



Advies

Programmadecreet tot aanpassing begroting 2017

Brussel, 2 mei 2017

Adviesvraag: Voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2017

Adviesvrager: Bart Tommelein – Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie

Ontvangst adviesvraag: 21 april 2017

Adviestermijn: Tot 5 mei 2017

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 11 (overlegfunctie)

Goedkeuring raad: 2 mei 2017

Contactpersoon: Wim Knaepen - wknaepen@serv.be



De heer Bart Tommelein
Viceministerpresident en Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie

Kreupelenstraat 2
B-1000 Brussel

contactpersoon
Wim Knaepen
wknaepen@serv.be

ons kenmerk
SERV_20170502_aanpassing_begroting_2017_wk

Brussel
2 mei 2017

Voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2017

Mijnheer de minister

De SERV werd op 21 april 2017 bij hoogdringendheid om advies gevraagd over bovenvermeld voorontwerp van decreet.

Vooraleer in te gaan op de inhoud van het voorontwerp van decreet, vestigt de SERV de aandacht op de adviesprocedure. Ten eerste – en de raad heeft dit al meermaals opgemerkt – is een programmadecreet of amendering van een programmadecreet niet geschikt om grondige hervormingen door te voeren. Ten tweede laat een advies bij hoogdringendheid de raad niet toe om een gefundeerd inhoudelijk advies uit te werken.

In zijn advies zoomt de SERV in op hoofdstuk 7 “Omgeving”, meer concreet op de thematiek van de aanpassing van de grondwaterheffing en de garantieregeling geothermie.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Ann Vermorgen
voorzitter

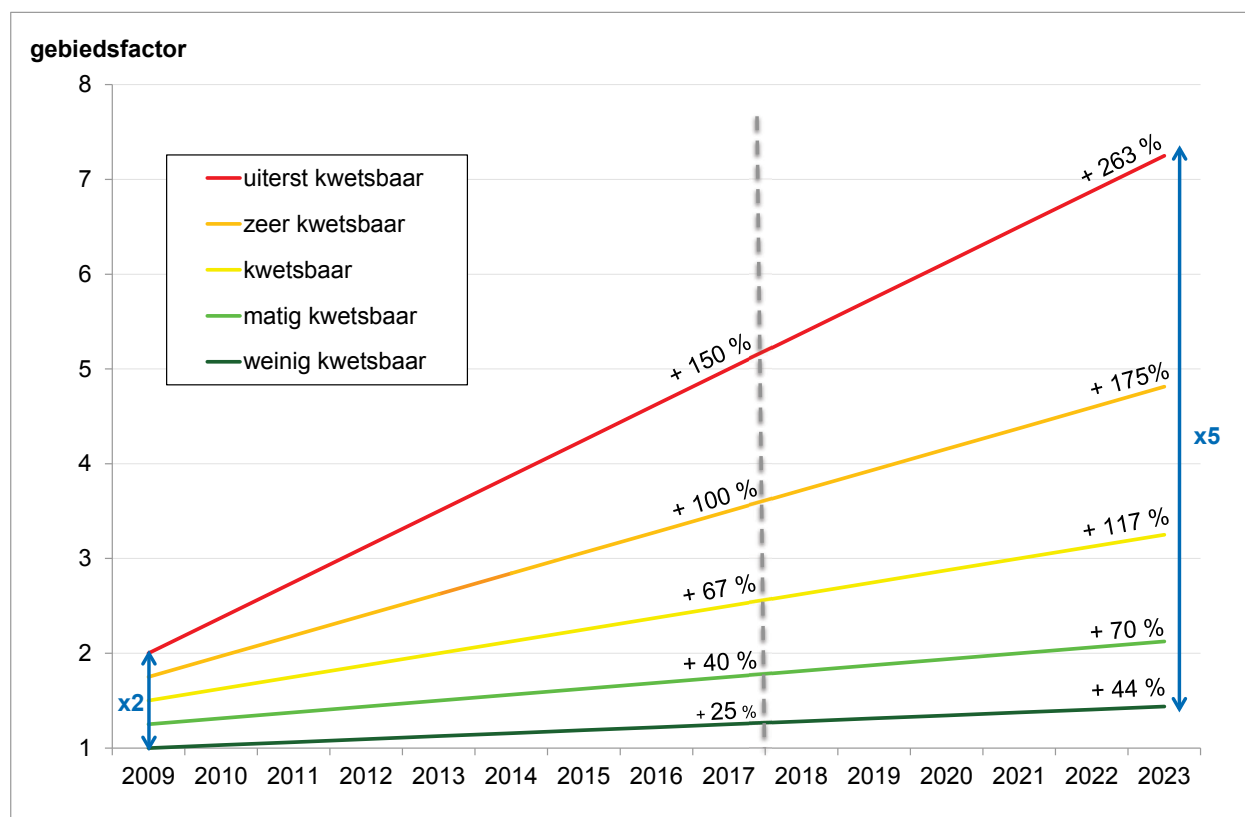
Advies

1 Hoofdstuk 7: Omgeving

1.1 Aanpassing grondwaterheffing

Voor grondwaterwinningen van $\geq 30\ 000\ m^3$ en voor alle winningen uit een afgesloten watervoerende laag werd vanaf 2002 in de formule van de grondwaterheffing een factor λ ingevoerd. λ is het product van een laag- en een gebiedsfactor. Bedoeling is om de heffing zo te laten variëren in functie van de kwetsbaarheid van de grondwaterlaag waaruit wordt opgepompt. De laagfactor bedraagt nog steeds 1 voor alle lagen. Ook de gebiedsfactor bedroeg aanvankelijk 1. In 2006 werden enkele gebieden aangeduid met factor 1,5 en 2 en in 2007 kwamen er nog een reeks gebieden bij met een factor 1,25 en 1,75. Eind 2009 werd een geleidelijke verhoging van alle gebiedsfactoren ingevoerd tussen 2010 en 2017. Deze geleidelijke verhoging wordt nu doorgetrokken tot en met 2023. Figuur 1 geeft de evolutie van de gebiedsfactoren aan volgens kwetsbaarheid van de grondwaterlaag. Deze figuur toont ook de toenemende verhouding van de gebiedsfactoren in functie van de kwetsbaarheid. Grondwater oppompen uit een uiterst kwetsbare laag zal in 2023 5 keer meer kosten dan uit een weinig kwetsbare laag.

Figuur 1 Evolutie van de gebiedsfactoren tussen 2009 en 2023



De SERV heeft in eerdere adviezen de aanpak onderschreven om de grondwatertarieven (1) sterker te differentiëren in functie van de kwetsbaarheid van de grondwaterlaag en (2)

geleidelijk op te trekken via een lange termijnplanning. Een programmatische aanpak via een gefaseerde verhoging laat bedrijven toe tijdig te anticiperen op een verhoging van de heffingstarieven en te zoeken naar alternatieve waterbronnen. Principeel kan de SERV het doortrekken van deze aanpak voor de komende 6 jaar onderschrijven.

De raad heeft echter nog heel wat vragen bij de concrete impact van de aanpassing. De informatie bij de adviesvraag is zeer summier en laat de raad niet toe om de juiste impact in te schatten en adequaat te adviseren. De SERV heeft al meermaals opgemerkt dat inhoudelijke hervormingen niet thuishoren in een programmadecreet waarover bij hoogdringendheid moet geadviseerd worden.

De ontbrekende informatie geldt in het bijzonder voor de verschuivingen van de indelingen van de gebieden volgens kwetsbaarheid. Het aantal afgebakende gebieden daalt van 29 naar 23¹. Er worden daarbij zogenaamde actiegebieden aangeduid. De enige verwijzing naar de tweede stroomgebiedbeheerplannen geeft geen informatie over de impact ervan noch voor individuele bedrijven noch over het globale budget. In dat verband wenst de SERV een antwoord op volgende vragen :

- Waarom werd de indeling aangepast? Volgens welke criteria gebeurde dit?
- Hoeveel bedrijven situeren zich in gebieden waarvan de kwetsbaarheidsgraad wordt verhoogd (of verlaagd)? Wat is de concrete impact voor deze bedrijven?
- Wat is de globale budgettaire impact²?

Hoewel de impact van de verschuivingen van de gebieden en de invoering van actiegebieden onduidelijk is, valt te verwachten dat er bedrijven zijn die vanaf 2018 zullen geconfronteerd worden met een forse verhoging van de grondwaterheffing. Kijkend naar de figuur springen ze als het ware van een lagere (groene) curve naar een hogere (oranje/rode) curve. Bij grote grondwaterwinningen kan dit economisch gezien een zware impact hebben op de bedrijfsvoering van deze bedrijven. De voordelen van een gefaseerde aanpak met een geleidelijke verhoging vallen op die manier weg.

De SERV dringt aan op een engagement van de Vlaamse regering om op korte termijn in te zetten en na te denken over gepaste flankerende maatregelen voor bedrijven die plotseling te maken krijgen met een hogere grondwaterheffing. Verschillende mogelijkheden zouden in dit verband kunnen onderzocht worden : overschakelen op een ander type water tegen een aanvaardbare kostprijs, het verlenen van investeringssteun, een stimulerend beleid rond open waterputten, ...

1.2 Garantieregeling geothermie

De SERV is blij dat de Vlaamse regering werk wil maken van een garantieregeling voor geothermie om zo investeringen in geothermie te stimuleren. In zijn advies van 7 september

¹ De huidige regeling telt 29 gebieden waarvan 10 weinig kwetsbaar, 7 matig kwetsbaar, 7 kwetsbaar, 2 zeer kwetsbaar en 3 uiterst kwetsbaar. De nieuwe regeling telt 23 gebieden waarvan 7 matig kwetsbaar, 7 matig kwetsbaar, 4 kwetsbaar, 1 zeer kwetsbaar en 4 uiterst kwetsbaar.

² Uit de besprekingen in het kader van de lange termijnfinanciering van het waterbeleid kwam naar voren dat de meeropbrengst van de grondwaterheffing de komende jaren wordt geraamd op ongeveer een half miljoen euro per jaar (dat is ongeveer 2 % van de huidige opbrengst). Het is echter onduidelijk of deze meeropbrengst het gevolg is van de aanpassing van de gebiedsfactoren, een (verdere) beperking van de grondwatervergunningen of een strenger handhavingsbeleid dat focust op illegale grondwaterwinningen.

2015³ had de SERV naar een regeling gevraagd om naar analogie met de Nederlandse regeling het risico op misboringen op te vangen. Aan PMV werd vervolgens de opdracht gegeven⁴ om een verzekeringssysteem te onderzoeken dat het risico van diepe geothermieprojecten in Vlaanderen beperkt.

Met art. 21 tot 24 van het ontwerp van programmadecreet wil de Vlaamse regering nu in het decreet diepe ondergrond⁵ een decretaal kader introduceren voor een garantieregeling. Die zou inhouden dat projectontwikkelaars een premie moeten betalen als een percentage van het maximale subsidiebedrag (als een percentage van de subsidiabele kosten) om zich zo te verzekeren tegen het risico op 'een te laag gerealiseerd geothermisch vermogen'. De Vlaamse regering zou de bevoegdheid krijgen om de procedures en voorwaarden nader te regelen en om een jaarlijks subsidieplafond vast te stellen evenals de manier waarop dat plafond over de verschillende aanvragen zal worden verdeeld.

Hoewel de SERV principieel een boorrisicoregeling verwelkomt, vraagt de raad om die niet via een programmadecreet te introduceren, maar via een apart regelgevend initiatief. Een afzonderlijk initiatief laat meer ruimte voor de kadering, documentatie, onderbouwing en overleg. Het voorliggend voorstel en de bijhorende memorie van toelichting bevatten trouwens weinig documentatie en ook geen reguleringssimpactanalyse en gaan niet in op de plaats van dit initiatief in het ruimere geothermie- en energiebeleid.

Concreet vraagt de raad dringend nadere uitklaring en documentatie inzake

- de **breder visie** op de geothermie en de rol hiervan in energiesysteem (cf. advies 7/9/2015). Welke bijdrage aan de energie- en klimaatdoelstellingen wordt van geothermie verwacht ook gezien de recente ontwikkeling inzake de grootschalige biomassa-installaties? Welke toepassingen heeft men waar voor ogen? Wat is de structuurvisie op de ondergrond? Hoe wordt de ruimtelijke inpassing voorzien? Wat is de rol in het warmtebeleid? Wat wordt gedaan om de sociale aanvaardbaarheid te garanderen?
- de plaats van de garantieregeling in de **breder ondersteuning** voor geothermie. Hoe verhoudt de regeling zich tot de bestaande ondersteuningsinstrumenten voor geothermie zoals innovatiesteun voor O&O, strategische ecologiesteun voor boringen en het callsysteem groene warmte voor de warmtecentrale, het warmtenet en de ORC. Die instrumenten waren initieel logisch, maar ondertussen is een nadere onderbouwing en evaluatie van de ondersteuningssystemen nodig om te komen tot het optimale ondersteuningsmechanisme⁶. Welke steun is nu en in de toekomst nodig? Hoe wordt die steun best geregeld? Hoeveel steun is er al gegeven, geëngageerd en nog nodig? Hoe wordt de steun gefinancierd? Hoe wordt gegarandeerd dat de gepaste steun wordt gegeven en niet meer dan nodig? Wat is de precieze rol van VITO in dit kader?
- de afweging van een verzekeringsregeling ten opzichte van **andere mogelijkheden** om boorrisico's op te vangen en te financieren, zoals fondsvorming.

³ SERV (2015) Advies Diepe aardwarmte. 7 september 2015.

⁴ Tommelein, Beleidsbrief [2016-2017](#)

⁵ van 8 mei 2009

⁶ SERV (2015) Advies Diepe aardwarmte. 7 september 2015.

- de inhoud van de **PMV-studie**. Zijn de resultaten van het studiewerk van PMV beschikbaar? Welke opties werden bekeken? Wat zijn hun voor- en nadelen? Wat leren de ervaringen elders voor de situatie in Vlaanderen?
- de **risico's** die de garantieregeling moet afdekken. Hoe groot zijn deze risico's? Welke pistes zijn er om die risico's te verminderen of te beheersen?

Inzake de voorgestelde **modaliteiten van de regeling** vraagt de SERV volgende punten te verduidelijken of in beschouwing te nemen:

- Welk risico wordt precies afgedekt? Wat is 'een *te laag vermogen*'? Lager dan nodig om rendabel te zijn? Volgens de memorie lijkt hiermee eerder 'lager dan verwacht' bedoeld. Wat dan met onrealistisch hoge verwachtingen? Wat met andere risico's en de eventuele nood aan financiële garanties voor schade door bodembeweging?
- Hoe wordt de regeling gefinancierd? Wat is de verwachte budgettaire impact in diverse scenario's, inclusief een worst case scenario? Kan de solidarisering van het risico goed werken in een context met slechts een zeer beperkt aantal projecten?
- Is de steun een *alles-of-niets*-verhaal, waarbij een ontwikkelaar met een iets te laag vermogen ook de volle steun trekt? Is dat het meest aangewezen? Of is een meer graduele steunverlening bedoeld/nodig?
- Hoe wordt de steunverlening als een percentage van de subsidiabele kosten verzoend met een absoluut jaarlijks *subsidieplafond* van de Vlaamse regering en de verdeling hiervan over projecten? Leiden twee grote projecten in één jaar dan tot schrapping/uitstel/lagere steun voor één van deze projecten? Hoe wordt een gelijke behandeling van projecten gegarandeerd? In ieder geval onderschrijft de SERV de nood aan de beheersbaarheid van de kosten van de regeling, maar vraagt de raad om naast een *jaarlijks* plafond ook alternatieve pistes te onderzoeken om het toegestane budget te beheersen. Zo kan gezien de 'schokken' in het aantal aanvragen en de lange doorlooptijden van projecten, bv. ook een *periodiek* plafond overwogen worden.
- Wie komt precies in aanmerking voor de steun? Het lijkt volgens de raad aangewezen dat bestaande projecten niet in aanmerking komen voor de regeling en dat voor nieuwe projecten wordt voorzien in een opportuniteitsbeoordeling, bv. in het licht van de te realiseren doelen, de ruimtelijke inpassing of het businessmodel (cf. memorie van toelichting). Ook vindt de SERV dat in aanmerking komende projectontwikkelaars verplicht moeten deelnemen aan het verzekeringsmechanisme.
- Wanneer wordt de steun gegeven? De SERV pleit terzake voor een snelle afhandeling na een sluitende controle op de voorwaarden.
- Wie gaat de regeling nader vorm geven en opvolgen? Welk studiewerk wordt er nog gepland? Is er hiervoor voldoende capaciteit beschikbaar? Wat is de verwachte timing? Hoe verhoudt die zich tot eventuele nog geplande geothermieprojecten?