



Gezamenlijk advies

# het Vlaams Klimaatbeleidsplan

## Conceptnota "Ontwerp van Vlaams Klimaatbeleidsplan 2013-2020"

---

Datum van goedkeuring	<b>26 maart 2013</b>
Volgnummer	<b>2013   018</b>
Coördinator + e-mailadres	<b>Dirk Uyttendaele</b> , <a href="mailto:dirk.uyttendaele@minaraad.be">dirk.uyttendaele@minaraad.be</a>
Co-auteur + e-mailadres	<b>Francis Noyen, Sandra Sliwa, Annemie Bollen en Kris Van Nieuwenhove</b>

---

<b>Inhoud</b>	
<b>Krachtlijnen</b> .....	<b>3</b>
<b>Procesbeschrijving</b> .....	<b>7</b>
<b>Dossierbeschrijving</b> .....	<b>8</b>
<b>Algemene aanbevelingen</b> .....	<b>11</b>
<b>1 Maak de planning transparant en rollend</b> .....	<b>11</b>
<b>2 Zorg voor integrale planning die verder kijkt dan 2020</b> .....	<b>13</b>
<b>3 Voorzie ruime betrokkenheid</b> .....	<b>13</b>
<b>Aanbevelingen Mitigatieplan</b> .....	<b>15</b>
<b>1 Zorg voor een doeltreffend en sluitend plan</b> .....	<b>15</b>
<b>1.1 Ga maximaal en snel voor bijkomende interne maatregelen</b> .....	<b>15</b>
1.1.1 <i>De emissies in de Vlaamse niet-ETS zullen in 2020 slechts 5,4% lager zijn</i> .....	16
1.1.2 <i>De reductiekloof kan groter uitvallen dan het plan voorziet</i> .....	17
1.1.3 <i>Verdergaande emissiereducties na 2020 moeten nu worden voorbereid</i> .....	20
1.1.4 <i>Bijkomende interne maatregelen kunnen voordelen hebben hier en elders</i> .....	23
1.1.5 <i>Mobiliteit en gebouwen bieden veel onbenutte reductiemogelijkheden</i> .....	25
<b>1.2 Zorg voor een sluitend kader voor het gebruik van flexibiliteitsmechanismen</b> .....	<b>26</b>
<b>1.3 Verzeker de financiering</b> .....	<b>27</b>
<b>2 Maak werk van een lange termijntransitie</b> .....	<b>31</b>
<b>2.1 Klaar Vlaamse post-2020-doelen en visie op het energiesysteem uit</b> .....	<b>31</b>
<b>2.2 Stel een Vlaamse routekaart 2050 op</b> .....	<b>31</b>
<b>2.3 Zorg voor een geïntegreerde en gedragen transitieaanpak</b> .....	<b>32</b>
<b>2.4 Zet in op innovatie en gedragswijziging</b> .....	<b>33</b>
<b>3 Zorg voor een evenwichtig plan</b> .....	<b>34</b>
<b>3.1 Vertrek uit kosten en baten</b> .....	<b>35</b>
<b>3.2 Tussen interne maatregelen en flexibiliteitsmechanismen</b> .....	<b>36</b>
<b>3.3 Tussen sectoren</b> .....	<b>36</b>
<b>3.4 Tussen hernieuwbare energiemaatregelen en energie-efficiëntiemaatregelen</b> .....	<b>38</b>
<b>3.5 Tussen doelgroepen</b> .....	<b>39</b>
<b>Aanbevelingen Adaptatieplan</b> .....	<b>41</b>
<b>1.1 Planaanpak</b> .....	<b>41</b>
<b>1.2 Integreerend kracht van het ontwerp VAP</b> .....	<b>46</b>
1.2.1 <i>Veerkracht is het centrale begrip van de Europese strategie</i> .....	46
1.2.2 <i>Samenwerking tussen de verschillende beleidsniveaus</i> .....	47
1.2.3 <i>Beleidsdomeinoverschrijdende aanpak</i> .....	48
1.2.4 <i>Effectieve doorwerking van het ontwerp VAP in de plansectoren</i> .....	50
1.2.5 <i>Niet behandelde plansectoren en aspecten</i> .....	51
<b>1.3 Kosten en budgetten</b> .....	<b>53</b>
<b>1.4 Aanzet tot het toewijzen van verantwoordelijkheid bij schade</b> .....	<b>54</b>
<b>Algemene conclusie</b> .....	<b>56</b>
<b>Lijst van afbeeldingen</b> .....	<b>57</b>
<b>Lijst van tabellen</b> .....	<b>57</b>
<b>Annex I Reductiekloof tussen verwachte emissies en emissieplafond in diverse scenario's</b> ..	<b>58</b>
<b>Annex II Raming kost voor vergoeding competitiviteitsverlies bedrijven</b> .....	<b>59</b>

## Krachtlijnen

### Algemene aanbevelingen

De Minaraad, SERV en SALV waarderen dat de Vlaamse Regering een derde klimaatbeleidsplan opstelt, bestaande uit een Mitigatieplan en Adaptatieplan. De Raden hebben wel bemerkingen bij de wijze waarop deze plannen tot stand kwamen en bij hun informatieve en beleidsmatige **meerwaarde**.

De Raden vragen om een **rollende klimaatplanning** te voorzien. Ingeval van blijvende onzekerheden is het belangrijk dat meerdere scenario's worden ontwikkeld als antwoord op diverse omstandigheden. De Raden hopen op snelle duidelijkheid over de nationale lastenverdeling of op een uitklaring van de Vlaamse strategie in diverse lastenverdelingsscenario's. Ook verwachten de Raden dat een volgende versie van het klimaatbeleidsplan **transparanter** wordt door de opname van de beschikbare informatie over de kosten en baten van maatregelen, de impact van diverse scenario's, de inzet van flexibiliteitsmechanismen, de financiering, etc.

De Raden vinden dat de klimaatbeleidsplanning op korte en middellange termijn het resultaat moet zijn van een integraal **beleidsdomein- en beleidsniveau-overschrijdend** planproces met een blik die veel verder kijkt dan 2020. De voorliggende plannen zijn echter sterk gesegmenteerd en missen de doorwerking van een **lange termijnvisie** voor 2050. Ook vinden de Raden het belangrijk dat de klimaatbeleidsplanning leert uit het verleden. Het voorliggend plan bevat geen evaluatie van het vorige plan.

Het gevoerde **overlegproces** in het kader van de zogenaamde Vlaamse Klimaatconferentie beantwoordde niet volledig aan de verwachtingen van de Raden. Concreet vragen de Raden om in de toekomst te voorzien in een overlegproces dat doelgroepen ook betreft bij de agendabepaling, waarbij er naast het in kaart brengen van nieuwe maatregelen ook effectief ruimte is voor de evaluatie van bestaande maatregelen, dat er vooraf voldoende informatie wordt overmaakt aan de doelgroepen, dat de inbreng van het maatschappelijk middenveld erkend wordt en dat een constructieve sfeer creëert waardoor doelgroepen overeenstemming vinden rond noodzakelijke maatregelen en het draagvlak zich verder ontwikkelt.

### Aanbevelingen Mitigatieplan

De Raden vragen dat de Vlaamse Regering dringend bijkomende interne emissiereducerende maatregelen voorziet die technisch uitvoerbaar en economisch haalbaar zijn en waarvoor een maatschappelijk draagvlak wordt opgebouwd in de eerste plaats in de sectoren gebouwen en mobiliteit. De **interne maatregelen** voorgesteld in het ontwerpplan zijn om diverse redenen **ontoereikend**. Bijkomende interne maatregelen zijn nodig omdat:

1. Na de voorziene interne maatregelen de niet-ETS-emissies in 2020 slechts 5,4% lager zullen liggen dan in 2005, terwijl het plan uitgaat van

- een -15% reductiedoelstelling, waarbij 10 Mton met flexibiliteitsmechanismen gerealiseerd zal moeten worden.
2. De voorziene kloof van 10 Mton tussen de emissies in 2013-2020 en de jaarlijkse emissieplafonds afhankelijk van de gehanteerde scenario's aanzienlijk groter kan uitvallen dan het plan voorziet.
  3. De vereiste verdergaande emissiereducties na 2020 nu moeten worden voorbereid.
  4. Bijkomende interne maatregelen voordelen kunnen opleveren hier en elders.
  5. Er in de mobiliteits- en bouwsector nog veel onbenutte interessante interne emissiereductiemogelijkheden zijn.

De inzet van **flexibiliteitsmechanismen** gaat gepaard met belangrijke maatschappelijke keuzes en vereist volgens de Raden een welomlijnde sluitende strategie die aangeeft hoeveel en welk type emissiekredieten en -rechten worden aangekocht, via welk verwervingskanaal deze worden aangekocht en met welke middelen de Vlaamse overheid de aankoop van emissiekredieten en -rechten zal financieren. De Raden vragen daarnaast dat de Vlaamse Regering een kader uitwerkt voor de beoordeling van de duurzaamheid van projectactiviteiten en dit kader maatschappelijk te laten toetsen door de (strategische) adviesraden. De Raden vragen ook meer duidelijkheid over de afrekening van de vorige Kyotoperiode die in 2015, dus tijdens de looptijd van het voorliggend plan, moet gebeuren.

Een ambitieus klimaatbeleid vereist een voldoende **financiering**. De Raden vragen een sluitende financiering van het plan, inclusief de noodzakelijke bijkomende interne maatregelen. Het is alvast duidelijk dat de voorziene middelen in het ontwerp mitigatieplan bijlange niet volstaan voor de voorziene extra maatregelen. De inkomsten van het Vlaams Klimaatfonds, de voorziene financieringsbron voor nieuwe maatregelen, zijn zeer beperkt ten opzichte van de noden. Er zullen dus keuzes gemaakt moeten worden bij de besteding van de middelen uit het Vlaams Klimaatfonds. De Raden gaan ermee akkoord dat een belangrijk deel van de middelen in het Klimaatfonds naar interne maatregelen moet gaan. Ook is een fundamenteel debat over de financiering van het klimaatbeleid nodig.

Toekomstige uitdagingen moeten het vertrekpunt zijn van het (klimaat)beleid dat vandaag wordt vorm gegeven. De Raden vragen daarom om algemene doelstellingen vast te leggen voor de periode na 2020 en om een overkoepelende **visie** op het energiesysteem uit te werken die met deze doelstellingen in overeenstemming is. Een "**Vlaamse routekaart**" moet duidelijk maken hoe deze doelstellingen en visie gerealiseerd kunnen worden. Een geïntegreerde en politiek gedragen **transitie**-aankpak is daarbij nodig, waarbij naast het nemen van technische en structurele maatregelen ook wordt ingezet op **innovatie en gedragsaanpassingen**.

De Raden pleiten voor een **evenwichtig plan**. Een evenwichtig plan vertrekt uit kosten en baten om uit het gamma beschikbare klimaatmaatregelen een mix te selecteren. Naast primaire baten en kosten dienen waar mogelijk ook nog de secun-

daire baten en kosten in kaart gebracht worden. De informatie over kosten en baten is nodig om uit het gamma van maatregelen een mix te selecteren en om een oordeel te kunnen vellen over de verdeling van de inspanningen tussen de maatschappelijke sectoren en over de verdeling van de voorgestelde inspanningen in eigen land/regio ten opzichte van inspanningen gerealiseerd via flexibiliteitsmechanismen.

Een evenwichtig plan voorziet ook evenwicht tussen de sectoren en tussen de doelgroepen. Een **billijke verdeling** is een essentiële randvoorwaarde voor het behoud van het draagvlak bij de diverse maatschappelijke sectoren die elk een inspanning moeten leveren. Bij de keuze van maatregelen en instrumenten moet ook aandacht zijn voor een doelgroepspecifieke benadering, waarbij voldoende aandacht wordt besteed aan kwetsbare groepen en bijzondere doelgroepen (bv. ouderen, migranten, coöperatieven, starters, ...), waarvoor een generiek instrumentarium niet altijd het meest gepast is. Er is ook een evenwicht nodig tussen maatregelen ter bevordering van hernieuwbare energie en maatregelen ter bevordering van energie-efficiëntie. Van belang is dat prioriteit gegeven wordt aan energie-efficiëntie, zeker in vergelijking met de inspanningen en budgetten voor de bevordering van hernieuwbare energie. Het budget dat momenteel besteed wordt aan energie-efficiëntiemaatregelen is veel kleiner dan dit voor hernieuwbare energie terwijl veel energie-efficiëntiemaatregelen per ingezette euro een hoger emissiereducerend potentieel hebben dan hernieuwbare energiemaatregelen.

### **Aanbevelingen Adaptatieplan**

Het ontwerp Klimaatbeleidsplan besteedt een volwaardig deel aan adaptatie en biedt ook een wisselwerking met het mitigatieplan. Dit komt tegemoet aan eerdere verwachtingen van de Raden. De aannames voor klimaatverandering waarop het ontwerpplan gebaseerd is, zijn aanvaardbaar. Maar de algemene tendens moet voor Vlaanderen nauwkeurig opgevolgd en bijgesteld worden: er moet rekening gehouden worden met schokeffecten zowel van de klimaatverandering als door de klimaatverandering (bv. Migratiestromen). Ten slotte moeten naast de scenario's voor klimaatverandering ook de scenario's voor de socio-economische ontwikkeling gevolgd worden.

De klimaatreflex is wellicht de meest positieve bijdrage van het ontwerp VAP. Maar ook hiervoor ontbreken de uitwerkingsmodaliteiten. De uitwerking moet verbreed (meer instrumenten) en verdiept (verantwoordelijke, timing) worden. Het lopend beleid na afstemming met de klimaatreflex verder zetten, is slechts de helft van het toekomstige adaptatiebeleid. De beperkte aandacht voor adaptatie in het beleid gedurende de laatste decennia heeft de kwetsbaarheid van Vlaanderen voor klimaatverandering maar doen toenemen. Vooral op aansturing van het EU-beleid is voor een aantal beleidsvelden de kentering ingezet, voor andere beleidsvelden moet de ommekeer er zo snel mogelijk komen en zo mogelijk versneld worden. Maatregelen in het plan moeten beter uitgewerkt worden. Verantwoordelijken, timing, beoogde resultaat, kostprijs, ... moeten vastgelegd worden.

Centraal in het Europees adaptatiebeleid staat het begrip "veerkracht". "Veerkracht" moet dezelfde prominente rol krijgen in het VAP. De "veerkracht"-ondersteunende voorstellen voor bijstelling van principes van governance worden onderschreven. Er is ook nood aan samenwerking tussen de verschillende beleidsniveaus.

Het plan vertrekt vanuit een globale aanpak voor de verschillende betrokken beleidsdomeinen, gevat in 9 plansectoren. De aanpak is sectoraal, hoewel een coherent en integraal beleid voorop staan. Sectoraal overleg georganiseerd door het verantwoordelijke beleidsdomein leidt tot bezorgdheid, in het bijzonder omdat dit niet succesvol was in de voorbereiding van het ontwerp-VAP. Ook intersectoraal overleg moet verankerd worden, evenals afstemming met andere planningsprocessen. Een aantal verwachte plansectoren ontbreken, zoals plansectoren met aandacht voor sociaal-economische aspecten.

Omtrent de kosten herhalen is een volledige kosteninschatting voor de overheden nodig en is budget om nieuwe maatregelen uit te voeren onafwendbaar. De conclusies van het openbaar onderzoek van de Europese Commissie over de financiële aspecten van adaptatie worden onderschreven.

Voor de toewijzing van verantwoordelijkheden bij schade zou een beslissingsboom moeten uitgewerkt worden met een aantal acties en een aantal maatschappelijk gedragen drempelwaarden om de acties te activeren of te deactiveren.

## Procesbeschrijving

---

Datum adviesvraag	<b>6 januari 2013</b>
Naam adviesvrager + functie	<b>Joke Schauvliege, Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur</b>
Rechtsgrond van de adviesvraag	
Adviestermijn	<b>30 dagen, verlengd tot einde maart 2013</b>
Samenwerking	<b>Met SERV en SALV</b>
Overlegcommissie	
Vergaderingen: soort + datum	<b>27 februari, 6, 7, 14 en 22 maart</b>

---

- [1] De Raden ontvingen de adviesvraag op 6 februari 2013, de adviestermijn was bepaald op dertig dagen. Omwille van de samenwerking tussen de adviesraden en omwille van de kwaliteit van het advies werd een termijnverlenging tot einde maart gevraagd. De termijnverlenging werd toegestaan.

Het dossier bestond uit:

- Terconceptnota aan de leden van de Vlaamse Regering (VR 2013 0102 DOC.0051/1Ter)
- Bis Vlaams Klimaatbeleidsplan 2013-2020 (VR 2013 0102 DOC.0051/2Bis)
- Adaptatieplan (VR 2013 0102 DOC.0051/4Bis)
- TER Vlaams Mitigatieplan 2013-2020 (VR 2013 0102 DOC.0051/3TER)
- Beslissingsfiche (VR 2013 0102 DOC.051)

Minaraad, SERV en SALV beslisten om samen te werken omtrent de voorgelegde adviesvraag. Het advies wordt einde maart voorgelegd aan de respectievelijke Raden.

## Dossierbeschrijving

- [1] De opmaak van het Vlaams mitigatieplan en adaptatieplan past in de traditie in Vlaanderen om klimaatbeleidsplannen (zie kader 1) op te maken, in uitvoering van internationale en Europese klimaatafspraken (zie kader 2).

Het voorliggend ontwerp **Vlaams Mitigatieplan 2013-2020** is het derde Vlaams klimaatbeleidsplan. Het kadert in de Europese Effort Sharing Decision<sup>1</sup> die België verplicht zijn niet-ETS-emissies tussen 2013 en 2020 te verminderen volgens een lineair afnemend pad met jaarlijkse reductiedoelstellingen, die in 2020 leiden tot een uitstootvermindering van 15% t.o.v. 2005. Het voorliggend Mitigatieplan gaat dus alleen over broeikasgasemissies die niet vallen onder het Europese emissiehandelssysteem (ETS). Het ontwerp mitigatieplan gaat hierbij voorlopig uit van een indicatieve reductiedoelstelling voor Vlaanderen van -15% (t.o.v. 2005). Onderhandelingen zijn nog lopende tussen de federale overheid en de gewesten om de inspanningen voor de Belgische niet-ETS-doelstelling van -15% te verdelen over de gewesten.

### Kader 1: Overzicht Vlaamse klimaatbeleidsplanning<sup>2</sup>

- Het **eerste Vlaams Klimaatbeleidsplan 2002-2005** volgde uit de beslissing van de Vlaamse Regering op 20 april 2001. Het plan werd opgenomen in een Nationaal Klimaatplan, in het kader van een Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest over het opstellen, het uitvoeren en het opvolgen van een Nationaal Klimaatplan, alsook het rapporteren, in het kader van het UN-FCCC en het Protocol van Kyoto.
- Het **tweede Vlaams Klimaatbeleidsplan 2006-2012** kwam tot stand na de eerste Vlaamse klimaatconferentie en kan beschouwd worden als "de gids" voor het realiseren van de Vlaamse Kyoto-doelstelling. Het voorzag in een beknopte zesmaandelijks rapportering en een tweejaarlijks uitgebreid voortgangsrapport, al werd later beslist om over te stappen op een jaarlijkse beknopte rapportering en een tweejaarlijks uitgebreidere voortgangsrapportering.

<sup>1</sup> Decision No 406/2009/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the effort of Member States to reduce their greenhouse gas emissions to meet the Community's greenhouse gas emission reduction commitments up to 2020 ("*Effort Sharing Decision*"). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009D0406:EN:NOT>

<sup>2</sup> Zie <http://www.lne.be/themas/klimaatverandering> voor meer informatie. Voorheen werden in 1994, 1996 en 1996 al CO<sub>2</sub>/REG-beleidsplannen opgemaakt.



## Kader 2: Overzicht internationale, Europese en Belgische klimaatafspraken

Het **Raamverdrag over Klimaatverandering (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC)** werd afgesloten op de UNCED conferentie in Rio de Janeiro (juni 1992). Het werd in werking gesteld in mei 1994. België ratificeerde het klimaatverdrag op 16 januari 1996. Het Raamverdrag bepaalt dat de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer gestabiliseerd moet worden op een niveau waarop geen gevaarlijke door de mens veroorzaakte verstoring van het klimaatstelsel optreedt en het zijn emissies van CO<sub>2</sub> zou verminderen met 5% t.o.v. het jaar 2000. Het UNFCCC bepaalt niet hoe de doelstellingen moeten bereikt worden.

Het **Kyoto Protocol** werd op 11 december 1997 afgesloten, als een bijkomende overeenkomst onder het Raamverdrag. Het Protocol werd door België geratificeerd op 29 april 1998 en trad op 16 februari 2005 in werking. Voor het eerst werden er bindende reductiedoelstellingen voor broeikasgassen vastgelegd (voor de periode 2008-2012). Naast emissiereductie-verplichtingen (mitigatie) moeten de partijen van het Kyoto-protocol ook maatregelen nemen om de negatieve gevolgen van klimaatverandering te verminderen (adaptatie).

Het **Europese Burden Sharing Agreement** (1998) verdeelde de Kyoto-doelstelling van -8% voor Europa over de lidstaten. Voor België werd daar vastgelegd dat een reductie met 7,5% in 2008-2012 moest gerealiseerd worden ten opzichte van 1990. In een **nationaal lastenverdelingsakkoord** werd met het oog op de realisatie van de -7,5%-doelstelling afgesproken dat Vlaanderen zijn broeikasgasemissies in de periode 2008-2012 met gemiddeld 5,2% moest verminderen tegenover die van 1990.

Voor de **periode na 2012** werden op de verschillende klimaattoppen (o.a. 2009 Kopenhagen, 2010 Cancun, 2011 Durban en 2012 Doha) afspraken gemaakt. Zo moet de opwarming van het klimaat **beneden 2°C** blijven t.o.v. de pre-industriële temperatuur. Ook start vanaf 2013 een tweede verbintenisperiode voor het Kyoto Protocol met het oog op een nieuw bindend mondiaal akkoord in 2015 dat ingaat in 2020. De continuïteit van de flexibiliteitsmechanismen wordt gegarandeerd voor de tweede verbintenisperiode.

De EU-lidstaten hebben samen met een beperkt aantal andere landen bindende emissiereductiedoelstellingen aangenomen voor de tweede verbintenisperiode van het Kyoto Protocol. De **Europese Raad** engageerde zich in 2007 om de Europese broeikasgasemissies tegen 2020 met 20% te verminderen t.o.v. 1990. Deze doelstelling werd opgesplitst in twee afzonderlijke doelstellingen:

- ETS-emissies: -21% t.o.v. 2005, voor emissies van bedrijven die vallen onder het Europees emissiehandelssysteem (ETS)
- Niet-ETS-emissies: -10% t.o.v. 2005, voor emissies die niet onder ETS vallen.

Ook voorzag de Europese Raad een communautaire doelstelling van 30% reductie van broeikasgasemissies tegen 2020 t.o.v. 1990 als bijdrage tot een globale en veelomvattende overeenkomst voor de periode na 2012, op voorwaarde dat andere ontwikkelde landen zich tot vergelijkbare emissiereducties verbinden en dat economisch meer ontwikkelde ontwikkelingslanden zich ertoe verbinden een adequate bijdrage te leveren die in verhouding staat tot hun verantwoordelijkheden en capa-

citeiten.

In de Europese **Effort Sharing Decision**<sup>3</sup> werd de niet-ETS-doelstelling verdeeld over de 27 lidstaten. Daar werd voor België de -15%-niet-ETS-doelstelling vastgelegd. Deze Belgische doelstelling is (nog) niet verdeeld over de gewesten.

- [2] De opmaak van een **afzonderlijk Adaptatieplan** is nieuw. Voorheen maakte adaptatie het voorwerp uit van een hoofdstuk in het klimaatplan. De opmaak van het voorliggend afzonderlijk adaptatieplan kadert in het Witboek van de Europese Commissie inzake klimaatadaptatie<sup>4</sup>. Dat voorziet als actiepunt "verdere ontwikkeling van nationale en regionale aanpassingsstrategieën bevorderen en overwegen om aanpassingsstrategieën vanaf 2012 verplicht te maken".

In het EU werkplan 2012 is voor maart 2013 de Europese Adaptatiestrategie opgenomen<sup>5</sup>. De Europese Commissie beoogt een Europees beleid dat aanvullend is op wat regionaal of binnen een lidstaat geregeld kan worden<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Decision No 406/2009/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the effort of Member States to reduce their greenhouse gas emissions to meet the Community's greenhouse gas emission reduction commitments up to 2020 ("Effort Sharing Decision"). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009D0406:EN:NOT>

<sup>4</sup> Europese Commissie, Witboek Aanpassing aan de klimaatverandering: naar een Europees actieakkoord, COM(2009) 147, 19p. Het Witboek bevat geen wetgevende voorstellen en is te karakteriseren als een mededeling.

<sup>5</sup> Voorlopige voetnoot ter info van de werkgroepleden: Launch of the EU Strategy on Adaptation to Climate Change, 29 April 2013, European Commission, CHARLEMAGNE, room GASPARI, Rue de la Loi 170, 1000 Brussels, <http://registration.ecologic-events.eu/launch-eu-strategy-adaptation-climate-change>

<sup>6</sup> Europese Commissie, Adaptation to climate change, 18 oktober 2010, [http://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/index_en.htm)

## Algemene aanbevelingen

- [3] De Minaraad, SERV en SALV waarderen dat de Vlaamse Regering een derde klimaatbeleidsplan opstelt, bestaande uit een Mitigatieplan en Adaptatieplan. De Raden hebben wel bemerkingen bij de wijze waarop deze plannen tot stand kwamen en bij hun informatieve en beleidsmatige meerwaarde. Veel van de bemerkingen bij deze plannen hebben de Raden tijdens de afgelopen tien jaar advisering over het Vlaamse klimaatbeleid reeds eerder<sup>7</sup> geformuleerd. Net zoals de vorige klimaatbeleidsplannen lijkt het voorliggend ontwerp immers vooral een inventarisatie van klimaatgerelateerde maatregelen die reeds genomen zijn of gepland waren en een overzicht van enkele extra maatregelen waarvan het statuut nog onduidelijk is.

Concreet bundelen de Raden in dit deel de suggesties die zowel het Mitigatieplan als het Adaptatieplan als planinstrumenten kunnen verbeteren. De suggesties die specifiek zijn voor het Mitigatieplan en het Adaptatieplan komen in de afzonderlijke delen aan bod.

### 1 Maak de planning transparant en rollend

- [4] De Raden vragen om een **rollende klimaatplanning** te voorzien. Het is immers belangrijk dat de plannen worden bijgesteld naarmate er **nieuwe informatie** beschikbaar is die het klimaatbeleid kan beïnvloeden, bijvoorbeeld informatie over de nationale lastenverdeling, over nieuwe internationale of Europese afspraken, over nieuwe Vlaamse sectorale plannen, over uitgevoerde studies, ... Ingeval van blijvende onzekerheden is het belangrijk dat meerdere **scenario's** worden ontwikkeld als antwoord op diverse omstandigheden.
- [5] In het bijzonder maakt het uitblijven van de **nationale lastenverdeling** het moeilijker om het voorliggende plan te beoordelen. **De interne-Belgische lastenverdeling** van de Belgische doelstellingen in het kader van het Europese Klimaat- en energiepakket is na vier jaar nog steeds niet beslist. Deze lastenverdeling heeft betrekking op volgende elementen: 1) de Belgische niet-ETS-reductiedoelstelling; 2) het aandeel hernieuwbare energie in het bruto eindgebruik in 2020 te verhogen tot 13%; 3) de Belgische bijdrage aan de internationale klimaatfinanciering; 4) de verdeling

---

<sup>7</sup> Zie onder meer het advies van SERV en Minaraad van 30 juni 2006 over het Vlaams Klimaatbeleidsplan 2006-2012: [http://www.minaraad.be/adviezen/adv\\_2006/vlaams-klimaatbeleidsplan-2006-2012](http://www.minaraad.be/adviezen/adv_2006/vlaams-klimaatbeleidsplan-2006-2012); het advies van SERV en Minaraad van 2 april 2009 over het Voortgangsrapport 2008 van het Vlaams Klimaatbeleidsplan: <http://www.minaraad.be/adviezen/2009/voortgangsrapport-2008-van-het-vlaams-klimaatbeleidsplan-2006-2012>.

van de opbrengsten van de veiling van emissierechten in het kader van het EU ETS; 5) de verdeling van de door de Effort Sharing Decision opgelegde kwantitatieve beperking inzake het gebruik van kredieten uit de projectgebonden flexibiliteitsmechanismen. De Raden hopen dan ook op snelle duidelijkheid over deze nationale lastenverdeling of op een uitklaring van de Vlaamse strategie in diverse lastenverdelingsscenario's.

- [6] Ook verwachten de Raden dat een volgende versie van het klimaatbeleidsplan **transpanter** wordt door de opname van de beschikbare informatie over de kosten en baten van maatregelen, de impact van diverse scenario's, de inzet van flexibiliteitsmechanismen, de financiering, etc. Nu bevat het plan nauwelijks informatie over de (primaire en secundaire) maatschappelijke kosten en baten (reductiepotentiëlen en andere baten) van de verschillende maatregelen, noch over de verdeling van deze kosten en baten. Het plan bevat ook geen informatie over de veronderstellingen in de scenario's, over de portefeuille van emissiekredieten of over de financiering van de (bijkomende) maatregelen en de aankoop van emissiekredieten.

De Raden vinden dat bijkomende informatie nodig is om beter en definitief te kunnen beoordelen of de voorliggende plannen in alle gevallen **effectief en sluitend** zullen zijn in de reductie van de emissies en in de aanpak van de effecten van klimaatverandering, de beschikbare middelen zo **efficiënt** mogelijk inzetten en **rechtvaardig** zijn in de verdeling van de inspanningen tussen de maatschappelijke sectoren en in de verdeling van de inspanningen in eigen land t.o.v. de inspanningen gerealiseerd via flexibiliteitsmechanismen.

- [7] Concreet vragen de Raden om de **verplichte jaarlijkse rapportering** van de lidstaten in het kader van **de Effort Sharing Decision** en de **jaarlijkse voortgangsrapportering** te gebruiken als aanleiding om de rollende planning te evalueren, te documenteren en bij te sturen. Zo zijn de lidstaten verplicht om jaarlijks verslag uit te brengen over 1) hun jaarlijkse broeikasgasemissies, 2) de soorten kredieten die ingezet werden, 3) de geraamde vooruitgang bij de nakoming van hun verplichting inclusief informatie over nationale beleidsmaatregelen en 4) geplande aanvullende beleidsmaatregelen gericht op een vermindering van de broeikasgasemissies in het geval van een verhoging van de EU-reductiedoelstelling als er een internationaal klimaatakkoord wordt bereikt<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Artikel 6 van de Effort Sharing Decision.

## 2 Zorg voor integrale planning die verder kijkt dan 2020

- [8] De Raden vinden dat de klimaatbeleidsplanning op korte en middellange termijn het resultaat moet zijn van een integraal **beleidsdomein- en beleidsniveauoverschrijdend** planproces met een blik die veel verder kijkt dan 2020. Voor een krachtig klimaatbeleid zijn inspanningen nodig op meerdere beleidsdomeinen en -niveaus, en die inspanningen moeten lange tijd geleverd en volgehouden kunnen worden. Dat vergt een strategisch en beleidsdomeinoverschrijdend beleid dat kadert in de **visie op 2050**, waarbij nu initiatieven worden in gang gezet die gericht zijn op het ontwikkelen en nemen van veel verdergaande mitigatie- en adaptatiemaatregelen, rekening houdend met een rollende klimaatbeleidsplanning.

De voorliggende plannen zijn echter sterk gesegmenteerd en missen de doorwerking van een lange termijnvisie voor 2050. In beide plannen is verdere integratie en afstemming tussen de diverse beleidsdomeinen nodig, met inbegrip van bijvoorbeeld ruimtelijke ordening en onderwijs. Ook moet in de volgende versie van het rollende plan dringend de aanzet voor een visie op 2050 kunnen doorklinken. Het ontwerp mitigatieplan bevat wel een "doorkijk richting 2050" met voor de niet-ETS-sectoren een aantal meer ambitieuze en strategische pistes, maar dat hoofdstuk blijft eerder vaag. De strategische pistes worden onvoldoende vertaald in beleid.

- [9] Ook vinden de Raden het belangrijk dat de klimaatbeleidsplanning leert uit het verleden. **Evaluatie** van het bestaande planproces, bestaande instrumenten en maatregelen is dan ook cruciaal. Het voorliggend plan bevat geen evaluatie van het vorige plan. Ook valt uit het plan niet op te maken of bestaande maatregelen succesvol zijn, moeten worden bijgestuurd of afgeschaft (bijvoorbeeld omwille van de hoge kosten en de geringe emissiereducties), en door welk bijkomend beleid deze dan best vervangen worden.

## 3 Voorzie ruime betrokkenheid

- [10] Maatschappelijke input en draagvlak voor de maatregelen in het klimaatplan is essentieel. De SERV en Minaraad vroegen daarom reeds eerder om de klimaatbeleidsplanning vorm te geven op basis van een constructieve en dynamische dialoog met alle betrokken doelgroepen.

De Raden waarderen dat de doelgroepen de afgelopen maanden via de sectorale rondetafelconferenties betrokken werden bij de voorbereiding van het Vlaams Klimaatplan, maar het gevoerde overlegproces in het kader van de zogenaamde Vlaamse Klimaatconferentie beantwoordde niet volledig aan de verwachtingen van de Raden. Zo **verschilden** de diverse ronde ta-

fels sterk wat hun **inbreng en verloop** betreft. De rondetafels over landbouw en de F-gassen verliepen constructief; de rondetafels over mobiliteit en gebouwen daarentegen kenden een minder constructief verloop.

Concreet vragen de Raden om in de toekomst, bij de lange termijn planprocessen gericht op de vormgeving van de post 2020 strategie én bij de uitwerking en evaluatie van het voorliggend plan, meer of beter te voorzien in een overlegproces dat

- doelgroepen ook betreft bij de **agendabepaling** van het overleg en waarbij er naast het in kaart brengen van nieuwe maatregelen ook effectief ruimte is voor de evaluatie van bestaande maatregelen;
- vooraf aan de doelgroepen voldoende **informatie** overmaakt, zodat zij zich kunnen voorbereiden op het gevoerde overleg;
- de inbreng van het maatschappelijk middenveld erkent, o.a. door een uitgebreide **verslaggeving** en waarbij ook wordt gemotiveerd waarom van de inbreng van doelgroepen wordt afgeweken;
- een constructieve sfeer creëert waardoor doelgroepen overeenstemming vinden rond noodzakelijke maatregelen en het draagvlak zich verder ontwikkelt.

## Aanbevelingen Mitigatieplan

### 1 Zorg voor een doeltreffend en sluitend plan

[12] Een **sluitend plan** realiseert volgens de Raden de niet-ETS-reductiedoelstelling en zet hiervoor maximaal in op structurele interne emissiereducerende maatregelen (hoofdstuk 1.1); bevat een sluitend kader voor het gebruik van flexibiliteitsmechanismen (hoofdstuk 1.2) en verzekert de financiering (hoofdstuk 1.3).

#### 1.1 Ga maximaal en snel voor bijkomende interne maatregelen

[13] De Raden vragen dat de Vlaamse Regering dringend **bijkomende interne emissiereducerende maatregelen**<sup>9</sup> voorziet die technisch uitvoerbaar en economisch haalbaar zijn en waarvoor er een maatschappelijk draagvlak wordt opgebouwd in de eerste plaats in de sectoren gebouwen en mobiliteit. De **interne maatregelen** voorgesteld in het ontwerpplan zijn **om diverse redenen ontoereikend**, waardoor het mitigatieplan te kort schiet. Zelfs de voorgestelde extra maatregelen, die afhankelijk zijn van (co)financiering uit het Vlaams Klimaatfonds, zijn voor de Raden onvoldoende om de structurele en drastische emissievermindering op lange termijn in gang te zetten.

[14] Bijkomende interne maatregelen<sup>10</sup> zijn nodig omdat:

1. Na de voorziene interne maatregelen de niet-ETS-emissies in 2020 slechts 5,4% lager zullen liggen dan in 2005, terwijl het plan uitgaat van een -15% reductiedoelstelling, waarbij 10 Mton met flexibiliteitsmechanismen gerealiseerd zal moeten worden.
2. De voorziene kloof van 10 Mton tussen de emissies in 2013-2020 en de jaarlijkse emissieplafonds<sup>11</sup> afhankelijk van de gehanteerde scenario's aanzienlijk groter kan uitvallen dan het plan voorziet.
3. De vereiste verdergaande emissiereducties na 2020 nu moeten worden voorbereid.

---

<sup>9</sup> Het gaat daarbij niet alleen over nieuwe maatregelen. Het kan ook gaan over het verhogen of versnellen van het ambitieniveau van bestaande maatregelen.

<sup>10</sup> Wanneer de Raden hierna bijkomende interne maatregelen vragen wordt steeds bedoeld bijkomende interne emissiereducerende maatregelen die technisch uitvoerbaar en economisch haalbaar zijn en waarvoor er een maatschappelijk draagvlak wordt opgebouwd.

<sup>11</sup> De -15%-doelstelling wordt omgezet in een lineair reductiepad tussen 2013 en 2020 waardoor jaarlijkse emissieplafonds worden bepaald.

4. Bijkomende interne maatregelen voordelen kunnen opleveren hier en elders.
5. Er in de mobiliteits- en bouwsector nog veel onbenutte interessante interne emissiereductiemogelijkheden zijn.

Deze motieven voor bijkomende interne maatregelen worden hieronder nader toegelicht.

### 1.1.1 De emissies in de Vlaamse niet-ETS zullen in 2020 slechts 5,4% lager zijn

- [15] Bijkomende interne maatregelen zijn aangewezen omdat volgens het ontwerp plan de Vlaamse niet-ETS-**emissies** na het nemen van de voorziene interne maatregelen in 2020 **slechts 5,4% lager** zullen zijn dan in 2005, terwijl de Vlaamse niet-ETS-doelstelling, waarvan het plan voorlopig uitgaat<sup>12</sup>, voorziet in een **doelstelling van -15%**. Het BEL-scenario, dat is het scenario met bijkomend beleid waarvoor de financiering gegarandeerd is, verwacht immers dat de niet-ETS-emissies in 2020 42.872 kton zullen bedragen, waarmee deze emissies in 2020 slechts 2.444 kton lager zullen liggen dan in 2005 (zie tabel). In een BAU-scenario, op basis van beslist beleid, zouden de emissies evolueren van 45.316 kton in 2005 naar 43.600 kton in 2020.

**Tabel 1: Prognoses niet-ETS-emissies in het ontwerp mitigatieplan**

	2005	2010	2015 (BAU)	2015 (BAU) - Variant	2015 (BEL)	2015 (BEL) - Variant	2020 (BAU)	2020 (BAU) - Variant	2020 (BEL)	2020 (BEL) - Variant
Gebouwen	16.885	18.894	14.548	14.548	14.548	14.548	13.128	13.128	13.114	13.114
Transport	15.178	16.090	15.652	14.531	15.752	14.632	15.278	14.187	14.951	13.893
Landbouw	7.506	7.500	7.758	7.758	7.758	7.758	7.626	7.626	7.626	7.626
Industrie	3.711	5.312	5.559	5.559	5.559	5.559	5.833	5.833	5.446	5.446
Afval	1.806	1.740	1.649	1.649	1.649	1.649	1.571	1.571	1.571	1.571
Energie	230	155	163	163	163	163	165	165	165	165
<b>Totaal niet-ETS</b>	<b>45.316</b>	<b>49.691</b>	<b>45.330</b>	<b>44.209</b>	<b>45.430</b>	<b>44.310</b>	<b>43.600</b>	<b>42.510</b>	<b>42.872</b>	<b>41.815</b>

Bron: ontwerp Vlaams mitigatieplan, p. 127-128.

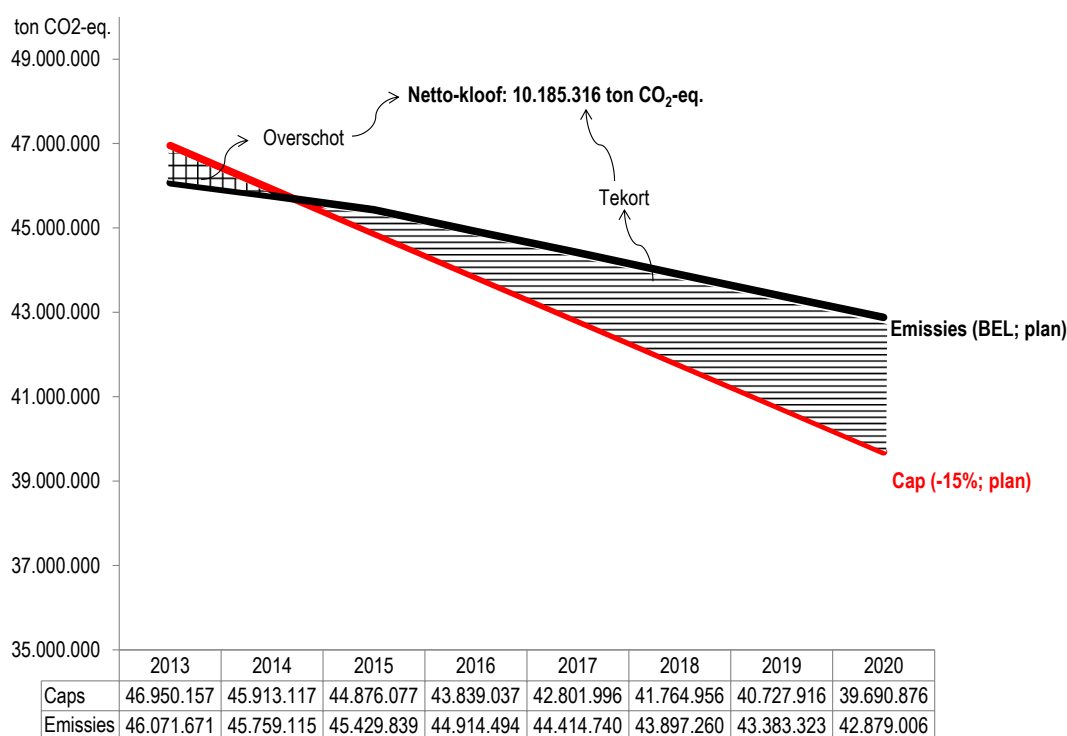
- [16] Dat betekent dat het plan tussen 2013 en 2020 een gecumuleerde **emissiereductiekloof** laat van **10 Mton** tussen de verwachte emissies in het BEL-scenario en de verwachte emissieplafonds tussen 2013 en 2020. Die kloof zou met emissiekredieten worden gedicht. In de eerste jaren van het

<sup>12</sup> In afwachting van de nationale lastenverdeling.



reductietraject wordt er een overschot aan AEA's (annual emission allocations<sup>13</sup>) verondersteld (zie figuur 1). Vanaf 2015 zouden de emissies in het BEL-scenario hoger liggen dan het plafond en zou er dus een tekort aan AEA's zijn. De voorgestelde **extra maatregelen** die voor financiering afhankelijk zijn van het Vlaams Klimaatfonds (maar waarvoor de financiering niet gegarandeerd is), zouden weliswaar 5 Mton CO<sub>2</sub>eq extra kunnen reduceren, maar dan zou er nog een reductiekloof blijven van **5 Mton CO<sub>2</sub>eq.** tussen 2013 en 2020.

**Figuur 1: Nettokloof volgens de achtergrondcijfers bij het ontwerp plan<sup>14</sup>**



### 1.1.2 De reductiekloof kan groter uitvallen dan het plan voorziet

[17] Bijkomende interne maatregelen zijn ook aangewezen omdat de **kloof tussen interne maatregelen en de emissieplafonds veel groter kan**

<sup>13</sup> Emissierechten die bepalen over welke emissieruimte de Europese lidstaten jaarlijks kunnen beschikken voor niet-ETS-sectoren. Het gaat over emissierechten die intra-Europees verhandelbaar zijn.

<sup>14</sup> Berekend door de Raden op basis van de achtergrondcijfers bij het ontwerp plan die de Raden verkregen door gebruik te maken van de Wet Openbaarheid van Bestuur. Deze achtergrondcijfers over de prognoses van de administratie werden niet opgenomen in het ontwerpplan en verschillen ook lichtjes van de gegevens opgenomen in het ontwerpplan. Het is niet volledig duidelijk op welke basis deze cijfers werden bepaald.

**zijn** dan het plan voorziet. Dat komt ten eerste omdat de **Vlaamse emissieplafonds** (caps) voor 2013-2020 nog in een Belgisch lastenverdelingsakkoord<sup>15</sup> moeten worden vastgelegd. Ten tweede kunnen de **emissies hoger** zijn dan verwacht in het ontwerp plan. Het plan beschrijft niet de impact van **sensitiviteitsanalyses** op de parameters die de kloof zouden kunnen beïnvloeden, zoals de af te spreken emissieplafonds in het lastenverdelingsakkoord, het aantal graaddagen, de economische groei, het emissiereductiepotentieel van maatregelen, e.d. Daarom hebben de Raden zelf enkele ruwe sensitiviteitsanalyses uitgevoerd (zie figuur 2 en tabel 1). Volgens deze berekeningen zou de met flexibiliteitsmechanismen te dichten kloof wel eens sterk kunnen oplopen (zie tabel 3) door andere veronderstellingen inzake de caps en de emissies. Om preciezere sensitiviteitsanalyses te kunnen uitvoeren, vragen de Raden snel meer duidelijkheid over de aannames in de beleidsscenario's.

[18] In ieder geval merken de Raden op dat indien de totale kloof van 10 Mton wordt ingevuld met projectgebonden flexibiliteitsmechanismen, deze inzet van flexibiliteitsmechanismen al vrij dicht bij de **maximaal toegelaten<sup>16</sup> 14 Mton voor projectgebonden** flexibiliteitsmechanismen zit waarvan Vlaanderen gebruik kan maken (in de veronderstelling dat Vlaanderen gebruik kan maken van een lineaire toepassingen van dit maximum). Naast

---

<sup>15</sup> Het is nog niet duidelijk of er absolute caps voor Vlaanderen zullen worden vastgelegd (in Mton) of een reductiepercentage. In dat laatste geval moet vastgelegd worden wat de berekeningsbasis is voor het startpunt van het reductietraject in 2013 en het eindpunt in 2020.

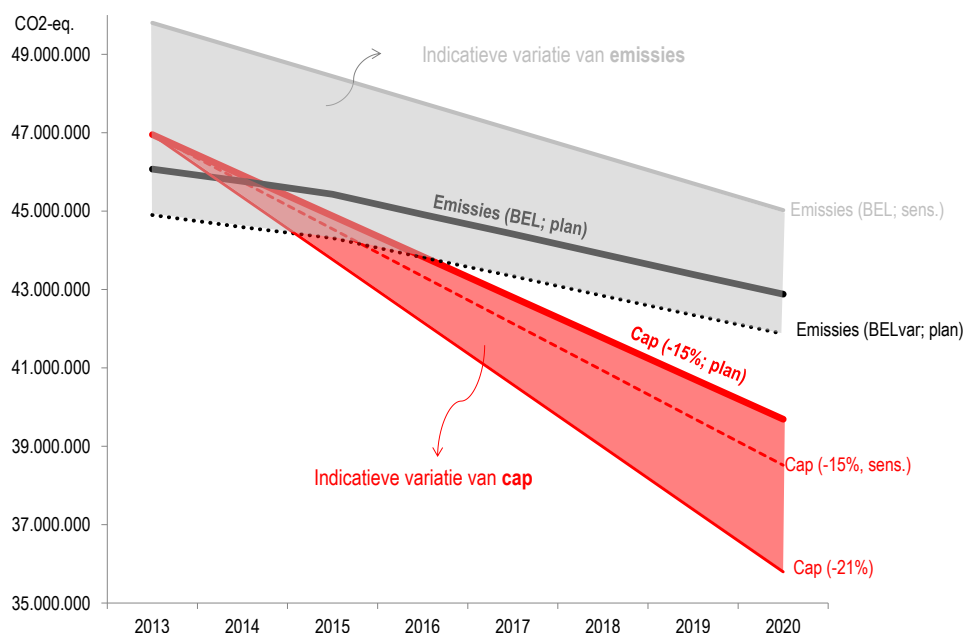
- Het startpunt in 2013 wordt berekend door het gemiddelde te nemen van de emissies in 2008-2010. Het is echter niet duidelijk wat de gebruikte niet-ETS-CO<sub>2</sub>-equivalente emissies voor 2008, 2009 en 2010 zullen zijn (het plan vermeldt geen aanvaarde gegevens over Vlaamse niet-ETS-emissies tussen 2008 en 2010; enkel een cijfer voor 2010, dat overigens verschilt van het cijfer opgenomen in het VORA 2011).
- Het eindpunt in 2020 wordt volgens de Europese Effort Sharing Decision berekend door het reductiepercentage toe te passen op de emissies van 2005.

Het is bovendien niet duidelijk of de federale overheid, de andere gewesten (en Europa) zullen aanvaarden dat Vlaamse industriële lachgasemissies die voor 2013 onder de niet-ETS-sectoren vielen en die na 2013 bij de ETS-sectoren zullen horen, worden meegerekend in de bepaling van het startpunt in 2013 en in de bepaling van de doelstelling van 2020, zoals het ontwerp plan nu doet. Europa voorziet immers correcties op het reductietraject om rekening te houden met emissies die in de periode 2013-2020 ten opzichte van de periode 2008-2013 van of naar ETS-segmenten verschuiven. In de VITO-prognosestudie werden lachgasemissies anders in rekening gebracht dan in het voorliggend mitigatieplan, mede waardoor de kloof in de VITO-studie 24 Mton bedraagt in plaats van 10 Mton.

<sup>16</sup> De Effort Sharing Decision legt een aantal kwantitatieve beperkingen op inzake het gebruik van sommige vormen van flexibiliteit. Zo mag het jaarlijkse gebruik van kredieten uit projectactiviteiten maximum 3% van de niet-ETS-emissies in 2005 bedragen; lidstaten met een negatieve doelstelling of een positieve doelstelling van ten hoogste 5% kunnen jaarlijks extra kredieten gebruiken ter grootte van 1% van de niet-ETS-emissies in 2005 uit projecten in de minst ontwikkelde landen. Voor België betekent dit dat het gebruik van projectgebonden kredieten in de periode 2013-2020 maximum 14 Mton mag bedragen.

de inzet van projectgebonden flexibiliteitsmechanismen zou Vlaanderen ook **onbeperkt AEA's** van andere landen kunnen inzetten voor het dichten van de kloof, maar de beschikbaarheid van deze AEA uit andere landen is zowel qua beschikbaarheid<sup>17</sup> als qua prijs onzeker.

**Figuur 2: Indicatieve variatie van emissies en emissieplafonds**<sup>18</sup>



**Tabel 2: Gehanteerde scenario's in de sensitiviteitsanalyses**

<b>Variatie op caps</b>	<p>De <b>jaarlijkse emissieplafonds</b> (annual emission allowances, AEA) voor Vlaanderen zouden stringenter kunnen zijn dan werd aangenomen in het ontwerp plan. De Raden hebben hiervoor ter indicatie twee alternatieve scenario's doorgerekend (en uitgezet in bovenstaande figuur) die trachten rekening te houden met enkele onzekerheden.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>CAP (-15%, sens):</b> Dit scenario rekent met een lagere cap voor 2020, nl. <b>38.518.600 ton</b> (in plaats van 39.690.876 waarmee het plan rekent voor de bepaling van de kloof), waarbij verondersteld wordt dat de relevante emissies voor 2005 slechts 45.316.000 ton zullen bedragen<sup>19</sup> (in plaats van de veronderstelde 46.695.148 ton). Er wordt dan verondersteld dat de industriële lachgasemissies die na 2013 niet meer behoren tot niet-ETS ook niet worden meegerekend bij de bepaling van de emissies in 2005. Dit scenario rekent met een lineair reductietraject naar deze doelstelling.</li> </ul>
-------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<sup>17</sup> Er gelden geen Europese beperkingen voor de mate waarin lidstaten AEA's kunnen aankopen om hun kloof te dichten. Er gelden wel Europese beperkingen voor de mate waarin lidstaten het overschot aan AEA's kunnen verkopen. Het is op dit moment onduidelijk in welke mate andere lidstaten overschotten aan AEA's zullen hebben, in welke mate ze die zullen overdragen naar volgende jaren voor eigen gebruik en in welke mate ze die aan andere lidstaten zullen aanbieden en aan welke lidstaten.

<sup>18</sup> Voor een beschrijving van de scenario's: zie tabel 2.

<sup>19</sup> Zoals ook vermeld in het ontwerp plan blz. 128.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>CAP (-21%)</b>: Dit scenario veronderstelt dat Europa zal gaan voor een reductie van -30% die zich zou vertalen in een Belgische niet-ETS-reductiedoelstelling van -21% in 2020 t.o.v. de emissies van 2005, waarbij deze doelstelling lineair zou gelden voor Vlaanderen in 2020. In een resolutie van 18 april 2012 spraken de Vlaamse volksvertegenwoordigers hun steun uit voor het optrekken van de Europese broeikasgasreductiedoelstelling tot -30% tegen 2020 (t.o.v. 1990). Dat zou betekenen dat de Vlaamse niet-ETS-cap voor 2020 <b>35.799.640 ton</b> zou bedragen. Het scenario veronderstelt een lineair reductietraject naar deze doelstelling.</li> </ul>
<b>Variatie op emissies</b>	<p>De <b>verwachte emissies zouden in de praktijk</b> hoger (of lager) kunnen liggen dan de voorziene twee beleidsscenario's in het plan: BEL-scenario ('<b>Emissies (BEL; plan)</b>') en BEL-variant ('<b>Emissies (BELvar; plan)</b>').</p> <p>Het '<b>BELvar</b>'-scenario houdt rekening met een lagere correctie voor brandstofverkoop, terwijl de veronderstelling dat de correctie voor brandstofverkoop opnieuw dermate zal afnemen niet gegrond is. Dit variant-scenario opnemen, wekt volgens de Raden ten onrechte de indruk dat het scenario van dezelfde orde is als het BAU- en BEL-scenario.</p> <p>De Raad rekende één alternatief emissiescenario door:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Emissies (BEL, sens)</b>: Dit scenario veronderstelt een lineaire reductie waarbij de niet-ETS-emissies in 2013 gelijk zullen zijn aan de niet-ETS-emissies in 2010 (namelijk 49.802.442 ton, volgens achtergrondcijfers bij het ontwerp plan<sup>20</sup>) en waarbij de niet-ETS-emissies in 2020 5% hoger liggen dan in het BEL-scenario, om rekening te houden met mogelijke variaties in het aantal graaddagen, in de economische conjunctuur, in de realisatie van emissiereducties door maatregelen, etc<sup>21</sup>.</li> </ul>

**Tabel 3: Gecumuleerde kloof tussen verwachte beschikbare emissieplafonds en emissies in diverse scenario's (2013-2020)**<sup>22</sup>

Scenario's over de caps	Scenario's over de evolutie van de emissies		
	BEL (plan)	BELvariant (plan)	BEL (sens)
-15% (plan)	-10.185.316	-1.461.458	-32.737.461
-15% (sens)	-14.874.418	-6.150.560	-37.426.564
-21%	-25.750.258	-17.026.400	-48.302.404

### 1.1.3 *Verdergaande emissiereducties na 2020 moeten nu worden voorbereid*

- [19] Bijkomende interne maatregelen zijn ook nodig omdat de noodzakelijke **verdergaande emissiereducties na 2020 vandaag moeten worden voorbereid**. Concreet impliceert dat op zijn minst de strategische pistes

<sup>20</sup> Deze cijfers hebben de raden bekomen van de administratie en deze verschillen licht van de cijfers opgenomen in het plan en ook van de cijfers opgenomen in het VORA 2011.

<sup>21</sup> Een 5% variatie op niet-ETS-emissies lijkt gerechtvaardigd, aangezien de weersgebonden en conjunctuurgebonden variaties bijvoorbeeld tussen 2009 en 2010 de emissies met 7% lieten toenemen. (VORA 2011).

<sup>22</sup> Deze tabel geeft een ruwe inschatting van hoe groot de gecumuleerde reductiekloof tussen 2013-2020 kan zijn bij diverse combinaties van scenario's inzake de emissies en de caps. De gehanteerde scenario's komen overeen met de hierboven gehanteerde scenario's die in tabel 2 beschreven worden. De rode cijfers geven aan wanneer de kloof groter is dan 14 Mton (cf. voetnoot 18).

opgenomen in de **doorkijk 2050** worden vertaald in **beleid** en dat deze worden aangevuld met **bijkomende maatregelen** gericht op de uitwerking van een lange termijnvisie (zie deel 2) en op het realiseren van verdergaande emissiereducties op lange termijn.

- [20] De Raden onderschrijven dat de bestrijding van de klimaatverandering wereldwijd scherpe emissiereducties vereist tegen 2050. Het ontwerp plan stelt dat Vlaanderen zich achter de **Europese routekaart** schaaft die erop gericht is de Europese uitstoot van broeikasgassen tegen 2050 met **80-95%** te verminderen t.o.v. 1990<sup>23</sup> en dat de uitdaging terzake nog aanzienlijk is. "Op **Europees** niveau werd in de periode 1990-2010 een gemiddelde jaarlijkse reductie van 0,4% gerealiseerd. Echter, om de broeikasgasemissies in 2050 in lijn te brengen met de Europese doelstelling om minstens 80% te reduceren ten opzichte van 1990, is vanaf nu tot 2050 een **gemiddelde** jaarlijkse **Europese** emissiereductie nodig van 4%"<sup>24</sup>.
- [21] Het is nog niet duidelijk welke gemiddelde emissiereductie zal gelden voor Vlaanderen na de Europese lastenverdeling en welk reductiepad<sup>25</sup> daarbij gevolgd zal worden, maar het is wel duidelijk dat de **Vlaamse uitstoot op termijn zeer sterk zal moeten verminderen**. Een versnelling lijkt nodig aangezien de Vlaamse uitstoot in de periode 1990-2010 jaarlijks gemiddeld met 0,12% afnam en deze volgens het ontwerp plan tussen 2013 en 2020 slechts met gemiddeld 1% zal afnemen<sup>26</sup>.
- [22] Om verdergaande reducties op termijn te kunnen realiseren, moeten **vandaag structurele interne emissiereducerende maatregelen** worden genomen / voorbereid die verdergaande emissiereducties realiseren in de toekomst en bij uitstek voor sectoren waar lock-in dreigt. Het is belangrijk dat deze maatregelen **snel** genomen worden. Het vraagt immers niet alleen **tijd** om maatregelen te implementeren maar ook vooraleer maatregelen effect hebben, dit geldt zeker voor structurele maatregelen gericht op

---

<sup>23</sup> Ontwerp Vlaams mitigatieplan, p. 29. Volgens PwC moeten we om gevaarlijke klimaatverandering af te wenden wereldwijd minstens 39 opeenvolgende jaren de koolstofintensiteit van de economie met 5,1% laten dalen terwijl het gemiddelde het afgelopen decennium rond de -0,8% schommelde en het laatste jaar zelfs iets verslechterde. PRICEWATERHOUSECOOPERS 'Too late for two degrees?' Low carbon economy index 2012, november 2012: [http://www.pwc.com/en\\_GX/gx/low-carbon-economy-index/assets/pwc-low-carbon-economy-index-2012.pdf](http://www.pwc.com/en_GX/gx/low-carbon-economy-index/assets/pwc-low-carbon-economy-index-2012.pdf).

<sup>24</sup> Ontwerp mitigatieplan, p. 4. Voor een reductie van 95% is een gemiddelde jaarlijkse Europese emissiereductie nodig van 7%.

<sup>25</sup> Een gemiddelde Europese reductie van 4% per jaar kan immers ook bereikt worden bij lagere reductiepercentages in het begin van deze periode, op voorwaarde dat nu structurele emissiereducerende maatregelen in gang worden gezet die de emissies op korte termijn niet reduceren maar op termijn resulteren in meer dan 4% reductie per jaar.

<sup>26</sup> De Raden wijzen erop dat een gemiddelde reductie van 1% per jaar slechts leidt tot een emissiereductie van 33% in 2050 (t.o.v. 2005).

innovatie en gedragsverandering. Bovendien geldt dat hoe sneller Vlaanderen bijkomende maatregelen neemt, hoe sneller emissies worden vermeden en hoe meer accumulatie van emissies in de atmosfeer wordt vermeden. De geaccumuleerde emissies bepalen immers de CO<sub>2</sub>-concentraties in de atmosfeer die mee bepalen in welke mate de temperatuurstijging beperkt kan worden tot twee graden. Elk uitstel leidt tot haast onhaalbare reductiedoelstellingen in de toekomst<sup>27</sup>.

Ook de aard van de niet-ETS-emissies maakt dat structurele emissiereducerende maatregelen snel moeten worden genomen. De emissies in de niet-ETS-sectoren zijn immers erg **padafhankelijk**. De grote emissiebronnen zoals de gebouwen en het voertuigenpark kunnen slechts stapsgewijs worden aangepakt, gezien de trage vernieuwings- en renovatiegraad in het gebouwenpark en de trage vernieuwingsgraad van het voertuigenpark.

Verschillende studies wijzen erop dat, willen we een redelijke kans hebben om de wereldwijde gemiddelde temperatuuroename te beperken tot twee graden, de wereldwijde emissies moeten **pieken voor 2020**<sup>28</sup>. De World Energy Outlook 2012 stelt dat meer dan 80% van de toegelaten CO<sub>2</sub>-emissies in 2035 reeds ingesloten zitten in de huidige infrastructuur; als de emissiereductie niet wordt ingezet voor 2017 zijn volgens het IEA alle in 2035 toegelaten emissies ingesloten. Als wereldwijde gecoördineerde mitigatie wordt uitgesteld tot 2020 zou enkel een drastische vermindering van de energievraag nog toelaten om de temperatuuroename met een kans van meer dan 66% te beperken tot twee graden<sup>29</sup>. Uitstel tot 2030 laat zelfs bij een drastische vermindering van de energievraag niet meer toe de twee gradendoelstelling te halen.

De OESO bevestigde in haar jongste milieuverkenning 2050<sup>30</sup> dat de kost van niets doen vele malen hoger is dan de kost van ambitieuze mitigatie. Zo zou er

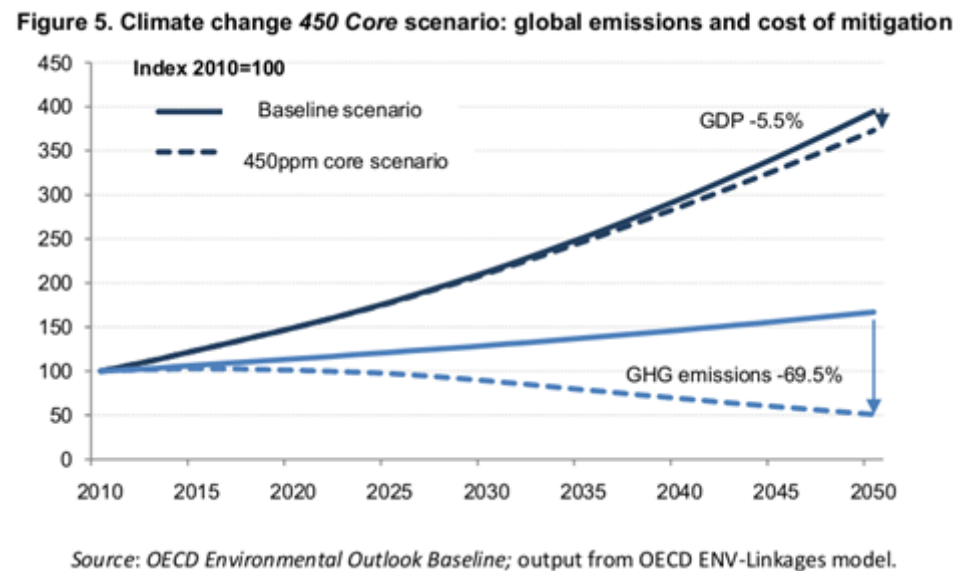
<sup>27</sup> Minaraad, *Advies van 26 november 2009 over de klimaatop in Kopenhagen*: <http://www.minaraad.be/adviezen/2009/klimaatop-in-kopenhagen>; GERMAN ADVISORY COUNCIL ON GLOBAL CHANGE, *Solving the climate dilemma: The budget approach*, 2009: [http://eeac.hscglab.nl/files/D-WBGU\\_SolvingtheClimateDilemma\\_Dec09.pdf](http://eeac.hscglab.nl/files/D-WBGU_SolvingtheClimateDilemma_Dec09.pdf); MEINSHAUSEN, M., MEINSHAUSEN, N., HARE, M., RAPER, S., FRIELER, K., KNUTTI, R., FRAME, D. en ALLEN, M., "Greenhouse-gas emission targets for limiting global warming to 2°C" in *Nature*, vol 458, 2009: <http://www.iac.ethz.ch/people/knuttir/papers/meinshausen09nat.pdf>.

<sup>28</sup> UNEP, *Bridging the Emissions Gap. A UNEP Synthesis Report*, November 2011: [http://www.unep.org/pdf/UNEP\\_bridging\\_gap.pdf](http://www.unep.org/pdf/UNEP_bridging_gap.pdf); Het 450 scenario in de *World Energy Outlook* van het IEA vereist dat de CO<sub>2</sub>-emissies pieken in 2017: IEA, *World Energy Outlook 2012*: <http://www.worldenergyoutlook.org/publications/weo-2012/>.

<sup>29</sup> Het beperken van de wereldwijde gemiddelde temperatuuroename tot 1,5 graden, is enkel nog mogelijk bij een drastische vermindering van de energievraag, de inzet van CCS en onmiddellijke wereldwijde mitigatie actie: ROGELJ, J., MCCOLLUM, D.L., REISINGER, A., MEINSHAUSEN, M en RIAHI, K., "Probabilistic cost estimates for climate change mitigation" in *Nature* vol. 493, januari 2013: <http://www.nature.com/nature/journal/v493/n7430/pdf/nature11787.pdf>.

<sup>30</sup> OECD, *The OECD Environmental Outlook to 2050. Key findings on climate change*, November 2012:

tegen 2050 een emissiereductie met 70% (in vergelijking met het voortzetten van het huidige beleid) kunnen worden bereikt aan een kost van 5,5% van het BBP (dat in 2050 naar verwachting verviervoudigd zal zijn). Niets doen daarentegen zou de gemiddelde bestedingen per persoon in 2050 met 14% laten afnemen. Onderstaande grafiek toont hoe een beperkte impact op de wereldwijde economische groei (in de bovenste lijn) volgens de OESO een enorm verschil maakt in de broeikasgasuitstoot (in de onderste lijn).



[23]

#### 1.1.4 Bijkomende interne maatregelen kunnen voordelen hebben hier en elders

[24] Bijkomende maatregelen **in eigen regio** zijn om verschillende redenen zeer belangrijk.

- Het verminderen van het energieverbruik verlaagt in principe de energiefactuur.
- Het nemen van interne maatregelen kan via een reductie van de buitenlandse energiefactuur, de betalingsbalans verbeteren.
- Interne maatregelen kunnen lokaal voor sociaal-economische baten zorgen.

[http://www.oecd.org/env/cc/Outlook%20to%202050\\_Climate%20Change%20Chapter\\_HIGHLIGHTS-FINA-8pager-UPDATED%20NOV2012.pdf](http://www.oecd.org/env/cc/Outlook%20to%202050_Climate%20Change%20Chapter_HIGHLIGHTS-FINA-8pager-UPDATED%20NOV2012.pdf).

- Via interne maatregelen wordt kennis en ervaring opgedaan en kunnen schaalvoordelen en leereffecten ontstaan waardoor de kostprijs van nieuwe technologie daalt en de milieuprestaties verbeteren.
- Door het stimuleren en in de praktijk demonstreren van alternatieve manieren van verplaatsen, eten, wonen, groeit de groep mensen die overschakelen op meer duurzame alternatieven. Op die manier komen de noodzakelijke structurele veranderingen op lange termijn sneller binnen bereik.
- Interne maatregelen die specifiek inzetten op onderzoek en ontwikkeling kunnen zorgen voor nieuwe emissiereducerende technologieën en processen. Deze kunnen ook elders emissiereducties opleveren.
- Interne maatregelen kunnen via de reductie van het fossiel energiegebruik bijdragen aan de aanpak van lokale luchtverontreiniging.

Omwille van deze **voordelen** van interne maatregelen kunnen ook relatief dure emissiereducerende maatregelen in eigen land gerechtvaardigd zijn. Meer aandacht voor het onbenut potentieel aan interne maatregelen is bovendien in lijn met het de **politieke consensus** (zie kader) in Vlaanderen om maximaal alle interne maatregelen te treffen die technisch en economisch uitvoerbaar zijn en die maatschappelijk aanvaardbaar zijn. Dit uitgangspunt wordt onvoldoende in rekening genomen in het voorliggend plan.

Het **Vlaams Regeerakkoord** stelt dat *“Voor de reductie van de broeikasgasuitstoot treffen we **maximaal alle interne maatregelen** die technisch en economisch uitvoerbaar zijn en die maatschappelijk aanvaardbaar zijn”*. Rekening houdende met een aantal overwegingen vraagt het **Vlaams Parlement** aan de Vlaamse Regering om *“ bij voorkeur te kiezen voor klimaatmaatregelen en -investeringen **in eigen land** die ook een meerwaarde hebben voor de groene economie en groene jobs in Vlaanderen en om aanvullend enkel te kiezen voor flexibele mechanismen met een duidelijke meerwaarde voor klimaat, milieu en bevolking”*.

De Raden benadrukten reeds herhaaldelijk het belang van interne emissiereducties. Zo vroegen de Minaraad en de SERV in hun advies over het voorbereidingstraject voor het derde Vlaams klimaatplan<sup>31</sup> extra aandacht voor het nemen van kostenefficiënte interne maatregelen die tot dusverre nog niet gerealiseerd werden omwille van niet-

<sup>31</sup> Advies van 20 oktober 2011 over het voorbereidingstraject voor het derde Vlaams Klimaatplan



economische barrières. Hierbij moet Vlaanderen ernaar streven eerst op zijn minst alle interne reductiemaatregelen te nemen die goedkoper zijn dan het inzetten van flexibiliteitsmechanismen. In zijn advies<sup>32</sup> van 11 oktober 2012 naar aanleiding van de klimaatop in Doha vroeg de Minaraad om in het volgende klimaatbeleidsplan (2013-2020) bijkomende mitigatiemaatregelen op te nemen zodat de indicatieve -15% doelstelling zeker gehaald wordt en om bijkomende beleidsmaatregelen, die snel kunnen ingevoerd worden, in kaart te brengen zodat als Europa de opstap maakt naar -30% Vlaanderen werk kan maken van de indicatieve emissiereductiedoelstelling van -21% (ten opzichte van 2005) in de niet ETS-sectoren.

### 1.1.5 Mobiliteit en gebouwen bieden veel onbenutte reductiemogelijkheden

- [25] Tussen 1990 en 2010 nam volgens het plan de broeikasgasuitstoot in de sectoren gebouwen en mobiliteit toe met respectievelijk 23% en 29%. Er zijn vooral in deze sectoren op korte termijn veel onbenutte emissiereductiemogelijkheden. Deze reductiemogelijkheden verdienen volgens de Raden veel meer aandacht.
- [26] De Belgische **transportsector** zou tegen 2020 om en bij de 20% energie kunnen besparen<sup>33</sup> ten opzichte van 2004. Het Vlaams ontwerp plan verwacht in het beleidsscenario, en rekening houdende met een brandstofcorrectiefactor van 22%, tegen 2020 slechts een emissiereductie van 1,5%. De voorbereidende Vito-studie vermeldt dat een optimalisatie van de vloot onvoldoende is om de indicatieve -15%-doelstelling te halen en dat zowel een vergroening van de vloot als een inperking van de vervoersvraag noodzakelijk zijn. De Vito-studie toont aan dat een sturende kilometerheffing voor zowel vracht- als personenvervoer de emissies in de transportsector tegen 2020 met 7% kan laten dalen. Er moet volgens de Raden dringend werk gemaakt worden van een prijszettingssysteem voor personenwagens (een kilometerheffing of een alternatief systeem) dat de emissies laat dalen en oog heeft voor de sociale en economische effecten van de sturing.
- [27] Ook de **bebouwde omgeving** biedt volgens de VITO-studie belangrijke kansen om kostenefficiënte maatregelen te nemen met veel reductiepotentieel. Een grote uitdaging hierbij is het versnellen van de renovatiegraad en

---

<sup>32</sup> Advies van 11 oktober 2012 over de VN-klimaatop in Doha, paragraaf 102, p. 56: <http://www.minaraad.be/adviezen/2012/eigen-initiatief-klimaatop-qatar>.

<sup>33</sup> Zie bijvoorbeeld: [http://www.eepotential.eu/results\\_cty\\_pot.php](http://www.eepotential.eu/results_cty_pot.php) [http://www.eepotential.eu/results\\_cty\\_pot.php](http://www.eepotential.eu/results_cty_pot.php).

het vinden van de nodige financiering<sup>34</sup>. Het ontwerp plan bevat een aantal extra voorgestelde maatregelen in de sector gebouwen (i.h.b. premies en bijkomende kapitaalsmiddelen voor de energierenovatie van sociale woningen, aanzetten tot sloop voor woningen met ondermaatse energieprestaties, het ondersteunen van diepgaande totaalrenovaties) die een nuttige eerste stap kunnen zijn, maar die lijken door hun aard en hun gebrek aan financiering onvoldoende in staat om de gewenste trendbreuk te realiseren.

## 1.2 Zorg voor een sluitend kader voor het gebruik van flexibiliteitsmechanismen

- [28] De inzet van flexibiliteitsmechanismen gaat gepaard met belangrijke maatschappelijke keuzes en vereist volgens de Raden<sup>35</sup> een **welomlijnde sluitende strategie** die aangeeft hoeveel en welk type emissiekredieten of -rechten worden aangekocht, via welk verwervingskanaal deze worden aangekocht en met welke middelen de Vlaamse overheid de aankoop van emissiekredieten of -rechten zal financieren. Voor het opvullen van tekorten in de emissieruimte zal Vlaanderen immers een **actieve aankoopstrategie** voeren en niet a priori uitgaan van de mogelijkheid van een beperkte voorafname op haar emissieruimte voor het volgende jaar<sup>36</sup>. Aangezien de Effort Sharing Decision de lidstaten slechts twee maanden de tijd laat om bij een overschrijding van de emissieruimte bijkomende emissierechten of -kredieten in te leveren<sup>37, 38</sup>, is snelle duidelijkheid over de inzet van flexibiliteitsmechanismen en hun financiering essentieel.
- [29] De Raden vragen daarnaast dat de Vlaamse Regering een **kader** uitwerkt voor de beoordeling van de duurzaamheid van projectactiviteiten en dit kader maatschappelijk te laten toetsen door de (strategische) adviesraden. Het is dus niet de bedoeling dat het middenveld zich gezamenlijk uitspreekt over concrete projecten maar over de uitgangspunten, principes en criteria

---

<sup>34</sup> Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050, Mededeling van de Commissie, COM(2011) 112 definitief, Brussel, 8.3.2011,

<sup>35</sup> SERV en Minaraad, briefadvies van 1 maart 2012 over het voorontwerp besluit van de Vlaamse Regering inzake verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen voor vaste installaties en de inzet van flexibele mechanismen: <http://www.minaraad.be/adviezen/2012/verhandelbare-emissierechten-en-flexibele-mechanismen>.

<sup>36</sup> Ontwerp mitigatieplan, p. 132.

<sup>37</sup> Indien dit niet gebeurt, voorziet de Effort Sharing Decision in een aantal corrigerende maatregelen waaronder de vermindering van de emissieruimte voor het volgende jaar vermenigvuldigd met een kortingfactor.

<sup>38</sup> Het ontwerp plan stelt dat er indien nodig eind september een bijkomend budget uit het Klimaatfonds wordt toegekend voor de aankoop van bijkomende flexmex-kredieten uit de flexibiliteitsmechanismen.

van het beoordelingskader. Bij de aankoop van emissierechten is volgens de Raden zowel de prijs als de kwaliteit van de kredieten belangrijk.

[30] De Raden vragen ook meer duidelijkheid over de **afrekening** van de vorige **Kyotoperiode** die **in 2015**, dus tijdens de looptijd van het voorliggend plan, moet gebeuren<sup>39</sup>. Het voorliggend plan is hierover zeer summier. Concreet hebben de Raden volgende vragen:

- Het voortgangsrapport 2011 schat deze reductiekloof voor de volledige Kyotoperiode op 17Mton CO<sub>2</sub>-equivalenten. Hoeveel bedraagt de geactualiseerde inschatting van de omvang van de met flexibiliteitsmechanismen te dichten reductiekloof voor de periode 2008-2012?
- Hoeveel emissiekredieten heeft Vlaanderen zelf en via de Participatiemaatschappij Vlaanderen nu reeds in portefeuille of gecontracteerd? Over welke soort emissiekredieten gaat het? Tegen welke prijs werden deze kredieten aangekocht?
- Welke emissiekredieten plant Vlaanderen eventueel nog aanvullend te kopen? Tegen welke prijs? Wanneer? En met welke middelen? In welke mate zullen de opbrengsten van de veilingen van het restant van de Vlaamse nieuwkomersreserve<sup>40</sup> volstaan? Was het veilen van rechten uit de nieuwkomersreserve (juridisch) sluitend? Zijn er mogelijke risico's verbonden met die operatie?
- Welke emissiekredieten zullen voor welke periode (2008-2012 of 2013-2020) ingezet worden?
- Wat zijn de gevolgen voor de Vlaamse begroting als de emissiekredieten die in handen zijn van de Participatiemaatschappij Vlaanderen worden ingeleverd?

### 1.3 Verzeker de financiering

[31] Een ambitieus klimaatbeleid vereist een **voldoende financiering**. De Raden vragen een **sluitende financiering** van het plan, inclusief de noodzakelijke bijkomende interne maatregelen. Het is alvast duidelijk dat de voorziene middelen in het ontwerp mitigatieplan bijlange niet volstaan voor de voorziene extra maatregelen (zie kader). De inkomsten van het **Vlaams Klimaatfonds**, de voorziene financieringsbron voor nieuwe maatregelen,

---

<sup>39</sup> Op basis van de broeikasgasinventaris die op 15 april 2014 moet worden overgemaakt aan het UNFCCC.

<sup>40</sup> De opbrengst van deze veiling wordt geschat op 57 miljoen euro, geraamd tegen een koolstofprijs van 6,22 euro per ton.

zijn **zeer beperkt ten opzichte van de noden**. Bovendien zullen de uitgaven in werkelijkheid hoger zijn – aangezien slechts voor een derde van de voorgestelde bijkomende maatregelen de kosten werden ingeschat, en is er nood aan bijkomende interne maatregelen (cf. hoofdstuk 1.1)) terwijl de inkomsten mogelijk lager uitvallen (door een lagere EUA-prijs, en/of een kleiner Vlaams aandeel in de veilingopbrengsten).

- [32] Een fundamenteel **debat** over de financiering van het klimaatbeleid is dan ook nodig. Dat wordt versterkt door de krappe budgettaire context waarin er weinig ruimte is om bijkomende middelen uit de algemene begroting in te zetten voor klimaatbeleid.

### Kader 3: Financiering klimaatbeleid

Het ontwerp mitigatieplan vermeldt twee financieringsbronnen voor het klimaatbeleid.

- Zo wordt het geplande en besliste klimaatbeleid in de eerste plaats gefinancierd met de beschikbare middelen binnen de **begroting** van elk beleidsdomein. Binnen de begrotingen van de **verantwoordelijke beleidsdomeinen** wordt voor de periode 2013-2020 €1.218.027.191 voorzien voor het uitvoeren van de in het ontwerp plan opgenomen maatregelen waarvoor geen financiering vanuit het Vlaams Klimaatfonds is vereist (het BEL-scenario).
- Ook verwijst het ontwerp mitigatieplan naar het **Vlaams Klimaatfonds** als overkoepelend financieel kader (zie onderstaande tabel).

Daarnaast mag niet vergeten worden dat in de context van het energiebeleid (hernieuwbare energie en energie-efficiëntie) aanzienlijke middelen worden besteed voor maatregelen die mee bijdragen aan de klimaatbeleidsdoelstellingen en die in zeer belangrijke mate worden gefinancierd via de elektriciteitsstarieven.

**Tabel 4: Geraamde inkomsten en uitgaven van het Vlaams Klimaatfonds**

Inkomsten		
Veiling emissierechten vaste installaties	ca. €100 mln/j	Deze veilingopbrengsten zijn onzeker: 1) Ze zijn berekend op basis van een EUA-prijs van 6,22 euro per ton <sup>41</sup> , terwijl deze prijs door het structureel overschot aan emissierechten sterk is gedaald <sup>42</sup> Gerekend aan 3,43 euro per ton, zou er jaarlijks maar 55 miljoen euro in het Klimaatfonds terechtkomen. De Europese Commissie bereidt een hervorming van het EU ETS voor. 2) Het Vlaamse aandeel in de Belgische veilingopbrengsten is nog niet gekend. Op basis van het aandeel van Vlaanderen in het ETS-plafond voor de periode 2008-2012, gaat het ontwerp plan er vanuit dat Vlaanderen aanspraak kan maken op een aandeel van 63,03% van de Belgische veilingopbrengsten.
Veiling emissie-	(€961.000	Deze opbrengst is nog onzeker en moet nog ver-

<sup>41</sup> EU Emission Allowances; rechten in het kader van het Europees emissiehandelssysteem. Ontwerp plan p. 138.

<sup>42</sup> EUROPESE COMMISSIE, *The state of the European carbon market in 2012*, COM (2012) 652, 14 november 2012, p. 5: [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/docs/com\\_2012\\_652\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/docs/com_2012_652_en.pdf).

rechten luchtvaart	voor België)	deeld worden.
<b>Totaal inkomsten</b>	<b>ca. €100 mln/j</b>	Exclusief de opbrengst van de veiling van emissierechten in de luchtvaart
<b>Uitgaven</b>		
Intern beleid	€223 mln/j	Inschatting voor 11 van de 34 voorgestelde extra maatregelen <sup>43</sup> .
Flexibiliteitsmechanismen	€1,25 tot € 18,75 mln/j	Inschatting van de kost van de inzet van flexibiliteitsmechanismen op basis van een reductiekloof van 10 Mton CO <sub>2</sub> eq en rekening houdend met een prijsvork van 1 tot 15 euro per ton <sup>44</sup> .
Internationale klimaatfinanciering	€83 mln (2013) tot 2020 jaarlijks vermeerderd met ca. €51 mln	Eigen inschatting van een "billijke" Belgische bijdrage aan de internationale klimaatfinanciering op basis van de verdeelsleutel die de Europese Commissie hanteert voor het bepalen van een "billijke" EU-bijdrage <sup>45</sup> . Op basis van deze berekening zou de Belgische bijdrage in 2013 131,3 mln bedragen. Als Vlaanderen 63,03% van de Belgische bijdrage op zich neemt (naar analogie met het Vlaamse aandeel in de veilingopbrengsten) resulteert dit voor 2013 in een Vlaamse bijdrage van 83 mln euro. Dit bedrag wordt jaarlijks vermeerderd 63,03% van de jaarlijkse verhoging van de Belgische bijdrage.
Overheidssteun voor indirecte emissiekost bij weglekrisico	€ 42 mln/j	Het ontwerp plan (p. 141) raamt de kost voor de overheidssteun ten behoeve van bedrijfstakken die zijn blootgesteld aan een significant weglekrisico op 42 miljoen euro per jaar (gerekend aan een prijs van 6,22 euro per ton) <sup>46</sup> . Daarmee maakt het plan gebruik van de maximaal toegelaten steun op basis van de richtsnoeren.
<b>Totaal uitgaven</b>	<b>€349,25 mln tot €366,75 mln</b>	bij een prijs van 1 euro respectievelijk 15 euro per ton voor kredieten uit de flexibiliteitsmechanismen

[33] Er zullen dus **keuzes gemaakt** moeten worden bij de besteding van de middelen uit het Vlaams Klimaatfonds. Dat fonds heeft vier bestedingsposities (zie tabel 4):

<sup>43</sup> Ontwerp plan, p. 139-140.

<sup>44</sup> Ontwerp plan, p. 140.

<sup>45</sup> Voor de logica achter de berekening van dit bedrag, zie het advies van de Minaraad van 11 oktober 2012 over de klimaatop in Doha, p. 49-50: <http://www.minaraad.be/adviezen/2012/eigen-initiatief-klimaatop-qatar>.

<sup>46</sup> De berekening hiervan wordt weergegeven in Annex III.

- Het ontwerp plan<sup>47</sup> stelt dat “*een belangrijk deel van de middelen in het Vlaams Klimaatfonds naar **interne maatregelen** moet gaan*”. De Raden gaan hiermee akkoord.
- Bestedingen voor **flexibiliteitsmechanismen**. Gegeven dat het geraamde budget voor slechts een derde van de voorgestelde extra interne maatregelen reeds meer dan het dubbele bedraagt van de verwachte inkomsten voor het Klimaatfonds, is het voor de Raden onduidelijk welke middelen de Vlaamse overheid zal inzetten voor de aankoop van duurzame kredieten en rechten.
- De verplichte Vlaamse bijdrage aan de **internationale klimaatfinanciering** is nog niet bekend en in het ontwerp plan nog niet ingevuld, maar vormt wel een belangrijk onderdeel van het klimaatbeleid. Bovendien moet het nakomen van engagementen inzake klimaatfinanciering vertrouwen creëren in de internationale klimaatonderhandelingen, hetgeen de slaagkansen van een akkoord kan verhogen dat aan alle landen inspanningen oplegt.
- **Overheidssteun** ten behoeve van bepaalde ETS-bedrijfstukken die zijn blootgesteld aan een **significant weglekrisico**. Op basis van de herziene ETS-richtlijn<sup>48</sup> kunnen de lidstaten de indirecte emissiekost van bedrijven financieel compenseren indien er als gevolg van het in de elektriciteitsprijzen doorrekenen van de kosten in verband met broeikasgasemissies een significant weglekeffect dreigt. Het geraamde bedrag van 42 miljoen euro (zie tabel 4) is de maximaal toegelaten steun op basis van de richtsnoeren die de Europese Commissie hiervoor opstelde<sup>49</sup>. De Raden vragen:
  - een correcte toepassing van dit mechanisme conform de Europese richtsnoeren waarbij voldoende gedifferentieerd te werk wordt gegaan;
  - dat de overheid volledig transparant is over de gegeven steun en de berekeningswijze ervan;
  - een evaluatie van de steunregeling in de jaarlijkse rapportering waarin het ontwerp plan voorziet.

<sup>47</sup> Ontwerp mitigatieplan, p. 142.

<sup>48</sup> Artikel 10bis, lid 6.

<sup>49</sup> EUROPESE COMMISSIE, Richtsnoeren betreffende bepaalde staatssteunmaatregelen in het kader van de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten na 2012, 5 juni 2012: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:158:0004:0022:NL:PDF>.

## 2 Maak werk van een lange termijntransitie

[34] Reeds hierboven gaven de Raden aan dat toekomstige uitdagingen het vertrekpunt moeten zijn van het (klimaat)beleid dat vandaag wordt vorm gegeven. Dat vereist duidelijkheid over de doelen die op langere termijn voor Vlaanderen zullen gelden en over de visie op het energiesysteem dat met deze doelen in overeenstemming is (deel 2.1). Een "routekaart" moet duidelijk maken hoe deze doelen en visie gerealiseerd kunnen worden (deel 2.2). Een geïntegreerde en politiek gedragen transitieaanpak is daarbij nodig (deel 2.3), waarbij ook wordt ingezet op innovatie en gedragswijziging (deel 2.4).

### 2.1 Klaar Vlaamse post-2020-doelen en visie op het energiesysteem uit

[35] De Raden vragen om algemene doelstellingen vast te leggen voor de periode na 2020 en om een overkoepelende visie op het energiesysteem uit te werken die met deze doelen in overeenstemming is.

[36] De **post-2020-doelen** voor Vlaanderen moeten vastgelegd worden op basis van een top-down-benadering die uitgaat van de mondiale en Europese lange termijn doelstellingen in combinatie met een bottom-up-benadering die uitgaat van het aanwezige emissiereductiepotentieel en de daarbij horende kosten en baten.

[37] Daarnaast vragen de Raden dat de Vlaamse overheid in overleg met deskundigen, betrokkenen en het maatschappelijk middenveld een netwerk en een traject opzet voor de ontwikkeling van een **overkoepelende energie-systeemvisie voor Vlaanderen**. De klimaatuitdaging maakt immers dat Vlaanderen grote stappen moet zetten in de transitie naar een duurzaam energiesysteem<sup>50</sup>. Dat vergt keuzes, vandaag en morgen, op het vlak van energiebesparing en hernieuwbare energie maar ook op tal van andere vlakken ook buiten het klassieke energiebeleid, zoals het innovatiebeleid, het economisch beleid, het arbeidsmarktbeleid, het milieubeleid, het ruimtelijk beleid.

### 2.2 Stel een Vlaamse routekaart 2050 op

[38] Naar analogie met de routekaarten die op Europees niveau worden opgesteld (zie kader), vinden de Raden het aangewezen om ook op **Vlaams niveau** werk te maken van een **routekaart 2050**. Via **backcasting** ontwik-

---

<sup>50</sup> SERV en Minaraad, Advies Hernieuwbare energie van 16 november 2011 (SERV) en 17 november 2011 (Minaraad): <http://www.minaraad.be/adviezen/2011/hernieuwbare-energie-samen-met-serv>.

kelt men vanuit een gewenste toekomstvisie dan verschillende scenario's op basis waarvan het gewenste eindbeeld gerealiseerd kan worden.

#### Kader: Europese Routekaart naar een koolstofarme economie in 2050

In de Europese Routekaart<sup>51</sup> naar een koolstofarme economie in 2050 berekent de Europese Commissie hoe de EU haar uitstoot tegen 2050 met 80% intern<sup>52</sup> kan verminderen (t.o.v. 1990). In deze Routekaart onderzocht de Commissie met name **kostenefficiënte reductietrajecten** voor een aantal sectoren:

Reductie van de uitstoot van broeikasgassen tegen 1990	2005	2030	2050
Totaal	-7%	-40 tot -44%	-79 tot -82%
Sectoren			
Energie (CO <sub>2</sub> )	-7%	-54 tot -68%	-93 tot -99%
Industrie (CO <sub>2</sub> )	-20%	-34 tot -40%	-83 tot -87%
Vervoer (incl. CO <sub>2</sub> -uitstoot door de luchtvaart, excl. scheepvaart)	+30%	+20 tot -9%	-54 tot -67%
Woningen en diensten	-12%	-37 tot -53%	-88 tot -91%
Landbouw (niet CO <sub>2</sub> )	-20%	-36 tot -37%	-42 tot -49%
Andere emissies dan CO <sub>2</sub>	-30%	-72 tot -73%	-70 tot -78%

Bron: EUROPESE COMMISSIE, *Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050*, COM(2011) 112, 8 maart 2011, p. 6. Beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0112:FIN:NL:PDF>.

Deze reductietrajecten zijn een weergave van het reductiepotentieel voor de verschillende sectoren op EU-niveau, waarbij de reductiemogelijkheden sterk kunnen verschillen tussen de lidstaten. Aansluitend bij deze kostenefficiënte sectorale reductiepaden geeft de Commissie aan waar de hefboomen voor verdere reducties in de verschillende sectoren zitten.

### 2.3 Zorg voor een geïntegreerde en gedragen transitieaanpak

- [39] Een **transitie-aanpak** lijkt aangewezen voor de voorliggende klimaatuitdaging, omdat die uitdaging niet alleen technologisch en maatschappelijk enorm is, maar ook bestuurlijk en beleidsmatig. Enkel een transitieaanpak kan via een diepgaand, volgehouden en goed georganiseerd maatschappelijk interactieproces leiden tot de benodigde visie en dynamiek.
- [40] De Raden dringen erop aan dat deze transitie-aanpak **geïntegreerd** wordt in de andere lopende transitie-aanpakken en lange termijn planningspro-

<sup>51</sup> EUROPESE COMMISSIE, *Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050*, COM(2011) 112, 8 maart 2011, p. 5. Beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0112:FIN:NL:PDF>.

<sup>52</sup> In de Routekaart wordt met "EU-uitstoot" bedoeld een reële reductie van de uitstoot in de EU zonder compensatie op de koolstofmarkt (Routekaart, p. 4).



cessen die in Vlaanderen (VIA, woonbeleidsplanning 2050, ...), België en op lokaal niveau lopend zijn. Zo groeien ook heel wat bottom-up initiatieven vanuit de maatschappij die systeemverandering beogen.

- [41] Ook kan de transitie maar slagen als deze voldoende **politiek engagement** geniet, als er voldoende financiering tegenover staat en als de Vlaamse overheid haar rol opneemt in het coördineren, faciliteren en stimuleren van diverse **transitie initiatieven op Vlaams en lokaal niveau**.

## 2.4 Zet in op innovatie en gedragswijziging

- [42] Naast het nemen van technische en structurele maatregelen, is het nodig om ook in te zetten op **innovatie en gedragsaanpassingen**.
- [43] Het hoofdstuk "**onderzoek en innovatie**" in het ontwerp plan geeft een weergave van in hoofdzaak bestaande innovatie-instrumenten. Een geïntegreerd beeld ontbreekt echter. In het kader van de noodzakelijke emissie-reductie op de lange termijn en los van de uiteindelijke EU- en Vlaamse reductiedoelstellingen op kortere termijn, zijn de Raden van mening dat innovatie essentieel is als we willen evolueren naar een koolstofarme samenleving<sup>53</sup>. De Raden denken daarbij aan verschillende soorten van innovatie, dus niet alleen aan technologische innovatie, maar ook aan business model innovatie, systeeminnovatie en sociale innovatie.
- [44] Cruciale elementen voor innovatie die meer aandacht verdienen zijn:
- De aanpak van belangrijke financiële en niet-financiële innovatiebelemmerende barrières;
  - De ondersteuning van piloot- en demonstratieprojecten;
  - De vaststelling van innovatieprioriteiten o.a. rekening houdend met hun emissiereductiepotentieel en hun mogelijke sociaal-economische effecten;
  - De stimulering van spin-offs;
  - De regelmatige evaluatie van het innovatie- en overig beleid op hun klimaat- en innovatie-effectiviteit en -efficiëntie.

Voor concrete voorbeelden verwijzen de Raden ondermeer naar het eindrapport<sup>54</sup> van de innovatieregiegroep eco-innovatie.

---

<sup>53</sup> Zie terzake ook het advies van de Minaraad van 28 oktober 2010 over de VN-klimaattop in Cancun: <http://www.minaraad.be/adviezen/2010/de-klimaattop-in-cancun>.

<sup>54</sup> Eindrapport Innovatieregiegroep eco-innovatie, 22 november 2012: <http://www.vrwi.be/pdf/Eindrapport%20iRG%20Eco-Innovatie.pdf>.

- [45] Naast innovatie en de ontwikkeling van koolstofarme technologie (gericht op een duurzame productie) is een fundamentele verandering van de **levensstijl** (een duurzame consumptie) en productiegewoonten noodzakelijk om de klimaatdoelstellingen te halen. De Raden vragen dat de Vlaamse overheid hiervoor het **juiste kader** schept.
- [46] De Raden stellen vast dat concrete maatregelen die gedragsverandering zowel in productie- als consumptiepatronen aanmoedigen, ontbreken in het ontwerp plan. De effecten van gedragsverandering worden doorgaans niet meegenomen in kosten-batenanalyses<sup>55</sup>. Een toenemend aantal studies<sup>56</sup> wijst erop dat er nog een **aanzienlijk potentieel** is voor gedragswijziging. Een afname van het aantal afgelegde kilometers, een vermindering van de vleesconsumptie, een verminderde vraag naar verwarming en koeling in huizen zijn voorbeelden van (kosten)effectief emissiereducerende mogelijkheden. Door dergelijke gedragsveranderingen verminderen niet alleen de kosten van het klimaatbeleid, maar kunnen ook een aantal duurdere opties in andere sectoren vermeden worden<sup>57</sup>.
- [47] Verschillende **barrières** (zowel cultureel als structureel, zowel op het niveau van het individu als op het niveau van de maatschappij) verhinderen dat gedragswijziging plaatsvindt. De **uitdaging** bestaat erin om bestaande gewoontes te doorbreken en over te schakelen naar een andere invulling van behoeftes en hierbij comfort en economische activiteiten blijvend mogelijk te maken. Verschillende barrières voor gedragswijziging vereisen een aangepaste **beleidsaanpak** met aangepaste beleidsinstrumenten, zoals het ter beschikking stellen van duurzame alternatieven, het aanmoedigen om voor deze duurzame alternatieven te kiezen, het goede voorbeeld geven als overheid, het informeren en sensibiliseren.

### 3 Zorg voor een evenwichtig plan

- [48] De Raden ondersteunen de vraag om maximaal alle interne maatregelen te treffen die technisch uitvoerbaar en economisch haalbaar zijn en waarvoor

---

<sup>55</sup> Zo vermeldt ook de effectbeoordeling in het kader van de Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie dat het doorrekenen van grootschalige veranderingen in de levensstijl buiten de mogelijkheden van kwantitatieve modelleringsinstrumenten valt: EUROPESE COMMISSIE, *Impact assessment. Accompanying document to A roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050*, SEC (2011) 288, p. 27: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2011:0288:FIN:EN:PDF>.

<sup>56</sup> CE DELFT i.o.v. DG Klimaatactie, *Behavioral climate change mitigation. Options and their appropriate inclusion in quantitative longer term policy scenario's*, april 2012: [http://ec.europa.eu/clima/policies/roadmap/docs/main\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/policies/roadmap/docs/main_report_en.pdf).

<sup>57</sup> Zie ook JONES en DE MEYERE, *Terra Reversa. De transitie naar rechtvaardige duurzaamheid*, 2009, p. 228.

een maatschappelijk draagvlak wordt opgebouwd. Dat vergt informatie over de kosten en baten van maatregelen (zie deel 3.1), om te kunnen oordelen of het plan zorgt voor een evenwichtige verdeling tussen interne maatregelen en flexibiliteitsmechanismen (deel 3.2.), tussen sectoren (deel 3.3), tussen hernieuwbare energiemaatregelen en energie-efficiëntiemaatregelen (deel 3.4) en tussen doelgroepen (deel 3.5).

### 3.1 Vertrek uit kosten en baten

- [49] Om uit het gamma beschikbare klimaatmaatregelen een mix te selecteren is er informatie nodig over het emissiereductiepotentieel, de kosten en eventuele andere secundaire baten en kosten van maatregelen. Reeds hierboven vroegen de Raden om de **transparantie** te vergroten het cijfermateriaal waarnaar het ontwerp plan verwijst of op gebaseerd is (inschatting van de reductiepotentiëlen en de kosteneffectiviteit van de maatregelen, inzet van flexibiliteitsmechanismen...) publiek te maken en aan te vullen met informatie over de sociaal-economische effecten. Het voorliggend plan bevat **nagenoeg geen informatie over de kosten en baten** van de verschillende maatregelen noch voor het bestaande of geplande beleid, noch voor het nieuw voorgestelde beleid. De Raden gaan er van uit dat de overheid over deze informatie beschikt, zeker voor maatregelen die reeds goedgekeurd zijn.
- [50] Om de **kostenefficiëntie** van het klimaatbeleid in te schatten, is het nodig om voor de diverse (geplande, voorgestelde) maatregelen een zicht te hebben op de kosten, voor de overheid en voor de doelgroepen, en op de verwachte baten. De baten zijn in eerste instantie verbonden met de emissiereductiepotentiëlen van de maatregelen, op korte en op langere termijn. Bij de inschatting van de baten van een maatregel moet er evenwel ook aandacht zijn voor win-winsituaties, zoals maatregelen die zowel mitigatie als adaptatie beogen.
- [51] Naast deze primaire baten en kosten dienen waar mogelijk ook nog **de secundaire baten en kosten** in kaart gebracht worden. Voorbeelden van secundaire baten zijn: een verhoogde energiebevoorradingszekerheid, bijkomende werkgelegenheid, reductie aan andere luchtpolluenten (SO<sub>x</sub>, NO<sub>x</sub>, fijn stof, CO), gezondheidsbaten, etc. Secundaire kosten zijn bijvoorbeeld een lagere productiviteit in sommige sectoren, netkosten, disutility costs, beheerskosten door de overheid, etc.
- [52] De informatie over kosten en baten is ook nodig om een oordeel te kunnen vellen over de **verdeling van de inspanningen** tussen de maatschappelijke sectoren en over de verdeling van de inspanningen in eigen land/regio ten opzichte van inspanningen gerealiseerd via flexibiliteitsmechanismen (hoofdstuk 3.2).

[53] Het ontwerp plan bevat een aantal **beoordelingscriteria** op basis waarvan de voorgestelde bijkomende maatregelen gerangschikt worden, maar geeft geen informatie over hoe de voorgestelde maatregelen scoren op de verschillende criteria. De Raden vragen dat ook de bestaande, aangenomen en geplande maatregelen (opnieuw) beoordeeld worden (cf. [9]). Het beoordelingskader dat het ontwerp plan voorziet voor de voorgestelde bijkomende maatregelen kan hiervoor als inspiratie dienen.

### 3.2 Tussen interne maatregelen en flexibiliteitsmechanismen

[54] Informatie over de kosten en baten van maatregelen is ook nodig om een oordeel te kunnen vellen over de **verhouding** tussen de inspanningen gerealiseerd in eigen land ten opzichte van de inspanningen gerealiseerd via flexibiliteitsmechanismen.

[55] Dringend zijn er actuele **marginale kostencurves** nodig om te beoordelen welke interne maatregelen prioritair uitgevoerd moeten worden.

[56] Dat wil echter niet zeggen dat de prijs van kredieten het enige afwegingscriterium is in de keuze tussen interne maatregelen en flexibiliteitsmechanismen. Immers relatief dure maatregelen in eigen land kunnen gerechtvaardigd zijn (omwille van secundaire baten en de aanzet tot structurele veranderingen, zie hoger). Bovendien is het onduidelijk in welke mate de huidige koolstofprijs (CDM-rechten ongeveer €0,30<sup>58</sup>) voldoende is om te zorgen voor effectieve bijkomende emissiereducties in het buitenland.

### 3.3 Tussen sectoren

[57] Een **billijke verdeling** is een essentiële randvoorwaarde voor het behoud van het draagvlak van de diverse maatschappelijke sectoren die elk een inspanning moeten leveren. Zoals hierboven aangegeven is meer informatie nodig om te kunnen oordelen over de huidige verdeling van de emissiereductie-inspanningen tussen sectoren in het ontwerpplan. Inzake de verdeling van de inspanningen tussen de sectoren vragen de Raden om:

- De aangekondigde **monitoring** van de indicatieve sectorale reductiepaden in het ontwerpplan<sup>59</sup> te gebruiken om de **voortgang** van een

---

<sup>58</sup> Het Clean Development Mechanism is een van de projectgebaseerde mechanismen in het kader van het Kyoto Protocol. Prijs afkomstig van Point Carbon, *Carbon Market Daily 8 maart 2013*: <http://www.pointcarbon.com/news/cmd/>.

<sup>59</sup> In de leeswijzer (§ 3.1) van het ontwerpplan wordt de implementatie van indicatieve sectorale reductiepaden toegelicht. Op basis van de resultaten van de prognoses wordt voor elke sector een indicatief sectoraal reductiepad uitgetekend en aangevuld met de reductiepaden van de subsectoren met

sector op te volgen evenals de uitvoering van maatregelen in die sector door de diverse **verantwoordelijken**<sup>60</sup>. Daarom is het nodig dat de Vlaamse Regering meer dan in het verleden voor elke maatregel of cluster van maatregelen duidelijk aangeeft op welke wijze die samenwerking vorm zal krijgen en wie de verantwoordelijken en betrokkenen zijn. Deze aanpak ligt in lijn met de meer horizontale, beleidsdomeinoverschrijdende en gecoördineerde aanpak die nodig is om in het klimaatbeleid de nodige vooruitgang te boeken.

- Om bij de **evaluatie** van de bestaande maatregelen en instrumenten en bij de **selectie van bijkomende** maatregelen, naast het kostenefficiënt sectoraal reductiepotentieel o.a. ook rekening te houden met de **geleverde inspanningen** en met het aandeel van de sector in de totale Vlaamse uitstoot. Het in rekening brengen van reeds geleverde inspanningen is belangrijk om de **draagkracht** van en het **draagvlak** bij de sector te vrijwaren en kan vertaald worden in de verdeling van de kosten en baten tussen en binnen doelgroepen. Goede leerlingen mogen niet gestraft worden omwille van hun in het verleden reeds geleverde inspanningen. Zo heeft de Vlaamse landbouwsector reeds belangrijke inspanningen geleverd. In 2010 bedroeg de totale emissie van broeikasgassen uit de landbouw ongeveer 7.500 kton CO<sub>2</sub>-equivalenten (zie tabel 1 van dit advies), een daling met bijna 20% t.o.v. 1990. Dit terwijl de totale emissies van broeikasgassen in Vlaanderen in dezelfde periodes slechts met 1 en 2 % afnamen.
- Om de **indicatieve sectorale doelstellingen te herberekenen** bij een grondige bijsturing of aanvulling van de geselecteerde maatregelen en instrumenten.
- Om bijkomende aandacht te besteden aan de onaangesneden kostenefficiënte maatregelen die zich op het **raakvlak tussen sectoren en beleidsvelden** bevinden. Die blijven momenteel te veel buiten beeld. Dergelijke maatregelen vereisen samenwerking tussen verschillende beleidsdomeinen en zijn in de regel moeilijk te realiseren. Een voorbeeld hiervan is de valorisatie van restwarmte.

---

het grootste aandeel. Deze sectorale reductiepaden hebben het karakter van prognoses maar zullen bij de voortgangsrapportering gemonitord worden.

<sup>60</sup> Voor sommige maatregelen zal het evenwel moeilijk zijn om de verwachte impact op de CO<sub>2</sub>eq-emissies te kwantificeren. Ook zal voor sommige sectoroverschrijdende maatregelen de toewijzing aan een bepaalde sector geen evidente oefening zijn. De Raden menen daarom dat de sectordoelstellingen enkel indicatief kunnen zijn. Bovendien kan het opdelen van doelstellingen leiden tot verkokering en een hypotheek leggen op de noodzakelijke samenwerking tussen sectoren en beleidsvelden.

- [58] Daarbij moet opgemerkt worden dat de scheidingslijn tussen **ETS en niet-ETS** soms minder hard is dan gedacht. Zo hebben energiebesparende maatregelen in een doelgroep soms (on)gewilde gevolgen voor een andere doelgroep. In het huidige systeem zal een WKK in de landbouwsector leiden tot meer broeikasgassen op het conto van de landbouwsector (niet-ETS). Het eventuele voordeel gaat echter naar de elektriciteitssector (minder productie van elektriciteit) of de industrie (in geval warmte en/of elektriciteit wordt afgenomen). Omgekeerd zal de inzet van warmtepompen in de gebouwenverwarming leiden tot minder CO<sub>2</sub>-uitstoot in de gebouwensector (niet-ETS) maar tot een verhoogd elektriciteitsgebruik en dus een hogere CO<sub>2</sub>-uitstoot op conto van de elektriciteitssector (ETS).
- [59] Mede in dit kader zijn de Raden voorstander van **monitoring** en een duidelijke emissieinventaris. De Raden zijn dan ook tevreden met het voorstellen om een Vlaamse inventaris op te stellen om de bijdrage van de land- en tuinbouwsector tot de energieproductie (WKK, groene stroom, groene warmte, ...) evenals het effect ervan op de uitstoot van broeikasgassen in kaart te brengen.

### 3.4 Tussen hernieuwbare energiemaatregelen en energie-efficiëntiemaatregelen

- [60] Op basis van de ruwe beschikbare gegevens zijn er volgens de Raden indicaties dat het Vlaamse klimaatbeleid meer aandacht moet besteden aan energie-efficiëntiemaatregelen<sup>61</sup>, zeker in vergelijking met de inspanningen en de budgetten voor de bevordering van hernieuwbare energie.
- [61] Meer aandacht voor energie-efficiëntiebevorderende maatregelen is van belang gezien het verwachte aandeel van deze maatregelen in de strijd tegen klimaatverandering, gezien de kostenefficiëntie van deze maatregelen en gezien hun potentiële secundaire baten. Zo zullen volgens het Internationaal Energie Agentschap (IEA) energie-efficiëntieverhogende maatregelen op korte termijn meer dan de helft van de vereiste CO<sub>2</sub>-reducties moeten leveren in de strijd tegen klimaatverandering en behoren ze tot de meest kostenefficiënte pistes om de klimaat- én de hernieuwbare energie-doelstellingen te realiseren. Onderzoek van ECN<sup>62</sup> over de kosten en baten

---

<sup>61</sup> Europees Energie-efficiëntieplan 2011: Technisch gesproken betekent '**energie-efficiëntie**' dat minder energie-input wordt gebruikt bij handhaving van een equivalent niveau van economische activiteit of dienstverlening; '**energiebesparing**' is een breder begrip waaronder ook de vermindering van het verbruik valt door gedragswijziging of verlaagde economische activiteit. In de praktijk zijn beide begrippen moeilijk van elkaar te scheiden en ook in deze mededeling worden ze vaak door elkaar gebruikt.

<sup>62</sup> ECN, Kosten en baten van CO<sub>2</sub>-emissiereductiemaatregelen, mei 2012.

van CO<sub>2</sub>-reducerende maatregelen in Nederland geeft aan dat voor de verschillende scenario's de goedkoopste opties uit energiebesparing bestaan en dit voor de verschillende sectoren. Een belangrijk deel van deze opties heeft per saldo negatieve kosten, en dus in te zetten, ook als er geen emissiereductiedoel is. Dit geldt des te sterker bij hogere energieprijzen. Ook kunnen energie-efficiëntieverhogende maatregelen **secundaire voordelen** hebben, zoals de reductie van de energiefactuur, de mogelijke voordelen inzake de vermindering van de piekvraag (voor elektriciteit) en de mogelijke positieve invloed op de bevoorradingszekerheid.

[62] Het budget dat momenteel besteed wordt aan energie-efficiëntie maatregelen is echter veel kleiner dan dit voor hernieuwbare energie terwijl veel energie-efficiëntie maatregelen per ingezette euro een hoger emissiereducerend potentieel hebben dan hernieuwbare energie maatregelen. De Raden stellen vast dat men bereid is de ontwikkeling van hernieuwbare energie, die bijdraagt aan de klimaatdoelstellingen en waarvoor Europa bindende doelstellingen oplegt, met 1 miljard euro per jaar<sup>63</sup> te ondersteunen, terwijl er niet de politieke wil is om voor energie-efficiëntieverhogende maatregelen vergelijkbare steun te geven. Dergelijke scheefftrekking in de financiering kan grote gevolgen hebben voor het halen van de klimaatdoelstellingen.

### 3.5 Tussen doelgroepen

[63] Verder moet bij de keuze van maatregelen en instrumenten ook aandacht zijn voor een doelgroepspecifieke benadering, waarbij voldoende aandacht wordt besteed aan **kwetsbare groepen**. Vooral in de gebouwensector zijn er hiervoor interessante mogelijkheden.

Via de energiezuinige sociale woningbouw en specifieke renovatieprogramma's kunnen (sociaal kwetsbare) bewoners beschermd worden tegen een structureel hoge energiefactuur. Financiële steunmaatregelen om milieu- en klimaatredenen kunnen pas wanneer men verder gaat dan de opgelegde norm. Dit neemt niet weg dat men – zeker voor kwetsbare groepen – voorziet in specifieke maatregelen om bv. de initiële financieringslast te verminderen. In het advies BEN-gebouwen<sup>64</sup> stelden de Raden reeds dat kwetsbare groepen prioritair in aanmerking komen voor steun. Ondersteuning bij deze doelgroep heeft een hoge effectiviteit, efficiëntie en rechtvaardigheidsgraad. Het preventief aanpakken van energiearmoede door

---

<sup>63</sup> Eigen berekeningen voor groene stroom en WKK, op basis van de statistieken inzake de groenestroomcertificaten en WKK-certificaten beschikbaar op de website van de VREG.

<sup>64</sup> Minaraad en SERV, Advies van 24 mei 2012 over het actieplan BEN-gebouwen: <http://www.minaraad.be/adviezen/2012/adviesvraag-vlaams-actieplan-ben-gebouwen>.

energiebesparende investeringen is veel efficiënter dan curatieve oplossingen zoals budgetmeters etc. In vele gevallen is prefinanciering niet voldoende en moet, waar mogelijk en aangewezen, het energiebesparingsproject uit handen genomen worden.

Ook bij de inzet van fiscale instrumenten in het mobiliteitsbeleid is bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen noodzakelijk en moet er over gewaakt worden dat de invoering van een prijszettingssysteem voor personenwagens sociaal rechtvaardig is.

- [64] Naast de aandacht voor kwetsbare groepen vragen de Raden om in de keuze en de vormgeving van het klimaatbeleidsinstrumentarium meer aandacht te hebben voor **bijzondere doelgroepen** (bv. ouderen, migranten, coöperatieven, starters, ...), waarvoor een generiek instrumentarium niet altijd het meest geschikt is. Om de effectiviteit, efficiëntie en rechtvaardigheid van het beleid te verhogen is voldoende aandacht nodig voor maatwerk. Aanzetten hiertoe zijn reeds aanwezig in het klimaatbeleid, maar verdienen verdere uitwerking, bv. in de aanpak van energiebesparing in gebouwen bij kwetsbare groepen.



## Aanbevelingen Adaptatieplan

### 1.1 Planaanpak

[65] De Raden stellen vast dat adaptatie een volwaardig hoofdstuk is in het voorliggende plan. Bovendien wordt ook de relatie gelegd met het mitigatieplan. Zo wordt het zoeken naar dwarsverbanden met mitigatie een onderdeel van de secundaire doelen (p.14), wordt gewezen op win-win situaties voor adaptatie en mitigatie (p.15) zoals voor telewerken (p.53), duurzaam bodembeheer (p.59), vegetatie in bebouwde omgeving (p.65), en groendaken (p.67). De Raden vinden dit niet enkel terecht maar ook noodzakelijk. Hiermee wordt ook tegemoet gekomen aan hun eerdere standpunten:

- [...] moet het adaptatiebeleid volwaardig deel uitmaken van het klimaatbeleid<sup>65</sup>.
- Belangrijk is dat zowel de klimaatstrategie als de adaptatiestrategie voldoende ruim worden opgevat (beleidsdomeinoverschrijdend) en dat er een sterke wisselwerking is tussen beide<sup>66</sup>.

[66] Het plan stelt dat de toekomstige klimaatverandering niet met zekerheid vast te stellen is. De klimaatmodellering wordt constant aangescherpt. Toch bestaat er consensus over bepaalde scenario's die "voldoende robuust" zijn om er aannames op te baseren. Voor Vlaanderen zijn aannames als volgt samen te vatten:

- Een stijging van de omgevingstemperatuur (+1,5°C tot +4,4°C voor de winter; +2,4°C tot +7,2°C voor de zomer, gepaard gaande met hogere verdamping en meer neerslag tijdens de winter tegen 2100.
- Een daling van de zomerneerslag. Samen met de hogere verdamping stijgt de kans op watertekort.
- Een toename van de zomeronweders.
- Een stijging van het zeeniveau met 60 tot 90 cm, met een 'worst case' scenario<sup>67</sup> van 200 cm.

---

<sup>65</sup> Minaraad en SERV, Gezamenlijk advies van april 2009 over het Voortgangsrapport 2008 van het Vlaams Klimaatbeleidsplan 2006-2012 (Minaraad, 2009|9), p.22

<sup>66</sup> Minaraad, SERV en SALV, Advies van oktober 2010 over het ontwerp Vlaams Milieubeleidsplan 2011-2015 (MINA-Plan 4) (Minaraad, 10|54), p.38

<sup>67</sup> Deze waarde wordt bijvoorbeeld gebruikt om maatregelen aan te tonen die een meerwaarde hebben, onafhankelijk van het scenario.

De Raden vinden deze aannames aanvaardbaar als uitgangspunt voor het voorliggende ontwerp-VAP, maar dringen er tegelijk op aan dat verdere wetenschappelijke ontwikkelingen worden opgevolgd. Om het VAP adequaat te houden is er ondermeer behoefte aan (een) verantwoordelijke dienst(en) om de algemene trendmatige tendens uit de nieuwe scenario's die (zullen) worden opgemaakt door internationale gezaghebbende instanties (EEA, IPCC, Stern-review, WHO, ...) te vertalen naar de Vlaamse context. Er moet ook rekening mee gehouden worden dat de klimaatverandering naast de algemene trendmatige tendens ook nog schokeffecten kan vertonen (bijvoorbeeld door wijziging van zeestromingen).

De Raden vragen om ook maatschappelijke schokeffecten als gevolg van de klimaatverandering (bv. migratiestromen) in rekening te brengen. De Raden vinden het eveneens belangrijk dat de socio-economische scenario's voor Vlaanderen onder de loep worden genomen en dat de aanpak daarvan een maatregel zou zijn van het VAP 2013-2020.

[67] Het plan vertrekt vanuit de visie dat de maatregelen vooral variaties (voortzettingen, bijstellingen, intensiveringen) zijn van bestaand beleid en dat dit beleid voor de toekomst moet getoetst worden aan de adaptatie-doelstellingen (klimaatreflex). Deze aanpak wordt verder onderbouwd door te stellen dat op die manier het maatregelenpakket kan aangepast worden aan de modellering die verder zal verfijnd worden. Hij mikt ook op de langere plantermijn voor het adaptatieplan tegenover het mitigatieplan (2100 t.o.v. 2020 met uitkijk naar 2050). Het voordeel van deze aanpak is dat systematisch "no-regret"-maatregelen kunnen genomen worden. Het voorliggende plan richt de maatregelen op de periode 2013-2020. Bepaalde maatregelen worden doorgeschoven naar andere plannen.

Het voortzetten van lopend beleid is maar één kant van de medaille. De veel te beperkte bijsturing – of zelfs de status quo – binnen sommige beleidsdomeinen in de laatste decennia, hebben ertoe geleid dat Vlaanderen vandaag kwetsbaarder is voor klimaatverandering dan voordien. Ons economisch beleid, infrastructuurbeleid, ruimtelijke ordeningsbeleid, ... houden nog steeds onvoldoende rekening met de aankomende klimaatwijziging. De Raden vragen dat deze beleidsdomeinen de nodige initiatieven nemen om de klimaatverandering in rekening te brengen. In andere beleidsvelden zoals het waterbeleid, het landbouwbeleid zijn - mede onder impuls van het EU-beleid - duidelijke bijstellingen van het beleid opgestart. De Raden moedigen hen aan om de beleidsomkeering door te zetten en zo mogelijk te versnellen.

De Raden vinden verder ook dat het concept van het plan naar de uitvoering (de maatregelen) een essentiële leemte vertoont. Ze stellen dat meerdere maatregelen onvoldoende uitgewerkt zijn. Ze vragen dat per maatregel zou vermeld worden: de verantwoordelijke, de timing van de start en

het in voege zijn van de maatregel, het beoogde resultaat en de te verwachten kostprijs evenals de mogelijke baten. Een maatregel zal bijna altijd tot kosten leiden, maar soms is daarvoor geen overheidsbudget vereist.

[68] Niet alle geïnventariseerde problemen of maatregelen worden vertaald in concrete acties (p.9). De Raden kunnen daar begrip voor opbrengen, maar zijn toch soms verbaasd over het ontbreken van sommige acties. Een voorbeeld daarvan zijn *de belangrijkste vooruitziende adaptieve maatregelen strandophoging en -verbreding door het aanvoeren van zand of het verstevigen van duinvoeten door beplantingen. Deze maatregelen kunnen bij elke vijfjaarlijkse onderhoudsbeurt bijgestuurd worden in functie van de verwachte zeespiegelstijging*<sup>68</sup>. Deze problematiek komt wel aan bod bij de inventarisatie (bv. p.34), maar niet bij de concretisering noch bij de maatregelen.

Een ander voorbeeld is de beperkte aandacht voor het tegengaan van de negatieve impact van de luchtkwaliteit op de volksgezondheid. Bij de inventarisatie wordt een *stijging of minder snelle afname van ozon- en fijnstofconcentraties* (p.37) vermeld. De veranderingen in de luchtkwaliteit hebben bijna uitsluitend effecten op de volksgezondheid (p.70). Maar binnen het gezondheidsbeleid krijgt adaptatie vooral vorm in de communicatie (p.71), zoals verwittigingen aan de bevolking over de risico's van een heersende slechte luchtkwaliteit (p.86). Dit staat in contrast met de aandacht voor dierziekten die bovendien aanleiding geven tot een concrete maatregel (6.3). Op het vlak van volksgezondheid zijn ook Vlaamse bevoegdheden aan de orde, verspreid over verschillende beleidsdomeinen: stedenbeleid, sociaal beleid, ruimtelijke ordening ... De Raden hadden omtrent het (preventieve) beleid inzake volksgezondheid structurele maatregelen verwacht zoals via blauwgroene vingers<sup>69</sup> in het stedelijk weefsel<sup>70</sup> en/of initiatieven voor specifieke noodplanning.

---

<sup>68</sup> VMM, Milieuverkenning 2030, Milieuraapport Vlaanderen, MIRA 2009, p.302.

<sup>69</sup> "Blauwgroene vingers" is een concept van urbanisatie waarbij er in een stad, tussen compacte stedelijke functies (wonen, kantoren, ...), ruimte wordt voorzien die belangrijk is voor de leefbaarheid, de verspreiding van biodiversiteit, ...(groen) en het waterbeheer (blauw) in de stad. In de blauwgroene vingers kunnen heel wat stedelijke functies een plaats krijgen: stads- en kinderboerderijen, kerkhoven, sportvelden, fit-o-meter, historische fortificaties, parken, volkstuintjes etc. Deze zones worden meestal planologisch verankerd aan bestaande groeninfrastructuur en waterlopen in de stad. De blauwgroene infrastructuur tempert het stedelijk hitte-eiland effect.

Zie o.a. Rombaut E., Het belang van urbane en rurale blauwgroen netwerken als trage wegen voor planten, dieren en mensen, lezing Brussel, 28 oktober 2009, <http://www.trage-wegen-lijn.be/downloads/snelgetoetst-erikrombaut.pdf>.

<sup>70</sup> Een verwijzing naar blauwgroene projecten is opgenomen bij de inventaris over de stedelijke ontwikkeling (p.62). Dit komt echter niet terug als een concrete maatregel. Misschien is er een link met

[69] Het plan onderscheidt primaire en secundaire doelen en beoogt ook bijkomende effecten. De primaire doelen zijn:

- Een beeld te krijgen van hoe kwetsbaar Vlaanderen is voor klimaatverandering.
- De weerbaarheid van Vlaanderen tegen klimaatverandering verhogen.

De uitwerking van deze doelen samen wordt omschreven als de '*klimaatreflex*'. Deze houdt in dat bestaand en nieuw ontwikkeld beleid gescreend wordt tegen de klimaatscenario's (doel 1) en indien nodig wordt aangepast (doel 2). Deze klimaatreflex is blijvend en moet leiden tot een continue aandacht voor initiatieven waarop hij moet toegepast worden. Dit moet bovendien gebeuren zonder overbodige administratieve last en wordt bij voorkeur ingebed in bestaande instrumenten (bv. MER, MKBA, Quick Scan DO binnen RIA, ...). De klimaatreflex wordt voorlopig niet meegenomen in de Veiligheidsrapportage (zolang de impact op de risicobeoordeling van SEVESO-bedrijven beperkt is). Ook de verdere eisen en voorwaarden van de milieuvergunningen, die gebaseerd zijn op bewezen praktijken uit het verleden, zullen vooralsnog niet aangepast worden (p.39). De klimaattoets die werd toegepast voor de eerste generatie SGBP's is een feitelijke voorloper van de klimaatreflex (p.74). De klimaatreflex is de facto ook opgenomen in het gezondheidsbeleid (monitorings- en preventiebeleid) (p.85).

De Raden vinden deze klimaatreflex een positieve bijdrage van het voorliggende ontwerp VAP voor het adaptatiebeleid. Ze merken echter op dat er geen invulling is aan de uitwerkingsmodaliteiten van de klimaatreflex (zie [67]). Enkel voor de invoering in het MER-richtlijnenboek vermeldt maatregel 2.3 dat LNE de verantwoordelijke is, maar de verdere invulling van de maatregel ontbreekt (zie [67]). De Raden willen dat ook voor de andere instrumenten (MKBA, Quick Scan DO binnen RIA, ...) uitwerkingsmodaliteiten voor een klimaatreflex in het voorliggende plan worden uitgewerkt. De Raden vragen bijvoorbeeld dat de RIA de klimaatreflex zou omvatten. Daarvoor moeten richtlijnen voor een klimaatreflex opgenomen worden in de leidraad voor de opmaak van een reguleringsimpactanalyse<sup>71</sup>. Deze bijsturing moet echter evenwichtig gebeuren zodat de klimaatreflex niet overheersend zou worden. Verder onderlijnen de Raden dat de klimaatreflex in overweging genomen moet worden bij alle initiatieven waar hij nuttig kan zijn.

---

maatregel 8.6 "Begeleiden en waarborgen van het adaptatieaspect in stadsvernieuwingsprojecten" met het Departement Bestuurszaken als piloot.

<sup>71</sup> Departement Bestuurszaken. Dienst Wetsmatiging, Leidraad voor de opmaak van een regulerings-impactanalyse (RIA), Maart 2012, 92 p.

De Raden merken op dat bepaalde instrumenten reeds de klimaatreflex in zich dragen. Maar vaak is het toepassingsgebied van het instrument niet voldoende om de toepassing van dat ene instrument borg te laten staan voor de klimaatreflex. Per project of plan dient het instrument verder aangevuld te worden. Bijvoorbeeld de watertoets vertoont reeds een aspect van een ruimtelijke beoordeling van de impact van mogelijke wateroverlast door klimaatverandering. Daarnaast zijn er echter nog andere instrumenten nodig/mogelijk om wateroverlast te voorkomen (bv. ontwikkeling van watergebonden natuur) en zijn er ook andere klimaatgerelateerde implicaties dan ruimtelijke gevolgen mogelijk (bv. gezondheidseffecten).

Naast het inbouwen van de klimaatreflex in instrumentarium is het ook belangrijk dat de medewerkers van initiatiefnemers en overheden voor hun respectievelijke beleidsdomeinen, maar ook beleidsdomeinoverschrijdend, een klimaatreflex leren hanteren. Opleiding en kennisuitwisseling is hiervoor aangewezen.

De Raden onderschrijven de stelling dat voor alle Vlaamse beleids- en beheersplannen een klimaatreflex (versterkt<sup>72</sup>) aanwezig moet zijn die nagaat of de uitgangspunten en maatregelen bestand zijn tegen de verwachte klimaatverandering (p.92). De Raden verwachten verder dat de uitvoering van investeringsplannen op planniveau gevat is door de klimaatreflex. Grote projecten worden via het inbouwen van de klimaatreflex in het MER-richtlijnenboek onderworpen. Voor kleinere projecten in de particuliere sector die verordeningsgewijs gestuurd worden (bv. Stedenbouwkundige verordening hemelwater), dient de toetsing op niveau van de verordeningen te gebeuren. De Raden wensen deze aanpak vertaald te zien in maatregelen.

[70] Het plan loopt voor de periode 2013-2020, de planhorizon is 2100. Onder maatregel 24.3 is monitoring voorzien van het lopende plan, maar gekoppeld aan het sectorale adaptatieoverleg om de vooruitgang van de maatregelen te onderzoeken.

Een continue bijsturing van de plannen wordt gesuggereerd door te stellen dat de modellering continu wordt verfijnd, wat bijgevolg impact moet kunnen hebben op de maatregelen en acties. Een concrete procedure daarvoor is niet voorzien. Daarom vragen de Raden dat het vastleggen van een procedure wordt opgenomen als een maatregel, die op korte termijn zal uitgevoerd worden. Naast die (korte) termijn moeten de verantwoordelijke(n), de herzieningsperiode en de relatie tot andere planningsprocessen (bv.

---

<sup>72</sup> De verwachting is dat een maatregelenpakket zoals in MINA-4 niet zal volstaan en verder uitgewerkt zal moeten worden als een toekomstige ontwikkeling.

Kunnen de stroomgebiedbeheerplannen het adaptatieplan bijstellen en vice versa?) vastgelegd worden.

In het licht van een planhorizon 2100 lijkt een plantermijn tot 2020 kort en bijgevolg weinig potentieel voor concrete actie in te houden. Dit wordt ondermeer geïllustreerd door frequente aankondigingen van onderzoek, opleidingen en sensibilisatie.

## 1.2 Integreerende kracht van het ontwerp VAP

### 1.2.1 Veerkracht is het centrale begrip van de Europese strategie

[71] Centraal in het Witboek van de Europese Commissie<sup>73</sup> staat het begrip "resilience" tegenover (aspecten van) klimaatverandering. In de Nederlandstalige versie van het Witboek wordt "resilience" op diverse wijzen vertaald: *bestand zijn/maken tegen, bestendigheid, beter in staat zijn om te gaan met, minder kwetsbaar maken, weerstandsvermogen*. De Raden geven echter de voorkeur aan de term veerkracht<sup>74</sup> tegenover niet vermijdbare effecten van klimaatverandering. Het Witboek vermeldt dat de doelstelling van het EU-adaptatiekader (dat geboden wordt door het Witboek) de EU in staat moet stellen om veerkrachtig om te gaan met de gevolgen van klimaatverandering. Deze potentie tot (meer) veerkracht wordt bekeken voor sociaal en gezondheidsbeleid, de landbouw en de bossen, de biodiversiteit, ecosystemen en water, de mariene en kustgebieden, de productiesystemen en de fysieke infrastructuur.

Het openbaar onderzoek omtrent een EU-adaptatiestrategie<sup>75</sup> is op zijn beurt ingegaan op veerkracht: wat zijn de barrières om meer veerkrachtig te zijn t.o.v. klimaatverandering, welke sectoren zijn het belangrijkste om

---

<sup>73</sup> Europese Commissie, WITBOEK – Aanpassing aan de klimaatverandering: naar een Europees actieplan, Brussel, COM(2009) 147.

<sup>74</sup> Europese Commissie, Humanitarian Aid and Civil Protection, [http://ec.europa.eu/echo/policies/resilience/resilience\\_en.htm](http://ec.europa.eu/echo/policies/resilience/resilience_en.htm) definieert veerkracht als: *the ability of an individual, a household, a community, a country or a region to withstand, adapt, and quickly recover from stresses and shocks such as drought, violence, conflict or natural disaster*.

In Holling, Resilience and stability of ecological systems, 1973 wordt veerkracht gedefinieerd als: "Een maat voor de persistentie van systemen en hun vermogen om verandering en verstoring te absorberen terwijl bestaande relaties tussen populaties of toestandsvariabelen behouden blijven." (Zie Allaert G., Veerkracht als leidend concept voor analyse en toekomstig ruimtelijk beleid, UGent, Workshop 23 mei 2012, [http://www.planning.ugent.be/downloads/agenda/congres/2012/20120523--workshop\\_ruimte-werpkakket2.pdf](http://www.planning.ugent.be/downloads/agenda/congres/2012/20120523--workshop_ruimte-werpkakket2.pdf))

<sup>75</sup> Europese Commissie, An EU Strategy on adaptation to climate change, Results of the public consultation, May 2012 – August 2012, [http://ec.europa.eu/clima/consultations/0015/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/consultations/0015/report_en.pdf), p.21/29

de veerkracht te verhogen, wat is de geschikte aanpak om meer veerkracht te realiseren, enz.

[72] Het openbaar onderzoek<sup>76</sup> schuift nog een aantal andere principes naar voor op het vlak van governance om tot veerkracht te komen:

- Integreer adaptatie in lange termijnplanning in alle relevant EU-beleid zodat adaptatie een mainstream wordt van dat EU-beleid;
- Ontwikkel een wetgevend kader om adaptatie aan te moedigen op alle beleidsniveaus;
- Focus op het bevorderen van kennisuitwisseling (pilotstudies, voorbeelden van goede praktijk), programma's om het bewustzijn over de problematiek te ondersteunen;
- Verbeter de data en scenario's, ontwikkel indicatoren en bevorder heldere en gebruiksvriendelijke handleidingen en aanbevelingen;
- Verhoog de kennis over impact en kwetsbaarheid op regionaal en lokaal niveau;
- Mik op capacity building en governance op lokaal niveau om lokale oplossingen toe te passen.

De Raden scharen zich achter deze resultaten van het openbaar onderzoek en vragen om deze *mutatis mutandis* te implementeren in het Vlaamse en in het federale adaptatiebeleid.

[73] De Raden stellen vast dat het ontwerp VAP wel aandacht heeft voor veerkrachtige ecosystemen (p.15 & 34), veerkrachtige watersystemen (p.34) en een veerkrachtige ruimte (p.92). Een algemene en sterke verwijzing naar "veerkracht" als uitgangspunt van het ontwerp VAP ontbreekt evenwel. De Raden vragen dat "veerkracht" dezelfde prominente rol krijgt in het VAP als in het Witboek en dat het niet enkel doorwerkt naar fysieke systemen maar ook naar de maatschappij (de veerkracht van economische sectoren, industrie, gezinnen, ...) en de samenleving (sociale samenhang, ...).

### 1.2.2 Samenwerking tussen de verschillende beleidsniveaus

[74] De Raden wijzen op de nood aan samenwerking op niveau van planning en uitvoering van projecten tussen bestuursniveaus. Een dergelijke samenwerking en capaciteitsopbouw rond de klimaatreflex wordt het beste uitge-

---

<sup>76</sup> Ibidem, p.15.

breid voor alle steden en gemeenten (wisselwerking stad en platteland)<sup>77</sup>. Het ontbreken van samenwerking kan tot conflicten leiden, met verlies aan middelen en/of aan tijd tot gevolg. Illustratief daarvoor is de aanzet van het Project Vlaamse Baaien 2100<sup>78</sup> en de federale mariene strategie<sup>79</sup> en de ruimtelijke planning van de Noordzee.

[75] Het VAP zal een samenstellend deel zijn van het Nationaal Adaptatieplan, samen met het federale en de andere gewestelijke delen. Bovendien is de bevoegdheidsverdeling voor een aantal maatregelen gespreid over het federale, de gewestelijke en de lokale niveaus. In die context wijzen de Raden op het belang van een noodplanning voor diverse mogelijke aspecten (overstromingen, (drink)waterschaarste, onvoldoende elektriciteitsproductie, ...).

De Raden menen dat in de lopende planperiode een aanzet moet gegeven worden voor noodplanning. Waar het Vlaamse Gewest zelf de bevoegdheden uitoefent (bv. het waterbeleid) kan men vooruitlopen op een federaal initiatief inzake inventarisatie, analyse en eventueel zelfs voor noodmaatregelen. De Raden zien noodplanning als een instrument om in acute omstandigheden "veerkracht" in de praktijk te brengen. In dat opzicht zijn niet alleen de federale of Vlaamse overheid verantwoordelijk voor noodplanning, maar dient er ook nauw overlegd te worden met de lokale besturen, die hierin immers ook een verantwoordelijkheid hebben; tevens dient deze noodplanning ook gericht te zijn op de verantwoordelijkheid van op de particulieren.

### 1.2.3 Beleidsdomeinoverschrijdende aanpak

[76] Eerder stelden de Raden:

- Volgens Minaraad en SERV [...] moet met de nood aan adaptatie rekening gehouden worden in de diverse andere beleidsdomeinen<sup>80</sup>.
- De Raden vinden dat het adaptatiebeleid een voorbeeld bij uitstek is van (de nood aan) een geïntegreerd beleid. Een koppeling met andere beleidsdomeinen is hier dan ook van bijzonder belang. Voorbeelden

---

<sup>77</sup> Steden kunnen een conceptsubsidie voor stadsvernieuwing voor conceptbegeleiding rond klimaatadaptatie aanvragen (p.84).

<sup>78</sup> Crevits H. Beleidsbrief Mobiliteit en Openbare werken, Beleidsprioriteiten 2012-2013, Vlaams Parlement, stuk 1778 (2012-2013), 23 oktober 2012, p. 110.

<sup>79</sup> DG Leefmilieu, 2012. Een mariene strategie voor de Noordzee. Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, Brussel, België, 32 p.

<sup>80</sup> Minaraad en SERV, Gezamenlijk advies van april 2009 over het Voortgangsrapport 2008 van het Vlaams Klimaatbeleidsplan 2006-2012 (Minaraad, 2009|9), p.22



hiervan zijn: stroomgebiedbeheerplannen, biodiversiteitsbeleid, het infrastructuurbeleid, economisch beleid, landbouwbeleid, energiebeleid, mobiliteitsbeleid, toerisme, buitenlands beleid, etc.<sup>81</sup>

Het adaptatieplan vertrekt vanuit een globale aanpak voor de verschillende betrokken beleidsdomeinen. Hieruit blijkt dat dit aspect uit het advies van april 2009 is meegenomen in het plan. Adaptatie wordt structureel geïntegreerd in het beleid en de werking van de beleidsdomeinen, die instaan voor beleidsmatige sturing en bekostiging. De vertaling naar de concrete acties is dus sectoraal. Nochtans zijn *"Komen tot een coherent en een integraal beleid"* en *"Oplijsten van bestaande adaptatie-initiatieven en zoeken naar dwarsverbanden met andere adaptatie-initiatieven en met andere beleidsonderwerpen"* prominente secundaire doelen.

- [77] De Raden zijn bezorgd of deze sectorale aanpak voldoende geïntegreerd kan zijn voor een volwaardig adaptatiebeleid. Illustratief is het "adaptatie-overleg per sector" (actie 24.2). Op zich is dat overleg zeker nodig, maar de vraag is of dit voldoende zal doorwegen om er een globaal beleid op te baseren. Bovendien blijkt dat het overleg per sector in de voorbereiding van het ontwerp-VAP behoudens voor het beleidsdomein leefmilieu zelf (met de voorbereidende overlegmomenten en toelichtingen) slechts behoorlijk gelopen is voor de beleidsdomeinen landbouw, Ruimte Vlaanderen en water (met de CIW en de hoorzittingen met de Raden). Het is dus niet alleen de vraag of een overkoepelend overleg zal gerealiseerd worden, maar ook of het "adaptatieoverleg per sector" zal van de grond komen. De Raden vragen daarom dat het sectoraal overleg wordt verankerd via een maatregel in het eerste VAP. De Raden achten het bovendien ook nodig dat het intersectoraal overleg op gang komt en een draagvlak vindt in alle beleidsdomeinen. Om de verkokering bij de administratie te overschrijden, is het wellicht nodig hiervoor de werking aan te passen.

De Raden menen alvast dat een gezamenlijke Vlaamse scenarioplanning en een geïntegreerde infrastructuurplanning het minimum minimorum zijn inzake integratie voor dit eerste adaptatieplan.

- [78] Afstemming met andere planningsprocessen. Vanuit een beleidsdomein-overschrijdende aanpak is het noodzakelijk dat de verschillende planningsprocessen rekening houden met de adaptatiestrategie. Momenteel is de herziening van de stroomgebiedbeheerplannen, van het beleidsplan Ruimte Vlaanderen en van het actieprogramma 2013-2015 van het Vlaams Platte-landsbeleidsplan bezig. De biodiversiteitsstrategie is aangekondigd in de ANB nota n.a.v. de IHD's. De Raden vragen dat deze in uitvoering zijnde

---

<sup>81</sup> Minaraad, SERV en SALV, Advies van oktober 2010 over het ontwerp Vlaams Milieubeleidsplan 2011-2015 (MINA-Plan 4) (Minaraad, 10|54), p.38

plannen bij uitstek rekening zouden houden met de adaptatiestrategie en in het bijzonder zelfs zorgen voor de concrete uitvoering ervan. Bepaalde adaptatiemaatregelen kunnen concrete vorm krijgen in die sectorale plannen (bv. Voor de stroomgebiedbeheerplannen zowel naar overstromingen als inzake droogte/waterverbruik).

#### 1.2.4 Effectieve doorwerking van het ontwerp VAP in de plansectoren<sup>82</sup>

[79] De Raden plaatsten eerder ijkpunten m.b.t. adaptatie voor de sector "waterbeheer"<sup>83</sup>:

- Klimaatverandering heeft zowel impact op de aspecten van waterkwantiteit als van waterkwaliteit.
- De Raden zijn van mening dat in de stroomgebiedbeheerplannen nog meer moet ingespeeld worden op de klimaatsverandering en dat geanticipeerd moet worden op een adaptatiebeleid. Dat kan concreet ingevuld worden door in te zetten op waterbesparing, voldoende opvang en retentie van water te voorzien en ten slotte door duidelijke keuzes te maken en prioriteiten te stellen voor watergebruik.
- Volgens de Raden moeten de huidige en de toekomstige waterbalans voor de belangrijkste waterlopen zeer dringend in kaart gebracht worden. Hierbij moet rekening gehouden worden met de klimaatsverandering, de mogelijke effecten van diverse grote infrastructuurprojecten en de noden inzake watergebruik voor de verschillende gebruikers / functies. Zolang er geen sluitende gegevens beschikbaar zijn over de oppervlaktewaterkwantiteit ontbreekt het beleidskader om beslissingen te nemen. De Raden wijzen erop dat dit ook negatieve gevolgen kan hebben voor de oppervlaktewaterkwaliteit. De maatregelen voorzien met het oog op de inventarisatie en optimalisatie van de kennis over watergebruik en behoeftes zijn voor de Raden prioritair.

De Raden stellen vast dat zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve aspecten van het waterbeleid in rekening zijn gebracht. Waterbesparing (maatregel 3A van het SGBP 2010-2015), wateropvang en retentie (maatregelen 6E en 6F) en prioritisering van watergebruik (maatregel 3B) komen aan

---

<sup>82</sup> De term plansector slaat op de sectoren die in het ontwerp VAP behandeld worden: Waterbeheer, Leefmilieu, Natuur, Industrie en diensten, Energie, Mobiliteit, Toerisme, Landbouw, Visserij, Bebouwde omgeving en Gezondheid (p.9/102).

<sup>83</sup> Minaraad, SERV en SALV, Gezamenlijk advies van mei 2009 over de stroomgebiedbeheerplannen Schelde en Maas (Minaraad|19), p.7.

bod. Omtrent het opmaken van een waterbalans voor de belangrijkste waterlopen is voor het project Seine Schelde West een studie van de waterbalans uitgevoerd. Het waterbalansmodel zal worden gebruikt om het effect te berekenen van nieuwe projecten in het Scheldestroomgebied en wordt verder verfijnd<sup>84</sup>. Deze laatste sluit aan bij het Stroomgebiedbeheersplan van de Schelde 2010-2015 (maatregel 3\_041 aansluitend bij 5B): *Bepalen van de kwantitatieve draagkracht van waterlopen (rekening houdend met effecten van klimaatverandering)*. Dit waterbalansmodel is echter nog niet gepubliceerd – blijkens het bijhorende advies<sup>85</sup> houdt het alsnog geen rekening met klimaatverandering. De Raden herhalen daarom hun vraag uit 2009 om prioritair werk te maken van waterbalansmodellen voor Schelde en Maas-Albertkanaal, die rekening houden met de klimaatmodellen en het huidig verbruik (zie hierboven). Deze moeten volgens de Raden immers mee het kader vormen voor het toepassen van de klimaatreflex op de maatregelen in de ontwerp-stroomgebiedbeheersplannen.

### 1.2.5 Niet behandelde plansectoren en aspecten

[80] De Raden verwachten ook een plansector met aandacht op de sociaal-economische ontwikkelingen onder de klimaatverandering. Deze plansector bevat meerdere aspecten, zoals impact op de tewerkstelling, impact op invoer en uitvoer ... Omtrent tewerkstelling vermeldt het VAP (p.80) *“Een flexibele arbeidsmarkt, die zich kan aanpassen aan de gevolgen van de klimaatverandering”* als een onderdeel van de versterking is van de concurrentiepositie en het innoverend karakter van de Vlaamse industrie. Daaraan kan maatregel 4.2 *“Ontwikkelen van een klimaatstrategie binnen het Nieuw Industrieel beleid”* gekoppeld worden. De Raden ondersteunen het uitgangspunt dat adaptatie aandacht moet krijgen binnen het Nieuw Industrieel beleid. Onder de concretisering voor de plansector *“Industrie en diensten”* en bij uitbreiding voor het hele VAP, wordt de impact van klimaatverandering op tewerkstelling echter niet vermeld. Die impact zal overigens verder gaan dan enkel de sector industrie (er zal o.a. impact zijn op tewerkstelling in de landbouw, zorgsector, ...). Een flexibele arbeidsmarkt kan daarbij een rol spelen, maar flexibiliteit moet gepaard gaan met andere maatregelen zoals sociale bescherming, herscholing aangepast aan de transitie van de arbeidsmarkt bij jobverlies (cf. p.67-68), ...

---

<sup>84</sup> Crevits H. Beleidsbrief Mobiliteit en Openbare werken, Beleidsprioriteiten 2012-2013, Vlaams Parlement, stuk 1778 (2012-2013), 23 oktober 2012, p. 94, 115.

<sup>85</sup> <http://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/waterbalans-seine-schelde-west-advies-waterbouwkundig-laboratoriumhierboven>

[81] De klimaatverandering impliceert schade, in het bijzonder in de landen waar de mogelijkheid tot adaptatie beperkt is. Deze schade kan in min of meerdere mate onze handelspartners treffen, zowel voor de beschikbaarheid van goederen die Vlaanderen invoert als voor de afname van goederen die in Vlaanderen geproduceerd zijn. Structurele impact van de klimaatverandering op import en export valt dus niet uit te sluiten. Voor Vlaanderen suggereren de Raden dat reeds in dit VAP een initiatief genomen wordt dat Vlaanderen voorbereidt om tijdig prognoses te maken omtrent de mogelijke wijziging van de handelsbalans, te inventariseren welke sectoren hiervoor het meeste kwetsbaar zijn en na te gaan hoe kan voorkomen worden dat dit de concurrentiepositie en het innoverend karakter van de Vlaamse industrie in internationaal perspectief schaadt.

Omgekeerd zal klimaatverandering ook economische opportuniteiten bieden. Ook daarop dient Vlaanderen voorbereid te zijn. Ook daarvoor zijn tijdige prognoses nodig: over welke sectoren gaat het en hoe kan Vlaanderen zich daar optimaal op voorbereiden.

De Raden verwijzen ook naar belangrijke aspecten van de plansector "Gezondheid" en in het bijzonder naar de beleidsdomeinoverschrijdende aspecten daarvan (zie ook [68]).

[82] Naast de niet-behandelde plansectoren missen de Raden ook nog een aantal verwachte aspecten. Zo is er bijvoorbeeld - behoudens enkele aanbevelingen over het sluiten van waterkringlopen als algemeen concept - in de plansector "Industrie en diensten" geen concrete maatregel te vinden rond het sluiten van kringlopen voor de industrie (CO<sub>2</sub>, water, reststromen, ...).

De overheid kan een bijdrage leveren aan het veerkrachtiger maken van ondernemingen onder de plansectoren "Industrie en diensten", "Landbouw" en "Visserij" door:

- Het gericht inzetten van middelen.
- Het opzetten van intensieve promotiecampagnes in samenspraak met de sector om minder bekende, duurzame producten te promoten om zo het gedrag van de consument te veranderen. Door een grotere diversiteit in de vraag is het risico van de producent beter gespreid.
- Het stimuleren van wetenschappelijk onderzoek om de impact van de klimaatverandering nauwkeurig in kaart te brengen. Ondernemers kunnen hun bedrijfsvoering hierop afstemmen.

Kader: betekenis van "veerkracht" voor de visserijsector

Voor de visserijsector - die zich op dit moment in een moeilijke situatie bevindt - betekent het veerkrachtiger maken van de sector ten overstaan van de klimaatverandering:

— gericht middelen inzetten om een optimale vloot uit te bouwen die voldoende

flexibel en robuust is om adequaat te reageren op veranderende omstandigheden (inclusief klimaatverandering) en waarbij de vangstcapaciteit en visserijmogelijkheden op elkaar zijn afgestemd. De transformatie naar een meer flexibele vloot vergt op dit moment investeringen die moeilijk te dragen zijn door de individuele reder;

- het opzetten van intensieve promotiecampagnes zodat de consument bereid kan gevonden worden om een correcte prijs te betalen voor duurzame vis. Het doel van de campagne kan ook zijn om nieuwe vissoorten te introduceren en aldus het gedrag van de consument te veranderen zodat reders kunnen vissen op andere doelsoorten en aldus kunnen investeren in andere visserijmethodes;
- prioriteit geven aan het uitbreiden, interpreteren en verbeteren van de huidige wetenschappelijke kennis van visbestanden en ecosystemen. Door wetenschappelijk onderzoek te stimuleren kan daarnaast ook de impact van de klimaatverandering nauwkeurig in kaart worden gebracht zodat ook hierop de visserijmethode kan worden afgestemd.

### 1.3 Kosten en budgetten

[83] Kosten-baten analyse. De Raden stelden eerder:

- Niet enkel de kosten voor de overheden moeten opgesomd worden, ook die voor lokale besturen, voor de doelgroepen. De kosteninschatting voor de overheid moet volledig zijn<sup>86</sup>.

Omtrent de problematiek van kosten en van budget worden in het plan volgende uitspraken gedaan:

- De benodigde onderzoeken, nieuwe initiatieven of intensifiëringen van bestaande acties, beleidsmatig en financieel worden binnen de verantwoordelijke organisaties gestuurd en bekostigd;
- Een adaptatiestrategie is niet enkel een strategie van de overheden;
- De kosten van adaptatie moeten lager zijn dan de voorziene schade die voorkomen wordt (of de opbrengst die voorzien wordt). Tijdige adaptatiemaatregelen zijn nagenoeg altijd goedkoper dan het later curatief bestrijden van de effecten;
- Er wordt voor adaptatie geen extra budget voorzien.

[84] De verantwoordelijke overheidsdiensten binnen de verschillende plansectoren zijn in het ontwerp VAP verantwoordelijk voor de beleidsmatige sturing en financiële bekostiging van onderzoeken, nieuwe initiatieven of intensifiëringen van bestaande acties. Voor de financiering van het adaptatiebeleid zal er bijgevolg geen aparte budgetlijn voorzien worden.

<sup>86</sup> Minaraad, SERV en SALV, Gezamenlijk advies van mei 2009 over de stroomgebiedbeheerplannen Schelde en Maas (Minaraad|19), p.29-30

Het plan bevat daardoor geen raming van kosten, noch van baten. Daardoor is het niet mogelijk om 1) de gevolgen van de maatregelen voor de sector in te schatten; 2) de effectiviteit van de maatregelen te beoordelen of te vergelijken over de grenzen van plansectoren heen. De Raden stellen vast dat niet tegemoet gekomen wordt aan hun advies van april 2009 dat een volledige kosteninschatting voor de overheden vroeg en ook van de kosten voor lokale besturen en voor doelgroepen. Hoe dan ook zal het nodig zijn om voor specifieke maatregelen uitspraken te doen over het budget (bv. Voor kleine initiatieven die nieuwe budgetten nodig hebben). Anders bestaat het risico dat deze maatregelen niet uitgevoerd worden. De Raden wijzen er op dat kennis over de kosten van potentiële schade veroorzaakt door klimaatverandering een objectieve hefboom kan zijn voor het adaptatie- en het mitigatiebeleid. De Raden vragen dat aan de batenkant, samen met het effect van het vermijden van schade en andere voordelen, ook onderzocht wordt wat mogelijk is qua innovatie, valorisering van die innovatie en branding.

[85] Het rapport over het openbaar onderzoek van de Europese Commissie concludeert:

- Ontwikkel financiële mechanismen om adaptatie te ondersteunen, inclusief de ontwikkeling van marktgeoriënteerde initiatieven;
- De financiering moet transparant zijn;
- Verzeker centrale harmonisatie en afstemming van financieringsmechanismen;
- Stel PPS-partnerschappen in die focussen op adaptatie.

De Raden onderschrijven deze conclusies en vragen dat de principes ervan opgenomen worden in het VAP 2013-2020.

[86] Het Stern-review verwacht dat de kosten van klimaatverandering 0% tot 3% van het BBP bij een temperatuuroename van 2°C tot 3°C, en 5% tot 10% tussen 5°C en 6°C zullen bedragen. De klimaatverandering blijkt echter te accelereren in vergelijking met de aannames in 2006. Dit impliceert wellicht een hoger risico en een hogere schade. De Raden benadrukken dat ook dit aspect van de ontwikkelingen nauwgezet opgevolgd moet worden (zie ook [66]).

#### **1.4 Aanzet tot het toewijzen van verantwoordelijkheid bij schade.**

[87] Het ontwerp VAP heeft het over verantwoordelijkheid m.b.t. welk beleidsdomein moet instaan voor beleidskeuzes en de financiering per plansector. De Raden wijzen ook op de verantwoordelijkheden bij schade. De risico's

kunnen toegewezen worden aan de gebruikers, aan overheden of aan de markt van de privé-verzekeraars. Aangezien het risicobeheer deels een Vlaamse bevoegdheid is en Vlaanderen bijgevolg een verantwoordelijkheid draagt, dient het VAP de nodige aanzetten te geven voor het uitwerken van een evenwichtig risicobeheer en van de verdeling van de financiële verantwoordelijkheden. De Raden vragen dat daarvoor een beslissingsboom zou opgemaakt worden. In deze beslissingsboom worden een aantal acties verwerkt. Acties worden geactiveerd of gedeactiveerd op basis van drempels. Deze drempels houden rekening met een maatschappelijk acceptabel evenwicht tussen degene die de actie veroorzaakt en degene die er de gevolgen moet van dragen. Omtrent de mogelijke acties verwijzen de Raden naar het advies van de SALV over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid<sup>87</sup>:

- De individuele of collectieve risico- en schadepreventie;
- Eigen verantwoordelijkheid van gebruikers 'waarbij de schade wordt opgenomen in het eigen risico van de gebruiker;
- Een al of niet verplicht collectief sectoraal fonds (vb. Bofas, het bodemsaneringsfonds voor tankstations vergoedt de schade);
- Een rampenfonds van de overheid om de schade op te vangen;
- De markt van private verzekeringsproducten.

Daarbij vragen de Raden dat ook in kaart zou gebracht worden hoe realistisch en solvabel de verwachtingen t.o.v. de mogelijke acties (in het bijzonder de aanspraak op het rampenfonds) effectief zijn.

---

<sup>87</sup> SALV, Advies van 25 mei 2012 over de wetgevende voorstellen voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) 2014-2020, (SALV, nr.2012-06)

## Algemene conclusie

[88] [ klik hier om de algemene conclusie van het dossier in te voeren

---

Dit is de appreciatie van het dossier ]

---

Appreciatie dossiers

[ **klik hier voor de appreciatie van het dossier** ]

Status advies

[ **selecteer een status uit het zijmenu** ]

Onthoudingen

[ **klik hier om de organisaties die zich onthielden op te sommen** ]

---



## Lijst van afbeeldingen

**Figuur 1: Nettokloof volgens de achtergrondcijfers bij het ontwerp plan ..... 17**

**Figuur 2: Indicatieve variatie van emissies en emissieplafonds.... 19**

## Lijst van tabellen

**Tabel 1: Prognoses niet-ETS-emissies in het ontwerp mitigatieplan ..... 16**

**Tabel 2: Gehanteerde scenario's in de sensitiviteitsanalyses..... 19**

**Tabel 3: Gecumuleerde kloof tussen verwachte beschikbare emissieplafonds en emissies in diverse scenario's (2013-2020)... 20**

**Tabel 4: Geraamde inkomsten en uitgaven van het Vlaams Klimaatfonds ..... 28**

## Annex I Reductiekloof tussen verwachte emissies en emissieplafond in diverse scenario's

				2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Gecumuleerde kloof (2013-2020)			
Caps	België			81.203.753	79.635.010	78.063.267	76.491.523	74.919.780	73.348.037	71.776.293	70.204.550				
	Vlaanderen	-15% (MTG)		C1	46.950.157	45.913.117	44.876.077	43.839.037	42.801.996	41.764.956	40.727.916	39.690.876			
		-15% (MTGcijfers 2005)		C2	46.950.157	45.745.649	44.541.141	43.336.633	42.132.125	40.927.616	39.723.108	38.518.600			
		21% (MTGcijfers 2005)		C3	46.950.157	45.357.226	43.764.295	42.171.364	40.578.433	38.985.502	37.392.571	35.799.640			
Emissie-scenario's	MTP	BEL (MTG)		B1	46.071.671	45.759.115	45.429.839	44.914.494	44.414.740	43.897.260	43.383.323	42.879.006			
		BELvariant (MTG)		B2	44.899.727	44.591.356	44.312.283	43.818.350	43.340.008	42.843.940	42.351.415	41.868.510			
	2013=2010 met correctie (MTG) en 2020=+5% tov MTG	BEL (sens.)		B3	49.802.442	49.119.658	48.436.875	47.754.091	47.071.307	46.388.524	45.705.740	45.022.956			
		BELvariant (sens.)		B4	49.802.442	48.968.084	48.133.726	47.299.367	46.465.009	45.630.651	44.796.293	43.961.935			
Kloof in diverse combinaties van caps en emissiescenario's				C1	B1	878.486	154.002	-553.762	-1.075.458	-1.612.744	-2.132.304	-2.655.407	-3.188.130	<b>-10.185.316</b>	
					B2	2.050.430	1.321.761	563.794	20.686	-538.012	-1.078.984	-1.623.499	-2.177.634	-2.737.461	
					B3	-2.852.285	-3.206.541	-3.560.798	-3.915.054	-4.269.311	-4.623.568	-4.977.824	-5.332.081	<b>-32.737.461</b>	
					B4	-2.852.285	-3.054.967	-3.257.649	-3.460.331	-3.663.013	-3.865.695	-4.068.377	-4.271.060	<b>-28.493.376</b>	
				C2	B1	878.486	-13.465	-888.698	-1.577.861	-2.282.615	-2.969.644	-3.660.215	-4.360.406	<b>-14.874.418</b>	
					B2	2.050.430	1.154.293	228.858	-481.718	-1.207.884	-1.916.323	-2.628.307	-3.349.910	-6.150.560	
					B3	-2.852.285	-3.374.009	-3.895.734	-4.417.458	-4.939.183	-5.460.907	-5.982.632	-6.504.356	<b>-37.426.564</b>	
					B4	-2.852.285	-3.222.435	-3.592.585	-3.962.735	-4.332.885	-4.703.035	-5.073.185	-5.443.335	<b>-33.182.479</b>	
				C3	B1	878.486	-401.888	-1.665.543	-2.743.130	-3.836.307	-4.911.758	-5.990.752	-7.079.366	<b>-25.750.258</b>	
					B2	2.050.430	765.870	-547.988	-1.646.986	-2.761.575	-3.858.438	-4.958.844	-6.068.870	<b>-17.026.400</b>	
					B3	-2.852.285	-3.762.432	-4.672.579	-5.582.727	-6.492.874	-7.403.022	-8.313.169	-9.223.316	<b>-48.302.404</b>	
					B4	-2.852.285	-3.610.857	-4.369.430	-5.128.003	-5.886.576	-6.645.149	-7.403.722	-8.162.295	<b>-44.058.319</b>	

## Annex II Raming kost voor vergoeding competitiviteitsverlies bedrijven

- Voor producten waarvoor een elektriciteitsbenchmark wordt ontwikkeld: *historische output (ton product) \* product benchmark (Mwh/ton product) \* emissiefactor elektriciteit (ton CO2 /Mwh) \* termijnprijs emissierechten (€/ton CO2 ) \* 85 % (dalend tot 75 %)*
- Voor producten zonder elektriciteitsbenchmark: *historisch verbruikte elektriciteit \* fall back benchmark \* emissiefactor elektriciteit (ton CO2 /Mwh) \* termijnprijs emissierechten (€/ton CO2 ) \* 85 % (dalend tot 75 %)*

Waarbij:

- **Maximaal te gebruiken emissiefactor:** de richtsnoeren stellen per regio een maximale emissiefactor vast waarmee de indirecte emissies bepaald mogen worden. Deze is bepaald a.h.v. de brandstof van de marginale opwekkingscentrale in de geografische regio. Voor België bedraagt deze factor 0,76 ton CO2 /MWh. Lidstaten kunnen een emissiefactor toepassen die lager ligt.
- **Steunintensiteit:** de steun mag maximaal 85 % bedragen van de in aanmerking komende elektriciteit (de benchmark) in de jaren 2013-2015, 80 % in 2016-2018 en 75 % in 2019-2020.
- **EUA-termijnkoers (EUA):** Gemiddelde dagelijkse 1-jaarstermijnkoers in jaar waarop steun betrekking heeft.

### Inschatting parameters voor Vlaanderen voor berekening in Vlaams klimaatplan

- **Historische output:** op basis van een inschatting van het verificatiebureau, wordt geraamd dat de in aanmerking komende sectoren jaarlijks een elektriciteitsverbruik hebben van 14.744.343 MWh. Er is nog geen duidelijkheid over de producten waarvoor een specifieke productbenchmark wordt ontwikkeld;
- **Benchmark:** er wordt een gemiddelde benchmarkwaarde van 0,8 verondersteld; d.w.z. dat na toepassing van de benchmark 80 % van het historisch elektriciteitsverbruik effectief in aanmerking komt voor compensatie;
- **Emissiefactor:** er wordt verondersteld dat steeds de maximaal toegelaten emissiefactor van 0.76 ton/MWh wordt toegepast.
- **Steunintensiteit:** er wordt verondersteld dat steeds de maximale steunintensiteiten worden toegepast.
- **EUA-termijnkoers:** in het VKP werd van een prijs van 6.22 € uitgegaan. Als de prijs stijgt/daalt, stijgt/daalt het steunbedrag recht evenredig.

⇒ Op basis van bovenstaande parameters, wordt de gemiddelde jaarlijkse kost op **44,9 miljoen euro** geraamd.<sup>88</sup>

<sup>88</sup> In het ontwerp VMP 2013-2020 werd deze berekening uitgevoerd op basis van een elektriciteitsverbruik van 13.913.000 MWh (op basis van gegevens netbeheerders) en niet 14.744.343 MWh (op basis van VBBV gegevens), waardoor een afwijkend cijfer van 42 miljoen werd bekomen.