

VLAAMSE RAAD

ZITTING 1993-1994

30 NOVEMBER 1993

ONTWERP VAN DECREET

**houdende de algemene uitgavenbegroting
van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1994**

ONTWERP VAN DECREET

**houdende tweede aanpassing van de algemene uitgavenbegroting
van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1993**

VERSLAG

**namens de Commissie voor Leefmilieu en Natuurbehoud
uitgebracht door de heer H. Brouns
aan de Commissie voor Financiën en Begroting**

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Verslag van het MINA-FONDS aan de Vlaamse Raad
over het begrotingsjaar 1992

Juni 1993

INLEIDING

Dit verslag geeft uitvoering aan artikel 9 § 2 van het decreet van 23 januari 1991 tot oprichting van het Minafonds als Gewestdienst met afzonderlijk beheer waarin bepaald wordt dat : "De Vlaamse Executieve jaarlijks vóór 30 juni bij de Vlaamse Raad verslag uitbrengt over de inkomsten en de uitgaven, de actieprogramma's en de werking van het Minafonds tijdens het afgelopen begrotingsjaar".

De wens jaarlijks geïnformeerd te worden over de aanwending van de middelen is uitgedrukt bij de bespreking van de budgetcontrole 1990 in de Commissie voor Leefmilieu en Natuurbehoud van de Vlaamse Raad en is derhalve geconcretiseerd in het aangehaald artikel van het decreet van 23 januari 1991.

VOORWOORD

Het tweede jaar van het Minafonds, dienst met afzonderlijk beheer, kende een specifiek verloop, waarbij de laattijdige goedkeuring van de begroting door de Vlaamse Gemeenschap een rol heeft gespeeld.

Alhoewel het bestuur dat voor het beheer instaat geen vat heeft op het bedrag van de inkomsten noch het tijdstip van inning ervan, werden de verbintenissen binnen het eigen jaar toch nagekomen.

Zonder rekening te houden met het ontradingseffect (moeilijk in te schatten in de aanvangsfaze) noch met de ontvangsten die niet spontaan geïnd worden vertoont de rekening een gering overschot.

De reële ontvangsten bedragen 8.938.513.347 fr ten overstaan van 8.349.758.159 fr uitgaven.

Aandacht dient echter besteed te worden aan het encours, welke dit jaar gestegen is ten opzichte van het vorig jaar (+/- 12%).

De Inspectie van Financiën merkte reeds eerder op dat deze werkwijze om van jaar tot jaar te werken vroeg of laat (eerder vroeg) tot ernstige moeilijkheden moet leiden.

Het bestuur zal dan ook starten met een budgettaire planning op langere termijn, waarbij de gebruikers van het Minafonds gevraagd worden om een thesaurieplanning inzake ontvangsten en uitgaven jaarlijks op te maken.

Prioriteit wordt gegeven aan het opstellen van een vermogenscomptabiliteit en het bijhouden van een vermogensinventaris.

Ik stel vast dat de alledaagse beheerstaken gestadig vermeederen, waardoor de taken inzake beleid met de huidige middelen (personeel) dreigen in het gedrang te komen.

Daarom pleit ik voor een nauwere samenwerking met allen, die op het Minafonds beroep doen.

Ik dring ook aan om de middelen - ook inzake personeel - aan te passen aan de werkelijke noden voor een goed beheer van een fonds van dergelijke omvang.

ir. J.P. MATTHIJS
Inspecteur-generaal

Werking van het Minafonds in 1992

I. Personeel en infrastructuur

a) Personeelsbezetting

Het werkingsjaar 1992 was tegenover 1991 gekenmerkt door een belangrijke stijging van de begroting zowel aan de inkomstenzijde als de uitgavenzijde. Deze begrotingsstijging resulteerde rechtstreeks in een aanzienlijke groei van het aantal dossiers.

Bovendien moest tot juni 1992 gewerkt worden onder het stelsel van voorlopige twaalfden daar de begroting '92 nog niet was goedgekeurd.

Deze werkwijze is veel arbeidsintensiever dan deze toepasselijk bij vooraf goedgekeurde begroting : zo diende, bij wijze van voorbeeld, elk dotatiebesluit in plaats van eenmaal (voor het gehele begrotingsjaar) nu driemaal te worden voorgelegd aan de advies- en beslissingsorganen, hetzij een besluit voor het eerste trimester, een voor het tweede trimester en tenslotte vanaf de goedkeuring van de begroting, een besluit voor het tweede semester.

Door de samenloop van deze feitelijke omstandigheden kwam de personeelsonderbezetting van het Minafonds opnieuw sterk tot uiting.

Zoals in 1991, startte het werkingsjaar '92 met 2 personeelsleden : de rekenplichtige ambtenaar en een opsteller (4/5 prestatie). Op 2 maart '92 werd een derde personeelslid (eerste secretaris) toegevoegd.

Evenwel was om medische redenen gedurende een belangrijk gedeelte van het jaar slechts één personeelslid beschikbaar voor het Minafonds, ondermeer tijdens de drukke eindejaarsperiode.

Deze situatie vergde doorlopend een buitengewone inzet, het presteren van overuren en het doorschuiven van verlof naar het volgend jaar en leidde ertoe dat het opstellen van een vermogenscomptabiliteit en het bijhouden van een vermogensinventaris, niet konden worden uitgevoerd.

Overigens dient hierbij ook gesteld dat de hoge werkdruk meestal noopt tot de louter materiële verwerking van de dossiers waarbij er weinig tijd rest voor inhoudelijk onderzoek en controle alsmede voor het verrichten van beheerstaken.

b) Infrastructuur

Na de levering en het installeren van de vereiste infrastructuur begin januari 1992, kon de verbinding met hef COI worden verwezenlijkt om te kunnen werken op het financieel systeem.

Het werd derhalve mogelijk ter plaatse vastleggingen en ordonnanceringen in te voeren en in het algemeen, de uitvoering van de begroting te volgen.

Zulks vergemakkelijkte niet alleen de manier van werken maar bezorgde eveneens een belangrijke tijdswinst daar het Minafonds thans niet meer afhankelijk is van de beschikbaarheid van apparatuur van andere diensten die zelfs buitenshuis waren gevestigd.

II. Herschikte begroting '92

Bij toepassing van artikel 5 § 2 van het Besluit dd. 24 juli 1991 van de Vlaamse Executieve werd de begroting '92 van het Minafonds herschikt door overschrijving tussen kredieten. Het akkoord daartoe werd door de Gemeenschapsminister van Financiën en Begroting verleend op 11 december 1992. De eigenlijke overschrijving van kredieten is vervat in het Ministerieel Besluit van 16 december 1992.

Hierna volgt een overzicht van de herschikte begroting (nieuw) ten opzichte van de oorspronkelijk goedgekeurde (oud) :

De algemene totalen zijn evenwel niet gewijzigd.

Opmerking :

1. Duidelijkheidshalve dient erop te worden gewezen dat het totaalbedrag van de ontvangsten niet 13.711,1 MF bedraagt zoals vermeld in de goedgekeurde begroting '92, maar wel 13.711,6 MF. Het betreft hier wellicht een optelfout.

Er zijn geen eigenlijke wijzigingen.

2. In de "Gewijzigde uitgavenbegroting van het Minafonds", deel lonende uitgaven, gevoegd als bijlage bij het Ministerieel Besluit van 16 december 1992 dient de aandacht gevestigd te worden op het feit dat een aantal foutieve cijfers waren ingeschreven.

DIENST MET AFZONDERLIJK BEHEER

Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuurbehoud

in miljoen frank

1. ONTVANGSTEN		
1.1.	Toepassing van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, zoals laatst gewijzigd.	1.724,0
1.2.	Toepassing van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren, zoals laatst gewijzigd.	6.200,0
1.3.	Ontvangsten in toepassing van het decreet inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen.	200,0
1.4.	Toepassing van het decreet van 23 mei 1990 betreffende de afgifte van jachtverloven en jachtvergunningen.	81,8
1.5.	Ontvangsten voortvloeiend uit het beheer van het patrimonium onder de bevoegdheid van de Dienst Groen, Waters en Bossen en van de Dienst Natuurbehoud van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en/of rechtsopvolger(s), met uitzondering van de ontvangsten in uitvoering van de wet van 1 juli 1954 betreffende de riviervisserij.	55,0
1.6.	Overdracht in toepassing van het decreet betreffende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1992.	553,0
1.7.	Saldo per 31 december 1991 van het Mina-fonds.	3.627,7
1.8.	Diverse ontvangsten	1.270,0
1.9.	Ontvangsten voor orde	0,1
TOTAAL voorziene ONTVANGSTEN :		13.711,6

in miljoen frank

2. **UITGAVEN**

		OUD		NIEUW	
LOPENDE UITGAVEN		VK	OK	VK	OK
2.1.	Werkingsdotatie aan OVAM.	321,8	321,8	321,8	321,8
2.2.	Werkingsdotatie aan VMZ en/of rechtsopvolger.	995,4	995,4	995,4	995,4
2.3.	Bijkomende dotatie aan VMZ en/of rechtsopvolger voor exploitatiekosten.	2.459,3	2.459,3	2.459,3	2.459,3
2.4.	Lopende uitgaven in toepassing van het decreet inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen.	200,0	200,0	140,0	200,0
2.5.	Lopende uitgaven in toepassing van het Afvalstoffenplan vastgesteld bij Besluit van de Vlaamse Executieve van 20 februari 1991.	993,0	230,0	543,0	230,0
2.6.	Lopende uitgaven in toepassing van het Natuurontwikkelingsplan.	300,0	175,0	300,0	175,0
2.7.	Lopende uitgaven voortvloeiend uit het beheer van het patrimonium van het Bestuur Natuurbehoud en -Ontwikkeling.	170,0	160,0	170,0	160,0
2.8.	Lopende uitgaven in verband met het Impulsprogramma milieutechnologie (Besluit van de Vlaamse Executieve dd. 31 juli 1990) en andere projecten inzake preventie en recyclage.	300,0	150,0	150,0	150,0

in miljoen frank

2. **UITGAVEN**

		OUD		NIEUW	
LOPENDE UITGAVEN		VK	OK	VK	OK
2.9.	Lopende uitgaven ter uitvoering van de verbintenissen ten opzichte van de N.V. Vlaamse Milieuholding	90,0	90,0	90,0	90,0
2.10.	Lopende uitgaven van vorige jaren van het Minafonds.		28,7		28,7
2.11.	Lopende uitgaven in toepassing van de overeenkomst van 11 januari 1991 tussen het Vlaams Gewest en de N.V. Aquafin.	1.517,8	1.517,8	1.517,8	1.517,8
2.12.	Toelagen aan verenigingen in uitvoering van het decreet van 29 april 1991 op de Mina-Raad.	50,0	50,0	50,0	50,0
2.13.	Tegemoetkomingen aan de gemeentebesturen ingevolge de milieuconvenanten met het Vlaams Gewest.	704,2	204,7	1.344,2	204,7
2.14.	Diverse lopende uitgaven	160,0	100,0	160,0	100,0
2.15.	Uitgaven voor Orde	0,2	0,1	0,2	0,1
TOTAAL VOORZIENE UITGAVEN :		8.261,7	6.682,8	8.241,7	6.682,8

in miljoen frank

3. KAPITAALUITGAVEN

		OUD		NIEUW	
		VK	OK	VK	OK
3.1.	Kapitaaluitgaven in toepassing van het natuurontwikkelingsplan.	100,0	100,0	100,0	100,0
3.2.	Toepassing van het impulsprogramma milieutechnologie (Besluit van de Vlaamse Executieve dd. 31 juli 1990) en andere projecten inzake Preventie en recyclage.	300,0	200,0	300,0	200,0
3.3. bis	Allerhande projecten inzake preventie en recyclage.	300,0	50,0	150,0	50,0
3.3,	Toepassing van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen.	50,0	50,0	50,0	50,0
3.4,	Kapitaaluitgaven in toepassing van het Afvalstoffenplan vastgesteld bij Besluit van de Vlaamse Executieve van 20 februari 1991 met inbegrip van de daartoe bestemde overdrachten aan OVAM.	238,6	1.135,0	238,6	1.135

in miljoen frank

3. **KAPITAALUITGAVEN**

	OUD		NIEUW	
	VK	OK	VK	OK
3.5. Kapitaaluitgaven voortvloeiend uit het beheer van het patrimonium onder de bevoegdheid van het Bestuur Natuurbehoud en -ontwikkeling van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, met uitzondering van de uitgaven in uitvoering van de wet van 1 juli 1954 betreffende de riviervisserij, inclusief de investeringsuitgaven van alle aard in verband met de aanleg, de instandhouding en de verbetering van bossen en openbare groene ruimten, natuurgebieden, viswaters en tot deze domeinen behorende inrichtingen en constructies en de uitbouw van een planten-centrum.	205,0	15,0	205,0	15,0
3.6. Toepassing van het Koninklijk Besluit van 23 juli 1981 betreffende de subsidiëring van werken, leveringen en diensten.	400,0	201,0	570,0	201,0
3.7. Kapitaaluitgaven in uitvoering van de verbintenissen ten opzichte van de N.V. Vlaamse Milieuholding.	565,5	565,5	565,5	565,5

in miljoen frank

3. KAPITAALUITGAVEN

		OUD		NIEUW	
		VK	OK	VK	OK
3.8.	Kapitaaluitgaven ingevolge de verbintenissen aangegaan tijdens de jaren 1989 en 1990 lastens het Fonds voor Preventie en Sanering inzake Milieu en Natuur ingeschreven sub art. 60.10.71, afdeling II van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap 1990.	p.m.	2.788,2	p.m.	2.788,2
3.9.	Investeringsuitgaven in toepassing van de overeenkomsten dd. 11 januari 1991 tussen het Vlaamse Gewest en de N.V. Aquafin.	294,7	294,7	294,7	294,7
3.10.	Diverse en allerhande kapitaaluitgaven met inbegrip van vermogensdotatie aan de Mina-raad.	68,0	68,0	68,0	68,0
3.11.	Kapitaaluitgaven aan de OVAM.	18,0	18,0	18,0	18,0
3.12.	Uitgaven van Orde	0,1	0,1	0,1	0,1
3.13.	Bijzondere ondersteuning van de aanleg door de gemeenten van rioleringen				
TOTAAL VOORZIENE KAPITAAL-UITGAVEN :		2.539,9	5.485,5	2.559,9	5.485,5
ALGEMEEN TOTAAL :		10.801,6	12.168,3	10.801,6	12.168,3

III. Vastleggingen 1992

Voor 1992 bedroeg de vastleggingsmachtiging 10.801.600.000 frank tegenover 9.481.000.000 frank in 1991.

Er werd 9.604.149.419 frank vastgelegd, hetzij een reëel vastleggingspercentage van 86,5 % tegenover 89,5 % in 1991.

Artikelsgewijze werden in 1992 volgende bedragen vastgelegd en geordonnanceerd :

Artikel	Vastlegging	Ordonnancering	Encours op 31.12.1992
02.01	321.800.000	268.000.000	53.800.000
02.02	995.400.000	.162.400.000	0
02.03	L.459.300.000	.858.000.000	859.300.000
02.04	140.000.000	0	140.000.000
02.05	517.070.668	22.693.286	494.377.382
02.06	52.202.479	23.803.227	79.124.863
02.07	170.000.000	131.923.390	44.081.346
02.08"	4.583.333	4.416.000	1.332.333
02.09	0	0	0
02.10	0	4.085.866	12.376.552
02.11	L.517.800.000	.444.062.380	73.737.620
02.12	50.000.000	10.500.000	39.500.000
02.13	L.336.812.388	87.522.166	L.458.392.411
02.14	77.561.366	56.358.383	74.936.433
02.15	0	0	0
03.01	100.000.000	60.000.000	100.000.000
03.02	163.540.000	170.726.000	152.393.000
03.02bis	0	0	0
03.03	9.300.000	0	9.300.000
03.04	163.358.651	849.000.000	217.166.651
03.05	89.528.756	18.977.966	70.550.790

03.06	557.691.850	35.964.000	784.836.850
03.07	565.500.000	0	777.391.322
03.08	0	2.062.481.390	1.529.565.217
03.09	294.700.000	123.844.105	170.855.895
03.10	0	0	0
03.11	18.000.000	18.000.000	0
03.12	0	0	0
03.13	0	0	0
	9.604.149.491	8.349.758.159	10.143.018.665

Van de belangrijkste projecten, cijfermatig gezien, volgt hierna een overzicht.

1. Uitgaven in toepassing van het meststoffendecreet

De Vlaamse Landmaatschappij (VLM) diende pas op 10 december 1992 een dossier in voor vastlegging van de uitgaven van de mestbank voor de werkingsjaren 1991 en 1992.

De totale lopende uitgaven (werkingskosten) werden geraamd op 140 miljoen frank, hetzij 38,7 Mio voor 1991 en **101,3** Mio voor 1992.

De kapitaaluitgaven bedroegen respectievelijk 4,3 Mio en 5 Mio.

Gelet op het late tijdstip van ontvangst van het dossier, waarbij het dossier door het Minafonds bovendien nog aan de Inspectie van Financiën en aan de Begrotingsminister diende voorgelegd te worden, werden er in 1992 geen ordonnancerings meer verricht.

2. Uitgaven in toepassing van het Afvalstoffenplan.

Ten opzichte van de reële vastleggingen zowel in 1991 als in 1992, werd deze uitgavencategorie door de OVAM aan de hoge kant ingeschat :

VK91	:	75	Mio	(oorspronkelijk)
		25	Mio	(herschikt)
		13,5	Mio	(reëel).
vK92	:	993	Mio	(oorspronkelijk)
		543	Mio	(herschikt)
		517	Mio	(reëel).

Het leeuwenaandeel van de reële vastleggingen '92 wordt ingenomen door 2 dossiers : aankoop van bijkomende kartonnen dozen voor de KGA-boxen (210 Mio) en de ambtshalve sanering van een illegale stortplaats te Middelburg (257,9 Mio).

a) Bijkomende kartonnen dozen KGA-boxen

Bij de bestelling in juli 1991 van de KGA-boxen opteerde de Vlaamse Executieve voor de variante waarbij de levering van de box zou gebeuren met gemonteerde binnenbox in karton en een dito reservebox.

Deze kartonnen dozen zijn verbruiksgoederen daar de burger bij afgifte van het KGA deze kartonnen doos normaliter mee afgeeft aan de ophaal-dienst, en zeker in het geval dat zij verontreinigd is met KGA.

Er wordt uitgegaan van een ophaling van driemaal per jaar zodat de binnenboxen op een jaar verbruikt zijn.

Om de continuïteit van de ophaling te verzekeren op een veilige en milieuvriendelijke manier, moesten derhalve bijkomende kartonnen dozen ter beschikking gesteld worden van de gezinnen.

Overigens is de inzameling van KGA een absolute voorwaarde voor de verwezenlijking van het Afvalstoffenplan inzake recuperatie en recyclage van huishoudelijk afval. Het is bovendien een voorwaarde voor uitvoering van de milieuconvenanten met de gemeenten.

Daar de lasten die de gemeenten in dit project dragen, aanzienlijk zijn en het project in de aanvangfase dient ondersteund te worden voor continue uitvoering over gans het grondgebied, was het aangewezen dat het Vlaamse Gewest de financiering van de bestelling van bijkomende dozen op zich zou nemen.

Niettemin is er nood aan een plafonnering van deze tussenkomst zodat voorgesteld werd de kartonnen dozen gratis ter beschikking te stellen van de gezinnen gedurende de resterende planperiode (1993-1995) van tweeënhalf jaar.

Aldus bedraagt de behoefte aan kartonnen dozen :

2.390.000 gezinnen x 3 (ophalingen/jaar)	=	7.170.000 fr.
Periode : 2,5 jaar : 7.170.000 x 2,5	=	17.925.000 fr.
Kostprijs : 17.925.000 x 9,8 x 1,195 (BTW)	=	209.919.675 fr.

De Vlaamse regering besliste op 13 januari 1993 haar goedkeuring te hechten aan de bestelling van deze bijkomende kartonnen dozen bij de N.V. Aralco uit Hamme, fabrikant van de KGA-boxen.

b) Ambtshalve sanering illegale stortplaats

Bij arrest van het Hof van Beroep te Gent van 20 september 1985 werd de eigenaar van de stortplaats te Middelburg (Maldegem) veroordeeld tot de verwijdering van de afvalstoffen en het afdekken van de stortplaats binnen een termijn van één jaar die aanving op 21 september 1985.

Daar de eigenaar geen aanvaardbaar saneringsvoorstel indiende, werd hem op 8 december 1986 en 4 februari 1987 door OVAM een schrijven gericht dat de procedure voor ambtshalve verwijdering zou opgestart worden.

Betrokkene werd nogmaals formeel in gebreke gesteld op 30 mei 1991 en antwoordde dat op de stortplaats geen schadelijke elementen aanwezig waren voor mens en dier.

Zodoende diende OVAM over te gaan tot ambtshalve sanering.

De saneringskosten geraamd op 257.942.709 fr. (inclusief BTW en milieuheffingen) zullen op basis van de geldende rechtsregels worden gerecupereerd van de eigenaar-exploitant en dit in de mate van het mogelijke.

Na gunstig advies en het bekomen van het begrotingsakkoord besliste de Vlaamse Executieve haar goedkeuring te verlenen aan het ingediende voorstel tot ambtshalve sanering en de Vlaamse Minister bevoegd voor leefmilieu te machtigen de nodige procedures in te spannen voor de bevoegde rechtbank om de saneringskosten terug te vorderen.

3. KGA-boxen (kapitaaluitgaven)

De overeenkomst tussen OVAM en de N.V. Aralco werd op 27 april 1993 beëindigd en daarmee ook het KGA-boxen project.

Op die datum waren 2.300.000 KGA-boxen en 4.600.000 kartonnen binnendozen geleverd aan de Vlaamse steden en gemeenten, die zelf instaan voor de verdeling aan de gezinnen.

4. Lopende uitgaven met betrekking tot verbintenissen ten opzichte van de N.V. Vlaamse Milieuholding (VMH)

Ingevolge een ministeriële beslissing van 21 maart 1991 ging de VMH over tot prefinanciering van het gedeelte van de kapitaalverhoging ('91) van de N.V. Aquafin die ten laste viel van het Minafonds (cfr. verslag aan de Vlaamse Raad, juni 1991, blz. 24).

De Inspectie van Financiën bracht terzake ongunstig advies uit derwijze dat de gevraagde prefinancieringskosten niet betaald werden in 1991.

Gelet op de reeds ingediende schuldvorderingen, werd op de begroting '92 een bedrag voorgesteld en goedgekeurd van 90 Mio ter betaling van deze openstaande schuld.

Per 20 maart 1992 weigerde de bevoegde Minister het begrotingsakkoord omdat het dragen van prefinancieringskosten niet voorzien was in de overeenkomst dd. 11 januari 1991 met de VMH en omdat door de Vlaamse Executieve terzake ook geen beslissing was genomen.

In de loop van 1992 trof de Vlaamse Executieve hieromtrent geen beslissing zodat ook tijdens dit begrotingsjaar de schuld niet werd vereffend.

Ontwikkeling :

Tot op heden is deze schuld nog steeds niet vereffend. Naar aanleiding van de aanpassing van de begroting '93 werd dit probleem evenwel geregeld via een decretale machtiging.

5. Lopende uitgaven N.V. Aquafin

Contractueel (overeenkomst dd. 11 januari 1991) heeft de N.V. Aquafin voor het uitvoeren van haar taken, recht op een vergoeding van het Vlaams Gewest die ten minste alle gemaakte redelijke kosten moet dekken en, rekening houdend met het genomen risico, een minimum aanvaardbaar rendement moet waarborgen voor de aandeelhouders.

Onder de lopende uitgaven worden aangerekend de werkingskosten, de financieringskosten en de vaste kosten.

Deze kosten worden bij raming voorzien op de jaarlijkse begroting van het Minafonds (cfr. bespreking overeenkomst in de Vlaamse Raad : stuk 459 (1990-91) nr. 1 blz. 14).

Eveneens contractueel dient gedurende een overgangsperiode van 5 jaar een afrekening te worden gemaakt bij het einde van het financieel jaar waarbij het verschil ofwel aan het Vlaams Gewest wordt terugbetaald, ofwel aan Aquafin wordt bijgepast.

A) Afrekening 1991

Bedrag factuur 1991	:	991.447.152 fr.
Betaald door het Minafonds	:	779.555.830 fr.
Reële kosten	:	729.431.657 fr.
Saldo voor het Minafonds	:	50.123.173 fr.

Aquafin maakte een kredietnota ten belope van 50.123.173 frank en stortte dit bedrag per 3 september 1992 terug op de rekening van het Minafonds.

De interne controller van de N.V. Aquafin keurde deze afrekening goed op 8 april 1992.

B) Vergoeding 1992

a. Raming

Op 23 december 1991 legde Aquafin bij toepassing van artikel 5.10 van de overeenkomst van 11 januari 1991, de raming voor betreffende het financieel jaar 1992.

De lopende uitgaven werden geraamd op :

3	Mio	voor werkingskosten
762	Mio	voor vaste kosten
638	Mio	voor financieringsuitgaven
84,18	Mio	BTW 6 %

1.487,18 Mio.

278 Mio
16,68 Mio

Deze cijfers werden door de interne controller geëvalueerd en goedgekeurd.

Op 2 januari 1992 stuurde Aquafin de factuur 92/001 ten belope van 1.444.062.380 fr. samengesteld als volgt :

vaste kosten	:	761.844.000 fr.
intrest op leningen (1/2 jaar)	:	37.600.000 fr.
voorziening rendement eigen middelen	:	562.879.000 fr.
BTW 6 %	:	81.739.380 fr.

Deze factuur werd door de Minister goedgekeurd op 8 mei 1992 ter betaling van een voorschot van 50 % zijnde 722.031.910 fr., bedrag dat op 19 mei 1992 werd betaald.

Bij dezelfde ministeriële beslissing werd gesteld dat het saldo zou uitgekeerd worden na overleg met Aquafin.

Dit saldo bekwam de ministeriële goedkeuring op 5 augustus 1992 en werd tenslotte betaald op 24 augustus.

b.2. Kapitaaluitgaven 1992 :

Op het totaal vastgelegd bedrag voor investeringsuitgaven (294,7 Mio) werd in 1992 123.844.105 fr. geordonnanceerd. Dit bedrag is het resultaat van 35 projecten die in 1992 werden opgeleverd en betaald.

Er mag verwacht worden dat het aantal opgeleverde werken en uiteraard ook de betalingen naar de toekomst toe zullen stijgen.

b.3. Afrekening 1992 :

Bij de besprekingen van de facturatie 1993 en het budget 1994 werd telkens aangedrongen op het voorleggen van de afrekening 1992.

Het resultaat van de afrekening '92 zou verrekend worden bij de eerste factuur voor 1993.

Op 26 april 1993 legde Aquafin een kredietnota voor ad 321.990.563 fr., goedgekeurd door de interne controller.

Deze kredietnota is als volgt samengesteld :

	Budget	Reëel	Verschil
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
1. Vaste kosten :	761.844.000 fr.	636.537.696 fr.	125.306.304 fr.
2. Intrest op leningen :	37.600.000 fr.	(91.615.827 fr.)	129.215.827 fr.
3. Rendement eigen middelen :	562.879.000 fr.	513.636.449 fr.	49.242.551 fr.
			<hr/>
			303.764.682 fr.
4. BTW 6 % :			18.225.881 fr.
			<hr/>
			321.990.563 fr.

C. Verslag van de Interne Controller

1) Algemeen

De N.V. Aquafin is twee jaar operationeel. Met betrekking tot de uitvoering van de overeenkomst waren op 31 december 1992 45 projekten opgeleverd naar het Vlaamse Gewest voor een totaalbedrag van 894,7 Miljoen fr. De afgewerkte projekten situeerden zich in Limburg (14), Oost-Vlaanderen (13), Antwerpen (9), West-Vlaanderen (7) en Brabant (2).

De afwerking van deze projekten verliep in strikte overeenkomst met de goedgekeurde Technische Plannen.

De resterende projekten tot einde van het **werkjaar** '92 (programma) :

Status	Aantal	Bedrag in mio fr.
Opgeleverd naar aannemer	11	305
Werven in uitvoering	135	5.538
Projekten gegund	36	1.089
In (her)aanbesteding	84	3.491
Ontwerpfase 2	45	3.074
Ontwerpfase 1	30	2.481
Totaal	341	15.978

Dit vertegenwoordigt een gezamenlijke waarde aan projekten geraamd op 16.873 Miljoen fr.

Het belangrijkste verschil in aktiviteit met 1991 is de aanbesteding van de negen RWZI's van het Investeringsprogramma '91, waarvan er reeds vijf werden gegund. Van vier RWZI's waren de werven nog voor eind '92 geopend. De eerste RWZI's zullen in de tweede helft van '93 in gebruik worden genomen. In totaliteit zullen de negen RWZI's van Technisch Plan '91 zorgen voor een zuivering van 211.300 I.E. voor een bedrag van 1,6 Miljard fr.

In het Technisch Plan '92 zijn 18 **RWZI's** voorzien. Deze zullen instaan voor een zuivering van 366.135 I.E. voor een bedrag van 2,9 Miljard fr. Voor het Technisch Plan '93 is de bouw van 13 RWZI's gepland.

Het totaal aantal te zuiveren I.E. in Vlaanderen wordt bij benadering geschat op 8.000.000 I.E. Momenteel wordt door de bestaande installaties ongeveer 2.500.000 I.E. gezuiverd.

In '92 werd tevens in gezamenlijk overleg met de Vlaamse **Milieumaatschappij** een studie gemaakt over de investeringsuitgaven met betrekking tot de bestaande installaties, op basis van diverse scenario's.

Om een optimale rioleringsinfrastructuur te ontwerpen en garanties te verkrijgen dat de investeringen maximaal rendement afwerpen, werd vanaf 1992 het Hydronaut-model in ruimere mate geïmplementeerd. Door middel van een hydrodynamische simulering van de rioleringsstelsels tot op het AWP 3 niveau bekomt men een nauwkeurige afstemming op de beleidsmatige **bekkenbenadering** voor zuivering in Vlaanderen.

2) Financieel

Het geplaatste kapitaal van de N.V. Aqua-fin bedraagt 8 Miljard fr. De aandelen werden in december '92 tot 50 % volstort. Hierdoor bedraagt het volstorte kapitaal 4,007 Miljard fr. op 31 december 1992.

In '92 werden de investeringen volledig met eigen middelen gefinancierd. Vanaf '93 zal beroep moeten gedaan worden op de geld- en kapitaalmarkt.

In '92 werden de Investeringsprogramma's voor 1993 en 1994 aan Aqua-fin overhandigd. De eerste ramingen bedragen respectievelijk 8,1 en 6 Miljard fr.

3) Balans

Het boekjaar 1992 werd afgesloten met een balanstotaal van 6,074 Miljard fr.

De materiële vaste aktiva zijn aanzienlijk gestegen, te wijten aan de installaties in aanbouw en aan de reeds opgeleverde projekten aan het Gewest voor 894,7 Miljoen fr. De terugbetaling van de opgeleverde projekten wordt gespreid over 15 jaar. Voor deze opgeleverde projekten werden ook 94,4 miljoen aanverwante kosten gemaakt die door het Gewest bij de oplevering integraal werden terugbetaald en die ook volledig in het resultaat van het boekjaar opgenomen werden.

De handelsvorderingen bestaan hoofdzakelijk uit vorderingen op het Gewest door de reeds opgeleverde projekten.

De beschikbare middelen bedroegen eind '92 ongeveer 1,5 Miljard fr., voornamelijk in schatkistcertifikaten.

4) Resultatenrekening

Het boekjaar 1992 werd afgesloten met een netto winst van 286,07 Miljoen fr.

De omzet bestaat louter uit vergoedingen voor de exploitatie en aan derden aangerekende kosten (o.a. doorrekening van een gemeentelijk aandeel in een projekt).

De andere bedrijfsopbrengsten bestaan uit vergoedingen voor de kosten gemaakt door het hoofdkantoor, evenals uit de vergoeding op de eigen middelen en de vergoedingen voor de reeds opgeleverde projekten.

De vergoedingen voor de opgeleverde projekten worden in het resultaat opgenomen à rato van de afschrijvingen op deze projekten. Het overige deel van deze vergoedingen wordt op een bijzondere rubriek van het passief geboekt.

De winst van het boekjaar vóór belastingen bedroeg 468,1 Miljoen fr. De winst bestaat uit de vergoeding op de eigen middelen minus de voorzieningen voor risico's en kosten.

Ongeveer 30 % van de uiteindelijk te bestemmen winst werd uitgekeerd aan de aandeelhouders. Het overschot werd in reserves omgezet.

6. De gemeentelijke milieuconvenanten

In 1992 werden 102 gemeentelijke milieuconvenanten vastgelegd voor een effectief bedrag van 1.340.731.905 frank.

Per 31 december 1992 waren derhalve 286 convenanten vastgelegd. De overige gemeenten kunnen evenwel nog aansluiten tot op 1 januari 1996.

Om de subsidiëring bepaald in de artikelen 12, 13 en 14 van het convenant te bekomen, dienen de gemeenten een bijzondere overeenkomst te sluiten met OVAM.

Thans ondertekenden reeds 213 gemeenten deze bijzondere overeenkomst.

Bij de ondertekening moeten de gemeenten een keuze maken tussen de aparte huis-aan-huis-inzameling van de droge recycleerbare materialen of van het composteerbaar afval nl. groente-, fruit- en tuinafval (GFT). Voor de gescheiden inzameling van droge recycleerbare materialen moeten de gemeenten drie materialen kiezen uit : glas, papier en karton, kunststof en metalen (**ferro-** en non-ferro metalen). Papier en karton moet als één materiaalstroom worden beschouwd.

117 gemeenten hebben geopteerd voor de aparte inzameling van **GFT**. 96 gemeenten hebben geopteerd voor de aparte inzameling van de droge **recycleerbare** materialen.

In een omzendbrief aan de steden en gemeenten dd. 1 september 1992 van de heer N. De Batselier, de minister vice-president van de Vlaamse regering, de Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting, houdende nadere bepalingen in uitvoering van het Milieuconvenant werd met betrekking tot Hoofdstuk IV van het Milieuconvenant namelijk wederzijdse verbintenissen van beide partijen inzake huishoudelijk afval, gesteld dat :

- het klein gevaarlijk afval (KGA) tegen 31 december 1993 in alle steden en gemeenten in het Vlaamse Gewest selectief moet worden ingezameld en dit overeenkomstig het Besluit van de Vlaamse Executieve van 13 maart 1991 tot vaststelling van de algemene voorwaarden voor de verwijdering van gevaarlijke huishoudelijke afvalstoffen ;

- vóór 1 januari 1995 alle inwoners van het Vlaamse Gewest terecht moeten kunnen bij een containerpark. Voor het eerste exploitatiejaar wordt de som van 500.000 frank proportioneel bestemd vanaf het tijdstip dat het **con**-tainerpark operationeel, namelijk toegankelijk voor de bevolking is ;
- vóór 31 december 1995 moet een veralgemeende invoering van de selectieve inzameling van de droge recycleerbare materialen of van GFT-afval worden doorgevoerd.

Stand van zaken inzake uitvoering van het Milieuconvenant, meer bepaald van Hoofdstuk IV : Wederzijdse verbintenissen van beide partijen inzake het huishoudelijk afval.

Artikel 1 - Selectieve inzameling van klein gevaarlijk afval (KGA).

Tegen 31 december 1993 moet het KGA in alle steden en gemeenten van het Vlaamse Gewest selectief worden ingezameld en dit overeenkomstig het Besluit van de Vlaamse Executieve van 13 maart 1991 tot vaststelling van de algemene voorwaarden die gelden voor de verwijdering van gevaarlijke **afval**-stoffen.

142 gemeenten startten in de loop van 1992 of voordien reeds met de inzameling van KGA, 166 gemeenten zullen in de loop van 1993 starten met de selectieve inzameling van KGA.

De gemiddelde KGA-hoeveelheid die in 1992 per inwoner werd ingezameld, bedroeg \pm 300 gram. Men mag aannemen dat onder invloed van **sensibi**-liseringscampagne deze hoeveelheid in 1993 zal toenemen tot ongeveer 500 gram per inwoner.

Artikel 13 - Containerparken.

Vóór 30 juni 1993 moeten de steden en gemeenten een principiële beslissing hebben genomen omtrent de aanleg van een containerpark of omtrent het aangaan van een overeenkomst voor het gebruik van een containerpark van een naburige gemeente of intercommunale.

Vóór 1 januari 1995 moeten alle inwoners van het Vlaamse Gewest terecht kunnen bij een containerpark.

280 gemeenten hebben hetzij een containerpark in exploitatie of zijn reeds met de bouwwerken gestart of hebben een principiële beslissing genomen voor de aanleg van een containerpark, of hebben een intentieverklaring afgelegd.

28 gemeenten hebben nog geen principiële beslissing genomen tot het aanleggen van een containerpark.

Artikel 14 - Huis-aan-huis-ophaling van de droge recycleerbare materialen of de natte fractie.

Het Afvalstoffenplan 1991-1995 bepaalt dat tegen 31 december 1995 een veralgemeende invoering van aparte inzameling van componenten van het huishoudelijk afval in alle gemeenten van het Vlaamse Gewest noodzakelijk is.

53 gemeenten organiseerden reeds in hun gemeente een aparte inzameling hetzij van de droge recycleerbare materialen hetzij van de natte fractie, waarvan sommige gemeenten dit reeds op beperkte schaal organiseerden.

Daar de berekening van de subsidie in toepassing van de artikelen 12, 13 en 14 door OVAM slechts werd voorgelegd vanaf begin december '92, gebeurden hiervoor geen ordonnanceringen meer in 1992.

De forfaitaire subsidie bepaald in artikel 7 van het convenant bedroeg 107.294.280 fr. waar op 31.12.1992 een bedrag van 87.522.166 fr. was betaald. Het verschil, 19.772.114 fr. werd begin 1993 uitgekeerd.

7. Subsidiëring van werken, leveringen en diensten

Deze subsidiëring gebeurt in toepassing van het Koninklijk Besluit van 23 juli 1981 en betreft huisvuilverbrandingsinstallaties, aanleg en uitrusting van containerparken. Als functioneel verantwoordelijk bestuur fungeert de OVAM.

De oorspronkelijk goedgekeurde begroting voorzag in een vastleggingskrediet van 400 Mio frank dat na herschikking opgetrokken werd tot 570 Mio.

Het effectief vastleggingsbedrag bedraagt 557.691.756 frank.

De ordonnanceringsposten op deze begrotingspost bedragen 35.964.000 fr. voor 1992.

8. Trekkingsrechten N.V. Vlaamse Milieuholding

Inzake deze trekkingsrechten wordt in de begroting van het Minafonds onderscheid gemaakt tussen de nieuwe verbintenissen van het betrokken begrotingsjaar (artikel 3.7) en de verbintenissen uit het verleden (artikel 3.8).

a. Verbintenissen '92

In 1992 was een vastleggingskrediet goedgekeurd van 565,5 Mio.

Het volledige krediet werd vastgelegd voor het project N.V. Vlar dat door de Vlaamse Executieve werd goedgekeurd op 20 januari 1993.

Deze vastlegging betrof een voorlopige vastlegging die definitief bevestigd werd door de bedoelde beslissing.

De trekkingsrechten voor dit project werden bepaald op 682.926.829 fr., waarvan 24.878.049 fr. voor de oprichting van de N.V. Vlar en 658.048.780 fr. voor kapitaalsverhogingen.

Daar op de begroting '92 slechts 565,5 Mio kon vastgelegd worden, werd het saldo, met name 117.426.928 fr. vastgelegd op de begroting '93.

b. Verbintenissen uit het verleden

- Onder de verbintenissen uit het verleden ging het leeuweaandeel van de trekkingsrechten in 1992 naar de volstorting van het kapitaal van de N.V. Aquafin.

Voor de kapitaalsverhoging van december 1992 werd een bedrag gestort van 991.521.951 fr.

In de loop van 1992 werd eveneens het saldo gestort van de kapitaalsverhoging '91 (zie terzake verslag 1991). Dit saldo beliep 488.322.951 fr. en werd uitgekeerd in zes schijven ingevolge de toepassing van de voorlopige twaalfden.

- De Vlaamse Milieuholding deed eveneens beroep op trekkingsrechten voor een tweede project : de N.V. **Indaver**. De inbreng van de participatie van OVAM in **Indaver** werd op 14 november 1990 goedgekeurd door de Vlaamse Executieve voor een bedrag van 258.750.000 fr.

Op dit bedrag werd een trekkingsrecht uitgeoefend van 252.439.024 fr. (40/41 van 258.750.000 fr.).

Daarnaast werd eveneens een trekkingsrecht opgevraagd van 217.780.488 fr. voor de inbreng van de participatie van het Vlaamse Gewest in **Indaver**, derwijze dat in 1992 voor een totaal bedrag van 470.219.512 fr. trekkingsrechten werden uitgekeerd voor het project N.V. **Indaver**.

- Als ressorterend onder de verbintenissen uit het verleden, dient ook melding gemaakt te worden van de betaling aan het Brussels Gewest van de eerste faktuur ad 112.417.976 fr. in uitvoering van de overeenkomst tussen de Vlaamse Executieve en de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve inzake de realisatie van de noodzakelijke infrastructuur voor waterzuivering en de verdeling van de kosten der werken voor sanering van de bekkens van de **Zenne** en de Woluwe in de Brusselse zone, met inbegrip van de werkings- en **slib**-behandelingskosten.

Hiertoe werd in 1990 een bedrag vastgelegd van 922.964.000 fr.

Zoals gesteld betreft het de eerste factuur. Teneinde te kunnen voorzien in de nodige ordonnanceringskredieten werd reeds herhaaldelijk een betaalplanning aan het Brussels Gewest gevraagd, vraag die tot op heden onbeantwoord bleef.

IV. ontvangsten 1992

Hierna volgt, per ontvangstartikel een overzicht van de ontvangsten in 1992 :

Art.	Geraamd bedrag begroting '92	Reëel ontvangen op 31.12.1992
1.1	1.724.000.000 fr.	1.498.060.455 fr
1.2	6.200.000.000 fr.	2.594.982.178 fr
1.3	200.000.000 fr.	87.200.000 fr
1.4	81.800.000 fr.	82.397.828 fr
1.5	55.000.000 fr.	81.669.793 fr
1.6	553.000.000 fr.	553.000.000 fr
1.7	3.627.700.000 fr.	2.667.741.415 fr
1.8	1.270.000.000 fr.	1.373.461.678 fr
	13.711.500.000 fr.	8.938.513.347 fr

Fondsenbeweging : 23.813.396 fr.

Derdengeld : 107.606.280 fr.

Saldo financiële rekening
31.12.1992 : 354.220.880 fr.

De belangrijkste verschillen in min komen voor in de artikelen

1.2.	-	3.605.017.822 fr.
1.7.	-	959.958.585 fr.
		<hr/>
		4.564.976.407 fr.

cfr. nadere uitleg hierna.

1. Heffingen vaste afvalstoffen (artikel 1.1)

Op 27 mei '93 werd door OVAM volgende stand medegedeeld betreffende de milieuheffing op vaste afvalstoffen voor 1992 :

Aangifte	Geboekt	Ambtelijke . aanslag + navordering	Geboekt
<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>
1.645.389.852 fr.	1.636.908.755 fr.	456.404.336 fr.	19.257.368 fr.

Ontvangsten in 1992 : 1.656.166.123 fr.

Nog te ontvangen : 445.628.065 fr.

Bron : OVAM.

2. Heffingen waterverontreiniging (artikel 1.2)

Voor het jaar 1992 diende deze heffing berekend en gevestigd te worden op grond van het decreet van 25 juni 1992 houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992 en overeenkomstig de bepalingen van het Besluit van de Vlaamse Executieve van 23 juli 1992 tot uitvoering van hoofdstuk IIIbis van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging.

Het decreet en het executievebesluit verschenen respectievelijk in het Staatsblad van 11 juli '92 en 13 oktober '92.

Derhalve waren de berekeningsmodaliteiten slechts vanaf 13 oktober '92 gekend, hetgeen ook inhield dat de voorbereidingen ten gronde van de vestiging van de heffing '92 slechts een aanvang konden nemen vanaf deze datum.

Deze toestand betekende derhalve ook dat de eerste ontvangsten ten vroegste eind december '92 konden verwacht worden, hetgeen uiteraard gevolgen had op de betaalkalender van die periode.

Stand per 15.05.1993 :

	Ingecohierd	Geind	Saldo
Bedrijven :	3.233.421.432 fr.	1.059.922.804 fr.	2.173.498.628 fr.
Gezinnen :	2.593.406.412 fr.	2.073.589.636 fr.	519.816.776 fr. *

* Het nog in te vorderen saldo bedroeg op 15 mei 1993 nog 366.551.421 fr. ingevolge de afhandeling van een aantal bezwaarschriften.

De maningen voor de onbetaalde heffingen zullen gebeuren vanaf 25 juni '93.

Voor de ondernemingen waarvoor de nodige berekeningselementen ontbraken werd overeenkomstig de reglementering, de rechtzettingsprocedure gevolgd.

Voor die ondernemingen waarvoor de rechtzettingsprocedure niet tot een overeenkomst leidde, heeft de Vlaamse Milieumaatschappij de intentie de heffing ambtshalve te vestigen.

Hiervoor komen 638 bedrijven in aanmerking voor een totaal geraamd bedrag van 443.800.000 fr.

(Bron : Vlaamse Milieumaatschappij).

3. Heffing voor verontreiniging door meststoffen (artikel 1.3)

In 1991 werden door de Vlaamse Landmaatschappij geen heffingen doorgestort naar het Minafonds.

Na menige vergaderingen en verzoeken daartoe, stortte de Vlaamse Landmaatschappij uiteindelijk op 10 december 1992 een eerste bedrag van 14 miljoen frank.

Tussen 14 en 31 december 1992 werd nog 73 Mio gestort, hetzij totaal 87.000.000 fr. ontvangsten betrekking hebbend op 1991.

Volgens de gegevens waarover het Minafonds beschikt, ontving de Vlaamse Landmaatschappij :

- Voor 1991	96.619.737 fr.
- Voor 1992	111.390.945 fr.
	<hr/>
	208.010.682 fr.
- Gestort tot 31.12.1992 : -	87.000.000 fr.
	<hr/>
- Blijft te storten :	121.010.682 fr.

Bovendien was er op 31.12.1992 nog een openstaand bedrag van 29.212.591 fr. (vastgesteld recht).

Ondanks de gemaakte afspraken en in strijd met het reglement op de rekenplichtigheid, werd het doorstorten van ontvangsten opnieuw stopgezet sedert maart '93. Op 6 juni 1993 diende, naast het vastgesteld recht, nog 75.912.968 fr. doorgestort te worden,

De Vlaamse Landmaatschappij blijft immers het storten van de **ontvangsten koppelen** aan de onmiddellijke terugstorting ervan door het **Minafonds**, steunend op de bepaling uit het mestdecreet (artikel 21) dat de opbrengst van de basisheffing integraal wordt toegekend aan de mestbank.

Dergelijke koppeling kan evenwel niet aanvaard worden gelet op de volledige scheiding van de ontvangsten en de uitgaven van het Minafonds.

Overigens onttrekt de Vlaamse Landmaatschappij op die wijze een belangrijk bedrag aan dit fonds waarbij de vraag rijst naar de intrest op de bij de Vlaamse Landmaatschappij uitstaande kapitalen en aan wie deze dan uiteindelijk toekomen.

In de loop van 1993 werd in overleg met de betrokken partijen een regeling uitgewerkt naar de toekomst toe, die ertoe strekt de aangehaalde problemen te voorkomen.

4. Ontvangsten in verband met jachtverloven en -vergunningen (artikel 1.4).

De reële ontvangsten per 31.12.1992 overtreffen licht de geraamde ontvangsten (+ 597.828 fr.).

5. Ontvangsten in verband met het beheer van het patrimonium ressorterend onder het Bestuur Natuurbehoud- en ontwikkeling (artikel 1.5).

In deze ontvangstenpost overtreffen de gerealiseerde ontvangsten op beduidende wijze de begrotingsraming (+ 26.669.793 fr. of 48,5 %).

Bij deze raming was uitgegaan van een sterke daling van de houtprijs wegens het aanzienlijk aanbod ingevolge de stormen van 1990-91.

Deze meeropbrengst is volgens het betrokken bestuur toe te schrijven aan het uitzonderlijk hoog aanbod ingevolge de herhaalde stormen en ondanks de prijsverlaging.

6. De overdracht aan het Minafonds van een dotatie **lastens de uitgaven-** begroting van de Vlaamse Gemeenschap bedroeg 553 Mio voor 1992.

7. Saldo Minafonds per 31.12.1991 (artikel 1.7)

De financiële rekening van het Minafonds vertoonde per 31.12.1991 een positief saldo van 2.667.741.415 fr. ten opzichte van de geraamde 3.627.700.000 fr.

Het verschil is hoofdzakelijk te verklaren doordat het saldo van 1990 (tweede schijf) dat bij besluit van de Vlaamse Executieve werd vastgesteld, niet meer in 1991 werd doorgestort naar het Minafonds maar wel op 13 februari 1992.

Dit saldo (2e schijf) bedroeg 1.120.522.384 fr. Dit bedrag werd echter geboekt op artikel 1.8 (1992).

8. Diverse ontvangsten (artikel 1.8)

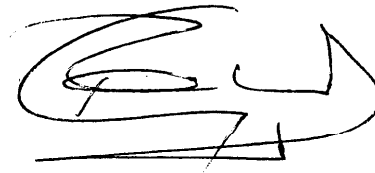
In 1992 bedroegen de ontvangsten op dit artikel 1.373.461.678 fr. als volgt samengesteld :

- Spijzingskrediet (artikel 61.02.71 -		
begroting '90)	:	150.000.000 fr.
- Saldo '90	:	1.120.522.384 fr.
- Vlarem dossiertaks	:	41.050.000 fr.
- Aminoal-ontvangsten	:	1.500.000 fr.
- OVAM-intrest Minarekening	:	9.728.012 fr.
- Kadaster Brussel	:	400 fr.
- Deposito- en Consignatiekas	:	200 fr.
- Vlaamse Milieumaatschappij (Buitendienst		
Oostende)	:	141.000 fr.
- Aquafin N.V. : kredietnota afrekening '91	:	50.123.173 fr.
- Eindafrekening specifiek VLIM-contract	:	396.047 fr.
- Kredietnota BVBA Vandenbroele	:	1.062 fr.
- Terugstorting Mina-plan	:	600 fr.
		<hr/>
		1.373.461.678 fr.

Ook in 1992 ontving het Minafonds niet de intresten van zijn financiële rekening, ofschoon zij krachtens artikel 3, 7° van het decreet van 23 januari 1991 aan dit fonds toekomen.

Deze opbrengst dient normaliter op dit artikel aangerekend te worden en werd voor 1992 geraamd op 52,5 miljoen frank.

De Rekenplichtige,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'G' followed by a series of loops and a horizontal line at the bottom.

G. RASSCHAERT
Adjunct adviseur - Hoofd van Dienst

BIJLAGE 2

Controleverslag van het Rekenhof



Brussel, 13 september 1993
Regentschapsstraat 2
1000 BRUSSEL

N 12 J 900.982 B3
Bijlage : 1 controleverslag.

Mijnheer de Voorzitter,

BETREFT : De werking van het Minafonds over de jaren
1991-1992.

Het Rekenhof legt u hierbij een controleverslag
voor met betrekking tot de werking van het Minafonds over de
jaren 1991-1992.

Dit verslag is bedoeld **als** aanvulling van het ver-
slag 1992 dat krachtens de bepalingen van artikel 9, § 2, van
het decreet van 23 januari 1991 door de Vlaamse regering aan
de Vlaamse Raad dient te worden uitgebracht **met** betrekking
tot de werking van het Minafonds over het afgelopen **begro-**
tingsjaar.

Op last :
De Hoofdgriffier,

Het Rekenhof :
De Eerste Voorzitter,

F. VAN DEN HEEDE.

J. VAN de VELDE.

Verslag

In aansluiting met het verslag, uitgebracht in uitvoering van artikel 9, § 2, van het decreet van 23 januari 1991 tot oprichting van het Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuur als Gewestdienst met Afzonderlijk Beheer, deelt het Rekenhof hierbij zijn bevindingen mede in verband met zijn controle van de werking over de jaren 1991- 1992 van het Mina-fonds.

In bijlage wordt tevens een verslag over de controle van de milieuheffingen gevoegd.

I. Het Mina-fonds in functie van de verwezenlijking van de vooropgezette beleidsdoelstellingen

Het regeerakkoord van de Vlaamse Executieve voorziet als een essentieel uitgangspunt van het te voeren leefmilieubeleid in een onderzoek naar de verhoging van de interventiemiddelen, en dit via verschillende mechanismen, zoals een rationele herverdeling van de thans beperkte middelen en door de toepassing van het principe “de vervuiler betaalt”.⁽¹⁾

Het doel van de realisatie van dit principe is een ernstig begrotingsbeleid te koppelen aan een expansief natuur- en milieubeleid. Omwille van de budgettaire moeilijkheden van de Vlaamse Gemeenschap, wordt naast een bijdrage vanuit de begroting van de Vlaamse Gemeenschap, ruimte gemaakt voor preventief opgevatte inkomsten van de vervuilers.⁽²⁾

Daartoe is de oprichting van een Fonds voor milieu en natuur een belangrijk instrument dat niet enkel het voordeel zal bieden de beschikbare uitgaven en de overschotten hiervan soepel te hergroeperen. Maar ook zullen in dit Fonds de middelen kunnen worden gerecupereerd die afkomstig zijn van de inkomsten in verband met de sector Leefmilieu en Natuurbehoud.⁽³⁾

De middelen van het Mina-fonds worden exclusief, volledig en rechtstreeks ingezet voor de beleidsdoelstellingen inzake leefmilieu. Er wordt geenszins een beroep gedaan op leningen of op debudgetteringen met een toekomstige bezwaring van de begroting.⁽⁴⁾

Uit het onderzoek dat door het Rekenhof werd ingesteld naar de ontvangsten, de uitgaven en de werking van dit fonds, en waarvan het resultaat hierna wordt uiteengezet, moet worden besloten dat de vooropgestelde doelstellingen niet of onvoldoende worden bereikt.

Zo wordt in verband met de inkomsten vastgesteld dat:

- de milieuheffingen in 1991 en 1992 in hoofdzaak een financierende functie kregen toegewezen; de preventieve of regulerende werking van de heffingen werd nog niet gerealiseerd; (punt 2.1. en bijgevoegd verslag)

Parlementaire stukken, Vlaamse Raad, Memorie van Toelichting bij het ontwerp van decreet, stuk 408, 1990-1991, nr.1,1.

² Parlementaire stukken, Vlaamse Raad, Verslag van de Commissie bij het ontwerp van decreet, stuk 408/1990-1991, nr.5, p.5

³ Idem als (2), p.7

⁴ Idem als (2), p.10

- de opbrengsten (intresten) van de geïnde milieuheffingen niet ten goede komen aan de milieusector, maar terecht komen bij de algemene middelen van de Vlaamse Gemeenschap. (idem)

In verband met de uitgaven moet worden geconcludeerd dat:

- niet alle middelen van het Mina-fonds exclusief, volledig en rechtstreeks worden ingezet voor de beleidsdoelstellingen inzake leefmilieu; (punt 2.2.5)

- er nood is aan budgettaire coördinatie en centralisatie : principe van de specialiteit van de begroting,

- bepaalde uitgaven, die normaliter ten laste vallen van de algemene uitgavenbegroting, afgewenteld worden op de Mina-fonds-begroting , met als gevolg afwending van hun vooropgestelde bestemming in de milieusector; (punt 2.2.5.3)

- het langlopende contract met de N. V. Aquafin de facto een belangrijke debudgettering inhoudt, alsmede een aanzienlijk toekomstige bezwaring van de begroting.

Tenslotte wordt vastgesteld dat:

- het financiële evenwicht van het Mina-fonds op termijn precair is, onder meer omwille van de uitgaven die voortvloeien uit het Aquafin contract,

- het fonds, zowel voor wat betreft de ontvangsten (milieuheffingen door bemiddeling van drie pararegionale instellingen) als voor de uitgaven (Aquafin-contract, werking van de pararegionale instellingen), in belangrijke mate afhankelijk is van derden, zodat de inkomende en uitgaande geldstromen niet volledig beheersbaar zijn;

- er geen gestructureerde informatie-overdracht bestaat tussen het VLIM enerzijds en OVAM, VMM, Aquafin, Aminoal enz. anderzijds, hetgeen het gevaar inhoudt van meervoudige identieke opdrachten en van een versnippering van het milieutechnisch onderzoek; (punt 2.2.1)

- het kapitaal dat door de private sector wordt ingebracht op het vlak van leefmilieu relatief weinig risicodragend is, en vooral bestaat uit prefinancieringsgelden ten behoeve van de NV Aquafin, gelden die bovendien de toekomstige begrotingen van de Vlaamse Gemeenschap bezwaren; (punt 2.2.2)

- het trekkingsmechanisme zoals dit in de overeenkomst met de VMH besloten ligt, geen garanties biedt dat de goedgekeurde projecten in de toekomst een evolutie zullen kennen die niet in tegenspraak komt met het beleid van de executieve op het vlak van leefmilieu; (idem)

- het gebrek aan een interne administratieve controle het Rekenhof niet toelaat de wettigheid en de regelmatigheid te controleren van de trekkingsrechten lastens de begroting van het Mina-fonds; (idem)

- ***Aquafin er nog niet toe bereid is om de uitgekeerde vergoedingen voor werkingsuitgaven, investeringsuitgaven, vaste kosten en financieringskosten middels bewijskrachtige stukken te verantwoorden. (punt 2.2.3)***
- ***De erkenning en de subsidiëring van de milieu- en natuurverenigingen leemten vertoont in de reglementering, en dat de uitvoeringsbesluiten in tegenspraak zijn met wettelijke en decretale bepalingen en de controle op de toegekende toelagen erg gebrekkig is; (punt 2.2.4)***

II. Vaststellingen bij het onderzoek van de voornaamste inkomsten- en uitaavenstromen: uitvoering van de Mina-fondsbegroting

2.1. Inkomsten uit de milieuheffingen (cf. brief N12 J827.449 Bl van 22 juni 1993)

2.1.1. De tijd die verstreek tussen de decretale beslissing tot invoering van milieuheffingen en de uitvoering ervan door middel van executievebesluiten en de nodige administratieve schikkingen was aanzienlijk.

Tevens werd een veralgemeende invoering van de heffingen vertraagd door het feit dat de desbetreffende normerende teksten niet voldoende waren uitgewerkt.

2.1.2. Tot de onderbouw op juridisch-technisch, procedureel, wetenschappelijk en administratief vlak, die de heffingen diende vooraf te gaan, werd al te vaak pas naderhand besloten.

Het door de minister aangekondigd initiatief in zake een eenvormig heffingsdecreet is dan ook te steunen.

In dit verband kan erop worden aangedrongen dat op het administratieve vlak de nodige zorgvuldigheid aan de dag zou worden gelegd met het oog op de vrijwaring van de grondwettelijke basisprincipes in zake belastingen, meer specifiek artikel 112, paragrafen 1 en 2, van de Grondwet. Er wordt ook vastgesteld dat een efficiënte controle op de aangiften, waarop de heffingen gebaseerd zijn, ontbreekt en dat deze heffingen stevast met vertraging worden geïnd.

2.1.3. Het Mina-fonds, gewestdienst met afzonderlijk beheer, werd bij decreet van 23 januari 1991 opgericht ter concretisering van het basisbeginsel “de vervuiler betaalt”. Het fonds financiert de kosten van de milieusanering onder meer met de heffingen die geheven worden ten laste van wie vervuult. In de aanvangsfase werd aan de heffingen een voornamelijk financierende functie toegekend. (De toewijzing van de milieuheffingen, als voornaamste financieringsbron, aan een afgezonderd budgettair fonds dat instaat voor de financiering van de milieuitgaven, werkt de financieringsfunctie in de hand).

Er wordt nochtans op gewezen dat, bij de voorgenomen invoering van regulerende heffingen, de gewestdienst, als budgettair zelfstandige entiteit, op dat punt bestaansreden verliest, vermits de

heffingsinkomsten op vrij korte termijn te laag en te onregelmatig zullen zijn om de uitgaven te dragen, terwijl deze uitgaven, onder meer wegens de door het Gewest aangegane langlopende verbintenissen, zeker niet in omvang zullen afnemen.

Slechts een forse verhoging van de dotatie vanuit de algemene uitgavenbegroting of het aanboren van nieuwe inkomstenbronnen kunnen in dat geval het fonds in financieel evenwicht houden.

Ook al om die reden verdient het aanbeveling structurele beveiligingsmaatregelen in te bouwen die een eventuele budgettaire ontsporing voorkomen.

2.1.4. De door het beleid vooropgestelde verdeelsleutels van draaglast tussen industrie, landbouw en gezinnen inzake de heffing op de vervuiling van de oppervlaktewateren werden niet gehaald.

Meer in het bijzonder wordt hier de vraag gesteld naar het nut van het hanteren van dergelijke verdeelsleutel, vermits de klein- en grootverbruikers aan een fundamenteel verschillende belasting onderworpen zijn, nl. emissiebelasting (vermijdbaar door zelfzuivering) en verbruiksbelasting (quasi niet-vermijdbaar), waarbij niet uit het oog mag worden verloren dat de door de industrie betaalde heffingen fiscaal aftrekbaar zijn.

2.1.5. Ook werden nog tal van andere onvolkomenheden in het bijgaand verslag blootgelegd.

a) Mestdecreet:

Vermits in 1991 de **Mestbank** nog niet effectief van start was gegaan, en dus geen dierlijk mest verhandelde, zijn de opbrengsten van de afzetheffingen nihil.

De lage opbrengst van de mestheffingen in het algemeen wordt gedeeltelijk verklaard door de afwezigheid van een efficiënte controle, controle die nog bemoeilijkt werd door de lacunes in de reglementering betreffende de wijze van aangifte. Zo kon ook, door het ontbreken van de nodige uitvoeringsbesluiten van artikel 6, § 2, van het mestdecreet, de mogelijkheid om de aangifte van mestoverschot te baseren op een bewezen nutriëntenbalans niet worden benut.

Door de tegenstrijdige bepalingen van het Mestdecreet van 23 januari 1991 en het Mina-decreet van dezelfde datum die voorzagen dat de mestheffingen zowel aan het Mina-fonds als aan de Vlaamse Landmaatschappij toekwamen, belandden deze heffingen slechts na het programmadecreet van 25 juni 1992 in het Mina-fonds.

b) Waterheffing.

Een aantal bepalingen in het programmadecreet van 21 december 1990 in verband met de vestiging, de inning en de invordering van de heffing veroorzaakten quasi onoverkomelijke praktische problemen, voornamelijk wat de inning bij de kleinverbruikers betreft.

Door het gebrek aan controle op de meldingsplicht van de eigen waterwinners en vermits aan deze meldingsplicht bijna geen gevolg werd gegeven, wordt de heffing op waterverbruik van de eigen waterwinning praktisch niet geïnd.

De grens tussen groot- en kleinverbruikers werd door artikel 35 **quater** van de wet van 26 maart 1971 onder meer bepaald op een gefactureerd jaarlijks verbruik van **500m³**. Nochtans worden particulieren met een verbruik van meer dan **500m³**, met het oog op het bekomen van de voorziene vrijstellingen behandeld als kleinverbruikers, hetgeen indruist tegen de bepalingen van het decreet.

Hoewel niet decretaal voorzien, besliste de Vlaamse Milieumaatschappij om achterstallige bijdragen van grootverbruikers voor het dienstjaar 1990 van minder dan 10.000 fr. niet meer gerechtelijk in te vorderen, aangezien de inningskosten het betwiste bedrag zouden overschrijden.

De laattijdige inning van de heffingen voor 1990-1991 en 1992 betekent een groot financieel verlies voor het Vlaamse Gewest. De laattijdigheid werd onder meer veroorzaakt doordat de VMM niet was voorbereid op haar nieuwe taak, wegens het onuitvoerbaar karakter van een aantal bepalingen van het programmadecreet 199 1, en meer specifiek omwille van de aanslagprocedure en het vermengen van twee heffingenstelsels in één systeem.

Ingevolge het programmadecreet 1992 worden de VMM en de NV Aquafin vrijgesteld van heffing, hetgeen voor de VMM een laattijdige bevestiging van een bestaand gegeven was. Ten aanzien van de NV Aquafin rijst de vraag of deze vrijstelling financieel niet nadelig is voor het Vlaamse Gewest wegens haar invloed op de hoogte van de financieringskosten.

c) Opbrengsten van het Mina-fonds.

In strijd met de bepaling van artikel 3, 12°, van het Mina-decreet van 23 januari 199 1, dat onder meer voorziet dat de opbrengsten gerealiseerd met de middelen van het Mina-fonds aan dit fonds toekomen, blijft de Vlaamse minister van Financiën en Begroting van oordeel dat deze opbrengsten ten goede komen van de algemene middelen van de Vlaamse Gemeenschap.

2.2. Lopende en kapitaaluitgaven - selectieve controle

2.2.1. Toepassing van het impulsprogramma milieutechnologie en andere projecten inzake preventie en recyclage (lopende uitgaven artikel 2.8 en kapitaaluitgaven artikel 3.2) (cf. brief N12 J850.222 BI van 31 maart 1993)

Voorstelling: van het programma

Het Vlaams Impulsprogramma Milieutechnologie (VLIM) maakt deel uit van de voorstellen die voor 1990- 1995 in het kader van het Milieubeleidsplan en Natuurontwikkelingsplan bij de Vlaamse Raad werden ingediend (Stuk 296 (1989-1990) - Nr. 1).

Het algemene doel van het VLIM bestaat erin een snellere beleidsgerichte en planmatige ontwikkeling te geven aan know-how-opbouw en de valorisatie ervan ten bate van de kwaliteit van het leefmilieu in Vlaanderen. Meer in het bijzonder bestaat het opzet van het VLIM o. m . in het tegengaan van de versnippering van het milieutechnisch onderzoek binnen het bedrijfsleven en de diverse onderzoekcentra.

De werking van het VLIM is geregeld in het executievebesluit van 31 juli 1990.

Dit besluit bepaalt een tegemoetkoming voor de volgende onderzoeksprojecten :

- a. Demonstratieprojecten waarbij technologie op reële schaal wordt gedemonstreerd : renteloos voorschot van maximum 50 % van de aanvaarde kosten;
- b . Ontwikkelings of onderzoeksprojecten waarin versnipperde middelen en separate onderzoeksinspanningen worden gecoördineerd en gemobiliseerd : toelage aan 50 % of 75 % van de aanvaarde kosten;
- C. Haalbaarheidsstudies waarin nieuwe ideeën en ontwikkelingen op hun mogelijkheden worden getoetst : toelage aan 100 % van de aanvaarde kosten;
- d. Begeleidende projecten waarin een onderzoek wordt gedaan van de sociale implicaties van de ontwikkeling en de toepassing van milieutechnologie : toelage aan 100 % van de aanvaarde kosten.

Op inhoudelijk vlak komen de volgende thema's in aanmerking :

- a. Afvalwater en drinkwater;
- b. Afval- en bodembehandeling en recyclage;
- c. Luchtverontreiniging, geluidshinder en geurhinder.

Alle beslissingen worden genomen door de minister van leefmilieu na advies van het "Beheerscomité" dat door de Vlaamse Executieve werd aangesteld. Dit comité doet beroep op zogenaamde "Technische Comités" en wordt voor de praktische werkzaamheden bijgestaan door een "operationele directie". Laatstgenoemde werd ingericht binnen het Instituut tot Aanmoediging van het Wetenschappelijk Onderzoek in Nijverheid en Landbouw dat sedert januari 1992 aan Vlaamse kant het Vlaams Instituut voor de bevordering van het wetenschappelijk-technologisch onderzoek in de industrie ("I.W.T.") is geworden.

Het programma heeft een looptijd van 5 jaar (tot einde 1994) en werd begroot op een totaal van 621 miljoen frank lastens het Mina-fonds.

Vaststellingen van het Rekenhof

Het Rekenhof heeft een horizontaal onderzoek verricht van de werking van het VLIM tot 31 december 1992. Het programma was op die datum ongeveer halfweg. Het Rekenhof kwam daarbij tot de volgende vaststellingen.

De toestand op 31 december 1992

Einde 1992 waren in totaal 27 projecten vastgelegd voor een globaal bedrag van 260 miljoen frank, zijnde 66 % van wat oorspronkelijk tot die datum was voorzien. Wat de projecttypes betreft vertonen de begeleidende projecten en de ontwikkelingsprojecten een vastleggingsgraad die quasi volledig overeenstemt met wat in het Mina-Plan was voorzien. Het percentage bedraagt respectievelijk 103 % en 95 %. De haalbaarheidsstudies en de demonstratieprojecten daarentegen werden vastgelegd ten belope van respectievelijk 62 % en 41 % van de oorspronkelijke raming. In absolute cijfers betreft dit voor de haalbaarheidsstudies 7 vastgelegde projecten op een totaal van

43 aanvragen, en voor de demonstratieprojecten 3 vastleggingen op een totaal van 19 aanvragen. Dit zou er kunnen op wijzen dat de aanvragen voor haalbaarheidsstudies en demonstratieprojecten, in tegenstelling tot de begeleidende projecten en de ontwikkelingsprojecten, niet volledig tegemoetkomen aan de gestelde verwachtingen.

Bovendien waren de kredieten die op de begroting van het Mina-Fonds waren ingeschreven duidelijk te hoog ingeschat. Dit geldt zowel voor de lopende uitgaven als voor de kapitaaluitgaven.

De N.V. HEMMIS

Kwalitatief beschouwd kon de structuur van het VLIM in grote mate borg staan voor een efficiënte werking : de ingediende projecten dienen eerst te worden onderzocht en voorbereid door de operationele directie binnen het I. W .T., en dienen vervolgens voor advies te worden voorgelegd aan een "beheerscomité" en een "technisch comité". De uiteindelijke beslissing komt toe aan de minister.

Toch werd vastgesteld dat deze structuur niet bestand blijkt tegen de druk van sommige dossiers waarvan de aanvragers blijkbaar goed in de markt liggen bij de executieve of de minister. Deze uitzondering op de regel wordt geïllustreerd door het onderzoeksproject op initiatief van de NV HEMMIS.

Het executievebesluit van 31 juli 1990 voorziet voor de onderzoeksprojecten in een toelage die normaliter 50 % bedraagt van de aanvaarde uitgaven. Deze toelage kan worden verhoogd tot 75 % indien het project van bijzonder of algemeen belang is voor het Vlaams milieubeleid. In dat geval kan de aanvrager verplicht worden, op voorstel van het Beheerscomité, zich ertoe te verbinden de bekomen resultaten ter beschikking te stellen van de Vlaamse Gemeenschap voor gebruik in het Vlaamse Gewest.

Tot einde 1992 werden in totaal 13 onderzoeksprojecten vastgelegd en daarvan geniet alleen het HEMMIS-project een 75 %-subsidie. Dit project draagt de titel "Informatieverwerking van on-line ecologische metingen". De toelage van 75 % bedraagt 11.324.000 fr. (overeenkomst van 23 oktober 1991).

Vermits geen criteria werden uitgevaardigd die een objectieve beoordeling toelaten van de projecten die al dan niet van bijzonder of algemeen belang zijn voor het Vlaamse milieubeleid, stelt zich vooreerst de vraag naar het onderscheid en ook het belang voor het Vlaamse milieubeleid van de projecten die, in tegenstelling tot het HEMMIS-project, een subsidie genieten van slechts 50 %.

Hoewel het HEMMIS-project betrekking heeft op het meten van de waterkwaliteit, en waarvoor de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) als instelling van openbaar nut bevoegd is, stelt het Rekenhof bovendien vast dat in het Technisch Comité, dat normaliter wordt samengesteld in functie van het onderwerp van het project dat voorligt, geen vertegenwoordiger werd aangeduid van de VMM.

Elders stelde het Rekenhof ook vast dat, buiten het VLIM-project, met de N.V. HEMMIS diverse andere contracten werden gesloten inzake informatisering. Deze contracten werden onderhands toegewezen zonder enige concurrentieraadpleging (cfr . infra punt 2.5.5.4.) .

Geen gestructureerde informatiestromen naar bevoegde overheidsinstellingen

Het opzet van het VLIM bestond o. m . in het tegengaan van de versnippering van de onderzoeksinspanningen op milieutechnisch vlak bij het bedrijfsleven aan de ene kant en de diverse onderzoekscentra aan de andere kant.

Om voor een VLIM-tegemoetkoming in aanmerking te kunnen komen moeten de ingediende projecten betrekking hebben op één of meerdere van de volgende thema's :

- afvalwater en drinkwater;
- afval en bodem;
- lucht, geluid en geur.

Vermits voor deze thema's het beleidsuitvoerend werk in Vlaanderen verspreid ligt over diverse instellingen (zoals OVAM, VMM, VLM, Aquafin, Aminal enz.) en deze op zich ook bevoegd zijn om onderzoek te verrichten, hebben deze instellingen er belang bij om kennis te hebben van de projecten die in het kader van het VLIM worden goedgekeurd, en vice versa. Het Rekenhof stelt

evenwel vast dat er geen gestructureerde informatie-overdracht bestaat tussen het VLIM enerzijds en deze instellingen **anderzijds**.

Dit houdt het gevaar in van dubbel gebruik en van een versnippering van het milieutechnisch onderzoek dat op het vlak van de overheid wordt bekostigd of financieel wordt ondersteund.

Het Rekenhof wees er ten slotte op dat inzake de renteloze voorschotten die worden toegestaan voor de demonstratieprojecten, het koninklijk besluit van 13 augustus 1971 betreffende de invorderingen van dergelijke terugbetaalbare voorschotten dient te worden toegepast.

2.2.2. Kapitaaluitgaven inuitvoering van de verbintenissen ten opzichte van de N. V. Vlaamse Milieuholding (artikel 3.7.) (cf. brief N12 J873.406 Bl van 11 mei 1993)

De oprichting van de Vlaamse Milieuholding N.V.

In het kader van het MINA-PLAN 2000 werden door de voormalige gemeenschapsminister van leefmilieu voorstellen geformuleerd voor de periode 1990- 1995. Middels een beleidsbrief werden deze voorstellen in februari 1990 aan de Vlaamse Raad voorgelegd (Stuk 296 (1989- 1990) - Nr. 1).

Deze voorstellen moesten de basis vormen voor een vernieuwd structureel milieubeleid waarin o.m. werd geopteerd voor een alternatieve financieringsvorm via samenwerking met de GIMV en private investeerders.

Het is in dat kader dat de GIMV in 1989 via studiesyndicaten actief betrokken werd bij de voorbereidingen van het bovengenoemd Mina-Plan-2000, en dat de GIMV op 21 november 1989 de principiële beslissing nam tot oprichting van de N.V. Vlaamse Milieuholding (verder afgekort als VMH). Tegelijkertijd werden de studiebureaus SOBEMAP en ARTHUR YOUNG aangesproken die via een auditstudie over de werking van de Vlaamse Maatschappij voor Waterzuivering (VMZ) en van de afvalstoffenmaatschappij OVAM, het terrein effenden voor een wijziging van de opdracht van beide parastatalen. Voor de VMZ betrof die wijziging voornamelijk het overhevelen van de bouw en de exploitatie van de zuiveringsinfrastructuur naar Aquafin als dochtervennootschap van de VMH.

Op 18 januari 1990 werd de VMH opgericht in de tweede functie van de GIMV. In deze tweede functie hebben de GIMV en haar dochtermaatschappijen als doel het economisch overheidsinitiatief te bevorderen. Meer in het bijzonder werd het doel van de VMH als volgt vastgesteld :

- voor eigen rekening of in deelneming met derden bij te dragen tot de vestiging en de ontwikkeling van ondernemingen die een economische activiteit hebben die van belang is voor het Vlaamse Gewest op het vlak van de milieuproblematiek;

- het economisch overheidsinitiatief te bevorderen op het vlak van de milieuproblematiek;
- bij de dragen tot de tenuitvoerlegging van de industriële politiek van het Vlaamse gewest op het vlak van de milieuproblematiek.

Op 19 december 1990 werd de VMH bij executievebesluit erkend als een gespecialiseerde dochtervennootschap van de GIMV. Als voorwaarde daartoe is gesteld dat de GIMV rechtstreeks of onrechtstreeks haar participatie in het kapitaal ten belope van meer dan 50% aanhoudt (zie art. 2).

De trekkingsrechten van de VMH

Er werd van uitgegaan dat vele projecten die een oplossing zoeken voor één of ander milieuprobleem, zeer risicovol en vrij kapitaalintensief kunnen zijn. Er werd derhalve gesteld dat het doel van de VMH slechts met succes zou kunnen worden gerealiseerd mits de overheid een inbreng doet op het niveau van de directe kapitaalbehoeften.

Daartoe besliste de executieve om aan de VMH bij overeenkomst het recht toe te kennen trekkingsrechten uit te oefenen **lastens** de begroting van het Mina-fonds. Deze trekkingsrechten hebben het karakter van voorwaardelijk terugbetaalbare en renteloze voorschotten. Zij moeten worden aangewend voor projecten die binnen de bevoegdheid vallen van de gemeenschapsminister van leefmilieu, en zij dienen te passen in het concrete milieubeleid van de Vlaamse regering.

Als de VMH voor een project trekkingsrechten wenst uit te oefenen **lastens** het Mina-fonds dient haar eigen inbreng minstens 2,5 % te bedragen van de uitgeoefende trekkingsrechten.

De VMH beschikt daartoe over een eigen vermogen van 100 miljoen fr. dat werd ingebracht door de GIMV als 100 % aandeelhouder van de VMH.

Zowel particulieren als openbare besturen en diensten van de minister kunnen projectvoorstellen bij de VMH indienen.

De VMH kan ook zelf initiatieven nemen. Het is evenwel de uitsluitende bevoegdheid van de Raad van Bestuur van de VMH om het ingediende projectvoorstel te evalueren en gebeurlijk goed te keuren. Voor de toekenning van de trekkingsrechten moet de Vlaamse regering per dossier haar goedkeuring verlenen.

Inzake de inkomsten van de VMH zoals dividenden, management fees, intresten en meerwaarden, wordt na de voorziening voor de wettelijke reserve, aan de GIMV een cumulatief preferent dividend uitgekeerd, gelijk aan de alsdan geldende intrestvoet voor leningen op lange termijn, verhoogd met een premie van 5 procentpunten, en dit op het door de GIMV in de VMH ingebracht kapitaal. Het resterende saldo van de inkomsten van de VMH wordt verdeeld tussen het Mina-fonds en de GIMV pro rata het geheel van de middelen door elk van hen ter beschikking gesteld van de VMH.

Deze overeenkomst inzake trekkingsrechten geldt voor onbepaalde duur en met een minimum van 5 jaar te rekenen vanaf 1 januari 1991.

Tot 31 december 1992 waren lastens de begroting van het Mina-fonds 2.864.400.000 fr. trekkingsrechten vastgelegd.

De participaties van de VMH op 31 december 1992

Op 31 december 1992 bezit de VMH een kapitaalparticipatie in de NV Aquafin, de NV Indaver, de NV Soils en de NV VLAR. Bij de NV TWZ is er een inschrijving op een converteerbare obligatielening.

N.V. Aquafin werd door de decreetgever belast met de realisatie van de nieuwe rioolwaterzuiveringsinfrastructuur. Het kapitaal bedraagt 8 miljard frank. Het aandeel van de VMH bedraagt 51 %.

N.V. Indaver bestaat sedert 1985. De vennootschap heeft als doel de ecologisch en

bedrijfseconomisch verantwoorde verwerking en verwijdering van afvalstoffen en het optreden als tussenpersoon inzake het vervoer van afval. Het vroegere aandeelhouderschap van de publieke sector (OVAM, SCK en Vlaamse Gewest) werd vooreerst samengebracht onder de VMH. Nadien werd het kapitaal verhoogd tot 1.523.800.000 fr. Het aandeel van de VMH beloopt 50,11 %.

N.V. TWZ doet in de Gentse Kanaalzone aan tankcleaning en waterzuivering van industriële afvalwaters. Het is een initiatief van de N.V. Destructo die een erkend verwerper is van industrieel afval. VMH schreef in op een converteerbare obligatielening ten belope van 30 miljoen fr.

N.V. Soils is een grondreinigingsmaatschappij opgericht op initiatief van N.V. Dredging International en N.V. Decloedt. Het kapitaal bedraagt 60 miljoen waarin de VMH participeert voor 40 %.

N.V. VLAR is een initiatief van de VMH zelf. De vennootschap stelt zich tot doel de ophaling, de verwerking en de recyclage van huishoudelijke afvalstoffen op een geïntegreerde wijze aan te pakken. Naast Electrabel en het Gemeentekrediet bezit de VMH een participatie die 70 % bedraagt van het maatschappelijk kapitaal van 1 miljard fr.

Al deze vennootschappen vertegenwoordigen samen een kapitaal van circa 10,6 miljard fr. Daarin bedraagt het aandeel van de VMH bijna 5,6 miljard fr. waarvoor trekkingsrechten werden gevraagd ten belope van ruim 5,1 miljard fr. en waarvan op 31 december 1992 lastens de begroting van het Mina-fonds circa 2,5 miljard fr. werd betaald.

Voor 1993 en 1994 voorziet de VMH in kapitaalverhogingen en een aantal nieuwe projecten waarvoor in totaal bij komend circa 5,7 miljard fr. trekkingsrechten nodig zouden zijn.

Vaststellingen van het Rekenhof

Door het Rekenhof werd een horizontaal onderzoek verricht van dit in het Mina-Plan opgezette alternatieve financieringsmechanisme.

Zoals uit de hierboven gegeven toestandbeschrijving op 31 december 1992 is gebleken, heeft de GIMV-groep zich in Vlaanderen via de VMH reeds een belangrijke plaats toegeëigend op het vlak

van leefmilieu.

Het Rekenhof komt daarbij tot de volgende vaststellingen.

Weinig: risicodragend kapitaal van de private sector

De bedoeling van dit nieuwe financieringsmechanisme bestaat erin extra geldmiddelen aan te trekken uit de private sector ter financiering van de acties die in het Mina-plan werden voorgesteld. Het Rekenhof komt daarbij tot de vaststelling dat het kapitaal dat door de private sector ter beschikking werd gesteld relatief weinig risicodragend is, en vooral bestaat uit prefinancieringsgelden ten behoeve van de N.V. Aquafin. Deze prefinancieringsgelden bezwaren de toekomstige begrotingen van de Vlaamse Gemeenschap.

In het totale kapitaal van de 5 bovengenoemde vennootschappen ten bedrage van 10,6 miljard fr. beloopt het aandeel van de VMH 5,6 miljard fr., en dat van de private sector 5 miljard fr.

Reeds vóór de oprichting van de VMH bezat de private sector in de NV Indaver een participatie van ruim 538 miljoen fr. Het bijkomende risicodragend kapitaal dat door de private sector in Indaver werd ingebracht naar aanleiding van de kapitaalverhoging die samen met de VMH werd doorgevoerd, bedraagt 222 miljoen fr.

De middelen die ten belope van 3,9 miljard fr. door de private sector werden ingebracht in Aquafin worden immers door de overheid over meerdere jaren terugbetaald met daar bovenop een gewaarborgd rendement dat in 1992 14.82 % bedroeg (exclusief vennootschapsbelasting). Deze middelen kunnen derhalve niet als risicodragend kapitaal worden beschouwd.

Het reële risicodragende kapitaal dat, sedert de oprichting van de VHM, door de private sector in het leefmilieu werd geïnvesteerd beloopt slechts 598 miljoen fr. of 5,6 % van het totale kapitaal van 10,6 miljard fr.

Wat het aandeel van de publieke sector betreft, zijnde het aandeel van de VMH, stelt het Rekenhof bijkomend vast dat dit voor ruim 4,9 miljard fr. is samengesteld uit trekkingsrechten **lastens** de begroting van het Mina-fonds, en voor ongeveer 128 miljoen fr. uit eigen middelen van de VMH.

Deze verhouding belet evenwel niet dat de beslissingen inzake de projecten in eerste instantie door de VMH worden getroffen.

Trekkingsrechten als leningen van het Vlaamse Gewest

In de overeenkomst met de VMH werden de trekkingsrechten gedefinieerd als voorwaardelijk terugbetaalbare en renteloze voorschotten.

Het betreft dus leningen waarop het koninklijk besluit van 13 augustus 1971 betreffende de invordering van leningen, terugbetaalbare voorschotten en toelagen van toepassing is. Dit besluit bepaalt onder meer dat iedere toekenning van leningen aanleiding geeft tot het opstellen van een gedagtekende en door de partijen ondertekende schriftelijke overeenkomst waarin de modaliteiten van terugbetaling worden vastgesteld.

Het Rekenhof stelt vast dat het koninklijk besluit van 13 augustus 1971 niet wordt toegepast en dat de trekkingsrechten zonder meer worden betaald op basis van het door de VMH aan het Vlaamse Gewest gefactureerde bedrag. Noch de terugbetalingsvoorwaarden, noch de voorwaarden waaronder de lening zou moeten worden terugbetaald worden bij overeenkomst bepaald.

Het Rekenhof stelt vast dat het toestaan van leningen aan gespecialiseerde dochtermaatschappijen die werden opgericht in de tweede functie van de GIMV, eigenlijk contradictoir is met de doelstelling en het karakter van deze functie.

De doelstelling van deze tweede functie bestaat erin het economisch overheidsinitiatief te bevorderen door het overgaan tot of het participeren in de oprichting van handelsvennootschappen. In de tweede functie handelen de GIMV en haar gespecialiseerde dochtermaatschappijen autonoom, d.w.z. in eigen naam en voor eigen rekening, en kunnen zij derhalve hun aandelen in de ondernemingen waarin wordt geparticipeerd, zolang aanhouden als zij zelf willen. Daartegenover staat dat de leningen die zij, ten behoeve van die participaties, van het Vlaamse Gewest bekomen, per definitie terug te betalen zijn.

Het Rekenhof wijst er overigens op dat in de context van de basiswet van de wet van 2 april 1962

tot oprichting van een nationale investeringsmaatschappij (NIM) en van erkende gewestelijke investeringsmaatschappijen, het toekennen van leningen voor activiteiten in de tweede functie weliswaar niet uitgesloten is, maar ook niet evident is. Voor het financieren van activiteiten in de tweede functie beschikken de GIMV en haar gespecialiseerde dochters immers in de eerste plaats over een eigen vermogen. Wat de GIMV betreft is dit vermogen van ongeveer 8 miljard fr. voor 94,5 % in handen van het Vlaamse Gewest en voor 5,5 % in handen van het Gemeentekrediet en de ASLK. Het eigen vermogen van de VMH ten bedrage van 100 miljoen fr. bestond op 31 december 1992 volledig uit GIMV-aandelen.

Vragen bij de doelmatigheid voor het leefmilieu in Vlaanderen

Terwijl in de geest van de genoemde basiswet van 1962 het oprichten en het participeren in handelsvennootschappen op zichzelf een doel vormde ter stimulering van de Belgische economie, kan worden vastgesteld dat ditzelfde doel thans als middel wordt gebruikt om milieudoelstellingen te realiseren. Deze vaststelling roept de vraag op of het leefmilieu in Vlaanderen daarbij gebaat is, en of deze baat optimaal is.

Het antwoord op de eerste vraag veronderstelt een objectief onderzoek van de projecten die door de VMH worden voorgelegd. Het antwoord op de tweede vraag vergt een inzicht in het verloop van het project en de mogelijkheid tot bijsturing ervan.

Het Rekenhof stelt dienaangaande vast dat de gemeenschapsminister en de executieve aan wie het projectvoorstel door de VMH ter goedkeuring wordt voorgelegd, zich enkel baseren op de argumentatie van de VMH ten gunste van het ingediende voorstel.

Vermits de VMH daarin optreedt in eigen naam en voor eigen rekening kan de betreffende argumentatie bezwaarlijk als een objectieve studie worden beschouwd. Door de VMH wordt per project een businessplan voorgelegd waaruit moet blijken dat het project levensvatbaar is. Daarnaast gebeurt er op het niveau van de Vlaamse regering geen objectief, vergelijkend onderzoek van de kosten-batenverhouding van het voorgestelde project en van mogelijke alternatieve projecten.

Het trekkingsrechtenmechanisme zoals dit in de overeenkomst met de VMH besloten ligt, biedt evenmin garanties dat de goedgekeurde projecten in de toekomst een evolutie zullen kennen die niet in tegenspraak komt met het beleid van de executieve op het vlak van leefmilieu.

Via kapitaalinjecties in de VMH begeeft de overheid zich op het terrein van bloeiende concurrentiële markten waarin bestaande, en steeds meer nieuwe bedrijven actief zijn. Het Rekenhof stelt in het bijzonder vast dat in de Gentse haven door de N.V. TWZ, waarin de VMH een converteerbare obligatielening van 30 miljoen fr. heeft onderschreven, een verwerkingsinstallatie wordt opgezet voor afvalolie afkomstig van schepen. In het kader van de MARPOL-conventie zou elke haven over dergelijke installatie moeten beschikken. In de Antwerpse haven werd die installatie evenwel volledig met privaat kapitaal tot stand gebracht.

Hoewel de NV VLAR door de VMH werd opgericht in het kader van het Afvalstoffenplan 1991-1995 waarin als uitgangspunt onder meer wordt gesteld dat het verbranden van afval zoveel mogelijk moet worden beperkt, stelt het Rekenhof vast dat de N.V. Electrabel, die als elektriciteitsproducent belang heeft bij afvalverbranding met het oog op energierecuperatie, 25 % van het kapitaal bezit.

Tot slot dient te worden vastgesteld dat de VMH blijkbaar ook investeringsprojecten in Oost-Europa onderzoekt.

Geen interne administratieve controle

Onverminderd de autonomie van de GIMV en haar gespecialiseerde dochtervennootschappen voor activiteiten in de tweede functie, is een democratische controle één van de principes die aan de basis lagen van de wet van 2 april 1962 tot oprichting van een nationale investeringsmaatschappij en van erkende gewestelijke investeringsmaatschappijen.

Het Rekenhof stelt evenwel vast dat de administratie geen controle kan uitoefenen op de trekkingsrechten die aan de VMH worden betaald, noch op de modaliteiten en de correcte uitvoering van de betreffende overeenkomst die met de VMH werd gesloten.

De externe controle door het Rekenhof

Het gebrek aan een interne administratieve controle laat ook het Rekenhof niet toe de wettigheid en de regelmatigheid te controleren van de trekkingsrechten **lastens** de begroting van het **Mina-**

fonds.

Concreet heeft de controle van het Rekenhof zich tot dusver voornamelijk willen toespitsen op de uitgaven van de dochtermaatschappij Aquafin in toepassing van de overeenkomst waarin de vergoeding aan Aquafin voor werking uitgaven, investeringsuitgaven, vaste kosten en financieringskosten wordt bepaald. (zie verder onder punt 2.2.3 .)

Op 18 december 1992 verklaarde de minister in de Vlaamse Raad dat het Rekenhof de uitgaven van de VMH moet kunnen controleren, en tevens inzage moet hebben in de rekeningen van Aquafin.

De kapitaalverhoging van de N.V. Aquafin in 1991

Hoewel het krediet ingeschreven op artikel 3.8 van de begroting van het Mina-fonds voor het jaar 1991 ontoereikend was om de voor de kapitaalvolstorting gevraagde trekkingsrechten te ordonnanceren, enerzijds, en de kastoestand van het fonds op dat ogenblik niet toeliet om aan het opnemingschema van de bedoelde trekkingsrechten tegemoet te kunnen komen, anderzijds, verleende de gemeenschapsminister bij brief van 21 maart 1991 aan de VMH zijn akkoord om de volstorting van het VMH-aandeel in het kapitaal van Aquafin te prefinancieren lastens de begroting van het Mina-fonds.

Het Rekenhof merkte op 17 november 1992 dienaangaande op dat de gemeenschapsminister slechts delegatie heeft voor de uitvoering van bestaande overeenkomsten, zoals bepaald in artikel 10, § 2, van het executievebesluit van 24 juli 1991 betreffende het financieel en materieel beheer van het Mina-fonds, en derhalve niet bevoegd is om andere regelingen te treffen die niet in de overeenkomsten met de VMH zijn bepaald.

Ingevolge deze prefinanciering werd de begroting van het fonds zonder goedkeuring van de Vlaamse Raad bezwaard. Deze debudgettering miskent de prerogatieven van de decreetgever.

De problematiek in het dossier in kwestie werd mede veroorzaakt door een blijkbaar te laag ingeschat ordonnanceringskrediet op het betreffende begrotingsartikel, enerzijds, en anderzijds door

de bepaling van artikel 5, § 1, van het executievebesluit van 24 juli 1991 dat, ingeval van de niet-goedkeuring van de begroting van de dienst vóór de aanvang van het begrotingsjaar, slechts een pro rata **temporis** uitvoering toelaat, vanaf 1 januari, van dezelfde verrichtingen als diegene die globaal in het vorig begrotingsjaar waren toegestaan. Hierdoor kon, wat dan het begrotingsjaar 1992 betreft, maandelijks slechts een twaalfde van het voor 1991 toegestane krediet (503,2 miljoen frank) worden geordonnanceerd.

Artikel 28, § 1, van het ontwerp van decreet houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1993 (Stuk 19-B (1992-1993) - Nr. 1) voorziet in een machtiging aan de bevoegde minister om ten gunste van de VMH een bedrag van 82.500.000 fr. vast te leggen en te vereffenen ter delging van de desbetreffende prefinancieringskosten.

Het Rekenhof verwacht dat deze prefinancieringsintresten door de VMH met de nodige betaalbewijzen zullen worden verantwoord.

Kapitaalparticipaties en het Europees recht

Via kapitaalparticipaties of converteerbare obligatieleningen die hoofdzakelijk met overheidsmiddelen worden gefinancierd, komt de VMH tussen in het vermogen van bepaalde ondernemingen.

Artikel 92 van het Verdrag tot Oprichting van de Europese Economische Gemeenschap van 25 maart 1957 bepaalt dat :

“Behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde produkties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de Lid-staten ongunstig beïnvloedt. ”

In afwijking daarvan bepaalde het Verdrag ook de steunmaatregelen die wel verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, en de steunmaatregelen die als verenigbaar met de

gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd.

Het is de Europese Commissie die de steunregelingen aan een onderzoek onderwerpt, en die daartoe van elk voornemen tot invoering of wijziging ervan op de hoogte moet worden gebracht, zoals bepaald in artikel 93.3 van het Verdrag.

Het Rekenhof stelt vast dat de tussenkomsten van de VMH in het vermogen van bepaalde ondernemingen, door de Commissie als steun zouden kunnen worden beschouwd gezien de ruime interpretatie die in de Europese rechtspraak aan het begrip steun wordt toegekend.

2.2.3. Uitgaven in toepassing van de overeenkomst dd. 11 januari 1991 tussen het Vlaamse Gewest en de N.V. Aquafin (lopende uitgaven: art.2.11, kapitaaluitgaven: art. 3.9) (cf. brieven N12 5873.406 B2 van 17 juni 1993 en N12 J873.406 B3 van 22 juni 1993)

Het Rekenhof stelt vast dat de overeenkomst met de N.V. Aquafin van 11 januari 1991, door de Vlaamse Executieve goedgekeurd op 21 december 1990 (VE/PV/1990/48 punt 9) niet toelaat, noch aan de Interne Controller, noch aan de administratie, om op een regelmatige wijze na te gaan of de door Aquafin gevorderde vergoedingen voor investeringskosten, werkingskosten, vaste kosten en financieringskosten in verband staan met de door de decreetgever aan Aquafin toevertrouwde opdracht. Door de administratie kan evenmin worden nagegaan of de facturen die terzake door Aquafin ter betaling worden voorgelegd, correct zijn.

De overeenkomst laat aldus geen efficiënt beheer toe van overheidsgelden, enerzijds, en belet anderzijds het Rekenhof zijn grondwettelijke opdracht, ter controle van de wettelijkheid en de regelmatigheid van de betreffende uitgaven lastens de begroting van het Mina-fonds, te kunnen uitvoeren.

In het kader van de evaluatie en de hemegociatie van de overeenkomst, die onder artikel 52.3 voorzien is in het eerste semester van 1993, stelt Aquafin voor om de procedure en de activiteiten van de controle door het Rekenhof als volgt in te schrijven in de overeenkomst :

- een controle ter plaatse van maximaal 2 maal per jaar;
- een controle in aanwezigheid van de Commissaris-Revisor, de Interne Controller en de verantwoordelijken van de administratie;
- een controle aan de hand van verslagen.

Bij dit voorstel merkte het Rekenhof aan de minister op dat het op grond van artikel 5 van zijn inrichtingswet bevoegd is om zich alle staten, inlichtingen en ophelderingen te doen verstrekken betreffende de ontvangst en uitgaven van overheidsgelden, en dat contracterende partijen aan die bepalingen geen afbreuk kunnen doen.

In het kader van die evaluatie en hemegociatie werd bovendien, en in eerste instantie, opgemerkt dat het Gewest voortaan, en retro-actief inzake de reeds aan Aquafin betaalde vergoedingen, moet kunnen nagaan of de toegekende en toe te kennen vergoedingen hun bestemming verkrijgen in het kader van de overeenkomst. Bijkomend dient te worden bepaald dat alle vroegere en toekomstige vergoedingen, middels bewijskrachtige documenten, zoals onder meer facturen, betaalbewijzen, overeenkomsten en alle eventuele andere documenten, zowel ten aanzien van de Interne Controller als ten aanzien van de administratie van het Mina-fonds, moeten worden verantwoord.

Een en ander impliceert tevens dat de huidige bepalingen, die inhouden dat de werkingsuitgaven en de vaste kosten na afloop van de overgangsperiode van vijf jaar niet meer dienen te worden verantwoord, in de overeenkomst moeten worden geschrapt.

Het Rekenhof vestigde er bovendien de aandacht op dat de Vlaamse Executieve op 21 december 1990 haar goedkeuring aan de bedoelde overeenkomst heeft verleend, onder meer op voorwaarde dat in de overeenkomst werd bepaald dat “bij ontstentenis van een akkoord tussen de betrokken partijen aangaande de hemegociatie, de Vlaamse Executieve in een gemotiveerd verslag aan de Vlaamse Raad kan voorstellen een einde te maken aan de overeenkomst mits naleving van een vooropzegtermijn van zes maanden”.

2.2.4. Toelagen aan verenigingen in uitvoering van het decreet van 29 april 1991 tot instelling van een Milieu- en Natuurraad (lopende uitgaven: artikel 2.12) (cf. brief N12 5888.983 BI van 10 juni 1993)

(A) Niettegenstaande op de begroting van het Mina-fonds van 1991 geen artikel was ingeschreven waarop subsidies aan milieuverenigingen konden worden aangerekend en de algemene regelen van het decreet van 29 april 1991 inzake de erkenning en de subsidiëring van de milieu- en natuurverenigingen pas in 1992 in werking zijn getreden, werd in 1991 aan de Bond Beter Leefmilieu een subsidie toegekend van vijf miljoen fr.

(B) Op 1 januari 1992 trad, wat betreft de erkenning en betoelaging, het decreet van 29 april 1991 tot instelling van een Milieu- en natuurraad van Vlaanderen en tot vaststelling van de algemene regelen inzake de erkenning en de subsidiëring van de milieu- en natuurverenigingen, in werking. Daartoe vaardigde de Vlaamse Executieve op 3 juni 1992 een besluit uit. In de begroting 1992 van het Mina-fonds werd hiervoor 50 miljoen voorzien op het artikel 2.12. De door het Rekenhof verrichte controle op deze uitgaven geeft aanleiding tot volgende overwegingen en opmerkingen :

1. Niettegenstaande voor toelagen inzake projecten 10 miljoen was voorzien in uitvoering van artikel 14, § 2, van het decreet en artikelen 17 en 18 van het executievebesluit, werd geen enkel project goedgekeurd.

2. Er wordt vastgesteld dat de subsidiëring van de erkende milieu- en natuurverenigingen voor hun activiteiten niet alleen gebeurt ten laste van het Mina-fonds, maar ook ter laste van diverse secties van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap. Hierdoor wordt het beheer en de controle van deze uitgaven bemoeilijkt en wordt bovendien afbreuk gedaan aan het specialiteitsbeginsel van de begroting.

3. In afwijking van de bepalingen van artikel 14, § 1, van het decreet ontvingen verenigingen die niet actief zijn in het hele Vlaamse Gewest een aanvullende subsidie. In dit verband wordt opgemerkt dat artikel 16, §§ 2, en 3, van het executievebesluit strijdig is met het

vermelde artikel 14, § 1, van het decreet.

4. In aansluiting met punt 3 stelt zich de vraag of en hoe wordt nagegaan of deze aanvullende subsidie uitsluitend wordt besteed voor de ondersteuning van de activiteiten van de bij de erkende gewestelijke vereniging aangesloten streekgebonden vereniging, zoals voorzien in het voornoemde artikel 14, § 1, van het decreet. Er dient tevens een regeling te worden uitgewerkt waardoor het maximum van 40.000 frank aanvullende subsidie per aangesloten streekgebonden vereniging (artikel 16, § 3, van het executievebesluit) niet wordt overschreden door meervoudige aansluitingen.

5. Met het oog op een eenvormige toepassing van de reglementering ware het wenselijk de subsidieerbare kosten voor de erkende verenigingen nader te omschrijven, zoals dit trouwens het geval is voor de subsidiëring van projecten (artikel 16, § 3, van het executievebesluit).

6. Artikel 12 van het decreet bepaalt dat de activiteiten waarvoor de erkende milieu- en natuurverenigingen in toepassing van andere reglementeringen subsidies ontvangen vanwege de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest niet in aanmerking komen voor de berekening van de subsidie en dat de uit dien hoofde ontvangen subsidie derhalve in mindering wordt gebracht. De bepalingen van artikels 9, § 5, 11, § 2 en 14, § 2, van het executievebesluit die slechts een vermindering voorzien met de subsidies bekomen van andere diensten van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap dan deze voor leefmilieu en natuurbeschoud zijn strijdig met het voormeld artikel 12 van het decreet. De op basis van het koninklijk besluit van 3 februari 1981 tot regeling voor het Vlaamse Gewest van de subsidiëring van natuurreservaten toegekende subsidies dienen derhalve in mindering te worden gebracht.

7. Overeenkomstig de artikelen 11, § 2 en 14, § 2, van het executievebesluit dient de maximumsubsidie te worden beperkt tot 80 % van de in het boekhoudkundig plan aangegeven personeelskosten en tot 50 % van de overige kosten. De maximumbasissubsidie werd evenwel nooit beperkt. Diverse organisaties kregen meer subsidies dan ze uitgaven voorzagen in hun begroting.

8. In strijd met artikel 15, § 2, van het decreet en met de artikelen 9, § 2; 10b; 11, § 3; 11, § 4; 13b; 14, § 3 en 16, §2b, van het executievebesluit werd het saldo van de subsidies 1992 uitbetaald zonder de voorlegging van de rekeningen van het voorbije jaar met de nodige verantwoordingsstukken en zonder de voorziene goedkeuring van de Vlaamse Executieve van de in het voorbije jaar gedane uitgaven en de voorgelegde betalingsbewijzen. Derhalve is een nieuwe interne controle van de toegekende saldi vereist.

9. Zoals reeds vermeld onder punt 5 dienen de voorziene toelagen te worden verminderd met de subsidies ontvangen van de Vlaamse Gemeenschap in toepassing van andere reglementeringen. Met deze bepaling van artikel 12 van het decreet werd niet steeds rekening gehouden bij de toekenning van subsidies aan diverse verenigingen.

10. De Koninklijke Vereniging voor Natuur en Stedschoon werd erkend als regionale milieu- en natuurvereniging ofschoon ze niet uitsluitend het leefmilieu of het natuurbehoud als doelstelling heeft en bovendien actief is over het hele Vlaamse Gewest. Dit is in afwijking van artikel 11, § 3, van het decreet en van artikel 12 van het executievebesluit.

(C) Ten laste van artikel 3.1. van het Mina-fonds werden vier milieu- en natuurverenigingen betoelaagd ten bedrage van 100 miljoen frank voor de aankoop van natuurreservaten. Er zijn evenwel nog steeds geen subsidiëeringscriteria uitgevaardigd voor de aankoop van natuurgebieden.

2.2.5. Diverse lopende uitgaven (artikel 2.10 en artikel 2.14) (cf. brieven N12 5792.174 Bl van 17 november 1992 en N12 J884.430 Bl van 28 juni 1993)

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat ten laste van dit artikel uitgaven worden aangerekend:

- waarvoor geen aanwijsbare rechtsgrond bestaat;
- waarbij subsidies worden toegekend onder de vorm van onderhandse overeenkomsten;
- voor onderhandse overeenkomsten waarbij de toepasselijke wetgeving op de overheidsopdrachten niet wordt in acht genomen;
- voor informatica-opdrachten waarvan moet worden vastgesteld dat zij ten onrechte ten laste worden gelegd van het Mina-fonds;
- waarvoor tevens kredieten op andere begrotingen (Vlaamse Gemeenschap, pararegionale instellingen) voorkomen en dus ingegaan wordt tegen het principe van de specialiteit van de begroting.

Het onderzoek heeft verder aangetoond dat de verscheidenheid van de uitgaven op dit artikel tot een verdere uitsplitsing en specificering hiervan noopt.

Meer algemeen kan worden gesteld dat de werkingsfaciliteiten, in de praktijk toegekend aan de gewestdienst met afzonderlijk beheer, er onder meer toe leiden dat bepaalde uitgaven, die normaliter ten laste vallen van de algemene uitgavenbegroting, worden afgewenteld op de **Mina-fonds** begroting.

Dit heeft mede voor gevolg dat de middelen van dit fonds (o.m. de milieuheffingen) in feite worden afgewend van hun vooropgestelde bestemming in de milieusector.

Hierdoor **wordt** de ratio **legis** voor de creatie van de d.a. b. Mina-fonds, als concretisering van het principe “de vervuiler betaalt”, miskend.

2.2.5.1. Uitgaven zonder aanwijsbare rechtsgrond

- de toelage aan de stad Antwerpen voor werken op de stortplaats Hooge Maey inzake de beveiliging van de ondergrond en het grondwater, alsmede voor de herinrichting van de **site** en haar omgeving (vastlegging nr. **90/57.142** ad. 366.550.900 fr.);

- de tenlasteneming van de kosten (werken en personeel) van de VZW Milieu en Veiligheid voor het laten afgraven van verontreinigde groentetuinen in N.-Limburg en Balen-Mol (vastlegging nr. 90157.117 ad. 6.552.000 fr.);
- de toelage aan de VZW Kristelijke Werknemersbeweging en de VZW Kristelijke Arbeidersvrouwenbeweging voor het organiseren van een aantal extra-activiteiten ter bewustmaking van de bevolking inzake milieuproblemen (vastlegging 89/40.153 ad. 5 miljoen fr.) .
- De tenlasteneming van de kosten ter afgraving van de groentetuinen in N-Limburg en Balen-Mol dient bovendien te worden verantwoord in het licht van de bepalingen van het decreet van 2 juli 1981 dat het afvalstoffenbeheer opdraagt aan de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest (OVAM), waar een financieel fonds werd opgericht waaruit de kosten inzake de sanering van dergelijke black points worden gefinancierd en nadien door OVAM worden teruggevorderd van de verantwoordelijke vervuiler.

Naast de aanrekening van de bovengenoemde kosten ter af graving van verontreinigde groentetuinen op de begroting van het Mina-fonds, stelde het Rekenhof overigens vast dat andere gelijkaardige kosten worden aangerekend op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap. Dit laatste deed zich voor inzake de onderzoeksopdracht van AMINAL ter localisatie van de stookolieverontreiniging in “Ter Plaeten” te Gent, waarover het Rekenhof aan de minister, bij brief nr. N 12 J 775.459 B1 van 26 augustus 1992, eveneens om verantwoording heeft gevraagd ten aanzien van de bepalingen van het **afvalstoffendecreet**, en met betrekking tot de procedure binnen de administratie om de kosten in kwestie ten laste te leggen van de verantwoordelijke vervuiler.

Inzake de sanering van de “Hooge Maey” dient in bijkomende orde de subsidiëring te worden verantwoord lastens de basisallocatie 63.22.71 van de in het Betech-ontwerp onder de posten 2.3.1 en 2.3.2 aangeduide “inrichtingskosten”, in acht genomen dat luidens het libellé van de genoemde basisallocatie daarop uitsluitend subsidies voor eigenlijke “saneringskosten” kunnen worden aangerekend (vastlegging 89.5 1.268). In verband hiermee, en tevens onder verwijzing naar de aard van de kosten die lastens het Mina-fonds worden gefinancierd (vastlegging 90.57.117), acht het Rekenhof het aangewezen om de subsidieerbare materie voor het saneren van stortterreinen, zoals bedoeld in artikel 4, 11 °, van het koninklijk besluit van 23 juli 198 1, betreffende de subsidiëring van bepaalde werken, leveringen en diensten die in het Vlaamse Gewest door of op initiatief van ondergeschikte besturen of ermee gelijkgestelde rechtspersonen worden uitgevoerd, te omschrijven en zodoende af te bakenen.

- De betoelaging via het Mina-fonds, door middel van contracten met de V.Z. w. Katholieke Arbeidersvrouwenbeweging en de v. z. w. Kristelijke Werknemersbeweging, gaat in tegen de exclusieve bevoegdheden van de decreetgever terzake (artikel 10 en volgende van het cultuurpact - artikel 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), vermits uit het dossier blijkt dat het niet via cultuur gesubsidieerde gedeelte van de personeelskosten, aanvullend in rekening werd gebracht. In casu werd evenmin rekening gehouden met de bepalingen van artikel 2, punt 2 van het delegatiebesluit van 22 februari 1989.
- de subsidie ten bedrage van 45.000 fr. aan het Belgische Instituut Openbare Financiën voor de organisatie van een studiedag milieuheffingen (vastlegging nr. 92-10010-92);
- de subsidie ten bedrage van 250.000 fr. van de Koninklijke Vereniging Ingenieurs voor de organisatie van een studiedag (vastlegging nr. 92-10005-92);
- de subsidie ten bedrage van 200.000 fr. bij wijze van onderhandse overeenkomst gesloten met het Belgisch Steuncomité voor de Braziliaanse “stichting Chico Mendes” (vastlegging nr. 92-10080-92);
- de subsidie ten bedrage van 2.950.000 fr. toegekend bij wijze van sluiten van een onderhandse overeenkomst met de v.Z.W. Gemeenschappelijke Gezondheid (vastlegging nr. 92-010232);

Het Rekenhof heeft met betrekking tot deze tenlasteneming gevraagd op welke wijze de controle op de aanwending van diverse toelagen toegekend ten laste van de Vlaamse Gemeenschap aan de v. z. w. Gemeenschappelijke Gezondheid zal gecentraliseerd worden.

- de subsidie ten bedrage van 8.191.241, 2.844.000 en 12.985.000 fr. toegekend bij wijze van opeenvolgende onderhandse overeenkomsten gesloten met de v. z. w. de Milieuboot (vastleggingen nr. 92-10006 en 92-10204-92).

2.2.5.2. Onderhandse overeenkomsten

- a) Met betrekking tot de onderhands gesloten overeenkomst met de V.Z. w. Wel voor het organiseren van een Internationaal Vlaams Wetenschappelijk Congres in het jaar 1994 (vastlegging nr. 92-

1018 1-92 ad. 3.824.800 fr.) is het Rekenhof van oordeel dat er een tegenspraak bestaat tussen het vaste voornemen (Mina-plan 2000) om tweejaarlijks congressen te organiseren met gespecialiseerde private instanties en de argumentatie dat de administratie onderbemand en niet voldoende deskundig is om deze taak op zich te nemen.

Op deze wijze wordt de ingeroepen ondeskundigheid van de administratie immers bestendigd.

Anderzijds wordt vastgesteld dat diverse ambtenaren wel voldoende deskundig blijken om in de v. z. w. Wel te kunnen functioneren.

b) Met betrekking tot de onderhands gesloten overeenkomst met de v.z.w. Centrum Overheids Informatica betreffende de exploitatie-overeenkomst voor het Financieel Systeem Mina-fonds (vastlegging nr. 92- 10053-92 ad. 2.750.189 fr.) rijst de vraag of deze tenlasteneming door het Mina-fonds verenigbaar is met de bepalingen van artikel 2 van het Mina-decreet van 23 januari 1991 dat voorziet dat de Vlaamse Executieve de nodige diensten, uitrusting, installaties en personeelsleden ter beschikking van het Mina-fonds stelt.

2.2.5.3. Specialiteit van de begroting

a) uitgaven voor sensibilisering

Uit de controle blijkt dat belangrijke uitgaven inzake bewustmakingsacties terug te vinden zijn bij de diverse (lopende) uitgaven op het Mina-fonds (vastleggingen: circa 45,5 mio fr. voor 1991 en circa 48,8 mio fr voor 1992). Het aantal en de omvang van deze uitgaven vergen de inschrijving van een specifiek artikel daartoe in de **Mina-fondsbegroting**.

Ingevolge de vaststelling dat dergelijke uitgaven eveneens ten laste gelegd worden van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap (programma 61, basisallocatie 12.30) en de respectieve begrotingen van de milieupararegionale instellingen (OVAM, VMM, VLM) , heeft het Rekenhof aangedrongen op een coördinatie met betrekking tot deze uitgaven.

Dit zou alvast een grotere doorzichtigheid van deze uitgavenpost tot gevolg hebben en zou een betere planning, coördinatie en ernstiger beroep op de mededinging moeten toelaten.

Ten slotte legde het Rekenhof er de nadruk op dat op het vlak van de sensibiliseringsacties een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds het subsidiëren van bepaalde initiatieven en anderzijds het gunnen van overheidsopdrachten, waarbij door derden prestaties

worden geleverd ten behoeve van de overheid.

b) Studieopdrachten

Ook op dit vlak wordt op de nood tot budgettaire coördinatie en centralisatie gewezen. Uitgaven voor studieopdrachten worden dispaars ten laste gelegd van het Mina-fonds (art. 2.14), de algemene uitgavenbegrotingen en de begrotingen van de milieupararegionale instellingen.

c) Informatica-opdrachten

Het Rekenhof acht de uitgaven voor de NV Hemmis-contracten die ten laste van de Mina-fonds begroting (diverse uitgaven) werden gelegd onverenigbaar met de bepalingen van artikel 2 van het Minadecreet van 23 januari 1991.

Dit bezwaar wordt ook ingebracht tegen het door de minister geformuleerde voornemen om éénmalig 30 mio fr. ten laste van het Mina-fonds te leggen voor de financiering van de milieudatabank (beleidsbrief 1993, p. 9-1). Deze tenlastelegging van kosten ten voordele van onder meer de Aministratie gaat in tegen de basisfilosofie die ten grondslag ligt aan de creatie van het Mina-fonds, met name het principe “de vervuiler betaalt”.

2.2.5.4. Wetgeving inzake overheidsopdrachten

Het Rekenhof stelt vast dat de meeste overeenkomsten waarvoor de uitgaven ten laste van het artikel “diverse uitgaven” van de Mina-fonds begroting werden gelegd, onderhands gesloten of gegund werden na een zeer beperkt en selectief beroep op de mededinging.

Dit werd onder andere reeds opgemerkt in een brief aan de minister van 14 december 1992, met kenmerk N 12 J 658.85 1 B2, in verband met de Hemmis-contracten.

Ook in verband met de sensibiliseringscampagnes werd al te vaak een beroep gedaan op de procedure van beperkte in plaats van algemene offerteaanvraag. Dit leidde er onder meer toe dat een overgroot deel van de opdrachten aan één zelfde contractant werd toegewezen.

Bijlage bij contraleverslag over werking van het Mina-fonds

Milieuheffingen als instrument van het milieubeleid

Inkomsten uit milieuheffingen: vestigings- en inningsproblemen

Gelet op het feit dat het Mina-fonds, naast de dotatie uit de begroting en het saldo van het voorgaande jaar, voornamelijk gestijfd wordt met ontvangsten uit de milieuheffingen heeft het Rekenhof een controle uitgevoerd op de inkomsten voortvloeiend uit heffingen op afvalstoffen, meststoffen en waterverontreiniging.

De oprichting van het Mina-fonds is in essentie een uitvloeisel van het idee “de vervuiler betaalt”, principe dat reeds in de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging werd verwerkt. Het basisidee was dat de kosten te dragen door de vervuilers alle kosten dienen te omvatten die noodzakelijk zijn om de kwaliteitsdoeleinden voor het leefmilieu te behalen.

In onderhavige nota wordt nagegaan in hoever de oprichting van het Mina-fonds zelf en de naderhand uitgewerkte wetgeving en reglementering m.b.t. de inkomsten de gestelde doeleinden kunnen verwezenlijken.

Na een (lange) inlooperperiode zijn de MH in het Vlaamse Gewest tot een volwaardig beleidsinstrument uitgegroeid.

T.a. v. deze aanvangsfase wenst het Rekenhof mede met het oog op de toekomst, een aantal knelpunten, die de neerslag zijn van het hierna volgend verslag, naar voor te brengen. Deze knelpunten worden weergegeven in het basisverslag, waarvan dit verslag een bijlage vormt.

¹ Dit ~~verslag~~ is de ingekorte versie van de oorspronkelijke nota die bij brief dd.22 juni 1993 (N12 J827.449 B1) aan de heer minister werd overlegd.

Inhoudsopgave

I.	Kwantitatieve benadering	79
1.1.	Begrotingsevolutie	79
1.2.	Milieuheffingenafvalstoffen	79
1.3.	Milieuheffingwaterverontreiniging	79
1.4.	Milieuheffing meststoffen	80
II.	Milieuheffingen als beleidsinstrument	81
2.1.	Regulerende of financieringsheffingen	82
2.2.	Belasting of retributie	83
2.3.	Belastingen op verschillende niveaus	87
2.4.	Toewijzing van de opbrengst van de Milieuheffingen	88
III.	Inkomsten uit de milieuheffingen : vestigings- en inningsproblemen	92
3.1.	Mestheffingen	92
3.1.1.	Geen afzetheffingen	92
3.1.2.	Gebrek aan controle	92
3.1.3.	Laattijdige inning	93
3.1.4.	Integrale toekenning	93
3.1.5.	Nutriëntenbalans	94
3.2.	Heffingen ter bescherming van oppervlaktewateren tegen verontreiniging	94
3.2.1.	Praktische problemen bij de kleinverbruikers	94
3.2.1.1.	Medewerking -waterdistributiemaatschappijen	94
3.2.1.2.	Sociale correctie	95
3.2.1.3.	Meldingsplicht	95
3.2.2.	Onderscheid tussen groot- en kleinverbruikers	97
3.2.3.	Uitbesteding ondersteunende activiteiten	97
3.2.4.	Fiscale procedure	98
3.2.5.	Heffingen 1990	98
3.2.6.	Oninbaarstellen	99
3.2.7.	Laattijdige inning	99
3.2.8.	Beleggingsrekeningen	100
3.2.9.	Vrijstelling rioolwaterzuiveringsinstallaties	100
IV.	Opbrengsten van het Mina-fonds	102

I. Kwantitatieve benadering

1.1. Begrotingsevolutie

De milieuheffingen vormen een steeds belangrijker bron van inkomsten voor het Mina-fonds en voor het Vlaamse Gewest.

De begroting van het Mina-fonds steeg de laatste vijf jaar spectaculair, nl. van circa 1 naar ongeveer 13 miljard fr. en het aandeel van de heffingen hierin evolueerde van 0% in 1989 naar 57% in 1990, 76% in 1991, 59% in 1992 en 76% in 1993.

1.2. Milieuheffingen afvalstoffen

Alhoewel vanaf 1987 milieuheffingen in verband met afvalstoffen werden geïnd, werd dit pas vanaf 1990 een directe inkomstenbron voor het Mina-fonds. Een spectaculaire stijging van de ontvangsten wordt hier vastgesteld, nl. van 55198.926 fr. in 1987 naar 1.731.058.756 fr. in 1991.

Hierbij valt op dat de effectief geïnde heffingen de geplande inkomsten in de opeenvolgende begrotingen vrij goed benaderen.

1.3. Milieuheffing waterverontreiniging

De belasting op de waterverontreiniging werd decretaal geregeld in het ganse Vlaamse Gewest sinds 1984. Toch kwam de inning van deze belasting pas in 1990 op kruissnelheid.

Een grondig onderscheid dient hier te worden gemaakt tussen de belastingen ten laste van de grotere bedrijven enerzijds en de particulieren (inclusief landbouwondernemingen en kleine bedrijven) anderzijds. De industriële bijdragen worden vanaf de aanvang geïnd door de waterzuiveringsmaatschappijen. Deze bijdragen stegen sinds 1988 van 176.833.506 fr. tot 1.883.921.082 fr. in 1991.

De heffingen ten laste van de kleinverbruikers werden enkel in 1990 door het Vlaamse Gewest geïnd. In dit eerste heffingsjaar bracht deze heffing 1.755,6 miljoen frank op. De heffing 1991, de eerste die de V.M.M. moest innen bij de kleinverbruikers, bracht volgens de toestand op 15 november 1992 2.718.722.507 fr. op.

De inkomsten voor 1992 kunnen, zowel wat betreft de industriële bijdragen als wat de stortingen van de kleinverbruikers aangaat, pas eind 1993 worden vastgesteld. Van de begrote 6.200 miljoen frank waren er op 31 december 1992 nog maar 215.827.917 frank gestort op de rekening van het Mina-fonds.

Uit deze cijfers kan vooreerst een aanzienlijke jaarlijkse stijging van de ontvangsten worden vastgesteld. De voortzetting van deze stijgende tendens kan ook worden afgeleid uit de begroting 1993.

Ingevolge de inningsproblemen die de Vlaamse Milieumaatschappij kent, wordt het merendeel van de inkomsten van de heffing 1991 pas in 1992, en van de heffing 1992 in 1993 geïnd.

1.4. Milieuheffing meststoffen

Op de begroting voor 1991 werden voor het eerst inkomsten van de mestheffingen voorzien maar er werd door de Vlaamse Landmaatschappij evenwel niets geïnd. In 1992 inde de VLM 96.469.859 frank en in december 1992 ontving het Mina-fonds van de mestbank een eerste som ten bedrage van 87.200.000 frank.

Zoals bij de heffingen op de afvalwaters wordt opgemerkt dat de effectieve inkomsten pas het jaar volgend op het heffingsjaar worden geboekt en dat de reële inkomsten ver beneden de verwachte ramingen liggen.

II. Milieuheffingen als beleidsinstrument

De milieuheffing (MH) is een relatieve nieuwkomer onder de instrumenten die de overheid aanwendt om haar milieubeleid gestalte te geven.

MH werden door de E.E.G. aanbevolen als instrument van het milieubeleid, in toepassing van het beginsel “de vervuiler betaalt”, volgens hetwelk de vervuiler zowel de door hem veroorzaakte schade, als de kosten van de milieubeschermingsmaatregelen draagt. Dit is een toepassing van het billijkheidsprincipe ⁽²⁾.

De heffingen worden gekwalificeerd als een economisch (d.w.z. markt-conform) **beleidsinstrument**.

MH laten immers toe de milieukosten toe te wijzen aan de veroorzaker van de milieuschade en mede diens gedragspatroon te beïnvloeden door het ontradend effect dat inherent vastzit aan elke belasting. Dit neemt uiteraard niet weg dat er voor absoluut onduldbare vervuiling (verbods-) normen noodzakelijk blijven ⁽³⁾.

De economische werking van de MH (kostenverhoging en daaruitvolgend **kostenvermindering**) wijst tevens op de noodzaak om de milieudoelstellingen en de economische beleidsobjectieven op elkaar af te stemmen. Daarmee wordt geraakt aan de problematiek van de interactie van de doelstellingen op de diverse beleidsdomeinen en specifiek de vraag naar een horizontale en verticale integratie van de milieudoelstellingen in het algemeen beleid. Pogingen worden in die richting ondernomen ⁽⁴⁾.

² Aanbeveling van de Raad van 3 maart 1975, E.B., 194 van 25/7/1975.

³ Bocken, H., Milieurecht in vogelvucht, T.B.B., 74.

⁴ Beleidsbrief voor 1993, Parl. Vlaamse Raad, 236, 1992-93, n° 1, 29.

2.1. Regulerende of financieringsheffingen

- In praktijk (cfr. voorbereidende werken) maakt de decreetgever slechts een onderscheid tussen financierings- en regulerende heffingen.

Financierings- en regulerende heffingen hebben, gelet op hun verschillende functies (respectievelijk enerzijds geld binnenbrengen en anderzijds vervuilende activiteiten d. m.v. hoge taksen ontraden), een tegenstrijdige werking.

Regulerende heffingen beogen immers op relatief korte termijn een zo klein mogelijke opbrengst (de vervuiling wordt omwille van de hoge taks vermeden) daar waar de financieringsheffingen over een lange termijn een gelijkmatige stroom van inkomsten beogen. Dit impliceert duidelijk dat een MH slechts één van beide functies kan vervullen.

Indien men beide functies in één heffing wenst te combineren, loopt men immers het gevaar dat geen van beide functies vervuld wordt.

D.w.z. de heffing is enerzijds niet voldoende hoog om op korte termijn een algemeen ontradend effect te hebben en anderzijds te hoog om als “gewone” belasting (continue bron van inkomsten) te kunnen functioneren (men zal de belasting vermijden of ontwijken).

Als men de heffing op een hoogte brengt die slechts voor sommigen een ontradend effect heeft, zal dit ipso facto ook resulteren in een lagere totaalopbrengst.

Dit impliceert dan weer dat de heffingen opnieuw moeten worden verhoogd om de financieringsmiddelen op peil te houden.

De verhoging van de heffing zal op haar beurt weer tot gevolg hebben dat het ontradend effect groter wordt.

- De in het Vlaamse Gewest van kracht zijnde MH, hebben tot op heden blijkbaar een dubbel karakter.

Hoewel in de opeenvolgende beleidsverklaringen steeds de nadruk gelegd wordt op het regulerend karakter, blijkt dat in praktijk het financieringsoogmerk de bovenhand haalt.

Zo is het i.v.m. met de waterheffingen duidelijk dat zij afgestemd worden op de financieringsbehoeften van de N.V. Aquafin.

De rapportering over de werking van het Mina-fonds over het jaar 1991⁽⁵⁾ en uit zijn beleidsbrief voor 1993 blijkt duidelijk dat de minister wel van oordeel is dat de heffingen regulerend van aard moeten zijn, maar dat anderzijds het budgettaire luik niet mag worden veronachtzaamd.

Het is dan ook de vraag of men, gelet op de financiële implicaties van het contract met de N.V. Aquafin op korte en lange termijn, nog wel over de mogelijkheid beschikt om aan de heffingen een regulerend karakter toe te kennen. Regulerende heffingen beogen immers op vrij korte termijn uitdovend te zijn wat de inkomsten betreft.

Het enige alternatief zou dan zijn de financieringsbehoeften te voldoen vanuit de algemene middelenbegroting (via een hogere dotatie aan het Mina-fonds).

Deze vaststelling staat dus lijnrecht tegenover het gegeven dat iedereen het er blijkbaar over eens is dat de MH regulerend moeten zijn.

Op E.E.G.-vlak wordt bovendien in het komende vijfde milieuactieprogramma de eerdere stellingname bevestigd dat aan regulerende MH voorrang moet worden gegeven⁽⁶⁾.

2.2. Belasting of retributie

Aanvankelijk werden de eerste heffingen ingevoerd als een retributie waardoor bepaalde milieubeschermingswerken gefinancierd worden (kostenallocatie).

Na een periode van onduidelijkheid (programma-decreet dd. 20/12/89 houdende de voor MH voor 1990), worden de huidige MH thans vrij eensgezind als belastingen beschouwd⁽⁷⁾.

⁵ Commissie Leefmilieu, vergadering van 9 juli 1992.

⁶ De Ketelaere, K., Recente ontwikkelingen inzake milieuheffingen, Brugge, 1992, 13.

⁷ Boes, H., Documentatieblad Financiën, nov.dec., 1991, 315.

Voorbeeld : Evolutie van de heffing op afvalwater

-In de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreinigingen werd een MH ingevoerd (vooral) ter financiering van de waterzuiveringsmaatschappijen.

Het waren de bijdragen in de beheers- en werkingskosten van de waterzuiveringsmaatschappijen die moesten betaald worden door de bevolking (via de provincies) en door de op riool lozende ondernemingen (dus niet door de in de oppervlaktewateren lozende ondernemingen).

Door de problematiek van de regionalisering van het milieubeleid en de ermee verband houdende oprichting en de operationalisering van de gewestelijke waterzuiveringsmaatschappijen (W.Z.K. en V.M.Z.) werd pas in 1984 (oprichting V.W.Z.) effectief gestart met de inning van de bijdragen van de industrie.

Doordat de ondernemingen die rechtstreeks in de oppervlaktewateren loosden vrijgesteld waren van heffing, werden de bijdragen voor 77 % betaald door de bevolking en voor 23 % door de industrie⁽⁸⁾.

Vermits slechts de werkingskosten (en niet de afschrijvings- of investeringskosten die naar rato van 100 % betoelaagd werden) van de bestaande zuiveringsinfrastructuur werden doorverrekend bij de vastlegging van het forfaitair bedrag, bleven de (financierings-) heffingen vrij laag⁽⁹⁾.

-Door het programmadecreet 1990 (decreet van 20 december 1989) werd het heffingensysteem grondig hervormd en werden de investeringskosten verrekend in het bijdragetarief. De ondernemingen, aangesloten op de riolering, bleven zoals voorheen bijdragen (retributies) betalen, terwijl de particulieren en de overige ondernemingen een forfaitaire heffing (belasting) verschuldigd waren.

⁸ Vlaamse Raad, stuk 265, 1989-90, n° 2, p. 10.

⁹ Heyman, J. , T.B.P. 1991, 714.

Het vermengen van de systemen van belastingen en retributies leidde tot de nodige verwarring (¹⁰).

Een van de voornaamste verschilpunten ligt in het feit dat de belastingen door de grondwet onderworpen zijn aan het annaliteitsbeginsel, en dus jaarlijks door de decreetgever moeten worden gestemd.

Door de veralgemeende toepassing van de heffing wijzigde de verhouding particulieren - industrie.

De verhouding tussen de gezinnen en bedrijven werd als volgt vooropgesteld:

38 % voor de bedrijven (991,8 mio fr.) en

3 % voor de landbouw (99,1 mio fr.) en

59 % voor de gezinnen (1.621,6 mio fr.).

De verhouding, bij inning, wijzigde zich als volgt :

26 % voor de bedrijven (603 mio fr.) en

8 % voor de landbouw (193,4 mio fr.) en

66 % voor de gezinnen (1.562,2 mio fr.) (¹¹).

-Het programmadecreet voor 1991 (decreet van 21 december 1990) en het Mina-decreet (23 januari 1991) wijzen de heffingen toe aan het Mina-fonds, en baseren de heffing op vervuilingseenheden i. p. v. inwonersequivalenten.

De heffing wordt thans berekend op de vuilvracht van het voorbije jaar.

Voor de kleinverbruikers wordt de heffing bepaald op basis van het waterverbruik (gegevens van de drinkwatermaatschappijen); voor de grootverbruikers op basis van analyses en

¹⁰ Druyts, R., De financiering van de zuivering van oppervlaktewateren in Vlaanderen : Een brug over troebel water? R.W., 1989-90, 729.

¹¹ Parl. St., Vlaamse Raad, stuk 9 - II - A, 1990-91, n° 4-E, 14.

omzettings-coëfficiënten (op basis van de jaaractiviteit en van het jaarwaterverbruik) waarbij een aantal reductiefactoren (k-factoren) worden toegepast voor bepaalde categorieën.

Opvallend is dat, daar waar het voor de grootverbruiker om een emissieheffing (op basis van de veroorzaakte vervuiling) gaat, wat de gezinnen betreft het gebruik van een grondstof (water in casu) belast wordt, ongeacht of dit water al dan niet (bv. besproeien van tuin en planten) vervuild wordt. Wat de kleinverbruikers betreft is er dus niet langer sprake van de zuivere toepassing van het beginsel “de vervuiler betaalt”.

Men vermengt bijgevolg twee soorten heffingen (emissieheffing en een **verbruiksheffing**) onder één noemer.

Dit impliceert dat een eventuele regulerende heffing slechts kan doorgevoerd worden t.a.v. de grootverbruikers die er op een bepaald punt baat bij hebben ofwel niet langer te vervuilen, ofwel op eigen kosten te zuiveren.

Vermits dit regulerend effect minder (of niet) speelt bij de kleinverbruiker (de heffing is niet in functie van de vervuiling) zal deze heffing een hoofdzakelijk financierend karakter behouden.

Op het vlak van de kleinverbruiker zal een regulerend effect eerder bekomen worden door de invoering van produktheffingen op vervuilende huishoudelijke produkten. Produktheffingen overstijgen evenwel het gewestelijke milieukader.

De verhouding in de verdeling van de belasting tussen industrie en gezinnen werd voor 1991 aanvankelijk als volgt vooropgesteld : 3,9 mia inkomsten

66 % ten laste van de industrie

34 % ten laste van de gezinnen ⁽¹²⁾.

Uiteindelijk kon na de inning van de heffingen worden vastgesteld dat enerzijds de opbrengst hoger lag dan geraamd (4,6 mia i.p.v. 3,9 mia) en dat anderzijds de verhouding voor de

¹² Druyts, R., Financiële stimuli verbonden aan een milieuvriendelijk beleid, Jura Falconis, 1990-91, n° 4, 538.

verdeling van de lasten over industrie en gezinnen volledig was omgekeerd (gezinnen betalen 2,7 mia of 60 % - de industrie 1,9 mia of 40 % ⁽¹³⁾).

Het ingevoerde systeem beantwoordde blijkbaar niet aan de vooropgestelde ramingen.

-In het programmadecreet vwr 1992 (decreet van 25 juni 1992) worden 6,2 mia fr. inkomsten vooropgesteld en een verhouding :

45 % t.l.v. de gezinnen en

55 % t.l.v. de industrie ⁽¹⁴⁾.

Met de inning werd pas eind 1992 een aanvang genomen.

2.3. Belastingen op verschillende niveaus

- De MH zijn in feite de eerste, echte gewestelijke belastingen, in de eigenlijke zin van het woord (fiscale autonomie).

Het is belangrijk bij het evalueren van de milieuheffingen, voor ogen te houden dat het milieu een van de enige resterende terreinen was die nog niet waren ingenomen door de nationale (fiscale) wetgever. Dit gegeven werkt immers de financierende functie van de MH in de hand.

- Hoewel de milieubevoegdheid integraal (met uitzondering van de produktnormen) een gewestelijke bevoegdheid uitmaakt, bestaan er op quasi ieder niveau milieuheffingen (E.E.G., federaal, gewestelijk, gemeentelijk) .

Deze veelheid van MH op de diverse bestuurlijke niveaus, (hoewel het milieu een quasi exclusieve gewestelijke bevoegdheid is) is mogelijk omdat de fiscale bevoegdheid los staat van de bevoegdheid inzake de materie (in casu milieu) waarop de belasting slaat.

¹³ Beleidsbrief voor 1993, p. 27.

¹⁴ Beleidsbrief voor 1993, p. 27. In zijn beleidsbrief 1992 stelt de gemeenschapsminister (p. 20) "De financiering van de investeringen zal echter gebeuren op basis van maatschappelijke draagkracht en vervuilingsverantwoordelijkheid. Het kan niet langer dat de gewone burger opdraait voor meer dan 60 % van de kosten terwijl in analyses van de vervuilingsverantwoordelijkheid meestal sprake is van een verhouding 1/3 bevolking, 1/3 industrie en 1/3 landbouw".

Er is immers geen enkele grondwettelijke bepaling die twee of meer zelfstandige overheden verbiedt om m.b.t. hetzelfde object belastingen in te voeren.

Art. 110, §, 2e lid, laat slechts de mogelijkheid voor de nationale wetgever om de door art. 110 GW geboden mogelijkheid van parallelle belastingen in te perken of af te schaffen, voor zover de noodzaak van een dergelijke regeling gebleken is.

Deze veelheid aan soorten heffingen (belastingen of retributies) op de diverse bevoegde niveaus wijst er ook op dat de financieringsfunctie de eerste bekommernis is van de betrokken instanties⁽¹⁵⁾.

Dit is mede het gevolg van het feit dat de bevoegdheid inzake de doeleinden (het milieubeleid) een gewestelijke materie is, maar de bevoegdheid inzake de middelen (de milieuheffingen) “eenieder” toebehoren⁽¹⁶⁾.

De financieringsbehoefte van de andere fiscaal bevoegde niveaus, kan zo het gewestelijk gevoerde milieubeleid doorkruisen⁽¹⁷⁾. Een cumulatie van verscheidene financieringsheffingen zou aldus een regulerend of ontradend effect kunnen teweegbrengen.

Een coördinatie van milieubeleid (gewest) en milieutaksen (diverse niveaus) is bijgevolg wenselijk.⁽¹⁸⁾

2.4. Toewijzing van de opbrengst van de Milieuheffingen

De opbrengst van de MH wordt sinds 1991 toegewezen aan het Mina-fonds, gewestdienst met afzonderlijk beheer.

¹⁵ In de BB '92 (p. 83) kondigde de gemeenschapsminister een initiatief aan om overlapping tussen gexestelijke, provinciale en gemeentelijke heffingen te vermijden.

¹⁶ Van Orshoven, P., Recente Dntuikkelingen inzake Milieuheffingen, a.w., 27 e.v.

¹⁷ Deze veelheid van MH en de storende gevolgen zijn ook de bekommernissen van de E.E.G.-Commissie (cfr. De Ketelaere, K., a.w., 15 e.v..

¹⁸ De gemeenschapsminister erkent de noodzakelijkheid van een coördinatie van ondermeer de fiscale instrumenten door de nationale overheid (beleidsbrief '93 - p. 47).

Hierdoor wordt de facto afgeweken van de basisprincipes van kaseenheid, niet-affectatie van inkomsten en de universaliteit van de begroting. ⁽¹⁹⁾

Een gewestdienst met afzonderlijk beheer beschikt niet over een eigen rechtspersoonlijkheid en dus niet over een eigen vermogen maar vormt slechts op budgettair vlak een afgezonderde entiteit.

Theoretisch (juridisch) blijven de inkomsten en uitgaven van een d.a.b. deel uitmaken van het vermogen van de rechtspersoon Vlaamse Gewest, maar praktisch gezien zijn de middelen die aan het Minafonds worden toegewezen niet meer beschikbaar voor de dekking van alle uitgaven zonder onderscheid van het Vlaamse Gewest.

Bovendien gaat het tot op heden om de toegewezen opbrengst van financieringsheffingen, bestemd om welbepaalde uitgaven die zich over meerdere jaren uitstrekken (cfr; Aquafin-contract) te financieren.

De idee om MH in een afzonderlijk budgettair fonds onder te brengen steunt op de E.E.G.-aanbeveling “de vervuiler betaalt”: de kosten te dragen door de vervuilers dienen alle kosten te omvatten die noodzakelijk zijn om de kwaliteitsdoeleinden voor het leefmilieu te behalen.

Ongetwijfeld spelen psychologische argumenten in het voordeel van de toewijzing van de ontvangsten uit de MH aan een afzonderlijke fonds, waaruit vervolgens geput wordt voor het financieren van de milieu-uitgaven en -investeringen.

De “heffing” wordt omwille van de benaming en wegens de afzonderlijke inning door geëigende organen, niet onmiddellijk als een belasting aanvoeld en ze wordt geschraagd door het principe “de vervuiler betaalt”, m.a.w. de opbrengst wordt aangewend om de kosten van de zuivering te dragen.

Nochtans kunnen zekere bedenkingen geformuleerd worden bij de specifieke toewijzing van de MH aan het Minafonds :

- (1)- Men kan de vraag stellen of het zinvol is de opbrengsten van de milieubelastingen af te scheiden van het algemene systeem.

¹⁹ Druyts, R., Begrotingstechnische implicaties van een heffingenstelsel, onuitgegeven, 14.

Men mag immers niet vergeten dat het E.E.G.-principe “de vervuiler betaalt”, aangevuld werd met de aanbeveling dat het bij voorrang om regulerende heffingen zou gaan, waarvan de opbrengst te onregelmatig en uitdovend is om de toewijzing aan een afzonderlijk fonds zinvol te maken.

Het toewijzen van de MH aan een afzonderlijke kas, van waaruit vervolgens geput wordt om de milieu-uitgaven te doen, werkt de financieringsfunctie van de heffingen in de hand. De verbinding tussen inkomsten en uitgaven (of omgekeerd) ligt immers voor de hand.

De kost voor het milieu moet hoe dan ook worden gedragen en dat de bestrijding van de uitgaven uit de algemene of specifieke middelen komt, is van geen belang. Men kan de krachtlijn “De vervuiler betaalt” evenzeer respecteren binnen het kader van het algemeen systeem.

Er wordt dan ook regelmatig gepleit om de milieu-uitgaven en de (financierings)heffingen via het algemeen systeem te laten verlopen ⁽²⁰⁾.

(2)- Men kan de vraag stellen in hoever de uitgaven op het Mina-fonds daadwerkelijk ook enkel milieu-uitgaven zullen zijn (cfr. N12. J 792.174 B1). ⁽²¹⁾

(3)- Het principe “de vervuiler betaalt” als dragend idee voor de creatie van het Mina-fonds, moet enigszins gerelativeerd worden.

De opbrengsten van de heffingen, en de vooropgestelde “billijke” verdeling van de lasten tussen de particulieren en de industrie bij de waterheffingen bijvoorbeeld, geven een vertekend beeld van de realiteit.

²⁰ - De Ketelaere, K., a.w. 21.
- Pittevijs, I., a.u., 266
- Verbruggen, A., F.E.T., 23 oktober 1992.

²¹ Brief van 17 november 1992 met kenmerk N 12 J 792.174 1, gericht aan de Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting

Men mag immers niet uit het oog verliezen dat de huidige waterheffing voor de grootverbruikers een emissieheffing is, daar waar ze voor de particulieren een heffing is voor het gebruik van de grondstof/het produkt water.

De industrie heeft tevens meer vat op de emissie, ‘dan de particulier op zijn (al dan niet vervuilend) gebruik van water.

Bovendien kan de industrie de betaalde MH als bedrijfskosten inbrengen, en op deze wijze een deel van de betaalde MH recupereren op de te betalen (nationale) vennootschapsbelasting, of via het prijsmechanisme doorverrekenen aan de gebruiker ⁽²²⁾. Over dergelijke recuperatie-mogelijkheden beschikt een particulier uiteraard niet.

Het schragend principe “de vervuiler betaalt” wordt trouwens mede ondermijnd door het feit dat er op diverse niveaus MH worden geheven (cfr. supra).

- (4) De eigen “dienst” van de MH, m.a.w. het feit dat het Vlaamse Gewest instaat voor de inning en invordering van deze belastingen en de toewijzing van de opbrengsten ervan aan het Mina-fonds brengt uiteraard bijkomende administratieve en financiële kosten mee.

Het gegeven dat de inning gebeurt door niet-gespecialiseerde (fiscale) instanties, met name de milieuparastatalen heeft mee voor de nodige problemen gezorgd, en werkt uiteraard ook kostenverhogend.

²² - Artikel 44 W.I.B.
- zie ook : Pittevils, I., a.w., 227.

III. Inkomsten uit de milieuheffingen : vestigings- en inningsproblemen

3.1. Mestheffingen

3.1.1. Geen afzetheffingen

Aangezien de Mestbank nog niet effectief werkt en er dus met haar tussenkomst geen dierlijke mest werd verhandeld zijn de opbrengsten van deze afzetheffingen nihil.

3.1.2. Gebrek aan controle

De gezamenlijke opbrengst van de heffingen voor het heffingsjaar 1991 bedraagt 96,5 miljoen frank, dit is nog geen 40 % van de geraamde inkomsten. Deze discrepantie is niet enkel te wijten aan een overschatting van de begrotingscijfers, maar ook aan verkeerd of niet ingevulde aangiften. Uit de vergelijking van de aangiften van het aanslagjaar 1991 met de statistieken van de landbouwtelling (NIS-gegevens van 155.1989) blijkt dat slechts 93 % van de rundstapel is aangegeven. Voor pluimvee bekomt men zelfs maar een gemiddelde van 81 % en voor varkens een gemiddelde van 68 % (afwijking gedeeltelijk toe te schrijven aan de varkenspest).

De VLM schat de gederfde inkomsten in de sector pluimvee op 7 miljoen frank en in de sector varkens op 38 miljoen frank.

Gok de aangifte van de oppervlakte cultuurland loopt verkeerd. Een vergelijking tussen de cijfers van de aangiften en NIS-gegevens geeft ook hier aanzienlijke verschillen. Volgens de aangiften blijken de landbouwbedrijven over een groter areaal cultuurgrond te beschikken dan vermeld in hun aangifte waardoor het mestoverschot (en de daaraan verbonden heffing) op zijn beurt vermindert.

Het verkeerd invullen van de gegevens vindt tevens zijn oorsprong in het voornoemd decreet van 23 januari 1991. Het oorspronkelijk artikel 3, § 1,2°, bepaalde immers dat aangifte moest worden gedaan van de veebezetting op de eerste dag van elk kwartaal van het voorbije jaar.

Artikel 35 van het decreet houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992 wijzigde daarom dit artikel. Deze nieuwe decreetsbepaling heeft er in elk geval reeds toe bijgedragen dat de cijfers in de aangiften gevoelig verhoogd werden. De VLM verwacht voor 1992 een stijging van de inkomsten met maar liefst 44 %.

De Mestbank beseft terdege dat haar controle mank loopt doch blijkt om hieraan te verhelpen niet geneigd om een eigen controledienst uit te bouwen. Het geeft er de voorkeur aan beroep te doen op de medewerking van de gemeenten en de provincies. Ook hoopt de VLM op de medewerking van de Milieuinspectie, het Ministerie van Landbouw en de dierengeneeskundige inspectie.

3.1.3. Laattijdige inning

Artikel 3, § 2, van het Besluit van de Vlaamse Executieve van 20 februari 1991 betreffende de inwerkingtreding van het voornoemde decreet van 23 januari 1991 bepaalt dat de aangifte uiterlijk op 15 april van het jaar van aangifte bij de Mestbank dient te worden ingediend. Niettegenstaande deze ingebouwde tijdslimiet blijken de inkomsten steeds pas in het begin van het jaar daarop te worden geïnd.

3.1.4. Integrale toekenning

Artikel 21 van het mestdecreet bepaalt dat de opbrengsten van de heffingen rechtstreeks en integraal worden toegekend aan de Mestbank. Het woord “rechtstreeks” werd via het programmadecreet van 25 juni 1992 reeds geschrapt (zie II).

Hier stelt zich de vraag naar het nut van de integrale toekenning van de opbrengsten van deze heffingen aan de Mestbank als ze tussendoor op de rekening van het Mina-fonds dienen te worden gestort. Deze omweg betekent uiteraard financieel verlies, en is bovendien enkel nuttig wanneer er geen integrale toekenning is.

3.1.5. Nutriëntenbalans

Er wordt gewezen op het ontbreken van uitvoeringsbesluiten voor artikel 6, § 2, van het mestdecreet zodat de mestproducent de mogelijkheid om de aangifte van de door zijn bedrijf geproduceerde mestoverschot te baseren op een bewezen nutriëntenbalans niet kan gebruiken.

3.2. Heffingen ter bescherming van oppervlaktewateren tegen verontreiniging

3.2.1. Praktische problemen bij de kleinverbruikers

Artikel 69, § 1, van het decreet van 21 december 1990 houdende begrotingstechnische bepalingen alsmede bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991 voegde aan de voornoemde wet van 26 maart 1971 een hoofdstuk IIbis toe. Een aantal bijkomende bepalingen door dit programmadecreet ingevoerd veroorzaakten evenwel quasi onoverkomelijke praktische problemen voor de V.M.M. Deze moeilijkheden stelden zich vooral in verband met de heffingen bij de kleinverbruikers.

3.2.1.1. Medewerking waterdistributiemaatschappijen

Artikel 35 quater, § 1, van de gewijzigde wet van 26 maart 1971 bepaalde als heffingsbasis het door openbare watervoorzieningsmaatschappijen in het jaar voorafgaand aan het belastingsjaar gefactureerd verbruik. Daartoe bepaalt artikel 35 undecies § 1, van de laatst voornoemde wet dat de gemeentelijke regies, intercommunales en alle andere maatschappijen die watervoorziening verzekeren hun medewerking verlenen en aan de V.M.M., uiterlijk op 1 maart van het belastingsjaar, alle gegevens en inlichtingen te verstrekken die nodig zijn voor de vaststelling, inning van de heffing voor waterverontreiniging. De gegevens van de waterdistributiemaatschappijen waren evenwel niet steeds correct waardoor de bedragen van sommige heffingen veel te hoog opliepen. Herhaaldelijk diende een volledige herberekening te gebeuren en een nieuw aanslagbiljet te worden opgemaakt. Bovendien moesten tienduizenden gegevens van de waterdistributiemaatschappijen manueel worden behandeld, daar een aantal drinkwater-

maatschappijen de gegevens in de vorm van dubbels van facturen hadden overgelegd. Dit veroorzaakte een serieuze achterstand op de vooropgestelde timing van de V.M.M.

3.2.1.2. Sociale correctie

Het programmadecreet 1991 voegde in de wet van 26 maart 1971 een bepaling in waardoor de natuurlijke personen die een gezin vormen dat ten minste drie kinderen telt op 1 januari van het belastingsjaar recht hebben op een vermindering van 250 frank per kind voor het derde en elk van de volgende kinderen. Voor de berekening van deze vermindering van de heffing voor de kinderlast dienden de identificatiegegevens van de heffingsplichtige, zoals die bekend zijn bij de waterdistributiemaatschappijen, met de identificatiegegevens uit het Rijksregister (nodig om het aantal kinderen te kunnen vaststellen) te worden gekoppeld. Dit veroorzaakte een ernstige vertraging in het berekenen van de aanslagen en bovendien bleek dat de koppeling van de beide identificatiegegevens niet foutloos kon verlopen. Dit systeem veroorzaakte in 1991 tienduizenden foute aanslagen bij de gezinnen.

Om hieraan te verhelpen verving het programmadecreet 1992 de sociale correcties van het heffingsjaar 1991 door een getrapt gecorrigeerde omslagcoëfficiënt (artikel 35 **quater**). Dit nieuw correctiesysteem zou voor de gezinnen met een matig waterverbruik een versterking van de sociale correctie moeten betekenen. Een dergelijke koppeling van de sociale correctie aan het waterverbruik gaat evenwel niet op.

3.2.1.3. Meldingsplicht

Artikel 35 **decies** van de wet van 26 maart 1971, zoals gewijzigd door het programmadecreet 199 1, bepaalt dat exploitanten en personen die beschikking hebben over een eigen waterwinning of over enige bij komende waterwinning, andere dan via het openbaar waterdistributienet, verplicht zijn dit aan de V.M.M. te melden. Vanwege de kleinverbruikers kwamen slechts een honderdtal spontane aangiften binnen.

De V.M. M. besloot in 1991 om diegenen die terug te vinden zijn in het Rijksregister, doch niet in de bestanden van de drinkwatermaatschappijen, een aangifte te versturen. Dit betreft maar liefst ongeveer een half miljoen aanslagen. Deze groep bestaat uit die personen die ofwel een eigen waterwinning hebben of uit mensen waarvan het waterverbruik door derden wordt betaald (over deze laatste zie verder). Van deze groep verwachtte de V.M.M. meer dan honderdduizend bezwaarschriften. Doordat hierbij al onmiddellijk het probleem werd onderkend, werd bij de aanslag vermeld dat, indien het waterverbruik door een derde werd betaald, zij een kopie van dit aanslagbiljet, samen met het hun toegestuurd origineel aanslagbiljet, dienden terug te sturen met vermelding “dubbele aanslag”. Deze beslissing van de werkgroep milieuheffingen van de V.M.M. van 18 december 1991 werd herzien op de vergadering van 13 januari 1992. Toen dienden nog enkel een 300.000 aanslagen voor de provincie Antwerpen te worden verstuurd. Er werd evenwel beslist deze aanslagen te vernietigen. Door de slechte opbouw van het adressenbestand van de waterleidingsmaatschappijen en van het Rijksregister was het immers onvermijdbaar dat praktisch de helft van de nog te versturen aanslagen een dubbele aanslag zou zijn. Vooral de 145.000 aanslagen voor de bewoners van de stad Antwerpen zouden vanwege de vele appartementen en sociale woonwijken veel dubbele aanslagen bevatten. Door deze beslissing ontvingen de eigen waterwinners in de provincie Antwerpen, en dit in tegenstelling tot diegenen die in de rest van het Vlaamse Gewest woonden, geen aanslag.

Voor de heffing 1992 besliste de V.M. M. het Rijksregister niet meer te raadplegen om eigen waterwinners op te sporen. Dit heeft tot gevolg dat enkel de heffingsplichtigen met een gefactureerd waterverbruik en de heffingsplichtigen die hun eigen waterwinning spontaan hebben aangegeven een aanslagbiljet krijgen. Aangezien de niet-melding van een eigen waterwinning niet wordt gecontroleerd noch door de V.M.M., noch door een andere instantie wordt in de praktijk de heffing bepaald in het voornoemde artikel 35 quater, § 1, 1^o, c, niet berekend en niet geïnd vanaf 1992. Ditzelfde geldt overigens reeds vanaf 1991 (gedeeltelijk) voor de heffing bepaald in dit artikel 35 quater, § 1, 1^o, b. Voor de aangeslotenen op het openbaar waterleidingsnet, die tevens over een eigen waterwinning beschikken. Het gedeelte van de heffing dat slaat op de verontreinigende belasting van de afvalwaters voortvloeiende

uit het waterverbruik van de eigen of andere bijkomende waterwinning wordt praktisch niet geïnd.

3.2.2. Onderscheid tussen groot- en kleinverbruikers

Het artikel 35 quater van de voornoemde gewijzigde wet van 26 maart 1971 maakte een onderscheid tussen klein- en grootverbruikers. De grens tussen beide werd bepaald op een gefactureerd jaarlijks verbruik van 500 m³ en/of voor eigen waterwinners op een pompvermogen van 5 m³ per uur.

Het kabinet van de gemeenschapsminister verzocht dat de particulieren met een verbruik van meer dan 500 m³ zouden worden behandeld als kleinverbruikers. Hierdoor konden deze particulieren in 1991 een vrij stelling voor 30 m³ waterverbruik vertijgen. Voor grootverbruikers was een dergelijke vermindering niet voorzien en diende een volledig andere berekeningswijze te worden gehanteerd. Geen enkele bepaling van dit decreet liet deze handelwijze toe. Nochtans is een fiscale wet van openbare orde en moet dus in alle strengheid worden toegepast. Enkel de decreetgever kan, zoals artikel 112 van de Grondwet het voorschrijft, een dergelijke vermindering toestaan. Deze situatie, waarbij de decretale scheiding tussen beide groepen niet strikt wordt toegepast, is des te erger door het vermengen van twee soorten heffingen in één systeem (emissieheffingen voor de grootverbruikers en heffingen op waterverbruik voor de kleinverbruikers).

3.2.3. Uitbesteding ondersteunende activiteiten

Sinds 1991 wordt de vestiging, de inning en de invordering van de heffing van de kleinverbruikers uitgevoerd door de V.M.M. die niet was voorzien op deze nieuwe opdracht. Ze beschikte noch over het nodige personeel, noch over de nodige apparatuur om deze nieuw opgedragen taak uit te voeren. Noodgedwongen was de V.M.M. dan ook verplicht een aantal ondersteunende activiteiten uit te besteden.

Deze uitbesteding liep evenwel grondig fout. Het kabinet van de toenmalige gemeenschapsminister van Leefmilieu, Natuurbehoud en Landinrichting had, zonder de tussenkomst van de VMM, eind 1990, toen het ontwerp-programmadecreet al duidelijk vermeldde dat de opdracht zou worden toevertrouwd aan de VMM, Cevi, Cipal en Vlabric aangewezen daar zij reeds in 1990 de gegevens voor het bepalen van de milieuheffing hadden verwerkt. Bovendien ging de inmenging van het ministerieel kabinet zo ver dat het besliste in plaats van de V.M.M. wanneer wat verstuurd werd vanuit de pararegionale in 1991.

Hierdoor werden de onderhandse opdrachten aan de voornoemde informaticacentra pas gegund nadat het werk reeds was geleverd.

Hierbij wordt de vraag gesteld of dergelijke prestaties, die tot de organieke taak van de pararegionale behoren, niet in eigen beheer kunnen worden uitgevoerd.

3.2.4. Fiscale procedure

Het programmadecreet 1991 blijkt ook op het vlak van de fiscale procedure praktisch onuitvoerbaar. Dit decreet van 21 december '90 combineert twee invorderingssystemen en is dus niet in overeenstemming met de algemene beginselen van fiscaal recht. Het ingevoerde heffingenstelsel was een sui generis stelsel waarbij de V.M.M. de aanslag verrichtte en de opbrengst incasseerde zonder dat de belastingsplichtige en de door hem verschuldigde heffingen werden ingeschreven op een lijst (cohier) die na uitvoerbaarverklaring de waarde had van een authentieke titel ten bezware van de belastingsplichtige.

Het programmadecreet 1992 herschreef dan ook grondig de fiscale procedure.

3.2.5. Heffingen 1990

Niettegenstaande de inkomsten van de heffingen 1990 aan de V.M.Z. toekwamen werd toch een gedeelte gestort op de rekening van het Mina-fonds. Bovendien werden de kosten van de informaticacentra en van de provincies ten bedrage van 102.461.223 frank afgetrokken van de

gerealiseerde ontvangsten. Niettegenstaande artikel 6 van het programmadecreet 1990 bepaalde dat de opbrengsten van de milieuheffingen op water toekwamen aan de V.M.Z., werd slechts 1.550 miljoen frank van de 1.777.148.848 frank gerealiseerde inkomsten gestort op de rekening van deze pararegionale. De administratie Financiën en Begroting voorzag tevens dat de ontvanger van de milieuheffingen niet alles moest doorstorten aan de rechthebbende, maar over een reserve mocht beschikken waarmee onder andere de facturen van de provincies en de informaticacentra zouden kunnen worden betaald. Dit is in strijd met het universaliteitsbeginsel zoals bepaald in artikel 115 van de Grondwet.

3.2.6. Oninbaarstellen

De ten bate van het Gewest vastgestelde schuldvorderingen maken deel uit van diens domein en kunnen bijgevolg zonder medewerking en de instemming van de Vlaamse Raad niet vervreemd worden. Kwijtschelding of vermindering van schuld aan schuldenaars van de Schatkist is dus niet mogelijk behoudens in de speciaal door een decreet bepaalde gevallen. Toch besliste de VMM om achterstallige bijdragen van grootverbruikers voor het dienstjaar 1990 van minder dan 10.000 frank niet meer gerechtelijk te vorderen.

3.2.7. Laattijdige inning:

Alhoewel het programmadecreet 1991 een duidelijke timing vooropstelde, werden de heffingen laattijdig geïnd.

Deze laattijdige inning voor de heffing 1992 werd deels veroorzaakt door het laattijdig stemmen van het begrotings- en programmadecreet.

Andere oorzaken voor de laattijdige inningen kunnen worden gevonden in het onvoorbereid zijn van de VMM op haar nieuwe taak, de inmenging van het kabinet, het onuitvoerbaar van een aantal bepalingen uit onder andere het programmadecreet 1991, het vermengen van twee heffingstelsels in één systeem, en het onuitvoerbaar karakter van de aanslagprocedure.

De vertraging van de ontvangsten betekent voor het Vlaamse Gewest evenwel een miljoenenverlies. Zo kan dit verlies omwille van de halfjaarlijkse vertraging van de heffing 1991 op de kleinverbruikers alleen reeds worden geschat op meer dan 100.000.000 frank. De geraamde

ontvangsten 1991 en 1992 werden bijlange na niet bereikt. Hierdoor kwam het Mina-fonds eind 1992 in likwiditeitsproblemen.

3.2.8. Beleggingsrekeningen

Artikel 35 undecies, § 8, van de voornoemde gewijzigde wet van 26 maart 1971 bepaalde dat de VMM de opbrengst van de milieuheffingen geregeld en met tussenpauze van ten hoogste vijftien kalenderdagen doorstort aan het Mina-fonds, Niettegenstaande deze bepaling geschiedden de stortingen op de rekeningen van het Mina-fonds zeer onregelmatig. Bovendien had de VMM begin 1992 een viertal beleggingsrekeningen bij het Gemeentekrediet geopend waarop 525 miljoen frank milieuheffingen werden gestort in plaats van op de rekening van het Mina-fonds.

Ondertussen werden deze beleggingsrekeningen opgedoekt en stortte de VMM de opbrengst hiervan op de rekening van het Mina-fonds.’ Ook verdween door het programmadecreet 1992 de bepaling betreffende de strikte tijdslimiet waarop de VMM de inkomsten diende door te storten uit de voornoemde wet van 26 maart 1971.

3.2.9. Vrij stelling rioolwaterzuiveringsinstallaties

Op 22 januari 1992 besliste de werkgroep milieuheffingen van de VMM om alle aanslagen op gebouwen van VMM en Rioolwaterzuiveringsinstallaties oninbaar te stellen. Nochtans bepaalde het programmadecreet 1991 dat “de exploitant van een in het Vlaamse Gewest gelegen waterzuiveringstechnisch werk waarin openbaar rioolwater wordt behandeld en dat op 1 januari van het belastingjaar is aangesloten op een gewoon oppervlaktewater of enig ander afvoerkanal voor lozing van de gezuiverde afvalwaters in oppervlaktewater onderworpen is aan een heffing op de waterverontreiniging” (artikel 35bis, § 1, 3”). De heffing voor de eigen rioolzuiveringsinstallaties (RZWI’s) van de VMM bedroeg 792.021.378 frank. Aangezien de VMM niet over een dergelijk kapitaal beschikte kon het deze heffing niet betalen. Bovendien stelde de VMM vast dat het hier in feite een vestzak-broekzak operatie betrof waarbij het Mina-fonds dit bedrag eerst onder de vorm van dotatie aan haar moest storten om haar daarna

in staat te stellen ditzelfde bedrag onder de vorm van heffing terug te storten aan het Mina-fonds. Omwille van een behoorlijk thesauriebeheer werd besloten dat een dergelijke operatie diende te worden vermeden. Het programmadecreet 1992 voegde dan ook in de voornoemde gewijzigde wet van 26 maart 1971 het artikel 35bis, § 4, in, waarin wordt bepaald : “elke rechtspersoon die in het Vlaamse Gewest een zuiveringstechnisch werk exploiteert waarin uitsluitend afvalwater van de openbare riolering (. . .), wordt behandeld en dat aangesloten is op het openbaar hydrografisch net, is van heffing vrijgesteld”.

Hierbij dienen toch een aantal bemerkingen te worden geformuleerd. Ten eerste blijkt dat de VMM reeds vijf maanden vooraleer het programmadecreet werd gestemd (25 juni 1992) beslist te hebben de voornoemde heffing oninbaar te stellen. De VMM stelde zichzelf dus vrij van de milieuheffing vooraleer er daartoe een decretale beslissing was.

Ten tweede geldt de bepaling zoals ingevoerd door programmadecreet 1992 ook voor **Aquafin**. Het is zeer de vraag of het in dit geval een vestzak-broekzak operatie betreft. De vrijstelling van de milieuheffing zou een invloed kunnen hebben op de hoogte van de financieringskosten. De voorzieningen voor een rendement op eigen middelen dat door het Vlaamse Gewest dient te worden vergoed, zoals bepaald in artikel 47.3 van de overeenkomst tussen het Vlaamse Gewest en Aquafin, zou door deze vrijstelling immers kunnen beïnvloed zijn.

Tenslotte dient te worden opgemerkt dat het vrijstellen van de heffing in feite in strijd is met het universaliteitsbeginsel

Vertrekkend vanuit dit principe en van het beginsel “de vervuiler betaalt” zou een dergelijke compensatie tussen inkomsten en uitgaven van het Mina-fonds moeten worden vermeden.

IV. Opbrengsten van het Mina-fonds

Artikel 3, 12°, van het decreet van 23 januari 1991 tot oprichting van het Mina-fonds als gewestdienst met afzonderlijk beheer voorziet als middel waarmee zijn begroting kan worden gespekt “alle andere middelen die nuttig zijn in het kader van de doelstelling van het Mina-fonds en die inzonderheid ingevolge wettelijke, decretale of reglementaire bepalingen aan het Mina-fonds toekomen evenals de opbrengsten van de beleggingen, terugstortingen en toevallige ontvangsten.” Nochtans bevatten de eerste begrotingen van het Mina-fonds geen enkel specifiek ontvangstenartikel waarop interesten ingevolge beleggingen van eigen middelen kunnen worden aangerekend. Dit werd dan ook opgemerkt door het Rekenhof in zijn verslag van het onderzoek van de ontwerpbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor 1993.

De opbrengsten van de rekening van het Mina-fonds worden op een wachtrekening van de centrale ontvangstenrekening van de Vlaamse Gemeenschap gestort in plaats van op de rekening van het Mina-fonds.

Ondertussen heeft de Vlaamse minister van Financiën en Begroting geantwoord op de opmerking van het Rekenhof.

Zij stelde in de Commissie voor Financiën en Begroting, tijdens de bespreking van de begrotingen van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1993, dat deze beleggingsinteresten ten goede komen aan de algemene middelen. Zij komt tot deze conclusie omwille van het feit dat het Mina-fonds als dienst met afzonderlijk beheer geen afzonderlijke rechtspersoon is en aldus deel uitmaakt van het patrimonium van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

De afgevaardigde van het Rekenhof merkte in de Commissie voor Financiën en Begroting op dat volgens het Mina-fondsdecreet de beleggingen van het Mina-fonds het fonds toekomen. De bevoegde gemeenschapsminister weigerde deze decreetbepaling uit te voeren omdat hierdoor de Vlaamse Gemeenschap kredieten dient op te nemen tegen betaling van interesten om beleggingsinteresten bij het Mina-fonds mogelijk te maken. Het is onwettelijk dat de Gemeenschapsminister van Financiën en Begroting er naar streeft haar inkomsten met ettelijke

tientallen miljoenen te verhogen ten laste van het Mina-fonds. Het gaat hier inderdaad om omvangrijke bedragen. Voor het jaar 1991 kunnen we stellen dat het bijna 200 miljoen frank betrof (doorgaans stond er meer dan 2 miljard op de rekening van het Mina-fonds) !

Het zelfde probleem stelt zich ook met de rekening van OVAM waarop de milieuheffing dient te worden gestort evenals bij de diverse rekeningen van ontvangstrekenplichtigen (o.a. diegenen waarop de inkomsten van de jachtvergunningen, de Vlarem-dossier-taks en het bosbeheer worden gestort).

Ook hier dient de vraag te worden gesteld naar de bestemming van de opbrengsten van deze rekeningen.

Uiteraard is deze handelwijze waarbij opbrengsten van milieuheffingen worden afgeroomd door de algemene kas in strijd met het principe "de vervuiler betaalt". De vervaging van de grens tussen algemene middelen en specifieke inkomsten van het Mina-fonds doet bovendien vragen rijzen omtrent de bestaansreden van het Mina-fonds als gewestdienst met afzonderlijk beheer.

BIJLAGE 3

Brieven vanwege minister N. De Batselier aan het Rekenhof
met betrekking tot het controleverslag

Brussel, 30 september 1993.

De heer Eerste Voorzitter van het Rekenhof
Regentschapsstraat, 2
1000 BRUSSEL

Betreft : Opmerkingen Rekenhof m.b.t. het MINA-fonds (N 12 J 900.982 B 1 dd. 8 juli 1993).

Mijnheer de Eerste Voorzitter,

In verband met de in rand vermelde aangelegenheid en naar aanleiding van de bevindingen van het Rekenhof n.a.v. zijn controle op de werking over de jaren 1991-1992 van het Mina-fonds, hou ik eraan U de volgende gegevens te verstrekken :

N 12 J 792.174 B 1 : zie mijn brief van 15 september 1993 (zie bijlage 1) ;

N 12 J 827.449 B 1 : verslag Rekenhof in verband met de milieuheffingen -vestigings- en inningsproblemen : zie mijn rapport dd. 17.09.93 (ref. MO/G8/37742) (bijlage 2) ;

N 12 J 844.430 B 2 : zie mijn brief van 15 september 1993 (bijlage 3) ;

N 12 J 850.222 B 1 : brief door mij ondertekend op 20.09.93 (over te maken door de Administratie Financiën en Begroting conform de bepalingen van de desbetreffende omzendbrief) (zie bijlage 4) ;

N 12 J 873.406 B 1 : brief door mij ondertekend op 17.09.93 (over te maken door de Administratie Financiën en Begroting conform de bepalingen van de desbetreffende omzendbrief) (zie bijlage 5) ;

N 12 J 873.406 B 2 en B 3 : beide brieven betreffen voorstellen m.b.t. de controle op de N.V. Aquafin. Deze voorstellen werden inhoudelijk integraal opgenomen in mijn voorstel aan de Vlaamse regering (vergadering van 29.09.93) m.b.t. de hernegotiatie van de overeenkomst tussen het Vlaamse Gewest en de NV Aquafin dd. 11 januari 1991.

N J 884.430 B 1 : ontwerp opgesteld (over te maken via de Administratie Financiën en Begroting conform de bepalingen van de desbetreffende omzendbrief) (zie bijlage 6) ;

N J 888.983 B 1 : subsidies milieu- en natuurverenigingen. Deze opmerking noopt tot een nader juridisch onderzoek. Mijn antwoord zal U zo snel mogelijk toegezonden worden.

Met de meeste hoogachting,

N. DE BATSELIER

15 september 1993.

de heer Eerste Voorzitter van het Rekenhof
Regentschapsstraat, 2
1000 BRUSSEL

Betreft : Opmerkingen omtrent de verrichtingen en de werking van het Minafonds over het jaar 1991.

Mijnheer de Eerste Voorzitter,

Als antwoord op uw brief met als kenmerk N 12 J 792.174 BI betreffende het in rubriek vermelde onderwerp, deel ik U puntsgewijze het volgende mede.

1. Op de begroting 1991 van het Minafonds was geen specifiek artikel ingeschreven waarop de subsidiëring van milieuverenigingen kon aangerekend worden. De aanrekening op artikel 2.8 gebeurde ingevolge artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Executieve van 11 september 1991.

Vanaf 1992 werd een adequaat artikel (2.12) op de begroting van het Minafonds ingeschreven en is de reglementaire omkadering (besluit van de Vlaamse Executieve, ministerieel besluit houdende de erkenning van de milieuverenigingen) voorhanden voor de toekenning van subsidies aan de milieuverenigingen.

2. Inzake de overeenkomst tussen het Vlaamse Gewest en de stad Antwerpen betreffende de Hooge Maey (vastlegging 90/57142) wordt verwezen naar de bepalingen van artikel 21, paragraaf 2, a van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, waarbij gesteld wordt dat de OVAM voor rekening van een gemeente of van een vereniging van gemeenten, inrichtingen voor verwijdering van huishoudelijke afvalstoffen kan bouwen of exploiteren overeenkomstig de voorwaarden bepaald bij overeenkomst. In het onderhavig geval is het het Vlaamse Gewest dat optreedt voor de OVAM.

Betreffende de subsidiëring lastens de basisallocatie 63.22.71 van de in het Betechnontwerp aangeduide inrichtingskosten onder 2.3.1 en 2.3.2, kan verduidelijkt worden dat vermelde posten betrekking hebben op werken aangaande dit gedeelte van het ontwerp dat voorziet in de aanleg van nieuwe stortsites. Dergelijke werken kunnen in aanmerking genomen worden voor subsidiëring op basis van de bepalingen van artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Executieve van 17 juli 1984 houdende aanvulling van het koninklijk besluit van 23 juli 1981 betreffende de subsidiëring van bepaalde werken, leveringen of diensten die in het Vlaamse Gewest door of op initiatief van ondergeschikte besturen of ermee gelijkgestelde rechtspersonen worden uitgevoerd.

OVAM bevestigt dat bij de goedkeuring van het gedeelte subsidieerbare werken werd voorgesteld om een vastlegging te doen van 70.924.000 frank op het artikel 63.22.03 van sectie 76 (vastlegging 89/51268).

Inzake afbakening van de subsidieerbare materie voor werken aan stortterreinen kan worden medegedeeld dat deze materie nader is omschreven voor de inrichting van nieuwe stortplaatsen ; een dergelijke richtlijn voor het saneren van stortplaatsen werd tot op heden niet opgemaakt ingevolge de diversiteit van dergelijke werken.

Tevens dient vermeld te worden dat via het nieuw subsidiëeringsbesluit nieuwe ontwerpen voor dergelijke werken niet langer in aanmerking kunnen genomen worden voor subsidiëring.

Met betrekking tot het proefproject voor de afgraving van verontreinigde groentetuinen in Noord-Limburg en Balen-Mol (VZW Milieu en Veiligheid, vastlegging 90/57117) kan gesteld worden dat het niet gaat over een saneringsopdracht maar wel om een onderzoeksopdracht aansluitend op een onderzoek „cadmium, studie van de behandelingsmogelijkheid van verontreinigde bodems”. Men gaf een uitvoering aan het adres van de ad hoc werkgroep cadmium van de Vlaamse Raad voor leefmilieu met betrekking tot verontreiniging van groentetuinen met cadmium.

Gezien er geoordeeld werd dat in Vlaanderen geen nationale, noch regionale saneringswetgeving ter beschikking stond en gelet op het historisch karakter van de verontreiniging en de mogelijke schadelijke gevolgen voor de gezondheid door het verbruik van groenten afkomstig van verontreinigde groentetuinen, was een dringend initiatief van de overheid vereist. Bovendien waren de maatregelen ook vereist met het oog op

de bescherming van het grondwater gelet op de hoge mobiliteit van cadmium en zink waarvan de bevoegdheid bij het voormalig AROL (thans Aminoal) ligt.

Voor het onderzoek naar de verontreiniging te Ter Plaeten is de rechtsgrond te vinden in het besluit van de Vlaamse Executieve van 22 maart 1984 tot aanwijzing van de ambtenaren bevoegd voor het opsporen en vaststellen van overtredingen op het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer waarbij de leidend ambtenaar van de Administratie voor Ruimtelijke Ordening en Leefmilieu (thans Aminoal) aangewezen wordt om overtredingen op dit decreet op te sporen (artikel 1 van het besluit).

Op dit ogenblik is nog geen beslissing genomen betreffende de sanering van de verontreinigde site. Indien ambtshalve maatregelen noodzakelijk zijn, zullen deze door OVAM genomen worden. OVAM is overigens betrokken bij de door het Hof aangehaalde studie.

De overeenkomst met de VZW Kristelijke Werknemersbeweging en de VZW Kristelijke Arbeidersvrouwenbeweging (vastlegging 89/40153) zou kunnen beschouwd worden als een overeenkomst voor het leveren van diensten. In dat opzicht kan de vraag gesteld worden naar de toepasselijkheid van het cultuurpact. In dit verband kan ook vermeld worden dat de Inspectie van Financiën deze overeenkomst gunstig heeft geëvalueerd.

Zoals contractueel bepaald heeft de KWB zich verbonden een aantal activiteiten op te zetten, met betrekking tot de bewustmaking van de plaatselijke bevolking voor problemen, oorzaken en mogelijke oplossingen inzake milieu en natuur, het stimuleren en begeleiden van plaatselijke acties rond milieu en natuur, regionale milieuactiedagen in de eerste plaats gericht op een niet gespecialiseerd publiek. De kosten voor deze opdracht omvatten uiteraard zowel personeelswerkingskosten als kosten voor het organiseren van milieuactiedagen. De overeenkomst verliep in samenwerking met de leefmilieucampagne die op die manier de KWB-medewerkers inschakelde in haar activiteiten.

3. Wat betreft de opmerking t.a.v. de NV Aquafin verwijs ik naar mijn antwoord van 11 mei 1993 (ref. M1/G7/2462/30923) op uw brief van 11 mei 1993 (ref. N 12 J 873.406 B1) inzake de trekkingsrechten van de NV Vlaamse Milieuholding lastens de begroting van het Minafonds. Anderzijds verwijs ik terzake naar uw brieven van 17 juni 1993 (ref. 12 J 873.406 B2) en 22 juni 1993 (ref. N 12 J 873.406 B3) en de onderhandelingen met het oog op de hernegotiatie van de overeenkomst tussen het Vlaamse Gewest en de NV Aquafin waaraan door de afgevaardigden van het Rekenhof wordt deelgenomen. Zoals uit de verslagen van deze onderhandelingen blijkt, zal de controlebevoegdheid van het Rekenhof expliciet worden opgenomen zoals gevraagd door uw afgevaardigden. Deze onderhandelingen zullen op korte termijn afgerond worden.

4. Met betrekking tot kapitaalvolstorting van de NV Aquafin, stel ik vast op de begroting 1991 van het Minafonds onvoldoende krediet aanwezig was om de gevraagde trekkingsrechten te ordonnanceren. Weliswaar werd het opnemingschema door de 'Vlaamse Milieuholding slechts op 14 maart 1991 aan de op dat ogenblik bevoegde Minister voorgelegd.

Verder stel ik vast dat in de overeenkomst van 11 januari 1991 met de VMH niet is voorzien dat het Vlaamse Gewest voorfinancieringslasten zou dragen.

Ter honorering van het engagement van de toenmalige bevoegde Minister werd in het decreet houdende aanpassing van de begroting 1993 een specifieke bepaling voorzien.

Uiteraard zal de VMH de gevorderde bedragen met de nodige bewijzen dienen te verantwoorden.

De minister vice-president van de Vlaamse regering,
Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting,

N. DE BATSELIER

Brussel, 1993.

Aan de Eerste Voorzitter van het Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 BRUSSEL

Mijnheer de Eerste Voorzitter,

Betreft : Milieuheffingen — vestigings- en inningsprobleem. Verslag Rekenhof dd
22.06.1993.

Gelieve hierbij mijn opmerkingen te vinden op het in rubriek vermeld verslag.

Met de meeste hoogachting,

N. DE BATSELIER

Opmerkingen op het verslag van het Rekenhof dd. 22.6.1993 : Milieuheffingen als instrument van het milieubeleid. Inkomsten uit heffingen : vestigings- en inningsproblemen.

Het believe de heer Eerste Voorzitter hierbij mijn opmerkingen te vinden in verband met het verslag van het Rekenhof dd. 22.6.1993. In deze opmerkingen wordt vooreerst ingegaan op de door het Rekenhof aangehaalde knelpunten bij het gebruik van milieuheffingen als beleidsinstrument. Vervolgens worden de door het Rekenhof per sector geformuleerde opmerkingen beantwoord.

1. Inleiding

Het verslag van het Rekenhof omvat drie delen :

- een kwantitatieve benadering waarbij voornamelijk wordt verwezen naar het verschil in geraamde en effectief geïnde ontvangsten ;
- een kwalitatieve benadering waarbij de aard en de effectiviteit van de heffingen onder de loep worden genomen, waarbij de problematiek wordt gesteld van de coördinatie en de juridische onderbouw van de milieuheffingen en waarbij bedenkingen worden gemaakt omtrent de toewijzing van de opbrengsten van de milieuheffingen ;
- specifieke vestigings- en inningsproblemen in de sectoren mest en water.

2. Kwantitatieve benadering

2.1. Het Rekenhof stelt vast dat het aandeel van de milieuheffingen in de inkomsten van het Mina-fonds gestadig stijgt tot zelfs 76 % in 1993. Deze vaststelling kan alleen worden beaamd maar zal een aanzet dienen te zijn voor belangrijke beleidsmatige initiatieven op het vlak van de financiering van het leefmilieubeleid zoals verderop in dit antwoord bij de kwalitatieve benadering wordt uiteengezet. Meer nog kan worden vastgesteld dat het aandeel van de milieuheffingen in de financiering van het milieu- en natuurbeleid steeds is toegenomen — momenteel wordt ongeveer de helft van de totale uitgaven voor milieu en natuur betaald uit 3 heffingen —, terwijl de relatieve bijdrage van de algemene middelenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap — momenteel ongeveer 30 % van de totale uitgaven voor milieu en natuur —, daalt.

2.2. Het Rekenhof stelt vast dat er voornamelijk in de sectoren afvalwater en mest een aanzienlijke discrepantie bestaat tussen de ramingen en de ontvangsten.

2.2.1. Afvalwater

Twee correcties omtrent het verschil tussen de voorziene en de gerealiseerde opbrengst dienen te worden aangebracht.

1° De in de begroting ingeschreven raming betreffende de milieuheffing 1992 wordt niet volledig geïnd in het kalenderjaar 1992. Een deel ervan wordt in de daaropvolgende jaren (1993-1994) gerealiseerd

2° De in de begroting ingeschreven raming betrof het ingekohierd bedrag nl. de vastgestelde rechten. Uit de ervaring van het heffingsjaar 1991 bleek dat dit bedrag niet volledig werd geïnd. Een vermindering van de vastgestelde rechten vindt plaats ten gevolge van gegronde bezwaarschriften en faillissementen waar geen dividenden meer beschikbaar zijn. Voor de toekomst zal de Vlaamse Milieumaatschappij de geraamde opbrengst laten inschrijven in de begroting in plaats van het vastgestelde recht.

2.2.2. Mest

In de begroting 1992 werden de inkomsten in 1992 (op basis van de aangifte 1992, aanslagjaar 1991) voor de Mestbank geschat op 200 miljoen BF. De inkomsten werden als volgt onderverdeeld :

- de opbrengst van de basisheffing :
- basisheffing op N-overschotten 91.000.000 BF
- basisheffing op P₂O₅-overschotten 68.000.000 BF
- basisheffing op mestoverschotten door invoer 2.000.000 BF

- de opbrengst uit de afzetheffing	36.000.000 BF
- vergoedingen ontvangen van producenten, vervoerders en andere derden	P.M.
- toelagen vanwege de Vlaamse Executieve	P.M.
Totale inkomsten	197.000.000 BF (afgerond op 200.000.000 BF)

Om volgende redenen wijkt de begroting 1992 af van de inkomsten 1992 :

1° Bij de begroting van de opbrengst van de basisheffing voor 1992 werd uitgegaan van de berekeningen van L. VANACKER (OVAM, 1991). Deze berekende dat, op basis van de NIS-gegevens van 1988, er 45,5 miljoen kg N en 34 miljoen kg P_2O_5 -overschotten in Vlaanderen op bedrijfsniveau aanwezig waren. De berekening van VANACKER werd gebruikt omdat op het moment van de begroting de aangiften van het aanslagjaar 1992 nog niet helemaal verwerkt waren.

Volgens de aangifte van het aanslagjaar 1992 (bedrijfsituatie van het jaar 1991) bedroegen de bedrijfsoverschotten in Vlaanderen slechts 38 miljoen kg N en 19 miljoen kg P_2O_5 . Op basis van de aangiften 1992 en met een heffingsvoet van 2 BF zou de basisheffing op N-overschotten 76 miljoen BF bedragen en de basisheffing op P_2O_5 38 miljoen BF (totaal : 114 miljoen BF).

2° Een tweede verschilpunt tussen de begroting 1992 en de werkelijke inkomsten in 1992 zijn de heffingsvoeten. In de begroting 1992 wordt uitgegaan van een basisheffing van 2 BF voor N en P_2O_5 ; de heffingen die in 1992 werden geïnd, werden berekend op basis van de getrapte heffingsvoeten van 2 en 5 BF, afhankelijk van de overschotklasse. Als gevolg hiervan stijgen de inkomsten uit de basisheffing op N overschotten tot 92 miljoen BF, de basisheffing op P_2O_5 -overschotten tot 46 miljoen BF (totaal 138 miljoen BF).

3° Ook de heffingsvoet voor de basisheffing door invoer is verhoogd van 20 naar 100 BF/ton ingevoerde mest waardoor de inkomsten van de basisheffing op mestoverschotten door invoer toenemen tot ongeveer 4.000.000 BF.

4° Een vierde verschilpunt tussen de begroting 1992 en de inkomsten in 1992 betreft de afzetheffing. De inkomsten van de afzetheffing in 1992 zijn immers afhankelijk van de hoeveelheid mest die in 1991 aan de Mestbank werd aangeboden. Daar er in 1991 geen mest aan de Mestbank kon worden aangeboden, zijn er ook geen inkomsten uit de afzetheffing. Daarenboven werd de heffingsgrondslag van de afzetheffing slechts geregeld in het programmadecreet 1992.

Tevens dient opgemerkt dat in de loop van december 1992 het Mina-fonds van de VLM een som van 87 miljoen ontving en niet 87,2 miljoen zoals door het Rekenhof gesteld.

2.2.3. Afval

Het Rekenhof stelt vast dat de ramingen en de reële ontvangsten mekaar vrij goed benaderen. Aangevuld kan worden dat voor 1992 de ontvangsten 1.582.386.558 fr. bedragen.

3. Kwalitatieve benadering

3.1. De milieuheffing : als beleidsinstrument

Het Rekenhof onderkent het specifieke voordeel van de heffingen als economisch instrument vanuit zijn marktconforme werking. Daarbij wordt verwezen naar de noodzaak om milieudoelstellingen en economische beleidsobjectieven op elkaar af te stemmen en naar de interactie van de doelstellingen op diverse beleidsdomeinen.

Waar gesteld wordt dat pogingen worden ondernomen naar integratie van de milieudoelstellingen in het algemeen beleid dient benadrukt dat ik daartoe meer dan „pogingen” heb ondernomen voornamelijk op het vlak van de instrumentenkeuze.

Ik denk hierbij :

1° aan het regeerakkoord dat voorziet in de evaluatie van de bestaande milieuheffingen, meer bepaald naar preventie toe en het principe „de vervuiler betaalt” ;

2° aan het op mijn initiatief getroffen besluit van de Vlaamse Executieve van 24 juni 1992 tot oprichting van een stuurgroep met vertegenwoordigers van de administratie,

de wetenschappelijke wereld, de SERV en de Mina-raad dat resulteerde in een voorlopig rapport neergelegd in mei 1993 met betrekking tot het gebruik van milieuheffingen en andere economische instrumenten in functie van vooropgestelde milieudoelstellingen in een lange termijnstrategie ; dit rapport waarin belangrijke aanbevelingen worden gesuggereerd op het vlak van de keuze van milieubeleidsinstrumenten, de financiering van het milieubeleid, de juridische en administratief organisatorische inkleding van het milieuheffingenbeleid alsmede de coördinatie ervan, zal ik in de loop van het najaar ter discussie voorleggen aan de commissie leefmilieu van de Vlaamse Raad en zal aldus de basis zijn voor het vaststellen van nieuwe toepassingen van de heffingen in de sectoren afval en afvalwater ;

3° aan de door mij gegeven opdracht aan een onderzoeksteam van de VUB en het RUCA tot onderzoek van de effectiviteit van de bestaande milieuheffingen dat resulteerde in het rapport “Milieuheffingen : een instrument voor een Vlaams milieubeleid,, waarin belangrijke beleidsimplicaties naar voor worden gebracht ;

4° aan de door mij gegeven opdracht aan de VMM tot onderzoek van het regulerend karakter van de heffing op waterverontreiniging ;

5° aan de lange termijnvisie vervat in mijn beleidsbrief van oktober 1992 waarin wordt beklemtoond dat het economisch instrument van de heffingen niet op zich staat maar een substantieel onderdeel vormt van alle ingeschakelde beleidsmiddelen en waarbij gestreefd wordt naar de meest efficiënte toepassing van al deze instrumenten.

3.2. De aard van de milieuheffingen : regulering versus financiering

Na indeling van de milieuheffingen op basis van hun functie komt het Rekenhof tot de conclusie dat de bestaande heffingen een dubbel karakter vertonen. Meer bepaald stelt het Hof dat in de opeenvolgende beleidsverklaringen steeds de nadruk wordt gelegd op het regulerend karakter, terwijl in de praktijk het financieringsoogmerk de bovenhand haalt. Daarbij wordt gesteld dat financiering steeds ten koste gaat van regulering en vice versa.

Hierbij wens ik volgende bedenkingen te formuleren :

1° het milieuheffingendossier dient vooreerst in een juiste historische context te worden geplaatst (zie het rapport dd. mei 1993 voorgelegd aan de stuurgroep Heffingen).

In het jaar 1989 werd het Mina-fonds als begrotingsfonds opgericht. Tot en met 31 december 1989 kwam de volledige financiering van het MINA-Fonds ten laste van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap.

De toenmalige Minister van Leefmilieu verklaarde in de Commissie voor Leefmilieu en Natuurbehoud dat het verder uitbreiden van de middelen van het Fonds geen eenvoudige opgave was :

“Door toepassing van de financieringsmechanismen zoals vastgelegd in de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 blijft, wat 1990 betreft, de globale groei van de middelen van de Vlaamse gemeenschap beperkt tot 1,92 % . Ingevolge de door de budgetcontrole aangepaste middelenbegroting is het stijgingspercentage nu op 2,6 % gebracht. Het was van meet af aan duidelijk dat deze bescheiden groei zelfs niet de nodige financiële ruimte zou opleveren om de stijging van de financiële lasten en andere wettelijke verplichte uitgaven op te vangen. Leefmilieu, Natuurbehoud en Landinrichting is daarentegen een investeringsdepartement bij uitstek en derhalve grotendeels afhankelijk van voluntaristische beleidsbeslissingen. Er is slechts in relatief geringe mate sprake van strikt wettelijk verplichte uitgaven of andere vaste kosten zoals bijvoorbeeld lonen. Dit schept dan ook de noodzaak tot het uitwerken van een financieel verantwoord milieudekkingsplan, waarvan de opbrengst wordt geaffecteerd aan het MINA-fonds,,

Dit milieudekkingsplan had m.a.w. tot doel een ernstig begrotingsbeleid te koppelen aan een expansief beleid inzake leefmilieu en natuurbehoud. Bij de uitwerking ervan werd uitgegaan van het volgende principe : bijkomende vastleggingen worden slechts vrijgegeven volgens het ritme één frank vastleggingen voor één frank ontvangsten (uit heffingen).

Teneinde toenemende financiële middelen te genereren voor de financiering van het milieubeleid werden dan gedurende de voorbije jaren (1990-1993) geleidelijk aan de tarieven van de milieuheffingen verhoogd, de heffingsgrondslagen verruimd en de inkomsten geaffecteerd aan het MINA-Fonds, dat intussen werd omgevormd tot een gewestdienst met afzonderlijk beheer. Dit heeft geleid tot een situatie waarin de milieuheffingen de basis zijn gaan vormen voor de financiering van het Vlaamse milieubeleid.

Hun aandeel in de financiering van het milieu- en natuurbeleid is steeds toegenomen zoals reeds in de kwantitatieve benadering vermeld

2^o in mijn beleidsbrief van oktober 1992 is duidelijk vermeld dat : “het regulerend karakter van de milieuheffingen in belangrijke mate dient verstrekt ; de financiering van het milieubeleid die thans geschiedt met specifieke milieuheffingen, zal moeten worden aangevuld met de opbrengsten van een globale ecotaks en/of uit de algemene middelen van de begroting van het Vlaams Gewest ;

3^o de studies uitgevoerd in mijn opdracht door de VUB en het RUCA alsmede door de stuurgroep Heffingen komen tot belangrijke aanbevelingen op het vlak van de financiering van het leefmilieubeleid. Deze aanbevelingen zullen het voorwerp uitmaken van een debat in de Vlaamse Raad en betreffen het volgende :

- het leggen van de klemtoon in het milieubeleid op regulering waarbij de milieuproblematiek eerder dient gezien als een allocatievraagstuk dan als een financieringsprobleem ;

- het doelgericht hanteren van heffingen waarbij wijzigingen aan heffingen hun basis dienen te vinden in een evaluatie van de doelbereiking via effectiviteitsstudies ;

- het internaliseren van de externe kosten bij de veroorzaker conform het principe „de vervuiler betaalt” ;

- het opnemen van de inkomsten uit egulerende heffingen in de algemene middenbegroting teneinde te vermijden dat d tariefstelling van regulerende heffingen wordt doorkruist door financieringsmotieven en dat de financiering van het milieubeleid wordt bepaald door de opbrengst van regulerende heffingen ;

4^o financiering gaat inderdaad ten koste van regulering ; ook voor milieuheffingen geldt het economisch-politiek inzicht dat een instrument nooit zodanig kan worden ingezet dat het twee doelstellingen tegelijk ten volle dient ; daarbij zijn heel wat meer overwegingen te maken dan deze die het Rekenhof naar voor brengt ; het rapport van de stuurgroep heffingen vermeldt volgende overwegingen :

- * in het 5^o EG-milieuactieprogramma wordt gesteld dat de traditionele milieuproblemen in feite slechts de symptomen zijn van de werkelijke problematiek, met name de aard van de huidige productie-, consumptie- en gedragspatronen ; milieuproblemen komen voort uit het gedrag van instituties en individuen ; het is dan duidelijk dat het milieubeleid in de eerste plaats daarop moet ingrijpen, m.n. via gedragsbeïnvloeding of regulering ;

- * gedrag is bovendien in vele gevallen onvoorspelbaar ; het milieubeleid gaat gepaard met talrijke onzekerheden wegens o.a. het gebrek aan inzicht in de werking van de ecologische processen en in de wijze waarop economische subjecten op bepaalde maatregelen reageren ; dit pleit ervoor het milieubeleid en de invoering van instrumenten, binnen bepaalde voorwaarden, meer op te zetten als een leerproces zodat ervaring kan worden opgedaan ; het op experimentele basis en gefaseerd invoeren van bepaalde maatregelen is m.a.w. wenselijk, maar onmogelijk via op financiering gerichte milieu-maatregelen ; bij financiering wordt immers gestreefd naar een voorspelbare inkomstestroom (forfaitaire regelingen, onaangekondigde wijzigingen zodat het regulerend effect minimaal is, geen experimenten) ;

- * een derde reden is de notie van gedeelde verantwoordelijkheid uit het 5^o EG-milieuactieprogramma ; de opdracht van de overheid is niet dat zij het milieuprobleem zelf kan of moet oplossen, maar dat zij de voorwaarden schept waaronder milieuwaarden op verantwoorde wijze in het gedrag van individuen en instellingen (inclusief de overheid) worden geïncorporeerd ; dit impliceert dat de overheid in het milieubeleid meer gebruik zal moeten maken van de “zelfregulerende mechanismen,, in de samenleving, en daarbij aansluitende instrumenten zal moeten inzetten ;

- * ten vierde is regulering te verkiezen boven financiering om de eenvoudige reden dat voorkomen beter is dan genezen ; dit geldt des te meer in het milieubeleid waar eenmaal aangerichte schade vaak niet of alleen tegen hoge kosten te herstellen is ; zolang de milieuheffingen primair gericht zijn op het verzamelen van middelen voor het achteraf bestrijden van ongewenste resultaten zal ook in de toekomst sprake blijven van ‘erfenissen’ uit het verleden ;

- * tenslotte pleit ook het principe “de vervuiler betaalt,, voor regulering ; met dit beginsel wordt een tweeledig doel beoogd, nl. enerzijds een verbetering van de allocatie door de milieuschaarste in de prijzen tot uiting te laten komen en anderzijds het voorkomen van distorties in de internationale handel en bij investeringen ; in feite is

“de vervuiler betaalt,, vanuit de oorspronkelijke betekenis eraan gegeven door de OESO in 1972 de beleidsmatige vertaling van de discussies over de internalisering van externe effecten ; de toepassing van het principe is erop gericht dat de marktprijzen een betere afspiegeling zouden vormen van de werkelijke schaarsteverhoudingen in de samenleving, en dit door de internalisering van de externe effecten bij de veroorzaker ; de operationele betekenis van het principe “de vervuiler betaalt,, is dan ook hierin gelegen ; het inroepen van het principe “de vervuiler betaalt,, als motivering voor de modulering van heffingen zodat zij initiatieven kunnen financieren waarvoor de overheid eenzijdig kiest is bijgevolg misplaatst ; dit werd trouwens recent bevestigd in documenten van bv. de Europese Commissie en de Nederlandse regering.

5° wat de financiering van de n.v. AQUAFIN betreft en de relatie naar de inkomsten uit de heffingen kan opgemerkt worden dat thans onderhandelingen zijn gestart strekkende tot herziening van het contract zoals afgesloten door de vorige Executieve.

Uit dit alles blijkt dat op beleidsniveau de problematiek van de financiering van leefmilieubeleid wordt onderkend evenals de nood aan het gebruik van regulerende heffingen. De discussie over regulerende heffingen of financierende heffingen is fundamenteel en geenszins te herleiden tot een louter theoretisch debat. Het betreft een gans andere visie op de aanpak van milieufiscaliteit.

Uit voornoemde rapporten van VUB-RUCA en van de stuurgroep Heffingen blijkt evenwel dat rechtsonzekerheid en onvoorspelbaarheid van de heffing de legitimatie van het beleid verminderen en de indruk dat de milieuheffingen de vorm aannemen van een extra belasting versterken. In functie van doelbereiking dienen nieuwe heffingen of fundamentele wijzigingen aan de bestaande heffingen worden voorafgegaan door onderzoek op het vlak van effectiviteit, efficiëntie, uitvoerbaarheid en inpasbaarheid zoals gesteld in het SERV-rapport van september 1992 in verband met het gebruik van economische instrumenten in het leefmilieubeleid. Nieuwe heffingen of fundamentele wijzigingen aan bestaande heffingen moeten vooraf worden aangekondigd en gedurende een voldoende lange periode worden volgehouden gelet op de grotere prijselasticiteit op middellange en op lange termijn. Het Rekenhof zal hieruit wel begrijpen dat de aanzet voor een vernieuwde milieufiscaliteit is gegeven, maar dat zulks niet van vandaag op morgen kan worden gerealiseerd.

3.3. De coördinatie van de milieuheffingen

3.3.1. Het Rekenhof stelt de problematiek van de coördinatie van het milieubeleid en de milieufiscaliteit in die zin dat waar het milieubeleid een exclusieve gewestelijke bevoegdheid is, de milieufiscale bevoegdheid toebehoort aan verschillende niveaus met als risico de doorkruising van het gewestelijk gevoerde milieubeleid. Hier dient verwezen naar mijn beleidsbrief van april '92 waarin besprekingen worden aangekondigd met de provincies en de gemeenten teneinde tot duidelijke afspraken te komen. Met het oog op deze coördinatie werd het provinciaal en het gemeentelijk niveau ook reeds betrokken bij de besprekingen in de stuurgroep Heffingen. Daarnaast is er de vaststelling dat door het Sint-Michielsakkoord, via een aanpassing van de wetgeving inzake de financiering van Gemeenschappen en Gewesten, de gewesten exclusief bevoegd worden voor het instellen van water- en afvalheffingen.

3.3.2. Bovendien wens ik erop te wijzen dat het probleem van coördinatie zich eveneens stelt op het Europees niveau. De Europese Commissie komt in het vijfde milieu-actieprogramma terecht tot de conclusie dat als de nationale en regionale milieuheffingen zowel kwantitatief als kwalitatief blijven groeien enige vorm van regulering op communautair niveau noodzakelijk wordt.

In dit kader pleit de effectiviteitsstudie van VUB-RUCA voor het creëren van een waakhondfunctie ter evaluering van de milieuheffingssystemen in de ons omringende landen met het oog op een betere kennis van de invloed van Vlaamse milieuheffingen op de concurrentiële positie van Vlaamse ondernemingen.

3.3.3. Het Rekenhof stelt het heffen van een milieubelasting los van het algemene belastingssysteem in vraag. De milieudoelstellingen zijn zeer ambitieus. De verwezenlijking ervan veronderstelt een integraal ketenbeheer dat de volledige stoffenstroom beheerst van de wieg tot het graf. Zulks veronderstelt een gedegen instrumentenkeuze waarbij o.a. regelgevingsinstrumenten, communicatie instrumenten en economische instrumenten op elkaar worden afgestemd. Het is duidelijk dat dit slechts optimaal kan gebeuren wanneer zij ingezet worden vanuit éénzelfde kennisniveau. De aanbeveling dd. 30 september 1992 van de SERV met betrekking tot economische instrumenten inzake milieubeleid in Vlaanderen stelt : “Instrumenten met dynamische werking kunnen flexibel en efficiënt reageren op de uitdagingen van de milieuvervuiling. De ervaring

wijst uit dat de traditionele reglementeringen moeten aangevuld worden met of vervangen door financiële prikkels om schonere technologie, milieuvriendelijke producten en milieuverantwoord gedrag (waaronder preventie) aan te moedigen, wil men een duurzame ontwikkeling realiseren. Economische instrumenten zijn derhalve een onmisbaar instrument in een matuur milieubeleid. Door de potentieel grote impact op de bedrijfsvoering en leefgewoonten vervullen zij een essentiële rol in het reduceren van de omvang van de vervuiling en in het verinnerlijkingproces bij de huishoudingen. Finaal kan een weloverwogen toepassing van het economisch instrumentarium er in belangrijke mate toe bijdragen dat de economische groei blijvend ecologische voorwaarden in overweging neemt. „

3.3.4. Het Rekenhof is van oordeel dat nationale produktheffingen te verkiezen zijn boven gewestelijke milieuheffingen op basis van administratieve efficiëntie. Dat produktheffingen op nationaal, laat staan op Europees niveau, worden geheven kadert uiteraard in de beginselen van de economisch monetaire unie. Het feit evenwel dat de gewesten niet bevoegd zijn om produktheffingen in te stellen betekent niet dat zij, vanuit hun ervaring als belangrijkste milieuoverheid, geen aanbevelingen of suggesties zouden kunnen doen naar de federale overheid toe om bepaalde produktheffingen in te stellen. Door de wisselwerking van ideeën kunnen problemen van bekwaamheid en bevoegdheid doorbroken worden.

De fiscale ervaring van de nationaal fiscale administratie staat echter niet garant voor een grotere administratieve efficiëntie waar de opbrengst van belastingen in de leefmilieumaterie vaak rechtevenredig is met de kennis, ervaring en inzicht van de innende administratie. De inning van de zogenaamde “ecotaksen”, zullen ons ter zake wijzer maken.

3.4. De juridische onderbouw van de milieuheffingen

3.4.1. Het Rekenhof bekritiseert de juridische inkleding van de milieuheffingen in die zin dat niet altijd of onvoldoende rekening wordt gehouden met grondwettelijke principes zoals het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en de grondwettelijke principes inzake vrijstelling van belasting. De juridische inkleding van de verschillende milieuheffingen stelt inderdaad problemen : (half)jaarlijks worden programmadecreten en programmawetten aangenomen waarbij de bestaande milieuheffingen gewijzigd worden of nieuwe milieuheffingen worden ingevoerd ; de gebruikte terminologie is uiteenlopend, zonder enige vorm van juridische nuancering ; de procedures en de bevoegde overheden verschillen al naar gelang de soort milieuheffing ; de toepasselijke regels kenmerken zich soms door een schending van algemene beginselen van algemeen grondwettelijk recht, fiscaal recht en procesrecht. Dit geeft aanleiding tot een algemene rechtsonzekerheid in hoofde van de rechtsonderhorige, wat zich uit in de vele bezwaarschriften en juridische procedures in verband met de opgelegde milieuheffingen. Een aantal juridische bijsturingen zijn dan ook noodzakelijk en wenselijk. Volgens het rapport van VUB-RUCA bereikt de informatie de bedrijven bovendien op een verkeerde wijze wat op zijn beurt weer de legitimatie van het beleid vermindert.

Zoals aanbevolen in het rapport van de stuurgroep Heffingen overweeg ik in dit kader volgende maatregelen te nemen :

- het gebruik van een eenvormige terminologie waarbij de milieuheffingen worden ingedeeld op grond van verschillende criteria zoals doelstelling en voorwerp ;
- het gebruik van specifieke wetten, decreten of ordonnanties voor milieuheffingen, m.a.w. het onttrekken van deze materie aan de jaarlijkse programmadecreten ;
- het invoeren van een uniforme procedure voor de vestiging en de invordering van milieuheffingen ;

3.5. De toewijzing van de opbrengst van de milieuheffingen

3.5.1. Het Rekenhof relateert de creatie van het Mina-fonds op grond van het principe “de vervuiler betaalt”, en stelt daardoor de ganse financiering van het milieubeleid in vraag.

Vooreerst dient verwezen naar wat hiervoor is gesteld onder punt 3.2. met betrekking tot de aard van de heffingen en de historische context waarin zij tot stand zijn gekomen. Hieruit blijkt duidelijk dat ik de nodige initiatieven heb genomen om tot regulerende heffingen te komen en dat hun huidig financierend karakter historisch wordt verklaard. Wat de besteding betreft van de opbrengst van regulerende heffingen staat in het rapport van de Stuurgroep Heffingen het volgende te lezen :

“Het gebruik van regulerende milieuheffingen zal vrijwel steeds een opbrengst genereren, zelfs wanneer de doelstellingen zijn bereikt (de doelstelling is immers zelden bv. emissie = 0). Dat het gaat om regulerende heffingen, belet echter niet dat de inkomsten zouden worden ingezet voor milieumaatregelen. Meer bepaald komen de inkomsten van regulerende milieuheffingen in principe voor de financiering van eender welke overheidsuitgave in aanmerking. Er bestaat bij regulerende milieuheffingen immers geen band tussen de belastingsopbrengsten en de overheidsuitgaven voor milieu.

Het oormerken van de opbrengst van regulerende milieuheffingen voor milieuuitgaven kan echter op middellange termijn tot scheeftrekkingen leiden. Ofwel zijn de inkomsten ontoereikend en bestaat het gevaar dat de tariefstelling mede vanuit een financieringsoogmerk wordt gedictéerd. Ofwel zijn de inkomsten groter dan de reële noden en wordt het geld gebruikt voor minder verantwoorde milieu-investeringen. De middelen worden immers onttrokken aan een algemene prioriteitenafweging. Omgekeerd bestaat het gevaar dat de uitgaven voor milieubeleid louter bepaald worden door de beschikbaarheid van geaffecteerde inkomsten. Bovendien vormt het systeem van de affectatie in de klassieke visie van fiscalisten een bedreiging voor de openbare financiën. Aan de andere kant moet opgemerkt worden dat de „algemene prioriteitenafweging” in de realiteit niet steeds zo „optimaal” verloopt als hiervoor verondersteld en dat de affectatie van de inkomsten naar „gewenste uitgaven belangrijk kan zijn voor de maatschappelijke aanvaarding van milieufiscaliteit.

De OESO is in een recent rapport van mening dat affectatie moet beschouwd worden als een tweede beste keuze en een tijdelijke oplossing. Zij stelt dat naarmate het gaat om regulerende heffingen, de oormerking van hun inkomsten niet nodig is en kan worden toegevoegd aan de algemene middelen. Ook terugsluizing is mogelijk, zodat sociaaleconomische overwegingen minder ten koste van de effectiviteit en uitvoerbaarheid van het milieubeleid verlopen. Volgens de OESO is de huidige evolutie in vele landen dat geaffecteerde milieuheffingen worden verlaten ten voordele van niet-geaffecteerde heffingen.,,

In mijn beleidsbrief van oktober 1992 staat te lezen, zoals hiervoor reeds aangetoond, gesteld dat de opbrengst van de milieuheffingen zal moeten aangevuld worden met de opbrengst van een globale ecotaks en/of uit de algemene middelen van de begroting van het Vlaamse Gewest. Het is evenwel duidelijk dat de financiering van het leefmilieubeleid en de eventuele rol hierin van het Mina-fonds op middellange en lange termijn het voorwerp zal dienen uit te maken van discussies in de Vlaamse Raad.

3.5.2. Naar aanleiding van de thematiek van de toewijzing van de opbrengsten van de milieuheffingen stelt het Rekenhof dat de milieupararegionalen niet over voldoende fiscale ervaring beschikken en dat zulks kostenverhogend werkt. Hierbij laat het Rekenhof na een onderscheid te maken tussen de inning en de invordering. Wat de inning van de milieuheffing betreft, is een specifieke kennis nodig, dewelke niet aanwezig is in de fiscale administraties die immers geen ervaring in de leefmilieusector hebben. Gelet op de eigen aard van elke van de milieuheffingen (hun eigen samenspel met het beleid inzake planning, vergunningen, inspectie) lijkt het aangewezen de inningsbevoegdheid bij de pararegionale te laten. Wat de invordering van de verschillende milieuheffingen betreft, lijkt een centralisering van de invorderingsinstanties per bevoegdheidsniveau meer aangewezen. De centrale administratie beschikt hier immers over de nodige louter fiscale juridische ervaring. Eenmaal een uniforme invorderingsprocedure voorhanden, gebeurt de technische en complexe taak van invordering het best door 1 gespecialiseerde instantie. De inning zelf door pararegionalen werkt zeker niet kostenverhogend. Verwezen kan worden naar de afvalstoffensector waar de inkomsten doorgaans de uitgaven overstijgen en waar gemiddeld 1,7 miljard wordt geïnd met 7 personeelsleden wat een meer dan behoorlijk rendement inhoudt.

4. Specifieke vestitings- en inningsproblemen in de sectoren mest en afvalwater

4.1. Mest

4.1.1. Geen afzetheffingen

De inkomsten uit de afzetheffing zijn voor het aanslagjaar 1991 en 1992 nihil. Dit is te wijten aan volgende oorzaken :

- het uitvoeringsbesluit dat de hoogte van de afzetheffing en de modaliteiten van de ontvangstplicht van de Mestbank bepalen, dateert pas van 17 december 1992. Hierop wordt ook gewezen op pagina 2 van het verslag . “milieuheffingen worden ingevoerd

zonder voldoende onderbouw op wetenschappelijk, structureel, organisatorisch en wetgevend vlak ;

- het feit dat tot nog toe niemand een beroep heeft gedaan op de Mestbank om daadwerkelijk mest af te nemen, bewijst dat de oplossingen in de bestaande circuits van burenregelingen en zelfs lange afstandstransport, gunstiger uitvallen. De afnameplicht van de Mestbank moet gezien worden als een vangnet in noodgevallen, eerder dan als een courante oplossing voor afzet van mestoverschotten.

4.1.2. Gebrek aan controle

Een uitgewerkt controleplan werd in 1992 in de schoot van de Mestbank uitgewerkt. Volgende controle-acties komen aan bod :

- administratieve controles op aangiften ;
- controles te velde :
 - controle op illegale lozingen ;
 - controle op de uitrijbepalingen ;
 - controle op de bemestingsregels ;
 - controle op transport
 - controle op het bewijs van mestafzet ;
 - controles op het register ;
 - controle bemestingslimieten.

In 1992 en 1993 werden 7 adjunct-inspecteurs aangeworven wier taak er volledig uit bestaat de controles te velde uit te voeren. In het totaal werden reeds zowat 400 processen-verbaal opgemaakt tegen overtredingen op het mestdecreet en zijn uitvoeringsbesluiten.

4.1.3. Laattijdige inning

Het laattijdig innen van de mestheffing in 1991 kan volledig worden toegeschreven aan het startjaar. Vanaf 1992 gebeurt de inning van de heffingen steeds in het jaar dat de aangiften werden verstuurd.

4.1.4. Integrale toekenning

De Vlaamse Landmaatschappij, afdeling Mestbank, int de heffingen ten behoeve van een derde, het MINA-fonds. De Vlaamse Landmaatschappij stelt vast dat het Rekenhof eveneens twijfelt aan het nut van de integrale toekenning van de opbrengsten van deze heffingen aan de Mestbank als ze tussendoor op de rekening van het MINA-fonds dienen te worden gestort. Deze omweg betekent uiteraard een financieel verlies.

Bovendien stelt zich een bijkomend probleem, waar het verslag op pagina 48 en 49 melding van maakt. Aangezien de middelen die door de Mestbank aan het MINA-fonds gestort worden, integraal aan de Mestbank dienen te worden teruggestort, is de VLM van mening dat ook de interesten, die deze middelen hebben opgebracht gedurende de tijd dat ze bij het MINA-fonds waren geparkeerd, dienen te worden teruggestort.

4.1.5. Nutriëntenbalans

In het Mestactieplan wordt voorzien dat voor 1.7.1994 een veralgemeend systeem voor het indienen van een nutriëntenbalans op bedrijfsniveau, gesteund op wetenschappelijke basis, zal worden uitgewerkt.

4.2. Heffingen ter bescherming van oppervlaktewateren tegen verontreiniging

4.2.1. Praktische Problemen bij de kleinverbruikers

4.2.1.1. Medewerking waterdistributiemaatschappijen

De Vlaamse Milieumaatschappij dringt er regelmatig bij de waterdistributiemaatschappijen op aan om de gegevens zo zorgvuldig mogelijk over te dragen. Tevens wordt er vanaf het heffingsjaar 1992 geen vergoeding meer toegekend voor foutieve gegevens van de waterdistributie maatschappijen. Verder heeft de Vlaamse Milieumaatschappij een groot aantal controles ingebouwd op de gegevens welke doorgegeven worden. De gegevens welke niet kunnen aanvaard worden, worden terug naar de watermaatschappijen overgemaakt voor verbetering.

4.2.1.2. Sociale correcties

Of het systeem van een getrapte correctiefactor inderdaad zo nadelig is voor de gezinnen zal onderzoek uitwijzen. Immers de Vlaamse Milieumaatschappij laat een onderzoek lopen aangaande het gemiddeld drinkwaterverbruik 1991 per gezinslid. Verder is het duidelijk dat uit praktijk een 100 % correcte koppeling van de identificatiegegevens van het rijksregister met deze van de watermaatschappijen totaal onmogelijk is.

4.2.1.3. Meldingsplicht

Het probleem van de kleinverbruikers welke geen aangifte doen van eigen waterwinning is bij de Vlaamse Milieumaatschappij bekend en zal in de toekomst aangepakt worden. Vanuit de Vlaamse Milieumaatschappij wordt gezocht naar een zo efficiënt mogelijk systeem waarbij beroep zal gedaan worden op de medewerking van de gemeentebesturen. Er zal gestart worden met pilootgemeenten.

4.2.1.4. Aansprakelijkheid abonnees

Zoals blijkt werd het programmadecreet op dit punt verfijnd. Enerzijds werd een „onweerlegbaar vermoeden” van heffingsplichtige ingevoegd en anderzijds werd een bepaling ingevoegd waardoor bij melding van het aantal wooneenheden de K-factor wordt toegepast.

4.2.2. Onderscheid tussen groot- en kleinverbruikers

Het Rekenhof stelt dat particulieren met een verbruik van meer dan 500 m³ behandeld worden als kleinverbruikers.

Sedert de inwerkingtreding van het programmadecreet 1992 is dit niet meer het geval. Elk heffingsplichtig gezin met een verbruik van meer dan 500 m³, valt onder de sector 56 van de bijlage 1 waarbij bij de berekening van de vuilvracht geen sociale correctie wordt toegepast.

4.2.3. Laattijdige inning

Algemeen stelt het Rekenhof verschillende malen dat de Vlaamse Milieumaatschappij te laat int.

Ik wijs er echter op dat voor wat de milieuheffing 1992 betreft het decreet verscheen in het B.S. dd. 11.7.1992, terwijl het uitvoeringsbesluit pas in het B.S. verscheen op 13.10.1992. Bovendien werd bij programmadecreet van 18.12.1992 (B.S. van 29.12.1992) een aantal wijzigingen aangebracht aan de bijlage II (de k-factoren) die van invloed waren op de berekeningswijze van de milieuheffing 1992. Ondanks het zeer laattijdig verschijnen in het B.S. van het uitvoeringsbesluit nam de Vlaamse Milieumaatschappij alle mogelijke voorbereidingen opdat, van zodra dit besluit verscheen, zou kunnen overgegaan worden tot inkohiering van de heffing. Immers de inkohiering en het aanmaken en versturen van de heffingsbiljetten voor een 2 miljoen heffingsplichtigen vraagt een grondige voorbereiding en een goede coördinatie tussen de verschillende betrokken actoren : 36 waterdistributie-maatschappijen, 3 informaticacentra en de Vlaamse Milieumaatschappij gespreid over vijf buitendiensten. Dit alles stond reeds op punt vooraleer het wettelijk kader nl. het programmadecreet 1992 en het uitvoeringsbesluit 1992 officieel was goedgekeurd. Aldus konden voor de heffing 1992 ongeveer 600.000 gezinsaan-slagen ingekohierd en verstuurd worden in de eerste week van november 1992. Zoniet zouden er in 1992 geen aanslagen kunnen verstuurd geweest zijn en zouden geen heffingen vereffend kunnen worden rekening houdend met een betalingstermijn van twee maanden. Voor het overige kan akkoord gegaan worden met de opmerkingen van het Rekenhof zoals geformuleerd.

De Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting,

N. DE BATSELIER.

15 september 1993.

de Heer Eerste Voorzitter van het Rekenhof
Regentschapsstraat, 2
1000 Brussel

Onderwerp : Opmaak rekeningen Minafonds.

Mijnheer de Eerste Voorzitter,

Als antwoord op uw brief van 28 juni jl. betreffende het in rubriek gemeld onderwerp, deel ik u mede dat de rekeningen van het Mina-fonds voor het begrotingsjaar 1991 op 19 juli jl. konden afgewerkt worden.

Deze rekeningen worden langs de geëigende weg aan het Rekenhof voorgelegd.

De vertraging die bij het voorleggen van deze rekeningen is opgetreden, is hoofdzakelijk toe te schrijven aan het ontbreken van gegevens afkomstig van de Vlaamse Landmaatschappij (mestbank) en de Vlaamse Milieumaatschappij, die de vereiste cijfers respectievelijk eind maart 1993 en eind juni 1993 hebben overgelegd.

Met betrekking tot de rekeningen van 1992, deel ik mede dat op dit ogenblik nog enkel de cijfers ontbreken van de Vlaamse Milieumaatschappij ; zij werden evenwel toegezegd tegen eind juli 1993.

Het dossier wordt opgevolgd zowel door het Minafonds als door de Dienst Controle van de Rekenplichtigen, ressorterend onder de Administratie Financiën en Begroting.

de heer J. Van de Velde
Eerste Voorzitter van het Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

Betreft : Mina-Fonds ; Vlaams Impulsprogramma Milieutechnologie (VLIM)

Mijnheer de Eerste Voorzitter,

Naar aanleiding van uw voormelde nota kan ik U het volgende mededelen :

1. betreffende de criteria voor het bepalen of een project van bijzonder belang voor het Vlaams milieubeleid kan beschouwd worden en een interventiepercentage van 75 % aangewezen is :

In de eerste plaats dient er op gewezen dat in het besluit van de Vlaamse Executieve van 31 juli 1990 tot instelling en organisatie van het impulsprogramma milieutechnologie geen criteria terzake worden vermeld. In de toelichting bij het programma wordt wel gezegd dat de aanvrager er zich toe moet verbinden de resultaten ten behoeve van de Vlaamse overheid voor gebruik in het Vlaams gewest ter beschikking te stellen.

Vermits het anderzijds duidelijk is dat een dergelijk interventieniveau van de overheid slechts in uitzonderlijke gevallen kan toegekend worden en bovendien slechts verantwoord is wanneer een rechtstreekse compensatie voor de overheid mogelijk is, wordt dit door het Beheerscomité zeer restrictief geïnterpreteerd en wordt er van uitgegaan dat een toelagepercentage van 75 % enkel mogelijk is wanneer (1) de Vlaamse overheid zelf een belangrijke potentiële gebruiker is van de bestudeerde technologie in het kader van de uitvoering van haar milieubeleid en (2) de aanvrager instemt met de hoger vermelde voorwaarden.

Dit uitgangspunt werd door het Beheerscomité bij de adviesverlening over verschillen- de projecten toegepast en meegedeeld aan de minister bevoegd voor het Impulsprogram- ma. In dat verband kan ook verwezen worden naar het advies uitgebracht door het Beheerscomité in verband met het project VLIM/0/9035 van de firma Hemmis, het enige dat tot nu toe van deze maatregel genoot.

2. betreffende de samenstelling van het Technisch Comité voor het project VLIM/O/ 9035 (a) en de voorwaarden van ter beschikking stellen van de resultaten (b) :

(a) Het Technisch Comité voor dit project was uitsluitend samengesteld uit vertegen- woordigers van de overheid : dhr. J. François (AMINAL), dhr. K. De Brabander (Instituut voor Hygiëne en Epidemiologie) en dhr. R. Germonpré (Vlaamse Maatschap- pij voor Watervoorziening). De bevoegdheid van dit college om over de kwaliteit van dit project en over het potentieel nut voor de overheid te oordelen staat buiten twijfel.

De Vlaamse Milieumaatschappij heeft een grote belangstelling voor dit project. Al- hoewel ze geen formele partner is, is ze van nabij betrokken bij de uitvoering. Het was dan ook minder opportuun een vertegenwoordiger van de Vlaamse Milieu-maatschappij in het Technisch Comité op te nemen gezien de algemene regel gebruikelijk bij de samenstelling van de colleges om geen bij het project betrokken partijen aan de evaluatie door onafhankelijke deskundigen te laten deelnemen, en in het bijzonder gezien de aanwezigheid van zeer competente deskundigen binnen andere geledingen van de over- heid.

(b) in het aanvraagdossier verbindt de firma Hemmis zich tot het volgende : „De concrete resultaten van het project kunnen en mogen aangewend worden door de VMM. Daartoe worden de resultaten ter beschikking gesteld van het Vlaamse Gewest, voor installaties geëxploiteerd door de VMM (meetnetten en zuiveringsinstallaties). Enkel de installatiekosten dient daarbij nog te worden voorzien.”

Concreet betekent dit dat de kennis die in het kader van dit project wordt ontwikkeld gratis ter beschikking wordt gesteld van het Vlaamse gewest. Vanzelfsprekend zullen de kosten voor hardware en toestellen, die trouwens ook niet tot de voor het project aanvaarde kosten behoren, en de specifieke installatiekosten wel door het gewest moe- ten gedragen worden.

3. inzake toepassing koninklijk besluit 13 augustus 1971.

De invordering van de renteloze voorschotten, toegekend aan demonstratieprojecten in het kader van het Vlaams Impulsprogramma Milieutechnologie, zal gebeuren kon-

form aan de bepalingen terzake opgenomen in het besluit van de Vlaamse Executieve van 31 juli 1990 tot instelling en organisatie van een impulsprogramma milieutechnologie (meer bepaald artikel 19) en aan de bepalingen van het koninklijk besluit van 13 augustus 1971 betreffende de invordering van leningen, terugbetaalbare voorschotten en toelagen toegestaan door de Staat. Als rekenplichtige belast met de invordering, zoals bedoeld in artikel 2 van het K.B. van 13.8.71, wordt aangeduid dhr. G. Rasschaert, adjunct-adviseur – hoofd van dienst en rekenplichtige van het MINA-Fonds.

4. betreffende de eventuele overlapping van studieopdrachten van de verschillende instanties betrokken bij het milieubeleid in Vlaanderen :

Eerst en vooral dient er op gewezen dat de doelstellingen van een studie-opdracht vanwege een overheidsinstantie en het Impulsprogramma in principe verschillend zijn. Een studie-opdracht wordt uitgevoerd in opdracht van de overheid, ter ondersteuning van het beleid.

Het Impulsprogramma daarentegen heeft essentieel als doel de ontwikkeling van het onderzoek rond technologie stimuleren door middel van financiële ondersteuning. De overheid is niet de opdrachtgever en behoudens voor de haalbaarheidsstudies en begeleidend onderzoek, niet de begunstigde van de resultaten. De mogelijkheid tot directe overlapping tussen studie-opdrachten enerzijds en projecten in het kader van het Impulsprogramma anderzijds wordt hierdoor beperkt.

Dit neemt niet weg dat de meest strikte controle op dubbel gebruik moet uitgevoerd worden. Bovendien is informatiedoorstroming nuttig, zowel van het Impulsprogramma naar de overheidsdiensten toe, om deze laatste op de hoogte te houden van technische ontwikkelingen, als van de overheidsdiensten naar het Impulsprogramma toe, zodat de ondersteunde projecten niet in tegenspraak zijn met de beleidsmaatregelen.

Om de rechten van de bedrijven te vrijwaren, dient deze informatiedoorstroming echter scherp te worden gecontroleerd. In het bijzonder mag er geen informatie verstrekt in het kader van het Impulsprogramma voor andere doeleinden aangewend worden. Zelfs structuren die het risico hierop vergroten kunnen zeer contraproductief werken naar het Impulsprogramma toe.

Ik wens er toch op te wijzen dat de informatiedoorstroming vanuit het Impulsprogramma naar de overheidsdiensten gestructureerd is :

1. Dhr. H. De Wel, bestuursdirecteur van het Bestuur Algemeen Milieubeleid dat een coördinerende rol vervult rond milieu-onderzoek, maakt deel uit van het Beheerscomité van het Impulsprogramma ;

2. De Dienst Milieutechnologie van hetzelfde Bestuur superviseert de Operationele Directie en beschikt over alle informatie ;

3. Bij elk Technisch Comité is een bevoegd ambtenaar betrokken. Indien een bepaald project het actieterrein van een overheidsdienst bestrijkt, wordt systematisch een vertegenwoordiger van deze dienst uitgenodigd ;

4. Indien overleg gewenst is, wordt een vergadering belegd tussen de directies van de betrokken overheidsdiensten. Een dergelijke vergadering had bijvoorbeeld plaats tijdens de voorbereiding van de tweede oproep voor projecten ;

5. Bij het jaarverslag van het Impulsprogramma wordt een lijst van de goedgekeurde projecten gevoegd.

Met de meeste hoogachting,

De minister vice-president van de Vlaamse regering
en Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting,

N. DE BATSELIER

de heer Eerste Voorzitter van het Rekenhof
Regentschapsstraat, 2
1000 BRUSSEL

Betreft : Trekkingsrechten N.V. Vlaamse Milieuholding Minafonds. Toestand op 31 december 1992.

Mijnheer de Eerste Voorzitter,

Als antwoord op uw brief van 11 mei jl. betreffende in rubriek gemeld onderwerp, deel ik U puntsgewijze het volgende mede.

1. Krachtens de overeenkomst van 11 januari 1991 dient de N.V. Vlaamse Milieuholding voor elk project een business plan op te stellen waaruit de levensvatbaarheid moet blijken.

Alvorens de toekenning van trekkingsrechten aan de Vlaamse regering voor te stellen, wordt dit business plan beoordeeld door mijn Administratie en de Inspectie van Financiën.

Tijdens de uitvoering van het project wordt de opvolging uitgeoefend door de commissaris van de Vlaamse regering en door de afgevaardigde van de Vlaamse minister bevoegd voor financiën en begroting.

2. Ik geef mijn Administratie opdracht stipt de bepalingen van het K.B. van 13 augustus 1971 na te leven. Als rekenplichtige belast met de invordering wijs ik de rekenplichtige van het Minafonds aan, de heer G. Rasschaert, adjunct-adviseur – hoofd van dienst.

De gegevens opgesomd in artikel 3 van het K.B. zullen in een afzonderlijke brief worden medegedeeld.

3. Het is mijn bedoeling om binnen het bestuur Milieu-investeringen een interne administratieve controle uit te bouwen die zo spoedig mogelijk operationeel zal worden.

Waar mogelijk, en binnen hun bevoegdheid, zal deze controle georganiseerd worden in samenwerking met de pararegionale instellingen en gecoördineerd worden door het bedoelde bestuur.

4. Met betrekking tot de controle van het Rekenhof, bevestig ik mijn verklaring van 18 december 1992 voor de Vlaamse Raad.

De overeenkomst met de N.V. Aquafin maakt thans het voorwerp uit van een evaluatie. Bij deze hernegotiatie zal uitvoering worden gegeven aan mijn desbetreffende verklaring.

Terzake werd reeds uitgebreid geantwoord bij brieven van 9 februari 1993 en van 17 mei 1993.

5. Er wordt geen melding gemaakt aan de Europese Commissie van de trekkingsrechten ter beschikking gesteld van de Vlaamse Milieuholding.

Evenals de Vlaamse Milieuholding ben ik van oordeel dat de trekkingsrechten niet als steunmaatregelen kunnen beschouwd worden in de zin van artikel 92 van het verdrag tot oprichting van de E.E.G. aangezien het terugvorderbare geldvoorschotten betreffen waarvan de opbrengsten ook ten goede komen aan het Mina-fonds.

De aandelen die genomen werden met behulp van trekkingsrechten kunnen steeds ten gelde gemaakt worden waarbij bovendien alle aandeelhouders op gelijke wijze behandeld worden.

Met de meeste hoogachting,

N. DE BATSELIER

BIJLAGE 6

de heer Eerste Voorzitter van het Rekenhof
Regentschapsstraat, 2
1000 BRUSSEL

Betreft : Diverse lopende uitgaven op het Minafonds.

Mijnheer de Eerste Voorzitter,

Als antwoord op uw brief van 28 mei jl. betreffende in rubriek gemeld onderwerp, deel ik U puntsgewijze het volgende mede.

1.1. De toelage verstrekt aan BIOF en KVI, vindt haar rechtsgrond in het decreet van 23 januari 1991 betreffende het Minafonds, meer bepaald in artikel 4 alsmede in de ministeriële besluiten houdende toekenning van de toelage.

De uitgaven in verband met de stichting Chico Mendes (VL 92 0110080) en de VZW De Milieuboot (VL 92 0110006 en 92 0110102) kunnen mijns inziens niet beschouwd worden als een subsidie gezien met beide organisaties een overeenkomst werd gesloten waarbij tegenover de uitgave duidelijk een tegenprestatie (opdracht) staat.

Voor beide dossiers ligt de rechtsgrond derhalve in het geciteerde decreet van 23 januari 1991 en in de wet van 14 juli 1976 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten (artikel 17, 3^o en 5^o).

Aan de overeenkomst met de VZW Gemeenschappelijke Gezondheid werd goedkeuring verleend door de Vlaamse regering (VWPV 1992/12 – punt 25) na gunstig advies van de Inspectie van Financiën en het akkoord van de Vlaamse minister bevoegd voor financiën en begroting.

Voor de uitbetaling van de eerste schijf, die lastens het Minafonds gebeurde, is contractueel enkel het voorleggen van een werkschema vereist, hetgeen effectief gebeurde.

Bij de uitbetaling van de volgende schijven werd contractueel bedongen dat de contractant B (artikel 3) de bewijsstukken voorlegt van de uitgaven ter uitvoering van de in artikel 1 opgesomde verplichtingen.

Daar voor deze uitgaven respectievelijk de Administratie Gezondheidszorg en de Administratie Externe Betrekkingen bevoegd zijn, is het aangewezen dat deze administraties een gezamenlijke controle organiseren. Ik zal hiertoe contact opnemen met mijn beide terzake bevoegde collega's.

1.2. Inzake de overeenkomst met de VZW WEL kan ik het volgende stellen.

Het MINA-plan 2000 (1989) voorzag in deel IV, hoofdstuk 1, 5 „Versterking van het wetenschappelijk onderzoek inzake milieu en natuur” (p. 294) het volgende : „Vanaf 1990 zal de Vlaamse regering – in samenwerking met gespecialiseerde private instanties tweejaarlijkse Vlaamse Wetenschappelijke ecologische congressen organiseren rond diverse thema's en die op internationaal en hoogstaand wetenschappelijk niveau een forum zullen zijn om beleid en wetenschap met elkaar in contact te brengen”.

Overeenkomstig deze beleidsoptie, waarin duidelijk een samenwerking met gespecialiseerde private instanties vooropgesteld werd, werd in september 1991 een eerste tweedaags internationaal congres georganiseerd te Antwerpen over „Kwaliteit van oppervlaktewater in de Europese Gemeenschap”. De organisatie werd toen toevertrouwd aan de VZW WEL.

Gelet op de degelijkheid van deze organisatie werd voor het volgend congres, aanvankelijk gepland in 1993, maar uiteindelijk voorzien voor 1994 terug met dezelfde instantie een overeenkomst gesloten voor de organisatie van een congres met als thema „energie en leefmilieu”. In deze overeenkomst is voorzien dat de VZW WEL instaat voor de volledige praktische organisatie van het congres.

Wat de inbreng terzake van de administratie betreft, is het zo dat voor deze organisatie een congres-comité is opgericht waarin de administratie – het Bestuur Algemeen Milieubeleid van AMINAL- als waarnemer vertegenwoordigd is. Hierbij komt dit Bestuur tussen bij de keuze van zowel de te behandelen congres thema's als bij de keuze van de referaathouders.

Voor de eigenlijke organisatie van deze wetenschappelijke congressen met internationale uitstraling (om de twee jaar) komt het mij voor dat het verantwoord is dit aan een gespecialiseerde instelling toe te vertrouwen mits de betrokkenheid van de Administratie verzekerd is. Deze instelling doet daarvoor beroep op diverse deskundigen en heeft haar deskundigheid zowel inzake de inhoud van het congres als inzake het organiseren van dergelijke manifestaties bewezen.

In de beheerraad van de VZW WEL zijn vijf van de twintig leden ambtenaren van de administratie die daarin – buiten hun normale beroepsbezigheden bij de administratie – als beheerders werkzaam zijn maar niet aan de contractueel aangegane taken medewerken. Daartoe wordt beroep gedaan op eigen administratief personeel, en op ere-ambtenaren en gepensioneerden uit de bedrijfswereld, die onderling onbezoldigd – zorgen voor een gepaste taakverdeling.

1.3. De tenlasteneming door het Minafonds van de exploitatieovereenkomst voor het Financieel Systeem (VL 92 0110093) gebeurde op beslissing dd. 29 maart 1991 van de stuurgroep financieel systeem.

Ik zal nagaan op welke wijze de kosten van deze exploitatieovereenkomst kunnen gedragen worden door de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap.

2.1. Inzake de uitgaven voor sensibilisering kan ik mededelen dat de kredieten voorzien op de post „diverse lopende uitgaven” voor 1994 (ontwerp-begroting Minafonds 1994) meer dan gehalveerd worden ten opzichte van 1993 (van 160 miljoen frank naar 70 miljoen frank).

Bovendien zal vanaf 1994 (ontwerp-begroting Mina-fonds) deze post opgedeeld worden in een afzonderlijke post voor sensibiliseringscampagnes (40 miljoen frank) en een restpost diverse lopende uitgaven (30 miljoen frank).

Met betrekking tot de coördinatie van deze uitgaven zal ik aan AMINAL de opdracht geven deze coördinatie uit te bouwen.

2.2. Betreffende de studie-opdrachten ben ik van oordeel dat een planmatige aanpak op basis van een inventarisatie van reeds uitgevoerde studies noodzakelijk is om overlapping of dubbel gebruik te vermijden.

In dit verband kan ik U mededelen dat ik op basis van een voorstel van de Inspectie van Financiën aan mijn Administratie deze inventarisatie heb gevraagd, alsmede een evaluatie ervan.

In elk geval zal ik, naar aanleiding van de budgetcontrole 1994, voorstellen doen teneinde over te gaan tot een doorgedreven budgettaire centralisatie zowel voor de studieopdrachten als voor de sensibiliseringscampagnes in de leefmilieu-sector .

2.3. Met betrekking tot de informatica-opdrachten (Hemmi's, milieudatabank) meen ik te kunnen stellen dat deze instrumenten niet voor het Minafonds als dusdanig bestemd zijn (wel voor AMINAL) en dat deze uitgaven bijgevolg naar de letter van de wet op het Minafonds kunnen worden aangerekend in toepassing van artikel 4 van het decreet van 23 januari 1991. Deze databanken vormen een belangrijk aspect in het beleid van het Vlaamse Gewest inzake de administratie en het beheer van het leefmilieu.

Anderzijds kan ik mij ten gronde aansluiten bij de visie van het Rekenhof die pleit voor een integrale aanrekening van de informatica-uitgaven op kredieten die zijn opgenomen in het horizontale programma informatica en bureautica.

3. Inzake de toepassing van de wetgeving inzake overheidsopdrachten, deel ik mede dat zowel de onderhandse opdracht als de beperkte offerte-aanvraag wettelijk voorziene regelen zijn die kunnen gehanteerd worden voor zover de gestelde voorwaarden vervuld zijn.

Ik onderstreep hierbij dat bij elk dossier omstandig gemotiveerd werd waarom de opdracht onderhands werd gesloten of gegund na beperkte offerte-aanvraag.

Zoals ik U reeds schreef in mijn antwoord op uw brief van 14 december 1992 N 12 J 658.851 B2, zal ik teneinde aan uw opmerkingen tegemoet te komen, de nodige maatregelen treffen om voortaan maximaal beroep te doen op de mededinging.

Met de meeste hoogachting,

Minister vice-president van de Vlaamse regering,
Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting

N. DE BATSELIER
