

# Aanvullende financieringsinstrumenten voor het federale biodiversiteitsbeleid in België: een verkenning

Kristof GEERAERTS (\*)

## ABSTRACT

Although nature conservation and biodiversity policies are primarily the responsibility of the Belgian Regions, this study concludes that the federal government still has some options to increase the funding base for its biodiversity-related policies. The study in particular assessed ex ante and mostly qualitatively the impacts of the introduction of biodiversity taxes on plant protection products, biocides, fertilisers and alien species sold as ornamental plants or pets and the increase of the existing CITES-related fees. Main conclusions are that most of these biodiversity taxes, as opposed to increased CITES-fees, might generate relatively significant financial resources for the federal government. Those taxes are likely to have limited negative socio-economic implications for the concerned economic sectors if these are kept relatively low. Taxes with a high rate might have negative implications, in particular as for the competitiveness and employment of the agricultural sector. However, negative effects would occur mainly in the short term and would likely vary across sectors.

**Keywords:** Biodiversity policy; Financing; Environmental taxes; Plant protection products; Biocides; Fertilisers; Alien species; CITES.

**JEL Classification Code:** D62, D63, H3, H23, Q28

---

(\*) Kristof Geeraerts, Institute for European Environmental Policy (IEEP), Senior Policy Analyst, Hooikaai 55, 1000 Brussels, + 32 (0)2 738 7473, [kgeeraerts@ieep.eu](mailto:kgeeraerts@ieep.eu)



## Inhoudsopgave

---

1	Inleiding	189
2	Bestaande financieringsinstrumenten in België	192
2.1	Retributies en bijdragen in het kader van het grondstoffenfonds	193
2.2	Milieutaksen, verpakkings- en milieuheffing	194
2.3	Enkele conclusies	195
3	Voorbeelden uit het buitenland	197
3.1	Noorse taks op pesticiden	197
3.2	Deense taks op pesticiden	198
4	Identificatie van mogelijke financieringsinstrumenten voor het federale biodiversiteitsbeleid	200
5	Verkenkende analyse van geselecteerde financieringsinstrumenten	201
5.1	Biodiversiteitsheffing op gewasbeschermingsmiddelen	201
5.2	De overige financieringsopties	205
5.3	Vergelijking met de andere bestudeerde financieringsopties	206
6	Conclusie en samenvatting	210
7	Referenties	212



## 1 Inleiding

Milieubelastinghervormingen kregen steeds meer steun in de loop van de jaren negentig. Het basisidee achter deze hervormingen was de verschuiving van de belastingdruk van de productiefactor arbeid naar het gebruik van natuurlijke rijkdommen en milieuvriendelijke goederen en activiteiten. In de lidstaten van de Europese Unie kende het idee van groene belastinghervormingen een wisselend succes. Onder andere Denemarken, Finland, Duitsland, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk hebben de jongste twintig jaar elementen van een groene belastinghervorming doorgevoerd. Ze hebben milieugerelateerde belastingen verhoogd en de bijkomende belastingopbrengsten aangewend om de belastingdruk op arbeid te verminderen om zodoende de werkgelegenheid een duw in de rug te geven. Ook andere lidstaten hebben milieutaksen aangenomen, maar deze maakten geen deel uit van een alomvattende milieubelastinghervorming (Bassi et al, 2010; Europese Commissie, 2010).

Ondanks deze toegenomen interesse, zijn de opbrengsten van milieufiscaliteit op het niveau van de EU in de afgelopen jaren niet toegenomen. In 2008 bedroeg de opbrengst van de milieubelastingen in de EU-27 2,4 % van het bruto binnenlands product (bbp) en 6,1 % van de totale belastingopbrengsten. In vergelijking met 1999, toen de milieubelastingen op EU-niveau piekten en respectievelijk 2,9 % van het bbp en 7,0 % van de totale belastingopbrengsten bedroegen, zijn de huidige opbrengsten een stuk lager. De hoogte van de milieubelastingen is in het bijzonder vanaf 2004 gestaag beginnen dalen. Deze ontwikkeling op EU-niveau verhuult evenwel aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten (Bassi et al, 2010; Europese Commissie, 2010).

Ook in België zijn de ontvangsten uit de milieufiscaliteit in de periode 1999-2008 gedaald (van 2,5 % naar 2 % van het bbp). Bovendien blijkt dat deze ontvangsten in België betrekkelijk laag zijn, ten opzichte van sommige buurlanden en het Europese gemiddelde. In 2008 bedroegen de inkomsten uit milieubelastingen 2 % van het bbp, dus beneden het Europese gemiddelde dat 2,6 % van het bbp bedroeg, en waren er slechts vier lidstaten met een kleiner percentage (Europese Commissie, 2010). Men zou dus kunnen stellen dat er in België nog voldoende ruimte bestaat voor een verhoging van de milieufiscaliteit en een algehele milieubelastinghervorming (zoals hierboven beschreven).

Bovendien is er in België, maar ook in andere landen, als gevolg van de financiële crisis van de afgelopen jaren, een hernieuwde aandacht ontstaan voor de inzet van milieufiscaliteit.

Daarnaast worden beleidsmakers steeds meer geconfronteerd met de enorme uitdagingen op het vlak van de biologische diversiteit, zowel op nationaal, Europees als mondiaal vlak. Op mondiaal niveau neemt het verlies aan biodiversiteit alarmerende proporties aan. Studies hebben uitgewezen dat de mon-

diale doelstelling om de snelheid waarmee biodiversiteit achteruitgaat tegen 2010 aanzienlijk te verminderen niet gehaald wordt. Meer dan een derde van de soorten zijn met uitsterven bedreigd en naar schatting 60 % van de ecosystemendiensten op onze planeet zijn in de afgelopen vijftig jaar ernstig aangetast. Men schat dat de mondiale biodiversiteitsverliezen plaatsvinden tegen een tempo dat 100 tot 1000 maal hoger ligt dan het normale tempo.

Ook op Europees niveau wordt het beeld overschaduwd door enkele zorgwekkende trends, ondanks positieve ontwikkelingen voor sommige soorten en habitats. Een grootschalig onderzoek kwam tot de conclusie dat slechts 17 % van de habitats en soorten die beschermd worden onder de habitatrichtlijn een goede instandhoudingsstatus hebben. Graslanden, waterrijke gebieden en kusthabitats zijn de meest gevoelige habitats, voornamelijk als gevolg van factoren zoals de achteruitgang van traditionale vormen van landbouw, de druk vanwege toeristische ontwikkeling en klimaatverandering. Bovendien, blijft de overexploitatie van mariene visbestanden een bedreiging voor de mariene ecosystemen.

Ook de Belgische beleidsmakers op federaal niveau worden steeds meer geconfronteerd met deze uitdagingen. Ondanks het gegeven dat in België de vorming en uitvoering van beleid met betrekking tot natuurbehoud en de instandhouding van de biodiversiteit voornamelijk een regionale of gewestelijke bevoegdheid is, heeft de federale overheid nog enkele bevoegdheden in dit domein en dus ruimte om terzake een beleid te voeren. In de eerste plaats is de federale overheid betrokken bij de externe (lees: internationale) dimensie rond biodiversiteit en staat zij in voor de coördinatie van de voorbereiding van de Belgische standpunten die op internationale fora worden ingenomen. Daarnaast is de federale overheid bevoegd voor de in- en uitvoer van uitheemse planten- en diersoorten en voor de bescherming van het Noordzeemilieu.

Ook ontwikkelingssamenwerking is een relevante en belangrijke federale bevoegdheid. Het federale ontwikkelingsbeleid besteedt immers meer en meer aandacht aan de bescherming van de biodiversiteit. Dit gebeurt onder andere via de steun aan ontwikkelingslanden voor de uitvoering van het Verdrag inzake Biologische Diversiteit en andere multilaterale milieuovereenkomsten en de steun aan ontwikkelingsprojecten van niet-gouvernementale organisaties (NGO's). Via de ontwikkelingssamenwerking wordt tevens gewerkt aan het uitvoeren van de FLEGT (*Forest Law Enforcement, Governance and Trade*) in bepaalde landen.

De federale overheid is ook nog bevoegd voor douane. De administratie Douane en Accijnzen van de FOD Financiën oefent controle- en vaststellingsbevoegdheden uit in verband met inbreuken tegen onder andere CITES (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*) en FLEGT. En via wetenschapsbeleid staat de federale overheid (lees: de FOD Wetenschapsbeleid) in voor de financiering van onderzoeksactiviteiten, stelt ze fondsen ter beschik-

king voor de uitvoering van het Verdrag inzake Biologische Diversiteit en financiert ze twee federale wetenschappelijke instellingen die zich met biodiversiteit inlaten (BBL et al, 2010).

Ook relevant is de bevoegdheid van het federale niveau om milieutaksen vast te stellen op in verbruik gebrachte producten wegens de milieuschade die zij geacht worden te berokkenen.

Het is in deze beleidscontext dat de FOD Leefmilieu in het najaar van 2008 een studie bestelde met als doel de mogelijkheden voor een federale financiering voor het behoud van de biodiversiteit te identificeren en te analyseren (met zowel aandacht voor bronnen van financiering als methoden om de opbrengsten te beheren). Het *Institute for European Environmental Policy* (IEEP) kreeg de opdracht toegewezen en voerde deze uit in de loop van 2009.

## 2

**Bestaande financieringsinstrumenten in België**

In een eerste fase van de studie werden enkele Belgische financieringsinstrumenten, zowel federale als gewestelijke (in casu: Vlaamse), onder de loep genomen, die als model zouden kunnen dienen voor of inspiratie zouden kunnen bieden bij het zoeken naar een toekomstig (aanvullend) mechanisme ter financiering van het federale biodiversiteitsbeleid (zie kader voor een overzicht van de bestudeerde instrumenten). We bespreken hier beknopt enkele van deze instrumenten.

*Federale financieringsinstrumenten en eventuele bijhorende fondsen:*

- ▶ de retributies en bijdragen in het kader van het begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten, het zogenaamde *grondstoffenfonds*;
- ▶ de *milieutaksen*, verpakkings- en milieuheffingen;
- ▶ het publieke energiedienstenbedrijf *Fedesco* dat projecten realiseert die bijdragen tot energiebesparingen in federale overheidsgebouwen;
- ▶ de heffingen op bepaalde types van olie die getransporteerd worden over zee in het kader van de drie internationale *FIPOL-fondsen* voor de vergoeding van schade door olie;
- ▶ de federale bijdrage op de tarieven voor het elektriciteitstransport in het kader van de elektriciteitswet waarvan een deel van de opbrengsten naar het zogenaamde *Kyoto-fonds* gaat, het begrotingsfonds voor de financiering van het federale beleid ter reductie van de emissies van broeikasgassen;
- ▶ de ontginningsvergoedingen in het kader van het *zandwinningsfonds*, het fonds voor de exploratie en de exploitatie van de minerale en andere niet-levende rijkdommen in de territoriale zee en op het continentaal plat van België; en
- ▶ de bijdragen op alle olieproducten die worden aangewend voor verwarming (huisbrandolie en bulkpropaangas) waarvan de opbrengsten naar het *sociaal verwarmingsfonds* gaan dat gedeeltelijk tussenkomt in de betaling van de verwarmingsfactuur van personen die zich in een moeilijke financiële situatie bevinden.



*Vlaamse financieringsinstrumenten en eventuele bijhorende fondsen:*

- ▶ de Vlaamse grindheffing op een toegekend en ontgonnen grindquotum waarvan de opbrengst naar het *grindfonds* gaat;
- ▶ de diverse heffingen waaronder de afvalstoffenheffing, de afvalwaterheffing, de grondwaterheffing en de administratieve geldboeten in het kader van het mestdecreet, ter financiering van het *Vlaamse MINA-fonds*.

## 2.1 Retributies en bijdragen in het kader van het grondstoffenfonds

Een belangrijke groep van financieringsinstrumenten voor het federale beleid zijn de retributies en bijdragen in het kader van het begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten, het zogenaamde 'grondstoffenfonds'. Het gaat hier om retributies en bijdragen die de federale regering bij koninklijk besluit oplegt ter financiering van de opdrachten van de administratie of van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV) die voortvloeien uit de productnormenwet<sup>(1)</sup> en diverse Europese verordeningen die vermeld staan in de bijlage van de productnormenwet.

De bijdragen en retributies worden opgelegd aan personen die producten op de markt brengen of ernaar streven om aan de voorwaarden te voldoen om hun producten op de markt te kunnen brengen of ze er te houden. Het gaat om volgende producten: bestrijdingsmiddelen; diervoeders; meststoffen, bodemverbeterende middelen en teeltsubstraten; ambachtelijke maalderijen; denaturatie en inmenging van mager melkpoeder in diervoeders; certificaten; genetisch gemodificeerde organismen (GGO's); biociden; gevaarlijke stoffen; gevaarlijke preparaten; voedingsmiddelen; en andere consumptieproducten. In de studie worden enkele van deze productgroepen van naderbij bekeken.

Wat bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik betreft, moet bijvoorbeeld iedere persoon die de erkenning van een dergelijk product aanvraagt een retributie betalen. Daarnaast zijn er onder meer ook retributies voorzien voor een aanvraag tot hernieuwing van de erkenning, voor een aanvraag tot aanvullende erkenning, voor een aanvraag tot wijziging van de handelsbenaming, voor een verandering van de naam of handelsnaam van de houder van de erkenning, voor een aanvraag tot erkenning op naam van een andere persoon, enz.

<sup>1</sup> Wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid.

Er zijn tevens aanvullende bijdragen voorzien voor de aanvraag tot erkenning of aanvullende erkenning van een bestrijdingsmiddel voor landbouwkundig gebruik waarvan de verlening voornamelijk steunt op proefgegevens inzake doeltreffendheid of fytotoxiciteit ingediend door een andere aanvrager en dit zonder akkoord van deze laatste. Ten slotte moeten personen die de erkenning van een product of toelating voor parallelinvoer van een product bekomen hebben, een jaarlijkse bijdrage betalen die berekend wordt aan de hand van de op de Belgische markt gebrachte hoeveelheden en de gevarencategorie waartoe een product behoort.

De opbrengsten van al deze retributes en bijdragen worden beheerd via het grondstoffenfonds. De raad van dit fonds, dat samengesteld is uit ambtenaren en vertegenwoordigers van de betrokken beroepsverenigingen (Phytofar, Fedichem, Naredi, Detic, Bioplus en Probois) stelt jaarlijks aan de minister van volksgezondheid een programma voor van de geplande projecten (met inbegrip van een raming van de kostprijs ervan). Volgende uitgaven zijn toegestaan: financiering van personeels-, administratie- en werkingskosten, kosten voor sensibilisering, kosten voor studies en wetenschappelijk onderzoek, investeringen en toezicht en alle kosten van om het even welke aard voortvloeiend uit de toepassing en de controle van de bepalingen van de Belgische wetgeving inzake:

- ▶ de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt;
- ▶ de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten;
- ▶ de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het vlak van voedingsmiddelen;
- ▶ de CITES-overeenkomst;
- ▶ de diergezondheid;
- ▶ het Europese milieukeurmerk;
- ▶ de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid.

## 2.2 Milieutaksen, verpakkings- en milieuheffing

Milieutaksen of de zogenaamde eco-taksen zijn door de wetgever gedefinieerd als met accijnzen gelijkgestelde taksen die worden geheven 'op een in het verbruik gebracht produkt, wegens de schade die het aan het milieu geacht wordt te berokkenen'. De milieutaksen werden oorspronkelijk ingevoerd door de

gewone Wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur (art. 369-401), die sinds 1993 talloze keren gewijzigd werd.

Oorspronkelijk waren er milieutaksen voorzien op drankverpakkingen, verpakkingen van sommige nijverheidsprodukten, batterijen, wegwerpfototoestellen, wegwerp scheerapparaten, bestrijdingsmiddelen en papier. Thans bestaat de milieutaks als dusdanig alleen nog voor verpakkingen van sommige nijverheidsprodukten, batterijen en wegwerpfototoestellen. De milieutaks op de drankverpakkingen is vervangen door de zogenaamde 'verpakkingsheffing'. De oorspronkelijke milieutaks op wegwerpartikelen bestaat alleen nog voor wegwerp-fototoestellen, en werd afgeschaft wat betreft de wegwerpscheerapparaten, maar inmiddels is op bepaalde andere wegwerpartikelen – met name wegwerptassen en -zakken van kunststof, wegwerpeetgerei van kunststof, platen, vellen, foliën, stroken, strippen en andere platte producten van kunststof voor huishoudelijk gebruik en bladaluminium – een nieuwe 'milieuheffing' ingevoerd. De milieuheffing is een met accijnzen gelijkgestelde taks die wordt geheven in het bijzonder wegens de CO<sub>2</sub>-uitstoot die wordt voortgebracht bij de productie van een aantal producten.

De opbrengst van de milieutaksen, verpakkingsheffing en milieuheffing is niet voor een of ander fonds bestemd, maar behoort tot de algemene fiscale inkomsten van de federale staat. Oorspronkelijk waren de milieutaksen een gewestbelasting, waarvan de netto-opbrengst door de federale staat aan de gewesten werd doorgestort, maar dit stelsel is in 2001 afgeschaft. De inning van deze taksen en heffingen gebeurt door de Administratie Douane en Accijnzen van de FOD Financiën.

## 2.3 Enkele conclusies

De analyse van de bestaande milieuheffingen, milieutaksen, retributies en bijdragen op federaal en Vlaams niveau toont aan dat deze economische instrumenten meestal niet worden ingesteld omwille van de negatieve effecten op de biodiversiteit. Nochtans hebben enkele van de geïmplementeerde activiteiten of producten een niet te verwaarlozen impact op het leefmilieu en de biodiversiteit in het bijzonder. Zo kan het gebruik van bestrijdingsmiddelen, (bepaalde typen van) biociden, meststoffen en de introductie van GGO's negatieve gevolgen hebben voor de biodiversiteit. De regelgeving inzake retributies en bijdragen die betrekking hebben op deze producten of organismen verwijst nergens uitdrukkelijk naar de mogelijk negatieve gevolgen voor het instellen van deze retributies <sup>(2)</sup>. Er is bijgevolg ruimte om bestaande financieringsinstrumenten aan te passen (of afzonderlijke instrumenten in het leven te roepen) en een deel van de opbrengsten uitdrukkelijk te bestemmen voor het biodiversiteitsbeleid.

<sup>2</sup> Retributies worden per definitie ingesteld om als vergoeding voor een door de overheid verleende dienst en niet als een heffing of taks op een activiteit die mogelijk schadelijke gevolgen voor mens, dier of leefmilieu.

Vooraf de retributies en bijdragen die worden geheven in het kader van het grondstoffenfonds bieden interessante aanknopingspunten voor het uitwerken van opties voor de financiering van het federale biodiversiteitsbeleid. We denken hierbij in het bijzonder aan retributies en bijdragen met betrekking tot gewasbeschermingsmiddelen (bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik), biociden, meststoffen en de bescherming van bedreigde dier- en plantensoorten die internationaal verhandeld worden (in de context van CITES).

Ook de ecotaksen en aanverwante federale milieuheffingen bieden interessante aanknopingspunten, in het bijzonder omdat deze taken of heffingen worden geheven op producten die geacht worden schade aan het milieu te berokkenen. Dit type instrument kan daarom ook aangewend worden ten aanzien van producten die schade berokkenen aan de biodiversiteit.

### 3 Voorbeelden uit het buitenland

Het rapport bespreekt ook enkele buitenlandse financieringsinstrumenten. Het gaat om volgende instrumenten:

- ▶ de Noorse taks op pesticiden;
- ▶ de Deense taks op pesticiden;
- ▶ de Deense belasting op minerale fosfor in voor veevoer bestemde fosfaten;
- ▶ de Deense accijns op antibiotica en groeibevorderaars in veevoer;
- ▶ de Nederlandse heffing op surpluswaarden van stikstof en fosfor in meststoffen;
- ▶ de Zweedse heffing op cadmium en fosfor in kunstmeststoffen;
- ▶ de Deense heffing op stikstof in kunstmeststoffen en dierlijke meststoffen;
- ▶ de Oostenrijkse heffing op meststoffen;
- ▶ de Finse heffing op stikstof en fosfor in meststoffen;
- ▶ de Noorse heffing op stikstof en fosfor in kunstmeststoffen;
- ▶ de Oostenrijkse CITES-retributies.

Uit de analyse van deze instrumenten concluderen we dat in het bijzonder de heffingen of taksen op pesticiden in Denemarken en Noorwegen als voorbeeld kunnen strekken voor een mogelijk financieringsmechanisme voor het federaal biodiversiteitsbeleid. We concluderen tevens dat de Belgische CITES-retributies relatief laag zijn in vergelijking met de Oostenrijkse en er dus ruimte is om deze retributies te verhogen.

#### 3.1 Noorse taks op pesticiden

In Noorwegen wordt een basistaks voorzien per dosis, die vervolgens vermenigvuldigd wordt met een bepaalde waarde, afhankelijk van de gekende risico's voor volksgezondheid en/of leefmilieu en afhankelijk van de toepassing (beroeps- of amateurgebruik). Bij het bepalen onder welke klasse een product valt, wordt onder andere rekening gehouden met de kansen op blootstelling tijdens het productieproces en tijdens het gebruik (volksgezondheid), met de aquatische en terrestrische toxiciteit, het bio-accumulerend vermogen en de

persistentie in de bodem en de mobiliteit van de werkzame stoffen van het product in kwestie.

Tabel 1: Noorse taks op pesticiden

klasse 0	0 * basistaks	adjuvanten
klasse 1	½ * basistaks	zaadbehandelingsproducten en biologische producten
klasse 2	basistaks	producten met een laag risico voor de gezondheid en het milieu
klasse 3	4 * basistaks	producten met een laag risico voor de gezondheid en een hoog risico voor het leefmilieu of omgekeerd
klasse 4	8 * basistaks	producten met een hoog risico voor de gezondheid en het leefmilieu
klasse 5	50 * basistaks	geconcentreerde hobbyproducten
klasse 6	150 * basistaks	hobbyproducten in <i>ready to use</i> oplossing

Het belangrijkste is dat, door de taks te relateren aan de dosis, in zekere zin ook rekening wordt gehouden met die effecten die nog niet volledig wetenschappelijk in kaart zijn gebracht. Men gaat er immers van uit dat, hoe lager de dosis is, hoe hoger de werkzaamheid en dus hoe hoger de potentiële schadelijkheid is. In zekere zin wordt op die manier het voorzorgsprincipe geoperationaliseerd.

De inkomsten van de Noorse overheid uit deze belasting schommelden in de periode 2003-2008 tussen de 7,6 en 12,7 miljoen USD.

### 3.2 Deense taks op pesticiden

De Deense overheid introduceerde in 1995 een nieuwe belasting op pesticiden die gedifferentieerd was volgens de groep waartoe de pesticide behoorde en die vastgesteld werd als een bepaald percentage van de groothandelsprijs (Schou en Streibig, 1999). Volgens de meest recente gegevens uit de OESO/EMA-databank <sup>(3)</sup> zijn de belastingtarieven als volgt:

- ▶ 35 % van de verkoopprijs voor insecticiden en desinfecterende middelen voor de grond/bodem;
- ▶ 25 % van de verkoopprijs voor herbiciden/onkruidverdelgers, fungiciden, groeiregulatoren en afwerende middelen (tegen insecten en zoogdieren);
- ▶ 3 % van de verkoopprijs voor houtconserveringsmiddelen (fungiciden); rodenticiden en andere pesticiden.

3 OECD/EEA database on instruments used for environmental policy and natural resources management, <http://www2.oecd.org/econinst/queries/index.htm>.

De belastingtarieven (percentages van de verkoopprijzen) zijn vastgelegd in functie van de 'pesticide treatment frequency' (PTF) of de intensiteit waarmee pesticiden worden gebruikt. PTF geeft het gemiddelde weer van het aantal keer dat een landbouwperceel is behandeld met de voorgeschreven dosis, rekening houdende met de hoeveelheden die zijn verkocht. De PTF heeft als voordeel dat het niet wordt beïnvloed door het toenemende gebruik van pesticiden die reeds actief zijn bij lage dosissen <sup>(4)</sup>. Het gaat bij PTF immers om de frequentie van het gebruik en niet de totale hoeveelheid die wordt gebruikt. De PTF geeft het potentieel effect op de doelorganismen weer, dat bij benadering evenredig is met de indirecte impact op de ecosystemen (Borgo en De Vlaminck, 2004; Schou en Streibig, 1999).

De berekening is als volgt: de hoeveelheid van elke actieve (of werkzame) stof verkocht per jaar wordt gedeeld door de standaarddosis per hectare en per type teelt. Dit resulteert in een 'theoretisch behandelde oppervlakte' dat vervolgens voor elke teelt gedeeld wordt door de effectieve oppervlakte die voor die teelt wordt ingenomen. Dit resulteert in de PTF voor die bepaalde actieve stof en voor die bepaalde teelt. Ten slotte worden de resultaten voor alle actieve stoffen en voor alle teelten opgeteld.

$$PTF = \sum_{\text{Alle actieve bestanddelen}} \frac{Q_v / SD}{\text{Totale landbouwoppervlakte}}$$

Waarbij:

$Q_v$  = hoeveelheid per actief bestanddeel voor bepaald type teelt verkocht per jaar

SD = standaarddosis voor elke actieve stof, voor elk type teelt

De inkomsten uit deze belasting schommelden in de periode 2005-2007 tussen de 5,3 en 9,5 miljoen USD (tussen de 32 en 51,9 miljoen Deense kroon).

4 Pesticiden waarbij het gebruik lager ligt dan 20 gram actieve ingrediënten per hectare. Normaal ligt het gebruik rond 1 tot 2 kg actieve stoffen per hectare.

## 4 Identificatie van mogelijke financieringsinstrumenten voor het federale biodiversiteitsbeleid

---

Op basis van de analyse van de bestaande financieringsinstrumenten, heeft IEEP een aantal opties voor de financiering van het federale biodiversiteitsbeleid voorgesteld in een tussentijds rapport. Bij de identificatie van potentiële financieringsinstrumenten voor het federale biodiversiteitsbeleid werd onder meer rekening gehouden met de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen het federale en gewestelijke bestuursniveau, zowel op het vlak van milieu- en biodiversiteitsbeleid als op het vlak van fiscaal beleid. De voorgestelde opties betroffen zowel de invoering van nieuwe milieu- of biodiversiteitsheffingen als de verhoging van bestaande retributies en bijdragen. De voorgestelde opties hadden betrekking op kunstmeststoffen, gewasbeschermingsmiddelen, biociden, uitheemse plantensoorten, hout en houtproducten, diervoeder en de handel van in het wild levende dier- en plantensoorten (CITES). Deze opties werden voorgelegd aan de leden van het begeleidingscomité in september 2009. In overleg met de opdrachtgever en het begeleidingscomité werd besloten om volgende opties nader te analyseren en de voornaamste voor- en nadelen ervan in kaart te brengen:

- ▶ Invoeren van een afzonderlijke biodiversiteitsheffing of milieuheffing op gewasbeschermingsmiddelen;
- ▶ Invoeren van een afzonderlijke biodiversiteitsheffing of milieuheffing op biociden;
- ▶ Invoeren van een biodiversiteitsheffing of milieuheffing op kunstmeststoffen;
- ▶ Invoeren van een biodiversiteitsheffing op uitheemse planten- en diersoorten die in België verkocht worden als sierplanten en huisdieren;
- ▶ Verhogen van de bestaande CITES-retributies.



## 5 Verkennende analyse van geselecteerde financieringsinstrumenten

Bij de verkennende analyse van deze vijf financieringsopties werd gekeken naar de voornaamste economische, sociale en milieugevolgen. Wat de economische gevolgen betreft, werd gekeken naar de potentiële opbrengsten voor de federale overheid, de inningskosten en andere administratieve kosten voor de federale overheid, de invloed op het concurrentievermogen van de betrokken economische sectoren en de gevolgen voor de werkingskosten van bedrijven. Wat de sociale gevolgen betreft, werd gekeken naar de gevolgen voor de tewerkstelling, de financiële gevolgen voor consumenten en gezinnen en de gevolgen voor de gezondheid en veiligheid van de mensen. Bij gebrek aan voldoende cijfergegevens werden deze gevolgen op een voornamelijk kwalitatieve manier geanalyseerd. Wat de opbrengsten voor de federale overheid betreft, is echter een poging ondernomen om deze te berekenen, zij het dat met een aantal sterk vereenvoudigende veronderstellingen werd gewerkt.

Ter illustratie van wat deze verkennende analyse omvat, wordt de analyse van de voornaamste gevolgen van de biodiversiteitsheffing op gewasbeschermingsmiddelen beknopt afzonderlijk weergegeven. Vervolgens komen de andere financieringsinstrumenten aan bod.

### 5.1 Biodiversiteitsheffing op gewasbeschermingsmiddelen

De studie heeft de belangrijkste gevolgen in kaart gebracht van de mogelijke invoering van een op zichzelf staande biodiversiteitsheffing op gewasbeschermingsmiddelen die op de Belgische markt gebracht worden. Daarbij werd voorgesteld de heffing als volgt te berekenen: een basisheffing vermenigvuldigd met een aantal punten toegekend aan het betreffende product volgens een classificatie gebaseerd op de gekende risico's voor het leefmilieu (en de volksgezondheid). Om praktische redenen hebben de onderzoekers gewerkt met het aantal punten zoals die in het Koninklijk Besluit van 10 mei 2006<sup>(5)</sup> worden toegekend aan de diverse gevarencategorieën. De onderzoekers hebben zowel de mogelijke gevolgen in kaart gebracht van een heffing die vertrekt van een lage basisheffing (0,005 euro per gram werkzame stof) als van een heffing die vertrekt van een hoge basisheffing (0,020 euro per gram werkzame stof).

De gesuggereerde heffingsgrondslag is het op de Belgische markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen, of met andere woorden het verkopen van deze producten aan een eerste koper, door de invoerder op het Belgische grondgebied of door de fabrikant in België. Voor de inning van de heffing zou een

5 10 mei 2006 – Koninklijk Besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 januari 2004 tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten, B.S. 24 mei 2006.

beroep gedaan worden op het bestaande inningsstelsel van het grondstoffenfonds of dat van de eco-taksen/milieuheffingen. De opbrengsten van deze heffing zouden beheerd worden in een nieuw op te richten biodiversiteitsfonds dat zou beslissen welke overheidsactiviteiten met betrekking tot biodiversiteit kunnen gefinancierd worden.

In de eerste plaats werden de potentiële **opbrengsten** van een dergelijke heffing voor de federale overheid berekend. Bij gebrek aan voldoende cijfergegevens maakten de onderzoekers een berekening op basis van enkele vereenvoudigende veronderstellingen. Zo werd er onder andere verondersteld dat de verkochte hoeveelheden gewasbeschermingsmiddelen (uitgedrukt in het gewicht van de werkzame stoffen) kleiner zijn naarmate de werkzame stoffen zich in een hogere gevarencategorie bevinden – of met andere woorden dat de meest actieve werkzame stoffen, zijnde die stoffen met de grootste risico's voor de menselijke gezondheid en het leefmilieu, in kleinere hoeveelheden worden verkocht dan de minst actieve werkzame stoffen. Daarnaast hebben de onderzoekers bij de berekening van de opbrengsten de producten ingedeeld in acht risicocategorieën, waarbij producten die behoren tot risicocategorie 0 nul punten toegewezen krijgen en producten die behoren tot risicocategorie 7 zeven punten krijgen. Ten slotte zijn we uitgegaan van een jaarlijkse verkoop van 9.000 ton werkzame stoffen. Dit cijfer is gebaseerd op Eurostat-cijfers waaruit blijkt dat de totale verkochte hoeveelheden pesticiden in België in de periode 1997-2005 schommelden tussen 8.800 en 9.800 ton.

Op basis van deze berekening komen we tot een potentiële opbrengst voor de federale overheid van ongeveer 125 miljoen euro in het geval van een lage (basis) heffing en een opbrengst van 502 miljoen euro in het geval van een hoge (basis) heffing (zie kader hierbeneden voor details van de berekening). Hier dient aan toegevoegd te worden dat bij een lage heffing op gewasbeschermingsmiddelen de vraag eerder onelastisch zal zijn en de opbrengsten niet (sterk) zullen dalen, terwijl bij een relatief hoge heffing de kans veel groter is dat de vraag en bijgevolg ook de opbrengsten zullen dalen. Omwille van het hypothetisch karakter van de berekening, dienen deze cijfers wel met de nodige omzichtigheid behandeld te worden.

Tabel 2a: Potentiële opbrengsten van een biodiversiteitsheffing op gewasbeschermingsmiddelen

Basistaks van 0,005 euro per gram werkzame stof (= 5 euro per kg):		
Risicoklasse 0:	0,005 euro/gr x 0 x 1200 ton =	0 euro
Risicoklasse 1:	0,005 euro/gr x 1 x 1600 ton =	8.000.000 euro
Risicoklasse 2:	0,005 euro/gr x 2 x 1600 ton =	16.000.000 euro
Risicoklasse 3:	0,005 euro/gr x 3 x 1400 ton =	21.000.000 euro
Risicoklasse 4:	0,005 euro/gr x 4 x 1200 ton =	24.000.000 euro
Risicoklasse 5:	0,005 euro/gr x 5 x 1000 ton =	25.000.000 euro
Risicoklasse 6:	0,005 euro/gr x 6 x 700 ton =	21.000.000 euro
Risicoklasse 7:	0,005 euro/gr x 7 x 300 ton =	10.500.000 euro
Totaal:		125.500.000 euro

Tabel 2b Potentiële opbrengsten van een biodiversiteitsheffing op gewasbeschermingsmiddelen

Basistaks van 0,020 euro per gram werkzame stof (= 20 euro per kg):		
Risicoklasse 0:	0,020 euro/gr x 0 x 1200 ton =	0 euro
Risicoklasse 1:	0,020 euro/gr x 1 x 1600 ton =	32.000.000 euro
Risicoklasse 2:	0,020 euro/gr x 2 x 1600 ton =	64.000.000 euro
Risicoklasse 3:	0,020 euro/gr x 3 x 1400 ton =	84.000.000 euro
Risicoklasse 4:	0,020 euro/gr x 4 x 1200 ton =	96.000.000 euro
Risicoklasse 5:	0,020 euro/gr x 5 x 1000 ton =	100.000.000 euro
Risicoklasse 6:	0,020 euro/gr x 6 x 700 ton =	84.000.000 euro
Risicoklasse 7:	0,020 euro/gr x 7 x 300 ton =	42.000.000 euro
Totaal:		502.000.000 euro

Aangezien voorgesteld wordt de inning te laten plaatsvinden via het bestaande inningsstelsel van het grondstoffenfonds of dat van de eco-taksen/milieuheffingen, is de marginale kost voor het innen van de voorgestelde biodiversiteitsheffing op gewasbeschermingsmiddelen in principe beperkt. In het algemeen brengen taken of heffingen minder administratieve kosten voor de overheid met zich mee dan andere instrumenten, zoals subsidies voor het zuinig en economisch gebruik van pesticiden, normen of gebruiksquota. De **inningskosten** zullen wel hoger zijn indien gewerkt wordt met een systeem van gedifferentieerde tarieven. Hoe complexer het tariefstelsel, hoe groter immers de kans op betwistingen en discussies door de heffingsplichtigen en hoe hoger dus de kosten voor communicatie met producenten en importeurs.

Daarnaast zal ook de oprichting en het beheer van het begrotingsfonds voor de biodiversiteit **administratieve kosten** met zich meebrengen. Het gaat dan vooral om de loonkosten van de ambtenaar (minstens één FTE) die zou instaan voor het dagelijks beheer en in het bijzonder voor het goedkeuren, opvolgen en evalueren van projecten. De federale overheid zou ook kunnen overwegen een raad op te richten voor het meer strategisch beheer van het fonds. Deze kosten zijn echter optioneel en kunnen bovendien mede gefinancierd worden met de opbrengsten van de andere financieringsinstrumenten.

Wat de impact op het concurrentievermogen betreft, maken we een onderscheid tussen de Belgische producenten van gewasbeschermingsmiddelen en de gebruikers ervan, de Belgische landbouwers met name. De impact op het **concurrentievermogen** van Belgische producenten zal beperkt zijn, aangezien ook geïmporteerde producten onderworpen zullen worden aan de heffing en de geëxporteerde producten van de heffing zullen vrijgesteld zijn. De impact op het concurrentievermogen van de Belgische landbouwsector zal afhangen van de hoogte van de heffingen. Bij een lage heffing zal de impact op de prijzen en bijgevolg ook op het concurrentievermogen verwaarloosbaar zijn, terwijl bij een hogere heffing er mogelijk effecten kunnen zijn op het concurrentievermogen, zij het dat de impact kan verschillen van deelsector tot deelsector.

Wat dit laatste betreft, kan verwezen worden naar een Deense studie van de commissie Bichel uit 1999 (Ecotec, 1999) die aantoonde dat het mogelijk is om het gebruik van pesticiden significant te verminderen ten opzichte van de bestaande gebruiksniveaus zonder nettoverliezen voor de landbouweconomie met zich mee te brengen. Daarnaast hebben heffingen het voordeel dat ze een duidelijke stimulans bieden voor de ontwikkeling en het gebruik van nieuwe milieuvriendelijkere landbouwmethoden. Ze kunnen bijdragen tot **innovatie** in de landbouwsector en zodoende op termijn ook het concurrentievermogen ten goede komen.

De invoering van een biodiversiteitsheffing op gewasbeschermingsmiddelen brengt op zich geen significante bijkomende **administratieve lasten** met zich mee **voor de bedrijven** – noch voor de fabrikanten en invoerders, noch voor de landbouwbedrijven. Bij relatief hoge heffingen zullen er wel **aanpassingskosten** zijn, zowel voor de landbouwbedrijven (als gevolg van aanpassing van landbouwpraktijken) als voor de fabrikanten (als gevolg van afbouwen productie en/of overschakeling op productie van andere, minder schadelijke producten). De effecten op de werkingskosten van de landbouwbedrijven zullen vermoedelijk ook hier verschillen per deelsector of gewas.

Wat de **sociale gevolgen** betreft, concluderen we op basis van bestaande studies dat het onwaarschijnlijk is dat een relatief lage heffing op gewasbeschermingsmiddelen tot **jobverlies** bij de landbouwers of producenten van gewasbeschermingsmiddelen zal leiden. Bij een hoge heffing is jobverlies wel mogelijk. In de landbouwsector kunnen de gevolgen voor de tewerkstelling echter sterk verschillen van deelsector tot deelsector (zie bijvoorbeeld Vandenbroele et al, 2001).

Heffingen op pesticiden verhogen de vraag naar efficiënte toepassingstechnieken en kunnen bijgevolg de ontwikkeling van een adviesmarkt voor gewasbescherming stimuleren.

Vooraf een relatief hoge heffing kan een invloed hebben op de consumentenprijzen van landbouwgewassen. Maar opdat de consumentenprijzen daadwerkelijk en significant zullen stijgen, zal afhangen van diverse factoren zoals de mate waarin in de producenten of importeurs van de gewasbeschermingsmiddelen de heffing kunnen afwentelen op de landbouwer, van het aandeel van de kost van gewasbeschermingsmiddelen in de totale kost voor het telen van landbouwgewassen en van de mate waarin de landbouwer de heffing zal doorrekenen bij de verkoop van het landbouwproduct aan de verwerker, distributeur of consument. Deze zaken verschillen van deelsector tot deelsector en worden in belangrijke mate bepaald door de concurrentie binnen verschillende nationale deelmarkten en door de concurrentie vanuit het buitenland. We schatten echter in dat de gevolgen van de heffing voor de financiële situatie van individuen en gezinnen beperkt zullen blijven.

Bij een lage heffing op gewasbeschermingsmiddelen zal er niet of nauwelijks sprake zijn van een directe vermindering van de negatieve effecten op de **menselijke gezondheid**. Bij een hoge belasting in principe wel. Een Deense studie uit 1998 kwam echter tot de conclusie dat geen grote verbeteringen op het vlak van de volksgezondheid te verwachten waren van een sterke reductie van het gebruik van bestrijdingsmiddelen (Ecotec, 2001).

Een lage heffing op gewasbeschermingsmiddelen zal niet of nauwelijks leiden tot een vermindering van de gebruikte hoeveelheden (omwille van een onelastische vraag) en bijgevolg geen directe vermindering van de negatieve effecten op het **leefmilieu** en de **biodiversiteit** met zich meebrengen. Bij een relatief hoge heffing is de kans veel groter op positieve effecten voor het leefmilieu en de biodiversiteit.

## 5.2 De overige financieringsopties

Vooraleer de diverse gevolgen van de bestudeerde financieringsinstrumenten met elkaar te vergelijken, bespreken we kort elk van de overige financieringsopties. De voorgestelde heffing op biociden is gelijkaardig aan de voorgestelde heffing op gewasbeschermingsmiddelen. Ook hier werden de gevolgen van een relatief lage heffing en een relatief hoge heffing onder de loep genomen en met elkaar vergeleken.

Wat de biodiversiteitsheffing op kunstmeststoffen betreft, werd voorgesteld de berekeningsformule te baseren op de berekeningswijze van de bestaande voedselveiligheidsheffing op meststoffen voor wat in België geproduceerde kunstmeststoffen betreft<sup>6</sup>. Deze heffing wordt geheven ten aanzien van fabrikanten van meststoffen ter financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV). In de studie werden de potentiële gevolgen in kaart gebracht van een biodiversiteitsheffing ter waarde van 20 % van de voedselveiligheidsheffing.

Vervolgens is er de biodiversiteitsheffing op uitheemse planten- en diersoorten die in België verkocht worden als sierplanten en huisdieren en die op één van de drie lijsten van het Harmonia-informatiesysteem (<http://ias.biodiversity.be/ias>) staan (de zwarte lijst, de surveillancelijst en de waarschuwingslijst) en voorzover de invoer, uitvoer, doorvoer en het bezit van deze planten niet verboden zijn onder het (nog goed te keuren) koninklijk besluit (KB) betreffende de invoer, uitvoer, doorvoer en het bezit van invasieve uitheemse soorten. In de studie werd gewerkt met een heffing ter waarde van 20 % van de verkoopprijs voor

6 Koninklijk besluit betreffende heffingen bepaald bij artikel 4 van de wet van 9 december 2004 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

soorten van de zwarte lijst <sup>(7)</sup> en een heffing ter waarde van 5 % van de verkoops- prijs voor soorten van de surveillancelijst <sup>(8)</sup> en de waarschuwingslijst <sup>(9)</sup>. Optio- neel zou ook een heffing kunnen ingesteld worden ter waarde van 2 % van de verkoops- prijs voor uitheemse soorten die niet of nog niet op één van drie lijsten zijn geplaatst.

Ten slotte werden de mogelijke effecten bekeken van een verhoging van de bestaande CITES-retributies met 20 %. Dit komt neer op een verhoging van de retributie voor elke aanvraag voor een certificaat voor zowel dierlijke als planta- aardige soorten van 12,5 euro naar 15 en een verhoging van de retributie voor elke aanvraag voor een invoer- of uitvoervergunning of een wederuitvoercerti- ficat voor zowel dierlijke als plantaardige soorten van 25 euro naar 30 euro per soort (met een maximum van 150 euro in plaats van 125 euro).

### 5.3 Vergelijking met de andere bestudeerde financie- ringsopties

Wat de potentiële **opbrengsten voor de federale overheid** betreft, bieden de bio- diversiteitsheffingen op gewasbeschermingsmiddelen, biociden en uitheemse planten- en diersoorten de interessantste perspectieven. Het verhogen van de bestaande CITES-retributies genereert zeer beperkte bijkomende opbrengsten, net zoals de voorgestelde biodiversiteitsheffing op kunstmeststoffen die in feite een bijkomende heffing vormt naast de bestaande 'voedselveiligheidsheffing'.

Aangezien voorgesteld wordt de inning te laten plaatsvinden via het bestaande innings- systeem van het grondstoffenfonds of het innings- systeem van de eco- taksen/milieuheffingen, is de marginale kost voor het innen van de meeste van de in deze studie voorgestelde heffingen in principe beperkt. Een systeem van gedifferentieerde tarieven kan evenwel de **inningskosten** verhogen. Hoe complexer het tariefensysteem, hoe groter immers de kans op betwistingen en discussies door de heffingsplichtigen en hoe hoger dus de kosten voor com- municatie met producenten en importeurs. Dit geldt in het bijzonder voor de voorgestelde heffingen op gewasbeschermingsmiddelen en biociden waarbij de differentiatie van de tarieven het grootst is. Daarnaast kunnen de innings- kosten verder toenemen indien vrijstellingen in het leven worden geroepen. Met betrekking tot de biociden zou het best aangewezen kunnen zijn om vrijstel- lingen voor bepaalde types in het leven te roepen na een grondige afweging van de voor- en nadelen van het invoeren van een heffing met betrekking tot bepaalde types van biociden. In het kader van deze studie was het echter niet

7 De zwarte lijst omvat uitheemse soorten die ingeburgerd zijn in België, die een grote mi- lieu-impact hebben en op actieve wijze semi-natuurlijke ecosystemen koloniseren.

8 De soorten op de surveillancelijst hebben dezelfde eigenschappen als de soorten op de zwarte lijst, met dit verschil dat ze een minder sterke negatieve impact op het leefmilieu hebben (gematigde impact in plaats van sterke/hoge impact).

9 De soorten op de waarschuwingslijst zijn nog niet waargenomen in België maar hebben een invasief karakter in naburige landen waar ze een grote negatieve impact op de in- heemse biodiversiteit hebben.

mogelijk de opportuniteit en de voor- en nadelen van de invoering van een biodiversiteitsheffing voor elk type van biocide na te gaan.

Indien gebruik wordt gemaakt van het bestaande inningssysteem van de milieutaksen, kunnen er bijkomende kosten zijn voor de Douane en Accijnzen indien deze nog niet met de betreffende producten te maken hebben gehad. Dit is bijvoorbeeld het geval met uitheemse planten- en diersoorten die in België verkocht worden als sierplanten en huisdieren. Om de kosten voor Douane en Accijnzen te beperken zou Directoraat-generaal Dier, Plant en Voeding (DPG4) administratieve ondersteuning kunnen bieden bij de registratie van de heffingsplichtigen.

**Andere administratieve kosten** betreffen voornamelijk de loonkosten van de ambtenaar of ambtenaren (minstens één FTE) die zullen instaan voor het dagelijkse beheer van het begrotingsfonds voor de biodiversiteit. De federale overheid zou ook kunnen overwegen een raad op te richten voor het meer strategisch beheer van het fonds. Deze kosten zijn echter optioneel. De oprichting van een raad is geen vereiste. Deze kosten kunnen bovendien gedeeld worden tussen de diverse financieringsinstrumenten.

De **impact op het concurrentievermogen** van Belgische producenten van gewas-beschermingsmiddelen, biociden en kunstmeststoffen zal beperkt zijn, aangezien ook geïmporteerde producten onderworpen zullen worden aan de heffing en de geëxporteerde producten zullen vrijgesteld zijn van de heffing. Hetzelfde geldt voor de Belgische kwekers van uitheemse planten en dieren.

Wat gewasbeschermingsmiddelen, biociden en kunstmeststoffen betreft, zal de impact op het concurrentievermogen van de Belgische landbouwsector afhangen van de hoogte van de heffingen. Bij een lage heffing zal de impact op de prijzen en bijgevolg ook op het concurrentievermogen verwaarloosbaar zijn, terwijl bij een hogere heffing er mogelijk effecten kunnen zijn op het concurrentievermogen, zij het dat de impact kan verschillen per deelsector. Heffingen hebben het voordeel dat ze een duidelijke stimulans bieden voor de ontwikkeling en het gebruik van nieuwe milieuvriendelijkere landbouwmethoden. Ze kunnen bijdragen tot innovatie in de landbouwsector en zodoende op termijn ook het concurrentievermogen ten goede komen.

Wat de **werkingskosten van bedrijven** betreft, brengen de hier bestudeerde heffingen geen of hoogstens beperkte bijkomende administratieve lasten met zich mee voor de bedrijven (producenten, invoerders, landbouwbedrijven, plantenkwekers, enz).

De heffingen kunnen wel aanpassingskosten met zich meebrengen. Dit zal het geval zijn bij hoge heffingen op gewasbeschermingsmiddelen, biociden en

kunstmest-stoffen, onder andere wanneer landbouwbedrijven beslissen om hun landbouw-praktijken aan te passen. De invoering van een heffing op uitheemse sierplanten en huisdieren zal ook aanpassingskosten met zich meebrengen. In de mate dat de vraag naar soorten die op de zwarte en andere lijsten staan zal dalen, zullen kwekers en invoerders op andere planten en dieren moeten overschakelen.

De invoering van hogere CITES-retributies kan een impact hebben op de veelal kleine ondernemingen die zich inlaten met CITES-goederen, zij het dat die impact in de ene deelsector groter zal zijn dan in de andere. Voor sommige ondernemingen kunnen hogere retributies bijgevolg aanpassingskosten met zich meebrengen.

Wat de **sociale gevolgen** betreft, concluderen we op basis van bestaande studies dat het onwaarschijnlijk is dat een relatief lage heffing op gewasbeschermingsmiddelen tot **jobverlies** bij de landbouwers of producenten van gewasbeschermingsmiddelen zal leiden. Bij een hoge heffing is jobverlies wel mogelijk. In de landbouwsector kunnen de gevolgen voor de tewerkstelling echter sterk verschillen van deelsector tot deelsector. Dit geldt ook voor biociden. Heffingen op pesticiden verhogen de vraag naar efficiënte toepassingstechnieken en kunnen bijgevolg de ontwikkeling van een adviesmarkt voor gewasbescherming stimuleren. De voorgestelde heffing op uitheemse sierplanten en huisdieren zal waarschijnlijk niet tot een significant jobverlies in de sector als geheel leiden. Jobverlies is echter niet volledig uitgesloten in bepaalde gespecialiseerde kleinhandels of kwekerijen. Wat de verhoging van de CITES-retributies betreft, werden geen noemenswaardige effecten op de tewerkstelling geïdentificeerd. Hetzelfde geldt voor de (bijkomende) heffing op kunstmeststoffen. Deze is immers te laag om significante socio-economische gevolgen te genereren.

Voor de relatief hoge heffingen op gewasbeschermingsmiddelen kunnen een invloed hebben op de **consumentenprijzen** van landbouwgewassen. Maar opdat de consumentenprijzen daadwerkelijk en significant zullen stijgen, zal afhangen van een hele reeks factoren die van deelsector tot deelsector verschillen. Dit geldt in principe ook voor kunstmeststoffen. De voorgestelde heffing is evenwel te laag is om de consumentenprijzen van landbouwgewassen te beïnvloeden. Wat biociden betreft, zal een hoge heffing op bepaalde producttypes zoals insecticiden een invloed hebben op de consumentenprijzen. De heffing op uitheemse planten en dieren heeft slechts gevolgen voor de verkoopprijzen van een beperkte groep van planten en dieren. De verhoging van de CITES-retributies zal vermoedelijk ook een impact hebben op de consumentenprijzen, zij het dat de grootte van de impact sterk zal variëren afhankelijk van het type product dat consumenten kopen en dat het om een zeer beperkte groep van consumentenproducten gaat.

De gevolgen voor de **financiële situatie van individuen en gezinnen** van de diverse voorgestelde heffingen zullen over het algemeen beperkt blijven.



Bij een lage belasting op gewasbeschermingsmiddelen, biociden en kunstmeststoffen zal er niet of nauwelijks sprake zijn van een directe vermindering van de negatieve effecten op de **menselijke gezondheid**. Bij een hoge belasting in principe wel. Een Deense studie uit 1998 kwam echter tot de conclusie dat geen grote verbeteringen op het vlak van de volksgezondheid te verwachten waren van een sterke reductie van het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Meer significante positieve gevolgen voor de volksgezondheid kunnen wel verwacht worden van hoge heffingen op bepaalde types van biociden. De heffing op uitheemse planten en dieren kan in principe de blootstelling aan planten en dieren die dragers zijn van parasieten en ziekten of allergieveroorzakende en giftige stoffen voortbrengen verminderen. Hoe significant deze positieve gevolgen voor de volksgezondheid precies zullen zijn, kunnen we in het kader van deze studie niet inschatten. Wat het verhogen van de CITES-retributies betreft, werden geen effecten geïdentificeerd.

Een lage belasting op gewasbeschermingsmiddelen en biociden zal geen directe vermindering van de negatieve effecten op het **leefmilieu** en de **biodiversiteit** met zich meebrengen. Een hoge belasting wel, althans wat gewasbeschermingsmiddelen betreft. Wat biociden betreft beschikken we over onvoldoende gegevens om te bevestigen dat een sterk verminderd gebruik tot een significante vermindering van de negatieve gevolgen van het biocidengebruik op het leefmilieu zal leiden. De voorgestelde heffing op kunstmeststoffen is te laag om een significante impact te hebben op de gebruikte hoeveelheden en mogelijke positieve gevolgen voor het leefmilieu zullen daarom verwaarloosbaar zijn. De opbrengsten van een lage belasting kunnen wel aangewend worden om beleidsmaatregelen te financieren ter vermindering van de negatieve effecten van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, biociden en kunstmeststoffen.

De kans is vrij groot dat een heffing op uitheemse planten en dieren, dat 20 % van de verkoopprijs bedraagt, de verkochte en gekweekte hoeveelheden zal doen verminderen en bijgevolg ook de verspreidingsdruk van de betreffende soorten. De snelheid en milieu-impact van biologische invasies kunnen in principe verminderd worden via een dergelijke heffing.

## 6 Conclusie en samenvatting

De analyse van de Belgische (federale en Vlaamse) instrumenten maakt duidelijk dat de meeste van de heffingen, retributies en bijdragen niet of hoogstens onrechtstreeks worden ingesteld omwille van negatieve effecten op de biodiversiteit, maar dat niettemin de door deze economische instrumenten geviseerde activiteiten of producten een niet te verwaarlozen impact hebben op de biodiversiteit. Er is bijgevolg ruimte om bestaande financieringsinstrumenten aan te passen en een deel van de opbrengsten expliciet te bestemmen voor het federale biodiversiteitsbeleid.

Wat de Belgische instrumenten betreft, bieden vooral de retributies en bijdragen die worden geheven in het kader van het grondstoffenfonds en de milieutaksen en aanverwante federale milieuheffingen interessante aanknopingspunten voor het uitwerken van opties voor de financiering van het federale biodiversiteitsbeleid. We denken hierbij in het bijzonder aan retributies en bijdragen met betrekking tot gewasbeschermingsmiddelen, biociden en bedreigde dier- en plantensoorten die internationaal verhandeld worden (CITES). Ook de buitenlandse instrumenten kunnen tot voorbeeld strekken. Daarbij denken we in het bijzonder aan de taksen op pesticiden in Denemarken en Noorwegen.

Uiteindelijk werden vijf financieringsopties geselecteerd om onderworpen te worden aan een verkennende analyse van hun mogelijke gevolgen op economische, sociaal en milieuvlak. Het gaat om volgende instrumenten: een biodiversiteitsheffing op gewasbeschermingsmiddelen; een biodiversiteitsheffing op biociden; een biodiversiteitsheffing op kunstmeststoffen; een biodiversiteitsheffing op uitheemse planten- en diersoorten die in België verkocht worden als sierplanten en huisdieren en verhoogde CITES-retributies.

De voorgestelde heffingen op gewasbeschermingsmiddelen, biociden en uitheemse sierplanten en huisdieren zijn financieel het interessantst voor de federale overheid. Het verhogen van de CITES-retributies genereert beperkte bijkomende financiële middelen, maar heeft wel het voordeel dat het relatief makkelijk te realiseren is. Het lijkt in het bijzonder aangewezen om de retributietarieven aan te passen/te verhogen opdat de kosten die de federale overheid maakt bij de uitvoering van de CITES-overeenkomst beter gedekt zouden worden door de retributies. De tarieven in België zijn immers vrij laag in vergelijking met andere landen zoals het Verenigd Koninkrijk of Duitsland.

De administratieve kosten (zoals de inningskosten en de beheerskosten van het op te richten biodiversiteitsfonds) zijn beperkt in vergelijking met andere economische instrumenten, maar kunnen wel variëren en oplopen naargelang de differentiatie van de tarieven.

De socio-economische gevolgen van de bestudeerde heffingen worden in het algemeen als relatief beperkt ingeschat, op enkele uitzonderingen na. Negatieve gevolgen kunnen zich vooral manifesteren bij relatief hoge heffingen en dan vooral met betrekking tot het concurrentievermogen van en de tewerkstelling in de Belgische landbouwsector. Hoge heffingen zullen ook aanpassingskosten voor de betrokken bedrijven met zich meebrengen. Deze negatieve effecten zullen zich echter voornamelijk op korte termijn voordoen en zullen zeer waarschijnlijk verschillen van deelsector tot deelsector. Consumentenprijzen zullen over het algemeen niet significant stijgen als gevolg van de bestudeerde heffingen. Hoge heffingen op gewasbeschermingsmiddelen kunnen mogelijk wel de consumentenprijzen van landbouwgewassen aanzienlijk doen stijgen. Dit geldt ook voor de prijzen van bepaalde types van biociden en voor de groep van invasieve uitheemse sierplanten en huisdieren (die echter een beperkte groep vormen van alle verkochte sierplanten en huisdieren).

Ten slotte kan gesteld worden dat het oprichten van een apart begrotingsfonds voor de biodiversiteit het meest aangewezen is om de opbrengsten te beheren. Voor het innen van de heffingen bieden de bestaande inningsmechanismen van het grondstoffenfonds en van de milieutaksen de interessantste aanknopingspunten.

## 7 Referenties

---

Bassi, S., ten Brink, P., Pallemarts, M. (IEEP) and von Homeyer, I. (Ecologic), 2009, Feasibility of implementing a radical ETR and its acceptance. Report under task C of the 'Study on Tax Reform in Europe over the Next Decades: Implication for the Environment, for Eco-Innovation and for Household Distribution'.

BBL, BRAL, IEB, IEW, Greenpeace, WWF, Natuurpunt en Natagora, 2010, Milieu en staatsvorming. L'environnement et la réforme de l'état. 26 juillet/juli 2010, 34 p.

Ecotec, 2001, Study on Environmental Taxes and Charges in the EU, Final Report.

Europese Commissie (EC), 2010, Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway, Eurostat Statistical Books.

Europese Commissie (EC), 2010b, 2009 Environment Policy Review, Part 1, Commission Staff Working Document, SEC(2010)975, Brussel, 2 augustus 2010.

Schou, J. S. en Streibig, J.C., 1999, Pesticide taxes in Scandinavia, 9 p.

Vandenbroele, M. et al, 2001, Uitwerking van evaluatiecriteria voor pesticiden in relatie tot de milieufiscaliteit: rapport, Brussel, DWTC, SP0760/1-3.