

INSPECTIE VAN FINANCIËN

Vlaamse overheid
Koolstraat 35
1000 BRUSSEL
T 02 553 26 53
www.vlaanderen.be

Nota aan mevrouw Zuhail Demir
Vlaams minister van Justitie en Handhaving,
Omgeving, Energie en Toerisme

uw bericht van	uw kenmerk	ons kenmerk	bijlagen
5/12/19		MAV/KMI/19/555/085	
vragen naar/e-mail		telefoonnummer	datum
Karina Michiels		02 553 26 53	5/12/19
karina.michiels@fb.vlaanderen.be			

Betreft: Ontwerpnota aan de Vlaamse Regering betreffende
goedkeuring definitief Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030

0. Hoogdringendheid

De Inspectie van Financiën wordt gevraagd haar advies bij
hoogdringendheid uit te brengen.
Gegeven dat voorliggend Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-
2030 als onderdeel van het Belgisch Energie- en Klimaatplan 2021-
2030 uiterlijk 31 december 2019 dient genotificeerd te worden bij de
Europese Commissie is deze hoogdringendheid verantwoord.

Toch dient benadrukt te worden dat ondanks de inspanningen van
het bevoegde kabinet om de Inspectie van Financiën zo snel
mogelijk en accuraat in te lichten, dit advies onder hoge tijdsdruk is
tot stand gekomen, waarbij tevens verschillende tekstonderdelen
apart werden toegezonden zonder dat het daarbij duidelijk is of het
om finale teksten gaat.

1. Het dossier

De Inspectie van Financiën baseert zich voor haar advies op de haar
op 5 december 2019 om 17u29 bezorgde versie van het definitief

Afschriften

- Dhr. minister-president van de Vlaamse Regering
- Dhr. Vlaams minister van Financiën en Begroting
- Dhr. secretaris-generaal van het departement Kanselarij en Bestuur
- Dhr. secretaris-generaal van het departement Financiën en Begroting
- Dhr. inspecteur van Financiën, coördinator

Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030 en een haar eerder bezorgde ontwerpnota aan de Vlaamse Regering.

2. Beknopte samenvatting van het dossier

Het voorstel van beslissing opgenomen in bovenvermelde ontwerpnota aan de Vlaamse Regering luidt als volgt:

“De Vlaamse Regering beslist, met dien verstande dat deze beslissing geen enkel financieel of budgettair engagement inhoudt:

- 1. Haar goedkeuring te hechten aan het definitief Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030;*
- 2. De Vlaamse minister, bevoegd voor omgeving en energie, te gelasten het Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030 te bezorgen aan de Nationale Klimaatcommissie en ENOVER.”*

3. Opmerkingen van de Inspectie van Financiën

3.1 Wettigheid en regelmatigheid

De Inspectie van Financiën formuleert geen opmerkingen.

3.2 Doelmatigheid en budgettaire weerslag

De Inspectie van Financiën meent dat het van cruciaal belang is om steeds 2 aspecten voor ogen te houden: de haalbaarheid en de betaalbaarheid.

Haalbaarheid

CO₂-verplichtingen

Als men kijkt naar de geraamde weerslag van de in het Energie- en Klimaatplan voorziene maatregelen inzake de vermindering van de CO₂-uitstoot voor de niet-ETS-sectoren dan blijkt dat Vlaanderen de opgelegde doelstelling voor 2030 niet zal halen. In globo dient voor België immers een reductie met 35% gerealiseerd te worden terwijl het Energie- en Klimaatplan slechts komt tot een vermindering met ongeveer 28% (zie de volgende tabel).

	2005 Reëel	2020 Raming (*)	2030 Raming	2005- 2020	2020- 2030	2005- 2030
Afval	2,8	2,1	1,4	-25,0	-33,3	-50,0
Industrie	4,4	5,4	3,8	21,6	-29,0	-13,6
Landbouw	7,4	7,2	5,7	-3,4	-20,3	-23,0
Gebouwen	15,7	12,1	9,9	-22,9	-18,2	-36,9
Transport	15,8	16,3	12,2	2,8	-24,9	-22,8
Totaal	46,1	43,0	33,0	-6,8	-23,2	-28,4

(*) Gemiddelde WEM- en WAM-niveau.

Het tekort aan emissieruimte over de hele periode wordt ingeschat op 8 miljoen ton CO₂. Blijkbaar is het de bedoeling om de resterende kloof te dichten door beroep te doen op een flexibiliteitsmechanisme dat voorzien is in de zgn. Europese Effort Sharing Regulation (ESR) (artikel 6).

De Inspectie van Financiën herinnert eraan dat voormeld flexibiliteitsmechanisme een annulatie van emissierechten impliceert die anders waren geveild geweest. Bijgevolg dreigt de opbrengst van emissierechten lager uit te vallen.

De Inspectie van Financiën vindt het verder verrassend dat zo lang op voorhand reeds aangegeven wordt dat niet zal voldaan worden aan Europese verplichtingen in een dergelijk cruciaal domein.

Daarmee is nog niet gezegd dat het in het Energie- en Klimaatplan voorziene maatregelenpakket haalbaar is: de laatste 15 jaar zal slechts een reductie van +/- 7% gerealiseerd zijn (waardoor de Europese verplichting voor 2020 evenmin wordt nageleefd) terwijl voor de volgende 10 jaar een reductie met +/- 23% wordt vooropgesteld ¹.

In de sector transport is de uitstoot tussen 2005 en 2020 nog gestegen terwijl voor de volgende 10 jaar een vermindering met 25% wordt vooropgesteld. Ook voor de sectoren industrie en landbouw ligt het ambitieniveau hoog. Zo wordt er voor de sector landbouw een reductie van 24% vooropgesteld.

¹ De Inspectie van Financiën vraagt in dit verband of er ook gevolgen verbonden zijn aan het niet bereiken van de doelstelling in 2020.

Hernieuwbare energie

Uit het Energie- en Klimaatplan dat voorligt, blijkt dat de doelstelling voor hernieuwbare energie die in het ontwerp-plan voor 2020 was opgenomen, niet zal bereikt worden.

Nochtans wordt voor 2030 de lat hoger gelegd. In het ontwerp-plan werd voor windenergie enkel het geraamde potentieel voor nieuwe locaties in rekening gebracht. Nu werd ook het potentieel inzake “repowering” ingeschat (toename aan vermogen/productie bij vervanging). Op deze wijze is de mogelijke groei aan windenergie op land opgetrokken van 50 naar 100 MW per jaar.

Hernieuwbare energie (in GWh)

	2020 Ontwerp '18	2020 Huidig plan	Vershil in %	2030 Ontwerp '18	2030 Huidig plan	Vershil in %
Groene warmte	9.197	8.589	-6,6	9.687	9.688	0,0
Groene stroom	10.517	9.695	-7,8	11.956	12.780	6,9
Bio transport	5.046	5.167	2,4	6.270	6.044	-3,6
Totaal	24.762	23.451	-5,3	27.700	28.512	2,9

Budgettaire aspecten/betaalbaarheid

Als gevolg van de veiling van emissierechten (EU ETS ²) komen het volgend decennium belangrijke bedragen beschikbaar (+/- 200 miljoen EUR/jaar voor Vlaanderen volgens de huidige ramingen) die aangewend kunnen worden voor maatregelen in uitvoering van het Energie- en Klimaatplan.

In vergelijking met de verwachte directe kosten van het klimaatbeleid gaat het echter om relatief bescheiden bedragen (blijkbaar 5,6 à 11,6 miljard EUR volgens de Stroomgroep Financiering).

² In Vlaanderen vallen ongeveer 200 installaties uit de energie-intensieve sector en de elektriciteitssector onder het EU ETS. Zij dienen voor elke ton CO₂ die wordt uitgestoten een emissierecht in te leveren.

Hierbij zij vermeld dat de opbrengsten sterk afhankelijk zijn van de evolutie van de CO₂-prijs (per ton), die gevoelig kan schommelen maar de laatste jaren een stijgende trend vertonen ³. De Inspectie van Financiën vraagt zich af welke gemiddelde CO₂-prijs uiteindelijk zal gehanteerd worden voor de ramingen in het Energie- en Klimaatplan.

Daarnaast moet rekening gehouden worden met een aantal specifieke kosten verbonden aan de klimaatafspraken, nl. de inzet van flexibiliteitsmechanismen die voorzien zijn in de ESR- en LULUCF-verordeningen (waarop de Vlaamse overheid een beroep wenst te doen), bijdragen aan de internationale klimaatfinanciering (nog uit te werken in een Vlaamse internationale klimaatfinancieringsstrategie) en de compensatie van de indirecte emissiekosten voor de industrie ter vrijwaring van “carbon leakage” (die geprefinancierd wordt door het Hermes-fonds).

Per saldo bekomt men dan de netto-opbrengsten tijdens de periode 2021-2030. Ter zake herinnert de Inspectie van Financiën aan de oefening die in het kader van de Vlaamse meerjarenraming 2019-2024 werd gemaakt: “Voor het Klimaatfonds wordt rekening gehouden met een volledige vastlegging van de door de vorige legislatuur besliste klimaatmaatregelen ten belope van in totaal 513,6 miljoen EUR (via drie maatregelenpakketten van resp. 324 miljoen EUR, 114 miljoen EUR en 75 miljoen EUR) tegen 2021 en een volledige vereffening tegen 2023. Daarnaast wordt ervan uitgegaan dat de huidige maatregel in het kader van compensaties voor indirecte emissiekosten bij energie intensieve bedrijven (kortweg ICL) wordt verdergezet. Rekening houdende met enerzijds de verwachte ESR-ontvangsten van het Klimaatfonds en anderzijds de verwachte ICL-uitgaven door het Hermesfonds (die als gevolg van de hogere emissieprijs verwacht worden te stijgen tot 142,6 miljoen EUR), gaan we uit van 316 miljoen EUR bijkomend klimaatbeleid in 2021-2024). De jaarlijkse vrije ruimte stijgt van 71,8 miljoen EUR in 2021 tot 104,7 miljoen EUR in 2024.”

Men zou dan verwachten dat in de nota aan de Vlaamse regering deze raming wordt bevestigd (of desgevallend geactualiseerd) en vooral dat, tenminste op hoofdlijnen, een projectie toegevoegd m.b.t.:

- a) de “onvermijdelijke” kosten die de overheid zelf maken, bv. teneinde haar wagenpark te vergroenen en het eigen én door haar gesubsidieerd gebouwenpatrimonium energie-efficiënt te maken, alternatieven te ondersteunen (uitbouw gemeenschappelijk openbaar vervoer; aanleg van fietsnetroutes; plaatsen van laadpalen enz.);

³ Men verwacht dat ook de volgende jaren de prijs stelselmatig zal stijgen. Anderzijds kunnen de terugvloei van inkomsten van de lidstaten naar de Europese begroting en maatregelen i.v.m. de veilingvolumes de opbrengsten voor Vlaanderen negatief beïnvloeden.

- b) de netto-kosten verbonden aan de uitvoering van de belangrijkste andere maatregelen die in het Energie- en Klimaatplan als *bijkomend* beleid worden voorgesteld om de vooropgestelde doelen te halen en waarmee nog geen rekening werd gehouden bij de opmaak van de meerjarenraming.

Een voorbeeld: er wordt gesteld dat (weliswaar) tegen 2050 alle sociale huurwoningen een EPC-kengetal moeten hebben van 100 kWh/m². Men zou bijgevolg een raming kunnen maken van de noodzakelijke investeringsmiddelen tijdens de periode 2021-2030 (bv. op basis van een lineair traject om de doelstelling tegen 2050 te halen, een geraamde gemiddelde kostprijs per woning, het al dan niet aanhouden van het bestaande subsidiemechanisme enz.) en bovendien nagaan of de in het Vlaams regeerakkoord voorziene investeringsmachtigingen dan volstaan om tegelijkertijd het bindend sociaal objectief te bereiken (inzake bijkomende huurwoningen) ⁴.

De Inspectie van Financiën begrijpt dat een dergelijke oefening de nodige voorbereidingstijd vergt maar deze zou wel toelaten op een meer overtuigende manier de haalbaarheid van het Energie- en Klimaatplan te onderbouwen en tevens de voortgang te monitoren in de verschillende beleidsdomeinen.

Aldus zou ook beter kunnen ingeschat worden of en in welke mate sprake is van een nog te dichten financieringskloof, onverminderd alle onzekerheden die een dergelijke oefening omgeven ⁵. Een dergelijke financieringstabel op hoofdlijnen ontbreekt vooralsnog in voorgelegd ontwerp en het resultaat zal wellicht ontmoedigend zijn.

Bovendien is daarmee nog niets gezegd over de *kosteneffectiviteit* van de maatregelen. In feite zou een dergelijke analyse de opmaak van een financieringstabel moeten voorafgaan. In wat volgt, wordt dit aspect toegelicht inzonderheid aan de hand van een aantal maatregelen binnen de sector gebouwen.

In de eerste plaats kan gewezen worden op bestaande gunstregimes met een budgettaire kost (of “fiscale uitgaven” in ruimere zin) en een negatief effect op de CO₂-uitstoot, bv. de gunstige fiscaliteit voor salarismwagens, de inschakeling van de internationale lucht- en scheepvaart in het klimaatbeleid (m.i.v. een accijns op kerosine; in het verlengde hiervan: een heffing op vliegtuigtickets) tot en met de instelling van een “carbon border tax”. Een aantal van deze maatregelen worden vermeld in het Energie- en Klimaatplan en zij moeten uiteraard op federaal, Europees en/of internationaal niveau hun beslag krijgen.

⁴ Bovendien moet gewezen worden op de lange doorlooptijd van bepaalde investeringen.

⁵ Die ook te wijten zijn aan beleidsinitiatieven van andere overheden waarop de Vlaamse overheid geen vat heeft, technologische doorbraken enz. (technologische vernieuwingen kunnen zelfs beleidsmatig disruptief zijn wanneer beslissingen (met een belangrijke budgettaire weerslag) enige tijd later achterhaald blijken te zijn.

Zoals reeds aangegeven, worden in de regel ook uitgesproken positieve effecten op de CO₂-uitstoot bereikt als verplichtingen/normeringen worden opgelegd. Zo kan bv. verwezen worden naar de verstrengde Europese uitstootnormen en de verlaging van het E-peil tot E30 voor nieuwbouwwoningen vanaf 2021 die bovendien als afgeleide effecten heeft dat strengere maatregelen kunnen genomen worden op het vlak van aardgasaansluiting of de installatie/vervanging van stookolieketels (zoals het Energie- en Klimaatplan voorziet).

De budgettaire incidentie ervan lijkt bovendien beperkt maar dit is niet steeds het geval. Het opleggen van verplichtingen betekent immers ook dat de lasten moeten gedragen worden door andere sectoren (die wel de terugverdieneffecten kunnen genieten), zodat mag aangenomen worden dat de overheid geneigd zal zijn ter zake flankerende maatregelen te nemen. Zo leidt het voorstel om vanaf 2021 *stimulansen* in te bouwen opdat woningen uiterlijk vijf jaar na een notariële overdracht in volle eigendom grondig energetisch gerenoveerd worden (een cruciale maatregel vermits het gaat om +/- 100.000 woningen/jaar), tot minder gunstige CO₂-effecten in vergelijking met de situatie dat een *verplichting* zou opgelegd worden. Maar men mag niet uitsluiten dat de budgettaire kost in het laatst vermelde geval even hoog kan zijn. Verplichtingen opleggen houdt bijgevolg in dat het overbruggen van de kloof met het te bereiken doel niet te groot mag zijn.

Gedragssturende maatregelen via (een stijging van de) belastingen zijn in de regel minder effectief op het vlak van CO₂-reductie (dan verplichtingen) maar zij kunnen dan weer belangrijke budgettaire opbrengsten genereren (althans op korte termijn). De Inspectie van Financiën stelt vast dat indien deze weg in het Energie- en Klimaatplan wordt bewandeld, dit inz. binnen een budgettair neutraal kader gebeurt (bv. hervorming verkeersfiscaliteit; zie wel: belasting op vliegtuigtickets).

Het Energie- en Klimaatplan bevat daarentegen verschillende stimulerende maatregelen op basis van premies en fiscale voordelen ⁶. Zij zijn in de regel ook minder effectief (want louter gedragssturend) en bovendien vertegenwoordigen zij een budgettaire kost.

Zo bestaat voor de sector woningen een breed instrumentarium aan premies vanuit het beleidsveld wonen en energie. Premies vanuit het beleidsveld wonen zijn strikt afgebakend tot enkele inkomenscategorieën terwijl de energiepremies open staan voor iedereen, maar qua basisbedrag beperkt zijn (cfr. Energie- en Klimaatplan). De Inspectie van Financiën onderschrijft het beleidsvoornemen om beiden op mekaar af te stemmen en op termijn 1 woningrenovatiepremie te voorzien. Veel van deze premies hebben betrekking op investeringen die zichzelf binnen een bepaalde termijn terugverdienen. Er stelt zich wellicht vooral een financieringsprobleem dat aangepakt dient te worden waarbij in functie van het

⁶ Wat de vraag aan de federale overheid betreft, om het BTW-tarief voor sloop en bouw van 6% te veralgemenen, kan gesteld worden dat een dergelijke maatregel ingaat tegen de Europese regels (wat overigens ook het geval was met het verlaagde BTW-tarief op schoolgebouwen).

inkomen eventueel een bijkomende tegemoetkoming kan gegeven worden. De mogelijke oprichting van een publiek-privaat rollend fonds (cfr. Energie- en Klimaatplan) kan hierbij overwogen mits men erin slaagt de kostprijs van een klassieke overheidslening te benaderen en mits er geen weerslag is op de Vlaamse overheidsschuld (Maastricht-schuld).

Trouwens, als kan aangetoond worden dat een investering zichzelf terugverdient, waarom kan dan geen verplichting ingesteld worden? Hier kost het overbruggen van de kloof met het te bereiken doel uiteindelijk niets, steeds abstractie gemaakt van een mogelijk probleem van voorfinanciering van de investeringskosten. De budgettaire kost voor de overheid kan dan bovendien ook beperkt blijven (in feite moeten dan geen tegemoetkomingen meer gegeven worden). Zo blijft het succes van de energieleningen voor zonnepanelen op niet-residentiële gebouwen ondermaats (enkel AGION heeft er een aantal toegekend) terwijl wellicht kan aangetoond worden dat (mits ev. het aanbrengen van een voorafgaande isolatie) dergelijke investeringen op termijn financieel voordelig zijn voor die instellingen (inrichtende machten, maatwerkbedrijven, cultuurinstellingen). Bij ongewijzigd beleid zal de verlenging van de energieleningen van 1% voor niet-commerciële instellingen tot eind 2020 wellicht weinig uithalen. Vermits deze sectoren voor hun financiering in sterke mate afhankelijk zijn van de Vlaamse overheid, is de Inspectie van Financiën van oordeel dat een strengere aanpak zich opdringt.

De Inspectie van Financiën concludeert dat meer aandacht kan besteed worden aan de kosteneffectiviteit van de voorgestelde maatregelen en dat, gesteld dat verdere gedragssturende maatregelen via belastingen niet weerhouden worden, er ruimte is om nog meer in te zetten op het instrument verplichtingen/normeringen, voor zover deze relatief gemakkelijk haalbaar zijn en op het probleem van de voorfinanciering (inz. voor bepaalde inkomenscategorieën, waarbij de bestaande premies hierin ev. kunnen geïntegreerd worden)

7.

3.3 Lokale Besturen

Uiteraard kunnen diverse scenario's een afgeleid effect hebben op de financiën van de lokale besturen zowel op het vlak van de werkingsuitgaven, de investeringen als de schuld.

4. Besluit

Onverminderd bovenstaande veelvuldige opmerkingen verleent de Inspectie van Financiën een gunstig advies m.b.t. het voorstel van beslissing opgenomen in

⁷ Noot: afgezien van de energieleningen, is voor noodkoopwoningen een apart reglementair kader uitgewerkt waarin voorzien wordt in voorfinanciering van de nodige investeringen (renteloze kredietlijn die ter beschikking gesteld wordt aan de OCMW's). Het maximale bedrag per woning is echter beperkt tot 25.000 EUR.

bovenvermelde ontwerpnota aan de Vlaamse Regering gegeven dat zij nog geen enkel financieel of budgettair engagement inhoudt.

Zij formuleert echter een ruim voorbehoud ten aanzien van de haalbaarheid van sommige sectorale emissiereductiedoelstellingen tegen 2030.

Naast deze haalbaarheidsoverwegingen, wijst de Inspectie van Financiën op de strikte noodzakelijkheid het betaalbaarheidsaspect continu te monitoren gedurende de uitvoering van voorgelegd definitief Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030.

De Inspectie van Financiën,

Kris De Witte
inspecteur-generaal van Financiën

Marc Verelst
inspecteur-generaal van Financiën