

## **Reguleringskostendatabank Milieubeleidsinstrumenten**

### *Eindrapport*

**In opdracht van:**

**Vlaamse overheid  
Departement Leefmilieu, Natuur en Energie  
Afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid  
Dienst Beleidsvoorbereiding en Evaluatie  
Cel Milieueconomie**

**Uitgevoerd door:**

**IDEA Consult – Ecolas**

**Brussel, 4 september 2007**

# Inhoudsopgave

	p.
<b>1 Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1 Context.....	3
1.2 Doel van het project .....	3
1.3 Aanpak van het project .....	4
1.3.1 Overzicht.....	4
1.3.2 Stap 1: Definiëring concepten reguleringskosten .....	4
1.3.3 Stap 2: Procesbeschrijvingen milieubeleidsinstrumenten.....	5
1.3.4 Stap 3: Verzameling parameterinformatie.....	5
1.4 Leeswijzer .....	6
1.5 Meer info ?.....	6
<b>2 Waarom aandacht voor reguleringskosten ?</b>	<b>7</b>
<b>3 Wat zijn reguleringskosten ?</b>	<b>9</b>
3.1 Inleiding.....	9
3.2 Milieukosten versus reguleringskosten .....	9
3.3 Typologie volgens fase in de reguleringsketen.....	10
3.4 Typologie volgens betrokken actor.....	12
3.5 Typologie volgens aard van de kosten .....	13
3.6 Voorbeeld.....	17
<b>4 Gebruik van de resultaten</b>	<b>18</b>
<b>5 Suggesties voor toekomstige data-verrijking</b>	<b>21</b>
<b>Referentielijst</b>	<b>25</b>

# 1 Inleiding

## 1.1 Context

In haar streven naar een betere economische onderbouwing van het milieubeleid om aldus tot een optimalere inzet van beleidsinstrumenten te komen, heeft de Vlaamse minister voor Leefmilieu in zijn beleidsnota (Peeters 2004) verschillende maatregelen voorzien. Hierbij wordt het gebruik van economische afwegingskaders bij milieubeleidsbeslissingen als een belangrijke prioriteit beschouwd. Concreet gaat het over bijvoorbeeld kosten-batenanalyses, inschattingen van de socio-economische impact van milieubeleidsmaatregelen en kosteneffectiviteitsanalyses. Om deze economische afwegingskaders effectief te kunnen inzetten bij de onderbouwing van het milieubeleid is een goede kennis over de kosten van milieumaatregelen essentieel. Daarbij wordt in de beleidsnota expliciet gewezen op de onduidelijkheid over de afgeleide kosten van Vlaamse regelgeving voor burgers, bedrijven en lokale overheden.

De ontwikkeling van het Vlaams Milieukostenmodel (verder: MKM) is een concrete realisatie die aansluit bij deze beleidsdoelstelling. Het MKM kwantificeert de investerings- en operationele kosten van feitelijke, technische of organisatorische milieumaatregelen die de ondernemingen (als doelgroep) nemen in antwoord op de inzet van een milieubeleidsinstrument door de overheid. Deze kosten worden verder als milieukosten aangeduid.

Naast deze milieukosten worden zowel de overheid als de doelgroepen ook geconfronteerd met bijkomende kosten bij de uitvoering van het milieubeleid. Deze kosten noemen we reguleringskosten. Hierbij denken we aan de kosten van metingen en rapportering, de kosten van de voorbereiding van het beleid, inspecties, geschillenafhandeling enz. Deze reguleringskosten worden echter in de huidige analyses niet altijd meegerekend of in kwantitatieve termen uitgedrukt. Nochtans is uit onderzoek gebleken dat ze relatief omvangrijk kunnen zijn en aanzienlijk kunnen variëren naargelang het type en de modaliteiten van de ingezette instrumenten.

Om de inzet en ontwikkeling van milieubeleidsinstrumenten te optimaliseren, dient men dus ook meer en beter inzicht te verkrijgen in de reguleringskosten voor alle betrokkenen, en niet enkel in de milieukosten. Daarom werd een studieopdracht uitgeschreven. De uitvoering van deze “Vergelijkende studie ter bepaling van de publieke en private reguleringskosten van milieubeleidsinstrumenten” werd toegewezen aan IDEA Consult in een samenwerking met Ecolas.

## 1.2 Doel van het project

De doelstelling van het project was de ontwikkeling van een reguleringskostendatabank (verder afgekort als RKDB) die de reguleringskosten die gepaard gaan met de inzet van verschillende milieubeleidsinstrumenten meer

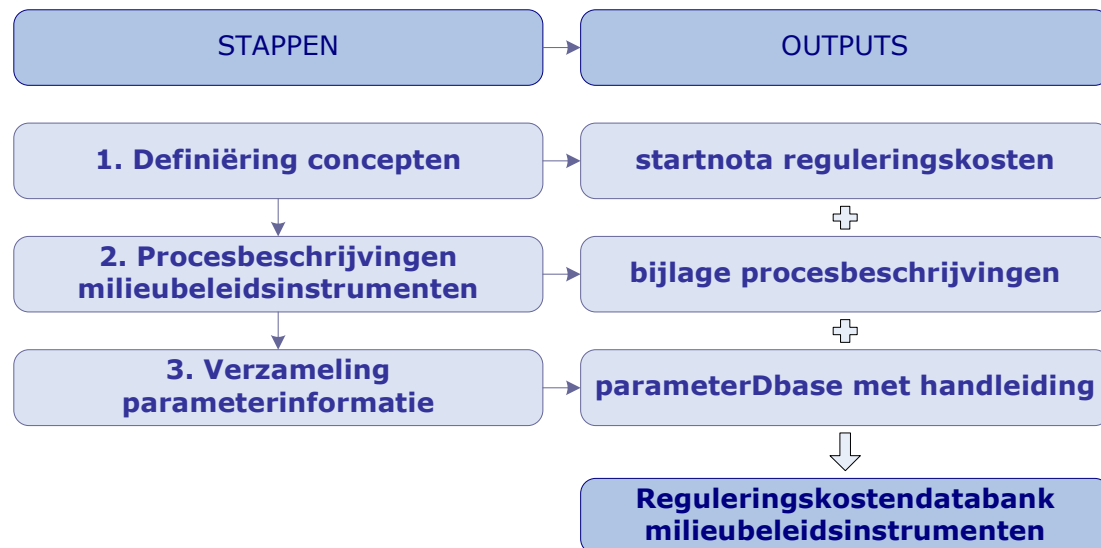
inzichtelijk maakt. Het gebruik van deze RKDB moet toelaten om het proces van instrumentkeuze en de ontwikkeling ervan verder te verbeteren (ex ante toepassing) alsook het bestaande instrumentarium te optimaliseren (ex post toepassing).

### 1.3 Aanpak van het project

#### 1.3.1 Overzicht

Kort samengevat is de aanpak van het project in drie stappen verlopen, waarbij elke stap een output heeft opgeleverd en de drie outputs als de samenstellende delen van de RKDB kunnen worden beschouwd. *Figuur 1* illustreert deze stappen en de corresponderende outputs. In wat volgt wordt de aanpak van deze stappen kort toegelicht. Het project werd uitgevoerd in de periode januari 2006 tot en met augustus 2007.

*Figuur 1: Stappenplan*



#### 1.3.2 Stap 1: Definiëring concepten reguleringskosten

Wil men de reguleringskosten meer inzichtelijk maken, dan is het belangrijk om eerst een goed inzicht te krijgen in wat we verstaan onder het begrip “reguleringskosten”. Daarom is tijdens de eerste stap van het project het begrip reguleringskosten nader afgebakend, omschreven en gedefinieerd. Daarbij zijn ook een aantal typologieën van reguleringskosten ontwikkeld.

De definiëring van de verschillende begrippen werd neergeschreven in een startnota die we geïntegreerd hebben in dit eindrapport (zie hoofdstuk 3). Deze output is te beschouwen als een onderdeel van de RKDB omdat het de lezer/gebruiker een inzicht verschaft in wat reguleringskosten zijn. Dit is uiteraard de eerste voorwaarde om met

de reguleringskosten van de milieubeleidsinstrumenten rekening te houden bij het milieubeleid.

### 1.3.3 Stap 2: Procesbeschrijvingen milieubeleidsinstrumenten

In een volgende stap werden voor een selectie van milieubeleidsinstrumenten procesbeschrijvingen opgesteld met de acties die door de overheid en de doelgroepen worden genomen in de verschillende stadia van het instrument: de voorbereiding, de toepassing en de handhaving (cfr. fasen in de reguleringsketen of milieubeleidsketen, zie infra).

De instrumenten waarvoor deze procesbeschrijvingen werden opgesteld zijn de volgende:

- Milieuvergunningen
- Subsidies
- Heffingen
- Verhandelbare rechten en plichten
- Convenanten
- Verwijderings/saneringsplichten

De procesbeschrijvingen hebben betrekking op zowel de overheid (welke zijn de handelingen die door de verantwoordelijke overheidsambtenaren op het niveau van het Vlaamse Gewest en, indien van toepassing, de provincies en de gemeenten worden uitgevoerd ?) als op de doelgroepen (welke zijn de handelingen die de doelgroepen moeten uitvoeren ?).

De procesbeschrijvingen werden opgesteld op basis van de wetgeving, omzendbrieven en handleidingen, publicaties zoals het milieuzakboekje en de eigen ervaring aanwezig in het projectteam dat de opdracht uitvoerde. Ze werden ook afgetoetst met de betrokken administraties.

De beschrijving van de processen vormt een tweede onderdeel van de RKDB. De procesbeschrijvingen van de verschillende milieubeleidsinstrumenten bieden een overzicht van welke stappen allemaal doorlopen worden en welke handelingen de verschillende actoren dienen te stellen. Het is de uitvoering van deze handelingen die gepaard gaat met reguleringskosten.

### 1.3.4 Stap 3: Verzameling parameterinformatie

Tijdens een derde stap werd zoveel mogelijk parameterinformatie verzameld. Parameters zijn o.a. tarieven, frequenties, aantal betrokkenen, bestede tijd per dossier, ... Deze parameters zijn nodig om effectief de reguleringskosten die gepaard gaan met de inzet van een milieubeleidsinstrument te ramen.

Voor de verzameling van deze kwantitatieve parameterinformatie zijn verschillende sporen gevolgd:

- Contactnames met Vlaamse administraties en lokale besturen
- Contactnames met intermediaire organisaties
- Contactnames met individuele bedrijven
- Screening van diverse potentiële bronnen

De verzamelde parameters zijn gestructureerd en opgenomen in een databank waarbij een bondige handleiding is gevoegd. De RKDB kan door de Cel Milieueconomie worden gebruikt als bron van informatie wanneer ze in een concrete situatie een inschatting wil maken van de reguleringskosten die gepaard gaan met de inzet van een milieubeleidsinstrument.

## 1.4 Leeswijzer

Dit eindrapport gaat in hoofdstuk 2 dieper in op de vraag waarom dit inzicht in de reguleringskosten van milieubeleidsinstrumenten van belang is. In hoofdstuk 3 wordt het concept reguleringskosten nader uit de doeken gedaan. In hoofdstuk 4 komen dan de resultaten en de gebruiksmogelijkheden van de RKDB aan bod. Hoofdstuk 5 tenslotte bevat een aantal suggesties voor de toekomstige data-verrijking van de parameterdatabank.

Bij dit eindrapport hoort een achtergronddocument dat meer informatie en toelichtingen bevat bij:

- de procesbeschrijvingen die werden opgesteld,
- de aanpak die werd gevolgd in de fase van de parameterverzameling en de resultaten die werden bekomen,
- de parameterdatabank die werd samengesteld met de verzamelde parameters

## 1.5 Meer info ?

Wil u meer informatie met betrekking tot de reguleringskostendatabank, dan kan u terecht bij :

Sara Ochelen  
Koning Albert II-laan, 20 (3de verdieping)  
1000 Brussel  
02/553.84.50  
[Sara.ochelen@lne.vlaanderen.be](mailto:Sara.ochelen@lne.vlaanderen.be)

## 2 Waarom aandacht voor reguleringskosten ?

Milieu-economen streven naar een efficiënt milieubeleid. Dit betekent dat met de middelen die de samenleving besteedt aan de bescherming van het leefmilieu zoveel en zo ambitieus mogelijke doelstellingen worden gerealiseerd. Of nog, dat de milieudoelstellingen worden gerealiseerd aan zo laag mogelijke kosten.

De overheid houdt steeds meer rekening met deze milieu-economische invalshoek. Zo heeft het Milieubeleidsplan 2003-2007 (verlengd tot 2010) als plandoelstelling *“Een milieueconomische onderbouwing van goede kwaliteit leveren die ertoe bijdraagt de middelen van de samenleving zo efficiënt mogelijk in te zetten voor een beter leefmilieu”*.

De ontwikkeling van het Vlaamse Milieukostenmodel (MKM) en de uitbreiding en optimalisering van economische instrumenten zoals milieuheffingen en verhandelbare emissierechten zijn enkele concrete realisaties die aansluiten bij deze beleidsdoelstelling. Het MKM is een techno-economisch model dat simulaties en optimalisatie toelaat. Het MKM wordt gebruikt voor de intersectorale afweging van de NEC-reductiedoelstellingen (NEC is een Europese richtlijn die aan alle lidstaten maximale emissieplafonds oplegt voor de belangrijkste luchtpolluenten). Het model laat toe emissiereducties te bereiken aan zo laag mogelijke milieukosten door een kostenefficiënte combinatie van maatregelen. Het wordt ook gebruikt voor het onderzoek naar de inzetbaarheid van economische instrumenten voor het luchtbeleid. Momenteel wordt voor het verbeteren van de waterkwaliteit een soortgelijk model ontwikkeld voor heel Vlaanderen (per bekken)<sup>1</sup>.

Het MKM kwantificeert de investerings- en operationele kosten van feitelijke, technische of organisatorische milieumaatregelen die de doelgroepen nemen in antwoord op de inzet van een milieubeleidsinstrument door de overheid. Dit zijn bijvoorbeeld de kosten van investeringen in emissiereductietechnieken of de extra kosten van het gebruik van milieuvriendelijkere brandstoffen.

Naast deze investerings- en operationele kosten worden zowel de overheid als de doelgroepen ook geconfronteerd met andere kosten bij de uitvoering van het milieubeleid. Hierbij denken we bijvoorbeeld aan de personeelskosten die het resultaat zijn van rapporterings- of monitoringverplichtingen. Of aan de kosten voor externe consultancy in het kader van beleidsvoorbereiding of voor de aanvraag van een milieuvergunning. Deze kosten worden in de huidige analyses<sup>2</sup> niet altijd

---

<sup>1</sup> Ondertussen wordt het MKM tevens voorbereid op de herziening van de NEC-Richtlijn. Hiervoor wordt het model uitgebreid met een tijdshorizon tot 2020 en zullen niet alleen de polluenten SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> en NMVOS worden behandeld, maar ook broeikasgassen en fijn stof. Bovendien is het BBT-Kenniscentrum gestart met de uitbreiding van het MKM met het milieuthema 'verontreiniging van het oppervlaktewater'. Voor deze uitbreiding wordt gebruik gemaakt van een gevalstudie, het Netebekken, waarbij de parameters fosfor (P), stikstof (N) en chemisch zuurstof verbruik (CZV) worden onderzocht en de doelgroepen industrie, bevolking en landbouw worden betrokken. Deze aanpak wordt nu toegepast op alle andere bekkens in Vlaanderen.

<sup>2</sup> Bij de opmaak van een reguleringsimpactanalyse dient men wel de administratieve lasten in te schatten van het betrokken voorstel van regelgeving. Deze administratieve lasten maken een belangrijk deel uit van de hier bedoelde reguleringskosten.

meegerekend of in kwantitatieve termen uitgedrukt. Het MKM houdt er bijvoorbeeld geen rekening mee. Nochtans kunnen ze relatief omvangrijk zijn en aanzienlijk variëren naargelang het type en de modaliteiten van de ingezette instrumenten. Dit is gebleken uit een eerdere studie, afgerond in 2002<sup>3</sup>Daarin werd een case ontwikkeld met een vergelijking tussen 3 milieubeleidsinstrumenten (een emissiebelasting, een emissienorm en een technologienorm) om tot een vermindering te komen van de afvalwaterlozingen in de Leie door de textielsector.

Volgens de economische theorie is, vanuit welvaartsstandpunt, een emissiebelasting te verkiezen boven een emissienorm, die op zijn beurt beter scoort dan een technologienorm. De gevalstudie, waarbij weliswaar een aantal beperkende veronderstellingen moesten worden gehanteerd<sup>4</sup>, leverde een omgekeerde rangschikking op. De technologienorm leverde de hoogste welvaart op, gevolgd door een emissienorm en pas dan de emissiebelasting. De verklaring was het verschil in deze extra kosten (reguleringskosten, zie infra) *naast* de zuivere investerings- en operationele kosten (milieukosten) tussen de drie instrumenten. Dit verschil bleek groter te zijn dan het verschil tussen de milieukosten van deze instrumenten. Hierdoor werd de rangschikking vanuit de economische theorie, die gebruikelijk alleen rekening houdt met de milieukosten, overhoop gehaald.

De resultaten van deze gevalstudie zijn uiteraard niet zomaar te extrapoleren<sup>5</sup>. Maar ze wijzen er wel op dat reguleringskosten van belang zijn, zowel bij het vergelijken van instrumenten als voor het optimaliseren van een bestaande instrumentenmix. Om nieuwe en bestaande instrumenten en modaliteiten op een verantwoorde wijze te kunnen evalueren op hun milieu-economische doeltreffendheid, is dus een beter inzicht in deze reguleringskosten voor alle betrokkenen noodzakelijk. Vandaar dat de Cel Milieueconomie de opdracht gaf tot een studie om de reguleringskosten van het milieubeleid meer inzichtelijk te maken.

Hierbij is er bewust voor gekozen om het volledig plaatje in beeld te krijgen en niet te beperken tot de administratieve lasten aan de kant van de doelgroepen. Ook de kosten voor de overheid zelf van de verschillende beleidsinstrumenten worden in beeld gebracht en we beperken ons niet tot de kosten verbonden aan rapporteringsverplichtingen, maar nemen ook de kosten van beleidsvoorbereiding en handhaving mee.

---

<sup>3</sup> Billiet, C.M., S. Rousseau en S. Proost (2002), "Law and economics and the choice of environmental policy instruments", Final report en Rousseau, S. en S. Proost (2005), "Comparing Environmental Policy Instruments in the Presence of Imperfect Compliance – a Case Study", *Environmental & Resource Economics* 32, p. 337-365. In deze paper werd een case ontwikkeld met een vergelijking tussen 3 milieubeleidsinstrumenten (een emissiebelasting, een emissienorm en een technologienorm) om tot een vermindering te komen van de afvalwaterlozingen in de Leie door de textielsector

<sup>4</sup> Zo gebeurde de analyse gebruikmakend van een statisch model waarin dus geen rekening wordt gehouden met bijvoorbeeld innovatie.

<sup>5</sup> Zo gebeurde de analyse gebruikmakend van een statisch model waarin dus geen rekening wordt gehouden met bijvoorbeeld innovatie.

## 3 Wat zijn reguleringskosten ?

### 3.1 Inleiding

Wil men de reguleringskosten meer inzichtelijk maken, dan is het natuurlijk belangrijk om eerst een goed inzicht te verkrijgen in wat we verstaan onder het begrip “reguleringskosten”. Daarom gaan we in dit hoofdstuk nader in op de afbakening van dit begrip. We verduidelijken vooreerst het onderscheid tussen milieukosten en reguleringskosten en gaan dan dieper in op een aantal typologieën van reguleringskosten<sup>6</sup>. In de laatste paragraaf in dit hoofdstuk geven we een uitgewerkt voorbeeld.

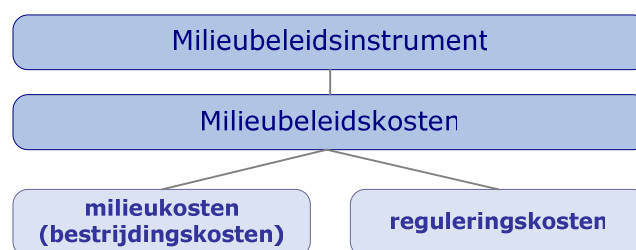
### 3.2 Milieukosten versus reguleringskosten

Een **milieumaatregel** is een actie die ondernomen wordt met het expliciete doel ongewenste effecten van menselijk handelen op het milieu te voorkomen of tegen te gaan. De installatie van een groendak door particulieren of de ambtshalve sanering van een vervuild terrein door de overheid zijn voorbeelden van een individuele milieumaatregel. De aanleg van publieke waterzuiveringsinstallaties (RWZI) door de overheid of de inzameling van afgedankte elektrische en elektronische apparaten door Recupel zijn voorbeelden van collectieve milieumaatregelen.

**Milieubeleidsinstrumenten** worden door de overheid gebruikt om de actoren er toe aan te zetten om bepaalde milieumaatregelen te nemen. De inzet van milieubeleidsinstrumenten levert niet alleen baten op voor het milieu maar geeft ook aanleiding tot kosten: **milieubeleidskosten**. Deze omvatten de totale kosten die verbonden zijn aan de voorbereiding, uitvoering en handhaving van het milieubeleid.

We onderscheiden twee soorten milieubeleidskosten: milieukosten en reguleringskosten (zie Figuur 2).

*Figuur 2: Globale situering van het begrip reguleringskosten*



*Bron: IDEA Consult en Ecolas*

<sup>6</sup> De omschrijving van de begrippen is afgestemd op het LNE- rapport van de Cel Milieueconomie: “Milieubeleidskosten – Begrippen en berekeningsmethoden”.

**Milieukosten** zijn de kosten van de *maatregelen* die de verschillende doelgroepen en de overheid (moeten) nemen om aan het milieubeleid te voldoen (bv. respecteren van een emissienorm). Milieukosten worden ook bestrijdingskosten (abatement costs) genoemd. Hieronder vallen bijvoorbeeld de kosten voor de aankoop en installatie van technologieën nodig om de milieudoelstellingen te bereiken, samen met de eventuele extra kosten die gepaard gaan met het gebruik van de nieuwe productietechnieken (bv. extra personeel nodig voor de bediening en het onderhoud). Het zijn deze “pure” milieukosten die in rekening worden gebracht door het MKM. Zij vallen buiten de scope van deze opdracht.

**Reguleringskosten** zijn de kosten voor de regulerende overheid en de bijkomende kosten die doelgroepen maken als antwoord op de door de overheid ingezette *milieubeleidsinstrumenten* maar die niet rechtstreeks bijdragen tot het bereiken van de beoogde milieudoelstellingen. Hierbij denken we bijvoorbeeld aan de personeelskosten die het resultaat zijn van rapporterings- of monitoringverplichtingen, of aan de kosten voor externe consultancy in het kader van beleidsvoorbereiding of voor de aanvraag van een milieuvergunning. Drukkosten, gerechtskosten, aangiftes, toeslagen, kosten als gevolg van de eventuele vertraging van bedrijfsbeslissingen, ... zijn ook allemaal voorbeelden van bijkomende kosten bij de uitvoering van het milieubeleid. In deze zin kunnen reguleringskosten beschouwd worden als een restcategorie.

We hebben evenwel niet alle rest-kosten opgenomen in de RKDB. Om uit te maken welke kosten we wel meenemen in de databank, gebruikten we een pragmatisch aanpak die gebaseerd is op de vraag: “*welke zijn de kosten, in aanvulling op de milieukosten, die we inzichtelijk willen maken om de instrumentenmix te optimaliseren?*” Die kosten kunnen we typeren op basis van verschillende criteria, die we vooreerst introduceren en vervolgens illustreren.

### 3.3 Typologie volgens fase in de reguleringsketen

Een eerste typologie leidt ons ertoe een onderscheid te maken naar type reguleringskosten volgens de fase van de reguleringsketen. De reguleringsketen bestaat uit drie stappen. De eerste fase bestaat uit het opstellen, aankondigen en voorbereiden van het milieubeleid (normstelling). Daarna volgt de uitvoering van het milieubeleid (normtoepassing) en de laatste fase is de handhaving (normhandhaving). We spreken dan overeenkomstig van normstellingskosten, toepassingskosten en handhavingskosten (zie Tabel 1).

Alle kosten van het milieubeleid die voorafgaan aan de feitelijke uitvoering noemen we **normstellingskosten**. Deze vallen voornamelijk ten laste van de regulerende overheid. Dit zijn de kosten voor de opmaak van de regelgeving en het beleidsvoorbereidende studiewerk. De kosten voor de doelgroepen bestaan in deze fase vooral uit de tijd die ze investeren in overleg met de overheid bij de voorbereiding van nieuw beleid. Mogelijke voorbeelden hiervan zijn onderhandelingen tussen overheid en bedrijven bij de opmaak van een

milieubeleidsovereenkomst of de consultaties in het kader van een reguleringsimpact analyse (RIA). Alle normstellingskosten zijn reguleringskosten.

Tabel 1: Link reguleringsketen – milieukosten en reguleringskosten

Reguleringsketen	Milieubeleidskosten	Milieukosten	Reguleringskosten
Normstellingsfase (regelgeving)	Normstellingskosten		X
Toepassingsfase (regeltoepassing)	Toepassingskosten	X	X
Handhavingsfase (regelhandhaving)	Handhavingskosten		X

Op te merken valt dat voor wat betreft de kosten van de doelgroepen, we enkel die kosten in rekening brengen voor activiteiten die *op expliciete vraag van de overheid* gedaan worden (bijvoorbeeld de aanwezigheid op verzoek van de overheid van bedrijfsorganisaties op overlegvergaderingen). Vrijwillige informatieverstrekking door bedrijfsorganisaties naar de leden toe wordt dus niet gezien als een reguleringskost.

Wat betreft de kosten van beleidsvoorbereidend studiewerk, nemen we deze enkel mee in ex ante toepassingen en voor zover er een direct verband is met het betrokken instrument. In de ex post toepassing nemen we deze kosten niet langer in beschouwing omwille van hun 'sunk cost' karakter (het zijn uitgaven die niet meer te recupereren zijn). In tegenstelling tot deze éénmalige beleidsvoorbereidende kosten moeten herzieningen van normen, standaarden en procedures in het kader van beleidsevaluatie wel worden meegenomen in de ex post toepassing van de databank. Algemeen beleidsvoorbereidend werk zonder directe link met het betrokken instrument laten we buiten beschouwing.

**Toepassingskosten** zijn de kosten die gemaakt worden bij de uitvoering van het milieubeleid. Sommige toepassingskosten behoren tot de categorie milieukosten. Omgekeerd zijn alle milieukosten toepassingskosten. Het gaat hier bijvoorbeeld over de investerings- en operationele kosten van de milieumaatregelen die genomen worden als reactie op het milieubeleid.

De andere toepassingskosten behoren tot de categorie van de reguleringskosten die de uitvoering van het milieubeleid met zich meebrengt. Voorbeelden zijn de kosten om een milieuvergunning aan te vragen, de kosten om metingen uit te voeren en de kosten voor de overheid om ingediende subsidieaanvragen te beoordelen.

De toepassingskosten die onder de categorie van de reguleringskosten vallen zijn typisch het gevolg van zogenaamde informatieverplichtingen. Een informatie-

verplichting is een verplichting om informatie te verzamelen en te verwerken om ze vervolgens over te maken aan (of ter beschikking te houden voor) de overheid of een derde partij. Zo dienen bedrijven een vergunning aan te vragen, te rapporteren, moeten ze registers bijhouden, etc. De kosten van de doelgroepen die gepaard gaan met de naleving van informatieverplichtingen zijn administratieve lasten. De kosten langs de kant van de overheid, die de informatie ontvangt, verwerkt opvolgt, ... zijn beheerskosten. Administratieve lasten en beheerskosten maken dus deel uit van de reguleringskosten.

**Handhavingskosten** zijn de kosten voor de overheid en de doelgroepen van het toezicht op het milieubeleid en de sanctionering van eventuele overtreders. Voorbeelden hiervan zijn gerechtskosten, de kosten voor de overheid van het uitbouwen van monitoring en inspecties en voor de doelgroepen de kost van het begeleiden van de milieu-inspecteurs bij hun controles. Alle handhavingskosten zijn reguleringskosten.

### 3.4 Typologie volgens betrokken actor

Reguleringskosten hebben zowel betrekking op de overheid als op de doelgroepen. De overheid is, in haar hoedanigheid van normsteller en normhandhaver, een belangrijke actor om de normtoepassing te verzekeren en de milieubeleidsdoelstellingen te realiseren. De overheid interpreteren we hier in ruime zin. Het gaat niet alleen om de bevoegde minister en het betrokken department, maar ook om instellingen die optreden in de plaats van de overheid zoals bijvoorbeeld VMM of OVAM. De reguleringskosten die de overheid oploopt zijn de **publieke reguleringskosten**.

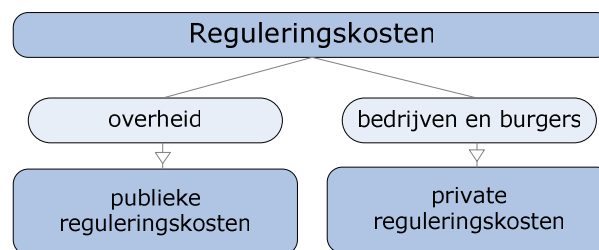
Op te merken valt dat ook de gemeenten en provincies met reguleringskosten te maken hebben. De RKDB houdt rekening met die kosten die het resultaat zijn van verplichtingen die hen worden opgelegd door de Vlaamse overheid. Zo zijn bijvoorbeeld de gemeenten vaak het aanspreekpunt voor het bekomen van een milieuvergunning. De organisatie van deze dienstverlening kost de gemeenten geld. Ook deze kosten zijn een onderdeel van de publieke reguleringskosten. De kosten voor de gemeenten of eventueel provincies die het gevolg zijn van de inzet van milieubeleidsinstrumenten waarover beslist wordt op gemeentelijk of provinciaal niveau overeenkomstig de bevoegdheden van deze beleidsniveaus, laten we evenwel buiten beschouwing (bijvoorbeeld huisvuilbelastingen).

De **private reguleringskosten** zijn de reguleringskosten waarmee de doelgroepen te maken hebben. Het kan daarbij gaan om de *direct betrokken* actoren, met name bedrijven of burgers, afhankelijk van tot wie het beleidsinstrument zich richt. Daarnaast zullen er ook actoren *indirect betrokken* partij zijn doorheen de reguleringsketen van milieubeleidsinstrumenten, omdat ze gevraagd worden bepaalde acties te ondernemen of inspanningen te leveren. Zo moet bijvoorbeeld rekening worden gehouden met de inspanningen van het VITO, milieubewegingen en sectororganisaties, indien ze hiervoor geen vergoeding ontvangen. Indien indirect betrokken actoren input leveren die echter vergoed wordt door subsidiëring, dan

beschouwen we deze reguleringskosten als onderdeel van de publieke reguleringskosten.

De kosten van “derden” die acties ondernemen zonder dat dit expliciet gevraagd wordt door het betrokken instrument, laten we buiten beschouwing. We denken dan bijvoorbeeld aan naburige bedrijven of burgers die in het kader van een openbaar onderzoek een bezwaar kunnen indienen. De tijd en kosten van de bedrijven en burgers die gepaard gaan met het opmaken en indienen van dit bezwaarschrift brengen we niet in rekening. De tijd en kosten langs de kant van de overheid om het openbaar onderzoek en de bezwaarprocedure te organiseren, nemen we echter wel in beschouwing, aangezien de handelingen expliciet door de betrokken wetgeving worden opgelegd.

Figuur 3: Reguleringskosten volgens betrokken actor

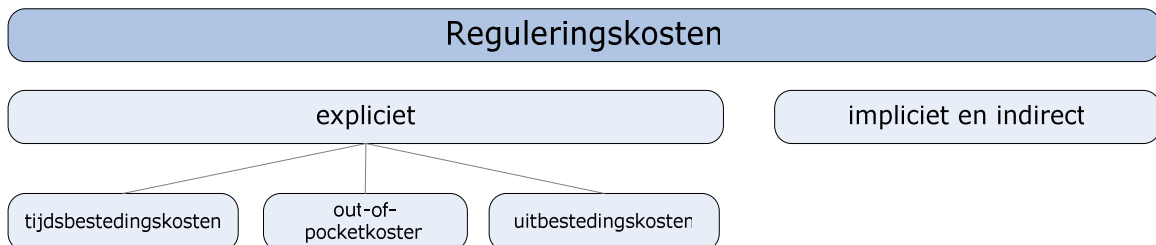


Bron: IDEA Consult en Ecolas

### 3.5 Typologie volgens aard van de kosten

Tenslotte kunnen we vier soorten reguleringskosten typeren volgens de aard van de kosten: expliciete, impliciete, directe en indirecte kosten. In wat volgt definiëren we kort deze verschillende kostensoorten en geven we vervolgens aan in hoeverre ze zijn opgenomen in de RKDB.

Figuur 4: Soorten reguleringskosten volgens aard van de kosten



Bron: IDEA Consult en Ecolas

**Expliciete (of materiële) reguleringskosten** geven aanleiding tot feitelijke uitgaven door de overheid of de doelgroepen en derden. Voorbeelden van dit soort reguleringskosten zijn de kosten voor het uitbesteden van een beleidsvoorbereidend

onderzoek, de tijd besteed aan het opstellen van een jaarverslag of een vergunning, de kosten voor aangetekende zendingen, ...

**Impliciete kosten** daarentegen gaan niet gepaard met feitelijke uitgaven door de actoren. Voorbeelden van impliciete kosten zijn een mogelijke vertraging van bedrijfsbeslissingen, een daling van de productkwaliteit, comfortverlies,...

Aansluitend op bovenstaande voorbeelden onderscheiden we binnen de expliciete kosten tijdsbestedingskosten, uitbestedingskosten en out-of-pocketkosten.

De **tijdsbestedingskosten** zijn de personeelskosten die overeenstemmen met de tijd die de bedrijfsmedewerker en de overheidsambtenaar besteden aan bijvoorbeeld de opmaak van een verplichte rapportage, respectievelijk de controle en eventuele sanctionering. Deze tijdsbestedingskosten worden berekend volgens de methodiek van het Standaard Kosten Model (SKM)<sup>7</sup>.

In het SKM wordt de omvang van de tijdsbestedingskosten bepaald door de volgende parameters die met elkaar vermenigvuldigd worden:

- de tijd die de overheid en de actoren nodig hebben voor de uitvoering van de handelingen
- het uurtarief van de personen die deze handelingen uitvoeren<sup>8</sup>
- het aantal actoren dat die handelingen moet uitvoeren
- het aantal keren per jaar dat die actoren die handelingen moeten uitvoeren

Soms zal de overheid of de betrokken doelgroep ook bepaalde activiteiten uitbesteden. De overheid kan bijvoorbeeld een beleidsvoorbereidende studie uitbesteden aan een onderzoeksinstituting. De kosten die hier mee gepaard gaan (het bedrag van de studie) zijn **uitbestedingskosten**. Een ander voorbeeld is het bedrag dat een bedrijf betaalt aan een milieu-adviesbureau voor de voorbereiding van een milieuvergunningaanvraag.

De **out-of-pocketkosten** zijn andere feitelijke uitgaven die de overheid, de doelgroepen of derden moeten doen doorheen de reguleringsketen. Wat de overheid betreft denken we bijvoorbeeld aan de kosten van aangetekende zendingen in het kader van openbare onderzoeken of de uitgaven voor het inwinnen van extern advies. Langs de kant van de actoren denken we bijvoorbeeld aan dossierkosten of verplaatsingskosten.

Het onderscheid tussen **directe en indirecte kosten** situeert zich op het niveau van de betrokken markten. Directe kosten zijn de kosten die veroorzaakt worden door aanpassingen op de rechtstreeks door het beleid geviseerde markt. Zo hebben de tijdsbestedingskosten voor de opmaak van allerhande verplichte rapporten een

---

<sup>7</sup> Het Standaard Kosten Model is een methodiek die gebruikt wordt voor het meten van administratieve lasten. Deze methodiek werd oorspronkelijk ontwikkeld in Nederland maar is ondertussen ruim verspreid in de EU en wordt ook gebruikt door de EC.

<sup>8</sup> Voor een consistente toepassing van het SKM werden door de Dienst Wetsmatiging standaarduurtarieven opgesteld. We stellen voor deze ook te gebruiken in de context van het reguleringskostenmodel.

rechtstreekse impact op de bedrijven in de betrokken markt. Het gaat om een directe kost. Deze directe kosten kunnen ook gevolgen hebben voor andere sectoren. In dat geval spreken we van ‘indirecte kosten’.

Onderstaand **overzicht** vat de indeling volgens aard van de kosten samen waarbij we ook een aantal voorbeelden geven.

Tabel 2: Overzicht reguleringskosten volgens aard van de kosten

		<i>Kosten voor de rechtstreeks betrokken actoren (overheid, bedrijven, burgers en derden)</i>	<i>Kosten voor de actoren die vóór of na de rechtstreekse betrokken actoren komen in de productieketen</i>
		<b>Directe kosten</b>	<b>Indirecte kosten</b>
<i>Feitelijke uitgaven (out-of-pocket, uitbesteding, loonkosten,...)</i>	<b>Expliciete kosten</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Tijdsbestedingskosten opmaak verplicht rapport</li><li>- Uitbestedingskosten beleidsvoorbereidend onderzoek</li><li>- Out-of-pocket kosten aangtekende zending in kader van openbaar onderzoek</li></ul>	Daling omzet toeleveranciers van een bepaalde input
<i>Kosten zonder directe geldstroom</i>	<b>Impliciete kosten</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Sluiting bedrijf</li><li>- Vertraging bedrijfsbeslissing tengevolge van een langaanslepnde vergunningsprocedure</li><li>- Verminderde innovatie</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Daling kwaliteit product</li><li>- Sluiting bedrijf van de toeleverancier</li></ul>

De parameterdatabank die deel uitmaakt van de RKDB bevat informatie die betrekking heeft op de (directe) expliciete kosten (deze werden in donkergrijs gearceerd in de onderstaande tabel). De directe impliciete kosten, in lichtgrijs gearceerd, kunnen eventueel op een kwalitatieve manier (bijv. op basis van bijvoorbeeld een Likert-schaal) in kaart worden gebracht op het moment dat een concrete case wordt uitgewerkt

Een inschatting van de indirecte kosten valt m.a.w. buiten de scope van de RKDB. We gaan er immers van uit dat de indirecte effecten van de reguleringskosten eerder klein zijn in verhouding tot de indirecte effecten van de milieukosten. Neem bijvoorbeeld een systeem van verhandelbare CO<sub>2</sub>-emissierechten. We kunnen verwachten dat dit zal leiden tot een daling van de vraag naar steenkool door de energiesector. Dit is een voorbeeld van een indirect effect: het beleid voor de energiesector heeft ook gevolgen op andere markten. We moeten ons echter de vraag stellen of dit indirect effect wel veroorzaakt wordt door de reguleringskosten van het instrument ‘verhandelbare emissierechten’, zoals de administratiekosten van het emissieregister. Waarschijnlijk is dit niet het geval. Het zijn de kosten van de

maatregelen die de bedrijven moeten nemen om hun CO<sub>2</sub>-emissies terug te dringen (de milieukosten, zie supra) die zullen leiden tot indirecte kosten op andere markten. Vooraleer we de indirecte kosten zouden meetellen bij de reguleringskosten moeten we dus eerst nagaan of de indirecte effecten werkelijk aan de reguleringskosten kunnen toegeschreven worden. We veronderstellen dat dit doorgaans niet het geval zal zijn.

Een tweede reden om de indirecte kosten buiten de scope van de RKDB te houden is dat deze vaak moeilijk in te schatten zijn. Indirecte kosten zijn typisch zeer markt- of sectorspecifiek, en vergen voor hun berekening dan ook zeer gerichte methodieken en veronderstellingen.

Daarnaast moeten we bij de inschatting van de reguleringskosten opletten voor het maken van dubbeltellingen. In het voorbeeld van de CO<sub>2</sub>-emissierechten zal de energiesector de meerkosten geheel of gedeeltelijk doorrekenen in de energieprijzen. Ook de energiegebruikers zullen dus met extra kosten geconfronteerd worden. Deze effecten tweemaal monetariseren zou een overschatting betekenen van de maatschappelijke kost.

### 3.6 Voorbeeld

Dit voorbeeld geeft een illustratie van reguleringskosten in het geval van een milieuvergunning. Het voorbeeld beoogt geen exhaustiviteit maar is illustratief bedoeld. De reguleringskosten die we niet meenemen in de RKDB hebben we schuin gezet.

	Publieke reguleringskosten		Private reguleringskosten
	Lagere overheden / publieke instanties	Vlaamse administratie	Doelgroepen (bedrijven / burgers)
<b>NSK</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Vergaderen belanghebbenden, advies geven, informatie verschaffen</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- <i>Algemeen beleidsvoorbereidend onderzoek</i></li><li>- <i>Bepaling (binnen VLAREM) van sectoriele voorwaarden – eventueel via betaalde uitbesteding voor onderzoek nomstelling door derden</i></li><li>- <i>Vergaderen met belanghebbenden over ontwerp van (nieuwe) MVprocedures</i></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- <i>Doelgroepenoverleg op uitnodiging van de overheid ikv nieuwe ontwerpnamen (tijd voor informatie zoeken en vergaderen)</i></li><li>- <i>Acties, niet procedureel vastgelegd door de wet (belangenvertegenwoordiging, spontane sensibiliseringsacties,...)</i></li></ul>
<b>TK</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- <i>Informatie verschaffen aan bedrijven over procedure &amp; inhoud vergunning, ...</i></li><li>- <i>Behandeling aanvraag: controle inhoud, organisatie openbaar onderzoek, behandelingen bezwaren, ...</i></li><li>- <i>Doorsturen dossier in geval van beroep naar het Departement LNE, afdeling Milieuvergunningen</i></li><li>- <i>Rapportering naar de administratie toe</i></li><li>- <i>Controle(s) bij de betrokken inrichtingen tijdens aanvraag</i></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- <i>Verspreiding beroepdossier door afdeling Milieuvergunningen aan adviesverlenende instanties</i></li><li>- <i>Controle(s) bij de betrokken inrichtingen door afdeling Milieuvergunningen tijdens aanvraag</i></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- <i>Opstellen aanvraag</i></li><li>- <i>Betaling van dossierkost aan uitvoerende overheden</i></li><li>- <i>MV-dossier bestuderen bij een openbaar onderzoek</i></li><li>- <i>Aantekenen bezwaar</i></li><li>- <i>Gereduceerd productportfolio, sluiting,...</i></li></ul>
<b>HK</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- <i>Archivering data en dossiers (software en tijd voor verwerking monitoringdata, controle dossiers,...)</i></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- <i>Regelmatige controle bij de betrokken inrichtingen door afdeling Milieuvergunningen na aflevering vergunning (toezicht)</i></li><li>- <i>Archivering dossiers (toezicht)</i></li><li>- <i>Opvolging sanctionering (sanctie)</i></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- <i>Rapportage monitoringvereisten van vergunning</i></li><li>- <i>Voorbereiding/ assistentie controlebezoeken</i></li></ul>

## 4 Gebruik van de resultaten

Zoals eerder aangegeven, bestaat de RKDB Milieubeleidsinstrumenten uit drie bouwstenen: het concept ‘reguleringskosten’, de procesbeschrijvingen en de daaraan gekoppelde fases en hoofd- en subactiviteiten, en de parameterdatabank in Access.

1. Het “fundament” wordt gevormd door de omschrijving en illustratie van wat reguleringskosten zijn. Deze omschrijving en illustraties zijn via deze introductienota beschikbaar voor alle geïntereseerden.
2. De procesbeschrijvingen van de instrumenten geven een gedetailleerd overzicht van alle handelingen die de betrokken actoren, zowel langs de kant van de overheid als langs de kant van de doelgroepen, moeten stellen tijdens de normstellings-, toepassings- en handhavingfase van een milieubeleidsinstrument. Deze procesbeschrijvingen werden in een tweede fase gestructureerd in instrument-overschrijdende ‘activiteiten’, zoals kennisverwerving, overleg met/tussen gewestelijke instanties, rapportering/advisering, meten en registreren, etc. M.a.w. voor de opbouw van de reguleringskosten is met generieke activiteiten gewerkt zodat alle reguleringskosten met dezelfde bouwstenen worden opgebouwd. Zo komt het ‘aanbrengen van toelichtingen, wijzigingen of aanpassingen’ als generieke (sub)activiteit op verschillende momenten in het vergunningsproces voor: in eerste aanleg (enerzijds bij het onderzoek van volledigheid en onafhankelijkheid en anderzijds bij de beslissing) en in de beroepsfase (ook op nadat de beslissing werd bekend gemaakt). De koppeling tussen deze activiteiten binnen een specifieke fase van een bepaald(e) instrument(enmix) leidt ons dan terug naar de concrete processtap(pen) van de verschillende instrumenten.
3. De parameterdatabank is het sluitstuk van de RKDB. Deze databank is een gestructureerde, ondersteunende ‘tool’ waarin alle verzamelde parameterinformatie op een gebruiksvriendelijke wijze gebundeld is en voor zover mogelijk gekoppeld met de concrete processtappen van het betrokken instrument. In deze databank zit alle verzamelde informatie met de nodige toelichtingen die een juist en efficiënt gebruik van de betrokken informatie moeten garanderen. In Box 1 illustreren we de aard van de verzamelde parameters aan de hand van een aantal voorbeelden.

### *Box 1: Voorbeelden van verzamelde parameters*

Er werden een groot aantal administraties, op verschillende niveaus, intermediaire organisaties alsook individuele bedrijven gecontacteerd voor het verzamelen van allerhande parameters die kunnen helpen om de omvang van de reguleringskosten meer inzichtelijk te maken. We geven hiervan een aantal voorbeelden.

**Tijdsbestedingen**

- De tijd die de verschillende betrokken instanties besteden aan hun adviestaak bij de beoordeling van milieuvergunningaanvragen
- De tijdsbesteding van milieucoördinatoren aan hun wettelijke taken
- De tijd die een bedrijf besteedt aan de voorbereiding en de eigenlijke aangifte van de afvalwater- en grondwaterheffing
- De tijdsbesteding van de bevoegde overheidsinstantie in het kader van rapportage / advisering
- De nodige VTE's van de verschillende betrokken overheidsinstanties om de milieukwaliteit en de implementatie van de milieu-wetgeving te monitoren
- ...

**Uurtarieven**

- De standaarduurtarieven, globaal en volgens sector en functieniveau, te hanteren voor het verrekenen van de tijdsbesteding

**Out-of-pocket kosten en uitbestedingskosten**

- Expertkosten voor de deskundigen die zetelen in de gewestelijke milieu-vergunningscommissies
- Out-of-pocketkosten voor software in het kader van monitoring van emissies naar water en lucht
- De werkkosten van het benchmarkconvenant
- De out-of-pocket kosten van een bedrijf of overheidsinstantie voor de uitvoering van een meet- en bemonsteringscampagne van haar geloosd afvalwater
- De verzendingskosten voor een aangetekend schrijven
- De verplaatsingskost van een bedrijf of burger naar het gemeentehuis
- ...

**Aantallen**

- Aantallen adviesaanvragen milieuvergunningen bij de verschillende overheidsinstanties
- Aantallen uitgevoerde milieu-inspecties per provincie en volgens klasse milieuvergunning
- Aantal bedrijven onder vergunnings-of meldingsplicht
- Aantal ingediende beroepen in het kader van een milieuvergunningsprocedure
- Aantal milieuklachten en -klachtenbehandelingen op gemeentelijk niveau
- ...

De procesbeschrijvingen en de parameterdatabank worden beheerd door de Cel Milieueconomie. De parameterdatabank in het bijzonder kan niet ter beschikking worden gesteld aan derden omdat ze gegevens bevat die op vertrouwelijke basis werden bekomen.

De Cel Milieueconomie kan de RKDB gebruiken bij de uitvoering van eigen projecten maar ook op vraag van andere diensten binnen het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie. Zo voorziet de Cel Milieueconomie gebruik te maken van de databank voor bijvoorbeeld de volgende cases:

- Bij het in kaart brengen van de rapporteringskosten van samenwerkingsovereenkomsten
- Bij de beleidsvoorbereiding van nieuwe instrumenten waaronder bijvoorbeeld de NOx heffing met zijn verschillende mogelijke modaliteiten
- Bij de verantwoording van digitaliseringsprojecten: wat levert bijvoorbeeld een milieuvergunningendatabank en een milieuvergunningenloket op aan besparingen in termen van reguleringskosten ?

De Cel Milieueconomie kan de parameter- en procesinformatie in de RKDB gebruiken op vraag van de verschillende afdelingen en cellen binnen de milieu-administratie, in het kader van bijv.:

- de opmaak van reguleringsimpactanalyses (RIA's) van milieuwetgeving
- administratieve lastenmetingen van milieubeleidsinstrumenten
- evaluaties van milieubeleidsinstrumenten

Hierbij valt op te merken dat de RKDB (en de parameterdatabank in het bijzonder) geen instrument is waarmee snel en eenvoudig berekeningen kunnen gemaakt worden, op basis waarvan dan bijvoorbeeld milieubeleidsinstrumenten vergeleken kunnen worden met betrekking tot hun totale reguleringskosten.

De RKDB laat wel toe om op een efficiënte manier het aspect reguleringskosten in kaart te brengen, op basis van de verzamelde informatie die op een gestructureerde manier opgeslagen is in een gebruiksvriendelijke databank. Elke oefening zal wel een nieuwe 'case' zijn, die een intelligente analyse is van de beschikbare informatie welke op dat ogenblik verder zal moeten worden aangevuld met nog op te zoeken informatie. De RKDB en in het bijzonder de parameterdatabank zoals ze nu beschikbaar is, is daarom te beschouwen als een "versie 0": een basisversie die verder uitgebouwd en aangevuld kan / moet worden. In volgend hoofdstuk formuleren we een aantal suggesties voor deze data-verrijking.

## 5 Suggesties voor toekomstige data-verrijking

Omdat de beschikbare parameterinformatie momenteel al bij al relatief beperkt is, is het belangrijk om de parameterdatabank verder te verrijken met nieuwe gegevens. Daarvoor doen we volgende suggesties:

- De Cel Milieueconomie maakt het bestaan van de RKDB en de parameterdatabank in het bijzonder bekend binnen de milieu-administratie en doet daarbij een oproep naar eventueel beschikbare informatie die de parameterdatabank kan verrijken.
- Het is belangrijk dat de Cel Milieueconomie goed op de hoogte is van de administratieve lastenmetingen en RIA's uitgevoerd binnen de milieu-administratie. Zij kan hierbij ondersteuning aanbieden met de parameters die eventueel beschikbaar zijn in de databank. Omgekeerd kan de Cel Milieueconomie de in het kader van deze projecten bijkomend verzamelde informatie toevoegen aan de parameterdatabank. Een regelmatig contact met de Dienst Wetsmatiging is hierbij ook aanbevolen.
- Bij de evaluatie van milieubeleidsinstrumenten dringt de Cel Milieueconomie erop aan om ook de reguleringskosten van het instrument in de evaluatie te betrekken. Zo wordt bijvoorbeeld het benchmarkconvenant mogelijks binnenkort geëvalueerd.
- Na het uitwerken van een specifieke "case" is het belangrijk dat bijkomend verzamelde informatie consequent toegevoegd wordt aan de parameterdatabank, met aanduiding van de relevante velden met betrekking tot de verzamelde of berekende parameterwaarden (type databron, jaartal parameterwaarde, assumpties, ...).

Voorgaande suggesties zijn aanbevelingen voor "projectgebonden" parameterverzameling, dwz dat er bijkomende parameters worden verzameld in de context van bijvoorbeeld een meet-of evaluatieproject. Een piste voor niet-project gebonden parameterverzameling is het opzetten van een aantal initiatieven voor tijdsregistratie. Bij de parameterverzameling is immers gebleken dat er in het algemeen weinig informatie beschikbaar is met betrekking tot de tijdsbesteding van de actoren, zowel langs de kant van de overheid als langs de kant van de doelgroepen. Het ex post verzamelen van deze informatie ligt niet voor de hand, zo is gebleken. Idealiter beschikken we dus over ex ante verzamelde parameterinformatie. Daarvoor doen we de volgende suggesties:

- Een weliswaar beperkt aantal van de bevroegde actoren kon parameterinformatie aanleveren vanuit een beschikbaar tijdsregistratiesysteem. Met die actoren kunnen eventueel afspraken worden gemaakt voor het regelmatig ter beschikking stellen van deze informatie, ook al sluit die niet aan op het detail van de procesbeschrijvingen.

- Het verzamelen van de benodigde gegevens en het feitelijk invullen van allerhande formulieren en aangiftes gaat langs de kant van de doelgroepen gepaard met reguleringskosten. Het toevoegen van een vraag naar de benodigde tijdsbesteding onderaan die formulieren en aangiftes levert onmiddellijk bruikbare parameterinformatie op.
- Hierbij aansluitend suggereren we om het IMJV meer systematisch als een mogelijke bron van parameterinformatie te verkennen en te exploiteren. In het IMJV kunnen ook enkele vragen naar de tijdsbesteding worden geïntegreerd (te prefereren boven een afzonderlijke enquête), zonder dat dit de invullers veel extra tijd hoeft te kosten.
- Er kunnen ook een aantal gerichte initiatieven naar tijdsregistratie worden genomen. Langs de kant van de overheid zou binnen een aantal administraties aan een aantal personeelsleden die nauw betrokken zijn bij de voorbereiding, uitvoering en/of handhaving van het milieubeleid, kunnen gevraagd worden hun tijdsbesteding gedurende een bepaalde periode bij te houden. De onderscheiden activiteiten waarvoor de tijd afzonderlijk wordt bijgehouden moeten dan natuurlijk (min of meer) aansluiten bij de uitgetekende processen. Langs de kant van de doelgroepen, in het bijzonder de bedrijven, ligt deze aanpak minder voor de hand. Misschien kan hiervoor niettemin het VMC worden warm gemaakt.

Om deze initiatieven vlot te laten verlopen, lijkt het belangrijk de volgende vier aandachtspunten mee te nemen:

- *Focus op de reguleringskosten-relevante deelaspecten van de instrumenten(mix)*

Indien het de bedoeling is om verschillende instrumenten met elkaar te vergelijken, is het belangrijk om eerst de varianten die relevant zijn vanuit het perspectief van de reguleringskosten (op kwalitatieve wijze) te identificeren, om vervolgens daarop te focussen voor de parameterverzameling. Hierbij denken we dan bijvoorbeeld aan

- een heffing die jaarlijks dan wel trimestrieel wordt geïnd,
- aan het al dan niet invoeren van een beroepsniveau, en zo ja, één of twee,
- aan het al dan niet verplichten tot het inwinnen van expertenadviezen en zo ja, bij hoeveel andere partners en doe je dit enkel in eerste aanleg of ook in een eventuele beroepsaanleg
- stel je de procedure open voor derden of niet, en zo ja hoe (wie precies (= afbakening kring derden), de keuze tussen een beperkt of een openbaar onderzoek, beroepsrechten in een eventuele beroepsprocedure),...

Voorts dienen de instrumenten zoveel mogelijk losgekoppeld te worden van hun (soms talrijke) toepassingen. Een reeks toepassingen van één instrument door de wetgever staat immers niet noodzakelijk voor evenveel varianten van dat instrument. Van vergunningen bijvoorbeeld zijn er geen twee toepassingen perfect identiek, maar de varianten die relevant zijn vanuit het perspectief van de

reguleringskosten zijn relatief beperkt (beroepsprocedure, openstelling naar derden, verplichting expertadvies, ...). Op die manier is bijvoorbeeld het gebruikscertificaat voor secundaire grondstoffen een vergunning die heel wat minder duur is dan de milieuvergunning.

Met andere woorden, voor het vergelijken van instrumenten lijkt het ons niet noodzakelijk de totale reguleringskosten in kaart te brengen, maar volstaat het om de reguleringskosten inzichtelijk te maken van die aspecten die verschillen tussen de verschillende *types* instrumenten.

- *Insteek vanuit de taken in plaats van vanuit de instrumenten*

Vervolgens is het misschien niet altijd opportuun om te vertrekken vanuit de instrumenten, maar kan men beter vertrekken vanuit de concrete taken. Dit wil zeggen dat men eerst dus een ‘globaal’ tijds- of kostenbeeld probeert te schetsen van bijvoorbeeld de monitoring-inspanningen, het overleg met overheden, van rapportages, ... In een tweede fase kan men dan nagaan waarvoor die zaken allemaal gebruikt worden.

Hier dient men, bij bevraging van privé-actoren, ook steeds expliciet te vragen naar de netto-kost ten aanzien van de betrokken wetgeving of instrument (dus waar enkel de wetgeving / de regelgevende instrumentenmix de aanleiding is). Men dient met andere woorden zoveel mogelijk na te gaan of de betreffende taken ook niet uitgevoerd zouden worden in het kader van bijvoorbeeld een goede bedrijfsvoering of gezondheidswetgeving. Ook kan de betrokken wetgeving / het beoogde instrument aanleiding geven tot het anders (mogelijks tijdsintensiever) uitvoeren van een bepaalde taak; of tot extra subtaken bij de (vrijwillig uitgevoerde) ‘kerntaak’. Bij dit laatste denken we dan bijvoorbeeld aan het invoeren van vrijwillig geregistreerde monitoringdata in een verplicht formulier of verslag.

- *Oog voor kwalitatieve knelpunten binnen het milieubeleidsinstrumentarium*

Uit onze ervaringen vanuit de parameterverzameling blijkt heel duidelijk dat bedrijven weinig nut zien in het kwantificeren van zaken die naar hun mening eerst een grondige herziening vereisen met betrekking tot hun concrete implementatie.

Dit gaat dan typisch over aspecten die niet, of beperkt, gereflecteerd worden in de directe reguleringskosten, zoals die in het kader van het project werden verzameld, terwijl deze wel een belangrijke ‘indirecte’/langere termijn-kost kunnen hebben voor de competitiviteit van de bedrijven en de effectiviteit van het betrokken instrumentarium. Hierbij denken we aan lange doorlooptijden voor allerhande vergunningen of machtigingen, registratie-verplichtingen waar uiteindelijk niets mee gedaan wordt, dubbele gegevensopvraag door verschillende instanties, ... Ondanks het feit dat de RKDB ontwikkeld werd om het kwantitatieve aspect van de reguleringskosten in kaart te brengen, stellen we toch voor om ook oog en oor te hebben voor deze aspecten bij nieuwe initiatieven voor dataverzameling. Als een

bedrijf merkt dat ook hier aandacht naar uitgaat, zal het sneller / beter willen meewerken aan het kwantitatieve aspect van de oefening.

- *Reële versus ideale situatie*

Bepaalde actoren hadden in het kader van onze dataverzameling een ‘*should be*’ tijdsbestedingsscenario opgemaakt. Hoewel de initiële insteek voor deze opdracht het in kaart brengen van de *effectieve* tijdsbestedingen en kosten was, lijkt een verrijking van de databank met de wenselijke tijdsbestedingen voor bijvoorbeeld controle en handhaving zeker opportuun. Dit in het kader van de soms betwistbare effectiviteit van bepaalde instrumenten door bijvoorbeeld een gebrek aan handhavingcapaciteit.

Ook vanuit het oogpunt van de bedrijven lijkt het wenselijk om oog te hebben voor dit “should be” scenario. Op basis van onze gesprekken met verscheidene betrokkenen tijdens dit project, lijkt de toegevoegde waarde van dit soort initiatieven immers vooral in de *optimalisering* van het bestaande instrumentarium te liggen. Zo kan de vraag naar de *achterliggende context* van bepaalde parameters dankbare input leveren voor een evaluatie-oefening van een specifiek(e) instrument(enmix). Het is bijvoorbeeld interessant om te weten dat van de totale tijdsbesteding voor een bepaalde activiteit (bijvoorbeeld een rapportage of registratie die 5u (= parameter in databank) in beslag neemt), eigenlijk maar 25% naar inhoudelijke gegevensverzameling gaat en 75% naar input in een gebruiksonvriendelijk systeem (formulier, website).

De inzameling en het gebruik van deze parameters focust dan *niet* op de mogelijkheden tot het *vergelijken* van verschillende instrumenten, maar op het *optimalisatiepotentieel* van de bestaande instrumentenmix.

## Referentielijst

Bachus, K., Defloor, B. en Van Ootegem, L. (2004), “Indicatoren voor de vergroening van de fiscaliteit in Vlaanderen”, uitgevoerd door Hoger Instituut voor de Arbeid (K.U. Leuven) en Hogeschool Gent in opdracht van de Vlaamse Milieumaatschappij voor MIRA.

Billiet C.M. (2001), “Instrumenten en reguleringsketens in een beperkt wetgevingsscenario, K.U. Leuven”, Faculteit Rechtsgeleerdheid en Centrum voor Economische Studiën, april-oktober 2001, werkdocument.

Billiet C.M., Rousseau S. en Proost S. (2001), “Law & economics en de keuze van milieubeleidsinstrumenten”, K.U. Leuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid en Centrum voor Economische Studiën in opdracht van DWTC in het kader van het programma “Hefbomen voor een beleid gericht op duurzame ontwikkeling”.

Bogaert, Dirk (2004), “Natuurbeleid in Vlaanderen: Natuurontwikkeling en draagvlak als vernieuwingen?”, Doctoraatsonderzoek aan de Radboud Universiteit te Nijmegen, 338 blz.

Bouquelle, Farah (2005), “Project integratie en doorwerking van het milieubeleid: Toetsingsmechanismen en instrumenten voor effectbeoordeling in het Vlaamse Gewest”, Onderzoekslijn “instrumentering, steunpunt milieubeleidswetenschappen”, december 2005.

De Pue E., Lavrysen L., Stryckers, P. (2007), “Milieuzakboekje 2007”, Kluwer.

Dumortier M, De Bruyn L, Hens M, Peymen J, Schneiders A, Van Daele T, Van Reeth W, Weyembergh G en Kuijken E (2005), “Natuurrapport 2005: Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid”, Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 24, Brussel.

EEA (2005), “Market-based instruments for environmental policy in Europe”, EEA Technical report 8/2005.

EEA (2006), “Using the market for cost-effective environmental policy”, EEA Report 1/2006.

Environmental Resources Management (ERM), ism Idea Consult en EMS consulting (2005), “Meet-, Registratie- en Informatieverplichting - Fase II”.

Eyckmans J., Van Biervliet K. en T. Van Puyenbroeck. (2005), “Ontwikkeling van een coherent beleidskader voor de evaluatie van leefmilieugerelateerde subsidies en toepassing van dit evaluatiekader op een aantal cases”, studie in opdracht van AMINAL cel milieueconomie, zie [www.mina.be/milieu-economie.html](http://www.mina.be/milieu-economie.html)

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) (2002-2004), “Administratieve lasten NOx-regelgeving en emissiehandel”.

Hopkins, T.D. (1996), “Regulatory costs in profile”, Center for the Study of American Business, Policy Study n° 132.

Kenniscel Wetsmatiging (2004), “Meten om te weten - leidraad voor het meten van administratieve lasten”, zie [www.vlaanderen.be/wetsmatiging](http://www.vlaanderen.be/wetsmatiging).

Kenniscel Wetsmatiging (2005), “Richtlijnen voor de opmaak van een Reguleringsimpactanalyse”, zie [www.vlaanderen.be/wetsmatiging](http://www.vlaanderen.be/wetsmatiging).

Meynaerts, E., Ochelen, S. en Vercaemst, P. (2003), “Milieukostenmodel voor Vlaanderen, Achtergronddocument”, Studie uitgevoerd door het Vlaams Kenniscentrum voor Beste Beschikbare Technieken (VITO) in opdracht van het Vlaams Gewest en in kader van het Milieukostenmodel voor Vlaanderen.

Ministerie Economische Zaken (2005), “Kosten en effecten vergunningsstelsels in kaart gebracht”, Nederland.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2002), “MINA 3, het Vlaams milieubeleidsplan 2003 – 2007”.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2006), “Draaiboek voor de implementatie van Europese regelgeving in Vlaanderen”.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Milieu-inspectie (2005), “Milieuhandavingsrapport 2004”.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling milieu-inspectie (2004), “Milieu-inspectieplan 2005”.

Morrens, P. en De Bruycker, P. (2005), “Afvalgids”, Kluwer

Ochelen, S. en Putzeys, B (Vlaamse Overheid – Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, 2007). Milieubeleidskosten – Begrippen en berekeningsmethoden. Brussel, D/2007/3241/168

OVAM. (2004), “Aanvaardingsplicht, Referentiedocument voor milieubeleids-overeenkomsten”.

Rekenhof (2001), “Doelmatigheidsanalyse over de invordering en inning van milieuheffingen”.

Rousseau S. en Proost S. (2002), “The cost effectiveness of environmental policy instruments in the presence of imperfect compliance”, ETE working paper nr 2002.04.

Rousseau S. en Proost S. (2005), “Comparing environmental policy instruments in the presence of imperfect compliance – a case study”, Environmental and Resource Economics.

SIRA Consulting i.o.v. Taskforce Vereenvoudiging (2005), “Kosten en effecten van vergunningverlening: Inventarisatie naar de kenmerken van 77 vergunningstelsels”, V 0.1. Nieuwegein, 6 april 2005.

Van Geystelen L. (2005), “Milieuvergunningen”, Kluwer

Verbruggen, A. (2000), “De rol van Heffingen in de Financiering van Milieubeheer: Discussienota”.

Vito en Ecolas (2005), “Inzetbaarheid van economische instrumenten in het reductiebeleid voor NO<sub>x</sub> en SO<sub>2</sub> emissies in Vlaanderen”, studie in opdracht van AMINAL, sectie lucht.

Vito en Ecolas (2005), “Opstellen en uitwerken van een methodologie voor een intersectorale afweging van de haalbaarheid en kostenefficiëntie van mogelijke maatregelen voor de reductie van diverse pollutiemissies naar de lucht”, eindrapport, studie in opdracht van AMINAL sectie lucht.

Vlaamse Milieumaatschappij (2003), “Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen: Beleidsevaluatie MIRA-BE 2003”.

Vlaamse Regering (2004), “Beleidsnota Leefmilieu en Natuur 2004-2009”, Beleidsnota neergelegd door Kris Peeters, Vlaams minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur.