



Vlaams  
Parlement

stuk **37-B** (2011-2012) – Nr. 2  
ingediend op 9 januari 2012 (2011-2012)

## Verslag

van het Rekenhof

over de inzet van flexibiliteitsmechanismen  
in het Vlaamse klimaatbeleid

## Verslag

namens de Commissie voor Leefmilieu,  
Natuur, Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed  
uitgebracht door de heer Hermes Sanctorum

*Samenstelling van de commissie:*

*Voorzitter:* de heer Bart Martens.

*Vaste leden:*

de heren Robrecht Bothuyne, Lode Ceyskens, de dames Tinne Rombouts, Valerie Taeldeman;  
mevrouw Agnes Bruyninckx-Vandenhoutd, de heer Pieter Huybrechts, mevrouw Marleen Van den Eynde;  
de dames Gwenny De Vroe, Mercedes Van Volcem;  
mevrouw Michèle Hostekint, de heer Bart Martens;  
mevrouw Tine Eerlingen, de heer Wilfried Vandaele;  
de heer Ivan Sabbe;  
de heer Hermes Sanctorum.

*Plaatsvervangers:*

de dames Karin Brouwers, Veerle Heeren, de heren Johan Sauwens, Jan Verfaillie;  
mevrouw Katleen Martens, de heren Wim Van Dijck, Wim Wienen;  
de heren Karlos Callens, Dirk Van Mechelen;  
de heer Philippe De Coene, mevrouw Els Robeyns;  
de heer Mark Demesmaeker, mevrouw Liesbeth Homans;  
de heer Boudewijn Bouckaert;  
de heer Dirk Peeters.

Stukken in het dossier:

37-B (2011-2012) – Nr. 1: Verslag van het Rekenhof

De Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed besprak op 13 december 2011 het verslag van het Rekenhof over de inzet van flexibiliteitsmechanismen in het Vlaamse klimaatbeleid.

Aansluitend werd in de commissie een vraag om uitleg van de heer Ivan Sabbe over hetzelfde onderwerp behandeld. Daarover wordt verslag uitgebracht in *Hand. Vl. Parl.* 2011-12, nr. C78.

### **Toelichting**

De heer *Jan Debucquoy*, raadsheer bij het Rekenhof, geeft toelichting bij het verslag van het Rekenhof.

Aanvankelijk was het de bedoeling om een audit uit te voeren over het Vlaamse Klimaatbeleidsplan, zoals ook het federale klimaatplan werd geaudit. Uit het vooronderzoek bleek echter dat het Vlaamse Klimaatbeleidsplan (VKP), in tegenstelling tot het federale plan, relatief goed wordt opgevolgd door middel van voortgangsrapporten. Een onderzoek van het Rekenhof zou dan minder toegevoegde waarde hebben. Daarom werd gefocust op een onderdeel van het VKP, met name de inzet van de flexibiliteitsmechanismen. Het is een actueel thema waar ook de buitenlandse rekenkamers en andere parlementen veel aandacht aan hebben besteed.

De centrale onderzoeksvraag van de audit was of de Vlaamse overheid erin slaagt om de vooropgestelde doelstellingen inzake flexibiliteitsmechanismen op een wettelijke, effectieve en efficiënte manier te halen. De onderzoeken van het Rekenhof zijn altijd gericht op het beter functioneren van de overheid. Ook in dit geval bevat het verslag een aantal aanbevelingen voor het toekomstige beleid inzake de inzet van flexibiliteitsmechanismen.

#### *Kyotodoelstelling Vlaanderen*

Voor Vlaanderen is voor de periode 2008-2012 in een reductie-inspanning voorzien van 5,2 percent ten opzichte van de broeikasgasuitstoot van 1990. Deze inspanning is verdeeld over de ETS-sectoren – de energie-intensieve bedrijven uit de industriële en energieproductiesector die ter uitvoering van een Europese richtlijn emissierechten hebben verkregen en onder het Europese emissiehandelssysteem vallen – en de non-ETS-sectoren. Voor de non-ETS-sectoren is het de overheid die moet zorgen voor de nodige interne maatregelen, bijvoorbeeld inzake transport (bevordering van openbaar vervoer) en gebouwen (opleggen van isolatienormen).

In de filosofie van het Kyoto-protocol moet prioriteit worden gegeven aan de interne maatregelen. Indien die niet volstaan, kan aanvullend een beroep worden gedaan op de flexibiliteitsmechanismen. Een eerste mogelijkheid is dan het opkopen van emissierechten die voortvloeien uit emissiereducerende projecten in het buitenland (projecten in industrielanden, ontwikkelingslanden of herbebossingsprojecten). Een tweede mogelijkheid is de emissiehandel, het opkopen van emissierechten van andere industrielanden.

Er is vastgesteld dat de interne maatregelen niet zullen volstaan om de verplichtingen van het Vlaamse Gewest na te komen. In het verslag wordt de reductiekloof geraamd op 18,9 Mton CO<sub>2</sub>-eq. Dat cijfer is ook bevestigd in het laatste opvolgingsrapport van het VKP. Er moeten dus nog inspanningen gebeuren, ook na 2012. Vanaf 2013 zal het regime nog strenger worden omdat de reductiedoelstellingen dan jaarlijks worden geformuleerd.

#### *Ingezette flexibiliteitsmechanismen*

De heer Debucquoy geeft kort een overzicht van de flexibiliteitsmechanismen die reeds werden ingezet. In 2004 werd beslist een tenderprocedure te starten. Oorspronkelijk wer-

den elf projecten ingediend, maar slechts een project werd goedgekeurd: een stortgasproject in Chili waarvoor 2 miljoen euro werd uitgetrokken. Die tender kende dus weinig succes en werd nadien niet meer herhaald.

Na de tenderprocedure werd nagegaan of de oprichting van een eigen Vlaams klimaatfonds mogelijk was. Omdat dat niet haalbaar bleek, werd de optie genomen om te investeren in multilaterale klimaatfondsen. Het Vlaamse Gewest tekende in 2006 voor 10 miljoen euro in het Carbon Fund for Europe (CFE) in. De Vlaamse ParticipatieMaatschappij (PMV) tekende in 2006 en 2007 in in het Multilateral Carbon Credit Fund (MCCF) en het Asian Pacific Carbon Fund (APCF), respectievelijk voor 22 en 20 miljoen euro. In 2009 werd ook de participatie van het Vlaamse Gewest in een herbebossingsproject in Bolivië goedgekeurd (voor 1,4 miljoen euro). Dit laatste project is intussen stopgezet.

Verwervingskanaal	Instantie	Omschrijving	Bedrag intekening
Tender	Vlaamse Gewest	Stortgasproject Chili	2 mio euro
Koolstoffonds	Vlaamse Gewest	Carbon Fund for Europe	10 mio euro
Koolstoffonds	PMV	Multilateral Carbon Credit Fund	22 mio euro
Koolstoffonds	PMV	Asian Pacific Carbon Fund	20 mio euro
Herbebossingsproject	Vlaamse Gewest	Herbebossing Bolivië 6000 ha	1,4 mio euro
Totaal			55,4 mio euro
		(Reeds gecontracteerd:	3,3 mio ton)

Het totale vastleggingsbedrag bedraagt momenteel 55,4 miljoen euro. Daarvan is ongeveer 34 miljoen euro effectief uitgegeven (waarvan 25,3 miljoen door de PMV). Voor het herbebossingsproject werd het beperkte bedrag van 260.000 euro geordonnanceerd. Omdat het project werd stopgezet, wordt getracht dit bedrag te recupereren.

De reductiekloof wordt daarmee niet gedicht. De verwachte opbrengst van de afgesloten contracten bedraagt 2,5 Mton (cijfer in het verslag van het Rekenhof) tot 3,1 Mton (cijfer uit het meest recente voortgangsrapport). Op basis van dit laatste, meest actuele cijfer moet er dus nog 15,8 Mton CO<sub>2</sub>-eq worden verworven. Bovendien is er onzekerheid over de overname van de rechten die door de PMV werden verworven.

De conclusie van het Rekenhof is dat de Vlaamse Regering een te afwachtende houding heeft aangenomen.

Het verslag bevat ook opmerkingen over de eenzijdige inzet van multilaterale klimaatfondsen. Dergelijke internationale klimaatfondsen bieden een aantal voordelen, zoals schaalvoordelen, gespecialiseerde teams, projectfinanciering, projectopvolging, risicospreiding, bepaalde flexibiliteit in afname van rechten enzovoort. Er zijn ook nadelen aan verbonden. Zo is er onzekerheid over de effectieve levering van emissierechten en heeft het Vlaamse Gewest een geringe impact op de keuze van projecten. Het Rekenhof meent dat niet te eenzijdig op de internationale fondsen mag worden ingezet en dat ook een aanvullend beleid nodig is.

*Moeilijkheden dichten reductiekloof*

Het Rekenhof heeft ook onderzocht waarom het zo moeilijk is de reductiekloof te dichten door de inzet van flexibiliteitsmechanismen.

De onzekere omgeving waarin de Vlaamse Regering moet werken, is zeker een verzachtende omstandigheid. De evolutie van de reële broeikasgasuitstoot tegenover het toegelaten plafond, de prijsevolutie van de emissierechten en het internationale post-Kyotokader zijn onbekenden voor de Vlaamse overheid.

Een tweede oorzaak is het tekortschieten van het beleids- en regelgevend kader. Hoofdstuk 2 van het rapport gaat daar dieper op in. De klimaatbeleidsdocumenten geven geen duidelijk beeld van het gevoerde en geplande beleid. Ze bevatten geen tijdschema met mijlpalen, noch bepalen ze de hoeveelheid en soorten te verwerven rechten of de verantwoordelijke uitvoerende diensten.

Ook het regelgevende kader voldoet niet en is laattijdig tot stand gekomen. De minister heeft daarover wel een andere mening. Hoofdstuk 2 moet volgens de spreker vooral worden gezien als een advies van het Rekenhof.

De heer Debucquoy laat nog opmerken dat een performant beleids- en regelgevend kader nog geen garantie op succes biedt. Het is wel een randvoorwaarde om gemakkelijker de reductiekloof te kunnen dichten.

Een volgende moeilijkheid is het onduidelijke financiële kader. Het financiële kader voorziet niet in de vooropgestelde jaarlijkse middelen. Noch de financiering voor de nog aan te kopen emissierechten, noch de financieringskanalen zijn transparant. Om begrotingstechnische redenen werd naast het Vlaamse Gewest de PMV ingeschakeld om emissierechten te verwerven, maar geen enkele actor weet voor hoeveel middelen hij emissierechten kan opkopen.

Ook het voorkooprecht van het Vlaamse Gewest op de emissierechten verworven door PMV is niet geregeld en nog onbeslist, en het is nog steeds onduidelijk of daar btw op verschuldigd is.

Over de mogelijke inzet van het overschot aan emissierechten in de nieuwkomersreserve in de non-ETS-sectoren is er evenmin duidelijkheid. Die reserve is eigenlijk bedoeld voor de nieuwe installaties van energie-intensieve bedrijven die onder de Europese ETS-regeling vallen en die in de betrokken periode worden gestart. Er is een overschot van 8 Mton waarvan de opbrengst eventueel voor de non-ETS-sectoren kan worden ingezet.

Een andere moeilijkheid is dat er te veel actoren bij het beleid zijn betrokken. In België is er al de moeilijkheid dat naast het Vlaamse Gewest ook het federale niveau en de andere gewesten flexibiliteitsmechanismen kunnen inzetten. In het Vlaamse Gewest zelf zijn er dan nog drie actoren actief: het Departement LNE (Leefmilieu, Natuur en Energie) volgt de investeringen in het CFE en het herbebossingsproject in Bolivië op, de PMV verwierf emissierechten via de fondsen ACPF en MCCF en het Departement EWI (Economie, Wetenschap en Innovatie) volgt het stortgasproject in Chili op.

Een onzekere omgeving vergt een flexibel beleid en dat ontbreekt volgens het Rekenhof. Er is geen welomlijnde flexibele strategie en er is onvoldoende diversificatie van verwerkingskanalen. De Vlaamse overheid beschikt niet over een sluitend risicomanagementbeleid dat de verschillende onzekerheden opvangt.

Tot slot kunnen de wettelijke bepalingen waaraan moet worden voldaan om te kunnen overgaan tot emissiehandel, niet worden nagegaan: er is geen afdoende manier om de kosteneffectiviteit van interne maatregelen en flexibiliteitsmechanismen te vergelijken.

Samengevat komt het er volgens de spreker op neer dat door een gebrek aan strategie en diversificatie en door de afwachtende houding van de Vlaamse Regering de reductiekloof tot nu toe grotendeels onopgevuld is gebleven.

#### *Rapportering en evaluatie*

Het Rekenhof besteedt in al zijn verslagen ook aandacht aan de informatieverstrekking ten aanzien van de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement. Wat de interne maatregelen van het Vlaamse klimaatbeleid betreft, lijkt de informatievoorziening voldoende.

De rapportering over de inzet van flexibiliteitsmechanismen is daarentegen zelden tijdig en niet uniform. De informatie – via voortgangsrapporten, databanken of websites – is onvolledig. Er is zeker geen sprake van een systematische rapportering aan en door de Vlaamse Regering of aan het Vlaams Parlement.

De periodieke evaluaties, nodig voor tussentijdse bijstellingen, zijn beperkt. Voor de multilaterale fondsen en het soort te verwerven rechten werden vooraf geen doelstellingen vooropgesteld, waardoor een evaluatie en bijsturing moeilijk is. De bestaande beleidsindicatoren maken geen afdoende beleidsevaluatie mogelijk. Ook de tenderprocedure is onvoldoende geëvalueerd.

#### **Bespreking**

De bespreking werd in de commissie voortgezet bij de behandeling van de vraag om uitleg van de heer Ivan Sabbe over de inzet van flexibiliteitsmechanismen in het Vlaamse klimaatbeleid en het verslag van het Rekenhof. Daarover wordt verslag uitgebracht in *Hand. VI. Parl. 2011-12, nr. C78*.

Bart MARTENS,  
voorzitter

Hermes SANCTORUM,  
verslaggever