



Twintig jaar politiek engagement voor duurzame ontwikkeling?

Federaal rapport inzake
duurzame ontwikkeling 2011:
stand van zaken en evaluatie

November 2011

Task Force Duurzame Ontwikkeling

plan.be

Federaal Planbureau

Het Federaal Planbureau (FPB) is een instelling van openbaar nut.

Het FPB voert beleidsrelevant onderzoek uit op economisch, sociaal-economisch en milieuvlak en bestudeert ook de integratie van die vraagstukken in een perspectief van duurzame ontwikkeling. Hiertoe verzamelt en analyseert het FPB gegevens, onderzoekt het aanneembare toekomstscenario's, identificeert het alternatieven, beoordeelt het de gevolgen van beleidsbeslissingen en formuleert het voorstellen.

Het FPB stelt zijn wetenschappelijke expertise onder meer ter beschikking van de regering, het parlement, de sociale gesprekspartners, nationale en internationale instellingen. Het FPB zorgt voor een ruime verspreiding van zijn werkzaamheden. De resultaten van zijn onderzoek worden ter kennis gebracht van de gemeenschap en dragen zo bij tot het democratisch debat.

Bij de *wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling* is het FPB onder meer belast met de opstelling van het *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling*. De Task Force Duurzame Ontwikkeling is de groep van personeelsleden die sinds januari 1998, onder de leiding en de verantwoordelijkheid van het FPB, onder meer de Federale rapporten uitwerkt.

Het *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling 2011* presenteert een stand van zaken en een evaluatie van de bestaande toestand en van het gevoerde beleid. De gegevensverzameling voor het rapport werd midden 2011 afgesloten.

De leden van de Task Force Duurzame Ontwikkeling die meewerkten aan de verwezenlijking van dit rapport zijn: Mathijs Buts, Patricia Delbaere, Jean-Maurice Frère, Nadine Gouzée (coördinatrice), Alain Henry, Johan Pauwels, Wim Van Opstal (2010), Sylvie Varlez en Natacha Zuinen. Julie Chantry was belast met het secretariaat.

Christelle Castelain, Erik Janssens, Farid Mourabit, Mélanie Ouazzani en Patricia Van Brussel hebben aan de vertaling meegewerkt. Adinda De Saeger werkte mee aan de lay-out.

Het Federaal Planbureau is EMAS en Ecodynamische Onderneming (drie sterren) gecertificeerd voor zijn milieubeheer.

Publicaties

Alle publicaties van het Federaal Planbureau over duurzame ontwikkeling zijn te vinden op het volgende internetadres: <http://sustdev.plan.be>.

Meer informatie over de indicatoren uit het Federaal rapport 2011 is te vinden op <http://www.indicators.be>.

E-mail: sustdev@plan.be.

Overname wordt toegestaan, behalve voor handelsdoeleinden, mits bronvermelding.

Drukwerk: Federale Overheidsdienst Financiën, FINPRESS

Verantwoordelijke uitgever: Henri Bogaert

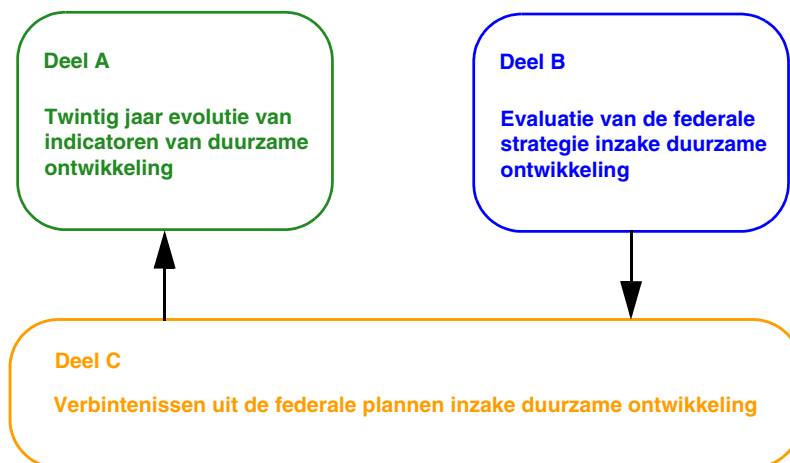
Wettelijk Depot: D/2011/7433/24

Dankwoord

De Task Force Duurzame Ontwikkeling bedankt de volgende herlezers: de heer Olivier Brasseur (Intergewestelijke Cel voor het Leefmilieu), de heer Jozef Buys (FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking), mevrouw Claire Collin (FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu), mevrouw Lutgarde De Greef (FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking), de heer Mohamed El Omari (Vlaams Centrum Schuldbemiddeling), mevrouw Anne Franklin (Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen), mevrouw Dominique Gusbin (FPB), de heer Patrick Hollebosch (FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking), mevrouw Isabelle Laquiere (FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu), de heer Fre Maes (FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu), mevrouw Geneviève Meunier (FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg), mevrouw Joëlle Pichel (POD Duurzame Ontwikkeling), de heer Denis Pohl (FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu), de heer Fabrice Thielen (FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu), de heer Evert Thomas (FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu), de heer Vincent Van Steenberghe (FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu), mevrouw Colette Vanstraelen (FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie), de heer Peter Willemé (FPB), de heer Alain Wilmart (FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu). Alleen de equipe is verantwoordelijk voor eventueel nog overblijvende fouten.

Structuur

| | |
|-----------------------------------------------------------------------|-----|
| Synthese en aanbevelingen | 1 |
| A Twintig jaar evolutie van indicatoren van duurzame ontwikkeling | 11 |
| B Evaluatie van de federale strategie inzake duurzame ontwikkeling | 25 |
| C Verbintenissen uit de federale plannen inzake duurzame ontwikkeling | 69 |
| D Bijlagen | 149 |



Inhoudstafel

| | |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Synthese en aanbevelingen | 1 |
| A Twintig jaar evolutie van indicatoren van duurzame ontwikkeling | 11 |
| 1 Vijfentwintig sleutelindicatoren voor een duurzame ontwikkeling | 11 |
| 2 Balans van de vooruitgang en uitdagingen sinds 1992 | 12 |
| 2.1 Naar een inclusieve samenleving streven | 15 |
| 2.2 Het milieu beschermen | 16 |
| 2.3 Duurzame consumptie- en productiepatronen bevorderen | 17 |
| 2.4 De nodige middelen ter uitvoering inzetten | 18 |
| 3 Intermediaire doelstellingen op weg naar een duurzame ontwikkeling | 18 |
| 4 EU 2020-doelstellingen op weg naar 2050 | 20 |
| 4.1 Noodzakelijke doelstellingen | 21 |
| 4.2 Ontoereikende doelstellingen voor een duurzame ontwikkeling | 22 |
| B Evaluatie van de federale strategie inzake duurzame ontwikkeling | 25 |
| 1 Federale strategie inzake duurzame ontwikkeling 1997 – 2010 | 25 |
| 1.1 Foto van de federale strategie | 25 |
| 1.2 Evaluatie van de federale strategie | 35 |
| 2 Federale plannen inzake duurzame ontwikkeling 1999 – 2010 | 40 |
| 2.1 Voorbereiding van de plannen | 40 |
| 2.2 Inhoud van de plannen | 54 |
| 2.3 Uitvoering van de plannen | 64 |
| C Verbintenissen uit de federale plannen inzake duurzame ontwikkeling | 69 |
| 1 Keuze van thema's, onderzocht beleid en doelstellingen | 69 |
| 1.1 Thema's en onderzocht beleid | 69 |
| 1.2 Beschrijving en evaluatie van de bestaande toestand | 70 |
| 1.3 Evaluatie van het onderzochte beleid | 71 |
| 2 Elf thema's van duurzame ontwikkeling | 72 |
| 2.1 Demografische veranderingen | 72 |
| 2.2 Consumptie- en productiepatronen | 77 |
| 2.3 Energie | 86 |
| 2.4 Vervoer | 91 |

| | | |
|------|----------------------------------------------------|-----|
| 2.5 | Voeding | 99 |
| 2.6 | Volksgezondheid | 106 |
| 2.7 | Armoede | 112 |
| 2.8 | Atmosfeer | 122 |
| 2.9 | Biologische diversiteit | 132 |
| 2.10 | Wereldwijd partnerschap voor duurzame ontwikkeling | 138 |
| 2.11 | Openbaar bestuur | 142 |

D Bijlagen 149

| | | |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1 | Kaderverbintenissen van duurzame ontwikkeling | 149 |
| 1.1 | Verklaring van Rio 1992, Agenda 21, Johannesburg en Rio 2012 | 149 |
| 1.2 | Raamverdrag inzake klimaatverandering | 151 |
| 1.3 | Verdrag inzake biologische diversiteit | 154 |
| 1.4 | Verdrag ter bestrijding van woestijnvorming | 156 |
| 1.5 | Verklaring inzake beginselen voor een mondiale consensus aangaande het beheer, het behoud en duurzame ontwikkeling van alle soorten bossen | 157 |
| 2 | Technische bijlagen | 159 |
| 2.1 | Herkomst van de 25 sleutelindicatoren | 159 |
| 2.2 | Juridische teksten over de evolutie van de federale strategie inzake duurzame ontwikkeling | 161 |
| 2.3 | Technische en methodologische aspecten van de evaluatie van de uitvoering van de Plannen | 163 |
| 3 | Bibliografie | 165 |
| 3.1 | Verwijzingen van deel A – <i>Twintig jaar evolutie van indicatoren van duurzame ontwikkeling</i> | 165 |
| 3.2 | Verwijzingen van deel B – <i>Evaluatie van de federale strategie inzake duurzame ontwikkeling</i> | 166 |
| 3.3 | Verwijzingen van deel C – <i>Verbintenissen uit de federale plannen inzake duurzame ontwikkeling</i> | 170 |
| 3.4 | Verwijzingen van deel D – <i>Bijlagen</i> | 182 |
| 4 | Afkortingen | 185 |

De Federale rapporten inzake duurzame ontwikkeling van 1999 tot 2011

Op weg naar duurzame ontwikkeling? – Federaal rapport 1999

Balans van vijf jaar federaal beleid (1992-1997) in het kader van de verbintenissen van Rio 1992. Innovatie: definitie van duurzame ontwikkeling verankerd in vijf transversale beginselen van de Rio-verklaring.

Een stap naar duurzame ontwikkeling? – Federaal rapport 2002

Studie van tien problematieken van duurzame ontwikkeling waarvoor de federale overheid bevoegd is.

Innovatie: analyse van het besluitvormingsproces en de doelstellingen van duurzame ontwikkeling op verscheidene niveaus.

Ontwikkeling begrijpen en sturen – Federaal rapport 2005

Analyse van de sturing van de ontwikkeling via het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* en de federale sectorale plannen.

Innovaties: systeembenadering van het *TransGovern*-model, definitie van *doelstellingen van duurzame ontwikkeling* (DDO's) die voortvloeien uit wereldwijde verbintenissen, en eerste *Tabel met indicatoren van duurzame ontwikkeling* (IDO's).

De transitie naar een duurzame ontwikkeling versnellen – Federaal rapport 2007

Voorstel van twee scenario's, Piramide en Mozaïek, om tegen 2050 ambitieuze doelstellingen van duurzame ontwikkeling te realiseren.

Innovaties: methodologische studie en realisatie van een participatieve toekomstverkenning oefening inzake duurzame ontwikkeling.

Indicatoren, doelstellingen en visies van duurzame ontwikkeling – Federaal rapport 2009

Balans van een tabel van 88 indicatoren van duurzame ontwikkeling en onderzoek van de synergieën tussen visies op zeer lange termijn.

Innovatie: evaluatie van de afstand van de indicatoren van duurzame ontwikkeling ten opzichte van de beleidsdoelstellingen van duurzame ontwikkeling.

Twintig jaar politiek engagement voor duurzame ontwikkeling? – Federaal rapport 2011

Balans van twintig jaar strategie inzake duurzame ontwikkeling.

Innovaties: tabel van 25 sleutelindicatoren en evaluatie van elf thema's die geïllustreerd worden met elf studies van gevoerd beleid om doelstellingen van duurzame ontwikkeling te realiseren.

Synthese en aanbevelingen

Context

- 1 De tweede Rio-conferentie die in 2012 zal plaatsvinden, heeft als doel **het politieke engagement voor een duurzame ontwikkeling**, die de internationale gemeenschap tijdens de Rio-conferentie van 1992 is aangegaan, **te hernieuwen**. Die hernieuwing vereist onder andere een evaluatie van de gerealiseerde vooruitgang en van de te verhelpen gebreken in de uitvoering van de verbintenissen van de wereldwijde verdragen en conferenties over duurzame ontwikkeling. Om daartoe bij te dragen werd de evaluatieperiode van het voorliggende *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling* uitgebreid tot de voorbije twintig jaar.
- 2 De regeringen hebben er zich tijdens de Conferentie inzake milieu en ontwikkeling in Rio in 1992 toe verbonden **strategieën voor duurzame ontwikkeling** aan te nemen. Dit *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling* is de zesde publicatie van het Federaal Planbureau (FPB) die bijdraagt tot het leerproces van dat nieuwe beleid, conform de wet van 1997 betreffende *de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling*. Die wet bepaalt het kader van de Belgische federale strategie.
- 3 Het Federaal rapport 2011 is het zesde van de tweejaarlijkse rapporten die de Task Force Duurzame Ontwikkeling (TFDO) sinds 1998 uitwerkte. Die rapporten over de toestand, de vooruitzichten en de methodologieën van duurzame ontwikkeling dragen, net als de plannen en de adviezen van het maatschappelijk middenveld daarover, bij tot de leercycli van het duurzame-ontwikkelingsbeleid die de wet van 1997 instelde. De wetsherziening van 2010 organiseert de inhoud van de rapporten in twee delen, binnen een cyclus van vijf jaar: enerzijds **een stand van zaken en een evaluatie van de bestaande toestand en van het gevoerde beleid inzake duurzame ontwikkeling** en anderzijds een toekomstverkenning op lange termijn.
- 4 Het Federaal rapport 2011 presenteert de stand van zaken en de evaluatie van de bestaande toestand en van het gevoerde beleid. Drie aspecten van die stand van zaken en die evaluatie komen aan bod.
 - **Deel A van het rapport** focust op de sinds twintig jaar waargenomen evolutie naar een duurzame ontwikkeling op basis van 25 sleutelindicatoren. Vergeleken met doelstellingen met verschillende tijdshorizon, waaronder 2050, illustreren zij de sociale, milieu- en economische uitdagingen en die in verband met de middelen ter uitvoering. Die indicatoren weerspiegelen onder andere de impact van het thematische beleid zoals dat in deel C geëvalueerd wordt. Ze kunnen geraadpleegd worden op de website www.indicators.be.
 - **Deel B van het rapport** toont de successen en de mislukkingen van dertien jaar federale strategie inzake duurzame ontwikkeling. De processen worden eerst geëvalueerd volgens het verloop van de opeenvolgende cycli en daarna op basis van de werking van hun voornaamste instrument, namelijk de federale plannen inzake duurzame ontwikkeling.
 - **Deel C van het rapport** onderzoekt een reeks beleidsmaatregelen betreffende elf thema's van duurzame ontwikkeling. Die beschrijving is voor elk thema gebouwd op een gevalstudie. Daarmee is het mogelijk het nut van de plannen en doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling te evalueren voor de geleidelijke uitwerking van langetermijnbeleid voor die verschillende thema's.
- 5 De synthese van die drie delen wordt gevolgd door **aanbevelingen** die steunen op de aanbevelingen uit de vorige vijf federale rapporten. Ze tonen dat aan die aanbevelingen, geformuleerd in de loop van de leercycli, in verscheidene gevallen tegemoetgekomen werd door de waargenomen beleidsevoluties. Zo werd er vooruitgang geboekt in de toepassing van bepaalde beginselen uit de Rio-verklaring die nieuw waren in 1992. Aan een ander deel van de aanbevelingen, zowel algemene als specifieke of thematische, werd echter geen gevolg gegeven en het Federaal rapport 2011 neemt die aanbevelingen dus opnieuw op om ze te versterken.

Deel A – Twintig jaar evolutie van indicatoren van duurzame ontwikkeling

- 6 De **25 sleutelindicatoren** gepresenteerd in dit rapport **meten de evolutie naar een duurzame ontwikkeling in het federale België sinds 1992**, het jaar van de eerste Rio-conferentie. De keuze van dat jaar maakt een evaluatie over een lange periode en een vergelijking met recente wendingen mogelijk. De balans van die evolutie en de selectie van die indicatoren steunen op een methodologie die in alinea 13 wordt samengevat.
- 7 **Op sociaal vlak** is de Belgische samenleving sinds 1992 inclusiever geworden: **de gemiddelde levensstandaard is aanzienlijk gestegen zonder toename van de inkomensongelijkheid**. Die evolutie van de inkomensongelijkheid is opmerkelijk aangezien ze in de meeste OESO-landen gestegen is. Ook de scholingsgraad van jongeren is relatief verbeterd. Maar de sleutelindicatoren onthullen **ook andere, minder gunstige trends**. Zo zijn er in 2009 nog meer dan twee miljoen personen met een risico op armoede of sociale uitsluiting in België, met daarbij een grotere kwetsbaarheid voor vrouwen; en de toegang van de jongere generaties tot de arbeidsmarkt is duidelijk achteruitgegaan. De stijging van de levensstandaard van de gezinnen is eveneens verzwakt door de forse groei van hun schuldgraad sinds ongeveer twintig jaar, en dit door de toename van de consumptiekredieten en de hypothecaire leningen. De algemene verbetering van de gezondheid verbergt dat een groeiend deel van de bevolking lijdt aan chronische ziekten, onder meer hart- en vaatziekten, die in België de eerste doodsoorzaak zijn.
- 8 **Vooruitgang op milieuvlak** valt waar te nemen in de **gedaalde uitstoot van verscheidene vervuilende stoffen in de lucht en in het water**, zoals de uitstoot van stikstofoxiden in de lucht en van stikstof in het water en in mindere mate van broeikasgassen. Hoewel de vermindering van die milieudruk bemoedigend is, blijft de **toestand van de milieuhulpbronnen zorgwekkend**. De **achteruitgang van de biologische diversiteit** vraagt om minstens even veel waakzaamheid als de **risico's verbonden met klimaatverandering**. Hoe talrijk ze ook zijn, de geleverde inspanningen in dat domein blijven ontoereikend om op lange termijn de multilateraal aangenomen doelstellingen te bereiken. Omdat de bevindingen over evoluties op milieuvlak sinds 1992 in de balans beperkt blijven tot indicatoren waarvoor er nationale gegevens beschikbaar zijn, moeten ze aangevuld worden met de rapporten van de drie gewesten over de toestand van het milieu.
- 9 Wat de **economische vooruitgang op weg naar een duurzame ontwikkeling** betreft, past het die te beoordelen in het licht van **de vermindering en de eliminatie van niet-duurzame productie- en consumptiepatronen**. Een **ontkoppeling tussen het bbp en bepaalde vormen van verbruik is aan de gang, al is dat slechts gedeeltelijk en onvoldoende**.
 - De ontkoppeling tussen het bbp en het materiaalverbruik is absoluut sinds 1992. Maar bij die absolute vermindering van het materiaalverbruik wordt geen rekening gehouden met de geïncorporeerde materialen in afgewerkte en halfafgewerkte ingevoerde producten. De ontkoppeling tussen het bbp en het energieverbruik en die tussen het bbp en het wegvervoer is relatief en zelfs bijzonder zwak voor het wegvervoer dat de overige vervoerswijzen blijft domineren.
 - Door de evolutie van de energiemix daalde de uitstoot van broeikasgassen, vooral dankzij de vervanging van steenkool door gas; maar ook door bijna een verdrievoudiging van het aandeel van energie uit hernieuwbare bronnen in het primaire energieverbruik tussen 2000 en 2008. Wat ten slotte voeding betreft, is de geringe vermindering van de vleesconsumptie niet voldoende om te kunnen spreken van een verandering van de consumptiepatronen inzake voeding.
- 10 De **sleutelindicator over de overheidsschuld verbeterde van 1992 tot 2007**, maar die **trend is bruusk omgekeerd door de economische en financiële crisis van 2008**. Daardoor wordt het moeilijker om de overheidsuitgaven te financieren, onder meer die voor O&O en ontwikkelingshulp. De financieringscapaciteit van de overheid voor die uitgaven en ook voor de nodige fysieke investeringen om aan de behoeften van de toekomstige generaties te voldoen, hangt immers af van haar schuldgraad. Wat de institutionele middelen betreft, is er wel een goed uitgewerkt wettelijk kader om de vitaliteit van de federale strategie inzake duurzame ontwikkeling te waarborgen; maar het is duide-

lijk dat de mate van uitvoering van de federale plannen inzake duurzame ontwikkeling uit die strategie weinig bevredigend blijft.

- 11 De balans van sleutelindicatoren in deel A toont niet enkel de hiervoor aangehaalde lange-termijnevoluties, maar ook de **situatie van België ten opzichte van gekwantificeerde intermediaire doelstellingen waartoe het zich verbonden heeft**. Die doelstellingen hebben een termijn tussen het recentst waargenomen jaar en de zeerlangetermijnhorizon van 2050. Van de 25 sleutelindicatoren zijn er tien gekoppeld aan een gekwantificeerde doelstelling die in of vóór 2010 moet bereikt worden. Die **tien indicatoren** betreffen uiteenlopende thema's als werkgelegenheid, vorming van jongeren, uitstoot van vervuilende stoffen in de lucht en in het water, verbruik van primaire energie waaronder hernieuwbare energie, officiële ontwikkelingshulp, uitgaven voor O&O en overheidsschuld. De evaluatie toont dat die tien indicatoren allemaal hun gekwantificeerde intermediaire doelstelling genaderd zijn. Twee van die tien indicatoren zouden hun doelstelling op tijd moeten kunnen bereiken, namelijk die over verbruik van hernieuwbare energie en uitstoot van broeikasgassen. Voor de overige acht, onder andere over werkgelegenheid, uitstoot van stikstof in het water, uitgaven voor O&O en overheidsschuld, is de vooruitgang onvoldoende om de doelstellingen op tijd te bereiken. Die evaluatie suggereert dus dat een zekere vooruitgang werd bevorderd door die doelstellingen aan te nemen, maar stelt ook vast dat die vooruitgang in de meeste gevallen onvoldoende was om die doelstellingen te bereiken.
- 12 Op basis van die balans van de voorbije trends gaat deel A van het rapport ten slotte in op de **doelstellingen van de EU 2020-strategie. Zijn die doelstellingen voor België een tussenstap van de transitie naar een duurzame ontwikkeling tegen 2050?** De EU 2020-strategie, die de Lissabonstrategie vervangt, brengt twee essentiële uitdagingen in het middelpunt van het Europese beleid om een duurzame ontwikkeling te bevorderen, namelijk de strijd tegen de armoede en de strijd tegen de klimaatverandering. Die strategie is erop gericht de coherentie van het Europese beleid te vergroten om de economische en financiële crisis te overwinnen. Ze bevat hiertoe acht gekwantificeerde, tegen 2020 te bereiken doelstellingen over vijf grote thema's: werkgelegenheid, onderzoek en ontwikkeling en innovatie, klimaatverandering en energie, onderwijs, en armoede/sociale uitsluiting. Het rapport toont dat de gekwantificeerde doelstellingen van de EU 2020-strategie noodzakelijk zijn voor een transitie naar een duurzame ontwikkeling omdat (zoals hiervoor reeds werd gesuggereerd) de kwantitatieve doelstellingen een zekere vooruitgang lijken te bevorderen en omdat verscheidene van die doelstellingen ambitieus zijn vergeleken met de voorbije trends. Maar voor de twee transversale uitdagingen van een duurzame ontwikkeling **in verband met klimaat en armoede** lijken de **gekwantificeerde intermediaire doelstellingen uit die strategie niet ambitieus genoeg**. Als immers de inspanningen die nodig zijn om de doelstellingen in 2020 te bereiken, in hetzelfde tempo tot 2050 worden voortgezet, zal dat waarschijnlijk niet snel genoeg zijn om tegen 2050 de doelstellingen van duurzame ontwikkeling in verband met de strijd tegen de armoede en de klimaatverandering (de temperatuurstijging tot twee graden Celsius beperken) te bereiken.
- 13 De hiervoor samengevatte analyses waren mogelijk dankzij een **signaleringssysteem met 25 sleutelindicatoren** die gekozen werden uit de indicatorenlijst van het Federaal rapport 2009 en uit beleidsstrategieën, onder meer de EU 2020-strategie. Die keuze is dus verankerd in een multidimensionale werkelijkheid op verscheidene niveaus, zowel Belgisch als Europees en wereldwijd. Die sleutelindicatoren hebben een **communicatief en pedagogisch potentieel** over de onderling afhankelijke uitdagingen van een duurzame ontwikkeling. Hun evoluties samen analyseren en die regelmatig opvolgen, maakt niet alleen transparante communicatie mogelijk, maar ook een beter begrip en een betere sturing van de sociale, milieu- en economische verschijnselen waarvoor de federale regering verbintenissen van duurzame ontwikkeling is aangegaan. De balans geeft informatie over de toepassing van die verbintenissen door het tempo te meten waarin de indicatoren naar of weg van doelstellingen van duurzame ontwikkeling op lange termijn evolueren, en dat volgens een **methode die aan Eurostat werd ontleend**. Die methode rangschikt de indicatoren naargelang ze snel naar hun doelstelling evolueren, daar traag naar evolueren of er zich van verwijderen. Die eenvoudige en duidelijke methode leidt tot een **synthetische balans** van de verschillende kwantitatieve trends van de ontwikkeling van de samenleving. Ze moet worden aangevuld met een meer kwalitatieve analyse van het gevoerde beleid om de doelstellingen te realiseren, zoals die uit deel C van het rapport.

Deel B – Evaluatie van de federale strategie inzake duurzame ontwikkeling

- 14 België was **een van de eerste landen** om een **federale strategie inzake duurzame ontwikkeling** uit te werken. Het gaf daarmee gevolg aan de **verbintenissen uit Agenda 21**, aangenomen op de eerste Rio-conferentie, en creëerde er een **wettelijk kader** voor. Dat wettelijk kader heeft, tot aan de herziening van 2010, de continuïteit van de vierjarige leercycli gewaarborgd met de Plannen 2000-2004 en 2004-2008/2011 (het tweede plan werd verlengd tot de vaststelling van het volgende plan) en ook zes federale rapporten die dat nieuwe beleid van 1999 tot op vandaag evalueren en eveneens de toekomst inzake duurzame ontwikkeling verkennen. Het wettelijk kader versterkte eveneens de raadplegingsprocedures door het adviesorgaan van het maatschappelijk middenveld over het beleid inzake duurzame ontwikkeling te consolideren, en ontwikkelde voorts het vermogen om dat innovatieve beleid uit te werken. De werking van de strategie wordt hier geëvalueerd volgens een methodologie die in alinea 20 wordt samengevat.
- 15 Die strategie heeft sinds 1997 **diverse activiteiten van de federale overheid en het maatschappelijk middenveld ten gunste van duurzame ontwikkeling voortdurend gestimuleerd**. De **herziening van de wet** die sinds 2008 besproken werd, **bevestigde in 2010 de dynamiek** ervan door het principe van de leercycli te behouden, maar tegelijk de duur tot vijf jaar uit te breiden. Ze gaf meer ademruimte door te voorzien in de vaststelling van een langetermijnvisie en door de verankering van de duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling (DOEB) in de wet. Die voorziening is een versterking voor het duurzame-ontwikkelingsbeleid, aangezien de omschrijving van een einddoel de te zetten stappen duidelijker maakt en gemakkelijker te evalueren en er momenteel nog te weinig doelstellingen in de (voorontwerp)plannen inzake duurzame ontwikkeling ingeschreven zijn. De herziening bracht **echter ook enkele onzekerheden** mee door de mogelijkheid te creëren de samenstelling van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) te wijzigen en een lopend plan door een nieuwe regering te laten aanpassen na haar installatie. Bovendien valt het af te wachten in welke mate de herziening het mogelijk zal maken tegemoet te komen aan de vraag van het Rekenhof over het feit dat de instrumenten en de actoren van het beleid inzake duurzame ontwikkeling in de marge van het besluitvormingsproces gebleven zijn.
- 16 Voorafgaand aan de plannen werd de procedure om een voorontwerpplan uit te werken duidelijk bepaald en de **regering nam de eerste twee plannen aan in het tempo dat in de wet is vastgelegd**. Maar de werking van de opeenvolgende cycli, die tot dan doorlopend was, werd **onderbroken tussen de raadpleging en de beslissing over het derde plan**. De onderhandelingen over de herziening van het wettelijk kader gingen immers gepaard met de niet-goedkeuring van een derde federaal plan door de regering. Volgens het rapport van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling (ICDO) over 2008 was de oorzaak van die onderbreking het risico dat de goedkeuring van een derde plan door de regering zou ingaan tegen de wetsherziening waaraan de regering eind 2008 nog aan het werken was. Het zou evenwel mogelijk geweest zijn zich wettelijk uit te spreken over de inhoud van een ontwerpplan vóór het einde van de herzieningswerkzaamheden van de wet. Het is een feit dat de keuze van de regering om zich tijdens die twee jaar niet over een derde plan uit te spreken, eveneens het risico inhield dat instrument op het politieke vlak te verzwakken. Die onderbreking houdt bovendien het risico in van verzwakking van de ICDO en van de cellen duurzame ontwikkeling, die de opvolging ervan moeten waarborgen.
- 17 Die lange onderbreking **zou ook het maatschappelijk middenveld kunnen demotiveren dat gereageerd heeft op het Voorontwerpplan 2009-2012** tijdens de raadpleging die op normale wijze plaatsvond in 2008. Het wettelijk kader zorgde trouwens voor de organisatie van opeenvolgende raadplegingen van de bevolking in de leercycli en beantwoordde zo aan het **participatiebeginsel**, maar de **resultaten van die raadplegingen over de voorontwerpplannen inzake duurzame ontwikkeling werden onvoldoende gevaloriseerd voor het tweede en derde voorontwerpplan**. Voor het tweede heeft de regering de tekst aanzienlijk gewijzigd voor de raadpleging om het voorontwerpplan te doen overeenstemmen met maatregelen uit het regeerakkoord waartoe de regering zich per definitie reeds volledig verbonden had. Voor het derde werd de raadpleging verzwakt door de verwar- ring als gevolg van de gelijktijdige organisatie van twee verschillende federale raadplegingen over

sterk gelijkende onderwerpen: de regelmatige raadpleging over het voorontwerpplan inzake duurzame ontwikkeling en de bijzondere raadpleging van het forum voor de *Lente van het leefmilieu*. Bovendien werd de raadpleging over dat voorontwerpplan bemoeilijkt door de weinig leesbare tekst en het onzeker wettelijk statuut ervan.

- 18 Wat de **uitwerking van de federale plannen inzake duurzame ontwikkeling** betreft, werd gedurende die dertien jaar **een engagement van de federale administratie** waargenomen; maar het lopende leerproces om dergelijke plannen uit te werken, staat nog voor **verscheidene uitdagingen**. De verankering ervan in wetenschappelijke vaststellingen en internationale verbintenissen was tot nu toe onvoldoende en de rol van indicatoren in de planningsfase van de besluitvormingscyclus is niet duidelijk bepaald. Toch zijn er positieve evoluties waar te nemen, zoals de systematischere vermelding van informatie over de verantwoordelijken en van een tijdschema voor meer dan de helft van de maatregelen uit het Voorontwerpplan 2009-2012.
- 19 Een bijdrage van de federale strategie inzake duurzame ontwikkeling is ten slotte de **ontwikkeling van een praktijk in de federale administratie om de genomen maatregelen op te volgen en te evalueren**. De opvolging van de maatregelen uit de plannen door de ICDO in haar rapporten en databank, en ook de bewaking van indicatoren over de uitvoering van de maatregelen in de federale rapporten inzake duurzame ontwikkeling, **kunnen de uitvoering van die maatregelen aanmoedigen**. De procesindicatoren die de TFDO ontwikkelde op basis van informatie van de departementen tonen een relatief laag niveau van uitvoering bij het begin van de evaluatie van beide plannen. Dat niveau is daarna aanzienlijk toegenomen zodat na vier jaar ongeveer de helft van de maatregelen uitgevoerd is en dat cijfer blijft ook stijgen met de verlenging van de opvolgingsperiode. Die vooruitgang wordt gevolgd met een sleutelindicator en dat is een bijzonderheid van de Belgische federale rapporten.
- 20 De gepresenteerde analyse heeft betrekking op dertien jaar Belgische federale strategie. De periode is die van de toepassing van de wet van 5 mei 1997 die de leercycli voor het beleid inzake duurzame ontwikkeling opstartte, gevolgd door de herziene versie van 2010. Om geen kopie te zijn van de gedetailleerde analyses uit de vorige rapporten is deel B meer in het bijzonder gericht op de opvolging van feiten en gebeurtenissen in verband met **de twee federale plannen inzake duurzame ontwikkeling die de federale regering aangenomen heeft en ook op de voorbereiding van het derde plan (Voorontwerpplan 2009-2012)**. De gebruikte methode om de strategie te evalueren, steunt op de vijf criteria van duurzame ontwikkeling, of fundamentele beginselen uit de Verklaring van Rio die in alle federale rapporten gebruikt werden om de definitie van dat begrip te verruimen ten opzichte van die uit het Brundtland-rapport. Die criteria worden aangevuld met die van het *European Sustainable Development Network* (ESDN) om de aspecten betreffende het politieke engagement en de uitvoerings- en monitoringinstrumenten te evalueren. De plannen inzake duurzame ontwikkeling werden zeer gedetailleerd geanalyseerd, zowel wat betreft hun voorbereidingsproces als hun inhoud en hun uitvoeringsniveau.

Deel C – Verbintenissen uit de federale plannen inzake duurzame ontwikkeling

- 21 De **elf thema's** die dit rapport analyseert, zijn **van sociale, milieu-, economische en institutionele aard**. Ze werden gekozen volgens een methodologie die in alinea 28 wordt samengevat. Die diversiteit van uitdagingen voor het beleid om het welzijn van de huidige generaties te verbeteren zonder de behoeftenvoorziening van de komende generaties in het gedrang te brengen, is zeker niet beperkt tot vraagstukken van groene economie of milieubeheer (de centrale thema's van de tweede Rio-conferentie). Het gamma van de elf onderzochte thema's toont het belang van transversale vraagstukken zoals de verandering van productie- en consumptiepatronen, in het bijzonder de vervoers- en voedingspatronen, om de transitie van onze samenleving naar een duurzaam model mogelijk te maken. De resultaten van dat thematisch onderzoek in deel C kunnen om twee redenen niet veralgemeend worden. Ten eerste hebben de tachtig maatregelen, die uit de plannen werden gekozen volgens de methodologie die in alinea 28 wordt samengevat, als gemeenschappelijk kenmerk hun hogere uitvoeringsniveau dan het gemiddelde van de eerste twee federale plannen beschreven in deel B. Ten tweede gaat het slechts om minder dan een tiende van de ongeveer duizend maatregelen uit de twee plannen.

-
- 22 De **evaluatie van die elf gevallen van beleid** is een nuttige aanvulling van de algemene analyse in deel B over de uitvoering van de plannen. Die **tachtig maatregelen uit de federale plannen inzake duurzame ontwikkeling** zijn immers concreet en gevarieerd, maar hun bijdrage tot de realisatie van een duurzame ontwikkeling is niet altijd duidelijk. Dat komt onder andere door het gebrek aan lange-termijnvisie bij de uitwerking van de federale plannen inzake duurzame ontwikkeling.
- 23 Bovendien blijft hun **mate van uitvoering vaak onbevredigend door twee soorten van oorzaken**:
- een **zeer laattijdige regeringsbeslissing** over de maatregel, zoals in het geval van het product-beleid dat opgenomen was in het eerste federaal plan inzake duurzame ontwikkeling en bevestigd werd in het tweede plan. Tussen de goedkeuring van het eerste plan en de regeringsbeslissing in 2009 om akte te nemen van een federaal productplan verliepen negen jaar;
 - een **te trage of gebrekkige uitvoering van de maatregel**, zoals in het geval van de DOEB die opgenomen was in het eerste en herhaald werd in het tweede plan inzake duurzame ontwikkeling. De regeringsbeslissing van 2007 om de dossiers van de ministerraad aan een DOEB-procedure te onderwerpen, leidde tot nu toe slechts tot één uitgebreide *ex ante*-impactstudie.
- 24 Bijgevolg is het **voor vier van de elf bestudeerde gevallen van beleid te vroeg om hun bijdrage tot de nagestreefde doelstellingen te analyseren**, omdat ofwel de uitvoering nog niet ver genoeg staat, ofwel de tijd die het beleid nodig heeft om effect te sorteren nog niet verlopen is. Dat is het geval voor het beleid om duurzame producten op de markt te brengen, om de energieprestatie van gebouwen te verbeteren, om de voordelen van genetische hulpbronnen eerlijk en billijk te verdelen en om de DOEB te bevorderen. Voor de overige zeven gevallen werden de maatregelen in grote mate uitgevoerd en is er voldoende tijd verstreken om te evalueren of de doelstellingen bereikt werden.
- 25 Voor de **zeven gevallen van beleid waar de effectiviteit kon geanalyseerd worden met een voldoende tijdsverloop**, treden twee mogelijke situaties op:
- in **drie gevallen** werden de **doelstellingen niet bereikt, ondanks de inspanningen om de maatregelen uit te voeren**. Het gaat om het beleid om de actieve loopbaan te verlengen, om een gezonde voeding te bevorderen en om de overmatige schuldenlast van gezinnen te verminderen. Dit rapport benadrukt dat de ontoereikende keuze van de gebruikte instrumenten in die laatste twee gevallen een hindernis kan vormen voor de realisatie van hun doelstellingen. Een grondige evaluatie zou het waarschijnlijk mogelijk maken andere oorzaken aan te wijzen, los van de gekozen instrumenten;
 - in **vier gevallen** werden de **doelstellingen bereikt of nagenoeg bereikt**. Het gaat om het beleid om de aankoop van minder vervuilende wagens te steunen, om de gezondheidszorg voor iedereen toegankelijk te maken, om de nationale emissieplafonds van luchtvervuilende stoffen na te leven en om de officiële ontwikkelingshulp te verhogen. In die gevallen hebben de maatregelen uit de plannen zeer waarschijnlijk de realisatie van de doelstellingen bevorderd, maar is het niet mogelijk hun specifieke bijdrage tot de realisatie van de doelstellingen te berekenen.
- 26 Ten slotte speelt de **opname van dat beleid in de federale plannen inzake duurzame ontwikkeling een verschillende rol naargelang de soort van onderzochte maatregelen meer of minder nieuw is**:
- bepaalde maatregelen waren relatief nieuw omdat ze op nieuwe uitdagingen gericht waren. De federale plannen inzake duurzame ontwikkeling speelden dan een **voortrekkersrol** door die uitdagingen op de politieke agenda te zetten. Dat is bijvoorbeeld het geval voor het beleid om de energieprestatie van gebouwen te verbeteren met het systeem van de derde investeerder, om een gezonde voeding te bevorderen en om een DOEB in te voeren;
 - andere maatregelen droegen bij tot lopende processen die teruggaan tot verscheidene jaren vóór de plannen. Ze werden gewoon als zodanig in die plannen opgenomen zonder dat ze in verband werden gebracht met andere maatregelen **om de integratie en de coherentie van het federale beleid te verbeteren**. Dat is het geval voor de invoering van de maximumfactuur om de gezondheidszorg voor iedereen toegankelijk te maken, of nog voor het beleid om de actieve loopbaan te verlengen.

-
- 27 Uiteindelijk blijken de **inspanningen die de opeenvolgende regeringen tijdens de voorbije dertien jaar via de federale plannen inzake duurzame ontwikkeling leverden, grotendeels in de marge** van hun hoofdactiviteit te zijn gebleven. Bij de afronding van dit rapport beschikt België niet over het derde federaal plan inzake duurzame ontwikkeling dat sinds drie jaar verwacht wordt. Niettemin getuigt het leerproces dat dankzij de eerste twee plannen gerealiseerd werd, van het nut van die plannen als instrument voor integratie en coherentie van het federale beleid. Zij hebben immers beleid naar voren kunnen brengen dat in staat is om nieuwe uitdagingen op lange termijn aan te pakken, en die te integreren in lopende processen, in het centrum van een transversale beleidsvisie die gericht is op effectiviteit, efficiëntie en ook gelijkheid binnen en tussen generaties.
- 28 De synthese hiervoor is het resultaat van het **onderzoek van een reeks thema's of domeinen van duurzame ontwikkeling en gevalstudies over elk thema**. Die studies betreffen een of meer maatregelen uit de federale plannen inzake duurzame ontwikkeling. De thema's werden zo gekozen dat ze duidelijk maken dat er in verband met de ontwikkeling van de samenleving sturende krachten, druk, toestanden en antwoorden bestaan. De methode is systemisch omdat die elementen erkend worden als onderling afhankelijk en hun evolutie zowel afhangt van het voor die thema's gevoerde beleid als van de verbanden tussen die thema's. Elk thema en de bijbehorende gevalstudie worden beschreven en geëvalueerd in een paragraaf met een vaste structuur. Daarin wordt eerst een stand van zaken van de bestaande toestand gegeven, gevolgd door een evaluatie daarvan. Vervolgens wordt het gevoerde beleid beschreven en ook geëvalueerd. **Binnen elk thema wordt een specifiek beleid beschreven en geëvalueerd**. Dat geeft een gamma van elf thematische antwoorden door de federale overheid in de plannen inzake duurzame ontwikkeling. De evaluatie heeft betrekking op de mate van uitvoering van dat beleid en legt ook een verband met de aangenomen doelstellingen en met de bestaande toestand. Die elf gevallen van beleid hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat er voldoende informatie over de voortgang van hun uitvoering beschikbaar is om ze te kunnen bestuderen. Het gaat om bijna een tiende van de ongeveer duizend maatregelen uit de twee plannen: 48 van de 622 maatregelen uit het Plan 2000-2004 en 32 van de 395 maatregelen uit het Plan 2004-2008/2011. De evaluatie van het beleid in deel C van het rapport mag dus niet veralgemeend worden omdat die tachtig (48 + 32) maatregelen een hoger uitvoeringsniveau hebben dan het gemiddelde van de twee federale plannen die in deel B geëvalueerd worden.

Aanbevelingen om het politieke engagement voor duurzame ontwikkeling te hernieuwen

- 29 De onderstaande aanbevelingen, die steunen op de Belgische ervaring met twintig jaar engagement voor duurzame ontwikkeling, versterken de aanbevelingen uit de vijf federale rapporten die in die periode werden gepubliceerd. Die aanbevelingen waren ambitieus en concreet. Vanaf het eerste rapport, in 1999, pleitten ze voor de toepassing van de vijf meest transversale beginselen die op de Rio-conferentie werden aangenomen opdat **“de overgang naar duurzame ontwikkeling:**
- *België betreft in een maatschappelijk project waarvan de uitdagingen zowel op planetair niveau als op meer lokale niveaus niet mogen worden onderschat (verantwoordelijkheidsbeginsel);*
 - *realistische tussentijdse doelstellingen vereist die deel uitmaken van een duidelijk omschreven langetermijnperspectief en gepaard gaan met de nodige middelen om deze te realiseren (beginsel van inter- en intragenerationele billijkheid);*
 - *een betere integratie vereist van de sociale, ecologische en economische aangelegenheden, inclusief op institutioneel vlak (integratiebeginsel);*
 - *het bestaan erkent van wetenschappelijke onzekerheden en waakt over een betere interactie tussen die wetenschappelijke kennis en het omgaan met ernstige en onomkeerbare risico's (voorzorgsbeginsel);*
 - *een verduidelijking wil, binnen een grotendeels participatief proces, van de ontwikkelingsopties waarvoor de Belgische maatschappij kiest (participatiebeginsel)”.*

-
- 30 Het Federaal rapport 2011 formuleert tien aanbevelingen voor een versnelde toepassing van die vijf transversale beginselen en houdt daarbij rekening met de waargenomen successen en mislukkingen in het beleid inzake duurzame ontwikkeling van de voorbije twintig jaar. Die tien aanbevelingen zijn de volgende.

Verantwoordelijkheid in een wereldwijd partnerschap

- 31 **Aanbeveling over de internationale verbintenissen voor ontwikkeling:** alle federale rapporten hebben sinds 1999 de noodzaak onderstreept om de verbintenissen voor de ontwikkeling van de planeet na te komen, met een bijzondere aandacht voor de verbintenissen van Rio en Johannesburg (Rio+10) over duurzame ontwikkeling. De verhoging van de officiële ontwikkelingshulp in de onderzochte periode stemt overeen met die aanbevelingen. Het engagement van België via het EU-voorzitterschap werd ook opgemerkt tijdens de conferentie over biodiversiteit in Nagoya of die over klimaatverandering in Cancun. Het Federaal rapport 2011 vormt een bijdrage tot de voorbereiding van de tweede Rio-conferentie, die erop gericht is die politieke engagementen in 2012 te hernieuwen en te versterken. De twee centrale thema's van die conferentie zijn de verbetering van de *governance* van duurzame ontwikkeling en de bevordering van de groene economie in een context van duurzame ontwikkeling, met inbegrip van uitroeiing van de armoede. **Het Federaal rapport 2011 doet aan de federale regering de aanbeveling erover te waken dat elk federaal departement bijdraagt tot de voorbereiding en de uitvoering van de verbintenissen over de thema's van Rio+20 om hun concretisering te versnellen via het Belgische beleid inzake duurzame ontwikkeling, in en buiten België.**
- 32 **Aanbeveling over duurzame consumptie- en productiepatronen:** het Federaal rapport 2007 drong in het bijzonder aan op een ondersteuning van de onderhandelingen van 2010/2011 over de concretisering van het *Tienjarig programmakader van de VN voor duurzame consumptie- en productiepatronen*, dat in Johannesburg werd aangenomen om op internationaal niveau de wijziging van niet-duurzame consumptie- en productiepatronen te versnellen. Het Federaal rapport 2011 waardeert de gerealiseerde vooruitgang – al is die beperkt – in de vermindering van de niet-duurzame consumptie- en productiepatronen zoals gemeten door de indicatoren over de ontkoppeling tussen het bbp en bepaalde negatieve milieu-externaliteiten. Het werd bijvoorbeeld mogelijk twee belangrijke doelstellingen aan te nemen: de *negatieve milieu- en sociale impact van producten over hun hele levenscyclus (productie, gebruik en vernietiging) verminderen* uit het Productplan 2009-2012 en *ten minste 50% duurzame aankoopprocedures realiseren voor alle federale overheidsopdrachten* uit het Federaal actieplan duurzame overheidsopdrachten. **Om die vooruitgang te vergroten in de realisatie van de overkoepelende doelstelling inzake duurzame consumptie- en productiepatronen, die een sleutelrol spelen voor duurzame ontwikkeling, geeft het Federaal rapport 2011 elke minister van de federale regering de aanbeveling mee te werken aan de verwezenlijking van die twee doelstellingen door volgens criteria van duurzame ontwikkeling de beleidsinstrumenten in te zetten waarvoor hij of zij bevoegd is, zowel in als buiten België.**

Inter- en intragenerationele billijkheid binnen een langetermijnvisie

- 33 **Aanbeveling over de goedkeuring van doelstellingen van duurzame ontwikkeling (DDO's):** alle federale rapporten hebben sinds 1999 de noodzaak onderstreept *"om de goedgekeurde of overwogen maatregelen in een langetermijnperspectief te plaatsen"* en daartoe *"een voldoende groot aantal doelstellingen van duurzame ontwikkeling (DDO's) op lange termijn"* te bepalen, met inbegrip van *"tussenfases tussen de huidige periode en de lange termijn"*. Intussen kreeg het begrip DDO's een centrale plaats in de multilaterale onderhandelingen over duurzame ontwikkeling. Het proces dat recentelijk door de herziene wet werd op gang gebracht om een strategische langetermijnvisie voor duurzame ontwikkeling uit te werken, is een stap om die aanbevelingen te realiseren. Aangezien het toenemend belang van de sociale en milieu-uitdagingen het begrip 'lange termijn' tot verscheidene decennia heeft uitgebreid, **beveelt het Federaal rapport 2011 de federale regering aan om een voldoende gedifferentieerd gamma sociale, milieu- en economische doelstellingen van duurzame ontwikkeling goed te keuren voor de zeer lange termijn (2050) om de actie op korte en middellange termijn, namelijk op tien jaar, concreet te sturen.**

-
- 34 **Aanbeveling over de goedkeuring van tussentijdse doelstellingen:** het Federaal rapport 2007 vroeg om *"de tijd tussen de huidige periode en de 'lange termijn' in etappes in te delen om te kunnen anticiperen op de logica en de fases van transitieprocessen"*. De EU 2020-strategie omvat doelstellingen tegen 2020, met name over de armoedevermindering, de werkgelegenheidsgraad en de CO₂-uitstoot. Ook voor vervoer werden op EU-niveau doelstellingen tegen 2008, 2015 en 2020 vastgesteld die beschouwd kunnen worden als tussenstappen op weg naar 2050. Maar zelfs al buigen die doelstellingen vroegere trends om, **het Federaal rapport 2011 beveelt aan ervoor te zorgen dat elke tussentijdse doelstelling voldoende ambitieus is, in het kader van een multidimensionaal pact van de huidige tegenover de toekomstige generaties, om België op het traject van de voornoemde DDO's te plaatsen.**

Integratiebeginsel

- 35 **Aanbeveling over de toepassing van impactstudies:** het Federaal rapport 2005 stelde dat bepaalde *"integratie-instrumenten in de toekomst meer aandacht moeten krijgen op federaal vlak"*; alle federale rapporten benadrukten trouwens de noodzaak van *"een betere integratie van sociale, milieu- en economische aangelegenheden, ook op het vlak van de instellingen"*. Het door de herziene wet ingestelde proces moedigt de beleidsbeslissers aan om meer *ex ante*-studies van de multidimensionale effecten van federale beslissingen uit te voeren. Het toekomstige gebruik van dat integratie-instrument mag niet even zwak blijven als tijdens de onderzochte periode. **Het Federaal rapport 2011 beveelt dus aan erop toe te zien dat de herziening van de wettelijke bepaling over de duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling (DOEB) leidt tot een daadwerkelijke hernieuwing, een uitbreiding en een hogere transparantie van de toepassing ervan.**
- 36 **Aanbeveling over de samenhang van de thematische plannen en het belang van het vijfjaarlijkse federaal plan inzake duurzame ontwikkeling als instrument voor geïntegreerde ontwikkeling:** het Federaal rapport 2011 stelt een gedeeltelijke vooruitgang vast in de integratie van de sociale, milieu- en economische dimensie van de thematische beslissingen uit de plannen inzake duurzame ontwikkeling. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de beslissing over de maximumfactuur (plafond voor de terugbetaling van remgeld), een economisch instrument voor een betere gezondheidstoestand van de bevolking en om armoede te voorkomen. Dat is ook het geval voor het Fonds ter reductie van de globale energiekost (FRGE) dat erop gericht is het voor personen met een laag inkomen mogelijk te maken te investeren in de isolatie van hun woning en waarmee dus hun toegang tot duurzame levenswijzen wordt bevorderd. Daarentegen heeft de multidimensionale integratie van het Productplan (voor ecologisch, economisch en sociaal verantwoorde producten) niet plaatsgevonden ondanks het belang van die uitdaging. In een periode van negen jaar werd enkel een milieulijk van het Productplan voltooid; het sociale luik en de integratie van het sociale en milieulijk bleven uit. De duurzaamheidstest kan een dergelijke lacune ontdekken, maar er niet aan verhelpen. **Het Federaal rapport 2011 beveelt dus aan de interdepartementale integratiefunctie van het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling te versterken en de federale departementen te sturen opdat ook hun thematische plannen de sociale, milieu- en economische component zouden integreren.**

Voorzorgsbeginsel en wetenschappelijke onzekerheden

- 37 **Aanbeveling over het gebruik van indicatoren:** het Federaal rapport 2009 had als aanbeveling *"het aantal synthetische indicatoren om de vooruitgang in de richting van een duurzame ontwikkeling op te volgen niet al te veel te beperken en tegelijk een grote en een beknopte indicatoren tabel aan te nemen, aangezien één enkele indicator of een te beknopte indicatorenlijst leidt tot een reductie van informatie die een onvolledig beeld van de vooruitgang van de samenleving geeft"*. Tijdens de voorbije periode was er vooruitgang in de opvolging van de indicatoren, ook in die over de uitvoering van de plannen inzake duurzame ontwikkeling. Het jaarlijkse toezicht door de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling op de uitvoering van die plannen verbeterde eveneens. **Het Federaal rapport 2011 beveelt aan dat toezicht te blijven uitvoeren om *ex post*-evaluaties van het gevoerde beleid mogelijk te maken; en erover te waken dat de doelstellingen, uit de nog vast te stellen langetermijnvisie inzake duurzame ontwikkeling, bruikbaar zijn voor *ex ante*-evaluaties van voorgenomen beleid.**

-
- 38 **Aanbeveling over de noodzakelijke informatie voor de preventie van schulden:** het Federaal rapport 1999 onderstreepte dat de nationale rekeningen de groei van de consumptie en de productie registreren zonder hun sociale en milieu-externaliteiten te weerspiegelen. Die externaliteiten stapelen zich op in de vorm van verborgen schulden die hoofdzakelijk het gevolg zijn van *"vervuilingsproblemen (lozen van afval, voorraden van toxische industriële producten, vervuilde grondwaterlagen, verspreiding van duizenden chemische moleculen met onbekende gevolgen, ...), waarvoor al tientallen jaren geen oplossing werd gevonden"*. **Het Federaal rapport 2011 beveelt aan de middelen te versterken zodat het systeem van nationale rekeningen de consumptie- en productiepatronen zou kunnen opsporen die verborgen sociale en milieuschulden veroorzaken, zowel op het niveau van de gezinnen als van het land, om de beleidsmakers (gezinnen, ondernemingen, overheden) regelmatig te informeren over de oorzaken van die schuld ten koste van de toekomstige generaties.**

Participatiebeginsel

- 39 **Aanbeveling over de interacties tussen de actoren van de wet:** sinds het eerste federaal rapport in 1999 werd het accent gelegd op de noodzaak van *"een verduidelijking, binnen een grotendeels participatief proces, van de ontwikkelingsopties waarvoor de Belgische maatschappij kiest"*. De goede toepassing van de wet heeft geleid tot opeenvolgende raadplegingen van de bevolking. De resultaten van die raadplegingen over duurzame ontwikkeling werden echter onvoldoende gevaloriseerd bij de voorontwerpen van het tweede en derde plan, waarbij de raadpleging in het bijzonder werd verzwakt door de verwarring met andere consultatieve processen over beleid dat minder transversaal is dan duurzame ontwikkeling. Bovendien werd de continue werking van de opeenvolgende cycli vrijwel opgeheven tussen het raadplegingsproces en het beslissingsproces over het derde plan. **Het Federaal rapport 2011 beveelt aan dat de regering een bijzondere inspanning zou leveren om de continuïteit en de interactiviteit van de uitvoering van de verschillende opdrachten uit de wet te versterken.**
- 40 **Aanbeveling over de representativiteit van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO):** dat centrale orgaan van het participatieproces voor een duurzame ontwikkeling heeft zijn opdrachten vervuld, in het bijzonder door in veertien jaar 179 adviezen te formuleren over het duurzame-ontwikkelingsbeleid, waarvan 25 op eigen initiatief. Het democratische mechanisme dat van de regering eist te motiveren waarom ze eventueel afwijkt van het FRDO-advies over elk voorontwerpplan is nog steeds van toepassing. **Het Federaal rapport 2011 beveelt de overheid aan waakzaam te zijn om te verhelpen aan de verzwakking van het overleg over duurzame ontwikkeling, vooral als gevolg van de herziening van de wet die het vraagstuk van de samenstelling van de vertegenwoordiging van het maatschappelijk middenveld binnen de FRDO heeft opengelaten.**

A Twintig jaar evolutie van indicatoren van duurzame ontwikkeling

Sinds 1992, het jaar van de Conferentie van Rio, meten veel regeringen regelmatig de evolutie van de ontwikkeling van hun samenleving met een min of meer beperkt aantal indicatoren. Het doel van die metingen is regelmatig de balans opmaken van de uitvoering van hun internationaal engagement voor duurzame ontwikkeling en in voorkomend geval hun beleid aanpassen of heroriënteren om de transitie naar een duurzame ontwikkeling te versnellen.

De voorliggende balans steunt op 25 sleutelindicatoren van duurzame ontwikkeling. Door hun evolutie ten opzichte van ontwikkelingsdoelstellingen te analyseren, kunnen de volgende vragen beantwoord worden.

- Welke en hoeveel vooruitgang werd gerealiseerd in de langetermijnevolutie van België sinds 1992?
- Heeft België de intermediaire doelstellingen bereikt waartoe het zich tegen 2010 of vroeger verbonden had?
- Zijn de doelstellingen van de EU 2020-strategie voor België een stap van de transitie naar een duurzame ontwikkeling tegen 2050?

Die drie vragen komen aan bod in de hoofdstukken 2, 3 en 4. Ze worden voorafgegaan door een beschrijving van de methode om die lijst van 25 sleutelindicatoren op te stellen (hoofdstuk 1).

1 Vijfentwintig sleutelindicatoren voor een duurzame ontwikkeling

De 25 sleutelindicatoren van deze balans leveren representatieve informatie over de ontwikkeling van de Belgische samenleving. Zij betreffen de drie overkoepelende doelstellingen van duurzame ontwikkeling – naar een inclusieve samenleving streven¹, het milieu beschermen en duurzame consumptie- en productiepatronen bevorderen – en ook de middelen ter uitvoering die de regeringen inzetten. Voor elke indicator waar mogelijk wordt een opdeling naar geslacht gemaakt.

Die lijst van 25 sleutelindicatoren werd samengesteld op basis van de werkzaamheden over indicatoren in het kader van de wet betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling (BS, 1997). De meeste van die 25 indicatoren maakten reeds deel uit van de lange lijst van 88 indicatoren van duurzame ontwikkeling (IDO's) die werd gepresenteerd in het vijfde Federaal rapport dat in het najaar van 2009 werd gepubliceerd door de Task Force Duurzame Ontwikkeling (TFDO) van het Federaal Planbureau. Die IDO's kunnen geraadpleegd worden op de website www.indicators.be die een grote hoeveelheid gekwantificeerde informatie over de ontwikkeling in België bevat.

25 sleutelindicatoren voorstellen, beantwoordt aan een zorg voor transparantie en die indicatoren zijn geschikt om te communiceren over de concrete uitdagingen van duurzame ontwikkeling. Dat maakt het mogelijk de mogelijke synergieën tussen die uitdagingen te onderzoeken. Bovendien zijn die indicatoren dui-

1. De doelstelling van *inclusieve samenleving* omvat het uitroeien van de armoede, maar ook andere doelstellingen van sociale en culturele integratie van verschillende maatschappelijke groepen. Zo is die ruimere formulering beter geschikt voor een hoge-inkomensland.

delijk gekoppeld aan ontwikkelingsdoelstellingen die door beleidsmakers werden vastgesteld. Doordat die al dan niet gekwantificeerde ontwikkelingsdoelstellingen bestaan, is het mogelijk om met die indicatoren de vooruitgang van de Belgische samenleving naar een duurzame ontwikkeling te evalueren. De selectie van IDO's in dit rapport houdt ook rekening met de belangrijkste debatten die op dat vlak hebben plaatsgehad in 2009 en 2010.

- De keuze van die 25 IDO's houdt immers rekening met de aanbevelingen van de *Commissie over de meting van economische prestaties en sociale vooruitgang*, beter bekend onder de naam Stiglitz-Sen-Fitoussi-Commissie. Die Commissie heeft in een rapport uit 2009 een reeks relevante aanbevelingen geformuleerd om de sociale vooruitgang te meten. De keuzen van de TFDO stemden reeds in grote mate overeen met die aanbevelingen, vooral omdat de lange IDO-lijst de ontwikkeling van de samenleving op meervoudige wijze in kaart bracht. Om echter de aanbevelingen van die commissie verder toe te passen, werd in de lijst van sleutelindicatoren de voorkeur gegeven aan de indicator *beschikbaar inkomen van de gezinnen* boven het bbp. Die keuze verwijst naar de inkomens- en bestedingsoptiek, eerder dan naar de productie-optiek, in de evaluatie van het materiële welzijn en legt de nadruk op de situatie van de gezinnen (Stiglitz *et al.*, 2009, p. 14).
- De goedkeuring van de EU 2020-strategie in juni 2010 legde de nadruk op acht gekwantificeerde ontwikkelingsdoelstellingen in verband met vijf grote thema's: werkgelegenheid, onderzoek en ontwikkeling (O&O) en innovatie, klimaatverandering en energie, onderwijs en ten slotte armoede en sociale uitsluiting (EU, 2010). Die acht gekwantificeerde doelstellingen worden gedefinieerd met behulp van indicatoren (zie hoofdstuk 4). De meeste van die indicatoren werden opgenomen in de lijst van 25 sleutelindicatoren van dit rapport¹.

2 Balans van de vooruitgang en uitdagingen sinds 1992

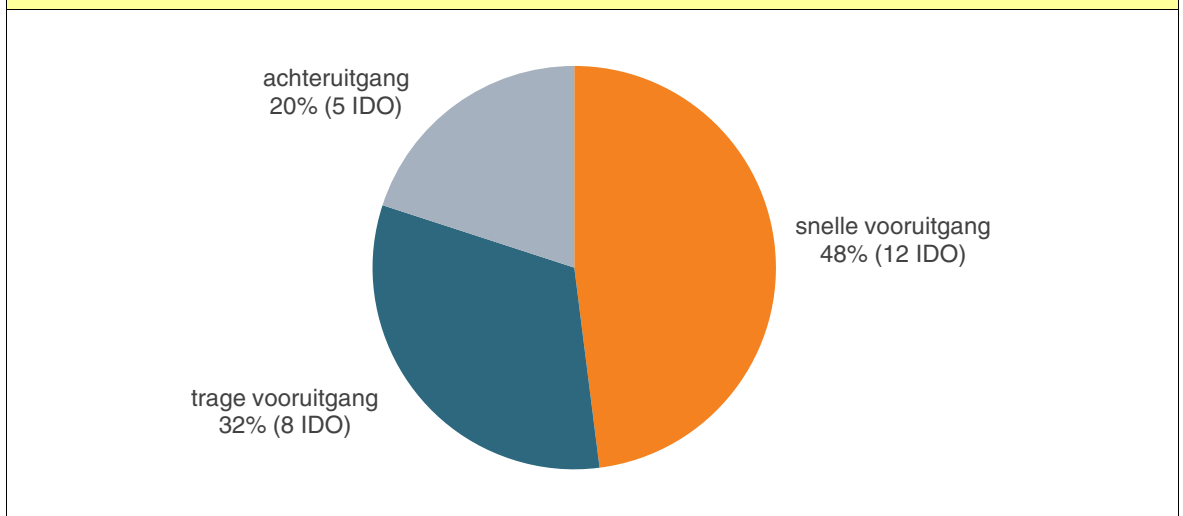
Deze eerste evaluatie maakt de balans op van de sinds 1992 waargenomen trends van de 25 sleutelindicatoren ten opzichte van de ontwikkelingsdoelstellingen. Globaal toont de balans dat twaalf indicatoren snel zijn vooruitgegaan in de richting van die doelstellingen. Acht indicatoren gingen slechts traag vooruit, zelfs te traag. En verontrustender is dat vijf indicatoren weg van de ontwikkelingsdoelstellingen evolueerden (zie figuur 1). Die achteruitgang wordt vooral vastgesteld voor indicatoren over de toestand van de kapitalen aan de basis van ontwikkeling die, zoals de Wereldbank aangeeft, elementen zijn waarmee de rijkdom van de naties wordt gebouwd (World Bank, 2011).

De evolutie van die 25 sleutelindicatoren wordt in de drie volgende paragrafen meer in detail beschreven voor elk van de drie transversale en onderling afhankelijke doelstellingen van een duurzame ontwikkeling (2.1, 2.2 en 2.3) en voor de middelen die de overheid inzet om bij te dragen tot de realisatie van die doelstellingen (2.4). Vooraf wordt de gebruikte methode bondig toegelicht.

De methode om de trends van de indicatoren te evalueren, maakt het mogelijk te beoordelen of een indicator in een gegeven periode in de richting van de ontwikkelingsdoelstellingen evolueert en in welk tempo. Ze steunt op de kwantitatieve methode die Eurostat gebruikt in zijn *2009 monitoring report of the EU sustainable development strategy* (Eurostat, 2009). Daarbij wordt enerzijds rekening gehouden met de trend van de indicator ten opzichte van de richting van de doelstelling en anderzijds met de gemiddelde jaarlijkse groeivoet van de indicator in absolute waarde. Er zijn drie mogelijke gevallen (zie ook tabel 1).

1. Twee indicatoren werden niet opgenomen in de lijst van sleutelindicatoren. Het gaat ten eerste om de indicator over het opleidingsniveau van de 30-34-jarigen, want in de lijst van 25 sleutelindicatoren werd er maar één opleidingsindicator geselecteerd. De tweede indicator is die over het verbruik van hernieuwbare energie. In de EU 2020-strategie wordt die indicator bepaald in verhouding tot het bruto finale energieverbruik. Omdat er voor die indicator onvoldoende gegevens beschikbaar zijn om de trend te kunnen evalueren, werd de indicator *aandeel van het verbruik van energie uit hernieuwbare bronnen in het primaire energieverbruik* in de lijst van 25 sleutelindicatoren behouden.

Figuur 1 Globale balans van de vooruitgang naar een duurzame ontwikkeling sinds 1992, in procent van het aantal indicatoren van duurzame ontwikkeling



- 1 *Snelle vooruitgang* van de indicator naar de ontwikkelingsdoelstelling: de indicator evolueert in de onderzochte periode in de richting van de ontwikkelingsdoelstelling en de gemiddelde jaarlijkse groeivoet van de indicator in absolute waarde is groter dan of gelijk aan 1%.
- 2 *Trage vooruitgang* van de indicator naar de ontwikkelingsdoelstelling: de indicator evolueert in de onderzochte periode in de richting van de ontwikkelingsdoelstelling en de gemiddelde jaarlijkse groeivoet van de indicator in absolute waarde ligt tussen 0 en 1%.
- 3 *Achteruitgang* van de indicator ten opzichte van de ontwikkelingsdoelstelling: de indicator evolueert in de onderzochte periode in de tegengestelde richting van de ontwikkelingsdoelstelling en de gemiddelde jaarlijkse groeivoet van de indicator in absolute waarde is groter dan of gelijk aan 0%.

De drempels van 0 en 1% zijn arbitrair, maar stemmen overeen met die van Eurostat om de evolutie van de indicatoren van duurzame ontwikkeling van de Europese Unie te evalueren. Die methode is betrekkelijk rudimentair; maar ze heeft het voordeel dat ze transparant is, dat ze toepasbaar is op een geheel van indicatoren die verschillende verschijnselen meten, en dat het mogelijk is er een samenvattende balans van de evolutie van die indicatoren mee te presenteren. De in tabel 2 gepresenteerde balans is trouwens vergezeld van een meer genuanceerde beschrijving van de evolutie van die indicatoren.

| Tabel 1 Methode om de trends van de indicatoren te evalueren | | | |
|--------------------------------------------------------------|-----------|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Beoordeling | Pictogram | Trend ten opzicht van de ontwikkelingsdoelstelling | Gemiddelde jaarlijkse groeivoet in absolute waarde |
| Snelle vooruitgang | 😊 | evolutie naar de doelstelling | en $ \text{groeivoet} \geq 1\%$ |
| Trage vooruitgang | 😐 | evolutie naar de doelstelling | en $0\% < \text{groeivoet} < 1\%$ |
| Achteruitgang | 😞 | evolutie weg van de doelstelling | en $ \text{groeivoet} \geq 0\%$ |
| Bron TFDO op basis van Eurostat, 2009. | | | |

Die methode wordt toegepast op de 25 sleutelindicatoren tussen 1992, het jaar waarin de regeringen van de hele wereld zich formeel tot een duurzame ontwikkeling verbonden hebben, en het jaar van de recentst beschikbare gegevens, meestal 2009 of 2010 (de gegevensverzameling voor dit Federaal rapport werd midden 2011 afgesloten).

| Tabel 2 Strategische balans van de vooruitgang naar een duurzame ontwikkeling sinds 1992 | | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|-----------|---------------------|--|
| Indicator | Richting doelstelling | Periode | Resultaat evaluatie | |
| Inclusieve samenleving | | | | |
| 1 Beschikbaar inkomen van de gezinnen | ↗ | 1992-2009 | 😊 | |
| 2 Schuldgraad van de gezinnen | ↘ | 1992-2009 | 😞 | |
| 3 Aantal personen met een risico op armoede of sociale uitsluiting | ↘ | 2004-2009 | 😊 | |
| 4 Aandeel van de jongeren tussen 18 en 24 jaar dat hoogstens lager secundair onderwijs heeft voltooid en dat geen onderwijs of opleiding volgt | ↘ | 1992-2010 | 😊 | |
| 5 Werkloosheidsgraad van de jongeren | ↘ | 1992-2010 | 😞 | |
| 6 Levensverwachting bij de geboorte verdeeld naar geslacht ^a | ↗ | 1992-2009 | 😊 | |
| 7 Aandeel van de bevolking dat verklaart te hebben geleden aan hart- en vaatziekten | ↘ | 1997-2008 | 😞 | |
| 8 Aandeel van de volwassen bevolking met obesitas | ↘ | 1997-2008 | 😞 | |
| Bescherming van het milieu | | | | |
| 9 Index van de populatie weide vogels | ↗ | 1990-2005 | 😞 | |
| 10 Aantal commerciële vissoorten in de Noordzee en aangrenzende wateren waarvan de voorraad zich binnen veilige referentiewaarden bevindt | ↗ | 1992-2009 | 😊 | |
| 11 Uitgestoten hoeveelheid broeikasgassen | ↘ | 1992-2009 | 😞 | |
| 12 Uitgestoten hoeveelheid stikstofoxiden in de lucht | ↘ | 1992-2009 | 😊 | |
| 13 Uitgestoten hoeveelheid stikstof in het water | ↘ | 1995-2005 | 😊 | |
| Duurzame productie- en consumptiepatronen | | | | |
| 14 Werkgelegenheidsgraad van 15-64-jarigen | ↗ | 1992-2010 | 😞 | |
| 15 Ontkoppeling tussen het bbp en het materiaalverbruik (biomassa, metalen, mineralen en fossiele brandstoffen) ^b | ↗ | 1992-2007 | 😊 | |
| 16 Ontkoppeling tussen het bbp en het primaire energieverbruik ^b | ↗ | 1992-2009 | 😞 | |
| 17 Ontkoppeling tussen het bbp en het aantal voertuigkilometer ^b | ↗ | 1992-2009 | 😞 | |
| 18 Aandeel van het verbruik van energie uit hernieuwbare bronnen in het primaire energieverbruik | ↗ | 1992-2008 | 😊 | |
| 19 Aandeel van het wegverkeer van personen op het Belgische grondgebied | ↘ | 1992-2009 | 😞 | |
| 20 Vleesconsumptie | ↘ | 1992-2009 | 😞 | |
| Middelen ter uitvoering | | | | |
| 21 Investeringen (bruto, in vaste activa) van de ondernemingen en de overheid in het bbp | ↗ | 1992-2009 | 😊 | |
| 22 Aandeel van de bruto binnenlandse uitgaven voor O&O door de ondernemingen en de overheid in het bbp | ↗ | 1993-2009 | 😞 | |
| 23 Officiële ontwikkelingshulp in procent van het bruto nationaal inkomen | ↗ | 1992-2010 | 😊 | |
| 24 Geconsolideerde brutoschuld in de zin van het Verdrag van Maastricht, in procent van het bbp | ↘ | 1992-2009 | 😊 | |
| 25 Aandeel van de maatregelen van de federale plannen inzake duurzame ontwikkeling die in toepassing zijn ^c | ↗ | 2006-2009 | 😞 | |

- a. Snelle vooruitgang, ondanks een gemiddelde jaarlijkse groeivoet van minder dan 1% sinds 1992; als de levensverwachting hoog is, zoals in België, is de toename ervan inderdaad beperkt.
- b. Voor de drie ont koppelingsindicatoren steunt de evaluatie niet op de gemiddelde jaarlijkse groeivoet maar op de mate van ont koppeling: absolute ont koppeling stemt overeen met snelle vooruitgang, zwakke ont koppeling met trage vooruitgang en zonder ont koppeling is er achteruitgang.
- c. De methode van de gemiddelde jaarlijkse groeivoet wordt voor die indicator niet toegepast; de evaluatie steunt op het aandeel van de in 2009 toegepaste maatregelen uit de twee plannen (zie deel B, 2.3.2).

2.1 Naar een inclusieve samenleving streven

In België werd sinds 1992 vooruitgang geboekt in de richting van een meer inclusieve samenleving. De gemiddelde levensstandaard is aanzienlijk gestegen, zoals blijkt uit de stijging van het *beschikbaar inkomen van de gezinnen*, tegen constante prijzen, tussen 1992 en 2009. Dat inkomen steeg in die periode met gemiddeld 1,2% per jaar of met 22% in minder dan twintig jaar. Die stijging vond plaats zonder toename van de inkomensongelijkheid (anders dan in de meeste OESO-landen; zie tabel 3). Ze ging samen met een daling van het *aantal personen met een risico op armoede of sociale uitsluiting* tijdens de voorbije vijf jaar.

Die daling van het *aantal personen met een risico op armoede of sociale uitsluiting* moet gerelativeerd worden. Enerzijds leven in België in 2009 nog meer dan twee miljoen mensen met een risico op armoede of sociale uitsluiting, ondanks de afname sinds 2004 (van 2.257.000 tot 2.145.000 personen). Anderzijds is die daling toe te schrijven aan slechts één van de drie indicatoren waarmee die multidimensionale armoede-indicator is samengesteld (zie tabel 6). Het gaat om het aantal mensen die leven in een gezin met een zeer lage werkintensiteit. De twee andere samenstellende indicatoren, namelijk het aantal personen met een risico op financiële armoede en het aantal personen in een situatie van materiële ontbering, zijn toegenomen. En voor die beide indicatoren was het aantal vrouwen in 2009 hoger dan het aantal mannen¹.

Tabel 3 Meting en evolutie van de inkomensongelijkheid in België

De Europese Unie meet de inkomensongelijkheid meestal met twee indicatoren: de Gini-index en de S80/S20-ratio. De *Gini-index* beschrijft de inkomensverdeling binnen een populatie. Hij is gelijk aan 0 bij een volkomen gelijke inkomensverdeling, dus als alle inkomens gelijk zouden zijn. In het andere uiterste, een situatie van volkomen ongelijkheid, bedraagt hij 100; dan zou één persoon al het inkomen hebben en de rest geen inkomen. De *S80/S20-ratio* beschrijft de inkomensverdeling tussen de 20% rijksten en de 20% armsten. Die ratio wordt berekend als de verhouding tussen het totale inkomen van de 20% van de bevolking met het hoogste inkomen en het totale inkomen van de 20% van de bevolking met het laagste inkomen.

De beschikbare Belgische gegevens voor die twee indicatoren komen uit de Europese enquête *European Union Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC). Volgens die bron verminderde de inkomensongelijkheid in België tussen 2003 en 2009. De Gini-index, berekend voor het beschikbaar inkomen, bedroeg 28,3 in 2003 en 26,4 in 2009. De S80/S20-ratio, eveneens voor het beschikbaar inkomen, was respectievelijk 4,3 en 3,9; dus in 2009 hadden de 20% rijksten 3,9 keer meer inkomen dan de 20% armsten, terwijl dat in 2003 nog 4,3 keer meer was (Eurostat, 2011). Ook valt op te merken dat een recente OESO-studie heeft aangetoond dat de inkomensongelijkheid tussen het midden van de jaren 1980 en het einde van de jaren 2000 in de meeste OESO-landen is toegenomen, behalve in vijf landen, waaronder België (OECD, 2011).

Ook al is Beginsel 5 uit de Verklaring van Rio erop gericht "*de verschillen in levensstandaard te verminderen*", toch bepalen de strategieën inzake duurzame ontwikkeling die zijn aangenomen door het federale België, de Europese Unie of de Verenigde Naties, geen wenselijk niveau van inkomensongelijkheid. Die strategieën bevatten echter wel de verbintenis de armoede uit te roeien. Bijgevolg werd een indicator over risico op armoede of sociale uitsluiting opgenomen bij de 25 sleutelindicatoren die verbonden zijn met precieze ontwikkelingsdoelstellingen. Maar die indicator houdt rekening met de inkomensverdeling en meet de armoede niet op een absolute wijze. Een van de indicatoren waarmee die indicator is samengesteld, meet immers de financiële armoede ten opzichte van een drempel die ligt op 60% van het mediaaninkomen.

Andere evoluties tasten de stijging van de levensstandaard van de gezinnen aan, zoals de forse toename van de *schuldgraad van de gezinnen* sinds ongeveer twintig jaar. Die schuldgraad steeg van 57,6% van het beschikbaar inkomen van de gezinnen in 1992 tot 87,2% in 2009, vooral door de stijging van de consumptiekredieten en de hypothecaire leningen. De daling van de rentevoeten heeft zeker tot die schuldstijging bijgedragen, maar ook de gewijzigde familiebanden en de langere levensduur (zie C.2.1) verklaren die evolutie. De risico's van overmatige schuldenlast die ermee samengaan (zie ook C.2.7), zouden de armoedesituatie kunnen verergeren.

Ook al is het opleidingsniveau van de jongeren sinds 1992 verbeterd, hun toegang tot de arbeidsmarkt is duidelijk achteruitgegaan. Het *aandeel van de jongeren tussen 18 en 24 jaar dat hoogstens lager secundair onderwijs heeft voltooid en dat geen onderwijs of opleiding volgt*, is immers gedaald van 18,1% in 1992

1. Die twee indicatoren zijn volgens geslacht verdeeld, maar de derde (het aantal mensen die leven in een gezin met een zeer lage werkintensiteit) is dat niet. Bijgevolg is de multidimensionale armoede-indicator *aantal personen met een risico op armoede of sociale uitsluiting* niet volgens geslacht beschikbaar.

tot 11,9% in 2010, maar de *werkloosheidsgraad van de jongeren* (15-24 jaar) steeg van 19,0% in 1992 tot 22,9% in 2010. Die trend is zeer zorgwekkend aangezien, zoals de OESO aangeeft, de eerste ervaringen op de arbeidsmarkt na het verlaten van de school sterk bepalend zijn voor de beroepsloopbaan (OECD, 2007).

Wat de gezondheid betreft, is de *levensverwachting bij de geboorte* van vrouwen en mannen sinds 1992 gestegen. Dat weerspiegelt een algemene verbetering van de gezondheidstoestand van de Belgische bevolking. De chronische ziekten die de eerste doodsoorzaak zijn in België, treffen echter een toenemend deel van de bevolking. Dat blijkt uit de stijging sinds 1997 van het *aandeel van de bevolking dat verklaart te hebben geleden aan hart- en vaatziekten* (zie C.2.6).

Hart- en vaatziekten zijn vooral toe te schrijven aan de leefpatronen (voeding, vervoer enz.; zie 2.3) en aan de milieukwaliteit (zie 2.2). De stijging van het *aandeel van de volwassen bevolking met obesitas* van 10,8% in 1997 tot 13,8% in 2008, heeft zeker bijgedragen tot een hogere incidentie van hart- en vaatziekten. Die toename was groter bij de vrouwen dan bij de mannen.

De sociale aspecten van de evolutie van de samenleving geven dus in hun geheel een gemengd beeld: er is onbetwistbare vooruitgang, maar er komen ook trends op die ingaan tegen het welzijn van de bevolking. Bovendien is het tempo waarin het *aantal personen met een risico op armoede of sociale uitsluiting* tijdens de voorbije vijf jaar daalde, niet voldoende om – als dat tempo zou worden aangehouden – de armoede tegen 2050 uit te roeien (zie 4.2).

2.2 Het milieu beschermen

Sinds 1992 blijft de toestand van de milieuhulpbronnen zorgwekkend, ook al zijn verscheidene soorten van druk op het milieu verminderd.

De daling van de *index van de populatie weidevogels* in België met meer dan 30% tussen 1990 en 2005 toont de achteruitgang van de biologische diversiteit en de aantasting van het milieu (zie ook C.2.9). Dat is een van de thema's waarvoor de gegevens het moeilijkst te verzamelen zijn, maar de waargenomen evolutie in verband met de vogels weerspiegelt de zorgwekkende berichten van het secretariaat van het Verdrag inzake biologische diversiteit: "*Verscheidene tekens wijzen erop dat de achteruitgang van de biologische diversiteit zich doorzet en dit voor elk van haar drie belangrijkste componenten – de genen, de soorten en de ecosystemen*" (CBD, 2010; vertaling FPB).

Toch werden er heel wat inspanningen voor behoud geleverd. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de gunstige evolutie van het *aantal commerciële vissoorten in de Noordzee en aangrenzende wateren waarvan de voorraad zich binnen veilige referentiewaarden bevindt*. Het gaat om zeven vissoorten: haring, makreel, kabeljauw, schelvis, wijting, schol en tong. Die indicator is gestegen van het niveau van één of zelfs nul in het begin van de jaren 1990 naar het niveau van drie of zelfs vier soorten sinds 2005.

Ook moet worden onderstreept dat de emissies van vervuilende stoffen in de lucht en het water, die rechtstreeks of onrechtstreeks de biologische diversiteit en de gezondheid van de mensen beïnvloeden, sinds 1992 aanzienlijk gedaald zijn. De *uitgestoten hoeveelheid broeikasgassen* is tussen 1992 en 2009 met 13% gedaald (zie ook C.2.8). Die reductie maakt het mogelijk te anticiperen op de naleving van de doelstellingen uit het Kyoto-protocol (zie 3), maar is toch onvoldoende om de klimaatopwarming te beperken tot 2°C tegen 2050 en daarna (zie 4).

2.3 Duurzame consumptie- en productiepatronen bevorderen

Om de levenskwaliteit van alle volkeren te verbeteren en het milieu te beschermen, hebben de regeringen er zich vanaf 1992 toe verbonden niet-duurzame consumptie- en productiepatronen af te bouwen en te elimineren. Die verbintenis houdt vooral in dat een groeiend aantal werknemers toegang krijgt tot een behoorlijke job en dat de economische groei wordt losgekoppeld van de achteruitgang van het milieu¹ door “*verbeterde efficiëntie en duurzaamheid in het gebruik van hulpbronnen en productieprocessen*” (VN, 2002, §15).

In België is de *werkgelegenheidsgraad van 15-64-jarigen* tussen 1992 en 2010 gestaag toegenomen, maar wel in een vrij laag tempo. De werkgelegenheidsgraad steeg van 56,3% in 1992 tot 62,0% in 2010. Het verschil in werkgelegenheidsgraad tussen mannen en vrouwen, dat in 1992 meer dan twintig procentpunt bedroeg (68,2% bij de mannen en 44,3% bij de vrouwen), werd tijdens die periode gedeeltelijk weg-gewerkt, maar lag in 2009 nog op meer dan tien procentpunt (67,4% bij de mannen en 56,5% bij de vrouwen).

De evolutie van de indicator over de *ontkoppeling tussen het bbp en het materiaalverbruik (biomassa, metalen, mineralen en fossiele brandstoffen)* toont een *absolute ontkoppeling* sinds 1992 (zie ook C.2.2). De daling van dat materiaalverbruik was echter gering. Bovendien is het niveau van dat verbruik mogelijk onderschat; de indicator over het materiaalverbruik in België houdt immers geen rekening met het verwerkte materiaal in de ingevoerde afgewerkte en halfafgewerkte producten. De indicatoren over specifieke ontkoppeling ten opzichte van energie en vervoer tonen slechts een *relatieve ontkoppeling* die voor het wegvervoer bijzonder zwak is.

Het energiedomein wordt gekenmerkt door een *relatieve ontkoppeling tussen het bbp en het primaire energieverbruik* dat tussen 1992 en 2009 met gemiddeld 0,6% per jaar gestegen is (zie ook C.2.3). Daarbij evolueerde de energiemix zodat de uitstoot van broeikasgassen kon dalen (zie 2.2). Die daling was vooral te danken aan de vervanging van steenkool door gas bij de primaire energiebronnen. Sinds het begin van de 21e eeuw kan zij echter ook worden toegeschreven aan de toename van het *aandeel van het verbruik van energie uit hernieuwbare bronnen in het primaire energieverbruik*. Tussen 2000 en 2008 is dat bijna verdrievoudigd, het steeg namelijk van 1,3% tot 3,7%.

In het vervoerdomein wordt sinds 1992 eveneens een *relatieve ontkoppeling tussen het bbp en het aantal voertuigkilometer* vastgesteld, al ligt de gemiddelde jaarlijkse groeivoet van het aantal voertuigkilometer (1,6%) zeer dicht bij die van het bbp (1,8%) (zie ook C.2.4). Die vooruitgang is onvoldoende om de milieu- en sociale impact van het wegvervoer te verminderen, vooral omdat het *aandeel van het wegverkeer van personen* dominant blijft (78% in 2009) onder de vervoerswijzen. Dat aandeel is wel zeer licht gedaald tussen 1992 en 2009. Wat het goederenvervoer betreft, is het aandeel van het wegvervoer tijdens die periode zelfs blijven toenemen.

Wat voeding betreft, is de *vleesconsumptie* per inwoner slechts licht gedaald tussen 1992 en 2009². De enquêtes waarmee de effectief geconsumeerde individuele hoeveelheid vlees kan geraamd worden, tonen dat die hoeveelheid hoog is, namelijk 120,7 gram per persoon per dag in 2004 (recentst beschikbare gegevens). De negatieve druk die een intensieve vleesproductie en een overmatige vleesconsumptie uitoefenen op het milieu en de gezondheid, zijn echter steeds beter gekend (zie C.2.5).

1. De jobcreatie en de verbetering van de levenskwaliteit koppelen aan de economische groei enerzijds, en de economische groei ontkoppelen van de achteruitgang van het milieu anderzijds, was een van de aanbevelingen van de Europese bijeenkomst in het kader van het Marrakeshproces over duurzame consumptie- en productiepatronen in Oostende in november 2004 (UNEP, 2004).

2. Berekend op basis van gegevens over productie, invoer en uitvoer; en uitgedrukt in karkasgewicht.

2.4 De nodige middelen ter uitvoering inzetten

De investeringen in fysiek kapitaal en de overheidsuitgaven maken deel uit van de middelen ter uitvoering die de overheid inzet. De indicatoren in verband met die middelen evolueren eerder gunstig sinds 1992. Vooreerst zijn de investeringen in fysiek kapitaal (infrastructuur, gebouwen enz.), gemeten met de *bruto-investeringen in vaste activa (BIVA) van de ondernemingen en de overheid*, tussen 1992 en 2009 gestegen met 2,1% per jaar; dat is iets sneller dan het bbp. De *uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling (O&O)* zijn eveneens toegenomen, maar in een traag tempo, om 2% van het bbp te bereiken in 2009. De uitgaven voor *officiële ontwikkelingshulp in procent van het bruto nationaal inkomen (bni)* werden sinds 1992 fors opgetrokken door de Belgische regering; in 2010 bedroegen ze 0,64% (zie ook C.2.10).

De capaciteit van de overheid om die investeringen en uitgaven te financieren hangt vooral af van haar schuldgraad. In België werd de *geconsolideerde brutoschuld in de zin van het Verdrag van Maastricht* door de regering drastisch verlaagd tussen 1992 en 2007, namelijk van 133,5% van het bbp tot 84,2%. De economische en financiële crisis van 2008 heeft die trend echter omgekeerd en de geconsolideerde brutoschuld is opnieuw gestegen tot 96,2% van het bbp in 2009. Die hoge schuldgraad van de overheid verkleint de mogelijkheden om de investeringen uit te voeren die nodig zijn voor een transitie naar een duurzame ontwikkeling en zo tegemoet te komen aan de behoeften van de toekomstige generaties.

Op institutioneel vlak ten slotte hebben de regeringen zich ertoe verbonden een duurzame-ontwikkelingsbeleid te voeren. Op Belgisch federaal niveau werden sinds Rio 1992 twee plannen inzake duurzame ontwikkeling goedgekeurd (zie deel B). De indicator *aandeel van de maatregelen van de federale plannen inzake duurzame ontwikkeling die in toepassing zijn*, toont dat eind 2009 ongeveer de helft van de maatregelen uit die twee plannen in toepassing was: tussen 59% en 75% van de maatregelen uit het Plan 2000-2004 (afhankelijk van de mate van uitvoering van de maatregelen die de ICDO na 2004 niet meer opvolgt) en 49% van de maatregelen uit het Plan 2004-2008/2011 (voor meer details zie B.2.3). Hoewel België behoort tot de landen waarvan de federale duurzame-ontwikkelingsstrategie gebaseerd is op een sterk uitgewerkt institutioneel kader, moet toch worden vastgesteld dat de uitvoeringsgraad van de duurzame-ontwikkelingsplannen die uit die strategie voortvloeien, weinig bevredigend is in vergelijking met de internationale verbintenissen van België op het vlak van duurzame ontwikkeling.

3 Intermediaire doelstellingen op weg naar een duurzame ontwikkeling

De vooruitgang van België op weg naar een duurzame ontwikkeling kan ook geëvalueerd worden ten opzichte van de gekwantificeerde doelstellingen die de Belgische regering heeft bepaald op middellange en lange termijn. Die kunnen *intermediaire doelstellingen* geheten worden aangezien hun vervaltermijn ligt tussen het recentst waargenomen jaar en de zeerlangetermijnhorizon van 2050.

In de lijst van 25 sleutelindicatoren die hiervoor werd gepresenteerd, zijn er tien indicatoren gekoppeld aan een gekwantificeerde doelstelling die in of voor 2010 moest bereikt worden¹. De evaluatie, ten opzichte van de gekwantificeerde doelstellingen, van de door die tien sleutelindicatoren bereikte niveaus suggereert dat de goedkeuring van die doelstellingen voor wat vooruitgang heeft gezorgd, maar dat die vooruitgang in de meeste gevallen onvoldoende was om die doelstellingen te realiseren.

1. In 2010 werd in het kader van de EU 2020-strategie een gekwantificeerde doelstelling bepaald voor de indicator over armoede of sociale uitsluiting. Die doelstelling heeft betrekking op de periode 2008-2020 en voordien bestond er geen dergelijke gekwantificeerde armoede-doelstelling. Daarom behoort de indicator over armoede of sociale uitsluiting niet tot de indicatoren die vóór 2010 aan een gekwantificeerde doelstelling gekoppeld werden.

| Tabel 4 Balans van de vooruitgang naar de gekwantificeerde doelstellingen van duurzame ontwikkeling | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Indicator | Resultaat evaluatie | Gekwantificeerde doelstelling |
| 4 Aandeel van de jongeren van 18 tot 24 jaar dat hoogstens lager secundair onderwijs heeft voltooid en dat geen onderwijs of opleiding volgt | b | 10% in 2010 (Lissabonstrategie, 2000) |
| 11 Uitgestoten hoeveelheid broeikasgassen | a | met 7,5% verminderen tegen 2008-2012 ten opzichte van 1990 (Protocol van Kyoto, 1997) |
| 12 Uitgestoten hoeveelheid stikstofoxiden in de lucht | c | tot 176 Mt verminderen in 2010 (NEC-richtlijn, 2001) |
| 13 Uitgestoten hoeveelheid stikstof in het water | b | met 50% verminderen tussen 1985 en 1995 (Tweede Conferentie voor de bescherming van de Noordzee, 1987) |
| 14 Werkgelegenheidsgraad van 15-64-jarigen | b | 70% in 2010 (Lissabonstrategie, 2000) |
| 16 Ontkoppeling tussen het bbp en het primaire energieverbruik | c | primaire energieverbruik met 7,5% verminderen tussen 1990 en 2010 (FPDO 2004-2008/2011) |
| 18 Aandeel van het verbruik van energie uit hernieuwbare bronnen in het primaire energieverbruik | a | 20% in 2020 (FPDO 2004-2008/2011) |
| 22 Aandeel van de bruto binnenlandse uitgaven voor O&O door de ondernemingen en de overheid in het bbp | c | 3% in 2010 (Lissabonstrategie, 2000) |
| 23 Officiële ontwikkelingshulp in procent van het bruto nationaal inkomen | b | 0,70% in 2010 (UN, 1970 en Programmawet 2002 op Belgisch federaal niveau) |
| 24 Geconsolideerde brutoschuld in de zin van het Verdrag van Maastricht, in procent van het bbp | b | 60%, geen precieze vervalt termijn (Verdrag van Maastricht, 1992) |

- a. De doelstelling is op tijd bereikbaar (twee indicatoren).
 b. De doelstelling werd niet op tijd bereikt (vijf indicatoren).
 c. Het is zeer weinig waarschijnlijk dat de doelstelling op tijd zal bereikt worden (drie indicatoren).

De balans uit tabel 4 pleit voor de vastlegging van gekwantificeerde doelstellingen om de vooruitgang inzake duurzame ontwikkeling te bevorderen. Alle indicatoren die aan een gekwantificeerde doelstelling gekoppeld zijn, gingen immers vooruit (zie tabel 2). Zes van die IDO's stegen in een snel tempo, de vier andere in een (te) laag tempo, maar geen enkele ging achteruit. Daarentegen hebben vijf van de vijftien IDO's die niet voor 2010 aan een gekwantificeerde doelstelling gekoppeld werden, zich verder van de doelstelling van duurzame ontwikkeling verwijderd.

Voor de meeste van de tien indicatoren met een gekwantificeerde doelstelling was de vooruitgang echter onvoldoende om die doelstelling binnen de vastgelegde termijn te realiseren. Slechts voor twee van de tien indicatoren lijkt het mogelijk de doelstelling op tijd te bereiken (met ^a aangeduid in tabel 4). Het gaat om de indicator *uitgestoten hoeveelheid broeikasgassen*, die tussen 1990 en 2009 reeds met 13,2% daalde, terwijl de gekwantificeerde doelstelling een reductie is van 7,5% gemiddeld in de periode 2008-2012 ten opzichte van het niveau van 1990. De andere bereikbare intermediaire doelstelling betreft de indicator *aandeel van het verbruik van energie uit hernieuwbare bronnen in het primaire energieverbruik*. Voor die indicator zou de doelstelling van 20% in 2020 bereikt kunnen worden als de sinds het begin van de 21e eeuw waargenomen trend zich voortzet.

Voor de overige acht indicatoren werd de gekwantificeerde doelstelling niet bereikt of is het zeer weinig waarschijnlijk dat ze binnen de vastgelegde termijn zal bereikt worden.

- Voor vijf IDO's werd de doelstelling niet op tijd bereikt. Het gaat om indicatoren waarvoor er reeds gegevens bestaan over het jaar waarin de doelstelling moest bereikt worden (met ^b aangeduid in tabel 4). Voor de *werkgelegenheidsgraad van 15-64-jarigen* bijvoorbeeld, is de doelstelling uit de Lissabonstrategie 70% in 2010, terwijl de werkgelegenheidsgraad in België in 2010 slechts 62,0% bedraagt. De doelstelling uit 1992 om de *overheidsschuld* terug te dringen tot 60% van het bbp werd niet aan een precies tijdschema gekoppeld. Maar omdat die doelstelling achttien jaar later nog altijd niet gerealiseerd werd, wordt ze onder 'niet bereikt' gerangschikt.
- Voor drie IDO's is het zeer weinig waarschijnlijk dat de gekwantificeerde doelstelling op tijd zal gerealiseerd worden. Voor die indicatoren bestaan er nog geen gegevens over het jaar waarin de doelstelling moest bereikt worden, maar wel over het voorafgaande jaar (met ^c aangeduid in tabel 4). De analyse van de evolutie van die IDO's toont dat de verandering die in dat laatste jaar

nog moet gerealiseerd worden om de doelstelling in 2010 te halen, te groot lijkt in vergelijking met de tot dan gevolgde trend. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de *uitgestoten hoeveelheid stikstofoxiden in de lucht*, die tussen 2009 en 2010 met 17,5% zou moeten afnemen om 176 Mt te bereiken, terwijl ze tussen 1992 en 2009 daalde met gemiddeld 3,6% per jaar.

4 EU 2020-doelstellingen op weg naar 2050

De transitie naar een duurzame ontwikkeling is een langetermijnproject. Een dergelijke transitie vereist een reeks tussenfases, zoals toegelicht werd in het vierde Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling, dat twee duurzame-ontwikkelingsscenario's tegen 2050 beschrijft (TFDO, 2007). Hoofdstuk 4 hier onderzoekt in welke mate de EU 2020-strategie – die de Europese Unie (EU) in juni 2010 goedkeurde en die een reeks gekwantificeerde, in 2020 samen te bereiken, doelstellingen bevat – een dergelijke tussenfase naar een duurzame ontwikkeling vormt.

Die EU 2020-strategie omvat acht gekwantificeerde doelstellingen in verband met vijf grote thema's: werkgelegenheid, O&O en innovatie, klimaatverandering en energie, onderwijs, en armoede/sociale uitsluiting. Die acht gekwantificeerde doelstellingen worden gedefinieerd aan de hand van acht indicatoren (zie tabel 5).

| Tabel 5 Gekwantificeerde doelstellingen van de EU 2020-strategie voor de Europese Unie en voor België | | | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|------------------|
| Indicator | doel EU, 2020 | doel België, 2020 | België, recentste gegeven | België, 2000 |
| Werkgelegenheidsgraad van 20-64-jarigen | 75% | 73,2% | 67,6% (2010) | 65,8% |
| Uitstoot van broeikasgassen | met 20% verminderen tussen 1990 en 2020 | met 15% verminderen tussen 1990 en 2020, in de niet-ETS-sector | met 13,2% verminderd tussen 1990 en 2009 | |
| Aandeel van het verbruik van energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto finale energieverbruik | 20% | 13% | 3,3% (2008) | niet beschikbaar |
| Primair energieverbruik | met 20% verminderen in 2020 ten opzichte van het geraamde verbruik in 2020 in een referentiescenario BAU | met 18% verminderen in 2020 ten opzichte van het geraamde verbruik in 2020 in een referentiescenario BAU | met 2% verminderd tussen 2000 en 2008 ^a | |
| Aandeel van de bruto binnenlandse uitgaven voor O&O door de ondernemingen en de overheid in het bbp | 3% | 3% | 1,96% (2009) | 1,97% |
| Aandeel van de jongeren van 18 tot 24 jaar dat hoogstens lager secundair onderwijs heeft voltooid en dat geen onderwijs of opleiding volgt | 10% | 9,5% | 11,9% (2010) | 13,8% |
| Aandeel van 30-34-jarigen met een diploma van hoger onderwijs | 40% | 47% | 44,4% (2010) | 35,2% |
| Aantal personen met een risico op armoede of sociale uitsluiting | met minstens twintig miljoen verminderen tussen 2008 en 2020 | met 380.000 verminderen tussen 2008 en 2020 | 2.145.000 (2009) | 2.257.000 (2004) |
| Bron Nationaal Hervormingsprogramma België 2011. | | | | |

a. 2008 werd als referentiejaar gekozen omdat het verbruik van primaire energie aanzienlijk daalde tussen 2008 en 2009, wat grotendeels toe te schrijven is aan de economische crisis van 2008 en 2009.

Die acht indicatoren hebben betrekking op thema's uit de lijst van 25 IDO's uit hoofdstuk 2. Vier van die acht indicatoren zijn echter nieuw of werden specifiek geherdefinieerd in de context van de EU 2020-strategie (zie tabel 6).

| Tabel 6 Vier nieuwe of geherdefinieerde indicatoren na de goedkeuring van de EU 2020-strategie | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| De armoede werd in de EU traditioneel gemeten met een indicator over het armoederisico: het aandeel van de bevolking met een beschikbaar inkomen lager dan 60% van het mediaan beschikbaar inkomen. De werkzaamheden voor de EU 2020-strategie hebben die indicator verruimd en voortaan heet hij <i>risico op armoede of sociale uitsluiting</i> . Die indicator is opgebouwd als een compositie synthetische indicator op basis van drie indicatoren: personen met een armoederisico (zie hiervoor), personen in materiële ontbering en personen in gezinnen met een zeer lage werkintensiteit. Voorts is die indicator niet langer uitgedrukt in aandeel van de bevolking maar in aantal personen, omdat de ermee verbonden doelstelling in absolute cijfers gedefinieerd is. | |
| De werkgelegenheid werd in de EU traditioneel gemeten met de werkgelegenheidsgraad van 15-64-jarigen. De werkzaamheden voor de EU 2020-strategie hebben de leeftijdsvork van die indicator beperkt. Het gaat nu om de <i>werkgelegenheidsgraad van 20-64-jarigen</i> . | |
| Het scholingsniveau van de bevolking tussen 30 en 34 jaar werd opgenomen bij de onderwijsdoelstellingen. De indicator die werd bepaald is het aandeel van de bevolking van 30 tot 34 jaar met een diploma van hoger onderwijs. | |
| Het aandeel van het verbruik van energie uit hernieuwbare bronnen werd op EU-niveau vroeger berekend ten opzichte van het primaire energieverbruik. In de EU 2020-strategie werd de noemer vervangen door het bruto finale energieverbruik. De indicator is dus het <i>aandeel van het verbruik van energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto finale energieverbruik</i> . | |
| Bron EU, 2010. | |

4.1 Noodzakelijke doelstellingen

Om de transitie naar een duurzame ontwikkeling te waarborgen, is de uitvoering van de EU 2020-strategie waarschijnlijk een noodzakelijke fase. De vijf grote thema's van die strategie omvatten immers wezenlijke onderdelen voor een dergelijke ontwikkeling. Met de vermindering van de armoede werd er een sociale doelstelling in geïntegreerd, met de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen een milieudoelstelling. Dat is een zeer positieve stap. De werkzaamheden van de voorbije twintig jaar over de uitroeiing van de armoede en de klimaatverandering in het kader van de duurzame-ontwikkelingsstrategieën hebben er zeker toe bijgedragen.

De verbintenis van de regeringen in die strategie om tegelijk vooruitgang te boeken op economisch, sociaal en milieugebied, eerder dan zich te beperken tot één of twee componenten, vormt ook een gunstige stap om een duurzame ontwikkeling te realiseren.

Voorts zou het feit dat die strategie een aantal gekwantificeerde doelstellingen bevat, de vooruitgang moeten bevorderen (zie de vaststelling in hoofdstuk 3 over de rol van de gekwantificeerde doelstellingen tijdens de voorbije twintig jaar). Die gekwantificeerde doelstellingen zouden immers de aandacht van de besluitvormers moeten richten, zodat ze de noodzakelijke beleidsmaatregelen nemen om die doelstellingen te bereiken.

Van de acht gekwantificeerde doelstellingen uit de EU 2020-strategie lijken er voor België vier ambitieus in vergelijking met vroegere trends. Het gaat om de doelstellingen over armoede of sociale uitsluiting, werkgelegenheid, onderzoek en ontwikkeling, en primair energieverbruik (zie tabel 5). Om bijvoorbeeld een werkgelegenheidsgraad van 73,2% te bereiken in 2020 is immers een verhoging met 5,6 procentpunt nodig tussen 2010 en 2020, terwijl die tussen 2000 en 2010 slechts 1,8 procentpunt bedroeg. Inzake primair energieverbruik stemt de Europese doelstelling omgezet naar België overeen met een vermindering van 15% tussen 2005 en 2020 (zie C.2.3.1, c). Een dergelijke vermindering van het primaire energieverbruik vereist een daling met gemiddeld 1,1% per jaar, terwijl dat verbruik slechts met gemiddeld 0,3% per jaar daalde tussen 2000 en 2008¹.

1. Tussen 2000 en 2009 daalde het primaire energieverbruik met gemiddeld 0,9% per jaar, maar die sterkere daling dan tussen 2000 en 2008 is vooral toe te schrijven aan de daling van het energieverbruik in 2009 door de economische crisis in dat jaar.

De overige vier gekwantificeerde doelstellingen – over de uitstoot van broeikasgassen, het verbruik van energie uit hernieuwbare bronnen en het onderwijs (twee doelstellingen) – lijken minder ambitieus in vergelijking met vroegere trends. Ze vereisen vergelijkbare of zelfs kleinere inspanningen dan die tussen 2000 en 2010. Om bijvoorbeeld het *aandeel van het verbruik van energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto finale energieverbruik* te verhogen tot 13% in 2020, moet dat aandeel met gemiddeld 12% per jaar stijgen, terwijl die stijging tussen 2000 en 2008 gemiddeld 13% per jaar was¹.

4.2 Ontoereikende doelstellingen voor een duurzame ontwikkeling

Op zeer lange termijn (2050) is het de vraag of de gekwantificeerde doelstellingen uit de EU 2020-strategie België op weg zetten om de doelstellingen van duurzame ontwikkeling in 2050 te kunnen realiseren. Twee transversale en langetermijndoelstellingen werden duidelijk gedefinieerd in de internationale werkzaamheden over duurzame ontwikkeling. Het gaat enerzijds om de uitroeiing van de armoede en anderzijds om de beperking van de klimaatopwarming tot twee graden Celsius.

Uit een vergelijking van die twee tegen 2050 te realiseren doelstellingen van duurzame ontwikkeling met de gekwantificeerde doelstellingen uit de EU 2020-strategie, blijkt dat die strategie niet voldoende ambitieus is om België op weg te zetten naar een duurzame ontwikkeling.

Wat de armoede betreft, definieerde België de doelstelling het *aantal personen met een risico op armoede of sociale uitsluiting* met 380.000 te verminderen tussen 2008 en 2020 (*Nationaal Hervormingsprogramma België 2011*). Dat vereist een daling met gemiddeld 1,6% per jaar. In de veronderstelling dat die doelstelling gerealiseerd wordt en dat het aantal personen met een risico op armoede of sociale uitsluiting tussen 2020 en 2050 blijft afnemen met 1,6% per jaar, zou dat aantal in 2050 1,1 miljoen bedragen. Dat niveau is ver verwijderd van de doelstelling die erin bestaat de armoede uit te roeien.

Wat de klimaatopwarming betreft, erkent het Intergouvernementeel Panel inzake Klimaatverandering (IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change) dat de industrielanden hun *uitstoot van broeikasgassen* met minstens 80% moeten verminderen tussen 1990 en 2050 om de klimaatopwarming tot twee graden Celsius te beperken (IPCC, 2007, box 13.7, p. 776). De doelstelling uit de EU 2020-strategie om de uitstoot van broeikasgassen voor de EU met 20% te verminderen tussen 1990 en 2020, betekent een uitstootvermindering met gemiddeld 0,7% per jaar². In de veronderstelling dat die doelstelling gerealiseerd wordt en dat de uitstoot van broeikasgassen tussen 2020 en 2050 blijft afnemen met 0,7% per jaar, zou die uitstoot tussen 1990 en 2050 met 36% verminderen. Die daling zou ver onder de IPCC-aanbeveling van 80% liggen.

Voorts bestaat het gevaar dat de nadruk van de EU 2020-strategie op een beperkt aantal gekwantificeerde doelstellingen ten koste zou gaan van andere domeinen die ook een ambitieus overheidsbeleid vereisen om een duurzame ontwikkeling te realiseren. Om slechts de meest illustratieve domeinen aan te halen: het behoud van de biodiversiteit, de lucht- en waterkwaliteit, de volksgezondheid en de hulp aan ontwikkelingslanden.

-
1. Berekend op basis van een retropolatie met de beschikbare gegevens voor de indicator *aandeel van het verbruik van energie uit hernieuwbare bronnen in het primaire energieverbruik*.
 2. Om te kunnen vergelijken met de doelstelling die het IPCC aanbeveelt, wordt hier de Europese doelstelling uit de EU 2020-strategie als referentie gebruikt en niet de Belgische doelstelling uitgedrukt in broeikasgasemissies van de niet-ETS-sector. De Belgische doelstelling om de broeikasgasemissies van de niet-ETS-sector tussen 1990 en 2020 met 15% te verminderen, is overigens vergelijkbaar met de emissiereductiedoelstelling van 20% tussen 1990 en 2020.

De balans uit hoofdstuk 2 wees in het bijzonder op de gezondheidsproblemen die verbonden zijn met de leefpatronen en op het verlies van biologische diversiteit. Ook die domeinen en hun interacties met die uit de EU 2020-strategie moeten een centrale plaats krijgen binnen de politieke bezorgdheden om een duurzame ontwikkeling te verwezenlijken. Dat vereist het behoud van de strategieën inzake duurzame ontwikkeling die al die vraagstukken met elkaar verbinden binnen een langetermijnperspectief.



Chronologie van de federale strategie inzake duurzame ontwikkeling

B Evaluatie van de federale strategie inzake duurzame ontwikkeling

In *Agenda 21*, het actieplan voor de 21e eeuw dat de VN-Conferentie van Rio de Janeiro in 1992 heeft aangenomen, onderstreept hoofdstuk 8 (over *Integratie van milieu en ontwikkeling in de besluitvorming*) hoe belangrijk het is een strategie te hebben, plannen op te stellen en een beleid te voeren voor duurzame ontwikkeling (VN, 1992b). Deel B van dit rapport gaat in op hoe de Belgische federale regering die verbintenis van Agenda 21 heeft uitgevoerd. Hoofdstuk 1 toont hoe de Belgische federale strategie vorm kreeg, hoe ze bij wet werd vastgelegd en daarna werd aangepast. Bij die aanpassing werd haar wezenlijke karakter behouden: een leercyclus te zijn die geleidelijk nieuwe kennis integreert, die consolideert en zo vooruitgang mogelijk maakt. Hoofdstuk 2 analyseert nauwgezet de belangrijkste instrumenten van die strategie, de *Federale plannen inzake duurzame ontwikkeling*, en neemt hun toegevoegde waarde voor een beleid van duurzame ontwikkeling onder de loep.

1 Federale strategie inzake duurzame ontwikkeling 1997 – 2010

Een strategie bestaat uit de vaststelling van doelstellingen en van instrumenten om die doelstellingen te bereiken. Een strategie voor duurzame ontwikkeling is gericht op de realisatie van doelstellingen van duurzame ontwikkeling met inachtneming van criteria van duurzame ontwikkeling (zie 1.2).

Paragraaf 1.1 beschrijft de federale strategie inzake duurzame ontwikkeling die in België reeds in 1997 in een wet werd verankerd. Van die strategie wordt de oorspronkelijke opzet beschreven, maar ook haar functioneren en evolutie. In het bijzonder worden de *wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling* (BS, 1997; hierna *de wet* geheten) en de uitvoeringsbesluiten ervan onderzocht. Paragraaf 1.2 presenteert een evaluatie van die strategie aan de hand van acht criteria.

1.1 Foto van de federale strategie

De strategie wordt in drie punten behandeld. Punt 1.1.1 presenteert de strategische cyclus uit de wet. Die cyclus wordt deels geregeld door een aantal koninklijke besluiten en deels door hoe die wettelijke bepalingen in de praktijk werden ingevuld. De verschillende institutionele actoren worden beknopt gepresenteerd, met aandacht voor hun rol in de beleidscyclus en hun samenstelling. Gedurende dertien jaar werd dat kader verder versterkt. Punt 1.1.2 gaat zowel in op de concrete werking en de versterking van de strategie als op de lessen die eruit werden getrokken. Die ervaring leidde in 2010 tot een ingrijpende wetswijziging. Punt 1.1.3 beschrijft die wijziging en wijst ook op de ongewijzigde elementen van de wet.

1.1.1 Wettelijk kader: de wet van 5 mei 1997

De federale strategie inzake duurzame ontwikkeling wordt bepaald door de *wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling* (BS, 1997) en door een aantal uitvoeringsbesluiten van die wet. Door dat wettelijk kader kregen een aantal institutionele actoren diverse opdrachten. Het samenspel van die actoren vindt plaats in een beleidscyclus die vier jaar duurt en waarin diverse instrumenten een rol hebben. De monitoring en evaluatie van de resultaten van het gevoerde beleid en de evaluatie van de beleidscyclus zelf, staan centraal in deze *leerstrategie*.

a Actoren en hun opdrachten

Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling (ICDO)

De ICDO is de beleidsactor uit de wet. De Commissie is actief sinds september 1997. Ze is samengesteld uit een vertegenwoordiger van elk lid van de federale regering en een vertegenwoordiger van het Federaal Planbureau (FPB). Die leden worden voor vier jaar bij koninklijk besluit (KB) benoemd. Daarnaast wordt elke gewest- en gemeenschapsregering uitgenodigd een vertegenwoordiger aan te duiden.

De ICDO vervult binnen de beleidscyclus verschillende opdrachten:

- oriëntaties geven voor het opstellen van het federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling;
- het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling voorbereiden door aanwijzingen te geven om het voorontwerpplan voor te bereiden en door het ontwerpplan op te stellen;
- de opdrachten van de overheidsdiensten en publieke instellingen definiëren;
- de jaarlijkse rapporten van de vertegenwoordigers van de federale regering coördineren;
- een jaarlijks rapport over haar eigen werkzaamheden van het voorbije jaar publiceren.

Aanvankelijk bestond de ICDO uit ambtenaren van de federale overheidsdiensten; zij vertegenwoordigden het regeringslid dat voor hun dienst bevoegd was. Initieel was er niet in een budget voor de ICDO-werking voorzien. Het secretariaat werd waargenomen door de vertegenwoordiger van het FPB, dat als instelling ook alle kosten van het ICDO-secretariaat droeg.

Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO)

De FRDO is het federale adviesorgaan van het maatschappelijk middenveld voor duurzame ontwikkeling¹. De FRDO is actief sinds mei 1997. Hij is samengesteld uit een voorzitter, drie ondervoorzitters en 34 leden die belangrijke maatschappelijke groepen vertegenwoordigen. De voorzitter en ondervoorzitters komen uit het maatschappelijk middenveld en worden door de regering aangewezen. Ook de 34 leden die dat middenveld vertegenwoordigen worden door een KB benoemd, maar zij worden door het middenveld zelf voorgedragen. Die 34 leden vertegenwoordigen de ngo's voor milieubescherming (zes leden), de ngo's voor ontwikkelingssamenwerking (zes leden), de ngo's die de belangen van verbruikers verdedigen (twee leden), de representatieve werknemersorganisaties (zes leden), de representatieve werkgeversorganisaties (zes leden), de energieproducenten (twee leden) en de wetenschappelijke milieus (zes leden). Daarnaast zijn er leden met raadgevende stem: een erevoorzitter, een vertegenwoordiger van elk regeringslid en een vertegenwoordiger van elk gewest en elke gemeenschap.

De FRDO vervult verscheidene opdrachten:

- advies verlenen over het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling;
- een forum voor gedachtewisseling zijn;
- onderzoek voorstellen;
- de participatie van openbare en particuliere organisaties en burgers bevorderen.

De wet bepaalt dat de FRDO een gemotiveerd advies moet geven over het voorontwerp van een federaal plan inzake duurzame ontwikkeling. Andere adviezen verstrekt de Raad op eigen initiatief of op verzoek van de regeringsleden, de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat. Ook zijn andere opdrachten

1. Voorheen Nationale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (sinds 1993), omgevormd door de wet van 5 mei 1997 tot FRDO.

oefent hij uit op eigen initiatief of op verzoek. De Raad beschikt over een permanent secretariaat met zowel administratief als wetenschappelijk opgeleid personeel. Aanvankelijk beschikte de Raad over een dotatie in drie gelijke delen vanuit de begroting van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu; de Diensten van de Eerste Minister; en Ontwikkelingssamenwerking.

Federaal Planbureau (FPB) – Task Force Duurzame Ontwikkeling (TFDO)

Het FPB is de wetenschappelijke instelling die in het kader van de wet de tweejaarlijkse federale rapporten inzake duurzame ontwikkeling opstelt. Binnen het FPB wordt die opdracht uitgevoerd door de Task Force Duurzame Ontwikkeling (TFDO), de groep van personeelsleden die sinds januari 1998 onder meer de federale rapporten uitwerkt. Die federale rapporten hebben drie opdrachten in verband met de bestaande toestand, het gevoerde duurzaamheidsbeleid en de verwachte ontwikkeling bij ongewijzigd en bij gewijzigd beleid (zie 1.1.1, b).

Aanvankelijk vervulde het FPB in het kader van de wet ook een belangrijke rol in de totstandkoming van het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling, waarvoor de ICDO verantwoordelijk was. Zo bereidde het FPB het voorontwerpplan voor op basis van de aanwijzingen van de Commissie. Vervolgens was het FPB, dat ook het ICDO-secretariaat waarnam, eveneens betrokken bij de opstelling van het ontwerpplan door de Commissie.

b Beleidscyclus inzake duurzame ontwikkeling

Het samenspel van de actoren van de wet vormt een beleidscyclus die vier jaar duurt en waarin diverse instrumenten een rol hebben (zie figuur 2). Chronologisch is de rapportage het start- en eindpunt van de cyclus. Het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling wordt immers uitgewerkt op basis van het federaal rapport en daarbij wordt ook rekening gehouden met Belgische, Europese en mondiale beleidsdocumenten. Dat plan bepaalt het beleid inzake duurzame ontwikkeling van de regering. Eerst wordt een voorontwerpplan opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de ICDO. Over dat voorontwerp moet de FRDO een advies geven en wordt de bevolking geraadpleegd. Daarna stelt de ICDO het ontwerpplan op: ze onderzoekt de adviezen en past het voorontwerpplan aan. Ten slotte stelt de regering het plan vast en start de uitvoering van dat plan. De ICDO coördineert de jaarlijkse rapporten over de uitvoering van het plan. Op basis van die rapporten evalueert de TFDO de uitvoering van het plan. Die evaluatie is een onderdeel van het federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling. De verschillende fasen van de cyclus worden hierna beschreven.

RAPPORTAGE I – De TFDO van het FPB stelt om de twee jaar een federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling op waarvoor de ICDO oriëntaties geeft. Het rapport omvat in het kader van duurzame ontwikkeling de volgende inhoud:

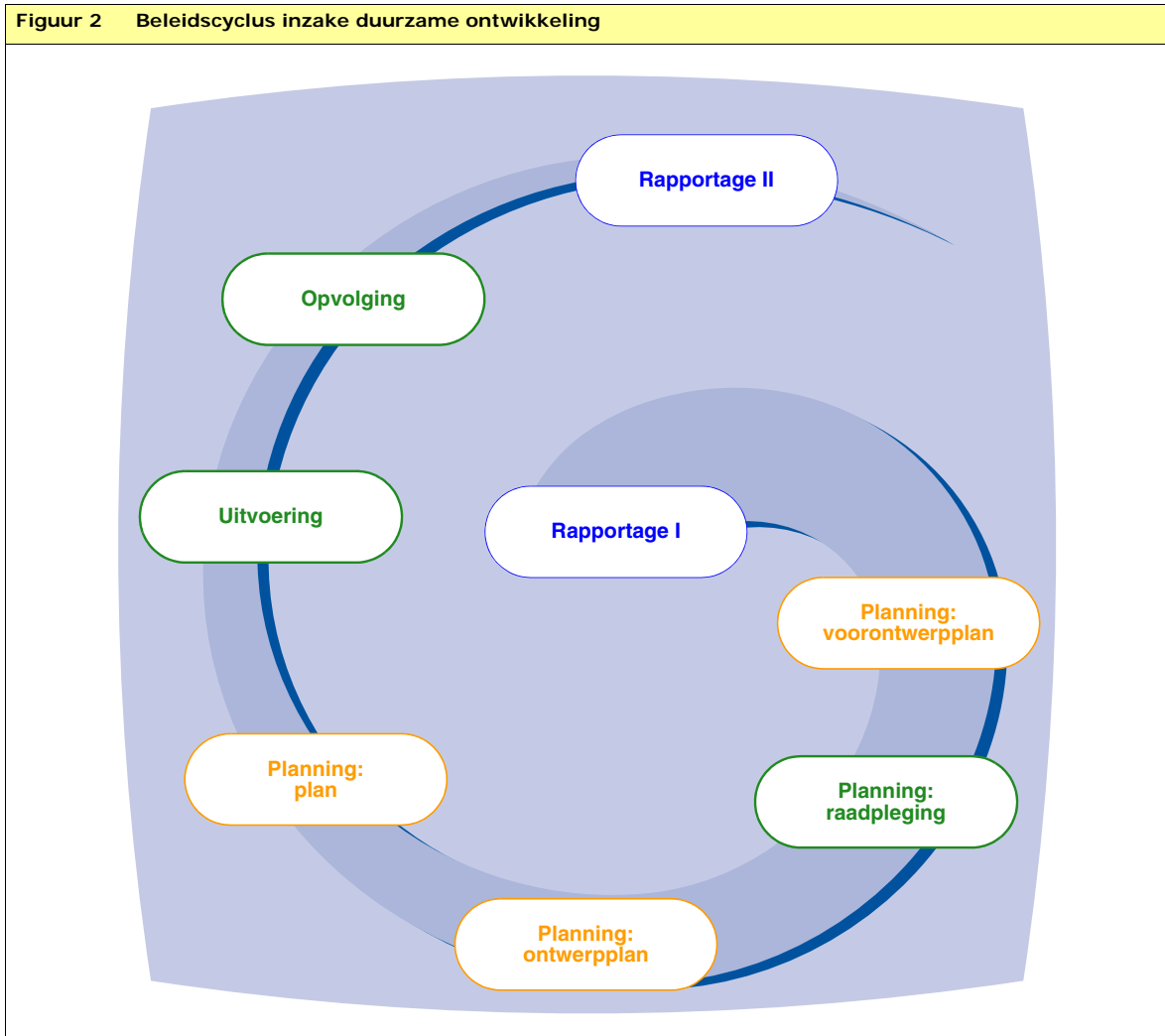
- een beschrijving, analyse en evaluatie van de bestaande toestand in België in relatie tot de internationale ontwikkelingen;
- een beschrijving, analyse en evaluatie van het tot dan toe gevoerde duurzaamheidsbeleid;
- een beschrijving van de verwachte ontwikkeling bij ongewijzigd beleid en bij gewijzigd beleid volgens een aantal relevante scenario's (dat wil zeggen toekomstverkenning).

Het rapport vormt zo een basis voor (het voorontwerp van) het federaal plan.

PLANNING – Het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling is niet het eerste document dat binnen de strategische cyclus wordt opgesteld, maar wel het centrale element ervan. In het plan legt de regering om de vier jaar het voorgenomen beleid voor duurzame ontwikkeling vast. Een federaal plan komt in een aantal stappen tot stand en daarbij zijn verscheidene actoren betrokken.

- Eerst wordt een voorontwerpplan opgesteld. De TFDO van het FPB bereidde het voorontwerp van het Plan 2000-2004 voor op basis van de aanwijzingen van de ICDO. Later veranderde dat (zie 1.1.2).
- Vervolgens wordt het voorontwerpplan ter raadpleging voorgelegd. De Koning bepaalt de maatregelen om het voorontwerpplan een zo ruim mogelijke bekendheid te geven en om de bevolking erover te raadplegen en de FRDO moet er binnen de negentig dagen zijn advies over geven.

Figuur 2 Beleidscyclus inzake duurzame ontwikkeling



- In de volgende zestig dagen onderzoekt de ICDO de adviezen en stelt zij op basis daarvan het ontwerpplan op. Dat ontwerpplan en de adviezen deelt zij mee aan de ministerraad.
- Ten slotte zet de regering het ontwerpplan om in het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling en ze motiveert daarbij de eventuele afwijkingen van het advies van de FRDO. Ze deelt het plan mee aan een aantal officiële instanties en beslist hoe het plan zo ruim mogelijk moet worden bekendgemaakt.

UITVOERING – De wet bepaalt niet hoe de maatregelen van het plan moeten worden uitgevoerd, maar verwijst slechts naar *"te nemen maatregelen... op federaal niveau"*. Er wordt wel van uitgegaan dat de betrokken overheidsdiensten of -instellingen de maatregelen uitvoeren. Zowel in het Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004 als in het Plan 2004-2008 staat dat de maatregelen eruit *"verder [zullen] worden uitgewerkt en uitgevoerd via de gebruikelijke besluitvormingsprocedures"*.

OPVOLGING – De ICDO-leden moeten jaarlijks een *Rapport van de leden* opstellen over de ondernomen acties met het oog op duurzame ontwikkeling en de uitvoering van het plan in hun respectieve overheidsdiensten. Ook de ICDO zelf moet een jaarrapport over haar eigen werkzaamheden opmaken.

RAPPORTAGE II – Op basis van de gegevens die de ICDO verstrekt, evalueert de TFDO van het FPB het duurzaamheidsbeleid. Die evaluatie vindt een neerslag in het federaal rapport. Die beleidsevaluatie geeft een impuls aan de uitvoering van dat beleid en levert een cruciale bijdrage aan de leercyclus van het federale beleid.

1.1.2 Evolutie van het wettelijk kader: strategie in werking en veranderingen tussen 1997 en 2010

Gedurende dertien jaar vormde de wet het kader van de strategie waarin de verschillende actoren werkten (zie a). In die periode vonden een aantal veranderingen plaats, onder meer in verband met de actoren (zie b). Er werden ook andere beslissingen genomen om duurzame ontwikkeling te versterken (zie c).

a Strategie in werking

De volgende feiten kenmerkten de werking van de beleidscyclus tussen 1997 en 2010.

Ministers en staatssecretarissen

Vanaf de inwerkingtreding van de wet was er in de federale regering steeds een minister of staatssecretaris bevoegd voor duurzame ontwikkeling (zie tabel 7). Van 1997 tot 2010 waren er zes verschillende regeringsleden bevoegd in zeven opeenvolgende regeringen. De duur van hun ambtstermijn varieerde van iets

| Tabel 7 Regeringen en voor duurzame ontwikkeling bevoegde regeringsleden, 1997-2010 | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Regeerperiode | Regering | Voor duurzame ontwikkeling bevoegd regeringslid |
| 23/06/1995 – 12/07/1999 | Dehaene II | Staatssecretaris voor Veiligheid, Maatschappelijke Integratie en Leefmilieu, Jan Peeters |
| 12/07/1999 – 12/07/2003 | Verhofstadt I | Staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling, Olivier Deleuze (tot 05/05/2003) |
| | | Staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling, Alain Zenner (vanaf 05/05/2003) |
| 12/07/2003 – 21/12/2007 | Verhofstadt II | Minister voor Leefmilieu, Consumentenbescherming en Duurzame Ontwikkeling, Freya Van den Bossche (tot 18/07/2004) |
| | | Staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling en Sociale Economie, Els Van Weert (vanaf 18/07/2004) |
| 21/12/2007 – 20/03/2008 | Verhofstadt III | Minister van Klimaat en Energie, Paul Magnette |
| 20/03/2008 – 30/12/2008 | Leterme I | idem |
| 30/12/2008 – 25/11/2009 | Van Rompuy | idem |
| 25/11/2009 – | Leterme II | idem |
| Bron Analyse door de TFDO. | | |

meer dan twee maanden tot bijna vier jaar. De staatssecretaris uit de regering die de wet bekrachtigde, was niet specifiek bevoegd voor duurzame ontwikkeling. De andere staatssecretarissen of ministers hadden een duidelijke bevoegdheid voor duurzame ontwikkeling. De sinds eind 2007 bevoegde minister wensde evenwel zijn bevoegdheid voor duurzame ontwikkeling niet in zijn titel te vermelden.

Federaal parlement

Het federaal parlement speelt in de federale strategie vooreerst zijn klassieke rol als wetgevende macht die alle **wetsvoorstellen en -ontwerpen** over het beleid inzake duurzame ontwikkeling bespreekt en goedkeurt. Bij de wet betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling is het parlement op verscheidene manieren betrokken. Het heeft de oorspronkelijke wet van 5 mei 1997 en de herziening ervan in 2010 besproken en goedgekeurd. In beide gevallen vond een parlementair debat plaats voor de goedkeuring van de tekst¹. Het parlement keurde ook een aantal wijzigingen van de wet goed via programmawetten of wetten houdende diverse bepalingen (zie bijlage D.2.2 over juridische teksten).

Het parlement heeft voorts een controlefunctie, onder meer via **parlementaire vragen**. Veel parlementaire vragen hebben een band met duurzame ontwikkeling (bijvoorbeeld over energie, ontwikkelingssamenwerking, financiering van kredietverzekeraars, overheidsopdrachten), maar het parlement stelt ook specifieke

1. Het wetsontwerp voor de wet van 5 mei 1997 werd ingediend op 12 december 1996 (Kamer van volksvertegenwoordigers, 1996). Het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 5 mei 1997 werd ingediend op 10 november 2009 (Kamer van volksvertegenwoordigers, 2009a).

vragen over de federale strategie inzake duurzame ontwikkeling. Het gaat bijvoorbeeld om vragen over de toekenning van toelagen voor projecten in het kader van de raadplegingen of over de adviezen van de FRDO en de motivering als het duurzame-ontwikkelingsbeleid van de regering van die adviezen afwijkt. Er zijn eveneens vragen over de vooruitgang in de uitvoering van bepaalde acties uit de plannen inzake duurzame ontwikkeling of over die plannen zelf, zoals vragen over het statuut van het Voorontwerpplan 2009-2012.

Opeenvolging van rapporten en plannen

De uitvoering van de strategie leidde tot een cyclus met federale plannen en federale rapporten inzake duurzame ontwikkeling. Tabel 8 toont de opeenvolging van rapporten en plannen. Die volgorde gaf aanleiding tot verschillen in de inhoud van de rapporten. In een rapport dat net voor een nieuw plan verscheen, zoals het rapport 2007, lag de nadruk in het bijzonder op toekomstverkenning. In een rapport dat net na een nieuw plan verscheen, zoals de rapporten 2005 en 2009, lag de nadruk op evaluatie van de bestaande toestand en van het gevoerde beleid.

| Tabel 8 Federale plannen en rapporten inzake duurzame ontwikkeling, 1997-2010 | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Plannen, met planperiode | Rapporten, met publicatiejaar |
| | <i>Op weg naar duurzame ontwikkeling? Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling en Samenvatting</i> – 1999 |
| 2000–2004 <i>Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000–2004</i> , 19 september 2000 – 18 december 2004 | <i>Een stap naar duurzame ontwikkeling? Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling 2002 en Samenvatting en toelichting</i> – 2002 |
| 2004–2008/ 2011 <i>Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004–2008</i> , aanvankelijk 19 december 2004 – 31 december 2008, later verlengd tot de vaststelling van het volgende plan, uiterlijk 31 december 2011 | <i>Ontwikkeling begrijpen en sturen. Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004 en Tabel met indicatoren van duurzame ontwikkeling. Supplement bij het derde Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling</i> – 2005 |
| | <i>De transitie naar een duurzame ontwikkeling versnellen. Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling 2007 en Synthese en aanbevelingen</i> – 2007 |
| | <i>Indicatoren, doelstellingen en visies van duurzame ontwikkeling. Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling 2009</i> – 2009 |
| Bron Analyse door de TFDO. | |

FRDO-adviezen

Vanaf 5 mei 1997 tot en met 2010 publiceerde de FRDO 179 adviezen, of gemiddeld dertien per jaar, met als hoogste aantal per jaar 31 in 2002¹. De Raad adviseerde zowel over de inhoud van het beleid – over thema's als energie, klimaat, productnormen, ontwikkelingssamenwerking... – als over de totstandkoming van het beleid. De adviezen bieden een interessante input voor het beleid².

b Veranderingen in verband met actoren en hun opdrachten

In de voorbije dertien jaar werd de capaciteit om het beleid uit te tekenen, uit te werken en uit te voeren aanzienlijk versterkt. Het FPB creëerde de Task Force Duurzame Ontwikkeling, de ICDO kreeg een vast secretariaat, de Programmatorische federale overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling (POD DO) werd opgericht en er kwamen cellen duurzame ontwikkeling in alle overheidsdiensten.

1. Voordien, van mei 1994 tot en met april 1997, publiceerde de Nationale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (NRDO) twaalf adviezen.
2. Een Working Paper van het FPB onderzocht de elementen van toekomstverkenning in de adviezen van de FRDO van 2002 tot 2005 (Frère, 2008).

Programmatorische federale overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling (POD DO)

De POD DO werd in het kader van de Copernicushervorming van de federale overheid opgericht door een KB van 25 februari 2002 (BS, 2002). Het is de overheidsdienst met als opdrachten:

- de voorbereiding van het beleid inzake duurzame ontwikkeling, onder meer door zijn rol in het opstellen van het federaal plan;
- de coördinatie van de uitvoering van het beleid inzake duurzame ontwikkeling;
- de terbeschikkingstelling van expertise.

Aanvankelijk werkten gedetacheerde ambtenaren voor de POD DO, maar gaandeweg kreeg de dienst eigen personeel. Het personeel steeg van 6,1 voltijdse equivalenten van niveau A en 1,5 voltijdse equivalenten van niveau B en C eind 2004 tot respectievelijk 10,8 en 2,3 voltijdse equivalenten in december 2009. Het budget nam toe van 1,3 miljoen euro in 2003 tot 4,0 miljoen euro in 2008 (POD DO, 2005, 2009 en 2010)¹. Op te merken valt dat de POD DO sinds 1 mei 2009 geleid wordt door een dienstdoend voorzitter.

Cellen duurzame ontwikkeling

De cellen duurzame ontwikkeling werden opgericht door een KB van 22 september 2004, dat werd gewijzigd door een KB van 16 januari 2007 (BS, 2004b en 2007a). Ze bestaan in elke federale en programmatorische federale overheidsdienst en in het Ministerie van Landsverdediging. De leden ervan zijn minstens de ICDO-vertegenwoordiger van het regeringslid dat voor de dienst bevoegd is, de ICDO-vertegenwoordiger van de dienst, de adviseur voor intern milieubeleid en verantwoordelijken voor de begroting, het aankoop- en het communicatiebeleid van de dienst.

Een cel duurzame ontwikkeling heeft verscheidene opdrachten. Enkele daarvan betreffen de interne werking van de dienst: een actieplan inzake duurzame ontwikkeling voorbereiden, duurzame-ontwikkelingseffectbeoordelingen uitvoeren en het personeel sensibiliseren. Andere hebben betrekking op de samenwerking tussen overheidsdiensten op het vlak van duurzame ontwikkeling: maatregelen van de federale plannen uitvoeren, de dienst vertegenwoordigen in de ICDO, de ICDO-leden en de TFDO ondersteunen bij het opstellen van hun rapporten, de federale rapporten in de dienst verspreiden.

Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling

ICDO-LEDEN – Vanaf de inwerkingtreding van het KB van 8 december 2003 werden de regeringsleden niet langer door ambtenaren vertegenwoordigd in de ICDO, maar door hun kabinetsmedewerkers. Zo werd de ICDO een sterkere afspiegeling van de regering. Vanaf dan werden de ICDO-leden wel bijgestaan door ambtenaren van elke overheidsdienst waarvoor hun minister bevoegd is.

ICDO-SECRETARIAAT – Vanaf 2001 werden middelen uitgetrokken en een aantal secretariaatsmedewerkers aangeworven (ICDO, 2002b, p. 7). Later werd de functie van ICDO-secretariaat in twee stappen van het FPB naar de POD DO overgeheveld. Eerst verhuisden de secretariaatsmedewerkers naar de POD DO, in september 2006 (BS, 2006a, art. 352, §2). Vervolgens werd de functie van secretaris van de ICDO aan een ambtenaar van de POD DO toegewezen (BS, 2006b, art. 347). Dat garandeert een betere scheiding tussen de uitwerking en de evaluatie van het beleid (Rekenhof, 2005, nr. 172-177).

FPB – De rol van het FPB in de totstandkoming van het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling wijzigde. Zo werd het voorontwerp van het Plan 2004-2008 reeds door de ICDO en de POD DO voorbereid. Een wetwijziging gaf die opdracht later ook officieel aan de ICDO (BS, 2006a, art. 353).

1. Wat de uitgaven betreft, moet er wel rekening mee gehouden worden dat aanvankelijk enkel de wedde van de voorzitter door de POD DO betaald werd; de andere personeelsleden werden toen betaald door de diensten van waaruit ze aan de POD DO gedetacheerd werden. Het budget voor 2008 omvatte ook wedden van het personeel (voor 1,1 miljoen euro). Wat het aantal personeelsleden betreft, moet ook rekening gehouden worden met de overdracht van het ICDO-secretariaat van het Federaal Planbureau naar de POD DO in 2006. Door die overdracht had het personeel van de POD DO met vijf voltijdse equivalenten moeten toenemen. Maar dat is niet gebeurd. Per saldo is er dus eigenlijk een vermindering van het personeel.

Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling

Een wetswijziging bevestigde en versterkte het permanent secretariaat van de FRDO (BS, 2001, art. 85). Dat versterkte ook de werking van het adviesorgaan. Sinds 2003 ontvangt de FRDO zijn middelen uit de begroting van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (FRDO, 2004b, p. 27).

Federaal parlement

Een *Bijzondere commissie 'Klimaat en Duurzame Ontwikkeling'* werd in 2008 opgericht in de Kamer van volksvertegenwoordigers. Ze wordt voorgezeten door de Kamervoorzitter; achtereenvolgens waren dat de heren Van Rompuy, Dewael en Flahaut. Die bijzondere commissie organiseert relatief weinig zittingen. Ze vergaderde onder andere over het vierde federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling¹, het Voorontwerpplan 2009-2012 of nog over de internationale voedselcrisis.

c Andere veranderingen ter versterking van duurzame ontwikkeling

Tijdens de voorbije jaren werd duurzame ontwikkeling in de Grondwet ingeschreven, werd de duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling ingevoerd en werd gestart met de uitwerking van een nationale strategie voor duurzame ontwikkeling.

Duurzame ontwikkeling in de Grondwet

De wet heeft ertoe bijgedragen dat duurzame ontwikkeling in de grondwet werd verankerd en dat er een draagvlak voor werd gecreëerd. De Belgische Grondwet werd immers op 25 april 2007 herzien. Daarbij werd een artikel *7bis* ingevoegd dat bepaalt: "*Bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden streven de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten de doelstellingen na van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten, rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties*". Dat de besluitvormers de complexe procedure van de grondwetsherziening doorlopen hebben, wijst op het belang dat ze aan duurzame ontwikkeling hechten.

Duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling

De duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling (DOEB) of duurzaamheidstest werd ingevoerd (zie C.2.2.1). Daarmee werd een belangrijke maatregel uit het Plan 2000-2004 (§655-665) uitgevoerd. Op 19 januari 2007 besliste de regering dat elke beslissing op de ministerraad moet vergezeld zijn van een DOEB-formulier. Slechts voor een beperkt aantal maatregelen is een uitgebreide DOEB vereist, voor andere een zogenaamde *quick scan* en voor heel wat maatregelen (bijvoorbeeld benoemingen) geldt een vrijstelling. Het doel van de DOEB is de regeringsbeslissingen vooraf te screenen op hun effecten voor duurzame ontwikkeling en zo het beleid te verduurzamen.

Nationale strategie voor duurzame ontwikkeling

Net zoals er inspanningen werden geleverd om duurzame ontwikkeling in de Grondwet te verankeren, werd er werk gemaakt van een nationale strategie voor duurzame ontwikkeling. De Interministeriële Conferentie Duurzame Ontwikkeling ad hoc (IMCDO) stelde hiervoor in 2005 een kadertekst op. Die tekst bracht een aantal uitgangspunten naar voren en bepaalde de verdere aanpak. Eerst zou voor maart 2006 de actuele situatie in België beschreven en geanalyseerd worden en zou een visietekst opgesteld worden. Daarna zouden tegen maart 2007 enerzijds strategische doelstellingen, operationele subdoelstellingen en concrete acties en anderzijds een lijst van indicatoren ontwikkeld worden. Na 2005 viel dat proces echter stil.

1. Het vierde federaal rapport kwam twee keer aan bod: op 21/05/2008 lag de nadruk op de evaluatie van de bestaande toestand en het gevoerde beleid (Kamer van volksvertegenwoordigers, 2008d), op 11/02/2009 lag de nadruk op de toekomstvisie (Kamer van volksvertegenwoordigers, 2009b).

1.1.3 Herziening van het wettelijk kader: de wetwijziging van 2010

a Achtergrond en procedure

In juni 2005 publiceerde het Rekenhof een verslag over de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling. Het verslag resulteerde uit een onderzoek dat oorspronkelijk gericht was op het milieu-zorgbeleid van de overheidsdiensten. In dat verslag pleitte het Rekenhof ondubbelzinnig voor een wetsherziening. Het Rekenhof drong ook aan op de formulering van een toekomstvisie. De regering was van mening dat de wet niet hoefde te worden veranderd en ze nodigde de Senaat, als parlementaire reflectiekamer, uit om de punten in verband met langetermijnstrategie en overeenstemming van plannen met de regeerperiode, te onderzoeken (Rekenhof, 2005, nr. 274). Van andere aanbevelingen van het Rekenhof maakte de regering wel direct werk, bijvoorbeeld door de uitwerking en de evaluatie van het beleid meer van elkaar te scheiden (Rekenhof, 2005, nr. 172; zie 1.1.2, b).

Een belangrijke vaststelling van het Rekenhof in dat verslag van 2005 was: *"Zowel de instrumenten [...] als de actoren van de coördinatie van het federaal beleid inzake duurzame ontwikkeling [...] bevinden zich in de marge van het politieke en administratieve besluitvormingsproces van de Staat"* (nr. 248). Drie jaar later specificeerde het regeerakkoord van de regering-Leterme I: *"Met het oog op het versterken van de coherentie van haar handelingen, zal [de regering] de instrumenten voor de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling evalueren, en zal ze er op toezien dat de gevolgen van de regeringsbeslissingen ten aanzien van duurzame ontwikkeling beter ingeschat worden"* (Federale regering, 2008, pp. 21-22).

De *Algemene beleidsnota van de minister van Klimaat en Energie* van 11 april 2008 onderbouwde die intentie uit het regeerakkoord door te stellen: *"Om af te toetsen of de principes van de duurzame ontwikkeling in België nog steeds beter in de praktijk worden gebracht, zullen de Federale samenwerkingsinstrumenten een evaluatie ondergaan, onder meer op grond van het advies van het Rekenhof terzake"* (Magnette, 2008a, p. 57). De volgende algemene beleidsnota van minister Magnette, van 12 november 2008, wees op het belang van het behoud van de cyclus van plannen en rapporten en stelde dat een toevoeging van een strategische visie op lange termijn van het grootste belang is om de doelstellingen op lange termijn te verwezenlijken (Magnette, 2008b, pp. 4-5).

Op 10 november 2009 diende de regering een wetsontwerp in tot wijziging van de wet. Dat ontwerp werd besproken, geamendeerd en uiteindelijk op 27 januari 2010 goedgekeurd in de Commissie voor de Volksgezondheid, het Leefmilieu en de Maatschappelijke Hernieuwing van de Kamer van volksvertegenwoordigers. De commissie besprak dat wetsontwerp en de eraan toegevoegde wetsvoorstellen tijdens haar vergaderingen van 6, 13, 20 en 27 januari 2010¹. Tijdens een van die vergaderingen organiseerde de commissie een hoorzitting met een aantal andere actoren uit de wet: de heer Rombouts als voorzitter van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling, mevrouw Gouzée als coördinatrice van de Task Force Duurzame Ontwikkeling en mevrouw Pichel als secretaris van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling.

De plenaire vergadering van de Kamer keurde op 11 februari 2010 het ontwerp goed en zond het volgens de bicamerale procedure (artikel 78 van de Grondwet) over aan de Senaat. De Senaat evoceerde het ontwerp niet. Zo werd het wetsontwerp door het parlement aangenomen op 9 maart 2010 en ging het ter ondertekening, bekrachtiging en bekendmaking naar de uitvoerende macht. Uiteindelijk werd de *wet van 30 juli 2010 tot wijziging van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling* gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 14 oktober 2010 (BS, 2010a). Tegelijk verscheen ook de *wet van 30 juli 2010 tot invoering van een duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling in de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling* (BS, 2010b). Met de wetwijziging van 2010 wordt verder in de tekst verwezen naar de veranderingen door die twee wetten.

1. De regering diende een wetsontwerp in (Kamer van volksvertegenwoordigers, 2009a) dat samen werd besproken met drie door parlementsleden ingediende wetsvoorstellen tot wijziging van de wet van 5 mei 1997 (Kamer van volksvertegenwoordigers, 2007; 2008a en 2008b).

b Aanpassingen

De gewijzigde wet bevat heel wat grote en kleinere aanpassingen, maar zonder de filosofie van de plannings- en rapportagecyclus te wijzigen: het federaal plan wordt nog steeds opgesteld op basis van het federaal rapport (art. 3)¹ en de FRDO en de bevolking worden over elk nieuw plan geraadpleegd (art. 4).

Drie aanpassingen van de beleidscyclus door de wetswijziging van 2010

De wetswijziging introduceert de beleidsvisie op lange termijn inzake duurzame ontwikkeling (nieuwe hoofdstuk I/1, art. 2/1). Die langetermijnvisie zal langetermijndoelstellingen omvatten en indicatoren om de vooruitgang te meten. Voor de wetswijziging van 2010 vermeldde de wet dat de indeling van Agenda 21 het plan moest structureren. Na de wetswijziging zal de langetermijnvisie de leidraad vormen voor de werkzaamheden van de ICDO, de POD DO en de TFDO van het FPB. De herziening preciseert ook dat de federale overheid zelf geen globale langetermijnvisie meer moet vaststellen als de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen een samenwerkingsakkoord sluiten dat een langetermijnvisie bevat (zoals bepaald in de kadertekst van de nationale strategie inzake duurzame ontwikkeling). In het kader van de uitwerking van die beleidsvisie op lange termijn heeft het parlement een specifieke rol: *"De Koning stelt na een parlementair debat en met het georganiseerde middenveld de federale beleidsvisie op lange termijn inzake duurzame ontwikkeling [...] vast"*. In het Plan 2000-2004 werd het federale parlement trouwens reeds uitgenodigd om jaarlijks een debat te houden over toekomstverkenning voor duurzame ontwikkeling, maar dat debat vond slechts eenmaal plaats, in 2002 (TFDO, 2005, pp. 187-188).

De beleidscyclus, die bestaat uit het plannings- en rapportagemechanisme alsmede het consultatief proces (nieuwe art. 2, 8°), wordt verlengd van vier tot vijf jaar (gewijzigde art. 3). Volgens de memorie van toelichting bij het wetsontwerp van 10 november 2009 zorgt dat voor meer overeenstemming met de regionale en Europese termijnen (Kamer van volksvertegenwoordigers, 2009a, p. 5). Door die wijziging zal het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling voortaan vijf jaar geldig zijn (gewijzigde art. 3). Het federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling zal in die periode van vijf jaar in twee delen gepubliceerd worden: een deel 'stand van zaken en evaluatie' en een deel 'toekomstverkenning' (gewijzigde art. 7).

De regering krijgt de mogelijkheid om het plan tijdens de planperiode aan te passen (nieuwe art. 6/1). Dat kan enkel na de installatie van een regering als gevolg van een volledige hernieuwing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, dus na verkiezingen. Zowel wijzigingen van het lopende plan als een volledige herziening ervan (en dus aanname van een nieuw plan) zijn mogelijk. De wet bepaalt de procedure die daarbij moet gevolgd worden.

Andere belangrijke aanpassingen door de wetswijziging van 2010

In de overgangsbepalingen staat dat het Plan 2004-2008 geldig blijft tot aan het volgende plan, dat op basis van het Ontwerpplan 2009-2012 zal worden aangenomen uiterlijk op 31 december 2011 (BS, 2010c). Daarom wordt dat plan hierna aangeduid als Plan 2004-2008/2011 of P2.

De samenstelling van de ICDO wijzigt. De ICDO bestaat niet langer uit vertegenwoordigers van elk lid van de regering, maar uit vertegenwoordigers van elke federale overheidsdienst of programmatorische federale overheidsdienst en van het Ministerie van Landsverdediging. Daarmee is de ICDO terug samengesteld uit ambtenaren. Daarnaast wordt elke gewest- en gemeenschapsregering uitgenodigd een lid aan te wijzen (voor de wetswijziging waren dat waarnemers). Het FPB is niet langer lid, maar wordt voortaan door een waarnemer vertegenwoordigd. Enkel de leden hebben stemrecht. Ze worden benoemd voor vijf jaar en de leidende ambtenaar van de POD DO is de voorzitter van de ICDO. De POD DO verzekert ook het secretariaat (gewijzigde art. 16).

De gewijzigde wet laat de samenstelling van de FRDO meer open (gewijzigde art. 12). De wet is nu minder precies over de vertegenwoordiging van het maatschappelijk middenveld. Die vertegenwoordiging zal

1. In de Nederlandse versie staat *"op basis van het federaal rapport"*; in de Franse versie is dat *"en tenant compte entre autres du rapport fédéral"*.

voortaan bepaald worden bij KB "om de samenstelling [...] flexibeler te maken in functie van nieuwe maatschappelijke noden" (Kamer van volksvertegenwoordigers, 2009a, p. 5).

De regering moet motiveren waarom ze in het plan afwijkt van de unanieme adviezen van de FRDO over het voorontwerpplan (gewijzigde art. 5), waar dat vroeger voor alle FRDO-adviezen over het voorontwerpplan moest. De FRDO krijgt niet langer negentig, maar nog slechts zestig dagen om zijn advies over het voorontwerpplan mee te delen (gewijzigde art. 4, §3).

De POD DO, die werd opgericht door het KB van 25 februari 2002, wordt in de wet geïntegreerd (nieuwe art. 2, 7° en andere). Ook de duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling (DOEB) wordt in de wet opgenomen (nieuwe hoofdstuk V/1, art. 19/1 tot 19/3).

1.2 Evaluatie van de federale strategie

1.2.1 Evaluatiekader

De evaluatie van de strategie inzake duurzame ontwikkeling steunt op vijf beginselen die acties voor duurzame ontwikkeling onderscheiden van klassieke acties voor ontwikkeling of milieu. De TFDO selecteerde die beginselen als de meest omvattende en meest vernieuwende uit de lijst van 27 beginselen uit de *Verklaring van Rio de Janeiro inzake Milieu en Ontwikkeling* (TFDO, 1999, pp. 32-40). Die vijf beginselen werden eerder reeds gebruikt als criteria om duurzame ontwikkeling te beoordelen (TFDO, 2002, 2005 en 2007). Ook de kadertekst voor een nationale strategie inzake duurzame ontwikkeling hanteert die beginselen.

De zeven criteria van het *European Sustainable Development Network* (ESDN) werden eveneens in de evaluatie gebruikt. Die criteria waaraan een strategie voor duurzame ontwikkeling moet voldoen, zijn zelf afgeleid van het werk van de Verenigde Naties (VN) en van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) over richtlijnen voor strategieën inzake duurzame ontwikkeling (ESDN, 2011).

Sommige criteria van het ESDN lijken sterk op de vijf beginselen die de TFDO selecteerde, andere criteria brengen nieuwe elementen aan. Een belangrijk onderscheid is dat de ESDN-criteria specifiek gekozen werden om te worden toegepast op strategieën voor duurzame ontwikkeling en dus zijn ze meer op het proces gericht. De beginselen van duurzame ontwikkeling zijn gericht op alle acties betreffende dat soort van ontwikkeling, waaronder het beleid en de plannen; ze zijn dus meer omvattend dan de ESDN-criteria.

Door die vijf beginselen te combineren met die zeven ESDN-criteria worden acht criteria bepaald om de strategie voor duurzame ontwikkeling in 1.2.2 te evalueren:

- a langetermijnvisie;
- b wereldwijde verantwoordelijkheid;
- c dubbele billijkheid;
- d integratie;
- e participatie;
- f politiek engagement;
- g uitvoeringsmechanismen en -capaciteit;
- h monitoring, evaluatie en strategieherziening.

1.2.2 Evaluatie

a Langetermijnvisie

Een strategie inzake duurzame ontwikkeling moet kunnen steunen op een langetermijnvisie en tussentijdse doelstellingen omvatten. In de oorspronkelijke wet van 1997 was het langetermijnperspectief reeds aanwezig: het plan verwees naar het internationale kader (art. 2, 2^o) dat veel langetermijndoelstellingen bevat; het diende doelstellingen van duurzame ontwikkeling na te streven en rekening te houden met ontwikkelingen op lange termijn (art. 3).

In de wet na de wijziging van 2010 is de langetermijnvisie inzake duurzame ontwikkeling expliciet opgenomen (nieuwe art. 2/1). Die belangrijke verandering is een verbetering in de strategie omdat het beleid, dat te vaak op de korte termijn gericht is, zo een houvast krijgt om zich in te schrijven in de langetermijndoelstellingen van duurzame ontwikkeling.

Voor een effectieve langetermijnvisie moeten ook doelstellingen bepaald worden die *SMART* (*specific, measurable, achievable, realistic en time-bound*) geformuleerd zijn¹.

Volgens de wet na de wijziging van 2010 moet de dan ingevoerde langetermijnvisie doelstellingen omvatten en ook indicatoren om de realisatie van die doelstellingen te kunnen beoordelen. Dat wijst op een intentie om specifieke, meetbare en tijdgebonden doelstellingen vast te leggen. Die langetermijnvisie zal vastgesteld worden in een KB binnen de 24 maanden na de inwerkingtreding van de wetswijziging van 2010, dus voor 24 oktober 2012 (BS, 2010c). Bijgevolg kan nu nog niet beoordeeld worden hoe *SMART* de doelstellingen zullen zijn en of ze zullen voldoen aan de beginselen van duurzame ontwikkeling. Toch zal de beleidsvisie op lange termijn een uitermate belangrijk ijkpunt voor de vernieuwde strategie vormen.

b Wereldwijde verantwoordelijkheid

Een strategie moet voldoende garanties bevatten om het beleid en de besluitvormers ertoe aan te zetten hun wereldwijde verantwoordelijkheid op te nemen. Het gaat om het principe van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid. Volgens dat principe erkennen de ontwikkelde landen de verantwoordelijkheid die zij dragen in het internationale streven naar duurzame ontwikkeling gezien de druk die hun samenlevingen leggen op het mondiale milieu en gezien de technologieën en financiële middelen waarover zij beschikken (VN, 1992a, beginsel 7).

Dat België die verantwoordelijkheid wil opnemen, blijkt uit de instelling van een strategie voor duurzame ontwikkeling met een wettelijk kader, relatief snel na de Conferentie van de VN over milieu en ontwikkeling van 1992². Ook de inhoud van de wet heeft oog voor de internationale dimensie: het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling moet onder meer maatregelen voorstellen om de Belgische internationale verbintenissen te realiseren. De opname van verantwoordelijkheid blijkt voorts uit de concretisering van die verbintenissen in de federale plannen en rapporten, ratificaties van internationale overeenkomsten...

c Dubbele billijkheid

Een strategie moet de dubbele billijkheid centraal plaatsen. Het gaat om intra- en intergenerationele solidariteit: op een rechtvaardige manier voorzien in de behoeften van zowel de huidige als de toekomstige generaties.

Een analyse van de verschillende plannen maakt duidelijk dat de regering de nodige aandacht besteedt aan intragenerationele solidariteit. De goedkeuring van een langetermijnvisie, zoals bepaald in de gewijzigde wet, kan ook de solidariteit tussen de generaties verbeteren.

1. De afkorting SMART wordt vaak gebruikt en de letters ervan staan niet altijd voor dezelfde woorden. Zo staat de A soms ook voor *acceptable* of *accepted*. Hier wordt in navolging van het ESDN voor *achievable* gekozen, wat betekent dat de doelstellingen noch te gemakkelijk bereikbaar noch te ambitieus mogen zijn.

2. In 2009 waren, volgens de rapportage aan de Commissie over duurzame ontwikkeling van de Verenigde Naties, 106 VN-lidstaten een nationale strategie voor duurzame ontwikkeling aan het uitvoeren (UN, 2009).

België is ongetwijfeld een pionier in de integratie van een sociale component in zijn strategie inzake duurzame ontwikkeling. Zo vormen reeds in het Plan 2000-2004 *acties inzake armoede en sociale uitsluiting – overmatige schuldenlast – milieugezondheidskunde* één van de vier grote onderdelen van deel 2 (federaal beleid gericht op de economische, sociale en ecologische componenten van een duurzame ontwikkeling). De sociale dimensie van duurzame ontwikkeling staat ook centraal in de andere vier delen van dat plan (beginselen, thema's en doelstellingen; middelen ter implementatie; versterking van de rol van de grote maatschappelijke groepen; tien richtsnoeren voor het beleid inzake duurzame ontwikkeling). In het Plan 2004-2008/2011 is *strijd tegen de armoede en voor sociale inclusie* één van de zes thema's. Met dat thema zijn tien van de 31 acties rechtstreeks verbonden. Bovendien zijn er transversale maatregelen in de andere thema's die op hun sociale dimensie betrekking hebben. Het deel met beleidsacties van het voorontwerp van het Plan 2009-2012 bevat een onderdeel F met zes acties over *sociale inclusie, demografie en migratie* en een onderdeel B over *aanpassing aan en bestrijden van de negatieve effecten inzake klimaatverandering* met onder meer een actie over *klimaatbeleid en kwetsbare groepen*.

d Integratie

Een strategie moet het mogelijk maken de besluitvorming geleidelijk te integreren, zowel verticaal als horizontaal. Duurzame ontwikkeling mag niet beperkt zijn tot een beleidsniveau of een beleidsdomein. De strategie moet dus waken over een betere onderlinge afstemming van de beslissingen van de verschillende beleidsniveaus – mondiaal, Europees, regionaal en lokaal (verticale integratie). Ook moet op elk niveau het beleid van verschillende beleidsdomeinen op elkaar worden afgestemd met behulp van mechanismen van horizontale beleidscoördinatie die voor samenhang zorgen tussen de beslissingen in verschillende beleidsdomeinen (horizontale integratie).

Verticale integratie

Verscheidene elementen uit de strategie zijn op verticale integratie gericht. Zo zetelen in de ICDO zowel vertegenwoordigers van de federale overheidsdiensten als van de gewest- en gemeenschapsregeringen¹.

De wetswijziging van 2010 creëerde de mogelijkheid om de in art. 2/1 voorziene federale langetermijnvisie te vervangen door een samenwerkingsakkoord tussen de federale en de gemeenschaps- en gewestregeringen “*dat een federale langetermijnvisie inzake duurzame ontwikkeling omvat*” (zie 1.1.3 b). Zo zouden die beleidsniveaus samen kunnen beslissen over de te bereiken langetermijndoelstellingen.

De wetswijziging van 2010 verlengde voorts de cyclus van vier tot vijf jaar. De memorie van toelichting bij het wetsontwerp vermeldt dat dit het mogelijk maakt “*een goede afstemming met het gevoerde beleid op andere bestuursniveaus te verzekeren*” (Kamer van volksvertegenwoordigers, 2009a). Dat wijst op de nood aan verticale integratie. In de praktijk blijkt die integratie echter zeer moeilijk. Ten eerste hangt een goede integratie van verschillende strategieën niet zozeer af van gelijke termijnen, maar eerder van de mate waarin elk beleidsniveau rekening houdt met doelstellingen van de andere niveaus (zie ook 2.2.5, a). Dat het Europees Parlement, de regionale parlementen en het federaal plan een termijn van vijf jaar hebben, vormt nog geen garantie voor integratie van het beleid op die verschillende niveaus. Ten tweede is het niet eenvoudig om twee verschillende logica's te verzoenen: enerzijds die van een federaal plan met een vaste tijdsduur en een goede integratie van verschillende Europese en regionale strategieën, en anderzijds een logica van een nieuwe regering die een lopend federaal plan kan aanpassen waardoor de relatie met die andere strategieën wordt verstoord.

1. Hoewel er juridisch gezien geen hiërarchie bestaat tussen de federale overheid en de gewesten en gemeenschappen, kan de samenwerking tussen die beleidsniveaus toch als een verticale integratie beschouwd worden op basis van het groter geografisch gebied waarvoor de federale overheid bevoegd is.

Horizontale integratie

Verschillende elementen van de strategie komen tegemoet aan de nood aan horizontale integratie.

De initiële wet bepaalde dat het federaal plan aandacht moest schenken aan de samenhang van de verschillende onderdelen van de samenleving. De gewijzigde wet van 2010 benadrukt dat het federaal plan richtlijnen aan de federale overheidsdiensten moet geven.

De ICDO-leden vertegenwoordigen de verschillende overheidsdiensten. Bijgevolg is de Commissie de plaats bij uitstek om het beleid horizontaal te coördineren. De POD DO speelt als programmatorische overheidsdienst bevoegd voor duurzame ontwikkeling, een transversale rol ten opzichte van de andere overheidsdiensten.

Het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling is één plan dat in verschillende domeinen wordt uitgevoerd. In de Plannen 2000-2004 en 2004-2008/2011 is die horizontale integratie sterk verankerd. Deel 2 van het Plan 2000-2004 bevat een transversale actie om de productie- en consumptiepatronen te wijzigen. De delen over middelen ter implementatie en over versterking van de rol van de grote maatschappelijke groepen reiken instrumenten aan om de horizontale integratie in de praktijk te brengen en ook de delen over basisbeginselen en richtsnoeren besteden hieraan aandacht. Het Plan 2004-2008/2011 presenteert elf acties die op de drie pijlers van duurzame ontwikkeling tegelijk gericht zijn en een transversaal deel over de *Follow-up van het plan*. Het voorontwerp van het Plan 2009-2012 bevat eveneens drie transversale delen: de productie- en consumptiepatronen wijzigen, een langetermijnvisie ontwikkelen en beleidsinstrumenten uitwerken.

De DOEB evalueert ten slotte de effecten van beleidsbeslissingen op andere beleidsterreinen dan dat van de beleidsbeslissing zelf en gaat de sociale, milieu- en economische impact ervan na.

e Participatie

Een strategie moet de samenleving betrekken bij de ontwikkeling en uitvoering van de strategie zodat de samenleving maximaal participeert aan een duurzame ontwikkeling. Dat kan op verschillende manieren: de bevolking raadplegen, focusgroepen opzetten, burgerpanels raadplegen, een advies vragen aan een adviesraad... of een combinatie van die mogelijkheden.

De raadpleging heeft een belangrijke plaats in de strategie (zie 2.1.2). In zijn inleidende uiteenzetting over het wetsontwerp tot wijziging van de wet onderstreepte de minister dat het *"de geest van de wet [wenst] te behouden, gebaseerd op [...] de participatieve houding van het middenveld"* (Kamer van volksvertegenwoordigers, 2010, p. 6).

Ondanks die wil om de geest van de wet op dat punt te behouden, wijzigde de wet van 2010 een aantal bepalingen in verband met de raadpleging over het voorontwerp van het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling.

- De beschikbare tijd voor de FRDO om een advies over het voorontwerpplan te formuleren, vermindert van negentig naar zestig dagen (gewijzigde art. 4).
- De regering moet enkel motiveren als ze afwijkt van de adviezen van de FRDO over het voorontwerpplan als die adviezen unaniem zijn (gewijzigde art. 5).
- Voor wat de vertegenwoordiging van het middenveld betreft, staat de samenstelling van de FRDO niet meer in de wet, maar wordt zij doorgeschoven naar een apart KB (gewijzigde art. 12). Dat is er nog niet, maar in de parlementaire commissie werden er wel al vragen gesteld over een mogelijke politisering en discontinuïteit van de FRDO (Kamer van volksvertegenwoordigers, 2010, p. 29).
- Door het flexibiliteitsmechanisme uit de gewijzigde wet kan een nieuwe regering in de toekomst een federaal plan wijzigen zonder het lopende plan helemaal te herzien en zonder een nieuwe raadpleging te organiseren (art. 6/1). Zo kunnen maatregelen worden geschrapt, toegevoegd of veranderd. Die procedure kan een negatief effect hebben op de motivatie van de bevolking om aan de uitwerking van een plan deel te nemen.

f Politiek engagement

Een strategie moet gesteund worden door een engagement van de belangrijkste besluitvormers. Om de graad van dat engagement te evalueren, moeten zowel de strategie als beleidsacties buiten die strategie geanalyseerd worden.

De volgende elementen wijzen op een sterk politiek engagement:

- de strategie werd in een wet verankerd;
- de capaciteit om beleid uit te voeren en uit te voeren, werd verhoogd door de oprichting van de POD DO en de cellen duurzame ontwikkeling;
- de strategie werd versterkt door de opname van duurzame ontwikkeling in de grondwet, de opstelling van een kadertekst voor een nationale strategie en de ontwikkeling en toepassing van de DOEB.

Andere aspecten van de federale strategie wijzen op een zwak politiek engagement:

- de zin *"Het Plan heeft [...] geen verordenende kracht, maar geeft de beleidslijnen weer die de regering het voornemen heeft uit te voeren"* in de eerste alinea van de Federale plannen inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004 en 2004-2008/2011;
- de onduidelijkheid rond het aannemen van het volgende plan;
- de wetswijzigingen geven geen antwoord op de vaststelling van het Rekenhof dat de instrumenten en actoren van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling zich in de marge van het politieke en administratieve besluitvormingsproces bevinden.

g Uitvoeringsmechanismen en -capaciteit

Een strategie moet zorgen voor mechanismen en capaciteit voor de uitvoering van de maatregelen om de doelstellingen te realiseren; bijvoorbeeld actieplannen, financiële middelen en personeel.

In de federale strategie is er zeker capaciteit om beleid te voeren: er is een bevoegde minister, een overheidsdienst (de POD DO), een interdepartementale commissie (de ICDO), een wet... (zie 1.1). Uit de gewijzigde wet van 2010 verdween evenwel de bepaling dat het federaal plan de middelen en de termijnen voor de uitvoering van de maatregelen uit het plan dient te behandelen (oorspronkelijke art. 3, 4°). Die middelen werden weliswaar nooit in de plannen opgenomen, maar nu staan ze zelfs niet meer in de wet na de wijziging van 2010. Bovendien doet de geciteerde zin over het gebrek aan verordenende kracht van een federaal plan (zie f) ook twijfel rijzen over de capaciteit om actie te ondernemen, zeker omdat het federaal plan de speerpunt van de strategie is.

h Monitoring, evaluatie en strategieherziening

Een strategie moet de concrete resultaten van de strategie monitoren en evalueren. Gebruik maken van monitoring en evaluatie draagt bij tot de toepassing van het voorzorgsbeginsel. Zo is het mogelijk op basis van een evaluatie van de bestaande toestand of het gevoerde beleid te wijzen op het ontbreken van maatregelen in een bepaald domein om bepaalde risico's tegen te gaan, bijvoorbeeld in verband met klimaatverandering. Daarnaast moet een strategie ook in haar geheel bijgestuurd en verbeterd kunnen worden.

Eenzijds was de context van de strategie inzake duurzame ontwikkeling steeds in evolutie (zie 1.1.2 en 1.1.3): de wet van 1997 werd gevolgd door de kadertekst voor een nationale strategie, een grondwetswijziging, verscheidene KB's ter uitvoering van de wet en enkele beperkte wetswijzigingen. Ten slotte werd de wet in 2010 substantieel gewijzigd.

Anderzijds zijn de monitoring en evaluatie van de concrete uitkomsten van de strategie (bijvoorbeeld maatregelen uit de plannen) sinds het begin steeds goed verankerd geweest in de strategie, die op die manier een echte *leerstrategie* is. Zo heeft de ICDO de opdracht de maatregelen uit de plannen op te volgen, de jaarlijkse ledenrapporten te coördineren en elk jaar een rapport over haar werkzaamheden op te stellen¹.

1. Door de wetswijziging van 2010 worden de jaarlijkse ledenrapporten van de ICDO vervangen door één ledenrapport achttien maanden voor het einde van de looptijd van een plan.

De evaluatie van het gevoerde beleid gebeurt door de TFDO in de federale rapporten inzake duurzame ontwikkeling op basis van die opvolging door de ICDO. Dat maakt een leercyclus van plannen en rapporten mogelijk.

2 Federale plannen inzake duurzame ontwikkeling 1999 – 2010

2.1 Voorbereiding van de plannen

Paragraaf 2.1 beschrijft en evalueert de voorbereiding van de plannen volgens de verschillende fases uit art. 4 tot en met 6 van de wet over duurzame ontwikkeling voor de wetswijziging van 2010. Daarbij komen het Plan 2000-2004 (P1), het Plan 2004-2008/2011 (P2) en het Voorontwerpplan 2009-2012 (VOP3) aan bod.

De wet bepaalt dat eerst het voorontwerpplan wordt opgesteld door de ICDO (door het FPB voor de wetswijziging van 20 juli 2006). Dat voorontwerpplan wordt gelijktijdig voorgelegd aan de wetgevende kamers, de FRDO en de gewest- en gemeenschapsregeringen. Punt 2.1.1 beschrijft de totstandkoming van de voorontwerpplannen.

Daarna bepaalt de Koning de maatregelen om het voorontwerpplan een zo ruim mogelijke bekendheid te geven en om de bevolking erover te raadplegen. De FRDO deelt zijn gemotiveerd advies mee in de negentig dagen volgend op de mededeling van het voorontwerpplan. Punt 2.1.2 beschrijft de raadpleging over de voorontwerpplannen.

Binnen de zestig dagen daarna onderzoekt de ICDO de adviezen en stelt ze het ontwerpplan op, dat ze samen met de adviezen meedeelt aan de ministerraad. De Koning stelt uiteindelijk het plan vast bij in ministerraad overlegd besluit, uiterlijk drie maanden voor het verstrijken van een lopende planperiode. Punt 2.1.3 beschrijft de omzetting van de voorontwerpplannen in plannen.

Punt 2.1.4 evalueert de voorbereiding van de plannen.

Tabel 9 geeft een overzicht van de procedure ter voorbereiding van de plannen, met bijbehorend teruggaand tijdschema dat de gerealiseerde timing met de theoretische vergelijkt. Dat schema is gebaseerd op de termijnen uit de wet voor de wetswijziging van 2010 en op de tijd die volgens de ICDO-oriëntatienota over VOP3 theoretisch voor de verschillende fases nodig is. De tabel vergelijkt die met de reële termijnen voor P1, P2 en VOP3.

| Tabel 9 Procedure en tijdschema ter voorbereiding van de plannen (voor de wetwijziging van 2010), met concrete data voor het Plan 2000-2004, het Plan 2004-2008/2011 en het Ontwerpplan 2009-2012 | | | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| Tijdstip | Fase in de procedure | Plan 2000-2004 (P1) | Plan 2004-2008/2011 (P2) | Ontwerpplan 2009-2012 |
| t ^a | einde looptijd plan | 18 december 2004 ^b | 31 december 2011 ^c uiterlijk | |
| | begin looptijd plan | 19 september 2000 | 19 december 2004 | |
| t – 3 mnd. | vaststelling plan (wet art. 6: drie maanden voor verstrijken vorige plan) | KB 19 september 2000 | KB 28 oktober 2004 | |
| t – 6 mnd. | goedkeuring ontwerpplan door ICDO (regering heeft drie maanden nodig om ontwerpplan te onderzoeken) | 22 mei 2000 | 13 juli 2004 | voorstel van ontwerpplan naar ICDO-leden gestuurd op 12 september 2008 |
| t – 8 mnd. | einde raadpleging, begin verwerking reacties (wet art. 4, §4: zestig dagen om adviezen te onderzoeken en ontwerpplan op te stellen) | FRDO: 10 april 2000 (advies van 4 april); bevolking: 31 maart 2000 | 14 mei 2004 (FRDO-advies van 12 mei) | FRDO: 9 juli 2008 (advies van 4 juli); bevolking: 30 juni 2008 |
| t – 11 mnd. | begin raadpleging (wet art. 4, §3: negentig dagen voor FRDO; §2: KB regelt raadpleging bevolking) | FRDO: 11 januari 2000; bevolking: 1 februari 2000 | 15 februari 2004 | FRDO: 9 april 2008; bevolking: 1 mei 2008 |
| t – 13 mnd. | definitieve goedkeuring voorontwerpplan ^d , begin voorbereiding raadpleging (ICDO heeft twee maanden nodig om raadpleging voor te bereiden) | januari 2000 | 16 december 2003 | 17 maart 2008 ^e |
| Bron Analyse door de TFDO op basis van ICDO-documenten. | | | | |

- De *t* staat voor het begin van de looptijd van het nieuwe plan en het einde van de looptijd van het vorige plan.
- Aanvankelijk was P1 precies vier jaar geldig, dus tot en met 18 september 2004. Een KB van 22 oktober 2003 verlengde die looptijd met drie maanden, dus tot en met 18 december 2004 (BS, 2003 en ICDO, 2004b, p. 33).
- Aanvankelijk was P2 iets langer dan vier jaar geldig, namelijk tot en met 31 december 2008. De wet van 29 december 2010 houdende diverse bepalingen verlengde die looptijd tot aan de vaststelling van het volgende plan, uiterlijk op 31 december 2011 (BS, 2010c, art. 84). Die wet preciseerde ook dat het volgende plan zal worden vastgesteld op basis van het Ontwerpplan 2009-2012.
- De bepaling uit de KB's van 1 december 1998 (BS, 1998) en 8 december 2003 (BS, 2004a) om voor 15 juni van een jaar waarin een plan wordt opgesteld een definitief voorstel van voorontwerpplan voor te leggen aan de ICDO, was niet realistisch, gezien de andere termijnen in de wet (bijvoorbeeld de negentig dagen adviestermijn van de FRDO en de vaststelling van een nieuw plan drie maanden voor het einde van een lopend plan). Het KB van 19 maart 2007 verlengde die periode: minstens twaalf maanden voor het verstrijken van de lopende planperiode stelt de ICDO het voorontwerp van het volgende plan vast (BS, 2007b, art. 28).
- De ICDO heeft het document niet goedgekeurd, maar er akte van genomen.

2.1.1 Totstandkoming van de voorontwerpplannen

a Wettelijk kader

Aan het opstellen van een voorontwerpplan gaat een voorbereiding vooraf. De bepalingen daarover werden enkele keren gewijzigd en zijn opgenomen in drie KB's¹.

De totstandkoming van het Voorontwerpplan 2000-2004 (VOP1; zie b) verschilt slechts minimaal van die van het Voorontwerpplan 2004-2008 (VOP2; zie c). Voor het Voorontwerpplan 2009-2012 (VOP3; zie d) zijn de verschillen groter: het KB van 2007 wijzigde niet enkel de naam van het voorbereidende document (het *ontwerp van structuur* werd een *oriëntatienota*), maar werkte de hele procedure ook meer in detail uit.

b Voorbereiding van het Voorontwerpplan 2000-2004

Voor VOP1 werkte de Task Force Duurzame Ontwikkeling van het Federaal Planbureau het ontwerp van structuur uit, op basis van aanwijzingen van de ICDO. Om te beginnen, wees de ICDO, in 1998, op het belang van een inventaris van acties. Die inventarisatie werd hoofdzakelijk door de ICDO-leden uitgevoerd en ze leidde tot diverse plannota's. Die plannota's identificeren per administratie en per thema een aantal doelstellingen, acties, middelen en indicatoren, binnen een aantal mogelijke hypothesen, gaande van ge-

1. De drie relevante KB's zijn het KB van 1 december 1998 tot vaststelling van de algemene regels betreffende de organisatie en de werking van de ICDO (BS, 1998), het KB van 8 december 2003 tot wijziging van het KB van 1 december 1998 tot vaststelling van de algemene regels betreffende de organisatie en de werking van de ICDO (BS, 2004a) en het KB van 19 maart 2007 houdende vaststelling van de algemene regels inzake de organisatie en de werking van de ICDO (BS, 2007b).

bruikelijke tot zeer vernieuwende en verregaande acties. Voorts werd er een algemene timing en werkwijze voorgesteld.

Op basis van die aanwijzingen en plannota's stelde de TFDO tegen eind september 1999 een ontwerp van structuur op, dat in oktober door de ICDO verder werd ingevuld. Op basis van een verdere bespreking in de ICDO stelde de TFDO op 23 december 1999 een ontwerp tekst voor, waarop de ICDO-leden nog tot 6 januari konden reageren. Op 11 januari 2000 werd het Voorontwerpplan 2000-2004 in het Nederlands en het Frans aan de drukkerij bezorgd (ICDO, 2000b).

c Voorbereiding van het Voorontwerpplan 2004-2008

Het ontwerp van structuur van VOP2 kwam volgens dezelfde procedure als die van VOP1 tot stand. Bovendien werden de aanwijzingen van de ICDO en het ontwerp van structuur opgenomen als bijlagen bij het ICDO-jaarverslag over 2003.

Eerst gaf de ICDO aanwijzingen, goedgekeurd op 17 februari 2003, om een ontwerp van structuur op te stellen. De Commissie stelde voor de strategie voor duurzame ontwikkeling van de Europese Unie (EU) als uitgangspunt te nemen en te werken rond de zes thema's ervan. Voorts stelde de ICDO voor in drie delen te werken: een eerste inleidend deel over de beginselen, thema's en doelstellingen; een tweede deel met de acties, ingedeeld volgens de zes thema's; en een derde deel dat de concrete uitvoering en opvolging van het plan beschrijft.

Op basis van die aanwijzingen stelde de TFDO een ontwerp van structuur op, dat door de ICDO op 17 maart 2003 werd besproken en op 2 april werd goedgekeurd. Dat document vormde de basis waarop zeven werkgroepen in het voorjaar de acties uitwerkten. Er was een ICDO-werkgroep per thema van de EU-strategie en een TFDO-werkgroep voor de transversale delen. Tijdens de zomer werd de tekst verder geamendeerd door de ICDO om tegen oktober 2003 tot een voorstel te komen. Van 24 oktober tot 11 december 2003 werd de band tussen die tekst en het regeerakkoord van de regering-Verhofstadt II versterkt. Op 16 december 2003 heeft de ICDO in aanwezigheid van de minister voor Duurzame Ontwikkeling het Voorontwerpplan 2004-2008 besproken en goedgekeurd (ICDO, 2005b).

d Voorbereiding van het Voorontwerpplan 2009-2012

Om VOP3 voor te bereiden, werd een oriëntatienota opgesteld. Die oriëntatienota moet volgens het KB van 2007 minstens de krachtlijnen van het voorontwerpplan schetsen, een voorstel van structuur formuleren, een planning van de redactiewerkzaamheden omvatten en de verantwoordelijken voor de verschillende aspecten van die redactie aanduiden. De nota bevat die elementen en geeft daarnaast een juridisch overzicht van de totstandkoming van een plan.

Belangrijk daarbij is dat de vernieuwde EU-strategie voor duurzame ontwikkeling en de bestaande thematische federale plannen als uitgangspunt gekozen werden. Een inventaris met bestaande en voorziene plannen werd als bijlage opgenomen. De bedoeling hiervan was: *"Het FPDO 2009-2012 zal proberen om deze eerder thematische plannen aan elkaar te linken door een DO aanpak en een onderlinge synergie aan te moedigen"* (ICDO, 2006b).

Wat de structuur betreft, stelde de oriëntatienota een voorontwerpplan in vier delen voor: een deel over de beleidsassen en drie delen met acties. Die drie delen zouden respectievelijk acties bevatten over de drie basiskapitalen van duurzame ontwikkeling (menselijk, milieu- en economisch kapitaal); over de consumptie, de productie en de demografische evolutie; en over de participatie van de samenleving aan duurzame ontwikkeling.

Hoewel niet wettelijk verplicht, vroeg de toenmalige staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling, mevrouw Van Weert, een advies aan de FRDO over de *Oriëntatienota voor het voorontwerp van Plan 2009-2012*. De FRDO formuleerde een advies dat de algemene vergadering goedkeurde op 22 september 2006. Dat advies prees een aantal uitgangspunten van de oriëntatienota. Zo vond de FRDO het positief om de bestaande thematische plannen en de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling als werkbasis te

nemen. Ook prees de FRDO de intentie dat er voor de acties *"telkens melding gemaakt zal worden van de termijnen, de verantwoordelijkheden, de indicatoren voor de vooruitgang en de budgettaire gevolgen"* (FRDO, 2006).

Daarnaast stelde de FRDO een aantal vragen, zoals *"Hoe [...] vermijden dat het derde FPDO geen integratie maar een loutere inventaris vormt van bestaande federale deelplannen?"*. De Raad vroeg ook een indicatorenset en een prioritering in de analyse van de problemen inzake duurzame ontwikkeling. Met het oog op de raadpleging drong de FRDO aan op een voldoende toegankelijke tekst die concreet is, bijvoorbeeld door naar voorbeeldprojecten en *best practices* te verwijzen. De Raad onderstreepte ten slotte het belang van een coherente en eenduidige tekst (FRDO, 2006).

Tot slot werd een werkgroep opgericht met leden van het ICDO-secretariaat en de POD DO om het Voorontwerpplan 2009-2012 uit te werken. Die werkgroep nam contact op met de experts van de verschillende overheidsdiensten over de inhoudelijke aspecten van de acties. Dat werk startte in mei 2007 en het werd in september van dat jaar afgerond. Na revisie door een copywriter werd het Voorontwerpplan 2009-2012 overgezonden naar de plenaire vergadering van de ICDO, die er op 17 maart 2008 akte van nam. De ICDO keurde die tekst dus niet goed, maar keurde hem ook niet af.

e Evolutie in de rolverdeling

Tabel 10 toont de evolutie in de rolverdeling bij de totstandkoming van de voorontwerpplannen sinds de wet van 5 mei 1997. Daaruit blijkt dat de opstelling van de voorontwerpplannen aanzienlijk gewijzigd is. De TFDO was de belangrijkste actor om het Voorontwerpplan 2000-2004 uit te werken, maar zijn rol verdween geleidelijk bij de volgende voorontwerpplannen. De rol van het ICDO-secretariaat nam daarentegen toe en ook de POD DO werd almaar belangrijker.

| Tabel 10 Rolverdeling bij de totstandkoming van de voorontwerpplannen | | | |
|-----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| Taak | VOP 2000-2004 | VOP 2004-2008 | VOP 2009-2012 |
| oriëntaties opstellen | ICDO | ICDO | ICDO-bureau met FRDO-advies en TFDO |
| structuur opstellen | TFDO | TFDO | |
| transversale delen schrijven | TFDO | TFDO | ICDO-secretariaat + POD DO |
| thematische delen schrijven | TFDO + overheidsdiensten | ICDO-secretariaat + POD DO + overheidsdiensten | ICDO-secretariaat + POD DO + overheidsdiensten |
| redactionele coördinatie | TFDO | ICDO-secretariaat | ICDO-secretariaat + POD DO |
| eindredactie | TFDO | Interkabinettenwerkgroep + ICDO-secretariaat + POD DO | ICDO-secretariaat + POD DO + overheidsdiensten |
| vaststelling van het voorontwerpplan | ICDO voltooit het Voorontwerpplan op 11 januari | ICDO keurt het Voorontwerpplan goed op 16 december 2003 | ICDO neemt akte van het Voorontwerpplan op 17 maart 2008 |
| Bron Analyse door de TFDO. | | | |

2.1.2 Raadpleging over de voorontwerpplannen

Bij de totstandkoming van een beleid voor duurzame ontwikkeling is participatie aan het beleid een belangrijk principe. Punt 2.1.2 biedt daarom eerst een theoretisch kader over het nut van een participatief proces om een plan inzake duurzame ontwikkeling op te stellen (zie a). Bij de overgang van een voorontwerpplan naar een ontwerpplan zijn twee bijdragen of vormen van participatie te onderscheiden: de raadpleging van de bevolking (art. 4, §2 van de wet; zie b) en het gemotiveerde advies van de FRDO (art. 4, §3; zie c)¹. De regering moet ook motiveren wanneer zij afwijkt van dat FRDO-advies (art. 5, §1)².

1. Door de wetwijziging van 2010 moet de ICDO advies geven over de regels om de bevolking te raadplegen over een voorontwerpplan en werd de termijn voor de FRDO om een advies over een voorontwerpplan mee te delen, verminderd van negentig tot zestig dagen.
 2. Door de wetwijziging van 2010 moeten enkel nog de afwijkingen ten opzichte van de *unanieme* adviezen gemotiveerd worden.

Tijdens de raadpleging over het Voorontwerpplan 2009-2012 werd ook een ander beleidsproces georganiseerd, namelijk de *Lente van het leemilieu*, waarin zowel de bevolking als het maatschappelijk middenveld geraadpleegd werden (zie d).

De rol van het parlement in de raadpleging komt eveneens aan bod (zie e).

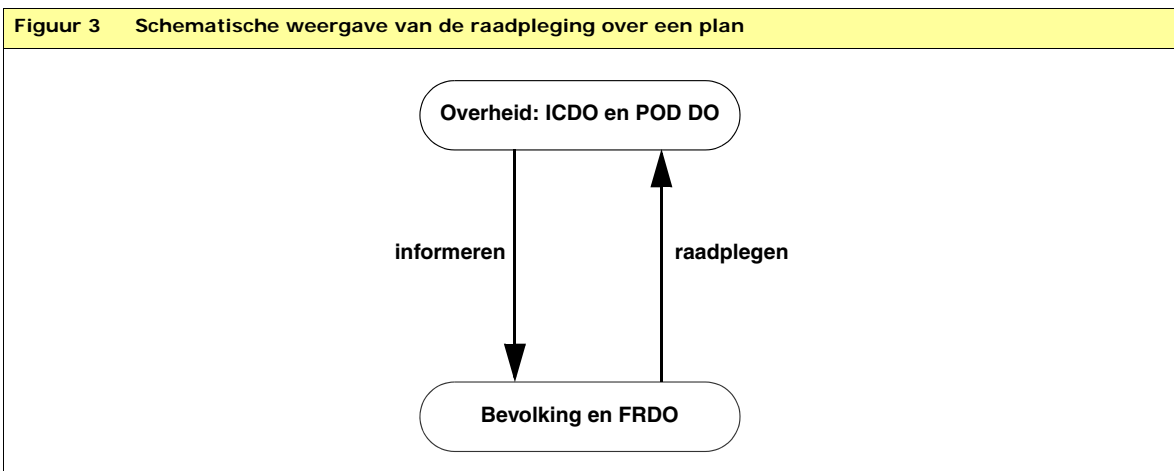
a Participatie

De toegang tot informatie en het recht op deelname aan besluitvormingsprocessen is beginsel tien van de Verklaring van Rio. Dat beginsel werd ook in de analyses van de TFDO overgenomen als een van de vijf criteria voor een duurzame ontwikkeling in België. De wet concretiseerde dat beginsel door de bevolking over een voorontwerpplan te raadplegen en de FRDO om een advies erover te vragen.

De theorievorming over burgerparticipatie (Arnstein, 1969; Edelenbos en Monnikhof, 2001) onderscheidt verscheidene fases in de participatie van het publiek aan besluitvormingsprocessen. De participatieladder van Edelenbos en Monnikhof rangschikt zo vijf fases van minder naar meer participatie: *informereren*, *consulteren*, *adviseren*, *coproduceren* en *meebeslissen*. De eerste drie fases zijn relevant voor een raadpleging: bij *informereren* worden de burgers enkel op de hoogte gebracht van genomen beslissingen; bij *consulteren* worden de resultaten als mogelijke bouwstenen voor beslissingen beschouwd, maar ze zijn niet bindend; bij *adviseren* worden de ontwikkelde ideeën actief gebruikt, maar kan er, al dan niet gemotiveerd, van worden afgeweken. De andere twee fases zijn niet relevant voor een raadpleging (bij *coproduceren* komt een beleid tot stand in samenspraak met de participanten; bij *meebeslissen* nemen de participanten de beslissing die wel moet voldoen aan door de beleidsmakers bepaalde randvoorwaarden).

De raadpleging uit de wet van mei 1997 weerspiegelt de eerste drie fases: enerzijds worden de bevolking en het middenveld geïnformeerd over een beleidsinitiatief, anderzijds wordt de bevolking geraadpleegd en geeft de FRDO een advies. Figuur 3 vat het proces samen en maakt een onderscheid tussen de gegevens over de informatie aan de bevolking over een voorontwerpplan en de gegevens over de actieve deelname van de bevolking aan de raadpleging over een voorontwerpplan.

Bovendien wijst de theorie over burgerparticipatie op heel wat randvoorwaarden om participatie tot een succes te maken (Arnstein, 1969, p. 219; Loyens en Van de Walle, 2006, pp. 6-11; FRDO, 2003, p. 3). Zo moet er ten eerste voldoende vroeg in het besluitvormingsproces worden geïnformeerd en moet er voldoende informatie worden gegeven. Ten tweede mag participatie niet beperkt blijven tot eenrichtingsverkeer van de besluitvormers naar de bevolking. Ten derde moet de communicatie duidelijk en transparant zijn en is het belangrijk om doelgroepen en doelstellingen te bepalen. Tot slot moet er ook voldoende toewijding zijn van de besluitvormers in het proces en moeten zij de inbreng van de bevolking ernstig nemen.



b Raadpleging van de bevolking

Drie aspecten van de raadpleging van de bevolking komen aan bod. Ten eerste worden de inspanningen om de voorontwerpplannen bekend te maken, beschreven. Ten tweede worden indicaties over de bekendheid van de voorontwerpplannen gegeven, voor zover daarover gegevens bestaan. Ten slotte worden enkele gegevens verstrekt over het aantal reacties op de voorontwerpplannen.

Bekendmaking van de voorontwerpplannen

De tabellen 11 en 12 beschrijven de geleverde inspanningen en de gedane uitgaven voor de raadplegingen van 2000, 2004 en 2008. De voornaamste vaststellingen daaruit zijn de volgende.

Wat betreft de inspanningen om de voorontwerpplannen bekend te maken (zie tabel 11), waren de media-campagne en het aantal publieke debatten over het Voorontwerpplan 2009-2012 beperkter dan bij de vorige twee voorontwerpplannen. Er was ook geen persconferentie met het voor de raadpleging bevoegde regeringslid. Dat weerspiegelt zich ook in de uitgaven voor de raadplegingen.

| Tabel 11 Inspanningen om de voorontwerpplannen en raadplegingen bekend te maken | | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Raadpleging 2000 | Raadpleging 2004 | Raadpleging 2008 |
| Verantwoordelijkheid | kabinet van staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling Deleuze | POD DO | POD DO |
| Start | persconferentie door staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling Deleuze, minister van Wetenschappelijk Onderzoek Demotte en ICDO-voorzitter Sonck | persconferentie door minister van Duurzame Ontwikkeling Van den Bossche en vormingsdag voor tussenpersonen | persconferentie door POD DO-voorzitter de Beer de Laer |
| Termijn | bevolking: 60 dagen (01/02-31/03); FRDO: 90 dagen (11/01-10/04) | 90 dagen (15/02-14/05) | bevolking: 60 dagen (01/05-30/06); FRDO: 90 dagen (09/04-09/07) |
| Verspreide exemplaren | cijfers variëren tussen 15.000 en 17.000 gedrukte exemplaren (6.000 Nl., 11.000 Fr.); 4.200 downloads | 25.000 gedrukte exemplaren (12.000 Nl., 12.000 Fr., 1.000 Du.); 3.000 cd-roms; 8.440 downloads | 9.000 gedrukte exemplaren (4.000 Nl., 4.000 Fr., 1.000 Du.); 48.000 downloads (ook nog 29.000 buiten de raadplegingsperiode) |
| Talen | Nederlands, Frans; Duits gedeeltelijk en via internet | Nederlands, Frans, Duits | Nederlands, Frans, Duits |
| Opmaak | zwart-wit, zeer eenvoudig | omslag in vierkleurendruk, tekst in twee kleuren, cartoons in zwart-wit | volledig in vierkleurendruk, met foto's |
| Verspreiding in gemeenten | ter inzage in openbare bibliotheken | ter inzage in openbare bibliotheken (1.477); twee exemplaren en affiche naar alle gemeenten | raadpleging vermeld op websites van 137 Vlaamse, 106 Waalse en 19 Brusselse gemeenten |
| Mediacampagne | twee keer advertentie in 7 kranten en in een aantal tijdschriften; regeringsmededeling op radio en tv; websites: ICDO en <i>Billy Globe</i> | twee keer advertentie in 8 kranten en een keer in 7 tijdschriften; radiospots op 11 zenders; 5.100 affiches; websites: ICDO, plan2004.be en <i>Billy Globe</i> | twee keer advertentie in 7 kranten; websites: plan2009.be en duurzame-info.be |
| Publieke debatten | meer dan 100, al dan niet gesubsidieerd | 108: 75 gesubsidieerd, 10 niet gesubsidieerd en 23 door de POD DO | 3 middagen door de POD DO en 8 conferenties |
| Gesubsidieerde projecten | 25 projecten: studiedagen, informatievergaderingen en presentaties | 43 projecten: conferenties, gedrukte publicaties en websites | 17 projecten |
| Samenvatting^a | niet beschikbaar | beschikbaar | niet beschikbaar |
| Transparanten^a | beschikbaar | beschikbaar | beschikbaar |
| Bron CDO, 2000; Kamer van volksvertegenwoordigers, 2000, 2004a en b; POD DO, 2004a en 2008c. | | | |

- a. De *samenvatting* van en *transparanten* bij het voorontwerpplan zijn didactische hulpmiddelen die echter geen officiële documenten zijn. Bij het voorontwerp van het eerste plan werd er geen samenvatting ter beschikking gesteld om verarring over het raadplegingsdocument te vermijden. Bij de tweede raadpleging bevatte de samenvatting een waarschuwing dat dit document niet het voorontwerpplan zelf was.

Wat de uitgaven betreft (zie tabel 12), blijkt de raadpleging over het Voorontwerpplan 2009-2012 goedkoper dan de raadplegingen over de vorige twee voorontwerpplannen. De kost lag net boven de 200.000 euro; dat is ongeveer de helft van wat de raadpleging over het Voorontwerpplan 2000-2004 kostte en minder dan een derde van de kost van de raadpleging over het Voorontwerpplan 2004-2008. Onder de

afzonderlijke uitgavenposten valt bij de eerste twee raadplegingen vooral de uitgebreide mediacampagne op. Bij het Voorontwerpplan 2000-2004 koste die bijna 230.000 euro, bij het Voorontwerpplan 2004-2008 meer dan 440.000 euro.

| Tabel 12 Kostprijs om de voorontwerpplannen en raadplegingen bekend te maken | | | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|------------------------------------------------------|-------------------|------------------------------------------------------|-------------------|
| Raadpleging 2000 | | Raadpleging 2004 | | Raadpleging 2008 | |
| omschrijving | euro | omschrijving | euro | omschrijving | euro |
| | | opmaak en illustraties | 7.653,14 | opmaak en illustraties | 46.178,32 |
| druk zwart-wit: 6.000 NL., 11.000 Fr. | 32.144,73 | druk twee kleuren: 12.000 NL., 12.000 Fr., 1.000 Du. | 33.039,49 | vierkleurendruk: 4.000 NL., 4.000 Fr., 1.000 Du. | 16.573,90 |
| vertalingen | 4.746,74 | vertalingen | 13.866,00 | vertalingen en tekstrevisies | 10.761,21 |
| campagne Federale Voorlichtingsdienst: advertenties in de pers, regeringsmededeling op tv en radio, verzending... | 228.999,03 | ontwerp advertentie en affiche, druk affiche | 4.919,97 | promotie: druk affiche, artikels op duurzame-info.be | 30.290,83 |
| | | plaatsing advertenties | 104.818,35 | plaatsing advertenties | 47.516,70 |
| | | radiospot | 309.393,10 | | |
| | | verzending | 13.974,00 | verzending | 2.574,58 |
| | | cd-rom vormingswerk en drukken | 2.214,30 | | |
| begeleidingscomité (zes personen) | 7.436,81 | | | | |
| | | vorming tussenpersonen | 5.054,88 | | |
| subsidies organisaties en pers | 65.888,86 | subsidies organisaties en pers | 92.317,00 | subsidies organisaties | 26.950,00 |
| | | conferenties | 7.426,00 | | |
| website <i>Billy Globe</i> | 47.420,67 | website <i>Billy Globe</i> | 0,00 | website plan2009.be | 19.360,00 |
| | | formulier op cd-rom | 16.819,00 | | |
| totaal | 386.636,84 | totaal | 611.495,97 | totaal | 200.205,74 |
| Bron CDO, 2000; Kamer van volksvertegenwoordigers, 2000, 2004a en b; POD DO, 2004a en 2008c. | | | | | |

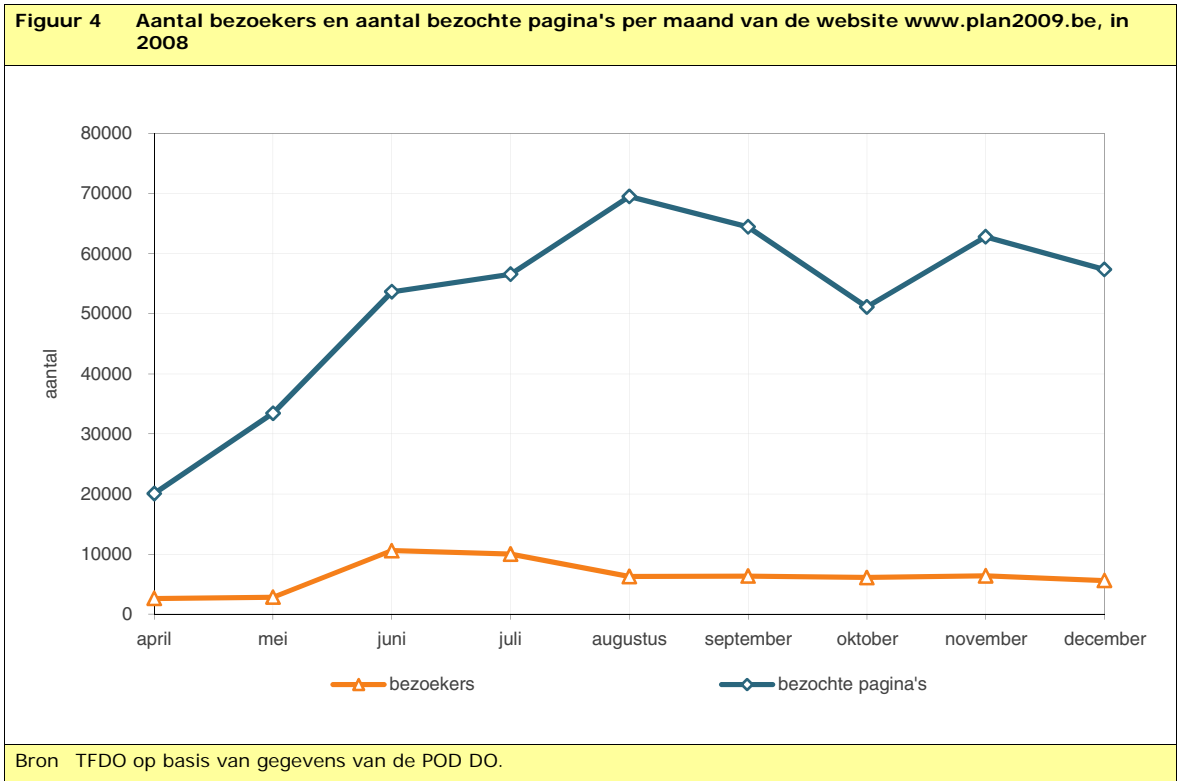
Bekendheid van de voorontwerpplannen

Wat betreft de raadpleging over het Voorontwerpplan 2000-2004, blijkt uit tabel 11 dat er zeker inspanningen werden geleverd om dat voorontwerpplan bekend te maken. Dat document werd overigens 4.200 keer gedownload.

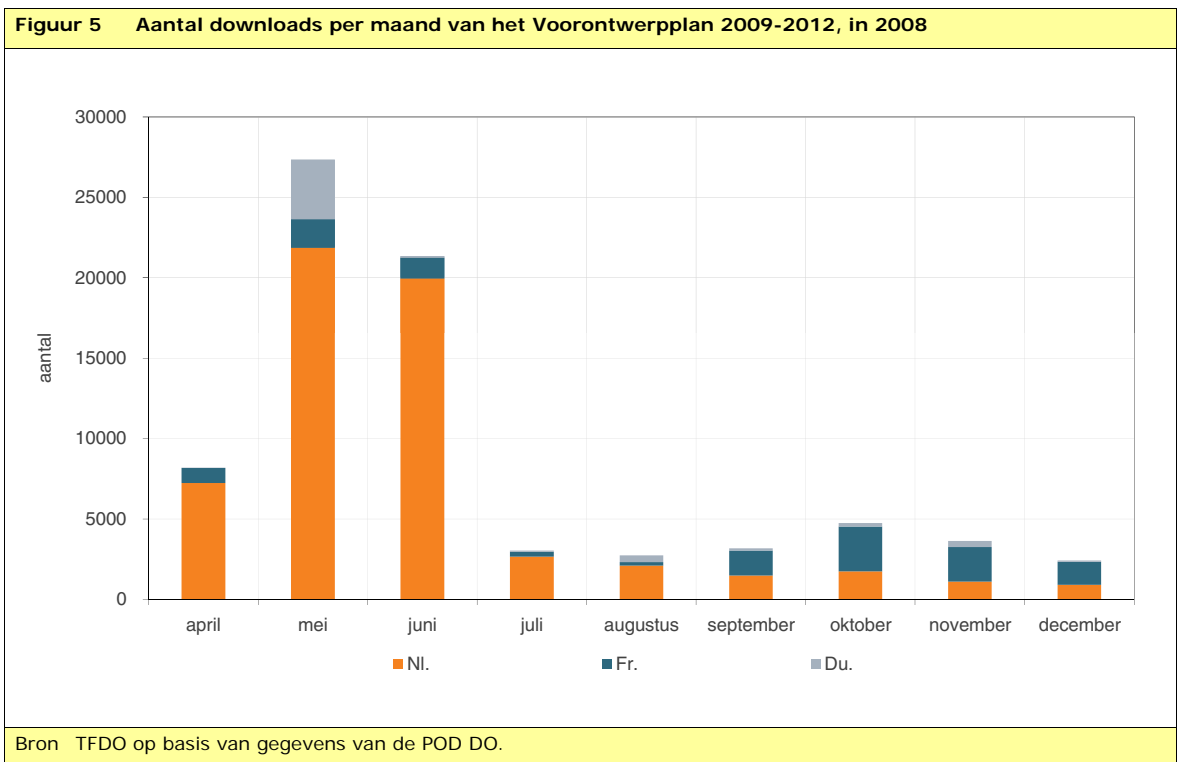
Dat cijfer verdubbelde bij de raadpleging over het Voorontwerpplan 2004-2008¹, waarvoor de website www.plan2004.be werd gecreëerd. Uit de bezoekersstatistieken blijkt dat die site tussen 9 februari en 18 mei 2004 31.407 keer werd bezocht door 19.763 unieke bezoekers. In die periode werd het voorontwerpplan 8.440 keer gedownload (5.179 exemplaren in het Frans, 3.142 in het Nederlands en 119 in het Duits).

De website www.plan2009.be was een speerpunt van de raadpleging van de bevolking over het Voorontwerpplan 2009-2012. Figuur 4 toont het aantal bezoekers van de site per maand. Daaruit blijkt dat het aantal bezoekers van de website steeg tijdens de raadpleging, tot meer dan tienduizend bezoekers in de maanden juni en juli. Na de raadpleging viel het bezoekersaantal terug tot zesduizend per maand. Ook het aantal bezochte pagina's per bezoeker per maand steeg tijdens de raadpleging.

1. Ook het aantal internetgebruikers in België verdubbelde nagenoeg tussen 2000 en 2004 (Internet World Stats, 2011).



Figuur 5 toont het aantal downloads van het Voorontwerpplan 2009-2012. Dat aantal blijkt sterk terug te lopen na de piek in de maanden mei en juni. Het is echter niet duidelijk of het gaat om downloads van het volledige voorontwerpplan of van afzonderlijke acties, die beide mogelijk waren op de website. Informatie over dat onderscheid is niet beschikbaar. Tot slot is er een opmerkelijk verschil tussen het aantal downloads per taalversie van het voorontwerpplan: 77% in het Nederlands, 16% in het Frans en 7% in het Duits.



Reacties op de voorontwerpplannen

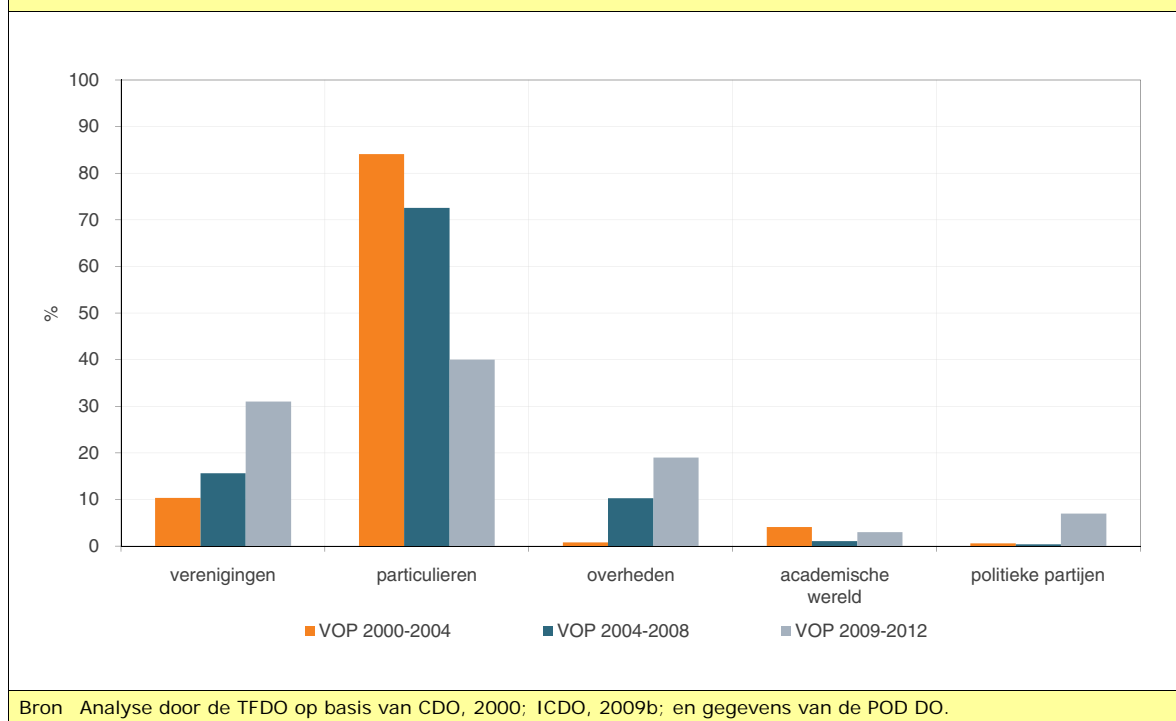
Vooreerst moet het aantal *reacties* op een voorontwerpplan onderscheiden worden van het aantal *opmerkingen* over dat voorontwerpplan. Een reactie is een volledige inzending door een persoon of vereniging over het voorontwerpplan. Ze kan uit verscheidene opmerkingen bestaan, bijvoorbeeld over verschillende acties uit het voorontwerpplan. Daarnaast verschillen *typereacties* van *unieke* reacties: de eerste zijn identieke reacties door verschillende inzenders. Ten slotte zijn de meeste reacties *ontvankelijk*; sommige zijn dat niet, bijvoorbeeld omdat ze te laat werden gestuurd.

De raadpleging over het Voorontwerpplan 2000-2004 leverde 1.887 reacties op: 1.529 te verwerken reacties die samen 16.000 opmerkingen bevatten, en 358 identieke en dus slechts een keer te verwerken reacties. Daarnaast waren er 217 niet ontvankelijke en dus ook niet te verwerken reacties: 129 laattijdig ontvangen en 88 om andere redenen niet ontvankelijke reacties (ICDO, 2001b). De reacties werden verwerkt door een onafhankelijke en wetenschappelijke instelling, het Centrum voor Duurzame Ontwikkeling van de Universiteit Gent.

De raadpleging over het Voorontwerpplan 2004-2008 resulteerde in 805 reacties: 731 te verwerken reacties die 6.000 opmerkingen bevatten, en 75 identieke reacties. Daarnaast waren er ook nog 39 te laat ontvangen reacties. Het jaarrapport van de ICDO over 2004 schetst voorts hoe de reacties werden verwerkt door de POD DO en de ICDO en op welke acties ze betrekking hadden (ICDO, 2005b).

Net zoals bij de vorige twee raadplegingen hebben ook van het Voorontwerpplan 2009-2012 meer mensen kennis genomen dan erop hebben gereageerd. Er waren 1.207 reacties. Van die reacties werden er 740 online ingegeven door de bezoekers van de website; 467 reacties werden via een andere weg bezorgd en door de medewerkers van de POD DO ingegeven in het computerprogramma om de reacties te verwerken. Vervolgens werden de reacties verwerkt door het ICDO-secretariaat, met de hulp van personeel van verscheidene federale overheidsdiensten.

Figuur 6 Oorsprong van de reacties op de voorontwerpplannen 2000-2004, 2004-2008 en 2009-2012



Figuur 6 toont de oorsprong van de reacties op de drie voorontwerpplannen. Een ruime meerderheid van de reacties op het Voorontwerpplan 2009-2012 kwam van particulieren (40%) en een belangrijk deel van verenigingen (31%); de overige reacties (29%) kwamen van andere actoren, zoals gemeenten, politieke partijen enz. (ICDO, 2009). In vergelijking met de vorige twee raadplegingen valt vooral op dat het aandeel

en het aantal van de reacties van particulieren daalt. Mogelijke verklaringen voor die daling zijn het beperktere budget, het gebrek aan een politiek akkoord over de tekst en het samenvallen van de raadpleging met de *Lente van het leefmilieu*.

c Adviezen van de FRDO

Het advies van de FRDO is een belangrijk onderdeel in de totstandkoming van de plannen. Zoals artikel 4, §3 van de wet bepaalt, deelt de FRDO zijn advies over het voorontwerpplan mee in de negentig dagen volgend op de mededeling ervan en volgens artikel 5, §1 van de wet voor de herziening van 2010, moet de regering motiveren als ze bij de vaststelling van het plan afwijkt van het FRDO-advies. Daarnaast geven veel actoren die in de FRDO vertegenwoordigd zijn ook een advies in eigen naam.

Het advies over het Voorontwerpplan 2000-2004 werd goedgekeurd door de algemene vergadering van de FRDO op 4 april 2000. De FRDO waardeerde het geleverde werk en deed een aantal uitspraken over de inhoud van het voorontwerp, meer bepaald over het gebrek aan ambitie van de doelstellingen; over het ontbreken van een tijdschema, verantwoordelijken en middelen voor de maatregelen; over het belang van armoedebestrijding, duurzaam energiebeleid, de andere beleidsniveaus en een mondiaal perspectief. Daarnaast benadrukte de Raad dat het Voorontwerpplan 2000-2004 een document is van de administratie en niet van de regering, aangezien het werd ontwikkeld door de TFDO en de ICDO waarvan op dat ogenblik geen politieke vertegenwoordigers lid waren. Ook vond de Raad het document onvoldoende toegankelijk en niet geschikt voor een openbare raadpleging (FRDO, 2000a). De ICDO beaamde de moeilijke leesbaarheid (ICDO, 2000b).

Het advies over het Voorontwerpplan 2004-2008 werd goedgekeurd door de algemene vergadering van de FRDO op 12 mei 2004. De FRDO vond het positief dat de structuur gebaseerd was op de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling ("*een goed uitgangspunt*") en dat het document concreter en actiegericht was. De Raad stelde wel een gebrek aan langetermijnvisie en integratie vast, zowel voor de thema's als voor de beleidsniveaus. De Raad uitte eveneens enige bezorgdheid over de concrete uitvoering van de geplande acties. Ten slotte oordeelde de FRDO dat ook dit Voorontwerpplan door zijn formulering niet geschikt was om er het grote publiek over te raadplegen (FRDO, 2004a).

Het advies over het Voorontwerpplan 2009-2012 werd goedgekeurd door de algemene vergadering van de FRDO op 4 juli 2008. Ook hierin formuleerde de Raad een aantal inhoudelijke opmerkingen: bepaalde acties ontbreken, sommige maatregelen zijn onvoldoende concreet en het ambitieniveau is ontoereikend. Positief vond de Raad de aandacht in het document voor de verantwoordelijken voor de maatregelen. De FRDO zag ook twee grote obstakels voor de raadpleging. De Raad wees ten eerste op het voorwaardelijke statuut van het Voorontwerpplan 2009-2012. Er was immers geen politiek akkoord over de tekst en de regering kon zowel de vorm als de inhoud ervan nog wijzigen. Dat motiveert de maatschappelijke actoren allerminst om aan de raadpleging deel te nemen. Ten tweede vond de Raad de tekst onvoldoende toegankelijk. Dat vormt een bijkomende moeilijkheid voor het brede publiek (FRDO, 2008).

d Lente van het leefmilieu

De *Lente van het leefmilieu* werd enkel georganiseerd tijdens de periode van de raadpleging over het Voorontwerpplan 2009-2012 en niet ten tijde van de raadplegingen over de Voorontwerpplannen 2000-2004 en 2004-2008. Dat beleidsproces wordt hier onderzocht omdat eenzelfde minister ervoor bevoegd was en omdat de bevolking en een aantal belanghebbenden in beide processen inspraak kregen.

Minister van Klimaat en Energie Mignette nam het initiatief tot de *Lente van het leefmilieu*, naar het voorbeeld van de *Grenelle de l'Environnement*, een grote raadpleging over milieu in Frankrijk. De minister is zowel bevoegd voor leefmilieu op het federale niveau, als voor duurzame ontwikkeling en dus ook voor de raadpleging over het Voorontwerpplan 2009-2012. De *Lente van het leefmilieu* was een beleidsproces dat concrete akkoorden beoogde. Ongeveer 200 personen – medewerkers van betrokken overheidsdiensten op verschillende beleidsniveaus, het maatschappelijk middenveld, wetenschappers en experts – namen eraan deel. Tussen 13 mei en 23 juni 2008 vonden workshops over vier thema's plaats. Daarnaast kon ook de bevolking reageren op de acties die in de workshops werden voorgesteld.

De Task Force Duurzame Ontwikkeling stelde op basis van het vierde Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling een toekomstverkennde nota op, die een inleiding tot de workshops vormde. De vier workshops gingen in op de milieu-aspecten van vier centrale problematieken van duurzame ontwikkeling: *klimaat en energie, leefmilieu en gezondheid, duurzame productie en consumptie en biodiversiteit*, en *transport en mobiliteit*. In de workshops werden respectievelijk zeven, vijf, tien en drie maatregelengroepen besproken. Daarna werden politieke beslissingen over uit te voeren maatregelen genomen. Uiteindelijk leidde de eerste workshop tot 30 maatregelen, de tweede tot 43, de derde tot 57 en de vierde tot 29 maatregelen. Die 159 maatregelen werden in een scorebord opgenomen, waarmee de realisaties werden opgevolgd. Op 22 april 2010 werd de *Lente van het leefmilieu* officieel afgesloten en werd een balans van de uitgevoerde maatregelen opgemaakt. Volgens de bevoegde minister werd bijna 80% van de maatregelen verwezenlijkt (Magnette, 2010).

e Federaal parlement

Er werd geen specifieke rol aan het Federaal parlement toegewezen in het kader van de raadpleging, ook al wordt het voorontwerpplan volgens artikel 4, §1 van de wet voorgelegd aan de wetgevende kamers en ook al hebben die de mogelijkheid om erover te debatteren of er een advies over uit te brengen. Die mogelijkheid stemt in ieder geval overeen met de wens van de FRDO: "*Voorts wenst de raad dat het parlement in dit debat een belangrijke rol zou spelen*" (FRDO, 2000b). Toch werd de organisatie van een dergelijk debat over het Voorontwerpplan 2000-2004 geweigerd omdat het initiatief niet uitging van de regering (Kamer van volksvertegenwoordigers, 2003, p. 43). Er is ook geen spoor van een dergelijk debat over het Voorontwerpplan 2004-2008. Het Voorontwerpplan 2009-2012 daarentegen werd door de POD DO gepresenteerd en besproken in de Bijzondere commissie Klimaat en Duurzame Ontwikkeling van de Kamer. Er werden vragen gesteld over het voorontwerpplan zelf en over de totstandkomingsprocedure, maar ook over de gelijktijdige organisatie van de raadpleging en de *Lente van het leefmilieu* en over het statuut van dat voorontwerpplan (Kamer van volksvertegenwoordigers, 2008d).

2.1.3 Van de voorontwerpplannen tot de plannen

a Wettelijk kader

Binnen de zestig dagen na het einde van de raadpleging van de FRDO onderzoekt de ICDO de adviezen en stelt ze het ontwerpplan vast. Ze deelt dat ontwerpplan en de adviezen mee aan de ministerraad (art. 4, §4 van de wet). Meer bepaald beslist de ICDO welk gevolg er wordt gegeven aan de adviezen en opmerkingen over het voorontwerpplan en doet ze een voorstel om te motiveren waarom het advies van de FRDO al dan niet wordt gevolgd. Hierover worden werkdocumenten, waaronder een synthesesedocument, opgesteld (BS, 2007b, art. 29).

De wet schrijft verder voor dat het ontwerpplan wordt voorgelegd aan de ministerraad, die drie maanden voor het verstrijken van de lopende planperiode het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling moet vaststellen (art. 5, §1 en art. 6 van de wet). Ook moeten er maatregelen worden bepaald om het plan een zo ruim mogelijke bekendheid te geven (art. 5, §3).

b Vervolg op het Voorontwerpplan 2000-2004

Voor het Plan 2000-2004 is het mogelijk de impact van de raadpleging te onderzoeken door de tekst van het ontwerpplan met die van het voorontwerp te vergelijken. Er bestaat zelfs een versie van het ontwerpplan met zichtbare revisies die voortvloeiden uit de raadpleging en uit suggesties en analyses van de ICDO. Dat maakt een vergelijking gemakkelijk (ICDO, 2000c).

Het uiteindelijke Plan 2000-2004 werd vastgesteld bij KB van 19 september 2000 houdende vaststelling van het Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004. Het plan was geldig vanaf die dag tot en met 18 september 2004¹. De ingangsdatum van het eerste Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling

1. Het KB van 22 oktober 2003 wijzigde het KB van 19 september 2000 en verlengde de looptijd van het Plan 2000-2004 tot en met 18 december 2004. Door die verlenging werd de goedkeuring van het Plan 2004-2008 met drie maanden uitgesteld.

wijkt dus af van de hiervoor vermelde bepaling omdat er nog geen lopend plan was. Het vooropgezette tijdschema uit de wet werd echter niet gehaald. Het eerste plan moest immers uiterlijk dertig maanden na de inwerkingtreding van de wet worden vastgesteld, dat is tegen 28 december 1999.

c Vervolg op het Voorontwerpplan 2004-2008

Het Ontwerpplan 2004-2008 werd niet gepubliceerd, maar er is wel een overwegingsdocument dat de verwerking van de reacties beschrijft (ICDO-secretariaat, 2004). Het uiteindelijke Plan 2004-2008 werd vastgesteld bij KB van 28 oktober 2004. Dat plan was geldig van 19 december 2004 tot en met 31 december 2008. De looptijd van iets meer dan vier jaar werd gekozen om aan het begin van een jaar met een volgend plan te kunnen starten. Door het uitblijven van een Plan 2009-2012 werd het Plan 2004-2008 aanvankelijk met een jaar verlengd, dus tot en met 31 december 2009 (ICDO, 2010b). Later verlengde de wet van 29 december 2010 houdende diverse bepalingen de looptijd van dat plan tot de vaststelling van het volgende plan, uiterlijk op 31 december 2011.

d Vervolg op het Voorontwerpplan 2009-2012

Een werkgroep samengesteld uit het ICDO-secretariaat en experts van de betrokken federale overheidsdiensten heeft de reacties en opmerkingen uit de raadpleging over het Voorontwerpplan 2009-2012 tijdens de zomer van 2008 verwerkt om ze in dat document op te nemen. Op 25 augustus vond de laatste vergadering van de werkgroep plaats. *"Er werd geen consensus bereikt over de actie 'lange termijn' en over de twee acties betreffende transport. Er werd beslist dat de vertegenwoordigers van de ministers zouden beslissen om de acties al dan niet opnieuw voor te leggen aan de plenaire ICDO-vergadering. Er is eveneens gebleken dat de actie inzake milieumigratie niet langer de volledige steun genoot van de betrokken administratie. Dit probleem werd teruggestuurd naar de plenaire ICDO-vergadering"* (ICDO, 2009, p. 14).

Op 12 september 2008 werd het voorstel van Ontwerpplan 2009-2012, met aanpassingen van het voorontwerpplan aan de resultaten van de raadpleging, door de werkgroep naar de leden van de ICDO gestuurd, met een aantal onopgeloste vragen waarover de plenaire vergadering moest beslissen. Die tekst werd echter nooit in de plenaire vergadering besproken en er werd dus nooit een Ontwerpplan 2009-2012 aangenomen. Het Jaarverslag 2008 van de ICDO verklaart de regeringsbeslissing over die zaak als volgt: *"Het regeerakkoord bepaalde evenwel dat de coördinatiemiddelen van het federaal beleid inzake duurzame ontwikkeling geëvalueerd moesten worden. Dit werk was eind 2008 nog niet afgerond en daarom kon de regering zich dus nog niet uitspreken over het ontwerp van FPDO 2009-2012"* (ICDO, 2009, p. 23).

In 2009 stelt de algemene beleidsnota van de minister van Klimaat en Energie van 3 november: *"Het ontwerp van federaal plan 2010-2014 ligt momenteel [...] ter goedkeuring bij de regering"* (Magnetie, 2009, p. 8). Die nota verwijst dus naar een ontwerpplan waarvan de periode zou gewijzigd zijn en met een jaar verlengd: van 2009-2012 naar 2010-2014. Maar geen enkele afgewerkte tekst met die naam komt voor bij de beschikbare documenten.

In 2010 vermeldt de wet van 29 december houdende diverse bepalingen: *"De Koning stelt het volgende Plan uiterlijk vast op 31 december 2011 op basis van het ontwerp van federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2009-2012 voorbereid door de Commissie"* (BS, 2010c). Die wet verwijst dus ook naar een ontwerp van federaal plan, maar waarschijnlijk gaat het om het hiervoor vermelde voorstel van Ontwerpplan 2009-2012 van de werkgroep van de ICDO, van 12 september 2008.

2.1.4 Evaluatie van de voorbereiding van de plannen

a Totstandkoming van de voorontwerpplannen

De aanzienlijke veranderingen in de opstelling van een voorontwerpplan hebben een invloed op de inhoud van dat voorontwerp. Tijdens de voorbije dertien jaar is de strategie voor duurzame ontwikkeling enigszins geëvolueerd door de gewijzigde samenstelling van de ICDO, de oprichting van de POD DO en de overheveling van het ICDO-secretariaat van het FPB naar de POD DO (zie 1.1.2 en 1.1.3).

Het Voorontwerpplan 2000-2004 werd uitgewerkt in 1999. De ICDO had toen nog geen permanente secretariaatsmedewerkers en ambtenaren van de verschillende overheidsdiensten vertegenwoordigden de regeringsleden in de ICDO. Daardoor was het Voorontwerpplan 2000-2004 vooraf minder politiek getoetst.

Het Voorontwerpplan 2004-2008 werd mee uitgewerkt door de ICDO. Vanaf december 2003 werden de regeringsleden in de ICDO vertegenwoordigd door medewerkers van hun beleidscellen; ambtenaren van de verschillende overheidsdiensten stonden de ICDO bij als expert. Bovendien werd er gestreefd naar een betere afstemming tussen het regeerakkoord en het Voorontwerpplan 2004-2008. Bijgevolg was het politieke draagvlak hier sterker.

Bij de uitwerking van het Voorontwerpplan 2009-2012 speelde de TFDO een duidelijk kleinere rol. Het zwaartepunt van de voorbereiding lag bij het ICDO-secretariaat en de POD DO. Bij dit voorontwerp rees het probleem van het voorwaardelijke statuut (geen politiek akkoord), aangezien de ICDO-leden enkel akte genomen hebben van de tekst.

b Raadpleging over de voorontwerpplannen

Wat de bekendmaking van de voorontwerpplannen betreft, blijkt het grootste verschil tussen de drie raadplegingen dat die over het Voorontwerpplan 2009-2012 bescheidener van opzet was. Dat weerspiegelt zich in de ervoor geleverde inspanningen (zie tabellen 11 en 12). De redenen hiervoor zijn niet bekend, al hebben twee factoren zeker een rol gespeeld: enerzijds de gelijktijdige organisatie van de *Lente van het leefmilieu*, anderzijds het feit dat het Voorontwerpplan 2009-2012 werd voorbereid door de ICDO in een periode zonder volwaardige federale regering. Voor het overige waren de drie raadplegingen sterk gelijkend opgezet. Nochtans wees de FRDO telkens op de noodzaak een bekendmakingsstrategie te ontwikkelen en creatief te zijn in het organiseren van de raadpleging.

Wat het aantal reacties op de voorontwerpplannen betreft, zijn er aanzienlijke verschillen tussen de drie raadplegingen: 1.887 reacties op het Voorontwerpplan 2000-2004, 805 op het Voorontwerpplan 2004-2008 en 1.207 op het Voorontwerpplan 2009-2012. Een mogelijke verklaring voor de terugval bij de tweede raadpleging is dat een aanzienlijk deel van de voorgestelde maatregelen al in uitvoering was of uit het regeerakkoord of een reeds goedgekeurd plan kwam (TFDO, 2005, p. 159). De stijging van het aantal reacties bij de derde raadpleging is moeilijk te verklaren. Het budget was immers beperkter, die raadpleging viel samen met de *Lente van het leefmilieu* en er was geen duidelijk politiek akkoord over de tekst. Door die drie factoren zou zelfs eerder een daling dan een stijging van het aantal reacties te verwachten zijn.

Wat de adviezen van de FRDO over de voorontwerpplannen betreft, is het positief dat de wet die adviezen verplicht en dat de regering afwijkingen ervan moet motiveren. Het behoud van die elementen in de wet na de wetwijziging van 2010, bestendigt het belang van het participatiebeginsel voor het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling. Voorts laten de FRDO-adviezen over de voorontwerpplannen zich samenvatten in twee grote opmerkingen. Enerzijds is er de opmerking over het totstandkomingsproces van de voorontwerpplannen (en dus ook van de plannen die eruit voortkomen): het Voorontwerpplan 2000-2004 had niet voldoende politiek draagvlak en over de tekst van het Voorontwerpplan 2009-2012 was er geen politiek akkoord. Anderzijds is er een terugkerende opmerking over de documenten zelf: het gebrek aan concretisering en ambitie van de acties, en de onvoldoende leesbare tekst. Dat gebrek aan leesbaarheid kan de raadpleging bemoeilijken.

Wat de rol van het parlement in de voorbereiding van de plannen betreft, moet het relatief ambigue karakter ervan onderlijnd worden. De ambiguïteit komt voor een deel voort uit het wettelijk kader. Dat vermeldt dat het VOP tijdens de raadpleging naar de wetgevende Kamers moet worden gestuurd (ook naar de regeringen van de gemeenschappen en gewesten). Dat komt neer op een uitnodiging om te reageren. Maar in de procedures van de wet van 5 mei 1997 staat er niets dat het mogelijk maakte aan die eventuele parlementaire reacties een groter gewicht te geven dan aan directe reacties van de bevolking of zelfs van de politieke partijen die in de raadpleging reageren. Dat wettelijk kader gaf wel duidelijk een groter gewicht aan de reacties van de FRDO. De gewijzigde wet van 2010 corrigeert dat probleem gedeeltelijk door het parlement een belangrijke rol te geven in de uitwerking van de langetermijnvisie inzake duurzame ontwikkeling, die boven de cyclus van rapporten en plannen inzake duurzame ontwikkeling staat. Er blijft echter de vraag of het noodzakelijk is of niet dat de regering de goedgekeurde plannen in de bevoegde par-

mentscommissie indient, om de band tussen participatieve en representatieve democratie en ook de politieke steun voor die plannen te versterken.

De participatie in de raadpleging kan volgens vier criteria beoordeeld worden (zie de volgende vier alinea's): vroege en voldoende informatie; mogelijkheid tot feedback; voldoende toewijding van de besluitvormers; en duidelijke en heldere communicatie over doelstellingen en doelgroepen (zie ook 2.1.2, a).

Wat informatie aan de bevolking betreft, blijkt dat die bevolking betrekkelijk laat bij de totstandkoming van het plan wordt betrokken. Een vroegere betrokkenheid in het planningsproces werkt nochtans motiverend voor de bevolking en de FRDO (Loyens en Van de Walle, 2006, p. 105). Uiteraard is het niet eenvoudig om de bevolking vroeger in het planningsproces te informeren en te betrekken. Toch zijn er mogelijkheden om de participatie te vergroten door al in eerdere fases een beroep op de bevolking te doen, bijvoorbeeld via burgerpanels of focusgroepen (FRDO, 2006, p. 5). De vraag om een advies aan de FRDO over de oriëntatienota in het kader van het Voorontwerpplan 2009-2012 is wel al een stap in de goede richting.

Wat de mogelijkheid tot feedback betreft, blijkt die mogelijkheid te bestaan: de bevolking kan immers op het voorontwerpplan reageren. Het FRDO-advies over het voorontwerpplan en vooral de verplichting voor de regering om afwijkingen van dat advies te motiveren, versterken de inspraak en garanderen dat met het advies rekening wordt gehouden. Die vormen van participatie – *raadpleging* en *advies* – bezetten dan ook *hogere* sporten op de participatieladder (zie 2.1.2, a).

Wat de toewijding van de besluitvormers betreft, heeft de regering midden 2011 nog geen plan goedgekeurd dat moet volgen op het Plan 2004-2008, dat werd verlengd tot uiterlijk 31 december 2011. De wetswijziging van 2010 leidde er inderdaad toe dat de voorbereiding van het Plan 2009-2012 werd stopgezet na de opstelling van het ontwerpplan. Dat ontwerpplan zal wel als basis dienen voor de opstelling van het volgende plan dat uiterlijk op 31 december 2011 moet aanvaard worden (BS, 2010c). Toch is het mogelijk dat het gebrek aan een zichtbaar gevolg tussen 2008 (het jaar van de raadpleging) en eind 2011 de motivatie van de bevolking voor een volgende raadpleging negatief zal beïnvloeden.

Wat de duidelijkheid van de informatie over de raadpleging betreft, wordt er weinig informatie over de doelstellingen gegeven. De communicatie over de aard en impact van de participatie is beperkt. Voor het Voorontwerpplan 2009-2012 vertroebelt de *Lente van het leefmilieu* de communicatie nog meer.

De *Lente van het leefmilieu* werd immers georganiseerd van 13 mei tot 23 juni 2008, dus in de periode van de raadpleging over het Voorontwerpplan 2009-2012, die voor de bevolking liep van 1 mei tot 30 juni en voor de FRDO van 9 april tot 9 juli 2008. De gelijktijdige organisatie van die twee raadplegingsprocessen leidde tot een aantal moeilijkheden.

- Het nut van twee beleidsprocessen over een gelijksoortig onderwerp en onder de bevoegdheid van eenzelfde minister valt moeilijk te begrijpen. Het onderscheid tussen die twee beleidsprocessen, het ene over leefmilieu en het andere over duurzame ontwikkeling, is reeds moeilijk; de gelijktijdigheid heeft zeker niets verduidelijkt.
- Door de gelijktijdigheid rees ook een probleem van beschikbare tijd. Een aantal vertegenwoordigers van verenigingen reageerden tijdens de raadpleging op het Voorontwerpplan 2009-2012 als maatschappelijke actor, ze vergaderden in de FRDO om een advies over datzelfde voorontwerpplan te formuleren en ze namen deel aan de werkgroepen van de *Lente van het leefmilieu*. Bovendien zetelen de vertegenwoordigers van de werknemers en werkgevers ook nog in de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en de Nationale Arbeidsraad die ook bij beide processen betrokken waren. Het vraagt dus een grote inzet om aan beide processen deel te nemen.
- Ten slotte is het mogelijk dat er door de *Lente van het leefmilieu* middelen werden onttrokken aan de raadpleging over het Voorontwerpplan 2009-2012. Het is moeilijk in te schatten of de middelen die de POD DO besteedde aan de *Lente van het leefmilieu* (204.088,54 euro; POD DO, 2008c) zouden gebruikt zijn voor de raadpleging over het voorontwerpplan als de *Lente* niet zou hebben plaatsgevonden, toch blijft de vaststelling dat de POD DO een groot deel van de *Lente van het leefmilieu* heeft gefinancierd¹.

1. De minister stelde in een gedachtewisseling over de *Lente* het volgende: "Het project heeft een laag, eenmalig kostenplaatje van 120.000 euro. Voor het overige worden de kosten opgenomen in de budgetten van de bestaande instellingen, met name de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling" (Kamer van volksvertegenwoordigers, 2008c, p. 8). De uiteindelijke kost lag wat hoger, maar was wel ten laste van de begroting van bestaande instellingen, vooral van de POD DO (en niet van de FRDO zoals vermeld).

De eventuele moeilijkheden door de gelijktijdige organisatie van twee participatieprocessen werden ook door parlementsleden van meerderheid en oppositie onderkend¹. De minister antwoordde dat het de bedoeling was “om de integratie en de structuur [van het Plan] op [de Lente van het leefmilieu] af te stemmen” (Kamer van volksvertegenwoordigers, 2008c, p. 9). Of dat gebeurde, is echter moeilijk vast te stellen: het ontwerpplan werd niet gepubliceerd en dus is niet bekend in welke mate het resultaten van de *Lente* bevat. Bovendien werd bij de opvolging en de afsluiting van de *Lente van het leefmilieu* geen informatie gegeven over hoe de resultaten van de *Lente* in het ontwerpplan – of omgekeerd – werden geïntegreerd.

In ieder geval is in de opzet van beide raadplegingen niet echt veel rekening gehouden met de andere raadpleging. Dat had nochtans kunnen tegemoetkomen aan de vraag naar creativiteit in de raadpleging over het voorontwerpplan en een meerwaarde kunnen betekenen voor beide processen (Loyens en Van de Walle, 2006, p. 14; FRDO, 2008, p. 5).

c Van de voorontwerpplannen tot de plannen

De uiteindelijke vaststelling van een federaal plan inzake duurzame ontwikkeling is het sluitstuk van een heel totstandkomingsproces. Omdat een plan een voorbereidingstijd vergt (zie tabel 9, p. 41), was het steeds moeilijk om tijdig een plan klaar te hebben. Dat verklaart waarom de plannen telkens werden verlengd.

Daarnaast werd het Voorontwerpplan 2009-2012 deels aangepast als gevolg van de raadpleging tot een voorstel van Ontwerpplan 2009-2012, maar het werd niet afgewerkt tot een ontwerpplan. De jaren 2009 en 2010 bevatten een reeks onzekerheden over het gevolg dat aan dat voorstel werd gegeven. Eind 2009 zou er een “ontwerp van federaal plan 2010-2014 [...] ter goedkeuring bij de regering” bestaan (Magnette, 2009). En eind 2010 zou “het ontwerp van federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2009-2012” als “basis” voor het volgende plan dienen (BS, 2010c). Hoe dan ook verduidelijkt dat niet de periode waarin dat volgende plan zal lopen. De enige zekerheid is dat er een raadpleging plaatsvond over een voorontwerpplan dat tussen 2008 en 2011 niet evolueerde tot een derde federaal plan inzake duurzame ontwikkeling. Die onderbreking van de continuïteit van de cycli uit de wet betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling, kan ernstige gevolgen hebben voor dat beleid, maar ook voor de geloofwaardigheid van de voorontwerpplannen in de toekomst, bijvoorbeeld als die ter raadpleging worden voorgelegd.

2.2 Inhoud van de plannen

Paragraaf 2.2 beschrijft de inhoud van de Plannen 2000-2004 en 2004-2008/2011 en van het Voorontwerpplan 2009-2012. Daarbij komen achtereenvolgens hun structuur (2.2.1), doelstellingen (2.2.2), thema’s (2.2.3) en instrumenten (2.2.4) aan bod. Het laatste punt evalueert die inhoud (2.2.5). Op te merken valt dat de inhoudsanalyse zeer algemeen blijft en niet ingaat op de maatregelen als zodanig.

2.2.1 Structuur van de plannen

Punt 2.2.1 beschrijft de structuur van het Plan 2000-2004 (P1), het Plan 2004-2008/2011 (P2) en het Voorontwerpplan 2009-2012 (VOP3). Eerst wordt ingegaan op het kader dat gebruikt werd om de plannen te structureren (a). Daarna wordt de gedetailleerde structuur van de plannen geanalyseerd (b), met aandacht voor indicatoren, interacties met thematisch beleid, en verantwoordelijken en uitvoeringstermijnen.

1. Bij de bespreking van de organisatie van de *Lente van het leefmilieu* in de Commissie voor de Volksgezondheid, het Leefmilieu en de Maatschappelijke Hernieuwing herinnerden mevrouw Gerkens, mevrouw Muylle en de heer Flahaux aan de federale plannen inzake duurzame ontwikkeling en ook aan de instellingen van de wet en ze vroegen om daarmee rekening te houden (Kamer van volksvertegenwoordigers, 2008c, pp. 4-6).

a Kader

De structuur van de plannen wordt bepaald in art. 3 van de wet van mei 1997 voor de herziening van 2010: "plan, gestructureerd volgens de indeling van Agenda 21". Op basis van die structuur uit Agenda 21 werd P1 gestructureerd, maar vanaf de voorbereiding van VOP2 heeft de ICDO beslist het plan te structureren volgens de thema's van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling. De structuur van die Europese strategie werd ook gebruikt om VOP3 uit te werken.

b Gedetailleerde structuur

De interne gedetailleerde structuur van P1, P2 en VOP3 is onderling vrij verschillend (zie tabel 13). Wel bevat elk van die documenten vier grote delen: een inleidend gedeelte (INL. in de tabel), een thematisch gedeelte (THEM.), een transversaal gedeelte (TRANSV.) en een technisch gedeelte met onder meer de inhoudstafel en de bijlagen (niet weergegeven in de tabel). De plaats ingenomen door die vier delen verschilt sterk van plan tot plan. Het thematische gedeelte is in volume steeds het belangrijkste, terwijl het transversale gedeelte in principe het meest kenmerkend is voor een plan voor duurzame ontwikkeling. Dat transversale gedeelte is bijzonder weinig aanwezig in P2.

| Tabel 13 Vergelijking van de structuur van de plannen | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Plan 2000-2004 (P1) | Plan 2004-2008/2011 (P2) | Voorontwerpplan 2009-2012 (VOP3) |
| 1. Beginselen, thema's en doelstellingen (INL.) ^a 2. Economische, sociale en ecologische componenten van een duurzame ontwikkeling: Acties (THEM.) - Consumptiepatronen en productiewijzen - Armoede en sociale uitsluiting, overmatige schuldenlast, milieugezondheidskonde - Landbouw, mariene milieu, biodiversiteit - Energie, vervoer, ozon en klimaatwijziging 3. Middelen ter implementatie (TRANSV.) 4. Versterking van de rol van de grote maatschappelijke groepen (TRANSV.) 5. Tien richtsnoeren voor het beleid inzake duurzame ontwikkeling (TRANSV.) | 1. Een Plan duurzame ontwikkeling is nodig (context) (INL.) 2. Strategisch kader van het Plan inzake duurzame ontwikkeling (keuze van thema's en acties) (INL.) 3. 31 acties (THEM.) 4. Follow-up van het Plan (TRANSV.) | Inleiding (INL.) 1. Analyse (INL.) 2. Acties - Ontwikkeling van een visie op langere termijn (TRANSV.) - Governance / Instrumenten (TRANSV.) - Veranderingen naar een duurzame ontwikkeling (THEM.) a. Naar duurzame consumptie- en productiepatronen b. Aanpassing aan en bestrijden van de negatieve effecten inzake klimaatverandering c. Transport en mobiliteit d. Natuurlijke hulpbronnen e. Volksgezondheid f. Sociale inclusie, demografie en migratie 3. Opvolging van de uitvoering van het Plan (TRANSV.) |
| Structuur van de acties - Probleemstelling - Actieplan - Strategische doelstellingen - Beleid en maatregelen | Structuur van de acties - Context - Beschrijving - Uitvoering | Structuur van de acties - Situatieschets - Doelstellingen - Voorstelling van de maatregelen - Praktisch - Indicatoren - Interactie met ander beleid |
| Bron Analyse door de TFDO. | | |

a. Delen van het plan: INL. = inleidend, THEM. = thematisch en TRANSV. = transversaal.

De plannen bevatten een aantal thematische en/of transversale acties. Die acties zijn op een verschillende wijze gedefinieerd naargelang van het document (zie tabel 13). Ze bevatten altijd eerst een situatieschets gevolgd door een voorstelling van de maatregelen. Sommige plannen geven ook een expliciete plaats aan de indicatoren (VOP3), de interacties met thematisch beleid (VOP3), de verantwoordelijken en de timing (VOP3) of de doelstellingen (P1 en VOP3). Elk van die aspecten wordt hierna uitvoeriger toegelicht en de doelstellingen komen aan bod in een volgende punt (zie 2.2.2).

Zowel P1 en P2 als VOP3 bevatten indicatoren, maar het belang dat eraan wordt gegeven varieert. In P1 en P2 zijn indicatoren opgenomen in de inleidende tekst bij elke actie, zonder dat er evoluties in de tijd worden geïllustreerd. VOP3 geeft de indicatoren een duidelijke plaats in de definitie van de acties, waardoor figuren en tabellen met temporele evoluties geïntegreerd kunnen worden. Maar figuren en tabellen opnemen, vergt wel uitleg om de getoonde evoluties begrijpelijk te maken; die uitleg is echter zeldzaam. Wat het aantal indicatoren betreft, bevat P1 er 61; voor P2 is dat 44 en VOP3 telt er 52.

De enige acties die de interactie met thematisch beleid vermelden, zijn die van VOP3. Dat vloeit voort uit een expliciete wens, die al werd uitgedrukt in de oriëntatienota die de basis vormt van het voorontwerp: *"Het FPDO 2009-2012 zal proberen om deze eerder thematische plannen aan elkaar te linken door een DO aanpak en een onderlinge synergie aan te moedigen"* (ICDO, 2006c, p. 3). Die wens wordt ook expliciet vermeld in de inleiding van VOP3 dat namelijk acties voorstelt *"die streven naar complementariteit tussen de plannen en naar synergie tussen de federale actoren, en die de leemtes in het gevoerde beleid opvullen"* (ICDO, 2008b, p. 17). De manier waarop die rubriek in VOP3 concreet werd ingevuld is zeer verschillend. In bepaalde gevallen bevat ze maatregelen, maar het gaat ook om studies (*"Internationale studies over de IDO"*; p. 39), onderzoeksprojecten (*"De POD Wetenschapsbeleid beheert het onderzoek dat zich bezighoudt met de transportproblematiek op lange termijn"*; p. 61) of andere niet-beleidsdocumenten (*"seminarie en standpunt FRDO"*; p. 39).

VOP3 vermeldt de verantwoordelijken en de uitvoeringstermijnen. VOP3 bevat inderdaad een nieuwigheid: een *Opvolgingstabel van de maatregelen van de plannen*. Die tabel herhaalt iets meer dan de helft van de maatregelen van VOP3 en preciseert de verantwoordelijke, de coverantwoordelijke, de uitvoeringsperiode, de aanwezigheid van een nationale samenwerking en de participatie van het maatschappelijk middenveld. Ze geeft een synthetisch overzicht van de uit te voeren maatregelen en bereidt de opvolging van die maatregelen voor. Een dergelijke tabel was niet opgenomen in P1 en P2. Nochtans werden er wel overzichtstabellen gemaakt voor P1 (interne ICDO-nota) en P2 (beslissing van de ministerraad van 24 juni 2005, gepubliceerd in het ICDO-rapport 2005), maar die bleven beperkt tot een vermelding van de verantwoordelijken, zonder uitvoeringstermijnen. De budgettaire en menselijke middelen werden overigens nog nooit beschreven.

2.2.2 Doelstellingen van de plannen

Punt 2.2.2 beschrijft eerst de doelstellingen vastgelegd in het Plan 2000-2004 (P1), het Plan 2004-2008/2011 (P2) en het Voorontwerpplan 2009-2012 (VOP3); zowel hun aantal als hun kwaliteit komen aan bod (a). Daarna wordt ingegaan op de analyse van internationale doelstellingen in de inleiding van VOP3 (b).

a Doelstellingen vastgelegd in P1, P2 en VOP3

Aantal doelstellingen

Zowel P1 en P2 als VOP3 bevatten te bereiken doelstellingen, hetzij in de inleidende delen of in de acties zelf. In P1 en VOP3 voorziet de structuur van iedere actie in een precisering van de doelstellingen. Dat is niet het geval voor de structuur van de acties in P2. Het totale aantal doelstellingen bedraagt 133 in P1, 76 in P2 en 98 in VOP3. Voor die berekening werd het begrip 'doelstelling' in de ruimste zin van het woord genomen, omdat niet alle doelstellingen als dusdanig worden vermeld (respectievelijk 129 van de 133, 54 van de 76 en 97 van de 98 doelstellingen zijn als dusdanig vermeld).

De doelstellingen kunnen in drie categorieën verdeeld worden.

- De 'ultieme' of 'finale' doelstellingen van duurzame ontwikkeling *"zijn centrale punten in de toekomstvisies over duurzame ontwikkeling"* (TFDO, 1999, p. 425) (bijvoorbeeld de opwarming van de aarde beperken tot 2°C ten opzichte van de pre-industriële periode). Het gaat om een aantal van respectievelijk 10, 8 en 8. Hun aandeel in het geheel van de vermelde doelstellingen was stabiel (8%, 11% en 8%).
- De 'strategische' doelstellingen van duurzame ontwikkeling drukken de ultieme doelstellingen uit in doelstellingen die het te voeren beleid nauwkeuriger kunnen sturen (bijvoorbeeld de broeikasgasemissies in de periode 2008-2012 met 7,5% verminderen ten opzichte van 1990). Het gaat om een aantal van respectievelijk 79, 46 en 29. Hun aandeel in het geheel van de vermelde doelstellingen is afgenomen (59%, 60% en 30%).
- De 'operationele' doelstellingen van duurzame ontwikkeling zijn doelstellingen die aan maatregelen gekoppeld zijn (bijvoorbeeld het klimaat- en sociaal beleid integreren, met inbegrip van het beleid voor ontwikkelingssamenwerking). Het gaat om een aantal van respectievelijk 44, 22 en 61. Hun aandeel in het geheel van de vermelde doelstellingen is gestegen (33%, 29% en 62%).

Kwaliteit van de doelstellingen

Met de SMART-methode kunnen doelstellingen op vijf niveaus beoordeeld worden: *specific*, *measurable*, *achievable*, *realistic* en *time-bound* (ESDN, 2011)¹. Voor de hier voorgestelde analyse werden de doelstellingen ingedeeld volgens drie criteria:

- **formulering** (*specific*): de doelstellingen zijn nauwkeurig en duidelijk geformuleerd, ondubbelzinnig (op een manier die zo weinig mogelijk verschillende interpretaties toelaat), beknopt en in de vorm van een te behalen resultaat;
- **meetbaarheid** (*measurable* en *time-bound*): de doelstellingen zijn meetbaar, gebaseerd op een toereikende kennis van de bestaande toestand (uitgangssituatie) met kwantificeerbare resultaten (voorzien van een indicator) of op zijn minst waarneembaar en voorzien van een precieze termijn en een referentiedatum;
- **ambitie** (*achievable* en *realistic*): de doelstellingen zijn ambitieus, relevant voor de probleemstelling of de behoefte, geloofwaardig in verhouding tot de aangereikte middelen, logisch verbonden met de voorziene acties en ze betekenen een vooruitgang.

Het is moeilijk en soms zelfs onmogelijk om de relevantie en de ambitie af te bakenen als de doelstelling bijvoorbeeld iets 'verminderen' of 'bestrijden' inhoudt, of wanneer de uitgangssituatie onbekend of voor interpretatie vatbaar is.

De op internationaal niveau geformuleerde doelstellingen die als dusdanig in het Belgische beleid werden overgenomen, worden in dit rapport niet kwalitatief onderzocht. De analyse blijft beperkt tot de doelstellingen die werden vastgesteld in het kader van de federale plannen inzake duurzame ontwikkeling, die het onderwerp van de evaluatie zijn van dit rapport.

De **formulering** van de meerderheid van die doelstellingen is relatief goed, ook al blijft ze soms nog dubbelzinnig. Uitdrukkingen als "*billijke prijzen*" (P1, §284 en 557) en "*de chemische vervuiling van voedsel zo laag mogelijk [...] houden*" (P2, §31209) zijn inderdaad voor verschillende interpretaties vatbaar omdat de invulling van "billijk" en "zo laag mogelijk" subjectief is. De doelstellingen van VOP3 zijn grotendeels operationeel en dus vaak verwoord in de vorm van een in te voeren maatregel: "*Onderzoeksprogramma's ontwikkelen en aanwenden*" (p. 24), "*Oprichting van een subwerkgroep Armoedebeleid*" (p. 96), "*Alle sectoren die actief zijn op zee erbij betrekken en groeperen om de economische basis te verstevigen*" (p. 72) enz.

Het merendeel van de gebruikte werkwoorden om de doelstellingen van P1 en P2 te formuleren, drukt een te behalen resultaat uit (verminderen/vermeerderen) en de werkwoorden 'hebben' en 'zijn' komen het vaakst voor (bijvoorbeeld een strategie hebben, geïntegreerd zijn). In VOP3 zijn de werkwoorden, net als de doelstellingen zelf, meer operationeel: ontwikkelen, bereiken, bijdragen, bevorderen en integreren.

De analyse op basis van het criterium **meetbaarheid** toont dat de overgrote meerderheid van de doelstellingen met waarneembare resultaten samenhangt, ook al wordt de bestaande toestand niet altijd gemeten. Het aantal gekwantificeerde doelstellingen – respectievelijk 25%, 33% en 10% voor P1, P2 en VOP3 – of doelstellingen met een bepaalde termijn – respectievelijk 27%, 43% en 23% – blijft daarentegen beperkt. In totaal zijn er in die drie documenten respectievelijk 27, 23 en 8 doelstellingen die tegelijk gekwantificeerd zijn en een bepaalde termijn hebben. Er worden echter zelden referentiedata, overeenstemmend met de situatie op het tijdstip nul vermeld, ook al is het vastleggen van een dergelijke datum niet altijd relevant (bijvoorbeeld: "*Voor de eerste planperiode worden de volgende doelstellingen vooropgesteld: [...] een vermindering van de gevallen van mensenhandel met de helft, dit als een eerste intermediaire doelstelling waarbij de totale uitbanning van mensenhandel de uiteindelijke doelstelling blijft*" (P1, §750-751); de intermediaire doelstelling is vastgelegd voor een bepaalde periode, terwijl er voor de ultieme doelstelling van uitbanning geen referentiedatum nodig is).

1. Al naargelang de bron kunnen bepaalde letters voor verschillende concepten staan. Zo kan de A staan voor *achievable*, *acceptable*, *ambitious*...

De **ambitie** van de doelstellingen uit de plannen is ook een criterium dat aan bod komt in de adviezen van de FRDO, die als raad van vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld het best geplaatst is om die ambitie te beoordelen. In zijn adviezen, respectievelijk over VOP1 en VOP3, vermeldt de Raad:

- *"De doelstellingen van het voorontwerpplan zijn volgens de FRDO in een aantal gevallen onvoldoende concreet en / of onvoldoende ambitieus. De Raad dringt erop aan dat de doelen die België tijdens de planperiode wil halen, zo duidelijk en precies mogelijk in het plan worden ingeschreven. De Europese en internationale verbintenissen van België moeten hierbij het uitgangspunt vormen"* (FRDO, 2000a, p. 2);
- *"De raad meent evenwel dat sommige van die acties niet voldoende ambitieus zijn qua doelstellingen (onder meer te weinig kwantitatieve en operationele doelstellingen), en/of niet voldoende concreet ingevuld worden via maatregelen (bv. actie Biodiversiteit, duurzaam beheer zeeën, duurzame huisvesting)"* (FRDO, 2008, p. 14).

b Analyse van internationale doelstellingen van duurzame ontwikkeling in VOP3

VOP3 bevat een volledig hoofdstuk over de ontwikkeling van een langetermijnvisie. De inleiding van dat hoofdstuk (pp. 19-21) stelt een analyse voor van de doelstellingen uit enkele Europese en internationale basisteksten over duurzame ontwikkeling¹. Die analyse baseert zich onder meer op het aantal keer dat sleutelwoorden voorkomen die met een zoekprogramma werden gezocht in verscheidene teksten: *Agenda 21*, het *Implementatieplan van de wereldtop over duurzame ontwikkeling*, het *Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering* en het *Verdrag inzake biologische diversiteit*, maar ook het klimaat- en energiepakket van de Europese Unie en de strategie voor chemische stoffen van de *International Chemical Conference*. "De erg relatieve waarde van de [...] zogenaamde tijdsgebonden doelstellingen" (VOP3, p. 19) van die teksten wordt geanalyseerd en dat leidt tot verscheidene vaststellingen. Drie voorbeelden daarvan zijn:

- *"Het herlezen van deze teksten [uit Agenda 21] doet vragen rijzen en wijst op een evident gebrek aan methodologie. De betrokken data zijn het gevolg van een weinig rationeel onderhandelingsproces"* (VOP3, p. 20);
- *"Ook hier [Johannesburg Actieplan] kan men een zekere onzekerheid van betrokken data en doelstellingen niet ontkennen, zij het misschien in [mindere mate dan in Agenda 21]"* (VOP3, p. 20; met correctie op basis van de Franse versie).
- *"Het multilaterale beleid inzake duurzame ontwikkeling houdt dus verdienstelijke pogingen in om de lange termijn met concrete data en doelstellingen te preciseren maar de methodologie rond, en basis voor, die doelstellingen blijven erg fragiel. Het klimaatdossier blijft de meest overtuigende aanzet daartoe. De wetenschappelijke onderbouw – in casu via het genoemde IPCC – heeft hiermee veel te maken en is een conditio sine qua non voor een langetermijnbeleid. Andere time-bound targets putten hun verdienste nog steeds vooral uit symbool- en signaalwaarde"* (VOP3, p. 21).

VOP3 is de enige tekst die een dergelijke evaluatie opneemt. Die is des te moeilijker te begrijpen omdat de gebruikte evaluatiemethodologie niet gepreciseerd wordt, hoewel ze resulteert in sterke beweringen over de doelstellingen van de transversale verbintenissen inzake duurzame ontwikkeling.

2.2.3 Thema's van de plannen

Punt 2.2.3 beschrijft eerst de behandelde thema's in het Plan 2000-2004 (P1), het Plan 2004-2008/2011 (P2) en het Voorontwerpplan 2009-2012 (VOP3) (zie a) en daarna de antwoorden uit die plannen op de basisteksten van duurzame ontwikkeling (zie b).

a Thema's

Om de thema's in de plannen te kunnen vergelijken en een beeld te krijgen van hun evolutie is een gemeenschappelijk beoordelingskader voor de analyse van de drie documenten noodzakelijk. Er werd geop-

1. Zulke analyses ontbreken in P1 en P2.

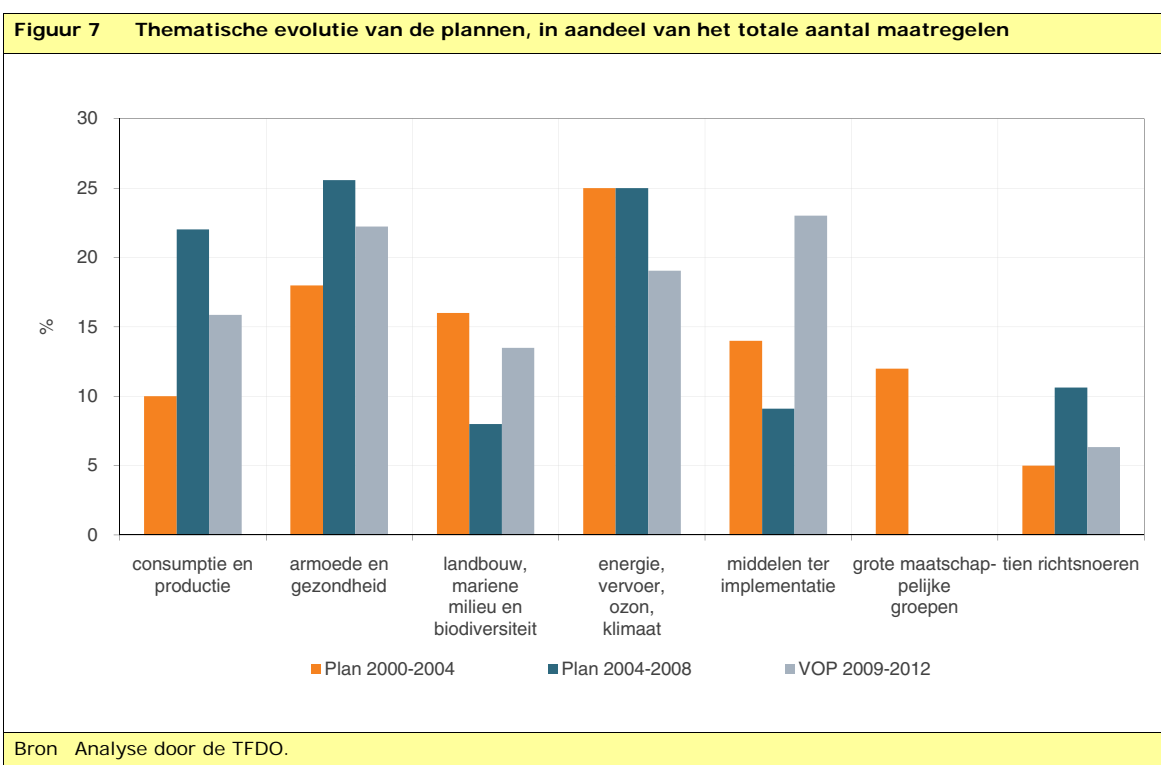
teerd voor Agenda 21, omdat die niet alleen gebruikt werd voor vroegere evaluaties (TFDO, 2005 en 2007); maar omdat die ook het kader vormt om het plan te structureren, zoals dat werd ingesteld door de wet van 1997 voor de herziening van 2010: "plan, gestructureerd volgens de indeling van Agenda 21"

| Tabel 14 Thematische overeenstemming van de plannen | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Acties van Plan 2000-2004 (P1) (= thema's van Agenda 21) | Acties van Plan 2004-2008/2011 (P2) | Acties van Voorontwerpplan 2009-2012 (VOP3) |
| Consumptiepatronen en productiewijzen | actie 5: De ondernemers en de agrarische wereld actie 8: Ethisch beleggen actie 12: Kwaliteitsvolle voeding actie 15: Minder gebruik van natuurlijke hulpbronnen actie 16: Een strategie voor duurzame producten actie 17: Voorbeeldfunctie van de overheid actie 31: Maatschappelijk verantwoord ondernemen is nodig | 2.2.1 Goed beheer van de administraties 2.3.1 Reclame, marketing en duurzame ontwikkeling 2.3.2 Houtconsumptie 2.3.3 Duurzame biobrandstoffen 2.3.11 Naar een duurzame voeding |
| Armoede en sociale uitsluiting – overmatige schuldenlast – milieugezondheid | actie 1: Inschrijven van de doelstellingen van sociale insluiting in duurzame ontwikkeling actie 2: Bescherming van de consument actie 3: Fatsoenlijke en betaalbare huisvesting actie 4: Kwaliteitsvolle banen actie 6: Blijven werken na 55 jaar actie 7: Buurtdiensten ontwikkelen actie 9: Familiale zorg mogelijk maken actie 10: Globale opvang verbeteren actie 11: Beter informeren en de gezondheidszorg toegankelijker maken actie 13: Geweld voorkomen | 2.3.12 Woningen beter benutten en duurzame en betaalbare huisvesting garanderen voor iedereen 2.3.13 De waarden van de sociale economie overbrengen naar de economie in haar totaliteit 2.3.14 Milieu en tewerkstelling 2.3.15 Milieu en migraties 2.3.16 Rekening houden met armoede bij de communicatie 2.3.17 Streven naar een inclusief en multidisciplinair armoedebeleid |
| Landbouw – mariene milieu – biodiversiteit | actie 18: Biodiversiteit beschermen actie 20: Geïntegreerd beheer van de Noordzee | 2.3.9 Biologische diversiteit beschermen en behouden in België, Europa en in de wereld 2.3.10 Het duurzaam beheer van zeeën en oceanen |
| Energie – vervoer – ozon en klimaatwijziging | actie 21: Een duurzaam energiebeleid actie 23: Energiezuinige gebouwen actie 24: Een betere solidariteit: flexibiliteitsmechanismen aanwenden actie 26: De vraag naar mobiliteit sturen actie 27: Zich anders verplaatsen actie 28: Aanbod openbaar vervoer verbeteren actie 29: De expertise en de informatie over mobiliteit verbeteren actie 30: Minder vervuilende voertuigen | 2.3.4 Engagements inzake klimaat – horizon 2008-2012 (korte termijn) en 2020 (middellange termijn) 2.3.5 Engagements inzake klimaat – horizon 2050 (lange termijn) 2.3.6 Klimaatbeleid en kwetsbare groepen 2.3.7 Mobiliteit: het ontwikkelen van een strategische visie op lange termijn 2.3.8 Bewustmaking over de keuze van vervoersmodi |
| Middelen ter implementatie: internationaal beleid, wetenschapsbeleid, fiscaal beleid, informatie voor de besluitvorming | actie 14: Voor een betere gezondheid wereldwijd actie 19: Duurzaam bosbeleid: strijd tegen illegale houtkap actie 22: De juiste prijs actie 25: Een mondiale aanpak van het energievraagstuk | 2.1.1 De waarden van onze maatschappij en hun impact 2.1.2 Onderzoekprogramma's en beheersystemen inzake onderzoek 2.2.2 Een fiscaal stelsel in samenhang met duurzame ontwikkeling 2.2.3 Communicatie over duurzame ontwikkeling 2.2.4 Indicatoren voor duurzaam welzijn |
| Versterking van de rol van de grote maatschappelijke groepen | / | / |
| Tien richtsnoeren voor het beleid inzake duurzame ontwikkeling | deel 4: Follow-up van het plan | deel 3: Opvolging van de uitvoering van het plan |
| Bron Analyse door de TFDO. | | |

(art. 3). Agenda 21 blijft ook een internationaal referentiepunt op het vlak van duurzame ontwikkeling. Bovendien kunnen de thema's van de strategie voor duurzame ontwikkeling van de Europese Unie, die als alternatief gebruikt werd om P2 en VOP3 te structureren, niet gebruikt worden voor een vergelijkende analyse in de tijd omdat die thema's gewijzigd werden bij de strategieherziening van 2006. Het thematische kader van de EU-strategie uit 2001 (EU, 2001), gebruikt om P2 te structureren, verschilt immers van dat van de strategie uit 2006 (EU, 2006), gebruikt om VOP3 te structureren. Bovendien zal dat kader waarschijnlijk nog veranderen, naargelang van de prioriteiten voor duurzame ontwikkeling op het niveau van de EU.

Om die vergelijkende analyse te kunnen realiseren, werd een overeenstemmingstabel van acties opgesteld. Daarin wordt elke actie van elk plan aan een thema gekoppeld volgens de structuur van P1 (en dus van Agenda 21) en volgens hun eigen plaats in het betreffende plan (zie tabel 14). Zo wordt bijvoorbeeld de actie over biobrandstoffen (VOP3) opgenomen in het deel over duurzame consumptie- en productiepatronen, net als in het voorontwerpplan; maar die actie had ook in het deel over vervoer kunnen staan, als ze in het voorontwerpplan was ondergebracht in het deel over de vervoersproblematiek.

De thematische evolutie wordt uitgedrukt in aandeel van de maatregelen die tot een thema behoren (zie figuur 7). Het aandeel van de maatregelen in het thema *energie, vervoer, ozon en klimaat* is gedaald, terwijl dat van de *middelen ter implementatie* bijzonder groot is in VOP3. Het thema *grote maatschappelijke groepen* werd enkel opgenomen in P1. De aandelen van de andere vier thema's in VOP3 – *consumptie en productie*; *armoede en gezondheid*; *landbouw, mariene milieu en biodiversiteit*; en *tien richtsnoeren* – komen overeen met de aandelen van die thema's in P1 en P2.



b Antwoorden op de basisteksten van duurzame ontwikkeling

Punt 2.2.3, b analyseert hoe P1, P2 en VOP3 maatregelen opnemen om te beantwoorden aan de verbintenissen die in 1992 in Rio de Janeiro werden aangegaan, meer in het bijzonder die uit de drie verdragen (klimaat, biologische diversiteit en woestijnvorming) en de verklaring (bossen). Bijlage D.1 gaat in op die verdragen en verklaring.

Klimaat

Het totale aantal maatregelen over het thema *energie, vervoer, ozon en klimaatwijziging* daalde van 154 (op 622) in P1 tot 99 (op 395) in P2 en 24 (op 126) in VOP3. Het aantal maatregelen specifiek over klimaat veranderde van 31 in P1 naar 11 in P2 en 12 in VOP3.

Het aantal maatregelen over klimaatbeleid is dus gedaald tussen P1 en P2 en daarna is het gestabiliseerd. P1 had betrekking op een periode waarin het beleid en de institutionele structuren in het klimaatdomein werden gecreëerd. Het lijkt normaal dat het aantal voorgestelde maatregelen hoger ligt in een dergelijke periode dan daarna. P1 bevat bijvoorbeeld heel wat maatregelen, namelijk 16, over het gebruik van de

flexibiliteitsmechanismen, terwijl P2 er maar 6 telt en VOP3 niet meer dan 2. Bovendien wordt het klimaatbeleid vanaf 2002 gecoördineerd in een nationaal klimaatplan, dat trouwens een maatregel uit P1 was.

Een meer diepgaande analyse van de inhoud van de klimaatmaatregelen toont een evolutie in de tijd. De maatregelen uit P1 hebben betrekking op de CO₂-taks, de fiscale voordelen voor sommige energievormen en de uitstoot van broeikasgassen in het afvalbeheer. Die onderwerpen komen niet meer aan bod in de volgende plannen en de maatregelen uit P1 daarover werden na 2004 niet meer door de ICDO opgevolgd. P1 en P2 hebben het over onderzoek, VOP3 niet. Maar dat laatste stelt voor het klimaatbeleid wel een sociale begeleidingsmaatregel voor en behandelt ook het beleid op zeer lange termijn; die onderwerpen kwamen niet aan bod in P1 en P2. De maatregelen in verband met sensibilisering en informatieverspreiding zijn ook relatief talrijker in VOP3.

De plannen inzake duurzame ontwikkeling bevatten dus relatief belangrijke maatregelen van het klimaatbeleid, waaronder het klimaatplan. Die maatregelen zijn in P2 en vooral in VOP3 transversaler geworden, terwijl het sectorale klimaatbeleid geleidelijk werd opgenomen in het nationaal klimaatplan.

Biologische diversiteit

Het totale aantal maatregelen over het thema *landbouw, mariene milieu en biologische diversiteit* daalde van 97 (op 622) in P1, tot 28 (op 395) in P2 en 17 (op 126) in VOP3. Het aantal maatregelen specifiek over biologische diversiteit verminderde geleidelijk in de plannen: van 38 in P1 naar 11 in P2 en 9 in VOP3.

De plannen inzake duurzame ontwikkeling bevatten relatief belangrijke maatregelen van het beleid inzake biologische diversiteit en ze liggen onder andere aan de oorsprong van het *Federaal plan voor de integratie van de biodiversiteit in 4 federale sleutelsectoren*.

Woestijnvorming

Het *Verdrag ter bestrijding van woestijnvorming* wordt noch vermeld in P1, noch in P2 en VOP3.

Bossen

Het aantal maatregelen specifiek over bossen (behorend tot de maatregelen over het thema *landbouw, mariene milieu en biologische diversiteit*; zie hiervoor) evolueert van 1 in P1 naar 16 in P2 en 8 in VOP3. Die laatste twee bevatten immers elk een specifieke actie daarover, in tegenstelling tot P1. Het belang van bossen en van het daarmee verbonden beleid lijkt dus eerder toe te nemen.

De maatregelen over bossen zijn erop gericht de consumptie van hout uit duurzaam beheerde bossen te doen stijgen en de illegale houtkap en de illegale houthandel te bestrijden.

2.2.4 Instrumenten van de plannen

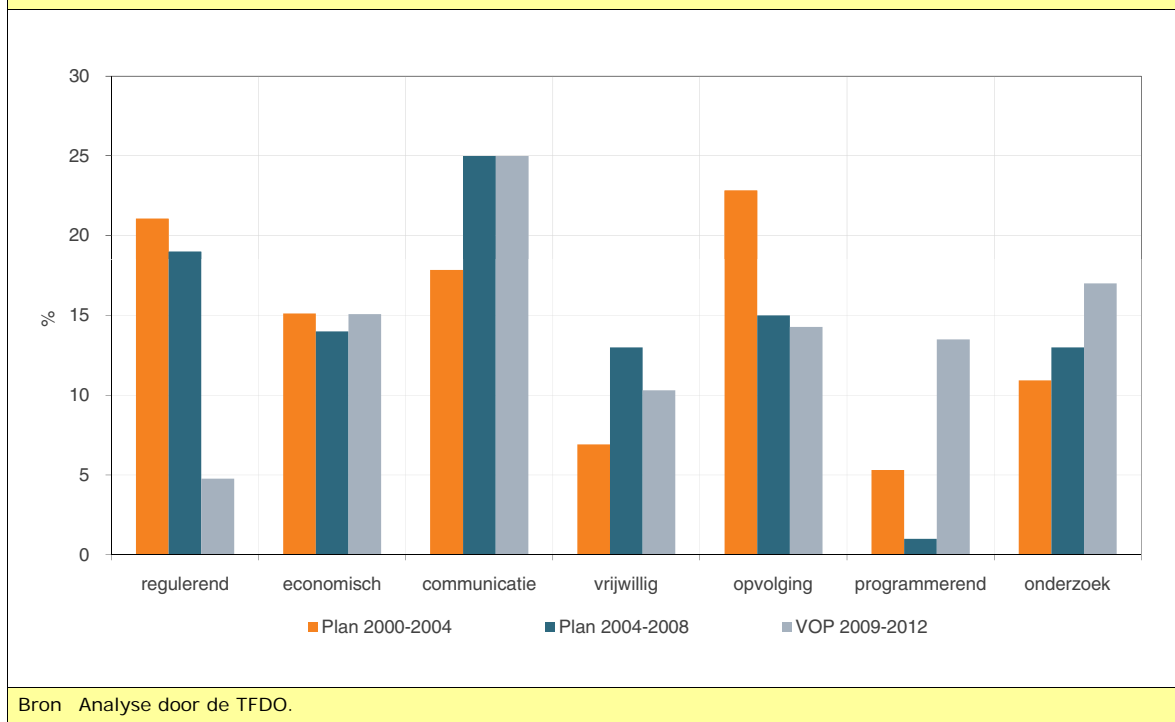
Het Plan 2000-2004 (P1), het Plan 2004-2008/2011 (P2) en het Voorontwerpplan 2009-2012 (VOP3) kunnen ook beoordeeld worden op basis van de gebruikte beleidsinstrumenten. Het gaat hierbij om de hefboomen, de gebruikte middelen om een doelstelling te bereiken.

- Regulerende instrumenten: normen, vergunningen, beperkingen...;
- Economische instrumenten: subsidies, belastingen, lastenverlagingen...;
- Communicatieve instrumenten¹: bewustmakingscampagnes, gebruik van verschillende communicatiekanalen...;
- Vrijwillige instrumenten: vrijwillige overeenkomsten...;
- Opvolgingsinstrumenten: indicatoren, rapporten...;
- Programmerende instrumenten: nog op te stellen plannen en te bepalen maatregelen;
- Onderzoeksinstrumenten¹: studies...

1. In de voorgaande analyses vormden de communicatie- en onderzoeksinstrumenten één categorie beleidsinstrumenten (zie onder andere TFDO, 2005, p. 144). Gezien enerzijds het belang van die categorie en anderzijds de ketenlogica (stroomopwaarts het onderzoek als basis voor de beslissing en stroomafwaarts de communicatie om over de genomen beslissing te informeren) werd deze groep in twee categorieën opgedeeld.

Er zijn verscheidene trends waar te nemen (zie figuur 8). Het aandeel van de regulerende en de opvolgingsmaatregelen is gedaald; dat van de communicatieve, programmerende en onderzoeksmaatregelen is toegenomen.

Figuur 8 Evolutie van de beleidsinstrumenten van de plannen, in aandeel van het totale aantal maatregelen



2.2.5 Evaluatie van de inhoud van de plannen

Punt 2.2.5 evalueert de inhoud van het Plan 2000-2004 (P1), het Plan 2004-2008/2011 (P2) en het Voorontwerpplan 2009-2012 (VOP3). Daarbij wordt gelet op de structuur (a), de doelstellingen (b), de thema's (c) en de instrumenten (d).

a Structuur

De structuur van de plannen past telkens in een internationale strategie voor duurzame ontwikkeling. Bij de uitwerking van P1, en conform de wet, was de internationale referentiestrategie *Agenda 21* (VN, 1992b), die trouwens de internationale referentiestrategie gebleven is. In 2001 nam de Europese Unie haar *Strategie voor duurzame ontwikkeling* aan, die in 2006 werd vernieuwd. P2 en VOP3 zijn gestructureerd op basis van die Europese strategie, waarvan de thema's meer rechtstreeks toepasbaar zijn op België. Dat initiatief van de ICDO om af te wijken van de bij wet vastgelegde structuur door als kader de Europese strategie te kiezen die dichter aansluit bij de Belgische situatie, maakt het mogelijk de verticale integratie te verbeteren. Dat initiatief werd ook gewaardeerd door het maatschappelijk middenveld (FRDO, 2004a en 2008).

VOP3 bevat drie belangrijke nieuwigheden.

- Ten eerste presenteert het evoluties in de tijd voor een aantal indicatoren. De geïllustreerde evoluties moeten echter ook worden toegelicht, vooral omdat het publiek over de tekst wordt geraadpleegd. Zulke toelichtingen zijn echter zeldzaam in VOP3 en bepaalde figuren zijn dan ook moeilijk te begrijpen.
- Ten tweede bevat VOP3 voor elke actie een rubriek over de interacties met thematisch beleid in het domein van de betrokken actie. Die rubriek verwijst nochtans niet enkel naar beleid en het valt moeilijk te begrijpen waarom niet-beleidsstukken erin werden opgenomen. Bovendien toont die rubriek slechts zelden hoe de actie een integratie met het vermelde beleid bevordert of hoe ze dat

aanvult. Ze beantwoordt dus niet echt aan het doel om synergie te creëren die zowel in de oriëntatienota (ICDO, 2006c) als in de inleiding van het voorontwerpplan zelf wordt beoogd. In dat verband is de FRDO van oordeel dat *"het vaak louter [gaat] om een opsomming"* (FRDO, 2008, p. 7).

- Ten slotte bevat VOP3 een overzichtstabel in een bijlage met informatie over de verantwoordelijken en de uitvoeringstermijnen voor iets meer dan de helft van de maatregelen. Die tabel maakt het mogelijk beter tegemoet te komen aan de vragen uit artikel 3 van de wet van mei 1997 voor de herziening van 2010. Ze wordt sterk naar waarde geschat door de FRDO, ook al vraagt de Raad *"voor bepaalde acties een timing die beter beantwoordt aan de urgentie van de problemen die zich vandaag stellen"* (FRDO, 2008, p. 15). Een dergelijke tabel, die reeds wordt voorgesteld bij het uitdenken van het plan en die alle maatregelen bevat – wat momenteel niet het geval is –, is een instrument dat niet alleen zou moeten bijdragen tot een betere uitvoering, maar ook tot een betere opvolging en een betere evaluatie van dat plan.

b Doelstellingen

P1, P2 en VOP3 bevatten doelstellingen die bereikt moeten worden door de talrijke maatregelen uit de plannen uit te voeren. In zijn advies haalt het Rekenhof het volgende aan: *"De studie van de jaarrapporten van de leden van de ICDO toont aan dat de ultieme doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling die België heeft onderschreven, niet werden geïnventariseerd en niet in intermediaire doelstellingen werden vertaald. Er werd bovendien geen enkel voorstel in die zin geformuleerd"* (Rekenhof, 2005, p. 30). Uit de analyse in het *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling 2011* blijkt nochtans dat de plannen ultieme doelstellingen bevatten en dat hun aantal stabiel blijft. Waarschijnlijk hangt dat samen met het feit dat de meeste van die doelstellingen verband houden met internationale verbintenissen die relatief beperkt zijn in aantal en waar het definiëren van ultieme doelstellingen voor duurzame ontwikkeling een opdracht van lange adem is. De analyse toont eveneens dat die doelstellingen vertaald werden in 'strategische' en/of 'operationele' intermediaire doelstellingen. De aantallen van die strategische en operationele doelstellingen evolueren veeleer in onderling tegengestelde richtingen, waarbij de strategische doelstellingen steeds meer plaats maken voor de operationele doelstellingen.

Wanneer de structuur van de acties niet in een rubriek voorziet voor de doelstellingen, zijn de vastgelegde doelstellingen minder zichtbaar en bestaat ook de mogelijkheid om er geen vast te leggen. Dat kan, althans deels, verklaren waarom P2 (het enige plan waarin de structuur van de acties geen dergelijke rubriek bevat) minder doelstellingen telt dan de andere twee teksten.

De formulering van de meerderheid van de doelstellingen is relatief goed en drukt te behalen resultaten uit, ook al blijft ze soms nog dubbelzinnig. VOP3 drukt de doelstellingen meer operationeel uit dan P1 en P2 en formuleert ze vaak in de vorm van in te voeren maatregelen. De grote meerderheid van de doelstellingen heeft waarneembare resultaten, ook al wordt de bestaande toestand niet altijd gemeten. Het aantal gekwantificeerde doelstellingen of doelstellingen met een bepaalde termijn blijft daarentegen beperkt. Nochtans kan de realisatie van zulke doelstellingen gemakkelijk beoordeeld worden. Het bestaan van een onderhandelde doelstelling op internationaal niveau verhoogt meestal de kwaliteit van de doelstelling in het plan, zowel op het vlak van formulering (nauwkeuriger beschreven) als van meetbaarheid (beter gekwantificeerd en met een bepaalde termijn).

VOP3 is overigens het enige document dat doelstellingen evalueert en inzonderheid de doelstellingen uit de teksten die de basis vormen voor de transversale verbintenissen inzake duurzame ontwikkeling die door de internationale gemeenschap onderhandeld en aangenomen werden. De tekst van VOP3 gaat echter niet in op de voor die evaluatie gebruikte methodologie; zo is het niet mogelijk de wetenschappelijke grondslag van de gemaakte beweringen te begrijpen.

c Thema's

De daling van het totale aantal maatregelen in de opeenvolgende plannen (van 622 in P1 naar 395 in P2 en 126 in VOP3) maakt het moeilijk besluiten te trekken over het belang van de thema's in de plannen.

De aandelen van de thema's in de plannen schommelen en het thema *grote maatschappelijke groepen* is niet meer opgenomen in P2 en VOP3. Dat laatste hangt samen met het feit dat dit thema een van de vier delen van Agenda 21 is, die de inhoud van P1 structureert; terwijl het niet aanwezig is in de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling, die P2 en VOP3 structureert.

De waargenomen evolutie gaat in de richting van verdieping voor de thema's *klimaat* en *biologische diversiteit*: nogal technische maatregelen in het begin, die geleidelijk maatschappelijker worden, dat wil zeggen meer geïntegreerd zijn in de sociale en economische ontwikkeling van de samenleving.

De klimaatmaatregelen bijvoorbeeld zijn geëvolueerd van maatregelen direct gericht op uitstootverminderingen op korte termijn in P1, naar sociale begeleidingsmaatregelen en langetermijnmaatregelen in VOP3. Op dezelfde wijze zijn de maatregelen over biologische diversiteit geëvolueerd: van creatie van institutionele structuren in P1, naar samenwerking met diverse sectoren in VOP3 (voeding, verantwoordelijkheid van de ondernemingen enz.).

De structurele banden tussen de maatregelen uit de federale plannen inzake duurzame ontwikkeling en de vele thematische plannen zijn zeldzaam, ondanks de wil om bij de uitwerking van VOP3 die band te verbeteren (voor een analyse van de bestaande thematische plannen zie ook TFDO, 2007).

d Instrumenten

De evolutie van de verdeling van de beleidsinstrumenten, zoals weergegeven in figuur 8 (p. 62), toont dat het aandeel van de regulerende maatregelen is gedaald. Dat is zeer duidelijk in VOP3, waar een aantal regulerende maatregelen overwogen wordt, maar waarbij er enkel in een onderzoeks- en studiefase voorzien is en de beslissing over de uitvoering van de regulerende maatregel afhankelijk is van die voorbereidende fase. Dat verklaart waarschijnlijk het grotere aandeel van de programmerende maatregelen, die later nog preciezer bepaald moeten worden. VOP3 is dus vager over de uit te voeren maatregelen.

Die ontwikkeling geldt echter niet voor het andere 'harde' beleidsinstrument, namelijk de economische instrumenten. Hun aandeel blijft inderdaad zeer stabiel in de loop van de tijd. De 'zachte' beleidsinstrumenten – communicatie, onderzoek, vrijwillige maatregelen – zijn eerder toegenomen. Die vaststellingen stemmen overeen met de adviezen van de FRDO, die aangeven dat de 'harde' instrumenten (regulering, economisch) vaak opgegeven worden ten gunste van de 'zachte' instrumenten (FRDO, 2004a en 2008).

2.3 Uitvoering van de plannen

Paragraaf 2.3 beschrijft en evalueert de uitvoering van het Plan 2000-2004 (P1) en het Plan 2004-2008/2011 (P2) volgens de methodologie die voor het eerst werd gebruikt in het derde Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling (TFDO, 2005, pp. 135-146). Een volledige beschrijving van de gebruikte methode is opgenomen als bijlage D.2.3. Punt 2.3.1 toont dat de opvolging van de uitvoering van groot belang is voor de evaluatie van de plannen. Punt 2.3.2 beschrijft de uitvoering van de maatregelen van P1 en P2 en vergelijkt vervolgens de resultaten van die twee plannen. Punt 2.3.3 evalueert die uitvoering.

2.3.1 Opvolging van de uitvoering van de plannen door de ICDO

De opvolging van de uitvoering van de plannen wordt door de ICDO-leden opgenomen in de jaarlijkse ICDO-ledenrapporten. De leercyclus heeft een geleidelijke verbetering van die opvolging mogelijk gemaakt: aanvankelijk ging het om een tekst, daarna werden het tabellen en uiteindelijk een databank als bijlage bij het ledenrapport. Die databank (ICDO, 2010a) bestaat uit fiches die de ICDO-leden invullen. Elke fiche heeft betrekking op een maatregel en beschrijft de initiatieven om die maatregel uit te voeren. De databank verstrekt ruwe gegevens over alle maatregelen van de plannen. Daarmee verzekert zij niet alleen de opvolging van die maatregelen, maar is zij ook een zeer nuttig instrument om de uitvoering van de maatregelen te evalueren in de federale rapporten inzake duurzame ontwikkeling.

P1 werd tussen 2000 en 2004 opgevolgd op basis van de lijst met maatregelen die in een interne nota van de ICDO werd vastgesteld. In 2005 besliste de federale regering, op de ministerraad van 24 juni, om 225 maatregelen van P1 te blijven opvolgen na 2004 om hun uitvoering te bevorderen (ICDO, 2006b; zie voor een vollediger analyse het vierde Federaal Rapport: TFDO, 2007, pp. 202-212).

P2 wordt sinds 2005 opgevolgd op basis van de lijst met maatregelen die is opgenomen in het Rapport 2005 van de ICDO (ICDO, 2006b). Op 24 juni 2005 heeft de staatssecretaris een lijst van de diensten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de maatregelen uit P2 aan de ministerraad voorgelegd. Die heeft akte genomen van de lijst (ICDO, 2006b). Een vergelijking van die lijst met de maatregelen in de tekst van P2 toont een tiental verschillen. Bepaalde maatregelen uit P2 zijn inderdaad niet in die lijst opgenomen en worden dus niet door de ICDO opgevolgd (bijvoorbeeld maatregel §30606; zie C.2.1.3).

2.3.2 Uitvoeringsindicatoren van de plannen ontwikkeld door de TFDO

Om de stand van uitvoering van de maatregelen uit de plannen te beschrijven, vormt de TFDO de ruwe gegevens van de ICDO om in geïntegreerde gegevens waarop de evaluatiemethodologie kan worden toegepast (zie bijlage D.2.3). Alle maatregelen worden ondergebracht in een van de drie opeenvolgende uitvoeringsfasen (1–3) of een van de drie andere categorieën (4–6).

- 1 *Voorbereiding*: keuze van tijdschema, instrumenten en intermediaire doelstellingen. Die fase loopt tot het moment waarop de doelstellingen en instrumenten gekozen zijn en bijvoorbeeld in een regelgevende tekst opgenomen kunnen worden.
- 2 *Toepassing*: formulering, goedkeuring en afkondiging van de maatregelen, gevolgd door de implementatie van de maatregelen en hun afdwinging.
- 3 *Monitoring*: verzameling van gegevens over de toepassing, wat eventueel tot bijstellingen kan leiden en, in voorkomend geval, tot een wetenschappelijke evaluatie met als doel het beleid oriënteren door advies uit te brengen over het opzet en de opvolging ervan.
- 4 *Zonder gevolg*: categorie van maatregelen waarvoor er nog geen enkel initiatief voor de uitvoering genomen werd.
- 5 *Achterhaald*: categorie van maatregelen die door nieuwe beslissingen achterhaald zijn (door regionalisering of door maatregelen op andere beleidsniveaus).
- 6 *Zonder informatie*: categorie van maatregelen waarover geen enkel rapport bestaat en geen informatie beschikbaar is. Als er over bepaalde maatregelen foute informatie verspreid werd, werden die maatregelen ook in deze categorie ondergebracht.

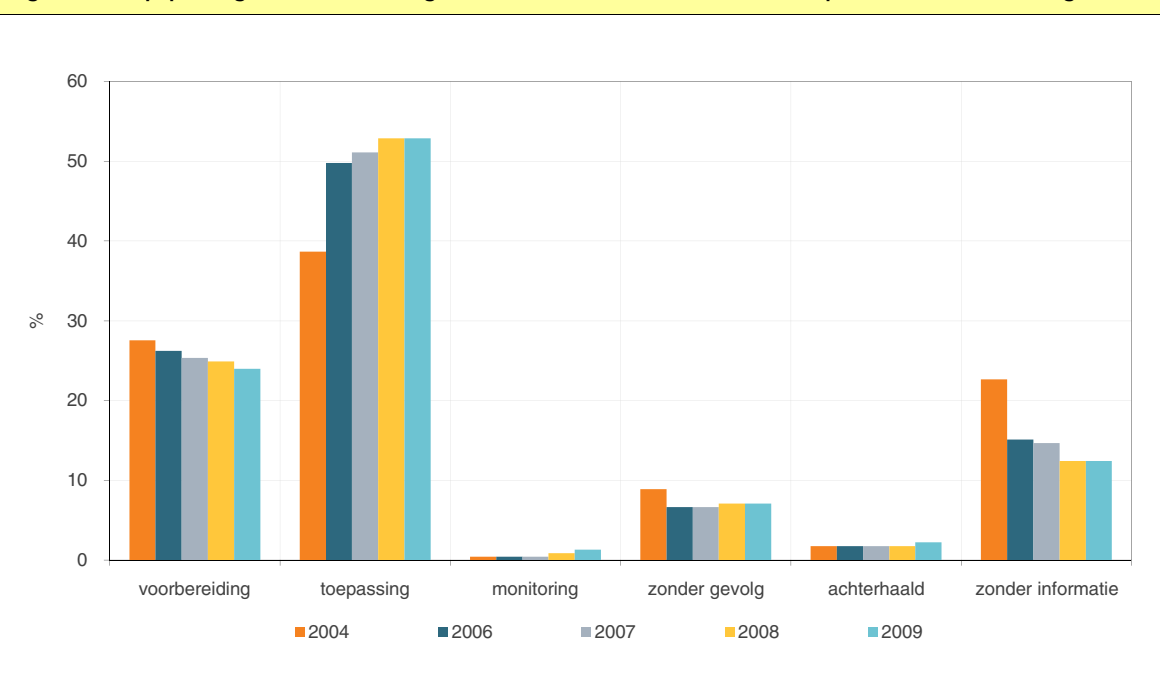
De onderzochte periode in dit Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling loopt tot eind 2009. Ze omvat dus negen jaar uitvoering van P1 en de eerste vijf jaar uitvoering van P2 (dat laatste werd verlengd tot de goedkeuring van het volgende plan, uiterlijk op 31 december 2011; BS, 2010c).

Figuur 9 toont de evolutie van de uitvoering van de 225 maatregelen van P1 die na 2004 nog werden opgevolgd. Tussen 2004 en 2006 is het aantal toegepaste maatregelen gestegen (+11 procentpunt), parallel met de daling van het aantal maatregelen zonder informatie (–8 procentpunt); maar het stijgingstempo van het aantal toegepaste maatregelen is na 2006 sterk vertraagd.

Van de 397 maatregelen van P1 die de ICDO na 2004 niet meer opvolgde, waren er in 2004 honderd die niet werden toegepast, noch achterhaald waren (dus zonder gevolg, in voorbereiding of zonder informatie). Naargelang van de uitvoering van die maatregelen sinds 2004, ligt de globale toepassing van de 622 maatregelen van P1 in 2009 tussen 59% en 75%.

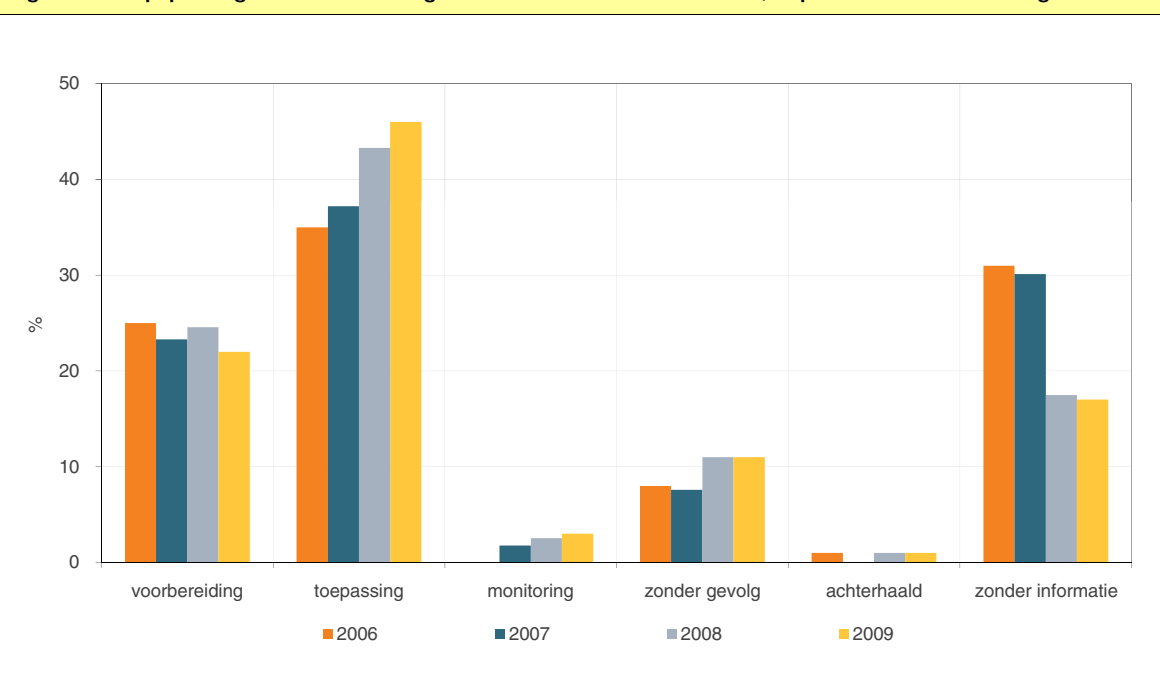
P2 zal bij de vaststelling van het volgende plan, namelijk uiterlijk op 31 december 2011, het einde van zijn geldigheidsperiode bereiken (BS, 2010c). Dat plan zal dus zeven jaar geldig geweest zijn. Eind 2009, na vijf jaar uitvoering, was 49% van de maatregelen in toepassing of in monitoring (zie figuur 10; de fase ‘monitoring’ houdt in: toegepast en gemonitord). Daarnaast behoort 11% van de maatregelen tot de categorie ‘zonder gevolg’. Als daarvoor een reden wordt gegeven, gaat het meestal om een gebrek aan menselijke en/of financiële middelen.

Figuur 9 Opsplitsing van de uitvoering van het Plan 2000-2004 na 2004, in procent van de maatregelen



Bron Analyse door de TFDO op basis van gegevens van de ICDO en de overheidsdiensten.

Figuur 10 Opsplitsing van de uitvoering van het Plan 2004-2008/2011, in procent van de maatregelen



Bron Analyse door de TFDO op basis van gegevens van de ICDO en de overheidsdiensten.

Bovendien valt 17% van de maatregelen van P2 in de categorie 'zonder informatie'. Zoals de regering beslist heeft 225 maatregelen van P1 te blijven volgen na afloop van dat plan, is het mogelijk dat zij beslist sommige van de maatregelen zonder informatie van P2 voort op te volgen. Een voorstel van een lijst in die zin werd reeds uitgewerkt in het kader van de raadpleging over VOP3 (op dat moment was eind 2008 het voorziene einde van P2). Die voorstellen van lijsten omvatten te volgen maatregelen voor de periode 2009-2012, zowel voor P1 als voor P2 (POD DO, 2008a en 2008b).

2.3.3 Evaluatie van de uitvoering van de plannen

Zonder de jaarlijkse update van de ICDO-databank over de opvolging van de maatregelen (ICDO, 2010a) zou het moeilijk zijn tussentijdse evaluaties te doen en de evolutie van de uitvoering van een lopend plan te volgen. Die jaarlijkse update, onafhankelijk van het ledenrapport van de ICDO, zal de komende jaren nog belangrijker worden omdat door de herziening van de wet dat tot nu toe jaarlijkse rapport voortaan maar om de vijf jaar zal worden gepubliceerd. De jaarlijkse frequentie van dat rapport bepaalde nochtans de frequentie van de update van de gegevensbank, die een bijlage van het rapport was. Bovendien moet dat rapport van de leden voortaan achttien maanden voor het einde van de looptijd van een plan van vijf jaar gepubliceerd worden. Bij gebrek aan een regelmatige update van de databank zou dat impliceren dat de eindbalans pas drie jaar en zes maanden na het einde van de looptijd van een plan zou kunnen worden opgemaakt.

Het belang van dat instrument hangt natuurlijk af van de manier waarop de ICDO het updatet. Tot 2009 bleef het aantal maatregelen waarvoor de ICDO de fiches had ingevuld, toenemen: in verhouding tot het totale aantal maatregelen van het plan ging dat van 68% in 2003 tot 88% in 2008 voor P1 en van 69% in 2006 tot 83% in 2008 voor P2. In 2009 werd daarentegen heel weinig nieuwe informatie aan de databank toegevoegd. Waarschijnlijk hebben de verlenging van P2 en de niet-vestiging van een Plan 2009-2012 een demotiverend effect gehad op de ICDO-experts, aangezien het heel wat werk vergt om de databank aan te vullen.

Omdat de geldigheid van P2 verlengd werd tot de vaststelling van het volgende plan, uiterlijk op 31 december 2011, is het bijzonder belangrijk de databank begin 2012 nog een keer aan te vullen, zodat een eindevaluatie van de uitvoering van dat Plan 2004-2008/2011 mogelijk wordt.

De vergelijking van de uitvoering van P1 en P2 aan het einde van 2009, dus na respectievelijk negen en vijf jaar uitvoering, toont verscheidene evoluties. Ongeveer de helft van de maatregelen van beide plannen is in toepassing, namelijk 59% voor P1 en 49% voor P2. De monitoringfase wordt bereikt door meer maatregelen van P2 (12 maatregelen op een totaal van 395) dan van P1 (6 op een totaal van 622). Het zijn de 'vrijwillige' maatregelen (definitie zie 2.2.4) die het vaakst de monitoringfase bereiken. Wat de overige categorieën betreft, komt 'zonder gevolg' vaker voor in P2 (11%) dan in P1 (5%).

C Verbintenissen uit de federale plannen inzake duurzame ontwikkeling

Deel C begint met een algemeen methodologisch hoofdstuk (zie 1). Dat beschrijft de gemaakte keuzen in verband met thema's, beleid en doelstellingen; en ook de gebruikte methoden om de bestaande toestand en het beleid te beschrijven en te evalueren. In het volgende hoofdstuk wordt elk van de gekozen elf thema's beschreven en geëvalueerd binnen een vaste structuur. Daarbij wordt eerst het thema gepresenteerd in het perspectief van duurzame ontwikkeling, gevolgd door een beschrijving en evaluatie van de bestaande toestand. Ten slotte wordt beleid beschreven en geëvalueerd in verband met dat thema en waarvoor de Federale plannen inzake duurzame ontwikkeling maatregelen bevatten (zie 2).

1 Keuze van thema's, onderzocht beleid en doelstellingen

Hoofdstuk 1 presenteert bondig de methodologie voor de keuze van de thema's en het onderzochte beleid (zie 1.1) en voor de beschrijving en evaluatie van de bestaande toestand (zie 1.2) en het beleid (zie 1.3).

1.1 Thema's en onderzocht beleid

Tabel 15 bevat de lijst van gekozen thema's en van het geselecteerde beleid dat in hoofdstuk 2 onderzocht wordt.

| Tabel 15 Thema's en onderzocht beleid | | | | |
|---------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|----------------|
| | Thema | Onderzocht beleid | TransGovern | Component |
| 1 | Demografische veranderingen | De actieve loopbaan verlengen | sturende kracht | sociaal |
| 2 | Consumptie- en productiepatronen | Duurzame producten op de markt brengen | sturende kracht | economisch |
| 3 | Energie | De energieprestatie van gebouwen verbeteren | druk | milieu |
| 4 | Vervoer | De aankoop van minder vervuilende wagens steunen | druk | milieu |
| 5 | Voeding | Gezonde voeding bevorderen | druk | sociaal |
| 6 | Volksgesondheid | Gezondheidszorg toegankelijk maken | toestand | sociaal |
| 7 | Armoede | Overmatige schuldenlast verminderen | toestand | sociaal |
| 8 | Atmosfeer | De nationale emissieplafonds van luchtvervuilende stoffen naleven | toestand | milieu |
| 9 | Biologische diversiteit | Een eerlijke en billijke verdeling van de voordelen van de genetische hulpbronnen waarborgen | toestand | milieu |
| 10 | Wereldwijd partnerschap | De officiële ontwikkelingshulp verhogen | antwoord | institutioneel |
| 11 | Openbaar bestuur | Duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling bevorderen | antwoord | institutioneel |

De keuze van die thema's houdt rekening met drie criteria.

- Criterium 1: het evenwicht tussen de thema's die betrekking hebben op verschillende elementen, namelijk de sturende krachten van de ontwikkeling, de druk uitgeoefend door die sturende krachten op het kapitaal, de toestand van dat kapitaal (menselijk, milieu- en economisch) en de beleidsantwoorden (zie de kolom *TransGovern* in tabel 15). Die elementen komen uit het TransGovern-model dat een systemische visie op ontwikkeling voorstelt (TFDO, 2005, deel 1).
- Criterium 2: het evenwicht tussen de sociale, milieu-, economische en institutionele componenten (zie de kolom *Component* in tabel 15).
- Criterium 3: de verankering in de thema's van de EU-strategie inzake duurzame ontwikkeling, gezien het belang en de politieke zichtbaarheid ervan¹. Die Europese lijst van thema's wordt aangevuld met thema's uit de recentste Federale rapporten inzake duurzame ontwikkeling en uit de Federale plannen inzake duurzame ontwikkeling².

Binnen elk thema wordt een specifiek beleid geanalyseerd en geëvalueerd. Dat beleid werd geselecteerd op basis van de volgende criteria.

- De band met de federale strategie inzake duurzame ontwikkeling: het onderzochte beleid moet aanwezig zijn in het Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004 en/of 2004-2008.
- De transversaliteit: er moeten voldoende verbanden bestaan tussen het onderzochte beleid en andere thema's.
- Het belang: het onderzochte beleid moet betrekking hebben op een substantieel subthema van het gekozen thema.
- De beschikbaarheid van informatie: voor het onderzochte beleid moeten er voldoende gegevens voor de indicatoren en voldoende informatie over het gevoerde beleid beschikbaar zijn.

Afgezien van die criteria, is het onderzochte beleid zeer heterogeen. Een beleid kan bestaan uit verscheidene maatregelen of uit slechts één maatregel. Het kan meer of minder precies geformuleerd zijn, naargelang van de verwoording ervan in de plannen. Het geheel van het onderzochte beleid maakt een en ander duidelijk over de uitvoering van het beleid inzake duurzame ontwikkeling, maar heeft niet de ambitie om representatief te zijn voor de acties uit de plannen.

1.2 Beschrijving en evaluatie van de bestaande toestand

De thema's en het onderzochte beleid worden beschreven aan de hand van indicatoren. De indicatoren beschrijven de bestaande toestand in België voor de thema's en het onderzochte beleid. De belangrijkste indicatoren worden als figuren voorgesteld, met indien mogelijk een tijdreeks vanaf 1992. De bestaande toestand wordt geëvalueerd door de evolutie van de indicatoren met doelstellingen te confronteren. In het kader van de werkzaamheden van de TFDO worden verscheidene types van doelstellingen gebruikt:

- de overkoepelende doelstellingen die werden goedgekeurd in het *Implementatieplan van de wereldtop over duurzame ontwikkeling* in Johannesburg (VN, 2002b). Die doelstellingen zijn de uitroeiing van de armoede, de bescherming en het beheer van de natuurlijke hulpbronnen en de wijziging van niet-duurzame productie- en consumptiepatronen;
- de doelstellingen uit de strategieën inzake duurzame ontwikkeling die aangenomen werden op het niveau van de wereld, de Europese Unie of het federale België. Ze worden ontwikkelingsdoelstellingen (OD's) geheten.

Die OD's geven voor een verschijnsel of een problematiek de richting of de gewenste verandering om naar een duurzame ontwikkeling te evolueren. Als ze gekwantificeerd zijn en van een datum voorzien, worden ze cijferdoel geheten. De evolutie van de indicatoren kan geëvalueerd worden door na te gaan in welke

1. Die thema's zijn: *klimaatverandering en schone energie; duurzaam vervoer; duurzame consumptie en productie; behoud en beheer van natuurlijke hulpbronnen; volksgezondheid; sociale insluiting, demografie en migratie; wereldwijde uitdagingen op het gebied van armoede en duurzame ontwikkeling* (Europese Raad, 2006).

2. TFDO, 2007 en 2009; Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004 en 2004-2008.

mate de indicator zich van de OD verwijderd of er dichterbij komt in de loop van de tijd. Tabel 1 (zie in deel A) beschrijft de berekeningsmethode voor die evaluatie in detail.

De OD's komen uit de volgende documenten met internationale en federale verbintenissen:

- Verenigde Naties: *Agenda 21* (1992) en *Implementatieplan van de wereldtop over duurzame ontwikkeling* (2002);
- Europese Unie: Strategie van Lissabon (2000), Strategie van Göteborg (2001) en mededeling *Naar een wereldwijd partnerschap voor duurzame ontwikkeling* (2002), *Vernieuwde EU-strategie inzake duurzame ontwikkeling* (2006) en EU 2020-strategie (2010);
- België: Belgische federale strategie, inclusief het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* en het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008*. Dat laatste plan liep aanvankelijk tot en met 31 december 2008, maar het werd verlengd tot de goedkeuring van het volgende plan, uiterlijk op 31 december 2011 (BS, 2010). Daarom wordt het verder aangeduid als Plan 2004-2008/2011.

1.3 Evaluatie van het onderzochte beleid

De evaluatie gaat in op het niveau van uitvoering van de maatregelen uit de federale plannen inzake duurzame ontwikkeling in verband met het geanalyseerde beleid en op de waargenomen evolutie van de problemen waarvoor die maatregelen een oplossing willen bieden. Op te merken valt dat de indicatoren over de evolutie van de verschijnselen niets zeggen over de effectiviteit van het beleid, dat is over de meting van het verband tussen het beleid en de waargenomen verandering. Als de doelstelling bereikt werd, is het immers onmogelijk om het effect van het gevoerde beleid op de leefpatronen te isoleren. Als de doelstelling niet bereikt werd, werd het geplande beleid ofwel uitgevoerd en was het onvoldoende, ofwel niet volledig uitgevoerd en dat betekent dat de uitvoering ervan op zijn minst versneld moet worden.

2 Elf thema's van duurzame ontwikkeling

De inhoud van elk thema wordt in een afzonderlijke paragraaf gepresenteerd. De gemeenschappelijke structuur van die paragrafen 2.1 tot en met 2.11 (zie ook tabel 15) is de volgende.

- Het eerste punt (2.N.1) gaat in op het belang van het thema en het onderzochte beleid in het perspectief van duurzame ontwikkeling en op de doelstellingen in verband ermee.
- Het tweede punt (2.N.2) beschrijft en evalueert de bestaande toestand van het thema en meer in het bijzonder van de elementen van het thema waarop het onderzochte beleid betrekking heeft, aan de hand van indicatoren.
- Het derde punt (2.N.3) beschrijft en evalueert het onderzochte beleid.

2.1 Demografische veranderingen

Paragraaf 2.1 beschrijft de recente *demografische veranderingen* in België en het beleid om *de actieve loopbaan te verlengen* dat is opgenomen in het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008/2011*. De verlenging van de actieve loopbaan kan bijdragen tot de financiering van de sociale zekerheid, waarvan door de veroudering van de bevolking steeds meer personen financieel afhankelijk zullen zijn (zie 2.1.1). De bevolking in België veroudert en in vergelijking met de andere EU-landen oefenen er weinig 55-plussers een betaalde baan uit tot hun pensioenleeftijd (zie 2.1.2). De maatregelen van het Plan 2004-2008/2011 om de actieve loopbaan in België te verlengen worden toegepast, maar het beleid inzake duurzame ontwikkeling blijft in de marge van het beleid dat de toekomstige financiering van de sociale zekerheid wil veiligstellen (zie 2.1.3).

2.1.1 *Demografische veranderingen en de actieve loopbaan verlengen in het perspectief van duurzame ontwikkeling*

a Definities

Demografische veranderingen zijn ontwikkelingen in de omvang, samenstelling (naar leeftijd, geslacht of nationaliteit) en ruimtelijke spreiding van bevolkingen. De demografie onderzoekt en beschrijft die veranderingen en de maatschappelijke oorzaken en gevolgen ervan (naar Truwant en De Grootte, 2003, p. 28). De *fertiliteitsgraad*, de *levensverwachting bij geboorte* en het *migratiesaldo* zijn de parameters die de demografische veranderingen van een land bepalen.

De veroudering van de bevolking is een demografische verandering die zich momenteel vooral voordoet in de hoge-inkomenslanden, en dat vanaf 1950. Ze wordt veroorzaakt door de stijging van het aandeel ouderen (vergrijzing) en een daling van het aandeel jongeren (ontgroening) in de bevolking. Het aandeel van de vergrijzing weegt hierin zwaarder door. In de hoge-inkomenslanden, waaronder België, is er sprake van een dubbel vergrijzingsproces: het aandeel ouderen stijgt er niet alleen, ouderen leven ook langer. Dat geleidelijk vergrijzingsproces zal in de nabije toekomst bovendien nog versterken omdat de omvangrijke cohort die rond de jaren 1960 geboren is – de zogenaamde babyboomgeneratie – rond de jaren 2015-2020 de seniorenleeftijd zal bereiken (Frère, 2004).

Het Plan 2004-2008/2011 stelt enkele maatregelen voor om tussen 55 jaar en de wettelijke pensioenleeftijd te blijven werken. Het komt erop neer **de actieve loopbaan te verlengen**. De actieve loopbaan bestaat uit het geheel van betaalde jobs die iemand gedurende zijn leven heeft verricht.

In vergelijking met de andere landen van de EU zijn er in België weinig personen die tussen hun 55 jaar en de pensioenleeftijd nog een betaalde job uitoefenen. Die situatie is te verklaren door het relatief geringe aantal vrouwen uit die leeftijdscategorie met een betaalde job en door de vervroegde uitstapregelingen die de overheid en de bedrijven tijdens de voorbije decennia hebben toegepast, en dat niet alleen in de context van bedrijfssluitingen. Die vervroegde uitstapregelingen maken het mogelijk zich voor de wettelijke pensioenleeftijd van de arbeidsmarkt terug te trekken.

b Belang voor duurzame ontwikkeling

Demografische veranderingen

Demografische veranderingen zijn een sturende kracht die de realisatie van de mondiale overkoepelende doelstellingen van duurzame ontwikkeling beïnvloedt. Het gaat om de uitroeiing van de armoede in de wereld, de verandering van niet-duurzame consumptie- en productiepatronen en de bescherming en het beheer van de natuurlijke hulpbronnen (VN, 2002b). Demografische veranderingen kunnen zowel het gevolg als de oorzaak zijn van armoedesituaties, niet-duurzame leefstijlen en milieuproblemen.

De onderlinge verwevenheid van demografische veranderingen en die doelstellingen blijkt onder meer uit het achtste beginsel van de *Verklaring van Rio de Janeiro inzake Milieu en Ontwikkeling*. Dat beginsel stelt dat passende demografische beleidsmaatregelen moeten worden bevorderd en dat niet-duurzame productiewijzen en consumptiepatronen moeten worden beperkt en geëlimineerd om duurzame ontwikkeling en een betere levenskwaliteit voor iedereen te bereiken (VN, 1992a, beginsel 8). Ook in de *Verklaring van Johannesburg over duurzame ontwikkeling* komen demografische ontwikkelingen aan bod: er moet prioritair aandacht worden geschonken aan de strijd tegen wereldwijde ernstige bedreigingen voor de duurzame ontwikkeling van de wereldbevolking, zoals daar zijn chronische honger, slechte voeding en natuurrampen (VN, 2002a, §19).

De actieve loopbaan verlengen

De socialezekerheidsvoorzieningen in België hebben onder meer als doelstelling de rechthebbenden een inkomen te verschaffen als bepaalde risico's zich voordoen, bijvoorbeeld werkloosheid of een arbeidsongeval. Zo dragen die voorzieningen ertoe bij de armoede te verminderen, wat in de richting gaat van de overkoepelende doelstelling van duurzame ontwikkeling van armoede-uitroeiing. Door de veroudering van de bevolking zal de financiering van die voorzieningen onder druk komen: het aandeel van de bevolking dat werkt en daarmee bijdraagt tot de financiering van die voorzieningen daalt, terwijl het aandeel dat ervan afhankelijk is, toeneemt (bijvoorbeeld gepensioneerden). Door de vervroegde uitstapregelingen te beperken en de actieve loopbaan te verlengen, waardoor 55-plussers langer economisch actief zijn, stijgt het aandeel personen dat bijdraagt tot de financiering van de sociale zekerheid. Die maatregel kan bijdragen tot de financiering van de socialezekerheidsvoorzieningen en uiteindelijk ook tot de vermindering van armoedesituaties in België. Hiervoor moeten wel twee voorwaarden vervuld zijn: de 55-plussers die voor hun pensioenleeftijd langer werken, moeten dat doen in productieve jobs die aangepast zijn aan hun mogelijkheden en die jobs moeten hen behoeden voor armoede.

c Ontwikkelingsdoelstellingen

Demografische veranderingen

Er zijn op mondiaal en Europees niveau geen ontwikkelingsdoelstellingen (OD's) vastgelegd die direct de omvang, samenstelling en ruimtelijke spreiding van de bevolking normeren. Het Plan 2000-2004 vermeldt enkele OD's die de migratie naar België kunnen beïnvloeden. Dat heeft een directe impact op de omvang en de samenstelling van de bevolking in België. Het Plan 2000-2004 beoogt het recht op een aanvraag tot asiel te waarborgen, het verdrag over het statuut van vluchtelingen onverkort toe te passen en mensen-

handel uit te bannen (§749). In verband met dat laatste stelt het plan een eerste intermediaire doelstelling voorop, namelijk de halvering van het aantal gevallen van mensenhandel (§751).

De actieve loopbaan verlengen

De OD's die specifiek betrekking hebben op de verlenging van de actieve loopbaan vloeien voort uit verscheidene Europese Raadsconclusies. De conclusies van de Europese Raad van Stockholm van 2001 stellen dat de werkgelegenheidsgraad van oudere werknemers (55-64 jaar) in de EU moet verhogen tot 50% tegen 2010¹ (Europese Raad, 2001). In 2002 bepaalde de Europese Raad van Barcelona dat de gemiddelde leeftijd waarop werknemers zich effectief terugtrekken van de arbeidsmarkt (de zogenaamde effectieve pensioenleeftijd) in de EU met vijf jaar moet verhogen tegen 2010 (Europese Raad, 2002). Het Plan 2004-2008/2011 ondersteunt die doelstellingen en vermeldt met betrekking tot die laatste doelstelling het volgende: “De gemiddelde effectieve pensioenleeftijd moet binnen dezelfde periode van 57 jaar op 62 jaar worden gebracht” (§30602).

2.1.2 Beschrijving en evaluatie van de bestaande toestand

a Demografische veranderingen

BESCHRIJVING – De totale bevolking in België is gestegen van 8,620 miljoen in 1950 tot 10,840 miljoen in 2010. Tabel 16 toont het verloop van de drie demografische parameters die deze evolutie bepalen.

- Tussen 1950 en de tweede helft van de jaren 1980 daalde het *totale vruchtbaarheidscijfer* van 2,34 tot 1,57 kinderen per vrouw. Sindsdien steeg het totale vruchtbaarheidscijfer tot 1,68 in de periode 2001-2005².
- Gedurende de voorbije vijftig jaar steeg de *levensverwachting bij geboorte* aanhoudend. In de periode 2001-2005 bedroeg ze 74,8 jaar voor mannen en 81,2 jaar voor vrouwen. In de periode 1951-1955 was dat respectievelijk 62,3 en 67,5 jaar.
- Tussen 1950 en 1977 was het *netto migratiesaldo* positief. Dat betekent dat er meer immigranten naar België kwamen dan dat er emigranten het land verlieten. Het migratiesaldo werd negatief in de tweede helft van de jaren 1970 en in de eerste helft van de jaren 1980. Sindsdien is het positief en dat positieve saldo neemt steeds toe.

Tabel 16 Evolutie van enkele parameters die demografische veranderingen tussen 1950 en 2005 bepalen

| | 1951-1955 | 1956-1960 | 1961-1965 | 1966-1970 | 1971-1975 | 1976-1980 | 1981-1985 | 1986-1990 | 1991-1995 | 1996-2000 | 2001-2005 |
|----------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Totale vruchtbaarheidscijfer | 2,34 | 2,50 | 2,64 | 2,35 | 1,96 | 1,71 | 1,58 | 1,57 | 1,61 | 1,61 | 1,68 |
| Levensverwachting bij geboorte: mannen (jaren) | 62,3 | 64,4 | 66,5 | 67,7 | 67,8 | 68,4 | 69,5 | 70,7 | 71,9 | 73,6 | 74,8 |
| Levensverwachting bij geboorte: vrouwen (jaren) | 67,5 | 69,8 | 72,1 | 73,7 | 74,1 | 74,9 | 76,1 | 77,5 | 78,6 | 80,4 | 81,2 |
| Netto migratiesaldo (aantal per 1000 inwoners) | 0,3 | 0,5 | 2,3 | 0,8 | 1,5 | -0,2 | -1,3 | 0,4 | 1,8 | 1,4 | 3,6 |
| Bron FPB-berekeningen op basis van ADSEI-gegevens. | | | | | | | | | | | |

EVALUATIE – De bevolkingsstijging in de periode 1950-2005 wordt veroorzaakt door de verlenging van de levensverwachting enerzijds en door de netto immigratie van personen naar België anderzijds. Dat laatste gebeurde vooral tussen 1950 en 1975 en vanaf de tweede helft van de jaren 1980. Cijfers over het *aantal gevallen van mensenhandel*, dat volgens het Plan 2000-2004 zou moeten halveren, zijn vooralsnog niet beschikbaar. Hierover stelt het *Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding* het volgende:

1. Op te merken valt dat de Europese Raad van Brussel van 2010, in het kader van de EU 2020-strategie, heeft voorgesteld om tegen 2020 de globale werkgelegenheidsgraad (20 tot 64 jaar) in de EU te verhogen tot 75% (Europese Raad, 2010). De *werkgelegenheidsgraad* is de verhouding tussen het aantal personen in een bepaalde leeftijdscategorie met een betaalde job en het totale aantal personen in die leeftijdscategorie.
2. Sinds 1971 is het totale vruchtbaarheidscijfer lager dan 2,1 kinderen per vrouw. Dat wil zeggen dat sindsdien het aantal geboorten de vervanging van de generaties niet meer kan verzekeren.

“Op dit ogenblik is er in België geen operationele centrale dataverzameling voor mensenhandel en -smokkel door het uitblijven van de implementatie van het Koninklijk Besluit van 16 mei 2004 dat een Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel en Mensenhandel (IAMM) opricht” (Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding, 2010, p. 42). Bijgevolg kan de doelstelling hierover niet worden geëvalueerd.

b De actieve loopbaan verlengen

BESCHRIJVING – De *werkgelegenheidsgraad van oudere werknemers* is de verhouding tussen het aantal personen van 55 tot en met 64 jaar met een betaalde job en het totale aantal personen in die leeftijdscategorie. De werkgelegenheidsgraad van oudere werknemers (55-64 jaar) in België stijgt tussen 2002 en 2010 van 26,6 tot 37,3%. Voor de EU-27 zijn die cijfers 38,5 en 46,3%. De *gemiddelde effectieve pensioenleeftijd* is de leeftijd waarop werknemers effectief stoppen met werken. De beschikbare gegevens over de gemiddelde effectieve pensioenleeftijd wijzen op een stijging tussen 2002 en 2007 van 58,5 jaar tot 61,6 jaar. Dat is een inhaalbeweging ten opzichte van de Europese evolutie.

| Tabel 17 Evolutie van indicatoren tussen 2002 en 2010 inzake de verlenging van de actieve loopbaan waarvoor OD's gelden | | | | | | | | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|----------|------|------|------|------|----------------------|
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | Evolutie | | | | | OD 2010 |
| | | | | | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | |
| Werkgelegenheidsgraad oudere werknemers (55-64 jaar) in % | | | | | | | | | | |
| België | 26,6 | 28,1 | 30,0 | 31,8 | 32,0 | 34,4 | 34,5 | 35,3 | 37,3 | |
| EU-27 | 38,5 | 40,0 | 40,7 | 42,3 | 43,5 | 44,6 | 45,6 | 46,0 | 46,3 | 50,0 |
| Gemiddelde effectieve pensioenleeftijd in jaar | | | | | | | | | | |
| België | 58,5 | 58,7 | 59,4 | 60,6 | – | 61,6 | – | – | – | 62,0 |
| EU-27 | 60,1 | 61,0 | 60,5 | 61,0 | 61,2 | 61,2 | 61,4 | 61,4 | – | + 5 jaar t.o.v. 2002 |
| Bron Eurostat, 2011. | | | | | | | | | | |

EVALUATIE – Ondanks de stijging in de periode 2002-2010, blijft de *werkgelegenheidsgraad van oudere werknemers* in België ver onder het Europese gemiddelde. Op basis van de beschikbare gegevens is de *gemiddelde effectieve pensioenleeftijd* in België tussen 2002 en 2007 jaarlijks met gemiddeld 0,62 jaar toegenomen. Tussen 2007 en 2010 zou hij jaarlijks met gemiddeld 0,13 jaar moeten stijgen om de doelstelling van 62 jaar in 2010 te bereiken. Het is dus waarschijnlijk dat die doelstelling zal gehaald worden. Voor de EU-27 daarentegen was de toename tussen 2002 en 2009 veel geringer, namelijk van 60,1 tot 61,4 jaar of jaarlijks gemiddeld met 0,2 jaar. De gemiddelde effectieve pensioenleeftijd in de EU-27 zou dus tussen 2009 en 2010 nog met 3,7 jaar moeten stijgen om de EU-doelstelling te bereiken, wat onwaarschijnlijk is.

2.1.3 Beleid om de actieve loopbaan te verlengen

a Beschrijving

Het Plan 2004-2008/2011 stelt vast dat de werkgelegenheidsgraad van 55-plussers in België één van de laagste is binnen de EU. Dat rust volgens het plan op een brede sociale consensus maar leidt tot een verspilling van kennis en ervaring. Bovendien bemoeilijkt het de financiering van de pensioenstelsels en de gezondheidszorg, waarvan de uitgaven zullen stijgen door de veroudering van de bevolking. Daarom moeten stimuli worden ontworpen en versterkt om langer werken aan te moedigen. Om dat te bereiken, moet er volgens het plan “*een andere cultuur en een nieuwe sociale consensus gecreëerd worden. Alle overheidsdiensten en de sociale gesprekspartners moeten daarbij betrokken worden*” (§30605).

Het Plan 2004-2008/2011 vermeldt in §30606, §30607 en §30608 de initiatieven in verband met de verlenging van de loopbaan van 55-plussers.

De paragrafen 30606 en 30607 bevatten niet zozeer concrete maatregelen maar verwijzen in algemene termen naar het regeerakkoord van juli 2003, naar de Nationale Werkgelegenheidsconferentie van oktober 2003 en naar de al gedane en voorziene initiatieven die in de richting gaan van een verlenging van de actieve loopbaan. Het plan verwijst ook naar het overleg met de sociale partners en het middenveld over deze problematiek dat in het najaar van 2004 zal starten. Dat overleg verliep moeilijk en leidde er uiteindelijk toe dat de federale regering een pakket maatregelen heeft voorgesteld aan het federale parlement om onder meer de actieve loopbaan te verlengen, het zogenaamde *Generatiepact* (BS, 2005; zie ook *Generatiepact*, 2005). Belangrijke maatregelen daarvan zijn de invoering van een nieuw bonus-systeem dat extra pensioenrechten toekent aan 62-plussers die tot aan de wettelijke pensioenleeftijd blijven werken, de geleidelijke optrekking van de leeftijds- en loopbaanvereiste voor brugpensioen en vervroegd rustpensioen in de werknemers- en zelfstandigenregelingen, en het aanbod van outplacement door een werkgever die een werknemer ouder dan 45 jaar ontslaat. Het is wettelijk bepaald dat het deel uit het *Generatiepact* over de verlenging van de actieve loopbaan in 2011 zal geëvalueerd worden.

Het Plan 2004-2008/2011 bevat in §30608-1 en §30608-2 wel twee concrete maatregelen die beide zijn toegepast.

- De maatregel §30608-1 stelt dat de federale overheid de eindloopbaanmaatregelen zal versterken bij de modernisering van het personeelsbeleid van de federale administratie. De FOD Personeel en Organisatie vermeldt dat de maatregelen in voorbereiding zijn om het stelsel van de halftijdse vervroegde uittreding in de geest van het *Generatiepact* te versoepelen. Het Ministerie van Defensie meldt dat de wettelijke bepalingen met betrekking tot het gemengde loopbaanconcept deels gerealiseerd en deels in ontwikkeling zijn (ICDO, 2010c).
- De maatregel §30608-2 stelt dat afspraken gemaakt moeten worden met de sociale partners en gemeenschappen en gewesten over vorming en opleiding en ook over arbeidsomstandigheden en -regelingen. In de ICDO-opvolgingsgegevens over die maatregel verwijst de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg naar diverse projecten gericht op oudere werknemers (bijvoorbeeld een werkervaringsfonds ter ondersteuning van privéondernemingen om de arbeidsvoorwaarden van werknemers ouder dan 45 jaar te verbeteren) en naar enkele maatregelen in het kader van het *Generatiepact* (bijvoorbeeld de verstrenging van de toegangsvoorwaarden voor het brugpensioen) (ICDO, 2010c).

| Tabel 18 Stand van uitvoering van de onderzochte planmaatregelen over blijven werken na 55 jaar, eind 2009 | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Plan | Maatregel | Uitvoering |
| 2004-2008/ 2011 | Eindloopbaanmaatregelen versterken door ze te integreren in de modernisering van het federale personeelsbeleid (§30608-1). | toepassing |
| | Afspraken maken met sociale partners en gemeenschappen en gewesten over vorming en opleiding, arbeidsomstandigheden en arbeidsregelingen (30608-2). | toepassing |
| Bron TFDO op basis van gegevens van de ICDO en de federale overheidsdiensten. | | |

b Evaluatie

Het Plan 2004-2008/2011 is goedgekeurd door de federale regering op 28 oktober 2004. In dat plan verwijzen de paragrafen 30606 en 30607 naar het overleg met de sociale gesprekspartners over de eindloopbaanproblematiek dat in het najaar van 2004 zal worden opgestart. Uiteindelijk heeft de federale regering zelf een wettelijk initiatief genomen om de actieve loopbaan te verlengen, namelijk het *Generatiepact*, dat werd goedgekeurd door het federale parlement op 23 december 2005. Tussen het najaar van 2004 en eind 2005, namelijk op 24 juni 2005 keurde de ministerraad een lijst met op te volgen maatregelen van het Plan 2004-2008/2011 goed. In die lijst zijn de paragrafen 30606 en 30607 niet opgenomen (ICDO, 2006a, p. 18 en bijlage 5; Ministerraad, 2005). Die paragrafen kondigen, zoals eerder vermeld, juist het sociaal overleg over de eindloopbaanproblematiek aan, waarvan het *Generatiepact* het uiteindelijke resultaat is.

Na de goedkeuring van de wet betreffende het *Generatiepact* is die lijst met maatregelen niet meer aangepast. Ook wijzen de ICDO-opvolgingsgegevens er niet op dat de ICDO-leden bevoegd voor de einde-

loopbaanproblematiek het Generatiepact en/of de maatschappelijke keuzen die het maakt in de ICDO hebben toegelicht. Dat neemt echter niet weg dat het Generatiepact vermeld wordt in de door de ICDO verzorgde opvolgingsgegevens van de maatregelen §30608-1 en §30608-2. De verwijzigingen naar dat pact zijn echter sporadisch en fragmentair.

Sinds de goedkeuring van het Generatiepact is de werkgelegenheidsgraad van oudere werknemers in België gestegen. Hij blijft echter ruimschoots onder het Europese gemiddelde. De maatregelen van het Generatiepact om oudere werknemers langer aan het werk te houden, zullen zoals wettelijk bepaald, worden geëvalueerd in 2011. Het is dus nu te vroeg om de impact van dat pact na te gaan.

Wat wel duidelijk is, is dat de verlenging van de actieve loopbaan al vanaf 2001 op de Europese agenda staat, met andere woorden lang voor het Plan 2004-2008/2011 werd goedgekeurd. In 2001 heeft de Europese Raad immers een concrete doelstelling goedgekeurd om de werkgelegenheidsgraad van oudere werknemers te verhogen, waartoe het Generatiepact van 2005 zou moeten bijdragen. Ook moet worden benadrukt dat de verhoging van de werkgelegenheidsgraad van oudere werknemers deel uitmaakt van een globale strategie van zowel de Belgische overheid als de EU om de toekomstige financiering van de sociale zekerheid veilig te stellen. Die strategie wordt zelden gekaderd in de context van duurzame ontwikkeling. Het beleid ter vermindering van de overheidsschuld, de maatregelen om zogenaamde tweedepijlerpensioenen te bevorderen en ten slotte de maatregelen om de adequaatheid van de laagste socialezekerheidsuitkeringen veilig te stellen, zijn elementen van die strategie.

Het feit dat het Plan 2004-2008/2011 ingaat op de problematiek van de veroudering van de bevolking in het algemeen en de verlenging van de actieve loopbaan in het bijzonder is in Europees vergelijkend opzicht vernieuwend. Juist omdat de veroudering van de bevolking inter- en intragenerationele uitdagingen stelt – hoofdzakelijk in de sociaaleconomische sfeer – en omdat duurzame ontwikkeling inter- en intragenerationele uitdagingen op een geïntegreerde wijze tracht te benaderen, zou dit vanzelfsprekend moeten zijn. De integratie van een sociaaleconomisch thema in het Plan 2004-2008/2011 is echter een eerste stap omdat de federale regering waarschijnlijk ook zonder dat plan de maatregelen om de actieve loopbaan te verlengen – die nu in het Generatiepact staan – genomen zou hebben. In die zin volgt het plan de al bestaande beleidsdynamiek en -processen in verband met de verlenging van de actieve loopbaan en, meer in het algemeen, met het veiligstellen van de toekomstige financiering van de sociale zekerheid.

2.2 Consumptie- en productiepatronen

Paragraaf 2.2 gaat in op de consumptie- en productiepatronen en focust op het op de markt brengen van duurzame producten. Consumptie- en productiepatronen spelen een fundamentele sociale rol. Maar hoewel ze bijdragen tot het welzijn, kunnen ze ook de natuurlijke hulpbronnen uitputten, vervuilende stoffen voortbrengen en een bron van sociale ongelijkheid zijn (zie 2.2.1). Een aantal eerste veranderingen in de consumptie- en productiepatronen in de richting van een duurzame ontwikkeling zijn waarneembaar (zie 2.2.2). Het productplan waarvan de ministerraad in 2009 akte genomen heeft, beantwoordt niet aan de ambitie van een duurzaam productbeleid omdat het enkel een milieudeel bevat (zie 2.2.3).

2.2.1 *Consumptie- en productiepatronen en duurzame producten op de markt brengen in het perspectief van duurzame ontwikkeling*

a Definities

Consumptiepatronen zijn de verschillende manieren of gewoonten van de gezinnen en de overheden om een behoefte, uitgedrukt in de vorm van een vraag naar goederen of diensten, te bevredigen¹. De geldende maatschappelijke waarden en de leefpatronen geven vorm aan die vraag en beïnvloeden de dagelijkse consumptiekeuzen. De consumptiepatronen spelen een fundamentele sociale rol omdat ze voor individu-

1. Het gaat om finale consumptie. De intermediaire consumptie hoort bij de productiepatronen.

en een manier zijn om hun levenswijze in de samenleving te definiëren. Ze hebben ook gevolgen voor het milieu (bijvoorbeeld water-, energie- en papierverbruik; afval door consumptie enz.).

Productiepatronen zijn de verschillende manieren waarop producenten een productaanbod ontwikkelen en dat op de goederen- en dienstenmarkt brengen om te beantwoorden aan de vraag van de consumenten of die vraag op te wekken. Die productiepatronen spelen een fundamentele sociale rol omdat ze een invloed uitoefenen op de werkgelegenheid, de bezoldigingen, de werktijden, de ruimtelijke ordening enz. Ze hebben ook aanzienlijke gevolgen voor het milieu (bijvoorbeeld uitstoot van vervuilende stoffen, gebruik van hulpbronnen).

De wet op de productnormen definieert het begrip **producten** als "*lichamelijke roerende zaken, met inbegrip van stoffen, preparaten, biociden en verpakkingen, doch uitgezonderd afvalstoffen*" (BS, 1999, art. 2, 1°). Het **duurzaam productbeleid** is erop gericht de negatieve milieu- en sociale impact van die producten te verminderen in de loop van hun levenscyclus, dat is vanaf de ontginning van de grondstoffen tot en met het beheer ervan aan het einde van hun levensduur; het wil ook niet-duurzame producten van de markt verwijderen.

b Belang voor duurzame ontwikkeling

Consumptie- en productiepatronen

Op de Wereldtop over duurzame ontwikkeling in Johannesburg in 2002 werden drie overkoepelende doelstellingen aangenomen, waaronder het *wijzigen van niet-duurzame consumptie- en productiepatronen* (VN, 2002b). Consumptie- en productiepatronen oefenen inderdaad druk uit op het menselijk, milieu- en economisch kapitaal die de basis vormen voor de ontwikkeling van de samenleving. Die consumptie- en productiepatronen zijn een antwoord op menselijke behoeften: voeding, huisvesting, gezondheid, opvoeding, ontspanning enz. Sommige steunen op een duurzaam beheer van de natuurlijke hulpbronnen en dragen bij tot het welzijn, terwijl andere de natuurlijke hulpbronnen uitputten, vervuilende stoffen voortbrengen en een bron zijn van sociale ongelijkheden (bijvoorbeeld overmatige schuldenlast; zie 2.7 over armoede) en van gezondheidsproblemen (bijvoorbeeld slechte eetgewoonten; zie 2.5 over voeding). Dat geldt bijvoorbeeld voor de overbevissing die visbestanden uitput en de levensstandaard van de vissers bedreigt; en ook voor de asbestproductie die de gezondheid van arbeiders, maar ook van gebruikers, aantast als niet de nodige veiligheidsmaatregelen worden genomen. Dergelijke consumptie- en productiepatronen zijn dan *niet duurzaam*.

Duurzame producten op de markt brengen

Producten beantwoorden aan een reeks behoeften, maar ze oefenen ook een negatieve druk uit op het milieu en de gezondheid tijdens hun levenscyclus (ontginning van grondstoffen, verwerking, vervaardiging van afgewerkte producten, distributie, gebruik en afval). Dat producten en hun productie-, verwerkings- en distributiekanaal complexer worden, maakt het ook steeds moeilijker die druk te identificeren en te reguleren.

c Ontwikkelingsdoelstellingen

Consumptie- en productiepatronen

Tijdens de Wereldtop over duurzame ontwikkeling in Johannesburg in 2002 hebben de regeringen van alle landen van de internationale gemeenschap zich ertoe verbonden een *tienjarig programmakader voor duurzame consumptie- en productiepatronen (10-Year Framework of Programmes on Sustainable Consumption and Production)* op te stellen. Dat kader moet "*de omschakeling naar duurzame consumptie en productie [...] versnellen. Dit wordt gedaan om de sociale en economische groei binnen de grenzen van de draagkracht van ecosystemen te bevorderen...*" (VN, 2002b, §15). De goedkeuring van dat kader door de regeringen stond op de agenda van de 18e en 19e zitting van de VN-Commissie voor duurzame ontwikkeling in mei 2010 en 2011.

De *Vernieuwde EU-strategie inzake duurzame ontwikkeling* uit 2006 stelt: "De voornaamste uitdaging is onze huidige niet-duurzame consumptie- en productiepatronen [...] geleidelijk te wijzigen" (Europese Raad, 2006, §2). Een van de vier hoofddoelstellingen is "milieuvervuiling voorkomen en verminderen, en duurzame consumptie- en productiewijzen bevorderen, teneinde economische groei en achteruitgang van het milieu van elkaar los te koppelen" (§6).

De doelstelling om de niet-duurzame consumptie- en productiepatronen te veranderen, wordt ook door België opgenomen in het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008/2011*. Die doelstelling stond reeds in het eerste hoofdstuk van deel 2 van het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* over de consumptie- en productiepatronen.

Sociale doelstellingen in verband met consumptie- en productiepatronen maken ook deel uit van de strategieën voor duurzame ontwikkeling, maar meestal zijn ze niet expliciet met dat thema verbonden. Een belangrijke doelstelling in dat opzicht is om in België in 2010 een werkgelegenheidsgraad van 70% te bereiken (overgenomen uit het Nationaal Actieplan Sociale Insluiting in het Plan 2004-2008/2011).

Duurzame producten op de markt brengen

Hoewel de strategieën voor duurzame ontwikkeling erop gericht zijn duurzame consumptie- en productiepatronen te bevorderen, bevatten ze weinig doelstellingen over **producten**. Doorgaans worden dergelijke doelstellingen vastgelegd in meer technische wetteksten, vaak specifiek voor elk product.

2.2.2 Beschrijving en evaluatie van de bestaande toestand

a Consumptie- en productiepatronen

Tekenen van een positieve evolutie in de consumptie- en productiepatronen werden waargenomen en als volgt samengevat in het vijfde *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling*: "De eerste veranderingen van de consumptie- en productiepatronen op weg naar een duurzame ontwikkeling zijn zichtbaar in de trends van de IDO's [indicatoren van duurzame ontwikkeling] van sturende krachten en druk naar de SD-DO's [strategische doelstellingen van duurzame ontwikkeling] en de cijferdoelen" (TFDO, 2009, p. 12). Die veranderingen worden hierna geïllustreerd.

Consumptiepatronen

De consumptie van de gezinnen wordt geïllustreerd met behulp van twee indicatoren¹:

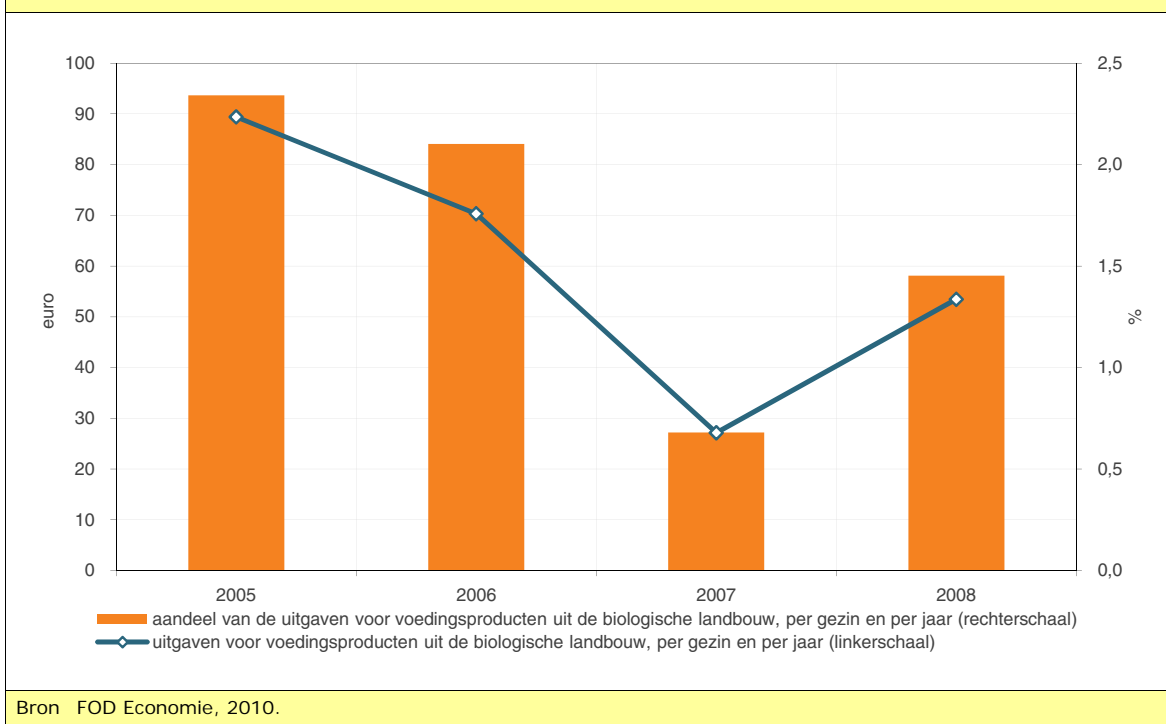
- de indicator *elektriciteitsverbruik van de gezinnen* beschrijft de niet-duurzame trends van de consumptiepatronen;
- de indicator *consumptie van voedingsproducten uit de biologische landbouw* beschrijft de aanname van duurzame consumptiepatronen.

BESCHRIJVING – Het *elektriciteitsverbruik van de Belgische gezinnen* bedraagt 20.210 GWh in 2009. Dat is 25,4 % van het totale elektriciteitsverbruik in België. Door methodologische veranderingen in de berekening van die indicator is het niet mogelijk een tijdsreeks te presenteren.

EVALUATIE – De periode waarvoor er gegevens zijn, is te kort om de trend te evalueren.

1. Voor deze analyse bestaat er nog geen indicator over de consumptie van de overheidsdiensten die regelmatig berekend wordt.

Figuur 11 Consumptie van voedingsproducten uit de biologische landbouw door gezinnen, 2005-2008



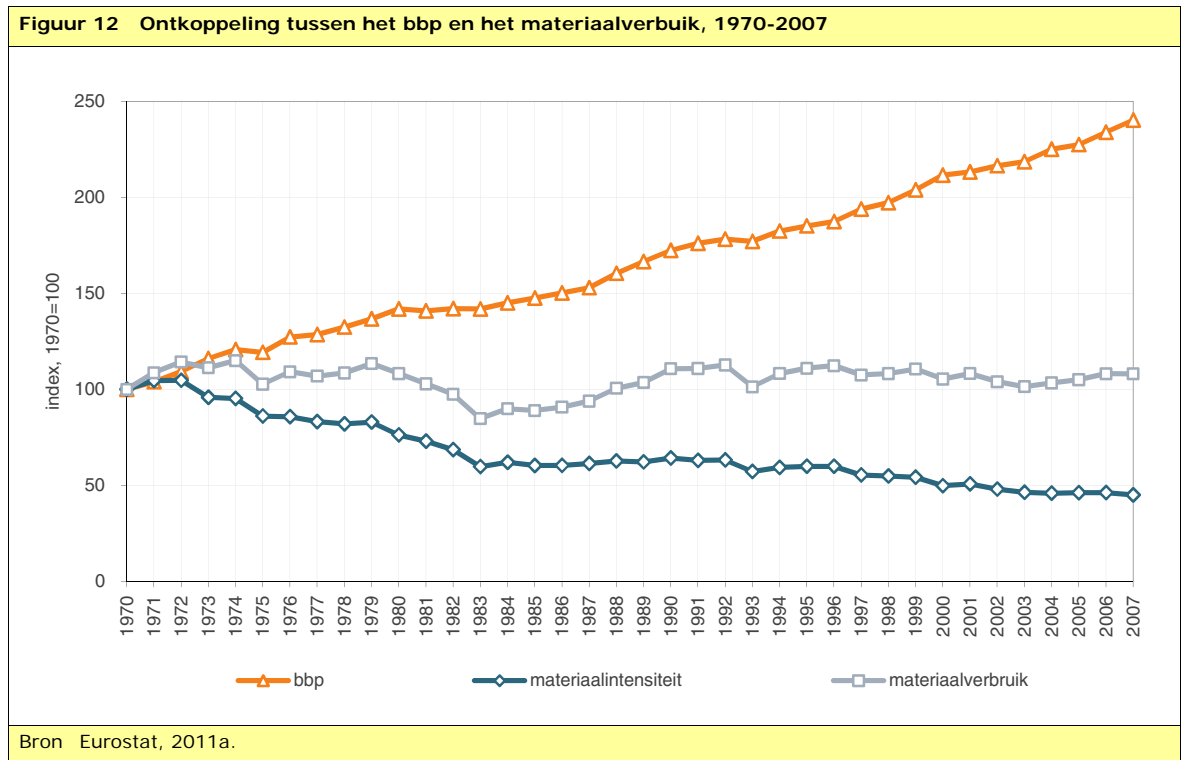
BESCHRIJVING – In 2008 vertegenwoordigde de *consumptie van voedingsproducten uit de biologische landbouw*, gemeten met de uitgaven van de gezinnen voor die producten, 53,5 euro per gezin per jaar, of 1,5% van de totale gezinsuitgaven voor voedingsproducten. Dat aandeel verminderde tussen 2005 en 2007 (-71%) en steeg opnieuw tussen 2007 en 2008 (+53%).

EVALUATIE – De periode waarvoor er gegevens zijn, is te kort om de trend te evalueren. Toch valt op te merken dat de landbouwoppervlakte die in België voor biologische landbouw gebruikt wordt, sinds 1987 voortdurend toegenomen is. Het aandeel van de oppervlakte voor biologische landbouw in de totale landbouwoppervlakte is immers gestegen van 0,07% in 1987 tot 3,03% in 2009 (ADSEI, 2011a en 2011b).

Productiepatronen

De productiepatronen worden eveneens geïllustreerd met behulp van twee indicatoren:

- de indicator *ontkoppeling tussen het bbp en het materiaalverbruik* beschrijft de band tussen de productiepatronen en het gebruik van natuurlijke hulpbronnen;
- de indicator *werkgelegenheidsgraad* beschrijft de band tussen de productiepatronen en de menselijke hulpbronnen.

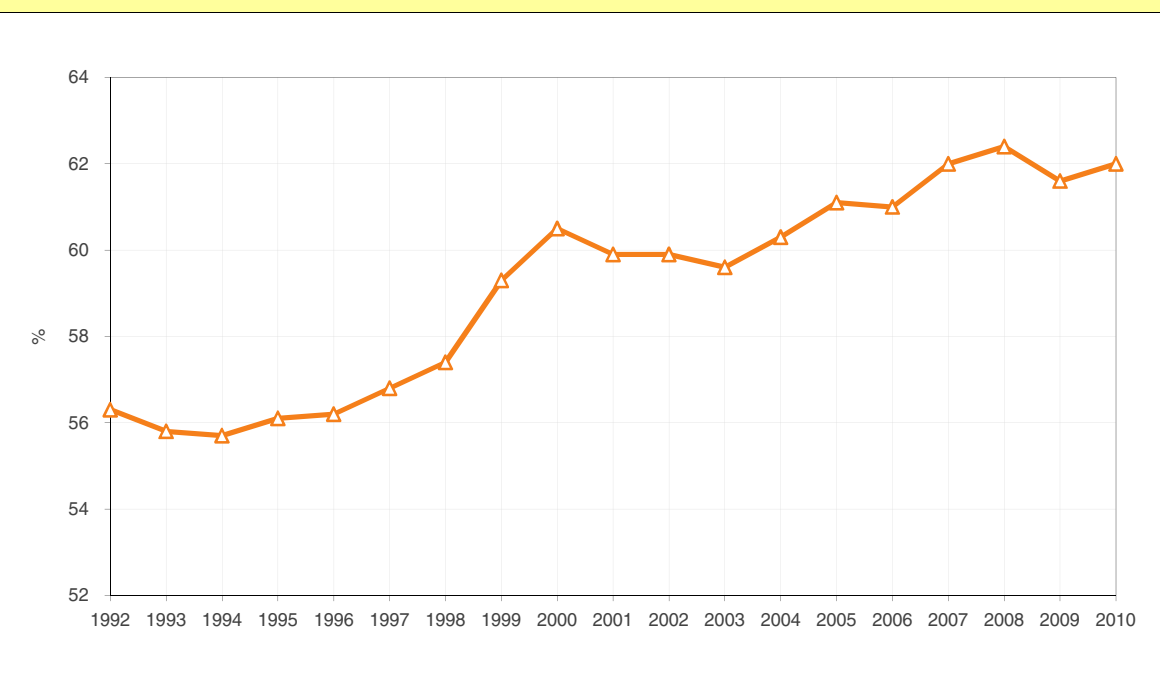


BESCHRIJVING – Het *bruto binnenlands materiaalverbruik* maakt het mogelijk een deel van het materiaalverbruik in een land te meten door de som te maken van de winning en de invoer van biomassa, metalen, mineralen en fossiele brandstoffen in een land en er de uitvoer van af te trekken. Die indicator geeft echter geen informatie over de materiaalinhoud van de in- en uitgevoerde producten door dat land¹. Het *bruto binnenlands materiaalverbruik* is nagenoeg stabiel gebleven tussen 1970 en 2007 (+0,2% per jaar), terwijl het bbp in die periode met gemiddeld 2,4% per jaar gestegen is. De *materiaalintensiteit* is dus met 2,1% per jaar gedaald tijdens die periode.

EVALUATIE – In de loop van die periode was er dus een ont koppeling tussen de economische groei en het bruto binnenlands materiaalverbruik. Het gaat wel om een relatieve ont koppeling en niet een absolute ont koppeling; die laatste zou samengaan met een absolute vermindering van het materiaalverbruik.

1. Indicatoren om de materiaalinhoud van in- en uitgevoerde producten te meten, zijn in ontwikkeling.

Figuur 13 Werkgelegenheidsgraad, 1992-2010



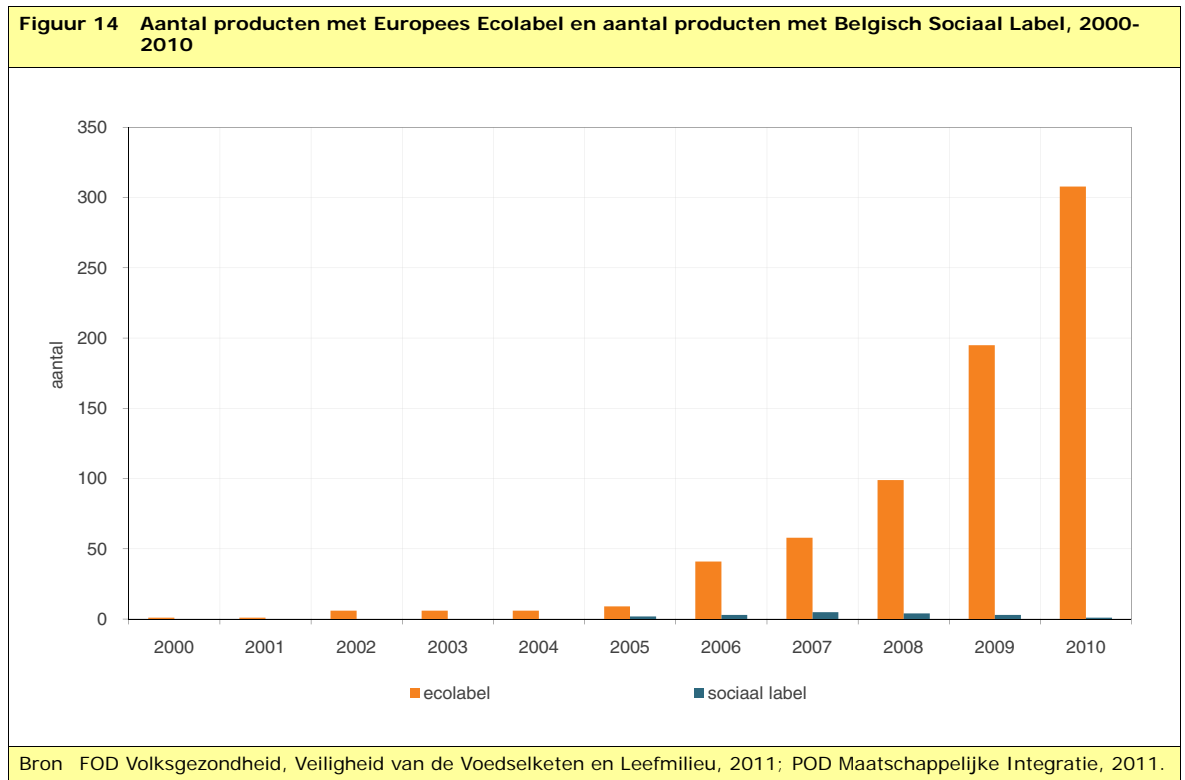
Bron Eurostat, 2011b.

BESCHRIJVING – In de Enquête naar de arbeidskrachten wordt de *werkgelegenheidsgraad* gedefinieerd als de verhouding tussen de werkende bevolking en de bevolking op arbeidsleeftijd (15-64 jaar). Sinds 1992 is de werkgelegenheidsgraad gestegen, tot een maximum van 62,4% in 2008. In 2010 is de werkgelegenheidsgraad lichtjes gedaald tot het niveau van 62,0%.

EVALUATIE – De stijging van de *werkgelegenheidsgraad* tussen 1992 en 2008 volgt uit een stijging van de totale werkgelegenheid en uit een zwakke groei van de bevolking op arbeidsleeftijd. De daling in 2009 is waarschijnlijk te wijten aan de sociaaleconomische crisis. De doelstelling van 70% werd niet bereikt in 2010.

b Duurzame producten op de markt brengen

Er zijn geen indicatoren die op een globale manier informeren over de milieu- en de sociale kwaliteit van producten, noch over het aantal duurzame producten dat op de markt gebracht wordt. Toch worden hier twee indicatoren gepresenteerd om het belang van duurzame producten op de markt te beoordelen: het *aantal producten met het Europees Ecolabel* en het *aantal producten met het Belgisch Sociaal Label*. Die twee indicatoren worden regelmatig opgevolgd door de federale overheidsdiensten.



BESCHRIJVING – De labels zijn een van de instrumenten van het productbeleid om producenten en consumenten tot een gedragswijziging aan te sporen. Bij gebrek aan een label voor duurzame ontwikkeling geeft figuur 14 het aantal in België vervaardigde producten (goederen en diensten) met het Europees Ecolabel (periode 2000-2010) en het aantal producten met het Belgisch Sociaal Label (periode 2005-2010).

Het *aantal producten met het Europees Ecolabel* stijgt in de loop van de tijd en bedraagt na elf jaar meer dan driehonderd. Het *aantal producten met het Belgisch Sociaal Label* – dat slechts voor drie jaar geldig is – bedroeg vijf op 1 januari 2007 en viel terug naar één op 1 januari 2010. In totaal hebben drie goederen en drie diensten dat sociaal label gekregen.

EVALUATIE – Het *aantal producten met het Europees Ecolabel* dat in België geproduceerd wordt, steeg ieder jaar fors tussen 2005 en 2010. Daarnaast worden er in België ook honderden producten met dat Ecolabel ingevoerd en verhandeld. De beschikbare studies om te weten of de consumenten een voorkeur voor die producten hebben, dateren van 2004 en ze leveren slechts weinig informatie omdat er toen maar weinig producten met dat label waren.

Het aantal producten dat het Belgisch Sociaal Label draagt, blijft miniem. De acht basisconventies van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) respecteren, vormt de basis van dat label. De producten die het Sociaal Label kregen, werden alle volledig op Belgisch grondgebied vervaardigd, wat de controle vergemakkelijkt. Door de globalisering is het inderdaad moeilijk de volledige productieketen van een product te controleren.

2.2.3 Beleid om duurzame producten op de markt te brengen

a Beschrijving

Het gevoerde beleid om duurzame producten op de markt te brengen, wordt geanalyseerd op basis van de aangekondigde maatregelen uit de Federale plannen inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004 en 2004-2008/2011 om dat beleid te concretiseren. De analyse heeft betrekking op de periode 2000-2009. Vanaf 2000 kondigt het Plan 2000-2004 de uitwerking van een productplan aan. Die beslissing wordt overgenomen in het Plan 2004-2008/2011, aangezien ze niet kon uitgevoerd worden tijdens de looptijd van het Plan 2000-2004 (zie tabel 19).

| Tabel 19 Stand van uitvoering van de onderzochte planmaatregelen over productbeleid, eind 2009 | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Plan | Maatregel | Uitvoering |
| Productplan aangekondigd in het Plan 2000-2004 | | |
| 2000-2004 | <p>"[...] een Richtplan Producten uit te werken. [...] Dit beleid moet steunen op de medewerking van alle betrokken actoren en op de implementatie van een gecoördineerd geheel van instrumenten: regelgeving, economische instrumenten, communicatie-instrumenten [...] en vrijwillige akkoorden. Het Richtplan Producten zal bijgevolg zes delen omvatten [§138 tot en met §143]" (§137)</p> <p>"het eerste deel moet steunen op de verbeterde samenhang van de bestaande wetgeving op het vlak van productnormering, en op de actieve en gecoördineerde toepassing ervan." (§138)</p> <p>"het tweede deel berust op de uitvoering van de federale bevoegdheden inzake innovatie. Het handelt over productontwikkeling en ontwikkeling van productie- en distributiekkanalen hoger op de levenscyclus van producten." (§139)</p> <p>"het derde deel zal gaan over de creatie van gegevensbestanden over producten." (§140)</p> <p>"het vierde deel gaat over de fiscaliteit van producten." (§141)</p> <p>"het vijfde deel omvat een versterking en een verbetering van de controle- en sanctioneringssystemen. Deze systemen zullen de naleving van de wetgeving op de productnormen en onder meer de juistheid van de keurmerken garanderen." (§142)</p> <p>"het zesde deel omvat de versterking van de institutionele coördinatie die nodig is om de vier vorige luiken efficiënt te kunnen toepassen." (§143)</p> | voorbereiding |
| Productplan aangekondigd in het Plan 2004-2008/2011 | | |
| 2004-2008/2011 | <p>"De regering zal een globale strategie uitwerken met het oog op het bekomen van ecologisch, economisch en sociaal verantwoorde producten doorheen hun hele levenscyclus. In deze strategie zullen de volgende elementen opgenomen worden" (§31603)</p> <p>"Een milieuluik dat in het bijzonder aandacht zal schenken aan prioritaire producten zoals voertuigen (zie ook actie 30), constructiematerialen, elektrische en elektronische apparaten en verpakkingsmaterialen. Dit luik zal uitgewerkt worden door de stuurgroep 'duurzame productie- en consumptiewijzen' van het CCIM." (§31604)</p> <p>"Een socio-economisch luik dat zal ingaan op ethische aspecten, op het respect voor arbeids- en mensenrechten, op eerlijke handel enz. Dit luik zal uitgewerkt worden door een in 2005 op te starten werkgroep met vertegenwoordigers van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie, de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie en de POD Duurzame Ontwikkeling." (§31605)</p> <p>"Gelijktijdig met de uitwerking van deze twee luiken zal een orgaan, samengesteld uit vertegenwoordigers van de twee boven vermelde werkgroepen, belast worden met het bewaken van de integratie van leefmilieu en socio-economische aspecten in specifieke gevallen. Er kan bijvoorbeeld verwezen worden naar de problematiek rond de extractie van grondstoffen (met zowel milieu als socio-economische impact), de ontwikkeling van een sociale economie die aanknoopt met de ondersteuning van recyclage, recuperatie, hergebruik en herstelling, enz." (§31606)</p> | <p>toepassing</p> <p>voorbereiding</p> <p>voorbereiding</p> |
| Bron TFDO op basis van gegevens van de ICDO en de federale overheidsdiensten. | | |

De voorbereiding van het productplan, zoals aangekondigd in het Plan 2000-2004 (§137), startte in de lente van 2001 met de uitwerking van het document *Productbeleid en milieu. Federaal richtplan in hoofdlijnen*. Zonder concrete maatregelen voor te stellen, presenteert dat document de elementen ter ondersteuning, voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid dat vertaald had moeten worden in concrete maatregelen (ICDO, 2002a). Dat eerste document werd voorgelegd aan de betrokken actoren, onder meer via de adviesraden en de ICDO. Daarna begon de redactie van het voorontwerp van het plan *Productbeleid en milieu*. Dat voorontwerp werd eveneens voor advies voorgelegd aan de betrokken actoren en er werd een

rondetafel georganiseerd om de prioriteit aan te pakken productcategorieën te bepalen. De uitgebrachte adviezen werden in overweging genomen en een ontwerpplan werd ter goedkeuring aan de ministerraad voorgelegd. Toch werd dat plan niet goedgekeurd wegens uiteenlopende standpunten in de ministerraad (ICDO, 2004a).

De verbintenis om een productplan aan te nemen, werd herhaald in het Plan 2004-2008/2011 (§31603). Volgens het Plan 2004-2008/2011 moet dat nieuwe plan zowel een milieudeel (§31604) als een sociaal-economisch deel (§31605) omvatten en daarbij de integratie van beide delen garanderen (§31606).

De uitwerking van een productplan is opnieuw begonnen in 2005, steunde op verscheidene studies en er was een openbare raadpleging in verscheidene fasen. In juni 2009, heeft de ministerraad akte genomen van het *Federaal productplan (luik leefmilieu) 2009-2012* (in de rest van de tekst *federaal productplan* geheten). Dat federaal productplan heeft als doelstelling "voor alle producten die op de markt komen een minimaal niveau aan ecologische kwaliteit te garanderen en om zo het marktaanbod te verbeteren" (p. 8). Een tweede doelstelling bestaat erin producten die over hun hele levenscyclus ecologisch het best scoren te bevorderen en producten met negatieve milieugevolgen te ontmoedigen. Dat federaal productplan omvat dus enkel het milieudeel.

Naast dat federaal productplan is er ook een federaal luchtplan. De ministerraad heeft die *Federale bijdrage tot de strijd tegen luchtvervuiling 2009-2012*, met een aantal op producten gerichte maatregelen, goedgekeurd. Dat federaal luchtplan vervolledigt het federaal productplan omdat het een reeks maatregelen over producten met een invloed op de luchtkwaliteit bevat, bijvoorbeeld de stookketels.

Er werd ook een werkgroep opgericht om aan een sociaaleconomisch deel te werken. Die groep kwam twee keer samen zonder maatregelen voor het sociaaleconomische deel van het plan te kunnen bepalen (ICDO, 2006b). Er werd dus nog geen federaal productplan uitgewerkt dat de milieu- en de sociale vraagstukken op een geïntegreerde manier omvat (ICDO, 2010c).

b Evaluatie

Het Plan 2000-2004 ging de verbintenis aan om vanaf 2000 voor België een richtplan producten uit te werken. Daarmee was het gericht op echte uitdagingen van het te voeren beleid om de samenleving naar een duurzame ontwikkeling te oriënteren. De eerste werkzaamheden voor het geïntegreerd productbeleid bij de Europese Commissie begonnen immers aan het eind van de jaren 1990 en ze leidden tot een Groenboek in 2001 en tot een reeks werkzaamheden die nu nog aan de gang zijn. Maar het gevolg dat aan die verbintenis uit het Plan 2000-2004 gegeven werd, stond niet in verhouding tot de uitdagingen. Er kwam immers pas een productplan in 2009 en de regering nam er enkel akte van. De regering heeft dat plan niet aangenomen. Bovendien heeft dat plan enkel betrekking op het milieudeel van het beleid. Dat toont in hoeverre er een belangrijk verschil kan bestaan tussen de aankondiging van een pertinent beleid en de werkelijke uitvoering ervan.

De opgelopen vertraging bij de opstelling van een federaal productplan heeft evenwel de uitvoering van een reeks federale maatregelen niet verhinderd. Het Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004 geeft immers voorbeelden van maatregelen die in een federaal productplan opgenomen kunnen worden. De ICDO volgt die maatregelen op en zo kan worden vastgesteld dat de meerderheid ervan reeds wordt toegepast in 2009, hoewel een federaal productplan ontbreekt.

Het effect van de maatregelen uit het productplan waarvan in 2009 akte genomen werd, is nog niet zichtbaar.

Het *Federaal productplan – milieuluik 2009-2012* stelt een geheel van gecoördineerde acties en instrumenten voor om zijn doelstellingen te bereiken. Sommige zijn regelgevend, andere zijn informatief en sensibiliserend. Nog andere proberen het gedrag van de economische actoren te beïnvloeden door de marktwerking te veranderen. Maar om er een echt duurzaam productbeleid van te maken, zou het sociale deel van het plan ontwikkeld moeten worden en zouden het milieu- en het sociale deel geïntegreerd moeten worden, zoals bepaald in het Plan 2004-2008/2011. Tegelijk zou er ook gezorgd moeten worden voor com-

plementariteit met de reeds bestaande actieplannen, namelijk het *Federaal actieplan maatschappelijk verantwoord ondernemen in België*, het *Federaal actieplan duurzame overheidsopdrachten* en het *Federaal luchtplan*.

2.3 Energie

Paragraaf 2.3 beschrijft en evalueert het energieverbruik in het perspectief van duurzame ontwikkeling en ook het federale beleid om de energieprestatie van gebouwen (EPG) te verbeteren. In België is momenteel 96% van de gebruikte energiebronnen niet hernieuwbaar (zie 2.3.1). Het energieverbruik steeg tussen 1990 en 2000 en stabiliseerde zich sindsdien op ongeveer 60 Mtoe per jaar (zie 2.3.2). Aanzienlijke inspanningen moeten nog geleverd worden om het energieverbruik te verminderen (zie 2.3.3).

2.3.1 *Energie en de energieprestatie van gebouwen verbeteren in het perspectief van duurzame ontwikkeling*

a Definities

De voornaamste primaire energiebronnen in België zijn aardolie (42%), aardgas (26%), kernenergie (20%), steenkool (8%) en hernieuwbare energiebronnen (4%).

De **primaire energie** stemt overeen met de in België ingevoerde of geproduceerde energie vóór verwerking (vooral olieraffinage en elektriciteitsproductie). Aangezien het rendement van die verwerking lager is dan 100% (bijvoorbeeld ongeveer 50% voor een stoom- en gas-elektriciteitscentrale), is de beschikbare hoeveelheid energie voor de eindverbruiker, of het finale energieverbruik, kleiner dan de oorspronkelijke hoeveelheid primaire energie.

De **energieprestatie van een gebouw** (EPG) is de hoeveelheid energie die nodig is voor een normaal gebruik van dat gebouw (voor onder andere verwarming, afkoeling, ventilatie, warmwaterproductie, verlichting en elektrische apparaten) gedeeld door de bruikbare oppervlakte van het gebouw.

De EPG verbeteren, vereist doorgaans aanzienlijke investeringen. Vaak ontbreekt de financiering voor die investeringen, hetzij bij de eigenaar, hetzij bij de gebruiker van het gebouw. Hiervoor kan het systeem van de **derde investeerder** een oplossing bieden. Een derde partij – noch de eigenaar, noch de gebruiker – levert dan de financiële middelen voor de investeringen om de energie-efficiëntie van het gebouw te verbeteren. Daarna kan de derde investeerder terugbetaald worden met de gerealiseerde besparingen door het lagere energieverbruik.

b Belang voor duurzame ontwikkeling

Energie

Energieverbruik stelt mensen in staat in hun basisbehoeften te voorzien, bijvoorbeeld om zich te verwarmen. Energie maakt het ook mogelijk goederen en diensten te produceren die bijdragen tot de ontwikkeling van de samenleving.

De momenteel verbruikte energie komt hoofdzakelijk uit niet-hernieuwbare bronnen, namelijk fossiele en kernenergie; in België is dat voor 96%. Het gebruik van die energievormen hindert *de bescherming en het beheer van natuurlijke hulpbronnen*, een van de drie overkoepelende doelstellingen van duurzame ontwikkeling. De fossiele energiereserves (aardolie, aardgas en steenkool) zijn beperkt en de verbranding ervan leidt tot luchtvervuilende stoffen en koolstofdioxide (CO₂), het belangrijkste broeikasgas van menselijke oorsprong. Kernenergie houdt risico's in op ernstige ongevallen en radioactieve lekken en roept vragen op over het beheer van kernafval op lange termijn (100.000 jaar).

Energieprestatie van gebouwen

Het energieverbruik van gebouwen (woningen, kantoren, opslagplaatsen...) vertegenwoordigt 29% van het finale energieverbruik in België. Die energie wordt voornamelijk voor verwarming gebruikt (meer dan 80%). Een verbeterde EPG maakt aanzienlijke energiebesparingen mogelijk. Een vermindering van het energieverbruik in gebouwen, hoofdzakelijk van aardgas en stookolie, vermindert ook de druk op het milieukapitaal door de geringere uitstoot van broeikasgassen en andere luchtvervuilende stoffen zoals NO_x, stofdeeltjes, CO... (zie ook 2.8 over atmosfeer). Dat draagt bij tot de bescherming van het milieukapitaal en daarmee tot de realisatie van de overkoepelende doelstelling *de bescherming en het beheer van natuurlijke hulpbronnen*.

Bovendien kunnen de derde-investeerdersmechanismen ervoor zorgen dat iedereen, en in het bijzonder de meest kwetsbare sociaaleconomische groepen, toegang krijgt tot de nodige investeringen om de EPG te verbeteren en de energiefactuur te verlagen. Die mechanismen dragen dus bij tot de realisatie van de overkoepelende doelstellingen *uitroeiing van armoede* en *wijzigen van niet-duurzame productie- en consumptiepatronen*.

c Ontwikkelingdoelstellingen

Energie

Op wereldniveau komt het energievraagstuk aan bod in verscheidene hoofdstukken van het *Implementatieplan van de wereldtop over duurzame ontwikkeling* (VN, 2002b) met als belangrijkste doelstellingen "de toegang tot betrouwbare en betaalbare energiediensten [...] verbeteren" (§9) en komen tot "verhoogd gebruik van hernieuwbare energiebronnen, vergroting van energie-efficiëntie, grotere afhankelijkheid van geavanceerde energietechnologieën" (§20d). Er bestaat echter geen precieze energiedoelstelling in de mondiale strategieën voor duurzame ontwikkeling. Wel werden er doelstellingen vastgelegd om de opwarming van de aarde te beperken. Hoewel die opwarming hoofdzakelijk te wijten is aan het gebruik van fossiele brandstoffen, is het onmogelijk om uit die klimaatdoelstellingen rechtstreeks energiedoelstellingen af te leiden.

Op Europees niveau bevat de *EU 2020-strategie* de doelstellingen van het klimaat- en energiepakket van december 2008, in het bijzonder twee doelstellingen inzake hernieuwbare energie en energie-efficiëntie.

- Het aandeel van energie geproduceerd uit hernieuwbare bronnen in het bruto finale energieverbruik¹ moet 20% bedragen in 2020; in België 13%.
- Het primaire energieverbruik in 2020 zou 20% lager moeten liggen dan de raming voor dat jaar uit het EU-basisscenario van 2007². In dat scenario stijgt het primaire energieverbruik met 6% tussen 2005 en 2020. De EU 2020-doelstelling stemt dus overeen met een daling van het primaire energieverbruik van 15% tussen 2005 en 2020. Die doelstelling die op EU-niveau is vastgesteld, is momenteel niet-bindend. Ze is nog niet verdeeld onder de verschillende lidstaten.

Het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* stelt drie doelstellingen voor het energiebeleid voor:

- het energieverbruik met 7,5% verminderen tussen 1990 en 2010 (§391);
- het aandeel van de hernieuwbare energie in het energieverbruik boven de 2% brengen in 2010 (§395);
- afstappen van kernenergie (§396).

De doelstellingen van het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008/2011* zijn minder kwantitatief. Dat plan bevestigt de doelstellingen van het vorige plan en vermeldt de volgende doelstellingen:

- het aandeel van de hernieuwbare bronnen in de elektriciteitsproductie boven de 6% brengen in 2010 (§32108);

1. Het bruto finale energieverbruik is gelijk aan de som van het finale energieverbruik, het elektriciteitsverbruik van de energieproductiesector zelf en de verliezen op de distributienetwerken.
2. De EU-doelstelling over energie-efficiëntie wordt berekend op basis van het primaire energieverbruik.

- de productie van hernieuwbare energie in België verhogen, in overeenstemming met de Europese doelstelling van 20% aandeel van hernieuwbare energie in het totale energieverbruik in 2020 (§32117);
- het aandeel van de biobrandstoffen in het totale energieverbruik voor vervoer optrekken tot 5,75% tegen 2010 (§32118).

Energieprestatie van gebouwen

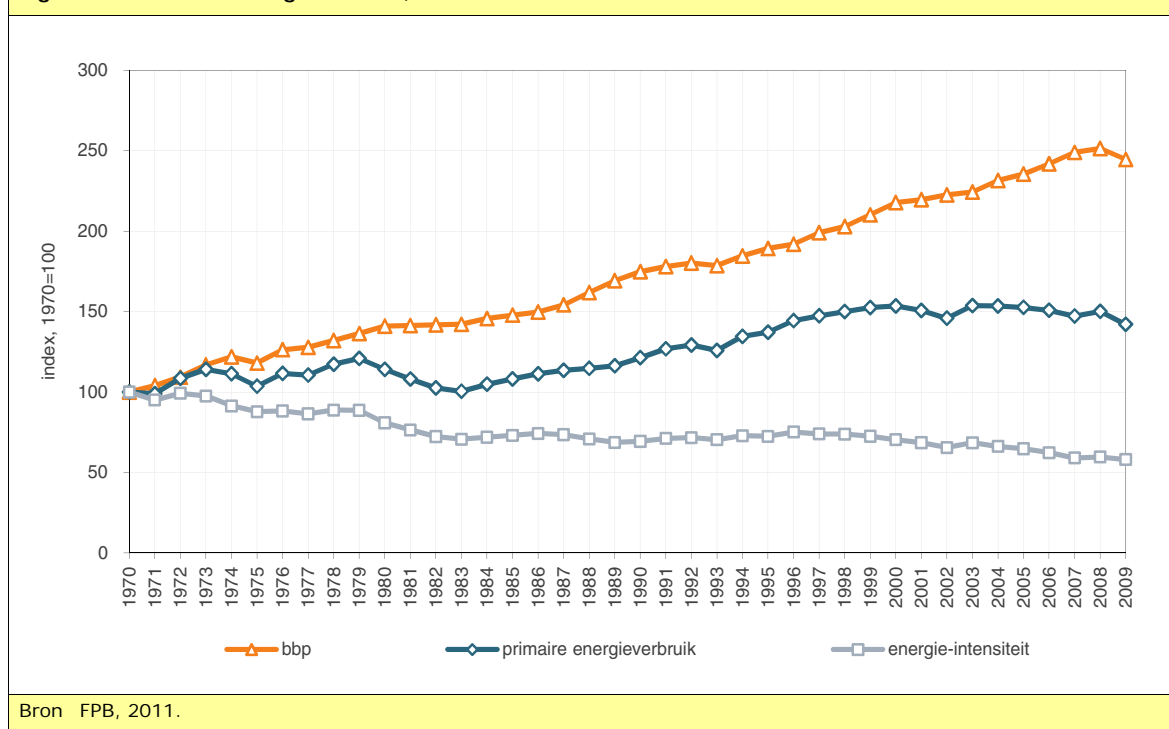
Wat de verbetering van de EPG betreft, draagt daarin investeren bij tot de realisatie van de doelstellingen voor een vermindering van het energieverbruik. De mondiale, EU- of Belgische strategieën voor duurzame ontwikkeling bevatten geen kwantitatieve doelstelling voor het energieverbruik van gebouwen, ook al bestaan er kwalitatieve aanbevelingen. Naast de strategieën voor duurzame ontwikkeling is er wel de Europese richtlijn 2002/91/EG inzake de EPG (EU, 2002) die gewijzigd werd door de richtlijn 2010/31/EU (EU, 2010a). Die richtlijn, die in België werd omgezet in regionale decreten en ordonnanties, laat het aan de lidstaten over om doelstellingen te bepalen die aan de situatie van ieder land aangepast zijn om de EPG te verbeteren.

2.3.2 Beschrijving en evaluatie van de bestaande toestand

Punt 2.3.2 beschrijft en evalueert eerst de toestand inzake energie aan de hand van een evaluatie van het energieverbruik en van het aandeel van hernieuwbare energiebronnen. Daarna beschrijft en evalueert het de toestand inzake EPG op een meer kwalitatieve basis.

a Energie

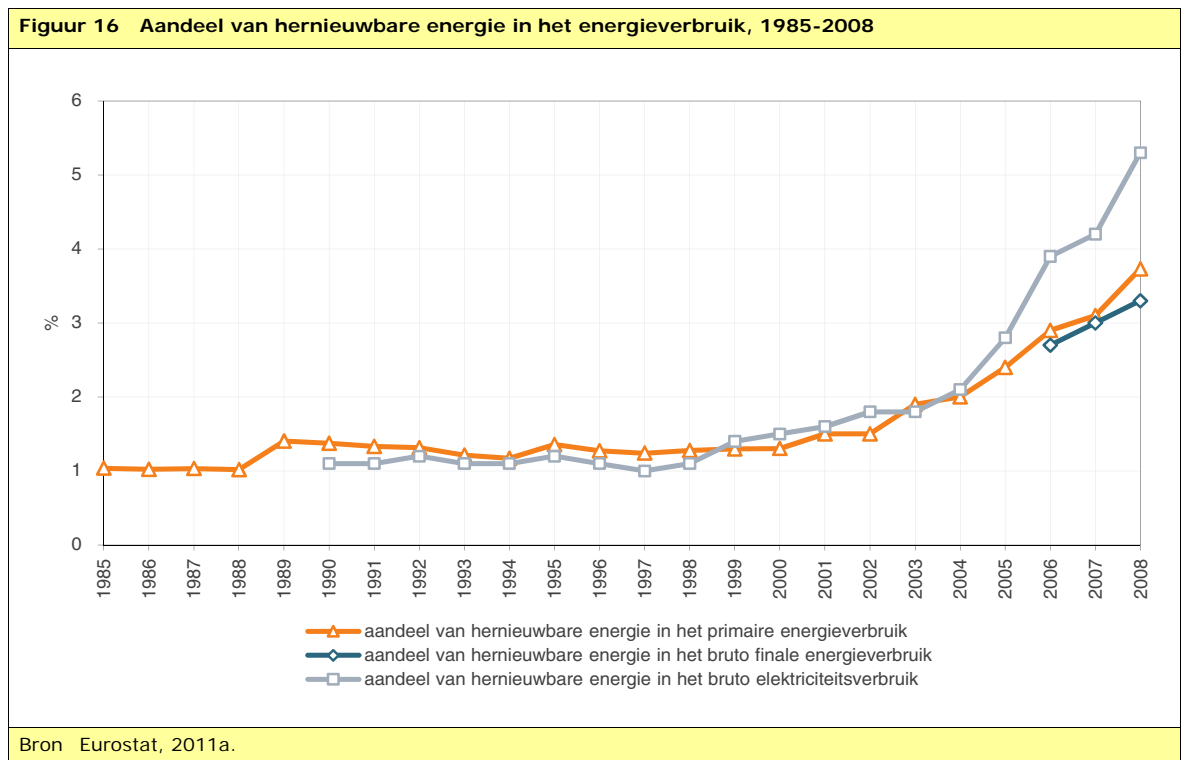
Figuur 15 Primaire energieverbruik, 1970-2009



BESCHRIJVING – Het *primaire energieverbruik* in België is met ongeveer 50% gestegen tussen 1970 en 2009 (zie figuur 15). Die stijging vond vooral plaats tijdens de jaren 1980 en 1990. Sinds 2000 is het primaire energieverbruik stabiel gebleven; het bedraagt ongeveer 60 Mtoe. Tussen 1970 en 2009 is het bbp in volume met meer dan 150% toegenomen. Bijgevolg daalde de *energie-intensiteit* in die periode met ongeveer 40%.

EVALUATIE – Een relatieve ontkoppeling tussen de groei van het bbp en die van het *primaire energieverbruik* heeft plaatsgevonden. Toch is dat *primaire energieverbruik* tijdens de jaren 1990 gestegen en is het tijdens de jaren 2000 stabiel gebleven. Die indicator is dus in de tegengestelde richting van de doelstelling geëvolueerd; de doelstelling uit het Plan 2000-2004 bestond er immers in het energieverbruik tussen 1990 en 2010 met 7,5% te verminderen.

Een niet-bindende doelstelling tegen 2020 is het *primaire energieverbruik* in de EU-27 met 15% te verminderen ten opzichte van 2005. Die doelstelling werd niet verdeeld tussen de lidstaten. Zelfs in de veronderstelling van een identieke doelstelling voor België als voor de EU, is het op dit moment niet mogelijk de trend van die indicator te evalueren volgens de methode uit tabel 1 (zie in deel A). Sinds de beslissing in 2007 genomen werd, zijn er immers te weinig jaren verlopen voor een betekenisvolle evaluatie. Toch moet onderstreept worden dat de waargenomen verandering van het *primaire energieverbruik* geen daling is.



BESCHRIJVING – De indicator *aandeel van energie geproduceerd uit hernieuwbare bronnen in het bruto finale energieverbruik* is bepaald in het klimaat- en energiepakket van de EU 2020-strategie. Voor die indicator bestaan er enkel gegevens voor 2006 tot en met 2008 (zie figuur 16). In België is hij in die drie jaren gestegen van 2,7% tot 3,3%. Een indicator die sterk daarop lijkt, is het *aandeel van energie geproduceerd uit hernieuwbare bronnen in het primaire energieverbruik*; daarover zijn gegevens beschikbaar vanaf 1985. In 2008 bedroeg dat aandeel 3,7%, tegenover 1,3% in 2000. Ten slotte bedroeg het *aandeel van hernieuwbare energie in het bruto elektriciteitsverbruik* 5,3% in 2008, tegenover 1,5% in 2000.

EVALUATIE – Wat betreft de doelstelling inzake het *aandeel van hernieuwbare energie in het bruto finale energieverbruik*, zijn de gegevens nog niet voldoende lang beschikbaar om ze te evalueren volgens de kwantitatieve evaluatiemethode. Maar die indicator evolueert wel in een bevredigend tempo in de richting van de doelstelling.

Wat het elektriciteitsverbruik betreft, stijgt het aandeel van hernieuwbare energie in een bevredigend tempo naar de doelstelling van 6% uit het Plan 2004-2008/2011. Bovendien zal die doelstelling volgens de kwantitatieve evaluatiemethode zeer waarschijnlijk bereikt worden in 2010.

b Energieprestatie van gebouwen

De gebouwen in België zijn slecht geïsoleerd, vooral het woningenpark. Aangezien verwarming het grootste deel van het energieverbruik van een gebouw voor zijn rekening neemt, is de EPG in België gemiddeld betrekkelijk laag.

Een studie door Eurima, een Europese vereniging van producenten van isolatiematerialen, vergelijkt de isolatienormen voor gebouwen in honderd Europese steden (Eurima, 2007). Dat gebeurt aan de hand van de gemiddelde warmtedoorgangscoefficiënt van wanden, zoals de regelgeving die vereist, en die wordt uitgedrukt in W/m^2K . In die rangschikking van 31 landen staat België, vertegenwoordigd door Brussel, op de 22ste plaats, met een waarde voor de daken van $0,4 W/m^2K$. Die waarde ligt in de buurt van de waarden van zuidelijke landen zoals Spanje en Portugal, terwijl veel Europese landen waarden van ongeveer $0,2 W/m^2K$ hebben. Toch moet opgemerkt worden dat de regelgeving snel evolueert, onder meer door de omzetting van Europese richtlijnen in de drie gewesten.

Voor de ongeveer 1.800 gebouwen die de federale overheid beheert, werd sinds 2004 een monitoring-systeem ingevoerd om de beheerders te helpen de prestaties van de gebouwen te meten. Volgens het *Jaarverslag 2009* van de ICDO is het echter te vroeg om de globale evolutie van het energieverbruik van de federale overheidsgebouwen te ramen (ICDO, 2010c).

2.3.3 Beleid om de energieprestatie van gebouwen te verbeteren

Om de energieprestatie van gebouwen (EPG) te verbeteren, heeft de federale overheid derde-investeerdersmechanismen ingesteld om de noodzakelijke investeringen te helpen financieren.

a Beschrijving

Het Plan 2004-2008/2011 bevat verscheidene maatregelen om de energie-efficiëntie van gebouwen te verhogen. Tabel 20 geeft een overzicht van de uitvoering van die maatregelen. Ze worden toegepast, voornamelijk dankzij twee naamloze vennootschappen van publiek recht, FEDESCO en FRGE, die met dat doel werden opgericht.

| Tabel 20 Stand van uitvoering van de onderzochte planmaatregelen over de verbetering van de energieprestatie van gebouwen, eind 2009 | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| Plan | Maatregel | Uitvoering |
| 2004-2008/ 2011 | Het derde-investeerderssysteem promoten indien het effectief bijdraagt tot het energiezuiniger maken van gebouwen (§31713). | toepassing |
| | Een actieplan voor hernieuwbare energie en rationeel energieverbruik opstellen (§32116-1). | voorbereiding |
| | Onderzoeken hoe het derde-investeerderssysteem kan worden versterkt en uitgebreid (§32307). | voorbereiding |
| | Een naamloze vennootschap van publiek recht oprichten met als maatschappelijk doel het derde-investeerderssysteem te bevorderen (§32308). | toepassing |
| | Het derde-investeerderssysteem toepassen op de gebouwen van de federale overheid (§32309-1). | toepassing |
| | Dat systeem uitbreiden naar andere gebouwen (§32309-2). | toepassing |
| Bron TFDO op basis van gegevens van de ICDO en de federale overheidsdiensten. | | |

FEDESCO is een energiedienstenbedrijf dat in 2005 werd opgericht door de federale overheid, op basis van het *koninklijk besluit van 27 december 2004 dat aan de Federale Investeringsmaatschappij een missie toevertrouwt overeenkomstig artikel 2, §3, van de wet van 2 april 1962 betreffende de Federale Investeringsmaatschappij en de gewestelijke investeringsmaatschappijen* (BS, 2004). Het heeft als doelstelling de energieprestatie van federale overheidsgebouwen te verbeteren door middel van het systeem van de derde investeerder (§32308 en §32309-1; ook §31713, §32116-1, §32307 en §32309-2).

Het *Fonds ter Reductie van de Globale Energiekost (FRGE)* werd in 2006 opgericht op basis van de *programmawet van 27 december 2005* (BS, 2005, art. 28 en volgende). Het FRGE verstrekt leningen, van maximaal 10.000 euro per woning, tegen een verlaagde rentevoet voor structurele energiebesparende maatregelen, in het bijzonder aan de meest behoeftigen. Daarvoor sluit het FRGE overeenkomsten met lokale entiteiten die zijn aangeduid door steden en gemeenten (§31713, §32307). Eind 2009 waren er tien lokale entiteiten opgericht; acht daarvan waren operationeel. Om zijn actiecapaciteit te vergroten, werd de schulddispositie van het FRGE in 2009 verhoogd van 100 tot 250 miljoen euro.

b Evaluatie

De maatregelen uit de plannen werden in ruime mate uitgevoerd, onder andere dankzij de oprichting van FEDESCO en het FRGE. Naast die twee vennootschappen heeft de federale overheid ook, in het kader van het federaal herstelplan 2009-2011, een systeem van leningen met een interestverlaging van 1,5% en een belastingkrediet, in het bijzonder voor energiebesparende investeringen, ingevoerd. Het is echter nog te vroeg om die maatregel hier te beoordelen.

De vermindering van broeikasgasemissies als gevolg van federale beleidsmaatregelen werd geëvalueerd in een studie door VITO en Econotec. Die studie schat de CO₂-emissies van de 1.800 door de federale overheid gebruikte gebouwen op ongeveer 600 kt in 2007.

Volgens de vooruitzichten uit die studie zou de vermindering van broeikasgasemissies door de tussenkomst van FEDESCO 33 kt CO₂ moeten bedragen in 2012, vergeleken met 2007. Volgens het Nationaal Klimaatplan zou de door FEDESCO gerealiseerde vermindering 22% moeten bereiken tussen 2007 en 2014, of 132 kt CO₂. De momenteel bereikte vermindering ligt ver onder die doelstelling. Met de beschikbare gegevens is het echter niet mogelijk de kwantitatieve evaluatiemethode toe te passen op de indicator van de dankzij FEDESCO gerealiseerde vermindering.

Wat de activiteit van het FRGE betreft, waren er eind 2009 meer dan 1.700 leningen verstrekt of in een fase van toekenning, voor een totaal bedrag van 13,5 miljoen euro. Het FRGE schat de gerealiseerde jaarlijkse besparingen in 2009 op 820 toe en 1,942 kt CO₂.

Beide onderzochte beleidsmaatregelen, namelijk de oprichting van FEDESCO en het FRGE, worden geëvalueerd via de gerealiseerde emissiereducties door de investeringen die werden uitgevoerd dankzij de financiering door die twee instellingen. Een aantal van die investeringen zouden waarschijnlijk ook zonder die financiering hebben plaatsgevonden. Het is echter niet mogelijk te evalueren welke investeringen en welke emissiereducties er dan zouden gerealiseerd zijn. Met de beschikbare gegevens is het dus onmogelijk om de precieze effectiviteit van die twee maatregelen te evalueren.

In België werd reeds een groot aantal maatregelen genomen om de energieprestaties van gebouwen te verbeteren, zowel door de federale overheid als door de gewesten die voor deze materie over de belangrijkste bevoegdheid beschikken. In dat domein worden de doelstellingen bepaald binnen het kader dat de Europese Unie heeft vastgelegd, namelijk met richtlijn 2002/91/EG inzake de EPG (EU, 2002) die gewijzigd werd door de richtlijn 2010/31/EU (EU, 2010a). De federale plannen inzake duurzame ontwikkeling spelen op Belgisch en vooral federaal niveau, een stimulerende rol voor de omzetting van de Europese richtlijnen.

2.4 Vervoer

Paragraaf 2.4 beschrijft en evalueert het thema vervoer en het belang ervan om een duurzame ontwikkeling te realiseren en ook het federale beleid om de aankoop van minder vervuilende wagens te steunen. Uit de analyse blijkt onder andere dat vervoer een activiteit is in interactie met een groot aantal aspecten van duurzame ontwikkeling (zie 2.4.1). De uitstoot van koolstofdioxide (CO₂) door het vervoer blijft stijgen omdat de uitstootvermindering per afgelegde kilometer niet opweegt tegen de stijging van het aantal afge-

legde kilometers door alle voertuigen samen in België (zie 2.4.2). Het beleid om de aankoop van minder vervuilende wagens te steunen, draagt bij tot de verbetering van de prestaties van de wagens, maar heeft het tot nu toe niet mogelijk gemaakt de stijgende trend van CO₂-emissies door het vervoer om te buigen.

2.4.1 *Vervoer en de aankoop van minder vervuilende wagens steunen in het perspectief van duurzame ontwikkeling*

a Definities

Deze paragraaf heeft betrekking op alle **vervoersactiviteiten van personen en goederen** op het Belgische grondgebied voor alle vervoersmodi. Het internationaal lucht- en zeevervoer wordt dus niet beschouwd. Het personenvervoer gebeurt voornamelijk met de wagen, de trein, de bus, de tram, de metro, de tweewielige motorvoertuigen, de fiets en te voet. Het goederenvervoer verloopt hoofdzakelijk over auto- (per vrachtwagen), spoor- en waterwegen.

Minder vervuilende wagens worden gedefinieerd door de programmawet van 27 april 2007. Het gaat om nieuwe wagens die maximum 115 g CO₂/km uitstoten; en ook om nieuwe wagens met een dieselmotor, als ze oorspronkelijk met een roetfilter uitgerust zijn en minder dan 130 g CO₂/km uitstoten.

b Belang voor duurzame ontwikkeling

Vervoer is zowel een activiteit van consumptie – voor personen, op persoonlijk vlak – als van productie – voor goederen en personen, op professioneel vlak. Vervoer draagt dus bij tot de economische activiteit. Het biedt bovendien aan iedereen een groot aantal keuzemogelijkheden inzake levensstijl, werk, ontspanning en sociale contacten. Daarmee oefent het een positieve druk uit op het menselijk kapitaal, onder andere door een stijging van de levensstandaard en het welzijn van iedereen. Zo draagt het bij tot de eerste overkoepelende doelstelling van Johannesburg, namelijk *de armoede uitroeien*.

Niettemin veroorzaakt vervoer ook aanzienlijke sociale en milieuproblemen: lawaai, vervuiling, uitstoot van broeikasgassen, ongevallen, versnippering van het grondgebied, verkeersdruk... Een vermindering van die negatieve druk van het vervoer op het menselijk en het milieukapitaal zou aanzienlijk bijdragen tot de verwezenlijking van de drie overkoepelende doelstellingen van Johannesburg. Dat zou de impact van het vervoer op de volksgezondheid inperken¹ en zo bijdragen tot de strijd tegen de armoede (menselijk kapitaal). Dat zou het ook mogelijk maken het milieukapitaal beter te behouden (vervat in *de bescherming en het beheer van de natuurlijke rijkdommen*) en zou ook een bijdragen tot *de verandering van niet-duurzame consumptie- en productiepatronen*, om ze verenigbaar te maken met een duurzame ontwikkeling.

Vervoersactiviteiten zijn een grote bron van broeikasgassen; de stijgende concentratie daarvan in de atmosfeer vormt de belangrijkste oorzaak voor de opwarming van de aarde. In 2008 nam het vervoer in België 21% van de totale broeikasgasemissies voor zijn rekening (Nationale Klimaatcommissie, 2011). Bovendien stegen die vervoersemissies tussen 1990 en 2008 met gemiddeld 1,7% per jaar. De strijd tegen de klimaatverandering moet dan ook gepaard gaan met een vermindering van de broeikasgasemissies van het vervoer, en in het bijzonder van het wegvervoer, dat verantwoordelijk is voor het grootste deel van de emissies van de sector, namelijk 97% in België (FPB, 2011b).

De vervoersactiviteiten zijn eveneens verantwoordelijk voor de uitstoot van andere luchtvervuilende stoffen, waarvan tabel 21 (zie p. 96) er een aantal opsomt. Hoewel die emissies dalen, blijft de concentratie van vervuilende stoffen in de atmosfeer in sommige gevallen hoger dan de toegestane norm (FPB, 2011b en TFDO, 2009, pp. 160-161), met name in het geval van fijnstofdeeltjes die gezondheidsproblemen veroorzaken.

1. De indicatoren over verkeersveiligheid worden geanalyseerd in paragraaf 2.6 over volksgezondheid.

c Ontwikkelingsdoelstellingen

Vervoer

Vervoer is een materie waarvoor er op internationaal niveau slechts weinig ontwikkelingsdoelstellingen en nog minder kwantitatieve doelstellingen werden vastgelegd. Vervoer wordt vermeld in teksten zoals het *Implementatieplan van de wereldtop over duurzame ontwikkeling*, dat aanbeveelt om "veilig, betaalbaar en efficiënt transport [te verstrekken], en tegelijkertijd de energie-efficiëntie te verhogen, vervuiling en congestie te verminderen, de nadelige gevolgen voor de gezondheid te verkleinen en het uitdijen van steden te beperken" (VN, 2002b, §21). Er moet evenwel opgemerkt worden dat vervoer bijdraagt aan de emissies van broeikasgassen en luchtvervuilende stoffen. Internationale verbintenissen om die emissies te verminderen, schrijven daarvoor precieze doelstellingen voor: het Kyoto-protocol voor de uitstoot van broeikasgassen en het LRTAP-verdrag voor de uitstoot van luchtvervuilende stoffen¹ (zie ook 2.8 over atmosfeer). De doelstellingen die in dat kader werden vastgelegd, hebben echter betrekking op het geheel van de activiteiten van een land. Een doelstelling voor het vervoer kan er niet uit worden afgeleid.

Op Europees niveau vormt vervoer een van de belangrijkste uitdagingen van de *Vernieuwde EU-strategie inzake duurzame ontwikkeling* van 2006 (Europese Raad, 2006). Die strategie stelt als belangrijkste doelstellingen voor:

- de economische groei ontkoppelen van de vervoersvraag en zo de milieu-impact van het vervoer verlagen;
- de uitstoot van broeikasgassen en luchtvervuilende stoffen door het vervoer verminderen;
- het aantal verkeersdoden tussen 2000 en 2010 halveren.

Op Belgisch niveau bevat het Plan 2000-2004 verscheidene doelstellingen; het plan stelt ook voor om die samen te brengen in een nationaal mobiliteitsplan (§445). Het gaat dan met name om:

- een vermindering van de broeikasgasemissies door het vervoer met 5% tussen 1990 en 2010 (§446);
- de ontwikkeling van de *modal shift* naar andere vervoermiddelen dan de individuele wagen (§447).

De doelstellingen van het Plan 2004-2008/2011 zijn minder kwantitatief. Dat plan bevestigt de doelstellingen van het vorige plan en formuleert alleszins de volgende doelstellingen:

- een halvering van het aantal verkeersdoden tegen 2010, ten opzichte van het gemiddelde van de periode 1998-2000 (§2708);
- een vermindering van de wegverkeersstromen (§32601);
- de ontwikkeling van zachte vervoerswijzen (§32703) en van het openbaar vervoer voor personen en goederen (§32801);
- gebruik van minder vervuilende voertuigen (§33001).

Minder vervuilende wagens

Er bestaat geen specifieke doelstelling voor het beleid dat de aankoop van minder vervuilende wagens steunt. Dat beleid heeft vooral als doel bij te dragen tot de vermindering van de broeikasgasemissies van het vervoer, waarvoor het Plan 2000-2004 een daling van 5% vraagt tussen 1990 en 2010. Het draagt ook bij tot de vermindering van de kilometeruitstoot van nieuwe wagens. Volgens de *Vernieuwde EU-strategie inzake duurzame ontwikkeling* (Europese Raad, 2006), moest die uitstoot van nieuwe wagens in 2008/2009 gemiddeld beperkt worden tot 140 g CO₂/km en in 2012 tot 120 g CO₂/km. Die doelstelling werd gewijzigd door de Europese verordening nr. 443/2009, die de termijn van 120 g verschuift naar 2015 (in werkelijkheid 130 g door maatregelen voor voertuigen, plus 10 g door maatregelen voor brandstoffen, rijgedrag enz.) en die voor 2020 een doelstelling van 95 g CO₂/km vooropstelt.

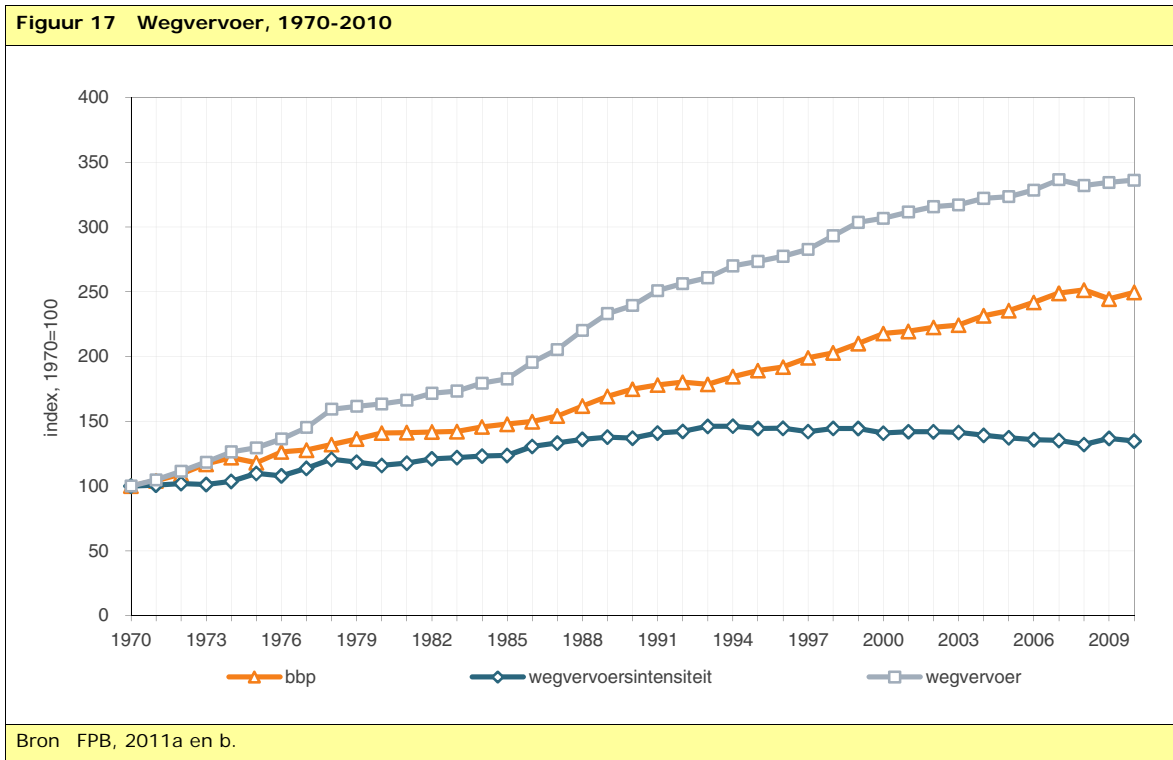
Het beleid ter ondersteuning van de aankoop van minder vervuilende wagens draagt tevens bij aan de vermindering van de fijnstofemissies. Momenteel stellen het LRTAP-verdrag en de richtlijn 2001/81/EG, die worden aangehaald in het Plan 2000-2004, daarvoor geen maximumgrens voor. Die richtlijn is echter in

1. *Long-range Transboundary Air Pollution* (en het bijbehorende *Protocol van Göteborg*, 1999), in de EU vertaald door richtlijn 2001/81/EG (EU, 2001).

herziening en die herziening zou in 2013 voltooid moeten zijn. Een doelstelling voor de vermindering van de fijnstofemissies tegen 2020 zou dan kunnen worden vastgelegd.

2.4.2 Beschrijving en evaluatie van de bestaande toestand

a Vervoer

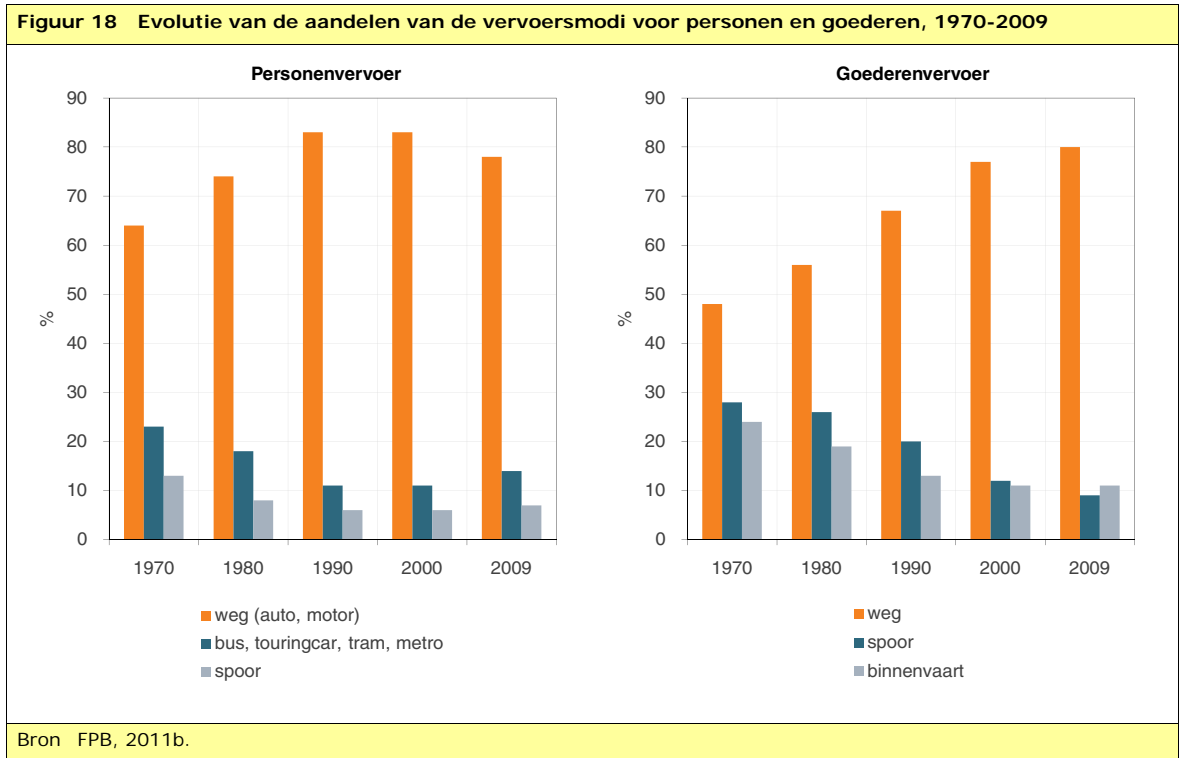


BESCHRIJVING – De wegvervoersstromen stijgen sinds veertig jaar vrijwel constant. Het totale vervoer, namelijk het aantal afgelegde voertuigkilometer, steeg in België tussen 1970 en 2010 van 29 tot 98 miljard voertuigkilometer, of een stijging met gemiddeld 3,2% per jaar. Die stijging lag wat lager tijdens de voorbije twee decennia, namelijk gemiddeld 2,5% per jaar tussen 1990 en 2000 en 0,9% per jaar tussen 2000 en 2010.

Die groei van het wegvervoer (personen en goederen) verliep sneller dan die van het bnp, dat met gemiddeld 2,4% per jaar steeg in diezelfde periode. Er is dus geen ont koppeling tussen het bnp en het wegvervoer over de volledige periode. De *wegvervoersintensiteit van de economie* (dat is het wegvervoer gedeeld door het bnp) nam in die periode met 0,8% per jaar toe. Er is wel een vertraging of zelfs een geleidelijke omkering van die stijgende trend in de *wegvervoersintensiteit van de economie*. In de periode 1990-2000 steeg die intensiteit slechts met gemiddeld 0,3% per jaar en in de periode 2000-2010 daalde ze met gemiddeld 0,4% per jaar.

Het verkeer van de andere vervoersmodi steeg ofwel minder snel dan het wegvervoer, zoals het spoorwegverkeer dat tussen 1980 en 2008 groeide met gemiddeld 0,4% per jaar (personen en goederen samen); ofwel daalde het, zoals het waterwegverkeer dat tussen 1970 en 2006 afnam met gemiddeld 1,1% per jaar (enkel goederen). Maar sinds 1990 nemen zowel het spoor- als het waterwegverkeer toe.

EVALUATIE – Die evolutie toont niettemin een relatieve ont koppeling van het vervoer en het bnp vanaf 2000. Het wegverkeer blijft wel toenemen sinds 1970, ook in de recentste periode 2000-2010. Die evolutie gaat in de tegengestelde richting van de OD uit het Plan 2004-2008/2011 (§32601), die een vermindering van de wegverkeersstromen voorschrijft, en ook van de OD over de ont koppeling uit de EU-strategie.



BESCHRIJVING – De evolutie van de *aandelen van de verschillende vervoersmodi*, gebaseerd op de vervoersconsumptie door de gebruikers en gemeten in reizigerskilometer en in tonkilometer, toont de dominantie van het wegverkeer in de hele periode van 1970 tot 2009. Voor het goederenvervoer toont die evolutie ook een versterking van die overheersing.

EVALUATIE – De stijging van het *aandeel van het wegverkeer* tussen 1990 (82,8% voor personen en 66,7% voor goederen) en 2000 (respectievelijk 82,8% en 76,6%) werd gevolgd door een lichte daling tussen 2000 en 2009 voor personen (78,4%) maar voor goederen hield de stijging aan (80,1%). De evolutie sinds 2000 voor personen gaat dus in de richting van de OD's uit de Plannen 2000-2004 en 2004-2008/2011 (§447, §32703 en §32801); voor goederen gaat ze in de tegengestelde richting.

Tabel 21 Evolutie van de emissies van luchtvervuilende stoffen door het vervoer tussen 1990 en 2008

| | Vervoer 1990-2000 | Vervoer 2000-2008 | Vervoer 1990-2008 | Nationale doelstelling 1990-2010 |
|---------------------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------------------------|
| Koolstofmonoxide – CO | -38% | -81% | -88% | – |
| Niet-methaan vluchtige organische stoffen – NMVOS | -44% | -79% | -88% | -56% |
| Stikstofoxiden – NO _x | -24% | -25% | -43% | -47% |
| Fijnstofdeeltjes (10µm) – PM ₁₀ | – | -41% | – | – |
| Fijnstofdeeltjes (2,5µm) – PM _{2,5} | – | -45% | – | – |
| Zwavel dioxide – SO ₂ | -75% | -91% | -98% | -72% |

Bron FPB, 2011b.

BESCHRIJVING – De *emissies van luchtvervuilende stoffen door het vervoer* – zonder de broeikasgasemissies die hierna, in b, behandeld worden – verminderen sinds de jaren 1990 (zie tabel 21). Dat is te danken aan de vooruitgang in de filtertechnologie voor uitlaatgassen, zoals katalysatoren en roetfilters, en aan de betere brandstofkwaliteit, met name door een verlaging van het lood- en zwavelgehalte. Die verlaging is vooral opmerkelijk voor zwavel dioxide (zie tabel 21) en lood (niet opgenomen in de tabel, zie paragraaf 2.8 over atmosfeer), die nog nauwelijks door het vervoer worden uitgestoten.

EVALUATIE – De evolutie van de emissies gaat dus in de richting van de OD's uit het Plan 2004-2008/2011 (§33001). Wel moet opgemerkt worden dat de doelstellingen in de laatste kolom van tabel 21 werden vastgelegd voor het geheel van de nationale emissies, terwijl de emissies in de andere kolommen enkel de vervoerssector betreffen. Een precieze kwantitatieve evaluatie van de evolutie van die indicatoren enkel voor de vervoersemissies, is bijgevolg niet mogelijk.

b Minder vervuilende wagens

BESCHRIJVING – De *broeikasgasemissies van nieuwe wagens* verminderen in België. Ze daalden van gemiddeld 186 g CO₂/km in 1995 tot 148 g CO₂/km in 2008 en tot 142 g CO₂/km in 2009 (FEBIAC, 2011). De Europese doelstelling van 140 g CO₂/km voor 2008/2009 werd dus niet bereikt. Wel bereikte die uitstoot 134,5 g CO₂/km in oktober 2010.

Daarnaast is het *aantal minder vervuilende wagens* aan het toenemen. Dat aantal (hier wagens met een uitstoot lager dan 115 g CO₂/km) vertegenwoordigde 5,7% van de nieuwe inschrijvingen in 2005, of 27.500 wagens; en ongeveer 40% in 2010, of 197.000 wagens, op een totaal park van ongeveer 5,2 miljoen wagens.

Hoewel de *broeikasgasemissies van nieuwe wagens* en van alle wagens samen per afgelegde kilometer dalen, moet opgemerkt worden dat de *totale broeikasgasemissies van het wegverkeer* (alle wegvoertuigen samen, auto's, vrachtwagens enz.) blijven stijgen met gemiddeld 1,7% per jaar tussen 1990 en 2008 (FPB, 2011b). De reden hiervoor is de toename van het totale aantal afgelegde kilometer elk jaar, dat sneller toenomen is dan de prestatieverbetering van de voertuigen.

EVALUATIE – De *broeikasgasemissies van de nieuwe wagens* evolueren snel in de richting van de doelstellingen voor 2015 (130 g/km) en 2020 (95 g/km) (voor de evaluatiemethode zie tabel 1 in deel A). Tussen 2000 en 2010 verminderden die emissies met gemiddeld 2,2% per jaar; de voortzetting van die trend maakt het mogelijk de doelstelling voor 2015 te bereiken, maar niet die voor 2020.

Het *aantal minder vervuilende wagens* evolueert in een gunstige richting ten opzichte van de doelstellingen voor de emissiereductie per kilometer. Voor die indicator werd echter geen cijferdoel vooropgesteld.

De *totale broeikasgasemissies van het wegverkeer* nemen toe. Ze evolueren dus weg van de doelstelling die erin bestaat de vervoersemissies met 5% te verminderen tussen 1990 en 2020.

2.4.3 Beleid om de aankoop van minder vervuilende wagens te steunen

Om bij te dragen tot de emissievermindering van luchtvervuilende stoffen en broeikasgassen door het vervoer, heeft de federale overheid onder andere maatregelen genomen om de aankoop van minder vervuilende wagens te ondersteunen (FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, 2011).

a Beschrijving

Het Plan 2004-2008/2011 bevat verscheidene maatregelen om de aankoop van minder vervuilende voertuigen aan te moedigen. Tabel 22 geeft de stand van de uitvoering van die maatregelen, eind 2009. De meerderheid van de maatregelen in dit domein werden uitgevoerd.

| Tabel 22 Stand van uitvoering van de onderzochte planmaatregelen over aankoopsteun voor minder vervuilende wagens, eind 2009 | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| Plan | Maatregel | Uitvoering |
| 2004-2008/ 2011 | <i>"De nu reeds op het internet beschikbare informatie betreffende CO₂-uitstoot en brandstofverbruik kan uitgebreid worden met informatie betreffende andere kwaliteiten die een rol spelen in de duurzaamheid van voertuigen zoals het gewicht, het aandeel van gerecycleerde grondstoffen en de gemiddelde levensduur. Die informatie dient heel toegankelijk te zijn (taal en verspreiding)." (§32705-1)</i> | evaluatie |
| | <i>"Een bijkomende normering terzake [over andere kwaliteiten die een rol spelen in de duurzaamheid van voertuigen] wordt dan ook aangemoedigd." (§32705-2)</i> | achterhaald |
| | <i>"Het bevorderen van de aankoop van minder vervuilende voertuigen (LPG, biodiesel, hybride, in beperktere mate en met name voor sommige gedeeltes van het stadsverkeer elektrische voertuigen)..." (§33005-1)</i> | toepassing |
| | <i>"De installatie van een deeltjesfilter in privé-voertuigen zou ook aangemoedigd kunnen worden door de toekenning van een subsidie." (§33005-2)</i> | toepassing |
| | <i>"...de verplichting tot installatie van een deeltjesfilter in bussen en vrachtwagens die niet aan de EURO 3-norm voldoen (zie actie 10 van het federaal ozonplan, goedgekeurd op de ministerraad van 5 december 2003)." (§33005-3)</i> | zonder informatie |
| | <i>"De uitstoot door bepaalde voertuigen met een deeltjesfilter blijft echter hoog. Hiertoe zal een certificatiesysteem inzake de ombouw van voertuigen ontwikkeld worden." (§33005-4)</i> | zonder gevolg |
| | <i>"De openbare instellingen geven het voorbeeld. [...] aankopen van minstens 50% milieuvriendelijke wagens bij de vernieuwing van het wagenpark [...] (circulaire 307quater)." (§33011)</i> | monitoring |
| Bron TFDO op basis van gegevens van de ICDO en de federale overheidsdiensten. | | |

De federale regering moedigt de aankoop van minder vervuilende voertuigen door particulieren aan (Plan 2004-2008/2011, actie 30). Kopers van nieuwe wagens die maximaal 115 g CO₂/km uitstoten, krijgen sinds 1 juli 2007 een korting op hun aankoopfactuur van 3%, met een maximumbedrag van 615 euro. Als de wagen minder dan 105 g CO₂/km uitstoot, bedraagt de korting 15% van de aankoopprijs, met een maximumbedrag van 3.280 euro (BS, 2007, art. 147; Plan 2004-2008/2011, §33005-1). Er wordt ook een korting van 150 euro toegekend voor de aankoop van een nieuwe dieselwagen die uitgerust is met een roetfilter en die minder dan 130 g CO₂/km uitstoot (BS, 2007, art. 147; Plan 2004-2008/2011, §33005-2).

Voor bedrijfswagens maakt de programmawet van 23 december 2009 (BS, 2009a, art. 129) de fiscale aftrekbaarheid van de kosten voor dergelijke wagens (zonder de brandstofaankopen) afhankelijk van de CO₂-uitstoot per kilometer (§33005-1). Ook wordt de aankoop van voertuigen met elektrische aandrijving aangemoedigd (§33005-1) door de wet van 22 december 2009 (BS, 2009b, art. 20) en door de programmawet van 23 december 2009 (BS, 2009a, art. 114 en volgende). De federale overheid stelt ook informatie ter beschikking over de vervuilingsgraad van voertuigen. Het betreft onder andere de *CO₂-gids van de auto* (§32705-1), die als gedrukte brochure gepubliceerd wordt en ook beschikbaar is op het internet (www.energievreters.be > Transport, Wagens).

Ten slotte geeft de federale overheid het goede voorbeeld door zelf minder vervuilende wagens aan te kopen (§33011). De omzendbrief 307 *quinquies* van 13 juli 2009 betreffende het aanschaffen van personen-voertuigen die bestemd zijn voor de staatsdiensten en voor de instellingen van openbaar nut, bepaalt de

minimale ecoscore die nieuwe wagens moeten halen (BS, 2009c). Die ecoscore maakt het mogelijk een voertuig te beoordelen volgens zijn milieuprestaties: broeikasgassen, luchtvervuiling (fijn stof, stikstofoxiden enz.) en geluidsoverlast.

b Evaluatie

Het Plan 2004-2008/2011 bevat verscheidene maatregelen om de aankoop van minder vervuilende wagens te bevorderen. Die maatregelen, met als voornaamste een korting op de aankoopprijs van wagens die hoogstens 115 g CO₂/km uitstoten, worden toegepast. Die korting werd tot juni 2007 toegekend in de vorm van een belastingaftrek; vanaf 1 juli 2007 werd het een directe korting op de aankoopprijs.

De verkoop van minder vervuilende wagens is aanzienlijk gestegen. In 2010 werden in België ongeveer 197.000 dergelijke wagens gekocht (ongeveer 40% van de totale verkoop en 4% van het totale wagenpark). De resultaten in termen van individuele uitstoot van wagens zijn dus positief. De kosten van die maatregelen voor de federale overheid is opgelopen van 6 miljoen euro in 2007 tot 231 miljoen euro in 2010.

| Tabel 23 Aantal verleende kortingen en bedrag ervan voor minder vervuilende wagens, 2007-2010 | | | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|--------|--------|---------|
| | 2007 ^a | 2008 | 2009 | 2010 |
| Uitstoot < 105 g CO₂/km | | | | |
| Aantal verleende kortingen | 1.442 | 9.637 | 19.129 | 75.587 |
| Totaal van de verleende kortingen, in miljoen euro | 4,3 | 26,7 | 47,7 | 197,1 |
| Uitstoot ≤ 115 g CO₂/km | | | | |
| Aantal verleende kortingen | 3.932 | 18.175 | 29.635 | 36.215 |
| Totaal van de verleende kortingen, in miljoen euro | 1,3 | 6,8 | 12,0 | 16,2 |
| Roetfilter | | | | |
| Aantal verleende kortingen | 2.032 | 15.814 | 28.123 | 85.146 |
| Totaal van de verleende kortingen, in miljoen euro | 0,4 | 3,2 | 5,8 | 17,9 |
| Totaal | | | | |
| Aantal verleende kortingen | 7.406 | 43.626 | 76.887 | 196.948 |
| Totaal van de verleende kortingen, in miljoen euro | 6,0 | 36,6 | 65,6 | 231,2 |
| Bron Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 2010; Belgische Senaat, 2011. | | | | |

a. Vanaf 1 juli 2007, voordien werd de korting toegekend in de vorm van een belastingaftrek.

De maatregelen van het Plan 2004-2008/2011 hebben zeer waarschijnlijk bijgedragen tot de stijging van de verkoop van minder vervuilende wagens, maar het is desondanks niet mogelijk om precies te bepalen hoeveel van die wagens verkocht zouden zijn zonder die maatregelen. Wat bijvoorbeeld de korting bij aankoop van een minder vervuilende wagen betreft, moet opgemerkt worden dat die korting voor 1 juli 2007 werd toegekend door middel van een belastingvermindering. De rechtstreekse korting die vanaf 1 juli 2007 werd toegepast, is interessanter dan de belastingvermindering omdat ze direct verkregen wordt. Die maatregel heeft dus kunnen bijdragen tot de stijging van de aankopen van minder vervuilende wagens na die datum. Het toenemende aanbod van minder vervuilende wagens draagt eveneens bij tot die stijging. Zonder diepgaande studie is het onmogelijk om de precieze effectiviteit van die maatregelen te bepalen en hetzelfde geldt voor het aandeel van het *buitenkanseffect* voor de consumenten die in ieder geval een dergelijke wagen gekocht zouden hebben.

Ook moet de impact van die maatregelen op de *totale broeikasgasemissies van het wegvervoer* geanalyseerd worden. De emissies gemeten in g CO₂/km nemen af. De emissies van de vervoersector in zijn geheel daarentegen stegen voortdurend, met gemiddeld 1,7% per jaar tussen 1990 en 2008. De vermindering van de emissies per afgelegde kilometer weegt dus niet op tegen de toename van het aantal afgelegde kilometer door alle voertuigen in België. De hier aangehaalde maatregelen blijken dus onvoldoende om positief bij te dragen tot de vermindering van de broeikasgasemissies.

De verbetering van de CO₂-emissies per kilometer werd onder meer bereikt door een toegenomen verdieping van het wagenpark. De dieselmotoren stoten meer NO_x uit dan benzinemotoren. Die trend gaat in tegen de doelstelling om de uitstoot van luchtvervuilende stoffen te verminderen (zie 2.8.3 over atmosfeer).

Het beleid beschreven in deze paragraaf draagt bij tot de realisatie van de doelstellingen uit de Europese richtlijnen en verordeningen. In dat geval hebben de Federale plannen inzake duurzame ontwikkeling dus een ondersteunende rol bij de uitvoering van het gevoerde algemene beleid in dat domein.

2.5 Voeding

Paragraaf 2.5 gaat over voeding en legt de nadruk op de bevordering van gezonde voeding. De voedingspatronen hebben niet alleen een rechtstreekse impact op de gezondheidstoestand van mensen, maar zijn ook één van de drie productsoorten met de grootste milieu-impact tijdens hun levenscyclus (zie 2.5.1). De consumptie van groenten en fruit, een sleutelement van een gezonde voeding, stijgt, maar die stijging is niet voldoende om de doelstelling te behalen (zie 2.5.2). Het beleid om een gezonde voeding te bevorderen is eerder ambitieus (zie 2.5.3).

2.5.1 *Voeding en gezonde voeding bevorderen in het perspectief van duurzame ontwikkeling*

a Definities

Het **voedingssysteem omvat de consumptie en de productie van voedingsmiddelen** en ook alle positieve en negatieve druk die de ermee verbonden economische activiteiten uitoefenen op het menselijk, milieu- en economisch kapitaal. Het heeft betrekking op de volledige keten, van de landbouwproductie tot de voedselconsumptie: landbouwproductie, handel, verwerking van landbouwproducten tot voedsel, distributie, keuze door de consumenten en uiteindelijk het eten zelf en de gevolgen ervan voor de gezondheid.

Gezonde voeding is voeding die bijdraagt tot een goede gezondheid. Naargelang het type en de hoeveelheid van het ingenomen voedsel wordt immers een positieve en/of negatieve druk uitgeoefend op de gezondheidstoestand. Voedingspatronen kunnen ook bepaalde risicofactoren voor de gezondheid verhogen, zoals verhoogde bloeddruk, type 2-diabetes, te hoog cholesterolgehalte, sommige types kanker, overgewicht en obesitas.

b Belang voor duurzame ontwikkeling

Voeding

De Wereldtop over duurzame ontwikkeling in Johannesburg in 2002 heeft drie overkoepelende doelstellingen aangenomen. De voedingspatronen kaderen in die drie doelstellingen: "*uitroeiing van armoede*", "*de bescherming en het beheer van natuurlijke hulpbronnen*" en ten slotte "*het wijzigen van niet-duurzame productie- en consumptiepatronen*" (VN, 2002b, §2).

De voedsel**consumptiepatronen** hebben een rechtstreekse impact op de gezondheidstoestand van mensen, zowel door de kwantiteit als de kwaliteit van voedingsmiddelen. In de industrielanden heeft de meerderheid van de bevolking toegang tot gezond en voedzaam voedsel. Het overmatige gebruik van voedsel met een hoge energiewaarde, maar een lage nutriëntenwaarde leidt er echter tot gezondheidsproblemen (zie 2.5.2, b). De ontwikkelingslanden vertonen een ander voedselconsumptieprofiel: een groot deel van de bevolking heeft geen toegang tot gezond en voedzaam voedsel, terwijl een toenemende groep de voedselconsumptiepatronen van de industrielanden overneemt. Zo lijden die landen onder de dubbele last van ongezonde voeding: ondervoeding en overvoeding.

Ook de voedsel**productiepatronen** kunnen gezondheidsrisico's voor de werknemers inhouden, onder andere in de landbouw door het intensief gebruik van pesticiden en andere fyto-sanitaire producten. In het geval van intensieve landbouw is er ook sprake van een negatieve milieudruk: daling van het aantal soorten en van de geteelde en gekweekte variëteiten om enkel de meest productieve soorten te behouden, toenemend gebruik van pesticiden en kunstmest om het rendement te verhogen, ontbossing om in de ontwikkelingslanden de oppervlakte voor veeteelt en veevoederteelt uit te breiden. Vleesrijke diëten zijn in het bijzonder verantwoordelijk voor de intensivering van de landbouwproductie, die niet alleen gepaard gaat met een aanzienlijk energieconsumptie maar ook met een verlies van biologische diversiteit.

Volgens een Europese studie over bepaalde soorten druk die twaalf productsoorten tijdens hun levenscyclus op het milieu uitoefenen, zijn voedingsmiddelen samen met vervoer en huisvesting de drie productsoorten met de grootste milieu-impact. Van alle voedingsmiddelen heeft vlees de grootste milieu-impact; op de tweede plaats volgen zuivelproducten (IPTS/ESTO, 2006). Globaal gezien is *"de intensieve exportgerichte landbouw toegenomen onder invloed van open-markttransacties en dat ging gepaard met zowel voor- als nadelen, afhankelijk van de omstandigheden, zoals de export van bodemvoedingsstoffen en water, niet-duurzaam bodem- of waterbeheer of exploiterende arbeidsomstandigheden in bepaalde gevallen"* (IAASTD, 2008, p. 7; vertaling FPB). Het is in die context dat de transitie naar een duurzaam voedingsstelsel zeer belangrijk is.

Gezonde voeding

In de industrielanden heeft de ontwikkeling van de voedingspatronen de nutritionele kwaliteit en de beschikbaarheid van voedsel aanzienlijk verbeterd. Die evolutie had zeer positieve gevolgen voor de gezondheidstoestand van de bevolking (Nichèle *et al.*, 2007). Zo neemt het aantal maagkankers af door een verminderd verbruik van gezouten vleeswaren.

De nieuwe voedingspatronen bevatten echter zouten, suikers en verzadigde vetten in overvloed en zijn arm aan vezels en complexe koolhydraten (UNDP, 1998). Een voeding met veel verzadigde vetten, toegevoegde suikers en zout heeft nochtans een zeer sterke invloed op de risicofactoren (hypercholesterolemie, obesitas, arteriële hypertensie, diabetes...) die aan de oorsprong liggen van hart- en vaatziekten (WHO, 2004), en die zijn de voornaamste doodsoorzaak in België en in de wereld (zie 2.6 over volksgezondheid). Het aandeel van voeding in het ontstaan van kanker wordt op 35% geschat, maar met een ruime onzekerheidsmarge (10 tot 70%), en daar moet nog alcohol aan toegevoegd worden, die een rol zou spelen in 3% van de sterfgevallen door kanker. Voeding brengt immers een veelheid van voedingsstoffen in het lichaam die kunnen beschermen tegen of kunnen leiden tot kanker (Awada *et al.*, 2007). Er bestaat bijvoorbeeld een positieve correlatie tussen het verbruik van rood vlees en een verhoogd risico op darmkanker (WCRF en AICR, 2007). Daarom is het belangrijk een gevarieerd voedingspatroon aan te nemen met veel groenten en fruit en volkorenproducten en het verbruik van rood vlees en bereide vleeswaren te beperken (OMS, 2011).

Als de voedingsuitgaven onder een bepaald bedrag liggen, stijgt bovendien het risico op een hypercalorische voeding die rijk is aan energie en arm aan essentiële voedingsstoffen (Drewnowski, 2009). Dat verhoogt het risico voor personen die in armoede leven.

c Ontwikkelingdoelstellingen

Voeding

Wat **voedselconsumptie** betreft, herhaalt het *Implementatieplan van de wereldtop over duurzame ontwikkeling* de millenniumdoelstelling over honger: *"het aandeel van de wereldbevolking dat lijdt aan honger tegen 2015 [...] halveren"* (VN, 2002b, §40a). Er werden ook strategische doelstellingen over het verband tussen voeding en gezondheid vastgelegd op internationaal, Europees en Belgisch niveau (zie gezonde voeding).

Wat **voedselproductie** betreft, bestaan er diverse doelstellingen volgens het type impact op de natuurlijke hulpbronnen en de biologische diversiteit. In het specifieke geval van de pesticiden, waarvoor de federale

overheid bevoegd is, zijn de doelstellingen op de verschillende beleidsniveaus: *"het verbeteren en implementeren, niet later dan het jaar 2000, van dienstverlening ten behoeve van de bescherming van planten en de gezondheid van dieren, waaronder werkwijzen ter beheersing van de verspreiding en het gebruik van bestrijdingsmiddelen"* (VN, 1992b, §14.75a); *"ervoor zorgen dat voor 2020 chemische stoffen, met inbegrip van bestrijdingsmiddelen, worden geproduceerd, verwerkt en gebruikt op manieren die geen wesentliche bedreigingen vormen voor de menselijke gezondheid en het milieu"* (Europese Raad, 2006, §13, p. 15); *"tegen 2010, en ten opzichte van 2001 [...] de negatieve weerslag van pesticidengebruik in de landbouw met 25% [...] verminderen"* (BS, 2005, p. 10293).

Gezonde voeding

Om gezonde voeding te bevorderen werden er specifieke doelstellingen aangenomen. Het *Implementatieplan van de wereldtop over duurzame ontwikkeling* voorziet in het *"ontwikkelen en versterken [...] van preventieve, bevorderende en heilzame programma's voor het behandelen van niet-overdraagbare ziekten en aandoeningen als cardiovasculaire ziekten, kanker, diabetes, chronische aandoeningen aan de luchtwegen [...] en de daarmee verbonden risicofactoren, inclusief [...] ongezonde diëten en gebrek aan fysieke inspanning"* (VN, 2002, §54o). De *Vernieuwde EU-strategie inzake duurzame ontwikkeling* stelt: *"bijzondere aandacht zal worden geschonken aan de opstelling en uitvoering van strategieën en maatregelen die gericht zijn op met de levenswijze samenhangende gezondheidsfactoren, zoals [...] slechte eetgewoontes en gebrek aan fysieke activiteit"* (Europese Raad, 2006, §13, p. 16).

Het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* bevat een nutritionele doelstelling, als cruciale factor van de gezondheidstoestand van personen: *"om de gezondheid van individuen te verbeteren zullen ook maatregelen worden genomen om de Belgische consument aan te moedigen om zich meer evenwichtig te voeden. Dit beleid wil meer bepaald het verbruik van verse groenten en vers fruit bij de Belgen verhogen [...] en de overtollige koolhydraten, vetten en dierlijke proteïnen [...] verminderen. Wat de koolhydraten betreft, zal erop toegezien worden dat het aandeel van de suikers met snelle opname vermindert ten voordele van de complexe koolhydraten die afkomstig zijn van plantaardige producten zoals granen, knolgewassen en peulvruchten"* (Federale regering, 2000, §95). Sindsdien kunnen dankzij de aanbevelingen van de Hoge Gezondheidsraad die doelstellingen gepreciseerd worden, onder andere voor groenten en fruit: minstens 400 gram per persoon per dag (NVGP, 2005, p. 38).

2.5.2 Beschrijving en evaluatie van de bestaande toestand

a Voeding

Consumptiepatronen

BESCHRIJVING – De voedselconsumptiepatronen zijn in de voorbije vijftig jaar veranderd: minder consumptie van graangewassen, groenten en fruit; meer vleesconsumptie; sterke toename van overbodige voedingsmiddelen (chocolade, gesuikerde dranken...), stijgende consumptie van vet-, zout- en suikerrijke bereide of gebruiksklare maaltijden (Nichèle *et al.*, 2007). Bovendien is het *gemiddelde aandeel van voeding in het budget van de Belgische gezinnen* sinds 1970 voortdurend afgenomen; het daalde van 30% in 1970 tot 16% in de jaren 2000.

EVALUATIE – Die daling is te verklaren door het hogere inkomensniveau van de bevolking, waardoor mensen in staat zijn een hoeveelheid andere goederen en diensten aan te kopen waarvan de groei sneller is dan die van de voedselconsumptie.

Tussen 1998 en 2008 zijn de prijzen van voedingsproducten in België in ongeveer hetzelfde tempo gestegen als het algemene prijsniveau (Duquesne, 2008). Die prijzen worden grotendeels bepaald door de kosten voor verwerking, verpakking en vervoer van de producten, en niet door de kost van de primaire landbouwproducten (Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 2005). Bovendien houden ze over het algemeen geen rekening met de sociale en milieu-externaliteiten die verbonden zijn met de productie

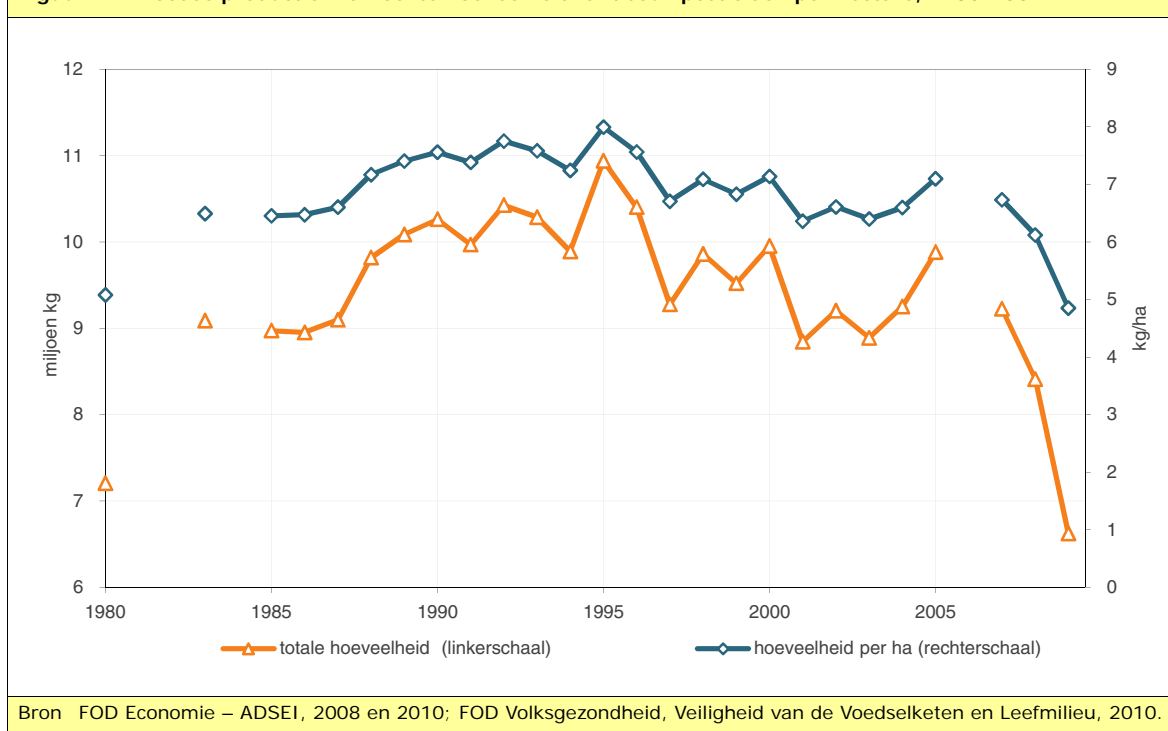
en distributie van de producten; er is bijvoorbeeld weinig prijsverschil volgens het seizoen of de geografische herkomst (BODC, 2007).

De penetratie van producten uit de eerlijke handel en de biologische landbouw (zie ook 2.2 over consumptie- en productiepatronen) wijst op de sociale en milieubezorgdheid van bepaalde consumenten. Door hun consumptiekeuze wensen zij het aanbod van producten die getuigen van meer respect voor de toestand van het menselijk, milieu- en economisch kapitaal, te beïnvloeden.

Productiepatronen

BESCHRIJVING – Ook de productiepatronen in de landbouw zijn sterk veranderd, met een toenemend gebruik van landbouwtechnologieën en -inputs die de landbouwproductiviteit doen stijgen (kunstmest en pesticiden). Een indicator voor de negatieve impact van pesticiden die in verband kan worden gebracht met bovenvermelde strategische doelstelling is in ontwikkeling. De onderstaande indicator heeft betrekking op de verkoop van pesticiden om de gebruikte hoeveelheid pesticiden te ramen. De *verkochte hoeveelheid landbouwpesticiden per hectare* steeg sterk in het begin van de jaren 1980 en nam matig toe tussen het midden van de jaren 1980 en 1995. Vervolgens bleef ze relatief stabiel tot 2005, om daarna zeer aanzienlijk te dalen (-21%) tussen 2007 en 2009.

Figuur 19 Voedselproductie: verkochte hoeveelheid landbouwpesticiden per hectare, 1980-2009



EVALUATIE – Die daling in de pesticidenverkoop toont een snelle vooruitgang naar de algemene doelstelling van vermindering van het verbruik/de verkoop van pesticiden (voor de evaluatiemethode zie tabel 1 in deel A). Die vermindering hangt onder meer samen met de hogere doeltreffendheid van die pesticiden (toepassing in g/ha i.p.v. kg/ha). Maar dat gaat soms gepaard met een toename van het toxisch niveau van de actieve bestanddelen voor de mens, de fauna en de flora; ondanks hun specifiekere gerichtheid (minder impact op organismen waarop ze niet gericht zijn). Daarom neemt de EU maatregelen om de meest toxische producten van de markt te halen.

b Gezonde voeding

BESCHRIJVING – De aandacht wordt gevestigd op de consumptie van drie soorten voeding: fruit, groenten en vlees. Volgens de gezondheidsenquête van 2008 liggen de gerapporteerde verbruiksfrequentie en verbruikte hoeveelheid voor groenten beduidend hoger dan voor fruit. De vrouwen en de personen met het hoogste opleidingsniveau geven proportioneel meer aan dat ze groenten en fruit eten (zowel frequentie als hoeveelheid). Het *aandeel van de bevolking dat verklaart dagelijks minstens twee porties fruit en minstens 200 gram groenten te eten*, dat is ongeveer 400 gram groenten en fruit per dag, is gestegen en bereikte in 2008 een kwart van de bevolking (WIV, 2011).

| Tabel 24 Voedingsgewoonten: consumptie van groenten en fruit; 2001, 2004 en 2008 | | | |
|----------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|
| Aandeel van de bevolking dat dagelijks... | 2001 | 2004 | 2008 |
| ...fruit eet (fruitsap niet meegerekend) | 51% | 50% | 64% |
| ...minstens twee porties fruit eet | – | – | 35% |
| ...groenten eet (groentesap en aardappelen niet meegerekend) | – | 74% | 85% |
| ...minstens 200 g groenten eet | – | – | 62% |
| ...minstens twee porties fruit en minstens 200 g groenten eet | – | 23% | 26% |
| Bron Gisle <i>et al.</i> , 2010; WIV, 2011. | | | |

EVALUATIE – Ondanks een stijging van de dagelijkse consumptie van groenten en fruit, blijven de verbruikte hoeveelheden te gering¹. Slechts een kwart van de bevolking haalt de aanbevelingen voor de consumptie van groenten en fruit.

BESCHRIJVING – De peiling over de voedingsgewoonten van 2004 toont dat de *verklaarde vleesconsumptie* gemiddeld 121 gram per persoon per dag bedraagt (Cox *et al.*, 2006). Ze loopt op tot 221 gram per dag bij de 2,5 procent Belgen die het meeste vlees eten. Bij vrouwen ligt de gemiddelde vleesconsumptie (92 gram per dag) lager dan bij mannen (152 gram per dag).

EVALUATIE – De vleesconsumptie werd enkel bevraagd in de peiling over de voedingsgewoonten van 2004. Die toont dat de verbruikte hoeveelheid vlees ruim hoger ligt dan de voedingsaanbeveling van 75 tot 100 gram per dag. In 2004 werd die aanbeveling door slechts 25% van de bevolking nageleefd, met een gemiddeld vleesverbruik van 90 gram per dag (Cox *et al.*, 2006).

1. De consumptie van groenten en fruit wordt vanuit maatschappelijk oogpunt wenselijker; dat kan de respondenten op het ogenblik van de enquête beïnvloeden.

2.5.3 Beleid om gezonde voeding te bevorderen

a Beschrijving

Het gevoerde beleid om gezonde voeding te bevorderen, wordt geanalyseerd op basis van de uitvoering van de maatregelen die daarover werden aangekondigd in de Federale plannen inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004 en 2004-2008/2011. De analyse heeft betrekking op de periode 2000-2009. Om de voedingsdoelstelling uit het Plan 2000-2004 te halen, kondigen de Plannen tien maatregelen aan. Tabel 25 geeft een overzicht van de uitvoering. Die maatregelen zijn verdeeld in drie categorieën: maatregelen die een globale strategie voor voeding en gezondheid definiëren, maatregelen gericht op de consumenten en maatregelen gericht op de producenten.

| Tabel 25 Stand van uitvoering van de onderzochte planmaatregelen over bevordering van gezonde voeding, eind 2009 | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| Plan | Maatregel | Uitvoering |
| Globale strategie voor voeding en gezondheid | | |
| 2004-2008/ 2011 | <i>"Op basis van een enquête over de voedingsgewoonten waarvan de resultaten in 2005 beschikbaar zullen zijn, zal [...] onder meer, het gehalte aan pesticiden en overige vervuulende stoffen in de geconsumeerde voeding worden nagegaan."</i> (§31210-3) | toepassing |
| | <i>"Het Nationaal Voedings- en Gezondheidsplan zal globale beschouwingen en concrete maatregelen bevatten om niet-overdraagbare ziektes die toe te schrijven zijn aan onaangepaste voeding en een gebrek aan beweging, namelijk obesitas, hart- en vaatziekten en diabetes type 2, te voorkomen en te doen dalen."</i> (§31214-1) | toepassing |
| | <i>"De genomen maatregelen zullen verschillende domeinen bestrijken: voedingsetiketten, gezondheidszorg, reclame en marketing, gezondheidspreventie en -promotie, enz. De beschouwingen zullen leiden tot aanbevelingen zodat iedereen eenvoudige en praktische informatie kan krijgen over een betere voeding en goede voedingsgewoontes."</i> (§31214-2) | toepassing |
| Consumenten | | |
| 2000-2004 | <i>"...maatregelen moeten worden genomen inzake gezonde leef- en voedingsgewoonten (onder meer die van kinderen) en informatiecampagnes hieromtrent, zodat preventief kan worden opgetreden."</i> (§194-2) | toepassing |
| 2004-2008/ 2011 | <i>"...de bevolking informeren over wat een gezonde en evenwichtige voeding is."</i> (§31214-3) | toepassing |
| Producenten | | |
| 2004-2008/ 2011 | <i>"Wat de productnormen betreft, zal de regering het initiatief nemen om de aanbevelingen van de WGO inzake de vermindering van het zout- en suikergehalte in de voedingsmiddelen op Europees en internationaal vlak naar voor te schuiven."</i> (§31213) | voorbereiding |
| | <i>"Om iedereen bewust te maken van de invloed van marketing en reclame op de levensstijl en in het bijzonder het eetgedrag, zal er een rondetafelconferentie worden georganiseerd. Producenten, verwerkers, verdelers, marketing- en communicatiebureaus, consumentenorganisaties, vakbonden, vertegenwoordigers van ministers, ambtenaren en overige betrokkenen zullen eraan deelnemen."</i> (§31215-1) | voorbereiding |
| | <i>"Op basis van die rondetafel zal er tegen september 2005 een rapport worden opgesteld dat de te nemen maatregelen omvat."</i> (§31215-2) | toepassing |
| | <i>"Tegen 2005 zal de FOD Economie een studie maken over de impact van verschillende soorten verpakking, als marketinginstrument, op het koopgedrag van de consument (bv. het speels aspect van de alcoholhoudende blikjes en flesjes enz.)."</i> (§31216-1) | zonder gevolg |
| | <i>De FOD Economie "zal maatregelen nemen om de consument te beschermen en om een positieve verandering in de consumptie teweeg te brengen".</i> (§31216-2) | toepassing |
| Bron TFDO op basis van gegevens van de ICDO en de federale overheidsdiensten. | | |

Globale strategie voor voeding en gezondheid

Het Plan 2004-2008/2011 bevat drie maatregelen die gericht zijn op de voorbereiding en de uitvoering van een Nationaal Voedings- en Gezondheidsplan of NVGP (zie tabel 25). De enquête over de voedingsgewoonten (§31210-3) werd uitgevoerd (ICDO, 2006b) en de resultaten ervan vormden de basis om het NVGP uit te werken (§31214-1 en 2). Het NVGP omvat twee delen: de uitwerking van een wetenschappelijk document, dat in 2005 verscheen, met nutritionele doelstellingen en strategische krachtlijnen om die te bereiken (ICDO, 2004b en 2005b); en de bepaling van een operationeel plan, goedgekeurd in 2006, met zestig acties en een voorlopige planning (ICDO, 2006b en 2010b).

Consumenten

Twee maatregelen (§194-2 en §31214-3) beogen de consumenten te sensibiliseren voor de aard en de oorsprong van de voedingsmiddelen. Die maatregelen worden voortdurend toegepast via regelmatige communicatiecampagnes die verscheidene kanalen gebruiken: internet, televisie, brochures, opleidingen (ook van professionals) (ICDO, 2006b en 2010b). Sommige campagnes leggen de nadruk op specifieke kenmerken van voedingsgewoonten die leeftijdgebonden zijn, andere zijn meer thematisch (bijvoorbeeld over micronutriënten).

Producenten

Vijf maatregelen zijn gericht op productwijziging (bijvoorbeeld suiker- en zoutgehalte), reclame en gebruik van labels waardoor de consument bepaalde producten gemakkelijker kan herkennen.

België is actief in de Europese actienetwerken op het vlak van reclamebeperking en van verminderd zoutgebruik in voedingswaren op basis van de aanbevelingen van de WGO (§31213). De FOD Volksgezondheid, Veiligheid van voedselketen en Leefmilieu heeft met de betrokken sectoren een werkgroep over de zoutproblematiek opgericht (ICDO, 2006b en 2010b). Dat overlegorgaan heeft geleid tot de sensibiliseringscampagne "*Zout: stop!*" (2010). Voor de vermindering van energie (suikers en vetten) en voor meer kwalitatieve aspecten zoals het type vetten, de porties groenten, het vlees... wordt een gelijkaardige werkgroep gepland.

De oprichting van een rondetafel rond marketing en reclame (§31215-1) werd uitgesteld na de goedkeuring van het *Federaal productplan – luik leefmilieu* (eind 2009; zie ook 2.2 over consumptie- en productiepatronen) omdat dat plan in een soortgelijk platform voorziet. In afwachting vonden raadplegingen plaats in de werkgroep *Etikettering, beweringen en reclame* van de *Adviesraad inzake voedingsbeleid en gebruik van andere consumptieproducten*, die zo zorgen voor een follow-up van de zelfregulering door de betrokken sectoren (ICDO, 2010b).

Een *Witboek over reclame voor voedsel en niet-alcoholische dranken bij kinderen* (ICDO, 2006b en 2010b) werd opgesteld door de FOD Volksgezondheid. Het maakt een balans op en stelt maatregelen voor over de band tussen reclame en de gezondheidstoestand van kinderen (FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, 2009). Dat Witboek is een manier om maatregel §31215-2 uit te voeren, ook al werden niet alle actoren geraadpleegd. Bovendien heeft de voedingsindustrie in 2005 een *Reclamecode voor voedingsmiddelen* aangenomen (FEVIA, 2005). Die vrijwillige code gaat onder meer in op nutritionele of gezondheidsbeweringen en op reclame bestemd voor kinderen. De toepassing ervan wordt beoordeeld door de *Jury voor Ethische Praktijken inzake Reclame* (JEP, 2010).

Bij de FOD Economie is er geen budget beschikbaar om de impact van de verschillende types van verpakkingen op de consument te bestuderen (§31216-1). In 2009 heeft de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu wel een studie uitgevoerd over de begrijpelijkheid van de voedingsetikettering. Daarnaast worden talrijke initiatieven genomen om de consumenten te beschermen en om aan te zetten tot een positieve verandering van de voedselconsumptiepatronen (§31216-2) (ICDO, 2010b).

b Evaluatie

Het Plan 2000-2004 legde reeds een ambitieuze doelstelling vast op het vlak van gezonde en evenwichtige voeding. Ze is niet alleen gericht op de noodzakelijke verhoging van de consumptie van groenten en fruit, maar ook op de vermindering van overtollige koolhydraten, vetten en dierlijke eiwitten in de voeding en de toename van complexe koolhydraten en plantaardige eiwitten. In termen van maatregelen daarentegen, zou het beleid inzake gezonde voeding uit de federale plannen inzake duurzame ontwikkeling waarschijnlijk ook zonder die plannen gevoerd zijn. In actie 12 van het Plan 2004-2008/2011, over kwaliteitsvolle voeding, staat trouwens: "*Momenteel wordt door de federale overheid en in samenwerking met de gefedereerde entiteiten het Nationaal Voedings- en Gezondheidsprogramma voor België voorbereid*" (§31202). De maatregelen uit de plannen inzake duurzame ontwikkeling hebben dus in hoofdzaak het algemene beleid

ter zake ondersteund en dan vooral de noodzaak een plan over de band tussen voeding en gezondheid te ontwikkelen.

Die maatregelen uit de federale plannen inzake duurzame ontwikkeling zijn voor het merendeel uitgevoerd. Slechts één van de bestudeerde maatregelen is zonder gevolg gebleven, de andere worden toegepast (7 maatregelen) of voorbereid (2 maatregelen). Bovendien is voor één van die twee maatregelen in voorbereiding de manoeuvreerruimte van België relatief beperkt (§31213, de WGO-aanbevelingen op Europees en internationaal niveau naar voren schuiven). Daarom heeft België op eigen grondgebied het voortouw genomen: op vrijwillige basis en met de betrokken sectoren wordt gewerkt aan een strategie ter vermindering van zoutgebruik (gegevens verzamelen, herformuleren¹ in samenwerking met de agro-voedingsindustrie, communicatie...).

De toename van het groenten- en fruitverbruik is onvoldoende om de doelstelling uit de voedingsaanbevelingen te bereiken, hoewel een groot aantal maatregelen werd uitgevoerd. De meeste maatregelen om gezonde voeding te bevorderen, maken gebruik van 'zachte' instrumenten. De behaalde resultaten zouden erop kunnen wijzen dat die instrumenten niet volstaan om de vastgestelde doelstellingen te bereiken. Wel is het een feit dat gedragsveranderingen complex zijn en dat ze tijd en acties op lange termijn vergen. Over de andere doelstellingen (koolhydraten, vetten en dierlijke eiwitten verminderen en complexe koolhydraten doen toenemen) is er zeer weinig informatie beschikbaar.

Er zal een nieuw Nationaal Voedings- en Gezondheidsplan worden goedgekeurd voor de periode 2011-2015. De grote lijnen van het ontwerp van dat plan werden geschetst tijdens een parlementaire zitting in maart 2010. Naast de grote lijnen van het NVGP 2005-2010 die worden verlengd, zou er bijvoorbeeld ook rekening gehouden moeten worden met milieubekommernissen (seizoensgroenten en -fruit, aandeel groenten en fruit ten opzichte van vlees, korte ketens, kraanwater, afvalvermindering...) en met sociale ongelijkheden en op kinderen gerichte reclame (Doughan en Laquiere, 2010). Dat nieuwe plan zou dus meer geïntegreerd moeten zijn door niet enkel de impact van de voedingspatronen op de gezondheid in aanmerking te nemen, maar ook die op het milieu.

2.6 Volksgezondheid

Paragraaf 2.6 heeft betrekking op de toestand van de volksgezondheid en op een beleid om de zorg toegankelijk te maken, ook in geval van hoog oplopende medische kosten. Een goede gezondheidstoestand wordt beschouwd als een recht en helpt armoedesituaties te voorkomen (zie 2.6.1). De indicatoren wijzen op een gunstige evolutie van de gezondheidstoestand, maar die situatie zou kunnen veranderen (zie 2.6.2). Er werd een – voortdurend verbeterend – beleid gevoerd om een plafond voor het remgeld vast te stellen in geval van chronische ziekte (zie 2.6.3).

2.6.1 *Volksgezondheid en gezondheidszorg toegankelijk maken in het perspectief van duurzame ontwikkeling*

a Definities

Volgens de definitie van de Wereldgezondheidsorganisatie is "**gezondheid** [...] een toestand van volledig lichamelijk, geestelijk en maatschappelijk welzijn en niet slechts de afwezigheid van ziekte of andere lichamelijke gebreken. Het bezit van de beste gezondheidstoestand die bereikbaar is, is een van de fundamentele rechten van elke mens, ongeacht zijn ras, religie, politieke overtuiging, economische of sociale conditie" (WHO, 1946; vertaling FPB).

Volksgezondheid is de "wetenschap en praktijk die beoogt de gezondheid van een bevolking te beschermen en te verbeteren door een beroep te doen op preventieve geneeskunde, gezondheidsopvoeding, be-

1. Wijzigen van de samenstelling van verwerkte voedingsproducten.

strijding van overdraagbare ziekten, toepassing van hygiënemaatregelen en toezicht op milieugevaren" (OMS, 2010; vertaling FPB).

Om gezondheidszorg voor iedereen toegankelijk te maken, ook voor wie lijdt aan chronische ziekten en niet over een hoog inkomen beschikt, heeft de regering diverse maatregelen genomen, onder meer de **maximumfactuur** (MAF). Het gaat om een vrijstelling van remgeld voor personen met een laag inkomen en/of met hoge gezondheidskosten. De maximumfactuur is een plafondbedrag vanaf hetwelk het remgeld terugbetaald wordt door het ziekenfonds. Het is enkel van toepassing op bepaalde zorgtypes. Dat plafond is omgekeerd evenredig met het netto belastbaar gezinsinkomen.

b Belang voor duurzame ontwikkeling

Volksgezondheid

Een goede gezondheidstoestand voor allen valt onder de overkoepelende doelstelling *armoede uitroeien* uit het *Implementatieplan van de wereldtop over duurzame ontwikkeling*. Meer bepaald: *"Dit houdt in dat er acties moeten worden ondernomen op alle niveaus teneinde: a) [...] f) Basisdiensten op het gebied van gezondheidszorg te bieden aan allen en milieugerelateerde gezondheidsrisico's te verminderen. Hierbij dient men rekening te houden met [...] de verbanden tussen armoede, gezondheid en milieu"* (VN, 2002b, §7).

Er worden verschillende soorten druk uitgeoefend op de gezondheidstoestand. Consumptiepatronen (voeding, tabak en alcohol, niveau van fysieke activiteit...) kunnen de gezondheid van een individu aantasten of integendeel versterken. Zijn inkomen en kennisniveau beïnvloeden zijn vermogen om keuzen te maken die wel of niet gunstig zijn voor zijn gezondheid. Ook de productiepatronen kunnen – via arbeidsomstandigheden, luchtkwaliteit enz. – een positieve of negatieve invloed op zijn gezondheid hebben. Daarnaast is demografie een sturende kracht die het gezondheidsniveau van een bevolking in haar geheel beïnvloedt, bijvoorbeeld via het aantal ouderen, die doorgaans in minder goede gezondheid verkeren dan jongeren.

Het volksgezondheidsbeleid is het antwoord van de overheid om de gezondheidstoestand van de bevolking te verbeteren. Dat kan zowel door preventieve maatregelen, bijvoorbeeld om de vervuiling te verminderen, de veiligheid van werknemers te verbeteren en te sensibiliseren voor een gezonde voeding, als door een kwaliteitsvol en voor iedereen toegankelijk gezondheidszorgsysteem te doen functioneren.

Toegang tot gezondheidszorg

Het volksgezondheidsbeleid heeft een belangrijke rol te spelen in de strijd tegen de armoede. Dat beleid moet het voor de armsten immers mogelijk maken toegang tot gezondheidszorg te krijgen. Het moet hen helpen niet nog verder in de armoede weg te zakken door een gebrek aan zorg of omdat de zorg een te groot deel van hun budget kost. Daarnaast moet het volksgezondheidsbeleid ook voorkomen dat wie hoge kosten heeft, bijvoorbeeld door een chronische ziekte of een orgaantransplantatie, in een armoedesituatie terechtkomt.

c Ontwikkelingsdoelstellingen

Volksgezondheid

Aangezien de levensverwachting en de levensverwachting in goede gezondheid de effecten van het geheel van zowel preventieve als curatieve gezondheidsdeterminanten samenvatten, is hun verlenging een doelstelling (ook al is die niet expliciet) van het hele gezondheidsbeleid.

Agenda 21 (VN, 1992b) en het *Implementatieplan van de wereldtop over duurzame ontwikkeling* (VN, 2002b) promoten de gezondheid voor allen via acties in verband met alle determinanten ervan. De doelstellingen zijn gedefinieerd volgens de gezondheidsproblemen van de armste landen waar zowel de gezondheidstoestand van de bevolking als de toegang tot de gezondheidszorg veel minder goed is dan in België; dus worden ze hier niet opgenomen. De doelstellingen van de *Vernieuwde EU-strategie inzake duurzame ontwikkeling* hebben betrekking op specifieke punten: voedselveiligheid, strijd tegen besmette-

lijke ziekten, bescherming tegen chemische stoffen (Europese Raad, 2006). De *EU 2020-strategie* vraagt armoede en sociale uitsluiting te bestrijden en ongelijkheden op het gebied van gezondheidszorg te verminderen, onder andere door acties gericht op de nieuwe gezondheidsrisico's op het werk en op de toegang tot gezondheidszorg voor iedereen (Europese Commissie, 2010). Die strategie wijst erop dat de uitdaging is dat de *“bevolking actief en gezond ouder wordt”*, wat moet leiden *“tot meer sociale cohesie en grotere productiviteit”* (p. 20).

De Belgische *Federale plannen inzake duurzame ontwikkeling* beogen de globale verbetering van de gezondheid. In het algemeen speciëren ze minder de doelstellingen dan de acties die op de determinanten inspelen: de vermindering van de factoren die kankers of ademhalingsaandoeningen veroorzaken of verergeren. Bepaalde doelstellingen betreffen evenwel de verkeersongevallen of het aantal rokers. Zo vraagt het Plan 2000-2004 een *“grotere bestrijding van verkeersongelukken”* (§266). Het kondigt ook aan: *“in overleg met de gemeenschappen zal de regering de strijd tegen het roken, ook passief, bevorderen en zich vooral richten tot de jongeren die nog niet roken en zwangere vrouwen”* (§273).

Toegang tot gezondheidszorg

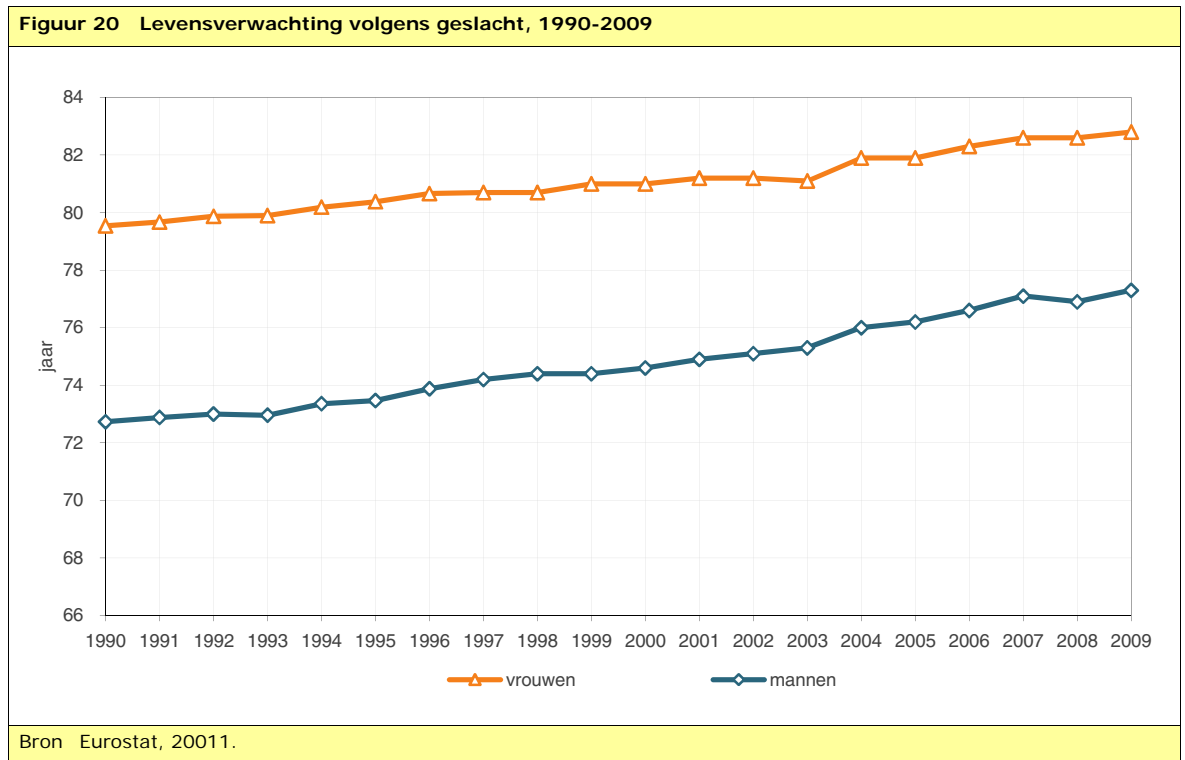
In het *Implementatieplan van de wereldtop over duurzame ontwikkeling* hebben de regeringen er zich toe verbonden maatregelen te nemen voor het *“bevorderen van rechtvaardige en verbeterde toegang tot betaalbare en efficiënte gezondheidszorg”* (VN, 2002b, §54b). Op Europees vlak is er geen socialezekerheidsdoelstelling omdat de EU hiervoor niet bevoegd is: *“Alle landen kunnen vrij beslissen wie volgens hun wetgeving verzekerd moet worden, welke uitkeringen verstrekt worden en onder welke voorwaarden”* (Europese Commissie, 2011). Op Belgisch federaal niveau, heeft §194 van het Plan 2000-2004 betrekking op de zorgtoegankelijkheid voor allen. De doelstelling wordt als volgt omschreven: *“Het is van essentieel belang de gezondheidszorg voor de minstbedeelden en personen met een laag inkomen te waarborgen”*. Het Plan 2004-2008/2011 preciseert het doel van actie 11 over *beter informeren en de gezondheidszorg toegankelijker maken*: *“de toegang tot de gezondheidszorg [...] verhogen voor personen die over onvoldoende inkomsten beschikken, en die niet voldoende middelen hebben voor bepaalde medische zorgen, ook al zijn ze door de ziekteverzekering gedekt”* (§31107).

2.6.2 Beschrijving en evaluatie van de bestaande toestand

a Volksgezondheid

BESCHRIJVING – De gezondheidstoestand van een bevolking kan deels beschreven worden met tal van parameters over het risicogedrag, de ziekteprevalentie, het aantal ongevallen... Hij kan ook samengevat worden in het begrip *levensverwachting* dat de effecten van de gezondheidsdeterminanten integreert, met inbegrip van de kwaliteit van de gezondheidszorg. Maar de *levensverwachting in goede gezondheid* of de *levensverwachting zonder beperkingen* stemmen nog beter overeen met de definitie van gezondheid als toestand van volledig lichamelijk, geestelijk en maatschappelijk welzijn en niet slechts de afwezigheid van ziekte of andere lichamelijke gebreken.

In België stijgt de *levensverwachting* voortdurend (zie figuur 20). De evolutie van de *levensverwachting in goede gezondheid* is moeilijker te beschrijven, aangezien de berekeningsmethoden van die indicator recent gewijzigd zijn. De levensverwachting en de levensverwachting in goede gezondheid stijgen met het sociaaleconomische niveau van het individu (Bossuyt en Van Oyen, 2001).



Bepaalde gezondheidsindicatoren in verband met doodsoorzaken tonen een gunstige evolutie. Zo is het jaarlijkse *aantal doden door verkeersongevallen*, ter plaatse overleden of binnen de dertig dagen na het ongeval, gedaald van 1.500 in 1998 tot 944 in 2008, dat is met 37% (BIVV, 2010). Het *aandeel van de bevolking van 15 jaar en ouder dat verklaart regelmatig te roken* is duidelijk gedaald, namelijk van 40% in 1982 tot 20% in 2008, maar het lijkt zich reeds enkele jaren te stabiliseren (OIVO, 2009, p. 14). Volgens een andere enquête, van de FOD Volksgezondheid en over een kortere periode, zijn er 30% dagelijkse rokers in 2008, tegenover 27% in 2007 (FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, 2010).

Andere indicatoren die samengaan met de voedingsconsumptiepatronen zoals die over diabetes, hypertensie en obesitas wijzen daarentegen op een problematische evolutie omdat het gaat om chronische ziekten. Zo zou het *aandeel van de bevolking dat verklaart tijdens de voorbije twaalf maanden aan diabetes te hebben geleden*, gestegen zijn van 2,3% in 1997 tot 3,4% in 2008. Het *aandeel van de bevolking dat verklaart tijdens de voorbije twaalf maanden aan hypertensie te hebben geleden*, is in diezelfde periode gestegen van 9,2 tot 12,7%. Het *aandeel van de volwassen bevolking met overgewicht* is in die jaren gestegen van 41 tot 47% en het *aandeel van de volwassen bevolking met obesitas* van 11 tot 14% (WIV, 2008).

EVALUATIE – De levensverwachting neemt voortdurend toe en bepaalde gezondheidsindicatoren vertonen een positieve evolutie. Op basis van de waargenomen evoluties van bijvoorbeeld de voedingsconsumptiepatronen, kan echter gevreesd worden voor een toekomstige daling van de *levensverwachting in goede gezondheid* (Olshansky *et al.*, 2005). Als kwaliteitsvolle gezondheidszorg voor iedereen toegankelijk is, kan de levensverwachting blijven toenemen, ook al stijgt het aandeel van zieken of personen met een functionele beperking in de bevolking. De regelmatige en voortdurende inname van geneesmiddelen brengt mee dat sommige ziekten (bijvoorbeeld diabetes) steeds minder als dodelijke ziekten beschouwd worden, ondanks een stijging van hun prevalentie bij de bevolking.

Door die evolutie rijst de vraag naar de beschikbare middelen voor het volksgezondheidsbeleid. Aangezien de bevolking steeds ouder wordt en de kans op chronische ziekten toeneemt met de leeftijd zal het aandeel van de bevolking dat gezondheidszorg nodig heeft, stijgen; ook de socialezekerheidsuitgaven zullen toenemen. Hierdoor zal een negatieve druk op de overheidsfinanciën ontstaan, wat tot een gebrek aan middelen voor het volksgezondheidsbeleid kan leiden. Dat zou de gezondheidstoestand van de bevolking kunnen aantasten en het begin kunnen zijn van een vicieuze cirkel of een dualisering van de gezondheid.

b Toegang tot gezondheidszorg

BESCHRIJVING – Ondanks de hiervoor geschetste betrekkelijk gunstige ontwikkeling van bepaalde indicatoren en ondanks het socialezekerheidssysteem, stelt een groeiend deel van de bevolking de zorg uit omdat zij moeilijkheden ondervindt om voor die zorg te betalen. Volgens de gezondheidsenquête via interview, uitgevoerd door het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid, bereikte het *aandeel van de gezinnen dat verklaart om financiële redenen gezondheidszorg te hebben uitgesteld* in 2008 in totaal 14,3%. Dat aandeel stijgt: in 1997 bedroeg het 8,6% van de bevolking (WIV, 2008). De toename was zichtbaar voor alle inkomensgroepen, behalve voor de rijkste groep. Ook blijkt dat de personen met een laag inkomen het meest aan chronische ziekten lijden (zie tabel 26).

| Tabel 26 Aandeel van de gezinnen dat verklaart geneeskundige zorg te hebben moeten uitstellen en aandeel van de personen dat aan chronische ziekten lijdt, volgens inkomen, in 2008 | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Maandinkomen in euro | Aandeel van de gezinnen dat gezondheidszorg heeft moeten uitstellen, in % | Aandeel van de individuen dat lijdt aan een chronische ziekte, in % |
| < 750 | 31,6 | 33,7 |
| 750 - 1000 | 19,7 | 34,6 |
| 1001 - 1500 | 14,4 | 29,5 |
| 1501 - 2500 | 6,4 | 21,0 |
| > 2500 | 3,6 | 24,4 |
| totaal | 14,3 | 28,0 |
| Bron WIV, 2008. | | |

Het *aantal gezinnen dat van de MAF geniet*, is gestegen van 540.735 in 2007 tot 623.730 in 2009; dat is een toename met 15,3% (RIZIV, 2010). Aangezien de technische aspecten van de maatregel regelmatig wijzigen, is het moeilijk om voor een lange periode over vergelijkbare gegevens te beschikken.

Volgens de enquête over de inkomens en de levensomstandigheden (POD Maatschappelijke Integratie, 2011) bedroeg het *aandeel van de personen dat leeft in een gezin waar een van de leden in de loop van het voorbije jaar gezondheidszorg heeft moeten uitstellen of annuleren om financiële redenen* 4,3% in 2004, maar het verminderde tot 2,4% in 2008. De verschillen tussen die laatste enquête en die van het WIV maken het moeilijk om die cijfers te interpreteren. Ze kunnen te wijten zijn aan verschillen tussen de vragenlijsten. Die van de POD Maatschappelijke Integratie geeft immers ook andere mogelijke verklaringen dan financiële redenen om gezondheidszorg uit te stellen, maar sommige daarvan zouden varianten kunnen zijn van een gebrek aan financiële middelen.

EVALUATIE – Uit de gegevens blijkt dat het aantal personen dat geneeskundige zorg moest uitstellen, toeneemt; dat het *aantal gezinnen dat van de MAF geniet* ook stijgt en dat de *socialezekerheidsuitgaven voor de MAF* eveneens verhogen. Op te merken valt dat de economische crisis van 2008 die evolutie heeft kunnen beïnvloeden en dat er geen langetermijntrend uit af te leiden is. Bovendien komen de cijfers uit verschillende bronnen en hebben ze betrekking op verschillende jaren en dus verschillende situaties aangezien de inkomensgrenzen en de gedekte zorgtypes gewijzigd zijn. Bijgevolg is het onmogelijk om besluiten te trekken over het aandeel van de bevolking dat geholpen wordt en dus om te weten of de maatregel aan de noden beantwoordt.

2.6.3 Beleid om de gezondheidszorg toegankelijk te maken

a Beschrijving

§194 van het Plan 2000-2004 (zie hiervoor, 2.6.1, c) wordt aangevuld door §195: *"Om de gezondheidszorgen voor iedereen financieel toegankelijk te maken, meer bepaald voor chronische patiënten, zal de regering de kostenstructuur van de gezondheidszorgen voor deze categorieën onderzoeken. De remgelden voor noodzakelijke geneesmiddelen zullen bij de berekening van de franchise in aanmerking genomen worden en de remgelden voor chronisch zieken zullen verlaagd worden. De kwaliteit van de verzorging van*

chronische ziekten zal bevorderd worden, de specifieke tussenkomsten zullen verhoogd worden en de financiële drempels weggewerkt". Vanaf 2000 waren er studies en juridische analyses over de maximumfactuur. Op basis van de sociaaleconomische enquête van 2001 verscheen een monografie over de niet-professionele zorgverlening aan personen die lijden aan chronische ziekten en het verband tussen subjectieve gezondheid en mortaliteit. Een onderzoeksproject gesubsidieerd door de POD Wetenschapsbeleid ging in op de manieren om de sociaaleconomische ongelijkheden op het vlak van gezondheid te verminderen. Omdat het Plan 2000-2004 uitgevoerd werd aan de hand van de maximumfactuur, luidde maatregel 31111 van het Plan 2004-2008/2011: "De maximumfactuur (MAF) verder uitbreiden zowel voor wat betreft personen als op het vlak van terugbetaalde gezondheidszorg. Hierbij zal rekening worden gehouden met de evoluties in de gezondheidssector en met de modernste medische technieken".

| Tabel 27 Stand van uitvoering van de onderzochte planmaatregelen over de maximumfactuur, eind 2009 | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Plan | Maatregel | Uitvoering |
| 2000-2004 | "...de gezondheidszorg voor de minstbedeelden en personen met een laag inkomen te waarborgen." (§194-1) | toepassing |
| 2004-2008/2011 | "De maximumfactuur (MAF) verder uitbreiden zowel voor wat betreft personen als op het vlak van terugbetaalde gezondheidszorg. Hierbij zal rekening worden gehouden met de evoluties in de gezondheidssector en met de modernste medische technieken." (§31111) | toepassing |
| Bron TFDO op basis van gegevens van de ICDO en de federale overheidsdiensten. | | |

De MAF werd op 1 januari 2001 ingevoerd en vanaf dan tot 2009 (het jaar waarover het recentste ICDO-rapport verscheen) hebben er herhaaldelijk wijzigingen plaatsgevonden in de categorieën van verzekerden (geleidelijke uitbreiding tot de zelfstandigen tussen 2006 en 2008), de categorieën van ziekten of medische prestaties die in aanmerking komen (2002, 2003, 2004, 2006, 2007, 2009), en in de verhoging van het inkomensplafond (2002). Er waren ook praktische veranderingen: administratieve vereenvoudiging, verbetering van het terugbetalingsstelsel met een snellere terugbetaling.

De socialezekerheidsuitgaven voor de MAF zijn eveneens toegenomen: van 252,8 miljoen euro in 2005 tot 277,2 miljoen euro in 2008, of een stijging met 9,6%. Dat bedrag vertegenwoordigde 1,5% van de totale uitgaven voor geneeskundige verzorging in 2005 (FOD Sociale Zekerheid, 2010).

b Evaluatie

In het geval van de maximumfactuur (MAF) volgen de *Federale plannen inzake duurzame ontwikkeling* het regeringsbeleid. De regeringsverklaring van 1999, die enkele maanden voor het Plan 2000-2004 verscheen, bevat inderdaad een alinea die letterlijk in §195 van het Plan opgenomen is (Federale regering, 1999). Op dezelfde manier kondigt de regeringsverklaring van 2003 de uitbreiding van de maximumfactuur aan en die is ook opgenomen in het Plan 2004-2008/2011. De federale plannen inzake duurzame ontwikkeling hebben dus geen zichtbare toegevoegde waarde, behalve een opvolging van de uitvoering van de maatregel.

De maatregel om het MAF in te stellen, werd uitgevoerd en in de loop van de jaren daarna aangepast door de categorieën van personen en van zorg te verruimen. Enquêtes van de overheid bij ziekenverenigingen voor de opmaak van het *Plan chronische ziekten*, heeft wellicht geholpen om te informeren over de noodzakelijke verbeteringen.

Dat beleid is erop gericht armoede te voorkomen door investeringen van de overheid in een ander thema, namelijk volksgezondheid. Maar op dit moment is het niet mogelijk te weten of dat beleid zijn doel bereikt. Het zou het voorwerp moeten zijn van een complexe monitoring om een band te leggen tussen het aantal personen dat een beroep gedaan heeft op de MAF en het aantal personen dat de MAF nodig had maar niet gevraagd heeft of niet gekregen heeft, en ook om de capaciteit van de MAF te kennen om de uitgaven door een chronische ziekte draaglijk te maken. Het Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg heeft de gegevens van 2004 diepgaand geanalyseerd. Daaruit blijkt dat het systeem doeltreffend was voor het merendeel van de begunstigden. Het is echter waarschijnlijk dat het onvoldoende was voor wie niet

over de middelen beschikt om de vereiste bedragen voor te schieten en evenmin voor personen die in een psychiatrische instelling moeten verblijven (KCE, 2008).

Meer in het algemeen heeft een studie aangetoond dat de ongelijkheden inzake gezondheid samengingen met het sociaaleconomische niveau en dat ze groter werden met de tijd. De studie besloot dat het vooral nodig was bij de bron op te treden en in te werken op de oorzaken van de sociale ongelijkheden op het vlak van gezondheid (Van Oyen *et al.*, 2010). Maatregelen zoals de MAF werken daarentegen achteraf; ze werken in op de gevolgen van de chronische ziekten, niet op hun determinanten. Er moet evenwel opgemerkt worden dat andere maatregelen uit de plannen wel in die richting gaan (bijvoorbeeld §244 tot §247 van het Plan 2000-2004) en dat de MAF inwerkt op een eventuele oorzaak van armoede door mensen met hoge gezondheidskosten ten opzichte van hun inkomen te helpen. Daarentegen helpt de MAF waarschijnlijk niet alle personen die gezondheidszorg om financiële redenen hebben moeten uitstellen, omdat het niet enkel gaat om chronische ziekten, maar ook om gericht – bijvoorbeeld preventief – onderzoek.

2.7 Armoede

Paragraaf 2.7 gaat in op het thema *armoede* en een aspect ervan, namelijk *overmatige schuldenlast*. De armoede uitbannen en situaties van overmatige schuldenlast voorkomen, maken inherent deel uit van een beleid inzake duurzame ontwikkeling (zie 2.7.1). De indicatoren inzake armoede in België blijven vrij stabiel. Het overgrote deel van de beleidsdoelstellingen voor 2010 zal waarschijnlijk niet gehaald worden. Globaal genomen evolueren de indicatoren inzake overmatige schuldenlast in negatieve zin (zie 2.7.2). Dat staat in schril contrast met de vaststelling dat praktisch alle maatregelen uit de federale plannen inzake duurzame ontwikkeling in verband met overmatige schuldenlast zijn uitgevoerd (zie 2.7.3). Mogelijk dringen nieuwe – vooral dan preventieve – maatregelen zich op.

2.7.1 Armoede en overmatige schuldenlast verminderen in het perspectief van duurzame ontwikkeling

a Definities

De definitie van **armoede** die in België en de Europese Unie veel wordt gebruikt, is de volgende: "*Armoede is een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt de armen van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Deze kloof kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen*" (Vranken *et al.*, 2008).

Overmatige schuldenlast is een aspect van de armoedeproblematiek. Een situatie van overmatige schuldenlast ontstaat wanneer een huishouden structureel niet in staat is zijn contractuele financiële verplichtingen na te komen. Het huishouden kan zijn vermogen (financieel of niet-financieel) of andere financieringsbronnen niet aanwenden om die verplichtingen na te komen, waardoor het verplicht is de uitgaven die nodig zijn om zijn levensstandaard te behouden, te verminderen tot onder een sociaal aanvaardbaar niveau (ONPES, 2010, p. 26). Hierdoor kan het huishouden in een armoedesituatie terechtkomen.

De verklaring of oorzaak van overmatige schuldenlast is zelden eenduidig, maar doorgaans worden de volgende oorzaken onderscheiden (Vlaams Centrum voor Schuldbemiddeling, 2008; Ruelens en Nicaise, 2002; zie ook EC, 2008, p. 22).

- *Aanpassingsschulden* ontstaan door onvoorziene omstandigheden zoals ziekte, werkloosheid of echtscheiding. Daardoor vermindert het inkomen van het ene moment op het andere zodat aangevane verbintenissen niet meer nageleefd kunnen worden.
- *Overlevingsschulden* ontstaan door een permanent gebrek aan inkomen waardoor personen niet in hun dagdagelijks levensonderhoud kunnen voorzien.
- *Compensatieschulden* ontstaan wanneer mensen omwille van sociaal-psychologische redenen, zoals alcohol- of gokverslaving, zich extra's gunnen die zij in feite niet kunnen betalen.

- *Overbestedingschulden* hebben betrekking op mensen die moeilijk een budget kunnen beheren. Zij hebben een inkomen of financiële middelen, maar geven systematisch meer uit.
- Ten slotte zijn er de zogenoemde '*afgeleide schulden*'. Een persoon kan financiële problemen krijgen als hij zich borg heeft gesteld voor een derde of als betalingen van een derde persoon uitblijven.

b Belang voor duurzame ontwikkeling

De armoede uitroeien, is één van de drie overkoepelende doelstellingen uit het *Implementatieplan van de wereldtop over duurzame ontwikkeling* (VN, 2002b). In de *Verklaring van Rio de Janeiro inzake milieu en ontwikkeling* van 1992 is de armoede uitroeien "een essentiële voorwaarde voor duurzame ontwikkeling, teneinde de verschillen in levensstandaard te verminderen en beter te voorzien in de behoeften van het merendeel van de wereldbevolking" (VN, 1992a, beginsel 5).

Het beleid inzake duurzame ontwikkeling wil armoede en situaties van overmatige schuldenlast op een geïntegreerde wijze aanpakken. Dat betekent dat iedereen – ook personen in armoede of met overmatige schulden – over voldoende middelen moet beschikken om menswaardig en duurzaam te leven en zich te beschermen tegen de schadelijke sociale en milieugevolgen van niet-duurzame levensstijlen.

Hieruit volgt dat alle beleidsdomeinen betrokken zijn bij de bestrijding van armoede en situaties van overmatige schuldenlast, bijvoorbeeld het beleid om duurzame consumptie- en productiepatronen te bevorderen, het gezondheidsbeleid en het beleid ter bescherming van de natuurlijke hulpbronnen en de biodiversiteit.

c Ontwikkelingsdoelstellingen

Armoede

In de mondiale strategie inzake duurzame ontwikkeling is de uitroeiing van de armoede een overkoepelende doelstelling (VN, 2002b).

Op EU-niveau zijn verschillende doelstellingen overeengekomen die betrekking hebben op armoede. De buitengewone Europese Raad van Lissabon in 2000 stelt: "*er moeten stappen worden gezet om de armoede definitief uit te roeien*" (Europese Raad, 2000, nr. 32). De Europese Raad van Brussel in 2006 vervolledigt dat en wil "*het aantal kinderen dat in armoede leeft snel aanzienlijk [...] verminderen*" (Europese Raad, 2006, nr. 72). Armoede wordt in die context gemeten met het armoederisicopercentage¹. De *Vernieuwde EU-strategie inzake duurzame ontwikkeling* van 2006 wil een beslissende impuls geven om het aantal mensen dat met armoede wordt bedreigd in de EU tegen 2010 te verminderen. In 2010 gaat de Europese Raad van Brussel verder door in het kader van de EU 2020-strategie een concrete armoedeverminderingdoelstelling voor 2020 vast te leggen: "*sociale insluiting bevorderen, met name door armoedereductie, door ernaar te streven ten minste 20 miljoen mensen een uitweg uit het risico op armoede en uitsluiting te bieden*" (Europese Raad, 2010, p. 12). Personen met een armoederisico, in een situatie van materiële ontbering of in een huishouden met een zeer lage werkintensiteit behoren tot die doelgroep².

De volledige uitbanning van de armoede is de uiteindelijke doelstelling van de Plannen 2000-2004 en 2004-2008/2011. Die doelstelling moet volgens het Plan 2000-2004 "*snel worden vertaald in cijfermatige doelstellingen voor de geleidelijke vermindering van armoede. Deze tussentijdse doelstellingen zullen worden gedefinieerd binnen de termijn van hoogstens één decennium*" (§175). Het Plan 2004-2008/2011 be-

1. Het *armoederisicopercentage* meet het aandeel van de bevolking met een tekort aan financiële middelen. Een persoon heeft een tekort aan financiële middelen als zijn equivalent beschikbaar inkomen lager is dan de armoederisicodrempel, die gelijk is aan 60% van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen van de bevolking.
2. Een persoon behoort tot een *huishouden met een zeer lage werkintensiteit* als zijn huishouden een werkintensiteit van minder dan 20% heeft. De werkintensiteit van het huishouden is gelijk aan de verhouding tussen het aantal effectief gewerkte maanden door de gezinsleden op actieve leeftijd (18-59 jaar en niet studerend) en het totale aantal maanden dat die personen potentieel konden werken tijdens het vorige kalenderjaar. Een persoon bevindt zich in een situatie van *materiële ontbering* als hij met minstens vier problemen uit een lijst van negen wordt geconfronteerd. Die problemen zijn: schulden hebben, zich niet minstens een week vakantie per jaar kunnen veroorloven, zich niet om de twee dagen een maaltijd met vlees/vis/kip kunnen veroorloven, geen onvoorziene uitgave kunnen doen, de woning niet afdoende kunnen verwarmen, zich geen wasmachine kunnen veroorloven, zich geen kleurentelevisietoestel kunnen veroorloven, zich geen vaste telefoon kunnen veroorloven en ten slotte zich geen wagen kunnen veroorloven.

vestigt de Europese doelstellingen op het vlak van werkgelegenheid en onderwijs en de zogenoemde *targets* of cijferdoelen die vermeld zijn in het Belgisch Nationaal Actieplan Sociale Insluiting (in het jargon afgekort als NAPSincl) 2003-2005 (§2208, §2210). Het NAPSincl 2003-2005 en de daaropvolgende plannen (NAPSincl 2006-2008 en 2008-2010) beschrijven de nationale armoedeverminderingdoelstellingen (targets) en de geplande maatregelen om die te bereiken. Om de voormelde EU-doelstelling in het kader van de EU 2020-strategie te concretiseren, heeft België zich voorgenomen het aantal personen dat in 2008 tot die doelgroep behoort tegen 2020 met 0,38 miljoen te verminderen. De ontwikkelingsdoelstellingen (OD's) uit het NAPSincl 2006-2008 en 2008-2010 en die uit de EU 2020-strategie zijn opgenomen in tabel 28.

Overmatige schuldenlast

De problematiek van overmatige schuldenlast komt niet aan bod in het beleid van de VN en de EU inzake duurzame ontwikkeling. Ze komt echter uitvoerig aan bod in het Plan 2000-2004. Dat plan vermeldt de volgende doelstelling: *"De regering verbindt er zich toe de overmatige schuldenlast geleidelijk uit te bannen. Tegen 2003 stelt ze als strategisch doel om het aantal kredieten dat niet kan worden afgelost met minstens 10% te verminderen (aantal personen die geregistreerd staan bij de Centrale voor Kredieten aan Particulieren)"* (§224). De doelstelling inzake overmatige schuldenlast in de Franstalige versie van het Plan 2000-2004 komt niet exact overeen met die in het Nederlands. In het Frans staat er dat de regering tegen 2003 een doelstelling vastlegt om het aantal achterstallige kredieten (of kredietnemers) met 10% te verminderen, terwijl volgens de Nederlandstalige versie die doelstelling in 2003 reeds moet bereikt zijn¹. In de verdere analyse zal worden nagegaan of de doelstelling volgens beide taalversies bereikt is. Voorts moet worden opgemerkt dat het niet duidelijk is of het aantal achterstallige kredieten of kredietnemers moet opgevolgd worden. Ook het jaar waarmee moet vergeleken worden, is niet gepreciseerd. In de verdere analyse wordt daarom verondersteld dat het aantal achterstallige kredieten en kredietnemers van het jaar 2000 in 2003 met 10% moet zijn gedaald, omdat het plan in 2000 is goedgekeurd.

2.7.2 Beschrijving en evaluatie van de bestaande toestand

a Armoede

BESCHRIJVING – Om alle aspecten van armoede te beschrijven, zouden indicatoren over uitsluitingsmechanismen in elk maatschappelijk domein moeten worden gepresenteerd. Hier wordt enkel gefocust op de indicatoren waarvoor OD's zijn overeengekomen. Tabel 28 beschrijft de evolutie tussen 2005 en 2009 van die indicatoren en rangschikt ze volgens vier problematieken: gebrek aan financiële middelen, werk, onderwijs en opleiding, en ten slotte huisvesting.

1. *"Le Gouvernement s'engage à éliminer progressivement le surendettement. D'ici 2003, il propose d'adopter un objectif stratégique de réduction d'au moins 10% des enregistrements de défaillances de crédit (nombre de personnes enregistrées à la Centrale des crédits aux particuliers)"* (§224, Franstalige versie van het Plan 2000-2004).

| Tabel 28 Evolutie van armoede-indicatoren tussen 2005 en 2010 en OD's | | | | | | | | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------|-------|-------|-------|------|-------------|------|------|
| | Evolutie | | | | | | OD | | |
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2008 | 2010 | 2020 |
| Belgisch Nationaal Actieplan Sociale Insluiting 2006-2008 en 2008-2010 | | | | | | | | | |
| Gebrek aan financiële middelen | | | | | | | | | |
| Armoederisicopercentage | 14,8 | 14,7 | 15,2 | 14,7 | 14,6 | – | dalen tot 0 | | |
| Armoederisicopercentage van kinderen (jonger dan 16 jaar) | 17,9 | 15,0 | 16,8 | 16,7 | 16,4 | – | 15,0 | 12,0 | |
| Werk | | | | | | | | | |
| Werkgelegenheidsgraad algemeen 15-64 jaar (in %) | 61,1 | 61,0 | 62,0 | 62,4 | 61,6 | 62,0 | 66,0 | 70,0 | |
| Werkgelegenheidsgraad vrouwen 15-64 jaar (in %) | 53,8 | 54,0 | 55,3 | 56,2 | 56,0 | 56,5 | 55,0 | 60,0 | |
| Werkgelegenheidsgraad laaggeschoolden 15-64 jaar (in %) | 40,4 | 40,1 | 40,5 | – | – | – | 40,0 | 50,0 | |
| Werkgelegenheidsgraad personen met een handicap 15-64 jaar (in %) | 35,6 | – | – | – | – | – | 40,0 | 50,0 | |
| Verhouding van de werkloosheidsgraad van personen met een EU/Belgische nationaliteit ten opzichte van personen met niet-EU nationaliteit | 0,248 | 0,248 | 0,235 | – | – | – | 0,72 | 1,0 | |
| Kinderen (0-17 jaar) die leven in een huishouden zonder betaald werk (in %) | 12,8 | 12,7 | 12,0 | 11,3 | 11,8 | – | 10,0 | 7,0 | |
| Onderwijs en opleiding | | | | | | | | | |
| Bevolking (25-64 jaar) die deelgenomen heeft aan een opleiding of training gedurende de vier weken voor de enquête (in %) | 8,3 | 7,5 | 7,2 | 6,8 | 6,8 | 7,2 | 11,5 | 12,5 | |
| Laaggeschoolde bevolking (25-64 jaar) die deelgenomen heeft aan een opleiding of training gedurende de vier weken voor de enquête (in %) | 3,1 | 3,1 | – | – | – | – | 4,5 | 6,25 | |
| Vroegtijdige schoolverlaters (in %) | 12,9 | 12,6 | 12,1 | 12,0 | 11,1 | 11,9 | 11,0 | 10,0 | |
| Huisvesting | | | | | | | | | |
| Sociale huurwoningen (in % van het totale aantal huishoudens) | 6,2 | 6,2 | – | – | – | – | 7,0 | 8,0 | |
| EU 2020-strategie: personen met een risico op armoede of sociale uitsluiting | | | | | | | | | |
| EU-27 in miljoen | – | – | 119,4 | 115,8 | 113,8 | – | 95,8 | | |
| EU-27 in % | – | – | 24,5 | 23,6 | 23,1 | – | | | |
| België in miljoen | 2,3 | 2,2 | 2,3 | 2,2 | 2,1 | – | 1,814 | | |
| België in % | 22,6 | 21,5 | 21,6 | 20,8 | 20,2 | – | | | |
| Bron POD Maatschappelijke Integratie, 2006 en 2008; Eurostat, 2011. | | | | | | | | | |

De indicatoren vermeld in het Belgisch Nationaal Actieplan Sociale Insluiting 2006-2008 en 2008-2010 geven een divers beeld.

- De indicatoren die iets zeggen over het **gebrek aan financiële middelen** schommelen weinig. Het *armoederisicopercentage* in België schommelt tussen 2005 en 2009 rond de 15%. Dat van kinderen daalt van 17,9% in 2005 tot 16,4% in 2009. Het armoederisicopercentage van 18-24-jarigen, 25-49-jarigen, 50-64-jarigen en 65-plussers (niet vermeld in de tabel) is in 2009 gelijk aan respectievelijk 15,5, 10,8, 12,9 en 21,6%.
- Inzake **werk** kan worden vastgesteld dat de *werkgelegenheidsgraad* tussen 2005 en 2010 constant blijft rond de 62%. Dat neemt niet weg dat de *werkgelegenheidsgraad van vrouwen* stijgt tussen 2005 en 2010, van respectievelijk 53,8 tot 56,5%. De *werkgelegenheidsgraad van laaggeschoolden* schommelt rond de 40% tussen 2005 en 2007. Gegevens over de *werkgelegenheidsgraad van personen met een handicap* zijn enkel beschikbaar voor het jaar 2005 (35,6%).

De verhouding van de *werkloosheidsgraad van personen met een EU/Belgische nationaliteit t.o.v. personen met niet-EU nationaliteit* schommelt zeer weinig (rond 0,24) tussen 2005 en 2007. Dat betekent dat de kans op werkloosheid van personen met een niet-EU nationaliteit ongeveer vier keer groter is dan die van personen met een EU-nationaliteit.

Het *aandeel kinderen ten slotte dat leeft in een huishouden zonder betaald werk* daalt licht tussen 2005 en 2009, namelijk van 12,8 tot 11,8%.

- Met betrekking tot **onderwijs en opleiding** kan worden vastgesteld dat het *aandeel van de bevolking (25-64 jaar) dat deelgenomen heeft aan een opleiding gedurende de vier weken voor de enquête* daalt van 8,3 tot 7,2% tussen 2005 en 2010. Voor de *laaggeschoolden* verandert die indicator niet in 2005 en 2006 (3,1%).

Het *aandeel vroegtijdige schoolverlaters* ten slotte daalt van 12,9% in 2005 tot 11,9% in 2010.

- Inzake **huisvesting** is er één indicator opgenomen in het NAPSincl. Het *percentage sociale huurwoningen ten opzichte van het totale aantal huishoudens* verandert niet tussen 2005 en 2006 (6,2%).

De bevolking met een *risico op armoede of sociale uitsluiting* in de EU (EU 2020-strategie) daalt van 119,4 tot 113,8 miljoen tussen 2007 en 2009 (of van 24,5 tot 23,1%). In België daalt dat aantal tussen 2005 en 2009 van 2,3 tot 2,1 miljoen (of van 22,6 tot 20,2%). Die personen worden geconfronteerd met een gebrek aan financiële middelen, leven in een huishouden met een zeer lage werkintensiteit of in een situatie van ernstige materiële ontbering.

EVALUATIE – Het *armoederisicopercentage* in België blijft in de periode 2005-2009 stabiel; het gaat dus niet in de richting van de OD om de armoede uit te bannen. Volgens de ruimere definitie van de EU 2020-strategie is er een lichte daling van het *aantal en aandeel personen in een situatie van armoede of sociale uitsluiting*.

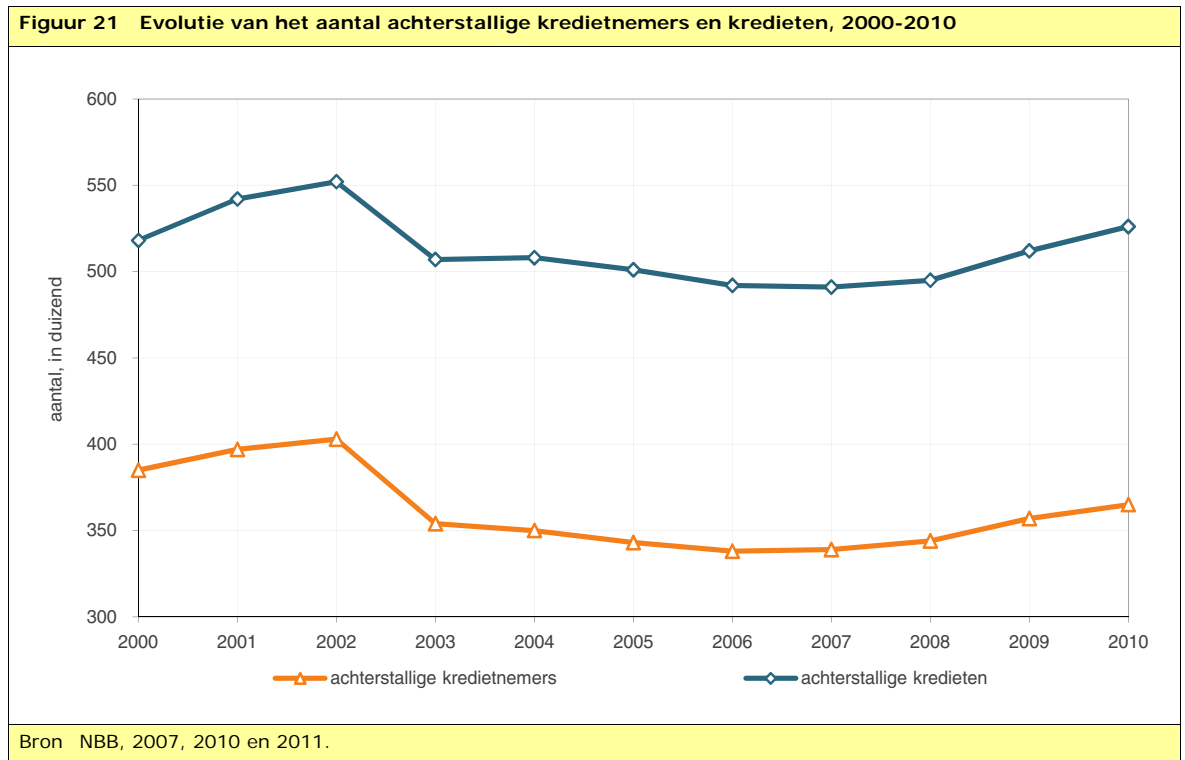
Van de indicatoren in tabel 28 met beschikbare gegevens voor 2010 is er geen enkele die de voor dat jaar vastgelegde doelstelling heeft bereikt. De indicatoren met beschikbare gegevens tot 2009 zijn nog ver verwijderd van de in 2010 te bereiken doelstellingen: de te realiseren vooruitgang in de loop van 2010 is veel groter dan die van de voorafgaande vier jaar. Voor de andere indicatoren zijn de tijdreeksen te kort en/of onvoldoende recent om het doelbereik te kunnen evalueren¹.

b Overmatige schuldenlast

BESCHRIJVING – In 2010 moeten bijna vijf miljoen personen of ongeveer 57% van de meerderjarige bevolking van België een krediet afbetalen. In totaal zijn 8,2 miljoen kredietcontracten geregistreerd (NBB, 2011). Uit de volgende gegevens blijkt dat het *aantal achterstallige kredieten en kredietnemers* sinds 2006 stijgt. Het aantal personen dat een beroep doet op een collectieve schuldenregeling is zeer sterk gestegen, namelijk van ongeveer 24.000 in 2002 tot 87.000 in 2010. Sinds 2003 is het aantal schuldbemiddelingsdossiers bij het Fonds ter bestrijding van de overmatige schuldenlast eveneens toegenomen. De laatste jaren stabiliseert dat cijfer zich rond de 4.400. Ongeveer 6% van de bevolking leeft in 2009 in een *gezin met minstens twee achterstallen voor één of meer basisbehoeften*. In datzelfde jaar is een goede 5% van de gezinnen arm ten gevolge van de afbetaling van consumentenkredieten.

1. Het gaat om de *sociale huurwoningen in % van het totale aantal huishoudens*, de *laaggeschoolde bevolking (25-64 jaar) die deelgenomen heeft aan een opleiding of training gedurende de vier weken voor de enquête (in %)*, de *verhouding van de werkloosheidsgraad van personen met een EU/Belgische nationaliteit ten opzichte van personen met niet-EU nationaliteit* en ten slotte de *werkgelegenheidsgraad van personen met een handicap (in %)*.

Indicatoren over kredietachterstallen



Het *aantal achterstallige kredietnemers* stijgt tussen 2000 en 2002 van 385.000 tot 403.000. Daarna daalt het tot 338.000 in 2006 om weer te stijgen tot 365.000 in 2010. Het *aantal achterstallige kredieten* volgt een vergelijkbaar patroon. In 2010 zijn er 526.000 achterstallige kredieten. Uit die cijfers blijkt dat personen voor meer dan één krediet een achterstal hebben.

Tussen 2003 en 2010 steeg het aantal personen met een krediet in België elk jaar, van 4,3 naar bijna 5 miljoen. Uitgedrukt in procent van de meerderjarige bevolking is dat een stijging van 52 naar 57% (NBB, 2007 en 2011; OCE, 2009). Die cijfers wijzen erop dat meer en meer een beroep wordt gedaan op kredieten.

Het percentage van kredietnemers in gebreke kan op basis van voorgaande informatie worden berekend. Dat percentage is gelijk aan de verhouding van het aantal achterstallige kredietnemers ten opzichte van het aantal kredietnemers. Het geeft een indicatie van het algemeen risico op overmatige schuldenlast (Duvivier *et al.*, 2010, p. 131). Tabel 29 geeft aan dat tussen 2003 en 2008 dat risico gedaald is. Vanaf 2009 stijgt die indicator.

| Tabel 29 Evolutie van het percentage kredietnemers in gebreke | | | | | | | | |
|---------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| percentage kredietnemers in gebreke | 8,30 | 7,98 | 7,70 | 7,38 | 7,24 | 7,16 | 7,28 | 7,36 |

Bron Eigen berekening op basis van NBB, 2007 en 2011; zie ook Duvivier *et al.*, 2010, p. 131 en OCE, 2009, p. 38.

Indicatoren over overmatige schuldenlast

Een kredietachterstal wijst niet noodzakelijk op een situatie van overmatige schuldenlast. Tabel 30 presenteert een aantal indicatoren daarover.

| Tabel 30 Evolutie van enkele indicatoren over overmatige schuldenlast, 2002-2010 | | | | | | | | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Uitstaande berichten van collectieve schuldenregeling ^a | 23.789 | 31.912 | 41.207 | 49.655 | 57.328 | 64.493 | 70.168 | 78.147 | 87.125 |
| Aantal schuldbemiddelingsdossiers bij het Fonds ter bestrijding van de overmatige schuldenlast | – | 909 | 2.271 | 4.124 | 5.727 | 3.782 | 4.977 | 4.436 | 4.461 |
| Personen die leven in een gezin met minstens twee achterstallen voor één of meer basisbehoeften, in % ^b | – | – | 5,9 | 6,0 | 5,7 | 4,8 | 5,7 | 5,8 | – |
| Huishoudens met een armoederisico ten gevolge van de afbetaling van consumentenkredieten, in % ^c | – | – | 5,0 | 5,2 | 5,1 | 5,2 | – | 5,3 | – |
| Bron NBB, 2007, 2010 en 2011; Fonds ter bestrijding van de overmatige schuldenlast, 2008; Interfederale Armoedebaarometer, 2011; FOD Economie, 2011. | | | | | | | | | |

- De gegevens over de collectieve schuldenregeling worden bij beëindiging na één jaar automatisch verwijderd en bij herroeping na drie jaar. De registratie van de beëindiging van die procedure is nog niet volledig geharmoniseerd (FOD Economie, 2011).
- Dat zijn facturen voor nutsvoorzieningen, gezondheidszorg, huur of afbetalingen van een hypothecaire lening.
- Dat zijn hypothecaire kredieten, leningen of verkopen op afbetaling of kredietopeningen.

Uit tabel 30 blijken de volgende trends.

- Sinds 1999 kunnen personen met overmatige schuldenlast een beroep doen op een procedure van collectieve schuldenregeling. In die procedure worden alle schulden op een globale wijze beheerd. Tussen 2002 en 2010 steeg het aantal *uitstaande berichten van collectieve schuldenregeling* in België constant van ongeveer 24.000 tot 87.000. Er is een verband tussen het aantal achterstallige kredieten van een kredietnemer en de mate waarin die een beroep doet op de procedure van collectieve schuldenregeling. In 2010 heeft bijna 10% van de personen met slechts één betalingsachterstand een collectieve schuldenregeling; van de personen met vijf of meer betalingsachterstanden gaat het om bijna 50%. Ook doen meer personen een beroep op die procedure omdat zij andere betalingsproblemen hebben (gezondheidszorg, energiefacturen, telefoon, huur of fiscale schulden). Tussen eind 2006 en eind 2010 steeg dat aandeel van 29,4 tot 32,1% van alle collectieve schuldenregelingen (NBB, 2011, p. 12).
- Het *Fonds ter bestrijding van de overmatige schuldenlast* betaalt onder bepaalde voorwaarden de kosten van de schuldbemiddelaar die de schuldenaar niet kan betalen. Tussen 2003 en 2006 steeg het *aantal schuldbemiddelingsdossiers* van 909 tot 5.727. In 2007 daalde het tot 3.782, om in 2008 weer te stijgen tot 4.977. Daarna daalde het tot 4.461 in 2010.
- De indicatoren over het verband tussen armoede en overmatige schuldenlast wijzigen nauwelijks tussen 2004 en 2009. Het *percentage personen dat leeft in een gezin met minstens twee achterstallen voor één of meer basisbehoeften* (facturen voor elektriciteit, water, gas, huur, hypothecaire lening, gezondheidszorg) daalde tussen 2004 en 2007 van 5,9 tot 4,8%, om daarna weer te stijgen tot ongeveer hetzelfde niveau in 2009 (5,8%). Het *percentage huishoudens waarvan het beschikbaar inkomen onder de armoederisicogrens valt ten gevolge van de afbetaling van consumentenkredieten* schommelt tussen 2004 en 2009 rond de 5,1%.

EVALUATIE – Tussen 2000 en 2003 daalt het *aantal achterstallige kredieten en kredietnemers*. Die positieve trend is deels te verklaren door een wijziging in de registratie van achterstallige kredieten¹. De doelstelling voor het jaar 2003 (-10% ten opzichte van 2000) is voor geen van beide indicatoren bereikt. Voor het *aantal achterstallige kredietnemers* is de doelstelling wel gehaald in 2005, maar in 2009 stijgt dat aantal weer boven dat plafond. Tussen 2003 en 2010 stijgt het *aantal achterstallige kredieten en kredietnemers*. Vooral

1. De daling van het aantal achterstallige kredietnemers en kredieten in 2003 heeft vooral te maken met enkele wettelijke technische ingrepen. Vooral het feit dat vanaf 1 juni 2003 de geregulariseerde achterstallige kredieten nog slechts gedurende 1 jaar in de statistieken worden opgenomen (terwijl dat tot 31 mei 2003 gedurende 2 jaar het geval was), beïnvloedt de cijfers. Hierdoor is het moeilijk om vergelijkingen te maken tussen de verschillende jaren (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2011).

de forse stijging in 2009, wellicht gedeeltelijk veroorzaakt door de financiële crisis, valt op.

Tussen 2003 en 2008 daalt het algemeen risico op overmatige schuldenlast. Dat komt omdat in die periode het aantal achterstallige kredietnemers praktisch gelijk bleef, terwijl het aantal kredietnemers elk jaar steeg. Het *Observatoire du Crédit et de l'Endettement* stelt hierover het volgende: "Het is waarschijnlijk dat de oprichting van de positieve kredietcentrale, die betere informatie aanreikt aan de kredietgever, die evolutie kan verklaren" (OCE, 2009, p. 39; vertaling FPB). Om de financiële draagkracht van de klant te bepalen moet de kredietgever sinds 2003 die zogenaamde positieve kredietcentrale vooraf raadplegen. Vanaf 2009 stijgt het algemeen risico op overmatige schuldenlast. De stijging van het aantal achterstallige kredietnemers is vanaf dat jaar groter dan de stijging van het aantal kredietnemers, wat verklaard kan worden door de financiële crisis (Duvivier *et al.*, 2010, p. 135).

In de periode 2002-2010 veranderen de indicatoren die een verband leggen tussen armoede en overmatige schuldenlast amper.

2.7.3 Beleid om overmatige schuldenlast te verminderen

a Beschrijving

Het Plan 2000-2004 en het Plan 2004-2008/2011 vermelden veertien maatregelen om overmatige schuldenlast te voorkomen of beter te beheeren. Op federaal niveau zijn de FOD Economie en de FOD Justitie bevoegd om regels op te stellen voor respectievelijk kredietverlening en collectieve schuldenregeling. Schuldbegeleiding en -bemiddeling zijn regionale bevoegdheden. Die bevoegdheidsverdeling neemt niet weg dat de hier vermelde maatregelen ook verband houden met het beleid inzake armoedebestrijding en verduurzaming van consumptiepatronen¹. Situaties van overmatige schuldenlast kunnen immers leiden tot armoedesituaties en zijn een uiting van niet-duurzame consumptiepatronen.

| Tabel 31 Stand van uitvoering van de onderzochte planmaatregelen over overmatige schulden, eind 2009 | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| Plan | Maatregel | Uitvoering |
| Preventieve maatregelen | | |
| Bevolking informeren en sensibiliseren | | |
| 2000-2004 | "...in overleg met de gemeenschappen en gewesten, zal de regering erop toezien dat de thema's overmatige schuldenlast en beheer van geld geïntegreerd zouden worden in lessen voor kinderen en volwassenen en in de sensibilisatiecampagnes..." (§228) | toepassing |
| 2004-2008/2011 | "...in de loop van 2005 informatieve en sensibiliserende campagnes [voeren ... met] middelen van het Fonds ter bestrijding van overmatige schuldenlast." (§30207) | toepassing |
| 2000-2004 | "de controle versterken op [...] professionele kredietverleners [...] om misleidende, bedrieglijke en foute reclame te bestraffen en om de consumenten beter te informeren." (§227) | toepassing |
| 2000-2004 | "...de aanvaarding van normen voor zelfcontrole bij de kredietverlener..." (§230-1) | zonder informatie |
| Nieuwe preventieve maatregelen bestuderen | | |
| 2000-2004 | "...de toegang tot het krediet en tot de financiële diensten [... opnemen] in de studie [over...] de minimumlevering van [...] basisbehoeften" (§230-2) | toepassing |
| 2000-2004 | "een studie [...] om kredietinstellingen te verbieden krediet te verlenen aan jongeren [...] om [...] in 2002 de beslissingen terzake te nemen." (§232) | toepassing |
| Nieuwe preventieve maatregelen nemen | | |
| 2000-2004 | "...de incassomaatschappijen reglementeren." (§231) | toepassing |
| 2000-2004 | "...de oprichting van een positieve kredietcentrale in 2002." (§229) | toepassing |
| Bron TFDO op basis van gegevens van de ICDO en de federale overheidsdiensten. | | |

1. Inzake armoedebestrijding kan wel worden verwezen naar de maatregelen uit het Plan 2000-2004 en het Plan 2004-2008/2011. Inzake consumptie kan verwezen worden naar de wet betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument van 1991. Die wet (en bepaalde bepalingen van die wet die na de inwerkingtreding ervan zijn gewijzigd) was tijdens een groot deel van de uitvoeringsperiode van het Plan 2000-2004 en het Plan 2004-2008/2011 van kracht. Die wetgeving legt de rechten en plichten vast van consumenten en handelaars met betrekking tot de koop en verkoop van producten en diensten, waaronder de modaliteiten inzake reclame en prijsaanduiding van producten. De wet van 6 april 2010 betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming vervangt die wetgeving (BS, 2010d).

| Tabel 31 Stand van uitvoering van de onderzochte planmaatregelen over overmatige schulden, eind 2009 | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Plan | Maatregel | Uitvoering |
| Curatieve maatregelen | | |
| Bestaande curatieve maatregelen verbeteren | | |
| 2000-2004 | "...de wet van 5 juli 1998 betreffende de collectieve schuldregeling [... evalueren]" (§233-1) | toepassing |
| 2004-2008/ 2011 | "...de wet van 5 juli 1998 betreffende de collectieve schuldenregeling [... aanpassen]" (§30209) | toepassing |
| 2000-2004 | "de regel van het burgerlijk wetboek inzake de prioritaire boeking van terugbetalingen op de interesten en kosten zal gewijzigd worden..." (§235) | toepassing |
| 2004-2008/ 2011 | "...verkopen op krediet en het toekennen van kredieten door warenhuizen verder evalueren en terzake voorstellen uitwerken." (§30208) | toepassing |
| Nieuwe curatieve maatregelen nemen | | |
| 2000-2004 | "...een fonds voor de behandeling van overmatige schuldenlast oprichten..." (§233-2) | toepassing |
| 2000-2004 | "in overleg met de gewesten [... de] diensten voor schuldbemiddeling coördineren en ondersteunen..." (§234) | toepassing |
| Bron TFDO op basis van gegevens van de ICDO en de federale overheidsdiensten. | | |

Het Plan 2000-2004 maakt een onderscheid tussen preventieve en curatieve maatregelen. Die indeling wordt in tabel 31 verfijnd. Hierna wordt de stand van uitvoering van die maatregelen per categorie toegelicht.

Preventieve maatregelen

Die maatregelen willen situaties van overmatige schuldenlast voorkomen door de bevolking te informeren en te sensibiliseren en door nieuwe preventieve maatregelen te bestuderen of te nemen.

Bevolking informeren en sensibiliseren

- Het Plan 2000-2004 vermeldt dat, in overleg met de gemeenschappen en gewesten, het thema overmatige schuldenlast bespreekbaar zou moeten worden gemaakt bij het grote publiek en dat het onderwijs dat thema zou moeten integreren in het lessenpakket van kinderen (§228). De ICDO vermeldt in 2003 dat de bevolking wordt gesensibiliseerd over overmatige schuldenlast via brochures. In 2004 is een nieuwe brochure in voorbereiding (ICDO, 2005b). De ICDO-documentatie vermeldt niet hoe dat thema geïntegreerd wordt in het lessenpakket voor kinderen.
- Het Plan 2004-2008/2011 vermeldt dat de preventiecampagnes voor het jaar 2005 gefinancierd kunnen worden met de middelen van het Fonds ter bestrijding van overmatige schuldenlast (§30207). Zoals hierna vermeld, zijn er tussen 2004 en 2009 problemen met de financiering van dat Fonds. Daarom zijn de preventiecampagnes vanaf 2005 opgeschort, in afwachting van bijkomende middelen. In 2009, het jaar waarin een nieuwe financieringswijze voor het Fonds is goedgekeurd, werd een preventiecampagne georganiseerd. Het thema van die campagne is: *Een lening kan zwaar wegen*. Voorts is bepaald dat het Fonds slechts preventiecampagnes kan organiseren als zijn budget in evenwicht is en als de ministerraad hierover beslist heeft.
- Het Plan 2000-2004 vermeldt een maatregel met als doel de kredietverleners meer te controleren op de verspreiding van bedrieglijke reclame en informatie (§227). Uit de ICDO-opvolgingsgegevens van 2001 blijkt dat hiervoor één extra personeelslid is aangeworven bij de federale administratie. Ook is in 2003 de wetgeving op de reclame voor kredieten verstrengd (ICDO, 2004b).
- Datzelfde plan vermeldt ten slotte dat kredietverleners normen voor zelfcontrole zouden moeten aanvaarden voor kredietverlening aan arme huishoudens (§230-1). Zo kunnen situaties van overkreditering worden voorkomen. De ICDO-opvolgingsgegevens vermelden niets over die maatregel.

Nieuwe preventieve maatregelen bestuderen

- Het Plan 2000-2004 vermeldt dat de toegang tot financiële diensten zal worden onderzocht, in het kader van een al aangekondigde studie over toegang tot basisvoorzieningen (§230-2). De ICDO-opvolgingsgegevens vermelden hierover niets. Wel kan worden vastgesteld dat in 2003 de wet tot instelling van een basisbankdienst is ingevoerd, die bankinstellingen verplicht een basisdienstver-

lening aan te bieden, ook wanneer de betrokkene toegelaten is tot een procedure van collectieve schuldenregeling (BS, 2003). In 2009 zijn eveneens verscheidene wetten goedgekeurd die gebruikers van betalingsdiensten beter beschermen¹.

- Datzelfde Plan vermeldt ten slotte dat een studie over het verbod van krediet aan jongeren tegen 2001 moet worden afgerond. In 2002 zouden dan concrete voorstellen daarover kunnen worden geformuleerd (§232). Dat laatste is gebeurd door een aanpassing van de Ethische Code van de Vereniging van Belgische Banken (ICDO, 2004b).

Nieuwe preventieve maatregelen nemen

- Het Plan 2000-2004 vermeldt een maatregel om in 2002 een zogenaamde positieve kredietcentrale op te richten (§229). Die maatregel is geconcretiseerd doordat vanaf 1 juni 2003 de Centrale voor Kredieten aan Particulieren (CKP) alle consumenten- en hypothecaire kredieten van natuurlijke personen voor privédoeleinden registreert (BS, 2001b). Om de financiële draagkracht van de klant te bepalen, moet de kredietgever de CKP raadplegen vóór hij een krediet afsluit of wijzigt.
- Datzelfde Plan vermeldt een maatregel om de incassomaatschappijen te reglementeren (§231). In 2002 zijn incassomaatschappijen gebonden door nieuwe regels voor de minnelijke invordering van schulden en in 2005 is de inschrijving van incassomaatschappijen gereguleerd (ICDO, 2004b). De minnelijke invordering van schulden door andere personen, waaronder advocaten, is eveneens in 2009 verduidelijkt.

Curatieve maatregelen

De curatieve maatregelen hebben als doel situaties van overmatige schuldenlast beter te beheren door bestaande maatregelen te verbeteren of nieuwe te nemen.

Bestaande curatieve maatregelen verbeteren

- Het Plan 2000-2004 en het Plan 2004-2008/2011 vermelden maatregelen om de toepassing van de wet over de collectieve regeling van schulden respectievelijk te evalueren en aan te passen (§233-1 en §30209). Dat laatste is in 2005 gebeurd: bepaalde tekortkomingen in de procedure zijn uitgeklaard en arbeidsrechtbanken worden voor die materie bevoegd (BS, 2005a en b; ICDO, 2005b en 2006b).
- Het Plan 2000-2004 vermeldt een maatregel om de terugbetalingsregels van intresten en kosten uit het Burgerlijk Wetboek te wijzigen (§235). Dat is op zich niet gebeurd maar de financiële gevolgen van de niet-naleving van kredietcontracten zijn in 2001 gewijzigd (BS, 2001a).
- Het Plan 2004-2008/2011 vermeldt ten slotte een maatregel om de verkoop op krediet en de toekenning van krediet door warenhuizen te evalueren en hierover voorstellen te doen (§30208). De Nationale Bank heeft dat in 2006 bestudeerd maar bijkomend onderzoek lijkt aangewezen. Hiervoor moet echter de wettelijke basis om de CKP te raadplegen, gewijzigd worden en dat is sindsdien niet gebeurd (ICDO, 2010c).

Nieuwe curatieve maatregelen nemen

- Het Plan 2000-2004 vermeldt een maatregel om een Fonds ter bestrijding van de Overmatige Schuldenlast op te richten (§233-2). Dat is in 2002 gebeurd (BS, 2002a en 2004). Dat fonds betaalt onder bepaalde voorwaarden schuldbemiddelaars uit en financiert ook preventiecampagnes (dat laatste kwam hiervoor reeds aan bod). Bedrijven uit de financiële sector betalen jaarlijks een wettelijk vastgelegde bijdrage. Omdat het aantal aanvragen voor tussenkomst van dat fonds sinds 2003 steeds is toegenomen, dreigde een tekort aan middelen (Fonds ter bestrijding van de overmatige schuldenlast, 2006 en 2009). Daarom is in 2009 bepaald dat voortaan de bank-, verzekerings- en telecomsector en ook de sector van de kansspelen jaarlijks zullen bijdragen tot de financiering van dat fonds. Het bedrag dat het fonds aan een schuldbemiddelaar kan uitbetalen voor een schuldbemiddelingsopdracht is ook geplafonneerd. Arbeidsrechtbanken kunnen mits motivatie hiervan afwijken.

1. Het gaat hier om de wet van 10 december 2009 betreffende de betalingsdiensten (BS, 2010a), de wet van 21 december 2009 betreffende het statuut van de betalingsinstellingen, de toegang tot het bedrijf van betalingsdienstenaanbieder en de toegang tot betalingssystemen (BS, 2010b) en de wet van 22 december 2009 tot wijziging van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten en tot instelling van de vordering tot staking van de inbreuken op de wet van 10 december 2009 betreffende de betalingsdiensten (BS, 2010c).

- Dat Plan vermeldt ook een maatregel om, in overleg met de gewesten, de diensten voor schuldbemiddeling te coördineren en te ondersteunen (§234). Het ICDO-rapport van 2001 vermeldt dat de federale regering beslist heeft om in elk OCMW een centrum voor schuldbemiddeling op te richten. Schuldbemiddelingsdiensten van de OCMW's worden sinds 2003, onder bepaalde voorwaarden, gefinancierd door het zogenaamde *Sociaal Fonds voor Energie* om te bemiddelen bij energieschulden (BS, 2002b).

b Evaluatie

Het Plan 2000-2004 is een voorloper geweest om doelstellingen voor het beleid inzake overmatige schuldenlast te formuleren. De Nederlandstalige versie van dat plan – en niet het armoedebestrijdingsbeleid op zich – heeft vooropgesteld om *tegen 2003 het aantal achterstallige kredieten of kredietnemers met minstens 10% te verminderen ten opzichte van het jaar 2000*. Volgens de Franstalige versie moest de regering uiterlijk in 2003 een doelstelling vastleggen. De doelstelling werd evenwel niet bereikt, voor geen van beide taalversies.

Van de veertien maatregelen inzake overmatige schuldenlast uit het Plan 2000-2004 en het Plan 2004-2008/2011, zijn er dertien toegepast. De federale overheid beschikt nu over meer en betere instrumenten om situaties van overmatige schuldenlast preventief en curatief aan te pakken en dit maatschappelijk probleem beter op te volgen. Wel moet worden opgemerkt dat de federale overheid, bij gebrek aan middelen, pas in 2009 een preventieve campagne heeft georganiseerd met als thema *Een lening kan zwaar wegen*.

De ruime toepassing van de maatregelen vermeld in het Plan 2000-2004 en het Plan 2004-2008/2011 heeft er niet toe geleid dat de vermelde beleidsdoelstelling werd gehaald. Er wordt wel meer en meer een beroep gedaan op voorzieningen om overmatige schuldenlast te voorkomen of te beheren. Tot 2008 daalt het algemeen risico op overmatige schuldenlast. Maar vanaf 2009 stijgt dat risico als gevolg van de financiële crisis. Omdat voorkomen beter is dan genezen, zullen waarschijnlijk in de toekomst nog preventieve acties ondernomen moeten worden.

2.8 Atmosfeer

Paragraaf 2.8 beschrijft en evalueert de evolutie van de emissies van luchtvervuilende stoffen en broeikasgassen en hun belang voor de realisatie van een duurzame ontwikkeling. De emissies van luchtvervuilende stoffen en broeikasgassen hebben een directe impact op de luchtkwaliteit, namelijk op de concentraties van die stoffen in de atmosfeer. Maximumconcentratienormen bestaan voor de meeste van die vervuilende stoffen. Deze paragraaf legt echter de nadruk op de afgeleide emissienormen omdat het beleid daarop kan inspelen. Deze paragraaf analyseert in het bijzonder het gevoerde beleid om de emissies te verminderen die gereguleerd zijn door het Protocol van Göteborg en de richtlijn 2001/81/EG inzake nationale emissieplafonds. Een groot aantal internationale verdragen en protocollen reguleren immers de emissies van broeikasgassen en luchtvervuilende stoffen (zie 2.8.1). In België zijn die emissies aanzienlijk gedaald sinds 1990 (zie 2.8.2). Toch blijven soms zeer grote bijkomende reducties nodig (zie 2.8.3).

2.8.1 Atmosfeer en de nationale emissieplafonds van luchtvervuilende stoffen naleven in het perspectief van duurzame ontwikkeling

a Definities

Menselijke activiteiten leiden tot de uitstoot van heel wat stoffen in de atmosfeer. Deze paragraaf onderzoekt twee emissie categorieën: emissies die bijdragen tot de opwarming van de aarde en emissies die bijdragen tot de vervuiling van de atmosfeer.

De **opwarming van de aarde** wordt veroorzaakt door de uitstoot van broeikasgassen door menselijke activiteiten. Het gaat om koolstofdioxide (CO₂), methaan (CH₄, een vluchtige organische stof of VOS),

distikstofmonoxide (N₂O) en bepaalde fluorgassen (F-gassen). In deze paragraaf komen daarnaast ook de **emissies van andere luchtvervuilende stoffen** aan bod: zwaveldioxide (SO₂), stikstofoxiden (NO_x), niet-methaan vluchtige organische stoffen (NMVOS), ammoniak (NH₃), fijnstofdeeltjes (PM, *Particulate Matter*), zware metalen en persistente organische stoffen (POP, *Persistent Organic Pollutants*).

b Belang voor duurzame ontwikkeling

Atmosfeer

Heel wat menselijke activiteiten die bijdragen tot het welzijn, zoals industriële of landbouwproductie, verplaatsingen en huisvesting hebben als nevenproduct bepaalde stoffen die in de atmosfeer worden uitgestoten. Veel van die emissies hebben direct of indirect een negatieve invloed op het menselijk, het milieu en het economisch kapitaal. Die emissies beperken, zou aanzienlijk bijdragen tot de transitie naar duurzame consumptie- en productiepatronen.

Die emissies verminderen, draagt ook direct bij tot de overkoepelende doelstelling *bescherming en beheer van de natuurlijke hulpbronnen*. De verbetering van het milieukapitaal door de vermindering van de emissies draagt dan indirect bij tot de *uitroeiing van de armoede*, door de bestaansmiddelen van grote groepen van de wereldbevolking te beschermen. Die bestaansmiddelen hangen immers sterk af van de variaties in het klimaat, die vooral de kwetsbaarste bevolkingsgroepen treffen. Door de vermindering van luchtvervuilende emissies kan ook de gezondheid verbeteren van de bevolking die aan die emissies is blootgesteld en vaak is dat ook de kwetsbaarste groep. De opwarming van de aarde beïnvloedt eveneens het economisch kapitaal, onder andere via de negatieve impact op de landbouwopbrengsten – een impact die groter wordt met de omvang van de opwarming.

Nationale emissieplafonds: NO_x, NMVOS, SO₂ en NH₃

Wat betreft de vervuilende stoffen die gereguleerd worden door nationale emissieplafonds, dragen NO_x, SO₂ en NH₃ bij tot de verzuring van de bodem door de afzetting van die luchtvervuilende stoffen; en zijn NO_x en NMVOS ozonvoorbereidende gassen. De emissies van die vier stoffen verminderen, zou dus bijdragen tot de overkoepelende doelstelling *bescherming en beheer van de natuurlijke hulpbronnen*.

Zowel de verzurende stoffen als het troposferische ozon zijn schadelijk voor de menselijke gezondheid en verminderen de plantengroei. De vermindering van de impact op het menselijk en het economisch kapitaal draagt dus bij tot de overkoepelende doelstelling *uitroeiing van de armoede*, aangezien de minstbedeelde bevolkingsgroepen dikwijls het meest aan de vervuiling zijn blootgesteld en zij zich het minst kunnen beschermen tegen de gevolgen ervan. Ten slotte kan een *wijziging van de niet-duurzame consumptie- en productiepatronen* de emissies van vervuilende stoffen verminderen.

c Ontwikkelingsdoelstellingen

De federale plannen inzake duurzame ontwikkeling nemen de doelstellingen over die werden vastgelegd in tal van verdragen op wereldniveau (Verenigde Naties) om de in deze paragraaf behandelde emissies te reguleren. De doelstellingen uit twee van die verdragen werden eveneens door de Europese Unie goedgekeurd.

Atmosfeer

OP HET MONDIALE NIVEAU hebben het Raamverdrag inzake klimaatverandering van 1992 en het eruit voortvloeiende Kyoto-protocol van 1997 als doelstelling te strijden tegen de klimaatverandering die wordt veroorzaakt door de *antropogene emissies van broeikasgassen*. Het Kyoto-protocol, dat sinds 2005 van kracht is, legt de reductiedoelstellingen voor *broeikasgasemissies* vast voor de industrielanden (met uitzondering van de Verenigde Staten die het protocol niet geratificeerd hebben) tussen 1990 en de periode 2008-2012. Op de Conferentie van Cancun in 2010 werden nieuwe verbintenissen onderschreven die echter geen deel uitmaken van een internationaal verdrag en niet bindend zijn.

OP HET NIVEAU VAN HET EUROPESE CONTINENT reguleert het LRTAP-verdrag (Long-range Transboundary Air Pollution, 1979) van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (UNECE) de emissies van heel wat luchtvervuilende stoffen. Het Protocol van Göteborg reguleert de emissies van NO_x , NMVOS, SO_2 en NH_3 (zie emissieplafonds hierna). Andere protocollen verbieden of reguleren onder andere de emissies van persistente organische stoffen (POP) en zware metalen. Momenteel bestaat er nog geen reglementering over de fijnstofemissies (PM). De herziening van het Protocol van Göteborg die tegen 2013 verwacht wordt, zou een dergelijke reglementering over fijn stof moeten opnemen.

OP HET NIVEAU VAN DE EUROPESE UNIE zijn er heel wat programma's en richtlijnen die die internationale overeenkomsten vertalen en specifiek Europees beleid bepalen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen.

Voor de *broeikasgasemissies* moet een onderscheid gemaakt worden tussen de verbindenissen tegen 2008-2012 op mondiaal niveau in het kader van het Kyoto-protocol en die tegen 2020 op Europees niveau.

- Wat 2008-2012 betreft, hebben de EU-landen de Europese reductiedoelstelling van 8% tussen 1990 en het gemiddelde van de jaren 2008-2012 verdeeld. Voor België houdt dat een emissievermindering met 7,5% in, om tegen 2008-2012 maximaal 134,8 Mt CO_2 -equivalent per jaar te bereiken. Dat nationale quotum is echter achterhaald door de invoering van het Europees systeem voor emissiehandel in 2005 (ETS of *Emissions Trading System*, ingesteld door richtlijn 2003/87) (EU, 2003). Als er immers op die markt van verhandelbare emissierechten (*European allowances* of EUA) aankopen of verkopen tussen industrieën van twee verschillende landen plaatsvinden, leidt dat automatisch tot overdrachten van equivalente emissierechten tussen die landen en daardoor wijzigen hun nationale quota (*Allocated amount units* of AAU). Het voor België vastgelegde quotum van 134,8 Mt zal dus aangepast moeten worden op basis van de verhandelde emissierechten op de ETS-markt in de periode 2008-2012. De in België gevestigde ondernemingen die aan het ETS deelnemen, hebben in het *Nationaal toewijzingsplan 2008-2012* voor de periode 2008-2012 een emissiequotum ontvangen van gemiddeld 58,5 Mt CO_2 -equivalent per jaar (Nationale Klimaatcommissie, 2004). De niet-ETS-sectoren daarentegen nemen niet deel aan die emissiehandel. Voor die niet-ETS-sectoren is er dus impliciet wel een definitieve reductiedoelstelling bepaald. Hun maximale uitstoot is het verschil tussen de totale Belgische emissies en de toegewezen emissies aan de industrie; hij bedraagt 76,3 Mt CO_2 -equivalent per jaar (134,8 - 58,5 Mt).
- Tegen 2020 heeft de EU er zich toe verbonden haar *broeikasgasemissies* met 20% te verminderen ten opzichte van 1990, met de mogelijkheid die doelstelling onder bepaalde voorwaarden tot 30% op te drijven. Om die doelstelling te bereiken, moeten de industrieën die aan het ETS deelnemen en die ongeveer 40% van de CO_2 -emissies van de EU voor hun rekening nemen, hun uitstoot tussen 2005 en 2020 met 21% terugdringen, maar dat wel op het Europese en niet langer op het nationale niveau. Het is dus niet meer mogelijk een doelstelling op het niveau van de landen te berekenen. Voor de overige sectoren (gezinnen, vervoer, diensten enz. of ongeveer 60% van de EU-uitstoot) werden nationale doelstellingen vastgelegd. De doelstelling voor België is een vermindering met 15% tussen 2005 en 2020.

OP HET BELGISCHE NIVEAU is de reductiedoelstelling voor broeikasgasemissies uit het Kyoto-protocol opgenomen in elk Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling.

Nationale emissieplafonds: NO_x , NMVOS, SO_2 en NH_3

OP HET NIVEAU VAN HET EUROPESE CONTINENT reguleren het LRTAP-verdrag en de acht protocollen die eruit voortvloeien de emissies van bepaalde luchtvervuilende stoffen. Het Protocol van Göteborg ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, dat in 1999 ondertekend werd, is sinds 2005 van kracht. Het bepaalt per land emissieplafonds voor 2010 voor SO_2 , NO_x , NMVOS en NH_3 .

OP HET NIVEAU VAN DE EUROPESE UNIE zijn er heel wat programma's en richtlijnen die die internationale overeenkomsten vertalen en specifiek Europees beleid bepalen om de uitstoot van luchtvervuilende stoffen te verminderen.

Voor de emissies van luchtvervuilende stoffen onder het Protocol van Göteborg, werden de doelstellingen opgenomen in richtlijn 2001/81/EG over de nationale emissieplafonds (*National Emission Ceilings* of NEC). In dat kader kreeg België voor 2010 de volgende niet te overschrijden plafonds toegewezen:

- NO_x: 176 kt;
- NMVOS: 139 kt;
- SO₂: 99 kt;
- NH₃: 74 kt.

Die richtlijn bepaalt bovendien dat tegen 2010 het areaal waar de kritische belasting inzake verzuring overschreden is, met ten minste de helft moet worden teruggebracht ten opzichte van 1990. Voor de blootstelling aan troposferische ozon schrijft de richtlijn onder andere voor dat in alle roostervakken (vierkanten van 150 x 150 km gebruikt om de luchtvervuiling te meten) de belasting door ozon op leefniveau die het gezondheidsgerelateerde criterium overschrijdt, in 2010 met twee derde moet worden teruggebracht ten opzichte van 1990.

Net zoals het Protocol van Göteborg, wordt die richtlijn momenteel herzien. Nieuwe luchtvervuilende stoffen zoals fijnstofdeeltjes (PM) zouden eraan toegevoegd moeten worden. Voor de meeste luchtvervuilende stoffen gelden bovendien doelstellingen inzake maximumconcentraties waaraan de bevolking mag worden blootgesteld. Die doelstellingen worden echter hier niet bestudeerd; het thema is bewust beperkt tot luchtvervuilende emissies.

OP HET BELGISCHE NIVEAU zijn de reductiedoelstellingen inzake de uitstoot van luchtvervuilende stoffen uit het Protocol van Göteborg en de NEC-richtlijn opgenomen in het Plan 2000-2004 (§494).

2.8.2 Beschrijving en evaluatie van de bestaande toestand

Punt 2.8.2 beschrijft en evalueert de toestand van luchtvervuilende stoffen betreffende de emissies in België van broeikasgassen, fijnstofdeeltjes, zware metalen, POP's en luchtvervuilende stoffen onder het Protocol van Göteborg (NO_x, NMVOS, SO₂ en NH₃).

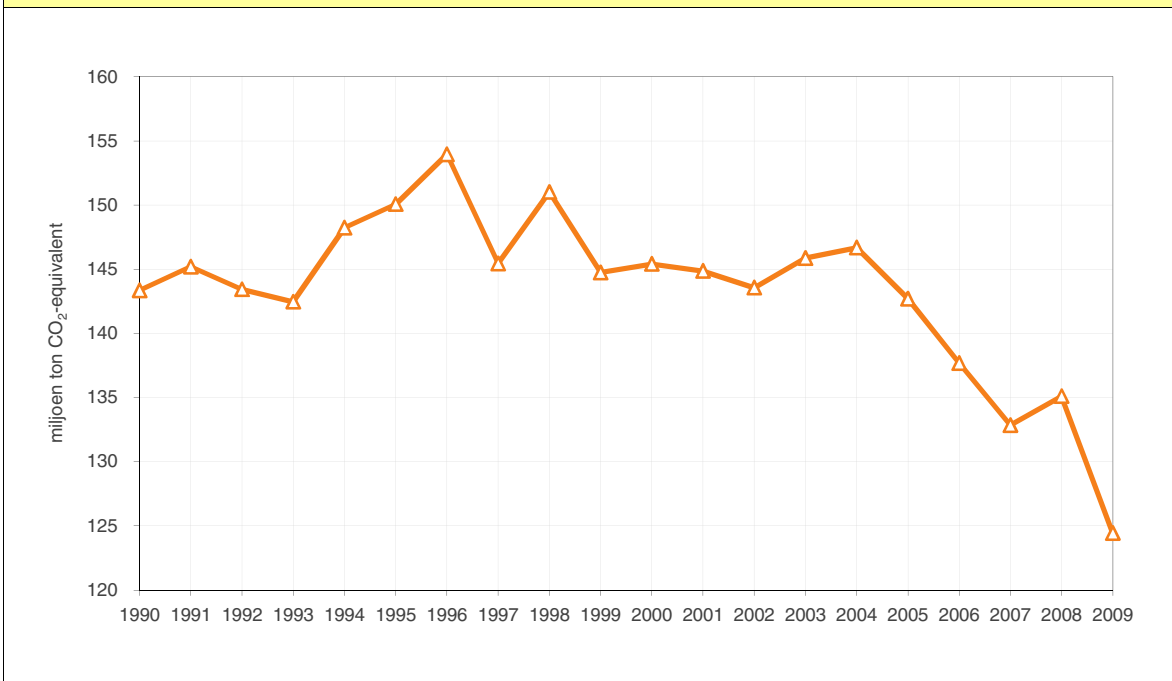
Het doel van het beleid is de concentraties van luchtvervuilende stoffen en broeikasgassen in de atmosfeer te verminderen. Voor de meeste luchtvervuilende stoffen bestaan er concentratienormen, zowel op wereldvlak (WGO) als op Europees en Belgisch vlak. Voor de broeikasgassen is de door de Cancunconferentie erkende doelstelling de globale opwarming te beperken tot 2°C boven de pre-industriële temperatuur (UNFCCC, 2010). Die doelstelling kan eveneens uitgedrukt worden in termen van broeikasgasconcentraties in de atmosfeer.

Het doel van het beleid is wel degelijk de concentraties van luchtvervuilende stoffen en broeikasgassen in de atmosfeer te verminderen, maar de beleidsstrategieën hebben betrekking op het niveau van de emissies die leiden tot de verhoging van die concentraties boven de normen. Voor de luchtvervuilende stoffen zijn het uiteraard de emissies die opgenomen zijn in het LRTAP-verdrag en in de bijbehorende protocollen. Voor de broeikasgassen heeft het Kyoto-protocol eveneens betrekking op de emissies. Dat protocol komt voort uit het Raamverdrag inzake klimaatverandering dat het heeft over de broeikasgasconcentraties in de atmosfeer. In de analyses die volgen, gaat het dus over de emissies van luchtvervuilende stoffen en broeikasgassen – die druk uitoefenen op het milieukapitaal – en niet over hun concentraties – die direct de toestand van dat kapitaal beschrijven.

a Atmosfeer

Broeikasgasemissies

Figuur 22 Broeikasgasemissies, 1990-2009



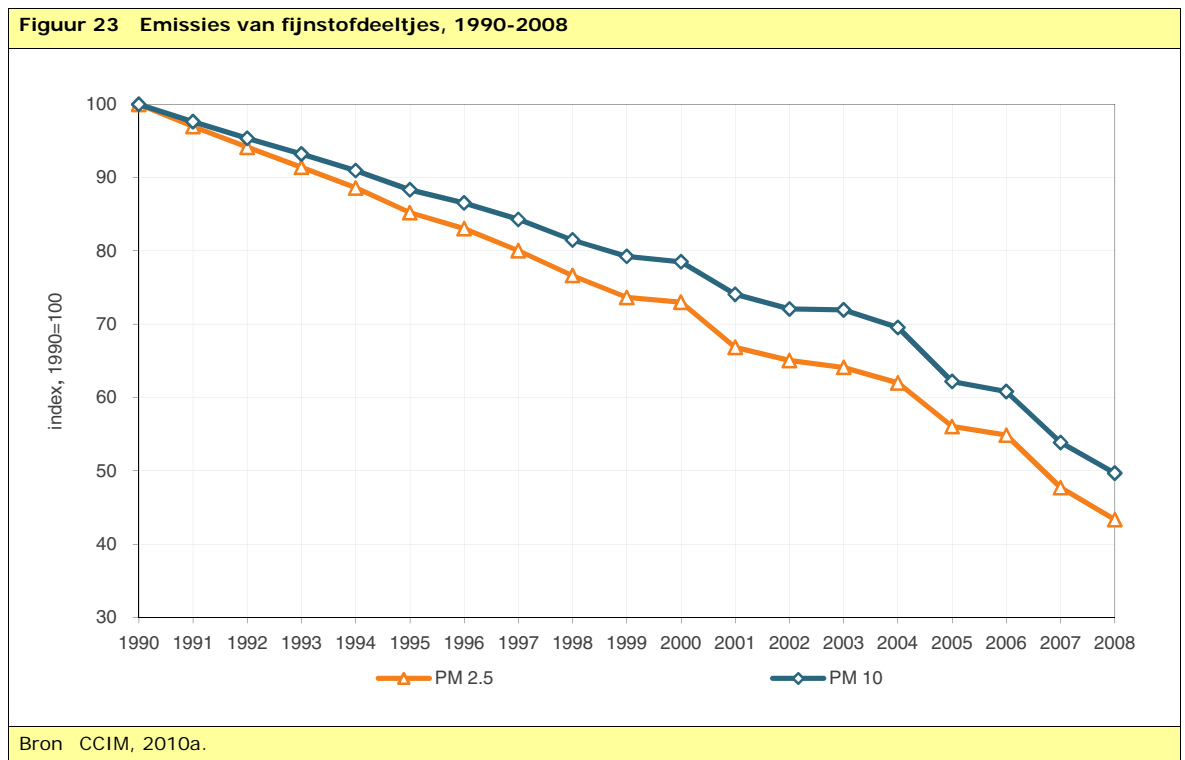
Bron Nationale Klimaatcommissie, 2011.

BESCHRIJVING – De broeikasgasemissies in België zijn gestegen van 143,3 Mt CO₂-equivalent in 1990 tot 154,0 Mt CO₂-equivalent in 1996, het jaar waarin die emissies hun maximum bereikten (zie figuur 22). Sinds 1996 zijn ze gedaald, eerst traag tot in 2004 (tot 146,7 Mt CO₂-equivalent) en daarna sneller om 124,4 Mt CO₂-equivalent te bereiken in 2009. De belangrijkste redenen voor die vermindering zijn de stijging van de energieprijzen vanaf 2006, de economische crisis vanaf 2008 en het beleid op verschillende niveaus om de broeikasgasemissies te doen dalen.

EVALUATIE – Volgens de doelstellingen uit het Kyoto-protocol zouden de broeikasgasemissies van België tussen 2008 en 2012 gemiddeld lager moeten zijn dan of gelijk aan 134,8 Mt CO₂-equivalent per jaar. Het emissieniveau dat in 2009 bereikt werd (124,4 Mt), ligt ver onder die doelstelling. Maar zoals hiervoor uitgelegd (zie 2.8.1, c – Atmosfeer), moet het niveau van die doelstelling aangepast worden naargelang van de verhandelde emissierechten door de industrie in België uit de ETS-sector in het kader van de Europese emissiehandel. Het is dus niet relevant zich nu uit te spreken over de mogelijkheid om de vastgelegde doelstelling voor alle sectoren samen te bereiken. Er bestaat wel een impliciet bepaalde doelstelling om de emissies van de niet-ETS-sector te verminderen. Die bedraagt in de periode 2008-2012 gemiddeld 76,3 Mt CO₂-equivalent. De *Vijfde nationale mededeling over klimaatverandering* verwacht dat de emissies van de niet-ETS-sectoren hun jaarlijkse doelstelling met 3,6 Mt CO₂-equivalent zullen overschrijden (Nationale Klimaatcommissie, 2009, p. 103). Als die overschrijding werkelijkheid zou worden, zal ze gecompenseerd worden door de aankoop van emissierechten via de flexibiliteitsmechanismen.

Verder reikend dan de bestaande reductiedoelstellingen voor *broeikasgasemissies* tegen 2010 of 2020, is er het debat over de nood aan bindende langetermijndoelstellingen die bijkomende verminderingen inhouden. Om tegen 2050 de opwarming van de aarde te beperken tot 2°C – wat een door de VN erkende doelstelling is – moeten de broeikasgasemissies immers veel sterker teruggeschroefd worden. Volgens het IPCC moeten die emissies verminderen met 80 tot 95% ten opzichte van 1990 (IPCC, 2007, box 13.7, p. 776), wat veel meer is dan wat vandaag gerealiseerd wordt (voor België 14% onder het niveau van 1990) of gepland is tegen 2020.

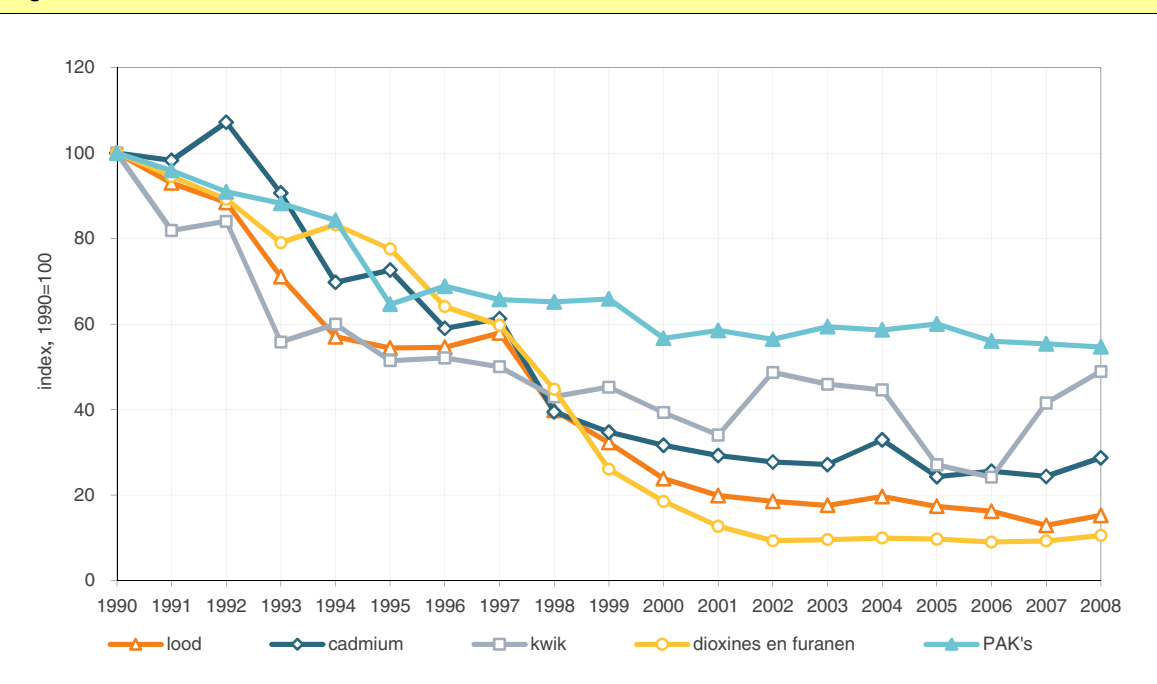
Emissies van luchtvervuilende stoffen



BESCHRIJVING – De emissies van fijnstofdeeltjes nemen sinds 1990 voortdurend af. Tussen 1990 en 2008 daalden PM_{2,5} en PM₁₀ met respectievelijk 57 en 50%.

EVALUATIE – Voor de emissie van fijnstofdeeltjes (PM_{2,5} en PM₁₀) bestaat er nog geen kwantitatieve doelstelling. Dergelijke doelstellingen worden momenteel besproken in het kader van de herziening van de NEC-richtlijn en van het Protocol van Göteborg. Er zijn wel normen voor de blootstelling van de bevolking aan die luchtvervuilende stoffen, uitgedrukt als concentraties in de lucht. De duidelijke daling van de emissies van fijnstofdeeltjes gaat in de richting van de toekomstige emissiedoelstellingen en van een betere naleving van die blootstellingsnormen.

Figuur 24 Emissies van zware metalen en POP's, 1990-2008

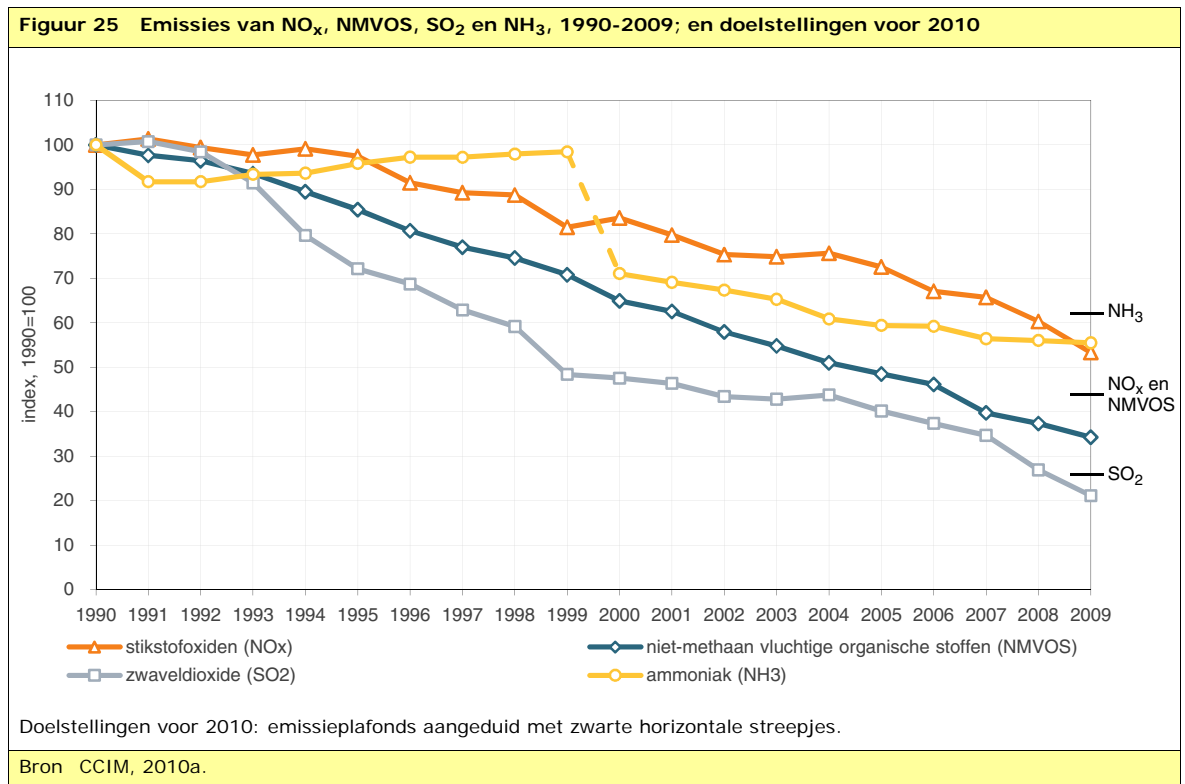


Bron CCIM, 2010a.

BESCHRIJVING – Figuur 24 toont een sterke daling van de *emissies van zware metalen* en de *emissies van POP's* tussen 1990 en 2008 (*zware metalen*: lood -85%, cadmium -71%, kwik -51%; *POP's*: dioxines en furanen -89%, polycyclische aromatische koolwaterstoffen of PAK's -45%). Die afname vond vooral plaats tijdens de jaren 1990, de periode waarin er steeds strengere beperkingen opgelegd werden en op het einde daarvan mochten die stoffen niet langer op de Europese markt gebracht worden (zo verdween bijvoorbeeld lood uit benzine). De resterende emissies van zware metalen zijn toe te schrijven aan bepaalde ingevoerde producten die deze stoffen nog bevatten. In de jaren 2000 zijn de emissies relatief stabiel, behalve voor kwik.

EVALUATIE – Er bestaat geen kwantitatieve doelstelling over de emissie van die luchtvervuilende stoffen. Toch is er een sterke neerwaartse trend voor al die stoffen. Er zijn wel normen voor de blootstelling van de bevolking aan die luchtvervuilende stoffen, uitgedrukt als concentraties in de lucht. De duidelijke daling van de emissies van zware metalen gaat in de richting van een betere naleving van die normen. In het geval van kwik varieert het emissieniveau vrij sterk. De hogere kwikemissies tijdens de voorbije jaren zijn toe te schrijven aan de volgende sectoren: de elektriciteitsproductie in 2002-2004 en de staal- en metaalindustrie in 2007-2008.

b Nationale emissieplafonds: NO_x, NMVOS, SO₂ en NH₃



BESCHRIJVING – De emissies van alle luchtvervuilende stoffen uit figuur 25 verminderen gestaag sinds 1990. Tussen 1990 en 2009 daalden de emissies van NO_x met 47%, die van NMVOS met 66%, die van SO₂ met 79% en die van NH₃ met 44%. Voor NH₃ wijzigde de berekeningsmethode in 2000 toen er werd overgestapt op een specifieke methodologie voor de Belgische emissies.

EVALUATIE – De emissieplafonds voor 2010 voor de vier luchtvervuilende stoffen uit de Europese richtlijn 2008/81/EG zijn in figuur 25 aangeduid met zwarte horizontale streepjes. De emissieniveaus van SO₂, NMVOS en NH₃ lagen in 2009 al onder de toegestane plafonds voor 2010. Gezien de dalende trend van die emissies sinds 1990 zullen die doelstellingen zeer waarschijnlijk bereikt worden in 2010. Voor NO_x lagen de emissies in 2009 18% boven het plafond voor 2010. De resterende vermindering van 18% voor 2010 is heel wat hoger dan alle vroeger waargenomen jaarlijkse dalingen. Het lijkt bijgevolg weinig waarschijnlijk dat de NO_x-doelstelling gehaald wordt.

2.8.3 Beleid om de nationale emissieplafonds van NO_x, NMVOS, SO₂ en NH₃ na te leven

a Beschrijving

Het Plan 2000-2004 bevat verscheidene maatregelen voor de vermindering van luchtvervuilende stoffen die vallen onder het Protocol van Göteborg en de richtlijn 2001/81/EG over de nationale emissieplafonds, namelijk NO_x, NMVOS, SO₂ en NH₃. Tabel 32 biedt een overzicht van de stand van uitvoering van die maatregelen aan het einde van 2009. De meeste maatregelen in dat domein werden uitgevoerd. Die problematiek wordt niet meer behandeld in het Plan 2004-2008/2011.

Toch werden hierover thematische plannen uitgevoerd, bijvoorbeeld *Structurele maatregelen ter bestrijding van verzuring en troposferisch ozon (2004-2007)* (FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, 2004) en de *Federale bijdrage tot de strijd tegen luchtvervuiling 2009-2012* (FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, 2009). Ook het plan *Hittegolf en ozonpieken (2005)* kan vermeld worden, hoewel dat ontworpen werd om de gevolgen van ozonvervuiling aan te

pakken en niet zozeer om ozonvervuiling te voorkomen door de emissie van ozonvoorbereidende gassen te verminderen.

De gewesten waren eveneens actief op dat terrein, aangezien vooral zij bevoegd zijn voor het leefmilieu. De evaluatie van het regionale beleid maakt echter geen deel uit van dit rapport.

| Tabel 32 Stand van uitvoering van de onderzochte planmaatregelen over atmosfeer, eind 2009 | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| Plan | Maatregel | Uitvoering |
| 2000-2004 | <i>"Deze doelstellingen, die getoetst worden aan de uitstoot van broeikasgassen, ozonvoorbereidende gassen en verzurende stoffen moeten ook opgevolgd worden met indicatoren zoals de uitstoot ervan per sector en de regionale en mondiale concentraties ervan in de atmosfeer. Voor de maatregelen die geformuleerd worden in antwoord op deze problematieken zal de regering onder meer het aantal Joint-Implementation- en CDM-projecten opvolgen, samen met de indicatoren die aan bod kwamen bij de hoofdstukken over transport, over energie en over landbouw."</i> (§495) | toepassing |
| | <i>"Tegen 2000 moet een nieuw Federaal Ozonplan voor de periode 2000-2004 klaar zijn"</i> (§498) | monitoring |
| | <i>"de grote internationale verbindtenissen onderschrijven door het NO_x-protocol (Sofia, 1988) en dat over VOS (Genève, 1991) te ratificeren en door het gemengde protocol (Göteborg, 1999) bij het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand van de Economische Commissie voor Europa van de VN te ondertekenen en te ratificeren"</i> (§500) | zonder informatie |
| | <i>"de Europese richtlijnen inzake uitstoot door transport om te zetten"</i> (§501) | toepassing |
| | <i>"omzetting van richtlijn 99/32/EG inzake vermindering van SO₂-uitstoot die voortkomt uit het gebruik van bepaalde brandstoffen"</i> (§502) | toepassing |
| | <i>"steun aan het voorontwerp van richtlijn COM(99)125 betreffende troposferische ozonconcentraties"</i> (§503) | toepassing |
| | <i>"omzetting van richtlijn 99/13/EG gericht op het beperken van de emissie van vluchtige organische stoffen (VOS) als gevolg van het gebruik van organische oplosmiddelen"</i> (§504) | toepassing |
| | <i>"Zo zal er een verbod komen op de productie en invoer van vaste meststoffen op basis van ureum"</i> (§508-1) | achterhaald |
| | <i>Er zullen "experimentele projecten komen om op biologische basis in de landbouw weer de sluiting van kringlopen in te voeren en de verlaging van chemische inputs te bewerkstelligen"</i> (§508-2) | achterhaald |
| | <i>Er zal "een actieplan komen ter vermindering van emissies van VOS uit gebruik van producten."</i> (§508-3) | toepassing |
| | <i>"Ook moeten de emissies van NO_x uit op de markt te brengen verwarmingsinstallaties worden teruggedrongen"</i> (§508-4) | voorbereiding |
| | <i>"in de afvalsector stelt de regering dat bij de keuze van verwerkingstechnieken rekening moet worden gehouden met de effecten op de uitstoot van broeikasgassen, van ozonvoorbereidende gassen en van gassen die bijdragen tot verzuring (exclusief gewestelijke materie, maar met een hoge nood aan samenwerking met de federale overheid, en afstemming op het Europese beleid)." (§509)</i> | zonder gevolg |
| | <i>"De regering zal de juiste signalen en aansporingen geven voor gedragswijziging [...]. Zij zal dat doen door de inzet van gepaste beleidsinstrumenten (regulerende, economische en communicatieve instrumenten en vrijwillige overeenkomsten) na overleg met de maatschappelijke actoren."</i> (§510-1) | voorbereiding |
| | <i>"De regering zal de juiste signalen en aansporingen geven voor [...] de ontwikkeling van nieuwe technologieën. Zij zal dat doen door de inzet van gepaste beleidsinstrumenten (regulerende, economische en communicatieve instrumenten en vrijwillige overeenkomsten) na overleg met de maatschappelijke actoren."</i> (§510-2) | voorbereiding |
| <i>Het preventief en remediërend beleid zal "daarom uitgaan van een geïntegreerde aanpak van de verschillende vormen van atmosferische vervuiling, en zal in adequate coördinatiestructuren voorzien worden binnen ieder overheidsniveau en tussen overheidsniveaus onderling... Deze coördinatie moet er onder meer voor zorgen dat de verschillende sectorale plannen een zekere samenhang vertonen, dat de bewustwording op alle overheidsniveaus verhoogd wordt en dat het klimaat-, ozon- en verzuringsbeleid onderling en in andere aspecten van het overheidsbeleid geïntegreerd worden."</i> (§511) | zonder gevolg | |
| <i>Die coördinatiestructuren "moeten ook beschikken over voldoende financiële middelen en personeel om hun goede werking te garanderen. Ook de mandaten van iedere groep en van de leden moeten duidelijk omschreven worden... De regering wil daarom werk maken van een herschikking of toename van financiële en menselijke middelen en de interne werking van de coördinatiegroepen herbekijken en aanpassen aan de veranderende nationale en internationale context."</i> (§512-1) | toepassing | |
| <i>"Ten slotte moeten de coördinatiegroepen voldoende wetenschappelijke ondersteuning krijgen om geïnformeerde beslissingen te kunnen nemen."</i> (§512-2) | toepassing | |
| Bron TFDO op basis van gegevens van de ICDO en de federale overheidsdiensten. | | |

b Evaluatie

Dankzij het sinds de jaren 1990 gevoerde beleid konden aanzienlijke emissieverminderingen gerealiseerd worden van broeikasgassen, verzurende stoffen, troposferische ozonvoorbereidende gassen, zware metalen en persistente organische stoffen. De maatregelen uit het Plan 2000-2004 om de uitstoot van NO_x, NMVOS, SO₂ en NH₃ te verminderen, passen in dat beleid. Zoals uit tabel 32 blijkt, werden de meeste maatregelen uitgevoerd.

De evolutie van de emissies van luchtvervuilende stoffen maakt het mogelijk de effectiviteit van het gevoerde beleid te verduidelijken. De emissies van de vier luchtvervuilende stoffen uit deze evaluatie zijn tussen 1990 en 2009 gedaald. Dat is het resultaat dat het beleid beoogde, ook al is het moeilijk te bepalen welke rol de beleidsmaatregelen in die evolutie speelden. Meer in het bijzonder werden de doelstellingen inzake emissieplafonds bereikt voor NMVOS, SO₂ en NH₃ (zie figuur 25). Voor NO_x daarentegen blijven de emissies hoger dan het plafond.

Het is interessant om meer in detail te analyseren waarom de NO_x-emissies ruim boven het plafond van 2010 blijven. Het aan België toegewezen emissieplafond voor NO_x werd, net zoals voor SO₂ en NMVOS, door een overleg tussen de gewesten en de federale overheid (Interministeriële Conferentie Leefmilieu van 16 juni 2000) verdeeld over de vaste bronnen (elektriciteitscentrales, industrie, woningen enz.) en de mobiele bronnen (vervoer). De derde kolom van tabel 33 toont die verdeling die voor de vaste bronnen tussen de gewesten is opgesplitst, terwijl de tweede kolom de emissies van 2009 weergeeft.

Het zijn de mobiele bronnen die het plafond ruim overschrijden. Die overschrijding is onder andere het gevolg van de voortdurende toename van het verkeer sinds 1990 (zie 2.4 over vervoer) en ook van de verdieseling van het wagenpark. Tussen 1997 en 2009 is het aandeel van de dieselloertuigen in het personenwagenpark gestegen van 36 tot 59% (FPB, 2011). Dieselloertuigen stoten bij gelijke motorkracht minder CO₂ per kilometer uit dan benzinevoertuigen, maar meer NO_x. Dat voorbeeld toont hoe moeilijk het is een evenwicht te vinden tussen verschillende beleidsdoelstellingen.

Op te merken valt dat die trend in de toekomst zou kunnen omkeren. In het VOP 2009-2012 stelt maatregel 2.3.8.2 immers gelijke accijnzen voor diesel en benzine voor (p. 62). Die maatregel zou dieselloertuigen minder aantrekkelijk maken en dus een impact kunnen hebben op de NO_x-emissies.

| Tabel 33 NO _x -emissies per categorie van uitstootbron in kt, niveaus 2009 en plafonds 2010 | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|----------------------|
| | Emissies 2009 | Emissieplafonds 2010 |
| Vaste bronnen, Brussels Hoofdstedelijk Gewest | | 3,0 |
| Vaste bronnen, Vlaams Gewest | | 58,3 |
| Vaste bronnen, Waals Gewest | | 46,0 |
| Vaste bronnen, drie gewesten | 98,6 | 117,3 |
| Mobiele bronnen: vervoer, drie gewesten | 114,8 | 68,0 |
| Totaal | 213,4 | 175,3 |
| Bron FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, 2009. | | |

Het beleid ter vermindering van de emissies van luchtvervuilende stoffen kan geëvalueerd worden aan de hand van het emissieniveau (zoals hiervoor). Het kan eveneens geëvalueerd worden aan de hand van de evolutie van de impact van die vervuiling. Ook al vermindert de uitstoot van luchtvervuilende stoffen, toch blijft de toestand inzake troposferische ozon (een gevolg van de NO_x- en VOS-emissies) en inzake verzuring (een gevolg van de SO₂-, NO_x- en NH₃-emissies) zorgwekkend.

- De frequentie van de ozonpieken vermindert niet, ook al vermindert de uitstoot van ozonvoorbereidende gassen¹. De twee indicatoren voor blootstelling aan ozon vertonen noch een dalende, noch een stijgende trend (TFDO, 2009, p. 161). De doelstelling van richtlijn 2001/81/EG om de belasting

door ozon op leefniveau die schadelijk is voor de menselijke gezondheid met twee derde te verminderen, is dus niet op weg om gerealiseerd te worden (zie 2.8.1, c).

- De verzuring van de bodem neemt af, maar de resultaten zijn nog niet bevredigend. In het MIRA 2010-rapport van de VMM met milieu-indicatoren, krijgt de evolutie van de ‘oppervlakte natuur met overschrijding kritische last verzuring’ een negatieve evaluatie (VMM, 2010, p. 87). Toch valt op te merken dat het totaal van die aan verzuring blootgestelde oppervlakte in het Vlaams Gewest tussen 1990 en 2007 met 47% gedaald is; en dat ligt dicht bij de reductiedoelstelling van 50% tegen 2010.

Het geheel van doelstellingen voor emissievermindering of verbod op stoffen werd aangenomen in het kader van VN-verdragen of Europees beleid. Het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling lijkt dus geen drijvende kracht in dat proces. Toch maakte het plan het mogelijk om in het begin van de jaren 2000 een reeks maatregelen voor te stellen in domeinen waarin het sectorale beleid nog onvoldoende geformaliseerd was, bijvoorbeeld in verband met de problematiek van troposferische ozon, en meer bepaald de opstelling van een ozonplan. Daarna is het ozonplan het centrale element geworden in het beleid inzake troposferische ozon. Die problematiek werd dan ook niet meer aangekaart in het Plan 2004-2008/2011, noch in het VOP 2009-2012, waarin ze enkel vermeld werd in verband met de wisselwerking tussen ander beleid en ozonbeleid.

Het emissieniveau van luchtverontreinigende stoffen die onder het protocol van Göteborg vallen, is snel gedaald sinds 1990. Aanzienlijke verminderingen blijven echter noodzakelijk, aangezien bepaalde situaties zorgwekkend blijven:

- de perioden met een hoge concentratie aan troposferische ozon zijn te frequent;
- de NO_x-emissies liggen boven het toegestane plafond;
- de verzuringsgraad van de bodem blijft te hoog.

Voor fijn stof zijn de doelstellingen nog niet bekend, maar de huidige situatie in termen van gezondheidsimpact is verontrustend. Bijgevolg zijn er doelstellingen te verwachten die een vermindering van de huidige fijnstofemissies opleggen.

2.9 Biologische diversiteit

Paragraaf 2.9 gaat in op de biologische diversiteit en benadrukt de noodzaak van een eerlijke en billijke verdeling van de voordelen die voortvloeien uit het gebruik van genetische hulpbronnen. De biologische diversiteit is noodzakelijk voor de menselijke soort om te overleven, door de vele diensten die ze levert (zie 2.9.1). Toch blijft de toestand van de biologische diversiteit verslechteren, vooral omdat de druk die erop uitgeoefend wordt blijft stijgen (zie 2.9.2). Het gevoerde beleid om een verdeling van de voordelen te garanderen, wordt sterk beïnvloed door het internationale beleid, maar de goedkeuring van het Protocol van Nagoya in oktober 2010 geeft België een hefboom voor actie om die verdeling te verbeteren (zie 2.9.3).

2.9.1 *Biologische diversiteit en een eerlijke en billijke verdeling van de voordelen waarborgen in het perspectief van duurzame ontwikkeling*

a Definities

De **biologische diversiteit** omvat het geheel van alle levende soorten (micro-organismen, zwammen, planten en dieren). Een onderscheid wordt gemaakt tussen genetische diversiteit (individuele eigenschap-

1. Het verband tussen de concentratie van ozon op leefniveau en de uitstoot van ozonvoorbereidende gassen is ingewikkeld. Het hangt onder meer af van de verdeling van de stikstofdioxide tussen NO₂ en NO, van de verplaatsing van ozonvoorbereidende gassen door de wind en van plaatselijke weersomstandigheden.

pen binnen een soort), soortendiversiteit en diversiteit van ecosystemen (verscheidenheid aan habitats en ecologische processen).

De **diensten geleverd door de ecosystemen** kunnen in vier categorieën verdeeld worden: *"bevoorradingdiensten zoals voedsel en water; regulerende diensten zoals de regulering van overstromingen, droogte, bodemaantasting en ziekten; ondersteunende diensten zoals bodemvorming en de nutriëntenkringloop; en culturele diensten zoals recreatieve, spirituele, religieuze en andere niet-materiële voordelen"* (MEA, 2003; vertaling FPB).

De **toegang tot en de verdeling van de voordelen** weerspiegelen de manier waarop wordt omgesprongen met de opbrengsten uit het gebruik van de genetische hulpbronnen en/of de hiermee verbonden traditionele kennis: de voordelen die voortvloeien uit het gebruik ervan moeten billijk worden verdeeld tussen de personen of landen die de hulpbronnen gebruiken en de personen of landen die ze verschaffen (CDB, 2010c). De leveranciers van genetische hulpbronnen geven dus een toegang aan de gebruikers die deze bronnen zoeken om er voordelen uit te halen (van fundamenteel wetenschappelijk onderzoek tot de ontwikkeling van commerciële producten) en als tegenprestatie krijgen zij een billijk deel van de voordelen uit dat gebruik.

b Belang voor duurzame ontwikkeling

Biologische diversiteit

Het **behoud van de biologische diversiteit** maakt deel uit van de tweede overkoepelende doelstelling uit het Implementatieplan van de wereldtop over duurzame ontwikkeling, namelijk *"de bescherming en het beheer van natuurlijke hulpbronnen"*. De ecosystemen en de soorten waaruit die systemen zijn opgebouwd, zijn onmisbaar voor de mens om te overleven door de vele diensten die ze leveren. Ze zijn noodzakelijk voor een duurzame ontwikkeling en om de millenniumdoelstellingen te realiseren gezien de zeer nauwe banden tussen biologische diversiteit, voedselzekerheid, traditionele kennis, behoud van lucht- en waterkwaliteit, afbraak van afval, bescherming tegen overstromingen enz.

Het verdwijnen van soorten en habitats is daarenboven onomkeerbaar en dat kan dus de huidige en toekomstige generaties hulpmiddelen ontnemen die nodig zijn om in hun behoeften te voorzien. Dat verdwijnen maakt integraal deel uit van het evolutieproces, maar door de menselijke activiteiten is de uitstervingsgraad van soorten toegenomen. De moeilijkheid om de waarde van de ecosystemendiensten te evalueren (landbouw, biotechnologie, farmaceutische producten...) en het feit dat die diensten doorgaans nog als gratis en onuitputtelijk beschouwd worden, maken het niet gemakkelijk om de biologische diversiteit te beschermen.

Eerlijke en billijke verdeling van de voordelen

De **toegang tot genetische hulpbronnen en/of de ermee verbonden traditionele kennis en de verdeling van de voordelen uit hun gebruik** vormen belangrijke uitdagingen. Die hulpbronnen worden immers gebruikt om een hele reeks producten en diensten te ontwikkelen (geneesmiddelen, landbouw- en milieutoepassingen en -technieken, afgeleide producten voor de agro-voedingsindustrie, cosmetica...). Zij kunnen eveneens een informatiebron zijn om de natuur beter te begrijpen. De huidige inzichten over die hulpbronnen zijn in hoge mate gebaseerd op de verzamelde traditionele kennis van de autochtone gemeenschappen die van generatie op generatie doorgegeven wordt (CDB, 2010c).

"Voor de ontwikkelingslanden zou de openstelling van de toegang tot genetische hulpbronnen in ruil voor al dan niet monetaire voordelen aanzienlijk kunnen bijdragen tot de strijd tegen de armoede en tot vooruitgang op weg naar duurzame ontwikkeling" (CDB, 2010c; vertaling FPB). De ondernemingen beschermen inderdaad vaak de producten die ze ontwikkelen met intellectuele eigendomsrechten. Tot nu toe konden die rechten beperkingen inhouden voor het gebruik door de plaatselijke bevolking van de genetische hulpbronnen die aan de basis van die nieuwe producten liggen, en in de meeste gevallen zonder dat die bevolking daaruit voordeel kon halen.

c Ontwikkelingsdoelstellingen

Biologische diversiteit

Het *Verdrag inzake biologische diversiteit* (VBD) werd ondertekend op de Conferentie van Rio de Janeiro in 1992. Het heeft betrekking op *"het behoud van de biologische diversiteit, het duurzame gebruik van bestanddelen daarvan en de eerlijke en billijke verdeling van de voordelen voortvloeiende uit het gebruik van genetische rijkdommen"* (VN, 1992, art. 1). Twee andere teksten die voortvloeien uit de Rioconferentie dragen eveneens bij tot de doelstellingen van het Verdrag inzake biologische diversiteit: het *Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van woestijnvorming in de landen die te kampen hebben met ernstige droogte en/of woestijnvorming, in het bijzonder in Afrika* en de *Verklaring inzake beginselen voor een mondiale consensus aangaande het beheer, het behoud en duurzame ontwikkeling van alle soorten bossen*.

In 2002 hebben de verdragspartijen er zich in Johannesburg toe verbonden om *"tegen 2010 het huidige verlies aan biologische diversiteit aanzienlijk af te remmen op mondiaal, regionaal en nationaal vlak, als bijdrage tot een verlichting van de armoede en ten gunste van alle levensvormen op aarde"* (CBD, 2002; vertaling FPB). Die doelstelling werd nadien bevestigd in de *Vernieuwde EU-strategie inzake duurzame ontwikkeling* uit 2006 en in België werden die doelstellingen opgenomen in de *Federale plannen inzake duurzame ontwikkeling*.

In 2010 werden in Nagoya (Japan) nieuwe verbintenissen aangegaan. Er werd een gezamenlijke visie *Leven in harmonie met de natuur* geformuleerd: *"Tegen 2050 wordt de biologische diversiteit gewaardeerd, beschermd, hersteld en met wijsheid gebruikt, door de ecosysteemdiensten te handhaven, een gezonde planeet te ondersteunen en essentiële voordelen aan alle volkeren te leveren"* (CDB, 2010e; vertaling FPB). Die visie werd geconcretiseerd in twintig strategische doelstellingen tegen 2020.

In 2010 heeft de Europese Raad eveneens zijn doelstelling uit de Vernieuwde strategie van 2006 aangepast (Europese Raad, 2010): *"dat de biodiversiteit van de Europese Unie en de ecosysteemdiensten die daaruit voortkomen - haar natuurlijk kapitaal - uiterlijk in 2050 naar behoren moet zijn hersteld en moet zijn beschermd en getaxeerd, wegens de intrinsieke waarde van biodiversiteit en wegens de essentiële bijdrage ervan aan het menselijk welzijn en de economische voorspoed, en om aldus te ontkomen aan de catastrofale veranderingen die door verlies aan biodiversiteit worden teweeggebracht"* met als belangrijkste doelstelling *"het biodiversiteitsverlies en de achteruitgang van ecosysteemdiensten in de EU uiterlijk in 2020 tot staan te brengen en, voor zover dit haalbaar is, ongedaan te maken, en tevens de bijdrage van de EU tot het verhoeden van wereldwijd biodiversiteitsverlies op te voeren"* (Raad van de EU, 2010, §1 en §2).

Eerlijke en billijke verdeling van de voordelen

De uitdagingen in verband met de eerlijke en billijke verdeling van de voordelen die voortvloeien uit het gebruik van de genetische hulpbronnen werden bepaald in de derde doelstelling van het VBD: *"de eerlijke en billijke verdeling van de voordelen voortvloeiende uit het gebruik van genetische rijkdommen, met inbegrip van passende toegang tot genetische rijkdommen en passende overdracht van de desbetreffende technologieën, rekening houdend met alle rechten met betrekking tot die rijkdommen en technologieën, en door middel van passende financiering"* (art. 1). Artikel 15 van het VBD verduidelijkt die doelstelling door te herinneren aan de soevereine rechten van staten met betrekking tot hun natuurlijke rijkdommen en door te preciseren dat de toegang tot genetische rijkdommen afhankelijk is van de vooraf, op basis van aanmelding, gegeven instemming van de partij die de rijkdommen levert. Op dezelfde wijze bepaalt artikel 8j van het VBD dat de toegang tot de traditionele kennis verbonden met de natuurlijke rijkdommen afhankelijk is van de voorafgaande instemming vanwege de inheemse en plaatselijke gemeenschappen die de desbetreffende kennis leveren. Voorwaarden moeten worden overeengekomen in een gemeenschappelijk akkoord om de verdeling te waarborgen van de voordelen die voortvloeien uit het commerciële gebruik van die hulpbronnen en/of de ermee verbonden traditionele kennis.

Met de goedkeuring van het Protocol over de toegang tot de genetische hulpbronnen en de verdeling van de voordelen eruit (Nagoyaprotocol geheten) in oktober 2010, hebben de partijen van het VBD een inter-

nationaal juridisch bindend kader aangenomen (CDB, 2010d). De ratificatie van dat protocol verplicht de landen om nationale maatregelen te nemen tegen individuen, bedrijven, instellingen... die de wetgeving van een land dat natuurlijke hulpbronnen levert niet hebben nageleefd.

2.9.2 Beschrijving en evaluatie van de bestaande toestand

a Biologische diversiteit

BESCHRIJVING – Momenteel zijn er minder dan twee miljoen soorten beschreven, wat maar een fractie is van het aantal bestaande soorten. Volgens schattingen is slechts een vierde van de mariene soorten bekend (Costello *et al.*, 2010). Voor de soorten die in de bodem leven is dat aandeel nog kleiner, terwijl meer dan een vierde van de soorten op aarde zich in de bodem zou bevinden (EC, 2010).

Ondanks de toegenomen beschermingsinspanningen blijft de toestand van de biologische diversiteit achteruitgaan en dat vooral omdat de druk die uitgeoefend wordt op de biologische diversiteit verder stijgt (CDB, 2010a).

De *index van de populatie weidevogels* in België, die voor 1990 op 100 wordt gesteld, bedroeg in 2005 nog 67,6 (Eurostat, 2009). Tussen 1990 en 2005 is die vogelpopulatie dus met ongeveer één derde gedaald. Dat is te wijten aan een vermindering van de kwantiteit en de kwaliteit van de habitats. Bovendien is 25% van de vogelsoorten bedreigd, ongeacht het gewest of de biotoop (INBO, 2008; CEEW, 2010; Weiserbs en Jacob, 2007).

EVALUATIE – De beschikbare gegevens tonen dat de wereldwijde doelstelling om tegen 2010 het huidige verlies aan biologische diversiteit aanzienlijk af te remmen niet gehaald is. Op wereldvlak zijn er twee redenen voor dat onvermogen. Enerzijds waren de maatregelen er niet op gericht de oorzaken van de verarming van de biologische diversiteit aan te pakken en het behoud van de voordelen van de ecosystemendiensten op lange termijn te vrijwaren. Anderzijds stemden de maatregelen zelden overeen met de omvang van de op te lossen problemen (CDB, 2010a). Ook in België werd de doelstelling om het verlies aan biologische diversiteit af te remmen niet bereikt en de *index van de populatie weidevogels* verwijderd zich van de doelstelling.

b Eerlijke en billijke verdeling van de voordelen

Momenteel bestaat er nog geen indicator die informeert over de eerlijke en billijke verdeling van voordelen. In het kader van het Europees project SEBI 2010 (Streamlining European 2010 Biodiversity Indicators) is een globale indicator in ontwikkeling, namelijk het percentage EU-octrooiaanvragen voor uitvindingen op basis van genetische hulpbronnen. Waarschijnlijk zal ook de goedkeuring van het Nagoyaprotocol in oktober 2010 de ontwikkeling van bepaalde indicatoren hierover bevorderen.

2.9.3 Beleid om de eerlijke en billijke verdeling van voordelen te waarborgen

a Beschrijving

Het gevoerde beleid om de eerlijke en billijke verdeling van hulpbronnen en daarmee verbonden kennis te waarborgen, wordt geanalyseerd op basis van de uitvoering van de maatregelen die aangekondigd werden in de Federale plannen inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004 en 2004-2008/2011. Op te merken valt dat door het Plan 2000-2004 (§357) en het Plan 2004-2008/2011 (§31807) ook twee andere documenten met beleidsbeslissingen werden aangenomen: de *Nationale Belgische Biodiversiteitsstrategie 2006-2016* (CCIM, 2006) en het *Federaal plan voor de integratie van de biodiversiteit in 4 federale sleutelsectoren* (FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, 2009). Beide gaan in op het vraagstuk van toegang tot en verdeling van de voordelen die voortvloeien uit het gebruik van genetische hulpbronnen.

De analyse van de maatregelen uit de Plannen 2000-2004 en 2004-2008/2011 heeft betrekking op de periode 2000-2009. Het Plan 2000-2004 bepaalt twee doelstellingen voor de VBD-doelstelling en koppelt

daaraan een bepaald aantal maatregelen. De eerste doelstelling betreft de intellectuele eigendomsrechten, de tweede is specifiek op de strijd tegen de biopiraterij gericht. Tabel 34 geeft een overzicht van de uitvoering van de vijf maatregelen die aan die twee doelstellingen gekoppeld zijn, en ook van de enige maatregel uit het Plan 2004-2008/2011 in dat verband.

| Tabel 34 Stand van uitvoering van de onderzochte planmaatregelen over eerlijke en billijke verdeling van voordelen en kennis, eind 2009 | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| Plan | Maatregel | Uitvoering |
| 2000-2004 | <i>"De coördinatie van de werkzaamheden, die worden uitgevoerd voor het VBD en voor de WHO, zal verbeterd worden, meer bepaald voor de toepassing en de aanpassing van de akkoorden over intellectuele eigendomsrechten"</i> (§373-6) | voorbereiding |
| | <i>"initiatieven voor de internationale erkenning van de rechten op collectieve intellectuele eigendom van de inheemse volkeren en de lokale gemeenschappen in het kader van de Wereldorganisatie voor Intellectuele Eigendom"</i> (§374-3) | voorbereiding |
| | <i>"acties ten gunste van plaatselijke en inheemse gemeenschappen"</i> (§373-4) | toepassing |
| | <i>"de ondersteuning van de strategieën van de inheemse volkeren voor het behoud van hun traditioneel territorium en het herstel van hun controle op het beheer van hun natuurlijk patrimonium"</i> (§374-2) | toepassing |
| | <i>"...wettelijke instrumenten tegen de biopiraterij ontwikkeld zullen worden"</i> (§373-8) | toepassing |
| 2004-2008/ 2011 | <i>"Het Nationaal Knooppunt ABS ('Access and Benefit Sharing') verzekert, vanaf 2004, een coherente nationale positie inzake toegang tot en de billijke verdeling van de voordelen uit de exploitatie van genetische hulpbronnen."</i> (§31816) | toepassing |
| Bron TFDO op basis van gegevens van de ICDO en de federale overheidsdiensten. | | |

Om de derde doelstelling van het VBD te bereiken, heeft het Plan als eerste doelstelling over intellectuele eigendomsrechten vastgelegd: *"De internationale gemeenschap moet zorgen voor een samenhang tussen enerzijds de bepalingen van het Verdrag over de biologische diversiteit die een betere toegang beogen tot het genetisch materiaal en een betere verdeling van de voordelen die voortvloeien uit het gebruik van dit materiaal en anderzijds de bepalingen in de overeenkomst over de intellectuele eigendomsrechten (TRIPs-akkoorden), die tijdens de GATT-onderhandelingen werden goedgekeurd"* (§350). Het Plan 2000-2004 legde twee maatregelen vast om specifiek bij te dragen tot de realisatie van die doelstelling.

Voor sommige maatregelen (§373-6 en §374-3) werden er voorbereidende studies uitgevoerd. Die studies ontwikkelden instrumenten om de praktische toepassingsmodaliteiten van de VBD-regels te definiëren en ze stelden catalogi en gegevensbanken op over genetisch erfgoed, folklore en traditionele kennis, met het oog op een optimale bescherming van de intellectuele eigendom (ICDO, 2001b en 2004b). Tegelijk neemt België deel aan de werkzaamheden van de Wereldorganisatie voor Intellectuele Eigendom (WIPO, *World Intellectual Property Organization*) over de intellectuele eigendom in verband met genetische hulpbronnen, traditionele kennis, folklore en ambacht om het proces van internationale erkenning van de collectieve intellectuele eigendomsrechten van lokale gemeenschappen te ondersteunen (ICDO, 2002b).

Om de derde doelstelling van het VBD te bereiken, heeft het Plan als tweede doelstelling over de strijd tegen de biopiraterij vastgelegd: *"de onrechtmatige toe-eigening van biologische hulpbronnen tegen te gaan binnen het kader van octrooien (de "biopiraterij"), want het gaat onder andere ten koste van individuen of van ontwikkelingslanden"* (§350). Het Plan 2000-2004 legde drie maatregelen vast om bij te dragen tot de realisatie van die doelstelling.

België financiert tal van projecten ten voordele van plaatselijke en inheemse gemeenschappen (§373-4 en §374-2), zowel via het *Belgisch Overlevingsfonds* voor Afrika en zijn projecten ter ondersteuning van plaatselijke gemeenschappen in verscheidene Afrikaanse landen (ICDO, 2004b), als via het *Fonds voor de ontwikkeling van de inheemse volkeren van Latijns-Amerika en de Caraïben* en zijn projecten ter ondersteuning van het proces van zelfontwikkeling van de inheemse volkeren in dat gebied (Reynaers, 2007).

In 2005 presenteerde de EU een voorstel aan de WIPO om de doelstellingen van het VBD met die van de WIPO te verzoenen (via een internationaal systeem van verplichte openbaarmaking van de oorsprong van de genetische hulpbronnen). In overeenstemming met dat Europese standpunt wordt in België de verplichte vermelding in octrooiaanvragen van de geografische oorsprong of de bron van levende materie op basis

waarvan een uitvinding wordt ontwikkeld (§373-8), volgens de ICDO sinds 2002 en dat tot in 2009 voorbereid (ICDO, 2002b en 2004b). Nochtans wordt die verplichte vermelding toegepast door de omzetting van de Europese richtlijn over biotechnologische uitvindingen¹. Die maatregel kan dus beschouwd worden als in toepassing, ook al heeft de ICDO die gegevens niet opgenomen in haar opvolgingsrapporten.

Om te zorgen voor een coherent nationaal standpunt over toegang tot en billijke verdeling van de voordelen uit het gebruik van genetische hulpbronnen (§31816), werd een coördinatiegroep opgericht in het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid.

b Evaluatie

De eerste twee Federale plannen inzake duurzame ontwikkeling bevatten zes maatregelen die gewijd zijn aan de eerlijke en billijke verdeling van de voordelen die voortvloeien uit het gebruik van genetische hulpbronnen. Daarvan zijn er vier in toepassing en twee in voorbereiding. De maatregelen in toepassing behoren volledig tot de bevoegdheid van de federale overheid en/of worden op lokale schaal uitgevoerd (bijvoorbeeld ontwikkelingssamenwerkingsprojecten). De preventieve maatregelen en die gericht op de beïnvloeding van internationale instanties, zijn in voorbereiding en zijn inderdaad het moeilijkst uit te voeren.

Het grootste deel van die maatregelen had ook zonder de federale plannen inzake duurzame ontwikkeling uitgevoerd kunnen worden. Het gaat bijvoorbeeld om de ontwikkelingssamenwerkingsprojecten, waarvan sommige zelfs al gestart waren voor de opstelling van het Plan 2000-2004, en om de opvolging van de werkzaamheden op het niveau van het VBD en de WIPO. De genomen maatregelen in het kader van de federale plannen inzake duurzame ontwikkeling zijn dan ook vooral een versterking van het algemene beleid in dat domein.

De effecten van die maatregelen in het domein van de eerlijke en billijke verdeling van hulpbronnen en kennis afbakenen, zou moeilijk zijn. Het gaat immers om een complex wereldwijd probleem waarvoor veel landen maatregelen nemen binnen de grenzen van het internationale kader dat bepaald is door de Wereldhandelsorganisatie en het Europese beleid. Dat houdt een aanzienlijke beperking in van de mogelijkheden voor een land om autonoom op te treden. Desondanks handelt België waar het over hefbomen beschikt en het heeft in het bijzonder in het kader van het Belgisch EU-voorzitterschap de Europese coördinatie georganiseerd voor de Conferentie van de partijen van het VBD. Het is inderdaad een gemeenschappelijke inspanning, die versneld werd door de Belgische inspanningen in het kader van het EU-voorzitterschap, die in oktober 2010 leidde tot de goedkeuring van het Nagoyaprotocol. Dat Protocol is een cruciaal element voor de realisatie van de derde VBD-doelstelling, namelijk de eerlijke en billijke verdeling van de voordelen die voortvloeien uit het gebruik van genetische rijkdommen.

Hoe het ook zij, de ratificatie van het Nagoyaprotocol zou nieuwe hefbomen moeten geven aan België, dat de bepalingen van het protocol in wetgeving zal moeten opnemen. Dat kan bijvoorbeeld via ontwikkelings-samenwerking of via niet-commerciële wetenschappelijke onderzoeksinstellingen. Die kunnen de capaciteit en de wetenschappelijke samenwerking versterken of de Belgische gebruikers van genetische hulpbronnen van buitenlandse oorsprong informeren over hun verplichtingen ten opzichte van het VBD. Wat de verdeling van de voordelen betreft, biedt de goedkeuring van het Nagoyaprotocol nieuwe perspectieven en de uitdaging voor België zal er niet alleen in bestaan het protocol te ondertekenen en te ratificeren, maar vooral de nieuwe hefbomen te gebruiken om bij te dragen tot de realisatie van de doelstellingen ervan.

1. Richtlijn 98/44/EG betreffende de rechtsbescherming van biotechnologische uitvindingen (EU, 1998) werd in Belgisch recht omgezet door de wet van 28 april 2005 tot wijziging van de wet van 28 maart 1984 op de uitvindingsoctrooien, wat betreft de octrooieerbaarheid van biotechnologische uitvindingen (BS, 2005) en door het koninklijk besluit van 27 februari 2007 tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 december 1986 betreffende het aanvragen, verlenen en in stand houden van uitvindingsoctrooien (BS, 2007).

2.10 Wereldwijd partnerschap voor duurzame ontwikkeling

Paragraaf 2.10 gaat in op *wereldwijd partnerschap voor duurzame ontwikkeling* en in het bijzonder op de *verhoging van de officiële ontwikkelingshulp*. Beide zijn belangrijk voor duurzame ontwikkeling en in de strategieën voor duurzame ontwikkeling werden er diverse doelstellingen over aangenomen (zie 2.10.1). De halvering van de armoede in de wereld tegen 2015 is een van die doelstellingen. Tijdens de voorbije twee decennia werd op dat vlak reeds vooruitgang geboekt. De verhoging van de ontwikkelingshulp kan ertoe bijdragen de armoede te verminderen, maar er zijn ook heel wat andere beleidsterreinen die daarop een grote invloed uitoefenen (zie 2.10.2). Tijdens de afgelopen jaren slaagde België erin zijn officiële ontwikkelingshulp te verhogen, maar zonder het wettelijk vastgelegde doel in 2010 te bereiken. Voor de verhoging van die hulp waren andere factoren belangrijker dan de federale plannen inzake duurzame ontwikkeling (zie 2.10.3).

2.10.1 *Wereldwijd partnerschap en verhoging van de officiële ontwikkelingshulp in het perspectief van duurzame ontwikkeling*

a Definities

Sinds het begin van de jaren 1990 hebben regeringen in het kader van de Verenigde Naties (VN) afspraken gemaakt om te werken aan duurzame ontwikkeling als gezamenlijke toekomst van alle landen in de wereld. Duurzame ontwikkeling vergt van landen interne veranderingen, waarmee ze hun eigen ontwikkeling aanpassen, maar heeft ook een externe dimensie: landen moeten bijdragen tot een wereldwijde duurzame ontwikkeling. Dat doen ze door rechtstreeks met andere landen samen te werken om wereldwijde problemen aan te pakken, maar ook door ervoor te zorgen dat hun eigen beleid gunstige gevolgen heeft voor de rest van de wereld. Daarmee is **wereldwijd partnerschap voor duurzame ontwikkeling** een zeer breed thema. Het omvat niet alleen ontwikkelingssamenwerking maar ook andere beleidsterreinen waarmee een land de ontwikkeling van andere landen beïnvloedt.

Officiële ontwikkelingshulp (*Official Development Assistance* of ODA; zie OECD, 2008) bestaat uit giften en leningen (met een gift-element van minstens 25%) die de overheidssector geeft aan ontwikkelingslanden en die economische en sociale ontwikkeling als voornaamste doelstelling hebben. De ODA omvat zowel financiële stromen als de zogenaamde technische bijstand. Ook bepaalde bijdragen aan internationale instellingen behoren tot de ODA. Statistieken over ontwikkelingshulp worden opgesteld volgens de regels van het *Comité voor Ontwikkelingshulp* van de OESO (*Development Assistance Committee* of DAC; 23 landen, waaronder België, en de Europese Commissie zijn er lid van; OECD, 2010b).

b Belang voor duurzame ontwikkeling

Mondiale verantwoordelijkheid is een van de beginselen van duurzame ontwikkeling. Het houdt in dat alle landen moeten samenwerken aan duurzame ontwikkeling. Iedereen is mee verantwoordelijk, maar in verschillende mate. De zogenaamde ontwikkelde landen dragen een grotere verantwoordelijkheid gezien de druk die zij op het milieu uitoefenen en de financiële middelen en technologie waarover zij beschikken (VN, 1992a, beginsel 7).

Die ontwikkelde landen zijn er zich van bewust dat ze niet enkel met hun ontwikkelingssamenwerking maar ook met hun beleid op andere terreinen de ontwikkelingslanden beïnvloeden. Daarom werken de OESO en de EU aan beleidscoherentie voor ontwikkeling (OECD, 2010b en EU, 2005). Andere beleidsterreinen zoals handel, milieu, landbouw, visserij, vervoer, energie... hebben immers belangrijke gevolgen voor ontwikkeling. Om duurzame ontwikkeling wereldwijd te bevorderen, moeten de mogelijke positieve effecten van dat beleid nagestreefd worden en moeten de negatieve effecten ervan vermeden worden. Streven naar samenhang tussen uiteenlopende beleidsterreinen vanuit het perspectief van een duurzame ontwikkeling is een van de belangrijkste uitdagingen van de 21e eeuw.

De overheidsuitgaven voor ontwikkelingssamenwerking zijn een antwoord van de overheid op de armoede in de wereld. Ze zijn erop gericht bij te dragen tot de uitroeiing van de armoede, een van de drie overkoepelende doelstellingen van duurzame ontwikkeling. De meeste donorlanden moeten hun hulpvolume wel aanzienlijk verhogen. Bovendien moeten de inspanningen ook op de kwaliteit van de hulp gericht worden. Die hulp moet immers niet enkel de armoede verminderen, maar ook duurzame productie- en consumptiepatronen bevorderen en het milieu beschermen.

c Ontwikkelingsdoelstellingen

Het aandeel van de mensen in de wereld met een inkomen van minder dan 1 US dollar per dag halveren, tussen 1990 en 2015, is een concrete doelstelling uit de Millenniumverklaring van de Verenigde Naties (UN, 2000, §19; ook in VN, 2002, onder meer §7a). Het spreekt vanzelf dat de strategieën voor duurzame ontwikkeling van de diverse beleidsniveaus heel veel andere doelstellingen bevatten die relevant zijn voor een wereldwijd partnerschap voor duurzame ontwikkeling.

De doelstelling om 0,7% van het bruto nationaal inkomen (bni) aan officiële ontwikkelingshulp (ODA) te besteden, werd op diverse beleidsniveaus onderschreven. Binnen de VN beloofden de economisch ontwikkelde landen reeds in 1970 dat ze hun ODA geleidelijk zouden verhogen en dat ze zich zouden inspannen om er tegen het midden van dat decennium minstens 0,7% van hun bni aan te besteden (UN, 1970, §43). Die belofte werd sindsdien vaak herhaald. Ook het *Implementatieplan van de wereldtop over duurzame ontwikkeling* verwees ernaar (VN, 2002, §85a). De verhoging van de ODA tot 0,7% van het bni tegen 2015 is een doelstelling uit de *Vernieuwde EU-strategie inzake duurzame ontwikkeling*; de tussentijdse doelstelling tegen 2010 ligt op 0,56%. De lidstaten die na 2002 zijn toegetreden, zullen tegen 2015 streven naar een ODA van 0,33% van hun bni (Europese Raad, 2006, §13, p. 20). In België verwees het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* naar de 0,7%-doelstelling voor de officiële ontwikkelingshulp (§576 en 580). In het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008/2011* herbevestigde de regering haar verbintenis om tegen 2010 de 0,7% te bereiken (§2207). Eind 2002 werd dat cijferdoel immers in een wet ingeschreven (BS, 2002, art. 458).

2.10.2 Beschrijving en evaluatie van de bestaande toestand

a Wereldwijd partnerschap voor duurzame ontwikkeling

BESCHRIJVING – In 2005 leefden 1,4 miljard mensen of een kwart van de bevolking in de lage- en midden-inkomenslanden *onder de extreme-armoedegrens van 1,25 US dollar per dag*¹. In 1981 waren dat nog 1,9 miljard mensen of de helft van de bevolking (Chen en Ravallion, 2008). In de voorbije kwarteeuw is het aandeel van de mensen die in extreme armoede leven dus gehalveerd. Die aanzienlijke daling is vooral te danken aan de vooruitgang in China. In Sub-Saharaans Afrika en Zuid-Azië is de extreme armoede nog steeds zeer hoog, met in 2005 respectievelijk 50 en 40% van de bevolking met een inkomen van minder dan 1,25 dollar per dag.

Niet enkel ontwikkelingssamenwerking maar ook andere beleidsterreinen beïnvloeden ontwikkeling elders in de wereld. De *index van inzet voor ontwikkeling* (CDI, *Commitment to Development Index*) is een poging om dat in een indicator te vatten. De CDI werd ontwikkeld door het *Center for Global Development*, een non-profitorganisatie in de Verenigde Staten die beleidsonderzoek verricht. Hij houdt rekening met zeven domeinen: ontwikkelingshulp, internationale handel, buitenlandse investeringen, migratie, milieu, veiligheid en technologie. Met een score van 5,0 behaalde België in 2009 de vijftiende plaats op tweeëntwintig onderzochte rijke landen (met 7,0 voor Zweden als hoogste score en 2,8 voor Zuid-Korea als laagste score). De Belgische score steeg met 0,7 sinds de eerste berekening van de CDI voor 2003 (Roodman *et al.*, 2010).

1. Sinds 2008 vervangt de grens van 1,25 dollar, in koopkrachtpariteit van 2005, de vroegere grens van 1 dollar per dag (Chen en Ravallion, 2008).

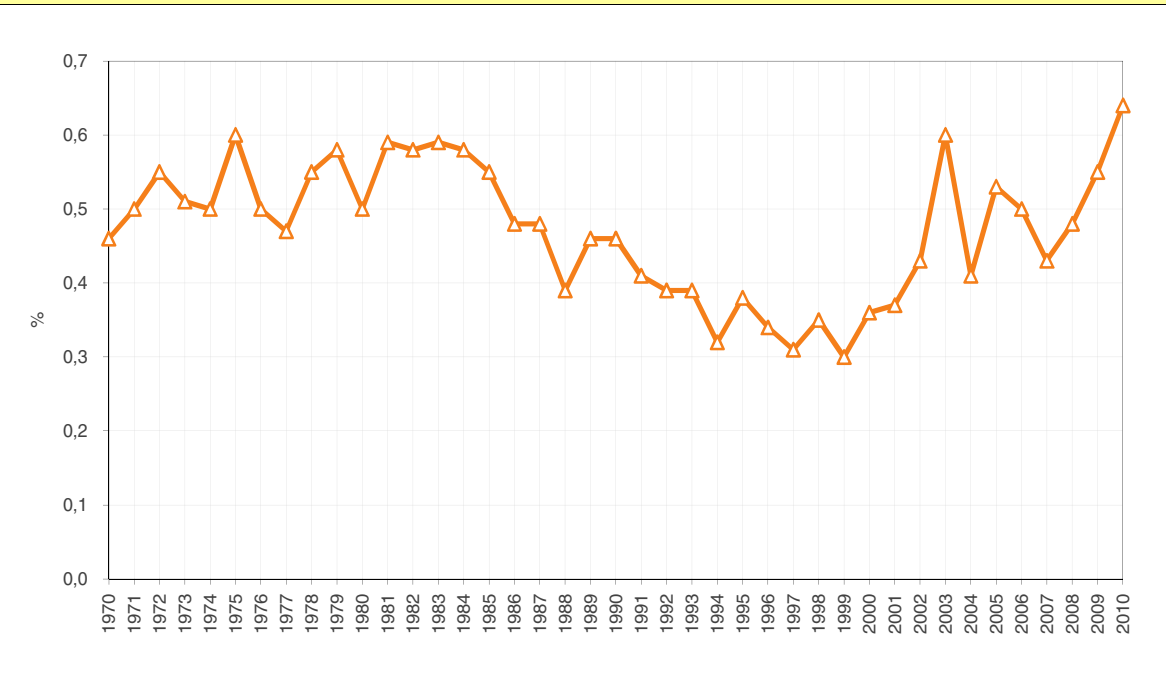
EVALUATIE – Tussen 1990 en 2005 daalde het aandeel van de mensen in de ontwikkelingsgebieden met een inkomen van minder dan 1,25 US dollar per dag van 46 naar 27 procent. De vooruitgang in de vermindering van de armoede vertraagde intussen wel door de wereldwijde economische en financiële crisis, maar toch zit de wereld als geheel nog steeds op schema om tegen 2015 de armoede te halveren. Naar verwachting zal dat cijferdoel – dat hoort bij de eerste millenniumontwikkelingsdoelstelling – door alle ontwikkelingsgebieden gehaald worden, behalve door Sub-Saharaans Afrika, West-Azië en delen van Oost-Europa en Centraal-Azië (UN, 2010, pp. 6-7).

De index van inzet voor ontwikkeling is een interessante indicator om erop te wijzen dat heel wat beleids-terreinen belangrijke gevolgen voor ontwikkeling hebben. Op basis van dat ene getal is het uiteraard onmogelijk om de bestaande toestand te evalueren; maar de gegevens waarmee die index wordt berekend, bieden daarvoor wel interessante informatie. België scoort bijvoorbeeld goed met zijn officiële ontwikkelingshulp (zie 2.10.2, b en 2.10.3); maar de hoge invoerrechten op landbouwproducten en de hoge landbouwsubsidies zijn zwakke punten (Roodman *et al.*, 2010).

b Verhoging van de officiële ontwikkelingshulp

BESCHRIJVING – In 2010 bedroeg de Belgische officiële ontwikkelingshulp 3 miljard US dollar of 0,64% van het bni (OECD, 2011; voorlopige cijfers). In de jaren 1970-1989 bedroeg die hulp gemiddeld 0,52% van het bni. Vanaf het midden van de jaren 1980 zakte de ODA, om in 1999 met 0,30% van het bni een dieptepunt te bereiken. In de periode 1990-1999 lag het gemiddelde op slechts 0,37% van het bni. Van 2000 tot en met 2010 bedroeg de ODA gemiddeld 0,48% van het bni. Dat betekent een ombuiging van de dalende trend (zie figuur 26).

Figuur 26 Officiële ontwikkelingshulp in procent van het bruto nationaal inkomen, 1970-2010*



* Voorlopig cijfer voor 2010.
Bron OECD, 2011.

EVALUATIE – Tussen 1990 en 2000 daalde de Belgische officiële ontwikkelingshulp van 0,46 tot 0,36% van het bni. Dat betekent een ongunstige ontwikkeling omdat de doelstelling erin bestaat de ODA te doen toenemen. Tussen 2000 en 2010 steeg die hulp van 0,36 tot 0,64% van het bni. Dat is een snelle vooruitgang naar de doelstelling (voor de evaluatiemethode zie tabel 1 in deel A).

Met 0,64% van het bni lag de Belgische ODA in 2010 0,06 procentpunt onder het in dat jaar te bereiken cijferdoel. Daarmee werd de 0,7% net niet op tijd gehaald. Op basis van de begroting voor 2010 zag het

er nochtans naar uit dat de 0,7% in 2010 zou gerealiseerd worden, onder meer dankzij schuldkwijtscheldingen (Rekenhof, 2009, p. 38). In ieder geval is het duidelijk dat om de wettelijk vastgelegde 0,7%-norm in de volgende jaren te halen, de schuldkwijtscheldingen gecompenseerd zullen moeten worden door een structurele verhoging van de middelen (Rekenhof, 2009, p. 39).

2.10.3 Beleid om de officiële ontwikkelingshulp te verhogen

a Beschrijving

| Tabel 35 Stand van uitvoering van de onderzochte planmaatregel over verhoging van de officiële ontwikkelingshulp, eind 2009 | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Plan | Maatregel | Uitvoering |
| 2000-2004 | "vanaf 2001 jaarlijks de federale publieke kredieten voor ontwikkelingssamenwerking geleidelijk en substantieel verhogen" (§580) | toepassing |
| Bron TFDO op basis van gegevens van de ICDO en de federale overheidsdiensten. | | |

In het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* kondigde de regering aan de federale publieke kredieten voor ontwikkelingssamenwerking geleidelijk en substantieel te zullen verhogen (§580). In 2002 werd de doelstelling om vanaf 2010 ten minste 0,7% van het bni aan officiële ontwikkelingshulp te besteden in een wet vastgelegd (BS, 2002, art. 458). Ook werd een specifiek instrument gecreëerd: een solidariteitsnota bij de begroting waarin de regering ieder jaar verduidelijkt met welke maatregelen zij dat doel wil bereiken (zie bijvoorbeeld Kamer van volksvertegenwoordigers, 2009, pp. 105-107). De solidariteitsnota over de middelen voor de Belgische officiële ontwikkelingshulp werd opgenomen in de wet op de rijkscomptabiliteit en werd zo een verplicht onderdeel van de algemene toelichting bij de begroting.

Tot 2005 volgde de Belgische ODA een groeipad, maar in 2006 en 2007 verminderde de hulp. Toen lagen de werkelijke uitgaven lager dan wat in de begroting was goedgekeurd; bovendien daalden de schuldverlichtingsoperaties. In 2007 bedroeg de ODA nog 0,43% van het bni, precies evenveel als in 2002. Na 2007 was er een aanzienlijke stijging van de begroting en dat resulteerde in een ODA van 0,48% in 2008, 0,55% in 2009 en 0,64% in 2010 (ICDO, 2010c; Kamer van volksvertegenwoordigers, 2009, pp. 105-107; OECD, 2011). Ondanks de begrotingsinspanning voor 2010 werd de 0,7% toch niet bereikt (Rekenhof, 2009, pp. 38-39 en OECD, 2011).

b Evaluatie

De maatregel "vanaf 2001 jaarlijks de federale publieke kredieten voor ontwikkelingssamenwerking geleidelijk en substantieel verhogen" uit het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* (§580) werd uitgevoerd. Die maatregel werd vanaf het begin toegepast en werd ook voortdurend gemonitord (ICDO, 2010c; OECD, 2011).

Tijdens de voorbije jaren heeft de Belgische federale regering haar budget voor ontwikkelingssamenwerking aanzienlijk verhoogd¹. Het Comité voor Ontwikkelingshulp van de OESO looft de Belgische ontwikkelingssamenwerking daarvoor. In termen van hoogste hulp in procent van het bruto nationaal inkomen stond België in 2010 op de zesde plaats van de DAC-leden. België krijgt ook lof voor zijn inspanningen om internationaal afgesproken cijferdoelen te halen. De 0,7% ligt immers binnen het bereik, al werd dat cijferdoel in 2010 niet gehaald. Voorts prijst de OESO België voor de geografische concentratie van de hulp op de armste landen (OECD, 2010a, pp. 14-16 en 2011).

Het feit dat België het ODA-cijferdoel verankerde in een wet en dat de regering jaarlijks een solidariteitsnota bij de begroting moet opstellen, helpt volgens de OESO om dat doel te bereiken (OECD, 2010a, pp. 14 en 45). De 0,7% echt bereiken en aanhouden, is wel een ernstige uitdaging waarvoor bijkomende

1. Het overgrote deel van de Belgische officiële ontwikkelingshulp, zowat 95%, komt van de federale overheid. In 2010 bedroeg het aandeel van de gewesten, gemeenschappen, provincies en gemeenten minder dan 4% van het totaal (DGD, 2011, p. 15).

inspanningen nodig zijn. Daarom beveelt de OESO aan daarover een middellangetermijnplan vast te leggen (OECD, 2010a, p. 16).

De doelstelling om 0,7% van het bni aan officiële ontwikkelingshulp te besteden, dateert van 1970, dus van lang voor er van duurzame ontwikkeling en van de Belgische federale plannen inzake duurzame ontwikkeling sprake was. Dat cijferdoel werd opgenomen in het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* en in het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008/2011*. Door die doelstelling over ontwikkelingshulp in de plannen op te nemen, werd ze in het ruimere kader van duurzame ontwikkeling geplaatst. Maar om die doelstelling te bereiken, was het ongetwijfeld belangrijker dat ze werd vastgelegd in een wet en dat een solidariteitsnota over de middelen voor officiële ontwikkelingshulp een verplicht onderdeel van de algemene toelichting bij de begroting werd.

2.11 Openbaar bestuur

Paragraaf 2.11 gaat in op het openbaar bestuur en in het bijzonder op de duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling (DOEB) waarmee alle beleidsvoorstellen op de ministerraad op hun duurzaamheid zouden moeten worden beoordeeld (zie 2.11.1). Op federaal niveau is er in België een strategie voor duurzame ontwikkeling. De federale overheid streeft ernaar zichzelf duurzaam te besturen, al zou dat sneller en nog systematischer kunnen; en de DOEB werd als instrument ontwikkeld (zie 2.11.2). Het openbaar bestuur voerde een beleid om de toepassing van de DOEB te bevorderen, maar er dient nog een weg afgelegd te worden om de toepassing uit te breiden en de kwaliteit ervan te verbeteren (door de transparantie en de onafhankelijkheid te versterken) en zo alle beleidsbeslissingen van de ministerraad duurzamer te maken (zie 2.11.3).

2.11.1 *Openbaar bestuur en duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling bevorderen in het perspectief van duurzame ontwikkeling*

a Definities

Er zijn veel definities van **openbaar bestuur** of overheid. Meestal wordt verwezen naar het mechanisme dat de orde handhaaft en daarbij (collectieve) beslissingen neemt en afdwingt (Heywood, 1997, p. 37; Bealey, 1999, p. 147). Deze paragraaf focust niet zozeer op het beleid of die beslissingen, maar wel op de manier waarop het openbaar bestuur zichzelf organiseert om duurzame ontwikkeling te bevorderen. De aandacht gaat vooral naar de duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling. Deel B licht het transversale beleid voor duurzame ontwikkeling uitvoeriger toe.

De **duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling (DOEB)** is een methode om de sociale, milieu- en economische effecten van een voorgesteld beleid na te gaan voor de huidige en de toekomstige generaties, hier en elders in de wereld. De toegevoegde waarde ervan is dat het beleid getoetst wordt aan gestructureerde informatie over de gevolgen van dat beleid.

Door een DOEB uit te voeren voor voorgesteld beleid, wordt dat beleid *ex ante* geëvalueerd. Er wordt dus vooraf nagegaan welke effecten het beleid zal hebben op andere domeinen en zo is er een parallel met milieueffectrapportages. Het belangrijkste verschil is dat een DOEB rekening houdt met sociale, milieu- en economische effecten en ook met het mondiale perspectief en de tijdsdimensie; terwijl een milieu-effectrapportage vaak enkel de milieueffecten betreft.

b Belang voor duurzame ontwikkeling

Openbaar bestuur

De overheid kan in belangrijke mate bijdragen tot de realisatie van de drie overkoepelende doelstellingen van de Wereldtop over duurzame ontwikkeling: de uitroeiing van de armoede, de wijziging van niet-duur-

zame productie- en consumptiepatronen en de bescherming en het beheer van de natuurlijke hulpbronnen (VN, 2002). Ze kan dat op verschillende manieren doen.

Essentieel is hoe het openbaar bestuur zichzelf organiseert. Met haar dagelijks functioneren heeft de overheid immers niet alleen een voorbeeldfunctie; als grote organisatie beïnvloedt ze ook de consumptie- en productiepatronen van de hele samenleving. Dat laatste doet ze rechtstreeks door zelf goederen en diensten aan te schaffen; daarnaast geeft ze kansen voor de ontwikkeling van bepaalde goederen en diensten. In 2009 bedroeg de waarde van de Belgische overheidsopdrachten die werden aangekondigd in het Publicatieblad van de Europese Unie (serie S) 4% van het bbp (Eurostat, 2011).

Duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling

Voorgesteld beleid aan een DOEB onderwerpen, is een voorbeeld van hoe de overheid een transversaal beleid ten voordele van duurzame ontwikkeling kan voeren. Er wordt namelijk voor alle dossiers voor de ministerraad nagegaan wat de effecten op duurzame ontwikkeling zijn, ook voor beleid dat niet onmiddellijk van belang lijkt voor duurzame ontwikkeling. Het doel is om bij beleidsbeslissingen vooraf meer rekening te houden met de verschillende componenten van duurzame ontwikkeling. De DOEB past ook het voorzorgsbeginsel toe en reduceert zo veel mogelijk de onzekerheid over de gevolgen van een voorgesteld beleid¹.

c Ontwikkelingsdoelstellingen

Openbaar bestuur

De wijziging van niet-duurzame consumptie- en productiepatronen is belangrijk in *Agenda 21* (VN, 1992b). Hoofdstuk 4 (*Verandering van consumptiepatronen*) bevat een onderdeel (*De ontwikkeling van nationaal beleid en beleidslijnen om veranderingen in niet-duurzame consumptiepatronen te stimuleren*) dat wijst op het specifieke belang van de aankopen van de overheid voor duurzame ontwikkeling². Ook het *Implementatieplan van de wereldtop over duurzame ontwikkeling* gaat in op de wijziging van niet-duurzame consumptie- en productiepatronen. Meer in het bijzonder wil dat plan "de [...] overheidsinstanties op alle niveaus aanmoedigen om de argumenten voor duurzame ontwikkelingen in overweging te nemen bij hun besluitvorming, daarbij inbegrepen nationale en lokale ontwikkelingsplanning, investeringen in de infrastructuur, industriële ontwikkeling en openbare aanbestedingen" (VN, 2002b, §19).

De *Vernieuwde EU-strategie inzake duurzame ontwikkeling* bevat geen specifiek deel over het eigen beheer van de overheid. Niettemin staat onder *duurzame consumptie en productie* de volgende doelstelling: "Ernaar streven dat in 2010 het EU-gemiddelde voor groene overheidsopdrachten gelijk is aan het niveau dat thans wordt gehaald door de best presterende lidstaten" (Europese Raad, 2006, §13, p. 12).

Het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* bevat heel wat doelstellingen over het eigen beheer van de overheidsdiensten. Tegen 2003 moest 4% van de voedselaankopen door de overheidsadministraties bestaan uit sociaal verantwoorde productie en eveneens 4% uit producten van de biologische landbouw; ook moesten de kantines dagelijks minstens één maaltijd op basis van die bioproducten aanbieden (§§93-94). Ten opzichte van 1999 moest tegen 2004 het energieverbruik van de federale overheidsadministraties voor alle gebouwen met 10% naar omlaag, het waterverbruik moest met 6 m³ per ambtenaar verminderen en het papierverbruik met 25% (§§98-100). Tegen 2003 moest de hoeveelheid niet-gesorteerd afval in vergelijking met 1999 met 30 kg per ambtenaar verminderen (§101).

-
1. De *Verklaring van Rio* omschrijft het voorzorgsbeginsel als volgt: "Teneinde het milieu te beschermen zullen staten naar hun vermogen op grote schaal de voorzorgsbepaling moeten toepassen. Daar waar ernstige of onomkeerbare schade dreigt, dient het ontbreken van volledige wetenschappelijke zekerheid niet als argument te worden gebruikt voor het uitstellen van kosten-effectieve maatregelen om milieu-aantasting te voorkomen" (VN, 1992a, beginsel 15).
 2. "De regeringen spelen zelf ook een rol in de consumptie, met name in landen waar de publieke sector een groot aandeel heeft in de economie en ze kunnen een aanzienlijke invloed uitoefenen op beslissingen van bedrijven en de mentaliteit van de bevolking. Ze dienen dan ook het aankoopbeleid van hun instanties en afdelingen onder de loupe te nemen teneinde het nationale aankoopbeleid, waar mogelijk, meer milieuverantwoord te maken, zonder daarbij internationale handelprincipes te schenden." (VN, 1992b, §4.23).

Het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008/2011* bevat een specifieke actie over de *voorbeeldfunctie van de overheid* (actie 17). Daarin werd de doelstelling aangenomen om tegen 2007 alle federale overheidsdiensten, programmatorische federale overheidsdiensten en federale parastatalen te laten beschikken over een gecertificeerd systeem inzake milieuzorg (§31709; zie ook 2.11.2, a). Het eigen beheer van de overheid kwam ook aan bod in een aantal acties die daar niet integraal aan gewijd zijn, bijvoorbeeld in de actie tegen de illegale houtkap (maatregel §31919) of in de actie over energiezuinige gebouwen (maatregel §32309).

Het *Federaal actieplan duurzame overheidsopdrachten 2009-2011*, dat voortvloeit uit het Plan 2004-2008/2011, neemt de doelstelling van de Europese Commissie over om 50% duurzame aankoopprocedures te realiseren voor alle federale overheidsopdrachten (Europese Commissie, 2008, p. 10; Federale regering, 2009, p. 5). Daarbij gaat het om meer dan groene overheidsaankopen, want de aankoopprocedures moeten niet enkel rekening houden met milieucriteria, maar ook met sociale criteria.

Duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling

Een doelstelling uit *Agenda 21* (hoofdstuk 8: *Integratie van milieu en ontwikkeling in de besluitvorming*) is per land een strategie voor duurzame ontwikkeling in te voeren (VN, 1992b, §8.7). Daarbij moeten milieu en ontwikkeling geïntegreerd worden in beleid, planning en beheer en moet er een wettelijk en reglementair kader komen.

Ook de *Vernieuwde EU-strategie inzake duurzame ontwikkeling* besteedt heel wat aandacht aan *governance*. In die strategie zijn *samenhang van de beleidsvormen en governance* en *integratie van de beleidsvormen* twee van de *richtsnoeren voor het beleid* (Europese Raad, 2006, §6, p. 5). Het eerste betreft de samenhang tussen alle beleidsvormen van de EU en tussen de acties op lokaal, regionaal, nationaal en mondiaal niveau. Het tweede betreft de integratie van economische, sociale en milieu-overwegingen in het beleid. Daarbij is het belangrijk instrumenten te gebruiken zoals effectbeoordeling en raadpleging van de betrokkenen. Al die aandachtspunten komen nog eens terug onder de titel *betere beleidsvorming* (§§10-12).

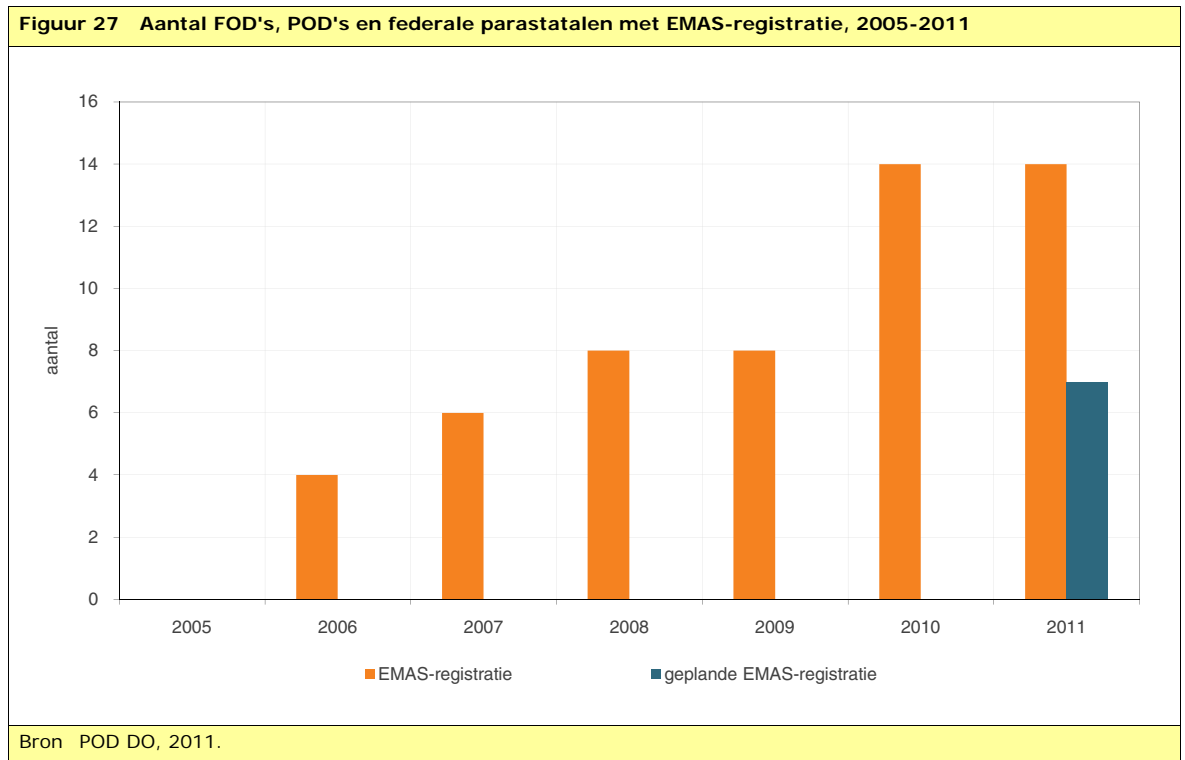
Op federaal niveau is de federale strategie inzake duurzame ontwikkeling, met de federale plannen als belangrijkste instrument, een uiting van transversaal beleid. In het Plan 2000-2004 bestaat het vijfde deel uit tien richtsnoeren voor het beleid en in het Plan 2004-2008/2011 vormt het vierde deel een transversaal kader voor de uitvoering van het plan.

Bovendien gaat het Plan 2000-2004 in op de DOEB en bevat het een zeer duidelijke doelstelling, namelijk duurzame ontwikkeling integreren in de besluitvormingsprocedure (§§649-654). Om die centrale doelstelling te realiseren, formuleerde dat plan de volgende andere doelstellingen: overleg met de gewesten en gemeenschappen organiseren; een kwalitatieve indicator ontwikkelen; een administratief, politiek en maatschappelijk draagvlak creëren; een methode uitwerken; in voldoende tijd en middelen voorzien; en op termijn een wettelijke grondslag uitwerken.

2.11.2 Beschrijving en evaluatie van de bestaande toestand

a Openbaar bestuur

BESCHRIJVING – De federale overheid heeft reeds diverse initiatieven genomen voor het beheer van de eigen diensten (FOD's, POD's en federale parastatalen) en dat op verschillende vlakken. Zo werd FEDESCO opgericht, een publiek energiedienstenbedrijf om de energieprestatie van overheidsgebouwen te verbeteren (zie hierover 2.3.3). Ook werden er stappen gezet om alle overheidsdiensten de EMAS-registratie te laten behalen (*Eco-Management and Audit Scheme*, milieubeheer- en milieuauditsysteem). Figuur 27 toont het *aantal FOD's, POD's en federale parastatalen met EMAS-registratie*.



Het overheidsbeleid heeft eveneens oog voor de sociale aspecten. Zo houdt het aankoopbeleid rekening met sociale criteria. Daarnaast heeft België een uitgebreide sociale wetgeving, met vakbondsafvaardigingen en aandacht voor welzijn en sociale bescherming van de werknemers. De federale overheid voert voorts een gelijkheids- en diversiteitsbeleid, met een *Actieplan diversiteit 2009-2010* en een *Diversiteitscharter* (FOD Personeel en Organisatie, 2008).

Wat het aankoopbeleid betreft, is er een *Federaal actieplan duurzame overheidsopdrachten 2009-2011*, onder impuls van de ICDO-werkgroep Overheidsopdrachten. Er bestaan omzendbrieven over de aankoop van onder andere hout, diverse producten en diensten, en dienstvoertuigen. Daarnaast ontwikkelde de overheid de *Gids voor duurzame aankopen* (te raadplegen op www.gidsvoorduurzameaankopen.be) en de methodologische gidsen voor de aankoop van gemotoriseerde voertuigen en voor de aankoop van informatica-, fax- en fotokopiemateriaal. Op die website komt ook aan bod hoe er bij overheidsaankopen rekening kan gehouden worden met sociale aspecten.

EVALUATIE – De doelstelling dat tegen 2007 alle FOD's, POD's en federale parastatalen over een gecertificeerd milieuzorgsysteem moesten beschikken, werd niet gerealiseerd. Er waren toen immers slechts zes EMAS-registraties. Begin 2011 waren dat er reeds veertien en verwacht wordt dat tegen eind 2011 nog zeven andere diensten EMAS zullen behalen (zie figuur 27). Die doelstelling was dus zeer onrealistisch, gezien het grote aantal FOD's, POD's en federale parastatalen en de moeilijkheid om een EMAS-registratie te behalen voor diensten met veel personeel en veel gebouwen.

Het Rekenhof formuleerde enkele conclusies over de milieuzorg in de overheidsdiensten in zijn verslag over *De coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling*. Het wees erop dat de doelstellingen kwalitatief zwak waren, dat een beginbalans ontbrak, dat er een onvoldoende coördinatie was en "...dat de toegekende middelen niet in verhouding [stonden] tot de acties die [moesten] worden ondernomen" (Rekenhof, 2005, §§220-243).

De overheid kan op het vlak van het eigen beheer nog vooruitgang boeken. Een eerste stap voorwaarts zou erin kunnen bestaan een geheel van zichtbare doelstellingen te bepalen (bijvoorbeeld in de managementplannen van de voorzitters van de FOD's en POD's). Momenteel zijn er wel heel wat doelstellingen, maar ze kunnen nog toegankelijker en zichtbaarder gemaakt worden. In welke mate die doelstellingen ge-

realiseerd worden, is momenteel zeer moeilijk na te gaan omdat gemakkelijk terug te vinden indicatoren ontbreken. Daarnaast zou de overheid ook nog meer kunnen optreden op andere vlakken dan het milieubeheer en de overheidsopdrachten en dat beter kunnen bekendmaken.

b Duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling

BESCHRIJVING – Door de maatregelen uit het Plan 2000-2004 uit te voeren en door een beleid met betrekking tot een DOEB te voeren (zie 2.11.3), heeft de federale overheid een instrument op punt gesteld voor een duurzaam beleid. De DOEB moet worden toegepast op alle dossiers die aan de ministerraad worden voorgelegd.

De DOEB-procedure onderscheidt daarbij drie mogelijke gevallen (POD DO, 2007).

- Als een voorgestelde maatregel tot een *vrijstellings*categorie behoort (benoemingen, louter formele zaken, hoogdringende kwesties, kwesties van staatsveiligheid...), wordt er geen DOEB uitgevoerd. In dat geval wordt het DOEB-vrijstellingsformulier (formulier A) ingevuld.
- Als een voorgestelde maatregel geen belangrijke effecten voor duurzame ontwikkeling heeft, wordt er een *quick scan* uitgevoerd en wordt het bijbehorende formulier (formulier B) in het dossier opgenomen.
- Als een voorgestelde maatregel wel belangrijke effecten voor duurzame ontwikkeling heeft, wordt er een *uitgebreide DOEB* uitgevoerd en wordt er een samenvattingsformulier (formulier C) bijgevoegd dat de essentie van de DOEB (zelf als bijlage opgenomen) weergeeft.

Op 19 januari 2007 besliste de ministerraad dat vanaf begin maart alle dossiers op de ministerraad de DOEB-procedure moesten doorlopen. De DOEB werd wettelijk verplicht door de *wet van 30 juli 2010 tot invoering van een duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling in de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling* (BS, 2010). Daarbij werd de procedure enigszins aangepast: een voorafgaand onderzoek maakt duidelijk of er een effectbeoordeling moet uitgevoerd worden. De ministerraad regelt zowel dat voorafgaand onderzoek als de effectbeoordeling. Het onderscheid tussen de *quick scan* en de uitgebreide DOEB vervalt dus en de methodologie van de effectbeoordeling zal gepreciseerd worden in een koninklijk besluit.

Tabel 36 geeft een overzicht van de procentuele verdeling van de dossiers op de ministerraad over de drie DOEB-categorieën in de periode van maart 2007 tot en met april 2009.

| Tabel 36 Percentage van dossiers op de ministerraad naar drie DOEB-categorieën, maart 2007 - april 2009 | | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|------------|------------------|
| Regering (en geanalyseerde periode) | Vrijstelling | Quick scan | Uitgebreide DOEB |
| Verhofstadt II (16/03/2007-07/12/2007) | 97,7 | 2,1 | 0,2 |
| Verhofstadt III (21/12/2007-19/03/2008) | 96,6 | 3,4 | 0,0 |
| Leterme I (20/03/2008-19/12/2008) | 92,0 | 8,0 | 0,0 |
| Van Rompuy (16/01/2009-01/05/2009) | 86,8 | 13,2 | 0,0 |
| Bron Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 2009, p. 103. | | | |

EVALUATIE – Uit de gegevens van tabel 36 blijkt dat alle dossiers op de ministerraad in te delen zijn naar de drie DOEB-categorieën en dat dus voor al die dossiers werd nagegaan of een DOEB nodig was. Hoe dan ook is het positief dat het aantal *quick scans* in de loop van de jaren toegenomen is: het steeg van 2,1% in 2007 tot 13,2% in de eerste vier maanden van 2009.

Of hiermee de strategische doelstelling van verduurzaming van de besluitvorming wordt bereikt, is een andere zaak. Het overgrote deel van de dossiers is immers vrijgesteld van een *quick scan* en in die periode van ongeveer twee jaar werd slechts één uitgebreide DOEB uitgevoerd. De informatie om welk dossier het gaat, is niet openbaar. De wetwijziging door de wet van 30 juli 2010 maakt dat laatste cijfer wel minder relevant omdat in de nieuwe regelgeving het onderscheid tussen *quick scan* en uitgebreide DOEB vervalt. Het is dan ook belangrijk dat het KB dat de uitvoering van de wet mogelijk moet maken, in de methodologie van de effectbeoordeling voldoende garanties inbouwt om een grondige *ex ante*-evaluatie mogelijk te ma-

ken. Bovendien valt op te merken dat de DOEB uitgevoerd wordt door (de medewerkers van) de minister die het dossier indient, die zo tegelijk rechter en partij is.

2.11.3 Beleid om de duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling te bevorderen

a Beschrijving

| Tabel 37 Stand van uitvoering van de onderzochte planmaatregelen over de duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling, eind 2009 | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Plan | Maatregel | Uitvoering |
| 2000-2004 | "De regering wil dat in de administratie aan capaciteitsopbouw gedaan wordt voor [...] DOEB" (§655-1) | toepassing |
| | "Dat moet voorafgegaan worden door besprekingen en training binnen de administraties om vertrouwd te geraken met duurzame ontwikkeling en met evaluaties ex ante." (§655-2) | toepassing |
| | "Voor het uitwerken van een algemene methode zijn onder meer volgende punten noodzakelijk: – het referentiekader; – of het wenselijk is dat naast een algemeen toepasselijke methode met criteria per sector bepaalde specifieke criteria moeten uitgewerkt worden, en welke criteria kwalitatief dan wel kwantitatief moeten zijn; – welke beleidsvoornemens verplicht aan een DOEB zullen onderworpen worden; – in welke fase van de besluitvorming DOEB zal uitgewerkt moeten worden; – wie de DOEB zal uitvoeren: ambtenaren of externen. Hun onafhankelijkheid moet gegarandeerd zijn; – DOEB is altijd openbaar; – de organisatie van een maatschappelijk debat over DOEB" (§§656-663) | toepassing |
| | "De methode moet een testfase ondergaan waarbij één of meer departementen de rol van testdepartement zullen opnemen. Na een testfase van ongeveer een jaar kan geëvalueerd en bijgestuurd worden." (§664) | toepassing |
| | "De ICDO zal via een multidisciplinaire werkgroep de methode voor DOEB verder uitwerken. Alle administraties zullen betrokken worden bij de DOEB. Voor de opleiding van ambtenaren zal een beroep gedaan worden op het Opleidingsinstituut van de Federale Overheid." (§665) | toepassing |
| 2004-2008/2011 | "Deze cellen zullen alle belangrijke overheidsbeslissingen toetsen op hun effect inzake duurzame ontwikkeling, zonder dat dit evenwel mag leiden tot een bijkomende vertraging in de besluitvorming." (§4205-2) | toepassing |
| Bron TFDO op basis van gegevens van de ICDO en de federale overheidsdiensten. | | |

De *Federale plannen inzake duurzame ontwikkeling* bevatten heel wat maatregelen in verband met DOEB (zie tabel 37). De maatregelen §655 tot en met §665 van het Plan 2000-2004 betreffen de praktische uitwerking van de DOEB. Met die maatregelen moesten de overheidsdiensten vertrouwd raken met dat soort van evaluaties, moest het eigenlijke instrument ontwikkeld worden (waarover een hele reeks aandachtspunten opgesomd werden), moest die methode getest worden en ten slotte door een werkgroep verder opgevolgd worden. Het Plan 2004-2008/2011 vertrouwde de toepassing van de DOEB toe aan de cellen duurzame ontwikkeling die bij een KB van 22 september 2004 werden opgericht¹.

Al die maatregelen zijn ondertussen in toepassing. Hierover organiseerde het Opleidingsinstituut van de Federale Overheid een aantal opleidingen voor ambtenaren. Er werd in verschillende stappen een methodologie uitgewerkt en ten slotte besliste de regering op 19 januari 2007 om voortaan de DOEB toe te passen op alle dossiers van de ministerraad.

Na de uitvoering van de maatregelen uit de plannen werden er nog een aantal andere beslissingen met betrekking tot de DOEB genomen.

- De ministerraad van 25 januari 2008 besliste, op voorstel van minister Magnette, dat elke minister ernaar zou streven minstens drie dossiers aan een zogenaamde *quick scan* te onderwerpen. Dat geeft een totaal van minstens 42 dossiers, om ervaring op te doen met de DOEB. In zijn beleidsnota van 11 april 2008 stelde de minister dat de duurzaamheidstest wel operationeel was, maar

1. Het is uiteindelijk de (beleids)cel van de minister die een dossier indient bij de ministerraad. De cellen duurzame ontwikkeling spelen wel een rol door het eigenlijke uitvoeren van de DOEB-procedure (die hen werd toevertrouwd in de wet die hun oprichting regelt – KB van 22/09/2004 – en door maatregel §4205-2 uit het Plan 2004-2008/2011). De helpdesk bij de POD DO biedt ondersteuning aan de uitvoerders van de DOEB-procedure (bij procedurele eerder dan inhoudelijke vragen) en speelt dus een secundaire rol.

dat de procedure vaak op formele wijze werd uitgevoerd (Magnette, 2008a). In die nota drukte de minister ook de wens uit de DOEB toe te passen bij de aanvang van het beleidsproces. Want door de DOEB vroeg uit te voeren – dus zeker voor de eerste interkabinettenvergadering over het onderwerp – kan hij de eindbeslissing echt beïnvloeden. Omdat de beslissing van 25 januari niet werd gerealiseerd, kwam hetzelfde voorstel opnieuw op de ministerraad van 25 april 2008, die het bekrachtigde.

- De algemene beleidsnota's van 12 november 2008 en 3 november 2009 verwijzen naar de selectie van dossiers door elke minister en ook naar de helpdesk bij de POD Duurzame Ontwikkeling die ondersteuning biedt aan de uitvoerders van een DOEB (Magnette, 2008b en 2009).
- Ten slotte kreeg de DOEB een wettelijke verankering (BS, 2010). De DOEB is wettelijk verplicht vanaf 1 oktober 2011 (de eerste dag van de twaalfde maand na publicatie op 14 oktober 2010) voor alle dossiers op de ministerraad. De wet specificeert meer bepaald dat voorontwerpen van wet, ontwerpen van koninklijk besluit en voorstellen van beslissing door de ministerraad zijn onderworpen aan een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzakelijkheid van de uitvoering van een DOEB. Van wetsvoorstellen van parlementsliden wordt dus niet nagegaan of een DOEB noodzakelijk is.

b Evaluatie

Op het vlak van DOEB heeft het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* een duidelijke toegevoegde waarde. Het instrument DOEB werd immers ontwikkeld op basis van maatregelen uit dat plan. In het regeerakkoord van 1999 was er van de DOEB nog geen sprake. De DOEB is zo een voorbeeld van de impuls die een federaal plan inzake duurzame ontwikkeling kan geven. Bovendien werd het voorgestelde beleid ook uitgevoerd en zijn alle betreffende maatregelen uit de plannen in toepassing (zie tabel 37). Daarnaast werden er ook een aantal andere maatregelen genomen om de DOEB beter in de besluitvorming te integreren door een aantal belangrijke veranderingen in de procedure en de methodologie door te voeren:

- Ongeveer een jaar na de invoering van de DOEB werd ernaar gestreefd om drie *quick scans* per minister uit te voeren en dat voor de eerste interkabinettenvergadering. De minister zelf stelde in zijn beleidsnota van 11 april 2008 dat de DOEB-procedure laat in het besluitvormingsproces en vaak op formele wijze wordt uitgevoerd en hij wenste de *quick scans* meer en vroeger toe te passen.
- Door de wetwijziging van 30 juli 2010 werd wettelijk verplicht om na te gaan of een DOEB nodig is. Een KB ter uitvoering van die wet is in ontwikkeling.

Desondanks is het onduidelijk of de doelstelling uit het Plan 2000-2004, namelijk duurzame ontwikkeling in de besluitvorming integreren, bereikt is. Tot op heden is er slechts één uitgebreide DOEB uitgevoerd. Het vermoeden bestaat echter dat er in de voorbije vier jaar meer dan één beslissing een belangrijke invloed op duurzame ontwikkeling kon hebben.

In de toekomst kunnen de transparantie en de onafhankelijkheid van de DOEB niettemin nog verbeterd worden. De oprichting van een toezichthoudend orgaan dat de kwaliteit van de uitgevoerde DOEB's bewaakt, kan hieraan tegemoetkomen. Zo heeft de Europese Commissie bijvoorbeeld een *Impact Assessment Board* die effectbeoordelingen van EU-regelgeving onderzoekt en hun kwaliteit beoordeelt (European Commission, 2011). Dat is een belangrijke stap om de effectbeoordeling in de besluitvorming te integreren en de beleidseffectiviteit te verhogen. Extra toezicht op de uitvoering van de DOEB zou de onafhankelijkheid kunnen verhogen. Als de effectbeoordelingen openbaar en gemakkelijk beschikbaar gemaakt zouden worden, zou ook de transparantie verhogen.

D Bijlagen

1 Kaderverbintenissen van duurzame ontwikkeling

Het begrip duurzame ontwikkeling verscheen voor het eerst in de jaren 1980, meer specifiek in 1987 met de publicatie van het rapport *Our common future*, ook Brundtland-rapport geheten. In 1992 leidde dat tot de Conferentie van de Verenigde Naties over Milieu en Ontwikkeling in Rio de Janeiro en de goedkeuring van verscheidene overeenkomsten en verdragen door de internationale gemeenschap. Het betrof onder andere transversale teksten over de begrippen die duurzame ontwikkeling definiëren: de Verklaring van Rio, die 27 beginselen van duurzame ontwikkeling definieert en Agenda 21, een actieplan in veertig hoofdstukken.

Drie verdragen en een thematische verklaring werden eveneens in Rio aangenomen:

- het Raamverdrag inzake klimaatverandering (UNFCCC, United Nations Framework Convention on Climate Change),
- het Verdrag inzake biologische diversiteit (VBD),
- het Verdrag ter bestrijding van woestijnvorming (VBW),
- de Verklaring inzake beginselen voor een mondiale consensus aangaande het beheer, het behoud en duurzame ontwikkeling van alle soorten bossen.

1.1 Verklaring van Rio 1992, Agenda 21, Johannesburg en Rio 2012

1.1.1 Uitdagingen

In 1992 werden twee basisteksten over duurzame ontwikkeling aangenomen op de Conferentie van de Verenigde Naties over Milieu en Ontwikkeling in Rio de Janeiro: de Verklaring van Rio en Agenda 21. De Verklaring van Rio aanvaardt 27 beginselen van duurzame ontwikkeling met als doel een nieuw en rechtvaardig wereldwijd partnerschap tot stand te brengen dat de belangen van eenieder eerbiedigt en de integriteit van het mondiale stelsel van milieu en ontwikkeling beschermt (VN, 1992a).

Wat Agenda 21 betreft, het is tegelijk een zeer substantiële multilaterale beleidsovereenkomst en een actieprogramma op nationaal vlak of gemeenschappelijk voor verscheidene landen (VN, 1992b):

- het is een internationale overeenkomst over de hoogdringendheid en de onderlinge afhankelijkheid van een reeks problemen inzake milieu en sociaaleconomische ontwikkeling, die de noodzaak erkent de wereld voor te bereiden op een groot aantal taken die in de loop van de volgende eeuw vervuld moeten worden om die problemen op te lossen;
- het is ook een eerste, door elk land goedgekeurd, uiterst ambitieus actieprogramma dat die taken beschrijft in een veertigtal interventiedomeinen, met daarbij een grote plaats voor de instellingen en de middelen ter uitvoering en ook voor de participatie van het maatschappelijk middenveld gestructureerd in negen grote maatschappelijke groepen.

Agenda 21 neemt zo de uitdaging aan uit de Brundtland-definitie van duurzame ontwikkeling om te komen "*tot de bevrediging van de fundamentele behoeften van de mens, tot verbetering van de levensstandaard*

voor iedereen, tot een betere bescherming en een beter beheer van de ecosystemen en tot meer veiligheid en welvaart in de toekomst", door een voluntaristische visie op de toekomst op lange termijn te benadrukken. Ook moet een bevredigend evenwicht gevonden worden tussen de huidige en de toekomstige menselijke behoeften (die a priori onbeperkt zijn, maar prioriteit wordt gegeven aan de basisbehoeften van de minstbedeelden) en de capaciteit van het milieu om in die behoeften te voorzien (die capaciteit is in ieder geval beperkt door de staat van de techniek en de organisatie van de samenleving).

1.1.2 Partners en onderhandelingsplaatsen

De Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (CSD, Commission on Sustainable Development) werd in december 1992 opgericht om een effectieve opvolging van de verbintenissen, aangegaan tijdens de Rio-conferentie in juni 1992, te verzekeren. De 53 leden van die Commissie worden om de drie jaar verkozen uit de VN-leden op basis van een billijke geografische verdeling. De CSD-leden vergaderen in een jaarlijkse zitting in het hoofdkwartier van de VN in New York (negentien jaarlijkse zittingen hebben plaatsgevonden sinds de Rio-conferentie). Talrijke intersessionele vergaderingen dragen echter ook bij tot de werkzaamheden; die vergaderingen zijn ofwel intermediair tussen twee jaarlijkse zittingen, ofwel regionaal in de zin van de vijf grote VN-regio's die de planeet vormen.

1.1.3 Overeenkomsten en sleuteldata

De verbintenissen van Agenda 21 werden sinds 1992 twee keer hernieuwd: in een bijzondere zitting van de Algemene Vergadering van de VN in 1997, ook gekend als Rio+5, en in het Implementatieplan van de wereldtop over duurzame ontwikkeling die in Johannesburg plaatsvond in 2002, ook gekend als Rio+10.

Het doel van het in 2002 aangenomen Implementatieplan van Johannesburg was niet bijkomende verbintenissen inzake duurzame ontwikkeling te onderhandelen, maar de uitvoering van de bestaande verbintenissen nieuw leven in te blazen, zoals blijkt uit de volgende twee voorbeelden (VN, 2002):

- hoofdstuk III van dat plan bouwt voort op de verbintenissen uit hoofdstuk 4 van Agenda 21 over duurzame consumptie- en productiepatronen door een project te lanceren voor een tienjarig kader voor concrete programma's over dat vraagstuk;
- hoofdstuk XI (het laatste) van dat plan bevestigt en ontwikkelt de aspecten van institutionele *governance* van duurzame ontwikkeling op verscheidene beleidsniveaus, waarmee hoofdstuk 8 van Agenda 21 al begonnen was.

Het doel van het Implementatieplan van Johannesburg is ook de beleidsaandacht voor de verbintenissen inzake duurzame ontwikkeling te verhogen en eveneens de coherentie tussen die en andere multilaterale verbintenissen te vergroten. Zo heeft de Top van Johannesburg, in een perspectief van duurzame ontwikkeling, de Millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling in het Implementatieplan opgenomen. Die doelstellingen maken dus deel uit van het duurzame-ontwikkelingsproject, ook al zijn het niet de enige beleidsdoelstellingen ervan op middellange termijn.

1.1.4 Recente ontwikkelingen

Een Conferentie over duurzame ontwikkeling, ook gekend als Rio+20 of Rio2012, wordt door de VN voorbereid tegen 2012 in Rio. Die conferentie heeft de volgende drie doelstellingen:

- *"een hernieuwd beleidsengagement voor duurzame ontwikkeling opwekken,*
- *de gerealiseerde vooruitgang en de aan te vullen lacunes wat betreft de uitvoering van de teksten van de belangrijke topbijeenkomsten over duurzame ontwikkeling evalueren en*
- *de uitdagingen die zich voordoen, aannemen"* (UN, 2010a, p. 6; vertaling FPB).

De Conferentie zal op twee thema's gericht zijn: de groene economie in het kader van duurzame ontwikkeling en van de uitroeiing van armoede, en het institutioneel kader van duurzame ontwikkeling.

1.1.5 Verbintenissen van België

Opmerkelijk is dat België sinds 1993 onafgebroken CSD-lid is geweest en dat bracht een bijzonder engagement met zich mee in de werkzaamheden van die commissie. Tijdens de jaren 1990 was dat engagement vooral gericht op het vraagstuk van de indicatoren van duurzame ontwikkeling, waarover de verbintenis sinds 1992 opgenomen is in hoofdstuk 40 van Agenda 21. Aangezien België voor die materie proefland voor de Europese Unie was, heeft het verscheidene multilaterale activiteiten georganiseerd en ondersteund om de uitvoering ervan te bevorderen.

Op de Top van Johannesburg en in het daaropvolgende decennium heeft België een rol gespeeld als proefland voor twee bijzonder nieuwe materies: enerzijds de transversale vraagstukken, in het bijzonder de duurzame consumptie- en productiepatronen, en anderzijds de institutionele vraagstukken, in het bijzonder de internationale milieugovernance die de nieuwste pijler is in de multilaterale governance inzake duurzame ontwikkeling.

Wat betreft de andere beleidsniveaus dan het multilaterale niveau, is de belangrijkste verbintenis van België in het kader van Agenda 21 de actieve ondersteuning van de Europese strategie inzake duurzame ontwikkeling en de lancering op Belgisch niveau van talrijke initiatieven voor een duurzame ontwikkeling. Zo werd een Belgische federale strategie gecreëerd door de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling. Die strategie wordt geanalyseerd in deel B van dit rapport en in deel C worden een reeks beleidsmaatregelen uit de federale plannen inzake duurzame ontwikkeling bestudeerd.

1.1.6 Multilaterale wetenschappelijke referentie-organisaties

Er bestaat geen multilateraal wetenschappelijk orgaan dat voldoende transversaal is om het te kunnen beschouwen als gericht op de interactieve en onderling afhankelijke uitdagingen van duurzame ontwikkeling, in navolging van de werkzaamheden van de Brundtland-commissie die voorafging aan en bijgedragen heeft tot de verbintenissen van Rio in 1992. Daarom voorziet de werking van de CSD sinds het Implementatieplan van Johannesburg voor elk thema in twee jaarlijkse zittingen: de ene gericht op onderzoek en rapportage over de toestand van de vraagstukken op technisch-wetenschappelijk vlak, met een zeer belangrijke rol voor de uitgenodigde expertpanels, en de andere op beleidsbeslissingen over die vraagstukken en over transversale vraagstukken. Maar die werking is onbevredigend omdat dezelfde delegaties aan beide zittingen deelnemen, namelijk delegaties van diplomatieke en administratieve aard en niet gericht op de wetenschappelijke expertise waarmee de betreffende vraagstukken zouden kunnen worden uitgediept (zoals door het IPCC vermeld in 1.2.6 of het IPBES vermeld in 1.3.6) om voldoende innovatieve beslissingen voor te stellen om die vraagstukken op te lossen.

1.2 Raamverdrag inzake klimaatverandering

1.2.1 Uitdagingen

Er bestaat geen twijfel over de klimaatopwarming (IPCC, 2007, p. 2). Tijdens de voorbije honderd jaar is de gemiddelde wereldtemperatuur met 0,74°C gestegen. Volgens het Intergouvernementeel Panel inzake Klimaatverandering (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC; IPCC, 2007, p. 5), wordt het grootste deel van die opwarming "zeer waarschijnlijk" (volgens de IPCC-terminologie met een waarschijnlijkheid van meer dan 90%) veroorzaakt door de waargenomen stijging van broeikasgassen uitgestoten door menselijke activiteiten, die de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer doen toenemen. Zonder beleid om die uitstoot te verminderen, zou de verdere opwarming van de aarde nefaste gevolgen hebben voor het milieu en de menselijke activiteiten.

Het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC; VN, 1992c) werd gecreëerd om het beleid ter bestrijding van de klimaatverandering als gevolg van die opwarming en ter vermindering van de uitstoot van broeikasgassen op wereldvlak te coördineren. Het verdrag is het intergouvernementele proces waar de multilaterale klimaatonderhandelingen plaatsvinden.

Het uiteindelijke doel, volgens artikel 2 van het Verdrag, is *"een stabilisering van de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer op een niveau waarop gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaatstelsel wordt voorkomen"*. Dat artikel 2 verduidelijkt ook het kader waarin die stabilisering zal moeten plaatsvinden: *"Dit niveau dient te worden bereikt binnen een tijdsbestek dat toereikend is om ecosystemen in staat te stellen zich op natuurlijke wijze aan te passen aan klimaatverandering, te verzekeren dat de voedselproductie niet in gevaar komt en de economische ontwikkeling op duurzame wijze te doen voortgaan"*.

1.2.2 Partners en onderhandelingsplaatsen

De Conferentie van de partijen (Conference of the Parties, COP) is het soevereine orgaan van het Verdrag. De COP groepeert 193 staten en de EU, of alle staten van de wereld behalve Andorra en het Vaticaan. De COP vergadert elk jaar op een plaats ad hoc. Voor het Kyotoprotocol (UNFCCC, 1997) is de Vergadering van de partijen (Meeting of the Parties, MOP) het soevereine orgaan. Van de ondertekenaars van het Verdrag hebben enkel de Verenigde Staten het Kyotoprotocol niet geratificeerd en dus maken zij geen deel uit van de MOP. De MOP en de COP vergaderen tegelijkertijd en op dezelfde plaats. Tussentijdse vergaderingen tussen de COP/MOP worden naargelang de behoeften georganiseerd. De werkzaamheden van de COP en de MOP steunen onder andere op de evaluatierapporten van het IPCC, die de stand van de kennis over klimaatopwarming samenvatten (zie 1.2.6).

1.2.3 Overeenkomsten en sleuteldata

Het Verdrag werd in 1992 ondertekend op de Top van de Aarde in Rio de Janeiro. Het is op 21 maart 1994 van kracht geworden. De Conferentie van de partijen, het soevereine orgaan van het Verdrag, groepeert 193 staten en de EU, of alle staten van de wereld behalve Andorra en het Vaticaan.

Op 11 december 1997 werd in Kyoto, tijdens de COP 3, het Kyotoprotocol ondertekend. Het is op 16 februari 2005 van kracht geworden. Inmiddels werd het geratificeerd door alle verdragspartijen met als enige uitzondering de Verenigde Staten. Het Kyotoprotocol stelt uitstootverminderingen van broeikasgassen vast van gemiddeld ongeveer 5% voor de industrielanden tussen 1990 en de periode 2008-2012. De Akkoorden van Marrakech (UNFCCC, 2001), op de COP van 2001, vullen het Kyotoprotocol aan door de uitvoering ervan te verduidelijken. De jaarlijkse COP dient ook als Vergadering van de partijen van het Kyotoprotocol.

De onderhandelingen om een opvolger voor het Kyotoprotocol te vinden zijn in 2005 begonnen, op COP 11 in Montreal. Zij zijn nog niet afgerond, maar leiden wel al tot het Actieplan van Bali (UNFCCC, 2007) dat de onderhandelingen organiseert, en tot het Akkoord van Kopenhagen (UNFCCC, 2009), een politiek akkoord dat geen enkele wettelijke verplichting vaststelt, maar de doelstellingen samenbrengt die elk land zichzelf heeft opgelegd. Het Akkoord van Kopenhagen voorziet eveneens in financiële hulp voor de ontwikkelingslanden die begint met een *fast start*-financiering van 30 miljard US dollar in de periode 2010-2012. De doelstelling is echter om 100 miljard US dollar per jaar te bereiken in 2020, zowel uit publieke als privébronnen.

1.2.4 Recente ontwikkelingen

Een van de belangrijkste resultaten van COP 16 in Cancun (UNFCCC, 2010) is de integratie van de belangrijkste elementen uit het Akkoord van Kopenhagen, dat tot dan enkel een niet door de VN erkend po-

litiek akkoord was, in een door het Verdrag erkende tekst. Een proces besloten door enkele staatshoofden werd zo geherintegreerd in het gangbare multilaterale proces van de VN, waar alle staten formeel op gelijke voet behandeld worden.

De Conferentie van de partijen, in de akkoorden aanvaard in Cancun:

- erkent de doelstelling om de globale opwarming te beperken tot 2°C boven het pre-industriële niveau en bepaalt een mechanisme om die doelstelling regelmatig te herevalueren, en vermeldt daarbij de mogelijkheid om die te verlagen tot 1,5°C (§10, 138);
- richt een organisme op om te helpen bij de overdracht van technologieën naar de ontwikkelingslanden (§117 en volgende);
- erkent de verbintenis van de ontwikkelde landen om 30 miljard US dollar te mobiliseren in de periode 2010-2012, en om 100 miljard US dollar per jaar te bereiken in 2020, zowel uit publieke als privébronnen, om de ontwikkelingslanden te helpen in de strijd tegen klimaatverandering (§98 en volgende), en richt een Groen Klimaatfonds op, dat als kanaal zal dienen voor het grootste deel van die hulp (§102 en volgende);
- versterkt de rapportagemechanismen van de ontwikkelde landen en introduceert nieuwe rapportageprocedures (op een niet-intrusieve, niet-punitieve wijze en met respect voor de nationale soevereiniteit) voor de ontwikkelingslanden;
- vraagt aan de ontwikkelingslanden om met steun van de ontwikkelde landen nationale strategieën of actieplannen vast te stellen om de uitstoot ten gevolge van ontbossing en andere met bossen verbonden activiteiten te verminderen (§70 en volgende). De financiële mechanismen om die activiteiten te ondersteunen, moeten nog bepaald worden.

1.2.5 Verbintenissen van België

In het kader van het UNFCCC en van het Kyotoprotocol, heeft België verscheidene verbintenissen onderschreven, naast die van de uitstootvermindering van broeikasgassen:

- een *Nationale mededeling* voorbereiden, op door de COP vastgestelde data, met onder meer een beschrijving van het beleid en de maatregelen en een raming van de impact van die maatregelen op de uitstoot van broeikasgassen; de vijfde Nationale mededeling werd in 2009 voorbereid (NKC, 2009);
- jaarlijks een *Nationale inventaris van broeikasgassen* voor het Belgische territorium voorbereiden (NKC, 2011);
- een beleidsprogramma en maatregelen om de klimaatverandering te verminderen en om de aanpassing aan die verandering te vergemakkelijken, voorbereiden en regelmatig bijwerken;
- een broeikasgassenregister opstellen voor het nationale territorium.

De Nationale Klimaatcommissie (NKC) is beleidsmatig verantwoordelijk om aan die verbintenissen te voldoen. De NKC is samengesteld uit vertegenwoordigers van de regeringen van de drie gewesten van het land en van de federale staat.

In 2005 heeft België zijn Rapport over aantoonbare vorderingen om de reductiedoelstellingen van het Kyotoprotocol te bereiken, ingediend (NKC, 2005). In 2007 heeft België ook een Rapport over de berekening van de toegewezen hoeveelheid ingediend (NKC, 2006), bedoeld om de precieze toegelaten emissiehoeveelheid voor de periode 2008-2012 te bepalen.

In financiële termen heeft België voorgesteld om voor een bedrag van 150 miljoen euro¹ over drie jaar bij te dragen tot het *fast start*-fonds voor de periode 2010-2012, wat past in het Europese voorstel om 7,2 miljard euro bij te dragen (Europese Raad, 2010, §13.a).

De in dit punt vermelde rapporten, inventarissen en mededelingen zijn beschikbaar op www.klimaat.be.

1. Dat bedrag is vermeld in de Belgische bijdrage aan het *Monitoring Report* van de EU over de Europese bijdragen aan de Monterrey-consensus en aan de Doha-verklaring over de financiering van de ontwikkelingshulp.

1.2.6 Multilaterale wetenschappelijke referentie-organisaties

In 1988 hebben de Wereld Meteorologische Organisatie en het Milieuprogramma van de VN het Intergouvernementeel Panel inzake Klimaatverandering (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) opgericht. De opdracht van het IPCC is de stand van de wetenschappelijke, technische en sociaaleconomische kennis over klimaatverandering te evalueren, evenals haar impact en de strategieën voor de aanpassing aan en de beperking van die klimaatverandering. Hiertoe publiceert het IPCC regelmatig evaluatierapporten, het recentste dateert van 2007 (zie met name IPCC, 2007) en het volgende is voorzien voor 2014. Het IPCC levert dus de wetenschappelijke informatie waarop de beleidsmatige werkzaamheden van het UNFCCC steunen.

1.3 Verdrag inzake biologische diversiteit

1.3.1 Uitdagingen

De ecosystemen en de soorten waaruit die ecosystemen bestaan, zijn onontbeerlijk voor het overleven van de menselijke soort door de vele diensten die ze leveren (voeding, bodemvorming...) (zie ook B.2.8). De Verenigde Naties (VN) hebben het jaar 2010 trouwens uitgeroepen als internationaal jaar van de biologische diversiteit, met als belangrijkste thema de biologische diversiteit voor de ontwikkeling en de vermindering van de armoede.

Het Verdrag inzake biologische diversiteit (VBD), aanvaard in 1992, werd gesloten door de grote meerderheid van staten die zich er zo toe verbinden het planetair ecologisch evenwicht te behouden terwijl ze economisch ontwikkelen. De voornaamste drie doelstellingen van het verdrag zijn: het behoud van de biologische diversiteit, het duurzame gebruik van bestanddelen daarvan en de eerlijke en billijke verdeling van de voordelen voortvloeiende uit het gebruik van genetische rijkdommen voor commerciële of andere doeleinden (VN, 1992d). Dat verdrag erkent voor de eerste keer dat het behoud van de biologische diversiteit een gemeenschappelijke bezorgdheid van de mensheid is en dat het integraal deel uitmaakt van het ontwikkelingsproces.

1.3.2 Partners en onderhandelingsplaatsen

De Conferentie van partijen (Conference of the Parties, COP) is het bestuursorgaan van het VBD en ze groepeert 193 partijen. Enkel de Verenigde Staten, het Vaticaan en Andorra hebben het VBD niet geratificeerd. De COP's vinden op verscheidene locaties plaats, met telkens ad-hocdelegaties van elke partij.

1.3.3 Overeenkomsten en sleuteldata

Het Verdrag inzake biologische diversiteit werd op 22 mei 1992 aangenomen tijdens de Top van Rio en is van kracht geworden op 29 december 1993 (VN, 1992d).

Elke twee jaar neemt de Conferentie van partijen van het verdrag een aantal beslissingen en/of zet het bakens uit voor latere beslissingen om de realisatie van de vastgestelde doelstellingen te verzekeren. Voor 2010 werden er twee bijzonder belangrijke overeenkomsten aangenomen:

- in 2000, in Montreal (Canada), heeft de COP het *Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid* aanvaard (VBD, 2000). Dat Protocol betreft de overdracht, de behandeling en het gebruik van levende gemodificeerde organismen (levend organisme dat een nieuwe combinatie van genetisch materiaal bezit, die verkregen is door gebruik van moderne biotechnologie), die nadelige gevolgen voor de biologische diversiteit kunnen hebben, rekening houdend met de menselijke gezondheid.

- in 2002, in Den Haag (Nederland), heeft de COP onder andere het *Strategisch plan van het verdrag* aanvaard met als doelstelling om tegen 2010 het huidige verlies aan biodiversiteit aanzienlijk af te remmen (CBD, 2002).

1.3.4 Recente ontwikkelingen

De recentste Conferentie van de partijen over biologische diversiteit vond plaats in de herfst van 2010 in Nagoya in Japan. Dat was het belangrijkste evenement van het Internationale jaar van de biologische diversiteit 2010. Er werden verscheidene beslissingen genomen, waarvan de belangrijkste in een kader van duurzame ontwikkeling:

- het *Protocol van Nagoya inzake toegang tot genetische hulpbronnen en de eerlijke en billijke verdeling van de voordelen*. Dat protocol is een internationale overeenkomst met als doelstelling de toegang tot genetische hulpbronnen en de eerlijke en billijke verdeling van de voordelen die voortvloeien uit het gebruik ervan te verzekeren (CBD, 2010a);
- het *Strategisch plan 2011-2020 en de Aichi-doelstellingen betreffende biologische diversiteit*. Dat plan definieert een visie "Leven in harmonie met de natuur": "tegen 2050 wordt de biologische diversiteit gevaloriseerd, beschermd, hersteld en gebruikt met wijsheid; waarbij het behoud van de diensten die de ecosystemen leveren, verzekerd wordt; waarbij de goede gezondheid van de planeet behouden blijft en waarbij alle volkeren essentiële voordelen verkrijgen" (CBD, 2010b; vertaling FPB), geconcretiseerd door twintig strategische doelstellingen voor 2020;
- de *Strategie voor mobilisatie van de bronnen ter ondersteuning van de realisatie van de drie doelstellingen van het verdrag* met als doel tegen 2020 de jaarlijkse internationale financiële stromen naar de ontwikkelingslanden, die bijdragen aan de realisatie van de drie doelstellingen van het verdrag, te verhogen (CBD, 2010c);
- de oprichting van een *groep van experts over biologische diversiteit voor de uitroeiing van de armoede en voor ontwikkeling*, belast met een diepgaandere studie van de verbanden tussen de drie doelstellingen van het verdrag en het proces van uitroeiing van de armoede en voor ontwikkeling (CBD, 2010d);
- de *Ethische gedragscode Tkarihwaï:ri om het respect voor het culturele en intellectuele patrimonium van de autochtone en lokale gemeenschappen te verzekeren*, met als doel het respect te bevorderen voor het culturele en intellectuele patrimonium van de autochtone en lokale gemeenschappen dat van belang is voor het behoud en duurzaam gebruik van de biologische diversiteit (CBD, 2010e).

Die COP werd voorafgegaan door de vijfde vergadering van de partijen van het Cartagena-protocol. Daar werd het *Nagoya – Kuala Lumpur aanvullend protocol over aansprakelijkheid en herstel onder het protocol van Cartagena* aangenomen. Dat aanvullend protocol beoogt bij te dragen tot het behoud en het duurzaam gebruik van de biologische diversiteit door internationale regels en procedures aan te reiken voor de aansprakelijkheid en het herstel in geval van schade veroorzaakt door levende gemodificeerde organismen (CBD, 2010f).

Ook wordt de samenwerking met de andere verdragen en internationale organisaties en initiatieven benadrukt en worden gemeenschappelijke acties overwogen, onder andere ter voorbereiding van Rio+20.

1.3.5 Verbintenissen van België

De *Nationale Belgische biodiversiteitsstrategie 2006-2016* werd ontwikkeld als antwoord op artikel 6 van het Verdrag inzake biologische diversiteit. Die strategie presenteert een geheel van prioritaire doelstellingen om de oorzaken van het biodiversiteitsverlies in België te voorkomen en te verminderen (CCIM, 2006). Ze heeft ook als doel het VBD uit te voeren; de EU-doelstelling te bereiken om het biodiversiteitsverlies in Europa tegen 2010 te stoppen; en een geïntegreerd nationaal antwoord te geven op de talrijke verbintenissen en overeenkomsten over biologische diversiteit waaraan België deelneemt. Toch moet opgemerkt worden dat de uitvoering in België van de internationale en Europese verbintenissen over biologische diversiteit vooral een gewestbevoegdheid is.

Om de vier jaar moeten de partijen van het verdrag ook nationale rapporten over de uitvoering van het VBD opstellen. Die rapporten vatten de nationale acties in het kader van het VBD samen; ze kunnen aangevuld worden met thematische rapporten over de onderwerpen die tijdens de COP aan bod komen. Het eerste nationaal rapport werd in 1998 opgesteld en het vierde in 2009. Tussen 2001 en 2009 heeft België die rapporten met zeven thematische rapporten aangevuld (CHM, 2011).

1.3.6 Multilaterale wetenschappelijke referentie-organisaties

Het *Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* (IPBES) is nog niet formeel opgericht, ook al hebben verscheidene instanties van zijn oprichting akte genomen (UN, 2010b). Om volledig operationeel te zijn, zijn er immers twee plenaire zittingen van de IPBES-leden nodig (gepland voor eind 2011 en begin 2012). Een van de belangrijkste rollen van dat orgaan zal zijn om uitgediepte wetenschappelijke analyses te maken over de wetenschappelijke ontdekkingen inzake de diensten die de ecosystemen leveren en inzake biologische diversiteit. Het doel is rapporten te verschaffen die niet alleen de toestand, het statuut en de trends van de ecosystemen in de wereld weergeven; maar die ook een overzicht geven van de mogelijke beleidsopties, de noodzakelijke transformaties en de te geven antwoorden voor de verschillende aangesneden problematieken.

1.4 Verdrag ter bestrijding van woestijnvorming

1.4.1 Uitdagingen

Woestijnvorming betekent aantasting van aride, semi-aride en droge subhumide bodems, met andere woorden biologisch en economisch productiviteitsverlies door overexploitatie van de bodems, overbegrazing, ontbossing en verkeerde irrigatiepraktijken. *"Dat gedrag vloeit vaak voort uit economische, milieu- en sociale druk, onwetendheid, oorlog en droogte"* (UNCCD, 2010; vertaling FPB). De doelstelling van het *Verdrag ter bestrijding van woestijnvorming* is de strijd tegen woestijnvorming en de vermindering van de effecten van droogte in landen die bijzonder geteisterd zijn door droogte en/of woestijnvorming, in het bijzonder in Afrika (VN, 1994). Het verdrag benadrukt in het bijzonder het participatiebeginsel en de betrokkenheid van lokale actoren en bevolking om te strijden tegen woestijnvorming. Het is geformuleerd rond nationale actieprogramma's.

1.4.2 Partners en onderhandelingsplaatsen

De Conferentie van partijen (COP) is het soevereine orgaan van het verdrag. De COP groepeerde 193 staten en de EU, of alle landen van de wereld behalve Estland en het Vaticaan. De COP vergadert om de twee jaar op een plaats ad hoc. Tijdens COP 5 in Genève in 2001 werd het CRIC (Committee for the Review of the Implementation of the Convention) opgericht om het verdrag te herzien en te evalueren (UNCCD, 2001). Het Global Mechanism (GM) coördineert de mobilisatie van multilaterale en bilaterale financiële bronnen voor de strijd tegen woestijnvorming.

1.4.3 Overeenkomsten en sleuteldata

Woestijnvorming is een sinds lang erkend probleem. Vanaf 1977 heeft de Conferentie van de VN over de woestijnvorming een actieplan aanvaard om tegen dat verschijnsel te strijden. Ondanks lokale successen is de woestijnvorming in de volgende jaren nog toegenomen. De Rio-conferentie van 1992 heeft een onderhandelingsproces gestart dat in juni 1994 uitmondde in de oprichting van het *Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van woestijnvorming in de landen die te kampen hebben met ernstige droogte en/of woestijnvorming, in het bijzonder in Afrika* (afgekort UNCCD, UN Convention to Combat Desertification), dat van kracht werd op 26 december 1996.

De COP 8, in Madrid in 2007, heeft het Tienjarig strategisch kaderplan aangenomen (UNCCD, 2007). Dat plan legt doelstellingen vast op lange termijn (meer dan tien jaar) en op korte en middellange termijn (drie tot vijf jaar) om de partners van het verdrag te sturen in hun actie. Dat plan definieert ook indicatoren om de realisatie van de langetermijndoelstellingen te volgen. De recentste COP vond plaats in 2009 in Buenos Aires. Ze maakte onder andere de balans op van de uitvoering van het Tienjarig kaderplan. De volgende COP zal plaatsvinden in de herfst van 2011 in Zuid-Korea.

1.4.4 Recente ontwikkelingen

Er wordt geen enkele belangrijke beslissing verwacht voor de volgende COP die eind 2011 plaatsvindt.

1.4.5 Verbintenissen van België

België is niet direct bij woestijnvorming betrokken en heeft geen verbintenissen op dat vlak.

1.4.6 Multilaterale wetenschappelijke referentie-organisaties

Het Committee on Science and Technology (CST) is een ondersteunend orgaan van het Verdrag. Het CST is samengesteld uit vertegenwoordigers van de regeringen; het adviseert de COP over wetenschappelijke en technische aangelegenheden, zorgt voor de verbinding tussen de COP en de wetenschappelijke wereld en moedigt samenwerking aan op het vlak van onderzoek en observatie. Tot in 2007, toen haar missie eindigde, heeft een Groep van experts een belangrijke rol gespeeld bij het CST, door informatie te leveren over kennis en mogelijk beleid.

1.5 Verklaring inzake beginselen voor een mondiale consensus aangaande het beheer, het behoud en duurzame ontwikkeling van alle soorten bossen

1.5.1 Uitdagingen

In 1992 werd het Verdrag inzake biologische diversiteit hoofdzakelijk bekeken vanuit een standpunt van bescherming van de biologische diversiteit, terwijl de bossen, die er integraal deel van uitmaken, reeds een belangrijk sociaaleconomisch belang hadden en dat in de ontwikkelingslanden. Het thema van de bossen behoorde trouwens tot de meest controversiële tijdens de Top van Rio, waardoor de wil om een verdrag inzake bossen af te sluiten tot niets heeft geleid. De tekst die er aanvaard werd is dan ook een *Niet juridisch bindende gezaghebbende verklaring inzake beginselen voor een mondiale consensus aangaande het beheer, het behoud en duurzame ontwikkeling van alle soorten bossen*.

1.5.2 Partners en onderhandelingsplaatsen

Het United Nations Forum on Forests (UNFF) is een hulporgaan van de United Nations Economic and Social Council (ECOSOC). Het is dan ook samengesteld uit alle lidstaten van de VN. De vergaderingen vinden plaats in het VN-hoofdkwartier in New York met de permanente vertegenwoordigers van de VN-lidstaten.

1.5.3 Overeenkomsten en sleuteldata

De bossen waren tijdens de Top van Rio in 1992 het onderwerp van een *Niet juridisch bindende gezaghebbende verklaring inzake beginselen voor een mondiale consensus aangaande het beheer, het behoud en duurzame ontwikkeling van alle soorten bossen* (VN, 1992e). De beginselen uit die verklaring hebben vooral als doel bij te dragen tot het beheer, het behoud en het duurzame gebruik van de bossen, rekening houdend met de vele functies en het bijkomende gebruik van die bossen.

Drie onderhandelingsplatformen werden opgezet om die beginselen te concretiseren:

- het *Intergovernmental Panel on Forests* (IPF) van 1995 tot 1997;
- het *Intergovernmental Forum on Forests* (IFF) van 1997 tot 2000;
- het *United Nations Forum on Forests* (UNFF) sinds 2000, opgericht door een ECOSOC-resolutie (ECOSOC Resolution/2000/35).

Het IPF/IFF leidde tot meer dan 270 actievoorstellen voor een duurzaam bosbeheer. Het UNFF werkt op basis van een *Meerjarig werkprogramma* (2001-2005 en 2007-2015). Het tweede werkprogramma, aangenomen in 2006, bepaalde vier globale doelstellingen over bossen, waarvoor werd afgesproken al het mogelijke te doen om ze tegen 2015 te realiseren: het verlies van bosoppervlakte tegengaan; de met bossen verbonden economische, sociale en milieuvoordelen versterken; de oppervlakte beschermd bosgebied en het aandeel bosproducten uit duurzaam beheerde bossen verhogen; en de dalende trend in de officiële ontwikkelingshulp bestemd voor duurzaam gebruik van bossen omkeren (UNFF, 2007).

De zevende zitting van het UNFF heeft een *juridisch niet-bindend instrument voor alle soorten bossen* aangenomen met als doel de politieke wil voor een duurzaam bosbeheer te versterken; de rol van bossen als bijdrage tot de realisatie van andere doelstellingen, zoals de millenniumdoelstellingen, te versterken; en een kader te bieden voor nationale actie en internationale samenwerking (UNFF, 2007). In december 2007 werd dat instrument ook aangenomen door de algemene vergadering van de VN (UN, 2007).

1.5.4 Recente ontwikkelingen

De recentste vergadering van het UN Forum on Forests vond plaats van 24 januari tot 4 februari 2011 in New York in de Verenigde Staten. Dat evenement was de start van het *Internationaal jaar van de bossen 2011*. Het UNFF heeft er de *Resolution on Forests for People, Livelihoods and Poverty Eradication* aangenomen met als doel de rol van duurzaam bosbeheer voor de uitroeiing van de armoede in de ontwikkelingslanden te promoten (UNFF, 2011).

1.5.5 Verbintenissen van België

De lidstaten mogen, op vrijwillige basis, tweejaarlijkse nationale rapporten opstellen ter voorbereiding van de UNFF-zittingen. Het rapport voor de tiende zitting, in 2013, zou de nadruk moeten leggen op de uitvoering van het juridisch niet-bindend instrument voor alle soorten bossen, een evenwichtige rapportage over de uitvoering van de vier globale doelstellingen over bossen.

België heeft een dergelijk rapport enkel opgesteld in het kader van de voorbereiding van de tweede vergadering van het UNFF in 2001 (De Schepper *et al.*, 2001).

1.5.6 Multilaterale wetenschappelijke referentie-organisaties

Er is geen specifiek multilateraal wetenschappelijk orgaan voor bossen.

2 Technische bijlagen

2.1 Herkomst van de 25 sleutelindicatoren

Tabel 38 geeft informatie over de herkomst van de 25 sleutelindicatoren uit deel A.

- Behoort de indicator tot de 88 indicatoren van duurzame ontwikkeling uit het *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling 2009*? (Zie kolom *Rapport 2009*.)
- Komt de indicator voor in de EU 2020-strategie? (Zie kolom *EU 2020*.)
- Werd de indicator toegevoegd of veranderd en waarom? (Zie kolom *Wijziging* en tekst onder de tabel.)

| Tabel 38 Herkomst van de 25 sleutelindicatoren | | | | |
|------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|---------|-----------|
| | Indicator | Rapport 2009 | EU 2020 | Wijziging |
| 1 | Beschikbaar inkomen van de gezinnen | - | - | A |
| 2 | Schuldgraad van de gezinnen | ✓ | - | - |
| 3 | Aantal personen met een risico op armoede of sociale uitsluiting | ✓ | ✓ | B |
| 4 | Aandeel van de jongeren tussen 18 en 24 jaar dat hoogstens lager secundair onderwijs heeft voltooid en dat geen onderwijs of opleiding volgt | ✓ | ✓ | C |
| 5 | Werkloosheidsgraad van de jongeren | - | - | D |
| 6 | Levensverwachting bij de geboorte verdeeld naar geslacht | ✓ | - | - |
| 7 | Aandeel van de bevolking dat verklaart te hebben geleden aan hart- en vaat-ziekten | ✓ | - | - |
| 8 | Aandeel van de volwassen bevolking met obesitas | ✓ | - | - |
| 9 | Index van de populatie weidevogels | ✓ | - | E |
| 10 | Aantal commerciële vissoorten in de Noordzee en aangrenzende wateren waarvan de voorraad zich binnen veilige referentiewaarden bevindt | ✓ | - | - |
| 11 | Uitgestoten hoeveelheid broeikasgassen | ✓ | ✓ | - |
| 12 | Uitgestoten hoeveelheid stikstofoxiden in de lucht | ✓ | - | - |
| 13 | Uitgestoten hoeveelheid stikstof in het water | ✓ | - | - |
| 14 | Werkgelegenheidsgraad van 15-64-jarigen | ✓ | ✓ | - |
| 15 | Ontkoppeling tussen het bbp en het materiaalverbruik (biomassa, metalen, mineralen en fossiele brandstoffen) | ✓ | - | - |
| 16 | Ontkoppeling tussen het bbp en het primaire energieverbruik | ✓ | ✓ | - |
| 17 | Ontkoppeling tussen het bbp en het aantal voertuigkilometer | ✓ | - | - |
| 18 | Aandeel van het verbruik van energie uit hernieuwbare bronnen in het primaire energieverbruik | ✓ | ✓ | F |
| 19 | Aandeel van het wegverkeer van personen op het Belgische grondgebied | ✓ | - | - |
| 20 | Vleesconsumptie | ✓ | - | - |
| 21 | Investeringen (bruto, in vaste activa) van de ondernemingen en de overheid in het bbp | ✓ | - | - |
| 22 | Aandeel van de bruto binnenlandse uitgaven voor O&O door de ondernemingen en de overheid in het bbp | ✓ | ✓ | - |
| 23 | Officiële ontwikkelingshulp in procent van het bruto nationaal inkomen | ✓ | - | - |
| 24 | Geconsolideerde brutoschuld in de zin van het Verdrag van Maastricht, in procent van het bbp | ✓ | - | - |
| 25 | Aandeel van de maatregelen van de federale plannen inzake duurzame ontwikkeling die in toepassing zijn | ✓ | - | - |

A – De indicator *beschikbaar inkomen van de gezinnen* werd aan de lijst toegevoegd gezien de aanbevelingen van de Commissie Stiglitz-Sen-Fitoussi. Die indicator werd boven het bbp verkozen.

B – De indicator *aantal personen met een risico op armoede of sociale uitsluiting* werd in de lijst opgenomen gezien de goedkeuring van de EU 2020-strategie. Hij vervangt de indicator *aandeel van de bevolking met een armoederisico*. Dat houdt twee belangrijke wijzigingen in:

- de indicator wordt voortaan absoluut, in aantal personen, uitgedrukt en niet langer relatief, in aandeel van de bevolking;
- de indicator omvat voortaan drie armoederisico's (gebrek aan financiële middelen, zeer lage werkintensiteit en materiële ontbering) en niet langer enkel het met het inkomen verbonden armoederisico.

C – De indicator *aandeel van de jongeren tussen 18 en 24 jaar dat hoogstens lager secundair onderwijs heeft voltooid en dat geen onderwijs of opleiding volgt*, werd in de lijst opgenomen gezien de goedkeuring van de EU 2020-strategie. Hij vervangt de vroegere indicator over de opleiding van jongeren: *aandeel van de jongeren van 20 tot 24 jaar die minstens het hoger secundair onderwijs hebben voltooid*.

D – De indicator *werkloosheidsgraad van de jongeren* vervangt de *werkgelegenheidsgraad van de jongeren* uit het Rapport 2009. De nieuwe indicator informeert beter over het aandeel van de jongeren dat geen toegang heeft tot de arbeidsmarkt; onder de jongeren zonder werk zijn er immers die nog studeren en dus geen werkzoekende zijn.

E – De indicator *index van de populatie weidevogels* vervangt het *aandeel van de bedreigde soorten vogels* uit het Rapport 2009. De vroegere indicator was onvoldoende stabiel omdat de noemer van jaar tot jaar verandert en er dus geen betrouwbare vergelijking in de tijd mogelijk is.

F – De indicator *aandeel van het verbruik van energie uit hernieuwbare bronnen in het primaire energieverbruik* uit het Rapport 2009 werd behouden. Op te merken valt dat de indicator uit de EU 2020-strategie het *aandeel van het verbruik van energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto finale energieverbruik* is, met het bruto finale energieverbruik in de noemer van die indicator. Voor die indicator zijn er pas gegevens vanaf 2006. De vroegere indicator werd behouden om over een lange tijdreeks te kunnen beschikken. Bovendien verschillen de gegevens voor die twee indicatoren niet sterk van elkaar en zijn ze sinds 2006 gelijklopend.

2.2 Juridische teksten over de evolutie van de federale strategie inzake duurzame ontwikkeling

Paragraaf 2.2 presenteert een lijst van juridische teksten over de federale strategie inzake duurzame ontwikkeling die werd beschreven en geëvalueerd in B.1 van dit rapport.

| Wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Publicatiedatum Belgisch Staatsblad | Titel, met datum van afkondiging |
| 18/06/1997 | Wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling |
| 31/12/2001 | Programmawet van 30 december 2001 |
| 28/07/2006 | Wet van 20 juli 2006 houdende diverse bepalingen |
| 28/12/2006 | Programmawet van 27 december 2006 |
| 14/10/2010 | Wet van 30 juli 2010 tot wijziging van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling |
| 14/10/2010 | Wet van 30 juli 2010 tot invoering van een duurzame ontwikkelingseffectbeoordeling in de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling |
| 31/12/2010 | Wet van 29 december 2010 houdende diverse bepalingen |
| Bron Belgisch Staatsblad. | |

| Koninklijke besluiten over andere actoren en instrumenten | |
|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Publicatiedatum Belgisch Staatsblad | Titel, met datum van afkondiging |
| 23/09/1998 | Koninklijk besluit van 10 augustus 1998 tot goedkeuring van het huishoudelijk reglement van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling |
| 05/03/2002 | Koninklijk besluit van 25 februari 2002 houdende oprichting van de Programmatorische federale overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling |
| 06/10/2004 | 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 |
| 07/12/2004 | Koninklijk besluit van 8 oktober 2004 tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 februari 2002 houdende oprichting van de Programmatorische Federale Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling |
| 25/08/2006 | Koninklijk besluit van 22 augustus 2006 tot uitvoering van artikel 352 van de wet van 20 juli 2006 houdende diverse bepalingen |
| 05/02/2007 en 07/02/2007 (errata) | Koninklijk besluit van 16 januari 2007 tot wijziging van het 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 |
| Bron Belgisch Staatsblad. | |

| Koninklijke besluiten over de organisatie van de ICDO | |
|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Publicatiedatum Belgisch Staatsblad | Titel, met datum van afkondiging |
| 22/12/1998 | Koninklijk besluit van 1 december 1998 tot vaststelling van de algemene regels betreffende de organisatie en de werking van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling |
| 30/01/2004 | Koninklijk besluit van 8 december 2003 tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 december 1998 tot vaststelling van de algemene regels betreffende de organisatie en de werking van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling |
| 28/03/2007 en 13/04/2007 (erratum) | Koninklijk besluit van 19 maart 2007 houdende vaststelling van de algemene regels inzake de organisatie en de werking van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling |
| Bron Belgisch Staatsblad. | |

| Koninklijke besluiten over de federale plannen en de raadplegingen | |
|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Publicatiedatum Belgisch Staatsblad | Titel, met datum van afkondiging |
| 14/01/2000 | Koninklijk besluit van 9 januari 2000 tot bepaling van de algemene regels van de raadpleging van de bevolking over het voorontwerp van federaal plan inzake duurzame ontwikkeling |
| 14/01/2000 | Koninklijk besluit van 9 januari 2000 houdende organisatie van de toekenning van toelagen voor projecten van animatie- en informatie-activiteiten voorgesteld door verenigingen en instellingen van openbaar nut in het kader van de raadpleging van de bevolking over het voorontwerp van federaal plan inzake duurzame ontwikkeling |
| 15/02/2000 | (Ander besluit) Begeleidingscomité opgericht ter wetenschappelijke ondersteuning van de raadpleging van de bevolking over het voorontwerp van federaal plan inzake duurzame ontwikkeling. – Benoeming van de leden |
| 16/03/2000 | Koninklijk besluit van 12 maart 2000 tot wijziging van het koninklijk besluit van 9 januari 2000 houdende organisatie van de toekenning van toelagen voor projecten van animatie- en informatie-activiteiten voorgesteld door verenigingen en instellingen van openbaar nut in het kader van de raadpleging van de bevolking over het voorontwerp van federaal plan inzake duurzame ontwikkeling |
| 17/10/2000 | (Officieel bericht) Vaststelling van het Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004 (door het koninklijk besluit van 19 september 2000) |
| 11/04/2003 | Koninklijk besluit van 2 april 2003 tot wijziging van het koninklijk besluit van 9 januari 2000 tot bepaling van de algemene regels van de raadpleging van de bevolking over het voorontwerp van federaal plan inzake duurzame ontwikkeling |
| 04/12/2003 | (Ander besluit) Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004. Vaststelling van de einddatum van de lopende planperiode (door het koninklijk besluit van 22 oktober 2003 tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 september 2000 houdende vaststelling van het Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004) |
| 17/12/2003 | Koninklijk besluit van 11 december 2003 houdende organisatie van de toekenning van toelagen aan projecten van informatieverbreiding en informatiesessies voorgesteld door verenigingen en aan reportageprojecten voorgesteld door media in het kader van de raadpleging van de bevolking over het voorontwerp van federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008 |
| 12/02/2004 | (Officieel bericht) Raadpleging van de bevolking over het voorontwerp van federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008 |
| 13/05/2004 | Koninklijk besluit van 31 maart 2004 tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 december 2003 houdende organisatie van de toekenning van toelagen aan projecten van informatieverbreiding en informatiesessies voorgesteld door verenigingen en aan reportageprojecten voorgesteld door media in het kader van de raadpleging van de bevolking over het voorontwerp van het Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2004-2008 |
| 07/12/2004 | (Officieel bericht) Vaststelling van het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008 (door het koninklijk besluit van 28 oktober 2004) |
| 23/04/2008 en 09/05/2008 (erratum) | (Officieel bericht) Raadpleging van de bevolking over het voorontwerp van federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2009-2012 |
| 09/05/2008 | Koninklijk besluit van 24 april 2008 tot wijziging van het koninklijk besluit van 9 januari 2000 tot bepaling van de algemene regels van de raadpleging van de bevolking over het voorontwerp van federaal plan inzake duurzame ontwikkeling |

Bron Belgisch Staatsblad.

2.3 Technische en methodologische aspecten van de evaluatie van de uitvoering van de Plannen

Paragraaf 2.3 presenteert de methodologie die werd gebruikt om de uitvoering van de *Federale plannen inzake duurzame ontwikkeling* te evalueren in B.2.3. De bronverwijzingen bij deze tekst zijn te vinden in D.3.2.

2.3.1 Opmvolging van het gevoerde beleid door de ICDO

De Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling (ICDO) en haar leden hebben de opdracht de uitvoering van de plannen in elke federale administratie en publieke instelling op te volgen. Zo worden sinds 2000 gegevens over die uitvoering verzameld in twee informatiedragers:

- de rapporten van de ICDO-leden;
- de databank *Opmvolging van de maatregelen genomen op federaal niveau*, die de ICDO creëerde in de lente van 2008 als bijlage bij de ledenrapporten.

Die ledenrapporten en die databank presenteren de interne balans van de ICDO over de uitvoering van de maatregelen uit de Plannen 2000-2004 en 2004-2008/2011. De ICDO doet die opvolging volgens een eigen classificatie met termen die lijken op, maar toch verschillen van die uit de methodologie van de Task Force Duurzame Ontwikkeling (TFDO) van 2004 (ICDO, 2006a).

Het is volgens die ICDO-classificatie dat de verschillende departementen de ledenrapporten en de databank invullen door zelf rechtstreeks twee types van gegevens te leveren:

- ruwe kwalitatieve gegevens, namelijk beschrijvingen van ondernomen acties om de maatregel uit te voeren;
- maar ook ruwe kwantitatieve gegevens op basis van de interne ICDO-classificatie ('ruw' genoemd omdat de verschillende ambtenaren die de databank moeten aanvullen die gegevens niet op een homogene manier interpreteren).

2.3.2 Evaluatie van het gevoerde beleid door de TFDO van het FPB

Om zijn evaluatieopdracht in verband met de uitvoering van de maatregelen uit de plannen te kunnen vervullen, heeft de Task Force Duurzame Ontwikkeling van het Federaal Planbureau tot in 2004 geleidelijk aan een methodologie ontwikkeld. Die werd gepubliceerd als een van de voorbereidende werkzaamheden van het *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* (Delbaere en Dresselaers, 2005; TFDO, 2005, pp. 135-146). De gegevens uit de *Rapporten 2000* tot en met *2004 van de leden* van de ICDO werden volgens die methodologie geordend en geanalyseerd. Sinds 2008 gebruikt de TFDO voor die opdracht zowel de ledenrapporten als de databank van de ICDO.

De ruwe kwalitatieve en kwantitatieve gegevens die de ICDO levert, worden door de TFDO onderzocht en met elkaar geconfronteerd om ze te verwerken tot geïntegreerde gegevens in een homogene classificatie die het mogelijk maakt de onderstaande methodologie toe te passen.

Die verwerking is noodzakelijk wanneer bijvoorbeeld een maatregel door de ICDO als in "uitvoering" wordt beschreven, zonder andere informatie daarover. Daarmee is het niet mogelijk te weten wat er gedaan werd om die maatregel toe te passen. Bij gebrek aan informatie die getuigt van de werkelijke toepassing of niet-toepassing van de maatregel, wordt die maatregel door de TFDO in de federale rapporten beschouwd als "zonder informatie".

Dat voorbeeld toont dat het belangrijk is dat de ICDO haar databank aanvult met kwalitatieve gegevens over hoe de maatregelen werden uitgevoerd. Het maakt ook begrijpelijk dat enkel de maatregelen die de ICDO als "zonder gevolg" classificeert, door de TFDO in dezelfde klasse opgenomen worden, aangezien het ICDO-lid op die manier verklaart dat er niets ondernomen werd om de maatregel uit te voeren.

De evaluatiemethodologie van de TFDO rangschikt de maatregelen uit de plannen volgens hun stand van uitvoering door de kwalitatieve en kwantitatieve gegevens van de ICDO te integreren, namelijk door ze te gebruiken voor onderlinge toetsing. Alle maatregelen van elk plan worden gerangschikt naargelang ze een van de drie opeenvolgende uitvoeringsfasen hebben bereikt (voorbereiding, toepassing en monitoring) of volgens drie andere categorieën (zonder gevolg, achterhaald en zonder informatie).

Vergeleken met de evaluaties uit het derde (TFDO, 2005, pp. 135-146) en vierde (TFDO, 2007, pp. 197-220) Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling, werden bepaalde hergroeperingen doorgevoerd: de nieuwe fase *toepassing* omvat de vroegere fasen beslissing, toepassing en variabel; de nieuwe fase *monitoring* omvat de vroegere fasen monitoring en evaluatie; de nieuwe fase *achterhaald* omvat de vroegere fasen achterhaald en gedefederaliseerd.

De uitvoering wordt niet enkel globaal beoordeeld voor het geheel van de maatregelen uit het plan, maar ook door de maatregelen in te delen volgens thema en instrument. Het gaat daarbij om de thema's en instrumenten die eveneens gebruikt worden om de inhoud van de plannen te analyseren (zie B.2.2.3 en 2.2.4).

Tabel 39 Uitvoeringsfasen, thema's en instrumenten van de maatregelen uit de plannen

Uitvoeringsfasen en andere categorieën

- 1 *Vorbereiding*: keuze van tijdschema, instrumenten en intermediaire doelstellingen. Die fase loopt tot het moment waarop de doelstellingen en instrumenten gekozen zijn en in een regelgevende tekst opgenomen kunnen worden.
- 2 *Toepassing*: formulering, goedkeuring en afkondiging van de maatregelen, gevolgd door de implementatie van de maatregelen en hun afdwinging.
- 3 *Monitoring*: verzameling van gegevens over de toepassing, wat eventueel tot bijsturingen kan leiden en, in voorkomend geval, tot een wetenschappelijke evaluatie met als doel het beleid oriënteren door advies uit te brengen over het opzet en de opvolging ervan.
- 4 *Zonder gevolg*: categorie van maatregelen waarvoor er nog geen enkel initiatief voor de uitvoering genomen werd.
- 5 *Achterhaald*: categorie van maatregelen die door nieuwe beslissingen achterhaald zijn (door regionalisering of door maatregelen op andere beleidsniveaus).
- 6 *Zonder informatie*: categorie van maatregelen waarover geen enkel rapport bestaat en geen informatie beschikbaar is. Als er over bepaalde maatregelen foutieve informatie verspreid werd, werden die maatregelen ook in deze categorie ondergebracht.

Thema's

- Consumptie- en productiepatronen
- Armoede en sociale uitsluiting, overmatige schuldenlast, milieugezondheid
- Landbouw, mariene milieu, biodiversiteit
- Energie, vervoer, ozon en klimaatverandering
- Middelen ter implementatie (internationaal beleid, wetenschapsbeleid, fiscaal beleid en informatie voor de besluitvorming)
- Versterking van de rol van de grote maatschappelijke groepen
- Tien richtsnoeren voor het beleid inzake duurzame ontwikkeling

Instrumenten

- Regulerende instrumenten: normen, vergunningen, beperkingen...
- Economische instrumenten: subsidies, belastingen, lastenverlagingen...
- Communicatieve instrumenten^a: bewustmakingscampagnes, gebruik van verschillende communicatiekanalen...
- Vrijwillige instrumenten: vrijwillige overeenkomsten...
- Opvolgingsinstrumenten: indicatoren, rapporten...
- Programmerende instrumenten: nog op te stellen plannen en te bepalen maatregelen
- Onderzoeksinstrumenten^a: studies...

- a. In de voorgaande analyses vormden de communicatie- en onderzoeksinstrumenten één categorie beleidsinstrumenten (zie onder andere TFDO, 2005, p. 144). Gezien enerzijds het belang van die categorie en anderzijds de ketenlogica (stroomopwaarts het onderzoek als basis voor de beslissing en stroomafwaarts de communicatie om over de genomen beslissing te informeren) werd deze groep in twee categorieën opgedeeld.

3 Bibliografie

3.1 Verwijzingen van deel A – Twintig jaar evolutie van indicatoren van duurzame ontwikkeling

- BS (1997). *Wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling*. Belgisch Staatsblad 18/06/1997, pp. 16270-16275.
- BS (2002). *Programmawet (I) van 24 december 2002*. Belgisch Staatsblad 31/12/2002, pp. 58686-58797.
- CBD (2010). *Global Biodiversity Outlook 3*. <http://www.cbd.int/doc/publications/gbo/gbo3-final-en.pdf> (geraadpleegd op 16/08/2011).
- EU (1992). *Verdrag betreffende de Europese Unie*. Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen C 191 van 29/07/1992. <http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/dat/11992M/html/11992M.html> (geraadpleegd op 31/08/2011).
- EU (2001). *Richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen*. Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen L 309 van 27/11/2001, pp. 22-30.
- EU (2010). *Europa 2020. Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei. Mededeling van de Commissie*. COM(2010) 2020 definitief.
- Europese Raad (2000). *Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Lissabon van 23 en 24 maart 2000*. Document Lisbon (24/3/2000) Nr.: 100/1/00.
- Eurostat (2009). *Sustainable development in the European Union. 2009 monitoring report of the EU sustainable development strategy*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Eurostat (2011). *Distribution of income*. In: Income, Social Inclusion and Living Conditions > Data > Main tables. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/data/main_tables (geraadpleegd op 18/07/2011).
- Federale regering (2004). *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008*. <http://www.plan2004.be/> (geraadpleegd op 25/08/2009).
- FPDO 2004-2008/2011*: zie Federale regering (2004).
- IPCC (2007). *Climate change 2007: Mitigation of climate change, contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the IPCC*. Cambridge University Press, www.ipcc.ch.
- Lissabonstrategie*: zie Europese Raad (2000).
- Nationaal Hervormingsprogramma België 2011*. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_belgium_nl.pdf (geraadpleegd op 19/07/2011).
- NEC-richtlijn: zie EU (2001).
- OECD (2007). *Des emplois pour les jeunes / Jobs for Youth – Belgique. Summary in English*. <http://www.oecd.org/dataoecd/40/13/38071447.pdf> (geraadpleegd op 28/06/2011).
- OECD (2011). *Growing Income Inequality in OECD Countries: What Drives it and How Can Policy Tackle it?* Forum, Paris, 2 May 2011. <http://www.oecd.org/dataoecd/32/20/47723414.pdf> (geraadpleegd op 18/07/2011).
- OSPAR (1987). *Second International Conference on the Protection of the North Sea*, London, 24-25 November 1987. http://www.ospar.org/html_documents/ospar/html/2nsc-1987_london_declaration.pdf (geraadpleegd op 31/08/2011).
- Programmawet 2002*: zie BS (2002).
- Protocol van Kyoto*: zie UNFCCC (1997).

- Stiglitz, J. et al. (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf (geraadpleegd op 15/07/2011).
- TFDO (2007). *De transitie naar een duurzame ontwikkeling versnellen. Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling 2007 en Synthese en aanbevelingen*. Brussel: Federaal Planbureau. <http://sustdev.plan.be/>.
- TFDO (2009). *Indicatoren, doelstellingen en visies van duurzame ontwikkeling. Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling 2009*. Brussel: Federaal Planbureau. <http://sustdev.plan.be/>.
- Tweede Conferentie voor de bescherming van de Noordzee*: zie OSPAR (1987).
- UN (1970). *International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade*. Resolution 2626, 24/10/1970.
- UNEP (2004). *European Stakeholder Meeting on Sustainable consumption and production. Meeting Report and Co-chairs' Summary*. http://ec.europa.eu/environment/wssd/pdf/ostend_scp_report_final.pdf (geraadpleegd op 14/06/2011).
- UNFCCC (1997). *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*. http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php (geraadpleegd op 09/03/2011).
- Verdrag van Maastricht*: zie EU (1992).
- VN (2002). *Implementatieplan van de wereldtop over duurzame ontwikkeling*. Beschikbaar op http://www.plan.be/websites/ferado/pdf/wssd_n.pdf (geraadpleegd op 05/10/2011).
- World Bank (2011). *The Changing Wealth of Nations: Measuring Sustainable Development for the New Millennium*. Washington: World Bank.

3.2 Verwijzingen van deel B – Evaluatie van de federale strategie inzake duurzame ontwikkeling

- Agenda 21*: zie VN (1992b).
- Arnstein, S. (1969). *A Ladder of Citizen Participation*. In: *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, No. 4, pp. 216-224.
- Belgische Grondwet (De)*. http://www.senate.be/doc/const_nl.html (geraadpleegd op 28/04/2011).
- BS (1997). *Wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling*. Belgisch Staatsblad 18/06/1997, pp. 16270-16275.
- BS (1998). *Koninklijk besluit van 1 december 1998 tot vaststelling van de algemene regels betreffende de organisatie en de werking van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling*. Belgisch Staatsblad 22/12/1998, pp. 40603-40606.
- BS (2001). *Programmawet van 30 december 2001*. Belgisch Staatsblad 31/12/2001, pp. 45706-45747.
- BS (2002). *Koninklijk besluit van 25 februari 2002 houdende oprichting van de Programmatorische federale overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling*. Belgisch Staatsblad 05/03/2002, pp. 8353-8354.
- BS (2003). *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004. Vaststelling van de einddatum van de lopende planperiode*. Belgisch Staatsblad 04/12/2003, p. 57942. Voor de tekst van het Koninklijk besluit van 22 oktober 2003 tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 september 2000 houdende vaststelling van het Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004, zie ICDO, 2004b, p. 33.
- BS (2004a). *Koninklijk besluit van 8 december 2003 tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 december 1998 tot vaststelling van de algemene regels betreffende de organisatie en de werking van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling*. Belgisch Staatsblad 30/01/2004, pp. 6015-6017.
- BS (2004b). *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*. Belgisch Staatsblad 06/10/2004, pp. 70356-70359.

- BS (2006a). *Wet van 20 juli 2006 houdende diverse bepalingen*. Belgisch Staatsblad 28/07/2006, pp. 36940-37011.
- BS (2006b). *Programmawet (I) van 27 december 2006*. Belgisch Staatsblad 28/12/2006, pp. 75178-75262.
- BS (2007a). *Koninklijk besluit van 16 januari 2007 tot wijziging van het 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*. Belgisch Staatsblad 05/02/2007, pp. 5695-5696; en 07/02/2007, p. 6087 (errata).
- BS (2007b). *Koninklijk besluit van 19 maart 2007 houdende vaststelling van de algemene regels inzake de organisatie en de werking van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling*. Belgisch Staatsblad 28/03/2007, pp. 16987-16994; en 13/04/2007, p. 20478 (erratum).
- BS (2010a). *Wet van 30 juli 2010 tot wijziging van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling*. Belgisch Staatsblad 14/10/2010, pp. 61445-61450.
- BS (2010b). *Wet van 30 juli 2010 tot invoering van een duurzame ontwikkelingseffectbeoordeling in de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling*. Belgisch Staatsblad 14/10/2010, pp. 61444-61445.
- BS (2010c). *Wet van 29 december 2010 houdende diverse bepalingen*. Belgisch Staatsblad 31/12/2010, pp. 83506-83550.
- CDO (2000). *Codering en verwerking van gegevens betreffende de reacties van de Belgische bevolking op het Voorontwerp van Federaal Plan voor Duurzame Ontwikkeling*. Eindrapport bij het Project Consult/1-2000 in opdracht van de Staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling (Projectnummer 175A4500).
- Edelenbos, J. en Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma.
- ESDN (2011). *Basics of SD Strategies: Guidelines*. European Sustainable Development Network. <http://www.sd-network.eu/?k=basics%20of%20SD%20strategies#guidelines> (geraadpleegd op 28/04/2011).
- EU (2001). *Duurzame ontwikkeling in Europa voor een betere wereld: Een strategie van de Europese Unie voor duurzame ontwikkeling*. Mededeling van de Commissie. COM(2001)264 definitief/2.
- Europese Raad (2006). *Vernieuwde EU-strategie inzake duurzame ontwikkeling*. Aangenomen door de Europese Raad van 15 en 16 juni 2006. Document 10917/06.
- Federale regering (2000). *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004*. http://www.icdo.be/NL/publicaties/federale_plannen/1e_plan (geraadpleegd op 28/04/2011).
- Federale regering (2004). *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008*. http://www.icdo.be/NL/publicaties/federale_plannen/2e_plan (geraadpleegd op 28/04/2011).
- Federale regering (2008). *Regeerakkoord gesloten door de onderhandelaars van CD&V, MR, PS, Open Vld en cdH, 18 maart 2008*. http://www.fedweb.belgium.be/nl/binaries/regeerakkoord180308_tcm120-14855.pdf (geraadpleegd op 28/04/2011).
- FRDO (2000a). *Advies over het Voorontwerp van federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2003*. Document 2000a02n.
- FRDO (2000b). *Advies over de aanpassing van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling*. Document 2000a15n.
- FRDO (2003). *Advies over de noodzaak om een consultatiestrategie te ontwikkelen en aanbevelingen voor de consultatie over het voorontwerp van het 2de federaal plan inzake duurzame ontwikkeling*. Document 2003a05n.
- FRDO (2004a). *Advies over het Voorontwerp van het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008*. Document 2004a04n.
- FRDO (2004b). *Jaarverslag 2003*.
- FRDO (2006). *Advies over de oriëntatienota voor het derde federaal plan duurzame ontwikkeling*. Document 2006a14n.

- FRDO (2008). *Advies over het voorontwerp van derde federaal plan duurzame ontwikkeling (2009-2012)*. Document 2008a03n.
- Frère, J.-M. (2008). *Elementen van toekomstverkenning in de adviezen van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling van 2002 tot 2005. Analyse ter voorbereiding van het vierde Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling*. Brussel: Federaal Planbureau. Working Paper 13-08.
- ICDO (2000a) tot en met (2007a). *Rapporten 1999 tot en met 2006 van de leden*. <http://www.icdo.be/> (geraadpleegd op 06/07/2011).
- ICDO (2000b) tot en met (2007b). *Rapport 1999 tot en met 2006*. <http://www.icdo.be/> (geraadpleegd op 31/08/2011).
- ICDO (2000c). *Ontwerp van Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2000-2003 (Track Changes)*. <http://www.icdo.be> (geraadpleegd op 06/07/2011).
- ICDO (2006c). *Oriëntatienota voor het voorontwerp van FPDO 2009-2012. Voorontwerp van het Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2009-2012: Hoe zal het plan eruitzien? Hoe het plan opbouwen?* Document goedgekeurd op 27/09/2006. <http://www.poddo.be/uploads/documentenbank/0e0a09b97afa755e4abdb74d83960faf.pdf> (geraadpleegd op 20/04/2011).
- ICDO (2008a). *Jaarverslag 2007*.
- ICDO (2008b). *Voorontwerp van het Federaal plan duurzame ontwikkeling 2009-2012*. <http://www.plan2009.be/> (geraadpleegd op 31/03/2011).
- ICDO (2009). *Jaarverslag 2008*.
- ICDO (2010a). *Databank: stand van zaken van de opvolging van de Federale plannen inzake duurzame ontwikkeling. 08/04/2010* (rechtstreekse mededeling).
- ICDO (2010b). *Jaarverslag 2009*.
- ICDO-secretariaat (2004). *Overwegingsdocument Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling 2004-2008 – Werkdocument*. Diverse PDF-bestanden via http://www.icdo.be/NL/publicaties/federale_plannen/2e_plan/survey_plan_2004_2008_02_2004_02_15_.html (geraadpleegd op 06/07/2011).
- Internet World Stats (2011). *Belgium Internet usage, broadband and telecommunications reports*. <http://www.internetworldstats.com/eu/be.htm> (geraadpleegd op 05/07/2011).
- Kamer van volksvertegenwoordigers (1996). *Wetsontwerp betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling*. Doc 834/1-96/97 van 12 december 1996.
- Kamer van volksvertegenwoordigers (2000). *Vraag nr. 10 van 3 mei 2000 over toekenning van toelagen voor projecten in het kader van de raadpleging van de bevolking over het voorontwerp van federaal plan inzake duurzame ontwikkeling*. In: *Schriftelijke vragen en antwoorden*. QRVA 50 030, 15/05/2000, pp. 3556-3561.
- Kamer van volksvertegenwoordigers (2003). *Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken. Plenumvergadering, 03/04/2003*. Document CRIV 50 PLEN 356.
- Kamer van volksvertegenwoordigers (2004a). *Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken. Commissie voor de Volksgezondheid, het Leefmilieu en de Maatschappelijke Hernieuwing, 20/04/2004 namiddag*. Document CRIV 51 COM 228.
- Kamer van volksvertegenwoordigers (2004b). *Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken. Commissie voor de Volksgezondheid, het Leefmilieu en de Maatschappelijke Hernieuwing, 01/06/2004 namiddag*. Document CRIV 51 COM 281.
- Kamer van volksvertegenwoordigers (2007). *Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling*. Doc 52 0180/001 van 9 oktober 2007.
- Kamer van volksvertegenwoordigers (2008a). *Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling wat de langetermijnvisie betreft*. Doc 52 1655/001 van 9 december 2008.

- Kamer van volksvertegenwoordigers (2008b). *Wetsvoorstel tot invoering van een duurzame ontwikkelings-effectbeoordeling in de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling*. Doc 52 1656/001 van 9 december 2008.
- Kamer van volksvertegenwoordigers (2008c). *Gedachtewisseling. Presentatie van de "Lente van het leefmilieu" en regeling van de parlementaire follow-up. Verslag namens de Commissie voor de Volksgezondheid, het Leefmilieu en de Maatschappelijke Hernieuwing uitgebracht door mevrouw Van der Straeten*. Doc 52 1031/001 van 3 april 2008.
- Kamer van volksvertegenwoordigers (2008d). *Federaal Rapport Duurzame Ontwikkeling, voorstelling van het voorontwerp van Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling. Verslag namens de Bijzondere commissie Klimaat en Duurzame Ontwikkeling uitgebracht door mevrouw Van der Straeten en de heer Cornil*. Doc 52 1384/001 van 18 juli 2008.
- Kamer van volksvertegenwoordigers (2009a). *Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling*. Doc 52 2238/001 van 10 november 2009.
- Kamer van volksvertegenwoordigers (2009b). *Federaal rapport duurzame ontwikkeling. Lange termijnvisie 2050. Verslag namens de Bijzondere commissie Klimaat en Duurzame Ontwikkeling uitgebracht door mevrouw Gerkens*. Doc 52 1864/001 van 9 maart 2009.
- Kamer van volksvertegenwoordigers (2010). *Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling; Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling; Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling wat de langetermijnvisie betreft; Wetsvoorstel tot invoering van een duurzame ontwikkelingseffectbeoordeling in de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling. Verslag namens de Commissie voor de Volksgezondheid, het Leefmilieu en de Maatschappelijke Hernieuwing uitgebracht door mevrouw Fonck*. Doc 52 2238/004 van 8 februari 2010.
- Loyens, K. en Van de Walle, S. (2006). *Participatie voor iedereen? Wenselijkheid en haalbaarheid van gelijke participatie in de consultatie over het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling*. Leuven: K.U.Leuven, Instituut voor de Overheid.
- Magnette, P. (2008a). *Algemene beleidsnota van de minister van Klimaat en Energie*. Kamerdocument 52 0995/011 van 11 april 2008. <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/52/0995/52K0995011.pdf> (geraadpleegd op 28/04/2011).
- Magnette, P. (2008b). *Algemene beleidsnota van de minister van Klimaat en Energie*. Kamerdocument 52 1529/022 van 12 november 2008. <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/52/1529/52K1529022.pdf> (geraadpleegd op 28/04/2011).
- Magnette, P. (2009). *Algemene beleidsnota Klimaat en Energie*. Kamerdocument 52 2225/005 van 3 november 2009. <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/52/2225/52K2225005.pdf> (geraadpleegd op 28/04/2011).
- Magnette, P. (2010). *Afsluiting van de Lente van het Leefmilieu: 80% van de voorziene acties verwezenlijkt (22 april 2010)*. http://magnette.fgov.be/index.php?directory_normalized_name=Leefmilieu-Klimaat.Lente-van-het-milieu&content_normalized_title=Afsluiting-van-de-Lente-van-het-Leefmilieu--80-van-de-voorziene-acties-verwezenlijkt-22-april-2010 (geraadpleegd op 28/04/2011).
- Plan 2000-2004 en Plan 2004-2008*: zie Federale regering, 2000 en 2004.
- POD DO (2004-2010). *Jaarverslagen 2003 tot en met 2009*. http://www.poddo.be/NL/documentatie/poddo_1175812521 (geraadpleegd op 28/04/2011).
- POD DO (2004a). *Plan duurzame ontwikkeling 2004-2008: raadpleging over voorontwerp*. In: Nieuwsbrief van de POD DO, nr. 2, februari 2004.
- POD DO (2008a). *Voorstel van de maatregelen van het Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004 die nog door de ICDO zullen worden opgevolgd in de periode 2009-2012*. http://www.plan2009.be/documents/maatregelenlijst_fpdo20002004.pdf (geraadpleegd op 31/03/2011).
- POD DO (2008b). *Voorstel van de maatregelen van het Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008 die nog door de ICDO zullen worden opgevolgd in de periode 2009-2012*. http://www.plan2009.be/documents/maatregelenlijst_fpdo20042008.pdf (geraadpleegd op 31/03/2011).

- POD DO (2008c). *Raadpleging 2008* (rechtstreekse mededeling).
- Rekenhof (2005). *De coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling. Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van volksvertegenwoordigers*. Brussel: Rekenhof, juni 2005.
- TFDO (1999). *Op weg naar duurzame ontwikkeling? Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling*. Brussel: Federaal Planbureau. <http://sustdev.plan.be/>.
- TFDO (2002). *Een stap naar duurzame ontwikkeling? Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling 2002*. Brussel: Federaal Planbureau. <http://sustdev.plan.be/>.
- TFDO (2005). *Ontwikkeling begrijpen en sturen. Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004*. Brussel: Federaal Planbureau. <http://sustdev.plan.be/>.
- TFDO (2007). *De transitie naar een duurzame ontwikkeling versnellen. Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling 2007 en Synthese en aanbevelingen*. Brussel: Federaal Planbureau. <http://sustdev.plan.be/>.
- TFDO (2009). *Indicatoren, doelstellingen en visies van duurzame ontwikkeling. Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling 2009*. Brussel: Federaal Planbureau. <http://sustdev.plan.be/>.
- UN (2009). *National Sustainable Development Strategies*. UNDESA, Division for Sustainable Development. http://www.un.org/esa/dsd/dsd_aofw_nsd/nsds_index.shtml (geraadpleegd op 28/04/2011).
- VN (1992a). *Verklaring van Rio de Janeiro inzake Milieu en Ontwikkeling*. Nederlandse vertaling door de Nederlandse overheid (juni 1993) beschikbaar op http://www.plan.be/websites/ferado/pdf/rio_n.pdf (geraadpleegd op 28/04/2011).
- VN (1992b). *Agenda 21*. Nederlandse vertaling door de Nederlandse overheid (juni 1993) beschikbaar op http://www.plan.be/websites/ferado/pdf/a21_n.pdf (geraadpleegd op 28/04/2011).

3.3 Verwijzingen van deel C – Verbintenissen uit de federale plannen inzake duurzame ontwikkeling

3.3.1 Algemene en gemeenschappelijke verwijzingen van deel C

- Agenda 21*: zie VN (1992b).
- BS (1997). *Wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling*. Belgisch Staatsblad 18/06/1997, pp. 16270-16275.
- BS (2010). *Wet van 29 december 2010 houdende diverse bepalingen*. Belgisch Staatsblad 31/12/2010, pp. 83506-83550.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2002). *Mededeling van de commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Naar een wereldwijd partnerschap voor duurzame ontwikkeling*. COM(2002) 82 definitief.
- EU (2010). *Europa 2020. Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei. Mededeling van de Commissie*. COM(2010) 2020 definitief.
- EU 2020-strategie*: zie EU (2010).
- Europese Raad (2000). *Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Lissabon van 23 en 24 maart 2000*. Document Lisbon (24/3/2000) Nr.: 100/1/00.
- Europese Raad (2001). *Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Göteborg van 15 en 16 juni 2001*. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/nl/ec/00200-r1.nl1.pdf (geraadpleegd op 27/08/2009).
- Europese Raad (2006). *Vernieuwde EU-strategie inzake duurzame ontwikkeling*. Aangenomen door de Europese Raad van 15 en 16 juni 2006. Document 10917/06.
- Federale regering (2000). *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004*. http://www.icdo.be/NL/publicaties/federale_plannen/1e_plan (geraadpleegd op 28/04/2011).

- Federale regering (2004). *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008*. http://www.icdo.be/NL/publicaties/federale_plannen/2e_plan (geraadpleegd op 28/04/2011).
- ICDO (1999a) tot en met (2010a). *Rapport 1998 tot en met 2009*. <http://www.icdo.be/> (geraadpleegd op 06/07/2011).
- ICDO (1999b) tot en met (2010b). *Rapport 1999 tot en met 2009 van de leden*. <http://www.icdo.be/> (geraadpleegd op 31/08/2011).
- ICDO (2010c). *Databank: stand van zaken van de opvolging van de Federale plannen inzake duurzame ontwikkeling. 08/04/2010* (rechtstreekse mededeling).
- Plan 2000-2004 en Plan 2004-2008/2011*: zie Federale regering (2000) en (2004).
- Strategie van Göteborg*: zie Europese Raad (2001) en Commissie van de Europese Gemeenschappen (2002).
- Strategie van Lissabon*: zie Europese Raad (2000).
- TFDO (2005). *Ontwikkeling begrijpen en sturen. Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004*. Brussel: Federaal Planbureau. <http://sustdev.plan.be/>.
- TFDO (2007). *De transitie naar een duurzame ontwikkeling versnellen. Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling 2007 en Synthese en aanbevelingen*. Brussel: Federaal Planbureau. <http://sustdev.plan.be/>.
- TFDO (2009). *Indicatoren, doelstellingen en visies van duurzame ontwikkeling. Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling 2009*. Brussel: Federaal Planbureau. <http://sustdev.plan.be/>.
- Vernieuwde EU-strategie inzake duurzame ontwikkeling*: zie Europese Raad (2006).
- VN (1992a). *Verklaring van Rio de Janeiro inzake Milieu en Ontwikkeling*. Nederlandse vertaling door de Nederlandse overheid (juni 1993) beschikbaar op http://www.plan.be/websites/ferado/pdf/rio_n.pdf (geraadpleegd op 28/04/2011).
- VN (1992b). *Agenda 21*. Nederlandse vertaling door de Nederlandse overheid (juni 1993) beschikbaar op http://www.plan.be/websites/ferado/pdf/a21_n.pdf (geraadpleegd op 28/04/2011).
- VN (2002a). *Verklaring van Johannesburg over duurzame ontwikkeling*. Document A/CONF.199/20 beschikbaar op http://www.plan.be/websites/ferado/pdf/joh_n.pdf (geraadpleegd op 05/10/2011).
- VN (2002b). *Implementatieplan van de wereldtop over duurzame ontwikkeling*. Beschikbaar op http://www.plan.be/websites/ferado/pdf/wssd_n.pdf (geraadpleegd op 05/10/2011).

3.3.2 Specifieke verwijzingen van de paragrafen over de elf thema's

a Specifieke verwijzingen van C.2.1 – Demografische veranderingen

Gemeenschappelijke verwijzingen van de paragrafen over de elf thema's: zie 3.3.1.

BS (2005). *Wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact*. Belgisch Staatsblad 30/12/2005, pp. 57266-57300.

Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (2010). *Jaarverslag Mensenhandel en -smokkel 2009. In een schijn van wettelijkheid*. Brussel.

Europese Raad (2001). *Conclusies van het voorzitterschap. Europese Raad van Stockholm, 23 en 24 maart 2001*. Te raadplegen via <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions.aspx?lang=nl>.

Europese Raad (2002). *Conclusies van het voorzitterschap. Europese Raad van Barcelona, 15 en 16 maart 2002*. Te raadplegen via <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions.aspx?lang=nl>.

Europese Raad (2010). *Conclusies van de Europese Raad van 17 juni 2010*. Te raadplegen via <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions.aspx?lang=nl>.

Eurostat (2011). <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home> (geraadpleegd op 09/05/2011).

Frère, J.-M. (2004). *Duurzame ontwikkeling en bestaansmiddelen voor oudere inactieven: een verkenning*. Brussel, Federaal Planbureau. Working Paper 17-04.

Generatiepact (Het) (2005). http://web.archive.org/web/20070207064004/http://www.premier.fgov.be/nl/051011_generatiepact.pdf (geraadpleegd op 25/05/2011).

Ministerraad (2005). *Persbericht van de ministerraad van 24 juni 2005: Duurzame ontwikkeling*. <http://www.presscenter.org/archive/20050624/106772/?lang=nl> (geraadpleegd op 25/05/2011).

Truwant en De Grootte (2003). *Demografie en Samenleving*. Leuven: Universitaire Pers.

b Specifieke verwijzingen van C.2.2 – Consumptie- en productiepatronen

Gemeenschappelijke verwijzingen van de paragrafen over de elf thema's: zie 3.3.1.

ADSEI (2011a). *Biologische landbouw in België, 1987-2009*. <http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/economie/landbouw/biologisch/> (geraadpleegd op 20/06/2011).

ADSEI (2011b). *Land- en tuinbouwbedrijven*. <http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/economie/landbouw/bedrijven/> (geraadpleegd op 20/06/2011).

BS (1999). *Wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid*. Belgisch Staatsblad 11/02/1999, pp. 3986-3998.

Commissie van de Europese Gemeenschappen (2008). *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over het actieplan inzake duurzame consumptie en productie en een duurzaam industriebeleid*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0397:FIN:nl:PDF> (geraadpleegd op 07/02/2011).

Eurostat (2010). *Electricity consumption of households*. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdpc310> (geraadpleegd op 16/08/2010).

Eurostat (2011a). *Domestic material consumption*. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdpc230&plugin=1> (geraadpleegd op 20/10/2011).

Eurostat (2011b). *Employment rate by gender, age group 15-64, Total*. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tsiem010&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1> (geraadpleegd op 20/10/2011).

Federale regering (2009a). *Federaal Productplan (luik leefmilieu) 2009-2012*. <http://www.health.belgium.be/eportal/Environment/Products/productplan/index.htm?fodnlang=nl> (geraadpleegd op 16/08/2010).

Federale regering (2009b). *Federale bijdrage tot de strijd tegen luchtvervuiling (2009-2012)*. http://www.belgium.be/nl/publicaties/publ_federale-bijdrage-strijd-luchtvervuiling.jsp (geraadpleegd op 07/10/2011).

FOD Economie (2010). *Huishoudbudget 2000 - 2008*. http://statbel.fgov.be/nl/modules/publications/statistiques/arbeidsmarkt_levensomstandigheden/Huishoudbudgetonderzoek.jsp (geraadpleegd op 16/08/2010).

FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (2011). *Ecolabels* (rechtstreekse mededeling, Directoraat-generaal Leefmilieu).

POD Maatschappelijke Integratie (2011). *Belgisch Social Label*. <http://www.sociaallabel.be/be-nl/sociale-economie/belgisch-social-label> (geraadpleegd op 09/09/2011).

c Specifieke verwijzingen van C.2.3 – Energie

Gemeenschappelijke verwijzingen van de paragrafen over de elf thema's: zie 3.3.1.

BS (2004). *Koninklijk besluit van 27 december 2004 dat aan de Federale Investeringsmaatschappij een missie toevertrouwt overeenkomstig artikel 2, §3, van de wet van 2 april 1962 betreffende de Federale Investeringsmaatschappij en de gewestelijke investeringsmaatschappijen*. Belgisch Staatsblad 29/12/2004, pp. 86736-86738.

BS (2005). *Programmawet van 27 december 2005*. Belgisch Staatsblad 30/12/2005, pp. 57315-57359.

- EU (2002). *Richtlijn 2002/91/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 betreffende de energieprestatie van gebouwen*. Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen L 1 van 04/01/2003, pp. 65-71. <http://eur-lex.europa.eu/nl/index.htm> (geraadpleegd op 16/05/2011).
- EU (2008). *Mededeling van de Commissie. Energie-efficiëntie: verwezenlijking van de 20%-doelstelling*. COM(2008) 772 definitief, 13/11/2008. <http://eur-lex.europa.eu/nl/index.htm> (geraadpleegd op 16/05/2011).
- EU (2010a). *Richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen (herschikking)*. Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen L 153 van 18/06/2010, pp. 13-35. <http://eur-lex.europa.eu/nl/index.htm> (geraadpleegd op 16/05/2011).
- EU (2010b). *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Energie 2020. Een strategie voor een concurrerende, duurzame en continue geleverde energie*. COM(2010) 639 definitief, 10/11/2010. <http://eur-lex.europa.eu/nl/index.htm> (geraadpleegd op 16/05/2011).
- Eurima (2007). *U-values in Europe: sustainable buildings*. <http://www.eurima.org/u-values-in-europe/> (geraadpleegd op 17/05/2011).
- Eurostat (2011a). *Europe 2020 indicators, Share of renewables in gross final energy consumption*. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/> (geraadpleegd op 10/03/2011).
- Eurostat (2011b). *Statistics, Energy, Main tables, Energy statistics – quantities*. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (geraadpleegd op 10/03/2011).
- Federaal Planbureau (2011). Databank van het HERMES-model.
- VITO en Econotec (2009). *Reduction of emissions resulting from policies and measures taken by the Federal Government for the period 2008-2012*. Study commissioned by the Federal Public Service of Public Health, Food Chain Safety and Environment on behalf of the National Climate Commission.
- d Specifieke verwijzingen van C.2.4 – Vervoer**
- Gemeenschappelijke verwijzingen van de paragrafen over de elf thema's: zie 3.3.1.*
- Awada, A. et al. (2007). *Livre blanc. La prise en charge du cancer en Belgique: relever les défis de demain*. http://www.sante-environnement.be/IMG/pdf__05_livreblanc.pdf (geraadpleegd op 06/07/2011).
- Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers (2010). *Vraag nr. 21 van 20 januari 2010 over Groene auto's*. In: *Schriftelijke vragen en antwoorden*, QRVA 52 103, 20/04/2010, pp. 580-584.
- Belgische Senaat (2011). *Schriftelijke vraag nr. 5-1574 van 28 februari 2011 over de korting op factuur bij aankoop van een milieuvriendelijke wagen*. Te raadplegen via www.senaat.be > Vragen > Schriftelijke vragen.
- BS (2007). *Programmawet van 27 april 2007*. Belgisch Staatsblad 08/05/2007.
- BS (2009a). *Programmawet van 23 december 2009*. Belgisch Staatsblad 30/12/2009.
- BS (2009b). *Wet van 22 december 2009 houdende fiscale en diverse bepalingen*. Belgisch Staatsblad 31/12/2009.
- BS (2009c). *Omzendbrief 307quinquies van 13 juli 2009: Aanschaffen van personenvoertuigen bestemd voor de Staatsdiensten en sommige instellingen van openbaar nut*. Belgisch Staatsblad 03/08/2009.
- EU (2001). *Richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen*. Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen L 309 van 27/11/2001, pp. 22-30.
- EU (2009). *Verordening (EG) nr. 443/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot vaststelling van emissienormen voor nieuwe personenauto's, in het kader van de communautaire geïntegreerde benadering om de CO₂-emissies van lichte voertuigen te beperken (Voor de EER relevante tekst)*. Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen L 140 van 05/06/2009, pp. 1-15.
- FEBIAC (2011). *Datadigest 2010*. <http://www.febiac.be/public/statistics.aspx?FID=23&lang=NL> (geraadpleegd op 09/03/2011).

FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (2011). *Minder vervuilende auto's, daar zorgen we samen voor!* <http://www.health.belgium.be/eportal/Environment/Products/Carsandbiofuel/cars/index.htm?fodnlang=nl> (geraadpleegd op 09/03/2011).

FPB (2011a). Databank van het HERMES-model.

FPB (2011b). *Transportdatabanken*.

http://www.plan.be/databases/database_det.php?lang=nl&TM=30&IS=60&DB=TRANSP&ID=14.

Nationale Klimaatcommissie (2011). *Nationale inventaris voor broeikasgasemissies 2011*.

<http://www.climat.be/spip.php?article172> (geraadpleegd op 09/09/2011).

e Specifieke verwijzingen van C.2.5 – Voeding

Gemeenschappelijke verwijzingen van de paragrafen over de elf thema's: zie 3.3.1.

Awada, A. et al. (2007). *Livre blanc. La prise en charge du cancer en Belgique: relever les défis de demain*. http://www.sante-environnement.be/IMG/pdf__05_livreblanc.pdf (geraadpleegd op 06/07/2011).

BODC (2007). *15 maart 2007: Een ideale dag om de consument te informeren over het lokale en het seizoensaanbod aan groenten en fruit, Prijstabel van fruit en groenten*. Brussel: Brussels Observatorium voor Duurzame Consumptie.

BS (2005). *Koninklijk besluit van 22 februari 2005 betreffende het eerste reductieprogramma van de gewasbeschermingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik en de biociden*. Belgisch Staatsblad 11/03/2005, pp. 10174-10371.

Cox, B., N. Debacker, S. De Vriese, S. Drieskens, I. Huybrechts, M. Moreau, L. Temme en H. Van Oyen (2006). *Food Consumption Survey, Belgium 2004. Food Consumption Survey Interactive Analysis (NUTRIA)*. Brussels: Scientific Institute of Public Health, Unit of Epidemiology. <http://www.iph.fgov.be/nutria/NUTRIA.htm> (geraadpleegd op 19/08/2010).

Doughan, L. en I. Laquiere (2010). *Plan National Nutrition Santé 2010-2015: Nouvelles dimensions, nouveaux moyens d'action*. Séminaire 8 octobre. <http://www.etopia.be/IMG/ppt/1-Isabelle-Laquiere.ppt> (geraadpleegd op 19/11/2010).

Drewnowski, A. (2009). *Pour des recommandations nutritionnelles réalistes: intégrer la densité nutritionnelle et le prix des aliments*. Cholé-doc numéro 113, mai-juin 2009. <http://www.cerin.org/uploads/media/113-recommandations-nutritionnelles-realistes-choledoc.pdf> (geraadpleegd op 15/09/2010).

Duquesne, B. (2008). *Prix de l'alimentation: une hausse sans faim?* <http://eg.fsagx.ac.be/> (geraadpleegd op 19/11/2010).

Federale regering (2005). *Nationaal Voedings- en Gezondheidsplan voor België 2005-2010*. <http://www.health.belgium.be/eportal/Myhealth/Healthylife/Food/FoodandHealthPlan/Informationforprofessionals/index.htm> (geraadpleegd op 23/05/2011).

FEVIA (2005). *Reclamecode voor voedingsmiddelen*. <http://old.fevia.be/UPLOADS/Publicaties/2157/Reclamecode%20voor%20voedingsmiddelen.pdf> (geraadpleegd op 24/05/2011).

FOD Economie – ADSEI (2008). *Oppervlakte cultuurgrond 1980-1997* (rechtstreekse mededeling).

FOD Economie – ADSEI (2010). *Statistiques Agriculture et assimilés, généralités: Recensement agricole et horticole (1998-2009)*. http://www.statbel.fgov.be/figures/d50_fr.asp (geraadpleegd op 01/08/2010).

FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (2009). *Witboek over reclame voor voedsel en niet-alcoholische dranken bij kinderen*. <http://www.health.fgov.be/internet2Prd/groups/public/@public/@dg4/@consumerproducts/documents/ie2divers/19062880.pdf> (geraadpleegd op 24/05/2011).

FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (2010). *Verkoop van pesticiden 2003-2005* (rechtstreekse mededeling).

Gisle, L., E. Hesse, S. Drieskens, S. Demarest, J. Van der Heyden en J. Tafforeau (2010). *Gezondheidsenquête België, 2008. Rapport II – Leefstijl en Preventie*. Brussel: Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid, Operationele Directie Volksgezondheid en surveillance. ISSN: 2032-9172; Depotnummer: D/2010/2505/16; IPH/EPI REPORTS N° 2010/009.

- IAASTD (2008). *Agriculture at a Crossroads. Global Summary for Decision Makers. International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development*. [http://www.agassessment.org/reports/IAASTD/EN/Agriculture%20at%20a%20Crossroads_Global%20Summary%20for%20Decision%20Makers%20\(English\).pdf](http://www.agassessment.org/reports/IAASTD/EN/Agriculture%20at%20a%20Crossroads_Global%20Summary%20for%20Decision%20Makers%20(English).pdf) (geraadpleegd op 23/05/2011).
- IPTS/ESTO (2006). *Environmental Impact of Products (EIPRO) – Analysis of the life cycle environmental impacts related to the final consumption of the EU-25*. http://ec.europa.eu/environment/ipp/pdf/eipro_report.pdf (geraadpleegd op 18/11/2010).
- JEP (2010). *Codes/Regels*. Jury voor Ethische Praktijken inzake Reclame. <http://www.jep.be/nl/codes-regels/> (geraadpleegd op 24/05/2011).
- Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (2005). *Prix à la production et à la consommation dans le secteur agroalimentaire*. In: *Diagnostics Prévisions et Analyses Economiques*, N° 59, janvier 2005.
- Nichèle et al. (2007). *La consommation d'aliments et de nutriments en France. Evolution 1969-2001 et déterminants socio-économiques des comportements*. Ivry-sur-Seine: Laboratoire de recherche sur la consommation. Document de travail n°05-07.
- NVGP zie Federale regering (2005).
- UNDP (1998). *Human Development Report 1998*. New York: Oxford University Press for the United Nations Development Programme.
- WCRF en AICR (2007). *Food, Nutrition, Physical Activity, and the Prevention of Cancer: a Global Perspective*. World Cancer Research Fund / American Institute for Cancer Research. Washington DC.
- WHO (2004). *The Atlas of Heart Disease and Stroke*. Geneva: World Health Organization.
- WIV (2011). Rechtstreekse mededeling.

f Specifieke verwijzingen van C.2.6 – Volksgezondheid

Gemeenschappelijke verwijzingen van de paragrafen over de elf thema's: zie 3.3.1.

- BIVV (2010). *Ongevallenanalyse – 2008 – Analyse des accidents*. Observatorium voor de verkeersveiligheid. Persconferentie 03/06/2010. <http://bivvweb.ipower.be/Observ/FR/Analyse%20des%20accidents%202008.pdf> (geraadpleegd op 10/06/2011).
- Bossuyt, N. en Van Oyen, H. (2001). *Espérance de vie en bonne santé selon le statut socio-économique en Belgique*. http://www.iph.fgov.be/epidemiologie/epifr/inegalfr/socineq_fr.pdf (geraadpleegd op 10/06/2011).
- Europese Commissie (2011). *Coördinatie van de sociale zekerheid in de EU. Wat houdt deze coördinatie in?* <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=nl&catId=850> (geraadpleegd op 10/06/2011).
- Eurostat (2011). *Tableaux Espérance de vie à la naissance et Nombre d'années de vie en bonne santé et espérance de vie à la naissance*. <http://ec.europa.eu/eurostat> (geraadpleegd op 20/07/2011).
- Federale regering (1999). *Federale regeringsverklaring*. Doc. 20/1 - 1999 (SE).
- Federale regering (2003). *Een creatief en solidair België. Zuurstof voor het land. Federale regeringsverklaring*. DOC 51 0020/001.
- FOD Sociale Zekerheid (2010). *De sociale zekerheid in een oogopslag: Kerncijfers 2008*. <http://www.socialsecurity.fgov.be/docs/nl/publicaties/brochure-kerncijfers-2010-nl.pdf> (geraadpleegd op 13/12/2010).
- FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (2010). *Documentatie en cijfers: Tabak. Evolutie van het gebruik van tabak, de verkoop en de prijzen in België sinds 2002*. Pagina van 17/03/2010 met cijfers uit persberichten van de Stichting tegen Kanker (www.kanker.be). <http://www.health.belgium.be/eportal/Myhealth/Healthylife/Tobacco/Documentationandstatistics/index.htm?fodnlang=nl> (geraadpleegd op 10/06/2011).

- KCE (2008). *Evaluatie van de effecten van de maximumfactuur op de consumptie en financiële toegankelijkheid van gezondheidszorg*. KCE reports 80A. http://www.kce.fgov.be/index_nl.aspx?SGREF=10500&CREF=11243 (geraadpleegd op 13/06/2011).
- Lambrecht M. (2004). *Le vieillissement démographique: nature causes et perspectives*. Note ADDG6511. Bruxelles: Bureau fédéral du Plan.
- OIVO (2009). *Documentatiemap roken. Uitgave 2009*. Brussel: Onderzoeks- en Informatiecentrum van de Verbruikersorganisaties. <http://www.oivo-crioc.org/files/nl/4681nl.pdf> (geraadpleegd op 10/06/2011).
- Olshansky, S. et al. (2005). *A Potential Decline in Life Expectancy in the United States in the 21st Century*. In *New England Journal of Medicine*, 2005, nr. 352, pp. 1138-1145.
- OMS (2010). *Glossaire*. <http://www.who.int/peh-emf/publications/glossaire.pdf> (geraadpleegd op 13/12/2010).
- POD Maatschappelijke Integratie (2011). *De interfederale armoedebaarometer. Uitstel van gezondheidszorg(en) omwille van financiële redenen*. http://enquete.mi-is.be/armoedebaarometer/pages_nl/2_1_uitstel.html (geraadpleegd op 11/03/2011).
- RIZIV (2010). *Maximumfactuur (MAF) verlaagt medische kosten voor meer gezinnen*. Persbericht, addendum, 23/07/2010. <http://www.riziv.be/news/nl/press/pdf/press20100723.pdf> (geraadpleegd op 13/06/2011).
- Van Oyen, H. et al. (2010). *Aanpak van ongelijkheid in gezondheid in België (TAHIB): samenvatting*. Brussel: Federaal Wetenschapsbeleid (SP2167). http://www.belspo.be/belspo/fedra/TA/TA15samenv_nl.pdf (geraadpleegd op 13/06/2011).
- WHO (1946). *Constitution of the World Health Organization*. http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf (geraadpleegd op 10/06/2011).
- WIV (2008). *Belgian Health Interview Survey – Interactive analysis*. <http://www.iph.fgov.be/epidemi/hisia/index.htm> (geraadpleegd op 29/10/2010).

g Specifieke verwijzingen van C.2.7 – Armoede

Gemeenschappelijke verwijzingen van de paragrafen over de elf thema's: zie 3.3.1.

- BS (2001a). *Wet van 7 januari 2001 tot wijziging van de wet van 12 juni 1991 op het consumentenkrediet*. Belgisch Staatsblad 25/01/2001.
- BS (2001b). *Wet van 10 augustus 2001 betreffende de Centrale voor Kredieten aan Particulieren*. Belgisch Staatsblad 25/09/2001.
- BS (2002a). *Koninklijk besluit van 9 augustus 2002 tot regeling van de werking van het Fonds ter bestrijding van Overmatige Schuldenlast*. Belgisch Staatsblad 06/09/2002.
- BS (2002b). *Wet van 4 september 2002 houdende toewijzing van een opdracht aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn inzake de begeleiding en de financiële maatschappelijke steunverlening aan de meest hulpbehoevenden inzake energielevering*. Belgisch Staatsblad 28/09/2002.
- BS (2003). *Wet van 24 maart 2003 tot instelling van een basis-bankdienst*. Belgisch Staatsblad 15/05/2003.
- BS (2004). *Koninklijk besluit van 23 juni 2004 tot wijziging van het koninklijk besluit van 9 augustus 2002 tot regeling van de werking van het Fonds ter bestrijding van Overmatige Schuldenlast*. Belgisch Staatsblad 15/07/2004.
- BS (2005a). *Wet van 13 december 2005 houdende bepalingen betreffende de termijnen, het verzoekschrift op tegenspraak en de procedure van collectieve schuldregeling*. Belgisch Staatsblad 21/12/2005.
- BS (2005b). *Wet van 13 december 2005 tot wijziging van de artikelen 81, 104, 569, 578, 580, 583, 1395 van het Gerechtelijk Wetboek*. Belgisch Staatsblad 21/12/2005.
- BS (2010a). *Wet van 10 december 2009 betreffende de betalingsdiensten*. Belgisch Staatsblad 15/01/2010.
- BS (2010b). *Wet van 21 december 2009 betreffende het statuut van de betalingsinstellingen, de toegang tot het bedrijf van betalingsdienstaanbieder en de toegang tot betalingsystemen*. Belgisch Staatsblad 19/01/2010.

- BS (2010c). *Wet van 22 december 2009 tot wijziging van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten en tot instelling van de vordering tot staking van de inbreuken op de wet van 10 december 2009 betreffende de betalingsdiensten*. Belgisch Staatsblad 19/01/2010.
- BS (2010d). *Wet van 6 april 2010 betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming*. Belgisch Staatsblad 12/04/2010.
- Duvivier, Noël en Van Kerrebroeck (2010). *Overmatige schuldenlast: de maatregelen, oorzaken en linken met armoede*. In: Dierckx, Van Herck en Vranken (eds.). *Armoede in België*. Leuven: Acco; pp. 126-153.
- EC (2008). *Towards a common operational European definition of over-indebtedness*. European Communities.
- Europese Raad (2000). *Conclusies van het voorzitterschap*. Europese Raad van Lissabon, 23-24 maart 2000. Te raadplegen via <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions.aspx?lang=nl>.
- Europese Raad (2006). *Conclusies van het voorzitterschap*. Europese Raad van Brussel, 23-24 maart 2006. Te raadplegen via <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions.aspx?lang=nl>.
- Europese Raad (2010). *Conclusies van de Europese Raad van 17 juni 2010*. Te raadplegen via <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions.aspx?lang=nl>.
- Eurostat (2011). *Income and living conditions*. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/data/main_tables (geraadpleegd op 09/06/2011).
- FOD Economie (2011). Rechtstreekse mededeling 04/02/2011.
- Fonds ter bestrijding van de overmatige schuldenlast (2006). *Advies van het Begeleidingscomité over de organisatie en de werking van het Fonds ter bestrijding van de overmatige schuldenlast*. Rechtstreekse mededeling.
- Fonds ter bestrijding van de overmatige schuldenlast (2008). *Advies van het Begeleidingscomité over de organisatie en de werking van het Fonds ter bestrijding van de overmatige schuldenlast*. Rechtstreekse mededeling.
- Fonds ter bestrijding van de overmatige schuldenlast (2009). *Advies van het Begeleidingscomité over de organisatie en de werking van het Fonds ter bestrijding van de overmatige schuldenlast*. Rechtstreekse mededeling.
- Interfederaal Armoedebareometer* (2011). http://enquete.mi-is.be/armoedebareometer/pages_nl/startMenu.html (geraadpleegd op 27/05/2011).
- NBB (2007). *Centrale voor kredieten aan particulieren. Statistieken 2006*. Brussel: Nationale Bank van België.
- NBB (2010). *Centrale voor kredieten aan particulieren. Statistieken 2009*. Brussel: Nationale Bank van België.
- NBB (2011). *Centrale voor kredieten aan particulieren. Statistieken 2010*. Brussel: Nationale Bank van België.
- OCE (2009). *Rapport général sur la consommation et le crédit aux particuliers 2008*. Observatoire du Crédit et de l'Endettement.
- ONPES (2010). *Observing poverty and sociale exclusion for ten years: an assessment in a time of crisis. Report 2009-2010*. Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale. http://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/Onpes_2010_GB_BAT2_Rapport_chap_1.pdf (geraadpleegd op 09/06/2011).
- POD Maatschappelijke Integratie (2006). *Nationaal Actieplan Sociale Insluiting 2006-2008*. <http://mi-is.be/sites/default/files/doc/Nationaal%20Actieplan%202006-2008%20NL.pdf> (geraadpleegd op 09/06/2011).
- POD Maatschappelijke Integratie (2008). *Nationaal Actieplan Sociale Insluiting 2008-2010*. <http://www.mi-is.be/be-nl/doc/armoedebeleid/nationaal-actieplan-sociale-insluiting-2008-2010> (geraadpleegd op 09/06/2011).

Ruelens en Nicaise (2002). *Hulp op krediet. Schuldbemiddeling in de Vlaamse OCMW's en CAW's*. Leuven: KU Leuven, HIVA.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2011). *Feiten en cijfers*. http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_schuldoverlast.htm (geraadpleegd op 27/05/2011).

Vlaams Centrum voor Schuldbemiddeling (2010). *Eerste hulp bij schulden. Cahier schuldenlast*. Brussel: Politea.

Vranken, J. et al. (2008). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2008*. Leuven: Acco.

h Specifieke verwijzingen van C.2.8 – Atmosfeer

Gemeenschappelijke verwijzingen van de paragrafen over de elf thema's: zie 3.3.1.

CCIM (2010a). *CLRTAP/EMEP Emission inventory status report 2010*. <http://rod.eionet.europa.eu/> (geraadpleegd op 10/03/2011).

CCIM (2010b). *National emission inventories and emission projections (Directive 2001/81/EC)*. <http://rod.eionet.europa.eu/> (geraadpleegd op 10/03/2011).

EU (2001). *Richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen*. Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen L 309 van 27/11/2001, pp. 22-30.

EU (2003). *Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (Voor de EER relevante tekst)*. Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen L 275 van 25/10/2003, pp. 32-46.

FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (2004). *Structurele maatregelen ter bestrijding van verzuring en troposferisch ozon (2004-2007)*. http://www.health.belgium.be/internet2Prd/groups/public/@public/@dg5/documents/ie2law/785346_nl.pdf (geraadpleegd op 21/09/2011).

FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (2009). *Federale bijdrage tot de strijd tegen luchtvervuiling 2009-2012*. mei 2009, <http://www.health.belgium.be/eportal/Environment/Airetchangementclimatique/Ozone/WhatdoesBelgiumdo/Fedealplanonairquality2009201/index.htm> (geraadpleegd op 20/06/2011).

FPB (2011). *Transportdatabanken*.

http://www.plan.be/databases/database_det.php?lang=nl&TM=30&IS=60&DB=TRANSP&ID=14 (geraadpleegd op 20/06/2011).

IPCC (2007). *Climate change 2007: Mitigation of climate change, contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the IPCC*. Cambridge University Press, www.ipcc.ch.

Nationale Klimaatcommissie (2004). *Nationaal toewijzingsplan 2008-2012*. www.klimaat.be (geraadpleegd op 10/03/2011).

Nationale Klimaatcommissie (2009). *Vijfde nationale mededeling over klimaatverandering*. http://www.klimaat.be/IMG/pdf/NC5_NL_LR.pdf (geraadpleegd op 17/06/2011).

Nationale Klimaatcommissie (2011). *Nationale inventaris van broeikasgasemissies 2009*. <http://www.klimaat.be/spip.php?article172> (geraadpleegd op 06/09/2011).

UNECE (1979). *Convention on Long-range Transboundary Air Pollution*. <http://www.unece.org/env/lrtap/> (geraadpleegd op 9/03/2011).

UNECE (1999). *Protocol to the 1979 Convention on Long-range transboundary Air Pollution to Abate Acidification, Eutrophication and Ground-level Ozone*. <http://www.unece.org/env/lrtap/> (geraadpleegd op 09/03/2011).

UNFCCC (1997). *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*. http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php (geraadpleegd op 09/03/2011).

UNFCCC (2010). *Decision 1/CP.16, The Cancun Agreements*.

http://unfccc.int/meetings/cop_16/cancun_agreements/items/6005.php (geraadpleegd op 20/06/2011).

VMM (2010). *MIRA Indicatorrapport 2010*. Milieurapport Vlaanderen.
<http://www.milieurapport.be/Upload/main/00%20mira2010.pdf> (geraadpleegd op 20/06/2010).

i Specifieke verwijzingen van C.2.9 – Biologische diversiteit

Gemeenschappelijke verwijzingen van de paragrafen over de elf thema's: zie 3.3.1.

BS (2005). *Wet van 28 april 2005 tot wijziging van de wet van 28 maart 1984 op de uitvindingsoctrooien, wat betreft de octrooierbaarheid van de biotechnologische uitvindingen*. Belgisch Staatsblad 13/05/2005.

BS (2007). *Koninklijk besluit van 27 februari 2007 tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 december 1986 betreffende het aanvragen, verlenen en in stand houden van uitvindingsoctrooien*. Belgisch Staatsblad 19/03/2007.

CBD (2002). *Report of the Sixth Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity. The Hague, 7-19 April 2002* <http://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-06/official/cop-06-20-en.pdf> (geraadpleegd op 21/02/2011).

CCIM (2006). *Nationale Belgische Biodiversiteitsstrategie 2006-2016*. Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid. http://www.health.belgium.be/filestore/7472454_NL/Biodiversitel?_NL_7472454_nl.pdf (geraadpleegd op 16/06/2011).

CDB (2010a). *3ème édition des Perspectives mondiales de la diversité biologique*. Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique. <http://www.cbd.int/doc/publications/gbo/gbo3-final-fr.pdf> (geraadpleegd op 16/08/2010).

CDB (2010b). *Accès et partage des avantages: Communication d'une proposition de Protocole en vertu de l'Article 28, paragraphe 3 de la Convention sur la diversité biologique*. Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique. SCBD/SEL/LG/71198. www.cbd.int/doc/notifications/2010/ntf-2010-066-abs-fr.pdf (geraadpleegd op 16/08/2010).

CDB (2010c). *Introduction à l'accès et au partage des avantages*. Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique. <http://www.cbd.int/abs/infokit/all-files-fr.pdf> (geraadpleegd op 15/09/2010).

CDB (2010d). *Access to genetic resources and the fair and equitable sharing of benefits arising from their utilization*. Conference of the parties to the Convention on biological diversity. UNEP/CBD/COP/10/L.43. <http://ictsd.org/downloads/2010/11/abs-protocol.pdf> (geraadpleegd op 17/11/2010).

CDB (2010e). *COP 10 Decision X/2. Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020*. <http://www.cbd.int/decision/cop/?id=12268> (geraadpleegd op 07/02/2011).

CEEW (2010). *Tableau de bord de l'environnement wallon 2010*. SPW-DGARNE-DEMNA-DEE. Cellule Etat de l'environnement wallon. <http://etat.environnement.wallonie.be/index.php?page=le-tableau-de-bord-2010> (geraadpleegd op 16/08/2010).

Costello M.J., Coll M., Danovaro R., Halpin P., Ojaveer H. *et al.* (2010). *A Census of Marine Biodiversity Knowledge, Resources, and Future Challenges*. PLoS ONE 5(8): e12110. <http://www.ploscollections.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0012110;jsessionid=431B1F5BCCB59B352F0C79A7910F6300.ambra02> (geraadpleegd op 30/10/2010).

EC (2010). *Soil biodiversity: functions, threats and tools for policy makers*. <http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/1%20Exec%20Summ.pdf> (geraadpleegd op 30/09/2010).

EU (1998). *Richtlijn 98/44/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 1998 betreffende de rechtsbescherming van biotechnologische uitvindingen*. Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen L 213 van 30/07/1998, pp. 13-21.

Europese Raad (2010). *Conclusies van de Europese Raad van 25/26 maart 2010*. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/ec/113610.pdf (geraadpleegd op 14/06/2011).

Eurostat (2009). *Sustainable development in the European Union. 2009 monitoring report of the EU sustainable development strategy*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-78-09-865/EN/KS-78-09-865-EN.PDF (geraadpleegd op 16/06/2011).

- FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (2009). *Federaal plan voor de integratie van de biodiversiteit in 4 federale sleutelsectoren*. <http://www.health.belgium.be/internet2Prd/groups/public/@public/@mixednews/documents/ie2divers/17964756.pdf> (geraadpleegd op 16/06/2011).
- INBO (2008). *Natuurindicatoren 2008. Rode Lijst broedvogels*. Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek. www.natuurindicatoren.be (geraadpleegd op 16/08/2010).
- IUCN (2010). *2010 IUCN Red list of threatened species*. International Union for the Conservation of Nature. http://www.iucnredlist.org/documents/summarystatistics/2010_1RL_Stats_Table_1.pdf (geraadpleegd op 16/08/2010).
- Kew (2010). *Plants at risk*. Kew's Royal Botanic Gardens. <http://www.kew.org/science-conservation/kew-biodiversity/plants-at-risk/index.htm> (geraadpleegd op 30/09/2010).
- MEA (2003). *Les écosystèmes et le bien-être de l'Homme: Un cadre d'évaluation*. Millennium Ecosystem Assessment. <http://www.millenniumassessment.org/documents/document.6.aspx.pdf> (geraadpleegd op 17/08/2009).
- MEA (2005a). *Rapport de synthèse de l'évaluation des Ecosystèmes pour le Millénaire*. Millennium Ecosystem Assessment. <http://www.millenniumassessment.org/documents/document.447.aspx.pdf> (geraadpleegd op 24/08/2009).
- MEA (2005b). *Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis*. Millennium Ecosystem Assessment. <http://www.maweb.org/documents/document.354.aspx.pdf> (geraadpleegd op 13/01/2011).
- Raad van de EU (2010). *Biodiversiteit: Post-2010. Visie en doelen voor de EU en de wereld, en internationale regeling voor toegang en batenverdeling – Conclusies van de Raad*. Aangenomen door de Raad Milieu op 15 maart 2010. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/10/st07/st07536.nl10.pdf> (geraadpleegd op 14/06/2011).
- Reynaers, J. (2007). *Het Fondo Indígena*. In: *Dimensie 3. Het blad van de Belgische ontwikkelingssamenwerking*, nr. 3, juni-juli 2007, p. 7. http://diplomatie.belgium.be/nl/binaries/dms3_2007_3_nl_tcm314-79134.pdf (geraadpleegd op 16/06/2011).
- SEBI (2010). *Percentage of European patent applications for inventions based on genetic resources*. European Biodiversity Clearing House Mechanism. <http://biodiversity-chm.eea.europa.eu/information/indicator/F1090245995/rep135246/chp987965/download> (geraadpleegd op 30/09/2011).
- VN (1992). *Verdrag inzake biologische diversiteit*. <http://bch-cbd.naturalsciences.be/belgie/convention/textconv/content.htm> (geraadpleegd op 19/10/2011).
- Weiserbs, A. en Jacob, J.P. (2007). *Oiseaux nicheurs de Bruxelles, 2000-2004: répartition, effectifs, évolution*. Aves.

j Specifieke verwijzingen van C.2.10 – Wereldwijd partnerschap voor duurzame ontwikkeling

Gemeenschappelijke verwijzingen van de paragrafen over de elf thema's: zie 3.3.1.

- BS (2002). *Programmawet (I) van 24 december 2002*. Belgisch Staatsblad 31/12/2002, pp. 58686-58797.
- Chen, S. en Ravallion, M. (2008). *The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty*. World Bank, Policy Research Working Paper 4703.
- DGD (2011). *Belgische ODA 2007-2010*. Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Statistieken te downloaden via <http://www.dg-d.be/> > Cijfers (geraadpleegd op 09/08/2011).
- EU (2005). *Samenhang in het ontwikkelingsbeleid. Sneller vorderingen boeken om de millenniumdoelstellingen voor de ontwikkeling te bereiken*. Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité. Brussel: Commissie van de Europese Gemeenschappen, COM(2005) 134, 12/04/2005.
- Kamer van volksvertegenwoordigers (2009). *Begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2010. Algemene toelichting*. Document 52 2221/001, 06/11/2009.
- OECD (2008). *Is it ODA? Factsheet*. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf> (geraadpleegd op 15/10/2010).

- OECD (2010a). *Development Assistance Committee peer review of Belgium*. Paris: OECD.
- OECD (2010b). *Development Co-operation Directorate (DCD-DAC)*. <http://www.oecd.org/dac> (geraadpleegd op 15/10/2010).
- OECD (2011). *Development Database on Aid from DAC Members: DAC online*. OECD.Stat (geraadpleegd op 28/04/2011).
- Rekenhof (2009). *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van de staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2010*. 23/11/2009. Brussel: Rekenhof.
- Roodman, D., Prieto, C. en Lazarus, E. (2010). *Commitment to Development Index 2009. Belgium Country Report*. Washington DC: Center for Global Development. Met Nederlandse vertaling: *Index van inzet voor ontwikkeling (CDI) 2009. Landenrapport België*.
- UN (1970). *International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade*. Resolution 2626, 24/10/1970.
- UN (2000). *United Nations Millennium Declaration*. Resolution adopted by the General Assembly, A/RES/55/2, 08/09/2000.
- UN (2010). *The Millennium Development Goals Report 2010*. New York: United Nations.

k Specifieke verwijzingen van C.2.11 – Openbaar bestuur

Gemeenschappelijke verwijzingen van de paragrafen over de elf thema's: zie 3.3.1.

- Bealey, F. (ed.) (1999). *The Blackwell dictionary of political science: a user's guide to its terms*. Wiley, Blackwell.
- Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers (2009). *Vraag nr. 31 van 30 april 2009 over testen bij beleidsbeslissingen*. In: *Schriftelijke vragen en antwoorden*, QRVA 52 63, 02/06/2009, pp. 98-104.
- BS (2010). *Wet van 30 juli 2010 tot invoering van een duurzame ontwikkelingseffectbeoordeling in de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling*. Belgisch Staatsblad 14/10/2010, pp. 61444-61445.
- European Commission (2011). *Impact Assessment*. http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm (geraadpleegd op 01/04/2011).
- Europese Commissie (2008). *Overheidsopdrachten voor een beter milieu. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's*. COM(2008) 400 definitief, 16/07/2008. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0400:FIN:NL:PDF> (geraadpleegd op 01/04/2011).
- Eurostat (2011). *Public procurement. Value of public procurement which is openly advertised, as a percentage of GDP*. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsier090&plugin=1> (geraadpleegd op 04/04/2011).
- Federale regering (2009). *Federaal actieplan duurzame overheidsopdrachten 2009-2011*. Ministerraad 03/07/2009. http://www.gidsvoorduurzameaankopen.be/sites/default/files/file/20090307_Plan_D_Overheidsopdrachten_FINAL_NL.pdf (geraadpleegd op 01/04/2011).
- FOD Personeel en Organisatie (2008). *Over de organisatie > Over de federale overheid > Missie, visie, waarden > Gelijke kansen en diversiteit*. Pagina laatst gewijzigd op 10/12/2008. http://www.fedweb.belgium.be/nl/over_de_organisatie/over_de_federale_overheid/missie_visie_waarden/gelijke_kansen_en_diversiteit/ (geraadpleegd op 01/04/2011).
- Heywood, A. (1997). *Politics*. Houndmills, London: Macmillan.
- Magnette, P. (2008a). *Algemene beleidsnota van de minister van Klimaat en Energie*. Kamerdocument 52 0995/011 van 11 april 2008. <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/52/0995/52K0995011.pdf> (geraadpleegd op 10/12/2010).
- Magnette, P. (2008b). *Algemene beleidsnota van de minister van Klimaat en Energie*. Kamerdocument 52 1529/022 van 12 november 2008. <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/52/1529/52K1529022.pdf> (geraadpleegd op 10/12/2010).

- Magnette, P. (2009). *Algemene beleidsnota Klimaat en Energie*. Kamerdocument 52 2225/005 van 3 november 2009. <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/52/2225/52K2225005.pdf> (geraadpleegd op 10/12/2010).
- POD DO (2007). *DOEB. De duurzaamheidstest – een overzicht (maandag 19 februari 2007)*. http://www.poddo.be/NL/instrumenten/doeb/de_duurzaamheidstest_een_overzicht_maandag_19_februari_2007.html (geraadpleegd op 01/04/2011).
- POD DO (2011). *FOD's, POD's en federale parastatalen met EMAS-registratie*. Rechtstreekse mededeling 08/02/2011.
- Rekenhof (2005). *De coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling. Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van volksvertegenwoordigers*. Brussel: Rekenhof, juni 2005.

3.4 Verwijzingen van deel D – Bijlagen

3.4.1 Verwijzingen van D.1 – Kaderverbintenissen van duurzame ontwikkeling

- CBD (2002). *COP 6 Decision VI/26. Strategic Plan for the Convention on Biological Diversity*. <http://www.cbd.int/decisions/?m=COP-06&ID=7200> (geraadpleegd op 27/01/2009).
- CBD (2010a). *Access to genetic resources and the fair and equitable sharing of benefits arising from their utilization*. Conference of the parties to the Convention on biological diversity. UNEP/CBD/COP/10/L.43. <http://ictsd.org/downloads/2010/11/abs-protocol.pdf> (geraadpleegd op 17/11/2010).
- CBD (2010b). *COP 10 Decision X/2. The Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and the Aichi Biodiversity Targets*. <http://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-02-en.pdf> (geraadpleegd op 07/02/2011).
- CBD (2010c). *COP 10 Decision X/3. Strategy for resource mobilization in support of the achievement of the Convention's three objectives*. <http://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-03-en.pdf> (geraadpleegd op 13/07/2011).
- CBD (2010d). *COP 10 Decision X/6. Integration of biodiversity into poverty eradication and development*. <http://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-06-en.pdf> (geraadpleegd op 13/07/2011).
- CBD (2010e). *COP 10 Decision X/42. The Tkarihwaié:ri Code of Ethical Conduct to Ensure Respect for the Cultural and Intellectual Heritage of Indigenous and Local Communities*. <http://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-42-en.pdf> (geraadpleegd op 13/07/2011).
- CBD (2010f). *Nagoya – Kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol on Biosafety*. http://bch.cbd.int/protocol/NKL_text.shtml (geraadpleegd op 13/07/2011).
- CCIM (2006). *Nationale Belgische biodiversiteitsstrategie 2006-2016*. Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid. <http://www.health.belgium.be/eportal/Environment/BiodiversityandGMO/Biodiversity/Strategiebiodiversite20062016/index.htm> (geraadpleegd op 06/08/2010).
- CHM (2011). *National reports, thematic reports and CBD notifications*. Belgian Clearing House Mechanism. <http://www.biodiv.be/implementation/docs/reports> (geraadpleegd op 13/07/2011).
- De Schepper, C., K. Goyvaerts, J.-Y. André, C. Laurent en X. Lejeune (2001). *Voluntary report by Belgium on the implementation of the IPF/IFF action proposals in the framework of the preparation for the 2nd session of the United Nations Forum on Forests (UNFF)*. http://www.un.org/esa/forests/pdf/national_reports/unff2/report_2002_belgium.pdf (geraadpleegd op 13/07/2011).
- Europese Raad (2010). *Conclusies van de Europese Raad van 25/26 maart 2010*. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/ec/113610.pdf (geraadpleegd op 20/10/2011).
- IPCC (2007). *Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Core Writing Team, Pachauri, R.K. and Reisinger, A. (eds.). IPCC, Geneva, Switzerland.

- NKC (2005). *Rapport over aantoonbare vorderingen in het raam van het Protocol van Kyoto*. Nationale Klimaatcommissie. <http://www.climat.be/spip.php?rubrique115&fs=> (geraadpleegd op 13/07/2011).
- NKC (2006). *Het Rapport voor het berekenen van de toegewezen hoeveelheid*. Nationale Klimaatcommissie. <http://www.climat.be/spip.php?article261> (geraadpleegd op 13/07/2011).
- NKC (2009). *Vijfde Nationale Mededeling over klimaatverandering*. Nationale Klimaatcommissie. <http://www.climat.be/spip.php?article322> (geraadpleegd op 13/07/2011).
- NKC (2011). *Belgische inventaris van broeikasgasemissies (1990-2009)*. Nationale Klimaatcommissie. <http://www.climat.be/spip.php?article193&fs=> (geraadpleegd op 13/07/2011).
- UN (2007). *Non-legally binding instrument on all types of forests*. Resolution adopted by the General Assembly, A/RES/62/98.
- UN (2010a). *Implementation of Agenda 21, the Programme for the Further Implementation of Agenda 21 and the outcomes of the World Summit on Sustainable Development*. Resolution adopted by the General Assembly, A/RES/64/236. <http://www.unccd2012.org/files/OD/ARES64236E.pdf> (geraadpleegd op 19/10/2011).
- UN (2010b). *Report of the Governing Council of the United Nations Environment Programme on its eleventh special session*. Resolution adopted by the General Assembly, A/RES/65/162.
- UNCCD (2001). *Additional procedures or institutional mechanisms to assist in the review of the implementation of the Convention*. <http://www.unccd.int/cop/officialdocs/cop5/pdf/11add1eng.pdf> (geraadpleegd op 13/07/2011).
- UNCCD (2007). *Decision 3/COP.8 The 10-year strategic plan and framework to enhance the implementation of the Convention (2008–2018)*. <http://www.unccd.int/regional/rcm/docs/decision3COP8.pdf> (geraadpleegd op 13/07/2011).
- UNCCD (2010). *Factsheet*. <http://www.unccd.int/publicinfo/factsheets/fre.php> (geraadpleegd op 10/01/2011).
- UNFCCC (1997). *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*. http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php (geraadpleegd op 09/03/2011).
- UNFCCC (2001). *Decisions 2/CP.7 to 24/CP.7, Marrakesh Accords*. <http://www.unfccc.int> (geraadpleegd op 13/07/2011).
- UNFCCC (2007). *Decision 1/CP.13, Bali Action Plan*. <http://www.unfccc.int> (geraadpleegd op 13/07/2011).
- UNFCCC (2009). *Decision 1/CP.15, Copenhagen Accord*. <http://www.unfccc.int> (geraadpleegd op 13/07/2011).
- UNFCCC (2010). *Decision 1/CP.16, Cancun Agreements*. <http://www.unfccc.int> (geraadpleegd op 13/07/2011).
- UNFF (2007). *United Nations Forum on Forests Report of the seventh session (24 February 2006 and 16 to 27 April 2007)*. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/349/31/PDF/N0734931.pdf?OpenElement> (geraadpleegd op 13/07/2011).
- UNFF (2011). *UNFF9 Resolution on Forests for People, Livelihoods and Poverty Eradication*. http://www.un.org/esa/forests/pdf/session_documents/unff9/Adopted%20resolution%20at%20530PM%20%204%20Feb%202011.pdf (geraadpleegd op 13/07/2011).
- VBD (2000). *Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid bij het verdrag inzake biologische diversiteit*. <http://www.biosafetyprotocol.be/doc/cartagena-protocol-nl.pdf> (geraadpleegd op 13/07/2011).
- VN (1992a). *Verklaring van Rio de Janeiro inzake Milieu en Ontwikkeling*. Nederlandse vertaling door de Nederlandse overheid (juni 1993) beschikbaar op http://www.plan.be/websites/ferado/pdf/rio_n.pdf (geraadpleegd op 28/04/2011).
- VN (1992b). *Agenda 21*. Nederlandse vertaling door de Nederlandse overheid (juni 1993) beschikbaar op http://www.plan.be/websites/ferado/pdf/a21_n.pdf (geraadpleegd op 28/04/2011).
- VN (1992c). *Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering*. <http://www.klimaat.be/IMG/pdf/raamverdrag.pdf> (geraadpleegd op 19/10/2011).

VN (1992d). *Verdrag inzake biologische diversiteit*. <http://bch-cbd.naturalsciences.be/belgie/convention/textconv/content.htm> (geraadpleegd op 19/10/2011).

VN (1992e). *Niet juridisch bindende gezaghebbende verklaring inzake beginselen voor een mondiale consensus aangaande het beheer, het behoud en duurzame ontwikkeling van alle soorten bossen*. <http://www.ddh.nl/agenda21/rioverklaring/bossen.html> (geraadpleegd op 19/10/2011).

VN (1994). *Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van woestijnvorming in de landen die te kampen hebben met ernstige droogte en/of woestijnvorming, in het bijzonder in Afrika*. http://wetten.overheid.nl/BWBV0001192/VertalingNL/VDRTKS560897/geldigheidsdatum_17-08-2009 (geraadpleegd op 17/08/2009).

VN (2002). *Implementatieplan van de wereldtop over duurzame ontwikkeling*. Beschikbaar op http://www.plan.be/websites/ferado/pdf/wssd_n.pdf (geraadpleegd op 05/10/2011).

3.4.2 Verwijzingen van D.2 – Technische bijlagen

Herkomst van de 25 sleutelindicatoren: zie bibliografie van deel A.

Technische en methodologische aspecten van de evaluatie van de uitvoering van de Plannen: zie bibliografie van deel B.

4 Afkortingen

| Afkorting | Betekenis |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| °C | graden Celsius |
| ADSEI | Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie |
| art. | artikel |
| BAU | business as usual (gebruikelijke gang van zaken) |
| bbp | bruto binnenlands product |
| BIVA | bruto-investeringen in vaste activa |
| BIVV | Belgisch Instituut Voor de Verkeersveiligheid |
| BMI | Body Mass Index |
| bni | bruto nationaal inkomen |
| BS | Belgisch Staatsblad |
| bv. | bijvoorbeeld |
| CBD | Convention on Biological Diversity (VBD) |
| CCIM | Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid |
| CDB | Convention sur la diversité biologique (VBD) |
| CDI | Commitment to Development Index (index van inzet voor ontwikkeling) |
| CDO | Centrum voor Duurzame Ontwikkeling van de Universiteit Gent |
| CH ₄ | methaan |
| CKP | Centrale voor Kredieten aan Particulieren |
| CO | koolstofmonoxide |
| CO ₂ | koolstofdioxide |
| COP | Conference of the Parties (Conferentie van de Partijen) |
| CRIC | Committee for the Review of the Implementation of the Convention |
| CSD | Commission on Sustainable Development (Commissie voor Duurzame Ontwikkeling) |
| CST | Committee on Science and Technology |
| DAC | Development Assistance Committee (Comité voor Ontwikkelingshulp, van de OESO) |
| DDO | doelstelling van duurzame ontwikkeling |
| DGD | Directie-Generaal <i>Development</i> van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking |
| DO | duurzame ontwikkeling |
| DOEB | duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling |
| DPSR | Driving forces, Pressure, State, Response (sturende krachten, druk, toestand, antwoord) |
| Du. | Duits |
| ECOSOC | United Nations Economic and Social Council |
| EG | Europese Gemeenschappen |
| EMAS | Eco-Management and Audit Scheme (milieubeheer- en milieuauditsysteem) |
| enz. | enzovoort |
| EPG | energieprestatie van een gebouw |
| ESDN | European Sustainable Development Network |
| ETS | Emissions Trading System (Europees systeem voor emissiehandel) |
| EU | Europese Unie |

| Afkorting | Betekenis |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| EU-27 | Europese Unie – 27 lidstaten |
| FOD | Federale overheidsdienst |
| FPB | Federaal Planbureau |
| FPDO | Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling |
| Fr. | Frans |
| FRDO | Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling |
| FRGE | Fonds ter Reductie van de Globale Energiekost |
| g | gram |
| GATT | General Agreement on Tariffs and Trade (Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel) |
| GDP | Gross Domestic Product (bbp) |
| GM | Global Mechanism |
| Gt | gigaton (miljard ton) |
| GWh | gigawattuur |
| ha | hectare |
| IAO | Internationale Arbeidsorganisatie |
| ICDO | Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling |
| IDO | indicator van duurzame ontwikkeling |
| IFF | Intergovernmental Forum on Forests |
| IMCDO | Interministeriële Conferentie Duurzame Ontwikkeling ad hoc |
| IPBES | Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services |
| IPCC | Intergovernmental Panel on Climate Change (Intergouvernementeel Panel inzake Klimaatverandering) |
| IPF | Intergovernmental Panel on Forests |
| i.p.v. | in plaats van |
| KB | koninklijk besluit |
| kg | kilogram |
| km | kilometer |
| kt | kiloton |
| LRTAP | Long-range Transboundary Air Pollution (grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand) |
| MAF | maximumfactuur |
| MEA | Millennium Ecosystem Assessment |
| MIRA | Milieurapport Vlaanderen |
| md. | maand |
| Mt | megaton (miljoen ton) |
| Mtoe | megaton olie-equivalent |
| N ₂ O | distikstofoxide |
| NAPSincl | Belgisch Nationaal Actieplan Sociale Insluiting |
| NBB | Nationale Bank van België |
| NEC | National Emission Ceilings (nationale emissieplafonds) |
| ngo | niet-gouvernementele organisatie |
| NH ₃ | ammoniak |
| NKC | Nationale Klimaatcommissie |
| NI. | Nederlands |
| NMVOS | niet-methaan vluchtige organische stoffen |
| NO | stikstofmonoxide |
| NO ₂ | stikstofdioxide |

| Afkorting | Betekenis |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| NO _x | stikstofoxiden |
| N ₂ O | distikstofmonoxide |
| NRDO | Nationale Raad voor Duurzame Ontwikkeling |
| NVGP | Nationaal Voedings- en Gezondheidsplan |
| O&O | onderzoek en ontwikkeling |
| OCDE | Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OESO) |
| OCE | Observatoire du Crédit et de l'Endettement |
| OCMW | Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn |
| OD | ontwikkelingsdoelstelling |
| ODA | Official Development Assistance (officiële ontwikkelingshulp) |
| OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development (OESO) |
| OESO | Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling |
| OIVO | Onderzoeks- en Informatiecentrum van de Verbruikersorganisaties |
| OMS | Organisation mondiale de la Santé (WGO, WHO) |
| p. | pagina |
| P1 | Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004 |
| P2 | Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008/2011 |
| PAK | polycyclische aromatische koolwaterstoffen |
| PM | Particulate Matter (fijnstofdeeltjes) |
| PM ₁₀ | fijnstofdeeltjes met een diameter kleiner dan 10 micrometer |
| PM _{2,5} | fijnstofdeeltjes met een diameter kleiner dan 2,5 micrometer |
| POD | Programmatorische federale overheidsdienst |
| POD DO | Programmatorische federale overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling |
| POP | Persistent Organic Pollutants (persistente organische stoffen) |
| pp. | pagina's |
| SDDO | strategische doelstelling van duurzame ontwikkeling |
| SILC | Statistics on Income and Living Conditions |
| SMART | specific, measurable, achievable, realistic, time-bound |
| SO ₂ | zwaveldioxide |
| TFDO | Task Force Duurzame Ontwikkeling |
| toe | ton olie-equivalent |
| TRIPs | Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights |
| UN | United Nations (VN) |
| UNCCD | United Nations Convention to Combat Desertification |
| UNDP | United Nations Development Programme (Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties) |
| UNFCCC | United Nations Framework Convention on Climate Change (Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering) |
| UNFF | United Nations Forum on Forests |
| US | United States (Verenigde Staten) |
| VBD | Verdrag inzake biologische diversiteit |
| VBW | Verdrag ter bestrijding van woestijnvorming |
| VMM | Vlaamse Milieumaatschappij |
| VN | Verenigde Naties |
| VOP | voorontwerpplan |
| VOP3 | Voorontwerp van het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2009-2012 |

| Afkorting | Betekenis |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| VOS | vluchtige organische stoffen |
| WGO | Wereldgezondheidsorganisatie |
| WHO | World Health Organization (WGO) |
| WIPO | World Intellectual Property Organization (Wereldorganisatie voor Intellectuele Eigendom) |
| WIV | Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid |
