

Minaraad

Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen

Advies

van 4 mei 2006

**over het voorstel van Vlaams Toewijzingsplan
CO₂-emissierechten 2008 – 2012**

Krachtlijnen van het advies

De Europese handel in CO₂-emissierechten vormt de hoeksteen van het Europees klimaatbeleid. Ook voor het Belgische en Vlaamse klimaatbeleid is de emissiehandel van groot belang, aangezien meer dan 40% van de Belgische emissies van installaties komt die moeten deelnemen aan de emissiehandel. De toewijzing van emissierechten aan deze installaties voor de tweede handelsperiode, die loopt van 2008 tot 2012, gebeurt via het toewijzingsplan.

Een eerste belangrijke opmerking van de Minaraad bij het toewijzingsplan is het ontbreken van het Vlaams Klimaatbeleidsplan voor de periode 2006 – 2012. Aangezien dit plan nog niet werd goedgekeurd, was het niet mogelijk om de inspanning van de bedrijven die aan de emissiehandel deelnemen op een correcte manier te situeren binnen het volledige Vlaamse klimaatbeleid. Vervolgens is de Minaraad van oordeel dat het voorstel van toewijzingsplan onvoldoende gedetailleerde gegevens bevat om op een correcte wijze de allocatie van rechten aan de betrokken installaties te kunnen evalueren. Vooral het ontbreken van geaggregeerde informatie uit de energieplannen, die gebruikt worden om emissierechten toe te kennen aan de bedrijven die de Benchmarkingconvenant ondertekend hebben, is problematisch.

De Minaraad stelt vast dat in de tweede allocatieperiode de emissieruimte 2% kleiner zal zijn dan in de eerste periode. De energieproductiesector krijgt 15,1% minder emissierechten, terwijl de industrie de ruimte krijgt om z'n emissies te laten toenemen met 2,8%. Hierbij gaat de Vlaamse overheid ervan uit dat ze de voorspelde groei bij de bedrijven naar beneden zal kunnen corrigeren met 1 Mton CO₂. Dit is essentieel. Indien deze correctie niet plaatsvindt kan de Kyotobeideidskloof van 3,2 Mton CO₂ nog een derde hoger liggen.

Op basis van de beschikbare gegevens vermoedt de Minaraad dat de allocatie van rechten aan de industriële installaties te ruim zal zijn. De Raad verwijst hiervoor o.a. naar de invulling van de energieplannen waarbij onvoldoende rekening gehouden werd met de hoge energieprijzen. Ook de voorlopige berichten over het eerste jaar van de eerste handelsperiode (2005) wijzen op een overallocatie van de industriële sector.

De Minaraad is van mening dat ook de allocatie aan de energieproductiesector niet het volledige emissiereductiepotentieel benut. De Raad komt tot deze conclusie aangezien er onvoldoende aangetoond wordt dat er terdege rekening gehouden wordt met het volledige potentieel op het vlak van hernieuwbare energie, WKK, emissiereducties ten gevolge van de NEC-richtlijn en de reductiemogelijkheden van de energieconsumptie in Vlaanderen.

De Raad betreurt dat het toewijzingsplan geen verduidelijking geeft over de manier waarop de limieten voor het gebruik van kredieten uit flexibele mechanismen werden vastgelegd. Met name een argumentatie m.b.t. hoe Vlaanderen en België het complementariteitsbeginsel zullen respecteren, rekening houdend met de verschillende aanvoerwegen van emissiekredieten, is onontbeerlijk. Volgens de Minaraad is vooral het plafond van 24% voor de energieproductiebedrijven niet te verantwoorden. Dit percentage staat niet in overeenstemming met de ruime allocatie waarover de energiesector kan beschikken. Tenslotte betreurt de Raad dat er geen kwaliteitscriteria opgegeven worden voor de emissiekredieten.

Inhoudstafel

Krachtlijnen van het advies	1
Inhoudstafel.....	2
Inleiding.....	3
I. Situering.....	4
1.1. Het Europees kader.....	4
1.2. Het toewijzingsplan voor de tweede handelsperiode.....	6
1.3. Belangrijke wijzigingen ten opzichte van het eerste toewijzingsplan.....	6
II. Aanbevelingen	8
2.1. Algemene aanbevelingen	8
2.2. Vooruitgang bij de verwezenlijking van de Kyotodoelstellingen	8
2.3. Het ambitieniveau van het Vlaams Toewijzingsplan.....	11
2.4. Toewijzing industriële broeikasgasinrichtingen.....	12
2.5. Toewijzing energieproductiesector	14
2.6. Nieuwkomers	16
2.7. Bedrijfsluitingen	17
2.8. Inzet van flexibiliteitsmechanismen	17
2.9. Veiling van rechten	20
2.10. Herziening van de VER-richtlijn	20

Inleiding

Op 5 april 2006 ontving de Minaraad de vraag om advies over het voorstel van Vlaams Toewijzingsplan CO₂-emissierechten voor de periode 2008 – 2012. De Raad verstrekt zijn advies binnen de termijn van dertig dagen die voorzien zijn in het besluit van de Vlaamse Regering inzake verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen.

Het voorstel van toewijzingsplan werd toegelicht door een vertegenwoordiger van het kabinet van de minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur, samen met vertegenwoordigers van het Vlaams Energieagentschap, tijdens een hoorzitting op 18 april 2006. De werkgroep Energie en Klimaat van de Minaraad kwam tweemaal samen op 20 en 28 april 2006 om het advies voor te bereiden.

Het ABVV, de ACLVB, het ACV, de Boerenbond, de UNIZO en het VOKA onthouden zich bij dit advies omdat ze de bedoeling hebben over hetzelfde onderwerp in SERV-verband advies uit te brengen.

Hubert David
Voorzitter Minaraad

I. Situering

1.1. Het Europees kader

[1] **De hoeksteen van het Europees klimaatbeleid.** Het Europees klimaatbeleid wordt gecoördineerd via het ECCP (*European Climate Change Program*). De opvolger van het eerste programma was beloofd door de Europese Commissie vóór einde 2005. Het centrale beleidsinstrument in dit programma wordt gevormd door het systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten. Bijna de helft van de Europese CO₂-emissies vallen hieronder.¹ De Europese markt van verhandelbare emissierechten werd gecreëerd door de Richtlijn 2003/87/EG (VER-richtlijn) die definitief goedgekeurd werd door de Europese Raad leefmilieu van 13 oktober 2003.² De richtlijn wil door middel van een efficiënte Europese markt op doeltreffende wijze en “*met een zo gering mogelijke teruggang van economische ontwikkeling en werkgelegenheid*” bijdragen aan de realisatie van de Kyotoverplichting.

De richtlijn voorziet in een gefaseerde aanpak, waarbij er gewerkt wordt met zogenaamde handelsperiodes. De eerste handelsperiode (de startperiode) begon op 1 januari 2005 en loopt tot 31 december 2007. Daarop volgen er periodes van telkens 5 jaar. De tweede handelsperiode start op 1 januari 2008. In de eerste periode werd de handel beperkt tot CO₂, vanaf de tweede periode bestaat de mogelijkheid om andere broeikasgassen op te nemen in het handelssysteem. De installaties die moeten deelnemen aan de regeling zijn energiecentrales (waaronder grote stookinstallaties met een nominaal thermisch vermogen van meer dan 20 MW), installaties voor de productie en verwerking van ferrometalen, installaties uit de keramische sector (steenbakkerijen en cementovens) en een aantal andere activiteiten, onder meer in de papierindustrie.

[2] **Het allocatieplan.** De hoeksteen van het emissiehandelssysteem wordt gevormd door de nationale allocatieplannen. Het allocatieplan van België bestaat uit een integratie van de drie gewestelijke plannen en het federale plan. In dit plan moet de totale hoeveelheid emissierechten vastgelegd worden die een lidstaat voor de betrokken handelsperiode wil toewijzen aan de installaties uit de sectoren die onder de richtlijn vallen. De Europese emissierechtenhandel is een *cap and trade*-systeem (het plafonneren van de emissies en verhandelen van de rechten). Dit betekent dat de deelnemende installaties een vaste hoeveelheid rechten toegewezen krijgen. Vervolgens mogen ze enkel meer emissies uitstoten indien ze rechten op de markt aankopen. Indien ze minder emissies uitstoten kunnen de bedrijven de overtollige

¹ Het gaat hier over de emissies die onder het Klimaatverdrag en het Kyoto-protocol vallen, dus zonder bv. de emissies van de internationale luchtvaart.

In België viel gedurende de eerste periode 42,6% van de emissies onder de emissiehandel (aandeel van de emissies in 2003). Europese Commissie, Mededeling: “Verdere richtsnoeren betreffende de toewijzingsplannen voor de handelsperiode 2008-2012 van het Europese systeem van verhandelbare emissierechten”, Brussel, 22.12.2005, COM(2005) 703 definitief.

² 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.

rechten verkopen.

- [3] Gratis toewijzing van rechten.** De Europese wetgever heeft voor een gratis verdeling van emissierechten gekozen. Toch mochten lidstaten in de startperiode tot maximaal 5% van de te verdelen emissierechten verkopen door middel van een veiling. In de periode 2008-2012 bedraagt deze hoeveelheid maximaal 10%. De Vlaamse overheid heeft voor de startperiode (2005-2007) alle rechten gratis toegewezen.

Het gratis toewijzen van emissierechten veronderstelt bepaalde regels voor deze toewijzing. De lidstaten stellen daartoe een nationaal toewijzingsplan op. De VER-richtlijn legt de regels vast waaraan het toewijzingsplan moet voldoen. De Europese Commissie keurt de toewijzingsplannen van de lidstaten goed.

De richtlijn geeft aan dat de totale hoeveelheid emissierechten die in een bepaalde periode kunnen toegewezen worden in overeenstemming moet staan met (1) de verplichting van de lidstaat om de emissies te beperken zoals vastgelegd in het Kyoto-protocol en de Europese *burden sharing*; en met (2) het nationaal programma inzake klimaatverandering. Daarenboven moet er rekening gehouden worden met het aandeel van de bronnen die onder de regeling vallen in vergelijking met de emissies uit bronnen die niet onder de regeling vallen. De toewijzing van de emissierechten aan de individuele installaties dient te gebeuren op basis van objectieve, niet discriminerende criteria.

De nationale toewijzingsplannen voor de handelsperiode 2008-2012 moeten ten laatste achttien maanden vóór de start van de betrokken handelsperiodes aan de Europese Commissie bezorgd worden. Dit betekent dat de Europese Commissie de toewijzingsplannen voor de periode 2008-2012 vóór 30 juni 2006 moet ontvangen.

- [4] De eerste periode was een leerperiode.** De VER-richtlijn voorziet in een jaarlijks rapportageplicht van de Europese lidstaten aan de Europese Commissie. Dit maakt het mogelijk voor de Commissie om de uitvoering van de richtlijn goed op te volgen. Aangezien het over een nieuw beleidsinstrument gaat, is het belangrijk dat er lessen getrokken kunnen worden. Deze opdracht werd uitgevoerd door het Europees Milieuagentschap dat een onderzoek uitvoerde.³ Ook een aantal NGO's en onderzoeksinstellingen hebben de werking van de Europese emissiehandel onderzocht.⁴

Ondertussen komen de eerste resultaten naar voor van het eerste handelsjaar van de lopende handelsperiode. De bedrijven moesten immers tegen 30 april 2006 de emissierechten voor het jaar 2005 inleveren. Ends Daily rapporteerde op 27 april '06 op basis van voorlopige cijfers over de klaarblijkelijke overallocatie in een aantal belangrijke lidstaten. Dit veroorzaakte een scherpe val van de prijs van de

³ European Environment Agency, 'Application of the emissions trading directive by EU Member States, EEA Technical report No 2/2006.

⁴ CAN Europe, National Allocation Plans 2005-7: Do they deliver? Key lessons for phase II of the EU ETS en Center for European Policy Studies (CEPS) Reviewing the EU Emissions Trading Scheme, Priorities for short term implementation, CEPS Task Force Report No 56, July 2005.

emissierechten op de markt. De Europese Commissie stelde in een reactie⁵ dat een overallocatie zou moeten doorwerken op de allocatie in de volgende fase.

1.2. Het toewijzingsplan voor de tweede handelsperiode

- [5] **Publieksconsultatie.** De VER-richtlijn voorziet dat de toewijzingsplannen pas aan de Europese Commissie bezorgd kunnen worden, na een publieksconsultatie. Het plan moet gedurende een periode van 30 dagen ter consultatie aan het publiek voorgelegd worden. Het voorstel van plan werd op het internet gepubliceerd en ligt ter inzage bij de afdeling Algemeen Milieu- en Natuurbeleid van de Vlaams leefmilieuadministratie. Het besluit van de Vlaamse Regering voorziet eveneens een adviesvraag aan Minaraad en SERV bij de start van de publieksconsultatie.
- [6] **Verdere procedure.** Na aanpassing van het voorstel aan de opmerkingen van de publieksconsultatie kan het ingediend worden bij de Europese Commissie. Ook de Commissie kan vragen stellen en opmerkingen geven die kunnen leiden tot een aanpassing van het plan. Daarna moet de overheid het toewijzingsplan opnieuw publiek bekend maken. Iedereen kan vervolgens, vanaf de dag van de publieke bekendmaking van het plan, zowel als van de bijkomende vragen, gedurende dertig dagen opmerkingen over het ontwerp van toewijzingsplan indienen bij de Vlaamse overheid. Het besluit van de Vlaamse Regering voorziet bij de tweede publieksconsultatie geen advies van Minaraad en SERV.

Na de tweede publieksconsultatie wordt een definitief ontwerp van toewijzingsplan aan de Vlaamse Regering voorgelegd. Dit toewijzingsplan bevat, in voorkomend geval, aanpassingen na de verwerking van de opmerkingen van de Europese Commissie en de tweede publieksconsultatie. Tenslotte wordt het toewijzingsplan na de definitieve goedkeuring door de Vlaamse Regering op het internet en bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd.

1.3. Belangrijke wijzigingen ten opzichte van het eerste toewijzingsplan

Een aantal belangrijke wijzigingen werden doorgevoerd in het tweede allocatieplan. Hieronder volgt een bespreking van de belangrijkste wijzigingen.

- [7] **Uitbreiding van het toepassingsgebied voor verbrandingsinstallaties.** De Vlaamse Regering heeft aangekondigd dat ze de nieuwe richtlijnen van de Europese Commissie zal volgen met betrekking tot de definitie van verbrandingsinstallaties. Ze doet dit echter onder voorwaarde van voldoende harmonisatie met andere lidstaten. De verbrandingsinstallaties die in de startperiode in Vlaanderen uitgesloten werden, zullen nu ook aan het systeem van de verhandelbare emissierechten deelnemen. Dit betekent dat ongeveer 4,7 Mton CO₂ aan emissies meer worden opgenomen in de toewijzing van emissierechten ten opzichte van de periode 2005-2007.
- [8] **Emissies van WKK-installaties en verbranding van afgassen.** Voorts werden de emissies van warmtekrachtkoppelinginstallaties (WKK-installaties) bij een industriële

⁵ Barbara Helfferich, woordvoester milieu Europese Commissie, Ends Daily, 27/4/2006

broeikasgasinrichting (BKG-inrichting) en de emissies van afgassen nu bij de industriële BKG-inrichtingen geplaatst. Dit levert een meer consistente toewijzing in relatie tot het energieplan van deze inrichtingen. In het toewijzingsplan voor de periode 2005-2007 werden deze nog toegewezen binnen de BKG-inrichtingen voor energieproductie.

[9] Opt-out/opt-in. In de periode 2005-2007 was het mogelijk om bepaalde inrichtingen uit te sluiten (*opt-out*) van deelname aan het systeem van de verhandelbare emissierechten. Dit is niet meer mogelijk in de volgende handelsperiodes. Daarom zullen nu ook de BKG-inrichtingen die uitsluitend dienen voor gebouwenverwarming en de BKG-inrichtingen voor het transport van aardgas opgenomen worden in het toewijzingsplan.

[10] Nieuwkomers. De behandeling van nieuwkomers verschilt ten opzichte van het vorige toewijzingsplan. Nieuwkomers zullen pas emissierechten toegewezen krijgen op het moment dat de betrokken nieuwe inrichting of uitbreiding daadwerkelijk in dienst genomen wordt. De verlening van de toegewezen emissierechten gebeurt onmiddellijk na de toewijzing.

[11] Geen verrekeningsmechanisme. In het tweede toewijzingsplan wordt geen verrekeningsmechanisme voorzien.⁶ Dit mechanisme werd in het eerste plan opgenomen en regelt het toekennen van extra of minder rechten in functie van de feitelijke productie-output. De Vlaamse overheid is hiertoe verplicht omdat ze in de Benchmarkconvenant met de bedrijven het engagement aangegaan is om voldoende rechten te geven aan de bedrijven die aan hun benchmarkverplichting voldoen.

De Europese Commissie is echter zeer kritisch tegenover alle bepalingen die het mogelijk maken om tijdens de handelsperiode de allocaties te wijzigen. Dit gaat in tegen het essentiële *'cap and trade'*-principe van het emissiehandelssysteem. Dit neemt niet weg dat de Vlaamse overheid in het allocatieplan aangeeft om een eventuele verrekening voor de periode 2005-2007 op te nemen in het derde toewijzingsplan (2013-2018).

[12] Een limietpercentage voor de inzet van flexibiliteitsmechanismen. De wijzigingen aan de VER-richtlijn via de *Linking Directive* vereisen dat de lidstaten voor de periode 2008-2012 en hierop volgende handelsperiodes een limiet instellen op de inlevering van CER's en ERU's door de bedrijven die deelnemen aan de emissiehandel. Dit zijn de emissiekredieten die verkregen worden via de projectmechanismen bij het Kyoto-protocol, nl. het *Clean Development Mechanism (CDM)* en *Joint Implementation (JI)*.

[13] Nieuwe rekenregels voor toewijzing energieproductiesector zonder

⁶ In het allocatieplan 2008-2012 wordt de volgende bijkomende toelichting verstrekt: "Indien toegestaan, zou een verrekening in dit toewijzingsplan voor de periode 2005-2007 enkel kunnen plaatsvinden voor het jaar 2005 omdat bij de indiening van dit toewijzingsplan aan de Europese Commissie (30 juni 2006) de CO₂- en convenantrapportering slechts voor het jaar 2005 beschikbaar zal zijn. Gegevens nodig voor verrekening van andere handelsjaren uit de periode 2005-2007 zijn niet voorhanden."

correctiefactor. In de eerste periode gebeurde de toewijzing aan de energieproductiesector op basis van een technologie- en CO₂-efficiëntiecriteria. De rekenregel bevatte ook een correctiefactor voor de afstemming van de toewijzing aan de individuele installaties op de 'top-down' beschikbare hoeveelheid rechten. In de tweede periode gebeurt de allocatie op basis van een technologiebenchmark, een STEG-centrale. De correctiefactor voor de 'top-down' afstemming werd niet overgenomen.

II. Aanbevelingen

2.1. Algemene aanbevelingen

[14] Het doel van de advisering en publieksconsultatie. De Europese Commissie hecht een groot belang aan de openbare raadpleging waarbinnen ook de advisering door de maatschappelijke raden wordt georganiseerd. Vooraleer de Mineraad een aantal bedenkingen en aanbevelingen zal formuleren bij het voorstel van toewijzingsplan is het belangrijk het nut van deze openbare raadpleging te onderstrepen. Het doel is een tweevoudig toezicht te organiseren: (1) op de realisatie van de gestelde milieudoelstellingen en (2) op de correcte verdeling van de emissiereductie-inspanning binnen de sectoren die onder de richtlijn vallen en in verhouding tot de sectoren die niet deelnemen aan de emissiehandel.

[15] Onvoldoende transparantie en beschikbaarheid van informatie. Om de doorzichtigheid van de plannen verder te verbeteren heeft de Europese Commissie een serie tabellen ontwikkeld die op gestandaardiseerde wijze basisinformatie uit het toewijzingsplan samenvatten. De Commissie beschouwt deze tabellen als een integraal onderdeel van de tweede nationale toewijzingsplannen en verwacht dat de lidstaten er gebruik van maken.⁷ Het voorstel van Vlaams Toewijzingsplan 2008 – 2012 bevat deze tabellen niet. Met de beschikbare informatie is het dan ook niet mogelijk om de hierboven aangegeven evaluatie van het allocatieplan te maken. Het plan bevat enkel een ruwe inschatting van de emissies en reductiemogelijkheden in alle sectoren (tabel 2 van het toewijzingsplan) en de totale allocatie (eerste periode en tweede periode) voor de twee sectoren die onder de richtlijn vallen, namelijk industrie en energieproductie. Voor beide sectoren worden de rekenregels gegeven die gebruikt worden voor de verdeling van de rechten aan de betrokken installaties (zie verder in §§ [20] en [26]) De toegevoegde waarde van deze informatie is beperkt aangezien de basisgegevens (vermogens van de energieproductie-installaties en de groeicijfers van de installaties die onder het Benchmarkconvenant vallen) niet opgenomen werden in het plan.

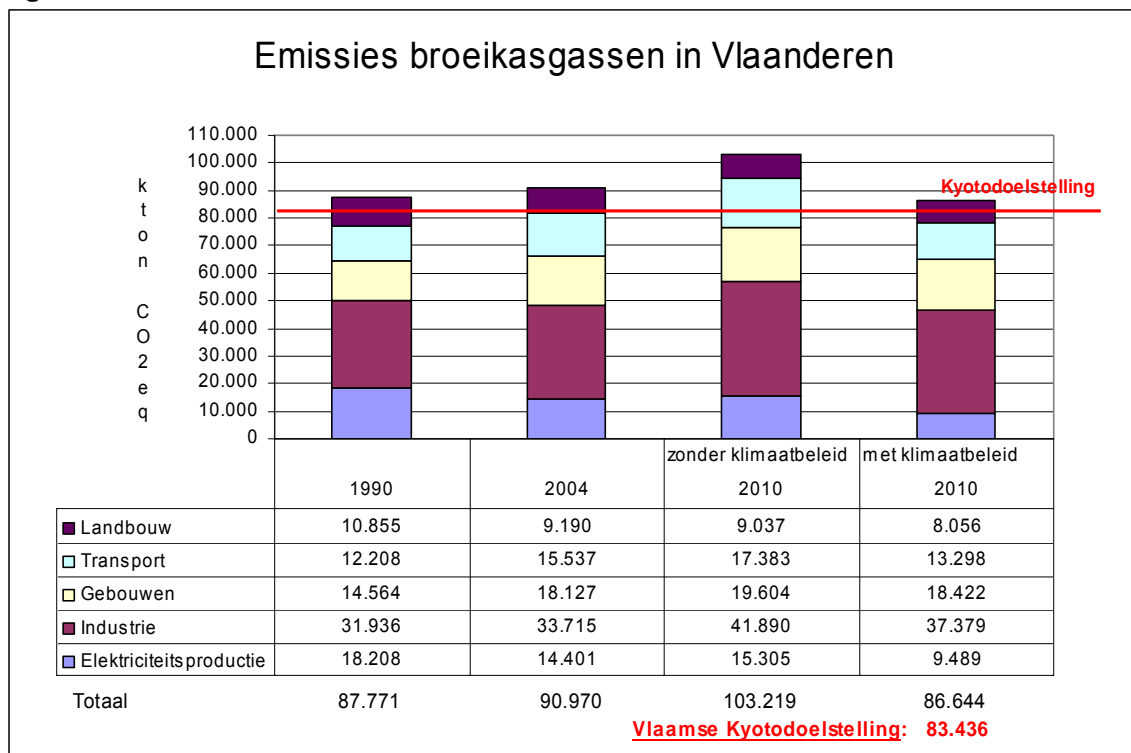
2.2. Vooruitgang bij de verwezenlijking van de Kyotodoelstellingen

[16] Verschillende landen liggen achter op het realiseren van de

⁷ Europese Commissie, Mededeling: "Verdere richtsnoeren betreffende de toewijzingsplannen voor de handelsperiode 2008-2012 van het Europese systeem van verhandelbare emissierechten", Brussel, 22.12.2005, COM(2005) 703 definitief, § 3.

Kyotodoelstellingen. De Europese handel in CO₂-emissierechten lukt heel wat discussie uit; vooral over de allocatiemethode en de impact op de energieprijzen en competitiviteit. Volgens de mededeling van de Europese Commissie dreigt een aantal lidstaten het vooropgestelde milieudoel uit het oog te verliezen: *“Op dit moment lijkt het erop dat in het bijzonder België, Denemarken, Duitsland, Finland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Slovenië en Spanje niet voldoende op schema liggen om hun Kyotodoelstellingen te halen. In deze lidstaten moet in de tweede handelsperiode meer worden gedaan om de doelstellingen van Kyoto te eerbiedigen, hetgeen overigens niet impliceert dat in de andere lidstaten niet eveneens aanvullende maatregelen nodig zijn. Aangezien het onwaarschijnlijk is dat kloven kunnen worden gedicht door uitsluitend emissiereducties in sectoren die niet voor de handel in aanmerking komen te verlangen of door zich te verlaten op de aankoop van Kyoto-eenheden, moet het EU ETS meer ingezet worden om het potentieel van de handel in emissierechten volledig te benutten.”*⁸

Figuur 1



[17] Een beleidskloof van 3,2 Mton CO₂ – eq. De Belgische Kyotodoelstelling voor de uitstoot van broeikasgassen werd vastgelegd op 7,5 % onder de uitstoot van 1990. Deze doelstelling werd vervolgens verdeeld tussen de federale overheid en de gewesten. Het Vlaamse Gewest moet derhalve volgens het akkoord de emissie van broeikasgassen in de periode 2008-2012 beperken tot jaarlijks gemiddeld 83,436 Mton CO₂-eq. als bijdrage aan de realisatie van de Europese verplichting onder het

⁸ Europese Commissie, Mededeling: “Verdere richtsnoeren betreffende de toewijzingsplannen voor de handelsperiode 2008-2012 van het Europese systeem van verhandelbare emissierechten”, Brussel, 22.12.2005, COM(2005) 703 definitief.

Protocol van Kyoto. Figuur 1 geeft weer hoe de emissies van alle broeikasgassen in Vlaanderen zullen evolueren in 2010, mét en zonder klimaatbeleid, op basis van de meest actuele prognoses. Het totale resultaat in 2010 geeft aan dat er in 2010 een beleidskloof ten opzichte van de Vlaamse Kyotodoelstelling (83,436 Mton CO₂ - eq) kan overblijven van ongeveer 3,2 Mton CO₂ - eq. Bij deze berekening van de beleidskloof gaat de Vlaamse overheid er van uit dat ze de voorspelde groei bij de bedrijven naar beneden zal kunnen corrigeren met 1 Mton. Ze zal daarvoor de groeicijfers van de belangrijkste bedrijven individueel van naderbij onderzoeken. Indien de correctie met 1 Mton niet of onvolledig plaatsvindt, kan de kloof nog een derde hoger liggen (zie verder § [20]).

De Raad stelt ook vast dat er nog steeds onzekerheid bestaat over de Vlaamse emissiegegevens. Vooral de onduidelijkheid over het referentiejaar 1990 geeft aanleiding tot onzekerheid over de correcte berekening van de beleidskloof.

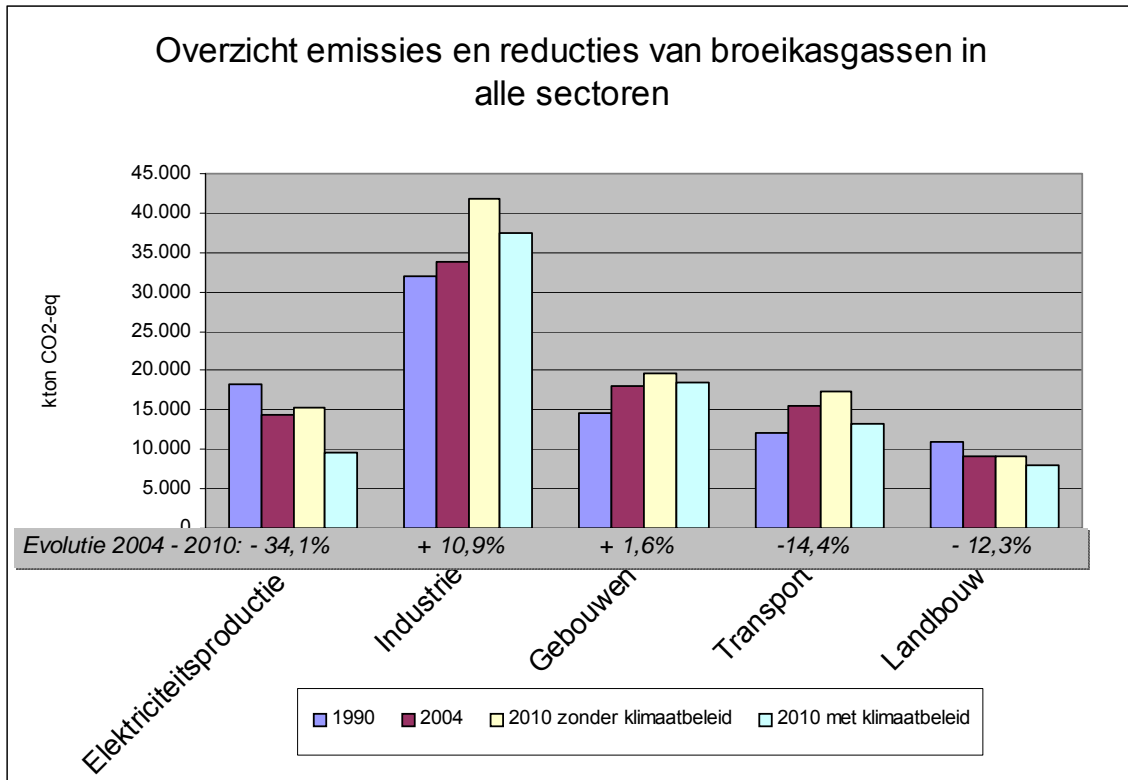
[18] Een rechtvaardige verdeling tussen de sectoren? Het belangrijkste doel van de publieksconsultatie is het maatschappelijk debat mogelijk maken over de verdeling van de emissiereductie-inspanningen tussen de verschillende betrokken sectoren. Om dit verdelingsvraagstuk aan te pakken worden er volgens de Raad best eerst afspraken gemaakt over het globale plaatje; dus voor alle sectoren in Vlaanderen. Daarna kan dan de klimaatinspanning per sector geregeld worden. De Minaraad benadrukt dat de algemene invulling van het Vlaamse klimaatbeleid vastgelegd moet worden in het Vlaamse Klimaatbeleidsplan. De Raad betreurt dan ook dat dit plan op dit ogenblik niet beschikbaar is. Het is dan ook onmogelijk om de klimaatinspanning van de sectoren te evalueren met de beschikbare gegevens.

Het toewijzingsplan bevat een summier inschatting van de reductie-inspanningen in de verschillende sectoren (tabel 2 van het toewijzingsplan). Het kabinet van de minister van Leefmilieu heeft echter laten weten dat de emissiecijfers van de sectoren niet vergelijkbaar zijn tussen de verschillende jaren.⁹ Voor 2004 werden aangepaste cijfers verstrekt. Hierdoor is het echter nog niet mogelijk om de evolutie per sector correct te evalueren t.o.v. 1990. Dit is nochtans essentiële informatie volgens de Raad. De (aangepaste) gegevens worden grafisch weergegeven in figuur 2. Hierbij valt op dat het realiseren van de Kyotodoelstellingen in Vlaanderen hoofdzakelijk overgelaten wordt aan de elektriciteitsproductie. Volgens het plan zal deze sector zijn emissies met meer dan een derde reduceren ten opzichte van het niveau van 1990. Ook de landbouwsector zal een (in absolute termen kleine) emissiereductie realiseren. Verder valt op dat van de transportsector een reductie verwacht wordt t.o.v. het niveau van 2004, maar de emissies zullen in 2010 hoger blijven dan in het referentiejaar 1990. De resterende twee sectoren, industrie en gebouwen, krijgen de ruimte om hun emissies aanzienlijk te laten stijgen. Vooral bij de bijkomende ruimte voor de industriële sector kunnen er vragen gesteld worden. De gegevens van het allocatieplan tonen aan dat de emissies van de industrie tussen 1990 en 2004 eerder beperkt gestegen zijn. Deze aanzet om de groei van de emissies te controleren wordt

⁹ Antwoord van het kabinet op een vraag hierover van de Minaraad: *“Het verschil in deze tabel tussen de 1990, 2004 en 2010 emissies in industrie en elektriciteit, m.n. de stijging van de industrie en de daling van de elektriciteitssector is te wijten aan een herschikking van WKK emissies in de industrie en emissies van hoogovengas van de elektriciteitssector naar de industrie. Deze herschikking is enkel gebeurd voor het jaar 2010 waardoor deze cijfers verhoudingsgewijs niet vergelijkbaar zijn met deze uit 2004 en 1990.”*

echter teniet gedaan door de ruime groei van industriële emissies die voorzien wordt in de tweede allocatieperiode.

Figuur 2

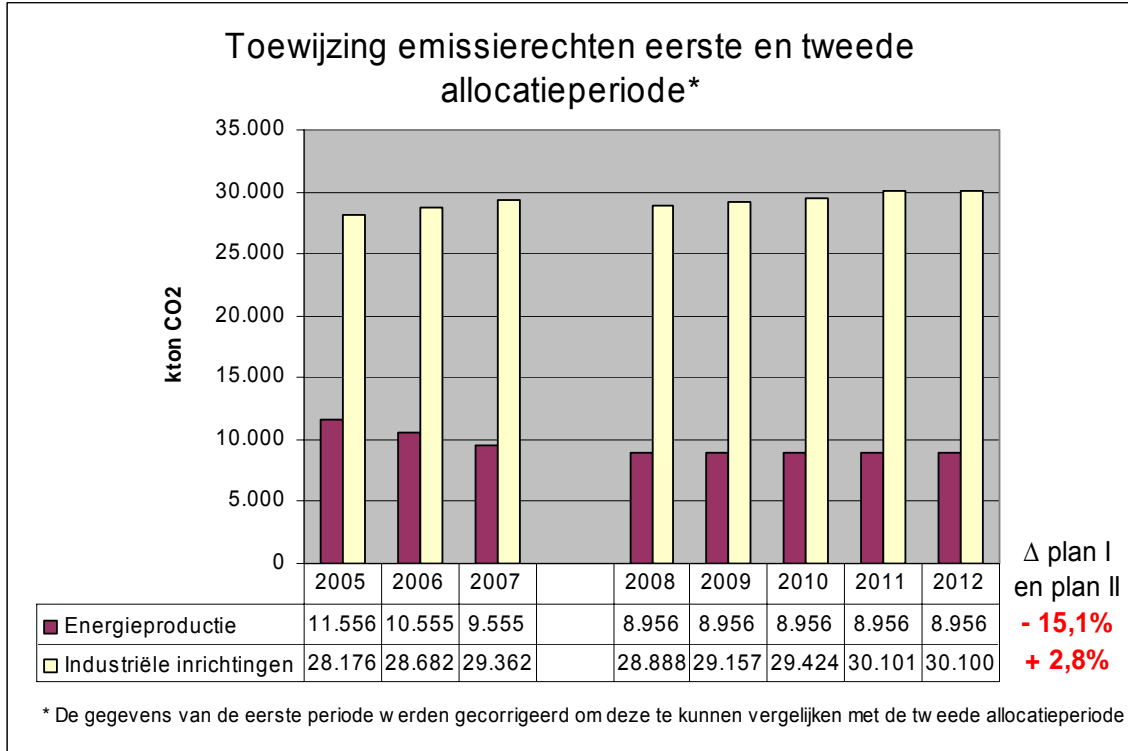


2.3. Het ambitieniveau van het Vlaams Toewijzingsplan

[19] **Een allocatie 'business as usual'.** In figuur 3 worden de emissies weergegeven die aan de twee betrokken sectoren toegewezen werden in de eerste periode en vergeleken met de rechten die de betrokken bedrijven zullen krijgen in de tweede periode. Om de vergelijking mogelijk te maken tussen de beide periodes werd er gecorrigeerd voor de wijzigingen in de tweede periode van de allocatiemethode (zie §§ [7] tot [9]). De rechten voor WKK-installaties in de industrie en de hoogovengassen worden ook voor de eerste periode bij de rechten voor de industriële installaties geteld. Bij de eerste periode werden eveneens de rechten bijgeteld van de installaties die toen uitgesloten waren. Volgens informatie van het kabinet Leefmilieu, gaat het over 269.000 ton CO₂ per jaar.

Uit deze vergelijking blijkt dat de emissieruimte voor de elektriciteitssector zal dalen met 15,1%, terwijl de industrie de ruimte krijgt om z'n emissies te laten toenemen met 2,8% (vergelijking van de gemiddelden per allocatieperiode). Indien we de eerste en tweede periode vergelijken voor de totale sector die deelneemt aan de emissiehandel, dan zien we dat de allocatie in de tweede periode 2% kleiner is dan in de eerste periode. Hierover is echter nog geen 100% zekerheid. Het allocatieplan geeft aan dat er jaarlijks tot 1Mton CO₂ bijkomende emissiereducties (t.o.v. de ingeschatte emissies) gerealiseerd moeten worden bij de industriële installaties. De Vlaamse overheid gaat hiertoe de energieplannen van de benchmarkingbedrijven controleren en indien nodig corrigeren.

Figuur 3



2.4. Toewijzing industriële broeikasgasinrichtingen

[20] Toewijzing rechten. De toewijzing van emissierechten op installatieniveau gebeurt volgens een aantal rekenregels die verschillen naargelang de situatie waarin een bedrijf zich bevindt. Het belangrijkste onderscheid wordt gemaakt tussen bedrijven die toegetreden zijn tot de Benchmarkingconvenant en de andere bedrijven. De toewijzing gebeurt op basis van de gerapporteerde emissies in het referentiejaar 2005, waarna een groeifactor en reductiefactor toegepast worden. Bij de convenantbedrijven worden beide factoren afgeleid uit het energieplan dat het betrokken bedrijf moet opstellen. Bij de niet-convenantbedrijven is de reductiefactor 0,85% en deze wordt bijkomend jaarlijks aangescherpt met 0,8%.

Zoals aangegeven wordt de groei in CO₂-emissies bepaald aan de hand van de energieplannen. Deze groeicijfers werden op uitvoerbaarheid geverifieerd door het Verificatiebureau Benchmarking Vlaanderen (VBBV). Het allocatieplan geeft aan dat het echter om een voorlopige inschatting gaat. De Vlaamse overheid moet de verwachte groei per BKG-inrichting verder controleren en in voorkomend geval corrigeren. Deze correctie zou volgens het plan jaarlijks kunnen oplopen tot bijna 1 Mton CO₂.

[21] Energieplannen houden geen rekening met gestegen energieprijzen. De benchmarkingbedrijven kregen de mogelijkheid om nieuwe groeicijfers door te geven, om de energieplannen te kunnen actualiseren. Dit is een belangrijke aanpassing, aangezien de toewijzing aan de benchmarkingbedrijven rekening houdt met de voorspelde groei. De bedrijven maakten dan ook gebruik van de mogelijkheid die ze kregen. Ondanks herhaald aandringen bij de Vlaamse overheid was er geen

bereidheid om rekening te houden met een tweede belangrijke gewijzigde omgevingsfactor: de gestegen energieprijzen. Hierdoor worden immers investeringen, die bij het opstellen van de oorspronkelijke energieplannen onvoldoende rendabel waren, nu mogelijk wel rendabel en dus vatbaar om weerhouden te worden in de energieplannen om de wereldtop te bereiken of er te blijven. Dit geldt in het bijzonder voor bedrijven die gebruik maken van de doorlichting als benchmarkingmethode, maar ook voor bedrijven die hun energieplan baseren op *benchmarking of best practice*. Ook zij maken immers een fasering van investeringen, met de inzet van CDM- of JI-kredieten als laatste mogelijkheid. Het is belangrijk hierbij te beseffen dat de hogere prijzen moeten beschouwd worden als een blijvend fenomeen en niet als korte termijn piekprijzen.

Het gevolg is dat de toewijzing mogelijk leidt tot overallocatie of het minder realiseren van energiebesparende investeringen. Dit is in strijd met de voorwaarde dat de allocatieplannen rekening moeten houden met het exploitieerbaar reductiepotentieel; zeker in landen als België die niet op goede weg zijn naar hun Kyotodoelstelling.

[22] De geaggregeerde resultaten van de geactualiseerde energieplannen zijn niet beschikbaar. Dit maakt het voor de Minaraad (en voor iedereen die niet vertegenwoordigd is in de Benchmarkingcommissie¹⁰) onmogelijk om de opgelegde inspanning van de betrokken bedrijven te interpreteren. Het ontbreken van deze informatie is niet in overeenstemming met de aanbevelingen van de Europese Commissie voor de tweede ronde allocatieplannen. Het vermindert ook verder het draagvlak voor het instrument Benchmarkingconvenant als basis voor de toewijzing aan de industriële sector. Dit is jammer, want in principe ondersteunt de Raad een transparante en geloofwaardige benchmarking die de allocatie baseert op de wereldtop.

[23] Onduidelijkheid over de behandeling van hoogovengas. De elektriciteitsproductie met hoogovengas krijgt in de tweede handelsperiode rechten op basis van het energieplan van Sidmar. In de eerste handelsperiode hanteerde het allocatieplan nog een emissiefactor zoals voor de andere elektriciteitsproductie. Omwille van de consistentie met het Benchmarkingconvenant is het verdedigbaar om het hoogovengas nu onder de industrie te plaatsen. Alleen is het niet duidelijk hoe de allocatiemethode van de eerste periode zich verhoudt tot die van de tweede periode. De Raad stelt vast dat de allocatie voor de tweede handelsperiode voor het hoogovengas 600 kton/jaar hoger ligt dan in de eerste periode. Dit betekent een stijging met 20%.

[24] Lachgas op een geloofwaardige manier integreren. Verschillende lidstaten overwegen lachgas (N₂O) op te nemen vanaf 2008. De Minaraad wijst erop dat in dit geval een analoge aanpak als deze gebaseerd op het Benchmarkingconvenant moet gehanteerd worden. Zoniet kan dit aanleiding geven tot *windfall profits* en concurrentievervalsingen met andere bedrijven in het handelssysteem. Concreet betekent dit dat voor salpeterzuurproducenten een emissiefactor van 1 kg N₂O per ton geproduceerd salpeterzuur moet worden gehanteerd.

¹⁰ <http://www.benchmarking.be/commissie.html#2>

[25] Conclusie toewijzing industriële broeikasgasinrichtingen. De Minaraad stelt vast dat de toewijzing van rechten aan de industriële installaties nog niet definitief vast staat, aangezien de voorziene besparing van 1 Mton CO₂ nog bevestigd moet worden. Daarenboven wordt bij de invulling van de energieplannen onvoldoende rekening gehouden met de hoge energieprijzen die ervoor zorgen dat meer energiebesparingsmaatregelen rendabel zijn geworden. De Raad betreurt het gebrek aan transparantie over de emissiegegevens van de benchmarkingbedrijven.

Op basis van de beschikbare gegevens vermoedt de Minaraad dat de allocatie van rechten aan de industriële installaties te ruim zal zijn. De Raad verwijst hierbij ook naar de gegevens over het eerste jaar van de eerste handelsperiode (2005). De eerste cijfers wijzen op een overallocatie van de industriële sector, ook in België.¹¹ De Raad pleit er voor dat met deze informatie rekening zal gehouden worden bij de definitieve allocatie voor de tweede periode.

2.5. Toewijzing energieproductiesector

[26] Toewijzing rechten. De toewijzing van de rechten aan de elektriciteitscentrales gebeurt op basis van een formule die vertrekt vanuit het geïnstalleerde vermogen van de installatie, waarna er rekening gehouden wordt met een gestandaardiseerd aantal draaiuren in functie van het type installatie. Vervolgens krijgen alle installaties rechten alsof de energie geproduceerd werd met een STEG-centrale (stoom- en gasturbine) met een technisch rendement van 56%. Voor nieuwkomers in deze sector wordt een reserve aan emissierechten voorzien.

De Minaraad ondersteunt de gehanteerde bottom-up allocatiemethode. Die komt in essentie neer op een brandstofneutrale benchmarkingbenadering. We willen er hier op wijzen dat een analoge aanpak, maar die een verschillende benchmark zou hanteren voor verschillende brandstoffen, zou leiden tot een verminderde ontmoediging van steenkool of andere meer koolstofintensieve brandstoffen. Dit zou dus onaanvaardbaar zijn voor de Minaraad.

[27] Hogere draaiuren voor aardgas, lagere draaiuren voor steenkool. Tegelijk stelt de Minaraad vragen bij de gehanteerde draaiuren voor de verschillende types centrales. De draaiuren voor een STEG-centrale lijken niet overeen te stemmen met de bedoeling om STEG's in te zetten voor basislast en ze dus ook in de weekends te laten werken. Daar tegenover staat het hoge aantal draaiuren dat men hanteert voor steenkoolcentrales. Steenkool wordt weliswaar gepenaliseerd door de hogere CO₂-emissie in vergelijking met aardgas. Maar de hoge draaiuren en de hoge aardgasprijs in vergelijking met steenkool, leiden tot een onvoldoende grote aansporing om over te schakelen naar aardgas. Daarom raadt de Minaraad aan om de draaiuren voor STEG en WKK op aardgas op te trekken en die voor steenkoolcentrales significant te verminderen.

[28] Geen top-down correctie. De Minaraad stelt vast dat de toewijzing gebeurt op basis van een technologische *benchmark*, nl. de STEG-centrale. Enerzijds is dit positief aangezien men uitgaat van de meest efficiënte installatie (STEG 56%). Toch is het

¹¹ ENDS Europe Daily 2086, 27/04/06, 'EU carbon trade firms "undershooting 2005 quotas".'

voor de Raad onduidelijk hoe de correctie gebeurt vanuit een top-down benadering. In tegenstelling tot het eerste allocatieplan bevatten de rekenregels hiervoor geen correctiefactor. In het plan wordt niet aangegeven hoe een dergelijke correctie doorgevoerd zal worden, noch hoe een eventuele top-down correctie aangerekend zal worden aan de individuele installaties.

Nochtans geeft het allocatieplan aan dat het aantal toegewezen rechten maximaal de totale beschikbare hoeveelheid emissierechten mag omvatten binnen het beleidsscenario. Dit scenario werd berekend met het MARKAL-model¹², waarbij er assumpties aangenomen werden over de elektriciteitsvraag, het aandeel van hernieuwbare energie en WKK.

Volgens de Minaraad is het noodzakelijk dat de Vlaamse overheid gedetailleerd aantoont op welke manier de allocatie voldoet aan een dergelijke top-down correctie. De volgende factoren moeten hierbij aantoonbaar in rekening gebracht worden:

- **6% aandeel hernieuwbare energie.** Prognoses van het VITO inzake het potentieel van hernieuwbare energie in Vlaanderen geven aan dat hogere percentages mogelijk zijn, zelfs in het BAU-scenario.¹³
- **19% aandeel WKK.** In het allocatieplan worden rechten voorzien voor de WKK-installaties. Het is aangewezen dat de Vlaamse overheid aantoont dat er voldoende rechten voorzien worden om de gestelde doelstelling (19% WKK tegen 2010) te realiseren.
- **Opgelegde emissiereductie volgens de NEC-richtlijn.** In Vlaanderen hebben de elektriciteitsproducenten een milieubeleidsovereenkomst (MBO) afgesloten voor de vermindering van de SO₂- en NO_x-emissies. Deze overeenkomst, die doelstellingen bevat die verder gaan dan de NEC-doelstellingen, zal ook resulteren in een daling van de CO₂-emissies.¹⁴
- **Correcte inschatting van de evolutie van de vraag naar elektriciteit.** Het allocatieplan gaat uit van een daling van de jaarlijkse groeivoet van de elektriciteitsvraag van 1,3% in 2008 naar 1,0% in 2012. Volgens de Minaraad is dit een conservatieve inschatting. Met een meer doorgedreven beleid voor rationele energie kunnen hogere energiebesparingen gerealiseerd worden.

[29] Conclusie toewijzing energieproductiesector. De Minaraad ondersteunt de gehanteerde allocatiemethode die neerkomt op een vorm van brandstofneutrale benchmarkingbenadering. De Raad is echter van mening dat de gestandaardiseerde draaiuren die gebruikt zullen worden voor de verschillende installaties (onterecht) het

¹² MARKAL is een partieel economisch evenwichtmodel van het energiesysteem.

¹³ Studiedag Groene Stroom op 27 oktober 2005, presentatie van Leen Govaerts en Wouter Nijs (VITO).

¹⁴ De NEC-richtlijn (Europese Richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2001 inzake de nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen) bepaalt emissieplafonds voor de emissie van SO₂ en NO_x. Deze opgenomen emissieplafonds die individueel per lidstaat en per pollutant zijn vastgesteld, zijn emissiejaarvrachten die uiterlijk vanaf 2010 niet meer overschreden mogen worden.

gebruik van steenkool zal bevoordelen. Ook de schrapping van de correctiefactor voor de *top-down* correctie van de allocatie is nadelig voor de milieu-effectiviteit van het handelssysteem. Op basis van de beschikbare informatie is de Minaraad van mening dat ook de allocatie aan de energieproductiesector niet het volledige emissiereductiepotentieel benut. De Raad komt tot deze conclusie aangezien er onvoldoende aangetoond wordt dat er terdege rekening gehouden wordt met het volledige potentieel op het vlak van hernieuwbare energie, WKK, emissiereducties ten gevolge van de NEC-richtlijn en de reductiemogelijkheden van de energieconsumptie in Vlaanderen. De onderschatting van het emissiereductiepotentieel in de energieproductiesector pleit ook tegen het ruime percentage (24%) aan kredieten uit flexibele mechanismen die door deze sector mogen ingezet worden (zie verder § [37]).

2.6. Nieuwkomers

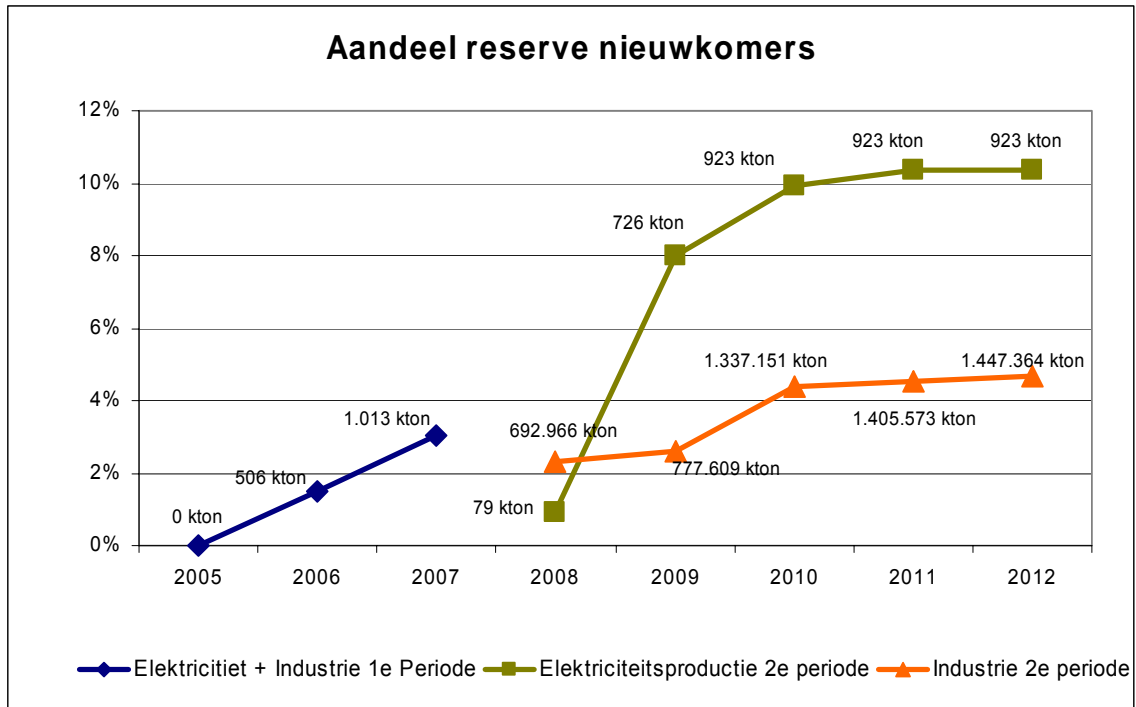
- [30] **De toewijzing van rechten aan nieuwkomers werd aangepast.** In het toewijzingsplan wordt aangegeven dat de behandeling van nieuwkomers verschilt ten opzichte van het vorige toewijzingsplan. Nieuwkomers zullen pas emissierechten toegewezen krijgen op het moment dat de betrokken nieuwe inrichting of uitbreiding daadwerkelijk in dienst genomen wordt. De verlening van de toegewezen emissierechten gebeurt onmiddellijk na de toewijzing. De Vlaamse overheid laat dus het systeem vallen waarbij binnen de reserve voor nieuwkomers een aparte hoeveelheid rechten gereserveerd werden voor 'reeds gekende' nieuwkomers.
- [31] **Aanbevelingen van de Europese Commissie.** De behandeling van nieuwkomers is een delicate, complexe maar zeer belangrijke materie. In de richtsnoeren van december 2005 legt de Europese Commissie zelf geen systeem voor nieuwkomers op. Volgens de Minaraad is dit een gemiste kans aangezien op deze manier concurrentievervalsing tussen de lidstaten voorkomen zou kunnen worden. Dit is dan ook een belangrijk thema voor de geplande herziening van de VER-richtlijn (zie verder § 2.10). De Commissie doet wel een aantal aanbevelingen: *"The Commission recommends Member States (to) ensure in particular that the new entrants reserve not be replenished upon exhaustion, that allowances not allocated to closed installations be cancelled or auctioned, and that there be no allocation at projected needs to new installations."*¹⁵ De Minaraad stelt vast dat de Vlaamse overheid tegemoet komt aan deze oproep door de toewijzingsprocedure aan nieuwkomers aan te passen. Het engagement van de Vlaamse overheid om bij uitputting van de nieuwkomersreserve, deze reserve tijdens de handelsperiode aan te vullen met rechten die aangekocht worden door de Vlaamse overheid, is echter niet in overeenstemming met deze aanbevelingen. De Minaraad is van mening dat deze intentie geschrapt moet worden uit het allocatieplan.
- [32] **Een ruime reserve.** In het allocatieplan wordt niet toegelicht hoe de Vlaamse overheid tot de opgegeven reserve voor respectievelijk de industriële installaties en de elektriciteitsproductie is gekomen. Er wordt evenmin verwezen naar ervaringen tijdens de eerste periode. De Minaraad stelt vast dat de reserve sterk toegenomen is in vergelijking met de eerste periode (zie figuur 4). Dit lijkt logisch in het licht van de

¹⁵ Europese Commissie, Richtsnoeren, COM(2005)703def.

allocatieperiode die nu over vijf jaar zal lopen.

Volgens de Raad is het van het grootste belang dat de spelregels m.b.t. de nieuwkomers van bij de start duidelijk vast staan. Voor de Raad houdt dit o.a. ook in dat moet worden vastgelegd dat niet opgenomen rechten op het einde van de periode opgeheven worden.

Figuur 4



2.7. Bedrijfsluitingen

[33] Behandeling van bedrijfsluiting ontbreekt. Het toewijzingsplan bevat geen bepalingen over wat er gebeurt met de emissierechten van bedrijven die hun deuren sluiten in de loop van de handelsperiode of die hun activiteit permanent significant verlagen. De Minaraad begrijpt het ontbreken van deze bepalingen niet, en dringt er op aan om deze wel op te nemen. Ze dringt er met name op aan dat emissierechten van bedrijfsluitingen zouden toegevoegd worden aan de reserve voor nieuwkomers.

2.8. Inzet van flexibiliteitsmechanismen

[34] Link met globale emissiehandel. Via de Europese Linking Directive werd de Europese emissiehandel opengesteld voor kredieten uit *Clean Development*-projecten (CER-rechten) vanaf 2005 en *Joint Implementation*-projecten (ERU-rechten) vanaf 2008.¹⁶ De wijzigingen aan de VER-richtlijn via de Linking Directive

¹⁶ Europese Richtlijn 2004/101/EG van 27 oktober 2004 houdende wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, met betrekking tot de projectgebonden mechanismen van het Protocol van Kyoto.

vereisen dat de lidstaten voor de periode 2008-2012 en hierop volgende handelsperiodes een limiet instellen op de inlevering van CER's en ERU's door de bedrijven die deelnemen aan de emissiehandel. De Linking Directive bevat quasi geen richtsnoeren voor het vastleggen van deze limiet. Enkel wordt gesteld dat de limiet in lijn moet zijn met het complementariteitsbeginsel (zie verder).

[35] Flexmex-limieten van 7% voor de industrie en 24% voor de elektriciteitsproducenten. De Vlaamse overheid heeft in het allocatieplan aangegeven dat de totale maximale hoeveelheid CER's en ERU's die in de handelsperiode 2008-2012 ingeleverd mag worden door de bedrijven 11% van de totale hoeveelheid toegewezen emissierechten voor deze handelsperiode mag bedragen. Deze hoeveelheid wordt opgesplitst volgens de twee types van installaties die aan de emissiehandel deelnemen. Energieproductie-inrichtingen mogen tot 24% CER's en ERU's inleveren. De industriële inrichtingen (incl. de bedrijven/instellingen die in de handelsperiode 2005-2007 ge-opt-out werden) mogen tot 7% flexmex-kredieten inleveren.

De Raad betreurt dat het toewijzingsplan geen verduidelijking geeft over de manier waarop deze limieten werden vastgelegd. Met name een argumentatie hoe Vlaanderen en België het complementariteitsbeginsel zullen respecteren, rekening houdend met de verschillende aanvoerwegen van emissiekredieten, lijkt onontbeerlijk. Nu lijkt het of de gekozen limieten eerder willekeurig gekozen zijn.

[36] Het complementariteitsbeginsel. De complementariteitsvereiste werd vastgelegd in het Akkoord van Marrakesh in uitvoering van het Kyotoprotocol bij het Klimaatverdrag van de Verenigde Naties:

"1. Decides that the use of the mechanisms shall be supplemental to domestic action and that domestic action shall thus constitute a significant element of the effort made by each Party included in Annex I to meet its quantified emission limitation and reduction commitments under Article 3, paragraph 1."¹⁷

Bovenstaande bepaling is niet erg duidelijk. Het begrip 'supplementariteit' verwijst naar de 'inspanning' die elk land moet leveren om z'n Kyotodoelstelling te bereiken. Het probleem bestaat er in hoe deze inspanning gemeten wordt. De vertegenwoordiger van de Vlaamse minister van Leefmilieu heeft tijdens een hoorzitting aangegeven dat de inspanning gerekend moet worden ten opzichte van het *business as usual*-scenario. De Minaraad gaat niet akkoord met deze interpretatie van het complementariteitsprincipe. Ten eerste is het een versoepeling ten opzichte van het eerder ingenomen standpunt door België in Europese onderhandelingen.¹⁸ Dat bepaalt de complementariteit ten opzichte van het jaar 2001. Het BAU-scenario is verder een theoretische inschatting waarbij de emissies systematisch overschat worden. Indien dit principe toegepast zou worden zal dit leiden tot een te grote inzet

¹⁷ Het Akkoord van Marrakesh, 15/CP.7 Principles, nature and scope of the mechanisms pursuant to Articles 6, 12 and 17 of the Kyoto Protocol.

¹⁸ Beslissing van de ministerraad betreffende het federaal beleidsstandpunt over de toepassing van flexibele mechanismen onder het Kyotoprotocol in België, 2 januari 2003. Dit standpunt werd overlegd tussen alle beleidsniveaus aangezien België in deze Europese onderhandelingen spreekt met één stem.

van flexmex-kredieten. Gezien het Belgische standpunt nog altijd van kracht is, bij afwezigheid van een recentere beslissing, en gezien het belang van een geloofwaardig klimaatbeleid, dringt de Minaraad aan op een interpretatie van complementariteit zoals in de beslissing van ministerraad van januari 2003.

[37] Veel te ruime marge voor flexmex-kredieten door de elektriciteitsproductie.

Volgens de Minaraad is vooral het plafond van 24% voor de energieproductiebedrijven niet te verantwoorden. Dit percentage staat niet in overeenstemming met de ruime allocatie waarover de energiesector kan beschikken (zie §[29]). Daarenboven bestaat hierdoor het gevaar dat België het complementariteitsprincipe niet zal respecteren. De Raad verwijst hiervoor naar de Vlaamse beleidskloof van 3,2 Mton CO₂-eq. die o.a. gedicht zal moeten worden met de aankoop van flexmex-kredieten. Ook de kredieten die op nationaal niveau aangekocht worden moeten hierbij geteld worden.

De Raad wenst ook te wijzen op de aanbevelingen van de Vlaamse Klimaatconferentie van 18 oktober 2005. Toen werd gesteld dat het *“Vlaamse klimaatbeleid alvast het algemeen principe moet nastreven dat alle in Vlaanderen beschikbare reductiemaatregelen die goedkoper zijn dan het gebruik van flexibiliteitsmechanismen gerealiseerd worden, zodat de inzet van flexibiliteitsmechanismen tot het noodzakelijke kan worden beperkt.”*¹⁹ Het allocatieplan bevat geen toelichting waaruit kan afgeleid worden of aan dit principe tegemoet gekomen wordt.

De Vlaamse Regering stelt dat het ruime flexmex-percentages voor de energieproductiesector noodzakelijk is om de eventuele impact van de emissiehandel op de elektriciteitsprijs af te zwakken. Op deze manier wordt echter het prijseffect van de emissiehandel ondergraven, wat net een essentieel kenmerk is van dit marktinstrument. De Minaraad is van oordeel dat een duidelijke prijs voor CO₂-emissies de sterkste stimulans is om in Vlaanderen duurzame emissiereducties te realiseren, zowel bij de betrokken sectoren als bij de gezinnen.

[38] Er worden geen kwaliteitscriteria opgegeven voor de flexmex-kredieten. De Minaraad is van oordeel dat de aankoop van CDM en JI-rechten enkel kan, indien de garantie geleverd wordt dat (1) de projecten blijvende emissiereducties realiseren en (2) deze projecten bijdragen aan de duurzame ontwikkeling van de gastlanden. De huidige ervaring met CDM-projecten geeft aan dat de voordelen voor het milieu en de lokale gemeenschappen zich onvoldoende manifesteren. Duurzame ontwikkelingsnoden raken al te vaak ondergesneeuwd door het verlangen om snel grote hoeveelheden goedkope kredieten te genereren. Om aan de gestelde voorwaarden te voldoen vraagt de Raad dat de Vlaamse overheid enkel het gebruik van emissiekredieten goedkeurt die gecertificeerd aan kwaliteitscriteria voldoen die de duurzaamheid van de kredieten garanderen.²⁰

¹⁹ Aanbevelingen uit de Vlaamse Klimaatconferentie *“Het klimaat aan de orde van de dag: 365 voorstellen voor het Vlaamse klimaatbeleid”*, 18 oktober 2005

²⁰ Een voorbeeld van dergelijke certificatie is die van de organisatie The Gold Standard (www.cdmgoldstandard.org) die CDM en JI-emissiereductieprojecten certificeert.

2.9. Veiling van rechten

[39] **Geen intentie van Vlaamse overheid om rechten te veilen.** Tijdens de tweede handelsperiode kunnen de Europese lidstaten tot 10% van de rechten toewijzen via een veilingssysteem. In het toewijzingsplan stelt de Vlaamse overheid dat ze de opportuniteit en uitvoerbaarheid van een veiling van rechten tijdens de periode 2008-2012 zal onderzoeken. De Minaraad begrijpt hieruit dat de Vlaamse Regering niet geïnteresseerd is om tijdens deze periode dit toewijzingsinstrument te gebruiken. De hoeveelheid rechten die toegewezen worden via veiling wordt namelijk best vastgesteld in het allocatieplan. Daarenboven wordt de (juridisch-technische) organisatie van een veiling best lang vooraf georganiseerd.

De vertegenwoordiger van de Vlaamse minister van Leefmilieu heeft tijdens een hoorzitting aangegeven dat het veilen van rechten gebruikt zou kunnen worden om overschotten van de reserve voor nieuwkomers toe te wijzen. De Minaraad ondersteunt deze piste niet. Rechten voor nieuwkomers die naar het einde van de periode niet opgenomen werden, worden best uit het handelssysteem gehaald en vernietigd.

[40] **De voordelen van een veiling van emissierechten.** De Europese Commissie roept de lidstaten op om gebruik te maken van de mogelijkheid van veiling. Op deze manier zou er praktische ervaring met dit instrument opgedaan kunnen worden. De opbrengst van een dergelijke veiling kan aanzienlijke middelen genereren die zeer nuttig ingezet kunnen worden in het klimaatbeleid. Reeds in vorige adviezen heeft de Raad opgeroepen om in de tweede allocatieperiode gebruik te maken van de mogelijkheid tot veiling van emissierechten.²¹ De Raad wees toen op de voordelen van een dergelijk systeem:

- het veilen van een deel van de emissierechten maakt dat de regeling op beperkte wijze het principe van 'de vervuiler betaalt' zal respecteren;
- met het veilen van emissierechten wordt een bijkomende en permanente stimulans gegeven aan bedrijven om hun energie-efficiëntie te verbeteren;
- het veilen van rechten kan liquiditeit creëren in de markt door een verhoging van het aantal verhandelde rechten.

2.10. Herziening van de VER-richtlijn

[41] **Evaluatie van de Europese handel in emissierechten.** Onafhankelijk van de procedure betreffende de opstelling van de allocatieplannen door de Europese lidstaten voor de tweede handelsperiode voert de Europese Commissie een evaluatie uit van de VER-richtlijn. De Commissie zal in juni 2006 bij het Europees Parlement en de Raad een verslag indienen met voorstellen tot verbetering van het functioneren van het EU-systeem voor de handel in emissierechten. Beide processen worden gescheiden omdat de Commissie wil vermijden dat lidstaten via een aanpassing van

²¹ Minaraad, Advies van 6 november 2003 over het Nationaal Allocatieplan voor de Europese handel in broeikasgasemissierechten en het Advies van 22 april 2004 over het ontwerp Vlaams Allocatieplan CO₂-emissierechten 2005-2007 en het ontwerp van besluit inzake de verhandelbare emissierechten voor de emissies van broeikasgassen en tot wijziging van Vlaam I en II.

de regelgeving een gunstigere allocatie zouden proberen te bekomen voor hun bedrijven.

Naar aanleiding van dit allocatieplan wil de Minaraad een aantal onderwerpen naar voor schuiven die belangrijk zijn bij de herziening van de VER-richtlijn.

- [42] **Een grondige evaluatie van de milieu-effectiviteit is noodzakelijk.** Het systeem van verhandelbare emissierechten werd opgezet zodat de betrokken sectoren op de meest efficiënte manier de gestelde klimaatdoelstellingen konden realiseren. De Minaraad is van mening dat de Europese Commissie, op basis van de ervaring uit de eerste handelsperiode en de gegevens uit de tweede reeks allocatieplannen, een grondige evaluatie moet uitvoeren naar de bijdrage van de betrokken sectoren aan de realisatie van de Kyotodoelstellingen. De Raad stelt vast dat, alvast in Vlaanderen, deze sectoren minder mogen uitstoten (-2%) tussen de eerste en tweede periode. Toch draagt de betrokken sector niet op proportionele wijze bij aan het halen van de Kyotodoelstelling (-5,3%).
- [43] **Race to the bottom.** Bij de goedkeuring van de VER-richtlijn hebben de Europese lidstaten er voor gekozen om zelf de controle te behouden over het allocatieproces. Een uniforme, door de Europese Commissie uitgevoerde allocatie, of een allocatieprocedure met zeer strikte Europese regels, zou het systeem eenvoudiger gemaakt hebben en waarschijnlijk voor minder discussie gezorgd hebben over de toewijzing van de rechten. De decentrale allocatieprocedure geeft aanleiding tot strategische spelletjes tussen lidstaten onderling en met de Commissie om de eigen industrie zo voordelig mogelijk te behandelen. Het gevolg hiervan is een ware *'race to the bottom'* die in de eerste plaats ten koste gaat van de milieudoelstellingen van het systeem. De analyse lijkt bevestigd te worden door de gegevens over het eerste jaar van de eerste handelsperiode (2005). De eerste cijfers wijzen op een overallocatie van de industriector, ook in België.²²
- [44] **Harmonisering van de allocatieprocedures.** In het licht van de vaststellingen hierboven is de Minaraad een groot voorstander van een veel verdergaande harmonisering van het allocatieproces. De allocatiemethode, behandeling van nieuwkomers, veiling van rechten, enz. moet op dezelfde manier gebeuren in alle lidstaten. Een allocatie op basis van een transparant en betrouwbaar benchmarkingsysteem per sector (brandstof neutraal bij de energieproductie) met een *top-down* correctie voor de gestelde klimaatdoelstellingen is het meest aangewezen. Vervolgens is de Raad voorstander van een veel ruimere toepassing van het veilingssysteem om emissierechten toe te wijzen.

Bovenstaande harmonisering van de allocatieprocedures zal zowel de werking van het systeem en de milieuresultaten ten goede komen, alsook het vertrouwen wekken van alle betrokkenen. Ook op internationaal vlak, bv. in het kader van de post-2012 klimaatonderhandelingen, is een efficiënt en (milieu)effectief Europees emissiehandelssysteem zeer belangrijk om andere landen mee te krijgen.

- [45] **Vrijwaren concurrentiekracht Europese bedrijven.** Zolang bedrijven

²² ENDS Europe Daily 2086, 27/04/06, *'EU carbon trade firms "undershooting 2005 quotas"*.

geconfronteerd worden met concurrenten die niet gevat worden door klimaatmaatregelen bestaat het gevaar van oneerlijke concurrentie. De meest efficiënte manier om deze oneerlijke concurrentie uit te schakelen is de concurrenten op te nemen in het handelssysteem. Dit is slechts mogelijk indien het systeem zijn efficiëntie en effectiviteit kan aantonen. Het is ook aan Europa (in al z'n geledingen) om de Europese emissiehandel wereldwijd te promoten en aan te prijzen.

[46] Internationale luchtvaartemissies. Een eerste sector die vermeld wordt om toe te treden tot het handelssysteem is die van het internationaal vliegverkeer. Volgens de Minaraad bestaat er geen twijfel over de nood om deze emissies aan te pakken. Het emissiehandelssysteem is een piste die verder moet onderzocht worden, naast bijvoorbeeld emissienormen, CO₂-taksen, luchthaventaksen en routemanagement. Voor de Minaraad moet het instrument dat uiteindelijk wordt gekozen in ieder geval rekening houden met de totale broeikasgasimpact (dus niet alleen CO₂) en zeker alle vluchten omvatten die aankomen in en vertrekken uit de EU. Wanneer geopteerd wordt voor emissiehandel lijkt het het meest aangewezen om voor een éénrichtingsstelsel te kiezen, waarbij de luchtvaartsector alleen rechten kan kopen uit de Europese emissiehandelbubble, maar er geen kan aan verkopen. Zolang de internationale luchtvaart niet is opgenomen in het Kyoto-protocol zou dit laatste neerkomen op het omhoog trekken van het emissieplafond.

Daarnaast moet er werk gemaakt worden van de emissies van de internationale scheepvaart.

[47] Apart systeem voor wegverkeer. De Minaraad wijst regelmatig op de noodzaak om dringend de emissies van het wegverkeer onder controle te krijgen. De Raad is geen voorstander om (delen van) het wegverkeer op te nemen in het bestaande emissiehandelssysteem. Daarentegen kan een apart handelsstelsel tussen constructeurs, gericht op het halen van de Europese efficiëntiedoelstellingen²³, wel de goedkeuring wegdragen.

[48] Kleine installaties uitsluiten. De 3 MW aggregatiereguleerder is een methode om al te kleine installaties uit het systeem te houden. De Minaraad ondersteunt deze doelstelling. Een andere mogelijkheid die de Raad ondersteunt, is het instellen van een ondergrens aan de jaarlijkse uitstoot van CO₂. Deze kan bijvoorbeeld op 20 kton CO₂/jaar worden vastgesteld. De administratieve last van de emissiehandel voor de uitbaters van kleine installaties weegt niet op tegen de eventuele emissiereducties die ze kunnen realiseren.

²³ 140 g CO₂/km in 2008, 120 g CO₂/km in 2012.