



BRIEFADVIES

van 1 maart 2012

over het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering
inzake

verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen voor vaste
installaties en de inzet van flexibele mechanismen

Mevrouw Joke Schauvlieghe
Vlaams minister van Leefmilieu,
Natuur en Cultuur
Koolstraat 35
1000 Brussel

datum
uw referentie
onze referentie

2 maart 2012
K37-U-12-0163
01/L2/2012/195

betreft

Briefadvies over voorontwerp van besluit inzake verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen voor vaste installaties en de inzet van flexibele mechanismen

Mevrouw de minister,

De Minaraad en de SERV ontvingen van u op 1 februari 2012 een adviesvraag over het voorontwerp van besluit inzake verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen voor vaste installaties en de inzet van flexibele mechanismen. De adviestermijn liep tot 15 februari 2012.

Het voorliggende ontwerp van besluit regelt de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2009/29/EG¹ over de handel in broeikasgasemissierechten. Voor de leesbaarheid wordt geopteerd voor een nieuw besluit van de Vlaamse Regering, dat gedeeltelijk in de plaats komt van het bestaande Besluit van de Vlaamse regering van 1 december 2007 inzake verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen (het VEG-besluit). Volgens de nota aan de Vlaamse Regering zijn de aanpassingen aan het VEG-besluit dringend omdat het Vlaamse Gewest in 2011 een lijst dient te bezorgen aan de Europese Commissie met alle installaties gelegen op het Vlaamse grondgebied die onder het toepassingsgebied van de richtlijn vallen, samen met de daarbij horende kosteloze toewijzingen, berekend overeenkomstig geharmoniseerde toewijzingsregels. De bepalingen met betrekking tot de luchtvaartactiviteiten blijven ongewijzigd.

Het voorliggend besluit bevat nieuwe bepalingen voor fase III van het ETS (periode 2013-2020). De belangrijkste wijzigingen tussen fase II en fase III zijn de uitbreiding van de reikwijdte van het ETS met nieuwe sectoren en gassen, een gezamenlijk plafond voor de gehele Europese Unie (met een jaarlijkse lineaire vermindering van 1,74%), de veiling van rechten, de harmonisatie en aanscherping van de kosteloze toewijzing van emissierechten en de inperking van het gebruik van emissierechten afkomstig van JI- en CDM-projecten.

Maatschappelijke aspecten

De raden bevestigen dat dit voorontwerp van besluit een gedeeltelijke omzetting is van de Europese Richtlijn waarbij het aantal vrijheidsgraden beperkt is. Dit besluit past echter in een ruimer kader, namelijk de regulering van de handel in broeikasgassen (en in extenso het beleid om klimaatverandering tegen te gaan). Dit ruimer kader vereist wel een aantal maatschappelijke keuzes en de concrete invulling ervan gaat gepaard met een aantal belangrijke maatschappelijke gevolgen. Zo moeten de Lidstaten –

¹ RICHTLIJN 2009/29/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden.

binnen bepaalde marges – bepalen hoe de opbrengsten van de veiling van emissierechten worden gebruikt. Ook bestaat de mogelijkheid om financiële maatregelen te nemen ten behoeve van sectoren waarvoor het wegleffect een significant risico is. Daarnaast moeten er nog keuzes gemaakt worden op vlak van het gebruik van CER's, ERU's of andere kredieten. Ook bestaan er mogelijkheden voor vereenvoudigde maatregelen inzake bewaking, rapportage en verificatie.

De raden menen dat aan fase III van het ETS heel wat maatschappelijke aspecten gekoppeld zijn en wensen zich dan ook in de nabije toekomst te informeren over de beleidsopties en -keuzes (en de gevolgen ervan) die de Vlaamse Regering ter zake naar voren schuift. De raden zullen hiervoor een initiatief nemen in de vorm van een hoorzitting en vragen dat de Vlaamse overheid zijn medewerking hieraan verleent.

Beleidskader

Om te voldoen aan het Kyoto-protocol, 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 Kyoto-partijen. Als die verkoop van AAU's wordt geïnvesteerd in bijkomende emissiereducerende projecten, is sprake van groene AAU's of GIS-projecten.

De raden vragen dat de Vlaamse Regering een welomlijnde strategie ontwikkelt inzake flexibiliteitsmechanismen met het oog op het halen van de reductiedoelstellingen. Deze strategie moet een kader aangeven wanneer emissierechten zullen worden aangekocht, door wie, via welk verwervingskanaal (bv. tender, klimaatfonds, emissiehandel) en met welke financiële middelen.

Wat het gebruik betreft van de bestaande flexibiliteitsmechanismen CDM en JI door Europese lidstaten en bedrijven tijdens de post-Kyoto-periode 2013-2020 werden er op Europees vlak afspraken gemaakt in welke mate en onder welke voorwaarden de overheden en de sectoren die onder het Europese emissiehandelssysteem vallen, in de verbintenisperiode 2013-2020 gebruik zullen kunnen maken van de projectgebonden flexibiliteitsmechanismen CDM en JI om aan hun verplichtingen te voldoen. De herziene ETS-richtlijn bepaalt dat er, zodra een internationale overeenkomst inzake klimaatverandering tot stand is gekomen, alleen kredieten van projecten uit derde landen die deze overeenkomst hebben bekrachtigd, met ingang van 1 januari 2013 in de Gemeenschapsregeling zullen worden geaccepteerd. De raden vragen dat de Vlaamse Regering deze problematiek van nabij opvolgt.

Inzetten van flexmex: voorrang voor interne maatregelen

De raden herhalen hun uitgangspunt dat zij in het kader van de Vlaamse klimaatconferentie naar voren schoven, namelijk dat minstens alle in Vlaanderen beschikbare reductiemaatregelen die goedkoper zijn dan het gebruik van flexibiliteitsmechanismen gerealiseerd moeten worden zodat de inzet van flexibiliteitsmechanismen tot het noodzakelijke kan worden beperkt.

De raden vragen om bovenstaand uitgangspunt duidelijk te verankeren en om over de inzet van flexibele mechanismen het debat aan te gaan met de stakeholders (idealiter in lopende proces van nieuw Vlaams klimaatbeleidsplan). Dit geldt overigens ook voor

onderstaande bemerkingen aangaande discussie welk type flexmex men wil inzetten.

De raden wijzen op het belang van informatie over de kostenefficiëntie. Deze is immers nodig om een oordeel te vellen over de verdeling van de inspanningen tussen de maatschappelijke sectoren. Ook is dergelijke informatie vereist om de verdeling van voorgestelde inspanningen in eigen land ten opzichte van inspanningen gerealiseerd via flexibiliteitsmechanismen te evalueren. Om de kostenefficiëntie van het klimaatbeleid in te schatten, is het nodig om, voor de diverse (geplande) maatregelen, telkens zoveel mogelijk zicht te hebben op de kosten, voor de overheid en voor de doelgroepen, waaronder de industrie die geconfronteerd wordt met hoge internationale concurrentie, en op de verwachte baten. De baten zijn in eerste instantie de emissiereductiepotentiëlen van de maatregelen, op korte en op langere termijn. Naast deze primaire baten kunnen eventueel ook nog andere baten van klimaatmaatregelen in rekening gebracht worden zoals de creatie van groei en werkgelegenheid, milieubaten (zoals een verbeterde luchtkwaliteit) en de daaruit resulteren gezondheidsbaten, een verminderde energieafhankelijkheid, innovaties, baten gekoppeld aan de transitie naar een koolstofarme samenleving in 2050 etc., maar deze secundaire baten zijn net als de secundaire kosten over het algemeen veel moeilijker te kwantificeren dan de primaire. Mogelijke secundaire kosten zijn het verlies aan concurrentiekracht, delokalisatie, etc.

Inzetten van flexmex: welke projectactiviteiten komen in aanmerking

In richtlijn 2009/29/EG stelt het Europees Parlement en de Raad dat het *"van belang is dat kredieten van projecten die de lidstaten gebruiken, reële, verifieerbare, aanvullende en permanente emissiereducties vertegenwoordigen met duidelijke voordelen op het terrein van duurzame ontwikkeling en zonder significante negatieve gevolgen op milieu- of maatschappelijk terrein. Er zou een procedure moeten worden ingevoerd die de uitsluiting van bepaalde soorten projecten mogelijk maakt."*

ETS-bedrijven

In voorliggende ontwerp van besluit wordt voor exploitanten van BKG installaties in artikel 65 een beknopte "zwarte lijst" gegeven van projectactiviteiten die niet in aanmerking komen voor inlevering van CER of ERU, met name nucleaire activiteiten en landgebruik, verandering in landgebruik of bosbouwactiviteiten². Voor de handelsperiode 13-20 worden, aan de hand van de comitologieprocedure nog bijkomende beperkingen voorzien op het gebruik van CER's en ERU's voor BKG-inrichtingen (bv. vanaf 1 januari 2013 voor het gebruik van internationale kredieten uit projecten betreffende de destructie van HFC-23 en lachgas uit de adipinezuurproductie)³. Mogelijks neemt de Europese Commissie in de toekomst nog bijkomende initiatieven om het gebruik van CER's of ERU's door BKG-inrichtingen te beperken⁴. De raden vinden het logisch dat het beleidsniveau dat de beperkingen voor het gebruik van kredieten door ETS-bedrijven oplegt een zo hoog mogelijk niveau is, nl. minstens de Europees Unie of het UNFCCC.

² De Europese richtlijn 2004/101/EG bepaalde reeds dat exploitanten van BKG-inrichtingen geen CER's of ERU's mogen inleveren die voortkomen uit nucleaire activiteiten of landgebruik, verandering in landgebruik of bosbouwactiviteiten.

³ VERORDENING (EU) Nr. 550/2011 VAN DE COMMISSIE, van 7 juni 2011 tot vaststelling, overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad, van beperkingen op het gebruik van internationale kredieten uit projecten op het gebied van industriële gassen.

⁴ In haar mededeling "Analyse van de opties voor een broeikasgasemissiereductie van meer dan 20% en beoordeling van het risico van koolstoflekkage" van mei 2010 suggereerde de Europese Commissie bijvoorbeeld dat projecten in energie-intensieve sectoren, zoals cement en staal, in groei landen zoals China of India in de toekomst zouden kunnen worden beperkt vermits deze carbon leakage zouden kunnen aanwakkeren.

Overheden

Niet alleen exploitanten van BKG installaties maar ook de overheid moet keuzes maken op vlak van het gebruik van CER's, ERU's of andere kredieten. De verwervingsregels voor Kyoto-eenheden door het Vlaams Gewest zijn vastgesteld in het besluit van 12 januari 2007 wat betreft de inzet van de flexibiliteitsmechanismen van het Protocol van Kyoto door het Vlaamse Gewest⁵. De raden gaan in principe akkoord met de rangorde. De Vlaamse overheid zou dan ook de nodige inspanningen moeten leveren zodat alleen in laatste instantie een beroep gedaan moet worden op gewone AAU's op de internationale markt. Het is echter onduidelijk hoe men het Vlaamse aankoopbeleid in de volgende verbintenisperiode concreet wil invullen.

De raden vragen dat de Vlaamse Regering zich zou laten adviseren door het middenveld of de adviesraden om de duurzaamheid van flexibele mechanismen te beoordelen. In artikel 81 van voorontwerp wordt er een ambtelijk adviesorgaan opgericht dat de Vlaamse minister moet bijstaan bij de beoordeling van een verzoek tot goedkeuring van een projectactiviteit. De raden vragen echter dat de Vlaamse Regering een kader zou uitwerken voor de beoordeling van deze projectactiviteiten. Vooraleer dit kader definitief wordt vastgesteld zou het maatschappelijk getoetst moeten worden door de (strategische) adviesraden. Het is dus niet de bedoeling dat het middenveld zich uitsprekt over concrete projecten maar over de uitgangspunten, principes en criteria van het beoordelingskader. Het is immers de taak van het ambtelijk adviescomité om de projectactiviteiten aan dit kader te toetsen. Gezien het maatschappelijk belang zijn de raden van oordeel dat dit kader best vastgesteld wordt door de voltallige Vlaamse Regering en niet enkel door de bevoegde minister.

Het uitgangspunt van het werken met emissiekredieten is dat de kosten van de uitstootverminderingen beperkt kunnen worden en de reductiedoelstellingen gehaald worden. Niet alle CDM-projecten zorgen voor permanente en bijkomende emissiereducties, noch voor de noodzakelijke vooruitgang in duurzame ontwikkeling in de gastlanden⁶. De raden stellen dat volgende elementen belangrijk zijn bij de keuze voor de aankoop van emissiekredieten: de prijs van deze kredieten (kostenefficiëntie) en de kwaliteit van deze kredieten (realisatie van milieu-, sociale en economische randvoorwaarden, waaronder de termijn van aflevering).

Artikelsgewijze opmerkingen

De ministeriële besluiten met de voorlopige, definitieve of gewijzigde toewijzing bevatten o.a. de methode of methodes die gebruikt werden voor het berekenen van de definitieve jaarlijkse hoeveelheid kosteloos toegewezen emissierechten voor de tweede verbintenisperiode (zie artikel 30, 32, 34 etc). Volgens de raden dient deze informatie in een vorm beschikbaar te zijn waarbij tegemoet gekomen wordt aan de regels en principes op de openbaarheid van milieu-informatie.

⁵ Het Vlaamse Gewest geeft in afnemende volgorde voorkeur aan:

1. rechtstreekse verwerving van CER's of ERU's op de internationale markt of verwerving van niet-projectgerelateerde internationale emissierechten (AAU's) aan de hand van zogenaamde "Green Investment Schemes (GIS)";
2. internationale emissierechten, gerelateerd aan een opslag van koolstof in koolstofputten (RMU's of „removal units“), aankopen via de toetreding tot een fonds of op de internationale markt, op voorwaarde dat het internationale kader verder verrijkt is, onder andere qua monitoring en het permanent karakter van de koolstofopslag;
3. AAU's aankopen op de internationale markt, indien blijkt dat de prijzen voor de andere Kyoto-eenheden niet toelaten om binnen de voorziene budgetten de benodigde hoeveelheden Kyoto-eenheden te verwerven, en er geen goedkopere binnenlandse reductiemaatregelen nog tijdig kunnen uitgevoerd worden om voldoende emissiereducties te realiseren.

⁶ Zo wordt 63% van de CDM-kredieten gegenereerd door industriële gasprojecten (F-gassen en N₂O). De CDM-projecten blijven eveneens geconcentreerd in een beperkt aantal landen (zoals China, India, Brazilië.)

Als de Europese Commissie de voorlopige hoeveelheid kosteloos toegewezen emissierechten verwerpt, worden er geen emissierechten kosteloos toegewezen aan de exploitant (artikel 32). De redenen voor het verwerpen zou kenbaar moeten gemaakt worden. Ook moet er een mogelijkheid tot herindienen bestaan mits aanpassing van de gevraagde elementen.

Art 43 bevat bepalingen waarbij geacht wordt dat de BKG-installatie haar activiteiten volledig stopzet: "*4° de werking van de BKG-installatie technisch onmogelijk is*". Deze zin is te vaag en eigenlijk overbodig omdat stopzetting omwille van technische redenen vervat zit in 6°. De formulering in 6° is echter duidelijker omdat er een termijn en voorwaarden aan verbonden zijn.

Art 43 stelt ook "*De milieuvergunning, vermeld in het eerste lid 1°, 2°, 3° betreft de volledige milieuvergunning of het deel van de milieuvergunning dat betrekking heeft op de BKG installatie.*". Aangezien bepaalde BKG installaties opgesplitst zijn per technische eenheid dient dit nader uitgewerkt te worden. Overigens is het onduidelijk wat er moet gebeuren met milieuvergunningen die meerdere BKG installaties omvatten.

Hoogachtend,

Walter Roggeman
Voorzitter Minaraad

Karel Van Eetvelt
Voorzitter SERV