
Advies

Programmadecreet 2017

Voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2017

Datum van goedkeuring	27/10/2016
Volgnummer	2016 026
Coördinator + e-mailadres	Dirk Uyttendaele, dirk.uyttendaele@minaraad.be
Co-auteur + e-mailadres	Francis Noyen, francis.noyen@minaraad.be

Inhoudstafel

Inhoudstafel	2
Procesbeschrijving.....	3
Adviserend gedeelte	4
1 Algemeen	4
2 Uitbreiding uitgavenkader Vlaams Klimaatfonds (artikel 9).....	4
3 Wijzigingsvoorstel onvergunde lozingen (artikel 10 & 11).....	5
4 Wijzigingsvoorstel <i>Modal shift</i> (artikel 12)	6
5 Vermindering onroerende voorheffing bij ingrijpende energetische renovaties (artikel 39)	6
6 <i>Win-win</i> -lening (artikel 45)	8
7 Belastingvermindering voor dakisolatie (artikel 46).....	8

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	7 oktober 2015
Naam adviesvrager + functie	Dhr. Bart Tommelein, Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie
Rechtsgrond van de adviesvraag	Decreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden
Adviestermijn	Zes werkdagen
Samenwerking met andere raden	Niet van toepassing
Overlegcommissie	WCMH
Vergaderingen: soort + datum	Schriftelijke procedure

Op vrijdag 7 oktober 2016 ontving de Minaraad de vraag tot het verlenen van een spoedadvies over het vermelde voorontwerp van Programmadecreet 2017. Het verzoek om spoedbehandeling werd in de brief, die de adviesvraag begeleidde, gemotiveerd door *“De definitieve goedkeuring van het ontwerp van decreet is gepland op 21 oktober 2016”* – wat *de facto* een termijn tot ong. dinsdag 18 oktober betekende, of zes werkdagen.

Overeenkomstig artikel 16 van het hierboven vermelde decreet worden de adviezen in de regel verstrekt binnen een termijn van dertig dagen na de datum van de ontvangst van de adviesaanvraag. In geval van spoed, die met redenen wordt omkleed, kan de Vlaamse regering de termijn inkorten zonder dat hij minder dan tien werkdagen mag bedragen.

De Minaraad heeft dan ook op vrijdag 14 oktober, na ontvangst van de schriftelijke inbreng van zijn raadspartners, een schriftelijke procedure opgestart die, volgens zijn huishoudelijk reglement, max. zeven werkdagen in beslag neemt. Het ontwerpadvies werd in een eerste ronde marginaal bijgesteld. Het kon dus als vastgesteld worden beschouwd op 21 oktober. Het wordt ter bekrachtiging voorgelegd aan de plenaire Minaraad op zijn zitting van donderdag 27 oktober.

Boerenbond, UNIZO, VOKA, ABVV, ACLVB, ACV onthielden zich bij dit advies wegens vergelijkbare werkzaamheden die in verband met dit dossier in SERV-verband werden verricht.

Adviserend gedeelte

1 Algemeen

- [1] **Overzicht van de behandelde topics.** De Minaraad wenst met dit advies in te gaan op de milieu- en natuur-gerelateerde onderwerpen in het Programmadecreet 2017, nl. de hoofdstukken 5. Energie, 6. Leefmilieu en Natuur, 10. Financiën en Begroting. Deze onderdelen van het programmadecreet hebben met name als doel:
- Het uitgavenkader van het Vlaams Klimaatfonds uit te breiden.
 - De heffingsregeling voor onvergunde lozingen te wijzigen.
 - De toepassing van een compensatie op de afvoer van afvalstoffen per schip naar de verbrandingsinstallatie via de milieuheffing.
 - Inzake "Financiën en begroting": vermindering van de onroerende voorheffing, opname coöperatieve vennootschappen in het systeem van de Winwinlening en belastingvermindering voor dakisolatie.

2 Uitbreiding uitgavenkader Vlaams Klimaatfonds (artikel 9)

- [2] **Situering en opzet van het voorgelegde wijzigingsvoorstel.** Via het oprichtingsdecreet voor het Vlaams Klimaatfonds werd het mogelijk gemaakt om vanuit het fonds een brede waaier aan klimaatgerelateerde uitgaven te financieren. In de praktijk blijkt echter dat de daadwerkelijke uitvoering van meerdere van dergelijke uitgaven verloopt via andere Fondsen binnen de Vlaamse overheid.

Het programmadecreet voorziet dat via een uitbreiding van het uitgavenkader van het Vlaams Klimaatfonds ook middelen zullen kunnen doorgestort worden naar andere begrotingsfondsen en dat zij deze kunnen ontvangen. Tevens wordt het mogelijk gemaakt dat ook Agion en GO! middelen kunnen ontvangen uit het Klimaatfonds.

- [3] **Eerdere advisering in verband met inzet en bereik van klimaatfonds.** In een eerder advies¹ gaven Minaraad en SERV al aan de inkomsten van het Vlaams Klimaatfonds zeer beperkt zijn in vergelijking met de noden. Er zullen dus keuzes gemaakt moeten worden bij de besteding van de middelen uit het Vlaams Klimaatfonds. De Raden meenden dat een belangrijk deel van de middelen in het Klimaatfonds naar interne maatregelen moet gaan. Een sluitend klimaatplan realiseert de niet-ETS-reductiedoelstelling en zet hiervoor maximaal in op structurele interne emissiereducerende maatregelen.

In hetzelfde advies stelden de Raden dat de inzet van flexibiliteitsmechanismen om de non-ETS doelstelling te halen, gepaard gaat met belangrijke maatschappelijke keuzen, wat een welomlijnde sluitende strategie zou vereisen, die met name dient aan te geven hoeveel en welk type emissiekredieten en -rechten worden aangekocht, via welk verwervingskanaal deze worden aangekocht en met welke middelen de Vlaamse

¹ MINARAAD, SERV, SALV (advies 13|08), Advies Conceptnota "Ontwerp van Vlaams Klimaatbeleidsplan 2013-2020".

overheid de aankoop van emissiekredieten en –rechten zal financieren. De Raden vroegen daarnaast dat de Vlaamse Regering een kader zou uitwerken voor de beoordeling van de duurzaamheid van projectactiviteiten en dit kader maatschappelijk zou laten toetsen door de (strategische) adviesraden.

- [4] **Wijzigingen positief, op voorwaarde van effectiviteitsbewaking.** De Minaraad kan principieel akkoord met de voorgestelde wijziging maar vraagt uitdrukkelijk dat enkel investeringen die leiden tot een meerwaarde ten bate van het klimaat, in vergelijking met *business as usual*, gefinancierd zouden worden. Het kan bijvoorbeeld niet de bedoeling zijn om de middelen van het klimaatfonds ongedifferentieerd in te zetten om de investeringsachterstand in het onderwijs weg te werken.

Bij de overdracht van middelen uit het Klimaatfonds naar andere fondsen en *vice versa* is transparantie dan ook een belangrijk aandachtspunt. Deze transparantie kan gegarandeerd worden door bijvoorbeeld een toelichting hierover op te nemen in de jaarlijkse voortgangsrapportages van het Klimaatplan deel mitigatie.

- [5] **Verdere integratie als oplossingsrichting?** Verder rijst de vraag of meer flexibiliteit, bij de aanwending van de middelen van het klimaatfonds, niet beter kan gerealiseerd worden door het Energiefonds en het Klimaatfonds te integreren².

3 Wijzigingsvoorstel onvergonde lozingen (artikel 10 & 11)

- [6] **Situering en opzet van het voorgelegde wijzigingsvoorstel.** Sedert het heffingsjaar 2004 is een regeling voor heffingen op onvergonde lozingen van kracht. In het Programmadecreet 2013 werd deze regeling bijgesteld en in 2014 werd ze effectief doorgevoerd.

Het wijzigingsvoorstel (art. 10 tot wijziging van art. 35ter, § 10, van de Wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging) houdt in dat de duur van de lozingen nog enkel verrekend wordt in het waterverbruik (en niet meer in de omzettingcoëfficiënt), de heffingsplichtige de mogelijkheid krijgt om de werkelijke startdatum en het aandeel correcte en niet-correcte lozing te bewijzen, het bedrag van het eenheidstarief T is het hogere tarief ("*voor alle andere heffingsplichtigen*", vermeld in het 4de lid van art. 35ter, §2) en tenslotte wordt de vuilvracht voor de "*normale*" heffingsberekening verminderd a rato van de duur van de onvergonde lozing.

Artikel 11 voorziet in een overgangsmaatregel waarbij heffingsplichtigen de gelegenheid krijgen om de toepassing van art. 35ter, § 10 schriftelijk aan te vragen voor de nog niet definitief verschuldigde of nog te vestigen heffingen voor de heffingsjaren 2004-2016.

² SERV Advies Programmadecreet 2012 – Klimaatfonds stelt: "*De creatie van een afzonderlijk Klimaatfonds en een afzonderlijk Energiefonds vermindert de flexibiliteit bij de inzet van middelen. Zo lijkt het afzonderlijk Klimaatfonds het onmogelijk te maken om inkomsten uit de veiling van emissierechten toe te wijzen aan bestedingen voorzien voor het Energiefonds. Dit lijkt niet gewenst temeer gezien beide fondsen voorzien in de mogelijkheid om middelen te besteden aan het beleid inzake rationeel energiegebruik en het beleid inzake hernieuwbare energiebronnen. Een geïntegreerd fonds betekent een impliciete en noodzakelijke stimulans voor nauwe samenwerking en afstemming tussen de leefmilieuminister, bevoegd voor klimaatdoelstellingen, en de energieminister, bevoegd voor het energiebeleid, in de realisatie van de klimaatuitdagingen. Bijkomende schotten zijn ter zake niet gewenst.*"

- [7] **Eerdere advisering: verhoopt regulerend effect.** In zijn advies over het Ontwerp van Programmadecreet 2013³ sloot de Raad zich aan bij de aanpak van tijdelijke lozingen en noodlozingen. De Raad stelde te hopen dat de heffingen, hoewel financierend bedoeld, toch een regulerend effect en een verdere mentaliteitswijziging zouden veroorzaken.
- [8] **Afbouw regulerend effect.** De Raad blijft het principe nog steeds onderschrijven, maar merkt op dat het regulerend effect van de heffing met de voorgelegde wijziging verder afgebouwd wordt. De mogelijkheid voor heffingsplichtigen om via bewijzen de gevolgen van de onregelmatigheden te beperken, raken de fundamenten van de heffing zelf. Het afbouwen van de verschillen in behandeling tussen heffingsplichtigen die onvergunde lozingen zelf melden en zij die ze niet melden, doet de incentive die van die regeling uitging verder dalen. De Raad vraagt bijgevolg dat het regulerend effect van de heffing zou bewaakt worden en dat de incentives om onvergunde lozingen zelf te melden via andere instrumenten op een gelijkwaardig niveau worden ingesteld.

4 Wijzigingsvoorstel *Modal shift* (artikel 12)

- [9] **Opzet van het wijzigingsvoorstel en appreciatie.** Om het vervoer van afval zoveel mogelijk via de binnenvaart te laten verlopen wordt het heffingsinstrument als stimulans ingezet voor een *modal shift* van afvaltransport van de weg naar de binnenvaart (Art. 12 tot aanvulling van het Materialendecreet met art. 46, § 7). Rekening houdend met de vermeden kilometerheffing, een tussenkomst van Indaver, financiering door de betrokken intercommunale(s) en door W&Z, wordt een (niet-geïndexeerde) vermindering van 4 € per ton toegekend op het tarief. Dat tarief is vastgelegd in het Materialendecreet (art. 46, § 1, 16° en 17°) en bedraagt momenteel 12,41 €, d.i. na indexatie en vermenigvuldiging met een factor 1,5 (Materialendecreet, art. 46, § 6). Volgens de Memorie van Toelichting bedraagt de CO₂-besparing 53,84% t.o.v. wegtransport.

De Minaraad adviseert positief over deze wijziging.

5 Vermindering onroerende voorheffing bij ingrijpende energetische renovaties (artikel 39)

- [10] **Situering en opzet van het voorgelegde wijzigingsvoorstel.** Momenteel komt enkel energiezuinige nieuwbouw of verbouwing die gelijkgesteld wordt met nieuwbouw in aanmerking voor een vermindering van onroerende voorheffing. Met het voorliggend voorstel wordt de vermindering van onroerende voorheffing uitgebreid zodat ook ingrijpende energetische renovaties⁴ in aanmerking komen.

³ Minaraad, Advies van 25 oktober 2012 over het voorontwerp van Programmadecreet 2013, 2012|073.

⁴ Een ingrijpende energetische renovatie is een renovatie waarbij de technische installaties volledig worden vervangen en minstens 75% van de bestaande en nieuwe scheidingsconstructies die grenzen aan de buitenomgeving, worden (na)geïsoleerd (definitie art. 1.1.1, §2, 50°, Energiebesluit van 19 november 2010).

[11] **Het belang van energierenovatie.** De Minaraad benadrukte reeds meermaals dat energierenovatie van gebouwen één van de meest effectieve en efficiënte manieren is om de uitstoot van broeikasgassen te reduceren. Belgische huizen behoren immers tot de meest energieverslindende van Europa. Investerings in de energie-efficiëntie van het gebouwenpark doen het verbruik van energie en dus ook de energiefactuur dalen, op zijn minst relatief. Energiebesparing kan ook de bevoorradingszekerheid versterken, de energie-afhankelijkheid verminderen en CO₂-emissies vermijden. Tegelijkertijd helpt energie-efficiëntie ook om de hernieuwbare energiedoelstellingen te realiseren. Energie-efficiëntie is dan ook een cruciale operationele doelstelling voor het klimaatbeleid.

Ook omwille van sociale én economische redenen dienen investeringen in Vlaamse gebouwen aangemoedigd en versneld worden. De lage rente maakt investeren extra interessant. Investerings in de gebouwensector kunnen overigens gunstige lokale werkgelegenheidseffecten genereren, in het bijzonder ook voor laaggeschoolden, en kunnen zo bijdragen tot de vergroening van de economie. Verder genereert een verbeterde huisvesting ook positieve sociale effecten door een aangenamer woon- en leefklimaat.

Uit diverse studies blijkt dat vooral ingrijpende renovaties een positief effect hebben voor de werkgelegenheid. Een recente studie in opdracht van de federale overheid⁵ toont aan dat een ambitieus klimaatbeleid in België netto 80.000 jobs kan opleveren. Het aanzienlijk deel van die jobs worden gecreëerd in de bouwsector dankzij verregaande energierenovaties. Voor Polen zou dit in 2020 kunnen resulteren in een 250.000 extra jobs⁶. In Duitsland biedt het "*Large Building Rehabilitation Program*" gunstige leningen aan voor energie-efficiënte investeringen in gebouwen. Een Duitse studie toont aan dat elke euro die de overheid investeert in energiebesparende maatregelen, onmiddellijk 5 euro laat terugvloeien naar de overheid (onder meer via geïnde bijdragen en taksen en via verminderde uitgaven)⁷. Een andere studie toont aan dat energie-efficiëntie een duurzame economische groei in Europa ten goede zal komen⁸.

[12] **Belang van financiële *incentives*, twijfel bij verminderde onroerende voorheffing.** De Minaraad vindt het positief dat verdergaande renovaties financieel worden beloond maar twijfelt wel aan de rechtvaardigheid, effectiviteit en efficiëntie van het instrument "*vermindering van onroerende voorheffing*". Al in 2012 vroegen de Minaraad en SERV om alternatieven voor de verminderde onroerende voorheffing (VOV) voor

⁵ CLIMACT, OXFORD ECONOMICS, FEDERAAL PLANBUREAU (2016), De macro-economische impact van de koolstofarme transitie in België. http://www.klimaat.be/2050/files/6214/7642/6494/macro_low_carbon_report.pdf.

⁶ CENTER FOR CLIMATE CHANGE AND SUSTAINABLE ENERGY POLICY, *Employment Impacts of a Large-Scale Deep Building Energy Retrofit Programme in Poland*, January 17, 2012.

⁷ JÜLICH FORSCHUNGSZENTRUM, *STE Research Report, Wirkungen der Förderprogramme im Bereich "Energieeffizientes Bauen und Sanieren" der KfW auf öffentliche Haushalte*, 10/2011. KfW-RESEARCH, *Impact on public budgets of KfW promotional Programmes in the field of „energy-efficient Building and rehabilitation“*, oktober 2011.

⁸ E3G, *The macroeconomic benefits of energy efficiency, the case for public action*, april 2012.

energiezuinige gebouwen te onderzoeken⁹. De VOV helpt weliswaar om het gebouwenpark klimaatneutraler te maken door bouwheren aan te zetten energiezuiniger te bouwen dan de eisen. Maar de VOV heeft belangrijke beperkingen:

- ten eerste is de VOV vaak niet effectief, omdat de steun onvoldoende is, pas jaren na de investering komt en van te voren onbekend is.
- ten tweede is de VOV op korte termijn 12 keer minder efficiënt dan de premies van de netbeheerders, al kan de regeling op langere termijn wel efficiënt zijn.
- ten derde zijn er twijfels bij de rechtvaardigheid van de VOV. Zo is de steun voor gelijkaardige gebouwen niet gelijk. De VOV wordt berekend op basis van het kadastraal inkomen en dat kan gevoelig verschillen voor gelijkaardige gebouwen. Ook varieert de steun sterk afhankelijk van de gemeente: van 27% tot 67% van het geïndexeerd KI.

6 **Win-win-lening (artikel 45)**

- [13] **Schets van het voorgelegde wijzigingsvoorstel.** Door expliciet coöperatieve vennootschappen op te nemen in het systeem van de Winwinlening wordt het mogelijk om burgerinitiatieven te faciliteren waarbij men coöperaties opricht voor gezamenlijke investeringen (bv. inzake hernieuwbare energie).
- [14] **Aanbeveling m.b.t. het uitvoeringsbesluit.** De Raad vraagt dat in het besluit voorwaarden voor een coöperatieve worden opgenomen, namelijk een erkenning door de Nationale Raad voor Coöperatie (NRC) en het onderschrijven van de principes van het ICA (International Co-operatieve Alliance) zoals de economische participatie door de coöperatieve leden

7 **Belastingvermindering voor dakisolatie (artikel 46)**

- [15] **Situering en opzet van het voorgelegde wijzigingsvoorstel.** Eerder werd beslist om de belastingvermindering voor de uitgaven voor isolatie van daken te schrappen vanaf aanslagjaar 2018.

Met het voorliggende voorstel behoudt men evenwel het fiscaal voordeel voor dakisolatiewerken waarvoor de belastingplichtige die (1) voor 1 januari 2017 een aannemingsovereenkomst is aangegaan, (2) voor 1 januari 2017 een voorschot heeft betaald en, en (3) de uitgaven ook uiterlijk op 31 december 2017 werkelijk heeft betaald.

- [16] **Appreciatie.** De Raad begrijpt de noodzaak tot *incentives* voor dakisolatie. Bij ongewijzigd beleid zal het Vlaamse Gewest immers de doelstelling van het Energierenovatieprogramma 2020 niet halen. Vooral inzake dakisolatie en ketelvervanging zit de autonome evolutie niet op schema.

⁹ Zie ook MINARAAD EN SERV, [Advies over Onroerende voorheffing energiezuinige woningen](#), (12|062), p. 4.

In zijn samen met de SERV uitgebrachte advies over de hervorming van de REG-premies¹⁰ werd echter gepleit voor een heroriëntering van de middelen om het energiebesparingsbeleid mee te financieren. Daarbij wordt gesuggereerd om een aantal pistes te onderzoeken en daarbij hun voor- en nadelen en budgettaire implicaties in kaart te brengen en vervolgens in overleg de beste piste of combinaties van pistes te selecteren en te implementeren. Eén van deze pistes bestond in de ombouw van de belastingvermindering voor energiebesparende maatregelen: *“De middelen voor de belastingvermindering voor dakisolatie (53 mio €) kunnen wellicht beter ingezet worden. Fiscale tegemoetkomingen hebben ten opzichte van premies het nadeel dat ze pas na twee jaar een financieel voordeel overmaken, waardoor het als instrument weinig geschikt is om investeringen los te weken bij de laagste inkomensgroepen. De meeneemeffecten van deze regeling zijn dan ook bijzonder groot. Bovendien zou 60% van de Vlamingen zelfs een beperktere premie verkiezen als die onmiddellijk wordt overgemaakt.”*

Vanuit dit optiek is de Raad van mening dat de afbouw van de belastingvermindering dakisolatie het best gekaderd wordt in een algemene heroriëntering van de middelen. In tweede orde kan de Minaraad met de voorgestelde maatregel akkoord gaan al wil de Raad er wel op wijzen dat de verplichting om reeds een voorschot te betalen voor eind 2016 zou kunnen leiden tot een niet bij te houden rush voor dakisolatie. De Raad suggereert dan ook om te voorzien in een ruimere termijn om de aannemingsovereenkomst aan te gaan.

¹⁰ SERV en MINARAAD (advies 16|009), Advies Geld, gemak en goesting voor REG, Brussel, 18 april 2016.