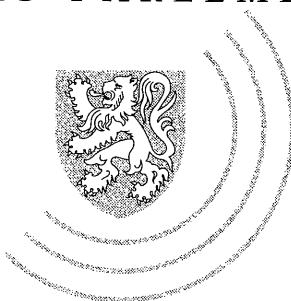


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 1996-1997

13 juni 1997

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

– van de heren Leonard Quintelier en Jef Van Looy –
betreffende de financiering van het milieubeleid

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

– van de heren Jos Geysels en Johan Malcorps –
betreffende de financiering van het milieubeleid

HOORZITTING

VERSLAG

namens de Commissie voor Leefmilieu en Natuurbehoud
uitgebracht door de heer Bruno Tobback

Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : de heer Dirk Van Mechelen.

Vaste leden : de heren Georges Beerden, Peter Desmet, Hugo Marsoul, Leonard Quintelier, Jef Van Looy ;

mevrouw Anny De Maght-Aelbrecht, de heren Arnold Van Aperen, Dirk Van Mechelen ;

de heren Freddy De Vilder, Jacky Maes, Bruno Tobback ;

de heren Frank Creyelman, Frans Wymeersch ;

mevrouw Gerda Raskin ;

de heer Johan Malcorps.

Plaatsvervangers :

de heren Jos De Meyer, Johan De Roo, mevrouw Veerle Heeren, de heren Erik Matthijs, John Taylor ;

mevrouw Yolande Avontroodt, de heren Marino Keulen, Patrick Lachaert ;

de heren Carlos Lisabeth, Steve Stevaert, Jacques Timmermans ;

de heren Wilfried Aers, Pieter Huybrechts ;

de heer Johan Sauwens ;

mevrouw Vera Dua.

Zie :

667 (1996-1997)

– Nr. 1 : Voorstel van resolutie

– Nrs. 2 en 3 : Amendementen

331 (1995-1996)

– Nr. 1 : Voorstel van resolutie

– Nrs. 2 en 3 : Amendementen

DAMES EN HEREN,

Op 26 maart 1997 werd in de Commissie voor Leefmilieu en Natuurbehoud een hoorzitting gehouden met de heer Chris Coeck. De heer Chris Coeck is als aspirant van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek verbonden aan het RUCA en verdedigde onlangs een doctoraatsthesis over de economische analyse van het milieuheffingenbeleid in Vlaanderen.

I. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HEER CHRIS COECK

De heer Chris Coeck : De titel van het doctoraal proefschrift luidt : Een economische analyse van het milieuheffingenbeleid in Vlaanderen. Het is een economische analyse waarin niet enkel het beleid geëvalueerd wordt, maar waarin ook een aantal berekeningen zijn opgenomen. De nadruk ligt op de milieuheffingen in Vlaanderen, namelijk de heffingen op afvalstoffen en op waterverontreiniging. De toepassing vindt uiteraard plaats in het Vlaamse Gewest. Daar situeren zich momentaal de belangrijkste heffingen.

Inhoud van de studie

De studie bestaat uit meerdere delen. Het is een conceptuele analyse. Er wordt bekeken aan welke elementen het milieuheffingenbeleid moet voldoen. De studie is ook een empirische verificatie van de effectiviteit van milieuheffingen in Vlaanderen. Er wordt gecontroleerd of de milieuheffingen op dit ogenblik in Vlaanderen voldoen aan de theoretische voorwaarden en of er gewag kan worden gemaakt van een effectieve heffing in Vlaanderen.

Doelstellingen en structuur van het onderzoek

Het onderzoek heeft vier doelstellingen. Eerst en vooral is het een theoretisch onderzoek. Het is een vergelijking van de verschillende stromingen in de literatuur over de criteria waaraan milieuheffingen moeten voldoen. Ten tweede is het de bedoeling om een beleidsmodel inzake milieuheffingen op te stellen. Het beleidsmodel zal alle criteria incorporeren waarmee de overheid rekening moet houden om een doeltreffend milieubeleid op te stellen. Een derde doelstelling is de toepassing van het model dat werd opgesteld in de Vlaamse context. Er werd gecontroleerd of er van doeltreffendheid kan worden gesproken.

De vierde en laatste doelstelling behelst een koppeling van de voorgaande doelstellingen. Een aantal voorstellen worden geformuleerd om de Vlaamse heffingssystemen te wijzigen en om deze in overeenstemming te brengen met het theoretisch deel, een empirisch deel en een beleidsrelevant deel.

Theoretisch deel

Het theoretisch deel bestaat zelf ook uit drie grote stukken. Eerst en vooral is er de traditionele Pigouvianse externaliteitentheorie, zoals ze in de economie gebruikt wordt. Er moeten milieuheffingen zijn om de externe kosten te dekken. Uit een analyse daarvan is gebleken dat het niet altijd mogelijk is om de externe kosten precies te bepalen. Het is ook moeilijk om de exacte informatie te bekomen die nodig is om de precieze milieuheffing te berekenen. Er wordt louter vanuit economisch oogpunt gehandeld.

Een tweede belangrijke richting die werd onderzocht is de Coasianse benadering – naar Ronald Coase, die op dat vlak een bijdrage heeft geleverd. Zijn bedoeling was alles over te laten aan de markt. Daar zijn een groot aantal nadelen aan verbonden. Er wordt uitgegaan van een transactieloze maatschappij. Ik ga hier niet verder op in.

Het was de bedoeling tot een nieuwe benadering van de milieuheffingen te komen. Die heb ik in de institutionele benadering van externaliteiten gevonden. Er wordt een effectiviteitsmodel opgesteld, gebaseerd op meerdere dimensies. Het is een multidimensionaal model, volledig gebaseerd op de economische theorie van Nobelprijswinnaar Douglas North. Hij vertrekt vanuit een pragmatisch standpunt. Er wordt niet enkel met de traditionele neo-klassieke economische assumpties rekening gehouden. Ook sociale, politieke, normatieve en ideologische elementen worden in het model opgenomen. De vaststelling van het beleidsprobleem wordt niet enkel vanuit economisch standpunt benaderd. Dit zorgt voor een belangrijke paradigmaverschuiving in de economie.

De traditionele benaderingen zijn niet voldoende om de effectiviteit van het beleid te kunnen bepalen. Er moet rekening worden gehouden met het feit dat de overheid in vele gevallen niet alle informatie heeft. In de traditionele economie wordt ervan uitgegaan dat alle actoren volledig rationeel handelen. Ik stelde in mijn werk vast dat dit niet altijd mogelijk was. Men moet bijvoorbeeld ook rekening houden met het element opportunisme. De mogelijkheid bestaat dat vanuit de overheid of

vanuit het bedrijfsleven, bepaalde groepen het beleid proberen naar hun hand te zetten. Beperkte rationaliteit en opportunisme zijn twee belangrijke aspecten in de studie.

Wat gebeurt er als de overheid niet altijd rationeel kan handelen? Centraal in het model voor de overheid staat het begrip satisficing. Dit werd ontwikkeld door Herbert Simon. Het stelt dat de verschillende actoren de intentie hebben om rationeel te handelen. Dit kan nooit volledig worden bereikt omdat ze niet over alle informatie beschikken. Zelfs indien ze volledig geïnformeerd zouden zijn, kan de rationaliteit niet volledig worden bereikt omdat iedere mens slechts een beperkte verwerkingscapaciteit bezit. Alle economische actoren zullen aanvaardbare situaties, werkingsregels en dergelijke nastreven.

Zo kwam ik tot het beleidsmodel waarin een aantal criteria vervat zitten. Uitgangspunt is de overheidsinterventie inzake milieubeleid. Die is wenselijk en noodzakelijk om een basiskwaliteit te garanderen. Op welke manier kan nu beleidseffectiviteit ontwikkeld worden? Dit kan door het milieuheffingenbeleid, waar ik mijn studie op geconcentreerd heb. Het kan ook op andere beleidsdomeinen.

Er zijn twee voorwaarden aan beleidseffectiviteit gekoppeld. Er moet een zekere combinatie zijn van instrumenten die potentieel effectief zijn met een procedure die aan een aantal criteria voldoet. Dit houdt in dat er bij het beleid een selectie van instrumenten plaatsvindt. De milieuheffing is één van die instrumenten. Uit de theorie blijkt dat die een effectiviteit kunnen hebben. Veel analyses stoppen daar. Als echter gekeken wordt hoe die heffingen in de praktijk worden omgezet, dan blijkt dat ze in veel gevallen niet effectief zijn.

In de ons omringende landen zijn er gelijkaardige uitgangssituaties met verschillende soorten milieuheffingen. Dit komt door de verschillende toepassing van procedures. Daarom stel ik dat men niet mag stoppen bij de theoretische evaluatie van de milieuheffingen. Ook met de procedures en met de criteria waar de overheid mee werkt, moet rekening worden gehouden. Enkel door de combinatie van instrumenten als heffingen, met een potentiële effectiviteit en een procedure die aan een aantal criteria voldoet, kan men tot een reële beleidseffectiviteit komen.

Dat is wat ik hier de multidimensionale institutionele benadering van milieuvervuiling heb genoemd. Ik gebruik het woord multidimensioneel,

omdat verschillende invalshoeken moeten worden gebruikt. Op de afbeelding ziet u links de institutionele theorie en rechts de public policy theory. Er is een inbreng van twee verschillende variabelen: REBRO en RALPO. Dit zijn Engelse letterwoorden. Rebro staat voor Reducing the Effect of Bounded Rationality and Opportunism. Zoals ik daarnet zei, is dit het reduceren van de effecten van beperkte rationaliteit en opportunisme. Ralpo betekent: Realizing Acceptable Levels of Public Objectives, wat in feite neerkomt op een toepassing van het satisficing-criterium. Dat criterium bepaalt dat er een zeker niveau van aanvaardbare overheidsdoelstellingen moet worden gerealiseerd. Dit zijn dus eigenlijk minimale kwaliteitsnormen. Misschien kunnen niet alle overheidsdoelstellingen worden verwezenlijkt, maar ze moeten tenminste tot op een aanvaardbaar niveau worden gerealiseerd.

Op deze duale samenwerking tussen de gedragseffecten en het verkrijgen van minimale overheidsdoelstellingen, werd het volledige model opgebouwd. Als men niet alleen naar de theorie kijkt, maar ook naar de praktijk, dan is het inderdaad zo dat de overheid in vele gevallen niet over alle noodzakelijke informatie beschikt om een rationele beslissing te nemen. Daarom is er ook de noodzaak aan een dergelijk samenspel en een satisficing-benadering. Een aantal doelstellingen moeten immers worden verwezenlijkt – het Ralpo-aspect – terwijl rekening wordt gehouden met alle mogelijke institutionele en gedragselementen van de economische actoren.

Dat is het multidimensionale institutionele model. De term institutioneel duidt aan dat er met meer dan alleen de economie rekening wordt gehouden. Ik heb drie dimensies als cruciaal beschouwd om dit model in te vullen: de legitimiteit, de bedrijfs-economische implementeerbaarheid en de institutionele implementeerbaarheid.

Met legitimiteit wordt voornamelijk het sociale aspect bedoeld: bestaat er voor het gevoerde of geplande beleid een zekere mate van aanvaarding bij alle economische actoren? Er wordt onderzocht of er een sociaal draagvlak voor het beleid bestaat en of het beleid wordt aanzien als een milieubeleid dat specifieke doelstellingen nastreeft.

De bedrijfseconomische implementeerbaarheid is meer de economische component. Hier wordt onderzocht of het huidige of geplande beleid op een redelijke wijze kan worden toegepast door het bedrijfsleven. Kan dit op zo'n manier dat het bedrijfsleven niet sterk aan concurrentiekracht

inboet of op een aanzienlijk wijze haar toegevoegde waarde verliest ?

Het derde instrument is de institutionele implementeerbaarheid : kan het beleid worden gevoerd rekening houdend met allerlei randvoorwaarden op het institutionele niveau ? Zo moet de administratie het beleid goed kunnen toepassen, dit mag geen aanleiding geven tot problemen. Het belangrijkste is echter dat de formele door de overheid opgestelde regels in overeenstemming moeten worden gebracht met de informele normen en regels die binnen de maatschappij gelden. Dat de effectiviteit hiermee vaak staat of valt, is één van mijn belangrijkste conclusies. De overheid moet werkelijk rekening houden met wat in de maatschappij leeft : ze kan niet zomaar regels maken die geen basis hebben in die maatschappij. Stemmen de formele regels immers niet overeen met de informele normen, dan zal de weerstand tegen deze regels veel groter zijn. Door die grotere weerstand mag men verwachten dat de effectiviteit – misschien ook op langere termijn, maar zeker op korte termijn – heel laag zal zijn.

In de studie werd getracht een zekere operationalisering van de verschillende criteria in te calculeren. Ik verwijs hiervoor naar de uitgedeelde tabellen (zie bijlage). Voor de invulling van de drie verschillende criteria onderscheid ik vijf overkoepelende groepen van criteria waaraan de milieuheffingen binnen elk criterium moeten voldoen. Deze vijf groepen houden verband met perceptie, geloofwaardigheid/duidelijkheid, voorspelbaarheid, financiële impact en handhavingsmogelijkheden van het beleid.

Op basis van expertinformatie uit de praktijk en theoretische informatie heb ik onderzocht welke de kenmerken moeten zijn van de verschillende dimensies. Een effectief beleid is mogelijk als die kenmerken in grote mate aanwezig zijn. Wat de legitimiteitsdimensie betreft, zien we bijvoorbeeld dat er voor de perceptie een zekere aanvaardbaarheid, wenselijkheid, billijkheid en overeenstemming met ideologische normen nodig zijn. Dit lijkt allemaal vanzelfsprekend, maar het is vaak moeilijk – dat is nadien ook uit de empirische verificatie gebleken – om binnen een bepaald systeem zo'n grote doorzichtigheid te hebben dat iedereen achter de milieuheffingen staat.

Ik heb geprobeerd om voor de verschillende dimensies een aantal criteria op te sommen. Dit werd niet volledig uitgewerkt voor het Vlaamse milieuheffingssysteem. Het werk zou dan nog 200 bladzijden meer hebben geteld en nog een jaartje

langer hebben geduurd. Ik heb wel getest of de verschillende criteria gangbaar zijn in Vlaanderen.

Empirisch deel

Het tweede deel van de studie hield een empirische verificatie in van de milieuheffingen in Vlaanderen, en dit op twee niveaus : heffingen op vaste afvalstoffen en heffingen op waterverontreiniging. Ik heb daarvoor de enquêtes kunnen gebruiken die ook al de basis vormden van het studiewerk dat vorig jaar in de commissie werd voorgesteld.

Er gebeurden enquêtes bij de bedrijven die verantwoordelijk zijn voor 80 percent van de verontreiniging : 388 bedrijven op het vlak van waterverontreiniging en 448 bedrijven op het vlak van vaste afvalstoffen. Deze enquêtes werden aangevuld met diepte-interviews met afgevaardigden van verschillende sterk vervuilende ondernemingen, met bedrijfssectoren die onder sterke druk stonden inzake milieureglementering, met bepaalde beroepsorganisaties, met het VEV, met adviesorganen, zelfs met de Mina-Raad en natuurlijk ook met bepaalde bevoorrechte getuigen, beleidsvoerders en mensen van de administratie.

De empirische verificatie bestaat uit drie delen. Het eerste deel houdt een beschrijving in van de bestaande milieuheffingen, van de manier waarop ze in Vlaanderen worden toegepast en van de verschillende systemen en de problemen die ze kunnen stellen. Het tweede deel is een evaluatie van de regulerende doelstelling. In het derde deel wordt de financierende doelstelling van de heffing geëvalueerd.

Ik wil het nu even hebben over de conclusies van de empirische verificatie. Uit de beschrijving van de milieuheffingen in Vlaanderen is gebleken, zoals al vaak is aangetoond, dat er een zekere dualiteit bestaat tussen financieren en reguleren. Naarmate de financieringsproblemen toenamen, ging men in het verleden steeds meer de nadruk leggen op het financierende element. Ik wil hier geen waardeoordeel over uitspreken. Financieren kan immers even goed zijn als reguleren, als dat de doelstelling is. Het beleid kan namelijk even effectief zijn als er enkel zuiver financierende heffingen zijn. Ik stel vast dat in het verleden de heffingstarieven vaak alleen werden verhoogd om meer financiële middelen te verkrijgen. Binnen het huidige heffingssysteem werd dan ook niet altijd rekening gehouden met het principe de vervuiler betaalt.

Er wordt dus met dezelfde instrumenten ofwel regulering, ofwel financiering nagestreefd. Daarom

werd besloten om beide eens afzonderlijk te onderzoeken. Op basis van een aantal studies die in Nederland zijn uitgevoerd door Hans Bressers, heb ik getracht zijn model in Vlaanderen toe te passen. Ik heb wel maar gegevens tot 1994 kunnen gebruiken. Op dat ogenblik was er slechts een beperkt verband tussen milieuheffingen en de vermindering van milieuverontreiniging. Uit recentere gegevens blijkt dat dit verband op dit ogenblik groter wordt, maar toch beperkt blijft.

Dit heeft twee redenen. Ten eerste worden bedrijven al langer geconfronteerd met heffingen. Ten tweede verwachten ze een nog veel grotere stijging, omdat ze begrijpen dat de overheid steeds grotere financieringsproblemen zal kennen als ze bijvoorbeeld het volledige infrastructuurprogramma van Aquafin wil uitvoeren. Ze vrezen dat ze in de toekomst heel hoge heffingen zullen moeten betalen en ze willen daar nu al op inspelen. Dit is een incentive die nog niet volledig in de heffingen zit, maar wel wordt verwacht. Tot nu toe reageren enkel een beperkt aantal grote bedrijven – veel minder kleine en middelgrote bedrijven – op deze manier.

Het is wel belangrijk dat het bedrijfsleven – dit komt in Vlaanderen duidelijk naar voren – zal overgaan tot substantiële gedragswijzigingen bij een confrontatie met substantiële heffingen. Dit is ook in tegenspraak met de traditionele economische theorie. Normaal wordt er gewerkt met een marginale analyse. Dit houdt bijvoorbeeld in dat, als de milieuheffingen met één frank stijgen, ook het gedrag zal wijzigen. In de praktijk is dat niet zo en blijken bedrijven vaak te wachten tot bepaalde drempelwaarden, misschien die van 700 frank per vervuilingseenheid, overschreden zijn alvorens tot de actie over te gaan. Dit is trouwens één van de redenen waarom ik tot 1994 in mijn gegevens slechts een beperkte relatie vond tussen milieuheffingen en terugdringing van de milieuvervuiling. Jarenlang is gewerkt met een drempel van 600 frank per vervuilingseenheid, later is dat 900 geworden.

In bepaalde sectoren vindt men de heffingen nog redelijk, terwijl andere sectoren daar een heel ander oordeel over hebben. Feit is in elk geval dat vele bedrijven van oordeel zijn dat de heffingen in de toekomst nog veel meer zullen stijgen en ze besluiten dan maar hierop te anticiperen. Dat blijkt uit het onderzoek naar het regulerende effect.

Ook voor het financierende effect hebben we verder kunnen bouwen op reeds gemaakte studies. We zijn vertrokken van zes basisscenario's, met een

aantal veronderstellingen inzake dotatie en een aantal reguleringsniveaus. De conclusie is in elk geval dat, als de overheid het volledige investeringsprogramma wil uitvoeren, er tegen het jaar 2000 substantiële financieringsproblemen zullen ontstaan.

Ik zal nu even de verschillende scenario's toelichten. Het eerste is het Mina-fonds-scenario waarin de schatting die gemaakt was van de uitgavenevolucie tegen het jaar 1998, wordt doorgetrokken naar het jaar 2000. In het pararegionaal scenario wordt een schatting gemaakt van de uitgaven vertrekkende van de schattingen van OVAM, VMM en VLM. Het Aquafinscenario is enerzijds gebaseerd op het uitgavenpatroon van Aquafin en anderzijds op het scenario van de SERV. Het scenario compartimentering van het Mina-fonds stelt dat we naar compartimentering moeten gaan en dat de gelden die binnenkomen in de sector vaste afvalstoffen of waterverontreiniging daar ook moeten worden besteed. In het scenario differentiële inspanning wordt uitgegaan van de overtuiging dat de gewone bevolking te weinig wordt belast en evenveel inspanningen zou moeten leveren als de bedrijven. In het laatste scenario, toewijsbaar-niet toewijsbaar, wordt meer aandacht gegeven aan het principe de vervuiler betaalt, en worden ook de kosten die niet toewijsbaar zijn aan de vervuiler toegewezen.

Er zijn negen dotatieniveaus ingesteld, berekend op basis van het niveau van 3,5 miljard frank van 1995. De berekening voor 1996 is nog niet heruitgevoerd. We weten wel dat, als men 150 percent als dotatieniveau neemt, men ongeveer op het niveau van 1996 uitkomt. Dat zal liggen tussen de 3,5 miljard frank van 1995 en de 5,5 miljard frank van nu.

Deze negen dotatieniveaus worden gecombineerd met drie mogelijke reguleringsniveaus: het niveau voorspeld door het Mina-fonds; een pessimistisch inkomstenniveau waarbij men een sterke regulering verwacht; en een optimistisch inkomstenniveau waarbij men slechts een beperkte regulering verwacht, uitgaande van de moeilijk vast te stellen relatie tussen heffingen en het terugdringen van de vervuiling.

De algemene conclusie was dat er een financiële put was die moest worden opgevuld – als men tenminste binnen het bestaande systeem wil blijven – ofwel met heffingen ofwel met een stijging van de dotatie, die natuurlijk in grote mate de implementeerbaarheid bepaalt.

Als we alle combinaties uitwerken, komen we dus op een totaal van 9 x 6 x 3 scenario's, die onderling allemaal licht van elkaar verschillen. Toch blijft op basis van het theoretisch model het scenario toewijsbaar-niet toewijsbaar nog altijd te verkiezen. Het principe de vervuiler betaalt wordt daar immers in zijn meest zuivere vorm toegepast. Bovendien wordt een stijging van de heffingen daar gekoppeld aan een stijging van de dotatie.

De toewijsbare uitgaven kunnen immers worden gefinancierd met heffingen. De niet-toewijsbare uitgaven daarentegen moeten worden gefinancierd met de dotatie of met andere woorden met overheidsmiddelen. Dat scenario zou de twee stijgingen combineren.

Indien we die stijging niet doorrekenen, dan blijkt uit de berekeningen dat de dotatie nog zou moeten verviervoudigen tot 21 miljard frank. Met het oog op de budgettaire moeilijkheden lijkt me dat bijna onmogelijk. Alleen op de dotatie rekenen, zal dus niet mogelijk zijn. Wanneer we alleen rekenen op de heffingen, moeten de huidige tarieven met nog ongeveer 50 percent stijgen. Dat komt dan op 1.300 tot 1.400 frank per vervuilingseenheid. Qua maatschappelijke aanvaardbaarheid is dat zeer delicaat.

Als beslist wordt in het huidige systeem te blijven werken, lijkt het meest realistische scenario een combinatie van een stijging van de dotatie tot ongeveer 7,5 miljard frank met een stijging van de heffingen, en dit alles tegen het jaar 2000. Een dergelijke ontwikkeling betekent een ernstige uitdaging. De dotatie zou stijgen en worden gebruikt voor niet-toewijsbare uitgaven. De toewijsbare uitgaven zouden met heffingen worden betaald. Zo zou men Aquafin aan heffingen kunnen onderwerpen, omdat men daar in zekere mate aan toewijsbare uitgaven doet. Dit is een legitieme vertaling van het principe dat de vervuiler betaalt.

Minister Theo Kelchtermans : Bent u ook voorstander van compartimentering ?

De heer Chris Coeck : Compartimentering kan een positieve invloed hebben, maar lost de problemen niet op. De problemen inzake vaste afvalstoffen worden er misschien iets minder zwaar door, maar de problemen inzake waterverontreiniging verergeren. Nu gebruikt men daarvoor een deel van de heffingen op vaste afvalstoffen, een deel van die 4 miljard frank. Compartimentering zou wel de zilverste toepassing zijn.

Beleidsrelevant deel

Het derde deel van het onderzoek is misschien wel het belangrijkste. Een aantal voorstellen werden hierin geëvalueerd. Welke elementen ervan passen in het theoretische model ? Welke wijzigingen zijn eventueel mogelijk ?

We hebben de voorstellen van de Vlaamse Milieu-maatschappij, het VEV, de SERV en de Mina-Raad onder de loep genomen. De bruikbare elementen werden eruit gelicht. Vooral de voorstellen van de Vlaamse Milieu-maatschappij lijken me positief voor de toekomst. Het afkoppelingsbeleid lijkt me een goed initiatief. Het is een manier om de capaciteit te vergroten zonder aan werkelijke capaciteitsuitbreiding te doen. Als P-bedrijven worden afgekoppeld, dan komt er capaciteit vrij, zodat de waterzuiveringsinstallaties kunnen worden gebruikt voor de doeleinden waarvoor ze werden ontworpen : het zuiveren van huishoudelijk afvalwater. Ik pleit niet voor een volledig zwart-witte uitvoering van het afkoppelingsprincipe. Het blijft mogelijk dat bepaalde types van bedrijven in bepaalde sectoren wel aangekoppeld blijven. Het heffingssysteem moet dan worden aangepast. Daar kom ik straks op terug.

Wanneer beslist wordt tot wijzigingen in het Vlaamse heffingssysteem, kunnen twee grote onderverdelingen worden gemaakt : groot- en kleinwaterverbruik, oppervlaktewaterlozers en rioollozers.

Aangezien de theoretische elementen in het afkoppelingsbeleid van de VMM een voordeel bieden, zouden grote bedrijven aan zelfzuivering moeten doen. Zelfzuivering betekent dat ze niet langer op de waterzuivering zijn aangesloten, en dat ze op oppervlaktewater lozen.

Het Mina-fonds wordt voor de bestaande heffingen gebruikt. Is het niet mogelijk dat Mina-fonds enkel en alleen te gebruiken voor financierende heffingen ? Men zou dan een apart fonds kunnen oprichten waarop men niet mag rekenen vanuit budgettair oogpunt, maar waarin wel de regulerende heffingen worden gestort die in dit verband kunnen worden aangewend. Oppervlaktewaterlozers zouden worden geconfronteerd met een heffing op hun restlozing. Dit kan een regulerende heffing zijn die in een apart fonds wordt gestort.

Die gelden kunnen worden gebruikt voor een restitutie van milieuheffingen voor bedrijven die inspanningen hebben gedaan. Een andere mogelijkheid is een stimulering van het gebruik van

moderne milieutechnologie in bedrijven om de best mogelijke zuiveringstechnologie toe te passen. In tegenstelling tot de OESO pleit ik voor een apart fonds. De OESO geeft de voorkeur aan het toevoegen van de inkomsten uit heffingen aan de algemene middelen van de overheid.

We hebben weliswaar het Mina-fonds, maar de middelen kunnen evengoed in een regulerend fonds worden gestort. Dat zou dan een louter ondersteunende functie hebben, budgettair mag er niet op worden gerekend.

De zogenaamde rioollozers die vermeld worden bij grootverbruik zijn een beperkt aantal bedrijven die nog steeds aangesloten zijn bij de RWZI. De Vlaamse Milieumaatschappij en Aquafin moeten bepalen welke bedrijven daar gebruik van mogen maken, rekening houdend met de capaciteit die ze nog beschikbaar hebben. Indien er toch besloten wordt om een aantal bedrijven toe te laten tot de RWZI, moeten ze aan twee types heffingen onderworpen worden : een financierende heffing voor het Mina-fonds die voor de zuiverings- en infrastructurele kosten aangewend wordt, en een regulerende heffing die naar het regulerende fonds zou gaan en moet aanzetten tot zelfzuivering zodat de bedrijven niet langer op de RWZI aangesloten zijn. Eventueel kan men ook een forfaitaire bijdrage vragen.

In principe is er nog een tweede categorie, de kleinverbruikers. Dat zijn allemaal rioollozers, omdat ze niet over de middelen beschikken om eigen waterzuiveringsinstallaties te bouwen en dus aangesloten blijven op de RWZI. Aangezien er een duidelijk aanwijsbare zuiveringsinspanning wordt gedaan kan men een financierende heffing invoeren. Dat kan worden uitgebreid met een regulerende heffing op het waterverbruik om een zekere mate van rationeel waterverbruik te verzekeren. Dat heb ik echter in mijn studie niet helemaal uitgewerkt. De heffingen kunnen eventueel aan dit voorstel worden aangepast op voorwaarde dat het beleid – zelfs als het in dat geval toegepast wordt – nog aan een aantal criteria voldoet.

Beleidsaanbevelingen

De bevordering van groen strategisch management is een eerste punt. De overheid voert die taak al uit, maar het blijft belangrijk het bedrijfsleven duidelijk te maken dat een groene reflex niet enkel kosten inhoudt. Op dit ogenblik wordt dat nog vooral bekeken als een kostenfactor. Milieumaatregelen worden vaak onder druk uitgevoerd. Het is niet zo dat ieder bedrijf uit eigen keuze een

bepaald groen strategisch management gaat volgen. De overheid heeft de belangrijke taak bedrijven te stimuleren. Dat kan door middelen uit het fonds, maar ook door informatieverstrekking om de nadruk te leggen op het feit dat milieumanagement op lange termijn ook een factor van concurrentie kan inhouden. In Duitsland bleek dat bepaalde bedrijven de rol spelen van voorlopers. Op lange termijn heeft dat effect : wanneer bedrijven geconfronteerd worden met strengere milieumaatregelen of -heffingen, hebben ze al een zekere leerperiode achter de rug.

Een tweede uitgangspunt is het principe de vervuiler betaalt. Dat geldt voor het hele milieubeleid. Het is vaak heel moeilijk vast te leggen wat en hoeveel betaald moet worden. Het is al positief als de intentie aanwezig is om de toewijsbare uitgaven door heffingen te laten betalen.

Ook heel belangrijk is het scheiden van financierende en regulerende heffingen. Op dit ogenblik zien we dat er een heffingssysteem is voor twee doeleinden. Die twee doeleinden zijn met elkaar verbonden maar er zijn ook duidelijke verschillen. Financiering wordt gebruikt voor het betalen van het systeem terwijl regulering gericht is op de verbetering van het milieu zonder de middelen onmiddellijk aan te spreken. Het is belangrijk dat ze gescheiden worden. Er komt tegenkanting van verschillende economische actoren omdat de heffingen niet duidelijk worden verdeeld – ik verwijs hier naar de compartimentering.

Dan is er nog het onderscheid tussen toewijsbare en niet-toewijsbare uitgaven. Gezien de toepassing van het principe de vervuiler betaalt, hangt dit samen.

Ik ben ervan overtuigd dat de belangrijkste beleidsaanbeveling nog altijd het ontwikkelen is van een langetermijnvisie en een vijfjarenplan. Gesprekken met alle betrokkenen uit het milieubeleid tonen aan dat dit onontbeerlijk is. Dit hangt samen met het voorgaande, namelijk het scheiden van de opbrengsten van financierende en regulerende heffingen. Op dit ogenblik wordt nog altijd gewerkt met het systeem van programmadecreten, zonder dat werkelijk duidelijk is op welke manier de heffingen of de systemen zullen evolueren in de toekomst. Ik geef toe dat in de beleidsbrief van de minister wel werd gezegd dat de tarieven vrij gelijklopend zouden blijven. Er is dan echter nog geen volledige zekerheid over welke procedures moeten worden gehandhaafd. Of de heffingssystemen blijven zoals ze zijn of wijzigen, kan ook een sterke invloed hebben.

Door af te stappen van het systeem van program-madecreten en te werken met een langetermijnvisie of een vijfjarenplan, zouden de legitimiteit en implementeerbaarheid van de heffingen – twee elementen uit het theoretische model – sterk stijgen. Bedrijven kunnen dan anticiperen; ze weten waaraan ze worden blootgesteld. Dat is op dit ogenblik veel minder het geval : ze worden vaak geconfronteerd met de heffingen nadat alles achter de rug is, en ze geen werkelijke bedrijfseconomische planning meer kunnen maken. De grote bedrijven doen nu al aan groen strategisch management. De kleinere bedrijven steunen voornamelijk op een louter bedrijfseconomische afweging om al dan niet zelf te zuiveren. Als ze pas achteraf geconfronteerd worden met heffingen, is dat heel moeilijk. Dit is de allerbelangrijkste beleidsaanbeveling die uit mijn werk naar voor komt.

De drie volgende aanbevelingen hangen samen en werden vorige keer al naar voor gebracht : het creëren van een waakhondfunctie, het plaatsen van een plafond op het heffingsniveau en het verschaffen van meer inspraak.

Het is de bedoeling om te kijken hoe de heffings-systemen functioneren in de ons omringende landen en bij de voornaamste handelspartners, en op welke manier ons heffingssysteem verschillend is. Dit zonder tot duplicatie te willen komen. We moeten nagaan of een harmonisatie mogelijk is en op welke manier ons heffingssysteem onze bedrijven concurrentieel benadeelt. Als we het heffingssysteem willen differentiëren naar de sectoren toe, is het ook mogelijk om een plafond te plaatsen op het heffingsniveau. Dit zou toelaten het strengste systeem uit de ons omringende landen ook in Vlaanderen toe te passen.

Wat bedoel ik met het verschaffen van meer inspraak ? Bepaalde sectoren gaan niet meer volledig akkoord met de bestaande overlegprocedures, en wensen een directer contact met de administratie. We moeten te allen prijze vermijden dat die bedrijven en sectoren aan lobbywerk doen. Er zijn nog andere mogelijkheden, vooral voor de bedrijven die in de economische en de technische onmogelijkheid verkeren om te saneren. Men zou ze tijdelijk de mogelijkheid kunnen geven om een dossier in te dienen bij de administratie, waar op basis van objectieve criteria zou kunnen worden beslist tot een tijdelijke versoepeling van de heffingen. Ook kan hen bijvoorbeeld een period of grace, een periode dat ze niet aan heffingen onderworpen zijn, worden toegestaan. Dit enkel voor bedrijven die technisch onmogelijk kunnen saneren, en alleen als blijkt dat het toepassen van de heffings-

systemen een sterk verlies van toegevoegde waarde en werkgelegenheid zou veroorzaken. Hier moet zeer voorzichtig mee worden omgesprongen om te vermijden dat er aan lobbying wordt gedaan.

De voornaamste keuze die moet gemaakt worden is : blijven we met het huidige systeem verder werken of zullen we het wijzigen ? Verder werken met de huidige heffingen betekent dat er een sterke financieringsnoodzaak zal zijn, dit tenzij er prioriteiten in de investeringen worden gesteld. Hoe kan die financieringsnoodzaak binnen het huidige systeem worden opgevuld ? Dit zou best gebeuren via een gezamenlijke stijging van dotaties en heffingen.

Bij een wijziging van het heffingssysteem, pleit ik ervoor om een duidelijk onderscheid te maken tussen financierende en regulerende heffingen. Eventueel kunnen de financierende heffingen nog in het Mina-fonds terechtkomen, en volledig worden gebruikt voor investeringsdoeleinden. De regulerende heffingen, in een apart fonds, kunnen eventueel naar de algemene middelen van de overheid gaan. Op deze regulerende heffingen mag budgettair niet worden gerekend. Ze kunnen wel worden gebruikt ter stimulering van milieumanagement of verbetering van de milieupraktijken.

Los daarvan gelden nog altijd de beleidsaanbevelingen. Een vijfjarenplan is alleszins noodzakelijk. Verder moet rekening worden gehouden met de concurrentiekracht van de bedrijven. Het uitgangspunt is steeds : de vervuiler betaalt.

II. VRAGEN EN ANTWOORDEN

De voorzitter : Ik stel voor dat we ons bij het stellen van vragen concentreren op de beleidsaanbevelingen, tenzij er nog verduidelijkingen worden gevraagd bij de andere delen van de studie. Het is immers onze opdracht als parlementaire commissie en, wat de minister betreft, als uitvoerende macht, om na te gaan hoe we in de toekomst tot een doorzichtig systeem kunnen komen. Dat systeem zou ten dienste moeten staan van investeringen, noodzakelijk om de milieunormen te halen, maar het moet ook betaalbaar zijn. We zouden in deze commissie graag ruim middelen ter beschikking stellen voor de milieuproblematiek, maar het parlement heeft spijtig genoeg ook de opdracht om de algemene begroting goed te keuren. Daar worden we geconfronteerd met andere problemen.

De heer Bruno Tobback : Heb ik goed begrepen dat u zich in uw studie in de eerste plaats tot de bedrijven hebt gericht ?

De heer Chris Coeck : Dat klopt. De aanvaardbaarheid is onderzocht op bedrijfsniveau. Maar ik heb ook rekening gehouden met de algemeen gangbare opvattingen, visies en meningen in de maatschappij. Het is niet zo dat ik mijn vragen tot iedereen heb gericht, maar ik ben wel altijd nagegaan of de informele normen in de maatschappij overeenkomen met de formele normen.

De heer Bruno Tobback : Bij de berekening van uw scenario's hebt u wel rekening gehouden met de globale kosten. Ik zou willen terugkomen op uw drie voorwaarden voor procedurele effectiviteit : legitimiteit, bedrijfseconomische en institutionele uitvoerbaarheid. Hebt u ook de onderlinge beïnvloeding van die drie voorwaarden in rekening gebracht ?

De heer Chris Coeck : Ze hangen duidelijk samen. Er is een zeker continuüm tussen beide (zie slide Overheidsinterventie milieubeleid in bijlage bij dit verslag). In feite moet het als volgt worden benaderd. Ik zou alleen naar het bovenste deel van de slide kijken. De drie elementen staan nu wel in vier quadranten, maar de bedoeling is hetzelfde. Er wordt vertrokken van de veronderstelling dat heffingen een zekere mate van potentiële effectiviteit bezitten. We hebben dan verschillende aspecten : een sociaal aspect, een politiek aspect en een economisch aspect. Op de X-as is er een zeker continuüm tussen sociaal en politiek, op de Y-as tussen sociaal en economisch. Als men meer naar boven gaat, gaan men economischer denken. Als men naar rechts gaat, gaat men politieker denken. Legitimiteit is in ruime mate een sociaal aspect. Bestaat er een maatschappelijke overeenkomst, een draagvlak ?

De vraag of dit in het bedrijfsleven toepasbaar is, hangt vanzelfsprekend samen met dat draagvlak. Legitimiteit en bedrijfseconomische implementeerbaarheid zijn in feite een combinatie van een sociaal en een economisch aspect. De overheid is natuurlijk ook belangrijk. Het systeem moet worden toegepast. Maar de overheid moet ook rekening houden met het sociale draagvlak. Dan zitten we op de X-as waar we het sociale aspect en het politieke aspect zullen combineren. Hier gaat het dus om institutionele implementeerbaarheid. Als er een beleid moet worden gevoerd, moeten alle aspecten, alle dimensies worden benaderd. Dat kan enkel door het sociale, het politieke en het economische aspect te combineren, en in dat systeem een

instrument te gebruiken dat een positieve effectiviteit geeft. U hebt dus gelijk. Er zijn niet echt overkoppelingen, maar wel koppelingen tussen de drie elementen. Die drie elementen moeten dus telkens gecombineerd worden bekeken. De nadruk mag niet enkel worden gelegd op de politieke of economische toepasbaarheid. Het belangrijkste element vind ik altijd de legitimiteit. Van zodra het systeem wordt aanvaard, zal veel sneller kunnen worden overgegaan tot praktische implementering.

De heer Bruno Tobback : Het niet praktisch implementeerbaar zijn van een bepaalde maatregel, ondergraaft natuurlijk in grote mate de legitimiteit. In feite zouden we schuin moeten roteren. Indien een maatregel ofwel bedrijfseconomisch of institutioneel niet implementeerbaar is, wordt de legitimiteit natuurlijk mee ondergraven. Dat kan bijvoorbeeld door een gebrek aan controle, waardoor men de perceptie krijgt dat een aantal mensen aan de maatregel ontsnappen en anderen er aan worden onderworpen.

De heer Chris Coeck : U bekijkt dat natuurlijk vanuit het standpunt van de beleidsvoerders. Deze matrix is opgesteld vanuit het standpunt van de maatschappij. Wordt ze opgesteld vanuit het standpunt van de beleidsvoerders, dan is het mogelijk dat ze schuin wordt gerooteerd.

De heer Bruno Tobback : Zijn de laatste twee financieringsscenario's, de differentiële inspanning en het scenario toewijsbaar-niet toewijsbaar, theoretisch opgebouwd, of hebt u ook rekening gehouden met de wetenschappelijke haalbaarheid ?

Als het gaat over toewijsbaarheid en niet-toewijsbaarheid, zou ik willen herinneren aan de discussie die onder andere naar aanleiding van de VMM-nota van vorig jaar is ontstaan. Die ging over de wetenschappelijke verifieerbaarheid van wat toewijsbaar en niet toewijsbaar is en de differentieerbaarheid van die inspanning. Is dat in uw studie vervat ?

De heer Chris Coeck : Het gaat om een zuiver technische berekening. Ik heb proberen na te gaan welke types uitgaven er zijn in de algemene uitgavencategorieën van de VMM, VLM en OVAM en welke uitgavencategorieën er als toewijsbaar beschouwd kunnen worden en welke niet. Bij de categorie niet toewijsbaar denk ik aan de kosten van de milieu-administratie.

Ik heb dus wel een poging gedaan om die toe te wijzen, maar ik geef toe dat een en ander nog voor verfijning vatbaar is. Men zou veel diepgaander

kunnen werken als men bijvoorbeeld binnen de strikte uitgavencategorieën van de OVAM of VMM zou nagaan wat toewijsbaar is en wat niet.

Ik heb het compartiment water in twee gesplitst. De uitgaven van de VMM en Aquafin heb ik gescheiden omdat ik vind dat de uitgaven van Aquafin in principe in grote mate toewijsbaar zijn. De uitgaven van de VMM daarentegen zijn veelal niet toewijsbaar omdat zich daar de administratie situeert.

Wat de vaste afvalstoffen betreft zijn 75 percent van de uitgaven toewijsbaar en 25 percent niet, omdat het administratiekosten betreft. Inzake mest is de situatie omgekeerd : daar zou 15 percent toewijsbaar zijn en 85 percent niet. Dat blijkt uit de ruwe schatting van de uitgavenposten die ik van die verschillende instanties ter beschikking heb gehad.

De heer Leonard Quintelier : Aquafin is voor u volledig toewijsbaar. Wij zijn momenteel echter een historische achterstand aan het wegwerken. Het deel historische achterstand is voor mij niet zuiver toewijsbaar. Moeten we de middelen hiervoor uit de dotatie halen of put u die ook uit Aquafin-factuur ?

De heer Chris Coeck : Het gaat er ook om wat u als verleden ervaart. Als u zegt dat we een achterstand hebben op Nederland, dan moeten we gewoon een inhaalbeweging doen. Dat noem ik geen echt historische vervuiling, dan gaat het om een beleid dat een aantal jaren op zich heeft laten wachten. We zitten er vandaag wel mee, dat geef ik toe. Maar de echt historische vervuiling zou ik eerder in de sector van de vaste afvalstoffen situeren. Ik denk dan aan de vele black points, waar de bodem moeten worden gesaneerd.

Ik heb dat wel in mijn werkstuk opgenomen. Er bestaat ook nog een apart programma dat niet in het Mina-fonds zit, maar dat wel rekening houdt met programma 60 of 61, waarin rekening wordt gehouden met de uitgaven die nodig zijn voor de sanering van schade uit het verleden.

Als we die gegevens ook inbrengen in het model is het verschil heel klein. Ik heb het als niet toewijsbaar beschouwd. Wat water betreft, geeft dat een verschil van 4 percent. Zonder rekening te houden met de kosten van het verleden zouden de uitgaven van de Vlaamse Milieumaatschappij, volgens mijn ruwe schatting, voor 14 percent toewijsbaar zijn en voor 86 percent niet toewijsbaar zijn. Indien we rekening houden met de kosten van het verle-

den komen we op een verhouding 10 percent tegenover 90 percent.

Een feit is dat men in Nederland 20 jaar eerder is gestart. Dan zijn de problemen natuurlijk al achter de rug. Wij hebben op dit ogenblik een inhaalbeweging nodig. Daarvoor zijn uiteraard meer financiële middelen vereist. De vraag is of we die middelen uit het huidig systeem zullen halen of dat we het systeem zullen wijzigen.

De heer Johan Malcorps : U vraagt zich af welke overheidsuitgaven toewijsbaar zijn en welke niet. Ik volg een andere redenering.

We gaan uit van de milieuvervuiling zelf en van het principe de vervuiler betaalt. We onderzoeken ook over welk soort milieuvervuiling het gaat. Dan kunnen we zien welke milieukosten – die uit die vervuiling voortvloeien – toewijsbaar of niet toewijsbaar zijn. Als men het op die manier bekijkt, dan ziet men – zoals de heer Quintelier al opmerkte – dat er een enorme historische vervuiling is. Het gaat inderdaad over blackpoints, maar ook over verontreinigde waterbodems, slib en ook over vervuiling in de lucht, die minder goed te lokaliseren is.

Er is ook het probleem van de diffuse vervuiling. Dat is vervuiling die door iedereen samen wordt veroorzaakt en waarvoor men dus niet echt een verantwoordelijke kan aanwijzen. Die diffuse vervuiling komt vooral voor in de landbouw, maar ook in de lucht is het een niet te verwaarlozen aspect. Men kan misschien bedrijf X niet voor een bepaald aandeel van de algemene vervuiling verantwoordelijk stellen, maar men kan wel stellen dat het om die bepaalde categorie of die bepaalde sector gaat.

In die zin moet men oppassen als men stelt dat een heel groot deel van de vervuiling niet toewijsbaar is en de aanpak ervan bijgevolg maar uit de dotatie, de algemene middelen, moet worden gefinancierd. Er kunnen wel degelijk tussenvormen worden onderscheiden. Aan de ene kant is er de rechtstreekse vervuiling, zoals emissies. Die emissies kunnen we aan de bron vaststellen met metingen. Het is duidelijk dat de vervuiler ervoor moet betalen. Aan de andere kant zijn er echter ook vervuilingskosten die worden veroorzaakt door een sector. Het is niet onredelijk om aan die sector een bijdrage te vragen voor de kosten – zeker als die sector eveneens verantwoordelijk is voor vervuiling in het verleden. Daarvoor kan een systeem worden uitgebouwd. Wij hebben vroeger al gesproken over de mogelijkheid van een Milieuschadefonds, een ecologisch verzekeringssysteem of iets

dergelijks. Zo een systeem moet er dan voor zorgen dat de kosten niet over iedereen worden verdeeld. Anders zou er toch weer een situatie ontstaan waarbij gezinnen opdraaien voor de vervuiling van bepaalde sectoren – ik denk aan de landbouw, de chemie, de non-ferro industrie.

De heer Chris Coeck : Mocht er een meer diepgaande verdeling van de uitgaven worden toegepast, dan zal daar zeker rekening mee worden gehouden. Nu heb ik dat niet gedaan wegens tijdgebrek. Anderzijds waren de regulering en de financiering voor mij hulpmiddelen om te evalueren in hoeverre het beleid in Vlaanderen rekening houdt met theoretische kenmerken.

De toewijsbaarheid kan eng of heel ruim worden beschouwd. Een idee dat in dat kader al bestaat, is het toepassen van verhandelbare emissierechten. Die rechten slaan op waterverontreiniging maar vooral op luchtvervuiling. Het gaat hier om de zogenaamde bubble policy. Die is gesitueerd op lokaal niveau en de bedrijven in de streek zijn verantwoordelijk. Ze hebben bezitten obligaties – of werken volgens een ander systeem – die een toelating tot vervuiling inhouden.

Als men het systeem van milieuheffingen gaat toepassen op die diffuse vervuiling, zit men wel met een probleem. Die diffuse vervuiling is namelijk ook lokaal. Een algemene heffing op die diffuse vervuiling houdt geen rekening met de regionale verschillen. Men kan het wel toespitsen op een sector, maar ik denk dat dat moeilijk toepasbaar is. In theorie is het idee perfect, maar het zal problemen geven bij de toepassing. Die problemen zijn vergelijkbaar met de problemen bij het toepassen van de verhandelbare emissierechten.

De heer Bruno Tobback : In plaats van die bubble policy aan te wenden, zou men het probleem ook sectoraal kunnen aanpakken. Men kan bijvoorbeeld het quotum aan verhandelbare emissierechten per sector bepalen. Is dat een haalbaar denkkader ?

De heer Chris Coeck : Normaal worden de verhandelbare emissierechten per geografisch gebied bepaald. Het zou mogelijk zijn om ze per sector te bepalen, maar dat lijkt mij toch wel erg moeilijk. In het geval van waterverontreiniging bijvoorbeeld, denk ik dat we beter per bekken dan per sector kunnen werken. Er zijn zoveel verschillende sectoren en die hebben misschien uiteenlopende systemen. Die verhandelbare emissierechten worden toegekend, maar moeten op een secundaire markt kunnen worden verhandeld. Dat zou dan een sec-

torale markt moeten worden. Mijns inziens zullen dergelijke markten moeilijk functioneren. Het gevaar bestaat dat de obligaties – of welk systeem het ook is – door de grote bedrijven worden ingehouden. Op die manier krijgen de grote ondernemingen een monopolie en wordt het bestaan van de kleine ondernemingen bedreigd. We komen dan immers in een situatie waarbij de kleine ondernemingen helemaal niet meer mogen vervuilen – want ze hebben geen rechten – waardoor ze in vele gevallen ook niets meer kunnen produceren.

Als daartoe wordt beslist, denk ik dat we eerder een systeem van verhandelbare emissierechten moeten gebruiken. Over de sectoren heen kunnen we hier een bepaalde norm bepalen. Een verhandelbaar emissierecht is immers een combinatie van een normering en een heffing. Er wordt een norm vastgesteld, en voor die norm worden een aantal certificaten uitgedeeld, verkocht of op een andere manier verstrekt. De zogenaamde grandfathering bijvoorbeeld is een uitreiking van certificaten aan bedrijven op basis van bestaande vervuilingsspatronen. Het is even goed mogelijk dat deze op een primaire markt moeten worden aangekocht.

Zodra de bedrijven die certificaten hebben, mogen zij naar rato van hun certificaat aan een uiteraard goed gecontroleerde vervuiling doen. Met die controle staat of valt trouwens het hele systeem. Als een bedrijf beslist om een sanering door te voeren en daardoor die rechten niet meer nodig heeft, dan kunnen zij die rechten op een secundaire markt doorverkopen aan andere bedrijven die deze certificaten wel willen. Uiteraard kan ook de overheid op die secundaire markt inspelen door zelf – bij een te hoge vervuiling – die certificaten te kopen en zo op de markt een sturingsmogelijkheid te verwerven.

Die verhandelbare emissierechten zorgen wel voor twee grote problemen : de controle op en de werking van die secundaire markt.

Mevrouw Gerda Raskin : Als ik het goed begrijp, volgt u niet de OESO-visie die zegt dat regulerende heffingen niet a priori uitgesloten mogen worden van elke mogelijke bestedingsvorm. Hoe verdedigt u die stelling en welke argumenten gebruikt u om die OESO-visie niet te volgen ?

De heer Chris Coeck : We hebben op dit gebied het precedent van het Mina-fonds. Daar worden alle uitgaven gesponsord door heffingen, dit naast de dotatie. Ik meen dat als de regulerende heffingen toekomen aan de algemene middelen, er geen enkele garantie is dat zij ook werkelijk voor

milieumaatregelen worden gebruikt. Als we dan toch een regulerende heffing hebben die bedoeld is om een zekere stimulans aan de bedrijven te geven, kan dit alleen maar als die gelden daarvoor worden gereserveerd. Het is veiliger en zekerder als die middelen in een apart fonds terechtkomen.

Daar volg ik inderdaad de OESO-reglementering niet : die zegt dat die middelen naar de algemene middelen moeten gaan. Er is voor de overheid natuurlijk wel nog een omweg mogelijk om die OESO-reglementering toch te volgen : die algemene middelen kunnen namelijk net zo goed worden gebruikt om de algemene dotatie te verhogen. Om absoluut zeker te zijn, is het echter beter om die weg niet te volgen.

De heer Johan Malcorps : Ik was bijzonder gecharmeerd door twee van uw voorstellen. Het eerste, en volgens uzelf belangrijkste voorstel, betreft de opstelling van een langetermijnvisie. Dat is net de bedoeling van deze commissievergaderingen en ons voorstel van resolutie : een vijfjarenplan of zelfs een plan dat nog meer jaren bestrijkt. U hebt met veel meer bedrijven contact gehad dan ik, maar uit mijn gesprekken valt duidelijk af te leiden dat het bedrijfsleven vragende partij is voor die zekerheid op langere termijn.

Ten tweede wenst u een duidelijke scheiding tussen financierende en regulerende heffingen. U pleit nu zelfs voor twee fondsen, laten we ze Mina 1 en Mina 2 noemen.

De heer Chris Coeck : Het MINA-fonds zou een zuiver financierend fonds zijn. De andere middelen gaan dan naar de algemene middelen, ofwel wordt daarvoor een tweede fonds opgericht. Deze keuze moet worden gemaakt.

De heer Johan Malcorps : Ik vind het in ieder geval een goed idee om te kunnen beschikken over een fonds waarin die regulerende heffingen worden gestort. Ik heb hier vroeger reeds de vraag gesteld of, als we louter financierende heffingen hebben, we het bestaande Mina 1-fonds moeten gebruiken, dan wel een apart fonds waar enkel de financierende heffingen naar toe gaan. Er is ook het probleem van het vertrouwen in de personen die met de algemene begroting bezig zijn. Daar zijn misschien redenen toe, maar dan is dit in feite niet meer zo logisch.

Ik ben in ieder geval voorstander van een fonds waarin de regulerende heffingen worden gestort. De vraag is dan natuurlijk wat met de opbrengst van dat fonds zal gebeuren. U stelt een aantal

goede dingen voor. Zo lijkt me bijvoorbeeld de restitutie van milieuheffingen aan bedrijven die inspanningen op milieugebied hebben geleverd, perfect verdedigbaar. Ook achter het stimuleren van het inzetten van milieutechnologieën kan ik mij volledig scharen. We mogen echter niet vervallen in een procedure waarbij we premies geven aan automobilisten die niet door het rode licht rijden. Alles moet daarom geval per geval bekeken worden. Stimuli moeten precies gegeven worden omdat men verder gaat dan het bedoelde beleid.

De heer Chris Coeck : Inderdaad. Het is geenszins de bedoeling om die gelden toe te kennen aan bedrijven die de normen niet halen. Het is precies de bedoeling die gelden te gebruiken ten gunste van de bedrijven die reeds de normen halen, maar die bijvoorbeeld uit eigen initiatief verder onderzoek uitvoeren naar de ontwikkeling van milieutechnologieën. Overheidsmiddelen mogen dus zeker niet gebruikt worden om die bedrijven toe te laten overtredingen te begaan en hen uiteindelijk met diezelfde middelen nog de normen te laten halen.

De heer Johan Malcorps : Dat zou dan het onderscheid kunnen zijn tussen enerzijds economische expansiesteun en Presti-programma's en anderzijds datgene waarin wordt voorzien om aan ecologische productontwikkeling en reconversie te doen.

De heer Dirk Van Mechelen : Ik heb een drietal vragen, waarbij ik vertrek vanuit het uitgangspunt dat er inderdaad een financiële gap is ontstaan. Daarbij houden we angstvallig het toekomstig decennium voor ogen met zijn enorme investeringslast en een tot een historische hoogte toegenomen vervuiling. Die vervuiling moet worden aangepakt en in deze commissie is hierover ook een discussie, zij het eerder een maatschappelijke discussie, aan de gang. Kunnen we die historische vervuiling door één generatie laten betalen, net zoals onze generatie nu ook de staatsschuld cadeau krijgt en er ons op het vlak van de pensioenen nog een en ander te wachten staat ?

Ik neem aan dat dit niet in het bestek van uw studie werd opgenomen. Waarop hebt u zich bij het berekenen van het uitgavenritme gebaseerd ? De huidige inkomsten zijn reeds bekend, maar hoe worden de uitgaven geraamd ? U zegt dat er een inspanning moet worden geleverd op het vlak van de algemene middelen en op het vlak van de heffingen. Dit was eveneens het standpunt van de minister en van de commissie bij het opstellen van de begroting. Wat is de verhouding tussen de ver-

hoging op het vlak van de algemene middelen en op het vlak van de heffingen ?

Wat de milieuheffingen betreft, werd er een economische analyse gemaakt. Heeft men hierbij eveneens rekening gehouden met de economische impact ervan ? In de bedrijfswereld vraagt men zich af of men van de bedrijven nog grotere inspanningen kan vragen en of de ambities niet moeten worden teruggeschroefd. Tevens rijzen er vragen met betrekking tot de economische haalbaarheid van de financiering van het milieubeleid.

U stelt dat we een waakhondfunctie moeten blijven vervullen en tevens dat er plafonds moeten komen. Dit brengt u in verband met de concurrentiepositie van de Vlaamse bedrijven. De vraag rijst hoe ver men kan gaan met het opleggen van heffingen en lasten, zonder dat men de concurrentiepositie van de bedrijven in het gedrang brengt. Hebt u een vergelijking gemaakt tussen de milieuheffingen in Vlaanderen en die in het buitenland ? Mensen uit de chemiesector zeggen me dat we het op dit vlak niet slecht doen.

De heer Chris Coeck : We doen het inderdaad niet slecht.

De heer Dirk Van Mechelen : U pleit voor meer inspraak en tijdelijke uitzonderingen. Tevens meent u dat er onderhandelingen moeten komen tussen de bedrijfswereld en de overheid. Nu moeten de bedrijven die een probleem willen aanpakken zich richten tot zeven of acht loketten. Ze zijn vragende partij om te komen tot één loket dat de aspecten milieu en ruimtelijke ordening coördineert. Voor de ondernemingen gaat het namelijk om één probleem, voor de administratie om acht problemen.

De heer Chris Coeck : Het uitgavenritme werd berekend aan de hand van de uitgaven tot in het jaar 2000. We hebben ons gebaseerd op de schatting van het Mina-fonds die werd uitgebreid tot in het jaar 2000.

Er werd gesproken over de verschillende pararegionale instanties, met name de OVAM, VMM en VLM. Er werd gevraagd wat men op basis van het pararegionaal scenario mag verwachten indien we komen tot een compartimentering. Met betrekking tot de differentiële inspanning en de toewijsbaarheid volgen we de uitgangspunten van het Mina-fonds. Bij de differentiële inspanningen is er een uitbreiding van klein verbruik naar groot verbruik.

Het uitgavenritme is evenwel geen vaststaand gegeven. Naarmate de financieringsmoeilijkheden groter worden, zal men een aantal prioriteiten moeten vastleggen. Ik heb me gebaseerd op de cijfers van Aquafin omdat die als redelijk vaststaand kunnen worden beschouwd.

De economische analyse kwam uitgebreid aan bod bij de gesprekken met de bedrijven. Zij menen dat hun concurrentiepositie steeds meer wordt bedreigd. In bepaalde sectoren is dit inderdaad het geval, in andere dan weer niet. Op het niveau van de OESO-landen besteden de bedrijven gemiddeld 1 tot 2 percent van hun omzet aan milieu-inspanningen. Hoewel het gemiddelde in Vlaanderen iets minder dan 1 percent bedraagt, beweren de bedrijven dat hun concurrentiepositie nog steeds wordt ondermijnd. Ik meen dat dit samenhangt met het ontbreken van een vijfjarenplan.

Bedrijven schatten hun situatie altijd slechter in dan ze werkelijk is. Het is een kwestie van rechtszekerheid. Die perceptie wordt veroorzaakt door de problemen die u juist stelt. Als een bedrijf een probleem heeft, moet het verschillende instanties raadplegen. Daardoor is het mogelijk dat de bedrijven dat probleem erger inschatten dan het is. Als we zuiver naar de cijfers kijken zitten we ongeveer op iets minder dan 1 percent van de omzet die naar milieu-inspanningen gaat.

De concurrentiepositie is heel belangrijk. De volgende jaren zal ik opnieuw een onderzoek doen naar de relatie tussen het invoeren van milieumaatregelen en de concurrentiekracht van bedrijven. Het toepassingsvlak situeert zich in Vlaanderen, en misschien later ook in heel België. Ik wil onderzoeken welke effecten er zijn bij het invoeren van milieumaatregelen aan de hand van de ervaringen in het buitenland. De concurrentiepositie is een van de belangrijke elementen.

De heer Dirk Van Mechelen : U zegt dat Vlaanderen onder het OESO-gemiddelde zit ?

De heer Chris Coeck : Neen. De OESO heeft een studie gemaakt over best practice in OESO-landen. Het algemene gemiddelde, rekening houdend met de strenge inspanningen die in Scandinavische landen gebeuren, is ongeveer 1 tot 2 percent. Het hangt ook van de sector af. Gemiddeld wordt 1,5 percent van de omzet van een bedrijf voor milieu-inspanningen gebruikt.

De heer Dirk Van Mechelen : Waar kunnen we Vlaanderen situeren ten opzichte van onze belang-

rijkste handelspartners, met name Duitsland, Nederland, Frankrijk en Engeland ?

De heer Chris Coeck : Daar heb ik geen aparte studie over gemaakt. Het algemene OESO-gemiddelde is echter een goede indicator als gemiddeld cijfer.

Verscheidene ondernemingen, vooral de grotere bedrijven, hebben gemeld dat ze niet meer de omweg wensten te maken via het VEV, maar rechtstreeks willen onderhandelen met de administratie. Ik stel me terughoudend op wat die grijze zone betreft. Het is misschien wenselijk, op voorwaarde dat het wordt gekoppeld aan de concurrentiepositie voor sectoren die niet onmiddellijk alle saneringen aankunnen die noodzakelijk worden geacht.

Stel dat een bedrijf wordt geconfronteerd met een strenge heffing, en dat het een sanering moet uitvoeren. De technische mogelijkheid van sanering bestaat niet. Bij een heffing is er doorgaans de keuze tussen saneren of betalen. Stel dat de keuze niet bestaat en dit bedrijf wordt geconfronteerd met een heffing die de concurrentiepositie zou kunnen aantasten, dan betekent dat een groot verlies van toegevoegde waarde. In dat geval, vind ik, moet het mogelijk zijn dat het bedrijf een dossier op basis van objectieve criteria, die nog moeten worden bepaald, indient bij de administratie om tijdelijk een opschorting van verplichting tot betaling te krijgen. Dat is een van de mogelijkheden.

De heer Dirk Van Mechelen : U zegt dat de bedrijven er niet van houden om steeds via het VEV te gaan. Ik had begrepen dat ze vooral het feit aanklaagden dat ze in gewestelijke kantoren van de overheid terecht kwamen, die eigenlijk geen beslissingsbevoegdheid hadden over de grond van de zaak en dat ze een soort loket wensen voor milieu, ruimtelijke ordening en economie, waarvoor de knowhow vaak op een hoger niveau zit. De wetgeving moet ook toelaten dat zulke uitzonderingen worden gemaakt, en dat is nu nog niet het geval.

De heer Chris Coeck : Dat klopt. Bepaalde sectoren vinden dat ze niet goed worden vertegenwoordigd door het VEV.

Minister Theo Kelchtermans : Wij voeren nu gesprekken met de sectoren. Ik heb die reactie zelf al vaak gehoord en, eerlijk gezegd, de idee is aantrekkelijk.

Men zou met een groep bedrijven zoals VIBNA, een vereniging van industriële bedrijven ten noorden van Antwerpen, die een regionale substructuur

hebben en die zich op het vlak van de exploitatie als een geheel willen laten bekijken, een convenant kunnen afsluiten. Men beslist dan wat de toegelaten hoeveelheden zijn voor de groep, wat nu strikt in een reglementaire milieuvergunning per bedrijf staat. Dit zou een belangrijke meerwaarde kunnen betekenen voor een aantal specifieke activiteiten van een bedrijf, waarin een ander bedrijf niet zo sterk is. Zo komt er een totaal aanbod waar het milieu beter van wordt. De responsabilisering van de bedrijven speelt een sterke rol. Er wordt afgestapt van de repressieve aanpak. Die idee is aantrekkelijk, maar revolutionair.

De heer Chris Coeck : Ik denk dat de twee elkaar niet uitsluiten. Een convenant kan een goed instrument zijn. Het probleem is dat het altijd een vrijwillige overeenkomst is zonder formele verplichtingen. Als sommige bedrijven binnen de sector een convenant aan hun laars lappen, dan staat er geen enkele repressie tegenover. Het gaat om goodwill.

Convenanten kunnen tot gevolg hebben dat men in een bedrijf aan het milieubeleid wil meewerken omdat men dan au sérieux wordt genomen. Het is een kwestie van responsabilisering van de bedrijven. Het sluit een andere aanpak niet uit.

Minister Theo Kelchtermans : Men moet altijd een stok achter de deur hebben. Indien bedrijven in de fout gaan, is er een tweede instrument dat kan worden gebruikt. Dat is dan zuiver repressief.

De heer Leonard Quintelier : U hebt vele contacten met bedrijven gehad. Hebt u met hen gesproken over bodemsanering en toewijsbare bodemverontreiniging ? Houden de bedrijven er rekening mee dat ze verplicht zullen worden die vervuiling op te ruimen ? Leggen ze daarvoor fondsen aan ?

De heer Chris Coeck : Ik heb de indruk dat de grote bedrijven anticiperen en daarvoor een spaarpot aanleggen. De iets kleinere bedrijven nemen een afwachtende houding aan. Dat is mijn indruk. Hoe de bedrijven dat intern precies opvangen, weet ik niet. Waarschijnlijk hebben ze boekhoudkundig een zekere reserve opgebouwd.

De verslaggever,

Bruno TOBACK

De voorzitter,

Dirk VAN MECHELEN

BIJLAGE

Een economische analyse van het milieuheffingenbeleid in Vlaanderen

Chris COECK

Inhoud van de studie

⇒ Conceptuele analyse en empirische
verificatie van de effectiviteit van het
milieuheffingenbeleid in Vlaanderen

Doelstellingen

- ① Vergelijken van stromingen in de literatuur.
- ② Opstellen beleidsmodel inzake heffingen.
- ③ Toepassing in de Vlaamse context.
- ④ Voorstellen en evalueren van aanpassingen om gebreken in de Vlaamse heffingssystemen weg te werken.

Structuur van de studie

- Theoretisch deel
- Empirisch deel
- Beleidsrelevant deel

Duaal perspectief

⇒ Combinatie van REBRO en RALPO-
perspectief om procedurele en reële
beleidseffectiviteit te verkrijgen

Theoretisch deel

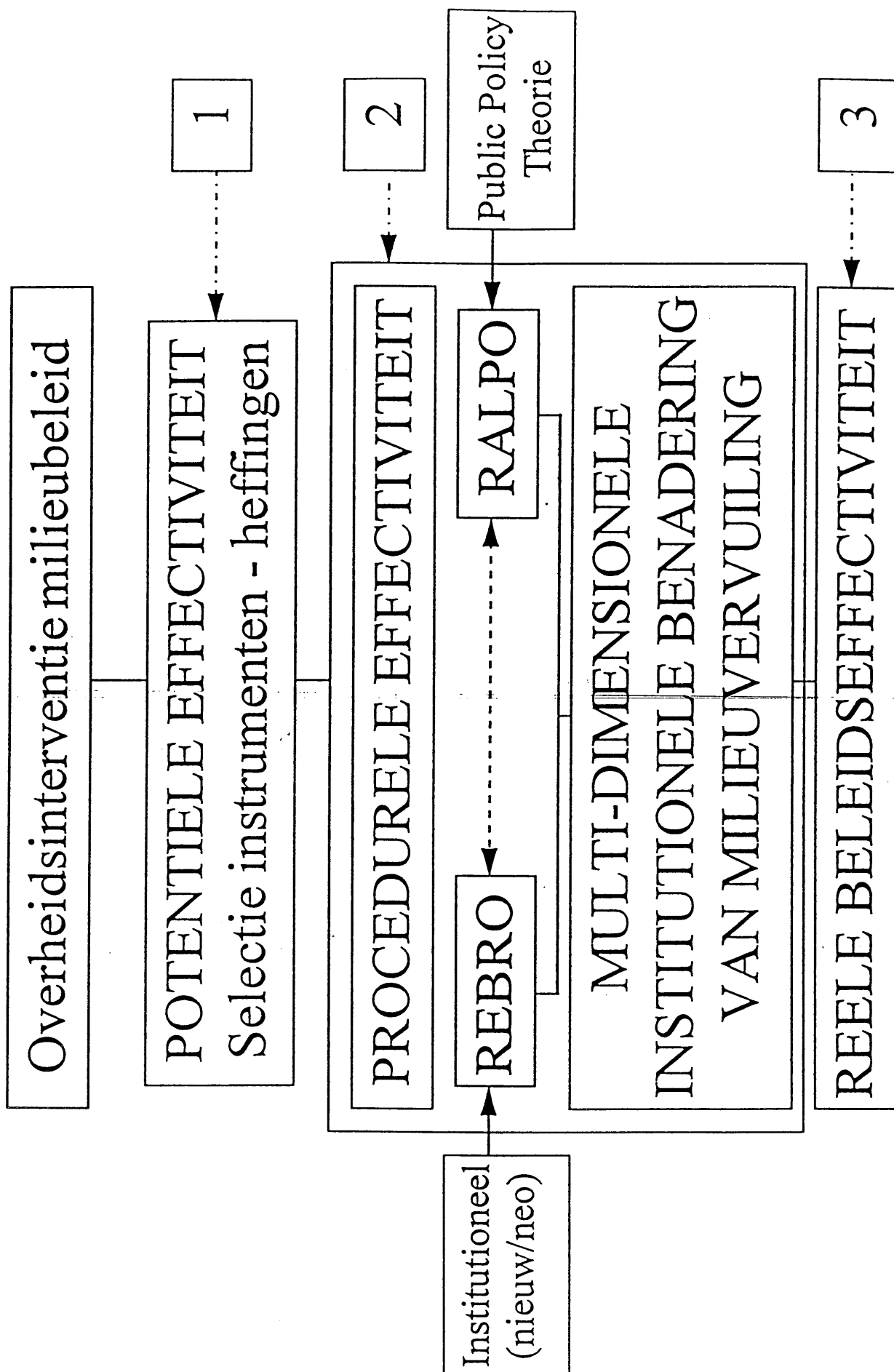
1. De Pigouvianse externaliteitentheorie
2. De Coasianse benadering
3. Een institutionele benadering van externaliteiten

Empirisch deel

4. De milieuhetfingssystemen in Vlaanderen
5. Evaluatie regulerende doelstelling
6. Evaluatie financierende doelstelling

Beleidsrelevant deel

7. Voorstel tot aanpassing van de Vlaamse milieuhetfingen

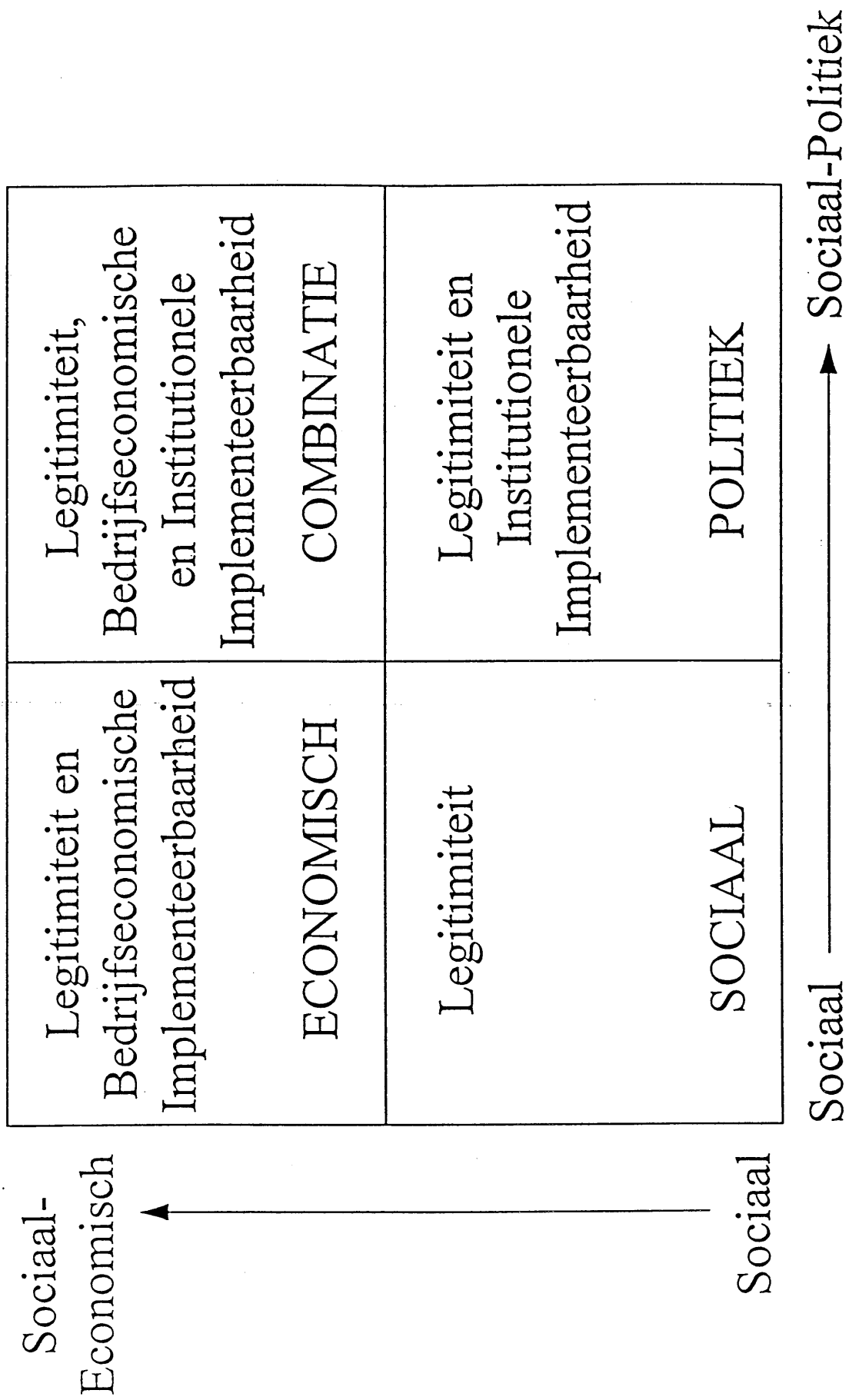


Multi-dimensionele institutionele model

⇒ Concrete invulling van procedurele
effectiviteit:

- legitimiteit
- bedrijfseconomische implementeerbaarheid
- institutionele implementeerbaarheid

Beslissingmatrix



Beschrijvende analyse Vlaamse milieuheffingen

- ⇒ Gelijktijdig nastreven van financiering en regulering
- ✓ Reductie in milieuvervuiling / financiering milieubeleid staan centraal
- ⇒ Nadruk vooral op financierende functie

Scenario's regulering

- Toepassing van de modellen van Bressers en Schuurman in Vlaamse context
 - ⇒ Relatie tussen stijging van heffingstarieven en reductie milieuvervuiling niet teruggevonden
 - ⇒ Rekening houden met discrete wijzigingen alvorens tot discrete gedragsveranderingen te komen

Scenario's financiering

⇒ Berekening van financiële gap op basis van:

- zes basisscenario's
- negen dotatieniveaus
- drie niveaus van regulering

Wijziging Vlaamse heffingen

⇒ Twee onderverdelingen :

- Grootverbruik versus kleinverbruik
- Oppervlaktewaterlozers versus rioollozers

Grootverbruik

■ *Oppervlaktewaterlozers*

- Zelfzuivering : HEFFING OP RESTLOZING
- Regulerende heffing in apart fonds

■ *Rioollozers*

- Beperkt aantal bedrijven : afkoppelingsbeleid
- FINANCIERENDE HEFFING (zuiveringskost)
en REGULERENDE HEFFING (niet op rest-
lozing maar om aan te zetten zelf te zuiveren)
⇒ eventueel forfaitaire bijdrage

Kleinverbruik

■ *Rioollozers*

- FINANCIERENDE HEFFING (toewijsbare zuiveringskost)
- eventueel : trapsgewijze regulerende heffing op het waterverbruik als KMO's worden betrokken

Beleidsaanbevelingen

- ① Bevordering 'groen' strategisch management
- ② Uitgangspunt : toepassing principe 'de vervuiler betaalt'
- ③ Scheiden opbrengsten financierende en regulerende heffingen
- ④ Onderscheid toewijsbare en niet-toewijsbare uitgaven

Beleidsaanbevelingen

- ⑤ Lange termijnvisie of vijf-jaren plan
- ⑥ Creëren van een waakhondfunctie
- ⑦ Plaatsen van een plafond op het heffingsniveau
- ⑧ Verschaffen van meer inspraak en tijdelijke uitzonderingen voor bepaalde types van bedrijven

Karakteristieken die de legitimiteit-dimensie bepalen

Perceptie	Geloofwaardigheid/ duidelijkheid	Voorspelbaar- heid	Financi- ele impact	Handhaving
1. Aanvaardbaarheid	1. Duidelijkheid voor doelgroep	1. Onzekerheidsreductie en lange termijn visie	1. Inkomens-effecten	1. Afdwingbaarheid
2. Wenselijkheid	2. Publieke zichtbaarheid en transparantie bestedingen	2. Frequentie van keuze	2. 'Overload'-fenomeen	2. Motivatie tot compliance
3. Billijkheid	3. Nauwkeurigheid	3. Continuïteit		3. Kans op sanctie
4. Overeenstemming met ideologische normen	4. Vormbehoud	4. Stabiliteit		4. Controle

Karakteristieken die de bedrijfseconomische implementeerbaarheidsdimensie bepalen

Perceptie	Geloofwaardigheid/ duidelijkheid	Voorspelbaar- heid	Financiële impact	Handhaving
1. Duurzaamheid 2. Vrijheid handelen 3. Billijkheid 4. Vertrouwen	1. Duidelijkheid voor doelgroep 2. Publieke zichtbaarheid en transparantie bestedingen 3. Nauwkeurigheid 4. Vormbehoud 5. Rekening bedrijfsspecifieke aangelegenheden 6. Rekening met systemen in buitenland	1. Onzekerheidsreductie en lange termijn visie 2. Frequentie van keuze 3. Continuïteit 4. Stabiliteit	1. Rekening met kosten voor bedrijfsleven 2. Impact con-currentie	1. Controle-mogelijkheid 2. Bestaan overleg en inspraak

Karakteristieken die de institutionele implementeerbaarheidsdimensie bepalen

Perceptie	Geloofwaardigheid/ duidelijkheid	Voorspelbaarheid	Financiële impact	Handhaving
1. Politieke wenselijkheid 2. Toepassing 'de vervuiler betaalt' 3. Bijdrage tot milieudoelstelling 4. Faalkans 5. Compatibiliteit, coherentie en integratie	1. Duidelijkheid voor doelgroep 2. Publieke zichtbaarheid en transparantie bestedingen 3. Nauwkeurigheid 4. Vormbehoud 5. Compleetheid informatie 6. Openheid 7. Flexibiliteit en aanpasbaarheid	1. Onzekerheidsreductie en lange termijn visie 2. Frequentie van keuze 3. Continuïteit 4. Stabiliteit	1. Financiële mogelijkheden overheid 2. Implementatiekosten	1. Afdwingbaarheid 2. Motivatie tot volgen systeem 3. Kans op sanctie 4. Controlemogelijkheid