

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2007-2008

10 oktober 2007

VOORSTEL VAN DECREET

– van de heer Bart Martens en mevrouw Caroline Gennez –

**houdende wijziging van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer
van afvalstoffen met het oog op de afschaffing van de forfaitaire huisvuilbelasting**

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Inleiding

De afschaffing van de forfaitaire huisvuilbelasting werd principieel overeengekomen in het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 2003-2007, dat na een uitgebreid openbaar onderzoek op 18 december 2002 door de Vlaamse Regering werd goedgekeurd.

Tijdens de planperiode 2003-2007 worden verder aan de lokale besturen aanbevelingen gedaan om het principe ‘de vervuiler betaalt’ toe te passen. Bij die aanbevelingen wordt voor de variabele kosten voortgebouwd op het drietrapsstelsel (preventie is gratis, vermijdbare selectieve fracties worden gedeeltelijk getarifeerd en restafval wordt getarifeerd). Op die manier wordt de afvalverwerkingshiërarchie ondersteund, die eerst en bij voorkeur inzet op het voorkomen van afval, dan op het recyclen en, als dat niet kan, op het verbranden met energierecuperatie. Daarbij wordt evenwel ook rekening gehouden met de maatschappelijke, ecologische en economische kosten van neveneffecten zoals sluikstoken en -storten, afvaltoerisme en afvalfraude (bijvoorbeeld met namaakafvalzakken).

Het principe ‘de vervuiler betaalt’ is niet toepasbaar op de vaste kosten verbonden aan de verwerking van huishoudelijk afval. Voor het verhalen van de vaste kosten wordt in het uitvoeringsplan het principe van de inkomensgerelateerdheid ingevoerd:

“In die optiek wordt eerst onderzocht op welke manier de forfaitaire afvalheffing of forfaitaire huisvuilbelasting het best juridisch kan worden afgeschaft om deze vervolgens af te schaffen, evenals het deel van de forfaitaire gemeentelijke milieuheffing waarin een forfaitaire afvalheffing of forfaitaire huisvuilbelasting is opgenomen.”

Het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen is een sectoraal uitvoeringsplan ter uitvoering van artikel 36 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen (Afvalstoffendecreet). Artikel 36, §7, van dit Afvalstoffendecreet stelt dat de bepalingen van de sectorale uitvoeringsplannen bindend zijn, uitgezonderd waar dit uitdrukkelijk aangegeven is in de plannen. In die gevallen zijn ze indicatief. Vermits het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 2003-2007

geen bepalingen bevat die stellen dat onderdelen niet bindend zijn, is actie 97 inzake de afschaffing van de forfaitaire huisvuilbelasting, een bindende bepaling voor het Vlaamse Gewest. Het Vlaamse Gewest moet die bepaling dus uitvoeren.

In elk geval moet de actie binnen de planperiode van het uitvoeringsplan, dus ten laatste op 31 december 2007, uitgevoerd zijn.

De afschaffing van de forfaitaire huisvuilbelasting werd ook overeengekomen in het regeerakkoord ‘Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen’:

“Voor 1 januari 2008 wordt de forfaitaire huisvuilbelasting hervormd in een afvalheffing op basis van een redelijke toepassing van het principe ‘de vervuiler betaalt’ met de mogelijkheid tot sociale correctie. Het gedeelte dat niet individueel wordt aangerekend, komt uit de algemene middelen. Er wordt op toegezien dat de huidige bestaande forfaitaire regelingen voor huisvuil niet verschoven worden naar andere forfaitaire belastingen.”

De afschaffing van de forfaitaire huisvuilbelasting moet gebeuren bij decreet. Met dit voorstel van decreet willen de indieners dat doen door forfaitaire huisvuilbelastingen geheven door lagere besturen, onmogelijk te maken. Het voorstel bepaalt dat variabele afvalkosten moeten worden doorgerekend volgens het principe ‘de vervuiler betaalt’, rekening houdend met sociale correcties en met het tegengaan van ontwijkgedrag. De vaste kosten kunnen via de algemene middelen gefinancierd worden.

Bevoegdheid van de Vlaamse decreetgever

Artikel 170 van de Grondwet regelt aspecten van de gemeentelijke autonomie. Artikel 170, §4, tweede lid, kent uitzonderingen op de gemeentelijke autonomie inzake belastingen, door de bepaling dat “de wet de uitzonderingen (op de gemeentelijke autonomie inzake belastingen) bepaalt”. Hier wordt met ‘de wet’ de federale wet bedoeld.

Volgens de nieuwe tekst van artikel 19 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moeten gewestdecreten gelijkgesteld worden met ‘wetten’ in de zin van de grondwetsbepalingen. Met andere woorden: het Vlaamse Gewest kan via een decreet ingrijpen op de autonomie van de gemeente inzake belastingen, of althans zeker de autonomie van de gemeente inzake belastingen

beperken. Met andere woorden: binnen zijn bevoegdheden kan de wetgever, waaronder het Vlaams Parlement, in de plaats treden van de gemeenteraad op het vlak van de gemeentelijke belastingen.

De nieuwe tekst van artikel 19 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen moet ook samen gelezen worden met artikel 10 van die bijzondere wet, waarbij het Vlaams Parlement zelfs een decreet kan aannemen dat bepalingen bevat in aangelegenheden waarvoor het Vlaamse Gewest niet bevoegd is, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

Rekening houdende met de arresten van het Grondwettelijk Hof, zijn er wel enkele randvoorwaarden betreffende de beperking van de gemeentelijke autonomie inzake belastingen:

- in de eerste plaats moet deze beperking verbonden zijn aan de uitoefening van een gemeenschaps- of gewestbevoegdheid: er moet een duidelijke link zijn met de uitvoering van een exclusieve bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest (in juridische termen heet dit ‘het accessoir zijn aan de uitoefening van een of andere materiële bevoegdheid’);
- in de tweede plaats moet de decreetgever de ‘noodzakelijkheid’ van zijn ‘indeplaatsstelling’ (in plaats van de gemeenteraad) aantonen.

Aan deze twee randvoorwaarden is in dit geval ruimschoots voldaan:

- de beperking van de gemeentelijke autonomie is verbonden aan de uitvoering van de Vlaamse bevoegdheid Leefmilieu, met name de toepassing van het principe ‘de vervuiler betaalt’;
- de forfaitaire huisvuilbelastingen of afvalheffingen hinderen de correcte toepassing van het principe ‘de vervuiler betaalt’. Daarom is dit wetgevend initiatief noodzakelijk.

De vervuiler betaalt

De ratio achter het verbieden van forfaitaire huisvuilbelastingen is hoofdzakelijk dat die zowel sociaal onrechtvaardig zijn (iedereen betaalt evenveel, ongeacht zijn financiële draagkracht), als strijdig met het principe ‘de vervuiler betaalt’. Een forfaitaire belas-

ting houdt immers geen enkele stimulans in om minder afval te produceren of om afval te sorteren.

Het principe ‘de vervuiler betaalt’ is een algemeen beginsel van het Vlaamse milieubeleid. Het wordt als dusdanig vooropgesteld in het decreet van 3 juni 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM). Het principe is eveneens een grondbeginsel van het Europese milieubeleid. Het Verdrag van Amsterdam vermeldt (artikel 130R, 2°):

“De Gemeenschap streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio’s van de Gemeenschap. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.”

Dit voorstel van decreet voert een onmiddellijk verbod in op de invoering van nieuwe forfaitaire huisvuil- en milieubelastingen. Een verhoging van bestaande belastingen wordt gelijkgesteld met een nieuwe belasting. Daarbij is het uiteraard ook verboden om een bestaande forfaitaire huisvuilbelasting door een eenvoudige naamswijziging opnieuw in te voeren.

Tegen 31 december 2007 moeten de bestaande forfaitaire huisvuil- en milieubelastingen afgeschaft zijn. Die uiterste datum geeft de gemeenten voldoende de tijd om alternatieve financieringswijzen voor de afvalophaling en -verwerking te organiseren.

In plaats van een forfaitaire huisvuilbelasting te heffen voor de financiering van de kosten verbonden aan het beheer van huishoudelijke afvalstoffen, moeten de vaste (of niet-vermijdbare) kosten gefinancierd worden uit de algemene middelen en de variabele (of vermijdbare) kosten via een belasting of retributie volgens het principe ‘de vervuiler betaalt’.

De financiering van de vaste, niet-vermijdbare kosten via een forfaitaire, niet-inkomensgerelateerde belasting zorgt immers niet voor een beter milieuresultaat en houdt ook geen rekening met de financiële draagkracht van de gezinnen. Een financiering vanuit de algemene middelen is hier sociaal rechtvaardiger. De algemene middelen van een gemeente bestaan immers onder meer uit een aanvullende belasting op de personenbelasting (die progressief is, wat betekent dat

zij die het meest verdienen ook het meest bijdragen) of op de onroerende voorheffing (die ook een maat is voor iemands ‘vermogen’).

Een financiering van de variabele, vermijdbare kosten via een forfaitaire belasting of via de algemene middelen is daarentegen wel strijdig met het principe ‘de vervuiler betaalt’ en eveneens sociaal onrechtvaardig. Aangezien men betaalt onafhankelijk van de hoeveelheid geproduceerd huisvuil, valt elke aanmoediging voor een maatschappelijk gewenst afvalarm aankoop- en sorteergedrag weg en zal de afvalberg alleen nog maar toenemen. Mensen die wel letten op hun aankoopgedrag, aan thuiscompostering doen en correct sorteren, zullen dan – bijvoorbeeld via stijgende gemeentebelastingen – mee moeten opdraaien voor de stijgende factuur van zij die het minder nauw nemen met hun afvalgedrag. Uiteindelijk leidt dit tot hogere kosten voor zowel het milieu als voor de lokale gemeenschap.

Daarom wordt gesteld dat de financiering van de variabele, vermijdbare kosten moet gebeuren via een belasting of retributie die spoort met het principe ‘de vervuiler betaalt’ en die wordt ingesteld afhankelijk van de aard en de hoeveelheid van de aangeboden afvalstoffen. Daarbij kan worden overgegaan tot een vergoeding, hetzij een contantbelasting of retributie, per verplicht te gebruiken recipiënt of per te kleven sticker, of men kan gebruikmaken van de meer nauwkeurige diftar-systemen, waarbij de hoeveelheid huisvuil in de container per ophaalbeurt wordt gewogen.

Sociale correcties moeten daarbij in ieder geval mogelijk blijven. Voor onder meer gezinnen met jonge kinderen en personen die lijden aan incontinentie moet het bijvoorbeeld mogelijk zijn om gratis vuilniszakken te krijgen.

Ook moet rekening worden gehouden met het tegengaan van ontwijkgedrag. Te hoge tarieven stimuleren immers het sluikstoken en -storten, en kunnen aanleiding geven tot ‘afvaltoerisme’. Dat moet uiteraard vermeden worden.

Om afvaltoerisme (naar gemeenten met lagere tarieven) te vermijden, moeten bovendien de tarieven tussen de gemeenten onderling beter worden afgestemd. Het uitvoeringsplan zegt hierover het volgende:

“Overleg tussen de OVAM (Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij) en ABA (Administratie Binnenlandse Aangelegenheden) over tarifiering en retributiereglementen is noodzakelijk. Zo wordt vermeden dat gemeenten de richtlijnen van de OVAM volgen en worden teruggefloten door ABA. (...)”

Streven naar harmonisering van de manier van doorrekenen van de kosten aan de burger blijft een belangrijk aandachtspunt. Het creëert duidelijkheid naar alle betrokkenen en voorkomt ontwijkgedrag. Binnen de bestaande juridische mogelijkheden wordt door de Vlaamse Regering gesteld dat de gemeenten hun variabele afvalkosten dienen door te rekenen volgens het principe ‘de vervuiler betaalt’ en de vaste kosten dienen te verhalen op de burger via hun inkomensgerelateerde belasting. Regelmatig moet de OVAM samen met de VVSG (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten) en VVP (Vereniging van de Vlaamse Provincies) aanbevelingen blijven doen aan de lokale besturen. Daartoe wordt periodiek onderzoek gevoerd naar de toegepaste belasting- en contantbelastingssystemen.”

In het Uitvoeringsplan Huishoudelijk Afval worden de volgende contantbelastingen voor haal- en brengmethode voorgesteld die de gemeenten kunnen hanteren, al dan niet in combinatie met beperkingen van de aangeboden hoeveelheid.

Tabel 57 Voorstel contantbelasting (retributie) m.b.t. haalmethode volgens het Duurzaamheidsscenario

Fractie	Contantbelasting	
	2000	2007
Huisvuil		
60 l zak	1 EUR/zak	1,25 EUR/zak
120 l container	0,12 EUR/kg of 2 EUR/container	0,16 EUR/kg of 2,5 EUR/container
Grofvuil	24,80 EUR/m ³	34,70 EUR/m ³
GFT-afval		
35 l composteerbare zak	0,74 EUR/zak	1 EUR/zak
120 l container	0,06 EUR/kg of 0,744 EUR/container	0,12 EUR/kg of 2 EUR/container
Papier en karton (≤ 1 m ³)	0 EUR	0 EUR
Hol glas	0 EUR	0 EUR
Plasticverpakkingen, metalen verpakkingen en drankkartons (60 l zak)	0,25 EUR/zak	0,25-0,75 EUR/zak
Groenafval		
Bussel snoeihout	1,24 EUR/bussel	1,86 EUR/bussel
35 l composteerbare zak	0,25 EUR/zak	0,40 EUR/zak
los	14,87 EUR/m ³	22,31 EUR/m ³

Tabel 58 Voorstel contantbelasting (retributie) m.b.t. brengmethode volgens het Duurzaamheidsscenario.

Fractie	Contantbelasting					
	2000		2007		2000	
EUR	/eenheid	/eenheid	/kg	/kg	/m ³	/m ³
Grofvuil	-	-	0,12-0,15	0,14-0,17	24,79-29,75	28,51-34,21
Papier en karton (> 1 m ³)	-	-	0,02	0	9,92	0
Hol glas	0	0	0	0	0	0
Plasticverpakkingen, metalen verpakkingen en drankkartons						
Los	-	-	0	0	0	0
60 l zak	0,25	0,25-0,75	-	-	-	-
Bouw- en sloopafval						
Gemengd bouw- en sloopafval	-	-	0,06-0,09	0,07-0,1	24,79-29,75	28,51-34,21
Zuiver puin (> 1 m ³)	-	-	0,02	0,03	14,87-19,83	17,1-22,8
Roofing	-	-	0,12-0,15	0,14-0,17	54,54-66,93	62,72-76,97
Eternit (asbesthoudend, gebonden)	-	-	0,02-0,05	0,03-0,06	24,79-49,58	28,51-34,21
Groenafval						
Bussel snoeihout	1,24	1,43	-	-	-	-
35 l composteerbare zak	0,25	0,30	-	-	-	-
Los (> 1 m ³)	-	-	0,02-0,05	0,03-0,06	14,97	17,22
Metalen gemengd, houtafval, AEEA	0	0	0	0	0	0

Om de harmonisatie van de gemeentelijke tarieven te bevorderen, stellen de indieners voor dat OVAM voor de lagere besturen richtlijnen opstelt voor retributiereglementen en voor de tarifiering van de variabele kosten verbonden aan het beheer van huishoudelijke afvalstoffen. OVAM moet jaarlijks rapporteren over de gehanteerde inzamelsystemen en -tarieven.

Commentaar bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel 2

Dit artikel beoogt de invoering van een verbod op nieuwe forfaitaire belastingen inzake huishoudelijke afvalstoffen. Dat houdt ook in dat bestaande forfaitaire belastingen of forfaitaire milieuheffingen waarin een forfaitaire afvalheffing of forfaitaire huisvuilbelasting is opgenomen, niet vervangen mogen worden door nieuwe forfaitaire belastingen.

Tegen uiterlijk 1 januari 2008 moeten alle bestaande forfaitaire belastingen en retributies op het beheer van huishoudelijke afvalstoffen en forfaitaire milieuheffingen waarin een forfaitaire huisvuilbelasting is opgenomen, zijn afgeschaft.

Om te bepalen welke belastingen de afgeschafte forfaitaire huisvuilbelastingen kunnen vervangen, worden de richtlijnen overgenomen uit het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 2003-2007:

“Variabele kosten worden als volgt verhaald:

- Vermijdbare selectieve fracties moeten getarifeerd worden, mits rekening wordt gehouden met de kwaliteit van de selectief ingezamelde stromen (zo moet vermeden worden dat GFT-afval (groente-, fruit- en tuinafval) te lang wordt bijgehouden alvorens aan te bieden) en de prijszetting ten opzichte van het restafval;
- Voor huisvuil en grofvuil worden de volledige verwerkingskosten doorgerekend. Diftar is ook mogelijk voor huis-aan-huisinzameling van zowel de restfractie als selectieve fracties. Ook op het containerpark kunnen gedifferentieerde tarieven

voor de verschillende afvalstoffen en aangeboden hoeveelheden worden geheven.

(...)

De kosten moeten ook duidelijk aantoonbaar zijn en gecommuniceerd worden aan de inwoners. Het is aan te bevelen deze jaarlijks aan de milieuraad ter bespreking voor te leggen.

Bovendien moeten de principes van het afvalbeleid weerspiegeld worden in de tarieven: huisvuil is opvallend duurder dan selectief ingezamelde stromen.”

OVAM stelt, na overleg met ABA, richtlijnen voor tarifiering en retributiereglementen op zodat het afvalbeleid van de gemeenten meer op elkaar is afgestemd. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met de maatschappelijke, ecologische en economische kosten van neveneffecten zoals ontwijkgedrag en handhaving van het tariefstelsel.

Sociale correcties moeten mogelijk blijven. Voor, onder meer, gezinnen met jonge kinderen en personen die lijden aan incontinentie moet het bijvoorbeeld mogelijk zijn om gratis afvalrecipiënten te krijgen.

Artikel 3

Dit artikel regelt de inwerkingtreding.

Bart MARTENS

Caroline GENNEZ

VOORSTEL VAN DECREET

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Artikel 2

Aan artikel 15 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, gewijzigd bij de decreten van 20 april 1994 en 2 april 2004, wordt een §4 toegevoegd, die luidt als volgt:

“§4. Lagere besturen mogen geen nieuwe forfaitaire belastingen of retributies op het beheer van huishoudelijke afvalstoffen vestigen of bestaande forfaitaire belastingen of retributies of forfaitaire milieuheffingen waarin een forfaitaire huisvuilbelasting is opgenomen, vervangen.

Tegen uiterlijk 1 januari 2008 moeten alle bestaande forfaitaire belastingen en retributies op het beheer van huishoudelijke afvalstoffen en forfaitaire milieuheffingen waarin een forfaitaire huisvuilbelasting is opgenomen, zijn afgeschaft.

De lagere besturen kunnen de variabele of vermijdbare kosten enkel doorrekenen door middel van een belasting of retributie volgens het principe ‘de vervuiler betaalt’ onder voorbehoud van sociale correcties.

OVAM geeft richtlijnen aan de lagere besturen op het vlak van retributiereglementen voor de tarifiering en het beheer van huishoudelijke afvalstoffen en publiceert jaarlijks een rapport over de gehanteerde inzamelsystemen en -tarieven.”.

Artikel 3

Dit decreet treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Bart MARTENS

Caroline GENEZ
