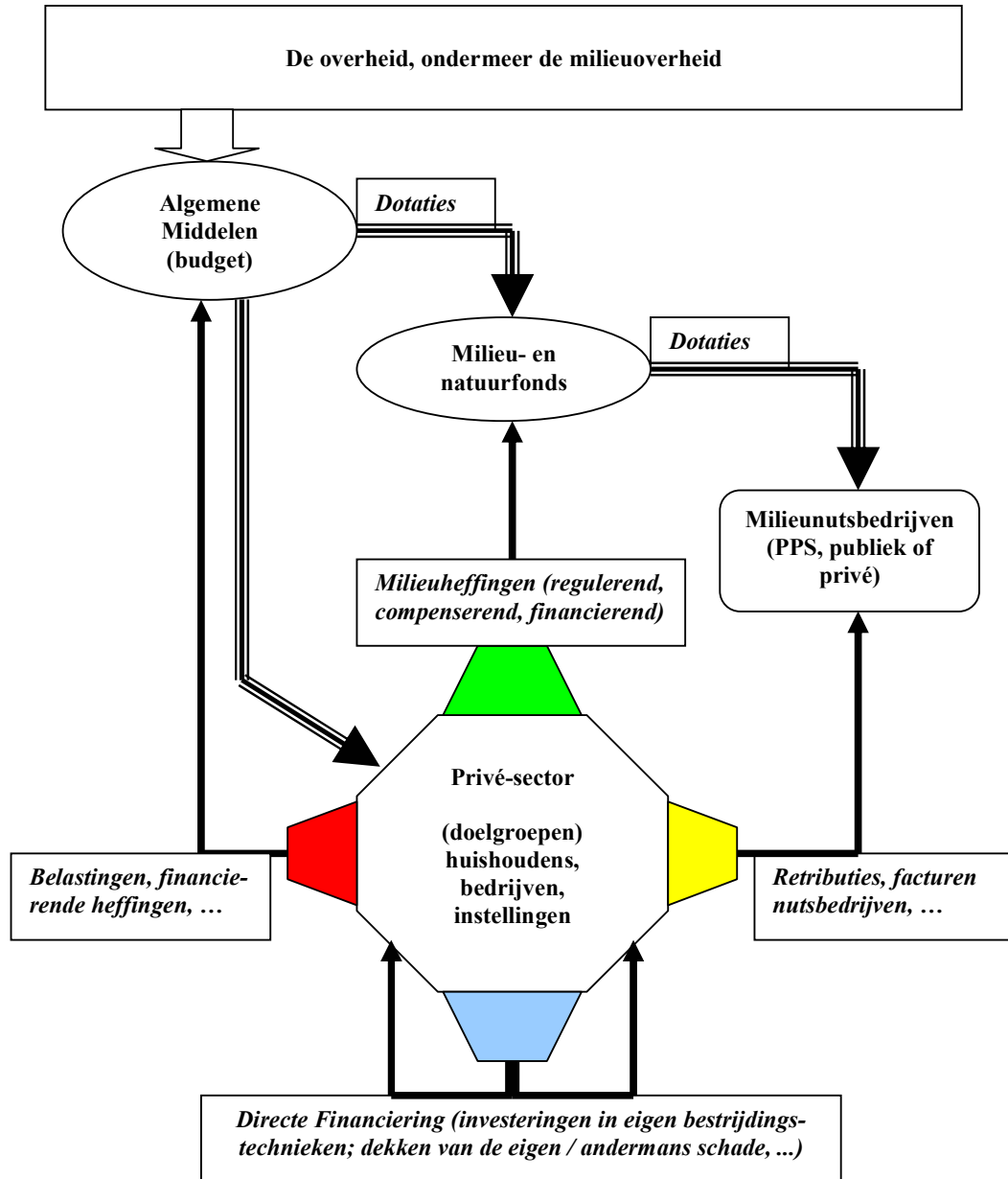
17

18 De voorstelling van figuur 4 en de uitgebreide toelichting erbij zijn verantwoord in het  
19 licht van volgende aandachtspunten:

- 20 • De financiering van het milieubeheer moeten we ontleden als een stelsel van  
21 **communicerende vaten**. De milieupassiva zijn een feit, alsook de jaarlijkse  
22 aangroei van de milieuschulden. Er bestaat niet zoiets als een “gratis maaltijd”,  
23 zodat iemand ergens ooit de kosten draagt. Als men b.v. de zichtbare stromen van  
24 milieueffingen wil verminderen, kan men dit door de doelgroepen te verplichten  
25 tot hogere directe bestedingen, of door een grotere bijdrage via de algemene  
26 belastingen (op inkomens, op verbruik). Hierbij mag men de secundaire effecten  
27 op de verdeling van de lasten en op de economische efficiëntie niet uit het oog  
28 verliezen.
- 29 • De milieunutsbedrijven kunnen hun activiteiten gefinancierd zien via dotaties en /  
30 of financieren via zelf geïnde retributies. In het laatste geval spreekt men van  
31 facturen gebaseerd op tarieven. Door het nutskarakter van de activiteiten en door  
32 de aanwezigheid van monopoliekracht in de voorziening ervan, is het nodig dat de  
33 overheid sturend optreedt bij de vaststelling van de retributies, c.q. tarieven. Ook

1 kan het beleid de politiek zichtbare transfers van b.v. de afvalwaterheffingen  
 2 vervangen door rechtstreeks geïnde retributies door een nutsbedrijf.

3 Figuur 4 : Diverse kanalen van betaling van de milieuschulden



- 51 • Vergelijking van stelsels en cijfers van milieuheffingen tussen verschillende  
 52 landen is een zeer precare oefening die alleen tot zinvolle uitspraken kan leiden  
 53 als men alle verbindingen en stromen tussen de communicerende vaten in kaart  
 54 heeft gebracht. Zelfs als men in deze oefening zou slagen en daarbij vaststelt dat

1 de stelsels van de landen die men vergelijkt sterk verschillen, staat men voor de  
2 moeilijke opdracht bepaalde onderdelen van deze verschillende stelsels alsnog  
3 vergelijkbaar te maken.

4

### 5 **3.3 Posten in de milieuschuld**

6 De globale milieuschuld wordt onderverdeeld in verschillende posten.

7

8 Tabel 2 : Posten van milieuschuld en soorten maatregelen ter afbouw van de schuld

9

Natuurlijke rijkdom, Compartimenten		Verstoring & Passiva	Maatregelen ter vermindering van de schuld-toename en ter aflossing van de passiva
Water	Grondwater Waterbodems Waterlopen Regenwater	Uitputting, verdroging Bodemverontreiniging Waterverontreiniging	Reductie winning, aanvullen voorraden Ruiming en sanering waterbodems Afvalwaterinzameling en –zuivering Scheiding regen- en afvalwater
Land	Natuur en Bos Landbouwgrond Terreinen voor econom. functies	Versnippering, verzuring Vermesting, erosie Bodemvervuiling Afval	Verwerving en beheer MAP, duurzame landbouw Bodemsanering, herinrichting Afvalbeheer
Lucht	Omgeving Atmosfeer	Verspreiding polluenten Broeikaseffect	Techniekverbetering en –substitutie in productie, transport en consumptie
Wel-zijn	Gezondheid Veiligheid Rust Comfort	Gevaarlijke stoffen, stralen Risico's Hinder (lawaai, stank, licht)	Ruimtelijke ordening, zonerings Procesverbetering en bewaking Bescherming en afscherming

10

11 Tabel 2 geeft een overzicht van de belangrijkste compartimenten van de natuurlijke  
12 rijkdom waarover een land beschikt. Per compartiment staan een aantal verstorings-  
13 processen en passiva vermeld. Deze zijn bijzonder belastend voor het compartiment  
14 maar ook belastend voor de andere compartimenten. In de derde kolom van de tabel  
15 staan voorbeelden van categorieën van maatregelen waarmee verstoringen en passiva  
16 kunnen worden verminderd of opgeruimd. Deze categorieën bevatten ieder tientallen  
17 specifieke, meer concrete maatregelen die telkens een beslag leggen op economische  
18 productiefactoren en ingrijpen op het ‘business-as usual’ gedrag van burgers,  
19 bedrijven en instellingen.

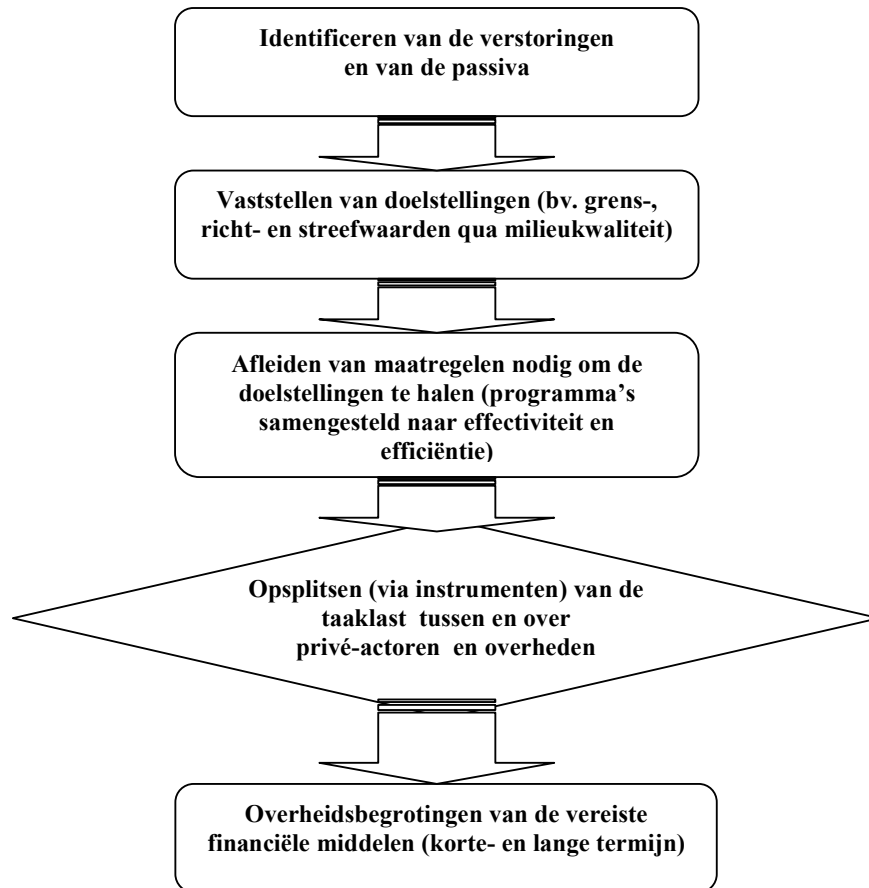
20

### 21 **3.4 Deductie van de milieubegroting**

22 Het uitvoeren van de vele maatregelen door privé-actoren en overheden vergt  
23 belangrijke economische middelen. De omvang hiervan inschatten, is niet in een

1 handomdraai mogelijk. Figuur 5 toont de logica die in de praktijk moet worden  
2 uitgewerkt en dan met cijfers vervolledigd.

3  
4 Figuur 5 : De milieubegroting als afgeleide van het milieubeheer



33 Het inschatten van een milieubegroting is de resultante van omvangrijke beleids-  
34 processen. De belangrijkste knelpunten die zich hierbij aandienen, zijn :

- 35 • Het uittekenen van de beleidsprocessen vereist een ongeziene hoeveelheid inzicht  
36 en informatie, nu slechts partieel beschikbaar
- 37 • Het beleidsveld milieu is in voortdurende expansie. Nieuwe problemen dienen  
38 zich met de regelmaat van de klok aan. Oude problemen blijken taai en gedragen  
39 zich soms als een phoenix wanneer nieuwe inzichten de afstand tot de oplossing  
40 van de problemen weer verbreden. Vandaar dat ‘continu beleid’ een contradictio  
41 in terminis is als het over milieubeleid gaat, hetgeen niet bevorderlijk is voor de  
42 verstandhouding met andere beleidsdomeinen.



- 1 • Het vaststellen van de doelstellingen valt slechts gedeeltelijk onder de Vlaamse  
2 beleidscompetentie. Meer en meer zetten internationale verdragen (b.v. het  
3 december 1997 Kyoto-protocol, en de eruit voortvloeiende Europese lasten-  
4 verdeling die aan België een 7,5% reductie van de emissie van broeikasgassen  
5 oplegt tegen 2010 ten opzichte van 1990) en EU-richtlijnen (bv. aanduiding  
6 habitatgebieden, waterkwaliteitsnormen, ...) de bakens die wij met zijn allen  
7 moeten bereiken .
- 8 • De aanpak van milieuproblemen betekent meestal een competitie met econo-  
9 mische belangen (b.v. vroeger vrije goederen worden nu te betalen ; natuur  
10 vereist ruimte die ook door talrijke andere functies wordt geclaimd ; doelgroepen  
11 moet een flink stuk van de maatregelen op zich nemen en dit legt beslag op hun  
12 economische middelen ; ...)
- 13 • De bereidheid van een samenleving om voor milieu en natuur te betalen hangt af  
14 van de trade-offs die deze samenleving maakt tussen welvaart en welzijn, en  
15 vooral van de afwegingen tussen welvaart en welzijn voor de huidige en  
16 toekomstige generaties.<sup>15</sup> Het geannonceerde of gepretendeerde gedrag loopt hier  
17 dikwijls ver vooruit op het feitelijke gedrag, voor een deel omdat men de  
18 werkelijke gevolgen van een geannonceerd gedrag niet voldoende inschat.<sup>16</sup> Deze  
19 kloof verzwakt het draagvlak voor het toewijzen van belangrijke budgetten aan het  
20 verminderen van de verstoringen en aan de opkuis van passiva.

21

### 22 **3.5 Verdelingsaspecten**

23 Iedere oplossing voor de financiering van het milieubeheer impliceert een bepaalde  
24 verdeling van de lasten tussen de doelgroepen van een samenleving, tussen samen-  
25 levingen en tussen generaties. Figuur 4 toont hoe moeilijk het is alle relevante  
26 financiële stromen en de kruisverbanden ertussen bloot te leggen. Vandaar het belang

---

<sup>15</sup> Het ethische aspect van herverdeling tussen arm en rijk, zuid en noord, blijft hier nog buiten beschouwing, maar verdient minstens zoveel aandacht als de interne keuken van een rijk geïndustrialiseerd gewest.

<sup>16</sup> De aankondiging begin jaren '90 door de toenmalige federale minister van Leefmilieu en in Rio de Janeiro (1992) bevestigd door de toenmalige federale premier dat België de CO<sub>2</sub> emissies tegen 2000 met 5% zou reduceren ten opzichte van 1990, is hiervan een schoolvoorbeeld. In 2000 zullen de CO<sub>2</sub> emissies ca. 15% hoger liggen dan ze waren in 1990 (in 1998 was de stijging van de emissies 13% t.o.v. 1990).

1 ieder voorstel van financieringswijze grondig te overwegen, en te trachten de neven-  
2 effecten ervan in kaart te brengen, ook op het sociale vlak.<sup>17</sup>  
3 Vanuit het milieubeleid gelden een aantal principes, zoals ‘de vervuiler betaalt’,  
4 ‘voorkomen is beter dan genezen’, ‘geen afwenteling’,... Het correct toepassen van  
5 deze principes zal in de meeste gevallen geen negatieve impact hebben op de  
6 verdeling in een samenleving, omdat de meest consumerende (rijkere) bevolkings-  
7 groepen ook de grootste milieuverstoringen veroorzaken. Dit geldt ook zo op  
8 mondiaal niveau. De negatieve impact is vandaag een gevolg van een niet-betaling  
9 voor de verstoringen (b.v. uitputting van cruciale wereldvoorraden aan brandstoffen,  
10 water, biodiversiteit, ...) of van té botte heffings-, tarief- en belastingsformules. Door  
11 een deskundige constructie van de formules, kunnen naast ecologische doelstellingen  
12 ook nevendoelestellingen nader worden gebracht zolang beide soorten doelstellingen  
13 niet antagonistisch ten opzichte van mekaar staan. Dit vergt een gepaste  
14 differentiëring van tariefstelsels, gebaseerd op een nauwkeurige, maar betaalbare,  
15 monitoring van de verstoringen.

16

17 Een aanvullende benadering<sup>18</sup> bestaat in het garanderen van een minimum pakket aan  
18 ecologische basisrechten aan alle leden van een samenleving, zodat de minst-  
19 bedeelden niet worden uitgesloten. Deze stellingname is begrijpelijk voor het  
20 verstrekken van een basisrecht op de kader- en bronfuncties van de natuur (een plek  
21 om te leven, een basishoeveelheid voedsel, water, energie, ...), maar uitbreiding tot de  
22 stortfuncties is niet voor de hand liggend. Een beperking tot de elementaire biolo-  
23 gische verontreiniging door het menselijk lichaam is dan nodig, waarbij er enige  
24 problemen van monitoring kunnen ontstaan. Iedere zogenaamde vrije verschaafing  
25 van rechten moet ook duidelijk worden geplaatst in het volledige financieringskader  
26 en in de concrete tariefformules van toepassing.

27

#### 28 **4. Besluit**

29

30 Dit artikel verstrekt verduidelijking over concepten en verbanden betrokken op  
31 heffingen en op de dekking van de milieuschulden. We hebben het belangrijke motief

---

<sup>17</sup> Ook het niet-financieren van milieubeheer, en dus het laten voortbestaan en uitdijen van milieu-  
verstoringen draagt een kostprijs, waarvan de verdeling ongelijk is over de samenleving, precies zoals  
de baten van een verhoogde milieukwaliteit.

<sup>18</sup> Bond Beter Leefmilieu ‘Naar een groene fiscaliteit’, februari 2001, p.20 en p.86.

1 van compensatie naar voor gebracht en als expliciete verantwoording voor de  
2 vestiging van milieueffingen onderbouwd. Onze voorstelling van de veelheid aan  
3 financiële stromen en economische kosten die werken als communicerende vaten voor  
4 de financiering van het milieubeheer, geeft ook duidelijk de noodzaak aan van een  
5 doordachte inzet van het instrument heffingen. Weinig doordacht handelen leidt  
6 dikwijls tot onverwachte en meestal ook onbedoelde effecten (Verbruggen, 2001).

7

## 8 **5. Bibliografie**

9

- 10 ARROW, K.J. (1974), "The limits of Organization", W.W. Norton & Cy, New York, 86 p.
- 11 BAUMOL W.J en OATES W.E. (1988) 'The theory of environmental policy', Cambridge University  
12 Press, 299 p.
- 13 BOND BETER LEEFMILIEU (2001), 'Naar een groene fiscaliteit', 96 p.
- 14 BOHM, P. en C.S. RUSSEL (1985). "Comparative analysis of alternative policy instruments." In:  
15 Handbook of Natural Resource and Energy Economics. Vol. I. Ed. A.V. Kneese en J.L. Sweeney.  
16 Elsevier Science Publishers BV.
- 17 FIELD B.C. (1994) 'Environmental Economics', McGraw-Hill, Inc., 482 p.
- 18 JANSSENS, I. en A. VERBRUGGEN (1991). "Heffingen en de vraag naar waterzuiverings-  
19 capaciteit." in *Water*, nr. 59.
- 20 OECD (1972) Guiding Principles concerning international economic aspects of environmental policies.  
21 Paris, OECD.
- 22 OECD (1974) The implementaion of the Polluer-Pays Principle. Paris, OECD
- 23 OECD (1975) Note on the implementation of the Polluter-Pays Principle. Paris, OECD
- 24 REKENHOF (2000). Conceptraport Doelmatigheidsonderzoek naar de organisatorische voorwaarden  
25 met betrekking tot de invordering en inning van vier milieueffingen. Bijlage bij brief N 12-1.699 B4  
26 d.d. 27 juni 2000 gericht aan de Vlaamse Minister van Leefmilieu en Landbouw, 95 blz. + bijlagen.
- 27 SERV (1992a). Studierapport en overwegingskader voor praktische toepassingen van 30 september  
28 1992 over het economisch instrumentarium inzake milieubeleid.
- 29 SERV (1992b). Aanbeveling van 30 september 1992 m.b.t. economische instrumenten inzake  
30 milieubeleid in Vlaanderen.
- 31 VAN HUMBEECK, P (1992). Milieueffingen in Vlaanderen. Milieu-economisch reflecties bij de  
32 bestaande heffingen. In *Energie&Milieu*, jg. 8, nr. 6/1992, blz. 201-207.
- 33 VAN HUMBEECK, P. (1996) De financiering van de openbare afvalwaterzuivering in Vlaanderen:  
34 een beoordeling op basis van het principe "de vervuiler betaalt". *Tijdschrift voor*  
35 *Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, 51<sup>e</sup> jg., nr. 3, 1996, blz. 134-141.
- 36 VERBRUGGEN, A. (1994), red. 'Leren om te keren. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen', Garant,  
37 Leuven-Apeldoorn, 823 blz.
- 38 VERBRUGGEN, A. (2001), 'De rol van Heffingen in de Financiering van het Milieubeheer', UFSIA-  
39 STEM, 107 blz. + bijlagen.
- 40 VUB/RUCA (1995) Financierende en regulerende effecten van milieueffingen. Een strategische  
41 visie 1995-2000. Eindrapport. Antwerpen/Brussel, RUCA/VUB, februari 1995.
- 42
- 43