

REKENHOF

Federaal klimaatbeleid

Uitvoering van het Kyoto-protocol

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer
van Volksvertegenwoordigers*

Brussel, juni 2009



REKENHOF

Federaal klimaatbeleid

Uitvoering van het Kyoto-protocol

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer
van Volksvertegenwoordigers*

*Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering
van het Rekenhof van 20 mei 2009*

Samenvatting

Om het probleem van de opwarming van de aarde aan te pakken werd op het niveau van de Verenigde Naties het Kyoto-protocol afgesloten, waarin de deelnemende landen zich engageerden om de jaarlijkse uitstoot van broeikasgassen in de periode 2008-2012 te doen dalen met 5,2% ten opzichte van het referentiejaar 1990. Overeenkomstig het Protocol van Kyoto en het EU-lastenverdelingsakkoord is België verplicht om zijn broeikasgasemissies met 7,5% te reduceren. Dit betekent dat België gemiddeld 134,8 miljoen ton CO₂-equivalenten per jaar mag uitstoten tijdens de Kyotoperiode.

Het Belgische lastenverdelingsakkoord verdeelt de Kyoto-inspanningen tussen de gewesten en de federale overheid. Het *federale* engagement binnen dit akkoord is dubbel. De federale overheid wil 24 miljoen ton emissievermindering realiseren (gemiddeld 4,8 miljoen ton per jaar). Daarnaast wil ze 12,2 Mton emissierechten aankopen (gemiddeld 2,44 Mton per jaar).

In deze audit werden de planning en evaluatie van het federale klimaatbeleid onderzocht en werd beoordeeld in welke mate de zestien belangrijkste federale maatregelen werden uitgevoerd en of inzicht bestaat in de effecten daarvan. Verschillende ministers en overheidsadministraties zijn bij dit onderzoek betrokken. De audit leidde tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

Op federaal niveau bestaat er geen federaal klimaatplan. Er is geen precieze omschrijving van de maatregelen en de kost ervan. De doelstellingen in termen van CO₂-reductie zijn niet onderbouwd of ontbreken. Er is geen afdoende rapportering en vooralsnog is er geen evaluatie van het federale klimaatbeleid. Over sommige maatregelen is partiële informatie beschikbaar, maar er bestaat nergens een totaaloverzicht van de kosten, de mate van uitvoering en de effecten van het federale klimaatbeleid. Dit maakt het moeilijk om (1) te beoordelen of de federale overheid haar deel van het lastenverdelingsakkoord correct uitvoert; (2) beleid bij te sturen waar nodig en (3) het parlement op een transparante manier te informeren.

De minister bevoegd voor klimaat dient een federaal klimaatplan uit te werken en de verantwoordelijkheid om deze planning- en evaluatiecyclus te organiseren kan best toegewezen worden aan de dienst Klimaat van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, omdat ze momenteel al een aantal rapporteringsverplichtingen vervult. Daartoe dienen de ministers die inhoudelijk bevoegd zijn voor de uitvoering van de maatregelen de nodige gegevens aan te leveren.

Op basis van de resultaten van het gevoerde beleid kan worden gesteld dat de regering haar engagement in het Belgische lastenverdelingsakkoord momenteel niet kan nakomen op het vlak van het reductiebeleid. Het Rekenhof heeft de volgende tekortkomingen vastgesteld:

- De bouw van windmolenparken offshore loopt vertraging op en de verdere evolutie ervan wordt geremd door de beperkte capaciteit van het elektriciteitstransmissienet op het land en de beschikbare inplantingszone offshore.
- De geplande omschakeling van de elektriciteitscentrales in Les Awirs en Mol van steenkool naar biomassa is vervangen door een maatregel met minder impact namelijk een accijns op vaste brandstoffen.
- De streefcijfers voor de biobrandstoffen werden tot nu toe niet gehaald. Er is een dubbel afstemmingsprobleem: de toegekende quota zijn kleiner dan de productie die nodig is om de doelstelling te halen en het aanbod en de vraag zijn niet goed op elkaar afgestemd.

- De overeenkomst met autoconstructeurs om de uitstoot van wagens terug te dringen is een louter Europese maatregel. Een onvoldoende aanbod aan CO₂-arme wagens hypothekeert de fiscale maatregelen.
- Het is weinig waarschijnlijk dat de geleidelijke vervanging van het wagenpark van de federale overheid door schone voertuigen en de campagne zuiniger rijden de vooropgestelde CO₂ – reductie zullen realiseren.
- Tot nu toe is geen enkel project om energieverbruik in de overheidsgebouwen terug te dringen gefinancierd via derdepartijfinanciering. De taken van Fedesco en de Regie der Gebouwen zijn niet goed op elkaar afgestemd.
- De uitvoering van infrastructuurwerken en de aankoop van treinstellen voor het Gewestelijk Express Net is sterk vertraagd.
- De uitbreiding van het systeem van labels voor elektrische huishoudapparaten is beperkt gebleven tot de uitvoering van het Europees beleid.
- Er is geen inzicht in de effecten die worden bereikt met het fiscaal voordeel in de personenbelasting voor energiebesparende investeringen in woningen.
- De betere invulling van de bestaande fiscale aftrek voor energiebesparende investeringen in ondernemingen is niet gerealiseerd.
- In het bestaande pakket aan (para-)fiscale maatregelen voor personenwagens worden elektrische wagens en LPG-wagens niet consequent behandeld. Op dit moment bestaan twee informatielabels naast elkaar: een CO₂-label met enkel informatie over de CO₂-uitstoot en de Ecoscore met informatie over verschillende schadelijke milieueffecten, waaronder CO₂. Dit leidt soms tot tegenstrijdige informatie voor de consument.

De aankoop van emissierechten via de flexibiliteitsmechanismen verloopt niet optimaal: er is geen afstemming tussen de inzet van flexibiliteitsmechanismen en het binnenlands reductiebeleid en er is evenmin een afstemming tussen de inzet van deze mechanismen en de door het Federaal Planbureau in mei 2008 voorspelde evolutie van de uitstoot van broeikasgassen.

Het Rekenhof beveelt dan ook aan om het hele pakket van maatregelen in hun onderlinge samenhang, inclusief de plaats van flexibiliteitsmechanismen in het klimaatbeleid, kritisch te evalueren en waar nodig bij te sturen.

De minister van Klimaat en Energie antwoordt dat het rapport van het Rekenhof overeenstemt met de actuele toestand. De minister van Klimaat en Energie en de minister van Financiën vermelden een aantal engagementen of lopende maatregelen die tegemoetkomen aan de aanbevelingen van het Rekenhof. Een aantal belangrijke aanbevelingen krijgen echter geen aandacht (bv. het uitwerken van een federaal klimaatplan) of worden niet gevolgd (bv. het herzien van de inzet van flexibiliteitsmechanismen, overwegen om te kiezen voor de Ecoscore als basis voor de toekenning van (para)fiscale voordelen).

Inhoud

Inleiding	6
0.1 Klimaatproblematiek	6
0.2 Voorwerp en methodologie van de audit	8
Hoofdstuk 1	
Federaal klimaatbeleid	11
1.1 Doelstellingen en maatregelen	11
1.2 Planning en evaluatie	13
Hoofdstuk 2	
Uitvoering van de maatregelen in het domein 'Energie'	17
2.1 Gezinnen / consumenten	17
2.2 Bedrijven en investeerders	21
Hoofdstuk 3	
Uitvoering van de maatregelen in het domein 'Mobiliteit'	29
3.1 Personenwagens	29
3.2 Openbaar vervoer	34
Hoofdstuk 4	
Uitvoering van de maatregelen binnen de federale overheid zelf	41
4.1 Mobiliteit: vergroening wagenpark	41
4.2 Energie: Fedesco	42
4.3 Sensibilisering op het gebied van energiegebruik	44
Hoofdstuk 5	
Toepassing van de flexibiliteitsmechanismen	48
Hoofdstuk 6	
Conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof en antwoorden van de ministers	51
Bijlage 1	
Antwoord van de minister van Klimaat en Energie	55
Bijlage 2	
Antwoord van de minister van Financiën	64

0.1 Klimaatproblematiek

Het broeikas effect is een natuurlijk verschijnsel: het zonlicht verwarmt de aardoppervlakte, de aarde kaatst ongeveer 30% van deze zonne-energie terug de ruimte in. Natuurlijke broeikasgassen absorberen een deel van de teruggekaatste straling waardoor de atmosfeer opwarmt en het leven op aarde mogelijk wordt. Zonder dit broeikas effect zou de gemiddelde temperatuur op aarde -18°C zijn in plaats van de huidige $14,5^{\circ}\text{C}$. Broeikasgassen vormen minder dan 1% van de atmosfeer, die grotendeels bestaat uit stikstof (78%) en zuurstof (21%). Het belangrijkste broeikasgas is koolstofdioxide (CO_2). Andere broeikasgassen zijn methaan (CH_4), distikstofoxide (N_2O), fluorkoolwaterstoffen (HFK's en PFK's: de zgn. F-gassen), zwavelhexafluoride (SF_6). Elk gas draagt in verschillende mate bij aan de opwarming doordat ze in verschillende mate warmte vasthouden en doordat hun verblijfstijd in de atmosfeer verschilt. Om de broeikasgassen te vergelijken wordt hun opwarmingseffect uitgedrukt in CO_2 – equivalenten ($\text{CO}_2\text{-eq}$). Zo is het effect van methaan 21 maal groter dan CO_2 . De methaanemissies met 1 ton verminderen staat dus gelijk met een vermindering met 21 ton CO_2 – emissies.

Door de verbranding van fossiele brandstoffen (olie, steenkool, gas, ...), ontbossing, intensieve veeteelt, industriële processen ... is de concentratie van broeikasgassen sterk verhoogd. Door deze stijgende concentratie is de globale gemiddelde temperatuur met $0,74^{\circ}\text{C}$ gestegen van 1906 tot 2005. Zonder maatregelen zou de gemiddelde temperatuur tegen het einde van de 21^e eeuw met $1,1$ tot $6,4^{\circ}\text{C}$ toenemen bovenop de temperatuurstijging met $0,6^{\circ}\text{C}$ in de 20^e eeuw (IPCC, 2007)¹.

In de 21^e eeuw zouden de gevolgen van de klimaatverandering in België waarschijnlijk relatief beperkt zijn².

Onder meer volgende negatieve effecten worden voorspeld: negatieve impact op de volksgezondheid (meer en sterkere hittegolven verhogen de sterfte door warmtestress, toename van de ziekte van Lyme); een neerslagtoename met een verhoogd risico op overstromingen in de winter; een zeespiegelstijging en indringing van zout water landinwaarts, wat mogelijk de kwantiteit en kwaliteit van zoet water beïnvloedt en mogelijk een verstoring van ecosystemen en het verlies van kwetsbare dier- en plantsoorten. In landen met een gematigd klimaat zoals België geeft een beperkte temperatuurstijging ook aanleiding tot positieve effecten, zoals meer landbouwopbrengst, minder kosten voor verwarming of minder gezondheidseffecten te wijten aan de koude.

¹ Het *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) is een organisatie van de Verenigde Naties, opgericht in 1988 door de World Meteorological Organization (WMO) en het United Nations Environment Programme (UNEP). Het IPCC doet zelf geen wetenschappelijk onderzoek, maar bundelt bestaand onderzoek.

² Voor informatie over de impact van de klimaatverandering in België, zie ook de volgende naslagwerken: UCL/Greenpeace, *Impact van de klimaatverandering in België*, 2004, 42 p. Nationale Klimaatcommissie, *Vierde Nationale mededeling over klimaatverandering onder het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering*, 2006, 132 p. Koninklijk Instituut voor het Duurzame Beheer van de Natuurlijke Rijkdommen en de Bevordering van Schone Technologie, *Klimaatverandering in België. Wat zijn de gevolgen voor de rivierbekkens, onze kust, het drinkwater en ons cultureel erfgoed?*, 2006, 56 p. HIVA, *General study and evaluation of potential impacts of climate change in Belgium*, oktober 2006, 75 p. Vlaamse Milieumaatschappij, *Milieu-rapport Vlaanderen (Mira), Achtergronddocument Thema Klimaatverandering*, 2008.

De opwarming van de aarde is een wereldprobleem: zowel oorzaken als oplossingen overstijgen elk individueel land. De Wereldtop voor Duurzame Ontwikkeling in Rio de Janeiro (1992), onder impuls van de Verenigde Naties, leidde tot het Raamverdrag over Klimaatverandering.³ De landen verbonden zich ertoe om hun broeikasgasuitstoot tegen 2000 terug te brengen op het niveau van 1990. De uiteindelijke doelstelling van het klimaatverdrag is de hoeveelheid broeikasgassen te stabiliseren op een niveau dat geen 'gevaarlijke' wijzigingen teweegbrengt in het klimaatsysteem.⁴ Ter aanvulling van het Raamverdrag werd in 1997 in Kyoto een protocol afgesloten, waarin strengere afspraken werden gemaakt.⁵ De deelnemende landen engageerden zich om de jaarlijkse uitstoot van zes broeikasgassen (CO₂, CH₄, N₂O, HFK's, PFK's, SF₆) in de periode 2008-2012 te doen dalen met 5,2% tegenover het referentiejaar 1990 (voor F-gassen is het basisjaar 1995). België heeft het protocol op 29 april 1998 ondertekend en op 31 mei 2002 definitief geratificeerd. Het Kyotoprotocol trad in werking op 16 februari 2005. Per land werden precieze doelstellingen vastgelegd. Om de doelstelling te bereiken kunnen de landen hun uitstoot van broeikasgassen verminderen of gebruik maken van de zgn. flexibiliteitsmechanismen (projecten uitvoeren die de uitstoot verminderen in bepaalde andere landen, emissierechten aankopen van landen met een overschot).

De Europese Unie (d.w.z. de toenmalige Unie van vijftien landen) heeft zich in zijn geheel verbonden tot een vermindering met 8% ten opzichte van 1990. Op de Europese Raad van 16 juni 1998 werden de doelstellingen per land overeengekomen. België moet zijn uitstoot in 2008-2012 beperken met 7,5% in vergelijking met het referentiejaar, i.c. 145.728.763 ton CO₂-eq. – 7,5% = 134.799.106 ton CO₂-eq. per jaar.

Volgens de meest recente cijfers zit België op koers:

- in 2005 bedroeg de uitstoot in CO₂-equivalenten 143,8 Mt, dit was 2,1% lager dan het referentiejaar;
- in 2006 bedroeg de uitstoot 135,9 Mt CO₂-eq, dit was 6% lager dan het referentiejaar;
- In 2007 bedroeg de uitstoot 131,3 Mt CO₂-eq, dit was 8,3% lager dan het referentiejaar.⁶

België scoort in Europees verband niet slecht. Binnen de EU-15 zijn verschillende landen nog ver af van hun doelstelling: Oostenrijk, Denemarken, Ierland, Italië, Luxemburg, Spanje, Portugal. Andere landen – België, Duitsland, Griekenland, Nederland – zijn niet ver verwijderd van hun doelstelling. Finland, Frankrijk, Zweden en het Verenigde Koninkrijk hebben de Kyotodoelstelling in 2006 al overschreden.⁷ Volgens de prognoses van het Federaal Planbureau⁸ zou België de Kyotodoelstelling bijna volledig kunnen halen met reductiemaatregelen en zou er slechts 1 Mt emissierechten moeten aangekocht worden.

³ UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), 1992.

⁴ Welk niveau 'gevaarlijk' is, werd niet gekwantificeerd. Met de huidige stand van kennis wordt aangenomen dat de temperatuurstijging moet beperkt worden tot maximaal 2°C boven het pre-industriële niveau.

⁵ United Nations, *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, 1998, 20 p.

⁶ *Belgium's Greenhouse Gas Inventory (1990-2007). National Inventory Report submitted under the United Nations Framework Convention on Climate Change*, april 2009, p. 29.

⁷ European Environment Agency, *Annual European Community greenhouse gas inventory 1990–2006 and inventory report 2008. Submission to the UNFCCC Secretariat*, 27 May 2008, p. 15.

⁸ Federaal Planbureau, *Economische vooruitzichten 2008-2012*, 21 mei 2008, p. 143.

Ondanks deze positieve tendens was het Rekenhof van oordeel dat een audit van het federale klimaatbeleid aangewezen was. Enerzijds omdat er indicaties waren dat verschillende belangrijke maatregelen nog niet of onvoldoende geïmplementeerd waren en dat de aansturing en coördinatie van het federale klimaatbeleid te wensen overliet. Anderzijds omdat een sterke implementatiecapaciteit in de toekomst, als meer ambitieuze reductiedoelstellingen moeten worden nagestreefd, nog belangrijker wordt. Er wordt immers onderhandeld over meer ambitieuze doelstellingen ná Kyoto.

Op 17 december 2008 gaf het Europees Parlement zijn steun aan het klimaat- en energiepakket dat ervoor moet zorgen dat:

- de EU tegen 2020 zijn broeikasgasuitstoot met 20% vermindert ten opzichte van 1990 (oplopend tot 30% als er een internationale overeenkomst wordt gesloten);
- het aandeel hernieuwbare energie in de totale energievoorziening stijgt met 20% (waarvan het aandeel biobrandstoffen in voertuigbrandstof 10% zou moeten bedragen);
- de energie-efficiëntie verbetert met 20%.

0.2. Voorwerp en methodologie van de audit

In deze audit worden de planning en evaluatie van het federale klimaatbeleid onderzocht (hoofdstuk 1). Verder wordt beoordeeld in welke mate de zestien belangrijkste maatregelen (opgesomd onder punt 1.1) ook daadwerkelijk werden uitgevoerd en of inzicht bestaat in de effecten daarvan (hoofdstuk 2 tot en met 5). Daarbij wordt eerst de uitvoering besproken van de maatregelen om energie te besparen en meer klimaatvriendelijke energiebronnen te stimuleren (hoofdstuk 2). Vervolgens komen de maatregelen aan bod die moeten bijdragen aan een minder CO₂-uitstotende mobiliteit (hoofdstuk 3), de maatregelen met betrekking tot de overheid zelf (hoofdstuk 4) en, tot slot, de toepassing van de flexibiliteitsmechanismen (hoofdstuk 5).

Een aantal zaken kwamen niet aan bod in deze audit:

1. De audit gaat over het *federale* klimaatbeleid. Waar nodig wordt gewezen op verbanden met de gewesten, maar het gewestelijk beleid als dusdanig komt niet aan bod. De werking van meta-structuren (Nationale Klimaatcommissie, Interministeriële Conferenties, ...) – die als taak hebben het federale en gewestelijke niveau te coördineren – komt evenmin aan bod.
2. De audit gaat over het *beleid om de opwarming van de aarde tegen te gaan* ('mitigatiebeleid'). Het beleid om de samenleving aan te passen aan de klimaatverandering ('adaptatiebeleid') komt niet aan bod.
3. De audit gaat over het *kortetermijnbeleid*, d.w.z. de beleidsmaatregelen die ervoor moeten zorgen dat België, i.c. de federale overheid, de Kyoto-doelstellingen haalt (2008-2012). Het gaat niet over beleid dat vooral op (middel-)lange termijn belangrijk is zoals Research & Development.
4. Dit is een *brede audit* die een helicoptervisie wil geven van het federale klimaatbeleid, eerder dan een diepgaande studie van de maatregelen.

De audit werd op 26 maart 2008 aangekondigd bij de betrokken ministers en overheidsdiensten en vervolgens uitgevoerd van april tot en met november 2008.

Voor elk van de zestien belangrijkste maatregelen werd gedetailleerde informatie verzameld (doelstellingen, betrokken actoren, coördinatie met andere maatregelen, indicatoren, stand van implementatie, eventuele problemen met de implementatie, informatie over effecten, ...). Dit gebeurde via eigen gegevensverzameling en door schriftelijke vragenlijsten te laten invullen door elke administratie die een belangrijke rol had in de betreffende maatregel. Dit werd aangevuld met interviews met ambtenaren in de betrokken overheidsdiensten. Voorts werd een inventaris opgemaakt van alle federale klimaatmaatregelen en werden de plannen waarin zij voorkomen en de wijze waarop ze worden opgevolgd (evaluatierapporten, voortgangsrapporten, ...) beoordeeld. Ook hier werden interviews afgenomen om meer inzicht te krijgen in de werking van deze systemen van planning en opvolging.

De volgende administraties werden gecontacteerd in het kader van deze audit:

- de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, met name: het Directoraat-Generaal Leefmilieu (dienst Klimaat, Dienst Productbeleid);
- de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie, met name: het Directoraat-Generaal Energie (dienst Duurzame energie & Nieuwe technologieën) en de Algemene Directie Controle en Bemiddeling;
- de FOD Mobiliteit en Vervoer;
- de FOD Financiën, met name de Administratie Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit (AOIF), de Douane;
- de POD Duurzame Ontwikkeling;
- de FOD Personeel & Organisatie (diensten ABA en FOR);
- het Federaal Planbureau;
- de Regie der Gebouwen (cel Energie en Duurzame Ontwikkeling);
- Fedesco;
- de Beheerseenheid van het Mathematisch Model van de Noordzee en het Schelde Estuarium;
- de Nationale Klimaatcommissie⁹.

De dataverzameling werd afgesloten in oktober 2008. Omdat het klimaatbeleid sterk in beweging is werd na het tegensprekelijk debat met de administratie het rapport zoveel mogelijk geactualiseerd.

Het voorontwerp van verslag werd op 6 februari 2009 toegestuurd aan de leidend ambtenaren van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie, de FOD Mobiliteit en Vervoer, de FOD Financiën, de Regie der Gebouwen en de POD Duurzame Ontwikkeling. De leidend ambtenaren van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, de FOD Financiën, de Regie der Gebouwen en de POD Duurzame Ontwikkeling hebben schriftelijk geantwoord binnen de voorgeschreven termijn van een maand. Met de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie en de FOD Mobiliteit en Vervoer is er informeel overleg geweest over het voorontwerp van verslag binnen de vooropgestelde termijn.

⁹ De Nationale Klimaatcommissie is een overkoepelende structuur waarin de drie gewesten en de federale Staat vertegenwoordigd zijn en is o.a. verantwoordelijk voor het opstellen, uitvoeren, bijsturen en opvolgen van het nationaal klimaatplan, de naleving van de internationale rapporteringverplichtingen en de harmonisatie van het door de verschillende overheden gevoerde klimaatbeleid.

Op 1 april 2009 werd het ontwerpverslag, dat rekening houdt met de opmerkingen van de administraties op het voorontwerp van verslag, verzonden aan de minister van Klimaat en Energie, de minister van Financiën en de staatssecretaris voor Mobiliteit. De minister van Klimaat en Energie antwoordde op 29 april 2009 en de minister van Financiën op 20 mei 2009. De staatssecretaris voor Mobiliteit antwoordde niet officieel maar een medewerker mailde op 6 mei 2009 enkele punctuele opmerkingen.

Hoofdstuk 1 Federaal klimaatbeleid

1.1 Doelstellingen en maatregelen

Het Belgische lastenverdelingsakkoord, afgesloten op 8 maart 2004 in het Overlegcomité tussen de federale overheid en de gewesten, verdeelt de Kyoto-inspanningen tussen de gewesten en de federale overheid. Het *federale engagement* binnen dit akkoord is dubbel:

- 24 Mton emissievermindering realiseren;
- 12,2 Mton emissierechten aankopen.

Voor de doelstelling '24 Mton emissievermindering' zijn er vijftien belangrijke maatregelen. Voor de doelstelling '12,2 Mton emissierechten aankopen' worden projecten gerealiseerd buiten België en worden emissierechten aangekocht.

In juli 2007 heeft het UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) de basisjaaremmissies definitief vastgelegd. Op basis hiervan en op basis van het lastenverdelingsakkoord is de definitieve verdeling van de emissierechten binnen België als volgt.

Tabel 1 – Verdeling van de emissierechten binnen België (ton CO₂-eq)

	Emissies in het basisjaar	Reductie-doelstelling	Emissierechten per jaar	Emissierechten 2008-2012
Brussels Gewest	4.016.991	+ 3,475 %	4.156.581	20.782.907
Vlaams Gewest	86.986.744	– 5,2 %	82.463.433	412.317.165
Waals Gewest	54.725.028	– 7,5 %	50.620.651	253.103.255
Federale overheid			– 2.441.560	– 12.207.800
België	145.728.763	– 7,5 %	134.799.105	673.995.528

Bron: Nationale Klimaatcommissie

De gewesten krijgen samen meer emissierechten dan België kreeg volgens het Kyoto-protocol¹⁰. Om dit verschil goed te maken zal de federale overheid 12.207.800 ton emissierechten aankopen in de periode 2008-2012, hetzij gemiddeld 2.441.560 ton per jaar.

Om haar dubbele doelstelling te realiseren voorziet de federale overheid in zestien belangrijke maatregelen¹¹.

¹⁰ De officiële toegewezen hoeveelheden voor België zijn 134.799.106 ton per jaar en 673.995.528 ton voor de volledige periode. De vermenigvuldiging van het jaarbedrag met 5 geeft 673.995.530 ton, dus 2 ton méér dan het officiële cijfer. Dit (kleine) verschil wordt volgens de dienst Klimaat verklaard door technische aanpassingen.

¹¹ De lijst is vooral gebaseerd op de nota aan de Ministerraad van 20 en 21 maart 2004 (*Federaal klimaatplan: Uitwerking federale maatregelen. Informatieve nota aan de Ministerraad*, 1 april 2004) en op de volgende documenten: – *Parl. St. Kamer*, 21 april 2004, DOC 51 1034/001, *Akkoord over de verdeling van de inspanningen om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen (Kyotoprotocol)*; – *Vr. en Antw. Kamer*, 31 januari 2005, QRVA 51 063, p. 10269-10271. Deze maatregelen werden ook aan de OESO meegedeeld als zijnde de belangrijkste maatregelen (OECD, *Environmental performance reviews – Belgium*, 2007, p. 134). In de tabel werden ook bepaalde maatregelen uit de Ministerraad van 18 maart 2007 opgenomen.

Tabel 2 – Belangrijkste federale klimaatmaatregelen

Maatregelen	Geschatte jaarlijkse vermindering (ton CO ₂ – eq.)
1. Windmolenparken offshore	1.984.000 tegen 2010
2. Omschakeling van de elektriciteitscentrales in Les Awirs en Mol van steenkool naar biomassa	1.200.000
3. Biobrandstof	534.051, 1.535.250 vanaf 2010
4. Ondersteuning van het Europese beleid (vrijwillige overeenkomst met autoconstructeurs) om de uitstoot van wagens terug te dringen	380.000 à 420.000
5. Geleidelijke vervanging van het wagenpark van de federale overheid door schone voertuigen (omzendbrief 307 quater)	310.000 à 390.000
6. Derdepartijfinanciering om het energieverbruik in de overheidsgebouwen terug te dringen (Fedesco)	130.000 à 180.000
7. Campagne zuiniger rijden	106.000
8. Gewestelijk Express Net (GEN) en Diabolo	50.000 à 100.000
9. Uitbreiding van het systeem van labels voor elektrische huishoudapparaten	100.000
10. Gratis woon-werkverkeer per trein	37.000
11. Bevorderen goederenvervoer per spoor (via subsidies)	11.000
12. Sensibiliseringsprojecten inzake duurzaam energiegebruik in FOD's en in de openbare en parastatale instellingen	700 à 1.200
13. Fiscaal voordeel in de personenbelasting voor energiebesparende investeringen in woningen	Niet bepaald
14. Betere invulling van bestaande fiscale aftrek voor energiebesparende investeringen in ondernemingen	Niet bepaald
15. Fiscale korting bij aankoop CO ₂ -zuinige wagens + fiscale aftrek van kosten voor bedrijfswagens afhankelijk van CO ₂ -uitstoot	Niet bepaald
16. Flexibiliteitsmechanismen (<i>Joint Implementation, Clean Development Mechanism, emissierechten</i>)	----

Het Rekenhof kon niet achterhalen waarop de geschatte jaarlijkse verminderingen gebaseerd zijn. Geen enkele administratie was hiervan op de hoogte en in de Nota aan de Ministerraad van 20 en 21 maart 2004 is hierover evenmin een onderbouwing te vinden.

Naast de bovenvermelde lijst met maatregelen heeft het Rekenhof nog andere klimaatmaatregelen geïnventariseerd. In totaal waren 33 federale klimaatmaatregelen terug te vinden¹². Hierbij zijn er enkele die sterk samenhangen met de zestien belangrijkste klimaatmaatregelen (bv. de federale groenestroomcertificaten zijn nauw verbonden met windenergie, de solidariteitsbijdrage voor bedrijfswagens in de sociale zekerheid hangt samen met de fiscale maatregelen voor bedrijfswagens, CO₂-labeling van personenwagens is nodig om de financiële instrumenten te ondersteunen). Deze maatregelen worden dan ook telkens vermeld in de betreffende paragrafen. Maatregelen met een geringere impact zoals:

¹² Deze inventarisatie bleef beperkt tot maatregelen die in een plan of in de Nationale Mededeling over Klimaatverandering als klimaatmaatregel werden bestempeld en waarin er minstens een beslissing was (intenties, in bv. beleidsnota's, zijn niet meegerekend). Garanties op volledigheid zijn er niet. Het ontbreken van een federaal klimaatplan (zie verder onder dit punt 1.2) bemoeilijkt de inventarisatie.

de ondersteuning van bedrijfsvervoerplannen via diagnostiek en promotie (voor het overige is dit vooral gewestelijke materie), het federale luik in het Nationaal Toewijzingsplan van emissierechten aan bedrijven, een heffing op wegwerpverpakkingen, pilootprojecten met telewerk, het stimuleren van de bouw van passiehuizen, het Fonds ter reductie van de globale energiekost, het stimuleren van duurzame overheidsaankopen, het informeren van de burger via websites (o.a. energievreters), het financieren van onderzoek over de klimaatproblematiek (via de POD Wetenschapsbeleid)... komen niet aan bod in deze audit. Als de federale overheid de nagestreefde reductiedoelstellingen niet haalt met de belangrijkste maatregelen, zal dit niet kunnen gecompenseerd worden door deze kleinere maatregelen.

1.2 Planning en evaluatie

In punt 1.1 werd het dubbele engagement van de federale overheid geschetst: enerzijds maatregelen nemen die moeten leiden tot 24 Mton emissievermindering én anderzijds voor 12,2 Mton emissierechten aankopen, dit in de periode 2008-2012. Het Rekenhof ging na of er voor de uitvoering van dit beleid een planning- en controlecyclus bestaat, namelijk of de maatregelen die genomen worden om deze doelstellingen te realiseren worden opgenomen in een plan en of vervolgens wordt nagegaan of dit plan wordt uitgevoerd, of de nagestreefde doelstellingen worden gerealiseerd en wat dat heeft gekost. Een plan impliceert het bepalen van duidelijke doelstellingen, het beschrijven van instrumenten om deze doelstelling te bereiken, een timing, een budget, het toewijzen van verantwoordelijkheden (taakverdeling en coördinatie) en het bepalen van indicatoren om de implementatie en effecten op te volgen. Een plan wordt hier dus bekeken als een beheersinstrument, om de uitvoering aan te sturen en te coördineren. Een lijstje met maatregelen is geen plan.

Een eerste vaststelling is dat er geen federaal klimaatplan bestaat.

De federale klimaatmaatregelen zou men ook moeten kunnen terugvinden in het Nationaal Klimaatplan, dat een compilatie is van de klimaatplannen van de gewesten, aangevuld met de federale maatregelen. De versie van het Nationaal Klimaatplan tijdens de audit dateerde van 2002 (Nationaal Klimaatplan 2002-2012). Een geactualiseerde versie (*Nationaal Klimaatplan 2009-2012 van België: overzicht van de maatregelen en stand van zaken op 31 december 2008*) is door de Ministerraad van 3 april 2009 goedgekeurd. Het Nationale Klimaatplan en de actualisatie voldoen echter niet aan bovenvermelde normen. Het is eerder een soort codificatie van de gewestelijke klimaatplannen, aangevuld met de federale klimaatmaatregelen. Enige sturende werking gaat er ook niet van uit.

Samenhangend met het feit dat er geen federaal klimaatplan bestaat, moet ook worden vastgesteld dat er geen specifieke structuur voor de coördinatie van het federale klimaatbeleid bestaat. De dienst Klimaat (FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu) vervult weliswaar – naast een uitvoerende rol (o.a. de toepassing van de flexibiliteitsmechanismen) en een rol in internationale onderhandelingen – een aantal functies die in deze richting gaan (o.a. coördinatie van de voorbereiding van een aantal internationale rapporten), maar is niet verantwoordelijk voor de coördinatie van het federale klimaatbeleid.

Een tweede vaststelling is dat er evenmin een afdoende rapportering bestaat over de uitvoering en de resultaten van het federale klimaatbeleid. Het Belgische lastenverdelingsakkoord bepaalt dat er jaarlijks, startende in 2005, binnen de Nationale Klimaatcommissie zal geëvalueerd worden of de implementatie van de federale maatregelen in overeenstemming is met de *ex ante*-inschatting. Tot op vandaag is deze evaluatie er niet. Op een parlementaire vraag hierover antwoordde de minister van Klimaat, Energie en Duurzame Ontwikkeling op 15 mei 2008 dat deze bepaling het voorwerp uitmaakte van methodologische ontwikkelingen (uitwerking van indicatoren) binnen de Nationale Klimaatcommissie.¹³ Op het einde van deze audit heeft de dienst Klimaat een studie besteld over het effect van de federale klimaatmaatregelen.¹⁴

Het samenwerkingsakkoord¹⁵ over het Nationaal Klimaatplan voorziet ook in een evaluatie, door de Nationale Klimaatcommissie, van de interregionale samenwerking en coördinatie. Ook deze evaluatie is nog niet uitgevoerd. De Nationale Klimaatcommissie deelde mee dat dit in 2009 zal worden aangevat, nadat het nieuwe Nationaal Klimaatplan is gefinaliseerd.

Er bestaan wel twee rapporten, die voortvloeien uit internationale verplichtingen, waarin beperkte opvolgingsinformatie is terug te vinden maar deze is onvoldoende bruikbaar om de daadwerkelijke implementatie en de effecten van klimaatmaatregelen te evalueren en om te beoordelen of de federale overheid haar engagement in het Belgische lastenverdelingsakkoord nakomt. Deze rapporten hoeven dit soort informatie ook niet te leveren want ze hebben een andere functie.

- De periodieke¹⁶ Nationale Mededeling over Klimaatverandering geeft informatie over de klimaatproblematiek, de organisatie van het klimaatbeleid in België en een summier beschrijving van de klimaatmaatregelen op alle bestuursniveaus. Om inzicht te krijgen in de implementatie en de effecten van de maatregelen is dit rapport niet geschikt: het geeft geen goed inzicht in de stand van implementatie, bevat nauwelijks kwantitatieve gegevens, geeft geen informatie over de effecten van de klimaatmaatregelen, noch over hun kostprijs. Het meest recente rapport is de Vierde Nationale Mededeling¹⁷.
- De jaarlijkse Broeikasgasinventaris geeft de evolutie weer van de verschillende broeikasgassen, per type gas, per bron, per sector (energie, transport, industrie, residentiële sector, ...). Dit is een zeer belangrijk document: het bereiken van de klimaatdoelstellingen wordt met dit rapport beoordeeld. Als beleidsevaluatie volstaat dit niet: het rapport is sterk op macroniveau en is niet bedoeld om de uitvoering en effecten van individuele maatregelen te evalueren. Het meest recente rapport is Belgium's Greenhouse Gas Inventory 1990-2007¹⁸.

¹³ *Vr. en Antw. Kamer*, 19 mei 2008, QRVA 52 018, p. 3374.

¹⁴ Deze studie ging in januari 2009 van start en zal zes maanden in beslag nemen.

¹⁵ Wet van 11 april 2003 houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het opstellen, het uitvoeren en het opvolgen van een Nationaal Klimaatplan, alsook het rapporteren, in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering en het Protocol van Kyoto, afgesloten te Brussel op 14 november 2002.

¹⁶ Er is geen vaste periodiciteit. De recentste (Vierde) Nationale Mededeling dateert van 2006, de volgende (Vijfde) Nationale Mededeling moet er zijn op 1 januari 2010.

¹⁷ Vierde Nationale Mededeling over Klimaatverandering onder het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering, 2006, 132 p.

¹⁸ Belgium's Greenhouse Gas Inventory (1990-2007), Op. Cit.

Klimaatmaatregelen zijn ook terug te vinden in twee andere beleidscycli: duurzame ontwikkeling en energiebeleid. Maar in geen van beide andere beleidscycli is goede informatie over de uitvoering, effecten en kostprijs van de federale klimaatmaatregelen terug te vinden. Dat hoeft ook niet, deze plannen en rapporten hebben immers een andere finaliteit. Dat betekent wel dat zij het ontbreken van specifieke plannen en evaluaties in het klimaatbeleid niet compenseren.

- Het Federaal Plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008, opgesteld in toepassing van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling, bevat een aantal klimaatmaatregelen. De wet voorziet in twee types evaluatie van dit plan: een jaarlijks rapport van het ICDO¹⁹ en een tweejaarlijks rapport van het Federaal Planbureau²⁰. Het ICDO-rapport geeft informatie over de *uitvoering* van bepaalde klimaatmaatregelen (bv. vergroening wagenpark federale overheid, flexibiliteitsmechanismen, biobrandstoffen, vrachtvervoer per spoor, EMAS, Fedesco, energiegebruik in overheidsgebouwen, woon-werkverkeer, ...) maar deze informatie is zeer onvolledig, zelden gekwantificeerd. Over *effecten* en *kostprijzen* is er quasi nooit informatie. Het tweejaarlijks Federaal Rapport van het Planbureau is gebaseerd op informatie uit de ICDO-rapporten en op een aantal macro-indicatoren (uitstoot broeikasgassen, energieverbruik, aandeel hernieuwbare energie, wegvervoersintensiteit ...). Het biedt waardevolle informatie over de uitvoering van het *gehele pakket* maatregelen uit de plannen duurzame ontwikkeling. Maar om inzicht te krijgen in uitvoering, effecten en kostprijs van de individuele klimaatmaatregelen is dit rapport niet dienstig.
- Klimaatmaatregelen zijn ook terug te vinden in het energiebeleid. Hier werd een planning en controlecyclus opgelegd door een Europese Richtlijn²¹: de lidstaten moeten een Nationaal Actieplan voor energie-efficiëntie opstellen²² en daarover rapporteren. In het plan wordt beknopte informatie gegeven over de maatregelen, de stand van uitvoering ("planned", "adopted", "implemented"), de doelgroep, de organisatie verantwoordelijk voor uitvoering. De Europese Richtlijn voorziet in een eerste evaluatie van dit plan in 2011: het tweede plan moet uiterlijk op 30 juni 2011 worden ingediend en moet een evaluatie bevatten van het vorige, inclusief cijfers over de energiebesparing. Op dit moment moet er dus nog geen evaluatie zijn.

Een evaluatie van het federale klimaatbeleid in zijn geheel bestaat dus nog niet. Dit wil niet zeggen dat er voor de individuele maatregelen geen enkele informatie zou zijn over kosten, uitvoering en effecten van deze maatregel. Voor de dertien geïmplementeerde maatregelen²³ is in meerdere of mindere mate

¹⁹ Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling, *Rapport van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling* (ICDO), 31 maart 2007, 185 p. + 618 p. bijlagen.

²⁰ Federaal Planbureau, *De transitie naar een duurzame ontwikkeling versnellen. Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling*, 2007, 271 p. + bijlagen.

²¹ Richtlijn 2006/32/EG van 5 april 2006 betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten. In voege sinds mei 2006. De lidstaten moeten ernaar *streven* 9% energie te besparen vóór het 9e toepassingsjaar van de Richtlijn, m.a.w. gemiddeld 1% per jaar tot 2015.

²² *Contribution de l'Etat fédéral au premier Plan d'action (2008-2010) en matière d'efficacité énergétique*, juillet 2007, 28 p.

²³ In hoofdstuk 2 en 3 zal blijken dat van de zestien belangrijkste maatregelen er één niet gerealiseerd is en twee louter Europees zijn (die niet op rekening van de federale overheid kunnen worden geschreven). Daarom vertrekken deze cijfers van dertien en niet van zestien.

*financiële informatie*²⁴ beschikbaar; voor twaalf van de dertien²⁵ is er in zekere mate *informatie over de uitvoering*²⁶ van deze maatregelen; *informatie over de CO₂-impact* is slechts beschikbaar of gemakkelijk berekenbaar voor drie maatregelen²⁷.

Onderstaande tabel vat de belangrijkste vaststellingen in verband met de planning en evaluatie van de uitvoering van het federale klimaatbeleid samen:

Tabel 3 – Planning en evaluatie van de uitvoering van het klimaatbeleid

Plannen	Beoordeling van de plannen	Evaluaties	Beoordeling van de evaluaties
1. Federaal klimaatplan	Plan is er niet	1. Evaluatie federale maatregelen door de Nationale Klimaatcommissie is voorzien.	Voorlopig nog niet uitgevoerd. Eind 2008 werd een studie besteld door de dienst Klimaat.
2. Nationaal klimaatplan	Beantwoordt niet aan normen voor een plan, is geen sturingsinstrument.	2.1. Evaluatie interregionale samenwerking door de Nationale Klimaatcommissie is voorzien. 2.2. Nationale Mededelingen (periodiek) 2.3. Broeikasgas-inventarissen (jaarlijks)	Voorlopig niet uitgevoerd. Zou in 2009 gebeuren. Bevatten geen evaluatie van de uitvoering en effecten van klimaatmaatregelen. Informatie over uitstoot broeikasgassen (doelbereiking), maar geen evaluatie over uitvoering en effecten van klimaatmaatregelen.
3. Plan duurzame ontwikkeling 2004-2008	Plan heeft eigen finaliteit – geen klimaatplan	3.1. Jaarlijks rapport ICDO 3.2. Tweejaarlijks rapport Planbureau	Zeer onvolledige informatie over uitvoering sommige maatregelen, geen informatie over effecten. Geaggreerde informatie over uitvoering gehele pakket maatregelen. Geen evaluatie uitvoering en effecten aparte klimaatmaatregelen.
4. Nationaal actieplan energie-efficiëntie 2008-2010	Plan heeft eigen finaliteit – geen klimaatplan	4. Evaluatie gepland in 2011	

²⁴ De aard van deze informatie zal uiteraard sterk verschillen naargelang de aard van de maatregel: soms gaat het om uitgaven (een subsidie bv.), soms om gederfde inkomsten (fiscale verminderingen bv.), soms zijn er inkomsten (een belasting bv.), sommige maatregelen zijn budgettair neutraal. Echte kostenbatenanalyses (die bv. rekening houden met terugverdieneffecten) en kostprijsinformatie over de werkingskosten van de diensten die een maatregel uitvoeren zijn zeldzaam.

²⁵ Over de geleidelijke vervanging van het wagenpark van de federale overheid door schone voertuigen is nauwelijks informatie beschikbaar.

²⁶ Een duidelijk ja / nee antwoord was dikwijls niet mogelijk. Bv. over de fiscale vermindering voor energiebesparende investeringen bestaat cijfermateriaal over aantal begunstigden e.d., maar ontbreekt essentiële informatie om het beleid te kunnen bijsturen zoals informatie over de aard van de energiebesparende investeringen die particulieren uitvoeren met deze fiscale vrijstelling. In die gevallen is met mildheid geoordeeld.

²⁷ De windmolenparken offshore, biobrandstof en de flexibiliteitsmechanismen.

Hoofdstuk 2

Uitvoering van de maatregelen in het domein 'Energie'

In dit hoofdstuk worden de volgende maatregelen besproken:

Maatregelen	Geschatte jaarlijkse vermindering (ton CO ₂ – eq.)
Fiscaal voordeel in de personenbelasting voor energiebesparende investeringen in woningen	Niet bepaald
Uitbreiding van het systeem van labels voor elektrische huishoudapparaten	100.000
Windmolenparken offshore	1.984.000 tegen 2010
Biobrandstof	534.051, 1.535.250 vanaf 2010
Omschakeling van de elektriciteitscentrales in Les Awirs en Mol van steenkool naar biomassa	1.200.000
Betere invulling van bestaande fiscale aftrek voor energiebesparende investeringen in ondernemingen	Niet bepaald

2.1 Gezinnen / consumenten

2.1.1 Fiscaal voordeel in de personenbelasting voor energiebesparende maatregelen in woningen

Er wordt een belastingvermindering verleend voor uitgaven voor een rationeler energiegebruik in een woning waarvan de belastingplichtige eigenaar of huurder is. Volgende uitgaven of investeringen genieten een fiscaal voordeel: de vervanging van oude stookketels, het onderhoud van een stookketel, waterverwarming door middel van zonne-energie, zonnecelpanelen voor het omzetten van zonne-energie in elektrische energie, uitrustingen voor geothermische energieopwekking, dubbele beglazing, isolatie van daken, plaatsing van een warmteregeling van een installatie van centrale verwarming door middel van thermostatische kranen of door een kamerthermostaat met tijdsinschakeling en energie-audit van de woning. De belastingvermindering is gelijk aan 40% van de werkelijk gedane uitgaven²⁸, met een maximum van 2.650 euro (inkomstenjaar 2008). Dit bedrag wordt verhoogd met 790 euro voor investeringen in zonne-energie (zonneboilers en fotovoltaïsche zonnepanelen). Deze belastingvermindering is cumuleerbaar met andere voordelen.²⁹ De maatregel bestaat sinds het inkomstenjaar 2003. Vanaf het inkomstenjaar 2005 werd ze ook toepasselijk gemaakt voor huurders. De aftrekbare bedragen werden herhaaldelijk verhoogd. Deze maatregel wordt uitgevoerd door

²⁸ De reële vermindering is groter dan 40% omdat het bedrag wordt verhoogd met het percentage gemeentelijke opcentiemen op de personenbelasting die anders diende betaald te worden. Het tijdstip van betaling bepaalt voor welk jaar de uitgave recht geeft op belastingvoordeel, ongeacht de datum van uitvoering van de werken (bij spreiding over meerdere jaren is er een groter fiscaal voordeel).

²⁹ Federaal bestaat er een verlaagd btw-tarief van 6% voor renovatiewerken in een woning die minstens vijf jaar oud is en een belastingvermindering voor passiefhuizen (790 euro – inkomsten 2008 – gedurende tien jaar) (enkel voor eigenaars). Verder worden ook premies toegekend door de gewesten, de netbeheerders en door sommige gemeenten en provincies. Voor zonne-energie bestaat in de gewesten een systeem van groenestroomcertificaten.

de FOD Financiën: de Administratie van Fiscale Zaken werkt de regelgeving uit, de Administratie van Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit is verantwoordelijk voor de toepassing en controle van de regelgeving. Er is overleg met de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie – DG Energie over de technische voorwaarden voor deze belastingvermindering.

Implementatie en toepassing van deze maatregel

Volgens de SEREC-studie³⁰, gefinancierd door de POD Wetenschapsbeleid en gebaseerd op een enquête uitgevoerd in 2004, was slechts de helft van de respondenten op de hoogte van de fiscale maatregelen. In een recentere studie van het Vlaams Energieagentschap³¹, uitgevoerd in Vlaanderen in 2007 en gebaseerd op een enquête bij 1.017 eigenaars, wist 63% van de bevroegde eigenaars dat er een belastingvermindering bestond. Eigenaars die behoren tot de laagste sociale groep, waren minder goed op de hoogte van de overheidsmaatregelen (in de hoogste sociale groep was 77% op de hoogte, in de laagste sociale groep was dit 50%) en voerden minder energiebesparende investeringen uit, terwijl zij wonen in woningen die qua energiezuinigheid lager scoren. De verschillende overheden doen inspanningen om de burger te informeren over deze maatregel³². Op federaal niveau gebeurt dit door de FOD Financiën (informatie bij de belastingaangifte, website, telefonische informatie via het contactcenter, ...) en de FOD Economie (brochures en website). Ook de gewesten informeren de burger over deze federale maatregel via websites en brochures.

In de hiernavolgende tabel wordt de *toegekende* belastingvermindering geventileerd over de drie inkomstenjaren, het aantal begunstigde belastingplichtigen, het bedrag en de gewesten. Er werd een rij toegevoegd met de gemiddelde belastingvermindering per begunstigde belastingplichtige. Voor het inkomstenjaar 2006 (aanslagjaar 2007) ontbreken nog cijfers.

Tabel 4 – Toegekende belastingverminderingen inkomstenjaren 2003-2005

Inkomstenjaar		Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels Gewest	Rijk
2003	Aantal	63.856	25.934	5.687	95.477
	Bedrag in euro	24.986.310	11.053.879	2.597.602	38.637.791
	Gemiddeld bedrag*	391,3	426,2	456,8	404,7
2004	Aantal	82.659	30.698	6.816	120.173
	Bedrag	33.109.943	13.020.779	3.220.022	49.350.744
	Gemiddeld bedrag*	400,6	424,2	472,4	410,7
2005	Aantal	117.966	45.693	9.825	173.484
	Bedrag in euro	53.764.005	22.271.116	5.319.270	81.354.391
	Gemiddeld bedrag*	455,8	487,4	541,4	469

* Het maximumbedrag per woning van de belastingvermindering is 600 euro voor het inkomstenjaar 2003, 610 euro voor 2004 en 620 euro voor 2005 in geval van een nieuwe woning en 750 euro voor een renovatie.

Bron: FOD Financiën

³⁰ *Socio-technical factors influencing Residential Energy Consumption* (SEREC), 2006, pp. 126, 130, 132.

³¹ Vlaams Energieagentschap, *Energierenovatieprogramma*, 2007, 62 p.

³² En daarnaast spelen ook het middenveld, de media ... een belangrijke rol.

Vanaf 2005 kunnen ook huurders aanspraak maken op deze belastingvermindering. Het aandeel van de huurders in de bovenvermelde cijfers van 2005 wordt weergegeven in onderstaande tabel:

Tabel 5 – Toegekende belastingverminderingen aan huurders in 2005

	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels Gewest	Rijk
Aantal (huurders)	1.440	667	178	2.285
Bedrag in euro (huurders)	598.746	254.038	70.943	923.727

Bron: FOD Financiën

Enkele vaststellingen:

- Het aantal begunstigen stijgt pijlsnel: van 95.477 in het inkomstenjaar 2003, naar 120.173 in 2004 tot 173.484 in 2005. Niet geweten is hoe dit cijfer zich verhoudt tot de volledige populatie van belastingplichtigen die baat zou hebben bij deze maatregel.
- Het totaal bedrag stijgt evenredig: van 38,6 miljoen euro in het inkomstenjaar 2003 naar 49,3 miljoen euro in 2004 tot 81,4 miljoen euro in 2005.
- Vanaf 2005 kunnen ook huurders gebruik maken van deze vermindering. Het aantal genietters bleef beperkt: 2.285 belastingplichtigen.

De cijfers van de FOD Financiën (voor wat betreft de huurders) en de bovenvermelde studie van het Vlaams Energieagentschap, geven indicaties dat een deel van de doelgroep moeilijker wordt bereikt:

- In het inkomstenjaar 2005, het eerste jaar waarin huurders deze belastingvermindering konden gebruiken, waren er slechts 2.285 huurders die dat deden. Dit aantal doet vermoeden dat het probleem van de *split incentives* tussen eigenaars – huurders³³ niet is opgelost door de uitbreiding van het toepassingsgebied van deze maatregel naar huurders. Maar 2005 was het eerste jaar dat deze mogelijkheid bestond, voor een definitief oordeel is het nog te vroeg.
- Ook oudere personen maken minder gebruik van deze maatregel, zo blijkt uit de studie van het Vlaams Energieagentschap.
- Tot slot geldt een belastingvermindering uiteraard niet voor personen die geen belasting betalen. In de gewesten kunnen complementaire maatregelen bestaan om dit te compenseren.³⁴

Kosten-effectiviteit

De meest pertinente vraag – zouden de personen die deze belastingvermindering genieten ook zonder deze maatregel energiebesparende investeringen hebben uitgevoerd (de effectiviteitsvraag) – kan niet worden beantwoord met de beschikbare gegevens. Sommige personen zouden wellicht ook zonder deze belastingvermindering energiebesparende investeringen hebben uitgevoerd. De omvang van dit zgn. *cadeau-effect* is niet bekend. Over de causale band tussen deze belastingvermindering en energiebesparende investeringen is dus weinig geweten.

³³ Huurders hebben geen incentive om te investeren in andermans eigendom, eigenaars betalen niet de energiefactuur en hebben dus geen incentive om een investering te doen die enkel de huurder ten goede komt.

³⁴ In Vlaanderen is er bv. sinds 2008 een premie voor energiebesparende investeringen (met name voor dakisolatie, hoogrendementsglas, condensatieketels) voor personen die niet of slechts gedeeltelijk kunnen gebruikmaken van de federale belastingvermindering. In Wallonië is er een premie voor kleine inkomens (de zgn. MEBAR-premie).

Bij energiebesparende investeringen is het mogelijk dat de energiewinst deels teniet wordt gedaan door hoger verbruik, bv. na betere isolatie wordt de kamertemperatuur verhoogd om het comfort te vergroten. Dit noemt men een *rebound-effect*. Buitenlands onderzoek wijst op het bestaan van een rebound-effect van 10 à 40% bij energiebesparende investeringen in woningen, afhankelijk van het type investering, de inkomensgroep, ... Ook hierover is er geen informatie.

Bepaalde investeringen (bv. dakisolatie) leveren voor dezelfde kostprijs meer CO₂-reductie op dan andere (bv. zonnepanelen)³⁵. De vraag of de belastingvermindering wordt aangewend voor de meest kosten-effectieve investeringen kan evenmin worden beantwoord: de gegevens van de fiscale administratie maken het niet mogelijk na te gaan welk type energiebesparende investeringen wordt uitgevoerd: de bedragen op de belastingaangifte zijn immers niet uitgesplitst per type investeringen.³⁶

De bovenstaande bespreking van de beschikbare informatie over deze maatregel maakt duidelijk dat de puzzel onvolledig is: er zijn pertinente vragen die momenteel niet kunnen worden beantwoord. Omdat dit een zeer belangrijke maatregel is³⁷ met een groot budgettair belang (81 miljoen euro in het inkomstenjaar 2005, cf. supra), is een diepgaande evaluatie aangewezen.

De economische herstelwet van 27 maart 2009 bevat een aantal wijzigingen van deze maatregel: bijkomende uitgaven die in aanmerking komen voor belastingvermindering, overdrachtmogelijkheid van de vermindering naar de drie volgende belastbare tijdperken, belastingvermindering voor intresten op leningovereenkomsten ter financiering van energiebesparende uitgaven en de mogelijke omzetting van de vermindering in een belastingkrediet.

2.1.2 Uitbreiding van de labeling voor elektrische huishoudapparaten

Deze maatregel gaat over de uitbreiding van het bestaande Europese labelingsysteem³⁸ voor huishoudtoestellen door invoering van de energieklassen A+ en A++ voor koelkasten, diepvriezers en combinaties daarvan. Het gaat om de Europese Richtlijn 2003/66/EG die in Belgisch recht werd omgezet via een ministerieel besluit³⁹.

Buiten de omzetting naar Belgisch recht en het toezicht op de toepassing van de Richtlijn⁴⁰ is er geen specifieke Belgische maatregel⁴¹. Het is dan ook niet duidelijk op basis van welke argumenten de federale overheid 100.000 ton CO₂ besparing per jaar op haar rekening kan schrijven voor deze maatregel. Er werd later een bijkomende Belgische maatregel voorzien maar die is niet uitgevoerd. Op de

³⁵ Brussels Instituut voor Milieubeheer, *Technisch-economische analyse van de rendabiliteit van energiebesparende investeringen*, Eindrapport, 2005, 131 p.

³⁶ Het beperken van de codes op de belastingaangifte is volgens de administratie ingegeven door de zorg voor administratieve eenvoud en gebruiksvriendelijkheid. Het Rekenhof vraagt overigens niet dat het aantal codes wordt uitgebreid.

³⁷ Verschillende studies en adviezen wijzen erop dat in de woningsector een groot potentieel aanwezig is voor (rendabele) reductiemaatregelen.

³⁸ De Europese Richtlijn 92/75/EEG. Deze Richtlijn heeft betrekking op zeven types huishoudapparaten: koelkasten en diepvriezers en combinaties, wasmachines en drogers en combinaties, vaatwassers, ovens, waterverwarmers, lampen, airconditioning.

³⁹ Ministerieel besluit van 1 juli 2004 tot wijziging van het ministerieel besluit van 20 november 1996 houdende de toepassing van het koninklijk besluit van 10 november 1996 betreffende de vermelding van het energieverbruik en het verbruik van andere hulpbronnen op de etikettering en in de standaardproductinformatie van huishoudelijke apparaten.

⁴⁰ De Algemene Directie Controle en Bemiddeling (toen nog Economische inspectie) van de FOD Economie heeft intensieve controles op deze reglementering uitgevoerd in 1998 en 1999.

⁴¹ *Vr. en Antw. Kamer*, 9 augustus 2005, Q_{RVA} 51 089, p. 15791 – 15792.

Ministerraad van 18 maart 2007 en 27 april 2007 werd voorgesteld om de verkoop van niet-energiezuinige huishoudtoestellen (met een B-, C- of D-label) te verbieden. Hiervoor was instemming vereist van de Europese Commissie maar deze werd niet bekomen.

2.2 Bedrijven en investeerders

2.2.1 Offshore windmolenparken

De bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen (HEB) is een Europese verplichting.⁴² In België is HEB de bevoegdheid van de gewesten⁴³ maar de offshore windenergie en het tarievenbeleid vallen onder federale bevoegdheid.

Om de investeringszekerheid van de bouw van een windmolenpark offshore te garanderen heeft de federale overheid gezorgd voor de volgende voordelen:⁴⁴

- 1) Er is een gegarandeerde afzet via groenestroomcertificaten gedurende twintig jaar tegen een hoge minimumprijs, namelijk 107 euro/MWh⁴⁵ voor de eerste 216MW en 90 euro voor de rest.
- 2) De transmissienetbeheerder (Elia) kan de kosten voor het beheer van zijn net tot een minimum beperken door met de producenten af te spreken hoeveel stroom zij zo constant mogelijk op het hoogspanningsnet injecteren (*balancing*). In principe wordt aan de producenten een tolerantie van 10% toegestaan d.w.z. zij mogen 10% minder of meer dan de afgesproken hoeveelheid op het net injecteren zonder te worden beboet. Producenten van windenergie wordt een tolerantie van 30% toegestaan om tegemoet te komen aan het feit dat de hoeveelheid wind niet zeer nauwkeurig te voorspellen is.
- 3) Een derde van de kosten voor het leggen van kabels wordt door de transmissienetbeheerder gedragen met een plafond van 25 miljoen euro per windpark.
- 4) Er wordt voorzien in financiële compensaties wanneer de domeinconcessie wordt ingetrokken of het project wordt stopgezet, om redenen die niet zijn toe te schrijven aan de nalatigheid van de concessiehouder.

Het toekennen van deze voordelen betekent een bijkomende kost voor de transmissienetbeheerder. De transmissienetbeheerder rekent deze kosten door in de tarieven voor elektriciteit en het is dus de consument die ze uiteindelijk betaalt. Voor de compensatie van de aankoop en verkoop van groenestroomcertificaten bijvoorbeeld mag de netbeheerder vanaf 1 oktober 2008 een toeslag aanrekenen van 0,1272 euro per MWh⁴⁶.

⁴² Richtlijn 2001/77/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2001 betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen.

⁴³ Bijzondere wet 8 augustus 1980 art. 6 §1, VII f).

⁴⁴ Koninklijk besluit van 16 juli 2002 betreffende de instelling van mechanismen voor bevordering van elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen en wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, art.7.

⁴⁵ Eenheden van vermogen: 1 Gigawatt (GW) = 1000 Megawatt (MW) = 1.000.000 Kilowatt (kW) (productiecapaciteit). Eenheden van energie: 1 Gwh = 1000 Mwh = 1000.000 Kwh.

⁴⁶ Ministerraad van 18 september 2008. Art.14 tot 14 octies van het koninklijk besluit van 16 juli 2002.

Daarnaast zorgt de federale overheid ook voor draagvlakvorming en communicatie rond het investeren in windenergie (Cel NoordzeeCentrale⁴⁷). In zijn beleidsnota⁴⁸ plant de minister van Klimaat en Energie een uitbreiding van het overlegplatform *Belgian North Sea Wind Energy Platform* tot de andere medespelers zoals de federale regulator (CREG), de betrokken administraties en de transmissie-netbeheerder. Dit overlegplatform beoogt alle offshore projectontwikkelaars samen te brengen met de bevoegde publieke instanties en zo te fungeren als enig aanspreekpunt.

De procedure om offshore windmolens te bouwen en te exploiteren vereist zes vergunningen:

- 1) een domeinconcessie van het CREG;
- 2) een bouw- en milieuvergunning van de Beheerseenheid van het Mathematisch Model van de Noordzee en het Schelde Estuarium (BMM);
- 3) een vergunning voor het leggen van elektriciteitskabels in zee van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie;
- 4) een stedenbouwkundige vergunning voor kabels op het land van het Vlaamse Gewest;
- 5) een wegvergunning voor de hoogspanningsverbinding van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie;
- 6) een netkoppelingsvergunning voor de aansluiting op het hoogspanningsnet van de netbeheerder.

In zijn beleidsnota⁴⁹ gaat de minister van Klimaat en Energie de verbintenis aan deze procedures te rationaliseren, om de termijnen te verkorten en de lasten voor de nieuwe investeerders te verminderen.

Drie investeringsprojecten zijn in één of ander stadium van realisatie. Twee projecten, C-Power en Belwind, hebben alle vergunningen. De eerste fase van de bouw van het windmolenpark van C-Power heeft in januari 2009 al voor een eerste injectie van elektriciteit op het net gezorgd. Door de economische en financiële crisis hebben deze twee projecten een bijkomende achterstand opgelopen. Daarnaast willen een aantal nieuwe projecten van start gaan. Recent zijn er zeker drie aanvragen voor een concessie door het CREG ontvankelijk verklaard.

De verwachte CO₂-reductie zou 1.984.000 ton per jaar bedragen. De regering wil met de volledige benutting van de voor de Thorntonbank voorziene zone⁵⁰ van 200 km² een totaal geïnstalleerd vermogen van 2.000 MW bereiken. De regering gaat ervan uit dat een windmolen 3.200 uren werkt per jaar, wat een geschatte productie oplevert van 6.400 GWh⁵¹. De hoeveelheid geproduceerde energie in GWh vermenigvuldigd met de hoeveelheid uitgestoten CO₂ per GWh geeft de verwachte emissiereductie. Rekening houdend met een gemiddelde CO₂-uitstoot

⁴⁷ Koninklijk besluit van 5 februari 2007 tot toekenning van een toelage aan de Cel NoordzeeCentrale van de vzw Flavio, "voor het bevorderen van de algemene communicatie rond het duurzaam beheer van de Noordzee en meer specifiek over de ontwikkeling van de offshore windactiviteiten op en achter de Thorntonbank (de Bank zonder Naam en de Blighbank)".

⁴⁸ *Parl. St. Kamer*, 12 november 2008, DOC 52 1529/022, *Algemene beleidsnota van de minister van Klimaat en Energie*, p. 35.

⁴⁹ *Idem*, p. 34.

⁵⁰ Inplantingszone is vastgelegd bij koninklijk besluit van 17 mei 2004 tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 december 2000.

⁵¹ De installaties kunnen ongeveer 8.000 uren produceren voor ongeveer 3.200 equivalente uren tegen het volle vermogen (tussen de 30% en 40%). *Vr. en Antw. Kamer*, 7 juli 2008, QRVA 52 025, p. 5961.

van het Belgische elektriciteitsproductiepark (310 kg CO₂/Mwh of 310 ton CO₂/GWh) bekomt de regering een hoeveelheid van 1.984.000 ton. In het verslag bij het lastenverdelingakkoord⁵² wordt wel gespecificeerd dat het park pas tegen 2010 volledig operationeel zal zijn en dus pas dan de volledige CO₂-reductie zal opbrengen. Hoeveel reductie er dan in 2008 en 2009 moet worden gerealiseerd, staat niet vermeld.

Tabel 6 – Geschatte capaciteit en productie van de drie geplande windmolenparken

Windmolenpark	Aantal geplande turbines	Geschatte MW per turbine	MW per park	Geschatte productie in GWh
Belwind	66	5	330	1.056
C-Power	60	5	300	960
Eldepasco	36	6	216	691
<i>Totaal</i>	162	5,2	846	2.707

Zelfs als de geplande turbines van de drie gestarte windmolenparken effectief worden geplaatst, wordt met een geschat vermogen van 846 MW de vooropgestelde 2.000 MW in 2010 niet gehaald. Als op de geschatte productie de voorziene emissiefactor van de gemiddelde CO₂-uitstoot van het Belgische elektriciteitsproductiepark van 310 ton CO₂/GWh wordt toegepast, zal 839.170 ton emissiereductie bereikt worden of 42% van het beoogde doel.

Met de geplande kernuitstap in het achterhoofd werd in de milieueffectenbeoordeling (MEB van Belwind) door de Beheerseenheid van het Mathematisch Model van de Noordzee en het Schelde Estuarium (BMM) geopteerd om de emissiefactor voor klassieke productie door steenkoolcentrales te gebruiken, nl. 731 ton CO₂⁵³. Op die manier zal de 1.984.000 ton emissiereductie per jaar vanaf 2010 bijna gehaald worden, maar dit wijzigt fundamenteel de veronderstellingen van de regering in 2004, die uitging van een emissiefactor van een gemiddeld Belgisch elektriciteitsproductiepark. BMM houdt wel rekening met de emissies die zich voordoen tijdens de bouw, de installatie en de ontmanteling van de turbines. Dit bedraagt per geproduceerde GWh 5,25 ton CO₂. Voor een geschatte productie van 2.707 GWh geeft dit een netto-emissiereductie van 1.964.605 (99% van de doelstelling).

Deze berekeningen hebben twee beperkingen:

- 1) Er is nog geen reële productie dus alle gegevens tot nu toe berusten op schattingen.
- 2) Deze emissiereductie zal enkel een feit zijn als de geproduceerde windenergie aanleiding zou geven tot een effectieve, equivalente vermindering van elektriciteitsproductie d.m.v. klassieke thermische productie.

De verdere evolutie van de windenergie offshore wordt geremd door het gebrek aan infrastructuur en beschikbare ruimte. Volgens het recentste ontwikkelingsplan van Elia (2005-2012) is het transmissienet slechts in staat om ongeveer 900 MW aan offshore windparken aan te sluiten. Het aansluiten van offshore windparken van 900 tot 2.000 MW vereist een versterking van het transmissienet, die pas tegen 2013-2015 gerealiseerd zou kunnen worden.⁵⁴ De voorziene

⁵² Parl. St. Kamer, DOC 51 1034/1, p. 8.

⁵³ Vlaamse Milieumaatschappij, *Jaarverslag Lozingen in de lucht 1990-2006*.

⁵⁴ *Vr. en Antw. Kamer*, 24 januari 2005, QRVA 51 062, p. 10058.

200 km² in het koninklijk besluit van 17 mei 2004 lijkt onvoldoende om de doelstelling van 2.000 MW te halen. De Thorntonbank wordt immers ook gebruikt voor zand- en grindwinning en behoort voor een gedeelte aan Defensie⁵⁵. Eventueel kunnen andere zones op termijn worden gemobiliseerd⁵⁶ en is het mogelijk dat op termijn door technische verbeteringen een veel grotere meeropbrengst wordt gerealiseerd.

2.2.2 Biobrandstoffen

Er zijn drie soorten biobrandstof in België: bio-ethanol, biodiesel en de pure plantaardige olie (PPO). De impact van PPO is minimaal en wordt hier niet besproken. Het merendeel van de biomassa nodig voor de productie van biobrandstof wordt geïmporteerd. Het promoten van biobrandstoffen en andere hernieuwbare brandstoffen voor motorvoertuigen is gebaseerd op twee Europese Richtlijnen:

Europese regelgeving	Federale regelgeving ter uitvoering van de Richtlijn
Europese Richtlijn ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen of andere hernieuwbare brandstoffen in het vervoer (2003/30/EG)	KB 4 maart 2005 aangevuld door KB 22 november 2006 <ul style="list-style-type: none"> • Regelt de toelating op de markt van biobrandstof als aan kwaliteitsnormen is voldaan. • Bepaalt de streefcijfers van het minimum aandeel van biobrandstof (berekend op basis van de energie-inhoud) in de totale hoeveelheid benzine en diesel op de markt gebracht voor verbruik (van 2% in 2005 tot 5,75% in 2010). • Verplicht België tot een jaarlijkse rapportering aan de EU voor 1 juli.⁵⁷
Europese Richtlijn tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (2003/96/EG)	Wet van 10 juni 2006 Verlenen van quota aan biobrandstoffen die recht geven op accijnsvermindering om het verschil in productiekosten tussen biobrandstoffen en fossiele brandstoffen weg te werken. Goedgekeurd 23/12/2005 door de Europese Unie: steunmaatregel N334/2005

De Ministerraad van 21 december 2006 heeft via een openbare aanbesteding de quota (2007-2013) verdeeld tussen vier erkende producenten van biodiesel en drie erkende producenten van bio-ethanol. Buiten het kader van de openbare aanbesteding kan uiteraard ook biobrandstof geproduceerd worden. Die zal echter geen accijnsvermindering genieten. De regering koos voor het toekennen van quota omdat de accijnsvermindering moest plaatsvinden in een budgettair neutraal kader. Zo zijn sinds 1 november 2006 de accijnzen op fossiele brandstoffen verhoogd ter compensatie van de accijnsvermindering voor biobrandstoffen. Aangezien er nog maar heel weinig biobrandstof aan de pomp beschikbaar is, genereerde deze maatregel tot nu toe bijkomende fiscale inkomsten. Er is volgens de minister van Financiën echter geen raming van deze meeropbrengst te maken.⁵⁸

⁵⁵ *Parl. St. Kamer*, 10 juni 2008, DOC 52 1237/001, p. 9.

⁵⁶ *Belgian Science Policy (2004) SPSD II Optimal offshore wind energy developments in Belgium*. Op de 'Lente van het Leefmilieu' werd een totaal potentieel van 3800 tot 4000 MW of ongeveer 400 km² naar voor geschoven. De 'Lente van het Leefmilieu' was een tijdelijk overlegplatform op initiatief van de minister van Klimaat waarin alle Belgische actoren tussen 13 mei en 23 juni 2008 werden samengebracht in vier workshops: de klimaatopwarming, het verlies aan biodiversiteit, de gezondheid en de mobiliteit.

⁵⁷ *Progress report on the promotion of biofuels in Belgium, June 2007* (cijfers 2006). Dit is het laatst beschikbare verslag.

⁵⁸ *Vr. en Antw. Kamer*, 26 december 2006, QRVA 51 148, p. 28687 e.v. en *Vr. en Antw. Kamer*, 10 december 2007, QRVA 52 005, p. 257.

In 2005 wilde de federale regering een aandeel van 2% biobrandstof in de totale hoeveelheid op de markt gebrachte brandstof realiseren, wat 534.051 ton CO₂ uitstoot zou besparen. Het aandeel biobrandstof zou dan jaarlijks met 0,75% worden verhoogd tot 5,75% in 2010. In 2010 zou dan 1.535.250 ton minder CO₂ worden uitgestoten⁵⁹.

De federale overheid heeft te laat Richtlijn 2003/96 uitgevoerd – hoewel er geen verplichting was – om de vooropgestelde doelen van het eerste jaar van de Kyotoperiode te bereiken. Pas in juni 2005 werd door België een aanvraag voor accijnsvermindering ingediend en de quota zijn pas toegekend einde 2006 en begin 2007.

Bij het beoordelen van het bereiken van de doelstelling wordt het volgende vastgesteld:

1) De toegekende quota zijn – tenzij in 2008 – niet voldoende om een productie te garanderen waarmee het jaarlijks groter aandeel biobrandstof in de op de markt gebrachte brandstof kan worden bereikt. Vanaf 2009 zullen bijkomende maatregelen nodig zijn.

Tabel 7 – Biobrandstofquota in verhouding met het totale brandstofverbruik

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Totaal brandstofverbruik in GJ*	345.102.638	353.760.903	365.127.004	367.416.920	369.975.969	372.579.476
Quota biobrandstof in GJ	0	1.703.104	11.737.941	17.499.157	17.765.560	17.765.560
Percentage quota biobrandstof op het totale brandstofverbruik	0,00%	0,48%	3,21 %	4,76%	4,80%	4,77%
Te behalen norm	2%	2,75%	3,50%	4,25%	5%	5,75%

Bron: DG Leefmilieu van de FOD Volksgezondheid

* De Europese doelen gelden op basis van energie-inhoud en niet op basis van het volume. Doorgaans hebben biobrandstoffen een lagere energie-inhoud waardoor ze een hoger verbruik in volume met zich meebrengen. In deze tabel zijn zowel het totale brandstofverbruik (diesel en benzine) als de quota omgezet van volume (m³) in energie-inhoud (GJ).

2) De vorige tabel gaat ervan uit dat de toegekende quota gehaald worden, wat in 2006 en 2007 niet het geval was. In 2007 werd er ongeveer 1% behaald (norm 3,5%). Voor bio-ethanol is de productie pas eind 2008 op gang gekomen.⁶⁰

Tabel 8 – Effectief geproduceerde biodiesel*

	2006	2007	2008
Effectief geproduceerde biodiesel in m ³	1.150	117.000	110.448
Omgezet in GJ	37.665	3.831.984	3.617.393
Totaal brandstofverbruik in GJ	353.760.903	365.127.004	365.127.004
	0,01%	1,05%	0,99%**

* De hier gebruikte cijfergegevens van het brandstofverbruik zijn deze van de FOD Financiën. Deze cijfers komen van de dienst Douane en Accijnzen en zijn op de verkoop en de levering van de quotahoeveelheden gebaseerd.

** Als hierbij de effectieve productie van bio-ethanol wordt geteld komt het percentage van effectief geproduceerde biobrandstof op 1,13%. De administratie gaat ervan uit dat het totale brandstofverbruik in 2008 gelijk is gebleven.

⁵⁹ Parl. St. Kamer, 21 april 2004, DOC 51 1034/001, p. 8.

⁶⁰ De productie van bio-ethanol in 2008 bedraagt 24.487 m³, omgezet in GJ 521.064.

3) Voor biodiesel stellen de producenten dat ze het toegekende quotum kunnen produceren maar omdat er geen verplichte afname is, wordt slechts 25% ervan door de brandstofverdelers opgekocht.⁶¹ De accijnsvermindering alleen is niet voldoende om de brandstofverdelers te stimuleren tot het bijmengen van bio-brandstof. De regering heeft hier wel weinig ruimte omdat volgens Richtlijn 2003/96 de incentive de hogere kosten van het productieproces niet mag overcompenseren. In een studie⁶² in opdracht van DG Leefmilieu werd gesteld dat een vrijstelling van taxatie een efficiënte manier is om biobrandstoffen te lanceren maar op zich geen garantie is voor het behalen van de doelstellingen. Om hieraan te verhelpen heeft art.183 van programmawet van 27 april 2007 een systeem van verplichte bijmenging opgelegd. De Europese Commissie verplichtte de Belgische Staat echter tot het uitstellen van dit project omdat de combinatie van een verplichte maatregel met een verlaging van accijnzen via quota bepaald in de wet van 10 juni 2006 obstakels creëert voor een eerlijke toegang tot de markt⁶³. Sindsdien is er geen evolutie en het koninklijk besluit ter uitvoering van de verplichte bijmenging ontbreekt.

De berekening van de emissiereductie is heel complex en afhankelijk van de productiewijze van de biobrandstof. Het is niet duidelijk hoe de regering de beoogde CO₂-emissiereductie heeft berekend maar in de wetenschap dat er in 2008 nog geen noemenswaardige productie van bio-ethanol was en dat maar 25% van het quotum van biodiesel de markt bereikt, zal de vooropgestelde emissiereductie niet bereikt worden.

Er bestaat geen evaluatie van de maatregel. Bij het federaal wetenschapsbeleid loopt er wel een project rond "*Duurzaam eindgebruik van biobrandstoffen (BIOSES)*" (2007-2009).⁶⁴ Het BIOSSES-project analyseert de impact van verschillende marktintroductiescenario's van biobrandstoffen in het Belgische transportsysteem, met de nadruk op het perspectief van de gebruikersmarkt (de vraagzijde).

2.2.3 Vermindering steenkoolgebruik

Deze maatregel werd aanvankelijk in de nota aan de Ministerraad van 20 en 21 maart 2004 als volgt omschreven: "*Steenkoolgebruik in de elektriciteitsproductie verminderen. Daartoe zullen de centrales van Mol (provincie Antwerpen) en Les Awirs (provincie Luik) worden ontmanteld en zal worden overgestapt op het gebruik van biomassa.*" Deze maatregel moest 1.200.000 ton CO₂-reductie per jaar opleveren. Het is een van de belangrijkste becijferde klimaatmaatregelen.

Deze maatregel werd niet uitgevoerd, maar is vervangen door een accijns op vaste brandstoffen (vanaf 5 maart 2004) om het gebruik van steenkool als grondstof voor de productie van elektriciteit te ontmoedigen en de reconversie van steenkoolcentrales naar centrales op basis van biomassa of natuurlijk gas te stimuleren. Steenkoolverbruik door huishoudens is vrijgesteld van deze accijns. De maatregel wordt uitgevoerd door de FOD Financiën – Administratie Douane en accijnzen. Aanvankelijk was er één tarief van 8,6526 euro per 1.000 kg, later werd dit gedifferentieerd.

⁶¹ Vr. en Antw. Kamer, 10 december 2007, QRVA 52 005, p. 257.

⁶² PricewaterhouseCoopers, *Biofuels and other renewable fuels for transport. Study on the transition and implementation of Directive 2003/30/EC on the promotion of the use of biofuels or other renewable fuels for transport, Final report, July, 2005.*

⁶³ Zie ook Vr. en Antw. Kamer, 19 mei 2008, QRVA 52 018, p. 3302.

⁶⁴ Eerste verslag: VITO, UCL, *Introduction of biofuels in Belgium – Scenarios for 2010-2020-2030. Report for BIOSSES task 1, March 2008.*

Deze maatregel genereerde de volgende ontvangsten⁶⁵:

Tabel 9 – Accijnsontvangsten steenkool 2004-2007

Periode	Bedragen in euro
Vanaf 05/03/2004 t.e.m. 31/12/2004	1.312.699,20
Vanaf 01/01/2005 t.e.m. 31/12/2005	192.931,36
Vanaf 01/01/2006 t.e.m. 31/12/2006	26.323.451,07
Vanaf 01/01/2007 t.e.m. 30/11/2007	14.439.276,52

Bron: FOD Financiën (Douane)

Gewestelijk beleid speelt een belangrijke rol in deze materie. De gewesten zijn immers verantwoordelijk voor het toekennen van CO₂-emissierechten voor de installaties op hun grondgebied (in het kader van de Europese CO₂-emissiehandel) en hebben daarnaast nog andere instrumenten om het gebruik van steenkool in de elektriciteitssector te ontraden. In de nota aan de Ministerraad van 20 en 21 maart 2004 werd daarom al aangekondigd dat de maatregel jaarlijks door de Nationale Klimaatcommissie zou worden geëvalueerd om te bepalen op wiens rekening (federaal / gewesten) de CO₂-vermindering voor deze steenkoolcentrales kan worden geschreven. Deze evaluatie is nog niet gebeurd. Het is dus onduidelijk welke CO₂-vermindering met deze maatregel werd gerealiseerd. Om deze federale maatregel te evalueren is er nood aan (1) objectieve cijfers over de evolutie van het steenkoolgebruik; (2) een methode om te bepalen hoeveel hiervan op het conto van het overheidsbeleid dan wel van externe ontwikkelingen dient te worden geschreven (3) voor het gedeelte dat te danken is aan overheidsbeleid: een methode om te bepalen hoeveel hiervan een gevolg is van gewestelijk dan wel van federaal beleid.⁶⁶

2.2.4 Betere invulling van de bestaande investeringsaftrek voor ondernemingen ten voordele van energiebesparende maatregelen

De Ministerraad van 20 en 21 maart 2004 besliste dat een technische werkgroep onder voorzitterschap van de minister van Financiën de al langer bestaande investeringsaftrek⁶⁷ zou evalueren. De werkgroep diende tegen eind september 2004 aanbevelingen te formuleren rond voorwaarden, administratieve procedures, de lijst van investeringen en het aftrekpercentage zodat de nodige aanpassingen tegen 1 januari 2005 konden gebeuren. Er is geen concrete doelstelling, indicator of emissiereductie bepaald.

⁶⁵ Het lage bedrag voor 2005 en het hoge bedrag voor 2006 heeft te maken met het feit dat bedragen verschuldigd in 2005 slechts in 2006 werden betaald en pas in 2006 konden worden gecompabiliseerd.

⁶⁶ Een accijns van 8,65 euro/ton steenkool komt overeen met een prijs van 3,18 euro/ton CO₂ (emissiefactor 2,73, d.w.z. 1 kg kolen geeft een CO₂-emissie van 2,73 kg). De prijs van 1 emissierecht (= 1 ton CO₂-uitstoot) in de handelsperiode 2005-2007 lag tussen 10 à 12 euro (met veel fluctuaties). Deze vergelijking maakt duidelijk dat het ontradend effect van gewestelijk beleid wellicht groter zal zijn dan dat van deze federale accijns.

⁶⁷ Artikel 69 van het WIB 92.

De maatregel is niet uitgevoerd. De werkgroep is nooit bijeengekomen. Na bezinning heeft de regering beslist geen wijzigingen door te voeren omdat ze de beschikbare middelen wenste aan te wenden voor andere zaken.⁶⁸ Ondanks dit antwoord van de minister van Financiën van begin 2006 komt de intentie tot verhoging van de investeringsaftrek nog voor in twee beleidsnota's van latere datum⁶⁹, en in de 'Vierde Nationale Mededeling over Klimaatverandering'⁷⁰ wordt het ongewijzigd uitvoeren van de fiscale aftrek als een klimaatregel beschouwd.

⁶⁸ *Vr. en Antw. Kamer*, 24 april 2006, QRVA 51 118, p. 22912 en *Vr. en Antw. Kamer*, 3 april 2006, QRVA 51 115, p. 22212.

⁶⁹ *Parl. St. Kamer*, DOC 52 995/7, *Algemene beleidsnota minister van Financiën*, p. 4 en *Parl. St. Kamer*, DOC 51 2706/23, *Algemene beleidsnota van de minister van Leefmilieu*, p. 26.

⁷⁰ E05 Financiële incentives voor investeringen in energie-efficiënte, p. 50.

Hoofdstuk 3

Uitvoering van de maatregelen in het domein 'Mobiliteit'

In dit hoofdstuk worden de volgende maatregelen besproken:

Maatregelen	Geschatte jaarlijkse vermindering (ton CO ₂ – eq.)
Ondersteuning van het Europees beleid (vrijwillige overeenkomst met autoconstructeurs) om de uitstoot van wagens terug te dringen	380.000 à 420.000
Fiscale korting bij aankoop CO ₂ -zuinige wagens + fiscale aftrek van kosten voor bedrijfswagens afhankelijk van CO ₂ -uitstoot	Niet bepaald
Campagne zuiniger rijden	106.000
Gewestelijk Express Net (GEN) en Diabolo	50.000 à 100.000
Gratis woon-werkverkeer per trein	37.000
Bevorderen goederenvervoer per spoor (via subsidies)	11.000

3.1 Personenwagens

Hieronder komen de maatregelen aan bod die als doel hebben de CO₂-uitstoot van personenwagens te reduceren. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen maatregelen die inwerken op:

- het *aanbod* van CO₂-zuinige wagens door de fabrikanten (3.1.1);
- de *vraag* naar CO₂-zuinige wagens door de consument (3.1.2);
- de CO₂-uitstoot bij het *gebruik* van de wagen (3.1.3).

3.1.1 Stimuleren van het aanbod van CO₂-zuinige wagens

In een convenant tussen de Europese Commissie en de European Automobile Manufacturers Association (ACEA), afgesloten in 1998, engageerde de ACEA zich tot een gemiddelde CO₂-uitstoot voor nieuw verkochte wagens van 140g/km in 2008 en een verdere reductie tot 120 g/km tegen 2012. In 1999 werd een gelijkaardig convenant afgesloten met de Japanse (JAMA) en Koreaanse (KAMA) automobielconstructeurs. Daar moest de 140g-doelstelling bereikt zijn in 2009.

Dit is een louter Europese maatregel. De federale overheid heeft nochtans een jaarlijkse CO₂-reductie van 380.000 à 420.000 ton ingeschreven op basis van deze maatregel. In bepaalde teksten is te vinden dat de federale overheid de intentie had vrijwillige akkoorden af te sluiten met autoconstructeurs die verder zouden gaan dan de bestaande Europese afspraken.⁷¹ Dit werd niet uitgevoerd en er is dus geen Belgische (federale) maatregel.

⁷¹ Zie *Parl. St. Kamer*, 21 april 2004, DOC 51 1034/001, *Akkoord over de verdeling van de inspanningen om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen (Kyotoprotocol)*, p. 6.

De Europese Commissie heeft in 2007, na een review, vastgesteld dat deze maatregel niet het verhoopde succes had en heeft beslist de conventie te vervangen door een verordening.⁷² Belangrijk is dat het mislukken van deze Europese maatregel de effectiviteit hypothekeert van maatregelen die op de vraag naar CO₂-zuinige wagens inwerken (cf. infra). Als er onvoldoende aanbod is van CO₂-zuinige wagens kan het prikkelen van de vraag immers maar een beperkt resultaat opleveren.

3.1.2 Stimuleren van de vraag naar CO₂-zuinige wagens

Eerst wordt ingegaan op een informatiemaatregel – de CO₂-labeling van wagens – daarna worden (para-)fiscale maatregelen toegelicht.

a) Informatie over de CO₂-uitstoot van wagens: CO₂-labeling

Om de (potentiële) kopers van wagens te informeren bestaat er een CO₂-gids en CO₂-label voor auto's:

- de CO₂-gids bevat informatie over de CO₂-uitstoot en het brandstofverbruik van alle auto's die op de Belgische markt verkrijgbaar zijn en bestaat in papieren en elektronische vorm (www.energievreeters.be/auto).
- Verder is bepaald dat alle tentoongestelde wagens moeten voorzien zijn van een etiket dat het brandstofverbruik en de CO₂-uitstoot aangeeft, dat reclamemateriaal het brandstofverbruik en de CO₂-uitstoot moet vermelden enz.

Deze maatregelen zijn een uitvoering van de Europese Richtlijn 1999/94/EG van 13 december 1999 betreffende de beschikbaarheid van consumenteninformatie over het brandstofverbruik en de CO₂-uitstoot bij het op de markt brengen van nieuwe personenauto's⁷³. Deze maatregel is geïmplementeerd sinds 12 januari 2002. De FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, met name DG Leefmilieu zorgt voor de jaarlijkse publicatie van een geactualiseerde CO₂-gids, in overleg met de constructeurs. De FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie, met name de Algemene Directie Controle en Bemiddeling, is bevoegd voor de controle. In 2002 en 2003 werden uitgebreide controles uitgevoerd bij verkopers van nieuwe voertuigen. Tijdens de periode 2005-2007 waren er geen specifieke controles. Evenmin werden er tijdens deze periode klachten ontvangen van consumenten en concurrenten, noch van beroeps- of consumentenorganisaties. Als gevolg van een campagne van privé-organisaties⁷⁴, gestart in februari 2008, ontving de Algemene Directie Controle en Bemiddeling 406 klachten. Er werden 116 processen-verbaal van waarschuwing opgesteld. Naar aanleiding van deze campagne werden tussen Febiac en de Jury voor Ethische Praktijken inzake Reclame richtlijnen afgesproken in verband met de vermelding van de CO₂-uitstoot en het brandstofverbruik in reclaimedrukwerk, op websites ... Deze zijn vanaf 1 september 2008 in voege.

⁷² In het goedgekeurde klimaat- en energiepakket van Europa werd overeenstemming bereikt over dit voorstel van Verordening. De bindende doelstelling van een gemiddelde emissie van 95g CO₂ moet slechts tegen 2020 worden gehaald en er zijn specifieke emissiedoelstellingen vastgelegd vanaf 1 januari 2012.

⁷³ Deze Richtlijn werd omgezet in Belgisch recht door het koninklijk besluit van 5 september 2001 betreffende de beschikbaarheid van consumenteninformatie over het brandstofverbruik en de CO₂-uitstoot bij het op de markt brengen van nieuwe personenauto's.

⁷⁴ <http://affichezleco2.be/>.

Uit een studie besteld door de Europese Commissie (gebaseerd op rapporten van de lidstaten, waaronder België), uitgevoerd in 2004, bleek dat het effect van deze maatregel nihil was⁷⁵. Op basis van deze studie zou de Europese Commissie een beslissing nemen over de herziening van deze Europese Richtlijn (o.a. uitbreiding naar lichte bestelwagens, harmoniseren van het ontwerp van het label ...). Deze studie dateert van 2004. Sindsdien is het bewustzijn over de klimaatproblematiek toegenomen. Bovendien mag deze informatiemaatregel niet geïsoleerd worden bekeken, vermits haar effect wordt mee bepaald door de bestaande financiële incentives.

Bij de federale klimaatmaatregelen is de CO₂-uitstoot het criterium. Daartegenover staat de 'Ecoscore', uitgewerkt in opdracht van de drie gewesten. De Ecoscore is geen *whole-of-life*-benadering van de milieu-impact van auto's, maar is toch een stuk ruimer dan het CO₂-label. De Ecoscore houdt rekening met verschillende schade-effecten: het broeikaseffect (CO₂), de luchtkwaliteit (bv. emissies van fijn stof) en de geluidshinder. De Ecoscore wordt uitgedrukt in een waarde van 0 tot 100, hoe hoger de score hoe milieuvriendelijker. De Vlaamse en Brusselse overheid hebben een brochure voor het grote publiek opgesteld⁷⁶. De Vlaamse overheid hanteert bij aankopen voor haar eigen wagenpark de Ecoscore als criterium. De Centrale Raad voor het Bedrijfsleven raadt aan dat maar één systeem wordt gebruikt om de consument niet in verwarring te brengen en geeft de voorkeur aan de Ecoscore.⁷⁷

b) Fiscale korting bij aankoop van CO₂-zuinige wagens

Om de aankoop van CO₂-zuinige wagens te bevorderen bestaat sinds 1 januari 2005 een fiscale aftrek. Vanaf 1 juli 2007 is die fiscale aftrek vervangen door een korting op de factuur die onmiddellijk wordt toegekend door de verkoper, die deze terugvordert bij de FOD Financiën. Voor 2008 bedraagt die korting 15% (maximaal 4.350 euro) voor wagens < 105 g CO₂/km of 3% (maximaal 810 euro) voor wagens tussen de 105 en 115 gram per km. Deze bedragen zijn geïndexeerd. De fiscale korting geldt voor natuurlijke personen (met inbegrip van zelfstandigen en personen die een vrij beroep uitoefenen) – dus niet voor vennootschappen of andere rechtspersonen – die in België wonen en die het voertuig hebben ingeschreven bij de Dienst voor Inschrijving van de Voertuigen (DIV). De meeste bedrijfswagens vallen dus niet onder deze fiscale korting.

Voor de eerste negen maanden van 2008 (1 januari 2008 – 25 september 2008) werd voor 21.678 voertuigen⁷⁸ een korting toegekend, voor een bedrag van 26,65 miljoen euro:

Tabel 10 – Toegekende fiscale kortingen voor CO₂-arme wagens in 2008

Korting	Aantal voertuigen	Bedrag (miljoen euro)
15 %	7.775	21,48
3 %	13.903	5,17
	21.678	26,65

Bron: dienst Terugbetalingen van de FOD Financiën

⁷⁵ European Commission, Directorate-General for Environment, *Study on the effectiveness of Directive 1999/94/EC relating to the availability of consumer information on fuel economy and CO₂ emissions in respect of the marketing of new passenger cars. Final Report*, March 2005, p. 9.

⁷⁶ *De ecoscore. Winst voor mens en milieu*, 2008, 28 p.

⁷⁷ CRB, *Advies betreffende de energie-efficiëntie in de vervoersector*, 20 februari 2008, p. 10.

⁷⁸ Om deze aantallen wat in perspectief te plaatsen: in 2007 werden 562.987 nieuwe personenauto's ingeschreven (bron: website FOD Mobiliteit).

De gemiddelde terugbetaling bedraagt respectievelijk 2.763 euro (bij 15% korting) en 372 euro (bij 3% korting) per auto.

Het is moeilijk de effectiviteit van deze maatregel te evalueren. Het aantal verkochte voertuigen is uiteraard bekend, maar de vraag blijft hoeveel kopers ook zonder fiscale korting een zuinige wagen zouden hebben gekocht, m.a.w. de omvang van het zgn. *cadeau-effect* is niet bekend. Bovendien moet ook rekening worden gehouden met de impact van het gewestelijk beleid⁷⁹. Voorts is, zoals hierboven al aangesneden, een belangrijk knelpunt het ontbreken van een uitgebreid aanbod CO₂-zuinige wagens. Dit hypothekeert maatregelen die de vraag naar zuinige wagens stimuleren. Dit hangt samen met het mislukken van het Europese beleid en valt buiten de macht van de federale overheid. Wat betreft de fiscale korting voor CO₂-zuinige wagens zijn er, van de 7.958 beschikbare modellen op de markt in juni 2008, slechts 41 die in aanmerking komen voor de korting van 15% (deze modellen zijn bovendien geconcentreerd bij een beperkt aantal merken) en slechts 110 die in aanmerking komen voor de korting van 3%. In een evaluatie in het kader van ENOVER⁸⁰ werd met een grote marge van onzekerheid geconcludeerd dat de *belastingverlaging* weinig impact had op de verkoop, maar dat de *directe korting* die sinds 1 juli 2007 in voege is, meer effect heeft, vooral voor de wagens die minder dan 105g CO₂ per km uitstoten.

c) *Fiscale aftrek voor bedrijfswagens in de vennootschapsbelasting in functie van de CO₂-uitstoot*

Deze maatregel trad voor nieuwe bedrijfswagens in werking op 1 april 2007. Voor de overige bedrijfswagens trad zij in werking vanaf 1 april 2008. Zij is toepasselijk voor vennootschappen.

De aftrekbaarheid van de kosten van bedrijfswagens is in deze nieuwe regeling afhankelijk van de CO₂-uitstoot (met uitzondering van de brandstofkosten, mobiliteitskosten, financieringskosten – daar blijft de aftrek 100%). De bestaande forfaitaire aftrekbaarheid van 75% werd vervangen door een graduele aftrek met vijf tarieven: van 90% voor wagens met een beperkte uitstoot tot 60% voor wagens met een hoge uitstoot, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen benzine of diesel.

Tabel 11 – Fiscale aftrek in de vennootschapsbelasting

CO ₂ – uitstoot (g/km)		Fiscale aftrek
Benzine	Diesel	
> 190	> 175	60%
160-190	145-17	70%
130-160	115-145	75%
120-130	105-115	80%
< 120	< 105	90%

De regelgeving bevat leemtes wat betreft elektrische wagens en LPG-wagens.

⁷⁹ Bv. sinds 1 januari 2008 kent het Waals Gewest een ecobonus toe. Deze premie is cumuleerbaar met de federale korting.

⁸⁰ *Tentative de calcul des économies d'énergies générées par la mesure "Incitants à l'achat pour voitures propres", Projet pour le sous-groupe CONCERE/ENOVER, 19 décembre 2008, 43 p.*

Uit een tweejaarlijkse evaluatie moet blijken of de CO₂-normen moeten aangepast worden aan de Europese normen en de snelheid van de wijziging van het autopark⁸¹. In een antwoord op een parlementaire vraag werd aangekondigd dat de maatregel zou worden geëvalueerd.⁸² Bij het afsluiten van de audit was bij het Rekenhof nog geen evaluatie bekend. Maar er zijn wel al indicaties dat deze maatregel effect sorteert. Het sociaal secretariaat SD Worx deed een enquête bij 236 Belgische organisaties, waaruit blijkt dat deze wel degelijk hun wagenpolitiek bijstuurden op basis van deze maatregel.⁸³ Uit de enquête bleek dat de voorbije drie jaar 39,8% van de organisaties hun bedrijfswagenpolitiek bijstuurden, 23,43% een aanpassing van hun wagenpolitiek op korte termijn (< 1 jaar) planden en 13,6% een aanpassing op langere termijn (> 1 jaar). Voor 67% van de organisaties die hun wagenpolitiek al bijstuurden, waren de fiscale en sociaal-juridische maatregelen van de overheid de belangrijkste aanleiding om dit te doen. 38,8% antwoordde dat de solidariteitsbijdrage (in de sociale zekerheid) die op 1 januari 2005 van kracht werd, de meeste aanleiding gaf tot bijsturing van de wagenpolitiek. Bij het schatten van effecten moet uiteraard rekening gehouden worden met een zekere tijdspanne die nodig is om een wagenpark te vernieuwen (de levenscyclus van een bedrijfswagen bedroeg volgens de FOD Mobiliteit in 2007 gemiddeld 4,3 jaar). Tot slot geldt ook hier dat het beperkte aanbod van CO₂-zuinige wagens de effectiviteit van deze maatregel hindert. Tabel 12 toont dat amper 222 van 7.958 beschikbare modellen (2,8%) een hogere aftrek toelaat dan de vroegere vaste aftrek van 75%:

Tabel 12 – Aanbod wagens per categorie (juni 2008)

Fiscale aftrek	Aantal beschikbare modellen		Fiscale druk in nieuwe regeling
	Benzine	Diesel	
60%	>190	>175	Fiscale druk stijgt
70%	160-190	145-175	
75%	130-160	115-145	Fiscale druk gelijk
80%	120-130	105-115	Fiscale druk daalt
90%	< 120	<105	

Bron: DG Leefmilieu van de FOD Volksgezondheid

Vermeldenswaard is voorts dat de CO₂-uitstoot sinds 1 januari 2005 ook fungeert als basis voor de berekening van de patronale solidariteitsbijdrage (sociale zekerheid) voor bedrijfswagens die de werkgever voor persoonlijke doeleinden of voor woon-werkverkeer ter beschikking stelt van zijn werknemer. De maandelijkse bijdrage varieert naargelang het CO₂-uitstootgehalte en het type brandstof. In deze regeling wordt expliciet rekening houden met elektrische en LPG-wagens.

3.1.3 Maatregelen om de CO₂-uitstoot bij het gebruik van de wagen te verminderen

Met een zuinige wagen kan verkwistend gereden worden. Het is dus ook belangrijk dat er stimuli zijn die aanzetten tot een zuinige rijstijl. Het Europese project 'Ecodriven', waarin de Bond Beter Leefmilieu (BBL) namens België participeert, heeft als doel eco-driving te promoten bij het grote publiek via sensibilisatie. Naast een Europese campagne kan elk land specifieke acties ondernemen. België spitst

⁸¹ Parl. St. Kamer, 4 april 2007, DOC 51 3058/001, *Ontwerp van programmawet*, p. 37.

⁸² Hand. Kamer, 17 juni 2008, CRIV 52 COM 263, p. 4.

⁸³ SD Worx, *Bedrijfswagens en CO₂*, juni 2008, 12 p.

zich toe op twee doelgroepen: de bedrijven met een uitgebreid wagenpark en de toekomstige (meestal jonge) chauffeurs, via de rijsscholen.⁸⁴ De BBL organiseerde een pilootproject eco-driving voor bedrijven⁸⁵, was één van de initiatiefnemers⁸⁶ voor het Charter Eco-driving waarin 75 van de 109 erkende Belgische rijsscholen zich engageren om de technieken van eco-driving te integreren in hun opleiding, en voerde een communicatiecampagne over eco-driving via folders en de website www.eco-driving.be. De BBL krijgt uit de federale begroting een subsidie.⁸⁷

Met deze maatregel zou 106.000 ton CO₂ moeten bespaard worden, maar er is nog geen evaluatie beschikbaar van de impact ervan. Het is ook niet duidelijk hoe de CO₂-reductie moet toegerekend worden omdat het project door verschillende beleidsniveaus wordt gesponsord.⁸⁸

3.2 Openbaar vervoer

De regering wil bereiken dat er meer gebruikers overschakelen naar minder vervuilende collectieve manieren van transport, zowel bij het personenvervoer als bij het goederenvervoer. Daarom moet er een aanbod zijn van geschikte infrastructuur, materieel en diensten en moeten de gebruikers gestimuleerd worden om van het aanbod gebruik te maken. De maatregelen die specifiek en uitsluitend belang hebben voor de diensten van de federale overheid worden besproken in hoofdstuk 4.

3.2.1 Personenvervoer

De focus van de maatregelen bij het personenvervoer ligt op de woon-werkverplaatsingen. In 2006 werd het Belgisch woon-werkverkeer door de FOD Mobiliteit en Vervoer voor het eerst in kaart gebracht. De gegevens zijn van 30 juni 2005 en werden verzameld voor bedrijven van meer dan 100 werknemers (27,5% van de actieve beroepsbevolking).⁸⁹ De regering ging in de tweede helft van 2008 over tot de organisatie van een tweede diagnostiek van de woon-werkverplaatsingen.⁹⁰

a) Aanbod

Het GEN (Gewestelijk Express Net) heeft als doel de verschuiving van de auto naar het gemeenschappelijk vervoer te begunstigen en het marktaandeel van het openbaar vervoer in de GEN-zone (rond de hoofdstad op acht lijnen in een straal van 30 km) te verhogen. Dit GEN-project impliceert een nauwe samenwerking

⁸⁴ Parl. St. Kamer, 3 oktober 2008, DOC 52 1450/001, *Voorstel van resolutie betreffende maatregelen ter bevordering van een zuinig en verantwoord gebruik van voertuigen die op fossiele brandstoffen rijden*.

⁸⁵ Op lange termijn blijken de effecten van dit pilootproject bij goede nabegeleiding en monitoring te zorgen voor een daling van het verbruik van 5 à 7% bij vrachtwagens en 10% bij personenwagens.

⁸⁶ Samen met o.a. Inter Environnement (Wallonie et Bruxelles), Federgon, Vlaamse Stichting Verkeerskunde, Intelligent Energy Europe.

⁸⁷ In 2005 en 2006 kreeg de BBL 19.000 euro. BA 33.56.12.3106. Promotie duurzame mobiliteit Begroting FOD Mobiliteit en Vervoer.

⁸⁸ In het Vlaams klimaatbeleidsplan 2006-2012 staat ook een maatregel 'Milieuvriendelijk rijgedrag integreren in rijopleiding'.

⁸⁹ Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer, *Diagnostiek woon-werkverkeer van 30 juni 2005. Eindverslag*, p. 7.

⁹⁰ Parl. St. Kamer, DOC 52 995/25, *Algemene beleidsnota van de staatssecretaris voor Mobiliteit*, p. 11.

tussen de drie gewesten en de federale Staat, alsook hun respectieve beheerders van gemeenschappelijk vervoer (VVM/De Lijn, MIVB, SRWT/TEC en NMBS), zijnde acht partners. De coördinatie tussen de partijen is geregeld door een overeenkomst van 4 april 2003. De FOD Mobiliteit en Vervoer (Directoraat-Generaal Vervoer te Land) zorgt voor de opvolging en is ook de federale administratie die betrokken is bij de implementatie van het GEN.

DIABOLO wil het spoorwegnet dat de luchthaven van Zaventem met het bestaande net verbindt, uitbreiden.

De gefaseerde implementatie van het GEN en DIABOLO moet in december 2012 voltooid zijn.

Om het GEN succesvol te kunnen verwezenlijken werd de nadruk gelegd op het feit dat niet alleen het aanbod belangrijk is maar ook:

- het aanbieden aan de gebruiker van een geïntegreerde dienstverlening o.a. door een uniek ticketingsysteem en het afstemmen van de uren tussen de NMBS en de regionale maatschappijen.
- het verwezenlijken van begeleidende maatregelen ter ontmoediging van het autogebruik⁹¹ voor het woon-werkverkeer. Deze begeleidende maatregelen zijn gewestelijke bevoegdheid.

In de begroting 2008 is 210,7 miljoen euro ⁹² voorzien voor het GEN.

Bij de uitvoering op federaal niveau worden volgende evoluties vastgesteld:

- De bouw en oplevering van diverse infrastructuur heeft enkele jaren vertraging opgelopen en zal dus pas na 2012 worden gerealiseerd:

Tabel 13 – Huidige planning voor de oplevering van de infrastructuurwerken voor het GEN

Lijn	Planning
124	12.2018
161	12.2015
Tunnel Josaphat	12.2013
36	gerealiseerd
25 en 27	06.2012
Diabolo	06.2012
50A	12.2015
96	gerealiseerd

Bron: koninklijk besluit 29 juni 2008 houdende goedkeuring van het beheerscontract gesloten tussen de Staat en de naamloze vennootschap van publiek recht Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen

⁹¹ In een studie van STRATEC voor de FOD Mobiliteit en Vervoer van 20 oktober 2003 wordt er in de uitgevoerde simulaties vastgesteld dat de maatregelen die het gebruik van de auto ontraden globaal doeltreffender zijn dan de maatregelen die de servicekwaliteit van het openbaar vervoer verbeteren. Parkeerbepalende maatregelen dragen het sterkst bij, maar ook de beschikbaarheid van openbaar vervoer bij de inplanting van de bedrijven (ruimtelijke ordening).

⁹² Basisallocatie 51.16.6101 – Transferten naar het GEN-fonds. Begroting FOD Mobiliteit en Vervoer (33).

- Het contract voor de aankoop van specifieke GEN-treinen is goedgekeurd door de Ministerraad van 4 juli 2008. De eerste voertuigen worden verwacht tegen 2011 en de laatste tegen 2016. Ook dit is grotendeels na de periode 2008-2012.
- Op 31 mei 2006 tekenden de verschillende ministers van Mobiliteit en de staatssecretaris voor Overheidsbedrijven een protocolakkoord voor een interoperabel ticket tegen 2010. Met één kaart moet de mogelijkheid worden geboden om te reizen met de vier openbare vervoersmaatschappijen.
- Het proefproject van de NMBS om vanaf 1 juni 2005 kosteloze toegang tot betalende parkings te voorzien in twaalf stations voor bezitters van een treinkaart werd niet voortgezet.⁹³
- De PPS-constructie voor Diabolo werd op 28 september 2007 afgerond⁹⁴.

Er zijn geen cijfers of informatie beschikbaar om na te gaan of het marktaandeel van het openbaar vervoer in de GEN-zone is verhoogd. Volgens de staatssecretaris voor Overheidsbedrijven is het voorstadsaanbod sinds december 2006 verdubbeld op de lijn Brussel – Leuven door de uitbreiding naar vier sporen.⁹⁵

De NMBS-groep is verplicht een verdeelsleutel van 60% - 40% in acht te nemen voor de financiering van de in het Vlaams en het Waals Gewest gelokaliseerde investeringen.⁹⁶ Een vertraging van de uitvoeringscapaciteit in een gewest kan dus vertraging opleveren voor het andere gewest. De ernstigste belemmering komt van de vertragingen in het verkrijgen van vergunningen.⁹⁷

Er is geen informatie beschikbaar om na te gaan hoever de implementatie van de begeleidende maatregelen (parkeerbeleid, ruimtelijke ordening,...) staat. De federale bijdrage is beperkt tot studies van het federaal Wetenschapsbeleid zoals RAPIDES en SUSTAPARK.⁹⁸

Een studie i.v.m. evolutie en optimalisatie van het GEN⁹⁹ is door de FOD Mobiliteit besteld. Bij het afsluiten van de audit waren de resultaten bij het Rekenhof nog niet bekend.

Zowel de infrastructuur als het materieel zal ruim na de eerste Kyotoperiode (2008-2012) beschikbaar zijn. De besparing van 100.000 ton CO₂ per jaar voor het GEN zal onmogelijk kunnen worden verwezenlijkt¹⁰⁰ en bovendien zal het niet gemakkelijk zijn om de bijdragen van gewesten en de federale overheid uit elkaar te halen.

⁹³ *Naleving van de beheerscontracten door de NMBS, Infrabel en de NMBS-Holding, Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Brussel, juli 2008, p. 42-45.

⁹⁴ *Hand. Kamer*, 30 januari 2008, CRIV 52 COM 092, p. 29.

⁹⁵ *Hand. Kamer*, 22 maart 2007, CRIV 51 PLEN 273, p. 28.

⁹⁶ Koninklijk besluit van 29 juni 2008 houdende goedkeuring van het beheerscontract gesloten tussen de Staat en de naamloze vennootschap van publiek recht Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen.

⁹⁷ *Hand. Kamer*, 22 maart 2007, CRIV 51 PLEN 273, p. 28 en *Parl. St. Kamer*, DOC 52 946/1, *Toestand van de bouwvergunningen op 30 november 2007*, p. 37. Verslag van de Stuurgroep Conventie GEN 2006-2007 van 27 maart 2008. *Parl. St. Kamer*, DOC 52 994/008, *Beroep Gemeente Watermaal – Bosvoorde op lijn L161*, p. 1813.

⁹⁸ *Rapides. Het verzamelen van parkeergegevens in de zone van het Gewestelijk Expres Net (GEN) rond Brussel en stated preference enquêteoefening*, februari 2007. SUSTAPARK. *Duurzaam parkeren in de steden: optimalisatie van de prijs en locatie*. Beschikbaar in 2009.

⁹⁹ Artikel 13 van de GEN-overeenkomst bepaalt dat onderzoek moet worden gevoerd naar de verplaatsingsbehoeften en de functionaliteitseisen inzake frequentie, amplitude en haltes.

¹⁰⁰ Dit wordt ook expliciet gesteld in *Hand. Kamer*, 22 maart 2007, CRIV 51 PLEN 273, p. 30.

b) Gebruik stimuleren

In de informatieve nota bij de Ministerraad van 20 maart 2004 onder de noemer 'Ontwikkelen van intermodaal vervoer' wordt de gratis woon-werkverplaatsing voor de werknemer¹⁰¹ als maatregel naar voor geschoven om het gebruik van het aanbod stimuleren. Hier wordt een CO₂-emissiereductie van 37.000 ton tegenover gesteld. Onder dezelfde rubriek is ook de beslissing genomen om voor de belastingplichtigen die kiezen om hun werkelijke beroepskosten te bewijzen (artikel 66bis WIB 1992), de afstand in het kader van hun woon-werkverplaatsingen van maximum 50 km enkele reis op maximum 100 km te brengen op voorwaarde dat ze gebruik maken van een milieuvriendelijke verplaatsingswijze (via carpooling, met de fiets, te voet,...). Tot dusver is nog niet nagegaan welke gevolgen dit heeft voor de vermindering van de uitstoot van de broeikasgassen.¹⁰²

Bij de gratis woon-werkverplaatsing voor de werknemer financiert de Staat de NMBS om de werknemersbijdrage ten laste te nemen wanneer de werkgeversbijdrage ten minste 80% bedraagt¹⁰³ en de werkgever hiertoe een Overeenkomst Derde Betaler heeft afgesloten met de NMBS (vanaf 1 januari 2005).¹⁰⁴ Voor de federale overheidsdiensten (vanaf 1 maart 2004) komt de werkgever tussen voor 88% en voor de autonome overheidsbedrijven voor 80%. In de begroting is er voor deze maatregel jaarlijks 28,7 miljoen¹⁰⁵ euro voorzien.

De maatregel 'gratis woon-werkverkeer' is een maatregel die de NMBS moet helpen om de doelstelling te bereiken om, over de periode 2006-2012 en wat het binnenlandse vervoer betreft, 25% meer reizigers te vervoeren ten opzichte van het in 2006 vervoerde aantal reizigers.¹⁰⁶

In het jaarlijks door de NMBS op te stellen verslag wordt de evolutie van deze maatregel besproken.¹⁰⁷ De NMBS constateert dat de maatregel een licht positief effect heeft op het aantal reizigers. Nog volgens de NMBS is het netto-effect van de maatregel niet zo groot omdat veel klanten zijn overgestapt van een gewone treinkaart naar een derdebetalerovereenkomst. Een causaal verband tussen deze maatregel en het aantal treinkaarten is moeilijk te leggen omdat ook andere factoren werknemers kunnen stimuleren om het openbaar vervoer te nemen (bv. de hoge olieprijs).

¹⁰¹ Koninklijk besluit van 29 juni 2008 (artikels 20, 74 en bijlage 13).

¹⁰² *Parl. St. Kamer*, 21 april 2004, DOC 51 1034/001, p. 5.

¹⁰³ De werkgever is altijd verplicht tot tussenkomst als de werknemer openbaar vervoer neemt (wet van 27 juli 1962) maar dan schommelt het percentage van de tussenkomst rond de 60%. De tussenkomst voor de privésector is voorzien wanneer er nog een positief saldo overblijft na de tussenkomsten voor de federale personeelsleden en die van de autonome overheidsbedrijven. Het koninklijk besluit van 13 juli 2007 tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 juli 1962 tot vaststelling van het bedrag en de wijze van betaling van de werkgeversbijdrage in het verlies geleden door de NMBS ingevolge de uitgifte van abonnementen voor werklieden en bedienden heeft de plafonnering van de overheidstussenkomst afgeschaft om volledige rechtszekerheid te garanderen voor werkgevers en werknemers.

¹⁰⁴ Koninklijk besluit van 3 mei 2007 betreffende de tenlasteneming van de kosten inzake openbaar vervoer in woon-werkverkeer van de federale personeelsleden door de Staat en sommige federale openbare instellingen.

¹⁰⁵ Basisallocatie 51.10.3107 – Financiering van maatregelen ter bevordering van het openbaar vervoer ten gunste van de NMBS. Begroting FOD Mobiliteit en Vervoer (33).

¹⁰⁶ Beheerscontract 2008 – 2012. Het in 2006 vervoerde aantal reizigers bedroeg 182,20 miljoen.

¹⁰⁷ Rapportering NMBS voorzien in artikel 39 van het beheerscontract.

Tabel 14 – Gratis woon-werkverkeer

		Aantal klanten (1) 1/2005- 12/2005	Aantal klanten 1/2006- 12/2006	Aantal klanten 1/2007- 12/2007	Stijgings- percentage 2005-2007 aantal klanten
Gratis met staatstussenkomst	Federaal 88 %	48.237	49.479	50.300	4,28 %
	Autonome overheidsbedrijven 80 %	11.158	10.546	9.955	-10,78%(2)
	Privésector 80 %	24.281	34.792	41.621	71,41 %
	Totaal	83.676	94.817	101.876	21,75 %
Gratis zonder staatstussenkomst (o.a. andere overheden)		14.998	15.993	17.011	13,42 %
Totaal gratis		98.674	110.810	118.887	20,48 %
Derde betaler zonder tussenkomst		4.497	5.014	4.279	-4,85 %
Totaal derde betaler		103.171	115.824	123.166	19,38 %
Totaal niet derde betaler		140.835	137.060	136.673	-2,96 %
Totaal aantal klanten		244.006	252.884	259.839	6,49 %
Percentage derde betaler		42 %	46 %	47 %	

Bron: NMBS

(1) Een klant is een persoon die over een treinkaart woon-werk beschikt en die kaart minstens één keer gevalideerd heeft in dat jaar

(2) De verklaring voor het negatief resultaat ligt in het krimpend personeelsbestand.

Het grootste effect van de maatregel geldt voor de privésector. Het aantal derde-betalersovereenkomsten stijgt elk jaar:

Tabel 15 – Derdebetalersovereenkomsten met ondernemingen

Jaar	Aantal
2005	1250
2006	1785
2007	2268
23/04/2008	2469

Bron: *Parl. St. Kamer*, DOC 52 1596/005, p.1890, en *Vr. en Antw. Kamer*, 9 juni 2008, QRVA 52 021, p. 4711

Volgens de omzendbrief nr. 572 zou het systeem van gratis woon-werkverkeer voor de federale overheid op structurele basis moeten geëvalueerd worden en dit gesteund op correcte reële gegevens.¹⁰⁸ Dit is niet het geval. Statistieken en gegevens van het woon-werkverkeer van de federale overheid worden niet structureel bijgehouden. De FOD Mobiliteit zou hierbij nauw betrokken moeten zijn, wat niet het geval is.¹⁰⁹

De weerslag van deze maatregel op de CO₂-uitstoot is zeer moeilijk in te schatten omdat die sterk gebonden is aan verschillende tewerkstellingsparameters (personeelssterkte, locatie, terbeschikkingstelling van bedrijfswagens, densiteit,...)¹¹⁰. Hoe de regering aan een CO₂-reductie van 37.000 ton voor deze maatregel komt, kon niet achterhaald worden.

¹⁰⁸ Omzendbrief nr. 572 van 7 juni 2007. Definitief stelsel inzake gratis openbaar vervoer in woon-werkverkeer voor de personeelsleden van de federale overheid.

¹⁰⁹ Omzendbrief nr. 567 van 26 januari 2007. Veralgemeend gratis openbaar vervoer voor de personeelsleden van de federale overheid. De FOD P&O sluit voor de FOD's de contracten af met de vervoermaatschappijen.

¹¹⁰ *Parl. St. Kamer*, DOC 52 994/008, p. 1803 + *Etudes et documents CPDT* 6, p. 80.

3.2.2 Goederenvervoer

De subsidiëring van operatoren wil via een competitief prijsaanbod vervoerders laten kiezen voor het goederenvervoer per spoor.¹¹¹ Deze subsidiëring is nodig omdat voor afstanden van minder dan 300 km de kosten voor het goederenvervoer per spoor hoger liggen dan de marktтарieven¹¹². Deze specifieke financiële steun wordt beschouwd als staatssteun en vereist het akkoord van de Europese Commissie. De steunmaatregel kreeg een positief advies van de Europese Commissie op 5 juli 2005. Dit steunmechanisme was initieel voorzien voor de periode 2005-2007. Om de continuïteit van de staatssteun aan het gecombineerd vervoer te verzekeren, is een verlenging met één jaar toegekend.¹¹³ In de begroting was er voor 2005 15 miljoen euro en voor 2006, 2007 en 2008 jaarlijks 30 miljoen euro vooropgesteld¹¹⁴. Een evaluatie en oriënteringsstudie hebben geleid tot een voorstel voor een nieuw steunprogramma (2009-2012).¹¹⁵ De Europese Commissie heeft op 10 maart 2009 zijn akkoord gegeven voor de toekenning van een subsidie van 100 miljoen euro voor de volgende jaren.

Deze maatregel streeft er niet alleen naar om het in 2004 bestaande vervoersvolume per spoor te handhaven op 300.000 intermodale transporteenheden (ITE)¹¹⁶ maar ook om dit volume over een periode van drie jaar met 20% op te voeren. Dit moet 11.000 ton CO₂-besparing opleveren.

In het Belgisch gecombineerd weg-spoorvervoer zijn er momenteel twee belangrijke intermodale operatoren, namelijk Transport Rail Weg/Transport Route-Wagon (TRW) en Inter-Ferry-Boats (IFB).

Tabel 16 – Overzicht van de federale staatssteun voor het gecombineerd vervoer per spoor aan de operatoren IFB en TRW en de evolutie van het vervoersvolume in ITE* in de periode 2005-2007

Jaar	InterFerryBoats	Transport Route-Wagon	Totaal
2005	12 138 884 euro 264.452 ITE	2 861 116 euro 70.269 ITE	15 000 000 euro 334.721 ITE
2006	22 416 111 euro 277.558 ITE	5 620 219 euro 78.168 ITE	28 036 330 euro 355.726 ITE
2007	24 739 572 euro 342.162 ITE	4 426 542 euro 67.904 ITE	29 166 114 euro 410.066 ITE

Bron: FOD Mobiliteit en Vervoer

* Subsidie per ITE = $Y \times (\text{km F} + 50)$. Km F = het aantal per spoor afgelegde tarifaire kilometers. Factor 50 = een forfaitaire tegemoetkoming in de vaste vervoerskosten. De waarde van Y is afhankelijk van het beschikbare budget, het verwachte aantal vervoerde ITE, het verwacht aantal spoor-kilometer per ITE en de regeling dat de subsidie niet hoger mag zijn dan 30% van de totale vervoerskosten. In 2005 bedroeg Y 0,2234185 in 2006 0,40 en in 2007 0,355236.

¹¹¹ Koninklijk besluit van 30 september 2005 ter bevordering van het gecombineerd goederenvervoer.

¹¹² Het kostennadeel ten opzichte van het unimodaal vervoer ligt vooral in de kosten van overslag van het spoor naar de weg en de kosten van voor- en natransport. Om elke vorm van concurrentievervalsing op internationaal vlak te vermijden wordt de subsidie slechts toegekend aan binnenlands vervoer van meer dan 50 km.

¹¹³ Koninklijk besluit van 9 oktober 2008 tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 september 2005 betreffende de bevordering van het gecombineerd goederenvervoer.

¹¹⁴ Basisallocatie 51.14.3101. Begroting FOD Mobiliteit en Vervoer (33).

¹¹⁵ In de programmawet van 22 december 2008 is de nieuwe regeling opgenomen.

¹¹⁶ ITE: iedere land- of zeecontainer, iedere wissellaadbak of oplegger.

Het volume van de 300.000 eenheden (ITE) is behouden en er is een groei over drie jaar van 36,7%. Het vooropgezette doel is bereikt.

De mate waarin het marktaandeel van het containervervoer per spoor verhoogt, is moeilijk na te gaan omdat er geen betrouwbare statistieken bestaan van het aantal vervoerde ITE's via de weg, het spoor en de binnenvaart.¹¹⁷ Er kan dus niet beoordeeld worden of goederenvervoer per spoor al dan niet effectief de plaats inneemt van het goederenvervoer via de weg.

Het verslag van een consultant¹¹⁸ stelt dat er een hoge overheidsuitgave (75 miljoen euro voorzien in de begroting voor drie jaar) is voor het bereikte resultaat (per ton is er gemiddeld circa 40 euro uitgegeven over drie jaren). Hier staat tegenover dat de afschaffing van deze steunmaatregel het volume van getransporteerde goederen op het spoornetwerk wellicht sterk zou doen verminderen of laten verdwijnen.¹¹⁹

Een ander knelpunt voor het goederenvervoer per spoor is de beperkte infrastructuur. De spreiding van de terminals was anno 2007 immers nog niet optimaal genoeg om het multimodaal transport op iedere locatie in België te kunnen aanwenden. Door de te grote afstand van de terminal tot de onderneming, dus het te lange voor- of natransport, wordt de toepassing van multimodaal transport minder of zelfs niet interessant.¹²⁰ De NMBS heeft in zijn beheerscontract wel een aantal maatregelen ingeschreven om de kwaliteit van het spoorvervoer te verbeteren (elektrificatie, uitbreiding van de sporen,...).

Het gunstregime voor het vrachtvervoer op de weg via de terugbetaling van de accijnzen¹²¹ kan een negatief effect hebben op het succes van deze maatregel ter promotie van het goederenvervoer per spoor. De terugbetaling van de accijnzen is geen klimaatmaatregel maar kadert in een ander, economisch, beleid.

Gezien het federale beleidsniveau bevoegd is voor het goederenvervoer per spoor en de gewesten bevoegd zijn voor het goederenvervoer via de binnenvaart is het nuttig om ter afstemming van het beleid regelmatig met deze verschillende actoren te coördineren. Uit het verslag van de externe consultant blijkt dat de concurrentie van deze maatregel met de binnenvaart beperkt is.

¹¹⁷ *Vr. en Antw. Kamer*, 12 februari 2007, QRVA 51 153, p. 29679.

¹¹⁸ *Policy Research Corporation, Evaluatie van de federale overheidssteun aan het gecombineerd goederenvervoer per spoor*, juli 2008.

¹¹⁹ *Hand. Kamer*, 3 maart 2008, CRIV 52 COM 126, p. 36 en de informatieve nota aan de Minister-raad van 20 maart 2004.

¹²⁰ Federaal wetenschapsbeleid, *SPSD Bases of a growth of intermodal transport in Belgium: the search of 'missing links'*. *Vr. en Antw. Kamer*, 6 juni 2006, QRVA 51 123, p. 24304.

¹²¹ Sinds juni 2004 kunnen de ondernemingen die voor een gedeeltelijke terugbetaling van de bijzondere accijns op diesel in aanmerking komen, zich laten registreren als eindgebruiker van professionele diesel om zo te kunnen ontsnappen aan de accijnsverhogingen die via het zogenaamd cliquet-systeem worden ingevoerd. artikel 429, § 5, 1), c van de programmawet van 27 december 2004.

Hoofdstuk 4

Uitvoering van de maatregelen binnen de federale overheid zelf

In dit hoofdstuk worden de volgende maatregelen besproken:

Maatregelen	Geschatte jaarlijkse vermindering (ton CO ₂ – eq.)
Geleidelijke vervanging van het wagenpark van de federale overheid door schone voertuigen (omzendbrief 307 quater)	310.000 à 390.000
Derdepartijfinanciering om het energieverbruik in de overheidsgebouwen terug te dringen (Fedesco)	130.000 à 180.000
Sensibiliseringsprojecten inzake duurzaam energiegebruik in FOD's en in de openbare en parastatale instellingen	700 à 1.200

4.1 Mobiliteit: vergroening wagenpark

De federale regering nam in 2004 de beslissing om het wagenpark van de overheid geleidelijk te 'vergroenen' door milieu-eisen te stellen voor nieuwe aankopen of leasing van personenwagens. Deze omschakeling naar een groener wagenpark zou 310.000 à 390.000 ton CO₂-reductie per jaar moeten opleveren. Deze maatregel werd geformaliseerd in de omzendbrief 307 quater van 3 mei 2004, in voege vanaf 13 mei 2004.

De omzendbrief bepaalt dat de federale overheidsdiensten (FOD's), de programatorische overheidsdiensten (POD's), de wetenschappelijke instellingen en de instellingen van openbaar nut ervoor moeten zorgen dat bij de aankoop of de leasing van personenvoertuigen ten minste 50% van de nieuwe voertuigen een CO₂-uitstoot hebben die minder bedraagt dan 145 g/km voor de voertuigen uitgerust met een dieselmotor en minder dan 160 g/km voor de voertuigen uitgerust met een benzinemotor. Verder is een hoger budgetplafond van toepassing voor de aankoop of leasing van voertuigen met een andere motortechnologie die de CO₂-uitstoot gevoelig terugdringt of tot nul herleidt, zoals ondermeer elektrische voertuigen, hybride voertuigen of nog voertuigen met brandstofcel. De cel FOD-Overschrijdende Raamcontracten (FOR), van de FOD P & O, biedt een gamma van voertuigen aan dat beantwoordt aan deze criteria.

De omzendbrief 307 quater stipuleert voorts dat ieder jaar in de maand december een overzichtslijst van aangekochte en geleasde voertuigen wordt bezorgd aan de minister verantwoordelijk voor duurzame ontwikkeling. Deze rapporteringsverplichting werd nauwelijks nageleefd¹²², daardoor bestaat er geen overzicht van de CO₂-uitstoot van het wagenpark. Een vergelijking met de toestand vóór de omzendbrief 307 quater is dus evenmin mogelijk. Op basis van deze gebrekkige rapportering en informatie is het niet mogelijk te beoordelen of de omzendbrief 307 quater correct werd toegepast, of de doelstelling is bereikt en de geplande CO₂-reductie is gerealiseerd. De eventuele méérkost of lagere kost – in vergelijking met het aankopen van niet CO₂-zuinige wagens, rekening houdend met de totale kost van een wagen (lager benzineverbruik e.d.), is evenmin bekend.

¹²² In de praktijk maakt dit deel uit van de rapportering aan het ICDO door de vertegenwoordigers van de leden van de regering. Uit een analyse van de ICDO-rapporten blijkt dat voor de meeste diensten geen cijfergegevens over het wagenpark beschikbaar zijn.

Het Rekenhof formuleert twee kanttekeningen bij de maatregel.

In de aanhef van de omzendbrief wordt gesteld dat hij toepasselijk is op de federale overheidsdiensten (FOD's), de programmatorische overheidsdiensten (POD's), de wetenschappelijke instellingen en de instellingen van openbaar nut. Alleen voor instellingen waarover de minister rechtstreeks gezag uitoefent (FOD's, POD's, openbare instellingen van het type A) is deze omzendbrief afdwingbaar. Voor het wagenpark van de secretariaten en de beleidsorganen van de ministers is er een aparte omzendbrief, beslist op de Ministerraad van 1 februari 2008.¹²³

Gelet op de geformuleerde CO₂-reductiedoelstelling voor deze maatregel, 310.000 à 390.000 ton per jaar, formuleert de omzendbrief weinig praktische verplichtingen. Voor de helft van de wagens wordt geen CO₂-norm verplicht gesteld, voor de andere helft volstaat het als de wagens minder dan 160 g (benzine) resp. minder dan 145 g (diesel) per km uitstoten. De omzendbrief heeft bovendien enkel betrekking op personenwagens. Bestelwagens en andere types voertuigen vallen niet onder het toepassingsgebied. Anderzijds moet er rekening worden gehouden met het feit dat deze omzendbrief dateert van 2004 en momenteel wordt herzien, als gevolg van een beslissing van de Ministerraad van 1 februari 2008. De ontwerp-tekst van de nieuwe omzendbrief voorziet in meer ambitieuze normen, houdt rekening met de globale milieu-impact (met de Ecoscore als criterium) en geeft een duidelijkere omschrijving van het toepassingsgebied. Maar ook deze omzendbrief blijft beperkt tot personenwagens.

4.2 Energie: Fedesco

Fedesco (Federal Energy Services Company), een naamloze vennootschap van publiek recht, werd opgericht op 4 maart 2005 en is operationeel sinds 1 september 2005. De huidige organisatie telt drie personeelsleden. Het toezicht op Fedesco gebeurt via een regeringscommissaris. Fedesco bestudeert, realiseert en financiert energiebesparende projecten in federale overheidsgebouwen. Eerder dan alles in eigen regie te doen is Fedesco een 'facilitator' en 'integrator' die expertise en ervaring in haar kerndomeinen combineert met het uitbesteden van studies, lastenboeken, diensten en investeringswerken aan de privésector en, in een aantal gevallen, aan de Regie der Gebouwen. Er is een partnershipovereenkomst tussen Fedesco en de Regie der Gebouwen gesloten waarin de bevoegdheden en de samenwerking zijn uitgewerkt.

De nota aan de Ministerraad van 20 maart 2004 stelt dat door het ontbreken van een volledig gegevensbestand van het energieverbruik binnen de overheidsgebouwen geen becijferde reductiedoelstelling kan gegeven worden. De regering is er vervolgens van uitgegaan, op basis van een energie-managementsysteem in Defensie, dat een reductie van minstens 150.000 ton CO₂ mogelijk is. Fedesco heeft wel zelf een doelstelling geformuleerd om de energiefactuur van de federale overheid op termijn te reduceren met 20 à 25% per jaar (op basis van de tarieven 2006) wat overeenstemt met een CO₂-reductie van 22%.¹²⁴

¹²³ Per secretariaat en per cel moet minstens één voertuig een uitstoot hebben die niet hoger is dan 120 g/km, en minstens één voertuig een uitstoot die niet hoger is dan 105 g/km. Via progressieve vervanging moet tegen eind 2008 gekomen worden tot een gemiddelde uitstoot van 150 g/km per wagenpark per regeringslid. Eind 2009 moet het gemiddelde 140 g/km bereiken en eind 2012 is de norm 130 g/km. Dieselmotoren moeten uitgerust zijn met een roetfilter. Controle op de omzendbrief gebeurt door de Kanselarij.

¹²⁴ *Parl. St. Kamer*, 11 april 2008, DOC 52 0995/011, *Algemene beleidsnota van de minister van Klimaat en Energie*, p. 24. *Vr. en Antw. Kamer*, 10 maart 2008, QRVA 52 012, p. 1898. De besparing wordt becijferd op 35 miljoen euro per jaar. De veronderstelling dat een lagere energiefactuur gelijkstaat met CO₂-vermindering is wel niet absoluut want deze kan ook verlagen door betere tarieven te bedingen, een goedkopere energieprijis, betere bezetting, enz.

Op korte en middellange termijn werkt Fedesco in exclusiviteit voor de Federale Overheidsdiensten (FOD's), de Programmatorische Federale Overheidsdiensten (POD's) en andere federale openbare instellingen. In totaal gaat het om ongeveer 1.642 gebouwen¹²⁵, in eigendom of gehuurd van de privésector, met een globale jaarlijkse energiefactuur van meer dan 100 miljoen euro.

De focus van de federale regering ligt vooral op derdepartijfinanciering. Fedesco (de derde) leent het geld nodig voor de investering, maar eist ook dat de investering minstens genoeg zal opbrengen om de lening af te betalen. De lening wordt terugbetaald naar rata van de vermindering van de energiefactuur van de overheidsdienst. Tot nog toe werd geen enkel project gefinancierd via derdepartijfinanciering. Alle energiebesparende projecten zijn gefinancierd met investeringskredieten of werkingskredieten.¹²⁶ Fedesco besteedt momenteel vooral aandacht aan het voorbereidende werk (inventarisatie, monitoring, energieaudits en quick scans, lastenboeken, advies en sensibilisatie). Dit zijn taken die ook tot de bevoegdheid horen van de Cel Energie en Duurzame Ontwikkeling van de Regie der Gebouwen of de cellen Duurzame Ontwikkeling van FOD's en POD's.

Vooralsnog kan Fedesco de CO₂-reductie die zij tot nu toe gerealiseerd heeft, niet berekenen. Een volledig gegevensbestand van het energieverbruik binnen de overheidsgebouwen is er nog steeds niet. Met de huidige projecten – vier gebouwen op de 1.642 waar effectief werken zijn uitgevoerd – staat de regering ver af van de doelstelling van 130.000 à 180.000 ton minder CO₂-uitstoot per jaar. Om dit jaarlijks gemiddelde te halen over de Kyotoperiode zal een forse groei nodig zijn van de investeringen in de komende jaren.

Het Environment Information System (EIS) uitgewerkt door de Regie der Gebouwen zou het mogelijk maken energiebesparingen op te volgen maar momenteel ontbreekt nog betrouwbare input van gegevens van de FOD's en POD's. Fedesco ontwikkelt ook een monitoringinstrument: de Energiemonitoring, -boekhouding en -verificatie (EMBV). Deze database is beperkt tot de gegevens van de gebouwen waar er werken gepland worden. Er werd overeengekomen dat Fedesco en de Regie informatie gaan uitwisselen eenmaal ze over betrouwbare gegevens beschikken.

In zijn jaarverslagen somt Fedesco een aantal beperkingen op die aan de basis liggen van de gebrekkige implementatie van de derdepartijfinanciering voor energiebesparing in federale overheidsgebouwen. De voornaamste zijn de volgende:

- Er is een incompatibiliteit tussen een meerjarenplanning voor het toepassen van energiebesparingen en de éénjarige begrotingscyclus. Om hieraan een oplossing te geven heeft de Ministerraad van 23 oktober 2008 aan Fedesco de mogelijkheid gegeven om via een beheerscontract een meerjareninvesteringsplan aan de federale regering voor te leggen.
- Omdat auditeurs of studie bureaus geen garantie geven in verband met de energieperformantie creëert dit een zeker "performantierisico" dat ofwel door Fedesco ofwel door de FOD/POD moet gedragen worden. De FOD's wensen dit risico vaak niet te dragen en ook Fedesco kan dit niet volledig op zich nemen.¹²⁷

¹²⁵ Jaarverslag 2007, p. 12. Fedesco baseert zich op de gegevens van de Regie der Gebouwen. In hoofdzaak realiseert Fedesco projecten in gebouwen beheerd door de Regie der Gebouwen, maar ook andere gebouwen gebruikt door federale instanties kunnen het voorwerp uitmaken van Fedesco-projecten.

¹²⁶ Zie de jaarverslagen Fedesco 2006 en 2007 en *Vr. en Antw. Kamer*, 10 maart 2008, QRVA 52 012, p. 1898.

¹²⁷ Algemene voorwaarden Fedesco punt 8.

- De FOD's, POD's en openbare instellingen kunnen in de praktijk kiezen tussen het "gratis" uitvoeren van de werken door de Regie (met begrotingsmiddelen) en de terugbetaling¹²⁸ van de door Fedesco gemaakte kosten met een verhoging van 20%¹²⁹. Bij volledige toepassing van het derdepartijfinancieringsmechanisme gebeurt de terugbetaling aan Fedesco vanuit de besparingen op de energiefactuur, concreet door een vermindering van het budget van de FOD of POD. Rekening houdend met het voormeld performantierisico is dit geen stimulans om op derdepartijfinanciering een beroep te doen.
- De beperkte bezetting van de cel Energie en Duurzame Ontwikkeling bij de Regie der Gebouwen en budgettaire of planningsproblemen bij diezelfde Regie vertragen de initiatieven van Fedesco.

Fedesco kreeg ook de bijkomende opdracht om hernieuwbare energie-installaties te coördineren en te vergemakkelijken, in het bijzonder via het plaatsen van zonnepanelen op de gebouwen waarin de FOD's, de POD's, de instellingen van openbaar nut en andere diensten onder toezicht van de federale staat gehuisvest zijn.¹³⁰

De specifieke doelstelling in verband met zonnepanelen was de volgende¹³¹:

- Fedesco zou zelf 3200 m² financieren, plaatsen en beheren. De gebouwen zijn al gekozen en de opdracht voor levering, plaatsing en beheer van de installaties zal gepubliceerd worden tegen het einde van 2008 – begin 2009.
- De Regie der Gebouwen zou met ondersteuning van Fedesco een concessie organiseren voor 30.000 m² (10.000 m² in elk gewest). Deze zelf opgelegde doelstelling is er gekomen door na te gaan welke oppervlaktes aan daken er geschikt zouden kunnen zijn voor het plaatsen van de zonnepanelen. De Regie der Gebouwen heeft een oproep aan stroomproducenten gelanceerd op 6 september 2007. Voor het perceel 'Vlaanderen' (10.000 m²) hebben al verschillende kandidaten een offerte ingediend. Dit project ligt momenteel stil omdat er juridische problemen zijn gerezen i.v.m. de door de kandidaten voorgestelde afwijkingen aan het bestek. De Regie beschikt naar eigen zeggen over te weinig personeel om deze opdracht uit te voeren. De overheidsopdracht voor het plaatsen van zonnepanelen heeft minder succes in Wallonië en Brussel omwille van minder gunstige economische rentabiliteit door de van het Vlaams Gewest verschillende modaliteiten met betrekking tot de groenestroomcertificaten.¹³²

4.3 Sensibilisering op het gebied van energiegebruik

Deze maatregel wordt in hoofdzaak gerealiseerd door een verplicht milieubeheersysteem (EMAS: Eco-Management and Audit Scheme) en door het oprichten van cellen Duurzame Ontwikkeling. Dit beoogt de duurzame ontwikkeling en is dus ruimer dan het klimaatbeleid op zich.

¹²⁸ Via de begroting van PODDO – Basisallocatie 58.12.01.01.

¹²⁹ Vaste commissie die de werkingskosten van Fedesco dekt. Algemene voorwaarden Fedesco punt 8. De intresten worden terugbetaald via een basisrentevoet + 1%.

¹³⁰ Koninklijk besluit van 20 december 2007.

¹³¹ De doelstelling staat vermeld in *Vr. en Antw. Kamer*, 18 februari 2008, Q RVA 52 009, p. 1020.

¹³² *Vr. en Antw. Kamer*, 18 februari 2008, Q RVA 52 009, p. 1021.

4.3.1 EMAS-certificaat¹³³

Het behalen van het EMAS-certificaat is voor alle federale overheidsdiensten, uitgezonderd Defensie, verplicht. Om aan EMAS te voldoen moeten de federale overheidsdiensten een milieubeleid uitwerken en hun directe en indirecte milieu-impact analyseren. Een basisregel van dit milieumanagementsysteem is de continue verbetering van de milieuprestaties aan de hand van het *plan-do-check-act*-cyclus. De controle en goedkeuring dient te gebeuren door een externe auditor.

De POD Duurzame Ontwikkeling (PODDO) heeft hierbij een coördinerende taak. Hij sluit een samenwerkingsakkoord en de overheidsopdracht af, stelt zijn expertise ter beschikking en zorgt voor de externe consultant die de dienst zal begeleiden tijdens de verschillende stadia van certificatie. De federale overheidsdienst die een samenwerkingsakkoord afsluit, engageert zich tot het ter beschikking stellen van het nodige personeel en tijd.

Na de certificatie door een milieuverificateur moet er een milieuverklaring per jaar verschijnen. Bij het afsluiten van de audit hadden de POD Wetenschapsbeleid, de Belgische Technische Coöperatie, het Federaal Planbureau, de POD Duurzame ontwikkeling en de FOD Mobiliteit en Vervoer een milieuverklaring gepubliceerd.

EMAS moest uiterlijk in 2007 in alle federale overheidsdiensten zijn ingevoerd. In het vierde federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling opgesteld door de Task force Duurzame Ontwikkeling¹³⁴ is deze einddatum al verlaet tot 2010. Deze einddatum geldt alleen voor de initiële fase van het EMAS-proces (het behalen van het certificaat door een dienst of instelling) en niet voor de handhaving of verdere opvolging ervan (*plan-do-check-act*-cyclus). De vertraging in de certificatie is volgens PODDO voor een deel te wijten aan personeelsproblemen. Het verloop van de EMAS-verantwoordelijken kan in principe worden geanalyseerd in de rapporten van de leden van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling (ICDO). Een dergelijke analyse werd door de PODDO nog niet uitgevoerd.

Om het energieverbruik te analyseren van de gebouwen van de federale overheid heeft de Regie der Gebouwen het onder punt 4.2 vermelde 'Environment Information System' uitgewerkt. Het kan een monitoringinstrument zijn ten dienste van EMAS. Het EIS-systeem is toepasselijk en verplicht¹³⁵ voor elk gebouw waarvan de Regie eigenaar of huurder is. Met de gepaste formules kan de impact op het verbruik ook worden uitgedrukt in termen van CO₂-reductie. Het systeem bevat op dit moment geen module die dit automatisch doet.

In de nota aan de Ministerraad van 20 maart 2004 wordt een reductiedoelstelling van 700 tot 1.200 ton CO₂ naar voor geschoven voor de invoering van het beheersysteem. Hoe de regering aan die raming komt wordt niet verduidelijkt.

Een zicht op het effect van de maatregel is er nog niet om meerdere redenen:

¹³³ Ministerraad van 20 juli 2005.

¹³⁴ December 2007, p. 83.

¹³⁵ Omzendbrief van 17 juni 2005, *Environment Information System*.

- Het is nog te vroeg. Er moeten nog een heel aantal diensten hun certificaat behalen.
- De totale of gedeeltelijke afwezigheid van monitoring maakt het momenteel niet mogelijk om een zicht te krijgen op de werkelijke impact van het EMAS in de verschillende federale diensten. Ondanks de omzendbrief van 17 juni 2005 hebben voorlopig weinig FOD's zich georganiseerd om het verbruik in EIS in te voeren (zie ook punt 4.2 van dit verslag). Ook de in de omzendbrief voorziene follow-up en evaluatie door de Regie der Gebouwen en de PODDO is nog niet gebeurd. De beperkte personeelsbezetting van de cel Energie en Duurzame Ontwikkeling van de Regie der Gebouwen laat niet toe om de gegevens uit het EIS te exploiteren.¹³⁶
- Zelfs met een degelijk monitoringinstrument is het heel moeilijk om gegevens te vergelijken of om een gemeenschappelijke methode te vinden om de resultaten te kwantificeren. De begintoestand is dikwijls heel verschillend: een nieuw – goed geïsoleerd – gebouw zal minder besparingen in gas- en elektriciteitsverbruik kunnen realiseren.¹³⁷ Ook een vergelijking over de jaren is moeilijk door het veelvuldig verhuizen van sommige diensten.¹³⁸

Er is een tussentijdse evaluatie van EMAS gebeurd¹³⁹ waaruit drie belangrijke elementen naar voor zijn gekomen die de invoering van EMAS beïnvloeden:

- De werklust wordt meestal onderschat. EMAS heeft ook betrekking op de opdrachten van de FOD zelf en niet alleen op de klassieke milieuaspecten.
- De aanstelling van een interne projectverantwoordelijke en voldoende medewerkers die de nodige tijd kunnen vrijmaken.
- De begeleiding van elke instelling door externe consultants.

4.3.2 Cellen Duurzame Ontwikkeling (cellen DO)

De cellen Duurzame Ontwikkeling moeten binnen elke federale overheidsdienst mee vorm geven aan het transversale beleidsdomein van duurzame ontwikkeling.¹⁴⁰ Momenteel zijn zeventien cellen actief: dertien in de federale overheidsdiensten, drie in de programmatorische overheidsdiensten en één bij het Ministerie van Landsverdediging.

De cellen DO moeten actieplannen opstellen om de implementatie van maatregelen duurzame ontwikkeling in de federale plannen en binnen de eigen dienst op jaarbasis te verzekeren¹⁴¹.

¹³⁶ In de 'Lente van het Leefmilieu' werd het voorstel goedgekeurd om deze cel uit te breiden.

¹³⁷ De FOD Mobiliteit heeft zijn objectieven niet gehaald omdat ze niet realistisch waren in het nieuwe en goed geïsoleerde gebouw waarop ze betrekking hadden.

¹³⁸ Dit geldt voor de FOD Binnenlandse Zaken. Zie *Vr. en Antw. Kamer*, 23 april 2007, QRVA 51 163, p. 31876.

¹³⁹ Nota aan de Ministerraad van 13 juli 2006 besproken in de parlementaire vraag nr. 3-5571, *Vr. en Antw. Senaat*, Bulletin nr. 3-76;-3, oktober 2006, p. 8175.

¹⁴⁰ Koninklijk besluit van 22 september 2004 houdende oprichting van cellen Duurzame Ontwikkeling in de federale overheidsdiensten, de programmatorische federale overheidsdiensten en het Ministerie van Landsverdediging.

¹⁴¹ De deadline voor het eerste actieplan was 30 april 2005. Op 18 mei 2005 hadden Landsverdediging en zeven FOD's en POD's deze deadline gerespecteerd. Er zijn geen cijfers na 2005. *Vr. en Antw. Kamer*, 4 juli 2005, QRVA 51 085, p. 14844.

De cellen DO moeten de *Duurzame EffectOntwikkelingsBeoordeling* (DOEB)¹⁴² uitvoeren. Het gebruik van de DOEB heeft heel wat vertraging opgelopen en is pas vandaag in zijn startfase. In 2007 werd geen enkele uitgebreide DOEB maar alleen verscheidene eenvoudige DOEB's (*quick scan*) uitgevoerd. De Ministerraad van 25 januari 2008 besliste om in 42 dossiers de quick scanmethode van de DOEB toe te passen en voor het zomerreces 2008 de procedure te evalueren. Ook deze intentie heeft achterstand opgelopen.¹⁴³ De PODDO moet methodes omtrent de DOEB operationaliseren en ter beschikking stellen van elke dienst en zou moeten zorgen voor kwaliteitsmonitoring van de implementatie in elke dienst. Deze kwaliteitsmonitoring is in de regelgeving voorzien maar is tot nu toe nog niet in werking getreden.

De cellen DO moeten zorgen voor een verantwoordelijke op het niveau van het ICDO. Het ICDO kwam in 2007 driemaal samen. Gemiddeld waren 9 van de 22 leden aanwezig. Om te beslissen is een minimumaanwezigheid nodig van 50%, wat nooit werd bereikt.¹⁴⁴

In 2007 werd wel een permanente werkgroep 'de Subcommissie Administratieve Coördinatie' opgericht bij het ICDO.¹⁴⁵ Deze nieuwe commissie, bestaande uit vertegenwoordigers van alle FOD's – die regelmatig samenkomen – heeft als enige taak de werkzaamheden van de cellen Duurzame Ontwikkeling te coördineren. De voorzitter van de subcommissie is de PODDO.¹⁴⁶

De PODDO evalueerde in 2008 de oprichting van de cellen Duurzame Ontwikkeling. De resultaten waren in januari 2009, na het afsluiten van deze audit, bekend en zullen met de cellen worden besproken.

De openbare instellingen worden verplicht EMAS te behalen en Fedesco te gebruiken maar moeten geen cellen Duurzame Ontwikkeling oprichten noch verplicht gebruik maken van het EIS.

¹⁴² Ministerraad van 19 januari 2007.

¹⁴³ De minister van Klimaat wijt de achterstand deels aan de moeilijke regeringsvorming. Volgens Lambrecht Jesse, *Stand van zaken m.b.t. duurzaamheidsbeoordeling*, Steunpunt beleidsrelevant onderzoek duurzame ontwikkeling KUL, juli 2007, p. 10 valt de impact van de DOEB waarschijnlijk te relativiseren. Bij onderzoek van de agendapunten van alle Ministerraden tussen 1 januari 2006 en 30 september 2006 vielen 70% van de dossiers onder één van de vrijstellingscategorieën, 28,5% zou volstaan met een quick scan en slechts bij 1,5% van de dossiers zou een uitgebreide DOEB nodig zijn.

¹⁴⁴ Jaarverslag ICDO 2007, p. 6.

¹⁴⁵ Koninklijk besluit van 19 maart 2007, art. 21.

¹⁴⁶ Jaarverslag ICDO 2007, p. 8. Er is één verslag van deze subcommissie beschikbaar, nl. van 19 februari 2008.

Hoofdstuk 5

Toepassing van de flexibiliteitsmechanismen

In het kader van het Kyotoprotocol kunnen industrielanden aan de hand van drie mechanismen een deel van hun reductieverplichting realiseren in het buitenland, via de zgn. flexibiliteitsmechanismen:

- Via het *Clean development mechanism* (CDM) worden de emissiereducties gerealiseerd in de ontwikkelingslanden die zelf geen reductiedoelstelling hebben. Dit levert 'Certified emission reductions' (CER's) op.
- Via *Joint implementation* (JI) vermindert een industrieland de uitstoot in een ander industrieland. Deze verminderde uitstoot telt mee voor de eigen Kyotoverplichtingen als de uitstoot niet was verminderd zonder het project. Dit levert 'Emission reduction units' (ERU's) op.
- Bij *International Emission Trading* (IET) of internationale emissiehandel worden tussen twee industrielanden emissierechten verhandeld die niet worden gegenereerd door een project maar hun oorsprong hebben in de quota van toegewezen emissierechten (*Assigned Amount UNITS* – AAU) van het industrieland.

Zoals in hoofdstuk 1 (punt 1.1) werd beschreven, ging de federale overheid in het kader van het Belgische lastenverdelingsakkoord het engagement aan om 12,2 Mton emissierechten aan te kopen in de periode 2008-2012. Het lastenverdelingsakkoord voorzag betreffende deze aankopen eveneens in een aantal *verwervingsregels*:

- Tot eind 2007 zal de federale overheid uitsluitend gebruik maken van JI en CDM.
- Na eind 2007 zal de federale overheid emissierechten van JI en CDM projecten rechtstreeks op de internationale markt kunnen aankopen.
- Na eind 2007 zal worden geëvalueerd of de middelen in het Kyotofonds volstaan om de aankoop van emissierechten via JI en CDM volledig te dekken. Indien blijkt dat de kosten té hoog zijn om volledig te voldoen aan de federale doelstelling, dan kunnen er emissierechten worden aangekocht via het derde mechanisme, International Emission Trading.

Er zijn vele partijen betrokken in de uitvoering van deze maatregel. Vooral het JI/CDM-Team van de dienst Klimaat van de FOD Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu speelt een centrale rol (formuleren van beleidsvoorstellen, uitvoeren van het aankoopbeleid, secretariaat technisch comité ...).

Het aankoopbeleid verliep in verschillende fasen (zie tabel 17):

- In mei 2005 heeft de federale overheid een eerste oproep voor JI/CDM-projecten gelanceerd met een budget van 10 miljoen euro. Hiervan werden uiteindelijk zes projecten positief geëvalueerd (vier CDM en twee JI projecten). Er werden vier projecten gecontracteerd.
- Een tweede tender werd op 10 maart 2007 gelanceerd voor een totaal bedrag van ten minste 22 miljoen euro. Tot nu toe werd in het kader van deze tender één project gecontracteerd.

- De Ministerraad van 27 juni 2008 keurde het voorstel goed voor de aankoop van 1.333.000 emissiekredieten voor maximum 25 miljoen euro bij KfW Bankengruppe. De nv Fedesco treedt op als koper van emissiekredieten en moet die onmiddellijk verkopen aan de Belgische Staat¹⁴⁷. Daartoe werd het maatschappelijke doel van Fedesco uitgebreid¹⁴⁸.

Op 15 oktober 2008 was de stand van zaken de volgende¹⁴⁹:

Tabel 17 – Stand van uitvoering flexibiliteitsmechanismen (oktober 2008)

Project	CDM, JI of AAU	Periode	Te verwachten emissierechten (ton)	Tender
1. Binary Cycle power plant (El Salvador)	CDM	2007-2012	182.769 (gegarandeerd) 78.328 (niet gegarandeerd)	Eerste tender
2. Alexigros Wind Farm Project (Cyprus)	CDM	2008-2012	176.165 (gegarandeerd)	Eerste tender
3. Mari Wind Farm Project (Cyprus)	CDM	2009-2012	59.022 (gegarandeerd)	Eerste tender
4. Biomass based Cogeneration Power Project in Uttar Pradesh (India)	CDM	2007-2012	200.532 (niet gegarandeerd)	Eerste tender
5. Industrias del Espino Palm Oil Wastewater Methane Recovery and Self-Supply of Energy (Peru)	CDM	2008-2012	136.000 (gegarandeerd)	Tweede tender
6. Verschillende projecten in verschillenden landen	CDM - JI	2008 - 2012	900.000 (gegarandeerd) 433.000 (niet gegarandeerd)	KfW Koolstoffonds (Duitsland)
7. Internationale emissiehandel	AAU's	2008-2012	2.000.000 (reeds geleverd)	Green Investment Scheme (Hongarije)

Wegens de grote volatiliteit van de koolstofmarkt zullen de ondernomen acties en aankoopopties ten minste om de zes maanden worden geëvalueerd.¹⁵⁰ De dienst Klimaat volgt de uitvoering van deze initiatieven nauwgezet op.

De aankoop van emissierechten wordt gefinancierd vanuit het Kyotofonds, beheerd door de CREG. Het Kyotofonds (CREG-fonds) wordt gefinancierd via de federale bijdrage op het elektriciteitsverbruik: 25 miljoen euro per jaar vanaf 2003 (geïndexeerd).

Bij het huidige aankoopbeleid kunnen een aantal kanttekeningen worden geplaatst:

- 1) Er is onduidelijkheid over de hoeveelheid aan te kopen emissierechten. Het is met name onduidelijk of de federale verplichting ingevolge de beslissing van het Overlegcomité van 1 februari 2008 (het zgn. Mittal-akkoord), werd verhoogd en nu 15,2 Mt bedraagt.¹⁵¹ De administratie werd in dit dossier niet betrokken en kon hierover weinig informatie verstrekken.

¹⁴⁷ Deze oplossing werd gekozen om de btw te recupereren.

¹⁴⁸ Koninklijk besluit van 30 juli 2008 tot wijziging van het koninklijk besluit van 27 december 2004.

¹⁴⁹ De prijzen van de projecten werden niet weergegeven, omdat deze onder contractuele confidentialiteit vallen. Voor het KfW-koolstoffonds zal maximaal 25 miljoen euro worden besteed. Voor het Green Investment Scheme was 30 miljoen euro voorzien.

¹⁵⁰ Ministerraad van 9 mei 2008.

¹⁵¹ Cf. Minister Paul Magnette in de Commissie voor Volksgezondheid, het Leefmilieu en de Maatschappelijke Hernieuwing: *Hand.* Kamer, 22 februari 2008, CRIV 52 COM 113.

- 2) De redenering achter het systeem van de flexibiliteitsmechanismen is kosteneffectiviteit. Een rationeel gebruik van de flexibiliteitsmechanismen veronderstelt dan ook dat men weet welke oplossing – reduceren of aankopen – het goedkoopst is. Om dit te toetsen moet men de kosteneffectiviteit van de inzet van deze flexibiliteitsmechanismen kunnen vergelijken met de kosteneffectiviteit van reductiemaatregelen.¹⁵² Dit is problematisch aangezien, zo blijkt uit de voorgaande punten, de kosteneffectiviteit van binnenlandse maatregelen amper gekend is.
- 3) Volgens een recente studie van het Planbureau¹⁵³ moet slechts 1 Mt emissierechten worden aangekocht om de Kyotodoelstellingen te halen. De federale overheid voert echter haar aankoopbeleid verder uit. Voor ongeveer 1/3^e van de 12,2 Mt aan te kopen emissierechten werden al contracten gesloten. Op grond van de voormelde studie zou de regering moeten overwegen haar beleid bij stellen. Volgens de administratie is het risico om teveel emissierechten te kopen echter miniem, aangezien die emissierechten steeds opnieuw verkocht kunnen worden.
- 4) Zowel de gewesten als de federale overheid zijn kopers van emissierechten op de internationale koolstofmarkt. Gezien de toenemende concurrentie op deze markt zou een samenwerking de positie kunnen versterken of voor schaalvoordelen kunnen zorgen. In de *Lente van het Leefmilieu* werd aanbevolen dit te onderzoeken.

¹⁵² Zonder uiteraard deze kosteneffectiviteitsanalyse te verengen tot de simplistische “kost per ton CO₂-reductie” – ratio. Vele klimaatmaatregelen zijn immers ook los van het klimaatprobleem voordelig omdat ze andere doelstellingen dienen bv.: de koopkracht van gezinnen vergroten (minder uitgaven voor energie); de verkeersveiligheid vergroten (openbaar vervoer, eco driving, ...); de energiekosten voor bedrijven verminderen en dus hun competitiviteit vergroten; beter zijn voor de gezondheid (minder luchtvervuiling, ...).

¹⁵³ Federaal Planbureau, *Economische vooruitzichten 2008-2013*, 21 mei 2008, p. 143. Deze prognose werd herhaald in een latere studie: Federaal Planbureau, *Regionale economische vooruitzichten 2007-2013*, september 2008, p. 65-70.

Hoofdstuk 6

Conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof en antwoorden van de ministers

In de volgende paragrafen worden een aantal conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Daarbij wordt telkens de reactie van de minister van Klimaat en Energie en de minister van Financiën samengevat. De integrale antwoorden van beide ministers zijn respectievelijk opgenomen in bijlage 1 en bijlage 2 bij dit rapport.

1. Op federaal niveau bestaat er momenteel geen federaal klimaatplan en vooralsnog is er geen evaluatie van het federale klimaatbeleid. Over sommige maatregelen is partiële informatie beschikbaar, maar er bestaat nergens een totaaloverzicht van de kosten, de mate van uitvoering en de effecten van het federale klimaatbeleid. Dit maakt het moeilijk om (1) te beoordelen of de federale overheid haar deel van het lastenverdelingsakkoord correct uitvoert; (2) beleid bij te sturen waar nodig en (3) het parlement op een transparante manier te informeren.

Het Rekenhof beveelt dan ook aan dat de minister bevoegd voor Klimaat een federaal klimaatplan uitwerkt met een precieze omschrijving van de maatregelen, met duidelijke en onderbouwde doelstellingen in termen van CO₂-reductie en met een realistische kostenraming en timing. Een goed federaal klimaatplan zou volgens het Rekenhof ook duidelijk maken wie verantwoordelijk is voor de uitvoering, evaluatie en de bijsturing. Met name voor fiscale maatregelen is het vaak niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor besluitvorming en evaluatie.

De uitvoering en de effecten (inclusief neveneffecten) van deze maatregelen dienen nauwkeurig te worden opgevolgd en gerapporteerd aan het parlement.

De verantwoordelijkheid om deze planning- en evaluatiecyclus te organiseren kan best worden toegewezen aan de dienst Klimaat van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, die momenteel al een aantal rapporteringsverplichtingen uitvoert. Om deze taak naar behoren te vervullen moet deze dienst de nodige bevoegdheid en informatie krijgen. Daartoe moeten de ministers die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de maatregelen samen met hun administraties de nodige gegevens aanleveren. De taken van alle bij het klimaatbeleid betrokken ministers en administraties moeten duidelijk zijn omschreven en toegewezen.

De ministers gaan niet in op de aanbeveling om een eigen federaal klimaatplan uit te werken, dit op te volgen en deze verantwoordelijkheid toe te wijzen aan de dienst Klimaat.

De minister van Klimaat en Energie stelt dat slechts vier maatregelen zijn exclusieve bevoegdheid zijn en legt de volledige verantwoordelijkheid voor drie maatregelen bij de staatssecretaris van Mobiliteit (in casu gratis woon-werkverkeer, goederentransport per trein en de campagne zuinig rijden) en voor alle fiscale maatregelen bij de minister van Financiën.

2. Op basis van de resultaten van het gevoerde beleid kan worden gesteld dat de regering momenteel haar engagement in het Belgische lastenverdelingsakkoord niet kan nakomen op het vlak van het reductiebeleid.

Bij elf van de vijftien maatregelen voor emissievermindering zijn er tekortkomingen vastgesteld: ofwel zijn de maatregelen *niet of niet tijdig* uitgevoerd, ofwel kunnen ze *niet op rekening* van de federale overheid worden geschreven, ofwel werden ze vervangen door maatregelen met een *kleinere impact*, ofwel vertrokken ze van een *weinig plausibele ex-ante schatting*. Volgend schema overziet deze conclusies.

Niet uitgevoerd	Betere invulling van de bestaande fiscale aftrek voor energiebesparende investeringen in ondernemingen	Niet uitgevoerde maatregel
Vervangen door kleinere maatregel	Omschakeling van de elektriciteitscentrales in Les Awirs en Mol van steenkool naar biomassa	De voorziene maatregel is vervangen door een accijns op vaste brandstoffen. Het is niet plausibel dat deze maatregel leidt tot een CO ₂ -reductie van 1.200.000 ton.
Kan niet op rekening federale overheid worden geschreven	Ondersteuning van het Europese beleid (overeenkomst met autoconstructeurs om de uitstoot van wagens terug te dringen)	Louter Europese maatregel. Was begroot op 380.000 tot 420.000 ton CO ₂ per jaar.
	Uitbreiding van het systeem van labels voor elektrische huishoudapparaten	Louter Europese maatregel. Was begroot op 100.000 ton CO ₂ -besparing per jaar.
Problemen in de uitvoering	Gewestelijk Express Net (GEN) en Diabolo	De uitvoering van infrastructuurwerken en de aankoop van treinstellen is sterk vertraagd en zal na de Kyotoperiode (2012) worden gerealiseerd. Deze maatregel was begroot op 50.000 à 100.000 ton CO ₂ -reductie.
	Derdepartijfinanciering om het energieverbruik in de overheidsgebouwen terug te dringen (Fedesco)	Tot nu toe werd geen enkel project gefinancierd via derdepartijfinanciering. De beperkte andere projecten staan ver af van de doelstelling van 130.000 à 180.000 ton CO ₂ – reductie per jaar.
	Biobrandstoffen	De voorziene streefcijfers werden tot nu toe niet gehaald.
	Windmolenparken offshore	Het oordeel over deze maatregel hangt af van de assumptie waarvan wordt vertrokken: <ul style="list-style-type: none"> • Vertrekkende van een CO₂-uitstoot van een <i>gemiddeld</i> Belgische elektriciteitsproductiepark (de Ministerraad-beslissing in 2004) zal – indien de geplande bouw van turbines wordt uitgevoerd – 839.170 ton emissiereductie bereikt worden (42% van het doel). • In de veronderstelling dat windenergie alleen in de plaats komt van de veel CO₂-uitstotende elektriciteitsproductie met <i>steenkool</i> zal een CO₂-reductie van 1.984.000 ton bijna gehaald worden. Deze mogelijke wijziging van assumptie werd niet door de regering toegelicht. In beide gevallen is er geen aandacht voor de effectieve, equivalente vermindering van elektriciteitsproductie d.m.v. klassieke thermische productie.
	Fiscale korting bij aankoop CO ₂ -zuinige wagens + fiscale aftrek van kosten voor bedrijfswagens afhankelijk van CO ₂ -uitstoot	Het grote knelpunt is het ontbreken van een voldoende aanbod aan CO ₂ -arme wagens ten gevolge van het Europees beleid en valt buiten de verantwoordelijkheid van de federale regering.
Weinig plausibele ex-ante inschatting	Geleidelijke vervanging van het wagenpark van de federale overheid door schone voertuigen	Gelet op de weinig ambitieuze streefnormen in de omzendbrief is een CO ₂ -reductie van 310.000 à 390.000 ton weinig plausibel.
	Campagne zuiniger rijden	Met de huidige beperkte projecten is een CO ₂ -reductie van 106.000 ton weinig waarschijnlijk.

De flexibiliteitsmechanismen worden op dit moment weinig flexibel gehanteerd. Er is geen afstemming tussen de inzet van flexibiliteitsmechanismen en het binnenlands reductiebeleid; er is meer bepaald geen kosten-effectiviteitsafweging tussen de verschillende instrumenten. Er is evenmin een afstemming tussen de inzet van deze mechanismen en de door het Planbureau in mei 2008 voorspelde evolutie van de uitstoot van broeikasgassen.

Het Rekenhof beveelt dan ook aan om het gehele pakket van maatregelen in hun onderlinge samenhang, inclusief de plaats van flexibiliteitsmechanismen in het klimaatbeleid, kritisch te evalueren en bij te sturen om het federale engagement in het Belgische lastenverdelingsakkoord na te komen.

Op basis van de tegen 15 oktober 2009 beloofde impactevaluatie zal de minister van Klimaat en Energie bijkomende pistes onderzoeken om de federale klimaatdoelstellingen te realiseren. Dit komt deels tegemoet aan de aanbeveling om het gehele pakket maatregelen in hun onderlinge samenhang kritisch te evalueren en bij te sturen.

De aanbeveling om de inzet van de flexibiliteitsmechanismen meer af te stemmen op enerzijds het binnenlands reductiebeleid en anderzijds de voorspelde evolutie van de uitstoot van broeikasgassen, wordt niet gevolgd door de minister van Klimaat en Energie omdat de federale regering volgens de minister door het lastenverdelingsakkoord verplicht is tot de aankoop van 12,2 Mton emissierechten. Alleen een aanpassing van dit lastenverdelingsakkoord kan het realiseren van deze aanbeveling mogelijk maken, maar hiervoor is het akkoord van alle partijen nodig. Een rationeel gebruik van de flexibiliteitsmechanismen vraagt volgens het Rekenhof nochtans een initiatief om dit lastenverdelingsakkoord te herzien zeker nu België zijn Kyoto-doelstellingen bereikt.

3. Het Rekenhof stelt bij enkele individuele maatregelen specifieke coördinatieproblemen vast en formuleert daarbij de volgende aanbevelingen aan de regering en de bevoegde ministers. De maatregelen zonder specifieke of noemenswaardige knelpunten bij de uitvoering worden hier niet vermeld.

Maatregel	Conclusie	Aanbeveling
Windmolenparken offshore	De verdere evolutie van windenergie offshore (naar een capaciteit van 2000 MW of meer) wordt geremd door een gebrek aan infrastructuur en beschikbare ruimte: <ul style="list-style-type: none"> • het elektriciteitstransmissienet op het land kan slechts ongeveer 900 MW van de offshore windparken aansluiten • de inplantingszone offshore is te beperkt 	Het transmissienet op het land en de inplantingszone offshore moet worden uitgebreid.
Biobrandstoffen	Er is een dubbel afstemmingsprobleem: <ul style="list-style-type: none"> • de toegekende quota zijn, met uitzondering van 2008, kleiner dan de productie die nodig is om de doelstelling te halen; • aanbod en vraag zijn niet goed afgestemd: zolang er geen verplichte bijmenging is nemen de brandstofverdelers onvoldoende biobrandstof af om de doelstelling te halen. 	Het systeem van quota en de verplichte bijmenging moet worden herbekeken.
Derdepartijfinanciering om het energieverbruik in de overheidsgebouwen terug te dringen	Coördinatieproblemen tussen Fedesco en de Regie der Gebouwen. Fedesco en Regie voeren deels dezelfde taken uit.	De taken van Fedesco en de Regie der Gebouwen moeten beter worden afgestemd.
Fiscaal voordeel in de personenbelasting voor energiebesparende investeringen in woningen	Dit is een belangrijke en mogelijk zeer effectieve maatregel, maar pertinente informatie ontbreekt: er is geen inzicht in welke investeringen precies worden uitgevoerd met dit fiscaal voordeel en evenmin is er inzicht in de gerealiseerde CO ₂ -impact.	Een diepgaande evaluatie is nodig om deze maatregel te beoordelen en zo nodig bij te sturen. Bij deze evaluatie moet er zeker aandacht zijn voor de kosteneffectiviteit van de verschillende types investeringen, het onvoldoende bereiken van sommige groepen en de omvang van cadeau- en reboundeffecten.

Maatregel	Conclusie	Aanbeveling
Fiscale korting bij aankoop CO ₂ -zuinige wagens + fiscale aftrek van kosten voor bedrijfswagens afhankelijk van CO ₂ -uitstoot	Bij de fiscale aftrek voor bedrijfswagens in de vennootschapsbelasting werden elektrische wagens en LPG-wagens vergeten en er is een te eenzijdige aandacht voor CO ₂ -uitstoot	In het bestaande pakket aan (para-)fiscale maatregelen zijn verbeteringen mogelijk, zoals een consequentere behandeling van elektrische wagens en LPG-wagens. Het opteren voor de Ecoscore, die rekening houdt met verschillende schade-effecten, als basis voor toekenning van (para)fiscale voordelen, moet worden overwogen.

Een aantal engagementen of lopende maatregelen komen tegemoet aan de bovenvermelde aanbevelingen, andere aanbevelingen krijgen echter geen aandacht of worden niet gevolgd:

- In zijn reactie over de offshore windmolenparken bespreekt de minister van Klimaat en Energie uitvoerig de recente initiatieven en beslissingen. Hij gaat wel niet in op de belangrijkste conclusies (plausibiliteit van de assumpties wat betreft de berekening van de CO₂-reductie) en de aanbeveling in verband met het transmissienet. De uitbreiding van de inplantingszone is door de stakeholders bij de *Lente van het Leefmilieu* afgewezen omdat dit lange en moeilijke onderhandelingen zou vergen.
- Wat betreft biobrandstoffen bevestigt de minister van Klimaat en Energie dat de streefcijfers niet worden gehaald en hij vermeldt dat de Ministeraad hem heeft opgedragen om vóór 1 juli 2009 het akkoord af te ronden over een tijdelijke *verplichting* van het op de markt brengen van bepaalde biobrandstof.¹⁵⁴ Dit komt tegemoet aan de aanbeveling om het systeem van de quota en de verplichte bijmenging te herbekijken.
- Recente beslissingen (o.a. de mogelijkheid om te werken via een beheers-overeenkomst en meerjarenplanning) zouden het tekort aan projecten van derdepartijfinanciering bij Fedesco kunnen oplossen. De minister van Klimaat en Energie geeft toe dat de samenwerking tussen Fedesco en de Regie der Gebouwen niet optimaal is en moet worden verbeterd maar vermeldt geen concrete stappen.
- Bij de maatregel van het fiscaal voordeel in de personenbelasting voor energiebesparende investeringen in woningen gaat de minister van Financiën akkoord dat de voorrang die aan de administratieve vereenvoudiging wordt verleend een belemmering vormt voor de evaluatie van de milieueffectiviteit van bepaalde fiscale maatregelen. De minister stelt dat zijn administratie aan een oplossing hiervoor werkt. Een evaluatie is volgens het Rekenhof (en volgens de minister van Klimaat en Energie) nodig omdat pertinente informatie ontbreekt over deze belangrijke maatregel.
- In verband met de aanbevelingen rond CO₂-zuinige wagens in de vennootschapsbelasting meldt de minister van Financiën dat er voor elektrische wagens reeds een initiatief is genomen. De minister bevoegd voor Leefmilieu of Mobiliteit moet volgens hem oordelen over de opportuniteit van een premiestelsel voor LPG.
- Een overgang naar Ecoscore zal volgens de minister van Financiën de rechtszekerheid schaden en voor veel verwarring zorgen zolang het ruimer juridisch kader (Europees) niet is aangepast.

¹⁵⁴ Een voorontwerp van wet werd goedgekeurd in de Ministerraad van 8 mei 2009.

Bijlage 1

Antwoord van de minister van Klimaat en Energie

(Vertaling)

Brussel, 29 april 2009

Federaal klimaatbeleid

Mijnheer de voorzitter,

De evaluatie van het Rekenhof over het federale klimaatbeleid en de bijbehorende maatregelen is uiterst volledig en gedocumenteerd. De evaluatie is gebaseerd op de zestien maatregelen die werden aangenomen tijdens de Ministerraad van 21 en 22 maart 2004 in Oostende en die de uitstoot van broeikasgassen in de periode 2008 tot 2012 met minstens 4,8 miljoen ton CO₂ per jaar zouden moeten verminderen. Deze maatregelen vormen een aanvulling op de inspanningen van de gewesten.

Het advies is over het algemeen zeer kritisch en benadrukt het gebrek aan evaluatie van de toestand ex ante, het geringe aantal gerealiseerde maatregelen en het gebrek aan analyse van de werkelijke impact. Dat stemt mijns inziens overeen met de huidige stand van de tenuitvoerlegging van de maatregelen. Ik dank u voor de kwaliteit van de controle, want ik zal mij op het verslag baseren om de dynamiek en de inzet van alle betrokken institutionele actoren opnieuw aan te zwengelen.

De federale regering is immers niet als enige schuldig aan de vertraging. Met name de gewesten zijn verantwoordelijk voor de toekenning van de diverse toelatingen die nodig zijn om de maatregelen te kunnen ontplooien. Dat is bijvoorbeeld het geval voor het GEN en voor de bouw van het windmolenpark offshore. Anderzijds ondergaan bepaalde maatregelen ook de invloed van de internationale en Europese context. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de promotie van biobrandstoffen (het succes van de biobrandstoffen blijft uit door de te lage petroleumkoers) en voor de productnormen (trage totstandkoming van de Ecodesign-richtlijnen).

Binnen de federale regering vallen enkel de maatregelen met betrekking tot het windmolenpark offshore (1.3), Fedesco (3.2), de sensibilisering op het gebied van het energieverbruik (3.3) en de flexibiliteitsmechanismen (4) exclusief onder mijn bevoegdheid als minister van Klimaat en Energie.

Dit verslag bevestigt dus dat het klimaatbeleid moet worden gedragen door de volledige regering, door de federale administraties en door de gewesten.

Sinds mijn aantreden op 20 december 2007 werk ik aan de uitbouw van een visie en een gemeenschappelijk beleid, zowel met de drie gewestregeringen als binnen de diverse federale departementen. Ik heb het nationale forum *De Lente van het Leefmilieu* gelanceerd, dat liep van maart tot juli 2008. De documenten die op de onderhandelingstafel lagen, beoogden zowel de bestaande struikelblokken weg te nemen als nieuwe maatregelen voor te stellen. In juli 2009 hervat ik de gesprekken met mijn ambtsgenoten in de gewestregeringen om het overleg en de onderhandelingen voort te zetten.

De goedkeuring van het nieuwe Nationaal Klimaatplan 2009-2012 door alle federale entiteiten in april 2009 was ook een grote stap vooruit. Dat werk is verwezenlijkt in de Nationale Klimaatcommissie, voornamelijk onder impuls van het federale voorzitterschap dat mijn medewerkers in 2008 hebben waargenomen. Het was de bedoeling de maatregelen van alle federale entiteiten op elkaar af te stemmen.

De Ministerraad van 3 april 2009 was zich ervan bewust dat het plan slechts een aantal maatregelen groepeerde waartoe al eerder beslist was, en heeft op mijn voorstel dan ook beslist om:

- voort te werken aan de (lopende) kwantitatieve en kwalitatieve evaluatie van de federale beleidslijnen en maatregelen om de klimaatsveranderingen te temperen in de periode 2008-2012 en die evaluatie tegen 15 oktober 2009 af te ronden;
- op basis van die evaluatie na te gaan welke nuttige bijkomende pistes zich aandienen tussen nu en 2012;
- de Nationale Klimaatcommissie te verzoeken in het najaar aan de vier regeringen een strategische denkpiste voor te stellen over de beleidslijnen en maatregelen die zich opdringen om te kunnen beantwoorden aan de post-2012-doelstellingen, waaronder de spreiding over België van de doelstellingen van het Europese Klimaat/Energiepakket voor 2020, met name op het vlak van het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen;
- de scenario's uit te diepen die moeten toelaten om tegen 2050 ambitieuze klimaatdoelstellingen te halen.

Bijgevoegd vindt u de specifieke antwoorden op elk punt.

Hoogachtend,

Paul Magnette

**Bijlage: Antwoord van de federale minister van Klimaat en Energie
op de nota van het Rekenhof over de evaluatie van
het federaal klimaatbeleid – 30 april 2009**

1. Maatregelen in het domein energie

1.1. Fiscale aftrekbaarheid voor particulieren van energiebesparende investeringen in woningen

De maatregelen in verband met de fiscale aftrekbaarheid van energiebesparende maatregelen zijn essentieel. Gezien het financiële succes ervan, bereiken de maatregelen heel wat gezinnen, samen met de gewestelijke maatregelen (met name de premies). Op dit ogenblik is de FOD Financiën er echter nog steeds niet in geslaagd een adequaat monitoringsysteem in te voeren voor specifieke evaluaties die de zogeheten terugslageffecten uitsluiten. Zowel de Nationale Klimaatcommissie als de groep CONCERE/ENOVER hebben die belangrijke lacune aangestipt. Het is nu aan de minister van Financiën om de middelen vrij te maken die nodig zijn voor de monitoring.

1.2. Uitbreiding van de labeling voor elektrische huishoudapparaten

Na de Ministerraad van Oostende heeft de federale regering het advies van de Europese Commissie gevraagd over de invoering van die verbodsmaatregel. Het advies was negatief. Bovendien is de Europese Commissie nog steeds bezig met de herziening van de EU-richtlijn voor labels en heeft ze vertraging in de tenuitvoerlegging van de Ecodesign-richtlijn.

1.3. Offshore windmolenparken

In het kader van het energie- en klimaatbeleid dat werd uitgetekend op het niveau van de Europese Unie, zal België een dwingende doelstelling van 13% hernieuwbare energie moeten halen, wat zijn uiteindelijke vraag naar energie in 2020 betreft. De federale bijdrage tot die nationale inspanning inzake hernieuwbare energie zal bestaan in de uitbouw van het windmolenpak offshore in de Noordzee.

Sinds december 2008 steunt de minister van Klimaat en Energie de ontwikkeling van een wettelijk kader dat in de volgende maatregelen voorziet.

In artikel 7 van de elektriciteitswet en de bijbehorende uitvoeringsbepalingen zijn deze maatregelen opgenomen:

- de financiering van de onderzeese kabel voor een derde van de kostprijs, voor een bedrag van maximaal 25 miljoen euro gespreid over vijf jaar, vanaf de aanvang van de werken, met het oog op de aanleg ervan;
- de invoering van een minimumprijs van 107 euro/MWh voor groenestroomcertificaten voor offshore windenergie voor de productie van de eerste 216 MW aan capaciteit (en vervolgens 90 euro/MWh voor alles wat de 216 MW overstijgt), en dat gedurende een periode van 20 jaar;
- een steunmaatregel die de bijkomende kosten voor de producent beperkt en die voortvloeit uit het tarifieringssysteem voor *balancing* (inspanningen om het net in evenwicht te houden), aangezien windenergie minder voorstelbaar is.

In uitvoering van dat wettelijke kader heeft de federale regering eveneens beslist, op voorstel van de minister van Klimaat:

- een vereenvoudigde instructieprocedure in te voeren voor kleine wijzigingen aan reeds toegekende domeinconcessies. Deze kortere en minder complexe procedure laat toe ingevoerde domeinconcessies aan te passen om, bijvoorbeeld, de capaciteit af te stemmen op de snel groeiende technologieën, binnen de toegestane voorwaarden van de domeinconcessie;
- een bijzonder stelsel te creëren dat is aangepast aan de productiever verschillen tussen de offshore installaties. Dat moet toelaten om de windenergie op een bepaalde bandbreedte op het hoogspanningsnet te brengen en te transporteren (dat heet *balancing*);
- een procedure op te stellen voor de financiering van de groenestroomcertificaten voor offshore windenergie. In dat verband werd ook een specifiek kader gecreëerd om de verplichte aankoop van groenestroomcertificaten te solidariseren door middel van een belasting op de netwerktarieven en dit, zolang er geen specifieke en gemeenschappelijke afzetmarkt is voor die federale certificaten op gewestelijk of ander niveau.

Die beslissingen zijn onlangs in uitvoeringsbesluiten gegoten die ervoor moeten zorgen dat de federale doelstellingen inzake hernieuwbare energie op zee op korte termijn een concrete invulling krijgen. Het betreft dan meer bepaald de uitbouw van de eerste capaciteiten tot 900 MW, waarvoor de domeinconcessies zijn afgeleverd.

De volgende stap bestaat erin het reglementaire kader te vervolledigen door federale certificaten van oorsprongsgarantie in te voeren voor de productie van offshore windenergie. Die wettelijke bepaling is overigens opgenomen in artikel 107 van de wet van 22 december 2008 houdende diverse bepalingen.

Opdat de offshore windenergie zich ook later optimaal zou kunnen ontwikkelen, werkt de federale regering momenteel aan de uitbreiding van het BNSWEP-platform (*Belgian North Sea Wind Energy Platform*), waartoe Belwind behoort, tot andere betrokken partijen zoals de federale regulator en de beheerder van het transmissienet.

Die wettelijke, reglementaire en administratieve bepalingen hebben dus expliciet tot doel een gunstig investeringsklimaat te scheppen voor projecten die verband houden met offshore windenergie en in het bijzonder, gezien de industriële en innoverende aard van de projecten, een aanvaardbaar financieel rendement te bieden dat tezelfdertijd als hefboom moet fungeren om extern kapitaal aan te trekken.

In verband met de ontwikkeling van offshore windenergie voor vermogens boven 2000 MW had de *Lente van het Leefmilieu* (cf. www.lentevanhetleefmilieu.be) drie voorstellen voorgelegd aan de stakeholders, namelijk:

- onderzoek naar aanvullende technologieën voor offshore windenergie. Die studie is op 1 juni 2008 gegund en de resultaten ervan zullen worden voorgesteld in september 2009;
- implicatie en follow-up van de internationale ontwikkelingen (bv. TEN-E, Supergrid). In december 2008 hebben de ministers van Klimaat van Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland en België bevestigd dat er een transmissienet moet komen dat alle offshore windmolenparken in de Noordzee met elkaar verbindt (project Supergrid). De Europese Commissie heeft bij monde van haar commissaris voor Energie, de heer Piebalgs, haar steun toegezegd voor dat initiatief en garandeert de nauwe samenwerking van de heer Adamovitch, Europees coördinator voor de ontwikkeling van offshore

interconnecties. De ministers voor Energie hebben er ook mee ingestemd om hun Britse, Ierse, Deense en Noorse collega's bij de samenwerking te betrekken. De eerste resultaten van de aangevatte werkzaamheden zullen beschikbaar zijn in de loop van 2009;

- uitbreiding van de zone. Die maatregel is door de stakeholders verworpen omdat de onderhandelingen tussen alle betrokken partijen bij het uittekenen van de huidige zone al lang aansleepten en moeilijk verliepen.

1.4. Biobrandstoffen

De regering heeft een balans opgemaakt van de toestand van de wetgeving inzake biobrandstoffen op 10 juni 2006. De doelstellingen zijn in het geheel niet bereikt. In 2008 werd slechts 1 % van de biobrandstoffen gemengd.

Na besprekingen met de betrokken partijen (de sector van de biobrandstoffen en de petroleumsector) heeft de minister van Klimaat en Energie een voorstel voorgelegd aan de Ministerraad van 3 april.

De Ministerraad heeft de minister een mandaat gegeven om vóór 1 juli 2009 het akkoord af te ronden over de goedkeuring van een wettelijke verplichting om motorbrandstoffen op de markt te brengen die minstens 4% FAME bevatten voor diesel voor wegverkeer en minstens 4% bio-ethanol voor benzine. Het gaat om een tijdelijke verplichting (periode van 24 maanden, eventueel te verlengen) die het mogelijk moet maken biobrandstoffen effectief in België te lanceren.

In uitvoering van de wet van 10 juni 2006 betreffende de biobrandstoffen, kunnen die te vermengen biocomponenten bovendien worden vrijgesteld van de accijnzen indien ze worden aangekocht bij erkende productie-eenheden.

De fiscale vrijstelling kan zelfs integraal worden toegepast indien het mengsel dat is aangekocht bij houders van quota minstens 5% FAME bevat of minstens 7% bio-ethanol.

Op die manier kan België de volgende doelstellingen bereiken:

- de Europese streefcijfers voor de afzet van biobrandstoffen, waarvan de referentiedoelstelling 5,75% bedraagt in 2010;
- duurzame productie, die gegarandeerd wordt door het feit dat de verplichte menging tot 4% enkel mogelijk is via aankopen bij Europese mixers die onder de richtlijn betreffende de biobrandstoffen ressorteren en bovendien ook door het feit dat de fiscale vrijstelling voor 5% FAME en 7% bio-ethanol uitsluitend van toepassing is op erkende quota's die zijn toegekend op basis van duurzame criteria zoals de CO₂-balans en de energiebalans bij de productie en het transport van biocomponenten.

1.5. Overschakeling van kolen naar biomassa in de centrales van Mol en Awirs

De modale overschakeling van kolen naar aardgas of biomassa is effectief vastgesteld en zou zich moeten doorzetten. Volgens recente prospectieve studies van het Federaal Planbureau zou het aandeel van de kolen dalen van 14% in 2000 tot 5% in 2020. Dat is het resultaat van een combinatie van beleidslijnen en maatregelen en conjunctuurgebonden omstandigheden. De rol van de diverse factoren die tot de overschakeling hebben geleid, valt moeilijk in te schatten en het is ook moeilijk een kwantitatieve raming te maken van de impact van de federale maatregel.

1.6. Verbetering van het systeem van de fiscale aftrekbaarheid voor bedrijven op het vlak van energiebesparing

De Ministerraad van 20 maart 2004 heeft beslist een technische groep op te richten om het beleid onder het voorzitterschap van de minister van Financiën te evalueren.

De organisatie van een dergelijk overleg behoort tot het takenpakket van de minister van Financiën.

2. Maatregelen in het domein mobiliteit

2.1. Ondersteuning van het Europees beleid voor wagens (vrijwillig akkoord met de producenten)

Het vrijwillig akkoord waarover op Europees niveau werd onderhandeld, heeft geen resultaat opgeleverd. Het wordt nu vervangen door een nieuwe dwingende verordening die in december 2008 moeizaam werd goedgekeurd door de Europese Unie. Ze zal in 2010 van toepassing zijn voor alle lidstaten.

2.2. Stimuleren van de aankoop van schone privé- en bedrijfswagens

Het directoraat-generaal Leefmilieu dat onder de bevoegdheid van de minister van Klimaat ressorteert, is bevoegd voor de informatieverspreiding. Het verspreidt een drietalige gids van ongeveer 160 bladzijden waarin alle wagens in alfabetische volgorde, en gerangschikt per merk en brandstoftype, worden vermeld die op de Belgische markt te koop zijn. Er wordt ook andere informatie gegeven zoals praktische raadgevingen, info over de kortingen op factuur, roetdeeltjes. De online-versie van de gids en de berekeningsmodule kunnen worden geraadpleegd via www.energievreters.be/auto. De gids kan ook gratis worden besteld.

Sinds januari 2003 werden nagenoeg 400.000 CO₂-gidsen voor wagens verdeeld bij de concessiehouders, de invoerders, de automobielfederaties (FEBIAC en FEDERAUTO), banken en consumenten.

Er kon meer bekendheid aan de gids en zijn onlineversie worden gegeven door het verdelen van meer dan 200.000 folders, 50.000 briefkaarten en 30.000 cd-roms en door het voeren van een nationale mediacampagne (2004, 2005, 2006). Sinds 2008 wordt de gids gepromoot en verspreid via de campagne en de site www.energievreters.be (totaal aantal bezoeken sinds de oprichting van de automodule www.energievreters.be/auto: 132.771).

De FOD Economie is bevoegd om te controleren of de bepalingen van het besluit van 5 december 2001 tot omzetting van richtlijn 1999/94 over de informatie in samenhang met schone auto's worden nageleefd. In dat verband loopt tegen België een klacht bij het Europees Hof van Justitie wegens niet-behandeling van de inbreuken op die wetgeving.

Voor de klachten die bij de Jury voor Ethische Praktijken inzake reclame zijn ingediend in verband met verkeerde of ontbrekende vermeldingen over de CO₂-uitstoot op de affiches voor auto's, heeft de FOD Economie weliswaar bilateraal een nieuw vrijwillig akkoord over de publiciteit gesloten met de autosector. Dat lijkt betere resultaten op te leveren, maar er zou een kwantitatieve evaluatie moeten worden gemaakt.

Uit een studie van de COMMISSIE blijkt dat die maatregel geen impact heeft. Als gevolg daarvan werd de richtlijn aan een herziening onderworpen en men is daar nu nog steeds mee bezig.

Voor de maatregelen inzake fiscale aftrekbaarheid kan enkel de minister van Financiën een evaluatie vragen.

2.3. Campagne zuinig rijden

Voor dat punt is de staatssecretaris voor Mobiliteit volledig bevoegd.

2.4. GEN en Diabolo

Er is effectief een belangrijke vertraging vast te stellen bij de tenuitvoerlegging van de maatregel, die hoofdzakelijk toe te schrijven is aan:

- verplichtingen inzake de aanvragen voor toelatingen en de onderhandelingen over het enig ticket. Die maatregel staat onder het toezicht van de staatssecretaris voor Mobiliteit;
- het feit dat veel bevoegdheden die met deze kwestie samenhangen onder de gewesten ressorteren, namelijk het uitreiken van de stedenbouwkundige vergunningen en de milieuvergunningen.

2.5. Gratis woon-werkverkeer met de trein

Die maatregel staat onder het toezicht van de staatssecretaris voor Mobiliteit.

2.6. Aanmoediging van het goederenvervoer per trein

Die maatregel staat onder het toezicht van de staatssecretaris voor Mobiliteit.

3. Maatregelen binnen de federale administratie

3.1. Vergroening van het wagenpark

Versie 307 quinquies van de omzendbrief wordt herzien. De minister van Ambtenarenzaken heeft het principe van een evaluatie ex ante via de Directie Inschrijving Voertuigen (DIV) aanvaard en zal eerstdaags de omzendbrief ter goedkeuring voorleggen aan de Ministerraad.

3.2. Energie: Fedesco

Er wordt gedeeltelijk aan de kritiek tegemoetgekomen via de recente beslissingen van de Ministerraad en van het herstelplan. Aan een beheerscontract moet nog de laatste hand worden gelegd. Het op elkaar aansluiten van het werk van Fedesco, onder het toezicht van de minister van Klimaat, en van de Regie der Gebouwen, waarvoor de minister bevoegd is die met deze instelling is belast, verloopt niet optimaal. Het EIS (verplicht systeem voor de registratie van het verbruik van de federale besturen) zou moeten worden afgestemd met de EMAS-verplichtingen.

3.3. Sensibilisering op het gebied van energieverbruik

– EMAS

Op 30 april 2009 werd aan de Ministerraad een evaluatie voorgesteld van de tenuitvoerlegging van het proces voor de certificatie van het milieubeheer (EMAS) van de federale besturen.

Tot op heden werden of worden vijf konvoien begeleid door consultants die zijn gespecialiseerd in de implementatie van milieubeheersystemen. Acht instellingen hebben reeds de EMAS-registratie behaald (de POD Duurzame Ontwikkeling, de POD Wetenschapsbeleid, de Belgische Technische Coöperatie, het Federale Planbureau, de Kancelarij van de Eerste Minister, de FOD Mobiliteit en Vervoer, de Rijksdienst voor Pensioenen, de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie), één behaalde het ISO 14001-label (de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu) en tien openbare federale instellingen zouden de EMAS-registratie in 2009 halen (de FOD Justitie, de FOD Buitenlandse Zaken, de FOD Werk, de FOD Personeel & Organisatie, de POD Maatschappelijke Integratie, het RSVZ, het FAVV, de Regie der Gebouwen, de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling en het Instituut voor de gelijkheid van Vrouwen en Mannen).

De EMAS-registratie is synoniem van echte, vaak indrukwekkende vooruitgang inzake milieubeheer. Bijvoorbeeld:

- verminderingen van het waterverbruik met 5 tot 35%;
- verminderingen van het elektriciteitsverbruik met 10 tot 35%;
- vermindering van het papierverbruik met 10 tot 30%;
- veralgemening van het sorteren van afval en vermindering van de productie van bepaalde soorten afval met bijna 20%;
- gebruik van gerecycleerd papier en/of papier dat niet met chloor is gebleekt;
- indrukwekkende stijging van het percentage aankopen dat overeenstemt met de criteria van de gids voor duurzame aankopen.

Sommige instellingen ondervinden moeilijkheden bij het implementeren van hun milieubeheersysteem zowel op het vlak van het personeel als inzake het beheer van hun gebouwen.

De registratie van de federale FOD's en POD's in het EMAS-systeem heeft niet als enig prioritair doel bij te dragen tot het klimaatbeleid.

– Cellen DO

De POD DO heeft een procedure van zelfevaluatie doorlopen naar de werking van de cellen, en de resultaten zullen worden besproken binnen de administratieve subcommissie van het ICDO om voorstellen te formuleren voor het dynamiseren van de cellen DO.

De koppeling die wordt gemaakt tussen de werking van de duurzaamheidstest en de cellen DO kan worden betwist. De moeilijkheden die samenhangen met de tenuitvoerlegging van de duurzaamheidstest zijn immers ook inherent aan de politieke context (moeilijkheden bij de regeringsvorming terwijl de duurzaamheidstest op het einde van de vorige regeerperiode werd goedgekeurd). Ze staat dus vandaag in de startblokken. Het staat vast dat het interessant zou zijn de kwaliteit van de uitgevoerde tests te verhogen, maar de POD DO heeft momenteel dat mandaat niet gekregen. Om de kwaliteit te verhogen reviseert de POD DO nu de gebruikershandleiding en heeft hij een proactieve demarche aangevat bij de federale besturen om bij het proces inzake de voorbereiding van het beleid zo vlug mogelijk dossiers te identificeren die als proefprojecten zouden kunnen dienen.

Het werk van de cellen DO heeft niet enkel als prioritair doel bij te dragen tot het federaal beleid voor klimaataangelegenheden.

4. Flexibiliteitsmechanismen

Er moet worden opgemerkt dat de formulering van het akkoord van het overlegcomité van 8 maart 2004 over de verdeling van de nationale lasten geen flexibiliteit biedt voor het bedrag van de kredieten dat door de federale overheid moet worden verworven. Het tweede artikel van dat akkoord bepaalt dat de federale overheden aanvullende emissierechten zullen aankopen om dat tekort te compenseren (NVDR: het tekort dat voortvloeit uit de toekenning aan de gewesten van emissierechten voor een lager totaal bedrag dan de emissierechten van België). Dat akkoord preciseert ook dat de definitieve berekeningen [...] zullen gebeuren op basis van de rapportering inzake emissies die zal dienen voor het verslag dat België moet indienen vóór 1 januari 2007 voor de berekening van het Belgisch *Assigned Amount*. Die definitieve berekening heeft geleid tot een bedrag van 12.207.799 ton CO₂. Het akkoord voorziet dus niet in een procedure voor een eventuele aanpassing van dat bedrag op basis van een kosten-batenanalyse (vergelijking met de interne maatregelen), noch op basis van de effectieve evolutie van de gewestelijke en nationale emissies. De federale regering heeft dus geen speelruimte op dat vlak.

Indien een sterke politieke wil zou leiden tot de herziening van het akkoord inzake verdeling van de lasten, zou voor het vaststellen van een nieuw volume voor de aankoop van emissiekredieten effectief een kosten/efficiëntie-analyse moeten worden gemaakt van de maatregelen op nationaal niveau. Een louter federale benadering kan daar niet aan tegemoetkomen.

Bijlage 2

Antwoord van de minister van Financiën



Federale
Overheidsdienst
FINANCIEN

Brussel, 20 MEI 2009

De Vice-Eerste Minister
en Minister van Financiën



Correspondentieadres :
Wetstraat 12
1000 BRUSSEL

REKENHOF
De heer Philippe ROLAND
Voorzitter

Regentschapsstraat 2
1000 BRUSSEL

uw bericht van	uw kenmerk	ons kenmerk	bijlage(n)
1 april 2009	<u>A4-3.306.662</u>	VP2008/00648	

Betreft : Audit van de uitvoering van het Kyotoprotocol door de federale overheid

Mijnheer de Voorzitter,

In haar brief van 1 april 2009 vraagt het Rekenhof om te reageren op de conclusies en aanbevelingen zoals die zijn opgenomen in het ontwerpverslag met betrekking tot het federale klimaatbeleid.

Hierbij de bijdrage van de FOD Financiën:

Antwoord van de Administratie van de Fiscale Zaken

Punt 2.1.1 Fiscaal voordeel in de personenbelasting voor energiebesparende maatregelen in woningen

Vooreerst wordt opgemerkt dat het maximumbedrag van de belastingvermindering voor energiebesparende uitgaven – zoals terecht wordt opgemerkt op blz. 19 van het ontwerpverslag – reeds herhaaldelijk werd verhoogd, meer bepaald van 500 EUR (niet-geïndexeerd bedrag) voor inkomstenjaar 2003 tot 2.000 EUR, desgevallend verhoogd met 600 EUR voor investeringen in zonne-energie (niet-geïndexeerde bedragen) momenteel. Om de cijfers opgenomen op blz. 20 in tabel 4, en meer in het bijzonder de gemiddelde bedragen van de toegekende belastingverminderingen per belastingplichtige, beter te kunnen plaatsen, kan het nuttig zijn om het maximumbedrag per woning van de belastingvermindering voor energiebesparende uitgaven voor elk van de betrokken inkomstenjaren te vermelden.

Aanvullende informatie betreffende deze briefwisseling kan verkregen worden bij :

.be

Sophie Tuypens
Bestuursassistent
Tel. 0257/66138 – fax 0257/96885
E-mail: sophie.tuypens@minfin.fed.be

Deze maximumbedragen zijn:

- voor inkomstenjaar 2003 (aanslagjaar 2004) : 600 EUR
- voor inkomstenjaar 2004 (aanslagjaar 2005) : 610 EUR
- voor inkomstenjaar 2005 (aanslagjaar 2006) :
 - in geval van de bouw of verwerving in nieuwe staat van een woning: 620 EUR
 - in geval van gehele of gedeeltelijke vernieuwing van de woning: 750 EUR

De FOD Financiën wenst ook op te merken dat het past om op blz. 22 van het ontwerpverslag in de laatste alinea van punt 2.1.1. te verwijzen naar de economische herstelwet van 27 maart 2009 (Belgisch Staatsblad van 7 april 2009) in plaats van naar "het reeds gestemde ontwerp van economische herstelwet".

Punt 3.1.2 Stimuleren van de vraag naar CO2-zuinige wagens

De FOD Financiën kan zich aansluiten bij de vaststelling dat het ontbreken van een uitgebreid aanbod aan CO2-zuinige voertuigen de fiscale stimuli enigszins hypothekeert. Ten gevolge van een falend Europees beleid kan, zoals terecht in het ontwerpverslag wordt gesteld, het prikkelen van de vraag naar milieuvriendelijke voertuigen door fiscale maatregelen dan ook maar een beperkt resultaat opleveren. Deze omstandigheden vallen dus volledig buiten de macht van de federale overheid. De FOD Financiën stelt zich dan ook terecht de vraag waarom de maatregel "fiscale korting bij aankoop van CO2-zuinige voertuigen" niet wordt opgenomen onder de rubriek "Kan niet op rekening federale overheid worden geschreven", maar wel onder de rubriek "Onvoldoende uitgevoerd".

Wat betreft de specifieke conclusie en aanbevelingen voor de aankoop van milieuvriendelijke voertuigen, kan de FOD Financiën bevestigen dat, in het kader van een voorontwerp van wet diverse bepalingen die aan de Ministerraad zal worden voorgelegd, een uitbreiding is voorzien van het toepassingsgebied van de maatregel naar elektrische voertuigen. De voertuigen die met een LPG-installatie worden uitgerust, behoren grotendeels tot de categorie van voertuigen met een hogere CO2-uitstootgehalte dan 115 gram CO2 per km. Om deze laatste voertuigen in rekening te nemen, zou een verhoging van het CO2-uitstootgehalte noodzakelijk zijn, wat in strijd is met de huidige milieupolitiek. De FOD Financiën meent dan ook dat een bijkomende specifieke uitbreiding van de fiscale maatregel naar LPG-voertuigen voorlopig niet aan de orde is. Het beoordelen van de opportuniteit van de invoering van een premiestelsel voor het plaatsen van een LPG-installatie of andere waardige alternatieve brandstoffen in personenvoertuigen, auto's voor dubbel gebruik en minibussen met een benzinemotor zoals destijds werd toegekend, behoort dan ook tot de bevoegdheid van de Minister van Leefmilieu en/of Mobiliteit.

Voorts berust het Kyoto-protocol en de aanverwante verdragen, de Europese richtlijnen en verordeningen, enz... bijna uitsluitend op een daling van de CO2-uitstoot. Dit verklaart dan ook het algemeen of "eenzijdig" gebruik van deze criteria als basis voor de berekening van diverse kortingen en bijdragen op fiscaal en sociaal vlak. Hoewel de Ecoscore rekening houdt met verschillende vervuilende en storende factoren om de milieuvriendelijkheid van een voertuig te bepalen, is het aangewezen dat deze methodologie wordt opgenomen in een ruimer juridisch kader alvorens deze criteria te hanteren als basis voor de berekening van belastingen, vrijstellingen, kortingen en bijdragen van alle aard. Het zou immers, naar de belastingplichtigen toe, voor nog meer verwarring zorgen indien de wettelijke en reglementaire bepalingen enerzijds naar de CO2- uitstootcriteria verwijzen en anderzijds naar de Ecoscore. Om rechtszekerheid te garanderen en discriminatie te voorkomen, dient er dus eerst eenvormigheid gehanteerd te worden in het interne recht, uiteraard rekening houdend met de Europese regelgeving.

In hoofdstuk 3, punt 3.1.2 c) van het ontwerpverslag wordt vermeld dat de regelgeving leemtes vertoont wanneer het gaat om (oudere) wagens waarvan de CO₂-uitstoot niet bekend is. De wet houdende diverse bepalingen (I) van 22 december 2008¹, artikel 143, heeft een invoeging gedaan in artikel 198bis waardoor deze onduidelijkheid werd rechtgezet. Bijgevolg is het overbodig om deze opmerking in het ontwerpverslag op te nemen.

Antwoord van de Administratie der Douane en Accijnzen

1. Naar aanleiding van het toezenden van het initiële ontwerpverslag werd op 23 februari 2009, bij nota nr. D.A. 243.321, een bijdrage met suggesties tot aanpassing toegezonden aan de heer Administrateur-generaal van de Belastingen en Invordering.
2. Van de inhoud van het thans toegezonden en lichtelijk aangepaste ontwerpverslag werd kennis genomen. Met sommige van de gemaakte opmerkingen werd rekening gehouden en, wat de Administratie der douane en accijnzen betreft, hoeven er geen bijkomende opmerkingen te worden geformuleerd.
3. De Administratie der douane en accijnzen maakt van deze gelegenheid gebruik om te signaleren dat er met betrekking tot de problematiek van de "verplichte inmenging" van biobestanddelen recent nieuwe ontwikkelingen zijn. De Ministerraad heeft namelijk een principiële beslissing getroffen om tot uitvoering van de in de programmawet van 27 april 2007 ingeschreven verplichting over te gaan, via een wetswijziging en het vaststellen van uitvoeringsbepalingen. Hieromtrent is nog interministerieel- en interkabinetten overleg gaande. Bedoeling zou zijn dat de maatregelen op 1 juli 2009 in voege treden. In die omstandigheden wordt aan de "aanbeveling" geformuleerd bij het onderwerp biobrandstoffen op bladzijde 62 reeds een begin van uitvoering gegeven.

Antwoord van de Administratie van de Ondernemings- en de Inkomstenfiscaliteit

Naar aanleiding van het op 1 april 2009 toegestuurde ontwerpverslag wenst de Administratie van de ondernemings- en de inkomstenfiscaliteit wat de tot haar bevoegdheid behorende materie betreft de volgende opmerkingen te maken.

1. Ingevolge opmerkingen van de administratie bij het voorontwerp van verslag heeft het Rekenhof voetnoot 37 op blz. 22 van het ontwerpverslag ingevoegd ("*Het beperken van de codes op de belastingaangifte is volgens de administratie ingegeven door de zorg voor de administratieve eenvoud en gebruiksvriendelijkheid. Het Rekenhof vraagt overigens niet dat het aantal codes wordt uitgebreid.*")

¹ 22 DECEMBER 2008. – Wet houdende diverse bepalingen (I):

Art. 143. Artikel 198bis, eerste lid, 1^o, a, vijfde streepje, en b, vijfde streepje, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, ingevoegd bij de wet van 27 april 2007, wordt telkens aangevuld met de woorden "of indien geen gegevens met betrekking tot de co₂-uitstootgehaltenes beschikbaar zijn bij de dienst voor inschrijving van de voertuigen".

Het Rekenhof behoudt in het ontwerpverslag wel de opmerking dat “de gegevens van de fiscale administratie het niet mogelijk maken na te gaan welke type energiebesparende investeringen wordt uitgevoerd: de bedragen op de belastingaangifte zijn immers niet uitgesplitst per type investeringen” (blz. 21-22 ontwerpverslag) en beveelt daarom een diepgaande evaluatie aan van het fiscaal voordeel in de personenbelasting voor energiebesparende uitgaven in woningen (blz. 22 en 62 ontwerpverslag).

De administratie ziet evenwel niet in hoe een dergelijke evaluatie zonder verdere uitsplitsing van de bestedingen per type van investeringen in de aangifte in de personenbelasting zou kunnen worden uitgevoerd.

Om die reden wenst zij dan ook nogmaals te benadrukken dat de Raad van State niet duldt dat via de aangifte in de personenbelasting andere inlichtingen worden ingezameld dan die welke strikt noodzakelijk zijn om de belasting correct te kunnen berekenen. Aangezien een verdere uitsplitsing van de energiebesparende bestedingen per type van investeringen niet noodzakelijk is voor de berekening van de belasting, doch louter voor statistische doeleinden zou dienen, kan een dergelijke uitsplitsing in geen geval in de aangifte worden opgenomen.

2. De verwijzing op blz. 22 naar het “ontwerp van economische herstellwet” is inmiddels achterhaald door de publicatie in het Belgisch Staatsblad van 7.4.2009 van de Economische Herstellwet van 27.3.2009.

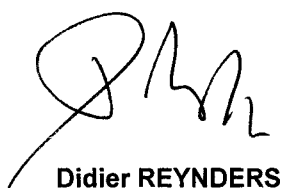
3. Wat de zinsnede in punt c) “Fiscale aftrek voor bedrijfswagens in de vennootschapsbelasting in functie van de CO₂-uitstoot” betreft (blz. 36) wordt in het voorlaatste lid door het Rekenhof gesteld dat “het evenmin duidelijk is welke handelswijze moet worden gevolgd bij (oudere) wagens waarvan de CO₂-uitstoot niet bekend is”. Deze problematiek is ondertussen geregeld. Dienaangaande is artikel 198*bis*, eerste lid, 1^o, a, vijfde streepje, en b, vijfde streepje van het WIB 1992 aangevuld door artikel 143 van de Wet van 22 december 2008 houdende diverse bepalingen (I) (BS 29.12.2008, Ed. 4, blz. 68751). Deze aanpassing is van toepassing vanaf het aj. 2009.

Dit houdt in dat op (oudere) wagens vanaf 1.4.2008 het in tabel 11 – “Fiscale aftrek in de vennootschapsbelasting” vermelde percentage van fiscale aftrek van 60% (d.w.z. het laagste aftrekpercentage) eveneens van toepassing is indien geen gegevens met betrekking tot de CO₂-uitstootgehalten beschikbaar zijn bij de dienst voor inschrijving van de voertuigen (zie wettekst art. 198*bis*, WIB 92), zodat hierover geen onduidelijkheid meer kan bestaan.

Antwoord van de stafdienst Studie- en Documentatiedienst

Ik heb kennis genomen van het voorontwerp van verslag van het Rekenhof inzake het federale klimaatbeleid, dat ongetwijfeld een voortreffelijk werk is, zowel wat betreft de nauwkeurigheid van de analyses als de bruikbaarheid van de aanbevelingen.

Wat betreft Financiën klopt het dat de voorrang die aan de administratieve vereenvoudiging wordt verleend een belemmering vormt voor de evaluatie van de milieueffectiviteit van bepaalde fiscale maatregelen. Mijn administratie werkt aan een oplossing voor deze situatie.



Didier REYNDERS

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.

Il existe aussi une version française de ce rapport.

U kunt dit verslag in de taal van uw keuze raadplegen of downloaden op de internetsite van het Rekenhof.

wettelijk depot	D/2009/1128/09
druk	N.V. PEETERS S.A.
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
Internetsite	www.rekenhof.be