

FINANCIELE STIMULI VERBODEN AAN EEN MILIEUVRIENDELIJK BELEID.

R. DRUYTS ¹

I. INLEIDING : SITUERING VAN FINANCIELE STIMULI T.O.V. ANDERE INSTRUMENTEN.

De instrumenten van het milieubeleid zijn in te delen in vier groepen. De twee meest gangbare zijn fysieke regulering en publieke milieuvorzieningen ².

1. Onder **fysieke regulering** wordt verstaan het uitvaardigen van verboden en voorschriften door daartoe bevoegde overheidsorganen. Het kan gaan om algemene regels (bv. E.G.-richtlijnen, algemene maatregelen van bestuur, standaardvoorschriften) of specifieke (vergunning)voorschriften.

2. De **publieke milieuvorzieningen** worden gevormd door de investeringen van de overheid gericht op het bestrijden en voorkomen van milieuvervuiling, en eventueel het exploiteren van deze publieke milieuinfrastuctuur. Bodemsanering, geluidswallen, riolering en verwerking van vast afval zijn de belangrijkste (semi-)overheidsactiviteiten op dit gebied.

3. **Financiële regulering** (o.m. de heffing) wordt gebruikt om de financiële middelen op te brengen die nodig zijn om de kosten van publieke milieuvorzieningen te dekken. Deze instrumenten hebben meestal geen regulerend effect. Regulerende financiële instrumenten maken milieuvriendelijk gebruik van grondstoffen, produkten en installaties aantrekkelijker tegenover milieu-onvriendelijke methoden van produceren en consumeren. De vervuiler wordt de mogelijkheid gelaten tussen een meer vervuilend of minder vervuilend gedrag. De financiële prikkel vormt een aansporing om de minder vervuilende optie te kiezen.

4. **Sociale regulering** komt, vanuit het milieubeleid gezien, neer op het bevorderen van de eigen motivatie van betrokkenen om zich milieuvriendelijk te gedragen. Dit proces wordt binnen het milieubeleid vaak aangeduid als het "verinnerlijken" of "internaliseren" van milieudoelstellingen. "Gedrag" omvat in deze context, zoals bij financiële instrumen-

(1) Inspecteur van Financiën. Plaatsvervangend docent begrotingsrecht aan de rechtsfaculteit van de V.U.B.

(2) Zie "Financiële instrumenten voor het Nederlandse milieubeleid". Studiegroep Milieu en Economie, Landelijk Milieu Overleg, Utrecht, mei 1990.

ten, de keuze in de aanwending van installaties, grondstoffen en/of producten. Vanuit de betrokkenen gezien is vrijwilligheid kenmerkend voor het handelen uit eigen motivatie. Het gedrag wordt niet afgedwongen door juridische of financiële sancties. Welke motieven deze rol spelen is minder relevant.

In de praktijk zijn vele combinaties en mengvormen van milieu-beleidsinstrumenten mogelijk. Zo kunnen emissies boven een bepaald niveau verboden zijn (*fysische regulering*) en onder dit niveau belast met een heffing (*financiële regulering*). Een heffing kan voor financiering bedoeld zijn, maar een regulerend neveneffect hebben.

Het voordeel van *fysische regulering* is dat het, mits vastgelegd in heldere en sluitende voorschriften, de vervuiler duidelijkheid verschaft over de maatregelen die hij moet treffen, terwijl de beleidsmaker een (papieren) garantie heeft dat deze maatregelen worden gerealiseerd.

Het sterke punt van *financiële instrumenten* is dat ze een beroep doen op het financiële eigenbelang van de vervuiler. Indien een heffing wordt gelegd op iedere eenheid uitgestoten vervuiling kan een bedrijf de kosten die het maakt om emissies te verminderen terugverdienen via de besparing aan af te dragen vervuilingheffingen. Een subsidie op een milieu-investering drukt de kosten voor de ondernemer of de burger. Financiële regulering draagt langs die weg bij aan de effectiviteit van het beleid en lijkt in dit opzicht beter te scoren dan fysische regulering.

Waar financiële instrumenten op juiste wijze worden toegepast, blijken milieubeleidsdoelstellingen in een sneller tempo gerealiseerd te worden. De drie typen regulering (fysische en sociale regulering en financiële instrumenten) dienen niet als alternatief, maar als elkaar aanvullende instrumenten gezien te worden.

Ecologische belastingsherziening of kortweg "*ecotax*" omvat regulerende heffingen of zelfs alle financiële instrumenten.

De nadruk ligt bij dit instrument op het wijzigen van de heffingsgrondslag van de huidige belastingen, die dienen ter financiering van het gehele pakket overheidstaken. De tariefstelling zal dan ook niet primair afgestemd worden op een optimaal regulerend effect (zoals bij regulerende heffingen) of op financiering van milieumaatregelen (zoals bij financieringsheffingen) maar op de gewenste belastingsopbrengst.

Een tweede invalshoek is het differentiëren van belastingstarieven ten gunste van milieuvriendelijke activiteiten. Mogelijkheden zijn bijvoorbeeld het hanteren van milieucriteria bij indeling in het hoge of lage BTW-tarief en het variabiliseren van de fiscale autokosten.

De derde, meest vergaande mogelijkheid is vervanging van huidige directe en/of indirecte belastingen door ecotaxen op grondstoffen, brandstoffen en produkten zoals basischemicaliën.

II. EEN ENQUETE.

Einde 1990 voerde het *consultancy*-bedrijf A.T. KEARNY MANAGEMENT bij verschillende honderden in België werkzame bedrijven een enquête om te weten welke plaats ze voorbehouden aan ecologische overwegingen in de sectoren van produktie, distributie, commercialisatie, etc.

De voornaamste conclusie die uit de studie voortvloeide, was de volgende : voor een overgrote meerderheid van bedrijven (83 procent) bekleedt het milieu-probleem een belangrijke plaats in de hiërarchie van hun bekommernissen. 48 procent van de verantwoordelijke ondervraagden beoordelen het probleem als "zeer belangrijk".

Wat de toekomst betreft, blijkt uit het onderzoek dat negen bedrijfsleiders op tien deze *in het groen* zien. 89 procent van de ondervraagde bedrijven hebben gedurende de laatste vijf jaren met het milieu meer rekening gehouden.

De verdeling van de investeringen toont aan dat de inspanning op milieu-vlak van de ondernemingen zich slechts op het produktie-proces heeft geconcentreerd. Drie industrieën op vier bevestigen dat zij dit proces hebben herzien, terwijl sectoren zoals logistiek, R & D, marketing, personeelsadministratie en fiscaliteit slechts marginaal beïnvloed werden door de ecologische argumenten : minder dan 35 procent van de bedrijven beweren hun concepten ter zake gewijzigd te hebben.

Nochtans blijkt ook dat wanneer een inspanning geleverd werd, deze over het algemeen vertaald wordt in kwantificeerbare objectieven. De overgrote meerderheid stelt voor zich ideale performantie-criteria.

De goede resultaten worden beschouwd als ten goede komend aan het imago van het produkt : deze komt voor één bedrijfsleider op twee als meer concurrentieel voor naargelang zij de "ecologische strategie" integreert.

Volgt uit deze enquête dus dat alles "best gaat in de beste der werelden" ?

Het rapport van A.T. KEARNY legt een vinger op de zwakke plek van de milieu-politiek van de ondernemingen. Indien de ondernemingen die gevestigd zijn in België zich vandaag "in het groen kleden" dan is dit, zo blijkt het uit het gevoerde onderzoek, vooral te wijten aan hun be-

zorgdheid om de Europese of Belgische reglementering terzake niet te overtreden.

De normen, directieven en andere wettelijke dwangmiddelen motiveren 70 procent van de bedrijven, terwijl de publieke opinie en de gebruikers slechts 38% onder hen aanspreken.

III. DE INVESTERINGSAF TREK.

A. DE WETTELIJKE REGELING (WET VAN 7 DECEMBER 1988 EN K.B. VAN 17 APRIL 1990).

De investeringsaftrek is een efficiënte maatregel gebleken ter verbetering van het economische klimaat in België.

De figuur bestaat erin dat ondernemingen die investeren in nieuwe roerende en onroerende goederen, naast de afschrijvingen, ook een percentage van de kostprijs van deze investeringen van hun winst mogen aftrekken.

De investeringsaftrek werd in het begin van de jaren '80 ingevoerd als extra stimulans voor de investeringen, maar werd, als een van de budgettaire compensaties, bij de hervorming van de personenbelasting teruggeschroefd.

Het basispercentage bedraagt momenteel nog 5 procent (met een maximum van 12 procent), maar voor investeringen in milieuvriendelijk onderzoek en ontwikkeling en voor energiebesparende investeringen is dit 15 procent.

In de wet van 7 december 1988 "houdende hervorming van de inkomstenbelasting" (B.S., 16 december 1988) wordt namelijk in artikel 20, § 1 b) bepaald :

"De in artikel 42ter, § 2 van het Wetboek van inkomstenbelasting bepaalde percentages van de investeringsaftrek worden vervangen als volgt :

(b) het basispercentage wordt verhoogd :

l° ofwel met 10 procentpunten waneer het gaat om bestanddelen die worden gebruikt ter bevordering van het onderzoek en de ontwikkeling van nieuwe producten en toekomstgerichte technologieën die ofwel geen effecten hebben op het leefmilieu of die beogen de negatieve effecten op het leefmilieu te minimaliseren, hetzij om bestanddelen waarmede een rationeler energieverbruik, de verbetering van de industriële processen uit energetische overwegingen en, in het bijzonder, de terugwinning van energie in de industrie wordt beoogd."

Om dit specifieke artikel te operationaliseren werd in artikel 1 van het K.B. van 17 april 1990 "tot vastlegging van de voorwaarden voor de toekenning van de verhoogde investeringsaftrek betreffende bestanddelen gebruikt voor onderzoek en ontwikkeling" bepaald dat de verhoogde investeringsaftrek "wordt toegepast op voorwaarde dat de belastingplichtige een door de bevoegde Gewestexecutieve uitgereikt attest overlegt waaruit blijkt dat de beoogde nieuwe produkten en toekomstgerichte technologieën, tot het onderzoek en de ontwikkeling waarvan de desbetreffende bestanddelen worden gebruikt, geen effect op het leefmilieu hebben of de negatieve effecten op het leefmilieu beogen te minimaliseren. Het attest waarvan sprake in het eerste lid moet worden gevoegd bij de aangifte in de inkomstenbelastingen van het belastbare tijdperk waarin de bedoelde bestanddelen zijn aangeschaft of tot stand gebracht."

Artikel 2 van het K.B. bepaalt dat het besluit van toepassing is met ingang van het aanslagjaar 1990.

B. STANDPUNT VAN DE HOGE RAAD VAN FINANCIËN.

In juli 1990 was de Hoge Raad van Financiën van oordeel dat de eventuele afschaffing van de investeringsaftrek niet mocht gekoppeld worden aan een verdere verlaging van de tarieven in de vennootschapsbelasting³.

Minister van Financiën MAYSTADT had de Hoge Raad met het oog op het begrotingsconclaf (voorbereiding begroting 1991) om een spoedadvies terzake gevraagd.

Er was binnen de Hoge Raad voor Financiën unanimititeit om de investeringsaftrek te behouden voor investeringen in onderzoek en ontwikkeling. Ook was er unanimititeit om de investeringsaftrek te schrappen voor investeringen gedaan door ondernemingen die tot een groep behoren die over een coördinatiecentrum beschikken.

Het verzoek van de minister van Financiën om te onderzoeken of de investeringsaftrek niet kon worden afgeschaft in ruil voor een verlaging van de tarieven in de vennootschapsbelasting⁴ stuitte dus op een negatief advies van de Hoge Raad. Volgens deze laatste ging het hier om twee totaal verschillende zaken, die bijgevolg niet aan mekaar gekoppeld mogen worden. De eventuele verdere verlaging van de tarieven in de vennootschapsbelasting moest volgens de Raad bekeken worden in het kader van een globale hervorming van de vennootschapsbelasting.

(3) *De Financieel Economische Tijd*, 9 juli 1990, p. 1: "Hoge Raad van Financiën verdeeld over afschaffing investeringsaftrek."

(4) Van 39 naar 37 procent. Opbrengst voor de schatkist: 5 miljard.

Staatssecretaris voor Financiën DEMEESTER, verklaarde in een interview met Trends-magazine ⁵ het volgende :

"In het begin van de jaren tachtig voerden we de investeringsaftrek in om het economisch zwakke klimaat impulsen te geven. Daarom mochten bedrijven hun investeringen aftrekken van hun winsten.

Ondernemingen deden dat ook volop. Ze combineerden de investeringsaftrek met allerlei fiscale aftrekken.

(...)

Indien de regering nu niet ingrijpt, loopt ze achterop met haar maatregel, die zijn anti-cyclisch karakter verloren heeft. De stimulansen uit de slechte tijden moeten verminderd of afgeschaft worden als het weer goed gaat. Daarom maken we nu een einde aan de rekonversie- en innovatie-vennootschappen ⁶. We behouden consequent de versnelde afschrijvingsmogelijkheden voor R & D, produktontwikkeling en -vernieuwing."

C. VEREISTE FORMALITEITEN IN HET VROEGERE EN IN HET NIEUWE SYSTEEM.

Vóór de wet van 7 december 1988 genoten de investeringen in elementen die het onderzoek en de ontwikkeling van nieuwe producten en spitstechnologieën van een aftrek van 20 procent.

De toekenning was onderworpen aan een ganse reeks formaliteiten zoals het voorleggen van formulieren, staten, rechtvaardigingsstukken, enzovoort.

De wet van 7 december 1988 heeft de berekeningswijze volledig gewijzigd vanaf het aanslagjaar 1989, terwijl de te vervullen formaliteiten gehandhaafd bleven.

In het nieuwe systeem genieten de investeringen in elementen die ertoe bijdragen het onderzoek en de ontwikkeling van nieuwe producten en spitstechnologieën te bevorderen, van een verhoogde aftrek nog slechts op voorwaarde dat zij geen effecten hebben op het milieu of dat zij als bedoeling hebben de negatieve effecten op het milieu te verminderen.

(5) *Trends-Magazine*, 2 augustus 1990, p. 24-25: "Ondernemingen boven verdenking. Wordt vennootschapsbelasting verlaagd?"

(6) In verband met de beslissing van de regering om de rekonversie maatschappijen af te schaffen werd door Prof. Dr. N. VANHOVE in een vrije tribune van *De Standaard* van 12 november 1990, erop gewezen dat de voorgestelde maatregelen van de regering voorbij gaan aan de concurrentie van de buurlanden, o.m. Frankrijk waar de *incentives* (vooral fiscale stimuli) bijzonder groot zijn.

Op het ogenblik dat de ecologische voorwaarden werden ingelast heeft men zich afgevraagd welke hun juiste *draagwijdte* was en men was zich ook bewust van de *bewijsmoeilijkheden* die zij meebrachten.

Het uitvoeringsbesluit van 17 april 1990 komt tenminste gedeeltelijk tegemoet aan deze bekommernissen.

Het voegt bij de reeds bestaande formaliteiten nog een bijkomende : de belastingplichtige die wenst te genieten van de verhoogde aftrek dient bij zijn aangifte van inkomstenbelasting met betrekking tot de belastbare periode gedurende dewelke de investeringen werden gerealiseerd, een attest voor te leggen van de bevoegde Gewestexecutieve, waarbij bevestigd wordt dat hij de voorwaarde van eerbiediging van het milieu heeft gerespecteerd.

Over de voorwaarden van dit attest, zegt het K.B. totaal niets. De bal blijkt thans in het kamp van de Executieven te liggen ⁷.

Er wordt opgeworpen dat, wegens de vaagheid van het criterium, de Vlaamse Executieve (in casu de gemeenschapsminister voor Leefmilieu) niet sterk gemotiveerd zal zijn om attesten te weigeren ⁸.

In ieder geval blijkt dat tot voor kort de bevoegde Administratie van de Vlaamse Gemeenschap nog geen attesten had afgeleverd.

D. KRITIEK OP DE MAATREGELEN I.V.M. DE INVESTERINGSAF TREK.

L.A. DENYS en S. VAN CANEGHEM ⁹ deden opmerken dat voor ondernemingen met een hoog investeringsvolume in het klassieke actief van de onderneming, de investeringsaftrek een vermindering van de globale druk van de vennootschapsbelasting zou kunnen betekenen (met een aanslagvoet van 43 procent en een aftrek van 13 procent betekent dit een maximum-subsidie van ongeveer 5,5 procent). De andere sectoren, die investeren in personeel en niet in geïmmobiliseerd actief, zouden zich terecht benadeeld kunnen voelen.

Volgens deze auteurs is het verder geenszins zeker en zelfs zeer betwistbaar, dat deze fiscale maatregelen werkelijk een efficiënte stimulans uitmaken.

Zij beweren dat het efficiënt (lobby)werk van bepaalde milieus heeft verhinderd dat vroegere projekten van afschaffing van de investeringsaftrek niet tot uitvoering gebracht werden. Het belangrijkste, zo onderstre-

(7) Zie *Actualités fiscales*, nr. 20 van 31 mei 1990, p. 20/7 : "Deduction pour investissement. Aux Exécutifs régionaux à attester le Caractère écologique des investissements R & D."

(8) VERREET, G., "Concurrentievervalsing door milieumaatregelen : een verkenning.", paper voorgedragen voor blok Economie (Programma MILIEUKUNDE, vijfde promotie, academiejaar 1989-1990), niet gepubliceerd.

(9) DENYS, L.A. en VAN CANEGHEM, S., "Fiscalite des entreprises", *Revue générale de fiscalité*, 1989, nr. 1bis, p. 26.

pen zij, is dat men blijft opteren voor een fiscale tegemoetkoming die van toepassing is op iedereen, in plaats van voor een toekenning op basis van een individuele hulpverlening, zo dierbaar aan onze politici.

De stimuli spelen overigens slechts in het voordeel van ondernemingen die winsten maken op fiscaal vlak. Ook J. KIRKPATRICK, fiscalist en advocaat bij het Hof van Cassatie, had kritische bedenkingen bij de maatregelen i.v.m. de investeringsaftrek¹⁰. Hij wees er op dat de investeringsaftrek, ingevoerd door een bijzondere machten-besluit van 1982, nooit tot doel heeft gehad het feit te compenseren dat de fiscale afschrijvingen, gebaseerd op de historische kostprijs, onvoldoende zijn indien men rekening houdt met de inflatie. Indien dit het geval was geweest, dan zou de investeringsaftrek in belangrijkheid winnen, naargelang de levensduur van de betrokken goederen langer is, hetgeen geenszins het geval is. Het doel van de maatregel is enkel de investeringen aan te moedigen, in een mate die varieert naargelang hun vermeende nuttigheid voor de nationale economie groter is.

Volgens KIRKPATRICK is het volkomen artificieel dat de regering geprobeerd heeft in een daling van de inflatie een rechtvaardiging te vinden voor de vermindering van de investeringsaftrek (Memorie van Toelichting, p. 19) en dat zij een verband heeft gelegd tussen de variaties van de index en het bedrag van deze aftrek (artikel 20).

Naar de mening van KIRKPATRICK zou het verkieslijker geweest zijn om de investeringsaftrek volledig af te schaffen, zoals de vorige regering voorgesteld had, en dit om meerdere redenen.

Ten eerste lijkt het - in een periode dat de werkloosheid beschouwd wordt als het belangrijkste economisch en sociaal probleem - niet opportuun om investeringen in kapitaal meer aan te moedigen dan investeringen in personeel.

Ten tweede lijkt het niet zeker dat de administratie voldoende bij machte is om te appreciëren of een investering "*er toe strekt het onderzoek en de ontwikkeling van nieuwe produkten en spitstechnologie te bevorderen*" (tekst die al in de vroegere wetgeving bestond) en om daarboven nog na te gaan of deze produkten en technologieën "*geen negatieve effecten hebben op het milieu of als doel hebben de negatieve effecten op het milieu te verminderen*" (toevoeging in artikel 20 door de nieuwe wet).

Ten derde zouden - voor de investeringen die energiebesparend zijn - de ambtenaren een vorming van ingenieur dienen te hebben om hun weg te vinden in de 26 categorieën die de annex X uitmaken van het uitvoeringsbesluit van het Wetboek van inkomstenbelastingen. Daarenbo-

(10) KIRKPATRICK, J., "Réflexions critiques sur les compensations budgétaires, prévues par la loi de réforme fiscale du 7 décembre 1988, *Revue générale de fiscalité*, 1989, p. 32-41.

ven kan de vraag gesteld worden of de chronische verhoging van de energieprijzen, waaraan de Staat deel heeft door de accijnzen, geen voldoende aansporing is om te besparen.

Tenslotte vraagt KIRKPATRICK zich af welke de bedoeling is van een verhoogde aftrek met 7 punten voor ondernemingen die minder dan twintig werknemers tewerkstellen ¹¹. Tegenover deze discriminatie (*sic*) kan KIRKPATRICK niet nalaten zich af te vragen wat de regering heeft tegen ondernemingen die meer dan twintig werknemers tewerkstellen.

IV. EXPANSIESTEUN VOOR MILIEU-INVESTERINGEN.

A. SELEKTIEVERE TOEPASSING VAN DE EXPANSIEWETGEVING.

De basissteun in het kader van de economische expansiewetgeving werd verlaagd.

Anderzijds kunnen de bedrijven rekenen op een hogere tewerkstellingssteun, terwijl ze voortaan tot 15 procent steun krijgen voor milieu-investeringen.

Dit zijn de krachtlijnen van de richtlijnen voor expansiesteun die de Vlaamse regering op 26 april 1990 goedkeurde.

Het uitgangspunt van gemeenschapsminister van Economie DE BATSELIER was dubbel: enerzijds rechtvaardigt de economische hoogconjunctuur een vermindering van de steun; anderzijds kunnen via de expansiesteun maatschappelijke probleemdoossiers zoals het milieu en de structurele werkloosheid aangepakt worden.

Bijkomende motieven voor een aanpassing van de richtlijnen waren een vereenvoudiging en een beperking van de budgettaire uitgaven.

B. TOEPASSING VAN HET ECOLOGISCH STEUNCRITERIUM: EEN INNOVATIE.

Het ecologisch steuncriterium is nieuw. Voor milieu-investeringen kunnen bedrijven tot 15 procent steun krijgen.

De administratie zal in samenwerking met de milieu-parastatalen lijsten opstellen van wat als milieu-investering aanvaard wordt. In afwachting van deze lijsten, zal het Studiecentrum voor Kernenergie elk ingediend investeringsdossier toetsen op zijn ecologische waarde.

Investeringsen om de door de overheid opgelegde milieuverplichtingen na te komen, komen niet in aanmerking voor betoelaging.

(11) Art. 10, § 1, b), 20 van de wet van 20 december 1988 bepaalt dat het basispercentage wordt verhoogd: (...) "ofwel met 7 procentpunten in de gevallen bedoeld in art. 42 ter § 3 van hetzelfde wetboek."

Als voorbeeld van subsidieerbare milieu-investeringen kunnen onder meer investeringen genoemd worden die leiden tot grondstoffen- of energie-besparingen of tot een verhoging van de duurzaamheid, kwaliteit en veiligheid van arbeidsomstandigheden.

Verder dient een reeks milieu-belastende stoffen tegen 1 mei 1993 uit het productieproces verwijderd te zijn, op straffe van uitsluiting van verdere steun. De lijst van deze stoffen omvat onder meer cadmium, kwik, cyanide, PCB's, asbest en andere kankerverwekkende stoffen.

Tenslotte blijft het steunpercentage voor het strategisch belang van de investering behouden op 2 procent voor de wet van 1959 en 3 procent voor de wet van 1970. De gemeenschapsminister beschikt hier over een vrije marge.

Het globale steunplafond bedraagt 21 procent in Limburg, 18 procent in de Kempen en de Westhoek, 15 procent in researchzones en 12 procent elders.

De administratieve behandeling van de dossiers wordt op drie punten vereenvoudigd. De uitbetaling wordt voortaan gekoppeld aan een eenvoudige verklaring van het bedrijf, niet langer aan een reeks attesten. De minimuminvestering wordt opgetrokken van 10 tot 20 miljoen Bf. De uitbetaling wordt versneld van 15 tot 6 maanden.

De maximale subsidiepercentages voor de basissteun werden verminderd met de helft en ze werden gekoppeld aan extra voorwaarden inzake bezettingsgraad van het productievermogen, de toekomstgerichtheid van de sektor en het aandeel van de personeelskosten in de toegevoegde waarde.

Op basis van die criteria worden de sectoren verdeeld in drie groepen die voor hun investeringen respectievelijk 0, 3 of 4 procent subsidies krijgen. In de ontwikkelingsgebieden wordt dat 0, 6 of 8 procent. Sommige sectoren, zoals petroleumraffinaderijen, de bouw en energiebedrijven, worden zelfs helemaal uitgesloten van expansiesteun.

Het werkgelegenheidscriterium blijft een belangrijke rol spelen bij de toekenning van expansiesteun. De maximale subsidiepercentages worden met de helft verhoogd. Het steunpercentage wordt zelfs verdubbeld indien de investeringsprojecten leiden tot de aanwerving van langdurig werklozen.

Nieuw is dat gemeenschapsminister DE BATSELIER van de expansiesteun een instrument wil maken om milieu-investeringen te stimuleren.

Investerings die gericht zijn op de vermindering van de milieubelastende effecten van het bedrijf, op een besparing van energie of grondstoffen, op de verhoging van de duurzaamheid en de kwaliteit van de produkten, kunnen - zoals reeds vermeld - tot 15 procent investeringssteun genieten. Voorwaarde is wel dat die investeringen niet wettelijk verplicht zijn.

Volgens gemeenschapsminister DE BATSELIER moet de overheid een korrigerende rol spelen ¹². Ze moet bijsturen en bepaalde aksenten leggen. Terzelfdertijd is de minister echter van oordeel dat de overheid selektiever moet optreden. Vroeger werd de expansiesteun uitsluitend toegekend op basis van economische criteria. De gemeenschapsminister wil de expansiesteun ook gebruiken als instrument voor het sociaal en het milieubeleid.

C. PROBLEMEN MET DE E.G.-COMMISSIE.

Krachtens de expansiewet van 1959 kan overheidssteun worden verleend voor de oprichting, uitbreiding, omschakeling en modernisering van bedrijven, ongeacht de plaats waar ze gevestigd worden of de sektor waartoe ze behoren.

De E.G.-Commissie neemt aanstoot aan het algemeen karakter van de wet waardoor aan ieder bedrijf op een *ad hoc* basis steun kan worden verleend, zonder regionale of sektoriële verantwoording.

De bezwaren van de Commissie zijn gegrond op de overweging dat de globale steunwetten niet passen in de filosofie van de grote eenheidsmarkt. Een bijkomende overweging is dat steun aan bedrijven vooral een wapen is in handen van regeringen die financieel sterk staan.

De armere lidstaten krijgen het nog moeilijker om hun achterstand in de halen. Bovendien wordt de dure regionale politiek van de EG uitgehouden. Deze politiek is juist bedoeld om achtergebleven gebieden tot het economisch peil van de rest van de gemeenschap op te tillen.

De Europese Commissie eiste dan ook in de zomer van 1990 dat de Belgische wet van 17 juli 1959 ten gunste van de economische expansie tegen 1 januari 1991 dode letter zou worden. Nederland, Italië en Groot-Brittannië moesten tegen dezelfde datum hun algemene steunprogramma's eveneens afschaffen of grondig wijzigen. Tegen 12 november 1990 moesten de betrokken landen de Europese Commissie melden op welke manier ze dat zullen doen.

(12) *De Standaard*, 27 april 1990 : "DE BATSELIER koppelt subsidies aan milieubehoud".

In België is de toekenning van expansiesteun een gewestelijke gelegenheid. Het Waalse Gewest bezorgde de E.G.-Commissie reeds enige tijd geleden zijn antwoord. Het Vlaamse en het Brusselse Gewest deden dat op 12 november 1990, de door de E.G.-Commissie vastgestelde vervaldatum. Volgens het kabinet van gemeenschapsminister voor Economische zaken DE BATSELIER lopen de antwoorden van de drie gewesten in dezelfde richting.

Het Vlaamse Gewest moet over een steuninstrumentarium kunnen beschikken om een aantal beleidsopties zoals energiebesparing, milieusanering en strijd tegen de werkloosheid, waar te maken. Dat stelt het Vlaams Gewest in zijn antwoord op de eis van de Europese commissie om de expansiewet van 1959 af te schaffen.

Volgens het kabinet DE BATSELIER is de economische expansiewet van 1959 een zeer belangrijk instrument voor het economisch beleid in Vlaanderen.

Het systeem van de wet wordt hoofdzakelijk gebruikt om steun toe te kennen aan projecten die in de Vlaamse beleidsopties passen. Die opties zijn onder andere energie- en grondstoffenbesparing, milieusanering, onderzoek en ontwikkeling, bestrijding van langdurige werkloosheid. Indien de expansiewetgeving wordt afgeschaft, dreigt de wettelijke basis voor dit beleid weg te vallen.

Het Vlaamse Gewest wil in de toekomst dan ook over steuninstrumenten blijven beschikken om die beleidsopties waar te maken. De Vlaamse regering wil mogelijk een of meer dekreten uitvaardigen om een selectieve expansiesteun te blijven voeren.

Op het kabinet DE BATSELIER hoopt men dat de Europese Commissie oog heeft voor de Vlaamse argumenten. De E.G.-Commissie voert de strijd tegen de milieuvervuiling, de energiebesparing en de bestrijding van de langdurige werkloosheid immers ook hoog in het vaandel.

Nochtans hebben de gewesten eind 1990 aan de Commissie laten weten dat ze akkoord gaan met de afschaffing van de expansiewet van 1959 voor zover deze een instrument is van algemene steunverlening.

De gewesten deden - zoals gezegd - wel opmerken dat deze wet ook gebruikt wordt voor specifieke steun, voor bijvoorbeeld milieu-investeringen en bestrijding van werkloosheid.

De gewesten vroegen van de Commissie dan ook enig respijt om een nieuw reglementair kader te creëren die dergelijke specifieke steunvor-

men verder mogelijk maken na de eventuele afschaffing van de wet van 1959¹³.

Het Waalse Gewest heeft overigens reeds een aantal concrete alternatieven uitgewerkt zoals de verruiming van de KMO-expansiewet van 1978 tot ondernemingen met 250 werknemers (tegenover het huidig plafond van 50).

De Waalse alternatieven kregen reeds het fiat van de E.G.-Commissie.

V. HET VLIM : VLAAMS IMPULSPROGRAMMA MILIEUTECHNOLOGIE.

A. DOELSTELLING VAN HET PROGRAMMA.

Zowel op het vlak van wetenschappelijke kennis als van technische *know-how* inzake milieutechnologie is Vlaanderen geen koploper in Europa.

Om deze achterstand weg te werken en de beleidsopties uit het milieubeleids- en natuurontwikkelingsplan kans op slagen te geven, keurde de Vlaamse Executieve op 31 juli 1990 (B.S., 31.08.90) het besluit goed tot instelling en organisatie van een impulsprogramma milieutechnologie.

De doelstelling van het programma is het stimuleren van toegepast onderzoek, informatie-uitwisseling en investeringen op het vlak van milieutechnologie, milieuvriendelijke produkten en produktiemethoden. Artikel 1, § 1 van het Executievebesluit van 31 juli 1990 verwoordt het aldus :

"Er wordt een Vlaams Impulsprogramma Milieutechnologie ingesteld om de nodige milieutechnologie te doen ontwikkelen en de effecten ervan op de maatschappij na te gaan, met het oog op de realisatie van de beleidsdoelstellingen welke in het Milieubeleidsplan en Natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen werden omschreven."

Gedurende een periode van vijf jaar zullen hiertoe vanuit het MINA-fonds gelden (650 miljoen) ter beschikking worden gesteld voor samenwerkingsprojecten tussen wetenschappelijke instellingen, industrie en overheid (maxima per project variëren van 6 tot 75 miljoen frank)¹⁴. De steun zal vooral gaan naar projecten met een zo groot mogelijk multiplier-effekt. Dit laatste wordt o.m. gestimuleerd door de promotoren van een project er contractueel toe te verbinden om in ruil voor een vastgelegde subsidie vanwege de Vlaamse overheid, het project niet alleen

(13) *De Financieel Economische Tijd*, 14 februari 1991 : "E.G.-uitstel voor afschaffing expansiewet."

(14) Globaal zou er een bedrag van 1 miljard zijn opzigezet, waarvan dus 650 miljoen afkomstig van de overheid. De rest komt van de particuliere sector.

uit te voeren, maar de resultaten ook uit te baten ten gunste van het milieu¹⁵.

B. DE TYPES VAN PROJECTEN.

Het VLIM richt zich op vier types van projecten (art. 1, § 2).

1. Haalbaarheidsstudies: wetenschappelijke onderzoeken, beperkt in tijd en omvang, welke tot doel hebben originele wetenschappelijke ideeën en technieken te toetsen op hun perspectieven en mogelijkheden in het kader van de milieutechnologie en welke gezien worden als voorbereiding op onderzoeksprojecten.

2. Onderzoeksprojecten: wetenschappelijk-technische onderzoeken in het domein van de milieutechnologie, waaraan een wetenschappelijk en technisch risico verbonden is en welke uitgevoerd worden in samenwerking tussen een onderneming en een onderzoekseenheid.

3. Demonstratieprojecten: realisatie van een installatie op ware grootte, in het domein van de milieutechnologie, waarvan de technische haalbaarheid is aangetoond op laboratoriumschaal, en welke als referentie kan worden gebruikt voor het aantonen van de mogelijkheden van de technologie voor de milieuproblematiek.

4. Begeleidende maatschappelijke projecten: sociale onderzoeken, waarbij wordt nagegaan in hoeverre het invoeren, toepassen en gebruiken van nieuwe milieutechnologieën en nieuwe beheerstechnieken voor milieugoederen, inpasbaar zijn in de ruime maatschappelijke context.

De eerste drie types van projecten worden onderscheiden als verschillende stadia in het rijpingsproces van vernieuwende ontwikkelingen; de sociale implicaties van de ontwikkeling en de toepassing van milieutechnologie kunnen worden onderzocht in begeleidende projecten.

Voor elk type project gelden andere voorwaarden: duurtijd, overheidstussenkomst, maximaal ter beschikking gesteld budget per project, enzovoort.

C. DE HOOFDTHEMA'S.

De projecten kunnen vier hoofdthema's bestrijken: 1) afvalwater en drinkwater; 2) afval en bodem; 3) luchtverontreiniging, geur- en geluids-

(15) Zie *Leefmilieu*, 1990, nr. 6, p. 185.

hinder en 4) sociale implicaties van milieutechnologie, met name maatschappelijke inpassing en sensibilisering van en informatie aan de bevolking.

Mestproblematiek en natuurontwikkeling vallen uitdrukkelijk buiten het VLIM, aangezien onderzoek terzake via specifieke acties zal worden ondersteund ¹⁶.

De aanvragen tot het verkrijgen van toelagen of renteloze voorschotten voor haalbaarheidsstudies, onderzoeksprojecten en demonstratieprojecten (art. 9, § 1) worden ingediend bij het Bestuur voor Leefmilieu van de Administratie voor Ruimtelijke Ordening en Leefmilieu, op een daartoe door de gemeenschapsminister bevoegd voor het Leefmilieu vastgesteld formulier. Alle aanvragen worden door het Bestuur overgemaakt aan de operationele directie.

De aanvragen voor het verkrijgen van toelagen voor begeleidende maatschappelijke projecten worden ingediend bij de SERV, op een daartoe door de gemeenschapsminister bevoegd voor het Leefmilieu vastgesteld formulier (art. 9, § 2).

D. DE FINANCIERING VAN HET VLAAMS IMPULSPROGRAMMA MILIEUTECHNOLOGIE.

De artikelen 16 tot en met 21 bevatten de volgende regeling.

De vastleggingen, betalingen, vorderingen en terugbetalingen in het kader van het Vlaams Impulsprogramma Milieutechnologie worden uitgevoerd ten laste van het Fonds Preventie en sanering inzake Milieu en Natuur. Vastleggingen moeten gebeuren ten laatste op 31 december 1994.

Voor de financiering dienen volgende modaliteiten gerespecteerd te worden (art. 17).

1. De *haalbaarheidsstudies* en *begeleidende maatschappelijke projecten* worden gesteund door een toelage die tot 100 procent van het bedrag van de uitgaven kan dekken, aanvaard door de gemeenschapsminister bevoegd voor het Leefmilieu.

2. Voor de *onderzoeksprojecten* bedraagt deze toelage 50 procent van het bedrag van de uitgaven, aanvaard door de gemeenschapsminister be-

(16) De minister van Leefmilieu heeft twee aparte programma's aangekondigd: één voor natuurontwikkeling en één voor de versterking van het onderzoek in de mestproblematiek (*De Standaard*, 24 oktober 1990).

voegd voor het Leefmilieu. Deze toelage kan evenwel verhoogd worden tot 75 procent van die uitgaven, indien het project van bijzonder of algemeen belang is voor het Vlaamse milieubeleid.

3. De *demonstratieprojecten* worden gefinancierd door middel van een renteloos voorschot, dat niet hoger mag zijn dan 50 procent van het bedrag van de uitgaven, aanvaard door de gemeenschapsminister bevoegd voor het Leefmilieu.

In afwachting dat de geëigende Vlaamse structuren operationaal zijn, wordt het I.W.O.N.L. belast met de operationele directie van het Vlaams Impulsprogramma Milieutechnologie (art. 22).

Hiertoe zal de gemeenschapsminister bevoegd voor het Leefmilieu, een beheersovereenkomst afsluiten met het I.W.O.N.L., welke jaarlijks opzegbaar is.

Men kan opmerken dat de deelnemingsvoorwaarden en selectiecriteria vaag zijn omschreven, maar dat is vermoedelijk het gevolg van de onzekerheid over mogelijke projecten.

Projecten worden beoordeeld door een Beheerscomité van 10 deskundigen, bijgestaan voor elk dossier door afzonderlijk samengestelde Technische Comité's. Dit Beheerscomité (onder voorzitterschap van S. BEERNAERT) adviseert de gemeenschapsminister van Leefmilieu die over de ingediende projecten beslist.

VI. DE KATALYSATORPREMIE.

A. DE FISCALE TEGEMOETKOMINGEN EN VOORWAARDEN VAN TOEKENNING.

In 1990 werd de katalysatorpremie ingevoerd bij de artikelen 30 tot 32 van Afdeling 2 (Hoofdstuk II van titel I) van de wet houdende economische en fiscale bepalingen.

Uit het verslag namens de Commissie voor infrastructuur uitgebracht door de heer DE SERANNO¹⁷, blijkt dat het in casu gaat om fiscale stimuli voor wagens die vóór 1 januari 1993 uitgerust worden met een geregelde drierwegkatalysator.

Het uitrusten van een wagen met deze zuiveringsapparatuur brengt gemiddeld 35.000 BF extra kosten mee.

Om de verbruiker toch de stap naar de schone wagen te laten zetten, werd voorzien in een tegemoetkoming van de Staat. Op grond van de

(17) *Parl.St.*, Senaat, 1989-1990, 4 juli 1990, 1022-3, p. 2.

Europese richtlijn van de Raad van 18 juli 1989 (nr. 89/458/E.E.G.) moet de tegemoetkoming lager liggen dan de werkelijke kostprijs van de uitrusting.

Aangezien men er van uitging dat de meerprijs hiervoor zal dalen naarmate de produktie en het gebruik verhogen, is er voor de premies een degressief systeem voorzien.

De voorwaarden voor het verkrijgen van deze fiscale tegemoetkoming zijn de volgende.

Ten eerste moet de cilinderinhoud van de wagen kleiner zijn dan 2000 cc.

Ten tweede moet de wagen voldoen aan de normen voor uitlaatgasen zoals bepaald in de Europese richtlijn 89/458/EEG of aan de gelijkwaardige Amerikaanse norm VS 83.

Ten derde moet de wagen ingeschreven worden tussen 1 juli 1990 en 30 juni 1992.

Ten vierde moet de wagen gedurende 6 maanden op naam van dezelfde persoon ingeschreven blijven in België en mag hij in die periode niet uitgevoerd worden.

Sinds 1 juli 1990 bestaat er dus een premie om nieuwe wagens onder de 2.000 cc met een katalysator uit te rusten.

De premie die zes maanden na aankoop wordt uitbetaald, bedroeg tot 31 december 1990 25.000 BF voor een cilinderinhoud die kleiner is dan 1.400 cc en 20.000 BF voor een cilinderinhoud tussen 1.400 en 2.000 cc.

Vanaf 1 januari 1991 zijn de bedragen van de tegemoetkomingen voor de "schone wagens" ingeschreven na deze datum en voor 1 januari 1992 als volgt ¹⁸: 20.000 BF voor wagens met een cilinderinhoud kleiner dan 1400 cc en 15.000 BF voor wagens met een cilinderinhoud groter dan of gelijk aan 1400 cc en kleiner dan of gelijk aan 2000 cc.

Vanaf 30 juni 1992 moeten nieuwe wagens overigens *verplicht* met een katalysator op de markt worden gebracht. Wagens met een cilinderinhoud boven de 2000 cc moeten er thans reeds mee zijn uitgerust.

Uit persberichten ¹⁹ bleek dat de katalysatorpremie slechts een be-

(18) K.B. van 12 december 1990 tot vaststelling van de tegemoetkoming voor de schone wagens, B.S., 1 januari 1991.

(19) *De Financieel Economische Tijd*, 5 oktober 1990: "Katalysatorpremie heeft slechts beperkt succes". Uit de gegevens van Febiac en Kantersteen (Verkeerswezen) blijkt dat tijdens de eerste twee maanden slechts 10 van de nieuwe wagens onder de 2000 cc met een katalysator is uitgerust. Zelf had de

perkt sukses kende tijdens de eerste maanden na de invoering ervan.

B. BESCHERMING VAN HET LEEFMILIEU VIA EEN TEGEMOETKOMING OF DOOR BESTRAFFING ?

Tijdens de algemene bespreking van het wetsontwerp werd door een lid van de Commissie opgemerkt dat het in feite gaat om een toelage verstrekt aan de industrie. Het is de industrie die wagens op de markt brengt die aan bepaalde leefmilieucriteria moeten beantwoorden. Het is niet billijk de gevolgen hiervan door de verbruiker te laten dragen en hem achteraf, als een troostprijs een kleine terugbetaling te gunnen. Dit maakt het de autoverkopers mogelijk hun prijzen trager aan te passen dan technisch en economisch mogelijk is.

Om deze reden was het lid tegen de voorgenomen regeling gekant.

Het publiek weet trouwens niet beter en koestert de illusie dat het bijdraagt tot de kwaliteitsverbetering van de lucht door een wagen aan te kopen die met een katalysator is uitgerust.

Het lid vervolgde aldus :

"Geleidelijk strengere normen opleggen en op de naleving ervan toezien, is een werkwijze die stamt uit de tijd toen men over het leefmilieu nog niet genoeg had nagedacht.

Goede maatregelen bepalen normen waaraan een produkt moet voldoen en stellen straffen op de niet-naleving ervan ; zulks geldt uiteraard voor zover de technische mogelijkheid bestaat om produkten tot stand te brengen die het leefmilieu niet schaden. Daarvoor is echter een discussie ten gronde nodig over de te voeren leefmilieupolitiek."

Het antwoord van de staatssecretaris op deze bemerkingsen is interessant :

"Zodra de richtlijn binnen de E.G. in werking treedt, ook voor de produktie van wagens met minder dan 2 liter, zal de verplichting bestaan om aan een aantal verplichtingen te voldoen.

Reeds nu geldt deze maatregel voor wagens met meer dan 2 liter. Deze richtlijn is het resultaat van een aantal besprekingen en bevat dus inzake timing en norm een aantal compromissen die ertoe geleid hebben dat vanaf een bepaald ogenblik de produktie op die norm zal worden afgestemd. Het is aanvaardbaar dat dergelijke beslissingen niet zomaar van de ene dag op de andere opgelegd kunnen worden en dat bijgevolg een overgangperiode vereist is.

De bedoeling van dit wetsontwerp is het publiek van meet af aan te bein-

staatssecretaris gehoopt dat de helft van de wagens die tussen juli en december 1990 werden verkocht met een katalysator zouden worden uitgerust.

vloeden nu de keuze voor wagens met minder dan 2 liter nog bestaat. Er zijn al modellen met katalysator, maar er zijn er nog zonder. De hogere prijs van een "schone wagen" zou het publiek naar de andere versie doen overhellen. Het wetsontwerp wil daarom de wagen met katalysator aanmoedigen. Immers, hoe sneller dit soort wagens op de markt verschijnt, hoe sneller de uitstoot van CO2 daalt. Het volume zal dan ook, over de jaren heen, lager liggen."

Hierop antwoordde het commissielid dat hij het antwoord van de staatssecretaris zeer interessant vond. Hij zag er echter een versterking van zijn standpunt in: de verkopers of producenten die nog tot 31 december 1992 wagens met een cilinderinhoud van minder dan 2 liter zonder katalysator op de markt brengen, zouden moeten worden bestraft met dezelfde bedragen als die welke het wetsontwerp bepaalt. De verkoop van de wagens met katalysator zou daardoor gestimuleerd worden. De regering had evengoed deze keuze kunnen maken.

Uit de laatste berichten blijkt dat de verkoop van benzine­wagens uitgerust met een geregelde driewegkatalysator in december 1990 duidelijk beter ging ²⁰.

VII. INVOERING VAN EEN RISICO-HEFFING ²¹.

A. ALGEMEEN.

In uitvoering van de richtlijn van de Raad van de E.G. van 24 juni 1982 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten, werd in België de wet van 21 januari 1987 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten aangenomen, de zogenaamde *Seveso-wet*.

Een van de belangrijkste aspecten van deze wet is het vaststellen van rampenplannen voor hulpverlening bij ongevallen in de onder de toepassing vallende bedrijven en het informeren van de bevolking over de te treffen veiligheidsmaatregelen en de wijze waarop zij zich in geval van een ongeval dient te gedragen.

De uitvoering van die opdrachten stelt echter een probleem van financiering, waarvoor een aanpassing van de wet zich opdringt.

De opstelling van wetenschappelijk gefundeerde en adequate rampenplannen voor hulpverlening en het verstrekken van permanente voor-

(20) *De Standaard*, 18 februari 1991: "Meer wagens met katalysator."

(21) Art. 205 van de wet van 29 december 1990 houdende sociale bepalingen (*B.S.*, 9 januari 1991): wijziging van de wet van 21 januari 1987 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten.

lichting aan de bevolking brengt namelijk belangrijke uitgaven teweeg. De uitvoering van die taken vereist hooggeschoold en gespecialiseerd personeel, de inzet van experts, het mobiliseren van belangrijke middelen voor informatieverstrekking op velerlei domeinen en de verwerving van specifiek interventiematerieel en van individuele beschermuitrusting voor het interventiepersoneel.

Het gaat thans om een zestigtal locaties van industriële activiteiten. Dit aantal zal volgens de Memorie van Toelichting nog stijgen.

Daarbij mag niet uit het oog verloren worden dat op het gebied van de informatie aan de bevolking de inspanning regelmatig herhaald zal dienen te worden (*sic*), zoals trouwens bepaald werd in de richtlijn van de Raad van de E.G. van 24 november 1988 (88/610/E.E.G.), houdende tweede wijziging van bovenvermelde basisrichtlijn en omgezet in Belgisch K.B. van 16 mei 1990 tot wijziging van de wet van 21 januari 1987.

Deze kosten kunnen niet uitsluitend ten laste van de Staat gelegd worden. De redelijkheid vereist dat de exploitanten van industriële activiteiten, die aan de basis liggen van de risico's bedoeld bij de wet, een billijk deel dragen van de kosten die het gevolg zijn van het bestrijden van de eventuele nadelige gevolgen van een zwaar ongeval en van de voorbereiding daartoe.

Om dit te realiseren is het volgens de Memorie van Toelichting aangewezen een heffing in te stellen, die een *belasting* is in de zin dat de opbrengst ervan een in artikel 110 van de Grondwet bedoelde instantie ten goede komt. De heffing kan niet als een eigenlijke *retributie* aangezien worden, vermits ze niet beantwoordt aan de drie voorwaarden die de Raad van State in een advies van 11 juni 1990 stelde, m.b.t. het ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 21 januari 1987.

Volgens dit advies diende het voorgestelde ontwerp herzien te worden "*hetzij door het aan te vullen om het in overeenstemming te brengen met het beginsel van de wettelijkheid van de belasting, dat is neergelegd in artikel 110 van de Grondwet en dat inhoudt dat de grondslag en het tarief van de belasting worden bepaald alsmede wie eraan onderworpen is, hetzij te voorzien in een stelsel van heffingen die als retributie kunnen bestempeld worden.*"

B. DE HEFFING.

Het enige relevante artikel in de wet houdende sociale bepalingen (artikel 205) beoogt de kosten van de opdrachten van de minister van Binnenlandse Zaken op het vlak van de rampenplannen voor hulpverlening en informatie aan de bevolking te financieren door een bijzondere financieringswijze in te stellen voor de kosten die de toepassing van de maatregelen voor de Civiele Bescherming met zich meebrengt.

De omvang van de verschuldigde heffing is afhankelijk van de categorie waartoe de exploitant van de industriële activiteit zal ingedeeld worden door de minister van Tewerkstelling en Arbeid.

Er wordt voor de toepassing van deze bepalingen in drie categorieën voorzien, en dit op grond van de stoffenkenmerken en de procesparameters van de industriële activiteit.

Door het berekenen van een *brand- en explosie-index*²² wordt de graad van risico voor mens en milieu aangeduid en de hoogte ervan is bepalend voor de indeling in één van de drie categorieën.

Bij de vaststelling van de formules van de brand- en explosie-index en de *toxiciteits-index* wordt rekening gehouden met de internationaal bekende wetenschappelijke gegevens met betrekking tot de methodes van classificatie van gevaarlijke installaties, in het bijzonder met deze van de Internationale Arbeidsorganisatie te Genève²³.

De modaliteiten en de procedure van vaststelling van de indexwaarden dienen door de Koning nader uitgewerkt te worden.

In dit verband wordt de opvatting gehuldigd dat de bevoegde administratie van het ministerie van Tewerkstelling en Arbeid vooral een controlerende functie te vervullen heeft en dat het aldus aan de fabrikant zou toekomen de indexwaarden van zijn industriële activiteit voor te stellen aan die administratie.

Overeenkomstig de wet van 28 juni 1989 houdende wijzigingen van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de rijkscomptabiliteit (*B.S.*, 18 juli 1989), wordt de opbrengst van de heffing geaffecteerd op de Rijksmiddelenbegroting. Er wordt op de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt een fonds opgericht voor de "risico's van zware ongevallen".

De affectatie op de Rijksmiddelenbegroting heeft een bestemming : dit fonds wordt namelijk gespijsd door de gerealiseerde ontvangsten en het eventueel saldo van het vorige jaar. De minister van Binnenlandse Zaken kan het krediet van het fonds aanwenden om de uitgaven van de bestuurs- investerings-, studie- en werkingskosten te dekken die de uitvoering van de wet voor de activiteiten van de Civiele Bescherming met zich meebrengt.

De titularis van de industriële activiteit is de heffing verschuldigd vanaf het jaar 1991.

Benevens voor het uitwerken van de termijnen van betaling en van de beroepsmogelijkheden die de wet voorziet, wordt aan de Koning de

(22) Voor de exacte formules, zie Memorie van Toelichting omtrent artikel 205, p. 179-180.

(23) International Labour Office, *Major Hazard Control, a practical manual*, Genève, 1990.

bevoegdheid opgedragen een aantal modaliteiten te regelen, onder meer wat de bevoegde ambtenaren betreft en hoe de storting van het bedrag der heffing dient te gebeuren.

Tenslotte voorziet het artikel in een administratieve geldboete en in de uitvaardiging van een dwangbevel wanneer de fabrikant van de industriële activiteit in gebreke blijft.

C. BESPREKING VAN ARTIKEL 205 IN DE COMMISSIE VOOR DE BINNENLANDSE AANGELEGENHEDEN ²⁴.

Aan de minister werd in de Commissie de vraag gesteld of, gelet op de bijkomende lasten die aan de betrokken bedrijven worden opgelegd, hun concurrentiepositie op Europees niveau niet aangetast wordt en of er ter zake sprake is van enige harmonisatie.

Verder werd de vraag gesteld of in het buitenland gelijkaardige heffingen bestaan en of er overleg gepleegd werd met de betrokken sector.

De minister antwoordde dat het principe zelf van de heffing en bijgevolg de mogelijkheid van een concurrentieverstorende invloed waarvoor men blijkbaar bevreesd is, in feite reeds vervat lag in de wet van 21 januari 1987.

Verder preciseerde hij dat de industriële sector weliswaar niet onverdeeld gelukkig is, maar zich toch niet met hand en tand tegen de heffing verzet.

Het gaat immers om een beperkt aantal bedrijven, namelijk een zestigtal, met een zeer belangrijke, om niet te zeggen miljardenomzet, waarvan het resultaat dus zelfs door de maximumheffing van 1,5 miljoen frank nauwelijks beïnvloed wordt.

Bovendien zien ook de bedrijven de noodzaak van de heffing in. Niet alleen komt zij de veiligheid van de burgers ten goede, bovendien is zij volgens de minister, een goede zaak voor de betrokken bedrijven en voor de industriële sector. Die hebben immers belang bij goede rampenplannen waarin de bevolking vertrouwen heeft, omdat ze dan gemakkelijker zullen getolereerd worden door de bevolking.

De minister verklaarde dat hij geen buitenlandse precedenten kent, maar dat het Belgisch voorbeeld allicht navolging zal krijgen. De idee van een Europese burgerbescherming vindt trouwens stilaan ingang.

(24) *Parl.St.*, Senaat, 1990-1991, Verslag namens de Commissie voor de Binnenlandse Aangelegenheden uitgebracht door de heer PINOIE, i.v.m. het ontwerp van wet houdende sociale bepalingen (artikelen 204 en 205), 1115-8.

D. EVALUATIE VAN DE NIEUW INGEVOERDE RISICO-HEFFING.

De bedoeling is, naar analogie met de toepassing van het principe "*de verbruiker betaalt*" in de milieuwetgeving ²⁵, een risico-heffing in te voeren, die een belasting is in de zin van artikel 110 van de Grondwet en verschuldigd is door de titularissen van die industriële activiteit die een bijzonder risico voor de bevolking en voor het milieu creëert, als bedoeld in de hoger vermelde wet van 21 januari 1987.

De heffing staat immers in functie van de belangrijkheid van het risico, dat uitgedrukt wordt in de vermelde explosie-index en toxiciteitsindex.

Aan de hand van de berekening van die indexen wordt iedere betrokken industriële activiteit in één van de drie categorieën ondergebracht, waarvoor telkens een forfaitaire heffing bepaald werd.

Dit soort heffing is vrij uniek, ook in Europees vergelijkend perspectief. Naast de milieuheffingen die in België reeds van toepassing zijn, wordt er thans een nieuw beginsel ingevoerd, namelijk het risico dat een industriële activiteit met zich meebrengt en dat gemeten en berekend wordt.

Bewust is er gekozen voor het heffingenstelsel, zoals dat trouwens reeds bij de Vlaamse Gemeenschap van toepassing is, namelijk bij het decreet van 20 december 1989 houdende bepalingen tot uitvoering van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap, waarbij het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen gewijzigd wordt.

Dit brengt met zich mee dat hier geen cohierbelasting voorhanden is in de zin van het stelsel van directe belastingen, maar een *sui generis* stelsel, waarbij niet het fiscaal bestuur maar de veiligheidsverantwoordelijke (het departement van Binnenlandse Zaken) de "aanslag" verricht en de opbrengst incasseert.

Beoogd wordt 100 miljoen frank als jaarlijkse ontvangst op het fonds "risico's van zware ongevallen", organiek opgericht door artikel 205, 2°. Is het dus in eerste instantie de bedoeling de Civiele Bescherming meer financiële mogelijkheden te geven om zich van haar taken te kunnen kwij-

(25) Het beginsel "de vervuiler betaalt" houdt in dat de kosten die de overheid maakt ter preventie of ter bestrijding van de door derden veroorzaakte milieuhinder wordt toegerekend aan hen die aan de basis liggen van de overheidsactie. Dit beginsel maakt sinds de inwerkingtreding van de Europese Akte (wet van 7 augustus 1986 houdende goedkeuring van de Europese Akte opgemaakt te Luxemburg op 17 februari 1986 en te Den Haag op 28 februari 1986, B.S., 28 februari 1987) integraal deel uit van het E.E.G.-verdrag (verwijzing naar art. 130 B, lid 2).

ten, dan is de heffing tevens bedoeld om de risico's van ecologische of milieurampen te beperken.

Door het nemen van preventieve maatregelen in de exploitatie van de industriële activiteiten, kan voor een bepaald bedrijf immers het resultaat van de indexberekening lager uitvallen, zodat het in een lagere categorie kan terechtkomen, om aldus een lagere heffing verschuldigd te zijn.

Op die manier zou de risicoheffing tevens een aanzet kunnen vormen om op het preventieve vlak nog meer in te grijpen, zodat het gevaar van ontploffing of vrijkomen van een gifwolk kleiner wordt.

VIII. DE HEFFINGEN VOOR DE WATERZUIVERING.

De heffingen van het Vlaamse Gewest voor waterzuivering worden van globaal 2,6 miljard frank in 1990 opgetrokken tot 3,9 miljard frank in 1991. Van deze 3,9 miljard verwachte opbrengsten wil de Vlaamse regering 66 procent halen bij de industrie en 34 procent bij de gezinnen.

De voorstellen van gemeenschapsminister van Leefmilieu KELCHTERMANS, waarin een verhouding 30/70 werd vooropgesteld, werden door de Executieve in die zin aangepast, nadat het Vlaams Economisch Verbond heftig geïnteressaard had tegen KELCHTERMANS' voorstel.

De krachtlijnen van het nieuwe heffingstelsel werden eerder reeds door KELCHTERMANS aangekondigd in zijn MINA-plan : een heffing voor gezinnen in functie van het waterverbruik en een heffing voor alle bedrijven in functie van de reële vervuiling.

De nieuwe regeling is opgenomen in het programmadekreet ter uitvoering van de begroting 1991.

Het nieuwe stelsel moet het forfaitaire stelsel dat in 1990 werd ingevoerd, vervangen.

Binnen dit stelsel dienden de particulieren een forfaitaire heffing te betalen van 300 frank per persoon met een maximum van 1.200 frank per gezin, bedrijven die lozen in riolen een heffing van 447 frank per inwonersekuivalent (dit is de gemiddelde vuilvracht van een inwoner) en hinderlijke bedrijven die rechtstreeks in oppervlaktewaters lozen een forfait van 10.000 F.

Oorspronkelijk voorzag men dat de globale opbrengst van de heffingen voor gezinnen zou dalen van 1,6 miljard in 1990 tot 1,2 miljard in 1991.

De daling van de gezinsbijdragen is toe te schrijven aan de algemene vrijstelling die KELCHTERMANS wilde verstrekken voor elk verbruik beneden de 30 kubieke meter per jaar (het jaargemiddelde per persoon). Dit houdt in dat alleenstaanden met een (lager dan) gemiddeld water-

verbruik in 1991 niets zullen moeten betalen, in plaats van 300 F in 1990, terwijl ook gezinnen met een klein verbruik voordeel zullen doen.

In de definitieve versie van het programmadekreet wordt de algemene vrijstelling voor de eerste 30 kubieke meter waterverbruik in zijn effect getemperd door de invoering van een minimum-heffing van 150 frank. De algemene vrijstelling voor het vierde en volgende kind wordt vervangen door een vrijstelling van 250 frank per kind vanaf het derde kind, wat in globo een beperkter effect zou hebben.

IX. DE FISKALE AFTREKBAARHEID VAN MILIEUHEFFINGEN ²⁶.

A. VOORWAARDEN VOOR AFTREKBAARHEID.

De fiscale aftrekbaarheid van milieuheffingen is een probleem dat tot op heden weinig is belicht. Nochtans is dit voor het bedrijfsleven in het algemeen en voor de kleine en middelgrote ondernemingen in het bijzonder een belangrijke vraag.

Indien de heffingen aftrekbaar zijn, kan een gedeelte van deze heffing gerekupereerd worden via de vennootschaps- of personenbelasting.

De milieuheffingen kunnen juridisch gekwalificeerd worden als een belasting of een retributie. Het onderscheid tussen beide is echter vooral belangrijk wat de procedure inzake vestiging en invordering betreft. In het kader van de vraag naar de aftrekbaarheid dient er niet bij stil te worden gestaan.

Soms wordt beweerd dat belastingen niet aftrekbaar zijn.

Het tegendeel is echter waar : belastingen zijn aftrekbaar tenzij de wet ze uitdrukkelijk uitsluit. Wanneer een belasting of een retributie voldoet aan de algemene voorwaarden van aftrekbaarheid, kan ze in mindering van de winst worden gebracht. Deze algemene voorwaarden zijn de volgende.

Ten eerste moet het gaan om een uitgave die gedaan of gedragen is om belastbare inkomsten te behouden of te verkrijgen.

Ten tweede moet de uitgave tijdens het belastbaar tijdperk gedaan of gedragen zijn.

Ten derde moet de uitgave noodzakelijk met het uitoefenen van de beroepsactiviteit verband houden.

Tenslotte moet de belastingplichtige het bewijs van de uitgave leveren.

(26) Gebaseerd op een interne nota van het N.C.M.V.: "De impact van de stijgende heffingen op de K.M.O.'s" door M. THYSSEN, directeur N.C.M.V.-studiedienst.

Overeenkomstig artikel 50 W.I.B. worden niet als bedrijfslasten aangemerkt *"de belastingen voor de provincies, agglomeraties, federaties van gemeenten en gemeenten, diegevestigd zijn op de grondslag of het bedrag van de personenbelasting, alsmede onder voorbehoud van de bepalingen van artikel 45, 9°; de opcentiemen op de onroerende voorheffing, met inbegrip van de desbetreffende verhogingen, vermeerderingen, kosten en nalatigheidstresten."*

Milieuheffingen (bijdragen waterzuivering, heffingen waterzuivering, milieuheffingen afvalstoffen) vallen door hun aard buiten het toepassingsgebied van artikel 50 W.I.B. Zij zijn derhalve aftrekbaar wanneer aan de algemene voorwaarden voldaan is.

Specifiek kan men zich afvragen of de "milieubelasting" voor de onderneming een uitgave is die gedaan werd om de belastbare inkomsten te verkrijgen of te behouden.

Daartoe is vereist dat de uitgaven "noodzakelijk" zijn. Dit wil zeggen dat de uitgaven niet hadden plaatsgevonden indien er geen beroepsuitoefening was geweest. Zowel voor bijdragen aan de waterzuivering als de nieuw ingevoerde heffingen voor waterzuivering als de milieuheffingen op de vaste afvalstoffen is het antwoord op deze vraag positief.

In de mate dat ze specifiek aan het bedrijfsleven worden opgelegd of een toestand belasten die inherent is aan het bedrijf, zijn ze dus fiscaal aftrekbaar.

Alleen indien een belasting zou worden opgelegd die alle belastingplichtigen treft, zou de uitgave niet meer te beschouwen zijn als inherent aan de beroepsuitoefening en derhalve ook niet aftrekbaar zijn.

Dit alles betekent dat, wanneer de op het bedrijfsleven gelegde lasten toenemen, de fiscaal aftrekbare massa eveneens toeneemt. De door de Vlaamse Gemeenschap ingevoerde of verhoogde heffingen hebben dus een weerslag op de Staat als begunstigde van de vennootschaps- en de personenbelasting.

De sterke en plotse stijging in 1990 van de door de Vlaamse Gemeenschap opgelegde heffingen ten laste van de ondernemingen ²⁷ heeft een negatieve weerslag op het budget van de Nationale Overheid.

Juridisch-technisch is het voor de Nationale Overheid eenvoudig om de verschillende milieuheffingen toe te voegen aan de niet-aftrekbare belastingen. Economisch zou dit echter een grove vergissing zijn: ondernemingen mogen belast worden op hun winst, maar in geen geval op de kosten.

(27) De bijdragen waterzuivering werden vermenigvuldigd met 2,3; de milieuheffingen afvalstoffen gemiddeld met 8; bovendien zijn er nieuwe heffingen in de waterzuivering.

Een andere regel is voor het bedrijfsleven totaal onaanvaardbaar. Dit is het standpunt van het N.C.M.V.

B. EEN PARLEMENTAIRE VRAAG VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGER GEYSELS (AGALEV).

Volksvertegenwoordiger GEYSELS stelde op 9 augustus 1990 een parlementaire vraag aan staatssecretaris voor Financiën DEMEESTER in verband met de fiscale aftrekbaarheid van milieuheffingen ²⁸.

Hij vroeg of dit principe kon worden bevestigd en zo ja, vanaf welk jaar dit zou gelden.

Verder vroeg hij of deze fiscale aftrekbaarheid ook geldt voor de milieuheffingen die particuliere (gezinnen) moeten betalen.

Het antwoord op deze parlementaire vraag was als volgt :

"Volgens vaste rechtspraak is de gemeentebelasting op riolen aftrekbaar als beroepskosten in zover ze verband houdt met de uitoefening van de beroepswerkzaamheid" (zie commentaar op het Wetboek van inkomstenbelastingen nr 44/431).

Naar analogie daarmee zijn de door de ondernemingen verschuldigde milieuheffingen eveneens als beroepskosten aftrekbaar.

Dit geldt evenwel niet voor heffingen verschuldigd door alleenstaanden en gezinshoofden. Die heffingen vallen immers onder de uitgaven van persoonlijke aard die niet inherent zijn aan de uitoefening van de beroepswerkzaamheid en op grond van artikel 50, 2° van voormeld wetboek niet als beroepskosten worden aangemerkt."

De door de staatssecretaris vermelde commentaar op het Wetboek van de inkomstenbelastingen bepaalt het volgende :

"Inzonderheid zijn aftrekbaar als bedrijfslast, de hierna opgesomde belastingen, voorheffingen en taksen, wanneer en in de mate dat ze verband houden met de uitoefening van de beroepswerkzaamheid :

(...)

de gemeentebelasting op riolen en bestrating, in de mate waarin zij betrekking heeft op onroerende goederen welke dienen tot het uitoefenen van het bedrijf; de betaling van zulke belastingen is immers onvermijdelijk en derhalve tot het uitoefenen van het bedrijf noodzakelijk in de zin van art. 44 W.I.B. (Cass., 17 maart 1964, inzake N.V. Brouwerij Rodenbach, B 411, p. 1886; Cass., 23 maart 1966, inzake N.V. Kortrijkse Kunstwerkstede Gebroeders DE COENE, B 440, p. 691)."

(28) *Vr. en Antw.*, Kamer, Vraag nr 572 van de heer GEYSELS van 9 augustus 1990 : "Milieuheffing - aftrekbaarheid".

Te noteren valt dat artikel 50, 5° van het Wetboek van Inkomstenbelastingen bepaalt dat onder andere **niet** als bedrijfslasten worden aangemerkt "*de als geldboete betaalde sommen, met inbegrip van transactionele geldboeten, verbeurdverklaringen en straffen van alle aard.*"

Zoals reeds werd opgemerkt, is het voor de wetgever eenvoudig om de milieuheffingen niet aftrekbaar te maken. Hij hoeft bijvoorbeeld in artikel 50, 2° slechts de milieuheffingen in te lassen.

Of het bedrijfsleven de associatie of analogie van milieuheffingen met geldboeten zal appreciëren, is echter zeer de vraag.

X. EEN CO₂-BELASTING ?

In het rapport *Green Europe: Economic Implications and Business Opportunities* samengesteld door de uitgeverij DRI/McGraw-Mill (beschikbaar vanaf 25/10/90) wordt een omstandige economische analyse gemaakt van de milieuproblemen.

De weerslag van een groen beleid op de economie is nog niet zo dikwijls uitgedrukt. Naast die makro-economische analyse staat de energiesituatie centraal, met zowel vraag als aanbod en de evolutie van de energieprijzen zelf. Maar ook de sectoriële analyses en de actieve kansen die het milieu biedt voor de industrie worden beschreven.

In het boek worden twee scenario's uitgewerkt, een extreem en een waarschijnlijk, die dan vergeleken worden met een basisscenario of een groei zonder noemenswaardige milieumaatregelen. Zelfs in het extreme scenario is de uitgever van een blijvende economische groei uitgegaan, zodat het dus zeker geen groene droomscenario's zijn.

Wel werden een aantal veronderstellingen ingebouwd.

Voor het **extreme scenario** is het beleid erop gericht de uitstoot van koolstofdioxide terug te dringen met 20 procent ten opzichte van het referentiescenario. Om dit te bereiken bouwt men een heffing in van 300 ECU per ton fossiele brandstof. Die milieubelasting alleen al zou 338 miljard opbrengen, voldoende om het gros van de lopende milieukosten te financieren.

Een dergelijke belasting kan een wijziging van gebruik van energiedragers meebrengen. In het scenario blijft men echter uitgaan van de bestaande verhouding.

Tevens houdt het scenario weinig of geen rekening met de zogenaamde hernieuwbare energiebronnen als wind en zon, omdat men stelt dat die nooit de nu klassiek genoemde brandstoffen totaal kunnen vervangen.

Het scenario houdt rekening met een verminderde brandstofheffing voor het vervoer, omdat daarop al heel wat belastingen drukken. Tevens zou die sektor niet zo vlot reageren op een verhoging van de prijs en dringen andere beleidsmaatregelen zich op om hier het aantal verreden kilometers of de CO₂-emissie te drukken, dit in combinatie met een kleinere heffing.

De opstellers van het rapport berekenden dat de opbrengst van de brandstofheffing voor 47 procent naar de industrie moet gaan, voor 13 procent naar de huishoudens, voor 23 procent naar de overheid en dat 17 procent van die 338 miljard ECU zeker aan onderzoek en ontwikkeling moet besteed worden ²⁹.

XI. BESLUIT.

Het is zeer moeilijk om zich thans een idee te vormen over het effect van de financiële stimuli op het milieuedrag van zowel particulieren als bedrijven.

Financiële stimuli kunnen, zoals gezien, in positieve zin (bv. fiscale aanmoediging) en in negatieve zin (bv. heffingen) werken.

Wat betreft de idee van *milieufiscaliteit* moet vastgesteld worden dat deze meer en meer aanhangers krijgt, ook op Europees vlak. Het milieu dringt zich binnen de ekonomie steeds sneller op als een belangrijke faktor naast arbeid en kapitaal. De belastingsvorm die het meest voor de hand ligt, is de *accijnsbelasting*.

Een extra belasting op bijvoorbeeld brandstof vormt niet alleen een vrij uniforme en eenvoudige grondslag voor bijkomende inkomsten. Ook vanuit de theorie valt er steeds meer voor te zeggen. Heffingen op milieubelastende factoren zijn immers een uitstekend instrument om het milieu zelf maximaal te dienen.

Uiteraard ligt de keuze van de faktor die belast wordt erg gevoelig en dit kan tot concurrentievervalsingen aanleiding geven, zeker indien de regeling niet op Europees vlak wordt doorgevoerd.

Wat betreft de *milieuheffingen* kan vastgesteld worden dat deze ingevolge het Milieubeleidsplan van gemeenschapsminister KELCHTERMANS meer en meer worden ingevoerd en dus in de toekomst waarschijnlijk aan belang zullen winnen.

(29) *De Financieel Economische Tijd*, 25 oktober 1990 (Hier gaat men uit van een brandstofheffing van 300 ECU per ton): "Europese milieumarkt zal in 2005 10 biljoen frank waard zijn."

Zo zal men naast instrumenten die milieuvriendelijke processen financieel aanmoedigen, ook over instrumenten beschikken die milieu-onvriendelijke technieken en werkwijzen ontmoedigen, straffen of belasten.

Het blijkt stilaan duidelijk te worden dat economische en fiskale instrumenten een interessante weg (vanuit financieel oogpunt) vormen voor de gemeenschap om snel en afdoende het milieu te verbeteren.

Te lang werd verzuimd de milieu- en natuurwaarden in de economie te verrekenen - en zeker ook in het jaarlijks bruto nationaal produkt.

Tenslotte mag men echter niet vergeten dat de nieuwe instrumenten slechts een aanvullend karakter bezitten en dat de "oude" instrumenten nog steeds belangrijk blijven en men deze dus niet overboord mag gooien.