

De rol van Heffingen in de Financiering van het Milieubeheer

Prof.dr. Aviel Verbruggen

UA, Ufsia & UIA

December 2000

Inhoud

- 1. Probleemstelling**
- 2. Situering van het instrument Heffingen**
- 3. Financiële behoeften v/h Milieubeheer**
- 4. H. Grondwater**
- 5. H. Afvalwater**
- 6. H. Afvalstoffen**
- 7. H. Mest**
- 8. Beleidsopties**

1. Probleemstelling

- **Chroniek van het (niet-) gevoerde debat**
 - **1989: °Aquafin, °MINAfonds, optrekken afval- en afvalwaterheffingen**
 - **juni 1992: °werkgroep heffingen**
 - **juni 1997: resolutie Vlaams parlement**
 - **maart 2000: strategisch project FINA**
- **Draagwijdte discussienota:**
 - **kennis- & info-tekort => horizon 2005 (trendmatige extrapolatie)**
 - **krachtlijnen en KT-bijsturingen**

2. Situering Heffingen

Prijszetting van publieke milieu- & natuurgoederen:

◀▶ **breuk met het verleden**

◀▶ **verdelingsproblemen**

Beleidsinstrument: aansporen tot ‘andere’ beslissingen (investeren, gebruiken, ...)

◀▶ **Wie hanteert? Hoe? Mix?**

Aangrijpingspunten (fig.2.1)

2. Motief/doel Heffingen

- **Regulering of aansporing (Δ beslissingen)**
- **Financiering (milieu is grondslag)**
- **Compensatie (betaling voor diensten v/d natuur)**
- **Retributie / contributie (betaling voor commerciële dienstverlening)**
- **Sanctionering / handhaving**

2. Effecten van Heffingen

Bijna steeds DUBBEL effect:

- **aansporen tot verandering**
- **transfer van geldmiddelen**

Geldtransfer $> = <$ compensatie ?

Emissieheffing: fig. 2.2

3. Financiële behoeften

Milieuschuld (fig. 3.1)

Toewijzing van de milieuschuld:

- inherent tekort aan kennis (!partiële info)
- historische passiva: algemene middelen of toch band met accumulatie rijkdom

Diverse kanalen van betaling (fig. 3.2):

communicerende vaten

tarieven nutsbedrijven

internationale vergelijkingen

3. Deductie milieubegroting

Logica milieubeheer (fig. 3.3), met:

- kennis & informatie**
- expanderend en beweeglijk beleidsveld**
- doelstellingen exogeen bepaald**
- competitie met economische belangen**
- balans welvaart vs. welzijn, heden vs. toekomst, noord vs. zuid**

3. Financiële behoeften

Historische cijfers: weinig houvast!

Bestedingen horizon 2005:

- **betalingsbereidheid Vlaamse Regering**
- **administratieve verwerkingscapaciteit**

Ingedeeld naar activiteiten (tabel 3.2):

- **Preventie**
- **Curatieve en effectgerichte maatregelen**
- **Historische passiva**
- **Beleidsapparaat**

Maatregelen Heffingen

- **Preventie**
- **Curatief**
- **Historische passiva
Apparaatskosten**
- **Aansporing
Compensatie**
- **Retributies**
- **Algemene middelen
(financiering)**

4. H. Grondwater: knelpunten

- **Lage voet => gering of geen aansporings-effect**
- **Voet afhankelijk van industriële activiteit (CSE factoren)**
- **Voet trapsgewijs stijgend, niet afhankelijk van te beschermen grondwaterlaag**
- **Statistiek van waterwinningen onvolledig**

4. H. Grondwater: voorstellen

- **Statistiek in orde brengen**
- **Indexering toepassen**
- **CSE factor-aanpassing in 2002 (voorkeur scenario 5: alle CSE=1)**
- **Indien scenario 5: trapfunctie vervangen door lineaire functie**
- **In 2003: invoeren eco-multiplicator**

5. H. Afvalwater: knelpunten

- **Heffingsbasis kleinverbruik = watergebruik van vorig jaar!**
- **Heffingsbasis grootverbruik:**
 - **forfaitair: coëfficiënten**
 - **bemonsterd: parameters + bemeting**
- **Diffuse lozingen en RWZI effluenten vrij**
- **Geen visie => meervoudige motieven en veel ad-hoc wijzigingen**

5. H. Afvalwater: aanpak

- **Waterverstoringsketen (fig. 5.3)**
- **Inzet instrumenten (tabel 5.2 en fig. 5.4)**
- **Heffingen stroomlijnen:**
 - **collectieve diensten => retributie**
 - **grote lozingen => aansporing**
 - **lozing in natuur => compensatie**
 - **diffuse lozingen => product en emissie**
- **3 actors: bronnen, gemeenten, Aquafin**

5. H. Afvalwater: kleinverbruik

Kleinverbruikers: retributie + compensatie

- **retributie ~ marginale kosten**
 - **ligging (woon/buitengebied)**
 - **gemengde/gescheiden afgifte**
 - **hoeveelheid en kwaliteit afgifte**
(geen lozing = geen retributie)
- **differentiatie nodig (fig. 5.5 + tabel 5.4)**
- **rechtszekerheid i.f.v. lozingstoestand**
- **compensatie > of = hoogste retributie**

5. H.Afvalwater: grootverbruik

Grootverbruikers: aansporing/retributie + compensatie

- **zelfzuivering is beste oplossing => nood aan gerichte en voldoende hoge heffingen**
 - **meer parameters**
 - **beter meten (bv. self-monitoring)**
- **nood aan stevige wetenschappelijke onderbouw**

5. H.Afvalwater: gemeenten

Gemeenten: verantwoordelijk voor riolen en KWZI's + lozing kleinv. (controle)

- inventaris feitelijke toestand: VMM voor riolen & DWM voor individuele lozingen
- masterplan riolering (onderdeel van waterbeheerplan) => wenselijke toestand
- Δ {wenselijk - feitelijk} => ingrepen (=> investerings-enveloppes)
- feitelijk: exploitatie, onderhoud (invest.)

5. H.Afvalwater: gemeenten

Einddoel: aansporingsstelsel voor hoogste milieuresultaten tegen laagste kosten

Transitie: investeringsenveloppes (project gekoppeld)

bonus/malus subsidie-stelsel voor opvangsysteem (projectie van gedifferentieerde heffingen kleinv.)

Verdere uitwerking nodig

5. H.Afvalwater: Aquafin

Stedelijk afvalwater: Resultaat telt!

➤ **collectering afvalwater**

➤ **zuivering afvalwater**

Δ stedelijk/ander afvalwater (fig. 5.6)

collectering: debiet & concentratie (fig. 5.7)

**zuivering: effluent-kwaliteit stimuleren via
correctiefactor + via effluent-heffingen**

5. H.Afvalwater: op gang

Trendbreuk in de waterzuivering:

- zone-indeling Vlaanderen**
- inventaris lozings- en rioleringstoestand**
- opmaak masterplannen**
- inning heffing kleingebruikers door DWM (vanaf 1.1.2002)**
- versterkte ecologische en economische regulering**

6. H.Afvalstoffen: toestand

Gemeenten: sturing op afgifte (hoeveelheid en soort; niet sluitend op kwaliteit)

Gewest: sturing op verwijdering en verwerking, slechts indirect op ontstaan

Hiaat in verlaagde heffingen op recyclage-residu's van multistromen => afleiding van monostromen voor 2X-operatie (figuren 6.1 en 6.2)

6. H.Afvalstoffen: te doen

**Rechtzetten vrijstelling recyclageresidu's:
alleen nog op monostromen (tabel 6.2)
enkel nog op een paar monostromen
op geen enkel residu**

**! Aansporing = nulheffing (+ nulkosten
verwijdering) op tonnages gerecycleerd!**

**Beheersen afvalstoffen-ketens (fig. 6.3):
nood aan product(heffingen)beleid
sturen op de afgifte en exit-knooppunten**

6. H.Afvalstoffen: te doen

Gemeenten:

**meer en sneller aansporingen inbouwen
uniformere aanpak voor alle gemeenten?**

Gewest:

**enkel heffingen op storten (veralgemeend
en verhoogd)**

alle heffingen referentieel t.a.v. 1 voet

7. H. Mest: knelpunten

Sinds 1991 voortdurend wijzigingen

Motieven onduidelijk: financiering van de mestbank, aansporing tot ... minder mestvoortbrengst / grondgebondenheid / mestafvoer, bestraffend (superheffing)

Voortvloei van wisselvallig, onduidelijk mestbeleid

7. H. Mest: voorstellen

Twee opties:

1) niets veranderen komende jaren

2) grondig veranderen, zoals:

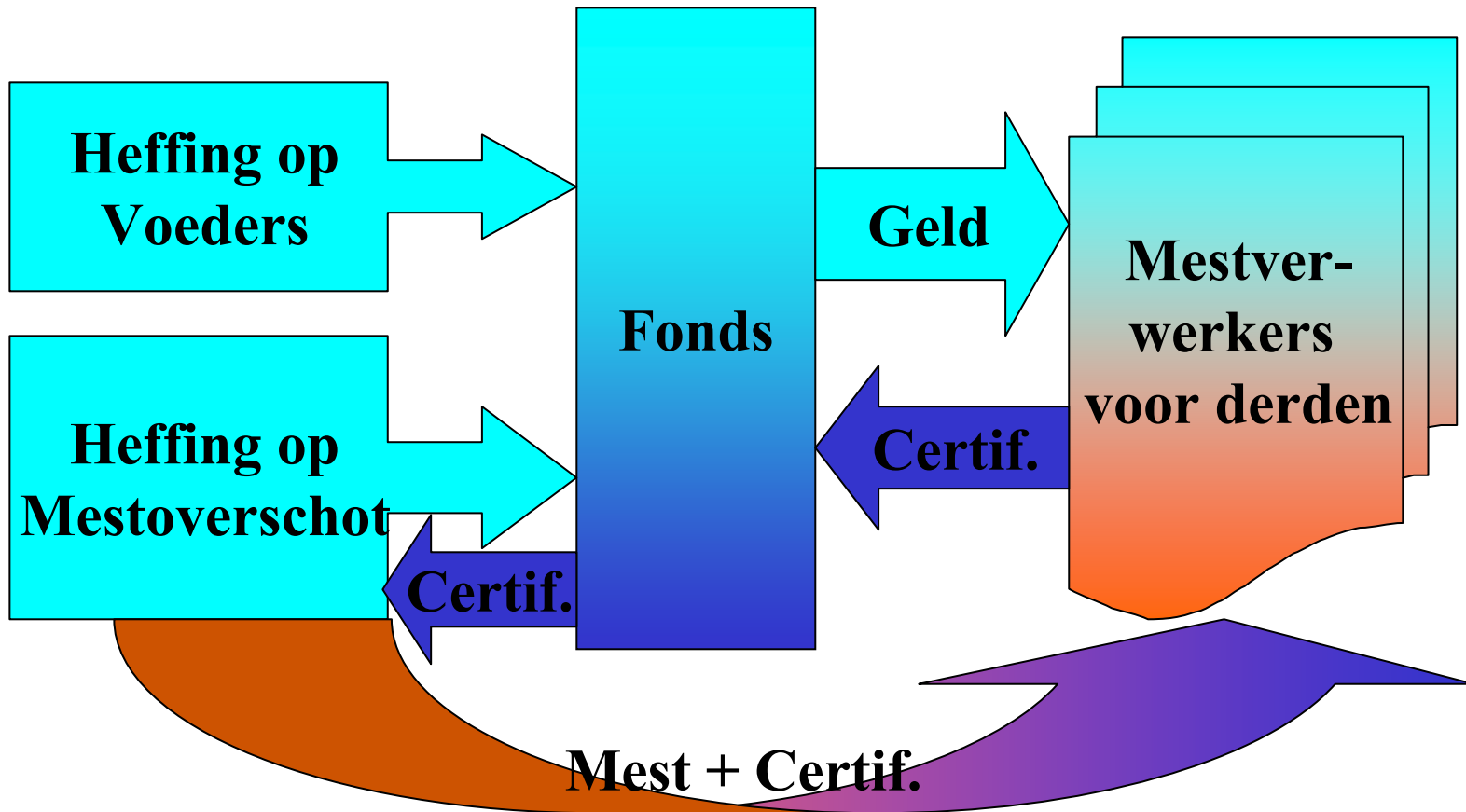
2a) mestheffing afschaffen

2b) retributie-heffingen dekkend voor de kosten van de mestverwerking

H.basis: aangekochte voeders (gediffer.?)

nutriëntenoverschot v/h bedrijf

7. H. Mest: fonds



8. Beleidsvoering

Milieubeleid:

de leest: DPSI@R (fig. 8.1)

de hefboom: externe integratie (fig.3.2)

**het gereedschap: de instrumentenkoffer
(tabel 8.1)**

de uitvoerder: het milieubeleidsapparaat

**Heffingen in Vlaanderen 'as is' & 'to be'
(tabel 8.2)**

8. Evaluatie heffingen

Goede startbasis aanwezig

Verbeteringen nodig en mogelijk

Aanvullingen noodzakelijk:

- **diffuse lozingen naar water (pesticiden en andere gevaarlijke stoffen)**
- **emissies naar lucht (NO_x, VOS, CO₂)**
- **gebruik gevaarlijke stoffen**
- **landgebruik**

8. Rol heffingen in de financiering v/h milieubeheer

Beleidsvragen:

1. Bestedingen voor milieu en natuur op peil? (cfr. Davos-ranking; OESO-EPR)

Beperkte groei: + 9 miljard 2001-2005

2. Hoe de nodige middelen verwerven, en rol heffingen hierbij?

Twee scenario's: zie tabellen 8.3 en 8.4; figuren 8.2 en 8.3

8. MINAfonds

**Sleutel van gewestelijke milieufinanciering
sinds 1.1.1991**

Effectief en efficiënt indien:

- **subsidiariteit belangrijk is**
- **non-affectatie inkomsten à bestedingen**
- **onderkapitaliseren (geen vleespotten)**
- **heffingen-motief: aansporing en
compensatie, geen financiering**

Transparantie noodzakelijk (fig. 8.4 en 8.5)

Besluit

Discussienota:

overzicht van wat is, wat kan, wat moet

Politieke antwoorden nu nodig:

- betalingsbereidheid voor milieu&natuur**
- directe rechtzetting anomalien (heffing grondwater en recyclageresidu's afval)**
- principiële keuzes over krachtlijnen**