



MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

Advies

van 9 september 2004

over het Voortgangsrapport 2004

bij het Vlaams klimaatbeleidsplan

D/2004/7080/A35

Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding

© 2004 Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
Kliniekstraat 25, 4de verdieping
B-1070 Brussel
tel. 02-558 01 30
fax 02-558 01 31
e-mail: info@minaraad.be
internet: www.minaraad.be

Inhoudstafel

Krachtlijnen van het advies 5

Inleiding 7

I. Situering van het Voortgangsrapport 2004 9

- I.1. Een continu leerproces 9
- I.2. Een nieuwe legislatuur 107

II. Algemene opmerkingen 13

- 2.1. Opmerkingen van de MiNa-Raad n.a.v. het Voortgangsrapport 2003 13
- 2.2. De evolutie van de broeikasgasemissies in Vlaanderen 20
- 2.3. Hoe kan de kloof gedicht worden? 22

III. Detailbespreking 27

- 3.1. Uitvoering van de beleidsprojecten 27
- 3.2. Het Voortgangsrapport en het Vlaams toewijzingsplan voor verhandelbare emissierechten 29

Krachtlijnen van het advies

De MiNa-Raad stelt vast dat de Vlaamse regering met het tweede voortgangsrapport bij het Vlaams klimaatbeleidsplan 2002–2005 verder werk maakt van een kwalitatieve rapportage. Er werd vooruitgang geboekt zowel bij de beschrijving van het beleid en de projecten als op het vlak van de rapportage van de emissiegegevens. Het ziet er naar uit dat Vlaanderen tegen einde 2006, zoals voorzien in de Klimaatconventie, zal kunnen beschikken over een volledig en kwalitatief systeem van emissierapportage.

De belangrijkste opmerking die de MiNa-Raad wil maken bij het Voortgangsrapport 2004 (VORA04) is de vaststelling dat de Vlaamse regering de klimaatdoelstelling die ze zelf gesteld heeft niet zal halen. Zo zullen de broeikasemissies in 2005 niet gestabiliseerd worden op het niveau van 1990. De achterstand is aanzienlijk. De kloof ten opzichte van de stabilisatiedoelstelling kan met de maatregelen in VORA04 slechts met 22 % of 37 % – naargelang het scenario dat gebruikt wordt – gedicht worden.

De Raad stelt dan ook vast dat de geloofwaardigheid van het Vlaamse klimaatbeleid in het gedrang komt indien er geen aanzienlijke bijkomende inspanning geleverd wordt. Bij het ontwikkelen van nieuwe maatregelen moet het uiteindelijke doel duidelijk voor ogen gehouden worden: onze maatschappij moet een fundamentele overstap realiseren naar een koolstofarme economie. Bij deze overstap speelt technologische ontwikkeling een belangrijke rol. Deze technologische ontwikkeling moet echter ingebed worden in het ruimer maatschappelijk project. Dit veronderstelt dat er niet enkel gekeken wordt naar ‘wat mogelijk is’, maar ook naar ‘wat nodig en wenselijk is’. Als bijdrage aan de zoektocht naar bijkomende maatregelen om de klimaatdoelstellingen te realiseren doet de MiNa-Raad de volgende acht voorstellen:

1. aanpassing van de onroerende voorheffing aan de energieprestatie van gebouwen;

2. invoering van een wegenvignet en hervorming van de verkeersbelasting in functie van de CO₂-uitstoot van het voertuig;
3. aanpassing van de fiscale aftrekbaarheid van bedrijfswagens;
4. invoering van een klimaatkrediet om energiebesparende maatregelen te financieren;
5. invoering van een slimme kilometerheffing;
6. promotie van decentrale kleinschalige hernieuwbare energieproductie;
7. een *modal shift* in milieuvergunningen;
8. invoering van het derde-investeerdersisteem.

Inleiding

De MiNa-Raad ontving de adviesvraag omtrent het Voortgangsrapport 2004 (VORA04) bij het Vlaams klimaatbeleidsplan op 16 juni 2004. De nieuwe minister van leefmilieu herhaalde deze adviesvraag op 30 augustus 2004.

In de adviesvraag wordt geen adviestermin aangegeven. De Raad brengt zijn advies uit op 9 september 2004.

Het advies werd voorbereid in een werkgroep die tweemaal samenkwam. Samen met de SERV werd een hoorzitting georganiseerd op 2 september 2004. Op deze hoorzitting gaven vertegenwoordigers van de administraties leefmilieu en energie toelichting bij het rapport.

Het ABVV, het ACV, de ACLVB, de Boerenbond, de UNIZO en het VOKA-Vlaams Economisch Verbond onthouden zich bij het voorliggende advies. Zij zullen dezelfde materie ook in de SERV behandelen.

Prof. em. dr. R. F. Verheyen
Voorzitter MiNa-Raad

I. Situering van het Voortgangsrapport 2004

1.1. Een continu leerproces

[1] **Het Vlaams klimaatbeleidsplan 2002–2005.** Op 28 februari 2003 keurde de Vlaamse regering het klimaatbeleidsplan 2002–2005 goed. Dit strategisch plan bundelt 33 beleidsmaatregelen die er moeten voor zorgen dat de uitstoot van broeikasgassen gestabiliseerd wordt in 2005 tot op het niveau 1990. Het plan dient eveneens als eerste aanzet tot het realiseren van de Vlaamse Kyoto-doelstellingen (2008-2012).

Bij de goedkeuring van het plan besliste de Vlaamse regering om jaarlijks een voortgangsrapport op te stellen. Via tussentijdse evaluaties en de permanente opvolging van de projecten wil men komen tot een dynamisch klimaatbeleid; “een continu leerproces dat het Vlaams klimaatbeleid moet doen groeien”.¹

[2] **Het Voortgangsrapport.** De eerste evaluatie-oefening van het klimaatbeleidsplan werd in 2003 uitgevoerd met het Voortgangsrapport 2003. De MiNa-Raad bracht hierover advies uit op 4 december 2003.² Op 11 juni van dit jaar werd VORA04 principieel goedgekeurd door de Vlaamse regering, onder voorwaarde dat het zou worden aangepast aan het ontwerp Vlaams toewijzingsplan voor verhandelbare emissierechten.³ Deze aanpassing werd doorgevoerd.

1) Vooruitgangsrapport 2004 bij het Vlaams klimaatbeleid, 29 juni 2004, p. 3.

2) MiNa-Raad. Advies 2003|68 van 4 december 2003 over het

Voortgangsrapport 2003 bij het Vlaams klimaatbeleidsplan.

3) Het Vlaams toewijzingsplan CO₂-emissierechten 2005-2007 (en het uitvoeringsbesluit

Verhandelbare Emissierechten) werd voor een tweede maal principieel goedgekeurd door de Vlaamse regering op 28 mei 2004.

Het Voortgangsrapport beschrijft de kernpunten van het Vlaams klimaatbeleid. Zoals het in de tekst aangegeven staat geeft het “kort maar krachtig weer wat er in 2003 en de eerste vijf maanden van 2004 werd gerealiseerd én wat de te verwachten resultaten in de (nabije) toekomst zullen zijn”.⁴

1.2. Een nieuwe legislatuur

- [3] **Statuut van het rapport.** In het VORA04 wordt aangegeven dat de goedkeuring van het rapport door de Vlaamse regering inhoudt dat de voorgestelde maatregelen de principiële steun van de verschillende ministers krijgen. Deze goedkeuring betekent dat de betrokken administraties de opdracht krijgen om de projecten verder uit te werken. De MiNa-Raad stelt echter vast dat er eveneens vermeld wordt dat de projecten verder bekrachtigd moeten worden via de geëigende procedures inzake regelgeving, begroting en personeelsplannen. Het gaat dus om een “principiële” steun van de ministers die in belangrijke mate beïnvloed kan worden door het al of niet succesvol afronden van regelgevende initiatieven en vooral door de effectieve beschikbaarheid van de noodzakelijke budgetten en personeel. Hierover moet echter apart onderhandeld worden in het kader van de begrotingsbesprekingen. De Raad herhaalt daarom zijn pleidooi om de doelstellingen en maatregelen uit het klimaatbeleidsplan en de voortgangsrapporten decretaal te verankeren.
- [4] **Regeerakkoord 2004.** Het ontbreken van een decretale onderbouwing van het klimaatbeleidsplan en de voortgangsrapporten stelt een bijkomend nadeel aangezien er na de Vlaamse verkiezingen van 13 juni 2004 een nieuwe regering is aangetreden. Het is voorlopig niet duidelijk of de nieuwe regering het engagement van de vorige zal overnemen. Indien de doelstellingen en maatregelen decretaal vastgelegd waren zouden ook de nieuwe ministers hierdoor gebonden zijn.

Uit het regeerakkoord van de nieuwe Vlaamse regering leidt de Raad evenwel af dat het energie- en klimaatbeleid van de vorige regering wordt verder gezet. De Raad apprecieert dat de nieuwe regering kiest voor stabiliteit en respect voor het geleverde werk. Bovendien worden een aantal accenten gelegd en doelstellingen geformuleerd die laten vermoeden dat de juiste prioriteiten worden vooruitgeschoven. De Raad denkt hierbij met name aan:

- Het stimuleren van investeringen in energie-efficiëntie en hernieuwbare energie.
- De vermindering van het energieverbruik bij gezinnen met 7,5% tegen 2010 in vergelijking met 1999.
- De doelstelling van 25% milieuvriendelijke energie tegen 2010 (hernieuwbaar + WKK).
- De koppeling van het gewestelijk deel in de onroerende voorheffing met de energieprestatiecertificaten van woningen.
- Organiseren van informatiecampagnes over de liberalisering van de energiemarkten.

4) VORA04, p. 4.

De keerzijde van de medaille is echter dat het regeerakkoord niet de voorbode is van de trendbreuk naar een koolstofarme economie (zie verder onder paragraaf [9]). De doelstellingen die geformuleerd worden liggen in het verlengde van wat reeds werd beslist, en van de investeringen die al op stapel staan (bijvoorbeeld inzake WKK en hernieuwbare energie). De Raad herhaalt dan ook dat nieuwe maatregelen noodzakelijk zijn (zie paragraaf [20]).

- [5] **Kyoto-protocol.** Op internationaal niveau blijft er onzekerheid over de inwerkingtreding van het Kyoto-protocol waarin de klimaatdoelstellingen vastgelegd werden. Volgens art. 25 van het protocol moeten minstens 55 Partijen aan het Klimaatverdrag het protocol ratificeren, waarbij de annex-1 (geïndustrialiseerde landen) samen moeten instaan voor minstens 55% van de CO₂-emissies van de industrielanden in 1990. Op dit ogenblik hebben 124 landen het protocol geratificeerd of aanvaard, het percentage van de emissies staat echter nog steeds op 44,2%. Enkel de ratificatie van Rusland of de v.s. kan dit boven de 55% brengen. Vanuit geopolitieke en strategische overweging wil Rusland nog steeds niet instemmen met de ratificatie van het protocol.⁵ De Raad is echter verheugd dat in het VORA04 bevestigd wordt dat de Vlaamse regering, “ondanks de onzekerheden op internationaal niveau, werk wil maken van de Kyoto-afspraken”.

5) De meest recente signalen zijn bemoedigend en geven aan

dat Rusland het Kyoto-protocol zou ratificeren (zie Matthias Duwe

van CAN-Europe in Hotspot, juli 2004).

II. Algemene opmerkingen

2.1. Opmerkingen van de MiNa-Raad n.a.v. het Voortgangsrapport 2003

- [6] **Opvolging van het advies.** In het VORA03 werd expliciet gesteld dat de opmerkingen die geformuleerd worden op elk voortgangsrapport door de adviesraden en het Vlaams parlement afgetoetst zullen worden en, waar relevant, ingepast worden in het lopende beleid. De MiNa-Raad stelt het dan ook erg op prijs dat verschillende van de opmerkingen die gemaakt werden n.a.v. VORA03 een weerslag gevonden hebben in VORA04. In het Rapport worden de opmerkingen van de adviesraden inzake VORA03 besproken onder punt (4.2.3). Hierna wordt gedetailleerd onderzocht op welke manier rekening gehouden werd met de opmerkingen van de MiNa-Raad.
- [7] **Prioriteiten projecten.** De MiNa-Raad stelde in haar advies over het VORA03 dat een lijst met prioritaire projecten zou moeten worden opgenomen, gekoppeld aan het besparingspotentieel van elke maatregel. Dit zou de opvolging van de projecten gemakkelijker maken. Een dergelijk overzicht wordt in het VORA04 inderdaad gegeven waardoor het mogelijk wordt om het relatieve belang van de verschillende projecten in te schatten.

Een verdere noodzakelijke verfijning van het Voortgangsrapport is de koppeling van het besparingspotentieel van een maatregel aan z'n kosteneffectiviteit. Hoewel er nog heel wat maatregelen zijn die zonder verder onderzoek naar de kostenefficiëntie kunnen uitgevoerd worden, de zogenaamde "no regret" maatregelen (kostenefficiënte maatregelen met korte terugverdientermin) bestaat er duidelijk een tekort aan maatregelen om de geplande doelstellingen te realiseren. De MiNa-Raad is er van overtuigd dat onderzoek naar de kostenefficiëntie van veel maatregelen zal wijzen op de noodzaak om een aantal maatregelen vervroegd in te voeren. Het is hierbij echter belangrijk om niet alleen te kijken naar de netto-kost per ton gereduceerde CO₂-eq van een maatregel (bv. de imple-

mentatiekosten) maar ook rekening te houden met ruimere milieubaten en andere socio-economische effecten. Een voorbeeld hiervan is het tewerkstellingseffect. Een kW hernieuwbare energie creëert bv. meer tewerkstelling dan een kW fossiele of nucleaire energie. In een aantal projectfiches van het VORA04 worden de socio-economische effecten van de besproken maatregelen weergegeven.⁶

In het VORA04 wordt aangegeven dat de Werkgroep “kosteneffectiviteit”, die dergelijke thema’s moet onderzoeken, einde 2003 van start is gegaan. De Raad juicht dit toe en hoopt dat deze werkgroep vanuit een brede visie op “kosteneffectiviteit” op korte termijn zal kunnen bijdragen aan het aanleveren van de noodzakelijke bijkomende maatregelen.

- [8] **Emissie-inventaris.** Het is positief dat in het VORA04 nu ook BAU-scenario’s⁷ worden opgenomen voor 2010. Deze moeten toelaten het ambitieniveau van de Vlaamse klimaatmaatregelen te toetsen. De Raad stelt zich wel ernstige vragen bij de realiteitswaarde van de BAU-scenario’s. Zo maken de voorspelde emissies voor 2005–2007, en voor 2010 een onwaarschijnlijke sprong ten opzichte van de reële evolutie over de jaren 1994–2002. Deze sprong zou het gevolg zijn van de rudimentaire wijze waarop de prognoses gemaakt werden. Zo wordt er geen rekening gehouden met de (autonome) omschakeling naar aardgas door de elektriciteitssector. Om de toekomstige emissies op een wetenschappelijke wijze te voorspellen werd een studie uitbesteed aan de VITO. De resultaten van deze studie zullen opgenomen worden in VORA05.⁸

De Raad stelt vast dat België op het vlak van rapportage van de emissiegegevens voldoet aan de door de Klimaatconventie gestelde normen.⁹ Volgens de regels van de Conventie moet de emissie-inventaris definitief vastgesteld worden op het einde van 2006. Vlaanderen zou op schema zitten om hiermee tijdig rond te geraken.

- [9] **Transities.** De MiNa-Raad stelde in haar advies over het VORA03 aan de kaak dat het Klimaatbeleidsplan en het VORA03 geen visie bevatten over hoe onze maatschappij de fundamentele overstap naar een koolstofarme economie zou moeten realiseren. Deze visie blijft ook in het VORA04 nog altijd buiten beeld. Men blijft in het stramien van de korte termijn maatregelen. De Raad stelt vast dat er weinig of geen maatregelen opgenomen werden die op termijn zouden moeten leiden tot fundamentele wijzigingen in de productie en het gebruik van energie om zo tot aanzienlijke CO₂-emissies te leiden. Een eerste aanzet om tot een dergelijke visie in Vlaanderen te komen kan eventueel gezien worden in drie nieuwe beleidsondersteunende projecten. Het eerste project is het project N1 dat door het viWTA opgestart werd. Het viWTA behoort echter tot het Vlaams

6) Deze gegevens komen uit een ‘Onderzoek naar de kwantitatieve en kwalitatieve tewerkstellingseffecten van het energiebeleid van de Vlaamse regering, RDC Environment, juli 2001.

7) BAU: business as usual
8) Informatie verstrekt tijdens de hoorzitting op 2 september 2004 met vertegenwoordigers van de administraties leefmilieu en energie.

9) Zoals vastgesteld in het eindrapport n.a.v. het bezoek van een UNFCCC-team inzake de Derde Nationale Mededeling.

Parlement en niet tot een voor het klimaatbeleid bevoegde administratie.¹⁰ Eén van de zeven onderzoeksprojecten over “energie en klimaat” is een toekomstverkenning over het energiesysteem in Vlaanderen.

Het tweede project betreft het project N4: Milieu Innovatie platform. Deze actie zal onder de vorm van een platform alle spelers samenbrengen die in Vlaanderen actief zijn inzake ontwikkeling van milieutechnologie (overheid, onderzoekinstellingen en bedrijven). Doel is te komen tot een grotere ontwikkeling van kennis op dit terrein en op een grotere economische valorisatie van de beschikbare en te ontwikkelen know-how.

Tenslotte is er het project N6: Technologische Innovatie en Duurzame Energiehuishouding. Het is een kortlopend onderzoek door het Steunpunt Ondernemerschap. Na een korte verkenning van de trends en de accenten m.b.t. energie-innovatie in een aantal Europese landen en de aanwezige kennisinfrastructuur in Vlaanderen, moet de onderzoeker een eerste aanzet geven om voor Vlaanderen een aantal speerpunten te bepalen m.b.t. innovatieve energietechnologie. Tenslotte wil men ook lessen trekken uit het innovatiebeleidsinstrumentarium in andere Europese landen en in Vlaanderen.

De Raad is echter van mening dat de vragen die beantwoord moeten worden in de onderzoeken (N4 en N6) teveel gericht zijn op “technologische innovatie” als geïsoleerd proces. Het is echter belangrijk een zicht te hebben op de maatschappelijke context waarbinnen deze technologische innovaties tot stand zullen moeten komen en later gebruikt moeten worden. Dit veronderstelt dat er niet enkel gekeken wordt naar ‘wat mogelijk is’, maar ook naar ‘wat nodig en wenselijk is’. De focus mag dus zeker niet alleen gericht zijn op het aanbod van nieuwe energie, maar ook de vraagzijde moet onderzocht worden. In functie van de effectieve realisatie van de nieuwe technologische ontwikkelingen dient er ook met zorg gekeken worden naar de maatschappelijke aanvaardbaarheid ervan. Een dergelijke grotere focus op de noodzakelijke transitie kan gevonden worden in het advies waaraan de Nederlandse VROM-Raad op dit ogenblik werkt. De volgende vragen moeten hier beantwoord worden:

- Hoe kan de transitie naar een duurzame energiehuishouding worden bewerkstelligd? Wat kan daarbij van de verschillende energiebronnen en -technologieën worden verwacht?
- Hoe maken we de sprong naar een nieuwe energie-infrastructuur? Wie speelt daarbij welke rol?
- Hoe kan de overheid de ontwikkeling en introductie van nieuwe (doorbraak)technologieën en ‘nieuwe manieren van doen’ stimuleren? Hoe kan de overheid omgaan met potentiële maatschappelijke weerstanden tegen nieuwe technologieën? Hoe kan worden omgegaan met (nieuwe) risico’s en onzekerheden?
- Welk instrumentarium kan de overheid in een internationale en geliberaliseerde energiemarkt inzetten om tot een duurzame energiehuishouding te komen?

10) Het viWTA, Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek, een autonome instelling verbonden aan het Vlaams Parlement.

- Hoe belangrijk is de internationale context voor het slagen van transitiebeleid en hoe kunnen we de internationale context beïnvloeden?¹¹

[10] **Verticale integratie.** Ook dit jaar worden de linken met het Internationale, Federale en Europese klimaatbeleid gedetailleerd besproken in het Voortgangsrapport. Gezien de bepalende invloed van deze beleidsniveaus is dit absoluut noodzakelijk. De volgende opmerkingen kunnen hierbij gemaakt worden:

- De Raad stelt vast dat de Nationale en Federale beleidsontwikkelingen in detail besproken worden in het Rapport. De bespreking van het Europees klimaatbeleid en de ontwikkeling van de internationale onderhandelingen gebeurt op een meer beschrijvende manier. Aangezien een belangrijk aandeel van de klimaatverbintenissen Europees en internationaal onderhandeld worden lijkt het volgens de Raad noodzakelijk om in het rapport op een meer gedetailleerde wijze het rechtstreekse belang van die ontwikkelingen aan te geven voor het Vlaams klimaatbeleid.
- **De Post-Kyotoverplichtingen.** Van bepalende invloed op het Vlaamse klimaatbeleid zullen de onderhandelingen zijn die vanaf 2005 opgestart worden in de Klimaatconventie over de Post-Kyotoverplichtingen. Hiermee worden de engagementen bedoeld die de landen zullen aangaan voor de periode ná 2012. In deze onderhandelingen zullen o.a. engagementen moeten komen over de emissies van de scheep- en luchtvaart (de bunkers). Gezien het belang hiervan voor de economische structuur van Vlaanderen zal dit zeer grondig opgevolgd moeten worden. De Raad gaat er dan ook van uit dat hierover gerapporteerd zal worden in VORA05.
- **De Nationale Klimaatcommissie** speelt een belangrijke rol in de coördinatie van de federale en gewestelijke klimaatpolitiek. Hopelijk zal deze coördinatie toelaten om op een vlotte manier uit te klaren op wiens rekening het resultaat van bepaalde maatregelen mag worden geschreven. In het lastenverdelingsakkoord tussen de federale overheid en de gewesten, engageert de federale overheid zich immers tot het nemen van maatregelen die een bepaalde hoeveelheid broeikasgasreducties moeten realiseren. Hiermee moeten de gewesten (vooral Vlaanderen) worden geholpen om aan hun reductiedoelstellingen te voldoen. De discussie over welke maatregelen op het conto van de federale overheid kunnen worden geschreven, is echter niet altijd even gemakkelijk. Zo claimen bijvoorbeeld zowel de Vlaamse als de federale overheid het reductiepotentieel van het off-shore windpark op de Thorntonbank.
- **Lokale besturen.** Een aspect van verticale integratie van het klimaatbeleid dat vaak vergeten wordt betreft de rol die de lokale besturen spelen. De MiNa-Raad is van oordeel dat de gemeenten en provincies nog sterker betrokken kunnen worden bij de uitvoering van het beleid. Het accent moet daarbij niet alleen gaan naar energiebesparing

¹¹ VROM-Raad, Advies Energie-transitie (dit advies werd nog niet afgerond).

door de gemeentelijke en provinciale diensten zelf.¹² Aangezien (vooral) de gemeentelijke diensten veel korter bij de burgers staan, zijn deze bij uitstek geschikt om een actieve rol te spelen bij het REG-beleid¹³ voor de gezinnen. Raad denkt hierbij aan ondersteunende acties (bv. sensibiliseren, stimuleren en controleren) rond de invoering van de regelgeving rond de energieprestatienormering en de onderhoudskeuring op de stookinstallaties.

- [11] **Horizontale integratie.** Het pleidooi van de MiNa-Raad voor meer horizontale integratie van het klimaatbeleid in alle onderdelen van de Vlaamse overheid blijft ook voor VORA04 noodzakelijk. De Raad stelt vast dat er geen “klimaatreflex” aanwezig is in de departementen die niet direct betrokken zijn bij het beleid.¹⁴ Naar aanleiding van VORA03 werd door de Raad gesteld dat op vlak van horizontale integratie er prioritair gewerkt moest worden aan de integratie van het mobiliteitsbeleid in het klimaatbeleid. De emissiereductiebijdrage van de maatregelen uit het Mobiliteitsplan Vlaanderen werden in het VORA04 opgenomen. Het belang van deze maatregelen kan afgeleid worden uit het feit dat ze het grootste aandeel (23%) vertegenwoordigen van het totale emissiereductiepotentieel voor 2005. De Raad betreurt dat deze belangrijke bijdrage aan het klimaatbeleid niet vertaald wordt in een meer gedetailleerde opvolging van de maatregelen.

In z'n advies over het Mobiliteitsplan Vlaanderen heeft de Raad vastgesteld dat er ernstige twijfels zijn of de stabilisatiedoelstelling van CO₂-uitstoot door dit plan gerealiseerd kan worden.¹⁵ Het plan voorziet zelfs geen relatieve ont koppeling tussen de geleverde ver voerprestaties enerzijds en het energiegebruik en de daarmee samenhangende CO₂-uitstoot anderzijds. Verdere inspanningen op het vlak van mobiliteitsbeleid blijven dus hoogst noodzakelijk volgens de Raad. Verder in dit advies worden een aantal maatregelen opgesomd die hiertoe kunnen bijdragen.

- [12] **Fraunhofer-studie.** In het advies over het VORA03 benadrukte de Raad de aanbevelingen uit de studie van het internationaal gereputeerde Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research.¹⁶ In deze studie wordt aangegeven dat België, meer dan de meeste andere Europese landen, nagelaten heeft z'n energie-efficiëntie te verhogen. Om hieraan te verhelpen worden twintig top-maatregelen voorgesteld die ertoe moeten leiden dat ons land via interne maatregelen z'n Kyoto-doelstellingen kan bereiken. Als antwoord op de aanbeveling van de MiNa-Raad stelt de Vlaamse regering in VORA04 dat van de meeste

12) De samenwerkingsovereenkomst met de lokale besturen, met daarin een belangrijke cluster energie, werd opgenomen in project 7 “Actieplan REG in de tertiaire sector”.

13) REG: rationeel energiegebruik.

14) Een uitzondering hierop wordt

gevormd door de administratie landbouw waar men wel werk gemaakt heeft van het klimaatbeleid.

15) MiNa-Raad, Advies 2003|69 van 4 december 2003 over het Mobiliteitsplan Vlaanderen.

16) Fraunhofer Institute for

Systems and Innovation Research, “Beheer van de Energievraag” in het Raam van de door België te leveren Inspanning om de Uitstoot van Broeikasgassen te verminderen, studie in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken.

maatregelen, die op gewestelijk niveau uitgewerkt kunnen worden, werk gemaakt wordt. Hieronder volgt een schematisch overzicht van de twintig prioritaire maatregelen van het Fraunhofer instituut en een stand van zaken van de uitvoering ervan in het Vlaamse beleid.

GEBOUWEN

1. Invoering Energieprestatienormen voor nieuwe en bestaande woningen; correcte handhaving van de normen; harmonisatie van de normen tussen de gewesten; uitfasering van oude verwarmingsinstallaties.
⇒ Het decreet energieprestatieregelgeving voor gebouwen werd goedgekeurd.
2. Invoering transparante en controleerbare openbare dienstverplichting voor de elektriciteitsnetbeheerders. Deze verplichting kan maatregelen bevatten voor bestaande gebouwen.
⇒ Sinds 29/3/2002 zijn de netbeheerders verplicht om jaarlijks 1% primaire energie te besparen.
3. Het goede voorbeeld geven, de energieprestaties van overheidsgebouwen, scholen, sociale woningen, enz. moeten sterk opgedreven worden.
⇒ Project 21 Energieaudits en –boekhouding in overheidsgebouwen.
4. Een tariefstructuur voor elektriciteitsnetbeheerders waardoor deze gestimuleerd worden om te investeren in lokale energie-efficiëntiemaatregelen en -generatie wanneer dit goedkoper is dan netuitbreiding.
⇒ Deze maatregel wordt op dit ogenblik niet voorzien.

MOBILITEIT

5. Brandstoffiscaliteit, harmonisatie op het niveau van de buurlanden.
⇒ Federale bevoegdheid, deze maatregel wordt op dit ogenblik niet voorzien.
6. Investerings in goederenvervoer per spoor en overslaginfrastructuur weg/water/spoor, gefinancierd door tolheffingen (voor goederenvervoer).
⇒ Federale bevoegdheid, deze maatregel wordt op dit ogenblik niet voorzien.
7. Voertuigbelasting in functie van de CO₂-uitstoot.
⇒ Deze maatregel wordt op dit ogenblik niet voorzien.

INDUSTRIE

8. Ambitieuze benchmarkconvenanten die regionaal geharmoniseerd worden.
⇒ Project 4 Actieplan REG in Industrie, geen harmonisatie met andere gewesten.

9. Europese handel in emissierechten
⇒ Project 4 Actieplan REG in Industrie.
10. Herziening subsidieprogramma's voor energie-efficiëntie
⇒ Project 1 Vernieuwde ecologiesteun

ELEKTRISCHE TOESTELLEN

11. Informatieverschaffing over, verstrekken van kortingen voor energiezuinige producten (de invoering gebeurt best op EU-niveau).
⇒ Project 32: Sensibiliserings- en gedragswijzigingscampagne rond rationeel energiegebruik.
12. Specifieke maatregelen voor ICT-apparatuur.
⇒ Dergelijke maatregelen worden op dit ogenblik niet voorzien.

OVER DE SECTOREN

13. WKK-promotie, inclusief het creëren van de noodzakelijke markt- en beleidsvoorwaarden, toegang tot het elektriciteitsnet, enz.
⇒ Project 3 Actieplan Warmtekrachtkoppeling
14. Energie/ CO₂-belasting
⇒ Federale bevoegdheid, deze maatregel wordt op dit ogenblik niet voorzien.
15. Drastische omgooi van de onderzoeksbudgetten ten voordele van onderzoek naar energie-efficiëntie.
⇒ Dergelijke maatregelen worden op dit ogenblik niet voorzien.
16. Voorzien in permanente en competente informatieloketten in het bijzonder met info voor de bouwsector en de industrie.
⇒ Dergelijke maatregelen worden op dit ogenblik niet voorzien.
17. Informatie en sensibiliseren van de huishoudens
⇒ Project 32: Sensibiliserings- en gedragswijzigingscampagne rond rationeel energiegebruik.
18. Constante opvolging en evaluatie van de maatregelen
⇒ Gebeurt via de Voortgangsrapporten.
19. Verdere uitbouw van gegevensverzameling.
⇒ Project 24: Optimale inventarisatie, rapportering en prognoseberekening van broeikasgasemissies.
20. Beter bestuur (*improved governance*) in functie van energie-efficiëntie.
⇒ Deze maatregel wordt op dit ogenblik niet voorzien.

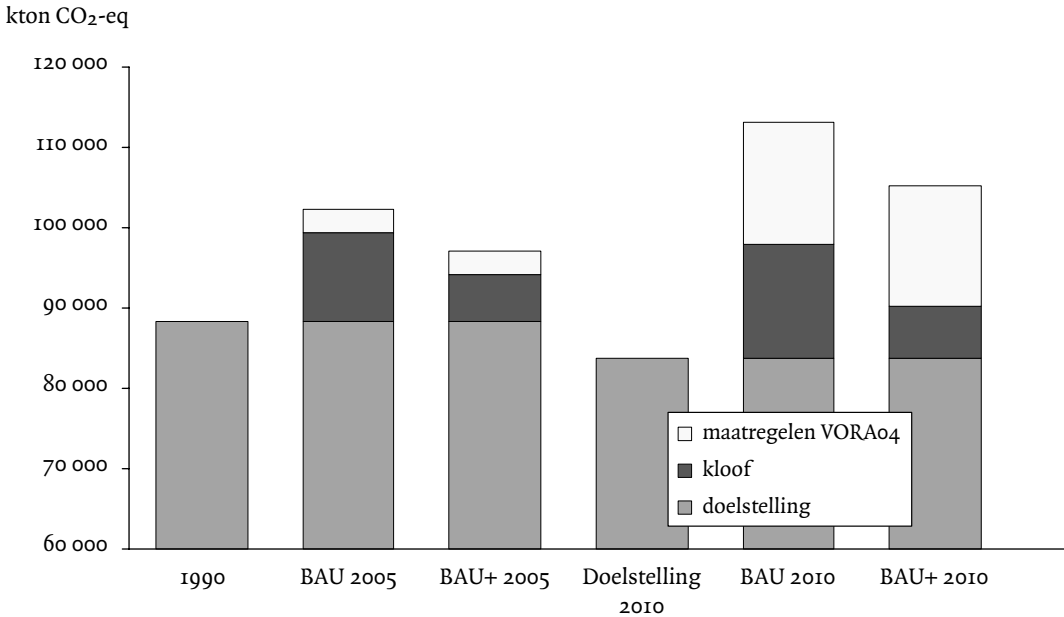
De Raad stelt vast dat 9 van de 20 maatregelen niet of zeer beperkt ingezet worden in ons land. Het feit dat een aantal maatregelen op federaal niveau moeten beslist worden kan volgens de Raad niet gelden als een excuus ondermeer aangezien Vlaanderen lid is van de Nationale klimaatcommissie (zie ook paragraaf [20]). Daarenboven wordt zelden het volledige klimaatpotentieel gerealiseerd van de maatregelen die wel opgenomen werden. Een voorbeeld hiervan is de openbare dienstverplichting voor de elektriciteitsnetbeheerders. De doelstelling van 1% energiebesparing (2% vanaf 2004) is onvoldoende ambitieus.

2.2. De evolutie van de broeikasgasemissies in Vlaanderen

- [13] **Afstand tot de doelstellingen.** In VORAO4 wordt een beschrijving gegeven van alle maatregelen die door de Vlaamse regering genomen zullen worden om de gestelde klimaatdoelstellingen te behalen. De eerste doelstelling houdt in dat in 2005 de emissies gestabiliseerd moeten worden op het niveau van 1990. Voor 2010 is België het engagement aangegaan om z'n broeikasemissies te reduceren met 7,5% t.o.v. het niveau van 1990. De verdeling van deze inspanning tussen de gewesten en de federale overheid werd vastgelegd tijdens het Overlegcomité van 8 maart 2004. Om de doelstelling van het Kyoto-protocol te behalen zal het Vlaamse Gewest een reductie moeten realiseren met 5,2% t.o.v. de emissies van 1990.
- [14] **Stabilisatiedoelstelling zal niet gehaald worden.** De maatregelen die voorzien zijn in VORAO4 zijn echter onvoldoende om de gestelde doelstellingen te bereiken. Indien de emissies zullen evolueren zoals voorzien in het BAU+scenario dan kan men de stabilisatiekloof dichten met 37%. Indien men uitgaat van het BAU-scenario staan deze maatregelen slechts in voor 21,6% van de stabilisatiekloof (zie figuur 1).
- [15] **Kyoto-doelstelling 2010.** Indien het reductiepotentieel van de maatregelen voorzien in VORAO4 gerealiseerd wordt dan kan de uitstoot van broeikasgassen in Vlaanderen gereduceerd worden tot 90.193 kton CO₂-eq. in het BAU+scenario. Dit is 2% hoger dan de uitstoot in 1990. en 7,2% boven de gestelde doelstelling. De maatregelen uit VORAO4 zullen de kloof met de doelstelling dichten voor 70,3% in het BAU+scenario en met 51,6% in het BAU-scenario (zie figuur 1).
- [16] **Reductiekloof.** Zonder bijkomende maatregelen zal Vlaanderen voor ongeveer 6 Mton CO₂ aan flexibele mechanismen moeten inzetten. De Raad herinnert aan het supplementariteitsbeginsel, en het standpunt dat België terzake altijd heeft ingenomen. Flexibele mechanismen zijn pas te overwegen als alle andere mogelijkheden uitgeput zijn. Dit laatste is volgens de Raad zeker nog niet het geval. Het onbenutte reductiepotentieel bij de huishoudens en de transportsector kan en moet ten volle worden uitgeput. Fraunhofer stelde immers dat met economisch rendabele binnenlandse REG-maatregelen de volledige

Belgische Kyoto-reductiedoelstelling kan worden gehaald (zie [12]). Het inzetten van flexibele mechanismen is dan ook niet nodig, en ondermijnt de geloofwaardigheid van het Vlaamse klimaatbeleid.

FIGUUR 1: AFSTAND VAN KYOTO-DOELSTELLING



[17] **BAU en BAU+.** De Raad stelt vast dat er een aanzienlijk verschil bestaat tussen de gebruikte scenario's BAU en BAU+. Dit maakt het zeer moeilijk om op een eenduidige manier de klimaatinspanningen van Vlaanderen te evalueren. Zoals aangegeven wordt in het rapport wordt het verschil tussen beide scenario's gemaakt door de elektriciteitssector. In het BAU+scenario gaat men er van uit dat de emissies van deze sector zullen evolueren volgens het Kyoto-7-scenario uit het indicatief uitrustingsplan dat opgesteld werd door de CREG.¹⁷ Dit scenario werd eveneens gebruikt voor de toewijzing van de emissierechten aan de elektriciteitssector in het Allocatieplan. Dit werd ondertussen voor de tweede maal principieel goedgekeurd door de Vlaamse regering en werd ingediend bij de Europese Commissie (zie [27]). Eens het Allocatieplan definitief goedgekeurd wordt, kan het volledig geïntegreerd worden in het klimaatbeleidsplan. De Raad hoopt dan ook dat er vanaf VORA05 gewerkt kan worden met eenduidige en wetenschappelijk onderbouwde scenario's.

17) Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas

(CREG), Voorstel van indicatief programma van de productie-

middelen voor elektriciteit 2002-2011, 19 december 2002.

[18] **Oorzaken van het tekort aan emissiereducties.** Verschillende oorzaken kunnen aangehaald worden om de kloof met de klimaatdoelstellingen te verklaren. In het VORA04 zelf worden er een aantal gegeven. In eerste instantie wijst de Vlaamse regering op het feit dat de Vlaamse stabilisatiedoelstelling voor 2005 werd bepaald met als randvoorwaarde dat vanuit de federale overheid emissiereducerende acties op het vlak van fiscaliteit, mobiliteit en productbeleid werden verwacht. Daarnaast werd het reductiepotentieel van een aantal maatregelen opnieuw ingeschat. Men wijst er ook op dat het potentieel in het actieplan 'REG in huishoudens' werd verlaagd omwille van een gebrek aan maatregelen in 2004 voor de vervanging van elektrische verwarming (vertraging REG-decreet, geen actie in REG-plannen van de netbeheerders) en omwille van onvoldoende financiële stimulering voor het aanbrengen van muurisolatie in bestaande woningen (ook in de REG-plannen van de netbeheerders). Ook het Mobiliteitsplan draagt minder bij dan voorzien in het VORA03 tot de klimaatdoelstellingen.

2.3. Hoe kan de kloof gedicht worden?

[19] **Actiepunten.** In het VORA04 wordt erkend dat de huidige maatregelen onvoldoende zijn om de stabilisatiekloof tegen 2005 te dichten noch om de Kyoto-doelstelling voor 2010 te halen. Er wordt aangegeven dat er voorrang moet gegeven worden aan interne (rendabele) maatregelen, vooral aangezien de aankoop van emissiekredieten via de flexibele mechanismen een belangrijke budgettaire impact zal hebben. Voorbeelden van nieuwe maatregelen die volgens het VORA04 moeten onderzocht worden zijn het derde investersysteem (*Third Party Financing*)¹⁸ en het gebruik van energiekredieten en het stimuleren van de bouwsector.

De Raad maakt hierbij de opmerking dat:

- in de kosten-batenanalyse ook de externe maatschappelijke kosten en baten in overweging moeten worden genomen. Op dit ogenblik wordt in het VORA de tewerkstellings-effecten van de maatregelen vermeld indien er gegevens beschikbaar zijn. Op korte termijn moet dit echter enerzijds veel sterker onderbouwd worden en anderzijds veel sterker meegenomen worden in de evaluatie van de voorgestelde maatregelen;
- belangrijke bevoegdheden voor het energie- en klimaatbeleid op federaal niveau liggen, of gedeeld worden tussen gewesten en federale overheid (zoals in geval van de km-heffing). De Raad is van mening dat in deze gevallen de Vlaamse overheid haar stem in de Nationale Klimaatcommissie moet laten wegen om deze maatregelen te laten implementeren.

18) "Bij "Third Party Financing" betaalt de aanvrager zijn tegemoetkoming terug volgens het ritme van de effectieve energiebesparingen. Studies wijzen uit dat er in bepaalde sectoren vaak groot besparingspotentieel aanwezig is, maar omwille van het gebrek aan kennis, informatie of liquiditeiten, kan dit potentieel niet gerealiseerd worden. Een tegemoetkoming onder de vorm van "Third Party Financing" kan deze besparingsmogelijkheden eventueel sneller uitvoerbaar maken."

[20] **Ontbrekende instrumenten.** In het licht van het aanzienlijke tekort aan maatregelen om de kloof te dichten teneinde de klimaatsdoelstellingen te realiseren herhaalt de Raad zijn pleidooi voor een meer voluntaristische inzet van fiscale maatregelen. De belangrijke gedragssturende werking van dergelijke instrumenten (inzetbaar voor de verschillende doelgroepen) zal een cruciale rol spelen in een effectief klimaatbeleid. De Raad pleit voor de inzet van deze maatregelen op een budget- of lastenneutrale wijze. Zoals hierboven aangegeven volgt de Raad de Vlaamse regering niet in z'n afwijzende houding t.o.v. de fiscale instrumenten. Het gaat niet op om het gebrek aan emissiereducties enkel toe te schrijven aan de federale bevoegdheid terzake. Het Vlaamse Gewest moet enerzijds Nationaal zijn stem sterker laten doorwegen en kan anderzijds binnen de eigen bevoegdheden zelf een aantal maatregelen nemen. De Raad schuift de volgende acht fiscale (en niet-fiscale) maatregelen prioritair naar voor:

1. **Onroerende voorheffing.** Een voorbeeld van een maatregel die op eigen initiatief genomen kan worden is de aanpassing van de onroerende voorheffing voor lage-energie-woningen. In het Regeerakkoord 2004 werd deze maatregel opgenomen: *“Gekoppeld aan de energieprestatiecertificaten verlagen we het gewestelijk aandeel in de onroerende voorheffing voor lage-energie-woningen.”*
2. **Wegenvignet en verkeersbelasting.** In het Vlaams Regeerakkoord 2004 wordt ook de invoering van het wegvignet ter vervanging van de verkeersbelasting aangekondigd. Hoewel deze maatregel enkel voorzien is als financieel instrument om de wegeninfrastructuur te betalen (eventueel gekoppeld aan doelstellingen inzake verkeersveiligheid), kan er ook voor gezorgd worden dat er een bijdrage is aan het behalen van de klimaatdoelstellingen. Dit zou kunnen door de prijs van het vignet vast te leggen in functie van de CO₂-uitstoot van het voertuig (zonder hierbij andere milieuparameters uit het oog te verliezen).

De Europese Commissie overweegt eveneens om de verkeersbelasting aan te pakken. Het doel van de Commissie is tweeledig, (1) afschaffen van de registratiebelasting (onze belasting op inverkeersstelling) om de werking van de interne markt te verbeteren, (2) een milieudoelstelling, nl. reductie van de CO₂-uitstoot.¹⁹

3. **Fiscale aftrekbaarheid bedrijfswagens.** De Raad stelt een beperking voor van de fiscale aftrekbaarheid van bedrijfswagens in het kader van de vennootschapsbelasting op wagens die een A of een B-label kregen toegekend voor wat hun brandstofverbruik en CO₂-uitstoot betreft.²⁰ Aangezien het gaat over een federale bevoegdheid moet deze maatregel besproken worden in de Nationale Klimaatcommissie. Via een eenvoudige vergelijking tussen de uitstoot van een gemiddelde nieuwe wagen en een wagen

19) European Commission, 12 July 2004, Working Document “Restructuring the tax bases of the annual circulation and registration taxes, to introduce a registration

tax refund system and to gradually abolish registration taxes, in order to make passenger car taxation more CO₂ efficient and more consistent with the Internal Market”.

20) De classificatie van wagens kan gevonden worden op www.environment.fgov.be.

met een A of B-label kan de CO₂-reductie door deze maatregel geschat worden op 1.800 ton CO₂. Deze reductie zou 10% kunnen invullen van de te leveren inspanning.

4. **Klimaatkrediet.** Gezinnen kunnen 30 tot 70% besparen op hun energieverbruik en energiekost door een bestaand huis een 'klimaatbeurt' te geven. Het betreft eenvoudige ingrepen als het aanbrengen van muur- en dakisolatie, het plaatsen van superisolerend glas en de installatie van een hoogrendementsketel. De Raad pleit ervoor dat gezinnen die deze investeringen doen, zouden kunnen genieten van een 'klimaatkrediet', waarbij zij de investeringen op korte termijn kunnen afschrijven en reeds na enkele jaren volop kunnen genieten van de drastische besparing op de energiekost.
5. **Slimme kilometerheffing.** De MiNa-Raad pleit voor de invoering van een 'slimme' satellietgestuurde kilometerheffing die toelaat op elk moment en op elke plaats de werkelijk veroorzaakte maatschappelijke kosten aan de weggebruikers door te rekenen. Zelfs bij een budgettair neutrale invoering (waarbij de totale fiscale druk op het wegverkeer niet toeneemt), werkt zo'n heffing veel gedragsturender dan de huidige accijnzen op motorbrandstoffen. Een accijnsverhoging heeft immers belangrijke beperkingen. Een accijnsverhoging maakt b.v. geen onderscheid naar de milieukarakteristieken van het voertuig of de plaats en tijd van verplaatsing. Weggebruikers die zich met een schone wagen in landelijk gebied buiten de spits op de weg begeven, betalen op die manier meer dan ze aan maatschappelijke kost veroorzaken. Bestuurders die daarentegen met een milieuvriendelijk voertuig tijdens de spits in stedelijk gebied op de weg zitten, betalen veel minder dan ze aan kosten veroorzaken. Door het hogere tarief voor het rijden in congestiegevoelige of stedelijke gebieden, tijdens de spits of met een meer 'vervuilende' wagen, worden weggebruikers aangezet om met schonere wagens te rijden en daar ook verstandiger gebruik van te maken. Gelegenheidsbestuurders verdwijnen uit de spits. Het "Milieu- en Natuurrapport – Thema's 2003" van de Vlaamse Milieumaatschappij pleit voor dergelijke naar plaats, tijd en voertuigtype gedifferentieerde variabele kilometerheffingen.²¹

Volgens een onderzoek van de Universiteit van Amsterdam is de invoering van een systeem van satellietgestuurde elektronische kilometerheffing technologisch perfect mogelijk en kunnen alle wagens tegen uiterlijk 2008 met dat systeem worden uitgerust.²² Indien de resultaten van deze studie omgerekend worden naar de Vlaamse situatie, zou de invoering van een budgetneutrale slimme kilometerheffing, een CO₂-reductie kunnen realiseren van 2,9 tot 5,7 Mton CO₂-eq. In het licht van de emissiereductiekloof van 6 Mton CO₂-eq. (zie [16]) kan gesteld worden dat deze maatregel een zeer groot potentieel heeft.

21) MIRA-T 2003, p. 434.

22) Het onderzoek werd uitgevoerd in opdracht van de Stichting Natuur en Milieu door de Vrije Universiteit Amsterdam en door

bureau Peeters Advies. Economische en Sociaal Instituut van de Vrije Universiteit (2000): "Effectiviteit en haalbaarheid van een geavanceerde kilometerheffing",

Hoofdrapport in opdracht van Stichting Natuur en Milieu. Zie ook: "Elf vragen over de kilometerheffing" in Natuur en Milieu, 2^{ste} jaargang nr; 10, december 2000.

6. **Decentrale kleinschalige hernieuwbare energie.** De uitbouw van decentrale energieproductie via hernieuwbare energiebronnen en warmtekrachtkoppeling valt volledig binnen de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest. De Raad stelt vast dat de regering langzaam inbindt op de 6% doelstelling voor hernieuwbare energie. Dit is spijtig aangezien recent wetenschappelijk onderzoek de mogelijkheden van ons land schatten op 18% in 2025.²³
7. **Modal shift in milieuvergunningen.** Vlaanderen kan verder perfect voor vergunningsplichtige vervoersgenererende bedrijven(zones) opleggen dat er bedrijfs(zone)-vervoerplannen worden opgemaakt. Op basis van de resultaten van deze plannen kan dan via de milieuvergunning van de betrokken bedrijven, een te halen minimumaandeel vastgelegd worden van alternatieve transportmodi in de aan- of afvoer van goederen en producten, of in de woon-werkverplaatsingen van de werknemers. Dit wordt momenteel al toegepast in een aantal concrete milieuvergunningen. De bestaande instrumenten die bedrijfsvervoerplannen willen stimuleren, blijken immers onvoldoende, zodat bijkomende ondersteuning nodig zal zijn.
8. **Derde-investeerdessysteem.** Een derde-investeerdessysteem zou toelaten dat eerst bedrijven, later ook gewone huiseigenaars, de investeringskost voor energie-efficiëntie zouden laten dragen door een derde partij, die achteraf wordt vergoed met de opbrengst van de energiebesparing die wordt gerealiseerd. Bij 'derde investeerder' wordt gedacht aan een samenwerking tussen energie-auditbedrijven, toeleveringsfirma's, banken, enz. Het principe zou kunnen leiden tot massale investeringen in energie-efficiëntie in bestaande woningen. Het is ook mogelijk om dit systeem toe te passen bij sociale woningmaatschappijen zodat niet alleen de kwaliteit en de energiekost in de private (huur)woningen verbetert.

[21] **Financiering.** De Raad merkt op dat de Inspectie van Financiën vaststelt dat zowel m.b.t. de begroting en vooral op het vlak van de personeelswerving er een groot verschil bestaat tussen de benodigde budgetten en personeel en de realiteit. Van het benodigde budget van ca. 7,1 miljoen euro in 2004 werd reeds ca. 5,9 miljoen goedgekeurd.²⁴ De Inspectie stelt echter dat deze bedragen grotendeels nog niet vastgelegd werden. De MiNa-Raad pleit ervoor dat in VORA05 er een veel striktere inschatting zal gebeuren van de effectief beschikbare budgettaire en personeelsmiddelen. Dit is absoluut noodzakelijk om een correcte inschatting te kunnen maken van het Rapport.

Vervolgens stelt de Raad vast dat het Energiefonds nog altijd leeg is. Het Energiefonds ontvangt geen middelen wegens (1) het uitblijven van een heffing, (2) het feit dat de distributienetbeheerders hun (te lage) openbare dienstverplichting vervullen, en (3) het uitblijven van de WKK-certificaten. Het REG-decreet werd ondertussen wel goedgekeurd. Hierdoor zullen vanaf 2005 subsidieprogramma's worden aangeboden; indien de beno-

23) G. Palmers (3E), e.a. "Renewable Energy Evolution in Belgium 1974 – 2025", DWTC, mei 2004.

VORA04 van 29 juni 2004.

24) Bedragen uit het aangepaste

digde middelen beschikbaar zijn. Het Fonds Hernieuwbare Energiebronnen is zo goed als leeg, hoofdzakelijk omwille van de hangende processen over het al dan niet moeten betalen van de boetes. Wat 2002 betreft, is in totaal voor ongeveer 15 miljoen euro boete geheven, en iets meer dan 2 miljoen is effectief betaald. Door een tiental partijen zijn er rechtszaken ingeleid bij zowel de Raad van State, als bij de Rechtbank van Eerste aanleg. Al deze zaken zijn lopende, maar er is nog geen uitspraak in het verschiet, laat staan reeds gevallen. Voor 2003 zal de situatie vergelijkbaar zijn. Het uitblijven van een uitspraak hypothekeert de financiering van het duurzame energiebeleid in Vlaanderen.

Volgens de MiNa-Raad bewijzen de bovenstaande problemen de onmogelijkheid om een beleid te financieren via het innen van boetes. Dit leidt enerzijds tot onvoldoende zekerheid over de middelen die beschikbaar zullen zijn; hierdoor is het onmogelijk om de uitvoering van het beleid te plannen. Anderzijds kunnen er perverse effecten gecreëerd worden indien de inkomsten afhangen van het aantal geïnde boetes. Op dit ogenblik is dit zeker niet het geval; de lat wordt zelfs lager gelegd waardoor er minder inkomsten zullen zijn.

[22] **Het klimaatbudget in perspectief.** Het spreekt voor zich dat het tekort aan beschikbare middelen voor de uitvoering van de beleidsmaatregelen mee verantwoordelijk is voor de grote achterstand bij de realisatie van de gestelde doelstellingen. Verschillende belangrijke beleidsmaatregelen worden opgestart, maar kunnen niet uitgevoerd worden omdat de middelen of het personeel ontbreken. Als illustratie voor de grootteorde van het klimaatbudget in VORA04 vergelijkt de Raad dit budget met de winstcijfers van de belangrijkste elektriciteitsleveranciers.²⁵ Het budget en het goedgekeurde budget vertegenwoordigen respectievelijk 0,4 en 0,3% van de winstcijfers van de hieronder vermelde elektriciteitsleveranciers.

Winst in 2003 (miljoen euro)		VORA04 (miljoen euro)	
Electrabel	1.125	Budget	7,1
SPE	108	Goedgekeurd budget	5,9
NUON	236		
ESSENT	389		
Totaal	1.858		

25) www.electrabel.com/finance/key_figures/results_nl.asp;
www.spe.be;
corporate.nuon.com/nl/content.

jsp?page=/nl/financieel/jaarverslagen/corporate/
www.essent.nl/essent/nl/nl/over_essent/financieel_informatie/kern-

cijfers/index.jsp
Van de elektriciteitsleverancier
Luminus werd geen financiële informatie gevonden op internet.

III. Detailbespreking

3.1. Uitvoering van de beleidsprojecten

[23] **Project 2: Actieplan hernieuwbare energie.** De Raad betreurt dat de groene stroomdoelstelling door de vorige regering keer op keer werd bijgesteld. In 2003 werd de doelstelling verlaagd, werd afvalverbranding opgenomen zonder de doelstelling aan te passen en kwam er een korting op de hoogste stroomschijven. Dit betekent dat de 6% groene stroomdoelstelling de facto werd verlaten omwille van de kortingen voor de grote stroomgebruikers. Hierdoor komt de ontwikkeling van groene stroom in Vlaanderen volledig op rekening van de kleine consumenten. De bedrijven ontlopen hier hun verantwoordelijkheid. Bij de wijziging van het elektriciteitsdecreet werd ook een belangrijke positieve maatregel genomen, nl. de aankoopgarantie. Per type groene stroomtechnologie wordt een gegarandeerde prijs per MWh vastgelegd.

De MiNa-Raad doet de volgende voorstellen om het actieplan hernieuwbare energie aan te passen:

- De opwekking van elektriciteit door coverbranding van biomassa verdient zich ook zonder gegarandeerde minimumsteun op zeer korte termijn terug. De gegarandeerde steun van 80 EUR/MWh is dan ook niet nodig, zeker gezien de beperkte budgetten waarover de ondersteuning van hernieuwbare energie kan beschikken. De minimumsteun voor coverbranding van biomassa in afvalverbrandingsinstallaties wordt dan ook beter drastisch verlaagd of afgeschaft;
- Er moet een alternatief komen voor het door de Europese Commissie veroordeelde systeem van gratis distributie van groene stroom. Het overleg tussen de Vlaamse regering en de producenten, distributienetbeheerders en de leveranciers moet hiertoe worden verder gezet;

- Er moet dringend een ambitieuze lange termijn doelstelling komen voor hernieuwbare energie. Hiermee kan niet gewacht worden tot 2006, zoals in het Vlaams regeerakkoord wordt gesteld. De investeringshorizon voor hernieuwbare energieprojecten die nu starten loopt immers voorbij 2010. De investeerders hebben nu dan ook nood aan duidelijkheid over de ondersteuning en de prioriteit die Vlaanderen op middellange termijn denkt te geven aan de ontwikkeling van hernieuwbare energie. Gebaseerd op recent wetenschappelijk onderzoek pleit de MiNa-Raad voor 18% hernieuwbare energie in 2025.²⁶

[24] **Project 3: Actieplan wkk.** De Raad vindt het positief dat Vlaanderen eindelijk zijn systeem van verhandelbare wkk-certificaten zal invoeren. Dit systeem moet de ontwikkeling van wkk verder stimuleren.

[25] **Projecten 20 en 23: Sociale woningen en VIPA.** Sinds 2001 zijn een aantal energiebesparende maatregelen van toepassing op alle nieuwbouw- en renovatieprojecten binnen de sociale huisvestingssector. Het type-bestek B2001 van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij is in herziening. Hopelijk krijgt energiebesparing er de plaats in die het verdient. De Raad vindt dat ook in andere domeinen waarin de overheid of haar parastatalen optreden als bouwheer, de bestekken moeten worden aangepast naar de eisen die aan het ecologisch bouwen worden gesteld, en op elkaar moeten worden afgestemd. De Raad denkt hierbij bijvoorbeeld aan de VIPA²⁷-principes voor ecologisch bouwen. Op zich zijn deze een lovenswaardig initiatief, maar tegelijk is er nog veel voor verbetering vatbaar. Het heeft weinig zin dat iedereen op het eigen eiland regels zit te bedenken. De Raad is ervan overtuigd dat de samenwerking tussen alle departementen, dus niet alleen met de klassieke klimaat-departementen Leefmilieu en Energie maar ook met bv. Ruimtelijke Ordening en Mobiliteit, aanzienlijke meerwaarde zal opleveren.

[26] **Project 22: (ontwerp) Mobiliteitsplan Vlaanderen.** De noodzaak om het Mobiliteitsplan verder uit te werken in functie van de belangrijke bijdrage die het kan leveren aan het klimaatbeleid werd reeds hoger in dit advies aangegeven (zie [11]). De Raad merkt verder op dat het potentieel aan reductie door het inzetten van biobrandstoffen lager ingeschat wordt dan vooropgesteld na de ministerraad van Oostende (1,5 Mton in België).

26) G. Palmers (3E), e.a. "Renewable Energy Evolution in Belgium 1974 – 2025", DWTC, mei 2004.

27) Vlaams infrastructuurfonds voor persoonsgebonden aangelegenheden

3.2. Het Voortgangsrapport en het Vlaams toewijzingsplan voor verhandelbare emissierechten

- [27] **Het allocatieplan.** Bij de goedkeuring van het VORA04 op 11 juni 2004 stelde de Vlaamse regering als voorwaarde dat het Rapport aangepast moest worden aan het ontwerp Vlaams toewijzingsplan voor verhandelbare emissierechten (het allocatieplan).²⁸ De aanpassing die gebeurde is echter niet definitief aangezien het allocatieplan nog goedgekeurd moet worden door de Europese Commissie. Zoals aangegeven werd tijdens de hoorzitting met de administratie leefmilieu op 2 september 2004 heeft de Commissie een aantal belangrijke vragen gesteld. In eerste instantie stelt de Commissie vast dat de verdeling van de emissierechten niet gebeurde op een manier die ervoor zal zorgen dat de (Belgische) Kyoto-doelstellingen zullen gehaald worden. Zoals we ook vaststellen in het VORA04 slaagt de Vlaamse regering (België in z'n geheel) er niet in het gat dicht te rijden naar de gestelde Kyoto-doelstellingen. Vooraleer de Europese Commissie het allocatieplan van ons land zal goedkeuren moet deze meer duidelijkheid hebben over bijkomende emissiereducerende maatregelen. In paragraaf [20] van dit advies geeft de Raad negen maatregelen die hiertoe een bijdrage kunnen leveren.
- [28] **Flexibele Mechanismen.** In het Vlaams allocatieplan wordt aangegeven dat het tekort aan emissiereducties aangekocht zal worden via de flexibele mechanismen. De Europese Commissie wil hierover meer duidelijkheid. De Commissie wil weten hoeveel emissies ons land gaat aankopen in het buitenland, op welke manier dit zal gebeuren en hoe men dit gaat financieren. De MiNa-Raad sluit zich aan bij deze vragen. In VORA03 werd aangegeven dat er tegen VORA04 een visietekst zou zijn over de inzet van flexibele mechanismen. Deze tekst is er nog steeds niet. De Raad vindt dit zorgwekkend omdat de Vlaamse regering waarschijnlijk dit jaar nog zal starten met de procedure.
- [29] **De Kyoto-projectmechanismen.** De Europese Commissie heeft een voorstel van richtlijn opgesteld waarmee men in de toekomst het Europees VER-systeem wil openstellen voor emissiereducties die via de Kyoto-projectmechanismen gerealiseerd werden.²⁹ Zoals

28) Via richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 werd een regeling goedgekeurd voor de Europese handel in broeikasgasemissierechten. De toewijzing van de emissierechten aan de deelnemende sectoren (de sector van de energieactiviteiten, de productie en verwerking van ferrometalen, de delfstoffenwinning en de vervaardiging van

papier en karton) gebeurt via het allocatieplan. Volgens de richtlijn zal de handel in emissierechten van start gaan op 1 januari 2005. 29) Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2003 houdende wijziging van de richtlijn tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, met betrekking

tot de projectmechanismen van het Protocol van Kyoto. Gemeenschappelijke uitvoering of Joint Implementation ("JI") en het mechanisme voor schone ontwikkeling of Clean Development Mechanism ("het CDM") vormen samen met de internationale handel in emissierechten innovatieve instrumenten van het Protocol van Kyoto.

reeds in vorige adviezen werd aangegeven is de MiNa-Raad van oordeel dat deze opstelling belangrijke negatieve effecten kan hebben.³⁰ Het gevaar is reëel dat deze richtlijn het ‘supplementariteitsprincipe’ van het protocol van Kyoto (dat stelt dat reductie-inspanningen in het buitenland – hier buiten EU – aanvullend moeten zijn op thuismaatregelen) in gedrang brengt. Deze richtlijn kan er ook toe bijdragen dat het klimaatbeleid op andere vlakken leidt tot ongewenste milieu-effecten. Het huidige voorstel sluit kredieten uit *sinks* (opslag van CO₂ in bv. bossen) wel uit, maar dit wordt nu ter discussie gesteld door een aantal lidstaten, en zal sowieso opnieuw worden geëvalueerd in 2006. Bovendien zitten er in het voorstel van de Commissie geen duidelijke criteria voor hydro-elektrische projecten, die zware negatieve effecten kunnen hebben op milieu en sociaal vlak.

[30] **Gouden norm.** Om zoveel mogelijk het risico op negatieve sociale en ecologische effecten te voorkomen heeft een platform van deskundigen uit overheidsadministraties, bedrijfswereld en NGO’s, op initiatief van het WWF, criteria ontwikkeld waaraan *Joint Implementation en Clean Development Mechanisme* projecten moeten voldoen.³¹ De Gouden norm (Gold Standard) bestaat uit een set kwaliteitscriteria, zoals:

- Enkel projecten met hernieuwbare energie en rationeel energiegebruik komen in aanmerking aangezien deze het laagste milieurisico inhouden;
- Een grondige “additionaliteitstest” haalt die projecten eruit die ook zonder CDM of JI zouden plaatsgevonden hebben;
- Via milieu- en sociale indicatoren wordt onderzocht of het project een positieve bijdrage levert aan duurzame ontwikkeling.

De Gouden norm kreeg o.a. de steun van de Europese Commissie en de Duitse regering. De MiNa-Raad pleit ervoor dat de Vlaamse regering zich formeel zou engageren om enkel gebruik te maken van de projectmechanismen die voldoen aan de voorgestelde criteria. Dit zou in belangrijke mate bijdragen aan de geloofwaardigheid en de legitimiteit van het Vlaamse klimaatbeleid indien men kiest voor het inzetten van deze projectmechanismen. Bovendien vergroot het werken volgens de Gouden norm de zekerheid dat het project aanvaard wordt door de *CDM Executive Board*.³² Gezien de lange looptijd van de voorbereiding van dergelijke projecten, is dit een belangrijke troef voor potentiële investeerders.

30) MiNa-Raad, 2003|66 Advies van 6 november 2003 over het Nationaal Allocatieplan Europese emissierechtenhandel.

31) www.panda.org/about_wwf/what_we_do/climate_change/what_we_do/business_industry/gold_standard.cfm#necessary.

32) De *CDM Executive Board* Advies over het Voortgangsrapport 2004 bij het Vlaams klimaatbeleidsplan.