

MiNa-Raad

Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen

Advies

van 4 december 2003

**over het Voortgangsrapport 2003
bij het Vlaams klimaatbeleidsplan**

Krachtlijnen van het advies

De Raad stelt vast dat de Vlaamse regering al een eerste Voortgangsrapport heeft opgesteld een half jaar na de goedkeuring van het Vlaamse klimaatbeleidsplan. Deze alerte opvolging van het beleid blijkt noodzakelijk te zijn om uitvoering te geven aan de sleutelprojecten uit het klimaatbeleidsplan. Dit wordt o.a. geïllustreerd door het nog steeds ontbreken van het energieprestatiedecreet en de gebrekkige operationalisering van de fondsen die het beleid moeten financieren zoals het energiefonds en het fonds hernieuwbare energiebronnen. Het Rapport bevestigt wat vandaag algemeen geweten is: Vlaanderen heeft het zeer moeilijk om de klimaatdoelstellingen te halen waartoe het zich geëngageerd heeft.

In dit advies komt de MiNa-Raad tot de conclusie dat de Vlaamse regering geen uitgetekende strategie heeft om op termijn structurele aanpassingen van onze economie door te voeren die kunnen leiden naar een koolstofarme energiehuishouding. Ambitieuze projecten op het vlak van wetenschappelijk onderzoek, ruimtelijke ordening, sociale huisvesting of mobiliteit ontbreken of werden niet uitgewerkt met het oog op het realiseren van aanzienlijke emissiereducties op lange termijn. Het is vooral via de horizontale integratie van het klimaatbeleid dat dergelijke projecten gerealiseerd moeten worden.

Inhoud

Krachtlijnen van het advies.....	1
Inhoud.....	2
Inleiding.....	3
I. Situering van het klimaatbeleidsplan en het Voortgangsrapport	4
1.1. Overzicht van de beslissingen.....	4
1.2. Opmerkingen van de MiNa-Raad n.a.v. het Klimaatbeleidsplan 2002 - 2005	5
II. De evolutie van broeikasgasemissies in Vlaanderen	9
2.1. Emissie-inventarisatie	9
2.2. Realisatie van de klimaatdoelstelling.....	9
III. Uitvoering van de beleidsprojecten	11
3.1. Financiering van het klimaatbeleid	11
3.2. De beleidsprojecten.....	13
3.3. Nieuwe beleidsprojecten	16
3.4. Belangrijkste ontwikkelingen op internationaal, Europees en Nationaal beleidsniveau.....	17

Inleiding

Op 15 oktober 2003 ontving de MiNa-Raad een adviesvraag van de minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking over het Voortgangsrapport 2003 bij het Vlaams klimaatbeleidsplan 2002-2005. Dit rapport werd goedgekeurd door de Vlaamse regering op 5 september 2003. De Raad stelt met tevredenheid vast dat dit rapport een aantal antwoorden bevat op de vragen die door de Raad gesteld werden in z'n advies van 5 november 2002 over het ontwerp van Vlaams klimaatbeleid 2002-2005.

In grote lijnen gesteld gaat de Raad in dit advies in op drie aspecten van het Voortgangsrapport. Eerst wordt er stilgestaan bij de manier waarop men rekening heeft gehouden met vroegere opmerkingen die door de Raad gegeven werden naar aanleiding van het Vlaams klimaatbeleid. Vervolgens wordt er gekeken naar het budgettaire engagement van de regering. Welke financiële middelen worden er voorzien voor de acties die er voorgesteld worden? Tenslotte geeft de Raad een aantal opmerkingen bij de bestaande en nieuwe initiatieven die in het Rapport aangegeven worden.

Het ABVV, de ACLVB, het ACV, de Boerenbond, de UNIZO en het VEV onthouden zich bij dit advies omdat ze over hetzelfde onderwerp in SERV-verband advies uitbrengen.

Prof. dr. R.F. Verheyen
Voorzitter

I. Situering van het klimaatbeleidsplan en het Voortgangsrapport

1.1. Overzicht van de beslissingen

- [1] **Het Vlaams klimaatbeleidsplan 2002 - 2005.** Op 28 februari van dit jaar keurde de Vlaamse regering definitief het Vlaams klimaatbeleidsplan goed. De regering geeft aan dat het klimaatbeleidsplan moet leiden tot de uitvoering van gecoördineerde maatregelen in het kader van het Kyoto-protocol, dat door Vlaanderen in 2002 werd goedgekeurd. Daarenboven moet dit plan een strategisch plan zijn, dat via een jaarlijks voortgangsrapport wordt uitgebreid en bijgestuurd. De Vlaamse regering besliste bij de goedkeuring van het klimaatbeleidsplan om jaarlijks een voortgangsrapport op te stellen.
- [2] **Het voortgangsrapport.** Het jaarlijks voortgangsrapport moet instaan voor een grondige analyse van de stand van zaken van het Vlaams klimaatbeleid. Het rapport voor 2003 werd op de ministerraad van 5 september jl. goedgekeurd waarna het ter kennisgeving werd bezorgd aan de adviesraden en aan het Vlaams parlement. Het is de bedoeling dat op deze manier de evaluatie van de voortgang van het plan in alle openbaarheid kan plaatsvinden. De regering stelt dat de opmerkingen geformuleerd op elk voortgangsrapport door de adviesraden en het Vlaams parlement zullen afgetoetst en, waar relevant, ingepast worden in het lopende beleid. De weerslag van de adviezen zal dan ook voornamelijk terug te vinden zijn in het volgende voortgangsrapport, voorzien in februari van het jaar erna. In het rapport wordt aangegeven dat op deze manier de *“transparantie en maatschappelijke inspraak verzekerd (blijft) samen met een efficiënte en continue evaluatie van het plan”*.
- [3] **Het doel van het rapport.** Het klimaatbeleidsplan bundelt alle beleidsmaatregelen die streven naar het stabiliseren van de uitstoot van broeikasgassen in 2005 op het niveau van 1990, als eerste aanzet tot het realiseren van de Kyoto-doelstellingen. Deze maatregelen behoren tot verschillende beleidsniveaus. De Taskforce Klimaatbeleid Vlaanderen staat in voor de evaluatie, coördinatie en integratie van de verschillende projecten te realiseren. In de inleiding van het Voortgangsrapport 2003 wordt aangegeven dat het rapport moet streven naar het beantwoorden van de volgende vragen:
- Wat zijn de nieuwe internationale en Europese ontwikkelingen en in welke mate hebben zij invloed op het Vlaams beleid?
 - Hoe staat het met de evolutie van de broeikasgasemissies in Vlaanderen?
 - Hoe staat met de uitvoering van beleidsprojecten zoals voorgesteld in het Vlaams klimaatbeleidsplan 2002-2005?
 - Waar staat Vlaanderen met het vervullen van haar eigen en internationale doelstellingen?
- [4] **Het Kyoto-protocol.** De Raad stelt vast dat de inwerkingtreding van het Kyoto-protocol onzeker is omdat Rusland te kennen geeft dat ze het Protocol eventueel niet zullen ratificeren. Ondanks deze onzekerheid vindt de Raad dat de Vlaamse regering alles op alles moet zetten om zijn klimaatverbintenissen na te komen.

1.2. Opmerkingen van de MiNa-Raad n.a.v. het Klimaatbeleidsplan 2002 - 2005

- [5] **Advies van de MiNa-Raad.** Op 5 november 2002 heeft de Raad een advies uitgebracht over het ontwerp van Vlaams klimaatbeleidsplan 2002-2005 (Advies 2002|48). Naast verwijzingen naar andere adviezen van de Raad over het klimaatbeleid van de Vlaamse regering werden inhoudelijke opmerkingen gegeven over de noodzaak tot een sterkere integratie met andere beleidsniveaus en –domeinen en werden er aanbevelingen geformuleerd over weerhouden of ontbrekende projecten.¹ Hieronder wordt onderzocht op welke manier de regering rekening heeft gehouden met de opmerkingen van de Raad op het klimaatbeleidsplan.
- [6] **No regret maatregelen.** In het advies van 5 november 2002 stelde de Raad dat alle gekende “no regret” maatregelen (kostenefficiënte maatregelen met korte terugverdientijd) als prioritaire maatregelen in het plan moeten worden opgenomen. Bij de opstelling van het Voortgangsrapport heeft men ervoor gekozen om de opdeling in ‘prioritaire’ en ‘te overwegen’ maatregelen te laten vallen. Zoals ook gesteld werd door de Raad heeft het geen zin om te wachten op kosteneffectiviteitsanalyses voor vele maatregelen aangezien het emissiereductiepotentieel ervan zeer duidelijk is. Nu alle maatregelen als prioritair zijn aangeduid is de vooruitgang bij de uitvoering van de projecten afhankelijk van de politieke wil van de beleidsverantwoordelijken enerzijds, en de capaciteit van de administratie (personeel en middelen) anderzijds. Het zou volgens de Raad zeer nuttig zijn om in het volgende rapport een tabel of grafiek op te nemen van de verschillende maatregelen en hun emissiereductiepotentieel. Er bestaan nl. zeer grote verschillen tussen de maatregelen en op deze manier kan er dan een beter onderscheid gemaakt worden. De analyse van de maatregelen is een belangrijke opdracht voor de werkgroep kosteneffectiviteit die binnen de Vlaamse administratie moet opgestart worden (zie ook § [20]). De inschatting van de verwachte emissiereductie moet echter op een correcte manier gebeuren.² Het is volgens de Raad belangrijk dat de grootste aandacht gaat naar die maatregelen die de grootste emissiereductie kunnen realiseren aan de laagste administratieve en maatschappelijke kost.
- [7] **Decretale onderbouw.** De MiNa-Raad stelt vast dat de regering niet de intentie heeft om te zorgen voor een decretale onderbouw voor het klimaatbeleidsplan. Dit is spijtig want het gebrek aan decretale verankering maakt het veel gemakkelijker om af te wijken van de maatregelen die in het plan opgenomen werden.³ Zoals de Raad

¹ Het ABVV, het ACLVB, het ACV; de Boerenbond, de UNIZO en het VEV onthielden zich bij het advies.

² Zo stelt de Raad bv. vragen bij de correctheid van de emissiereductiedoelstelling die gerealiseerd zal worden door het groenestroombeleid (Project 2, pagina 33 van het Rapport) waarbij men uitgaat van een CO₂-factor van het elektriciteitspark van 0,760 kg CO₂/kWh. Op pagina 19 van het Rapport wordt echter fier gesteld dat België gemiddeld 307 g CO₂ uitstoot per geproduceerde kWh, en daarmee binnen de EU op de derde plaats staat.

³ De klimaatproblematiek is een typisch beleidsterrein waar er aanzienlijke investeringen gedaan moeten worden en dit met een visie op lange termijn. Op dit ogenblik loopt het plan slechts tot 2005 zonder de garantie daarenboven dat het in 2004, na de verkiezingen, nog gerespecteerd zal worden. Het is duidelijk dat er een spanningsveld bestaat tussen enerzijds de democratische controle op het beleid en anderzijds de noodzaak om een langetermijnklimaatbeleid te voeren. De Raad acht het

suggereerde in zijn vorig advies wordt de strategische beleidsplanning inzake klimaat vastgelegd in het Milieubeleidsplan dat wel decretaal vastgelegd wordt. Dit blijkt echter onvoldoende te zijn om alle beleidsmakers te overhalen om effectief de noodzakelijke maatregelen te nemen. Vooral de doorwerking van de aangegane klimaatdoelstellingen in de relevante sectorplannen (mobiliteit, energie, sociale woningbouw, wetenschappelijk onderzoek, enz.) is problematisch. De respectievelijke bevoegde ministers ontlopen op dit ogenblik nog veel te veel hun klimaatverantwoordelijkheid.

[8] Er worden geen transities gerealiseerd. In het advies van 5 november 2002 over het klimaatbeleidsplan stelde de Raad vast dat de doelstellingen op lange termijn onvoldoende in het achterhoofd gehouden worden.⁴ In het plan ontbreekt een onderbouwde strategie om een structurele transitie van onze economie te realiseren. Nieuwe technologische ontwikkelingen zijn nodig om de noodzakelijke efficiëntieverbeteringen in de wijze van produceren en consumeren mogelijk te maken (bv. door dematerialisatie), en om de wijze van energievoorziening geleidelijk aan te doen overschakelen naar een koolstofarme energiehuishouding. In het nieuwe Milieubeleidsplan wordt aangegeven dat deze doelstellingen *“vooralsnog niet op een realistische wijze (kan) worden doorvertaald”*. Ook in het Voortgangsrapport 2003 wordt hieraan niet tegemoet gekomen. Het rapport blijft bij de aanpak van de “rollende planning” die op basis van jaarlijkse evaluaties incrementele stapjes vooruit zet. Er wordt geen strategie uitgetekend die op lange termijn moet zorgen voor een structurele transitie van onze economie.

[9] Verticale integratie. De Raad stelt vast dat zijn opmerking over de noodzakelijke verbetering van de verticale integratie van het klimaatbeleid (federaal en Europees) weerklank hebben gevonden. Met betrekking tot de coördinatie met het federale beleidsniveau wordt er aangegeven dat de Vlaamse regering op korte termijn een prioriteitenlijst gaat vastleggen waarover ze overleg wil voeren met de federale overheid en de andere gewesten. Dit overleg moet plaatsvinden binnen de Nationale Klimaatcommissie. De inhoudelijke aspecten van dit overleg worden o.a. besproken in § [11].

De Raad vindt het een positieve zaak dat met betrekking tot de Europese beleidsontwikkelingen in het Voortgangsrapport voor elk project de link aangegeven wordt met de Europese regelgeving en dossiers.

[10] Horizontale integratie. In het advies over het Klimaatbeleidsplan heeft de MiNa-Raad gewezen op de noodzaak van een verdere verbetering van de horizontale integratie. De Vlaamse regering geeft in het Voortgangsrapport aan welke initiatieven op dit vlak genomen werden. Deze initiatieven hebben geleid tot zes nieuwe fiches die uitgewerkt

noodzakelijk dat er een manier gevonden wordt om een ambitieus klimaatbeleid te voeren dat democratisch ondersteund wordt over een termijn die veel verder loopt dan een legislatuur.

⁴ In het Mina-plan 3 wordt de langetermijndoelstelling als volgt verwoord: “Vlaanderen streeft in 2020 naar een totale reductie van de familie van zes broeikasgassen volgens het Protocol van Kyoto van 30%, (1 % per jaar) afhankelijk van de feitelijke percentages economische groei en het succes van de reeds genomen klimaatmaatregelen, ten opzichte van 1990.”

werden in samenwerking met OVAM, de administraties Ruimtelijke Ordening, Welzijn, Leefmilieu en Energie. Daarnaast werd een geïntegreerd klimaatactieplan opgesteld voor de landbouwsector. De Raad apprecieert vooral het landbouwklimaatplan (zie § [26]). De nieuwe actie rond zongericht en compact verkavelen is slechts een eerste en beperkte aanzet vanwege de administratie Ruimtelijke Ordening. Op dit beleidsterrein kunnen er veel meer belangrijke initiatieven genomen worden. Ook de input vanuit de administratie Wetenschappelijk Onderzoek is nog veel te beperkt in het licht van de grote noodzaak aan onderzoek en ontwikkeling die noodzakelijk is om technologische doorbraken te realiseren naar een koolstofarme energiehuishouding. Tenslotte is de volledige afwezigheid van mobiliteitsmaatregelen in het Voortgangsrapport een spijtige zaak. Het feit dat de werkzaamheden rond het nieuwe mobiliteitsplan nog niet volledig afgerond waren is een onvoldoende reden om hierover niets in het klimaatplan op te nemen, vooral in het licht van de sterke toename van CO₂-emissies door deze sector. De Raad betreurt dat de lopende maatregelen uit het mobiliteitsbeleid die een bijdrage kunnen leveren aan het klimaatbeleid niet reeds werden opgenomen in het Voortgangsrapport. Het moet daarom een prioriteit zijn voor de regering om de klimaatsimpact van het mobiliteitsplan, dat nu beschikbaar is, zo volledig mogelijk op te nemen in het Voortgangsrapport 2004.

De Raad stelt dus vast dat er op het vlak van horizontale integratie belangrijke passen vooruit gezet werden, maar dat het nog steeds gaat om een aantal geïsoleerde en individuele acties. Volgens de Raad moet elke nieuwe maatregel of regelgeving onderzocht worden op z'n energie- en klimaatsimpact (zie ook § [7]).

[11] Vlaamse beleidsinstrumenten. Met betrekking tot het (fiscaal) beleidsinstrumentarium stelde de Raad in het advies over het Klimaatbeleidsplan dat *“de Vlaamse regering bewust haar eigen bevoegdheden onderschat.”* Volgens de Raad is het niet nodig om te wachten op federale initiatieven om fiscale maatregelen te nemen voor het klimaatbeleid. De volgende instrumenten werden voorgesteld:

1. Een heffing op de distributie van elektriciteit, gedifferentieerd naargelang de productiewijze van de elektriciteit.
2. Een kilometerheffing voor voertuigen, gedifferentieerd naargelang plaats, tijdstip en milieukarakteristieken van het voertuig.
3. De belasting op de in verkeerstelling (BIV), gedifferentieerd naargelang het brandstofverbruik en/of CO₂-uitstoot van het voertuig.
4. De onroerende voorheffing gedifferentieerd naargelang de energieprestaties van de woning of het gebouw.
5. Een CO₂-emissieheffing.

In het antwoord van de regering op deze voorstellen van de MiNa-Raad wordt aangegeven dat een heffing op de distributie van elektriciteit op kritiek stuit van de Raad van State: *“Volgens de Raad van State rijst bij een heffing op het distributienet namelijk de vraag of de belastbare materie van een dergelijke heffing niet dezelfde is als de belastbare materie van heffingen die reeds op federaal niveau werden ingesteld. De grondwet verbiedt de gewesten om belastingen te innen op aangelegenheden waarop een federale belasting wordt geheven.”* De Vlaamse regering heeft er dan ook voor gekozen om de Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) te financieren op basis van een dotatie. Met betrekking tot de kosten van het REG-beleid, zoals voorzien in de openbaardienstverplichtingen van de netbeheerders en/of de leveranciers, werd beslist dat deze kosten door henzelf moesten gedragen worden en verrekend kunnen worden in de energieprijzen.

In het Voortgangsrapport verwijst de regering naar het mobiliteitsplan wat betreft de instrumenten kilometerheffing en de belasting op in verkeerstelling. De Raad zal dan ook in het advies over het mobiliteitsplan hierover opmerkingen formuleren.

Over het nut van de onroerende voorheffing als klimaatbeleidsinstrument wordt in het rapport het volgende gesteld: *“De onroerende voorheffing is een complex instrument en wordt reeds gebruikt voor een aantal andere Vlaamse beleidsdoelstellingen. Het grootste deel van de inkomsten is bestemd voor de lokale besturen. De meerwaarde van dit instrument voor het Vlaamse energiebeleid is daardoor te beperkt.* De MiNa-Raad is echter van mening dat de bestemming van de opbrengst van de onroerende voorheffing niet relevant is in het licht van de bijdrage dat dit instrument kan leveren aan het klimaatbeleid. Het differentiëren van de onroerende voorheffing in functie van de energieprestaties van een gebouw beoogt in eerste instantie een regulerend effect. Eigenaars van woningen met een laag energiegebruik moeten fiscaal beloond worden zodat men aangespoord wordt om energiebesparende investeringen uit te voeren. Dit instrument kan verder aangevuld worden met andere stimulerende maatregelen zoals premies en subsidies. Men moet rekening houden met financiële draagkracht van de bevolking om dergelijke investeringen uit te voeren.

Met betrekking tot het voorstel van de MiNa-Raad om een CO₂-emissieheffing in te voeren, wijst de regering erop dat de CO₂-emissieheffing een federale bevoegdheid is: *“In haar beslissing van 20 april 2001 vroeg de Vlaamse regering de federale overheid een eventuele CO₂/energietaks te bepalen in functie van de emissies of het energieverbruik die de door de gewesten in convenanten vastgelegde doelstellingen overschrijden.* De Raad blijft echter bij zijn standpunt dat het fiscaal beleid inzake energiedragers binnen bepaalde randvoorwaarden één van de belangrijkste hefboomen is voor een duurzame ontwikkeling.⁵ De Raad beseft evenwel dat instrumenten zoals een heffing op de distributie of het transport van elektriciteit of een CO₂/energietaks in grote mate dienen uitgewerkt worden door de federale overheid. Dit neemt niet weg dat de Vlaamse overheid op een veel sterkere manier het federale niveau en de andere gewesten kan proberen te overtuigen van de noodzaak van een dergelijk beleid.

⁵ Advies van 4 juli 2002 over de inpassing van economische instrumenten in het Vlaamse klimaatbeleid.

II. De evolutie van broeikasgasemissies in Vlaanderen

2.1. Emissie-inventarisatie

[12] **Het ambitieniveau.** In het Voortgangsrapport wordt aangegeven dat het opmaken van “*business as usual*” (BAU) scenario’s voor de broeikasgasemissies voor 2012 een prioriteit vormde voor het eerste vooruitgangsrapport. Er wordt nu gesteld dat wegens een tekort aan budget deze broeikasgasscenario’s voor 2012 echter nog niet opgesteld konden worden. Op dit ogenblik beschikt men wel over de emissiereductiepotentiëlen voor 2012 maar nog niet over BAU-scenario’s voor 2012. Het ambitieniveau van het Vlaamse klimaatbeleid op lange termijn kan zodoende nog niet getoetst worden.

[13] **Duidelijkheid over de emissiegegevens.** De Raad wijst erop dat het zeer moeilijk is om afdwingbare beleidsafspraken met resultaatverbintenissen te maken indien er geen indicatoren beschikbaar zijn om de resultaten te meten. Via een apart project (Project 21: Optimale inventarisatie, rapportering en prognoseberekening van broeikasgasemissies) wordt de noodzakelijke prioriteit aan dit probleem gegeven. De financiering van dit project loopt echter moeilijk.

De discussie over de emissiegegevens wordt ook op nationaal niveau gevoerd (met het federale beleidsniveau en met de gewesten). De Raad stelt vast dat er gebruik gemaakt wordt van de onduidelijkheid over de emissiegegevens om de moeilijke politieke discussie over de verdeling van de emissiereductie-inspanning tussen de gewesten te vertragen. Het afstemmen van de verschillende informatiesystemen is een kwestie van politieke wil. De Raad dringt er sterk op aan dat de verschillende bevoegdheidsniveaus hun verantwoordelijkheid nemen en hun beloften nakomen.

2.2. Realisatie van de klimaatdoelstelling

[14] **Evolutie emissies.** In het Voortgangsrapport wordt een actualisatie gemaakt van de emissiegegevens op basis van de laatste beschikbare informatie. Op deze manier kan er een evaluatie gemaakt worden van de doelstellingen uit het Klimaatbeleidsplan en de Kyoto-doelstellingen. Het is duidelijk dat de doelstellingen uit het Klimaatbeleidsplan niet gehaald worden. Het Voortgangsrapport stelt het als volgt: *De prognoses voor 2005 zijn t.o.v. het Vlaams klimaatbeleidsplan (82.322 kton CO₂eq) toegenomen met 2.607 kton CO₂. Tegelijkertijd is ook de emissie-inventaris aangepast voor het jaar 1990, die resulteert in een daling van de uitstoot in dat jaar met 1.362 kton. Daardoor ligt de kloof tussen 2005 en 1990 in dit voortgangsrapport 3.968 kton hoger dan in het Vlaams klimaatbeleidsplan.* Het hoeft niet te verwonderen dat ook de Kyoto-doelstelling voor Vlaanderen nog ver verwijderd is. In vergelijking met 1990 zijn de emissies van broeikasgassen in 2001 met 14% gestegen.

[15] **Kyoto-7 scenario.** In het rapport wordt er gebruik gemaakt van de gegevens uit het indicatief programma voor de elektriciteitsproductiemiddelen van de CREG om nieuwe schattingen te maken van de broeikasgasemissies van de elektriciteitssector. Meer in het bijzonder wordt het “Kyoto-7 scenario” uit het indicatief programma gebruikt. De MiNa-Raad heeft ernstige vragen bij de stelling in het rapport dat dit scenario het best aansluit bij het Vlaamse energie- en klimaatbeleid. De Raad is van mening dat het

gevoerde klimaatbeleid onvoldoende zal zijn om te leiden tot een beheersing van de elektriciteitsvraag. Het Kyoto-7 scenario veronderstelt eveneens de invoering vanaf 2005 van een CO₂/energiesaks. Op dit ogenblik kan gesteld worden dat het erg onwaarschijnlijk is dat deze taks er zal komen op korte termijn. Ook bij de bepaling over de "maximale inzet van WKK en hernieuwbare energie" heeft de MiNa-Raad ernstige bedenkingen. In het Rapport wordt er uitgegaan van een wenselijke situatie die, hoewel ze technisch haalbaar is, spijtig genoeg niet erg realistisch genoemd kan worden.

III. Uitvoering van de beleidsprojecten

3.1. Financiering van het klimaatbeleid

[16] **Begrotingsgegevens bij het voortgangsrapport.** De MiNa-Raad stelt vast dat het Voortgangsrapport 2003 geen uitzondering vormt op de slechte gewoonte die er bestaat bij beleidsplannen m.b.t. het leefmilieu om onvolledige en niet-gesystematiseerde gegevens te verstrekken over de financiering van de beleidsinitiatieven. Meestal worden er indicaties gegeven over de te verwachte kosten en de wijze van financiering, maar het is zeer moeilijk om een overzicht te bekomen. Het plan bevat enkel indicatieve gegevens over de financiering aangezien het niet afgestemd werd met de begroting voor 2004. Aan de andere kant is het zeer moeilijk om de afstemming te maken tussen het Voortgangsrapport en de gegevens die bekend zijn over de begroting 2004 zoals deze ingediend werd in het Vlaams Parlement. In zijn advies concentreert de Raad zich op de begrotingsgegevens van de administratie energie. Op de financiering voor het klimaatbeleid vanuit de andere administraties werd niet ingegaan. De volgende begrotingsposten hebben betrekking op kredieten die voorzien worden in de begroting energie voor de uitvoering van het Klimaatbeleidsplan:

Tabel 1. Begroting Energie 2004 ter uitvoering van het Klimaatbeleidsplan

<i>in duizend euro</i>	2003	2004
Overeenkomsten ivm energiebeleid (klimaatbeleidsplan)	503	853
<i>Fonds Hernieuwbare Energiebronnen</i>	2.211	3.600
<i>Energiefonds</i>	0	0
Subsidies voor initiatieven die het internationale federale en regionale energiebeleid ondersteunen	254	254
Subsidie voor de vzw Cogen Vlaanderen voor de promotie en voorlichting over WKK	148	148
Subsidie aan de vzw ODE Vlaanderen voor promotie en voorlichting over duurzame energiebronnen	174	174
Subsidies rationeel energiegebruik (demonstratieprojecten, ontwikkeling nieuwe materialen,...)	210	210
Subsidies voor het plaatsen van fotovoltaïsche systemen	992	1.725
Totaal	4.492	6.964

[17] **Energiefonds.** Het Energiefonds is een begrotingsfonds⁶ dat zal instaan voor de financiering van de openbaredienstverplichtingen en voor het sociale energiebeleid en het beleid inzake het rationeel energiegebruik van de Vlaamse regering. Dit fonds kan gespijsd worden via de opbrengst van heffingen of andere middelen die wettelijk, decretaal of conventioneel worden bepaald. Op dit ogenblik is er geen beleidsvoornemen om een dergelijke heffing in te stellen. De effectieve invoering van zo'n heffing vereist nog een decreetsbepaling die de heffingsplichtigen, de heffingsgrondslag en de aanslagvoet vastlegt. De Vlaamse regering bepaalt waarvoor

⁶ Het Elektriciteitsdecreet van 17 juli 2000 voorziet in de oprichting van een Energiefonds.

de middelen van het fonds gebruikt zullen worden.

Een tweede bron van inkomsten voor het energiefonds betreft de boetes die de netbeheerders moeten betalen indien ze de openbaredienstverplichtingen ter bevordering van het rationeel energiegebruik niet naleven. Aan de netbeheerders wordt nl. een resultaatsverplichting opgelegd om een jaarlijkse energiebesparing te realiseren bij de afnemers die aangesloten zijn op hun netten. De te realiseren jaarlijkse besparing wordt uitgedrukt in primaire energie en moet per categorie van afnemers minstens gelijk zijn aan 1 % van het elektrische eindverbruik van de gezamenlijke afnemers die tot deze categorie behoren. De resultaatsverplichting is in werking getreden vanaf 2003. De eerste rapportering moet gebeuren in 2004. Indien de resultaatsverplichting niet wordt gerealiseerd dient de netbeheerde een administratieve geldboete te betalen van 10 cent per kilowattuur te weinig bespaarde primaire energie. Op dit moment zijn er geen indicaties dat de netbeheerders de resultaatsverplichting niet zouden realiseren.

Tenslotte kunnen er eventueel inkomsten komen voor het energiefonds uit de invoering van een systeem van certificaten voor de bevordering van warmtekrachtkoppeling. Aangezien een voorstel hierover pas ter bespreking ligt in het Vlaams Parlement zijn er geen inkomsten te verwachten voor 2004.

De MiNa-Raad stelt vast dat de vertraging met het REG-decreet en de operationalisering van het Energiefonds nefast is voor Project 6 "Actieplan REG in huishoudens". Samen met de emissies van de transportsector zijn de huishoudens mee verantwoordelijk voor een belangrijk aandeel in de stijging van de uitstoot in Vlaanderen. De opgelopen vertraging is spijtig aangezien de maatregelen die voor de huishoudens voorzien worden in het Klimaatbeleidplan tegen 2005 zouden kunnen instaat voor 44% van de verwachte stijging in het BAU-scenario.

[18] Het Fonds Hernieuwbare Energiebronnen. Op 20 juni 2003 heeft de Vlaamse regering een nota goedgekeurd waarin de operationalisering van het Fonds Hernieuwbare Energiebronnen geregeld wordt. De middelen voorzien in dit Fonds moeten *"een aanzet te geven tot het daadwerkelijk wegwerken van het beleidstekort inzake groenestroomproductie in het Vlaamse Gewest"*.⁷ Er werd beslist dat de uitgaven uit het Fonds dienen zich te concentreren op:

- sectorbegeleidende maatregelen voor de marktrijpe technieken met een groot marktpotentieel;
- sensibilisatie- en informatiecampagnes ter ondersteuning van een groter maatschappelijk draagvlak voor de elektriciteitsopwekking op basis van hernieuwbare energiebronnen;
- demonstratie-, voorbeeld- en marktintroductieprojecten voor beloftevolle maar nog niet marktrijpe technieken;
- het aanmoedigen van de productie van groene warmte (WKK).

De middelen die voorzien zijn in de begroting 2004 zijn gebaseerd op een schatting van de aan dit begrotingsfonds rechtstreeks toegewezen inkomsten, voortvloeiend uit enerzijds de opbrengst van de administratieve geldboeten die betrekking hebben op het systeem van groenestroomcertificaten en anderzijds de aan dit fonds toegewezen opbrengst uit concessies voor energieprojecten die gebruik maken van hernieuwbare energiebronnen.

⁷ Toelichting bij de Begroting 2004.

[19] Begroting energie. De Raad wil hierbij twee aspecten opmerken. Hoewel de middelen in de begroting energie die specifiek voorzien zijn voor de uitvoering van het klimaatbeleidsplan opgetrokken werden van 503.000 euro in 2003 naar 853.000 euro voor 2004 zit de financiering hoofdzakelijk in het Fonds Hernieuwbare Energiebronnen. Deze middelen zijn echter nog helemaal niet zeker, want ze hangen af van de werking van het fonds (zie [18]). Bovendien wil de Raad de grootte van het bedrag dat voorzien wordt voor klimaatbeleid in de begroting energie (bijna 7 miljoen euro) in perspectief zetten door het te vergelijken met de nettowinst en omzet van Electrabel in 2002. Het gaat respectievelijk om 809 miljoen euro winst en 15 090 miljoen euro omzet.⁸

[20] Werkgroep kosteneffectiviteit. In het rapport wordt aangegeven dat de werkgroep kosteneffectiviteit medio dit jaar van start moest gaan, maar op dit ogenblik is dit nog niet gebeurd. Deze werkgroep moet gedetailleerde criteria opstellen om de kosteneffectiviteit van maatregelen te bepalen, zowel voor de overheid als voor de investeerders. Dit zal o.a. gebeuren met de resultaten van een macro-economische studie over de impact van het Kyoto-protocol op de Vlaamse economie. De Raad wil het belang herhalen van dergelijke economische studies omdat ze essentieel zijn om de impact op de economie te meten van structurele aanpassingen van onze economie. In het verleden heeft bv. het Federaal Planbureau reeds studies uitgevoerd waaruit bleek dat een verdeling van de lasten van arbeid naar milieu aanzienlijke werkgelegenheid zou scheppen, terwijl ook de milieudoelstellingen gerealiseerd worden.⁹ Door de onzekerheid over de effecten op de economie van bepaalde beleidsmaatregelen bestaat er op dit ogenblik een grote terughoudendheid bij de overheid om vergaande maatregelen te nemen. Eens de overheid kan beschikken over een volledig economisch beleidsinstrumentarium (algemeen evenwichtsmodel) kunnen er op gedetailleerde en objectieve wijze voorspellingen gedaan worden ter onderbouwing van een ambitieus klimaatbeleid.

3.2. De beleidsprojecten

[21] Bestaande projecten. Het Vlaams klimaatbeleidsplan werd definitief goedgekeurd op 28 februari van dit jaar. Het Voortgangsrapport werd goedgekeurd op 5 september, net iets meer dan een half jaar later. Gezien de korte duur zijn er weinig wijzigingen vast te stellen aan de projecten zelf. De Raad heeft dan ook slechts een beperkt aantal opmerkingen over bepaalde projecten.

[22] Rationeel energiegebruik. De Raad is van mening dat het zwaartepunt van het klimaatbeleid zich bevindt bij de acties die gericht zijn op rationeel energiegebruik in de huishoudens, de tertiaire sector en de industrie. De vooruitgang die op dit terrein geboekt wordt is echter onvoldoende. Er zijn studies van internationaal gereputeerde instanties, zoals het Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research die aantonen dat de Kyoto-doelstellingen haalbaar zijn door op de eerste plaats maximale inspanningen te leveren in ons eigen land.¹⁰ De Raad is alvast verheugd dat de

⁸ Electrabel, Financial Results 2002 & Perspectives, Willy Bosmans (CEO), 28 Februari 2003.

⁹ Federaal Planbureau, Verkennende scenario's voor België, Christophe Courcelle en Dominique Gusbin, Januari 2001.

¹⁰ Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research, "Beheer van de Energievraag" in het

Vlaamse minister van Energie zich op 13 oktober van dit jaar achter deze conclusies heeft geschaard. Vervolgens is er ook de Europese richtlijn 2002/91/EG betreffende de energieprestatie van gebouwen. In uitvoering van deze richtlijn werd recent een nieuw voorstel van decreet houdende eisen en handhavingsmaatregelen op het vlak van de energieprestaties en het binnenklimaat voor gebouwen en tot invoering van een energieprestatiecertificaat ('energieprestatiedecreet') in het Vlaams Parlement ingediend.¹¹ Dit decreet werd echter nog niet besproken in de Commissie voor openbare werken, mobiliteit en energie.

[23] Diversiteit van technologische opties. Op het vlak van rationeel energiegebruik stelt de Raad vast dat het beleid vaak uitsluitend gericht is op het stimuleren van één technologische toepassing zonder rekening te houden met het volledige pakket aan maatregelen dat beschikbaar is. Dit kan geïllustreerd worden met het voorstel om tegen 2010 de helft van de bestaande woningen die elektriciteit gebruiken om te verwarmen te laten overschakelen op aardgas door acties van de aardgasleveranciers. In Denemarken werd aan de steun voor de uitstap een naar de milieukwaliteiten gedifferentieerde subsidie voor deze instap in alternatieven gekoppeld. Daarmee communiceerde de overheid meteen haar voorkeur voor de aansluiting op een stads- of wijkverwarmingsstelsel op basis van warmtekrachtkoppeling op bijvoorbeeld biogas, zonnecollectoren, hoogefficiënte geautomatiseerde houtpelletbranders, biofuelbranders boven de fossiele alternatieven aardgas en stookolie.

Bij het zoeken naar alternatieven voor voertuigen komt in het Rapport alleen LPG ter sprake. Aardgas en biodiesel worden amper overwogen, laat staan biogas, bio(m)etanol of zuivere plantaardige olie waaraan bestaande voertuigen aangepast kunnen worden. Het argument is dat biobrandstoffen voor België bij gebrek aan ruimte geen optie zijn. Dit argument is niet correct. Fossiele brandstoffen moeten bv. ook ingevoerd worden. Daarenboven kan men gebruik maken van organische afvalstromen. Er is evenmin aandacht en steun voor het potentieel van zuivere elektrische, op groene stroom lopende, of electro-hybride voertuigen waarbij mensen alvast ervaring zouden kunnen opdoen met het typische defensieve rijden waartoe dergelijke voertuigen uitnodigen. Daardoor laat men, ondanks de veelal beperkte dagelijks afgelegde afstand, ook een kans liggen voor het verminderen van de geluidsoverlast en andere milieu-impact van voertuigen in steden. De elektrische aandrijving van voertuigen levert ook een belangrijke energiebesparing. Tenslotte zijn er nog verschillende mogelijkheden om de energieprestaties van klassieke verbrandingsmotoren te stimuleren zoals wordt aangetoond met de "drie liter"-motoren. Er kan ook gebruik gemaakt worden van intelligente snelheidsbegrenzers om het brandstofverbruik te beperken.

[24] Hernieuwbare energie. Naast de Fraunhoferstudie, die een overzicht bevat van maatregelen rond rationeel energiegebruik die in Vlaanderen genomen kunnen worden, zijn er nog andere initiatieven waar de Vlaamse regering op kan inspelen om

Raam van de door België te leveren Inspanning om de Uitstoot van Broeikasgassen te verminderen, studie in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken,
http://www.mineco.fgov.be/energy/rational_energy_use/report.pdf

¹¹ Voorstel van decreet van de heren Robert Voorhamme, Koen Helsen, Eloi Glorieux en Jos Bex houdende eisen en handhavingsmaatregelen op het vlak van de energieprestaties en het binnenklimaat voor gebouwen en tot invoering van een energieprestatiecertificaat.

op korte termijn met concrete projecten vooruitgang te boeken. Zo is er de actie “*Campaign for take off*” van de Europese Commissie die van start is gegaan met het Witboek voor een communautaire strategie en een actieplan “Energie Voor De Toekomst: Duurzame Energiebronnen”. Deze campagne ondersteunt concrete projecten die bijdragen aan de realisatie van de doelstelling om in 2010 12% hernieuwbare energie te realiseren in Europa.

[25] Mobiliteitsplan. Zoals hoger reeds aangegeven werd betreurt de Raad het feit dat er een “ping-pong strategie” toegepast wordt m.b.t. de bijdrage van het mobiliteitsbeleid aan de klimaatdoelstellingen. Het Voortgangsrapport bij het Klimaatbeleidsplan verwijst naar het mobiliteitsplan voor maatregelen. In het Mobiliteitsplan wordt er vervolgens verwezen naar het Klimaatbeleidsplan. Dit is een voorbeeld bij uitstek van gebrekkige horizontale integratie, nl. een bevoegdheidsdomein dat niet rechtstreeks onder leefmilieu valt ontloopt op deze manier z'n klimaatverantwoordelijkheid. De Raad is van mening dat dit bijzonder spijtig is omdat er binnen het mobiliteitsdomein ambitieuze maatregelen mogelijk en noodzakelijk zijn.

In het advies over het Mobiliteitsplan stelt de Raad vast dat de doelstelling van de Regering om de CO₂-uitstoot van de sector verkeer en vervoer tegen 2010 te stabiliseren op het niveau van 1990 onmogelijk gehaald kan worden met de voorgestelde maatregelen. Er worden namelijk enkel technische maatregelen voorgesteld terwijl men niet ingrijpt op het stijgende verkeersvolume. Stabilisatie t.o.v. 1990 betekent immers een reductie met ongeveer 25% t.o.v. de situatie nu terwijl de vooruitzichten op technisch vlak hooguit een reductie met 15% kunnen bieden. Dit laatste ten minste volgens het standpunt dat de Europese autoconstructeurs innemen in het kader van de onderhandelingen over een nieuwe vrijwillige overeenkomst met de Europese Commissie inzake de CO₂-uitstoot.

[26] Landbouwklimaatactieplan. De Raad benadrukt sterk de invloed van de toekomstige hervormingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid op de broeikasgasemissies door de land- en tuinbouw. De Raad verwijst hieromtrent onder meer naar de resultaten van enkele Europese impactstudies.¹² Hier wordt onder meer uitgegaan van een daling van de emissie van broeikasgassen met 5% ten opzichte van het Agenda 2000 scenario te wijten aan een daling van het graanareaal, een stijging van het braakliggend areaal en een daling van de veestapel. De Raad wijst tevens op de verhoogde premie die de hervormingen voorzien voor energiegewassen.

De Europese Unie heeft de lidstaten een belangrijke rol toebedeeld bij de verdere uitwerking van de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Dit geldt bijvoorbeeld voor de beslissing om vanaf 2005 inkomenssteun afhankelijk te maken van de naleving van normen op het gebied van milieu, natuur, voedselveiligheid, arbeidsveiligheid, dierenwelzijn en diergezondheid, de zogenaamde “*cross compliance*”. De ontwikkeling naar een duurzaam landbouwbeleid in Vlaanderen zal in belangrijke mate bepaald worden door de uitwerking én de toetsing in de praktijk van de “*cross compliance*”-voorwaarden.

¹² Mid-term review of the common agricultural policy, july 2002 proposals: impact analyses. European Commission Directorate-General for Agriculture. February 2003.

3.3. Nieuwe beleidsprojecten

- [27] **Prioritaire projecten?** Gezien de korte periode dat het Klimaatbeleidsplan loopt, kan er onmogelijk verwacht worden van de regering dat er ondertussen vele nieuwe initiatieven opgestart werden. Dit neemt niet weg dat de Raad ervan uit gaat dat er in eerste instantie werk gemaakt zou worden van projecten die een belangrijke emissiereductie kunnen realiseren. Het is vanuit deze optiek dat de Raad de volgende opmerkingen wil maken.
- [28] **Zongericht en compact verkavelen.** De Raad is van mening dat er met dit project een belangrijke aanzet gegeven werd om de klimaatproblematiek ook aan te pakken vanuit een perspectief van ruimtelijke ordening. De manier waarop functies voor wonen en werken een plaats krijgen in Vlaanderen kunnen op lange termijn een essentiële bijdrage leveren om te komen tot een koolstofarme economie. Via het project dat een visie wil ontwikkelen op “zongericht en compact verkavelen” wordt een beperkte maar belangrijke eerste aanzet gegeven.
- [29] **Energiecriteria VIPA-reglementering.** Binnen de welzijns- en gezondheidssector is er sprake van een continue en omvangrijke stroom verbouwings- en nieuwbouwactiviteiten. Voor deze gebouwen (bv. rust- en verzorgingsinstellingen) werden er evaluatiecriteria voor ecologisch bouwen ontwikkeld. Deze worden sinds 1 juli 2003 gebruikt ter beoordeling van aanvragen voor VIPA-investeringsubsidies (Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden). Binnen deze criteria zijn er ook eisen op het vlak van rationeel energiegebruik. Volgens de Raad gaat het om een belangrijk project aangezien het een voorafname en voor een stuk reeds concrete invulling betreft van de energieprestatieregelgeving. Daarnaast kan het als voorbeeld gelden voor alle bouwactiviteiten, waaronder de sociale woningbouw, die met Vlaams overheidsgeld gebeuren.
- [30] **Allocatieplan emissierechten elektriciteitsproductiesector.** De elektriciteitssector valt net zoals de energie-intensieve industrie onder de Europese richtlijn verhandelbare emissierechten. Dit project beoogt de opstelling van het toewijzingsplan van emissierechten aan de elektriciteitsproductiesector. In een advies dat vastgesteld werd op 6 november '03 heeft de Raad zich reeds in detail uitgesproken over het Allocatieplan.¹³ In dit advies heeft de Raad voorgesteld dat er voor de energie-intensieve industrie een emissierechtenplafond ingesteld kan worden van 15%.¹⁴ Op basis van de gegevens die aangehaald worden in het Voortgangsrapport stelt de Raad voor dat de elektriciteitssector een emissieplafond zou krijgen dat daalt met 30% over de periode 2005 – 2012 (eerste en tweede handelsperiode). Op deze manier wordt van de elektriciteitssector een bijdrage gevraagd die technisch haalbaar is en in

¹³ Advies van de MiNa-Raad van 6 november 2003 aan de Vlaamse regering over het Nationaal Allocatieplan voor de Europese handel in broeikasgasemissierechten (2003|66).

¹⁴ De Raad stelt voor dat de jaarlijkse hoeveelheid emissierechten die toegewezen worden aan de industrie stapsgewijs daalt vanaf 2005 (start eerste handelsperiode) om tot een niveau te komen dat 15% lager is in 2012 (einde tweede handelsperiode). Dit emissierechtenplafond is gebaseerd op de energie-efficiëntieverbeteringen waartoe deze bedrijven zich geëngageerd hebben in het kader van de Vlaamse Benchmarkingconvenant.

verhouding staat tot de bijdrage die de andere sectoren uit de samenleving zullen moeten leveren.

[31] Inplanting windturbines. Gezien de fysische karakteristieken van het grondgebied zijn er in Vlaanderen relatief weinig mogelijkheden om windturbines te installeren. Deze beperkte mogelijkheden kunnen daarenboven onvoldoende benut worden door de problemen die er bestaan inzake bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak om windturbines in te planten. Om hieraan te verhelpen werd er een specifiek project opgesteld dat voorziet in begeleidende maatregelen inzake ruimtelijke planning. De Raad is van mening dat dit project hoogst noodzakelijk is om te komen tot een onderbouwde visie op de ruimtelijke aspecten van de plaatsing van windturbines. Hierbij moet er ook een onderzoek komen naar de taakverdeling tussen de verschillende bestuurlijke niveaus. Er moet ook een inspanning geleverd worden door de betrokken administraties om kleinere initiatieven op het vlak van windenergie een kans te geven. Bij dit alles moeten de beleidsverantwoordelijken er voor zorgen dat men via overleg en consultatie tot een positieve dynamiek kan komen met de omwoners die last zouden kunnen ondervinden door de inplanting van windturbines.

3.4. Belangrijkste ontwikkelingen op internationaal, Europees en Nationaal beleidsniveau

[32] Beleidscontext. Binnen het leefmilieubeleid is het klimaatbeleid een domein dat bij uitstek in een internationale context moet gezien worden. De Raad apprecieert dan ook ten volle dat het Voortgangsrapport gedetailleerd weergeeft welke relevante ontwikkelingen er tijdens het laatste jaar op de verschillende beleidsniveaus plaatsvonden. Op deze manier worden alle betrokken beleidsmakers er aan herinnerd dat het Vlaamse klimaatbeleid vaak in uitvoering gebeurt van Europese of internationale afspraken.

[33] Coalitie inzake Hernieuwbare Energie. De Raad staat achter de internationale acties die door de regering ondersteund worden zoals de Coalitie inzake Hernieuwbare Energie (*Renewable Energy Coalition*). In de marge van de Wereldtop voor Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg (september 2002) werd op initiatief van de Europese Commissie de Coalitie inzake Hernieuwbare Energie opgericht, als gevolg van het uitblijven van een concreet akkoord over gekwantificeerde doelstellingen voor hernieuwbare energie. Deze coalitie groepeert een 80-tal landen die politiek zich engageren tot het stimuleren van het aandeel hernieuwbare energie in de totale energiemix, zowel regionaal, nationaal als wereldwijd. De Raad hoopt dat deze internationale engagementen kunnen bijdragen tot een versterking van het beleid op het terrein in Vlaanderen zelf.