

Milieufederaties evalueren Verhofstadt: de groene kersen op de halfbakken taart

Milieu en duurzame ontwikkeling eerder accent dan rode draad van federaal beleid

Bart Martens en Saar Van Hauwermeiren

In aanloop naar de federale verkiezingen maakten de vier gewestelijke milieufederaties (Bond Beter Leefmilieu, Inter-Environnement Wallonie, Brusselse Raad voor het Leefmilieu en Inter-Environnement Wallonie) eind maart een milieubalans op van vier jaar paarsgroen. De regering Verhofstadt I begon veelbelovend. Duurzame ontwikkeling ging letterlijk één van de vier pijlers van het regeringsbeleid worden, zo stelde de regeringsverklaring. In de praktijk is hier weinig van in huis gekomen, vinden BBL, BRAL, IEW en IEB.

Hoge verwachtingen

De verwachtingen voor Verhofstadt I waren hooggespannen. Het federaal regeerakkoord beloofde onder meer een verschuiving van de lasten op arbeid naar deze op milieugebruik, een vergroting van het aandeel spoor in het personen- en goederenverkeer, een begin van een Gewestelijk Expressnet rond Brussel en een inhaalbeweging in de omzetting van Europese richtlijnen. Duurzame ontwikkeling zou zelfs één van de vier pijlers worden van het federaal beleid. Vier jaar paarsgroen laten zien dat van deze beloftes weinig in huis is gekomen. Het spoor trekt wel meer reizigers en containers aan, maar minder dan de weg. Het GEN staat nog lang niet in de steigers. In de omzetting van milieurichtlijnen, blijft België Europees hekkensluiter. Waar België op internationaal vlak zich wel profileerde als voorvechter van een duurzame ontwikkeling (zie bv. klimaatconferenties Bonn en Marrakesh, Wereldtop Duurzame Ontwikkeling Johannesburg), viel dit elan snel weg waar het binnenlands beleid ter sprake kwam. Bij een aantal belangrijke dossiers zoals een uitstap uit de kernenergie of het invoeren van verpakkingsheffingen en ecoboni werden wel knopen doorgemaakt, al bleef het vooral bij die symbooldossiers. Wanneer het er op aan kwam, om de principes van duurzame ontwikkeling werkelijk te realiseren in het kernbeleid – zoals de hervorming van de belastingen, het luchtvaartbeleid of het klimaatbeleid – bleef er vaak niet veel meer over dan wat groene accenten.

Duurzame ontwikkeling als kader?

Duurzame ontwikkeling werd één van de vier krijtlijnen van het regeerakkoord. “Duurzame ontwikkeling is de enige waarborg voor een veilige en gezonde toekomst”, stelt het regeerakkoord. De regering verbond er zich toe, om een actief beleid te voeren, om een duurzame ontwikkeling te schragen. Ecologische duurzaamheid zou als kader opgenomen worden voor elke verdere ontwikkeling van de wetgeving. Daarenboven zouden er voldoende middelen vrijgemaakt worden om een plan op te stellen. De regering zou alles in het werk stellen, opdat internationale verplichtingen binnen de afgesproken termijn worden nagekomen en tevens alle medewerking verlenen aan initiatieven die een goed internationaal beleid inzake duurzame ontwikkeling kunnen schragen.

Vier jaar Verhofstadt hebben geleerd, dat duurzame ontwikkeling zeker niet het kader vormde voor alle beleidsdomeinen. Het eerste federaal plan duurzame ontwikkeling werd – onder andere wegens gebrek aan middelen – trouwens een moeilijk opvolgbaar megaplan, waarin amper prioriteiten zijn terug te vinden en de acties een duidelijk gemis vertonen aan indicatoren, doelstellingen, verantwoordelijke trekkers en budgetten. Het plan wordt niet als referentiedocument voor het federale beleid beschouwd. Het recent gepubliceerde

federaal rapport duurzame ontwikkeling geeft op zijn beurt geen alomvattende beschrijving, analyse en evaluatie van het tot nu toe gevoerde beleid, zoals voorgeschreven door de wet van 5 mei 1997, maar belicht selectief een aantal gevalstudies. Daardoor zal dit rapport dan ook weinig bijdragen aan het opstellen van het tweede federaal plan, waar voor de werkzaamheden dit jaar reeds aanvangen.

Vergroening fiscaliteit komt moeilijk van de grond

Het regeerakkoord stelde een verschuiving van de fiscale druk op arbeid voorop *“om te komen tot een meer sociale, arbeidsvriendelijke en op de ecologie afgestemde fiscaliteit”*. Deze wijzigingen van de belastingstructuur moesten ook bijdragen tot het realiseren van de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling waartoe ons land zich heeft verboden. Daartoe zouden, in het kader van de algemene hervorming, verschuivingen plaatsvinden van een arbeidsbestraffende belasting naar een belasting die helpt deze doelstellingen te realiseren, zoals door de invoering van CO2 energieheffing. De invoering van deze heffing zou in de eerste plaats Europees bepleit worden. Het eenzijdig invoeren van zo'n heffingen zou worden 'onderzocht'. De regering kondigde ook aan, dat een verschuiving van de belasting op autobezit naar autogebruik bestudeerd zou worden. In het kader van duurzaam stedelijk beleid, zou men nagaan welke fiscale maatregelen er konden getroffen worden om de renovatie en leefbaarheid van achtergestelde wijken te stimuleren.

In plaats van een lastenverschuiving hebben we echter een eenzijdige lastenverlaging gekregen met hier en daar wat groene accenten, zoals fiscale maatregelen om energiebesparing in woningen aan te moedigen en om het verkeer minder milieuvriendelijk te maken. De kans werd gemist tijdens de hervorming van de personenbelasting, om groene beleggingen fiscaal aan te moedigen. De regering besliste om de hervorming van de vennootschapsbelasting door te voeren op een budgetneutrale wijze: de verlaging van het nominale belastingtarief van 40,17 naar 33,99 procent moet gecompenseerd worden door te snoeien in aftrekposten. Maar milieuschadelijke fiscale gunstregelingen, zoals de aftrekbaarheid van bedrijfswagens, bleven overeind. Daardoor werd niet alleen de generieke daling van het belastingsniveau beperkt (de hervorming diende immers budgettair neutraal te zijn); het wegvervoer – dat al zoveel externe kosten afwentelt op de maatschappij – wordt er nog bijkomend door 'gesubsidieerd'. Vanuit maatschappelijk oogpunt leidt dit tot een te grote vraag naar wegverkeer, met alle gevolgen op het vlak van milieu, onveiligheid en congestie van dien. Binnen de hervorming van de vennootschapsbelasting, werd wel beslist dat de gewestelijke milieuheffingen niet langer als bedrijfskost kunnen worden ingebracht. Momenteel kunnen bedrijven de belastingen die ze betalen aan het gewest inbrengen als een kost in hun boekhouding, waardoor het gedragssturend effect ervan wordt ondergraven.

Een Europese energietaks (via de zgn. richtlijn 'Monti' die de minimale belastingsniveaus op de verschillende energiedragers zou verhogen) werd tijdens het Belgisch EU-voorzitterschap door ons land inderdaad verdedigd, echter zonder succes. In maart 2003 kwam er uiteindelijk een zeer verwaterd politiek akkoord uit de bus onder Grieks EU-voorzitterschap. Door de talrijke uitzonderingen en vrijstellingen, zal het Europees systeem van energiebelasting volgens Europees commissaris Frits Bolkenstein veel weg hebben van kaas met grote gaten. Hoewel het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling aankondigde, dat bij het uitblijven van een Europese doorbraak tijdens het Belgische voorzitterschap, ons land werk zou maken van het unilateraal invoeren van een CO2-energie-taks, kwam hier niets van terecht.

Verschuivingen binnen de indirecte fiscaliteit werden vooral gerealiseerd met het oog op het minder milieuvriendelijk maken van het verkeer (accijnsverhoging voor zwavelrijke benzine en diesel, verlaging belasting op inverkeerstelling voor minder vervuilende wagens). Van een echte verschuiving van de belasting op autobezit naar autogebruik – in het regeerakkoord werd vermeld dat dit zou worden onderzocht – is er geen sprake. Het blijft bij een beperkte differentiatie in functie van de milieueffecten.

De getroffen fiscale maatregelen zijn alleszins onvoldoende, om via de fiscaliteit een belangrijke bijdrage te leveren aan het realiseren van de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling. Ook het tweede federaal

rapport inzake duurzame ontwikkeling komt tot deze vaststelling. Ondanks de fiscale hervorming, blijven de lasten op arbeid in ons land de hoogste binnen de OESO, terwijl van alle Europese lidstaten, België het minste belastingsopbrengsten haalt uit het taxeren van energieverbruik. Slechts 5,5% van onze totale belastingsopbrengst is afkomstig uit milieueffingen (in brede zin). In Nederland, Denemarken en Portugal ligt dat cijfer bijna dubbel zo hoog. Kortom: wij blijven sterk in het (weg)belasten van wat goed is voor de maatschappij (tewerkstelling), terwijl maatschappelijk ongewenste energievervalsing quasi onbelast wordt gelaten.

Te weinig middelen voor planmatig productbeleid

Op het vlak van productbeleid, zou de regering *via verschuivingen binnen de indirecte fiscaliteit, milieubewuste en – vriendelijke productie en consumptie stimuleren door ‘eco-kortingen’ in te voeren, met name BTW- en accijnsverlagingen*. De regering zou o.m. de wetgeving op de productnormen aanpassen en geleidelijk uitbreiden tot de landbouwproducten, de fiscaliteit ecologiseren, de productinformatie verbeteren door een uniform stelsel van ecolabeling, ... Wat het gebruik van genetisch gemanipuleerde organismen betreft, zou de regering, net zoals de Europese Unie, het voorzorgprincipe hanteren totdat de aangekondigde wijziging van richtlijn 90/220 afgekondigd wordt.

Er kwam wel een doorbraak in de ecoboni en verpakkingsheffingen, maar het blijft wachten op de uitvoering van de wet. Ondertussen werd de ecotaks op pesticiden en papier afgeschaft. Wel werd het toelatingenbeleid aangescherpt: sommige bestrijdingsmiddelen werden verboden en bij andere werd het toepassingsgebied beperkt. Positief is ook dat als gevolg van de herziening van de wet op de productnormen, er nu ook een juridisch kader is voor een samenwerkingsovereenkomst met de gewesten voor pesticidenreductie en voor de opmaak van een vierjaarlijks, nationaal reductieprogramma. Op het vlak van productnormering zijn er wel een aantal maatregelen getroffen op ad hoc basis, maar een planmatig productbeleid met aandacht voor de lange termijn ontbrak. Er is een gebrek aan budgettaire middelen voor een degelijke uitbouw van een geïntegreerd productbeleid, laat staan voor de handhaving ervan. Het richtplan ‘productbeleid en milieu’ werd uiteindelijk niet goedgekeurd door de ministerraad. Positief waren de inspanningen van ons land om tot een verbod op tributyltin (TBT) te komen. België wou, nog voor Europa een initiatief had genomen, TBT verbieden, maar werd teruggefloten door de Europese Commissie. Desalniettemin heeft deze actie er vermoedelijk toe bijgedragen dat, kort daarna, Europa zelf het initiatief heeft genomen. Ook rond andere dossiers werd getracht om verdergaande eisen te stellen aan Europa. Zo werd recent nog het verbod op fosfaten in wasmiddelen goedgekeurd.

Een heet hangijzer is het dossier van de GGO's. De zeer kritische houding van de bevoegde Minister bij het al dan niet goedkeuren van nieuwe proefvelden, heeft geleid tot een voorzichtiger houding bij de sector. Wat commerciële toepassingen betreft, heeft België in Europese context het de facto moratorium steeds blijven verdedigen. Jammer genoeg is men er nog niet in geslaagd om de evaluatie voor het al dan niet goedkeuren van nieuwe proefvelden, uit te breiden met factoren van socio-economische en ethische aard.

Justitie: enkele stappen in de goede richting

Het federaal regeerakkoord beloofde de oprichting van gespecialiseerde afdelingen in de parketten ter bestrijding van de zware milieudelicten. Minister Verwilghen en Vlaams leefmilieuminister Dua werkten gezamenlijk een prioriteitennota uit rond het vervolgingsbeleid. Dit is een eerste stap in de goede richting. Desondanks blijven de seponeringscijfers inzake milieudelicten zeer hoog liggen. In België worden gemiddeld 50% van de milieuovertredingen geseponeerd. Volgens de Vlaamse Milieu-inspectie wordt driekwart van de PV's die zij opstellen zonder gevolg geseponeerd. Bovendien komt er maar voor 4% van de zaken die toch behandeld worden, een veroordeling. In een vertrouwelijk rapport ter voorbereiding van het nationale veiligheidsplan, schat de federale politie dat door de niet naleving van de milieuregels, voor bijna 60 miljoen €

illegaal bedrijfsvermogen wordt gerealiseerd. Dat leidt tot concurrentievervalsing ten nadele van de bedrijven die zich wel netjes aan de regels houden. Milieudelicten zijn de vierde belangrijkste vorm van criminaliteit in België.

De toegang tot het gerecht (in het bijzonder de Raad van State) blijft voor milieuorganisaties zeer moeilijk, omdat het Belgisch rechtssysteem een zeer enge interpretatie van het begrip 'belang' blijft hanteren: om voor de RvSt een ontvankelijk schorsings- of vernietigingsverzoek in te dienen, moet men kunnen aantonen dat er een 'persoonlijk' en 'rechtstreeks' nadeel is, wat voor collectieve belangen – zoals milieubescherming – niet evident is.

Verder blijft het een pijnpunt, dat de milieuorganisaties nog steeds niet genieten van een structurele ondersteuning voor het adviserend werk dat zij leveren in tal van federale overleg- en adviesorganen (Federale Raad Duurzame Ontwikkeling, Ecolabelcomité, Commissie voor milieuetikettering en milieureclame, Raadgevend Comité bij het Federaal Voedselagentschap, Raad van Advies van de CREG, Belgisch Instituut voor Normalisatie,...)

Kyoto gered

Binnen het klimaatbeleid deed ons land van zich spreken op de internationale fora. Zo leidde ons land de Europese delegatie in de twee opvolgingsconferenties die het Protocol van Kyoto tot uitvoering moeten brengen (Bonn en Marrakesh). Voor de wijze waarop staatssecretaris Deleuze zich van deze taak heeft gekweten, kreeg ons land veel lof. Maar het uiteindelijk akkoord dat in Marrakesh uit de bus is gekomen bevat wel veel achterpoortjes die de milieuwinst van het protocol op de helling zetten. De ruime mate waarin 'sinks' (opslagplaatsen voor koolstof zoals bebossingsprojecten of wijzingen in landgebruik) kunnen aangewend worden om meer uitstootkredieten op te bouwen en de ruime mogelijkheden die geboden worden voor industrielanden, om hun opgelegde uitstootreducties, via projecten of emissiehandel in het buitenland te realiseren, kunnen in theorie zelfs nog leiden tot een lichte stijging van de uitstoot van broeikasgassen door industrielanden (in plaats van de in Kyoto vooropgestelde daling met 5%). Maar belangrijk is toch dat, ondanks de afwijzing van de Verenigde Staten, een multi-lateraal milieuakkoord uit de bus is gekomen dat ook voor landen als Japan, Canada en Australië (vroegere VS-bondgenoten in de Kyoto-discussies) aanvaardbaar is. De mechanismen voor een wereldwijde aanpak van het broeikas effect kunnen in werking treden en maken het mogelijk om tijdens volgende afspraak perioden verdergaande reducties door te voeren.

Emissierechten worden als aflaten aangekocht om eigen energieverblindend gedrag te ontzien

Maar de retoriek van ons land op internationale fora steekt schril af tegen dagelijkse beleidspraktijk. Zo fel als premier Verhofstadt op de wereldtop inzake duurzame ontwikkeling in Johannesburg de uitvoering van het Protocol van Kyoto bepleitte, zo stil werd het rond emissiereducties in eigen land. Het Nationaal Klimaatplan blinkt uit door een volkomen gebrek aan politieke visie, moed en durf. Met dit klimaatplan zal de broeikasgasuitstoot in ons land tegen 2008-2012 met 7% zijn gestegen in plaats van met 7,5% gedaald. Men mag dan wel uit de kernenergie zijn gestapt (hoewel waarschijnlijk ook de markt dit wel had gedaan, toch een beslissing met belangrijke symboolwaarde), van een serieuze 'instap' in het groenestroomtijdperk is nog weinig te merken. Het 'afkopen' van onze verantwoordelijkheid in het klimaatbeleid met de aankoop van Russische 'gebakken lucht' (via de zgn emissierechten) is ethisch onverantwoord en wegens een volkomen gebrek aan voorbereiding, ook totaal ongeloofwaardig. Het reduceert ons klimaatbeleid tot louter een kostenpost op onze begroting. De enorme kansen die samengaan met energiebesparing in eigen land – zoals de extra binnenlandse investeringen en tewerkstelling, de verbetering van ons innovatiepotentieel en een betere algemene milieukwaliteit – worden erdoor gemist.

Klimaatbeleid: dé prioriteit voor volgende legislatuur

Het hoeft dan ook geen verwondering dat de vier milieufederaties een krachtdadige aanpak van ons energieverbruik en onze broeikasgasuitstoot in hun memorandum voor de volgende regeerperiode als dé

Oikos, Politiek, milieu, cultuur, 25, 2/2003, Actueel

prioriteit zien. Waar de vorige decennia vooral in het teken stonden van het dichten van het gat in de begroting, het aflossen van onze historische schuld en het op orde brengen van de overheidsboekhouding, zullen de volgende decennia in het teken moeten staan van de afbouw van onze ecologische schuld. Ook hier moeten we erkennen dat we boven onze stand hebben geleefd, op kosten van toekomstige generaties. De eerste uitdaging is het dichten van het gat in onze 'CO2-begroting': het realiseren van de ontbrekende CO2-reducties, nodig om onze Kyoto-reductiedoelstelling te kunnen halen. Daartoe moet dringend een akkoord worden afgesloten tussen de federale overheid en de gewestelijke overheden, rond het verdelen van de noodzakelijke emissiereducties en moet worden uitgemaakt, in welke mate en onder welke randvoorwaarden gebruik kan gemaakt worden van de aankoop van internationale emissierechten of het opbouwen van emissiekredieten door investeringen in het buitenland.

Het volledig milieurapport van paarsgroen dat door de vier milieufederaties werd opgemaakt, kan gedownload worden op: http://www.bblv.be/PDF/eval_V1.pdf

Het memorandum van de vier milieufederaties voor de volgende legislatuur is terug te vinden op: http://www.bblv.be/PDF/memo18_05.pdf

Bart Martens en Saar Van Hauwermeiren, Bond Beter Leefmilieu