Vlaams Parlement

stuk **37-B** (2011-2012) – Nr. 1
ingediend op 1 december 2011 (2011-2012)

Verslag

van het Rekenhof

over de inzet van flexibiliteitsmechanismen in het Vlaamse klimaatbeleid

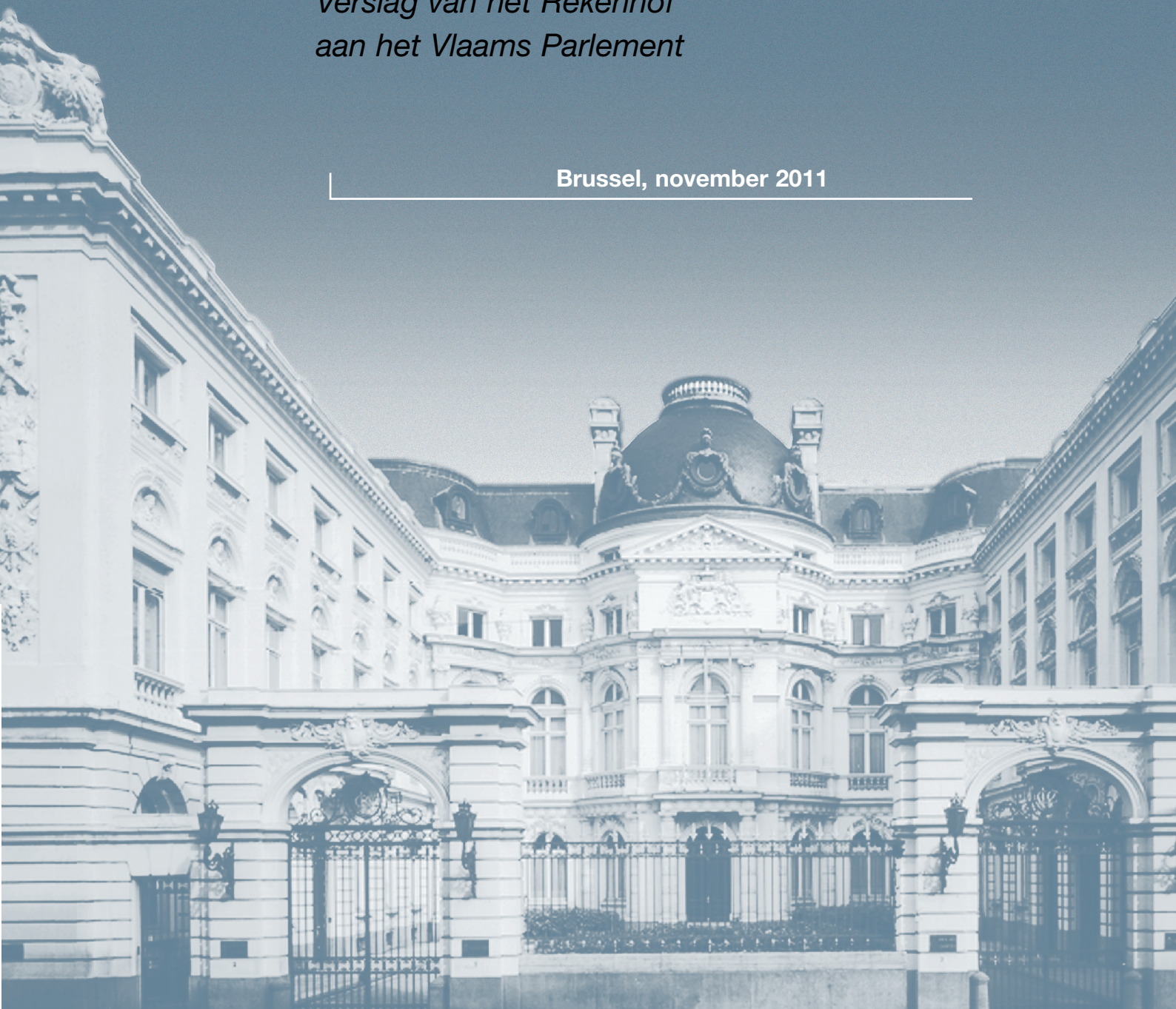
verzendcode: REK

R E K E N H O F

Inzet van flexibiliteits-mechanismen in het Vlaamse klimaatbeleid

Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement

Brussel, november 2011



REKENHOF

Inzet van flexibiliteits-mechanismen in het Vlaamse klimaatbeleid

Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 29 november 2011

Inhoud

Begrippen en afkortingen 4

Samenvatting 7

1 Inleiding 10
1.1 Reductiedoelstellingen en flexibiliteitsmechanismen 10
1.1.1 Internationaal kader 10
1.1.2 Belgische lastenverdeling 11
1.1.3 Verplichtingen voor de periode 2013-2020 12
1.1.4 Flexibiliteitsmechanismen 13
1.1.5 Vlaamse Kyotodoelstelling 15
1.1.6 Reductiekloof 15
1.2 Voorwerp en methodologie van de audit 19
1.3 Procedure 19
2 Kader 21
2.1 Beleidskader 21
2.1.1 Onzekere omgeving 21
2.1.2 Algemene beleidsdocumenten 22
2.1.3 Specifieke klimaatbeleidsdocumenten 22
2.2 Regelgevend kader 24
2.2.1 Regelgeving 24
2.2.2 Duurzame ontwikkeling 26
2.2.3 Additionaliteit 27
2.2.4 Supplementariteit 27
2.2.5 Leveringsgarantie 27
2.3 Financieel kader 28
2.3.1 Regelgeving en financieringskanalen 28
2.3.2 Energiefonds 28
2.3.3 Participatiemaatschappij Vlaanderen 29
2.3.4 Toekomstige uitgaven 30
2.4 Organisatorisch kader 31
2.5 Conclusies 33
3 Inzet van flexibiliteitsmechanismen 35
3.1 Selectie van de verwervingskanalen 35
3.1.1 Verwervingsregels 35
3.1.2 Selectie 36
3.2 Transparante verwerving van de emissierechten 38
3.3 Effectieve en efficiënte verwerving van de emissierechten 39
3.3.1 Verwerving op de primaire markt 39
3.3.2 Verwerving op de secundaire markt 41
3.3.3 Risicomanagement 42
3.4 Conclusies 44
4 Rapportering en evaluatie 45
4.1 Rapportering over de inzet van flexibiliteitsmechanismen 45
4.2 Periodieke evaluatie en bijsturing 47
4.2.1 Periodieke evaluatie en bijsturing van de doelstellingen 47
4.2.2 Periodieke evaluatie en bijsturing van de verwervingskanalen 49
4.3 Conclusies 53

5 Algemene conclusies 54
6 Aanbevelingen..... 56
7 Reactie van de ministers 58
Bijlage 1: Antwoord van de Vlaamse minister van Leefmilieu..... 60
Bijlage 2: Antwoord van de Vlaamse minister van Overheidsinvesteringen..... 65
Bijlage 3: Antwoord van de Vlaamse minister van Energie 66

Begrippen en afkortingen

AAU	*Assigned amount unit*: toegewezen emissierecht voor de industrielanden (art. 17 Kyotoprotocol). De AAU's bepalen de hoeveelheid broeikasgasemissies die een land in de periode 2008-2012 mag uitstoten. Overschotten kunnen worden verhandeld.
Adaptatieplan	Dit plan is een onderdeel van het derde Vlaams klimaatbeleidsplan (2013-2020) en heeft tot doel Vlaanderen in staat te stellen de negatieve effecten van de klimaatverandering te verminderen en de positieve effecten effectief te benutten.
Annex I-landen	De 36 industrielanden opgenomen in de Bijlage I van het Klimaatverdrag (bijlage B van het Kyotoprotocol). Die landen hebben bindende doelstellingen om hun broeikasgasemissies te reduceren.
APCF	*Asian Pacific Carbon Fund*: klimaatfonds opgericht door de Asian Development Bank
CDM	*Clean Development Mechanism*: een van de flexibiliteitsmechanismen van het Kyotoprotocol (art. 12) die het de industrielanden mogelijk maakt emissierechten te kopen afkomstig van projecten in ontwikkelingslanden
CDCF	*Community Development Carbon Fund*: klimaatfonds opgericht door de Wereldbank
CER	*Certified emission reduction*: gecertificeerd emissierecht dat voldoet aan de eisen van het CDM
CFE	*Carbon Fund for Europe*: klimaatfonds opgericht door de Wereldbank en de Europese Investeringsbank
CO_2-eq	Koolstofdioxide equivalent: een rekeneenheid om de bijdrage van de verschillende broeikasgassen aan het broeikaseffect met elkaar te kunnen vergelijken
Emissierecht	Overdraagbaar recht om gedurende een bepaalde periode één ton CO_2-eq aan broeikasgassen uit te stoten
Emissiehandel	Internationale handel van rechten afkomstig van landen met een overschot aan emissierechten
Energiedecreet	Decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid (in werking getreden op 1 januari 2011)
ERPA	*Emission Reduction Purchase Agreement*: contract voor de aankoop van emissierechten
ERU	*Emission reduction unit*: emissierecht dat voldoet aan de eisen van JI
ESR	Europees systeem van nationale en regionale rekeningen

EU ETS	*European Union Greenhouse Gas Emission Trading System*: systeem van verhandelbare emissierechten tussen bedrijven onderworpen aan de richtlijn 2003/87/EG van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap
EWI	Departement Economie, Wetenschap en Innovatie van de Vlaamse overheid
Flexibiliteitsmechanismen	Mechanismen voorzien in het Kyotoprotocol (CDM, JI, LULUCF en emissiehandel) die het mogelijk maken emissierechten te verwerven
GIS	*Green Investment Schemes*: AAU's waarvan de opbrengst wordt geïnvesteerd in projecten die voor bijkomende emissiereducties zorgen
Jaarrapport verwerving	Jaarlijks rapport over de verwerving van emissierechten door het Vlaams Gewest (art. 48 VER-besluit)
JI	*Joint Implementation*: een van de flexibiliteitsmechanismen van het Kyotoprotocol (art. 6): maakt het de industrielanden mogelijk emissierechten aan te kopen afkomstig van projecten binnen een aantal andere industrielanden
Klimaatfonds/koolstoffonds	Binnen een klimaatfonds (bv. APCF, CDCF, CFE, MCCF) wordt door een aantal landen een bepaalde som geïnvesteerd met het oog op de verwerving van emissierechten. De fondsbeheerder zoekt dan geschikte projecten, sluit daarvoor de overeenkomsten en volgt de contractuele afwikkeling op tot de afgifte van emissierechten aan de deelnemers
Klimaatverdrag	Raamverdrag van de Verenigde Naties over klimaatverandering van 9 mei 1992, ook *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) genoemd
kton	Kiloton = 1.000 ton
Kyoto-eenheid	Verzamelnaam voor de emissierechten die voorkomen in het Kyotoprotocol. Dit kan een toegewezen eenheid (AAU) zijn, een verwijderingseenheid (RMU), een emissiereductie-eenheid (ERU) of een gecertificeerde emissiereductie (CER)
Kyotoprotocol	Protocol van Kyoto bij het Klimaatverdrag, opgemaakt op 11 december 1997
LNE	Departement Leefmilieu, Natuur en Energie van de Vlaamse overheid
LULUCF	*Land Use, Land Use Change and Forestry*: één van de flexibiliteitsmechanismen van het Kyotoprotocol (art. 3)
MCCF	Multilateral Carbon Credit Fund: klimaatfonds opgericht door de Europese Bank voor Heropbouw en Ontwikkeling en de Europese Investeringsbank
Mitigatieplan	Dit plan is een onderdeel van het derde Vlaams

	klimaatbeleidsplan (2013-2020) en heeft tot doel de uistoot van broeikasgassen te verminderen.
Mton	Megaton = 1.000.000 ton
Nieuwkomersreserve	Reserve emissierechten voorbehouden voor nieuwe (installaties van) energie-intensieve bedrijven die onder de EU ETS-regeling vallen
PMV	ParticipatieMaatschappij Vlaanderen
Reductiekloof	Verschil tussen de uitstoot met beleid en de gemiddelde jaarlijks toegelaten uitstoot volgens het Kyotoprotocol en dus de kredietbehoefte of verwervingsdoelstelling van emissierechten in het kader van de flexibiliteitsmechanismen
RMU	*Removal unit*: emissierecht dat voldoet aan de eisen van de LULUCF
Samenwerkingsakkoord flexmex	Samenwerkingsakkoord van 19 februari 2007 inzake de uitvoering van sommige bepalingen van het Protocol van Kyoto
Secundaire markt	Bij aankoop op de secundaire markt is de verkoper niet de originele eigenaar van de Kyoto-eenheden (in tegenstelling tot de primaire markt)
SMART	Norm voor doelformulering, staat voor: specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch en tijdsgebonden
Tender	Aanbesteding
VER-besluit	Besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007 inzake de verhandelbare emissierechten
Verwervingskanaal	Voor de aankoop van emissierechten zijn diverse verwervingskanalen beschikbaar, zoals een tender en koolstoffondsen
VKP 2006-2012	Vlaams klimaatbeleidsplan dat de maatregelen bevat die het mogelijk moeten maken de reductiedoelstellingen van het Kyotoprotocol te realiseren
vora	Beknopte tussentijdse rapporten over de uitvoering van het klimaatbeleidsplan (art. 47, §1, VER-besluit)
VORA	Uitgebreide tweejaarlijkse rapporten over de uitvoering van het klimaatbeleidsplan (art. 47, §1, VER-besluit)

Samenvatting

Om te voldoen aan het Kyotoprotocol, dient Vlaanderen zijn uitstoot van broeikasgassen in de periode 2008-2012 te verminderen met 5,2%. Als aanvulling op interne reducerende maatregelen, bijvoorbeeld op het vlak van transport of gebouwen, kan de Vlaamse overheid gebruikmaken van flexibiliteitsmechanismen. Die bieden de mogelijkheid emissierechten te verwerven die voortkomen uit emissiereducerende projecten in het buitenland. Naast projectgebonden mechanismen is er emissiehandel mogelijk, waarbij overschotten aan emissierechten, de zogenoemde AAU's, worden overgekocht van andere Kyotopartijen. Als die verkoop van AAU's wordt geïnvesteerd in bijkomende emissiereducerende projecten, is sprake van groene AAU's of GIS-projecten.
Het Rekenhof onderzocht of de Vlaamse overheid een degelijk kader heeft uitgewerkt voor de inzet van flexibiliteitsmechanismen. Het ging ook na of de mechanismen op een doelmatige manier worden ingezet. Tot slot onderzocht het of een evaluatie plaatsvindt van het Vlaamse beleid en of op basis daarvan wordt bijgestuurd.

Kader

De Vlaamse Regering moet haar klimaatbeleid uitstippelen in een onzekere omgeving: zowel de evolutie van de broeikasgasuitstoot als het post-Kyoto-kader zijn onbekend en de prijsschommelingen op de koolstofmarkt zijn onvoorspelbaar. Die onzekerheden zorgen enerzijds voor een aantal risico's, maar dwingen anderzijds de Vlaamse Regering er des te meer toe een degelijk kader (beleidsmatig, juridisch, enz.) uit te werken om een doelmatige inzet van de flexibiliteitsmechanismen te garanderen.

Het beleidskader vertoont ernstige tekorten. 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. Evenmin worden beleidsscenario's uitgewerkt die zijn afgestemd op de verschillende risico's. Zo missen de actoren van het Vlaamse klimaatbeleid de nodige informatie en bakens om een dynamisch en flexibel aankoopbeleid te voeren.

Ook het regelgevend kader voldoet niet en is laattijdig tot stand gekomen. Daarnaast beschikt Vlaanderen niet over een eigen set van voldoende gedefinieerde criteria om emissiereducerende projecten te beoordelen. Het VER-besluit geeft nauwelijks invulling aan de cruciale Kyotobegrippen duurzame ontwikkeling en additionaliteit, waardoor de verschillende actoren projecten mogelijk niet op eenzelfde manier beoordelen. Ook het begrip supplementariteit is onvoldoende bepaald, wat ervoor zorgt dat het aanvullende karakter van de flexibiliteitsmechanismen niet kan worden nagegaan.

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 PMV ingeschakeld om emissierechten te verwerven. Het voorkooprecht van het Vlaams Gewest op de emissierechten verworven door PMV is echter niet geregeld en nog onbeslist, en het is onduidelijk of daar btw op verschuldigd is. Ook over de mogelijke inzet van het overschot emissierechten uit de nieuwkomersreserve is er nog grote onduidelijkheid.

Op organisatorisch gebied ten slotte is er een onnodige versnippering van de beleidsuitvoering tussen het departement LNE, het departement EWI en PMV. Samen met het gebrek aan projectcriteria ondermijnt dat een eenduidige visie op de Vlaamse inzet van flexibiliteitsmechanismen. Doordat in België vier verschillende overheden (federaal en gewestelijk) elk hun eigen verwervingsbeleid voeren, zonder gezamenlijke strategie, worden bovendien inefficiëntie en onderlinge concurrentie in de hand gewerkt.

Inzet van flexibiliteitsmechanismen

Voor de aankoop van emissierechten heeft de Vlaamse overheid de keuze tussen verschillende verwervingskanalen. Sinds 2005 heeft zij te eenzijdig ingezet op deelname in multilaterale koolstoffondsen, waarbij een fondsbeheerder (vaak een internationale ontwikkelingsbank) in opdracht van de fondsdeelnemers emissierechten verwerft. De nadelen van dat kanaal, namelijk het risico op onderlevering (naar schatting 25% op de afgesloten contracten), alvast voor primaire emissierechten, en de geringe impact op de projectkeuze, worden onvoldoende gecompenseerd door de inzet van andere kanalen. Voor de uitvoering van GIS-projecten beschikken de uitvoerende actoren niet over een afdoende beoordelingskader. Voor de emissiehandel heeft de Vlaamse overheid zichzelf twee voorwaarden gesteld: een prijsafweging ten opzichte van projectgebonden emissierechten binnen het beschikbare budget en een afweging ten opzichte van binnenlandse maatregelen. Beide afwegingen zijn echter niet realiseerbaar wegens het gebrek aan een financieel kader en aan een sluitende kostenberekening van de interne maatregelen. Bij zijn verwervingsbeleid heeft het Vlaams Gewest de verwervingsregels inhoudelijk grotendeels gevolgd. Alleen de investering in het herbebossingsproject in Bolivië strookt niet met de regels uit het VER-besluit.

Tussen 2006 en februari 2011 heeft het Vlaams Gewest (al dan niet via PMV) emissierechten opgekocht met een verwachte opbrengst van 2,5 Mton CO_2-eq (in haar jaarrapport van mei 2011 vermeldt de Vlaamse overheid 3,1 Mton). Om de Kyotodoelstelling voor de periode 2008-2012 te halen, moet Vlaanderen 18,9 Mton CO_2-eq aan emissierechten verwerven. Dat betekent dat nog 84 tot 87% van de reductiekloof moet worden overbrugd De Vlaamse Regering neemt echter een afwachtende houding aan. Gezien de prijsschommelingen op de koolstofmarkt en het belang van goed en voorzichtig budgettair beheer, is het risicovol bijkomende aankopen nog lang uit te stellen.

De onzekere omgeving waarin de Vlaamse overheid de emissierechten moet aankopen, vergt een beleid inzake risicomanagement. Het gebrek aan een flexibel financieringskader en verwervingsplan, de onvoldoende diversificatie van de verwervingskanalen en de onvoldoende bijsturingen

van het beleid bij gebrek aan beleidsstrategie wijzen echter op een onvoldoende beheersing van de risico's.

Rapportering en evaluatie

De Vlaamse overheid voorziet in een tussentijdse rapportering over de inzet van flexibiliteitsmechanismen, maar die is te algemeen, onvolledig en niet up-to-date. Er is geen systematische rapportering aan en door de Vlaamse Regering of aan het Vlaams Parlement. De bijsturing van het beleid wordt sterk bemoeilijkt door het gebrek aan doelstellingen voor de ingezette koolstoffondsen en voor de verschillende soorten emissierechten. De huidige beleidsindicatoren lenen zich niet voor een afdoende beleidsevaluatie.

Reactie van de minister

De minister van Leefmilieu ging in haar antwoord in op een aantal punten van het verslag van het Rekenhof zoals de bepaling van de doelstellingen, de toetsing van de duurzame ontwikkeling en additionaliteit, de keuze voor klimaatfondsen als verwervingskanaal en de overname van de rechten van PMV. De minister heeft grote twijfels bij het nut van eigen Vlaamse kwaliteitscriteria inzake duurzame ontwikkeling en additionaliteit. Het Rekenhof is niettemin van oordeel dat dergelijke criteria de continuïteit in de tijd en de afstemming tussen actoren en over verwervingskanalen heen kunnen bevorderen en dat ze een antwoord bieden op kritische internationale studies over de inzet van de flexibiliteitsmechanismen. Het voornemen van de minister om in de toekomst bepaalde projectcategorieën uit te sluiten, is een stap in die richting. De minister overweegt overtollige emissierechten van bedrijven uit de nieuwkomersreserve aan te wenden en in te zetten op de verwerving van groene AAU's. De overname van de emissierechten verworven door PMV acht ze op dit moment niet opportuun. Het uitblijven van definitieve beslissingen ter zake maakt het moeilijk de omvang in te schatten van de benodigde budgettaire middelen om de Kyotodoelstelling te halen.

1 Inleiding

1.1 Reductiedoelstellingen en flexibiliteitsmechanismen

1.1.1 Internationaal kader

De Vlaamse doelstellingen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen, vloeien voort uit internationale engagementen van Vlaanderen op het vlak van klimaatverandering. In de eerste plaats is er het Klimaatverdrag: het Raamverdrag van de Verenigde Naties over klimaatverandering van 9 mei 1992 of ook het *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) genoemd[1]. Het verdrag beoogt een beperking van de uitstoot van zes broeikasgassen[2] in de atmosfeer tot een niveau waarop gevaarlijke menselijke verstoring van het klimaatsysteem wordt voorkomen. Het verdrag definieert de algemene verplichtingen, maar niet hoe groot de doelstelling is of hoe die moet worden behaald.

De verdere definiëring is terug te vinden in het Kyotoprotocol van 1997[3] en in de Marrakesh-akkoorden van 2001[4]. Het protocol beoogt de reductie van broeikasgassen aan de laagste kost, via geografische flexibiliteit en met specifieke, bindende reductiedoelstellingen voor de deelnemende industrielanden. Het wenst ook te zorgen voor de transfer van technologie naar en capaciteitsopbouw in de ontwikkelingslanden. De deelnemende industrielanden engageerden zich ertoe de jaarlijkse uitstoot van de zes betrokken broeikasgassen in de periode 2008-2012 te verminderen met 5,2% ten opzichte van het referentiejaar 1990. Dankzij de zogenoemde flexibiliteitsmechanismen beschikken zij over de mogelijkheid emissierechten aan te kopen om hun uitstoot van broeikasgassen boven het toegelaten plafond te compenseren. Het protocol en de akkoorden van Marrakesh hanteren daarbij de volgende principes en modaliteiten:

- de additionaliteit en supplementariteit van de flexibiliteitsmechanismen (zie 1.1.4),
- de differentiatie van de reductie-inspanningen tussen de deelnemende landen,

1 Vlaanderen keurde het verdrag goed met het decreet van 19 april 1995.

2 Het verdrag slaat op de volgende gassen: koolstofdioxide (CO_2), methaan (CH_4), distikstofoxide (N_2O), fluorkoolwaterstoffen (HFK's en PFK's) en zwavelhexafluoride (SF_6). Om de broeikasgassen te vergelijken wordt hun opwarmingseffect uitgedrukt in CO_2-equivalenten (CO_2-eq). Zo is het effect van methaan 21 maal groter dan CO_2.

3 Het Vlaams Parlement keurde het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag goed op 22 februari 2002. België keurde het goed op 29 april 1998 en ratificeerde het op 31 mei 2002. Het Kyotoprotocol trad in werking op 16 februari 2005.

4 De *Conference of the Parties in Marrakesh* (COP 7) legde de belangrijkste regels vast voor de naleving en uitvoering van het Kyotoprotocol. De *Meeting of the Parties* (COP 11/MOP 1) bekrachtigde de akkoorden in december 2005.

- de bijdrage aan duurzame ontwikkeling,
- de kosteneffectiviteit,
- het reëel, meetbaar en langetermijnkarakter van de reducties,
- de goedkeuring door een raad van bestuur van methodologieën, projecten en de uiteindelijke gerealiseerde emissiereductie.

De toenmalige vijftien lidstaten van de Europese Unie (EU) hebben de EU in haar geheel verbonden tot een daling met 8% ten opzichte van de broeikasgasuitstoot in 1990. Via een intern akkoord (*Burden sharing* akkoord van 16 juni 1998) heeft de EU de in Kyoto overeengekomen reductie-inspanning op een gedifferentieerde wijze herverdeeld, waardoor België uiteindelijk een inspanning van 7,5% moet realiseren[5].

1.1.2 Belgische lastenverdeling

Op 8 maart 2004 nam het Overlegcomité van de federale Staat en de Gewesten een beslissing over de verdeling van de reductie-inspanning binnen België. Voor Vlaanderen is in een reductie-inspanning voorzien van 5,2% ten opzichte van de broeikasgasuitstoot van 1990[6]. Die bedroeg toen 86.986 kton CO_2-eq. Dat betekent dat de gemiddelde jaarlijks toegelaten uitstoot in de periode 2008-2012 82.463 kton CO_2-eq mag bedragen[7], zoals weergegeven in figuur 1. Vlaanderen krijgt voor dat bedrag aan emissierechten toegewezen.

Figuur 1: Berekening van de Vlaamse Kyotodoelstelling

1990	=	86.986 kton CO_2-eq
		⇩ -5,2%
2008-2012	=	82.463 kton CO_2-eq (toegelaten jaargemiddelde)

[5] Dat werd bevestigd door de beschikking 2002/358/EG van de Raad van 25 april 2002.

[6] De inspanning werd als volgt verdeeld tussen de gewesten:
- het Vlaams Gewest: emissies 1990 min 5,2%,
- het Waals Gewest: emissies 1990 min 7,5%,
- het Brussels Gewest: emissies 1990 plus 3,475%.

Aldus bekomen de gewesten meer emissierechten (jaarlijks 137.241 kton CO_2-eq) dan waar België recht op heeft (jaarlijks 134.799 kton CO_2-eq). Dat wordt gecompenseerd door eigen maatregelen van de federale Staat (om 24.000 kton emissievermindering te realiseren) en door de verwerving van bijkomende emissierechten (ten belope van 12.207 kton) door de federale Staat in de periode 2008-2012.

[7] Voortgangsrapport 2008, p. 92 en Voortgangsrapport 2009, p. 5.

Het akkoord bepaalt ook dat de gewesten de mate waarin en de manier waarop ze flexibiliteitsmechanismen inzetten om bijkomende emissierechten te verwerven, zelf kunnen bepalen.

De federale Staat en de gewesten hebben met het oog op de uitvoering van hun verplichtingen een aantal samenwerkingsakkoorden afgesloten[8]. In het kader van de flexibiliteitsmechanismen is vooral het samenwerkingsakkoord van 19 februari 2007 (afgekort: het Samenwerkingsakkoord flexmex) van belang. Dat regelt de goedkeuring van projecten, de registratie van emissierechten, de procedures voor de naleving van het Kyotoprotocol, enz.

1.1.3 Verplichtingen voor de periode 2013-2020

In het kader van de EU-beslissing om de broeikasgassen verder te verminderen tegen 2020[9], is voor België een reductiedoelstelling van 15% in 2020 tegenover 2005 vastgelegd. Het betreft - in tegenstelling tot de Kyotoperiode 2008-2012 - een lineair reductietraject tussen 2013 en 2020 met jaarlijkse doelstellingen, waarvan de naleving door de Europese Commissie zal worden bewaakt.

De lastenverdeling binnen België en de regeling van mogelijke overdrachten naar een volgend jaar is op beleidsniveau nog niet afgerond. Het ontbreken van doelstellingen op het niveau van de onderscheiden gewesten bemoeilijkt de opmaak van een Vlaams klimaatbeleidsplan voor de periode 2013-2020.

De Vlaamse Regering heeft op 1 juli 2011 een conceptnota goedgekeurd over het derde Vlaamse klimaatbeleidsplan, bestaande uit een mitigatieplan en een adaptatieplan[10]. De reductiedoelstellingen dienen zoveel mogelijk met interne maatregelen te worden bereikt. De minister van Leefmilieu heeft opdracht gekregen te starten met de opstelling van beide plannen.

8 Het gaat om:
- het samenwerkingsakkoord van 14 november 2002 betreffende het Nationaal Klimaatplan en het rapporteren in het kader van het Protocol van Kyoto (art. 19 bepaalt dat de federale Staat en de gewesten zo snel mogelijk de nodige instrumenten op het vlak van flexibiliteitsmechanismen in werking stellen);
- het samenwerkingsakkoord van 19 februari 2007 inzake de uitvoering van sommige bepalingen van het Protocol van Kyoto;
- het samenwerkingsakkoord van 18 juni 2008 betreffende het registersysteem.

9 Beschikking nr. 406/2009/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009. De beschikking voert het Europese klimaatpakket uit dat voor de EU o.a. 20% minder CO_2-uitstoot beoogt tegen 2020. Er is nog discussie of de reductiedoelstelling moet worden verhoogd naar 25 of 30% tegen 2020.

10 Het mitigatieplan heeft tot doel de uitstoot van broeikasgassen te reduceren. Het adaptatieplan heeft tot doel Vlaanderen in staat te stellen de negatieve effecten van de klimaatverandering te verminderen en de positieve effecten effectief te benutten.

1.1.4 Flexibiliteitsmechanismen

Het Kyotoprotocol legt een aantal industrielanden, de zogenoemde Annex I-landen[11], een bindende reductiedoelstelling op die ze in eerste instantie moeten realiseren door interne beleidsmaatregelen, bv. op het vlak van mobiliteit, rationeel energiegebruik in gebouwen, enz.

Dankzij de flexibiliteitsmechanismen beschikken de Annex I-landen daarnaast over de mogelijkheid emissierechten aan te kopen om hun uitstoot van broeikasgassen boven het toegelaten plafond te compenseren. Daarvoor worden in het buitenland projecten gerealiseerd, die voor een verlaging in de uitstoot van broeikasgassen zorgen, waarna een land (of regio) die verlaagde uitstoot in de vorm van emissierechten opkoopt. Op die manier moeten de flexibiliteitsmechanismen de ontwikkelingslanden, de zogenoemde niet-Annex I-landen, helpen bij de realisatie van hun duurzame ontwikkeling[12]. Het Kyotoprotocol gaat voor de flexibiliteitsmechanismen uit van het principe van de supplementariteit en de additionaliteit:

- Volgens het principe van de supplementariteit mag de overheid alleen als aanvulling op interne reducerende maatregelen gebruikmaken van flexibiliteitsmechanismen. Het aanvullende karakter van de mechanismen kreeg internationaal echter geen kwantitatieve invulling[13]. De akkoorden van Marrakesh bepalen alleen dat de binnenlandse maatregelen een significant onderdeel moeten zijn van de inspanningen om de doelstellingen te halen[14].
- Volgens het beginsel van de additionaliteit geven de flexibiliteitsmechanismen pas recht op emissierechten als de projecten extra emissiereducties opleveren in vergelijking met de emissiereducties die zich zouden voordoen zonder het project[15]. De additionaliteit van projecten wordt gevalideerd door onafhankelijke entiteiten.

Tabel 1 vermeldt de verschillende flexibiliteitsmechanismen en de bijbehorende emissierechten die zij kunnen opleveren. De belangrijkste projectgebonden mechanismen zijn

- de *Joint Implementation*-projecten (JI), die *Emission Reduction Units* (ERU's) opleveren,

11 In de documenten over de klimaatproblematiek wordt voor de industrielanden meestal de term Annex I-landen gebruikt: dat zijn de landen vermeld in Annex I van het Klimaatverdrag van 1992. Met de niet-Annex I-landen worden de ontwikkelingslanden bedoeld.

12 Duurzame ontwikkeling wordt herhaaldelijk vermeld in het Klimaatverdrag en in het Kyotoprotocol. Inzake de flexibiliteitsmechanismen staat de term expliciet in artikel 12.

13 Het Europese standpunt dat niet meer dan de helft van de reductie mag worden gerealiseerd door de mechanismen, werd niet gevolgd. Het Kyotoprotocol vermeldt voor de flexibiliteitsmechanismen wel expliciet dat ze maar als aanvulling op de nationale maatregelen mogen worden gezien.

14 Decision 15/CP 7, p. 2.

15 Kyotoprotocol, art. 6 (1ste lid, letter b) en 12 (5de lid, letter c).

- de *Clean Development Mechanism*-projecten (CDM), die *Certified Emission Reductions* (CER's) opleveren.

Het Kyotoprotocol laat ook toe de uitstoot van broeikasgassen gedeeltelijk te compenseren door de bevordering van koolstofopname via bossen of door een beter bodemgebruik (de sinks), wat de emissierechten Removal Units (RMU's) kan opleveren, maar die zijn momenteel nog niet op de markt. Dat mechanisme wordt aangeduid met *Land Use, Land Use Change and Forestry* (LULUCF).

Naast de projectgebonden mechanismen is er de emissiehandel, waarbij landen emissierechten afkomstig van hun eigen quotum, de zogenoemde *Assigned Amount Units* (AAU's), aan elkaar verkopen. Als het verkopende Annex I-land de opbrengsten van die verkoop aanwendt voor projecten die voor bijkomende emissiereducties zorgen, dan is er sprake van *Green Investment Schemes* (GIS) of groene AAU's. Die projectsoort is in het leven geroepen omdat een aantal Centraal- en Oost-Europese landen door de ineenstorting van hun economie een overschot aan AAU's hebben die niet het gevolg is van reële emissiereducties, het zogenoemde hot air. Door het GIS-mechanisme staan tegenover die rechten reële emissiereducerende projecten. Doordat het GIS-mechanisme niet expliciet staat vermeld in het protocol, is er geen goedkeuringsprocedure voor ontwikkeld.

Tabel 1: Overzicht flexibiliteitsmechanismen en emissierechten[16]

Protocol	Mechanisme	Omschrijving	Soort emissierecht
Projectgebonden mechanismen			
Art. 6	JI	*Joint Implementation* of gezamenlijke uitvoering: betreft projecten in een ander industrieland	ERU: *Emission Reduction Unit*s of emissiereductie-eenheden
Art. 12	CDM	*Clean Development Mechanism* of mechanisme voor schone ontwikkeling: betreft projecten in een ontwikkelingsland (niet-Annex I-land)	CER: *Certified Emission Reductio*n
Art. 3	LULUCF	*Land Use, Land Use Change and Forestry*: betreft gewijzigd bodemgebruik en (her)bebossingsprojecten	RMU: *Removal Units* of verwijderingseenheden
Emissiehandel			
Art. 17	Emissiehandel	Aankoop van rechten van landen met een overschot aan emissierechten via de internationale emissiehandel	AAU: *Assigned Amount Unit*
			GIS: *Green investment schemes*: categorie AAU's waar emissiereducerende projecten tegenover staan

[16] De regelgeving gebruikt zowel voor de AAU's als voor de rechten voortvloeiend uit projectgebonden flexibiliteitmechanismen (ERU, CER, RMU) de term Kyoto-eenheden. In dit rapport gebruiken we ook het begrip emissierechten in die ruime betekenis.

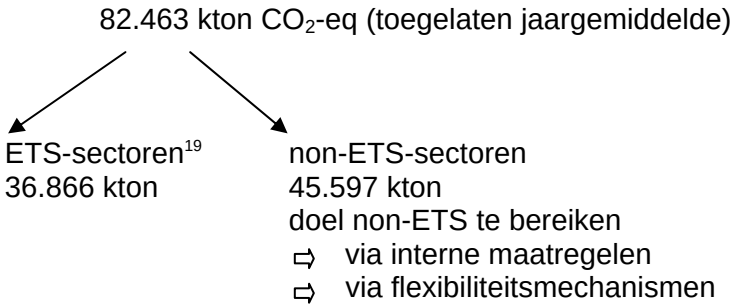
1.1.5 Vlaamse Kyotodoelstelling

Zoals vermeld, bedraagt de gemiddelde jaarlijks toegelaten uitstoot in de periode 2008-2012 voor Vlaanderen 82.463 kton CO_2-eq. Vlaanderen krijgt voor dat bedrag aan AAU's toegewezen, te verdelen over twee groepen sectoren (zie figuur 2):

- 36.866 kton voor de ETS-sectoren: dat zijn de energie-intensieve bedrijven uit de industriële en energieproductiesector die ter uitvoering van een Europese richtlijn emissierechten hebben verkregen en vallen onder het Europese emissiehandelssysteem European Union Emissions Trading Scheme (EU ETS)[17],
- 45.597 kton voor de non-ETS-sectoren: dat zijn de andere bedrijven en andere sectoren, zoals landbouw, transport en gebouwen.

De emissierechten toegewezen aan bedrijven kunnen in principe niet worden gebruikt om de emissies van de non-ETS-sectoren te dekken[18].

Figuur 2: Verdeling jaarlijks emissieplafond tussen ETS- en non-ETS-sectoren voor 2008-2012



1.1.6 Reductiekloof

De uitstoot van broeikasgassen in Vlaanderen is door de jaren heen sterk verminderd. Al sinds 2007 bevindt de uitstoot zich onder de Kyotodoelstelling van 82.463 kton CO_2-eq. Zo bedroegen in 2009 de reële

17 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. Ter uitvoering van die richtlijn dienen de lidstaten toewijzingsplannen op te stellen om de emissierechten aan energie-intensieve bedrijven toe te wijzen.

18 Zoals verder uiteengezet onderzoekt de Vlaamse overheid evenwel de mogelijkheid om de nieuwkomersreserve in de ETS-regeling aan te wenden binnen de non-ETS-sectoren

19 Rechten toegewezen op basis van het Vlaams Toewijzingsplan 2008-2012. Het grootste deel hiervan (32.623 kton) is bestemd voor bestaande installaties; de rest is gereserveerd voor eventuele nieuwkomers (4.243 kton).

broeikasgasemissies 80.220 kton CO_2-eq[20]. De totale Vlaamse broeikasgasuitstoot geeft echter geen volledig nauwkeurig beeld voor de naleving van de Vlaamse Kyotoverplichtingen. Binnen het ETS-systeem staan de bedrijven in voor de verlaging van de uitstoot. Binnen de non-ETS-sectoren is alleen de overheid verantwoordelijk voor de beperking van de uitstoot. Aangezien het ETS-plafond vastligt[21], is de uitstoot van de non-ETS-sectoren in de periode 2010-2012 bepalend voor het al dan niet halen van de Kyotodoelstelling.

Voor 2008 en 2009 zijn er al gerealiseerde uitstootgegevens voor de non-ETS-sectoren beschikbaar:

- In 2008 bedroeg de reële uitstoot 47.888 kton CO_2-eq en de reductiekloof 2.291 kton CO_2-eq (= 47.888 kton CO_2-eq min 45.597 kton CO_2-eq toegekende rechten).
- In 2009 bedroeg de reële uitstoot 47.523 kton CO_2-eq en de reductiekloof 1.926 kton CO_2-eq.

Zoals berekend in tabel 2, bedraagt de verwachte gemiddelde jaarlijkse reductiekloof voor de non-ETS-sectoren voor de periode 2010-2012 4.905 kton CO_2-eq.

Tabel 2: Berekening van de gemiddelde jaarlijkse reductiekloof voor de periode 2010-2012[22]

	in kton CO_2-eq
Gemiddelde uitstoot non-ETS met beleid[23]	50.502
Rechten non-ETS	- 45.597
Reductiekloof	4.905

De reductiekloof voor de periode 2008-2012 - en dus de kredietbehoefte of verwervingsdoelstelling van emissierechten - wordt berekend door de reële reductiekloof voor de non-ETS-sectoren in 2008 (2.291 kton CO_2-eq) en 2009 (1.926 kton CO_2-eq) te vermeerderen met de verwachte reductiekloof voor die sectoren voor de periode 2010-2012 (14.714 kton CO_2-eq)[24], wat neerkomt op een reductiekloof van 18.931 kton CO_2-eq,

20 Gegevens ontvangen van het departement LNE op basis van de rapportering over de emissies 1990-2009 aan de Europese Commissie per 15 maart 2011. Ze slaan op de reële uitstoot van de ETS- en non-ETS sectoren in 2009.

21 Ligt de werkelijke uitstoot van de ETS-sectoren hoger dan het plafond, dan dienen ze bijkomende rechten aan te kopen (ofwel rechten van andere bedrijven, ofwel rechten voortvloeiend uit de projectgebonden flexibiliteitsmechanismen CDM en JI). Ligt hun uitstoot lager, dan kunnen ze de toegewezen rechten verkopen of opsparen.

22 Voortgangsrapport 2009, p. 8.

23 Verwachte gemiddelde uitstoot voor de non-ETS-sectoren in een Kyotojaar, rekening houdend met de interne maatregelen die de Vlaamse overheid neemt (bron: Voortgangsrapport 2009, p. 5-10, alsook informatie afkomstig van LNE).

24 In de in mei 2011 gerapporteerde cijfers van LNE is sprake van een kloof van 6.701 kton CO2-eq voor 2010, 3.938 kton voor 2011 en 4.075 kton voor 2012, samen 14.714 kton CO_2-eq. of gemiddeld 4.905 kton CO_2-eq. per jaar voor de periode 2010-2012.

zoals weergegeven in de laatste kolom van tabel 3. Uit die kolom blijkt ook dat door de jaren heen de te dichten reductiekloof voor 2008-2012 al is afgenomen: van 31.860 kton CO_2-eq tot 18.931 kton CO_2-eq[25].

Tabel 3: Evolutie van de geschatte reductiekloof tussen 2004 en 2010[26]

in kton CO_2-eq

Document	(1) Uitstoot 1990[27]	(2) Kyoto-doelstelling	(3) Gemidd. uitstoot met beleid	(4) = (3) – (2) Gemidd. reductiekloof	(5) = (4) x 5[28] Reductiekloof 2008-2012
VORA04[29]	88.419	83.821	90.193	6.372	31.860
VKP 2006-2012	88.013	83.436	87.717	4.281	21.405
VORA08	86.986	82.463	84.242	1.779	8.895
vora09	86.986	82.463	83.861	1.398	6.144
Rapport LNE voor Eur. Commissie (mei 2011)	86.986	82.463	[30]87.368	4.905	18.931

1.1.7 Ingezette flexibiliteitsmechanismen

Tussen 2006 en 2010 hebben het Vlaams Gewest en de Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV) al ingezet op een aantal flexibiliteitsmechanismen. PMV[31] werd daarbij ingeschakeld omdat haar verrichtingen geen impact hebben op de begrotingsresultaten en de overheidsschuld van het Vlaams Gewest in termen van ESR 95 (zie 2.3.3). Voor

25 De stijging die te zien is tussen vora09 en Rapport LNE (mei 2011) is voornamelijk het gevolg van aanpassingen aan de uitstootcijfers van de transportsector, aan herberekeningen die voortvloeien uit de definitieve Energiebalans 2008 en aan nieuwe aannames voor de economische groeiverwachtingen.

26 De cijfers in de tabel zijn uitgedrukt op jaarbasis (uitgezonderd de reductiekloof 2008-2012). De gegevens over de gemiddelde uitstoot en de reductiekloof zijn ramingen.

27 De vermindering van 88.419 in 2004 tot 86.986 kton CO_2-eq in 2011 (kolom 1) is het gevolg van herberekeningen van vroegere uitstootgegevens en heeft dus ook een impact op de berekening van de Kyotodoelstelling (kolom 2).

28 Bij vora09 en het Rapport LNE werd al rekening gehouden met reële uitstootcijfers van respectievelijk 2008 en 2009.

29 Er bestaat een periodieke voortgangsrapportering: voor de uitgebreide tweejaarlijkse rapporten wordt de afkorting VORA gebruikt, voor de beknopte tussentijdse evaluaties de afkorting vora.

30 De cijfers van de gemiddelde uistoot met beleid zijn samengesteld uit enerzijds het ETS-plafond van 36.866 kton CO_2-eq en anderzijds de verwachte gemiddelde uitstoot met klimaatbeleid van de non-ETS-sectoren. De verwachte uitstoot van die sectoren werd in het VORA08 geraamd op 47.376 kton, in het vora09 op 46.995 kton en in het rapport LNE van mei 2011 op 50.502 kton CO_2-eq.

31 PMV heeft, als investeringsmaatschappij, de missie om door middel van investeringen in bedrijven en projecten het duurzaam economisch klimaat in Vlaanderen te ondersteunen. Daarnaast kan PMV worden ingeschakeld om bijzondere opdrachten uit te voeren voor de Vlaamse Regering (art. 5, §2, 4° van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid), waaronder de huidige deelname in klimaatfondsen kan worden gecatalogeerd.

de aankoop van emissierechten heeft de Vlaamse overheid de keuze tussen verschillende verwervingskanalen. Zoals blijkt uit tabel 4 heeft de Vlaamse overheid getracht emissierechten te verwerven door een tender (aanbestedingsprocedure voor projectontwikkelaars), een herbebossingsproject in Bolivië en de deelname aan internationale koolstoffondsen (ook klimaatfonds genoemd). Binnen een koolstoffonds wordt door een aantal landen een bepaalde som geïnvesteerd met het oog op de verwerving van emissierechten. De fondsbeheerder (vaak een internationale ontwikkelingsbank) zoekt dan geschikte projecten, sluit daarvoor de overeenkomsten en volgt de contractuele afwikkeling op tot de afgifte van emissierechten aan de deelnemers[32]. PMV heeft daarnaast op eigen initiatief 20 miljoen dollar geïnvesteerd in de *Future Carbon Fund*, een post-Kyoto-koolstoffonds beheerd door de Asian Development Bank.

Tabel 4: Overzicht intekeningen Vlaams Gewest en PMV voor de Kyotoperiode (2008-2012)

Verwervings-kanaal	**Verwervende instantie**	**Datum goedkeuring**	**Omschrijving**	**Bedrag intekening**
Tender CDM/JI projecten	Vlaams Gewest	MB 10.01.2007	Stortgasproject Chili	2 mio euro
Koolstoffonds	Vlaams Gewest	VLAREG 08.12.2006	Carbon Fund for Europe (CFE) [33]	10 mio euro
Koolstoffonds	PMV	VLAREG 20.10.2006	Multilateral Carbon credit Fund (MCCF) [34]	22 mio euro
Koolstoffonds	PMV	VLAREG 22.06.2007	Asian Pacific Carbon Fund (APCF) [35]	20 mio euro (26,8 mio $)
Herbebossings-project	Vlaams Gewest	VLAREG 19.07.2007	Herbebossingsprojecten in Bolivië van 6000 hectare	1,4 mio euro
Totaal				**55,4 mio euro**

Uit het antwoord van de minister blijkt dat de overname door het gewest van de rechten verworven door PMV via koolstoffondsen onzeker is ingevolge mogelijke opportuniteiten om andere emissierechten te verwerven op de koolstofmarkt.

32 Het gaat dus in de regel over forward-contracten, waarbij in de toekomst wordt geleverd.

33 Initiatief van de Wereldbank en de Europese Investeringsbank.

34 Initiatief van de Europese Bank voor Heropbouw en Ontwikkeling (EBRD) en de Europese Investeringsbank: investeert in CDM- en JI-projecten en European Union Allowances (dat zijn de emissierechten toegekend aan de energie-intensieve bedrijven in het kader van de EU ETS).

35 Initiatief van de Asian Development Bank: investeert in CDM-projecten.

1.2 Voorwerp en methodologie van de audit

Om de inzet van flexibiliteitmechanismen door de Vlaamse overheid te onderzoeken, heeft het Rekenhof de volgende drie onderzoekvragen gehanteerd:

- Heeft de Vlaamse overheid een degelijk kader uitgewerkt voor de inzet van de flexibiliteitsmechanismen ? (hoofdstuk 2)
- Zet Vlaanderen de flexibiliteitsmechanismen in op een reglementaire en kosteneffectieve manier ? (hoofdstuk 3)
- Vindt een evaluatie plaats van het Vlaamse beleid en de beleidsuitvoering, en wordt op basis daarvan bijgestuurd en gerapporteerd ? (hoofdstuk 4)

De audit heeft een driedubbele doelstelling:

- een evaluatie maken van het gevoerde beleid met bijbehorende aanbevelingen op korte termijn, nog dienstig voor de Kyotoperiode (2008-2012),
- uit dat onderzoek lessen trekken die kunnen worden toegepast in de post-Kyoto-periode (2013-2020),
- het Vlaams Parlement inzicht verschaffen in het gevoerde beleid en een leidraad geven voor de verdere opvolging ervan.

Het Rekenhof maakte voor de audit vooral gebruik van documentenanalyse en interviews. Het auditteam voerde gesprekken met het kabinet van de minister van Leefmilieu, het departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE), de Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV) en de federale Dienst Klimaatverandering.

De bij de audit gehanteerde normen zijn afkomstig uit regelgeving[36], beleidsdocumenten, andere studies en audits, en wetenschappelijke literatuur. Daarnaast zijn de beginselen van behoorlijk bestuur en goede regelgeving en de normen van organisatiebeheersing van INTOSAI[37] en van de Vlaamse overheid van toepassing. De toegepaste normen worden in het kort vermeld aan het begin van de subrubrieken van elk hoofdstuk.

1.3 Procedure

Het Rekenhof kondigde zijn audit op 1 juni 2010 aan bij de minister van Leefmilieu, de minister van Energie, de minister van Overheidsinvesteringen en op administratief niveau bij het departement LNE, het Vlaams Energieagentschap en PMV. In het kader van de tegensprekelijke pro-

[36] Het Kyotoprotocol en de Marrakesh-akkoorden, de Europese regelgeving, de Belgische samenwerkingsakkoorden, het Energiedecreet en de uitvoeringsbesluiten ervan.

[37] INTOSAI staat voor *International Organization of Supreme Audit Institutions*, de internationale koepelvereniging van rekenkamers.

cedure bezorgde het Rekenhof op 24 mei 2011 het voorontwerp van verslag aan de secretaris-generaal van het departement LNE, de administrateur-generaal van het Vlaams Energieagentschap en de algemeen manager van PMV. Zij antwoordden op respectievelijk 8 juli, 4 juli en 24 juni 2011. Op 26 juli 2011 bezorgde het Rekenhof het ontwerpverslag aan de drie voormelde ministers. De minister van Leefmilieu bezorgde een gecoördineerd antwoord op 23 september 2011. De minister van Overheidsinvesteringen en de minister van Energie antwoordden respectievelijk op 5 en 6 oktober 2011.

2 Kader

2.1 Beleidskader

2.1.1 Onzekere omgeving

De inzet van de flexibiliteitsmechanismen vindt plaats in een onzekere omgeving, die een aantal beleidsrisico's inhoudt voor de Vlaamse Regering:

- de evolutie van de broeikasgasemissies: die zijn afhankelijk van heel wat factoren (weersomstandigheden, economische activiteit, enz.),
- de informatie over de omvang van de broeikasgasemissies: een vrij definitieve bepaling is doorgaans pas beschikbaar in de loop van het jaar x+2,
- het internationale post-Kyoto-beleid: er is nog geen duidelijkheid over het systeem dat internationaal zal worden gehanteerd na het Kyotoprotocol en daardoor zijn er o.a. nog geen afspraken over de toegestane overdracht van AAU'S door landen met een overschot aan rechten,
- de prijsevolutie van de emissierechten: die is het resultaat van de vraag en het aanbod en dus ook afhankelijk van factoren die Vlaanderen niet in de hand heeft.

De onzekerheden bemoeilijken de beleidsbepaling door de Vlaamse Regering en de beoordeling van dat beleid door externe auditors. Ze nopen de overheid een flexibele strategie te ontwikkelen om met de onzekerheden om te gaan.

Het beleidskader voor de inzet van flexibiliteitsmechanismen is terug te vinden in:

- algemene beleidsdocumenten, zoals de regeerakkoorden, de beleidsnota's en beleidsbrieven, de milieubeleidsplannen en milieujaarprogramma's,
- specifieke klimaatbeleidsdocumenten, namelijk de klimaatbeleidsplannen (bv. VKP 2006-2012), de voortgangsrapporten[38] en de jaarlijkse rapporten over de verwerving van emissierechten door het Vlaams Gewest (afgekort tot: jaarrapporten verwerving).

Die documenten moeten een duidelijk beeld geven van de geplande en gerealiseerde inzet van de flexibiliteitsmechanismen en een strategie bepalen. Die strategie moet een tijdschema met mijlpalen omvatten, de te gebruiken kanalen, de (indicatieve en flexibele) bepaling van de hoe-

[38] De uitvoering van het klimaatbeleidsplan wordt opgevolgd aan de hand van voortgangsrapporten (VORA) en beknopte evaluaties (vora). Er zijn sinds de goedkeuring van het VKP 2006-2012 vier rapporten opgesteld: drie beknopte vora's (in maart en december 2007 en het vora09 in juli 2010) en één uitgebreid VORA (het VORA08 in mei 2009).

veelheid en soorten te verwerven emissierechten, de in te zetten middelen en de verantwoordelijke uitvoerende diensten. Bovendien dient de strategie rekening te houden met verschillende scenario's - naargelang verschillende evoluties in de reductiekloof en prijzen op de koolstofmarkt - en met de verschillende risico's[39]. In de algemene beleidsdocumenten zouden die elementen op summiere wijze aan bod moeten komen, in de specifieke documenten in extenso. In het klimaatbeleidsplan en de voortgangsrapporten moeten periodiek ook de kwantitatieve doelstellingen voor de verwerving van de emissierechten worden vastgelegd[40].

2.1.2 Algemene beleidsdocumenten[41]

De meerjarige beleidsdocumenten beschrijven de inzet van de flexibiliteitsmechanismen in algemene termen. De beleidsnota Leefmilieu 2009-2014 en de milieubeleidsplannen Mina 3 (2003-2007) en het ontwerp Mina 4 (2011-2015) bevatten een specifieke operationele doelstelling of maatregel met betrekking tot de flexibiliteitsmechanismen, maar geven geen beschrijving van de strategie, de in te zetten middelen[42], de uitvoerders of de te gebruiken kanalen.

De jaarlijkse documenten bevatten weinig informatie over het gerealiseerde of geplande beleid inzake flexibiliteitsmechanismen. Er wordt sporadisch gebruik gemaakt van mijlpalen of indicatoren. Van SMART-geformuleerde doelstellingen[43] of van een strategie die rekening houdt met verschillende scenario's en risico's is geen sprake.

2.1.3 Specifieke klimaatbeleidsdocumenten

Hoewel de klimaatbeleidsdocumenten dieper ingaan op de inzet van de flexibiliteitsmechanismen, geven ook zij geen duidelijk beeld van het geplande en gevoerde beleid (zie tabel 5 hierna). Ze bevatten geen tijdschema met mijlpalen, geen gedetailleerde bepaling van de hoeveelheid en soorten te verwerven emissierechten, geen aanduiding van de verantwoordelijke uitvoerende diensten en houden geen rekening met verschillende scenario's en risico's.

39 De Europese Commissie hanteerde gelijkaardige toetsingscriteria in het kader van de beoordeling van de toewijzingsplannen. Zie: Mededeling van de Commissie van 22.12.2005, Annex 5, COM (2005) 703 def.

40 Art. 47, §1, 2de lid van het VER-besluit, voor het eerst ingevoegd met het BVR van 12 januari 2007 (in werking getreden op 23 februari 2007).

41 Het Rekenhof analyseerde de volgende documenten: de regeerakkoorden 2004-2009 en 2009-2014, het Pact 2020, de beleidsnota's Leefmilieu van de twee legislaturen, de milieubeleidsplannen Mina 3, Mina 3+ en het ontwerp Mina 4, de beleidsbrieven Leefmilieu en de milieujaarprogramma's (van 2006 tot 2011).

42 Het ontwerp Mina 4 vermeldt voor het eerst een inschatting van de benodigde financiële middelen.

43 SMART is een norm voor doelformulering en staat voor: specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch en tijdsgebonden.

Tabel 5: Informatiegehalte van de klimaatbeleidsdocumenten

Gewenste informatie	Aanwezige informatie
VKP 2006-2012	
Reductiekloof/ verwervingsdoelstelling	Globale kwantitatieve doelstelling voor de hele periode (21.405 kton CO_2-eq)
Te gebruiken kanalen	Prioritering van de verschillende soorten rechten en vermelding van de eventueel aan te wenden instrumenten (tender, klimaatfonds, GIS en bebossingsprojecten)
Verwervingsdoelstelling per soort emissierecht	Geen verbijzondering van de globale doelstelling per soort recht, geen ontwikkeling van verschillende scenario's die rekening houden met verschillende risico's
Gebruik van indicatoren en maatregelen	Relevante indicatoren en maatregelen opgenomen
Tijdschema (met tussentijdse doelstellingen)	Geen tijdspad
Verantwoordelijke uitvoerders	Geen aanduiding van de verantwoordelijke uitvoerders
In te zetten middelen	Inschatting van de kost voor de hele periode
Voortgangsrapporten en jaarrapporten verwerving[44]	
Reductiekloof/ verwervingsdoelstelling	Globale kwantitatieve doelstelling voor de hele periode in voortgangsrapporten 2008 (VORA08) en 2009 (vora09) en in de jaarrapporten verwerving. Het laatste jaarrapport verwerving van mei 2011 gaat iets dieper in op de oorzaken van de forse toename van de reductiekloof sinds het vora 09.
Gerealiseerde inzet flexibiliteitmechanismen	Het VORA08 en de jaarrapporten verwerving geven in grote lijnen een overzicht van de gerealiseerde investeringen (vastgelegd bedrag per klimaatfonds of project), meer informatie ontbreekt over de afgesloten contracten, de geleverde/verwachte rechten, de gemiddeld betaalde prijs. Het jaarrapport verwerving 2009-2010 bevat voor het eerst ook gegevens over de geografische en technologische distributie van de projecten.
Lopend en gepland beroep op flexibiliteitsmechanismen	Geen verwervingsdoelstelling per kanaal of soort emissierecht (gewoon vermelding van de mogelijk te gebruiken kanalen in de toekomst), geen tijdschema, geen aanduiding van de verantwoordelijke uitvoerders
Evolutie van de koolstofmarkt	Beknopt overzicht in de jaarrapporten verwerving van de prijsdeterminanten en van de prijsevolutie

[44] Sinds 2008 moeten de bevoegde ministers jaarlijks aan de regering rapporteren over de verwerving van emissierechten. Er zijn drie jaarrapporten beschikbaar: één van februari 2008 over het jaar 2007, één van februari 2009 over 2008 en één van mei 2011 over 2009 en 2010.

2.2 Regelgevend kader

Het Rekenhof ging na of het regelgevend kader kwaliteitsvol is, of de internationale principes van duurzame ontwikkeling, additionaliteit en supplementariteit verder zijn uitgewerkt in de Vlaamse regelgeving en of de uitvoerende macht tijdig uitvoeringsbesluiten heeft goedgekeurd met een strategie voor de verwerving van emissierechten door de Vlaamse overheid.

2.2.1 Regelgeving

In Vlaanderen vormt het Energiedecreet[45] de decretale basis voor de inzet van flexibiliteitsmechanismen. Artikel 9.1.4 van het decreet machtigt de Vlaamse Regering de nadere regels te bepalen voor de inzet van flexibiliteitsmechanismen. Zij dient ook de kwantitatieve doelstellingen, de strategie en de financieringswijze voor de verwerving van emissierechten uit flexibiliteitsmechanismen te bepalen.

Ter uitvoering van het Energiedecreet keurde de Vlaamse Regering op 4 februari 2005 het besluit goed inzake de verhandelbare emissierechten (VER-besluit)[46], dat de toewijzing regelt van emissierechten aan energie-intensieve bedrijven. Op 12 januari 2007 heeft de Vlaamse Regering in het besluit een hoofdstuk ingelast over de verwerving van emissierechten door het Vlaams Gewest. Die aanpassing gebeurde laattijdig: pas een half jaar na de goedkeuring van het VKP 2006-2012, dat zijn rechtsgrond vindt in het aangepaste VER-besluit.

De Vlaamse Regering heeft op 7 december 2007 het besluit van 4 februari 2005 vervangen door een nieuw VER-besluit. Het hoofdstuk over de verwervingsstrategie van het Vlaams Gewest bleef grotendeels ongewijzigd:

- Artikel 45 van het besluit bepaalt in afnemende volgorde van voorkeur het soort rechten dat het gewest mag inzetten.
- Artikel 47 regelt de bevoegdheid voor de verwerving van de emissierechten (dat is de verantwoordelijkheid van de minister van Leefmilieu en van de minister van Energie), de vaststelling van de kwantitatieve doelstellingen (dat dient te gebeuren in het VKP 2006-2012 en de voortgangsrapporten en evaluaties ervan) en de na te leven crite-

[45] Decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid (in werking getreden op 1 januari 2011). Het decreet vervangt het decreet van 2 april 2004 tot vermindering van de uitstoot van broeikasgassen in het Vlaams Gewest door het bevorderen van het rationeel energiegebruik, het gebruik van hernieuwbare energiebronnen en de toepassing van flexibiliteitsmechanismen uit het Protocol van Kyoto (het zogenaamde REG-decreet).

[46] Besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2005 inzake de verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende de algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne.

ria bij een eventuele verwerving. Aanvullende richtsnoeren zijn mogelijk bij verwerving via een tender- of aanbestedingsprocedure[47].

- Artikel 48 voorziet in een jaarlijkse rapportering door de bevoegde ministers over de verwerving van emissierechten door de overheid.

Het besluit zegt in welk document de kwantitatieve doelstellingen voor de verwerving van emissierechten zullen worden vastgesteld, maar vermeldt niet hoe ze worden bepaald. Over de financeringswijze van de aankopen (via de begroting of via PMV of een andere instantie) en over de ontwikkeling van scenario's met een tijdspad is evenmin informatie terug te vinden in het besluit.

Het besluit bevat een aantal criteria voor de verwerving van emissierechten waarmee bij de selectie van projectactiviteiten en investeringen rekening moet worden gehouden:

- de verenigbaarheid met het toepasselijke internationale en Europese kader,
- de verenigbaarheid met toepasselijke ecologische, economische en sociale criteria,
- de garanties voor levering van de Kyoto-eenheden of emissiereducties aan het Vlaams Gewest,
- de financiële implicaties en kosten voor het Vlaams Gewest binnen de perken van de beschikbare kredieten.

Die criteria zijn zeer algemeen gesteld, waardoor Vlaanderen in te geringe mate over een eigen set voldoende gedefinieerde selectiecriteria beschikt om projecten te kunnen aftoetsen. Binnen klimaatfondsen schat de fondsbeheerder bij een projectvoorstel een aantal risico's in en op basis van die evaluatienota wordt het Vlaamse standpunt bepaald. Aanvullende criteria[48] zouden voor een grotere beleidscontinuïteit zorgen, zowel naar de tijd (over verschillende ministers of klimaatakkoorden heen), als naar de verwervende instantie (Vlaams Gewest, PMV) en over de verschillende verwervingskanalen heen, en ze kunnen een aanvulling bieden waar de huidige goedkeuringsprocedures soms tekortschieten[49].

47 Het ministerieel besluit van 9 november 2004 houdende het selecteren en begeleiden van projecten voor projectgebonden mechanismen in het kader van het Protocol van Kyoto bevat aanvullende criteria voor de goedkeuring van projecten.

48 Specifiek kan worden gedacht aan bijkomende kwaliteitscriteria voor de additionaliteit en transparantie van projecten, de meetbaarheid en permanentie van reducties, het institutionele en financiële kader van het project, de gehanteerde technologieën, duurzame ontwikkeling, enz.

49 Uit studies blijkt dat vooral inzake de additionaliteit en de bijdrage aan duurzame ontwikkeling in het gastland bij vele projecten twijfels rijzen: zie bv.:
- Boyd, E. e.a., *Reforming the CDM for sustainable development: lessons learned and policy futures*, Environmental Science & Policy 12 (2009), p. 820-831,
- GAO, *Lessons learned from the European Union's ETS and the Kyoto Protocol's CDM*, November 2008,
- Olsen, K.H., *The clean development mechanism's contribution to sustainable development: a review of the literature,* Climate Change, 84 (2007), p. 59-73,
- Schneider L., *Assessing the additionality of CDM projects: practical experiences and lessons learned,* Climate Policy, 9:3 (2009), p. 242-254,

2.2.2 Duurzame ontwikkeling

Zoals hierboven vermeld, moeten de bevoegde ministers bij de selectie van projectactiviteiten en investeringen rekening houden met de verenigbaarheid ervan met toepasselijke ecologische, economische en sociale criteria. Dat criterium verwijst naar de drie aspecten van duurzame ontwikkeling. Wat concreet onder de toepasselijke criteria moet worden begrepen, is onduidelijk[50]. Het ministerieel besluit van 9 november 2004, opgesteld voor de tender van CDM/JI-projecten, was veel explicieter. Het is in eerste instantie aan de gastlanden zelf overgelaten om de duurzaamheid van een bepaald project te beoordelen. Daarnaast voorziet het registratieproces van CDM/JI-projecten ook een screening door een geaccrediteerde onafhankelijke entiteit. Onderzoek heeft echter uitgewezen dat de huidige CDM-projecten op dat vlak niet altijd hoog scoren[51].

Gelet op het grote belang dat binnen het Kyotoprotocol wordt gehecht aan duurzame ontwikkeling[52] en het overbrengen van schone technologieën via CDM-projecten, zou het Vlaams Gewest daar de nodige aandacht aan moeten besteden, bv. in de vorm van een eigen kwaliteitslabel. Zo hanteert de federale overheid binnen haar aankoopprogramma eigen duurzaamheidscriteria, die steunen op de Gold Standard criteria[53] en die worden gebruikt om projectvoorstellen te analyseren[54]. Ook de internationale fondsen waarin Vlaanderen participeert, hanteren eigen duurzaamheidscriteria op sociaal, economisch en ecologisch-financieel vlak om de projecten te screenen, maar omdat zij contracten vaak in een vroeg projectstadium vastleggen, is de duurzaamheid van een project vaak moeilijk in te schatten[55].

- Bakker S. e.a., *The future of the CDM: same same, but differentiated?*, Climate Policy, 11:1 (2011), p. 752-767,
- Subbarao S. en Lloyd B., *Can the Clean Development Mechanism (CDM) deliver?,* Energy Policy 39 (2011), p. 1600-1611.

50 Het regeerakkoord verwijst ter zake naar de internationale voorwaarden op het vlak van duurzame ontwikkeling.

51 Zie 2.2.1.

52 Artikel 12 stelt dat CDM-projecten zijn bedoeld om niet-Annex 1-landen te helpen bij de realisatie van duurzame ontwikkeling en een bijdrage te leveren aan het uiteindelijke doel van het Verdrag, naast het helpen van de Annex 1-landen bij het nakomen van hun gekwantificeerde verplichtingen.

53 Dat is een kwaliteitslabel voor emissierechten, uitgereikt na een geijkte duurzaamheidsanalyse en een extra controle op additionaliteit.

54 De gehanteerde criteria zijn opgesteld in de schoot van het Technisch Comité, dat bestaat uit administraties en middenveldorganisaties (werkgevers, werknemers, Noord-Zuidbeweging en milieubeweging). Het comité beoordeelt bij advies ook elk projectvoorstel dat wordt voorgesteld door de federale overheid.

55 Dit geldt voor de meeste contracten afgesloten via de primaire markt, zie 3.3.1.

2.2.3 Additionaliteit

De Vlaamse Regering heeft geen eigen criteria ontwikkeld voor de beoordeling van de additionaliteit. In het VER-besluit komt de additionaliteit alleen aan bod bij de verwerving van AAU's waar sprake is van het bij voorkeur aankopen van AAU's die een reële emissiereductie inhouden[56]. De additionaliteit wordt wel beoordeeld in het kader van de goedkeuringsprocedure van CDM-projecten en door de fondsbeheerders, maar in internationale studies[57] wordt de additionaliteit van heel wat CDM-projecten in vraag gesteld.

2.2.4 Supplementariteit

Het besluit beperkt het aanvullende karakter van de flexibiliteitsmechanismen tot de inzet van AAU's (art. 45, §1) en licht de betekenis van supplementariteit onvoldoende toe. Nochtans dringen zowel de SERV en de Minaraad[58] als de Vlaamse Klimaatconferentie erop aan dat pas een beroep zou worden gedaan op (alle vormen van) flexibiliteitsmechanismen na realisatie van de beschikbare en goedkopere binnenlandse reductiemaatregelen.

2.2.5 Leveringsgarantie

Ook leveringsgarantie is een criterium in het VER-besluit. Verschillende factoren kunnen ervoor zorgen dat een project minder emissierechten oplevert dan voorzien. Zo is het mogelijk dat de gebruikte technologieën onvoldoende broeikasgassen reduceren of dat een project wegens lokale aspecten vertraging oploopt. Het Vlaams Gewest houdt in beperkte mate rekening met de leveringsgarantie door een verwervingsbuffer te berekenen voor onderlevering en doordat de fondsbeheerder de risico's op onderlevering onderzoekt in de projectnota's en de projecten van nabij opvolgt. De eenzijdige keuze door de Vlaamse overheid voor klimaatfondsen houdt echter risico's in inzake de leveringsgarantie (zie 3.1)[59]. Het voorziene voorkooprecht van het Vlaams Gewest op de rechten van PMV garandeert een zekere levering, waarvan de hoeveelheid echter nog niet vaststaat (zie 2.3).

56 Artikel 45, §1, 2°, a) van het VER-besluit.

57 Zie 2.2.1.

58 Zie onder meer het advies van 30 juni 2006 over het Vlaamse Klimaatbeleidsplan.

59 De contracten in Bolivië en Chili houden wel een leveringsgarantie in door in sancties te voorzien, zoals de opzegging van het contract of een boete.

2.3 Financieel kader

2.3.1 Regelgeving en financieringskanalen

Artikel 9.1.4 van het Energiedecreet schrijft voor dat de Vlaamse Regering de financieringswijze moet bepalen voor de verwerving van emissierechten uit flexibiliteitsmechanismen. Dat veronderstelt transparantie op het vlak van de financieringskanalen en de ingezette middelen, en tijdigheid op het vlak van de goedkeuring van de benodigde middelen.

Het VER-besluit van 7 december 2007 bevat geen nadere bepalingen over de financieringswijze. Ook het VKP 2006-2012, de voortgangsrapporten en jaarrapporten verwerving verschaffen weinig duidelijkheid over de financiering van toekomstige aankopen van emissierechten. In de beslissing van de Vlaamse Regering[60] is sprake van een jaarlijks bijkomend budget om gradueel de nodige hoeveelheid emissierechten op te bouwen, rekening houdend met de prijsevoluties en in afstemming met de kostprijs en het resultaat van interne reductiemaatregelen die tijdig kunnen worden uitgevoerd. In de rapporten is sprake van het *stap voor stap inzetten van de nodige middelen, rekening houdend met de opvolging van de voorziene interne projecten*.

Uit de al uitgevoerde budgettaire reserveringen blijkt dat het Vlaams Gewest de aankopen deels realiseert via PMV en deels via het Energiefonds, een organiek begrotingsfonds van de algemene uitgavenbegroting. De begroting bevat sinds 2005 ook een basisallocatie (LE0 LE403 12.11) die is bestemd voor uitgaven voor de toepassing van de flexibiliteitsmechanismen (*Overeenkomsten in verband met het energiebeleid en de toepassing van de flexibele mechanismen uit het Protocol van Kyoto*), maar daarop zijn nog nooit kredieten ingeschreven voor uitgaven in het kader van flexibiliteitsmechanismen.

2.3.2 Energiefonds

Op het Energiefonds worden nog andere uitgaven aangerekend dan die voor de toepassing van de flexibiliteitsmechanismen. De op het fonds gereserveerde middelen voor de inzet van de flexibiliteitmechanismen vloeien voort uit specifieke beslissingen van de Vlaamse Regering[61]. Uit de begrotingsdocumenten (tabel en toelichtingen bij de kredieten op het fonds) kan evenwel niet altijd worden opgemaakt welk aandeel van het Energiefonds bestemd is voor de aankoop van emissierechten. Daardoor heeft het Vlaams Parlement geen zicht op het budgettaire beleid van de Vlaamse Regering inzake flexibiliteitsmechanismen. Van een jaarlijkse budgettering van kredieten is geen sprake. Het departement LNE bevestigt dat door te stellen dat er pas in krediet wordt voorzien of

60 Beslissing van de Vlaamse Regering van 20 juli 2006 (VR/PV/2006/27 - punt 146) houdende goedkeuring van het ontwerp van Vlaams Klimaatbeleidsplan 2006-2012.

61 Zie 1.1.7.

een vastlegging wordt genomen bij de intekening op een nieuw fonds of bij deelname aan concrete projecten.

Tabel 6 schetst welke bedragen de voorbije jaren op het Energiefonds zijn aangerekend voor de toepassing van de flexibiliteitsmechanismen[62].

Tabel 6 - Aanrekeningen op het Energiefonds (2006-2010)

(in euro)

Jaar	Vastleggingen	Ordonnanceringen
2006	11.960.000	
2007	1.400.000	2.460.000
2008		
2009		1.900.000
2010		
Totaal	**13.360.000**	**4.360.000**

Op 1 januari 2011 had het Energiefonds een beschikbaar saldo voor vastleggingen van 5,8 miljoen euro. Rekening houdend met de aanrekening van andere uitgaven op dit fonds[63] en met de sterk dalende ontvangsten[64], zal de Vlaamse Regering andere financieringskanalen moeten aanwenden om de toekomstige uitgaven te dekken.

2.3.3 Participatiemaatschappij Vlaanderen

PMV heeft (via het Vlaams Gewest en de Belgische Staat) een deelname genomen van 42 miljoen euro in de klimaatfondsen MCCF en APCF met het oog op de intekening op klimaatprojecten.

PMV werd ingeschakeld omdat haar verrichtingen geen impact hebben op de begrotingsresultaten en de overheidsschuld van het Vlaams Gewest in termen van ESR 95. Er is echter onduidelijkheid over de uitoefening van het voorkooprecht van het Vlaams Gewest op de door PMV verworven rechten. Voor de deelnemingen in de klimaatfondsen MCCF en APCF is een juridische constructie opgezet met de federale overheid, aangezien alleen zij rechtmatig lid kan zijn van die fondsen. Ter uitvoering daarvan hebben het Vlaams Gewest, PMV en de Belgische Staat

62 Het betreft uitgaven voor het stortgasproject in Chili, de bebossingsprojecten in Bolivië en de participatie in het CFE. In 2011 is een deel van het ordonnanceringskrediet van het fonds bestemd voor de honorering van vroegere vastleggingen, maar uit de toelichting bij de begroting is niet af te leiden hoeveel precies.

63 Onder andere voor de ondersteuning van de energierenovatie- en efficiëntieprogramma's en voor communicatiecampagnes. Op het Energiefonds zijn de vastleggingskredieten onder de huidige regering tot nu uitsluitend bestemd voor binnenlandse energiemaatregelen.

64 De ontvangsten op het fonds schommelen sinds 2009 rond de 760.000 euro. In de periode 2005-2008 bedroegen de ontvangsten jaarlijks gemiddeld 21,6 miljoen euro.

akkoorden afgesloten over de deelnemingsvoorwaarden aan de fondsen. Ze bepalen dat PMV instaat voor de verplichtingen en het Vlaams Gewest vertegenwoordigt in de klimaatfondsen.

De overeenkomsten[65] met PMV die de Vlaamse Regering in 2006 en 2007 in het vooruitzicht heeft gesteld voor de verdere uitvoering van de akkoorden, zijn nog niet goedgekeurd en ondertekend. Die overeenkomsten moeten verdere invulling geven aan de beslissingsautonomie van PMV, aan het risico dat ze loopt in het kader van haar investeringen en aan het voorkooprecht van het Vlaams Gewest[66]. De uitgaven door het gewest om het voorkooprecht uit te oefenen, kunnen echter een grote impact hebben op de ESR-neutraliteit van die uitgaven, wat een beslissing bemoeilijkt. Dat het gewest bij de uitoefening van zijn voorkooprecht eventueel btw zou moeten betalen, vertraagt ook het nemen van een beslissing. Het departement LNE heeft een studieopdracht uitgeschreven rond de btw-regeling in België voor de verwerving van emissierechten. Door het uitblijven van de overeenkomsten is er geen zicht op de budgettaire implicaties voor het gewest van een eventuele uitoefening van zijn voorkooprecht en blijft PMV in het ongewisse qua volume en prijs. PMV heeft daarom een consultant ingeschakeld die verschillende scenario's moet uitwerken voor een eventuele verkoop van de verworven rechten aan derden. De minister acht het op dit moment niet opportuun dat het Vlaams Gewest de rechten, aangekocht door PMV, overneemt.

2.3.4 Toekomstige uitgaven

Voor de toekomst moet in middelen worden voorzien voor de volgende uitgaven:

- Dichten van de resterende reductiekloof: het betreft de resterende te verwerven rechten na volledige besteding van de al gereserveerde 55,4 miljoen euro (42 miljoen door PMV en 13,4 miljoen door LNE, zie 1.1.7)[67].
- Het eventueel uitoefenen van het voorkooprecht van het gewest op de emissierechten aangekocht door PMV.

In het laatste jaarrapport verwerving van mei 2011 maken de ministers voor het eerst expliciet melding van een mogelijke aanwending van het overschot emissierechten uit de nieuwkomersreserve voor de ETS-sectoren (geraamd op 8 Mton CO_2-eq). Dit aanzienlijk overschot aan

65 Beslissing van de Vlaamse Regering van 20 oktober 2006 in het kader van de deelname van PMV in het MCCF (VR/PV/2006/40 - punt 19) en van 22 juni 2007 in het kader van de deelname van PMV in het APCF (VR/PV/2007/23 - punt 31).

66 In de overeenkomsten met de Belgische Staat is het Vlaams Gewest aangeduid als de instantie aan wie de emissierechten worden overgedragen die zijn verworven door de klimaatfondsen, maar in de praktijk komen de rechten rechtsreeks bij PMV, die alle betalingsverzoeken voldoet.

67 In de Beleidsbrief Leefmilieu en Natuur 2010-2011, p. 12, is sprake van een maximale opbrengst van 4 Mton.

rechten is voor een deel te wijten aan de economische crisis van 2008-2009. Normaal gezien is deze reserve niet bedoeld om tekorten in de non-ETS-sectoren op te vangen. In een tabel gevoegd bij de eerste versie van het Toewijzingsplan 2008-2012 heeft Vlaanderen aan de Europese Commissie gemeld een eventueel overschot te willen veilen of over te dragen naar de volgende periode (2013-2020). Afhankelijk van de opbrengst van de valorisering van dit overschot kan de resterende te financieren reductiekloof nog aanzienlijk verminderen.

2.4 Organisatorisch kader

Om goed beleid te kunnen voeren, is een degelijk organisatorisch kader nodig, waarbij de verantwoordelijkheden zijn vastgelegd en er voldoende overleg plaatsvindt tussen de verschillende actoren.

- De Vlaamse minister van Leefmilieu en de Vlaamse minister van Energie zijn verantwoordelijk voor de verwerving van emissierechten uit flexibiliteitsmechanismen. Uit de praktijk blijkt dat de keuze van de specifieke verwervingskanalen (fonds of specifiek project) altijd door de volledige Vlaamse Regering wordt genomen. In het verleden stond de minister van Leefmilieu ook in voor de bevoegdheid energie. Sinds 2009 zijn twee ministers bevoegd en gaan de door het departement LNE voorbereide documenten in eerste instantie naar de minister van Leefmilieu. Die voert dan verder overleg met de minister van Energie. Het beleidsveld energie is verder nog betrokken door de kredieten op het Energiefonds, beheerd door het Vlaams Energieagentschap.

In 2001 werd de *Taskforce Klimaatbeleid Vlaanderen* opgericht als bevoegdheidsoverschrijdend overlegplatform voor alle klimaatrelevante beleidsterreinen. Het moest het belangrijkste orgaan worden voor de opstelling, toepassing en opvolging van het klimaatbeleidsplan en moest zorgen voor een meer onderbouwde strategie, die werd gedragen door een groter aantal actoren binnen het beleid[68]. Verschillende kabinetten, administraties en openbare instellingen waren er lid van. De Taskforce (en daarin de werkgroep flexibiliteitsmechanismen) is echter al geruime tijd niet meer actief. Ook de Vlaamse Klimaatconferentie, opgestart in 2005, komt niet meer samen. Die moest een breed maatschappelijk gedragen klimaatbeleid ontwikkelen en bestond uit diverse maatschappelijke groepen, zoals werknemers-, werkgevers- en milieuorganisaties, lokale besturen, bedrijven en academici. Al die actoren moesten worden betrokken bij de verdere beleidsvoorbereiding en –uitvoering. Het was de bedoeling dat zowel de Taskforce als de Vlaamse Klimaatconferentie hun coördinerende en consulterende rol zouden voortzetten[69]. Doordat de twee organen niet meer actief zijn, is er te weinig samenspraak tus-

[68] Ook spreekt de beleidsnota Leefmilieu en Natuur 2009-2014 van de nood aan een participatief milieubeleid met een optimale betrokkenheid van de diverse actoren.

[69] Milieubeleidsplan 2008-2010.

sen de verschillende relevante actoren inzake het Vlaamse klimaatbeleid, en specifiek inzake flexibiliteitsmechanismen.

Voor de verwerving op het terrein zijn drie diensten actief:

- De Dienst Lucht en Klimaat[70] volgt de investeringen in het CFE en de herbebossingsprojecten in Bolivië op.
- PMV verwerft emissierechten via de fondsen APCF en MCCF, met een voorzien voorkooprecht voor het Vlaams Gewest. PMV beslist autonoom, binnen de budgettaire grenzen, over de te verwerven rechten. PMV wenst zich in de toekomst ook te richten op het vrijmaken van kredieten voor bedrijven om te investeren in klimaatprojecten, waarvoor zij een eigen fonds heeft opgericht (PMV Carbon Fund).
- Het departement Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI) volgt het stortgasproject in Chili op dat voortkwam uit een tender in 2004, georganiseerd door de minister van Economie.

Die versnippering van de beleidsuitvoering kan zorgen voor een onduidelijke verdeling van de verantwoordelijkheden, een te verspreide kennis, verschillende strategieën en beoordelingscriteria en inefficiënte personeelsinzet. De verschillende actoren hebben geen eigen verwervingsdoelstellingen. Hoewel het departement LNE de nodige informatie verzamelt voor de rapportering op verschillende niveaus, is er niet echt sprake van een verantwoordelijk organisatie-onderdeel dat instaat voor de planopbouw en –bewaking en dat zorgt voor afstemming en coördinatie bij de uitvoering.

Naast het Vlaams Gewest, realiseren ook het federale niveau en de andere gewesten een deel van hun reductie via de aankoop van flexibiliteitsmechanismen[71].

Uit interviews met Vlaamse en federale ambtenaren blijkt dat de experten inzake flexibiliteitsmechanismen van de verschillende Belgische overheden in een informele werkgroep informatie uitwisselen, onder meer over deelname aan workshops, over relevante studies en over de vooruitgang van de respectievelijke aankoopprogramma's. De verschillende overheden hebben echter geen gezamenlijke strategie uitgewerkt, wat ervoor zorgt dat de verschillende entiteiten met elkaar in concurrentie gaan op de koolstofmarkt en dat bepaalde schaalvoordelen (bv. inzake studieopdrachten of de organisatie van tenders) worden misgelopen. Hoewel de gewesten en de federale overheid autonoom bevoegd zijn

70 Binnen de afdeling Lucht, Hinder, Risicobeheer, Milieu en Gezondheid van het departement LNE.

71 Report by Belgium for the assessment of projected progress under Decision No 280/2004/EC of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004, 21 mei 2010

om hun verwervingsbeleid te bepalen, kan om redenen van efficiëntie worden overwogen nauwer samen te werken[72].

2.5 Conclusies

De klimaatbeleidsdocumenten geven geen duidelijk beeld van het geplande en gevoerde beleid. Ze bevatten geen tijdschema met mijlpalen, geen gedetailleerde bepaling van de hoeveelheid en soorten te verwerven emissierechten, geen aanduiding van de verantwoordelijke uitvoerders en houden evenmin rekening met verschillende scenario's en verschillende risico's. Daardoor ontbreekt een strategisch kader voor de aankopen.

Het regelgevend kader heeft een aantal strategische elementen (doelstelling, scenario's met tijdspad, financieringswijze en verantwoordelijke uitvoerders) onvoldoende uitgewerkt. De Vlaamse overheid mist een eigen set voldoende gedefinieerde criteria om aangeboden projecten te beoordelen. Het uitvoeringsbesluit geeft nauwelijks invulling aan de begrippen duurzame ontwikkeling en additionaliteit, hoewel dat van groot belang is voor de afstemming tussen de verschillende actoren binnen het Vlaamse verwervingsbeleid en over de verwervingskanalen heen, en hoewel internationaal wetenschappelijk onderzoek uitwijst dat de internationale procedures hier niet altijd voldoende garanties bieden.
Ook de supplementariteit is niet nader bepaald, waardoor het aanvullende karakter van de flexibiliteitsmechanismen niet kan worden nagegaan. Tot slot is de regelgeving laattijdig tot stand gekomen.

Noch de regelgeving, noch de plannen of rapporten, noch de begroting bieden voldoende transparantie op het vlak van de financieringskanalen en de ingezette middelen. Gelet op de te verwachten uitgaven zullen de huidige middelen van het Energiefonds niet volstaan voor toekomstige aankopen of overnames van rechten. Daarnaast is, om begrotingstechnische redenen, PMV ingeschakeld voor de verwerving van emissierechten. Het gebrek aan een regeling en beslissing inzake het voorkooprecht van het Vlaams Gewest op de emissierechten van PMV en inzake de mogelijke valorisatie van het overschot rechten uit de nieuwkomersreserve vergroten de onzekerheid van de betrokken actoren en de onduidelijkheid over het toekomstige verwervingsbeleid. De mogelijke impact van de uitoefening van het voorkooprecht op de ESR-neutraliteit van die uitgaven en het onduidelijke btw-karakter ervan, vertragen een beslissing door de Vlaamse Regering. Binnen enkele jaren, op het moment van de eindafrekening van de Kyotoperiode, kan dat een belangrijke impact hebben op de financiën van het Vlaams Gewest.

[72] Zie onder andere ook het advies van de SERV van 22 april 2004 over het Vlaams Allocatieplan en van 21 februari 2007 over het samenwerkingsakkoord en de vaststellingen van het Rekenhof in de audit *Federaal klimaatbeleid – Uitvoering van het Kyotoprotocol* van juni 2009.

Organisatorisch is de uitvoering van het beleid verspreid over drie actoren en ontbreekt coördinatie. Ook wordt inefficiëntie en concurrentie in de hand gewerkt doordat vier verschillende overheden (federaal en gewestelijk) elk hun eigen verwervingsbeleid voeren zonder gezamenlijke strategie.

3 Inzet van flexibiliteitsmechanismen

3.1 Selectie van de verwervingskanalen

Voor de aankoop van emissierechten uit flexibiliteitsmechanismen heeft de Vlaamse overheid de keuze tussen verschillende kanalen. Ze heeft daarvoor verwervingsregels opgesteld. Binnen dat kader dient de overheid een degelijke afweging te maken tussen de verschillende kanalen, aangezien zij elk specifieke voor- en nadelen hebben.

3.1.1 Verwervingsregels

Artikel 47 van het VER-besluit bepaalt de verwervingsregels voor de Vlaamse overheid met een keuze voor bepaalde kanalen:

- Tot en met 2007 konden CER's of ERU's worden aangekocht, via een tenderprocedure of de toetreding tot een fonds. In de regel worden die rechten rechtstreeks van de projectontwikkelaar gekocht en vóór ze gecertificeerd[73] zijn (op de zogenoemde primaire markt, zie 3.3.1).
- Vanaf 2008 kan het Vlaams Gewest ook CER's en ERU's op de internationale markt aankopen (op de zogenoemde secundaire markt (zie 3.3.2), waarbij de verkoper niet de originele eigenaar is van de rechten en ze al gecertificeerd zijn) of AAU's via GIS-projecten.
- Daarnaast kan het Vlaams Gewest volgens het besluit, in afnemende volgorde van voorkeur, RMU's en AAU's aankopen op de internationale markt.

De eerder aangehaalde laattijdige totstandkoming van het regelgevend kader (zie 2.2) zorgde ervoor dat een aantal stappen in de beleidsuitvoering niet reglementair waren onderbouwd. Hoewel het aangepaste VER-besluit dateert van 12 januari 2007, is Vlaanderen al vroeger met zijn verwerving begonnen (zie tabel 4 onder 1.1.7). Al op 23 september 2004 werd de oproep voor het indienen van CDM- en JI-projectvoorstellen gelanceerd en de beslissingen van de Vlaamse Regering tot deelname in de fondsen MCCF en CFE dateren van respectievelijk 20 oktober 2006 en 8 december 2006.

Inhoudelijk heeft het Vlaams Gewest de verwervingsregels grotendeels gevolgd. Voor 2007 zijn contracten aangegaan met het oog op de verwerving van CER's en ERU's via fondsen en het stortgasproject in Chili. Recent is op het eerste GIS-project ingetekend (via CFE). Alleen het herbebossingsproject in Bolivië kwam niet tot stand via een tender of een fonds en strookt dan ook niet met het VER-besluit. Het maakte deel uit van een ruimer Europees project ENCOFOR, waaraan ook de KUL

[73] Daarmee wordt bedoeld dat de rechten zijn goedgekeurd door de JI Supervisory Committee als ERU-rechten of door de CDM Executive Board als CER-rechten onder het Kyotoprotocol.

deelnam. De Vlaamse overheid concludeerde dat dit projectvoorstel een opportuniteit was tot investering.

3.1.2 Selectie

Tender

Vlaanderen lanceerde in 2004 een eerste tender naar ondernemingen voor de indiening van CDM- en JI-projectvoorstellen. De oproep werd gestart door de minister van Economie. Elf projecten werden tijdig ingediend. De beslissing van de Vlaamse Regering van 23 september 2005 gelastte de emissiereductieovereenkomsten te tekenen voor de vier geselecteerde projecten. Uiteindelijk bleek maar één project aan alle voorwaarden te voldoen om in te investeren. Gezien het matige succes van de tender en de *hoge administratieve en personeelskosten*[74] werd besloten niet meer in een vervolg te voorzien.

Klimaatfondsen

In 2005 werd de mogelijkheid onderzocht een Vlaams klimaatfonds te creëren. De studie gaf een evaluatie van internationale klimaatfondsen waartoe Vlaanderen kon toetreden. Het opzetten van een Vlaams klimaatfonds werd onhaalbaar geacht: het zou een te omvangrijke opdracht zijn en de operatie zou te lang duren. Daarom opteerde Vlaanderen alleen nog voor investeringen via internationale (multilaterale) klimaatfondsen, waarbij een fondsbeheerder in opdracht van de fondsdeelnemers emissierechten verwerft. Bij klimaatfondsen wordt maar gaandeweg geïnvesteerd in de projecten: dat betekent dat ook de toegezegde sommen gespreid in de tijd worden ingezet. De fondsen bieden een aantal voordelen (schaalvoordelen, gespecialiseerde teams, projectfinanciering, projectopvolging, risicospreiding, bepaalde flexibiliteit in afname van rechten, enz.). Er zijn ook nadelen. Naast de onzekere levering van emissierechten, die eigen is aan de markt van de primaire emissierechten, is het bij de instap in een fonds ook onduidelijk hoeveel projecten het fonds zal kunnen contracteren en bijgevolg hoeveel rechten het voor de deelnemers zal opbrengen. Als er een lagere hoeveelheid rechten wordt verworven dan nodig, kan dat gevolgen hebben voor de kosteneffectiviteit van het Vlaamse verwervingsbeleid, gelet op de mogelijke meerkost van bijkomende late aankopen op de secundaire verwervingsmarkt (zie 3.3). Bovendien contracteren de multilaterale fondsen hun emissierechten vaak in een vroeg stadium, wat de risico's op onderlevering vergroot. Andere nadelen van het werken met klimaatfondsen zijn de eerder geringe impact op de projectkeuze en de minder nauwe betrokkenheid bij de projecten, althans in vergelijking met projecten die de Vlaamse overheid zelf opvolgt. Bij het MCCF kunnen de deel-

[74] Jaarrapport verwerving 2008 (Mededeling aan de Vlaamse Regering VR 2009 2002 MED.0102).

nemers evenwel individueel beslissen al dan niet in een project te stappen. Bij de andere fondsen (CFE, APCF), waar het Vlaams Gewest (of PMV) lid is van de raad van bestuur, kunnen de deelnemers tot op een zeker niveau de keuze van de individuele projecten beïnvloeden, alsook de modaliteiten van de individuele aankoopcontracten[75]. Het eenzijdig inzetten op multilaterale klimaatfondsen zorgt ervoor dat de Vlaamse overheid minder ruimte heeft om eigen projectcriteria te hanteren.

GIS-projecten[76]

Vlaanderen heeft in 2010, via het CFE, zijn eerste GIS-contract afgesloten, in Tsjechië. Bij een GIS-project worden een aantal AAU's geleverd waar een emissiereducerend project tegenover staat in het gastland. De PWC-studie uit 2005 stelde al dat GIS als verwervingskanaal voor Vlaanderen aangewezen was[77]. Het VKP 2006-2012 vroeg ook die opportuniteit verder te onderzoeken. In 2007 organiseerde de administratie een uitgebreide bevraging van mogelijke GIS-partners. Wegens het gebrek aan budget[78] werd daaraan geen verder gevolg gegeven. Binnen het CFE zal wel een heroriëntering plaatsvinden richting GIS-projecten, vanwege de moeilijkheden die het fonds ondervindt om nog CDM- of JI-projecten te vinden.

Het GIS-mechanisme lijkt mogelijkheden te bieden. Er is namelijk een aanzienlijke hoeveelheid AAU's voorradig[79], de concurrentie van Europese bedrijven valt weg[80] en er is een snelle en (nagenoeg) zekere levering van de emissierechten. Bovendien is het mogelijk dat het uitblijven van een nieuwe internationale klimaatovereenkomst en het eventueel niet kunnen meenemen van overtollige AAU's na de Kyotoperiode zorgen voor een overaanbod aan (eventueel vergroenbare) AAU's, wat een prijsdrukkend effect kan hebben[81]. Wel kunnen de beperkte cofinancierings- en implementatiemogelijkheden bij GIS-projecten, samen met de problematiek van de geloofwaardigheid van de GIS-projecten, ervoor zorgen dat de grote voorraad AAU's niet volledig kan worden vergroend.

75 Nota aan de Vlaamse Regering VR/2007/2206/DOC.0326Bis, p.5. over de deelname aan het APCF.

76 A. Tuerk et al., *Green Investment Schemes: First experiences and lessons learned*, Joanneum Research, Graz, april 2010.
D. Ürge et al., *Green Investment Schemes: Maximizing their benefits for climate and society*, Climate Strategies, November 2008.

77 Handel in AAU's (en dus de deelname aan GIS-projecten) is echter nog maar mogelijk sinds 2008.

78 Uit: *Study on the procurement of Kyoto units by the Flemisch Region via financial institutions or other intermediaries*, p. 45, door PWC (2009).

79 Er zou een potentieel zijn van 1,9 miljard AAU's (waarvan de helft afkomstig uit Polen en Oekraïne), wat in theorie ruimschoots de vraag kan overtreffen.

80 Bedrijven die onder het EU ETS-systeem vallen, kunnen immers geen AAU's aankopen.

81 In 2010 viel de prijs van AAU's onder de 10 euro per ton.

Vlaanderen heeft momenteel nog geen controle- en toetsingskader gecreëerd voor GIS-projecten, ondanks het gebrek aan internationale regelgeving. Een dergelijk kader zou toelaten de projecten ter plaatse te monitoren, gastlanden en projecten te selecteren en de voorgestelde GIS-projecten binnen fondsen beter te beoordelen[82].

RMU's

Het Vlaams Gewest heeft momenteel niet de intentie RMU's te verwerven. Vlaanderen kan die mogelijkheid trouwens niet benutten, aangezien de emissierechten nog niet op de markt zijn.

Emissiehandel

Vlaanderen heeft de mogelijkheid opengelaten AAU's op de internationale markt te kopen, maar heeft daaraan twee voorwaarden verbonden:

- door de prijzen van de andere emissierechten is het onmogelijk binnen de voorziene budgetten de benodigde hoeveelheden emissierechten te verwerven,
- goedkopere binnenlandse maatregelen kunnen niet tijdig worden uitgevoerd.

Het is niet mogelijk die voorwaarden na te gaan. Wegens een gebrekkige budgettaire planning kan de eerste afweging niet worden gemaakt. Bij gebrek aan een sluitende kostenberekening van de interne maatregelen kan de tweede afweging evenmin worden gemaakt. Nochtans is het supplementariteitsprincipe een van de uitgangspunten van zowel het Kyotoprotocol (reduceren van broeikasgassen aan een zo laag mogelijke kost) als van de beleidsnota Leefmilieu en Natuur 2009-2014 van de minister van Leefmilieu, en werd het door de Vlaamse Klimaatconferentie als algemeen principe aangenomen.

3.2 Transparante verwerving van de emissierechten

De selectie van de fondsen en de aparte projecten moet op een transparante manier gebeuren. Bij alle opdrachten, dus ook die waarop aanbestedingswetgeving niet of beperkt van toepassing is, dienen de beginselen van transparantie, objectiviteit en non-discriminatie uit het EG-verdrag te worden gevolgd.

Binnen de tender die de Vlaamse overheid heeft georganiseerd, was sprake van voldoende bekendmaking en vergelijking van de kandidaten. In tegenstelling tot het project in Chili, maakten de herbebossingsprojecten in Bolivië geen onderdeel uit van een tender en was volgens het

[82] Aan de hand van de eisen die Vlaanderen stelt op het vlak van additionaliteit, looptijd van het project, reductiehoeveelheid, enz.

Rekenhof geen sprake van voldoende bekendmaking, noch van een transparante vergelijking met andere projecten.

De studie van 2005 maakte een vergelijking van de verschillende klimaatfondsen die op dat moment nog openstonden voor deelname. Twee van de vier positief gerangschikte fondsen werden geselecteerd voor deelname (CFE en MCCF), de andere twee waren al afgesloten. Het APCF-fonds komt niet voort uit de studie van 2005, maar is beoordeeld op basis van dezelfde criteria. De deelname aan een derde fonds kwam er eveneens omwille van risicospreiding.

3.3 Effectieve en efficiënte verwerving van de emissierechten

Hierna wordt ingegaan op de doelmatigheid van de verwerving van emissierechten door de Vlaamse overheid. Meer bepaald ging het Rekenhof na of de verwerving, in dit stadium, als effectief en efficiënt kan worden beoordeeld. Daarna volgt een bespreking van het risicomanagement, wat in deze materie belangrijk is, gelet op de onzekerheden in de omgeving (zie 2.1.1).

3.3.1 Verwerving op de primaire markt

Tussen 2006 en 2011 heeft het Vlaams Gewest (al dan niet via PMV) ingezet op een aantal flexibiliteitsmechanismen, voornamelijk via klimaatfondsen. De Vlaamse overheid verwachtte begin 2011 dat de al aangegane contracten een opbrengst van 2,5 Mton zullen opleveren (zie tabel 7). Ondertussen vermeldt het laatste jaarrapport verwerving van mei 2011 een verwachte opbrengst aan emissierechten voor de periode 2008-2012 van 3,1 Mton. De reductiekloof wordt geschat op 18,9 Mton (zie 1.1.6). De evolutie van de kloof is onzeker, maar op basis van de vermelde verwachte opbrengsten zou dat betekenen dat Vlaanderen nog tussen de 15,8 en 16,4 Mton CO_2-eq emissierechten moet verwerven[83]. Dat is een aanzienlijke hoeveelheid: tussen 84% en 87% van de reductiekloof.

[83] In de veronderstelling dat het Vlaams Gewest alle emissierechten van PMV koopt. Hierbij moet rekening worden gehouden met de mogelijke aanwending van het overschot emissierechten uit de nieuwkomersreserve (geraamd op 8 Mton) vermeld in het jaarrapport verwerving van mei 2011.

Tabel 7 – Ingezette flexibiliteitsmechanismen: gecontracteerde hoeveelheid en verwachte opbrengst

Verwervings-kanaal	**Verwervende instantie**	**Beherende instantie**	**Datum goedkeuring**	**Omschrijving**	**Gecontracteerde hoeveelheid**	**Verwachte opbrengst[84]**	**Bedrag intekening**
Tender voor CDM/JI-projecten	Vlaams Gewest	Departement EWI	MB 10.01.2007	Stortgasproject Chili	CER's 280.000	CER's 280.000	2 mio euro
Koolstoffonds	Vlaams Gewest	Departement LNE	VLAREG 08.12.2006	Carbon Fund for Europe (CFE)	AAU's (GIS) 200.000 CER's 208.530 ERU's 45.264 totaal 453.794	AAU's (GIS) 200.000 CER's 57.935 ERU's 26.700 totaal 284.635	10 mio euro
Koolstoffonds	PMV	PMV	VLAREG 20.10.2006	Multilateral Carbon Credit Fund (MCCF)	CER's 371.339 ERU's 659.681 totaal 1.031.020	CER's 289.443 ERU's 455.451 totaal 744.894	22 mio euro
Koolstoffonds	PMV	PMV	VLAREG 22.06.2007	Asian Pacific Carbon Fund (APCF)	CER's 1.275.643	CER's 1.194.807	20 mio euro (26,8 mio $)
Herbebossings-project	Vlaams Gewest	Departement LNE	VLAREG 19.07.2007	Herbebossingsprojecten in Bolivië	CER's 280.000	CER's 4.000	1,4 mio euro
Totaal					AAU's 200.000 CER's 2.415.512 ERU's 704.945 **totaal 3.320.457**	AAU's 200.000 CER's 1.826.185 ERU's 482.151 **totaal 2.508.336**	55,4 mio euro

Dit zijn de rechten die worden verwacht op basis van de ondertekende ERPA's (Emission Reduction Purchase Agreements), rekening houdend met een onderlevering. De gegevens zijn afkomstig van de Dienst Lucht & Klimaat en van PMV, en geven de stand van zaken op 1 januari 2011 (voor CFE 1 oktober 2010). Het jaarrapport verwerving van mei 2011 maakt melding van een - niet gedetailleerde - verwachte opbrengst van 3.112.000 emissierechten.

3.3.2 Verwerving op de secundaire markt

Aangezien binnen de fondsen onvoldoende nieuwe CDM- of JI-projecten worden verwacht, zal de overblijvende kloof op een andere wijze moeten worden opgevuld. Het Vlaams Gewest heeft daarvoor in 2009 een tweede studie laten uitvoeren door PWC met het oog op de verwerving van bijkomende rechten op de secundaire markt. De studie evalueerde een aantal mogelijkheden en intermediairen om aan te kopen op de secundaire markt. Een aankoop op de secundaire markt kan hogere prijzen impliceren in vergelijking met de primaire markt. Op de secundaire markt zijn de rechten immers al uitgegeven, waardoor een aantal risico's[85] wegvallen. Daarnaast zijn er de financiële consequenties van het werken met een tussenhandelaar. In april 2011 schommelde de prijs voor secundaire rechten rond 13 euro[86]. Vanuit budgettair zekerheidsperspectief en een goed risicomanagement is het risicovol om nog lang te wachten met bijkomende aankopen, gelet op de prijsschommelingen op de koolstofmarkt (zie figuur 3). Bij gebrek aan een strategisch kader is het tot nu toe niet duidelijk wanneer Vlaanderen zal starten met bijkomende verwervingen of welke prijsbarrières Vlaanderen hanteert alvorens over te gaan tot aankopen.

Figuur 3 - Prijzen CER's
(bron: State and Trends of the Carbon Market 2010)

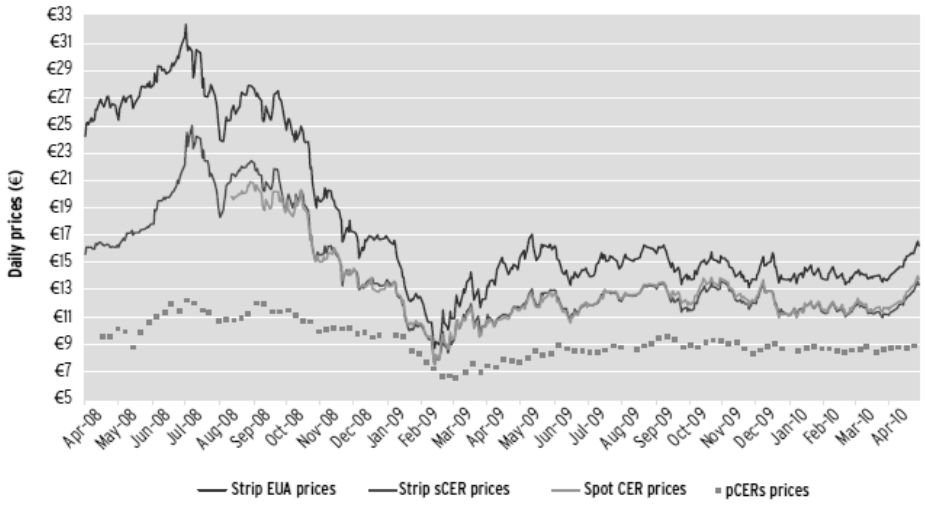


FIGURE 1
Carbon prices, 2008–09

Source: ECX, BlueNext, IDEAcarbon, and World Bank

De PWC-studie 2009 stelde ook dat de Vlaamse overheid, in voorkomend geval, het best de secundaire rechten via forward-contracten zou contracteren in het eerste kwartaal van 2010, die evenredig zouden worden geleverd (en betaald) in 2010, 2011 en 2012. De studie gaat uit van een pessimistisch volumescenario (10% stijging van de kloof). Als er

85 Zoals het risico dat een project veel minder rechten levert dan voorzien of dat de rechten niet worden erkend onder het Kyotoprotocol.

86 De prijs voor secundaire CERs was in 2008 16,8 euro en in 2009 11,9 euro (uit State and Trends of the Carbon Market 2010).

overschotten zijn, zouden die kunnen worden doorverkocht. De Vlaamse Regering neemt echter een afwachtende houding aan en volgt die strategie tot nu toe niet.

3.3.3 Risicomanagement

Het verwervingsbeleid wordt geconfronteerd met een aantal onzekerheden, die een risico kunnen inhouden. Naast de onzekerheden op beleidsniveau (zie in 2.1: toekomstige uitstoot, prijsevolutie, post-Kyotokader, enz.) zijn er een aantal risico's op operationeel niveau. Zo is er geen zekerheid over het rendement van de fondsen, kan er sprake zijn van onderlevering binnen bepaalde projecten of kunnen rechten te duur worden betaald. Ook het duurzame en additionele karakter van de uitgevoerde investeringen is niet zeker[87]. In een dergelijke risicovolle omgeving dient het Vlaams Gewest een risicomanagementbeleid te voeren. Maatregelen die daarin kunnen kaderen, zijn:

- een flexibel financieringskader en een adequaat verwervingsplan,
- een permanente evaluatie van prijs- en reductiekloofontwikkelingen,
- regelmatige bijsturingen,
- diversificatie van verwervingskanalen en soorten emissierechten,
- overcompensatiemaatregelen: aankoop van een hoger aantal emissierechten om risico op onderlevering op te vangen,
- omgaan met projectrisico's: bv. technologische risico's, gastlandrisico's[88].

Het gebrek aan een flexibel financieringskader en een adequaat verwervingsplan kwam al aan bod in hoofdstuk 2. De evaluatie van reductiekloofontwikkelingen wordt besproken in hoofdstuk 4.

Om gedegen beslissingen te kunnen nemen over de selectie van verwervingskanalen en de bijbehorende aankopen, is het nodig de markt van emissierechten nauwkeurig op te volgen. Op die manier kan zo nodig tijdig worden bijgestuurd en kunnen eventuele opportuniteiten worden gesignaleerd. De verantwoordelijken bij het departement LNE voeren een continue monitoring uit van de prijs en het aanbod van de emissierechten. Ze maken daarbij gebruik van publicaties van gespecialiseerde media, informatie van handelsplatformen en andere marktintermediairen, informatie van fondsbeheerders en de PWC-studies. Ze nemen deel aan gespecialiseerde beurzen en plegen overleg met andere relevante actoren. Het onstabiele financiële kader, het gebrek aan een vaststaande verwervingsstrategie en de marktonzekerheden zorgen er echter voor dat die informatie onvoldoende kan worden benut.

87 Uit de literatuur blijkt dat in de praktijk problemen rijzen om het duurzame en additionele karakter van de projectinvesteringen te garanderen: zie 2.2.1.

88 Het risico dat de situatie in het gastland zorgt voor onderlevering.

Wat betreft de kanaaldiversificatie werd onder 3.1.2 al aangestipt dat vrij eenzijdig wordt ingezet op klimaatfondsen. Dat kan risico's inhouden bij een onvoldoende functioneren van dat verwervingskanaal. De sterke afhankelijkheid van de klimaatfondsen vraagt dan ook een effectief aanvullend beleid, op de primaire of de secundaire markt.

Inzake diversificatie van de soorten emissierechten is de verhouding voor de afgesloten projecten in Vlaanderen ongeveer 78% CER's en 21% ERU's, waarmee Vlaanderen beter scoort in vergelijking met het totale aantal geregistreerde projecten wereldwijd (93% CER's en 7% ERU's). Ook diversificatie naar geografische regio, industriële sector, soort broeikasgas, enz. is een goede risicobeheersende maatregel. De Vlaamse verwerving heeft door de deelname aan fondsen een bepaalde geografische focus. Het Samenwerkingsakkoord flexmex[89] stelt echter dat de Nationale Klimaatcommissie, met het oog op voldoende geografische spreiding van de projectactiviteiten, elk jaar prioritaire landen naar voren moet schuiven als gastland. Mede door de deelname aan de fondsen kan daar geen gevolg aan worden gegeven. Voor de projectdiversiteit (soort technologie) stellen de fondsbeheerders voldoende aandacht te hebben.

De Vlaamse overheid neemt geen overcompensatiemaatregelen. In plaats van een hoger aantal emissierechten te contracteren, wordt wel een financiële buffer berekend van 14% van de geïnvesteerde kredieten op de primaire markt. Dat percentage zou steunen op de uitval in het huidige Vlaamse verwervingsprogramma. Het Rekenhof meent dat de Vlaamse overheid terecht rekening houdt met onderlevering, maar dat de werkwijze mogelijk duurder is dan echte overcompensatiemaatregelen, aangezien een eventuele onderlevering zal worden gecompenseerd op de secundaire markt (of via GIS-projecten). Recente cijfers tonen aan dat er wereldwijd een onderlevering is van CER's van 17%[90] (op basis van schattingen in het Project Design Document[91]), maar verwacht wordt dat de effectieve onderlevering nog sterk zal stijgen[92]. Daarenboven zijn meer dan de helft van de CDM-contracten waarvan Vlaanderen emissierechten verwacht, nog niet geregistreerd, wat het risico op onderlevering vergroot. Voor de al afgesloten primaire contracten door de Vlaamse overheid (PMV inbegrepen) wordt een onderlevering verwacht van 24,5%, waarbij de onderlevering van ERU's 7,2% hoger ligt dan van CER's.

Er zijn voor de uitvoerende entiteiten geen specifieke richtlijnen uitgewerkt om met projectrisico's om te gaan. Aangezien de Vlaamse over-

89 Artikel 3, §2.

90 K. Iyadomi et al., *Forecasting CER supply up to 2020*, Climate Strategies, juli 2010.

91 Document opgemaakt door de projectontwikkelaar waarin alle kenmerken van het project staan opgesomd, alsook een schatting van het aantal te verwachten rechten.

92 De Wereldbank voorziet in een *delivery rate* voor CDM en JI van 47% voor projecten die tot nu toe zijn opgestart (uit: State and Trends in the Carbon Market 2010), andere bronnen stellen een percentage van 49% levering voor eind 2012 voor al geregistreerde CDM-projecten (IGES CDM Project Database).

heid tot nu toe voornamelijk via fondsen werkt, worden wel een aantal inherente risico's vermeden of beperkt. Zo is er bij de projectselectie al een eerste schifting en beoordeling van de fondsbeheerder, onder andere wat betreft het gastlandrisico en het reputationele risico[93]. Risicobeheer was ook een van de evaluatiecriteria in de studie van 2005. Zoals al gesteld, en zoals ook blijkt uit de verwachte onderlevering, zijn projecten uit fondsen gevoelig voor bovenstaande projectrisico's, gelet op het vroege stadium waarin fondsen zich in projecten engageren.

3.4 Conclusies

Het Vlaams Gewest heeft de verwervingsregels inhoudelijk grotendeels gevolgd. Alleen de investering in het herbebossingsproject in Bolivië strookt niet met de regels uit het VER-besluit. Na de uitvoering van een weinig succesvolle tender heeft de Vlaamse overheid eenzijdig ingezet op multilaterale klimaatfondsen. Voor de uitvoering van GIS-projecten beschikt Vlaanderen niet over een afdoende beoordelingskader. Tot slot kunnen de 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.

De risico's eigen aan het verwervingsbeleid, zoals mogelijke onderlevering binnen projecten uit klimaatfondsen, worden onvoldoende beheerst. Wegens een gebrek aan strategie en diversificatie en door de afwachtende houding van de Vlaamse Regering is de reductiekloof tot nu toe grotendeels onopgevuld.

93 Het risico dat de klimaatreputatie van een land of regio wordt geschaad door de negatieve invloed van een project op de lokale gemeenschap (bv. bij stuwdamprojecten).

4 Rapportering en evaluatie

4.1 Rapportering over de inzet van flexibiliteitsmechanismen

Het VKP 2006-2012 van juli 2006 voorziet in een opvolging van de geplande maatregelen (waaronder de inzet van de flexibiliteitsmechanismen) aan de hand van een databank, een beknopte zesmaandelijkse rapportering (vora) en een tweejaarlijks voortgangsrapport (VORA). Specifiek voor de flexibiliteitsmechanismen bepaalt het VER-besluit dat de ministers van Leefmilieu en van Energie jaarlijks moeten rapporteren over de verwerving van Kyoto-eenheden (verder afgekort tot: jaarrapporten verwerving)[94].

Sinds de inwerkingtreding van de toepasselijke bepalingen van het VER-besluit, stonden de volgende documenten op de agenda van de Vlaamse Regering.

Tabel 8: Overzicht voortgangsrapporten en jaarrapporten verwerving

Datum VLAREG	Document
30.03.2007	vora07/I: beknopt zesmaandelijks rapport (kennisname)
21.12.2007	vora07/II: beknopt zesmaandelijks rapport (kennisname)
01.02.2008	Jaarrapport verwerving 2007 (mededeling)
20.02.2009	Jaarrapport verwerving 2008 (mededeling)
15.05.2009	VORA08: uitgebreid voortgangsrapport 2008 (goedkeuring)
23.07.2010	vora09: beknopt voortgangsrapport 2009 (mededeling)
27.05.2011	Jaarrapport verwerving 2009-2010 (mededeling)

Uit tabel 8 blijkt dat de periodiciteit die werd opgelegd voor de voortgangsrapporten, niet is gerespecteerd: ze zijn met vertraging goedgekeurd of meegedeeld[95]. Ook de periodiciteit van de jaarrapporten verwerving komt in het gedrang: terwijl de jaarrapporten verwerving 2007 en 2008 in het begin van het volgende jaar werden bekendgemaakt, is dat in 2010 niet gebeurd[96]. De rapportering laat te lang op zich wachten.

Terwijl de eerste en tweede vora07 en de VORA08 nog rapporteren over de inzet van de flexibiliteitsmechanismen, is dat in het vora09 niet meer

94 Artikel 48 van het VER-besluit. Het VER-besluit zegt niet welke minister het voortgangsrapport moet opstellen - alleen de minister van Leefmilieu of ook de minister van Energie - noch aan wie moet worden gerapporteerd.

95 Uitgezonderd vora09. Vanaf 2009 (VORA08, p. 8) is de periodiciteit nl. gewijzigd in afwisselend een jaarlijkse beknopte rapportering en een tweejaarlijks voortgangsrapport.

96 Het was de bedoeling het jaarrapport verwerving 2009 samen te behandelen met het vora09 (juli 2010), maar dat is uiteindelijk niet gebeurd. Het jaarrapport verwerving 2009 is samengevoegd met dit voor 2010 en meegedeeld aan de Vlaamse Regering in mei 2011.

het geval. In de vora's 2007 is de rapportering beperkt tot een globaal overzicht van de gerealiseerde aankopen. In het VORA08 is de rapportering iets uitgebreider, maar de commentaar blijft vrij algemeen en soms vaag (*de Vlaamse overheid zal stap voor stap de nodige middelen inzetten, rekening houdend met de opvolging van de interne projecten*). Van een systematische rapportering aan de Vlaamse Regering is dus geen sprake.

De informatie vervat in de projectfiches bij de vora's 2007 en in de databank van de Nationale Klimaatcommissie (sinds het VORA08) biedt weinig meerwaarde in vergelijking met de rapporten zelf. De projectfiches geven meer informatie dan de huidige databank. De databank is ook niet up-to-date en herneemt niet alle indicatoren die zijn vervat in het VKP 2006-2012 of in het VORA08.

Naar het Vlaams Parlement vindt evenmin een systematische rapportering plaats. Sinds de goedkeuring van het VKP 2006-2012 werden noch de voortgangsrapporten, noch de jaarrapporten verwerving aan het parlement bezorgd of in de Commissie voor Leefmilieu en Natuur gepresenteerd[97].

Het departement LNE verspreidt heel wat informatie over klimaatverandering op zijn website, maar specifiek over de inzet van de flexibiliteitsmechanismen door de Vlaamse overheid is de informatie niet altijd even actueel of volledig. Zo verwijst de website als reglementair kader voor de flexibiliteitsmechanismen nog naar een oude versie van het VER-besluit en is er weinig of geen informatie beschikbaar over de projecten waarin het gewest of PMV hebben geïnvesteerd. Er is wel een link naar de klimaatfondsen of ontwikkelingsbanken, maar op de betrokken websites is niet altijd te achterhalen wat de stand van zaken is van de projecten waarin Vlaanderen heeft geïnvesteerd. Ook over het toekomstig concreet en kostenefficiënt aankoopprogramma, aangekondigd in het jaarrapport verwerving 2008 en 2009-2010, is niets terug te vinden op de website van LNE.

België (en Vlaanderen) heeft ook internationale rapporteringverplichtingen. Die documenten bevatten ook informatie over de inzet van de flexibiliteitsmechanismen. Voor de Verenigde Naties moeten de Partijen van het Kyotoprotocol periodiek via een Nationale Mededeling een beschrijving geven van de getroffen/overwogen maatregelen om te voldoen aan de verbintenissen van het Verdrag[98]. De vijfde Nationale Mededeling over klimaatverandering brengt echter weinig nieuws: ze bevat louter een samenvatting van een hoofdstuk van het jaarrapport verwerving 2008. Op Europees niveau moeten de lidstaten elke twee jaar aan de

97 Over de voortgangsrapporten 2003 en 2004 in het kader van het eerste VKP 2002-2005 zijn er in de Commissie voor Leefmilieu en Natuur wel gedachtewisselingen georganiseerd (Stuk 2070 (2003-2004) – Nr. 1 en stuk 132 (2004-2005) – Nr. 1).

98 Verplichting ter uitvoering van artikel 12 van het Klimaatverdrag. De periodiciteit van de Nationale Mededelingen wordt vastgesteld door de Conferentie van de Partijen. Sinds de inwerkingtreding van het Kyotoprotocol heeft België twee Nationale Mededelingen opgesteld: de vierde Mededeling eind 2005 en de vijfde eind 2009.

Commissie informatie verstrekken over de nationale maatregelen om de uitstoot te beperken[99]. Die *Mededelingen voor het evalueren van de verwachte vooruitgang* ter uitvoering van de Europese wetgeving bevatten de meeste informatie in de vorm van een vragenlijst over het gebruik door België (en Vlaanderen) van de flexibiliteitsmechanismen. Het document schetst de beslissingen van de overheden, de gebruikte mechanismen, de reductiekloof, de geïnvesteerde middelen, de inhoud van de projecten, enz. Het blijft echter allemaal vrij algemeen. De informatie over de projecten waarin wordt geïnvesteerd, is zeer beperkt - in tegenstelling tot de antwoorden verstrekt aan Vlaamse parlementsleden. Er zijn evenmin geaggregeerde cijfers over de verwachte opbrengst aan emissierechten. Regelmatig wordt gewezen op de confidentialiteit van de informatie.

4.2 Periodieke evaluatie en bijsturing

4.2.1 Periodieke evaluatie en bijsturing van de doelstellingen

In de uitgebreide en beknopte voortgangsrapporten, alsook in de jaarrapporten verwerving moeten de kwantitatieve doelstellingen voor de verwerving van emissierechten door de overheid periodiek worden vastgelegd en bijgestuurd[100].

Zoals vermeld (zie 4.1) laat de periodiciteit van de rapporten te wensen over. De jaarrapporten verwerving 2007, 2008 en 2009-2010 bevatten ook geen informatie over de projecten waarin is geïnvesteerd door de fondsen[101] en blijven in het vage over de toekomstige aankooppolitiek. Het jaarrapport verwerving 2009(-2010) was pas beschikbaar in mei 2011, hoewel het complementair was met het vora09. Er zijn dus niet altijd recente gegevens beschikbaar over de reductiekloof en over de wijze waarop die zal worden gedicht.

Het Rekenhof betwijfelt ook of een jaarlijkse rapportering voldoet om snel te kunnen inspelen op bepaalde opportuniteiten. Bovendien verschilt de wijze van besluitvorming van rapport tot rapport (zie tabel 8 hiervoor). Sommige worden meegedeeld of goedgekeurd. Van andere wordt alleen kennisgenomen. De voortgangsrapporten bevatten nochtans dikwijls nieuwe interne maatregelen en ze moeten ook de doelstel-

99 Dat zijn de Mededelingen voor het evalueren van de verwachte vooruitgang (*Report by Belgium for the assessment of projected progress*) ter uitvoering van de beschikking nr. 280/2004/EG van 11 februari 2004 betreffende een bewakingssysteem voor de uitstoot van broeikasgassen in de Gemeenschap en de uitvoering van het Protocol van Kyoto. Het document is alleen te vinden op de website van het Europees Milieuagentschap.

100 Artikel 47, §1, 2de lid van het VER-besluit.

101 De minister heeft in een antwoord aan een parlementslid nochtans informatie vrijgegeven over de gecontracteerde projectactiviteiten (vraag nr. 221 van 17 februari 2010 en vraag nr. 431 van 16 juni 2010). Het jaarrapport verwerving 2009-2010 geeft wel een overzicht van de technologische en geografische distributie van de projecten.

ling voor de verwerving van emissierechten vastleggen. De jaarrapporten verwerving zouden de toekomstige aankooppolitiek moeten bepalen.

Tabel 9 geeft een overzicht van de kwantitatieve doelstellingen die in de betrokken documenten zijn opgenomen voor de periode 2008-2012.

Tabel 9: Overzicht van de verwervingsdoelstelling per rapport

Document	**Doelstelling aankoop emissierechten 2008-2012 (kton CO_2-eq)**
VKP 2006-2012	21.405
vora07/I	[102]?
vora07/II	?
Jaarrapport verwerving 2007	15.259
Jaarrapport verwerving 2008	[103]14.194 + 1.988
VORA08	[104]8.895
vora09	[105]6.143
Jaarrapport verwerving 2009-2010	[106]15.819

De eerste en tweede vora07 vermelden geen totale doelstelling voor de aankoop van emissierechten. Het jaarrapport verwerving 2008 verhoogt expliciet de verwervingsdoelstelling met een bepaald percentage voor de uitval van projecten. Er is dus een gebrek aan uniformiteit in de voorstelling van de doelstelling.

102 Het rapport vermeldt geen aankoopdoelstelling, maar wel een verwachte reductiekloof in 2010 van 22,2 Mton CO2-eq, die voor 80% te dichten is met interne maatregelen.

103 Het rapport verwijst voor de kredietbehoefte naar het voorontwerp van VORA08. De ingeschatte kredietbehoefte bedraagt 14,194 Mton CO2-eq, te vermeerderen met een reserve (ter dekking van een mogelijke onderlevering van 14%) van 1,988 Mton CO2-eq.

104 VORA08, punt 2.7. De beslissing van de Vlaamse Regering maakt alleen melding van de resterende kredietbehoefte ad 3,9 Mton CO2-eq (budgettair is er al in 5 Mton aankopen voorzien).

105 vora 2009, punt 3.2.2.

106 Dit cijfer houdt rekening met de in het rapport vermelde cijfers aan verwachte opbrengst van emissierechten (3,1 Mton CO_2-eq); de aanwending van het overschot van de nieuwkomersreserve (geraamd op 8 Mton CO2-eq) is hierin niet verrekend daar er nog geen beslissing genomen is omtrent de wijze van valoriseren van de nieuwkomersreserve.

4.2.2 Periodieke evaluatie en bijsturing van de verwervingskanalen

Evaluatie door de Vlaamse overheid

De Vlaamse overheid heeft zichzelf opgelegd periodiek te evalueren welke verwervingskanalen en financiële middelen zij verder zal inzetten om de Vlaamse Kyotodoelstelling[107] tijdig te behalen. Bij een dergelijke evaluatie kan een afweging worden gemaakt van de kosteneffectiviteit van de fondsen en andere verwervingskanalen (tender met individuele projecten, aankoop secundaire markt, enz.). Er kan een appreciatie worden gemaakt van de fondsen op basis van het bestede budget, het aantal ontvangen rechten, de kwaliteit van de projecten, de mate van sturing, of van de verschillende kenmerken van een project (gastland, opvolging, soort technologie, geïnvesteerde middelen, enz.).

Voor een definitieve evaluatie van de klimaatfondsen is het nog te vroeg, aangezien nog onduidelijk is hoeveel rechten ze zullen opleveren. De huidige periodieke evaluatie bestaat alleen uit de opvolging van de hoeveelheid rechten die de fondsen zullen opbrengen. Verder zijn nog geen tussentijdse evaluaties van de deelname in de fondsen en de eigen projecten gemaakt en wordt evenmin periodiek geëvalueerd of verder zal worden ingezet op interne maatregelen dan wel flexibiliteitsmechanismen door gebrek aan zicht op de kosteneffectiviteit. Voor de fondsen zijn vooraf geen doelstellingen bepaald, waardoor een (periodieke) evaluatie moeilijk is. Momenteel is duidelijk dat de fondsen, rekening houdend met de huidige reductiekloof, te weinig rechten zullen opbrengen, mede door het gebrek aan leveringsgarantie. Nieuwe projecten die een substantiële levering van rechten garanderen in de Kyotoperiode, worden hoogstwaarschijnlijk niet meer opgestart, gelet op de lange doorlooptijd[108].

De weinig succesvolle tender is niet grondig geëvalueerd. In 2005 stelde de Vlaamse Regering[109] dat een tweede oproep kon worden gelanceerd als na evaluatie bleek dat de projecten uit de eerste oproep goed verlopen. De tweede oproep zou vlotter moeten verlopen, aangezien de modaliteiten en procedure volledig zijn uitgewerkt en in praktijk getest. In VORA08 staat echter dat geen aanbestedingsprocedure meer werd uitgevoerd vanwege de hoge kosten.

Ook de opvolging van de beleidsindicatoren leidt niet tot een degelijke periodieke evaluatie. De indicatoren uit het VKP 2006-2012 zijn opgelijst in tabel 10. De indicatoren werden opgevolgd tot 2007. De cijfers uit 2010 en 2011 heeft het Rekenhof ingevuld.

107 Uit de beleidsnota Leefmilieu en Natuur 2009-2014.

108 De gemiddelde doorlooptijd van een CDM-project is drie jaar.

109 VR/2005/2309/DOC.0817.

Tabel 10 – Indicatoren VKP 2006-2012

Indicator	[110]**2005**	[111]**2007**	**2010**	**2011**
Aantal gecontracteerde emissierechten: verhouding tot beleidstekort[112]	1,31%	27%	[113]44,26% (2,7 op 6,1 Mton)	13% (2,5 op 18,9 Mton)
Aantal geleverde emissierechten: verhouding tot gecontracteerde hoeveelheid	0%	0%	8,26% (223.000 ton op 2,7 Mton)	8,92% (223.000 ton op 2,5 Mton)
Vastgelegd budget: in verhouding tot totale ingeschatte budgettaire noodzaak	22%	27%	?	?

In het VORA08 is sprake van andere indicatoren. Die zijn beschikbaar tot 2009. De cijfers 2010 en 2011[114] heeft het Rekenhof ingevuld.

Tabel 11 – Indicatoren VORA08

Indicator	**2006**	**2007**	**2009**	**2010**	**2011**
Emissierechtenbehoefte 2008-2012 (Mton)	21,4	15,3	8,9	6,1	18,9
Resterende emissierechtenbehoefte (Mton)	18,1	10,2	3,9	3,4	16,4
Vastgelegd budget (miljoen euro)	33,960	55,360	55,360	55,360	55,360
Resterend benodigd budget (miljoen euro)	180,084	102,282	65,691	?	?

De indicator vastgelegd budget bedraagt momenteel 55,36 miljoen euro. Het bedrag bevat zowel het vastgelegde budget binnen het Vlaamse Energiefonds als de voorziene PMV-budgetten. Hoeveel het resterende benodigde budget bedraagt, is onduidelijk (zie ook 2.3), gelet op de onzekere contractprijzen in de toekomst, de nog niet geregelde aankoop van de PMV-rechten en de onduidelijkheid betreffende de valorisatie van een eventueel overschot rechten van de nieuwkomersreserve. Bij de indicatoren betreffende het aantal gecontracteerde rechten en de resterende emissierechtenbehoefte zijn de door PMV verworven rechten al meegerekend, hoewel die nog moeten worden overgekocht.

110 VKP 2006-2012.

111 Projectfiche 8.1 in kader van de opvolging van het Vlaams Klimaatbeleidsplan.

112 Met het beleidstekort wordt hier de reductiekloof bedoeld.

113 Beleidsbrief Leefmilieu en Natuur 2010-2011, p. 12.

114 Voor de berekening van het aantal gecontracteerde rechten is uitgegaan van de verwachte opbrengstcijfers opgenomen in tabel 7.

Er is niet in een indicator voorzien die bepaalt wat het aantal geleverde emissierechten is in verhouding tot de reductiekloof. Dat lijkt nochtans de relevantste indicator, aangezien de uiteindelijke doelstelling erin bestaat de reductiekloof weg te werken door middel van aangekochte emissierechten. Daarnaast is bij de VORA08-indicatoren niet meer duidelijk hoeveel emissierechten Vlaanderen al in zijn bezit heeft. Daardoor is er publiekelijk geen informatie beschikbaar over de werkelijke prestaties van het Vlaamse beleid inzake flexibiliteitsmechanismen.

Vanuit het perspectief van het soort emissierechten heeft de Vlaamse overheid zichzelf geen doelen gesteld, waardoor er geen evaluatie mogelijk is. Het Nationale Allocatieplan (juni 2008) vermeldt wel dat het Vlaams Gewest, wegens risicoverdeling en geografische spreiding, de diverse types flexibiliteitsmechanismen in gelijke mate wil inzetten. Doordat geen doelstellingen zijn geformuleerd inzake het aantal CER-, ERU- en AAU-rechten, is echter niet duidelijk welke lijn het Vlaamse klimaatbeleid volgt.

Evaluatie door het Rekenhof

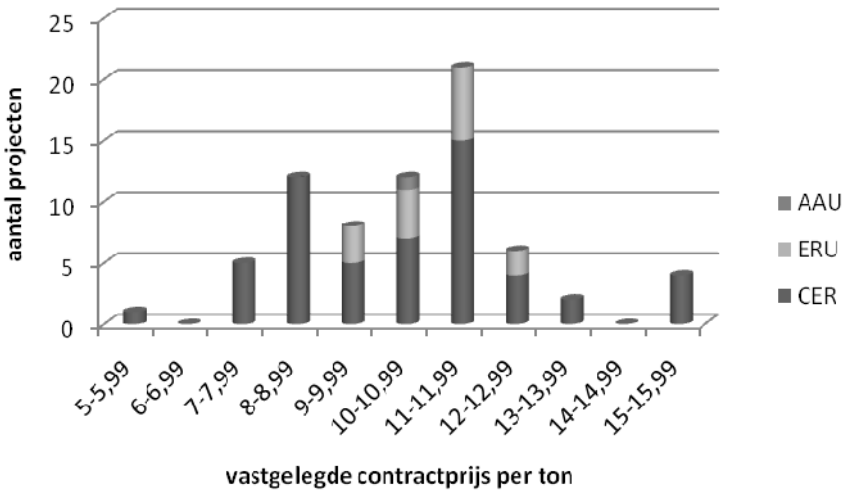
Met behulp van de beschikbare gegevens is het Rekenhof overgegaan tot een eerste evaluatie. Vlaanderen participeerde op 1 januari 2011 in 73 projecten[115]: 57 daarvan zijn CDM-projecten, 15 JI-projecten en 1 project is een GIS. Van de CDM-projecten heeft 33% als gastland India (19 projecten) en 32% China (18 projecten), de twee gastlanden die ook op internationaal vlak de grootste zijn[116]. Slechts 2 projecten hebben een Afrikaans gastland, wat ook strookt met de internationale tendens. De JI-gastlanden zijn Estland (6), Oekraïne (5) en Rusland(4).

De prijs die gemiddeld voor een emissierecht werd betaald, is 10,26 euro, waarbij de gemiddelde prijs voor een CER 10,24 euro was en voor een ERU 10,41 euro (zie figuur 4). Tussen de fondsen onderling is er een aanzienlijk prijsverschil: de gemiddelde prijzen kunnen 1,7 euro verschillen. Dat is onder andere te verklaren door de verschillen inzake het tijdstip van de contractafsluiting, de prefinancieringsmogelijkheden van de fondsbeheerder, alsook de regio en het soort projecten waarin wordt geïnvesteerd. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de beheers- en administratiekosten die de fondsbeheerders aanrekenen, die kunnen oplopen tot 12% van de totale kosten en nogal variëren. Opvallend is verder dat achter de eerder vermelde verwachte onderlevering van 24,5% (zie 3.3.3) aanzienlijke verschillen schuilgaan tussen de verschillende fondsen: van 6% over 28% tot 37%.

115 Daarbij werd ook rekening gehouden met de projecten via PMV.

116 Internationaal gezien heeft respectievelijk 26,4% en 36,9% van de CDM-projecten als gastland India en China. 2,7% heeft een Afrikaans gastland. Gegevens uit UNEP-Risoe, CDM/JI-Pipeline Database (2009).

Figuur 4 – Aantal projecten per prijscategorie[117]



Op het moment dat Vlaanderen zich wou engageren in klimaatfondsen (2006-2007), waren verscheidene, potentieel interessante fondsen al gesloten. Ook leek op dat moment de tijdspanne te beperkt om nog een eigen Vlaams klimaatfonds op te richten (cf. PWC-studie 2005). Dat wijst erop dat Vlaanderen relatief laat was met zijn beleid inzake flexibiliteitsmechanismen[118]. Andere Europese landen, zoals Nederland, Finland en Noorwegen, begonnen vroeger (1999-2001) met hun beleid door pilootprogramma's op te zetten of tenders te organiseren. Daardoor deden zij al waardevolle ervaringen op met projectontwikkeling, konden zij beschikken over een uitgebreid netwerk en waren zij in staat vroeg goedkope rechten aan te kopen en in te stappen in een internationaal klimaatfonds naar keuze.

Gelet op het grotere succes van tenders die andere overheden hebben georganiseerd (bv. Nederland, het federale niveau), kunnen de oorzaken van de lage Vlaamse opkomst vermoedelijk worden gevonden in het gebrek aan ervaring met dergelijke aanbestedingen, de slechte omkadering van de tender (te klein en weinig gespecialiseerd team, onduidelijk financieel kader, gebrek aan prefinanciering) en de grote concurrentie van andere overheden.

Het stortgasproject in Chili wordt opgevolgd door het departement EWI. Tot dusver is nog geen betaling uitgevoerd voor het project. Het departement verwacht wel dat het de volledige gecontracteerde hoeveelheid rechten zal kunnen verwerven.

117 De prijzen bij APCF zijn in USD. PMV sloot daarvoor een indekkingsverrichting af waarbij de nodige dollars kunnen worden aangekocht tegen een vaste koers. Voor de omzetting in de tabel werd de gemiddelde koers tussen 1 maart 2006 en 1 maart 2011 gebruikt, nl. EUR 1 = USD 1,3684.

118 Zie ook nota aan Vlaamse Regering bij haar beslissing van 23 september 2005 over de tender en het advies van de Inspectie van Financiën.

Het herbebossingsproject in Bolivië werd tot 2010 opgevolgd door een externe consultant, maar is overgenomen door het departement LNE. Het project zal met een grote onderlevering kampen: maar 4.000 van de verwachte 280.000 emissierechten zullen worden geleverd omdat de Boliviaanse overheid geen goedkeuringsbrieven meer aflevert, in het kader van haar standpunt tegen marktmechanismen bij de internationale klimaatonderhandelingen. Daardoor is maar één subproject van het herbebossingsproject (dat verscheidene subprojecten overkoepelde) goedgekeurd geraakt. LNE zal in eerste instantie aan de projectontwikkelaar vragen de vooraf betaalde middelen terug te storten, voor zover ze niet worden gecompenseerd door een levering van CER's[119].

4.3 Conclusies

De (tussentijdse) rapportering over de inzet van flexibiliteitsmechanismen is 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.

Voor een eindevaluatie, met het oog op de post-Kyoto-periode, is het nog te vroeg. De periodieke evaluaties, nodig voor tussentijdse bijsturingen, zijn beperkt. Voor de multilaterale fondsen en het soort te verwerven rechten werden vooraf geen doelen vooropgesteld, waardoor een evaluatie en bijsturing moeilijk is. De bestaande beleidsindicatoren maken geen afdoende beleidsevaluatie mogelijk. Ook de tenderprocedure is onvoldoende geëvalueerd.

[119] Volgens het jaarrapport verwerving van mei 2011 heeft de minister ondertussen beslist over te gaan tot de formele opzegging van het contract met de vraag de voorgeschoten middelen terug te betalen.

5 Algemene conclusies

De inzet van flexibiliteitsmechanismen vindt plaats in een onzekere en risicovolle omgeving. De evolutie van de reële broeikasgasuitstoot tegenover het toegelaten plafond, de prijsevolutie van de emissierechten en het internationale post-Kyoto-kader zijn onbekenden voor de Vlaamse overheid en bemoeilijken een doeltreffend en efficiënt beleid. Volgende tekortkomingen worden vastgesteld:

- Ondanks de risicomijdende rol van een overheid heeft de Vlaamse Regering geen welomlijnde en flexibele strategie ontwikkeld inzake flexibiliteitsmechanismen met het oog op het halen van de Kyotodoelstellingen. De Vlaamse Regering neemt een afwachtende houding aan: zij heeft niet bepaald wanneer emissierechten zullen worden aangekocht, door wie, via welk verwervingskanaal (bv. tender, klimaatfonds, emissiehandel) en met welke financiële middelen. Door het gebrek aan tussentijdse doelstellingen voor de verschillende verwervingskanalen is een periodieke evaluatie ervan moeilijk. Bovendien kan de inzet van flexibiliteitsmechanismen niet worden afgewogen tegenover interne reductiemaatregelen, aangezien voor die maatregelen geen sluitende kostenberekening bestaat. De moeizame besluitvorming gaat gepaard met een laattijdige en onvolledige beleidsrapportering.
- De beleidsuitvoering verloopt niet gecoördineerd. Naast LNE en EWI werd PMV als actor ingeschakeld om de aankoop van emissierechten buiten de begroting te houden. Ten eerste heeft het bestaan van drie uitvoerende actoren geleid tot een versnipperde en weinig efficiente beleidsuitvoering en ontbreekt een eenduidige visie op het Vlaamse verwervingsbeleid. Dat wordt nog versterkt door de onduidelijkheid over de verwervingsdoelstellingen van elke dienst. Ten tweede creëert de inschakeling van PMV onzekerheid, aangezien het voorkooprecht van de overheid op de PMV-rechten nog niet is geregeld of beslist, en er onduidelijkheid heerst over de btw-regeling. Daardoor gaat PMV bijkomende kosten aan om een verder beleid uit te stippelen en dreigt zij te worden gereduceerd tot een zuiver secundaire marktspeler. Daarnaast is er ook onduidelijkheid over een mogelijke valorisatie van het overschot emissierechten uit de nieuwkomersreserve. Daardoor en door de onzekerheid over de overname van de PMV-rechten is het moeilijk de omvang van de budgettaire middelen in te schatten die het Vlaams Gewest zal moeten inzetten om de Kyotodoelstelling te halen.
- De Vlaamse beleidsdocumenten en regelgeving hebben geen eigen specifieke selectiecriteria gedefinieerd om CDM-, JI- en GIS-projecten te beoordelen bij de verwerving van emissierechten. Dat beperkt de mogelijkheden om binnen het verwervingsbeleid eigen Vlaamse accenten te leggen. Bovendien worden algemene concepten als additionaliteit en duurzame ontwikkeling in de Vlaamse regelgeving onvoldoende geëxpliciteerd, wat het risico inhoudt dat de verschillende uitvoerende actoren de voorgestelde projecten niet op eenzelfde manier beoordelen. Dat zorgt ervoor dat de projecten waarin Vlaanderen investeert, op die algemene criteria mogelijk on-

dermaats scoren. Ook het begrip supplementariteit is onvoldoende toegelicht, waardoor het aanvullende karakter van flexibiliteitsmechanismen op interne maatregelen niet kan worden nagegaan.

- De Vlaamse Regering heeft voornamelijk voor het verwervingskanaal van de multilaterale, internationale klimaatfondsen gekozen. Naast aanzienlijke voordelen heeft dat kanaal ook twee grote nadelen: het risico op onderlevering van emissierechten, eigen aan transacties op de primaire markt, en de lage mate van sturing. Vlaanderen onderzoekt onvoldoende de andere kanalen (GIS-projecten, eigen tender op primaire of secundaire markt, eigen Vlaams fonds) en werkingsopties (met andere overheden binnen België) om die nadelen op te vangen en risico's te spreiden.
- De Vlaamse overheid beschikt niet over een sluitend risicomanagementbeleid dat de verschillende onzekerheden opvangt.

6 Aanbevelingen

Algemeen

- De onzekere omgeving noopt de Vlaamse Regering ertoe een flexibele en duidelijke beleidsstrategie uit te tekenen met het oog op risicospreiding. Die strategie moet een tijdschema omvatten met de verantwoordelijke uitvoerende diensten, de te gebruiken verwervingskanalen en de hoeveelheid te verwerven rechten. Daarbij moet de overheid met verschillende scenario's werken, zowel rekening houdend met de evolutie van de prijs van emissierechten als met de ontwikkeling van de reductiekloof.
- De Vlaamse Regering moet duidelijke criteria uitwerken die uniform worden aangewend om projectvoorstellen te beoordelen buiten multilaterale fondsen (GIS-projecten). Ook moet het begrip supplementariteit nader worden uitgelegd om het aanvullende karakter van de flexibiliteitsmechanismen te kunnen inschatten. De Vlaamse Regering dient ook een controle- en toetsingskader uit te werken om de GIS-contracten te stroomlijnen en onder goede voorwaarden aan te gaan.
- Doordat het verwervingsbeleid met veel onzekerheden wordt geconfronteerd, dient de overheid werk te maken van risicomanagementmaatregelen, zoals het periodiek evalueren, het vermijden van projectrisico's, het veiligstellen van de leveringsgaranties, het diversifiëren van de projectportefeuille en het uittekenen van een flexibel financieel kader.
- Het beleid moet transparant zijn, zowel naar de Vlaamse Regering als naar het Vlaams Parlement. Daarvoor dienen de bevoegde ministers en de Vlaamse Regering, onder meer via relevante beleidsindicatoren, tijdig en voldoende gedetailleerd te rapporteren over de gebruikte verwervingskanalen, de ingezette en voorziene budgettaire middelen, de gecontracteerde hoeveelheid emissierechten, de (geschatte) opbrengst en de te maken beleidskeuzes.

Voor de huidige Kyotoperiode (2008-2012)

- Uitgaande van de huidige reductiekloof en rekening houdend met de aanzienlijke prijsrisico's, is het raadzaam over te gaan tot een stapsgewijze aankoop van emissierechten (met eventuele prijsbarrières) en te voorzien in een verkoopstrategie bij een eventueel overschot aan rechten.
- Er moeten op een transparante wijze in voldoende financiële middelen worden voorzien om de benodigde emissierechten aan te kopen.
- De Vlaamse Regering moet op korte termijn duidelijkheid scheppen over het voorkooprecht van de PMV-rechten, het btw-statuut inzake de verwerving van emissierechten en de valorisatie van het overschot van de nieuwkomersreserve in de EU ETS-regeling.

Voor de post-Kyoto-periode

- Het te ontwerpen beleidskader moet een degelijke periodieke evaluatie van de ingezette flexibiliteitsmechanismen mogelijk maken. Dat veronderstelt echter ook dat de bevoegde diensten en ministers werk maken van de vaststelling van de kosteneffectiviteit van interne reductiemaatregelen, zodat de inzet van de mechanismen regelmatig kan worden heroverwogen.
- De Vlaamse Regering moet kiezen voor een stroomlijning van de beleidsuitvoering. De aankopen gebeuren bij voorkeur door één overheidsdienst, die autonoom instaat voor het halen van de Kyotodoelstelling, op een budgettair transparante wijze.
- Naast het gebruik van internationale klimaatfondsen dienen de bevoegde ministers na te gaan hoe de nadelen van dat kanaal kunnen worden opgevangen door andere verwervingskanalen in te zetten, zoals een eigen klimaatfonds, tenders op de primaire of secundaire markt van CDM-, JI- en GIS-projecten, bilaterale klimaatfondsen, enz. Er kan ook worden gedacht aan een samenwerking met de andere overheden binnen België.

7 Reactie van de ministers

De Vlaamse minister van Leefmilieu heeft op 23 september 2011 gereageerd op het ontwerpverslag van de audit (zie bijlage 1). De antwoorden van de minister van Overheidsinvesteringen (zie bijlage 2) en van de minister van Energie (zie bijlage 3) dateren respectievelijk van 5 en 6 oktober 2011. Aangezien tussen de ministers werd afgesproken dat de minister van Leefmilieu inhoudelijk zou reageren op het ontwerp van verslag, wordt hierna alleen haar antwoord samengevat.

De minister ging in haar antwoord in op een aantal punten van het verslag, zoals de bepaling van de doelstellingen, de toetsing van de duurzame ontwikkeling en additionaliteit, de keuze voor klimaatfondsen als verwervingskanaal en de overname van de rechten van PMV. Andere punten, zoals het financieel en organisatorisch kader, de nood aan risicomanagement en aan een transparante rapportering aan het Vlaams Parlement, kwamen minder of niet aan bod.

In haar antwoord wees de minister erop dat de beleidslijnen, inclusief de verwervingsdoelstellingen en -kanalen, duidelijk geschetst zijn in de regelgeving, het klimaatplan en de rapporten. Het Rekenhof erkent dat die documenten beleidslijnen en doelstellingen bevatten, maar op een hoog niveau. Daardoor missen de actoren en het Vlaams Parlement een gedetailleerd kader, met een tijdschema, concrete (maar tegelijk indicatieve en flexibele) doelstellingen, verantwoordelijke uitvoerders, enz. Doelstellingen per fonds/verwervingskanaal of per soort recht maken het voor de minister ook mogelijk inhoudelijke accenten te leggen.

De minister bevestigde dat het Vlaams Gewest resoluut de kaart heeft getrokken van de klimaatfondsen vanwege de talrijke voordelen ervan, zoals de risicospreiding en de inhoudelijke specialisatie die noodzakelijk zijn in een onvoorspelbare koolstofmarkt. Het Rekenhof maakte in zijn verslag melding van die voordelen, maar ook van een aantal nadelen.

De minister heeft grote twijfels bij het nut van eigen Vlaamse kwaliteitscriteria inzake duurzame ontwikkeling en additionaliteit. Het gewest heeft gekozen voor de toepassing van de internationale voorwaarden en het maakt gebruik van koolstoffondsen waarbij het duurzaam en additioneel karakter van de projecten grondig wordt beoordeeld. De minister betreurt dat er geen grondige vergelijking heeft plaatsgevonden tussen de fondsen en de formule van de tenders. Ze wees ook op de meerkost van een bijkomende screening door een expertengroep. Het Rekenhof pleit niet voor tenders: het vermeldde alleen dat er voor de tenders expliciete Vlaamse criteria zijn goedgekeurd. Het pleidooi voor aanvullende criteria is enerzijds ingegeven door de aandacht voor continuïteit in de tijd en afstemming tussen actoren en over verwervingskanalen heen en anderzijds door de talrijke internationale studies die wijzen op mogelijke tekortkomingen. Daaruit heeft het Rekenhof niet geconcludeerd dat de goedgekeurde projecten effectief tekortkomingen vertonen. Het heeft de goedgekeurde projecten immers zelf niet gescreend op dat vlak. De toetsing van projecten aan de eigen criteria kan plaatsvinden door de bestaande actoren (departement, PMV). Over de naleving van de eigen

criteria kan achteraf worden gerapporteerd in de Jaarrapporten verwerving.

De minister benadrukte dat de flexibiliteitsmechanismen voor verbetering vatbaar zijn, maar dat de optimalisatie vooral op internationaal niveau dient te gebeuren. Niettemin is ze voorstander van de uitsluiting van bepaalde projectcategorieën en van een reglementaire verankering daarvan. Het Rekenhof is het eens met de wenselijkheid van internationale aanpassingen. Eigen criteria kunnen echter op kortere termijn worden toegepast. Het voorstel van de minister om bepaalde projectcategorieën uit te sluiten, is een stap in die richting.

De minister liet de mogelijkheden in kaart brengen om overtollige emissierechten van bedrijven uit de nieuwkomersreserve aan te wenden en sprak de wens uit in de toekomst in te zetten op de verwerving van groene AAU's. De overname van de emissierechten verworven door PMV achtte ze op dit moment niet opportuun. Het uitblijven van definitieve beslissingen ter zake maakt het moeilijk de omvang in te schatten van de benodigde budgettaire middelen om de Kyotodoelstelling te halen.

Bijlage 1: Antwoord van de Vlaamse minister van Leefmilieu

23 september 2011

Geachte heer,

Op 26 juli ontving ik het ontwerpverslag dat het Rekenhof opmaakte naar aanleiding van haar audit van het Vlaamse beleid inzake de flexibiliteitsmechanismen van het Kyotoprotocol. Ik wens u te danken voor de gemaakte analyse en de geformuleerde aanbevelingen. Graag geef ik hieronder ook een aantal correcties en bedenkingen mee bij het opgeleverde rapport. Eerst wens ik echter te benadrukken dat ik momenteel een derde Vlaams Klimaatbeleidsplan voorbereid voor de periode 2013-2020, dat volop inzet op een doorgedreven en ambitieuze intern Vlaamse mitigatiestrategie, op basis van zowel een verdieping als een verbreding van het lopende klimaatbeleid. Een dergelijk aangescherpt intern beleid blijft dan ook mijn belangrijkste streefdoel. De inzet van de flexibiliteitsmechanismen wordt op deze manier beperkt en heeft enkel een aanvullend karakter ten opzichte van het intern beleid. Door middel van een studietraject wordt momenteel informatie over mogelijke bijkomende interne maatregelen verzameld. De Vlaamse Regering zal vervolgens, op basis van de resultaten van dit studietraject en rekening houdend met het langetermijnperspectief, indicatieve reductiedoelstellingen voor elk beleidsveld vaststellen. Ze engageert zich ook om deze doelstellingen zoveel als mogelijk intern te bereiken en de maatregelen die hiertoe in het Vlaamse mitigatieplan worden opgenomen te realiseren. We treffen dan ook in eerste instantie alle interne maatregelen die technisch en economisch uitvoerbaar zijn en die maatschappelijk aanvaardbaar zijn.

Wat het gevoerde beleid inzake de flexibiliteitsmechanismen betreft, concludeert het rapport dat de klimaatbeleidsdocumenten geen duidelijk beeld schetsen van de uitgezette lijnen. De uitgestippelde beleidslijnen, inclusief de verwervingsdoelstellingen, de priorisering van bepaalde verwervingskanalen en de nadruk op investeringen in koolstoffondsen, worden echter duidelijk geschetst in het VER-besluit, het Vlaams klimaatplan 2006-2012 en de voortgangsrapporten daarop en de periodieke rapporteringen inzake de Vlaamse verwerving van Kyoto-eenheden aan de Vlaamse Regering. Ook in het rapport van het Rekenhof zelf worden ze geschetst en becommentarieerd (zie bv. pg. 34 en 35). Hieronder licht ik de gemaakte beleidskeuzes verder toe.

Inzake de Vlaamse regelgeving concludeert het Rekenhof dat het VER-besluit onvoldoende invulling geeft aan begrippen als duurzame ontwikkeling en additionaliteit. Ook in dit verband is de politieke lijn zeer duidelijk en geef ik uitvoering aan hetgeen het Vlaams Regeerakkoord 2009-2014 voorschrijft. Ik betreur dan ook dat de toelichting die mijn administratie verschafte over de rigide toetsing van elk project, gecontracteerd via de koolstoffondsen, zowel op het vlak van duurzame ontwikkeling als additionaliteit, niet werd verwerkt in de voorliggende rapportage. Verder mis ik, zoals hieronder verder toegelicht, op verschillende vlakken een

concrete onderbouwing van genomen stellingen alsook de nodige aandacht voor de praktische implicaties van bepaalde conclusies.

Het Vlaamse Gewest heeft, in het huidige beleid inzake de inzet van de flexibele instrumenten uit het Kyotoprotocol, steeds resoluut de kaart getrokken van de klimaatfondsen. Dit is een weloverwogen beleidskeuze, waar ik nog steeds achter sta. De voordelen van het werken via deze kanalen zijn dan ook talrijk en worden door het Rekenhof bevestigd. Klimaatfondsen bieden schaalvoordelen, dijken risico's in, voorzien in projectopvolging, een zekere flexibiliteit van afname van rechten en maken het mogelijk om beroep te doen op de expertise van een team dat gespecialiseerd is in CDM en dat alle internationale ontwikkelingen op de voet volgt. Het Rekenhof wijst op het onzekere en onvoorspelbare karakter van de koolstofmarkt. Zeker in een dergelijke context lijkt het me essentieel om te kiezen voor een verwervingskanaal, gericht op risicospreiding en inhoudelijke specialisatie.

Het Rekenhof stelt zich vragen bij de duurzaamheidstoets van deze fondsen en pleit voor het opstellen van een eigen Vlaams kwaliteitslabel. In dit verband stelt het Vlaams Regeerakkoord echter expliciet dat 'voor de eventuele aanvullende aankoop van emissierechten de internationale voorwaarden op het vlak van duurzame ontwikkeling worden toegepast'. Het gaat hier dus om een politieke keuze, die door de volledige Vlaamse Regering gemaakt is bij het begin van de legislatuur en die bovendien coherent is met de uitgezette beleidslijnen tijdens de vorige legislatuur. De aanpak is ook in lijn met de Marrakesh Akkoorden, die bepalen dat het in eerste instantie de rol is van het gastland om het duurzaam karakter van een CDM-project te beoordelen en te bevestigen. De Vlaamse Regering erkent de gastlanden van CDM-projecten als volwaardige partners bij de ontwikkeling van CDM-projecten en onderschrijft de rol en bevoegdheid, die zij in de Marrakesh Akkoorden gekregen hebben inzake de beoordeling van projecten.
Het feit dat Vlaanderen in haar wetgeving geen eigen Vlaams kwaliteitslabel voorziet, betekent niet dat de gecontracteerde projecten niet getoetst worden. Voor elk project is er, naast de doorlichting door een door de Raad van Bestuur geaccrediteerde entiteit, voor de koolstoffondsen ook een multidisciplinair en in CDM gespecialiseerd team aanwezig dat projecten screent en controleert. Uit onze ervaring blijkt dat er wel degelijk een zeer grondige beoordeling gebeurt, zowel op ecologisch, sociaal als economisch-financieel vlak, aan de hand van een set van performante indicatoren die door de ontwikkelingsbanken gehanteerd worden voor alle ondersteunde/uitgevoerde projecten (dus niet enkel in een klimaatcontext). De oprichting van een bijkomende expertengroep in Vlaanderen die elk individueel project nogmaals bezoekt en in detail screent, lijkt mij een weinig efficiënte overlap van inspanningen en middelen, die net voorbij gaat aan de voordelen van de werking via klimaatfondsen. Om te concluderen dat de door de multilaterale instellingen gehanteerde criteria en rigide toetsingsmethodiek minder efficiënt is dan de duurzaamheidstoets van de in het rapport geciteerde tenders dient er een grondige vergelijking te gebeuren van de beide methodieken. Deze inhoudelijke vergelijking vind ik in het rapport niet terug.

De overige door het Rekenhof aangehaalde nadelen van klimaatfondsen, in het bijzonder de vroege contractering van projecten die kan leiden tot onderprestatie, de onduidelijkheid over hoeveel kredieten een fonds nu precies zal opleveren en de vroege inschatting van de duurzaamheid van een project, zijn veeleer het gevolg van verwerving op de primaire koolstofmarkt dan van het gehanteerde verwervingskanaal (tender, klimaatfonds etc.). Ik wens te benadrukken dat, ook bij het werken via een tenderprocedure, gericht op de primaire markt, projecten vaak in een vroeg stadium gecontracteerd worden en bijgevolg kunnen onderpresteren. Het Rekenhof concludeert (pg. 51) dat tenders in andere landen succesvoller zijn gebleken en bekritiseert de inzet van klimaatfondsen. Om de voor- en nadelen van klimaatfondsen en tenders af te wegen lijkt het me opportuun om over een, bij voorkeur kwantitatieve, analyse te beschikken van gemaakte kosten (o.a. in relatie tot transactiekosten, gerealiseerde prijs en projectuitval) en gerealiseerde opbrengsten (o.a. in termen van opgeleverde kredieten) van deze tenders. Als het Rekenhof daarover niet beschikt, is de afweging tussen klimaatfondsen en tenders (als kanalen om de primaire markt aan te boren) niet onderbouwd.

In verband met de primaire markt, en de risico's die hieraan verbonden zijn, mis ik ook een zekere mate van eenduidigheid in de voorliggende aanbevelingen. Het gevoerde beleid is hier alleszins wel duidelijk. Om marktontwikkeling te promoten en kosten te drukken is initieel geopteerd voor risicovollere investeringen in primaire projecten. Zo krijgen we ook concrete projecten op het terrein van de grond. Hier wenste de Vlaamse Regering, naast het invullen van haar verwervingsbehoefte, ook een rol te spelen in het katalyseren van de ontluikende CDM-markt. Het risico van investering in de primaire markt wordt financieel ook vertaald in een lagere prijs. Ook hiervoor moet ik, in overeenstemming met het Vlaamse beleidskader, attent blijven. Bovendien kan er, zonder primaire markt, uiteraard ook geen secundaire markt ontstaan. Ik deel het standpunt van het Rekenhof dat er op dit moment opportuniteiten zijn op de secundaire koolstofmarkt en vooral wat betreft groene AAU's. Die zal ik, zoals hieronder verder wordt toegelicht, dan ook volop benutten.

Wat de invulling van het begrip ‘additionaliteit’ betreft, ben ik verrast door de conclusie van het Rekenhof dat dit principe uitgewerkt zou moeten worden in de Vlaamse wetgeving. Uiteraard ondersteunt Vlaanderen dit principe volledig. Het begrip kreeg echter reeds invulling in het internationale kader (Marrakesh akkoorden) en werd daarna verder gedefinieerd door de Raad van Bestuur voor CDM. Deze heeft een toolbox ontwikkeld om de additionaliteit van een CDM-project te beoordelen (sinds de start van CDM waren hiervan reeds 7 verschillende versies voorhanden). De validatie van het begrip 'additionaliteit’ is in handen van onafhankelijke entiteiten. De beheerders van klimaatfondsen hanteren bovendien hun eigen specifieke instrumenten om de verschillende aspecten van additionaliteit (financiële additionaliteit, juridische additionaliteit, technologische additionaliteit etc.) te toetsen. Een eigen Vlaamse invulling geven aan het begrip 'additionaliteit', en dit wettelijk verankeren in het VER-besluit, zoals het rapport aanbeveelt (bv. op pg. 7), lijkt me bijgevolg niet opportuun vermits deze invulling in handen ligt van de Raad van Bestuur van CDM. Elke Vlaamse afwijking van deze definitie, zeker

als ze in wetgeving is verankerd, zou het voor Vlaanderen moeilijk werkbaar maken om nog projecten aan te trekken.

Het Rekenhof stelt dus vast dat de flexibiliteitsmechanismen internationaal nog niet op punt staan. Door verschillende internationale studies werden inderdaad al verbeterpunten naar voren geschoven. Het is dan ook op dit internationale niveau dat er in eerste instantie moet gesleuteld worden aan de mechanismen. Ik heb zelf, op verschillende Europese milieuraden, al sterk geijverd om tot bijsturingen over te gaan. Bepaalde projecttypes, waaronder de HFC-23 projecten, worden geviseerd omdat ze aanzienlijke windfall profits genereren en de uitfasering van ozonafbrekende stoffen bemoeilijken. Het Vlaams Gewest heeft geen dergelijke projecten in haar portefeuille. Meer bepaald ben ik van mening dat het consequent is om projectcategorieën die niet toelaatbaar zijn voor bedrijven, ook als overheid niet te hanteren. Ik zal bijgevolg ook voorstellen om dit principe in wetgeving te verankeren bij de herziening van het VER-besluit, die nu in voorbereiding is.

Het Rekenhof concludeert ook dat er onduidelijkheid bestaat over de hoeveelheid en de soorten te verwerven rechten. Deze stelling lijkt me niet accuraat. De geformuleerde verwervingsdoelstellingen worden in het rapport zelf geciteerd. Deze hoeveelheid wordt vastgelegd in het Vlaams klimaatplan 2006-2012 en de periodieke voortgangsrapporten hierop (dit lijkt het ontwerprapport van het Rekenhof ook te bevestigen via tabel 3 op pg. 17). De verwervingsdoelstelling werd bovendien recent opnieuw geëvalueerd in de rapportering aan de Vlaamse Regering van 23 mei inzake de stand van zaken van de verwerving van Kyotoeenheden door het Vlaamse Gewest. De gesuggereerde verwervingsdoelstelling per fonds strookt niet met het risicoprofiel van de primaire koolstofmarkt (zie hoger). Dit betekent anderzijds geenszins dat de deelnemers in een klimaatfonds niet streven naar een maximale opbrengst en een minimalisatie van kosten en risico's. De te verwachten opbrengsten van de klimaatfondsen worden bovendien periodiek geraamd en bijgesteld op basis van de laatste ontwikkelingen. Middelen, die niet besteed worden ten gevolge van projectuitval, vloeien uiteraard terug naar de investerende overheid. Een verwervingsdoelstelling per type recht (CER, ERU, AAU, RMU) lijkt mij ook niet opportuun vermits de rechten onderling inwisselbaar zijn (‘fungibility’) en een dergelijke doelstelling onvoldoende zou toelaten in te spelen op marktopportuniteiten en andere externe ontwikkelingen (zoals bijvoorbeeld het ineenstuiken van de JI-markt vermits er na de Kyotoperiode wellicht geen ERU’s meer kunnen worden uitgegeven door uitblijven van een internationaal akkoord).

Wat het beleid voor de toekomst betreft, klopt het dat mijn administratie recent, bij een herevaluatie van de Vlaamse verwervingsdoelstelling, haar raming van de resterende kredietbehoefte naar boven heeft bijgesteld omdat nieuw en accurater cijfermateriaal beschikbaar is, rekenmethodieken steeds verder verfijnd worden en daar er rekening werd gehouden met een aantal recente externe evoluties (bijvoorbeeld de koude winter van 2010). Ik heb dan ook onmiddellijk gevraagd om te starten met de voorbereiding van een kosten- en milieu-efficiënte strategie voor het overbruggen van dit resterende tekort. Gezien de huidige budgettai-

re krapte heb ik de mogelijkheden in kaart laten brengen om het surplus aan Europese emissierechten in de Vlaamse toewijzingsreserve voor nieuwkomers te valoriseren in de vorm van voor overheden aanwendbare Kyoto-eenheden. Ik deel hierbij het standpunt van het Rekenhof dat er op dit moment opportuniteiten zijn op de secundaire koolstofmarkt en vooral op het vlak van groene AAU's. Die zal ik dan ook benutten. Naar aanleiding van deze opportuniteiten heb ik besloten dat het op dit moment niet opportuun is dat het Vlaamse Gewest de rechten, aangekocht door PMV, overneemt. Mijn voorkeur gaat naar het ecologisch verantwoorde alternatief, dat het meest kostenefficiënt is. Op dit moment betekent dit de verwerving van groene AAUs, in lijn met de aanbevelingen van het Rekenhof.

Het Rekenhof merkt tenslotte op dat het financiële kader niet voorziet in de benodigde jaarlijkse middelen. Zoals gesteld in de mededeling aan de Vlaamse Regering van 23 mei inzake de stand van zaken van de verwerving van Kyoto-eenheden door het Vlaamse Gewest wordt het resterende budget, nodig voor de overbrugging van de resterende reductie-inspanning ten aanzien van de Vlaamse Kyotodoelstelling, bepaald door de manier waarop het overschot aan Europese emissierechten in de Vlaamse toewijzingsreserve voor de handelsperiode 2008-2012 wordt gevaloriseerd. In dit opzicht wens ik dan ook de conclusie van het Rekenhof dat het Vlaamse Gewest nog aanzienlijke budgettaire middelen moet vrijmaken om de Kyotodoelstelling te halen, te nuanceren. Het overschot in de toewijzingsreserve vertegenwoordigt een financiële waarde die zal worden ingezet om bijkomende Kyoto-eenheden te verwerven, die het Vlaamse Gewest vervolgens kan inbrengen voor het afdekken van haar Kyotoverplichting. In functie van de ingezette instrumenten en de relatieve prijsevoluties op de Europese en internationale koolstofmarkt, zal er eventueel nog een beperkt bijkomend budget gereserveerd moeten worden op de Vlaamse begroting. Ik zal er over waken dat de beschikbare middelen zowel milieu- als kostenefficiënt worden ingezet. Wat het financiële kader voor de toekomst betreft ben ik een voorstander van de oprichting van een Vlaams klimaatfonds, dat gevoed kan worden met de opbrengsten uit de veiling of verkoop van emissierechten en dat inzetbaar is voor de aankoop van Kyoto-eenheden maar tevens voor het aanscherpen van intern beleid. Dit laatste is en blijft mijn belangrijkste bekommernis. Bijkomende middelen moeten dus in eerste instantie daar naartoe gekanaliseerd kunnen worden.

Hoogachtend,

Joke Schauvliege
Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur

Bijlage 2: Antwoord van de Vlaamse minister van Overheidsinvesteringen

5 oktober 2011

Mijnheer de hoofdgriffier,

Geachte heer Van Ingelgem,

Ik kan u meedelen dat er naar aanleiding van de audit 'Inzet van flexibiliteitsmechanismen in het Vlaams klimaatbeleid' een overleg heeft plaatsgevonden tussen de kabinetten van de door u in dit dossier geïnformeerde ministers.

Op dit overleg werd beslist dat mijn collega mevrouw Joke Schauvliege, Vlaams minister van Leefmilieu, inhoudelijk zal reageren op het ontwerp van verslag betreffende de inzet van flexibiliteitsmechanismen in het Vlaams klimaatbeleid aangezien zij hierover de inhoudelijke bevoegdheid heeft.

Als minister van Overheidsinvesteringen ben ik bevoegd voor PMV als onderdeel van het economisch overheidsinstrumentarium. Echter, een aantal specifieke instrumenten die PMV beheert, maken deel uit van de functionele bevoegdheid van bepaalde vakministers. Zo is Vlaams minister van Leefmilieu Schauvliege bevoegd voor deelname van PMV in klimaatfondsen ter verwerving van emissierechten.

Gelet op bovenstaande kan ik u meedelen dat ik geen verdere opmerkingen heb bij het verslag zoals het door u werd overgemaakt.

Met de meeste hoogachting,

Ingrid Lieten

Bijlage 3: Antwoord van de Vlaamse minister van Energie

6 oktober 2011

Mijnheer de hoofdgriffier,

Geachte heer Van Ingelgem,

Ik kan u mededelen dat er naar aanleiding van de audit 'Inzet van flexibiliteitsmechanismen in het Vlaams klimaatbeleid' een overleg heeft plaatsgevonden tussen de kabinetten van de door u in dit dossier geïnformeerde ministers.

Op dit overleg werd beslist dat mijn collega mevrouw J. Schauvliege, Vlaams minister van Leefmilieu, inhoudelijk zal reageren op het ontwerp van verslag betreffende de inzet van flexibiliteitmechanismen in het Vlaams klimaatbeleid, aangezien zij hierover de inhoudelijke bevoegdheid heeft. Mijn bevoegdheid blijft in de praktijk beperkt tot een controlerende bevoegdheid wanneer het gaat over de verwerving van emissierechten en de rapportering over de verwerving van emissierechten door de overheid zoals bepaald in het VER-besluit (Besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2005 inzake de verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen). Deze beslissing werd door de Vlaamse Regering genomen omdat de verwerving van emissierechten via flexibiliteitmechanismen onrechtstreeks gelinkt is met al dan niet te nemen binnenlandse energiemaatregelen die kunnen kaderen in een Vlaams Klimaatbeleidsplan.

Daarnaast werd er in het kader van vroegere eenmalige beslissingen van de Vlaamse Regering afgesproken om een aantal zeer specifieke middelen (volledig afgelijnd budget) van het Energiefonds te bestemmen voor de flexibele mechanismen. Voor mogelijke nieuwe klimaatgerichte budgettaire maatregelen op het Energiefonds moet er een nieuwe bijkomende beslissing van de Vlaamse Regering worden genomen, specifiek geënt op flexibele mechanismen.

Lettend op bovenstaande kan ik u mededelen dat ik geen verdere opmerkingen heb bij het verslag zoals door u bezorgd.

Met bijzondere hoogachting.

Freya Van den Bossche

druk | Albe De Coker

adres | Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

tel | 02-551 81 11
fax | 02-551 86 22
website | www.rekenhof.be