



Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO)

Advies over het gebruik van de flexibiliteitsmechanismen in België

- **Gevraagd door Staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling, de heer Olivier Deleuze, in een brief van 6 mei 2002**
- **voorbereid door de werkgroep *energie en klimaat***
- **Goedgekeurd door de algemene vergadering van 18 juni 2002 (zie bijlage 1)**

Inhoud

1. Samenvatting [1 - 9]
2. Voorstelling van adviesvraag en context [10 - 11]
3. Inleidende opmerking [12]
4. Algemene beschouwingen [13 - 25]
5. Antwoorden op de in de adviesvraag gestelde vragen [26 - 65]

1. Samenvatting

- [1] In dit advies geeft de Federale raad voor duurzame ontwikkeling (FRDO) elementen om te antwoorden op de vragen van Staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling over de modaliteiten voor de toepassing van de flexibiliteitsmechanismen in België.
- [2] De FRDO herinnert er meteen aan dat hij reeds drie adviezen over de flexibiliteitsmechanismen heeft uitgebracht, en meent dat er in de huidige energieconsumptiewijzen een structurele trendbreuk moet komen en er dus snel structurele binnenlandse maatregelen moeten worden geconcretiseerd. Om de Kyoto-verbintenissen na te komen, dienen alle daartoe strekkende instrumenten die het evenwicht van de duurzame ontwikkeling in acht nemen, te worden aangewend.
- [3] De implementatie van de flexibiliteitsmechanismen is voor België een belangrijke uitdaging, waarbij met de drie pijlers van duurzame ontwikkeling op evenwichtige en gerechtvaardigde wijze rekening moet worden gehouden. Deze implementatie zal gepaard moeten gaan met de verwezenlijking van verschillende prioriteiten:
 - een nationaal klimaatplan voltooien en concretiseren
 - de Nationale Klimaatcommissie oprichten
 - een akkoord tot stand brengen aangaande de verdeling van de bevoegdheden in België, wat de flexibiliteitsmechanismen betreft, met een bijhorend samenwerkingsakkoord inzake flexibiliteitsmechanismen



- op Belgisch niveau de grootst mogelijke harmonisering nastreven om milieu-, economische en/of sociale concurrentievervalsing zoveel mogelijk te vermijden
- menselijke en financiële middelen ter ondersteuning van het beleid vrijmaken
- de kwaliteit van de emissie-inventarissen van België waarborgen
- ook de grootst mogelijke harmonisering op Europees niveau waarborgen
- een brede ondersteuning van de bevolking creëren, door sensibilisatiemaatregelen, opvoeding...
- een openbaar debat voeren, de beleidsbeslissingen transparant maken

De FRDO roept anderzijds België op om actief deel te nemen aan de internationale processen, die de modaliteiten voor het gebruik van de flexibiliteitsmechanismen zullen bepalen.

[4] Aangaande de toepassing van het complementariteitsbeginsel (verdeling tussen de binnenlandse maatregelen en het gebruik van de flexibiliteitsmechanismen), zijn er binnen de FRDO drie denkrichtingen gebleken:

- de grootst mogelijke flexibiliteit, waarbij geen enkele kwalitatieve noch enige kwantitatieve verdeling wordt opgelegd;
- het opleggen van een kwantitatieve beperking op het gebruik van de flexibiliteitsmechanismen, aangezien er voorrang moet worden gegeven aan de binnenlandse maatregelen en vóór alles structurele wijzigingen moeten worden nagestreefd; en
- het opleggen van drempels die kunnen variëren op grond van de betrokken groep, waarbij men het gebruik van de flexibiliteitsmechanismen eerder als de weerspiegeling van een aanvullende behoefte bij de andere verminderingsmaatregelen dan als een intrinsieke behoefte moet zien.

[5] Gezien de onzekerheden, herinnert de FRDO eraan dat het niet gepast is om een beleid voor de strijd tegen de klimaatsveranderingen op de putten te baseren en dat het voor België voorbarig is om er gebruik van te maken.

[6] De FRDO meent dat een adequaat systeem van verhandelbare emissierechten binnen de Europese Unie een doeltreffend strijdmiddel kan zijn. Toch is men er niet in geslaagd een akkoord te bereiken over de te leggen link tussen dit systeem en de benadering van de convenanten, en tussen absolute en relatieve doelstellingen.

[7] Het is daarnaast belangrijk de gevolgen van een eventuele fungibiliteit van de quota van het Europees systeem en de kredieten of vergunningen van het Kyoto-systeem, met name wat de 'hot air' betreft, te analyseren. Hier zijn er binnen de FRDO twee denkrichtingen gebleken:

- ofwel deze fungibiliteit waarborgen om concurrentievervalsing te vermijden
- ofwel deze fungibiliteit verbieden om milieuefficiëntie te waarborgen

[8] Wat de criteria voor JI- en CDM-projecten betreft, verwijst de FRDO naar zijn advies van 1999.

[9] Tenslotte is de FRDO van mening dat België eventueel kan beslissen zijn aankopen van emissievergunningen op de internationale markt gedeeltelijk te financieren met een globale taks, waarvan de modaliteiten het advies van de FRDO van 1999 in acht moeten nemen.

2. Voorstelling van adviesvraag en context

[10] Het Protocol van Kyoto van 1997 omvat verschillende flexibiliteitsmechanismen om de doelstellingen inzake de vermindering van broeikasgasemissies te verwezenlijken. De technische modaliteiten voor de implementatie van deze mechanismen kwamen uitvoerig



aan bod tijdens de zesde en zevende conferentie van de partijen in 2001. De Europese Commissie stelde van haar kant op 23 oktober 2001 een ontwerp voor een systeem van verhandelbare broeikasgasemissiequota binnen de Europese Unie voor (COM(2001) 581 definitief).

- [11] In deze context vroeg Staatssecretaris voor Energie en Duurzame ontwikkeling de FRDO een omstandig advies uit te brengen dat zou kunnen bijdragen tot de voorbereiding van het wettelijk kader, dat de modaliteiten voor de toepassing van flexibiliteitsmechanismen in België vastlegt. Het uitgangspunt van deze adviesvraag wordt gevormd door een twintigtal vragen over
- de mechanismen van Kyoto in het algemeen (vragen 1 tot 5),
 - het ontwerp voor een Europees systeem van verhandelbare emissierechten (vragen 6 en 7),
 - een simulatieoefening die in België moet worden uitgevoerd (vraag 8),
 - het "Joint Implementation"-mechanisme (vragen 9 tot 14),
 - het Clean Development Mechanism (vragen 15 tot 18) en, tenslotte,
 - de internationale emissiehandel (vragen 19 tot 21).

3. Inleidende opmerking

- [12] De FRDO betreurt dat de gevraagde termijn (5 weken) om een advies van deze omvang uit te brengen, zo kort was, zeker omdat de implementatie van de flexibiliteitsmechanismen in België een complex en bijzonder belangrijk onderwerp is. De leden van de FRDO moeten over voldoende tijd beschikken om een standpunt te bepalen en dit binnen de organisatie die ze vertegenwoordigen, te bespreken. Zo'n korte termijn maakt het bereiken van een eventuele consensus er niet makkelijker op.

4. Algemene beschouwingen

- [13] De FRDO wenst eraan te herinneren dat hij reeds een reeks aanbevelingen inzake de flexibiliteitsmechanismen van het Protocol van Kyoto heeft gedaan in verschillende van zijn vroegere adviezen, met name
- het raamadvies van 28 september 1998 over de implementatie in België van het Protocol van Kyoto inzake de vermindering van broeikasgasemissies,
 - het advies van 19 oktober 1999 over de flexibiliteitsmechanismen van het Protocol van Kyoto
 - en het advies van 17 oktober 2000 over de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Europese Unie.
- [14] De FRDO meent dat België de doelstelling waartoe het zich inzake emissievermindering heeft verbonden, moet halen en dat het daarvoor alle daartoe strekkende instrumenten moet aanwenden en tegelijk het evenwicht van duurzame ontwikkeling in acht moet nemen. De Belgische economische ontwikkeling, de sociale samenhang en de bescherming van het leefmilieu en van de volksgezondheid moeten tegelijk worden gewaarborgd.
- [15] De kosten en baten van de maatregelen die moeten worden getroffen om de doelstellingen inzake de vermindering van broeikasgasemissies na te komen, moeten billijk onder alle actoren (bedrijven, transport, woningen, ...) worden verdeeld.
- [16] België moet dringend een reeks maatregelen voor nationale toepassing doorvoeren om een reële trendbreuk in de huidige energieconsumptiewijzen teweeg te brengen. Alle nationale instrumenten (dus op federaal, gewestelijk en lokaal niveau) moeten worden ontwikkeld om deze structurele evolutie te waarborgen. Fiscaliteit is een van de belangrijkste instrumenten en moet worden aangewend overeenkomstig de voorwaarden



bepaald in een vroeger advies van de FRDO (advies over fiscaliteit in het kader van het klimaatbeleid van 19 oktober 1999).

- [17] De FRDO staat erop eraan te herinneren dat talrijke maatregelen met geen of negatieve kosten thans bij verschillende actoren niet worden genomen. Hetzelfde geldt voor sommige win-winmaatregelen. Deze maatregelen met geen of een negatieve kost moeten onverwijld worden geïmplementeerd, daar er onzekerheid heerst omtrent de toekomstige prijs van de emissievergunningen.
- [18] De flexibiliteitsmechanismen zouden sommige actoren, in een context van internationale concurrentie, in staat moeten stellen hun doelstellingen tegen een adequatere kost en binnen een adequatere termijn te behalen.
- [19] De FRDO wil eraan herinneren dat de implementatie van de flexibiliteitsmechanismen een erg belangrijke uitdaging is, zowel economisch als op het vlak van het milieu als sociaal. Het mag dan wel duidelijk zijn dat België er rekening mee zal moeten houden om de doelstellingen van Kyoto te bereiken, daarnaast moet het snel structurele binnenlandse maatregelen concretiseren.
- [20] De FRDO dringt erop aan dat de Nationale Klimaatcommissie zo snel mogelijk zou worden opgericht en operationeel gemaakt (zie het advies van de FRDO van 18 december 2001 over het samenwerkingsakkoord klimaat tussen de federale Staat en de gewesten). De FRDO dringt er daarnaast ook op aan dat het nationaal Klimaatplan nu eindelijk zou worden voltooid en geconcretiseerd.
- [21] Wat België betreft, vraagt de FRDO dientengevolge dat er dringend een agenda zou worden bepaald opdat er zo snel mogelijk een akkoord komt over de verdeling van de bevoegdheden inzake flexibiliteitsmechanismen door alle partijen (gewesten en federale Staat). Iedere vertraging in deze materie is nadelig voor de actoren die over de elementen moeten kunnen beschikken om tijdig de beste beslissingen te kunnen nemen. Over het algemeen moet op Belgisch niveau de grootst mogelijke harmonisering worden nagestreefd om alle milieu-, economische of sociale concurrentievervalsing tussen de gewesten te voorkomen.
- [22] Bovendien wordt het hoog tijd dat de gewesten en de federale Staat de nodige menselijke en financiële middelen vrijmaken om het klimaatbeleid, in het algemeen, en de implementatie van de flexibiliteitsmechanismen, in het bijzonder, tot een goed einde te brengen.
- [23] De FRDO herinnert er in het bijzonder aan dat België het risico loopt geen toestemming te krijgen om de flexibiliteitsmechanismen van Kyoto te gebruiken, vanwege de slechte kwaliteit van zijn emissie-inventarissen. De FRDO beveelt dientengevolge aan dat er een duidelijk actieplan wordt opgesteld voor het conform maken van de inventarissen, om zo snel mogelijk te voldoen aan de in het Protocol van Kyoto bepaalde verkiesbaarheidsvoorwaarden voor de flexibiliteitsmechanismen. Het conform maken van de inventarissen zou een van de functies kunnen zijn van de Nationale Klimaatcommissie, die zo snel mogelijk moet worden opgericht.
- [24] Wat het Europees niveau betreft, is het eveneens passend om de grootst mogelijke harmonisering na te streven voor de implementatie van de flexibiliteitsmechanismen, om alle bijkomende economische, milieu-, of sociale concurrentievervalsing te voorkomen. In die zin is het passend om de Europese markt voor de quotahandel zo ruim mogelijk te houden, om deze markt de mogelijkheid te bieden optimaal te werken.

Toch mag de moeilijkheid of de onmogelijkheid om op Europees niveau een akkoord te bereiken, voor België geen reden zijn om helemaal niets te doen.

- [25] Ten slotte meent de FRDO dat de bijval van een zo groot mogelijk deel van de bevolking en van alle actoren van de burgermaatschappij nodig is om trendbreuken inzake energie- en klimaatbeleid teweeg te brengen. Ook hier moeten alle nuttige instrumenten voor



sensibilisatie, opvoeding en informatieverstrekking door de verschillende bevoegde overheden worden ingezet.

Er moet een openbaar debat worden gevoerd over het energie- en klimaatbeleid, meer bepaald over de flexibiliteitsmechanismen. De deelname van de actoren van de burgermaatschappij en de raadpleging van de bevolking moeten het mogelijk maken om bij te dragen tot de democratische legitimiteit van het politieke proces, door de beslissingen transparanter te maken.

5. Antwoorden op de in de adviesvraag gestelde vragen

[26] De hiernavolgende tekst bevat zowel de verschillende vragen van de Staatssecretaris voor Energie en Duurzame ontwikkeling als de door de FRDO geformuleerde antwoorden.

5.1. Eerste lijst van vragen: over de mechanismen van Kyoto in het algemeen

[v1] Vraag 1: Kan het gebruik van de flexibiliteitsmechanismen in België voldoen aan bijkomende voorwaarden (bijvoorbeeld op het vlak van complementariteit, toepassingsfeer, projectcategorieën)?

[v2] Vraag 2: Hoe kan de toepassing van de flexibiliteitsmechanismen een optimale toepassing waarborgen van ons eigen beleid inzake emissievermindering?

[27] Over het algemeen moet België ervoor zorgen dat de grootst mogelijke interne samenhang tussen zijn verschillende beleids- en bevoegdheidsniveaus is gewaarborgd. Men moet erop toezien dat de actoren in de verschillende gewesten van het land op soortgelijke wijze worden behandeld. Elke eventueel bijkomende voorwaarde zou dus het voorwerp van overleg moeten zijn en, zo nodig, van een akkoord tussen de verschillende institutionele actoren.

[28] België bevindt zich echter in een moeilijke situatie om de doelstelling van de verbintenisperiode van Kyoto te halen. Het zal dus waarschijnlijk een beroep moeten doen op de flexibiliteitsmechanismen buiten het nationaal niveau om de doelstelling van 2008-2012 te verwezenlijken.

[29] Het gebruik van deze mechanismen (emissiehandel, kredieten uit JI- en CDM-projecten, verrekening van de putten, ...) zal gebonden zijn aan bepaalde criteria die best eerst op internationaal niveau worden bepaald. De FRDO had in zijn advies van 1999 reeds een gedetailleerde lijst van deze criteria opgemaakt.

[v3] Vraag 3: Het beleidsakkoord dat men tijdens de klimaatconferentie van Marrakech heeft bereikt, stelt dat het gebruik van de flexibiliteitsmechanismen aanvullend moet zijn bij het nemen van binnenlandse emissieverminderingmaatregelen; deze binnenlandse maatregelen moeten dan ook een belangrijk deel vormen van de nationale inspanning van België om zijn emissies te verminderen. Op welke wijze kan dit complementariteitsbeginsel in België worden ingevuld (moet het kwantitatief of kwalitatief worden beschreven)?

[30] Om deze vraag te beantwoorden, moet met verschillende criteria rekening worden gehouden: milieuefficiëntie, economische efficiëntie en billijkheid. Daarnaast dient men ook drie geografische toepassingsniveaus voor de verminderingmaatregelen voor ogen te hebben: het nationaal niveau (federaal, gewestelijk en lokaal) waar binnenlandse maatregelen worden getroffen, het Europees niveau en het internationaal, extra-Europees niveau.



- [31] Daarnaast bestaan er twee zienswijzen op de toepassing van het complementariteitsbeginsel, al naargelang er men ervan uitgaat dat dit principe door elk land of door de Europese Unie in zijn geheel moet worden gecontroleerd.
- [32] De FRDO kan geen becijferde verdeling tussen de verschillende geografische niveaus geven.
- [33] Sommige leden¹ vinden dat er geen kwantitatieve of kwalitatieve verdeling moet worden vastgelegd tussen de binnenlandse maatregelen en de aan de flexibiliteitsmechanismen gekoppelde maatregelen. Zo'n bepaling zou voor België bijzonder nadelig zijn, vanwege zijn bijzondere industriële, sociaal-economische en geografische kenmerken. Voor deze leden moet België zich aan de op internationaal en/of Europees niveau omschreven voorwaarden houden en deze vooral niet verzwaren. Alleen het internationaal niveau lijkt garanties te geven voor het bereiken van de drie hoger vermelde criteria in § 15. Deze leden menen dan ook dat het internationaal niveau het kader moet zijn waarbinnen alle actoren een grotere flexibiliteit moeten kunnen genieten om de verbintenissen inzake emissievermindering na te komen.
- [34] Sommige leden² vinden dat er absoluut een kwantitatieve beperking op het gebruik van de flexibiliteitsmechanismen moet zijn. De toe te passen klimaat- en energiebeleidsmaatregelen moeten in de eerste plaats structurele wijzigingen in de consumptie- en productiewijzen beogen. Er dient dus voorrang te worden gegeven aan de vermindering van broeikasgasemissies op binnenlands niveau. Zo moet men voor België besluiten dat minstens 50 % van de emissieverminderingen in vergelijking met het niveau van 1990 via nationale binnenlandse maatregelen zal moeten worden verwezenlijkt. Minstens 90 % van de emissieverminderingen zal in het binnenlands en Europees kader moeten worden verwezenlijkt. Het overblijvende gedeelte (minder dan 10 %) zal kunnen worden verwezenlijkt door een beroep te doen op JI- en CDM-mechanismen, waarbij moet worden gelet op hun milieuefficiëntie op lange termijn en hun sociale aanvaardbaarheid. Op extra-Europees niveau moet geen gebruik worden gemaakt van de putten noch van emissiehandel.
- [35] Voor sommige leden³ moet het complementariteitsbeginsel in acht worden genomen en het voorwerp zijn van een tegelijk kwantitatieve en kwalitatieve beperking. Deze drempels kunnen variëren op grond van de betrokken groep (industrie, woningen, transport...). De kwantitatieve beperking wordt uitgedrukt als een drempel die niet mag worden overschreden en die nog moet worden bepaald. De kwalitatieve beperking moet ervoor zorgen dat het gebruik van de flexibiliteitsmechanismen eerder de weerspiegeling van een aanvullende behoefte is bij andere verminderingsmaatregelen dan een intrinsieke behoefte. Deze dubbele beperking moet ten doel hebben te waarborgen dat België

¹ C. Bosch, I. Chaput, C. Klein, P. Vanden Abeele (vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties), H. De Buck, D. Rigaux (vertegenwoordigers van de energieproducenten)

² A. Cliquet, G. De Schutter, G. Lejeune, R. Moreau, T. Snoy, S. Van Hauwermeiren (vertegenwoordigers van de leefmilieuorganisaties), B. Bode, G. Fremout (vertegenwoordigers van de ontwikkelingsorganisaties), H. Verschure (vertegenwoordiger van de wetenschappelijke milieus).

T. Rombouts, R. Verheyen (voor- en ondervoorzitters), C. Rousseau, P. Van Cappellen (vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties), L. Hens, J.-P. van Ypersele, E. Zaccà (vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus) onthouden zich voor dit punt

³ T. Rombouts, A. Panneels, R. Verheyen (voor- en ondervoorzitters), C. Rousseau, P. Van Cappellen (vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties), B. Melckmans, M. Pans, F. Philips, L. Slabbinck, A. Wilmart (vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties), L. Hens, L. Lavrysen, J.-P. van Ypersele, E. Zaccà (vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus).

A. Cliquet, T. Snoy, S. Van Hauwermeiren (vertegenwoordigers van de leefmilieuorganisaties) onthouden zich voor dit punt.



werkelijk aansluit op een logica van duurzame vermindering van zijn broeikasgasemissies. Wat er bij deze logica economisch en vanuit het milieu bekeken op het spel staat, is duidelijk en evident, maar het is tevens passend speciaal aandacht te besteden aan de sociale billijkheid van de geïmplementeerde maatregelen.

[v4] Vraag 4: Welke prioritering op basis van sociale, milieu- en economische elementen kan hierbij worden gebruikt?

[36] De FRDO meent dat de drie dimensies van duurzame ontwikkeling op evenwichtige en gerechtvaardigde wijze moeten worden beschouwd. In België worden de aan deze verschillende pijlers gekoppelde bevoegdheden onder verschillende institutionele actoren verdeeld. De samenhang van het beleid inzake duurzame ontwikkeling waarborgen, moet voor de Belgische instellingen een stimulerende uitdaging zijn. Een eerste etappe is de verduidelijking van de bevoegdheden; een tweede etappe is het structureel doorvoeren van een harmonisatie van de politieke maatregelen door de concretisering van een samenwerkingsakkoord inzake flexibiliteitsmechanismen tussen de federale overheid en de gewesten.

[37] De FRDO roept dan ook op om spoed te zetten achter de oprichting van de nationale Klimaatcommissie die een essentiële rol zal spelen in de effectieve implementatie van de flexibiliteitsmechanismen.

[38] De FRDO vraagt bovendien dat een samenhang tussen de verschillende instrumenten voor klimaatbeleid wordt geformaliseerd in het nationaal Klimaatplan, waaraan nu dringend de laatste hand moet worden gelegd.

[v5] Vraag 5: Welk standpunt neemt de Raad in ten opzichte van de mogelijkheden om kredieten te genereren of aan te kopen door gebruikmaking van CO₂-putten in het kader van "Joint Implementation"-projecten, Clean Development Mechanisms en Emissiehandel?

[39] Wat de "putten" betreft, herinnert de FRDO aan het standpunt dat hij heeft uiteengezet in HOOFDSTUK V van zijn advies van 1999: «Gelet op de grote onzekerheden die de berekening van de CO₂-absorptie door bossen en andere agrarische gebieden beïnvloeden, meent de Raad dat het niet gepast is om een beleid voor de strijd tegen de klimaatsveranderingen op de natuurlijke putten te baseren.».

[40] Anderzijds zijn de regels voor de verrekening van de putten verplaatst naar een volgende CoP. Het is dus riskant om zich nu reeds te wagen aan projecten waarover nog grote wetenschappelijke onzekerheid bestaat. De FRDO meent dat het voor België dus voorbarig is om een beroep te doen op de putten. Toch vindt de FRDO het belangrijk dat België actief deelneemt aan de bepaling van de internationale regels inzake het gebruik van CO₂-putten, gelet op 1) de wetenschappelijke onzekerheid over de reële impact van hun gebruik op de klimaatsveranderingen en 2) de noodzaak om projecten te verbieden, die de beschadiging of vernietiging van het natuurlijk of cultureel patrimonium ten gevolge zouden hebben.

5.2 Tweede lijst van vragen: over het ontwerp van een Europees systeem van verhandelbare emissierechten

[v6] Vraag 6: Hoe en onder welke voorwaarden kan een intra-Europees systeem van verhandelbare emissierechten in het Belgisch klimaatbeleid worden geïntegreerd zonder het complementariteitsbeginsel te schaden?

[41] De FRDO meent dat een intra-Europees systeem van emissierechten een doeltreffend strijdmiddel kan zijn, aangezien het de Europese uitstoot rechtstreeks aanpakt.



- [42] De FRDO herinnert eraan dat het opzetten van een emissiehandel in de eerste plaats bedoeld is om voor bedrijven de globale kost van de verlaging van de CO₂-uitstoot te drukken.
- [43] Voor sommige leden ⁴ is het belangrijk dat een eventueel intra- en extra-Europees systeem van verhandelbare emissierechten in overeenstemming wordt gebracht met de aanpak van de onderhandelde akkoorden, en inzonderheid met de in relatieve termen uitgedrukte doelstellingen (per producteenheid).

De convenanten bepalen d.m.v. benchmarking of energie-audits welke de doelstelling is per onderneming inzake energie-efficiëntie. Men weet dus, op basis van de voorspelde evolutie van de productie en de te nemen maatregelen, wat de CO₂-emissies zullen zijn. Deze emissies moeten gratis worden toegekend als initiële emissierechten. Wie de doelstellingen inzake energie-efficiëntie niet haalt, zal extra emissierechten moeten aankopen. Dit is in overeenstemming met het "de vervuiler betaalt" principe .

Zij willen er de nadruk op leggen dat de Belgische bedrijven positief staan tegenover sommige ET-wijzen die verenigbaar zijn met de aanpak van de sectorakkoorden (vrijwillige akkoorden) en tegenover een Europese ET-richtlijn die op deze filosofie zou zijn gebaseerd, maar gekant zijn tegen het huidige project dat op een 'cap and trade'-aanpak is gebaseerd. De wijze die het best aan deze vereisten voldoet, staat bekend onder de naam "Performance Standard Rate" (PSR). Zo'n instrument zal immers waarschijnlijk het efficiëntst blijken in termen van kosten (minimale sociaal-economische kosten voor een maximaal milieueffect), als het voldoet aan de adequate regels en voorwaarden die opnieuw in de richtlijn moeten worden vastgelegd. De hoofdbekommernis van de bedrijven is de ontwikkelingsmogelijkheden in België en hun concurrentievermogen op internationaal niveau zeker te stellen, met name door het behoud van een 'level playing field' tussen de verschillende bedrijven / sectoren / landen... en zo de concurrentievervalsing te minimaliseren. Dit is voor België des te belangrijker omdat het voor zo'n ambitieuze, ja zelfs niet te verwezenlijken doelstelling staat: het moet zijn broeikasgasemissies tussen 2008 en 2012 met 7,5% verminderen ten opzichte van het niveau van 1990.

Bovendien spreken de bedrijven zich uit voor een geharmoniseerde Europese methode die met het technologische potentieel van elke productiesite rekening houdt.

Gelet op de omvang van de uitdaging waar België voor staat, willen deze leden tevens elke bijkomende verplichting in termen van het gebruik van de flexibiliteitsmechanismen voorkomen (geen supplementariteitsbeginsel).

- [44] Andere leden ⁵ blijven van oordeel dat de convenanten met de industrie compatibel moeten gemaakt worden met de intra- en extra-Europese emissiehandel. Wereldwijd bestaat er een fysiek plafond aan de uitstoot van broeikasgassen. Het Kyoto-protocol

⁴ C. Bosch, I. Chaput, C. Klein, P. Vanden Abeele (vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties)

A. Panneels (ondervoorzitter), H. De Buck, D. Rigaux (vertegenwoordigers van de energieproducenten), B. Melckmans, M. Pans, F. Philips, L. Slabbinck, A. Wilmart (vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties), E. Zaccà, H. Verschure (vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus) onthouden zich voor dit punt.

⁵ T. Rombouts, R. Verheyen (voor- en ondervoorzitters), A. Cliquet, G. De Schutter, G. Lejeune, R. Moreau, T. Snoy, S. Van Hauwermeiren (vertegenwoordigers van de leefmilieuorganisaties), B. Bode, G. Fremout (vertegenwoordigers van de ontwikkelingsorganisaties), L. Hens, L. Lavrysen, J.-P. van Ypersele, E. Zaccà (vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus).

A. Panneels (ondervoorzitter), B. Melckmans, M. Pans, F. Philips, L. Slabbinck, A. Wilmart (vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties), H. Verschure (vertegenwoordiger van de wetenschappelijke milieus) onthouden zich voor dit punt.



levert naar alle waarschijnlijkheid een beperkte bijdrage om de huidige uitstoot tot een verantwoord niveau terug te schroeven. Het volledig weghalen van een absoluut plafond voor bepaalde actoren resulteert in een beperking van de maximaal toelaatbare uitstoot door de andere actoren. Bepaalde actoren krijgen daardoor vrij spel om hun emissies te laten toenemen, terwijl andere actoren voor de, ook financiële, gevolgen daarvan opdraaien. Dit zet het "de vervuiler betaalt"-principe op zijn kop.

In principe zijn deze leden voorstander van een "veiling" van rechten omdat dit meest recht doet aan het beginsel "de vervuiler betaalt". Als toch wordt gekozen voor het gratis toekennen van rechten, dan moet gekozen worden voor een systeem dat achterblijvers niet bevoordeelt en voorlopers niet bestraft. Dit kan door het gratis toekennen van initiële rechten inderdaad op basis van de uit benchmarkingstudies afgeleide PSR's. Dit is een objectiever criterium dan de vage allocatiecriteria uit annex 3 van de ontwerprichtlijn en een criterium dat voorlopers die reeds aan of dichtbij maximale energieefficiëntie zitten, niet benadeelt. Deze leden van de Raad benadrukken wel dat dit systeem ingepast moet worden in een systeem met een absoluut plafond. Te beantwoorden blijft dan de vraag hoe de plafonds moeten worden bepaald: per lidstaat, zoals voorgesteld door de rapporteur van het Europees parlement, of voor het geheel van de Unie. Deze leden opteren voor het laatste. Het "overschot" aan emissies, het verschil tussen de gratis toegekende emissierechten en het EU plafond, wordt bij voorkeur geveild. De Belgische energie-intensieve industrie heeft jarenlang genoten van een concurrentieel voordeel door een kruissubsidiëring van de energiekosten door de kleinere energieverbruiker. De vrijmaking van de energiemarkten heeft een bijdrage geleverd om op het vlak van de energieprijzen het speelveld te effenen. Het zogenaamde level playing-field dat geëist wordt om de, aan internationale concurrentie onderhevige, energie-intensieve bedrijven ter wille te zijn, vertekent opnieuw de markt voor concurrenten voor de levering van dezelfde diensten als geleverd worden door de producten afkomstig van de energie-intensieve bedrijven. De overheid moet de voorkeur geven aan de meest efficiënte oplossingen voor de maatschappelijke behoeften. Zo moet het bijvoorbeeld de bedoeling zijn de onvermijdbare personen- of goederenkilometers te bereiken met zo weinig mogelijk CO₂-uitstoot. Dit wordt niet gegarandeerd door het optellen van de meest efficiënt geproduceerde voertuigen, bij de meest efficiënt geproduceerde brandstoffen, bij de meest efficiënt gebouwde wegeninfrastructuur.

[v7] Vraag 7: Wat kan de eventuele link zijn van het Europees systeem met enerzijds de projectgebonden mechanismen (JI en CDM) en anderzijds de emissiehandel waarin artikel 17 van het Protocol van Kyoto voorziet?

[45] De akkoorden van Marrakech hebben de fungibiliteit van de verschillende krediet- en vergunningeenheden bevestigd. De regels van het Europees systeem worden echter niet uitdrukkelijk door deze akkoorden bepaald. Er rijst in feite één vraag wat de fungibiliteit van de eenheden van de Kyoto-mechanismen en het in de maak zijnde Europees systeem betreft. Toch zal het tijdens de inlooperperiode met het Europees systeem (2005-2008) alleen om CDM-kredieten gaan.

[46] Ingeval zou worden besloten dat de Europese quota en de eenheden van de internationale mechanismen van Kyoto fungibel zijn, wil de FRDO de aandacht vestigen op de problematiek van de opneming van "hot air" in zo'n markt. De FRDO herinnert eraan dat als een land een verminderingsdoelstelling krijgt die ondergeschikt is aan de verminderingen die het zou verwezenlijken bij gebrek aan enige vrijwillige verminderingsmaatregel, het automatisch zijn doelstelling zal overtreffen. Men heeft het over "handel in hot air" als dit land erin slaagt deze bijkomende verminderingen te verkopen, aangezien er geen enkel voordeel inzake duurzame ontwikkeling aan gekoppeld is.



- [47] Sommige leden ⁶ (zie antwoorden op vraag 3) menen dan ook dat er geen fungibiliteit kan zijn tussen de emissiequota van het Europees systeem en de verschillende eenheden (vergunningen of kredieten) eigen aan de flexibiliteitsmechanismen van het Protocol van Kyoto. Ze leggen de nadruk op de problemen die de invoer van Russische "hot air" en van kredieten afkomstig van "slechte" JI en CDM-projecten die niet voldoen aan strenge criteria in het Europees systeem zou kunnen veroorzaken als tot fungibiliteit zou worden besloten, zowel op het vlak van de efficiëntie van het systeem als van de milieuefficiëntie.
- [48] Andere leden ⁷ menen daarentegen dat de fungibiliteit tussen de Europese quota en de eenheden van het Kyoto-systeem moet worden gewaarborgd zonder andere voorwaarden, naar voorbeeld van de door de akkoorden van Marrakech bevestigde fungibiliteit van de verschillende krediet- en vergunningeenheden van de mechanismen van Kyoto. Deze leden herinneren er met name aan dat de toestemming van Rusland nodig is om de effectieve implementatie van het Protocol van Kyoto te verkrijgen. Het opleggen van extra beperkingen aan de Belgische bedrijven in vergelijking met de bedrijven in de buurlanden kan volgens hen bovendien leiden tot ernstige concurrentievervalsing.

5.3. Vraag: over de simulatieoefening

[v8] Vraag 8: Welke participatieve rol kan de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling spelen bij de uitvoering van een Belgische simulatieoefening rond verhandelbare emissierechten met het oog op de inwerkingtreding van de Europese richtlijn?

- [49] De FRDO als dusdanig kan, in tegenstelling tot zijn leden, in deze simulatieoefening geen actor zijn. Het kan echter nuttig zijn dat hij zijn mening geeft over de modaliteiten (opmaken van een evaluatierooster, criteria) en over de resultaten van de simulatieoefening in het licht van duurzame ontwikkeling. Het is inderdaad passend dat er met de drie dimensies van duurzame ontwikkeling rekening wordt gehouden.
- [50] Het is echter vóór alles van belang dat een aantal punten wordt verduidelijkt, zoals de verdeling van de bevoegdheden en dus de bepaling van de institutionele actoren. Tenslotte zou het interessant kunnen zijn om financiële actoren bij zo'n proces te betrekken.

⁶ T. Rombouts, R. Verheyen (voor- en ondervoorzitters), A. Cliquet, G. De Schutter, G. Lejeune, R. Moreau, T. Snoy, S. Van Hauwermeiren (vertegenwoordigers van de leefmilieuorganisaties), B. Bode, G. Fremout (vertegenwoordigers van de ontwikkelingsorganisaties), C. Rousseau, P. Van Cappellen (vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties), L. Hens, E. Zaccai (vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus).

A. Panneels (ondervoorzitter), B. Melckmans, M. Pans, F. Philips, L. Slabbinck, A. Wilmart (vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties, L. Lavrysen, H. Verschure (vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus) onthouden zich voor dit punt.

⁷ T. Rombouts, R. Verheyen (voor- en ondervoorzitters), C. Bosch, I. Chaput, C. Klein, P. Vanden Abeele (vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties), H. De Buck, D. Rigaux (vertegenwoordigers van de energieproducenten, J.-P. van Ypersele (vertegenwoordiger van de wetenschappelijke milieus).

A. Panneels (ondervoorzitter), B. Melckmans, M. Pans, F. Philips, L. Slabbinck, A. Wilmart (vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties, L. Lavrysen, H. Verschure (vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus) onthouden zich voor dit punt.



5.4. Vierde lijst van vragen: over het mechanisme voor gezamenlijke inwerkingstelling ("Joint Implementation")

[v9] Vraag 9: Aan welke randvoorwaarden moeten de door België opgestarte JI-projecten voldoen om de principes van duurzame ontwikkeling niet in het gedrang te brengen?

[51] België moet ervoor zorgen dat het actief deelneemt aan de internationale werkzaamheden die deze voorwaarden bepalen. Eenmaal deze beslissingen op internationaal niveau zijn genomen, moet België erop toezien dat ze worden nageleefd en toegepast. De FRDO heeft in zijn advies van 1999 een lijst van criteria geformuleerd en stelt voor dat de Belgische onderhandelaars zich daardoor zouden laten leiden.

[v10] Vraag 10: Ziet de Raad een verschillende rol weggelegd voor de zogenaamde "first track"- en "second track"-aanpak bij de gezamenlijke inwerkingstelling? Zo ja, welke?

[52] De FRDO heeft geen tijd gehad om deze vraag grondig te bestuderen. Apriori dient geen enkel type van JI-project, zowel bij first track als bij second track, te worden uitgesloten, mits de voorwaarden voor duurzame ontwikkeling worden nageleefd.

[v11] Vraag 11: Hoe en onder welke voorwaarden kunnen JI-projecten bijdragen tot het waarborgen op lange termijn van meetbare, controleerbare en duurzame verminderingen van de broeikasgasemissies in de Oostbloklanden?

[53] De FRDO verwijst naar zijn antwoord op vraag 9 en naar zijn advies van 1999 voor de definitie van de ontvankelijkheidscriteria.

[v12] Vraag 12: Hoe moeten de projecten op basis van elementen van sociale rechtvaardigheid, milieuefficiëntie en kostenefficiëntie worden beoordeeld?

[54] De FRDO verwijst naar zijn antwoord op vraag 9 en naar zijn advies van 1999 voor de definitie van de ontvankelijkheidscriteria. Een studie van het type impactstudie kan helpen bij het bepalen van elementen zoals de gevolgen voor het milieu en de gevolgen voor de volksgezondheid.

[v13] Vraag 13: Kan een positieve lijst van projectcategorieën een nuttig instrument zijn in het kader van het Belgisch klimaatbeleid en welke categorieën zouden apriori in aanmerking moeten komen of worden uitgesloten op basis van vastgelegde randvoorwaarden?

[55] Een positieve en niet-limitatieve indicatieve lijst kan, vooral in de startfase, nuttig zijn. Voor het tweede gedeelte van de vraag, verwijst de FRDO naar zijn antwoord op vraag 9 en naar zijn advies van 1999.

[v14] Vraag 14: Hoe kan de Overheid bij de financiering van JI-projecten met het "de vervuiler betaalt"-principe rekening houden?

[56] Voor wat dit punt betreft, vestigt de FRDO er de aandacht op dat de partijen juridisch aansprakelijk zijn voor het nakomen van de in het kader van het Protocol van Kyoto aangegane verbintenissen en dus voor de eventuele sancties. De kosten van JI- (en CDM-) projecten moeten voor rekening van hun initiatiefnemers gebracht worden en de kredieten afkomstig uit de implementatie van deze projecten (JI en CDM) kunnen door de Partijen verworven worden. De Partijen (vervuilers) geven een vergoeding aan de initiatiefnemers van de projecten (JI en CDM). In het kader van het Kyoto Protocol waarin de Partijen als vervuilers beschouwd worden wordt het "de vervuiler betaalt"-principe wel toegepast en eerbiedigd. In de praktijk zou het neerkomen op de toekenning van een subsidie aan de initiatiefnemers van de projecten.



5.5. Vijfde lijst van vragen: over het mechanisme voor schone ontwikkeling ("Clean Development Mechanism")

[v15] Vraag 15: Aan welke randvoorwaarden moeten de CDM-projecten in België voldoen om de principes van duurzame ontwikkeling te waarborgen?

[57] De FRDO heeft reeds een lijst van criteria betreffende de CDM-projecten bekendgemaakt in zijn advies van 1999.

[v16] Vraag 16: Hoe en onder welke voorwaarden kunnen CDM-projecten bijdragen tot het waarborgen op lange termijn van meetbare, controleerbare en duurzame verminderingen van broeikasgasemissies in ontwikkelingslanden? Hoe moeten de projecten op basis van elementen van sociale rechtvaardigheid, milieuefficiëntie en kostenefficiëntie worden beoordeeld?

[58] De FRDO verwijst naar zijn antwoord op vraag 15 over de JI-projecten.

[v17] Vraag 17: Kan een positieve lijst van projectcategorieën een nuttig instrument zijn in het kader van het Belgisch klimaatbeleid en welke categorieën zouden apriori op basis van vastgelegde randvoorwaarden inaanmerking moeten komen of worden uitgesloten?

[59] De FRDO verwijst naar zijn vorig antwoord op vraag 13 over de JI-projecten.

[v18] Vraag 18: Hoe kan de overheid bij de financiering van CDM-projecten met het "de vervuiler betaalt"-principe rekening houden?

[60] De FRDO verwijst naar zijn vorig antwoord op vraag 14 over de JI-projecten.

5.6. Zesde lijst van vragen: over de internationale emissiehandel

[v19] Vraag 19: Hoe kan België als partij van het Protocol van Kyoto van de internationale emissiehandel gebruikmaken om zijn verbintenissen na te komen? Hoe kan dit met het complementariteitsbeginsel in overeenstemming worden gebracht?

[61] De FRDO heeft in zijn antwoord op vraag 3 reeds elementen aangereikt. België kan als partij van het protocol beslissen om op de Kyoto-markt vergunningen te kopen.

[v20] Vraag 20: Moeten de doelgroepen rechtstreeks aan de internationale emissiehandel (zoals bedoeld in artikel 17 van het Protocol van Kyoto) kunnen deelnemen of betreft het hier een recht dat de partijen van het Protocol van Kyoto toekomt?

[62] Volgens de akkoorden van Marrakech kan een Partij een "wettelijke entiteit" machtigen toegang tot de internationale emissiehandel te hebben. De partijen blijven echter verantwoordelijk voor het behalen van de doelstellingen.

[63] Het is echter passend om dit punt in verband te brengen met de problematiek van het al dan niet fungibel zijn van vergunningen uitgebracht op de internationale markt in het Europees quotasysteem (zie antwoord op vraag 7).

[v21] Vraag 21: Hoe kan in beide gevallen het "de vervuiler betaalt"-principe worden gewaarborgd?

[64] België kan eventueel beslissen om de aankoop van vergunningen op de internationale markt te financieren door middel van een globale taks, waarvan de modaliteiten met het advies van de FRDO van 1999 in overeenstemming zouden moeten zijn.



- [65] De FRDO had de problematiek m.b.t. de toekenning van quota in zijn advies van 2000 reeds behandeld. De verschillende standpunten werden geëxpliciteerd in paragrafen 53 tot 61. Een consensus over dat punt was onmogelijk.



Bijlagen

Bijlage 1. Aanwezige en vertegenwoordigde stemgerechtigde leden op de algemene vergadering van 18 juni 2002

3 van de 4 voor- en ondervoorzitters

T. Rombouts, A. Panneels, R. Verheyen

de 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor milieubescherming

A. Cliquet (Birdlife Belgium), G. De Schutter (Inter-Environnement Bruxelles, IEB), G. Lejeune (World Wide Fund for Nature, WWF), R. Moreau (Greenpeace Belgium), T. Snoy (Inter-Environnement Wallonie, IEW), S. Van Hauwermeiren (Bond Beter Leefmilieu, BBL)

2 van de 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor ontwikkelingssamenwerking

B. Bode (Broederlijk Delen), G. Fremout (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, VODO)

de 2 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties die de belangen van verbruikers verdedigen

C. Rousseau (Centre de Recherche et d'Information des Organisations des Consommateurs, CRIOC), P. Van Cappellen (Onderzoeks- en Informatiecentrum van de Verbruikersorganisaties, OIVO)

5 van de 6 vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties

B. Melckmans (Fédération Générale du Travail de Belgique, FGTB), M. Pans (Algemeen Belgisch Vakverbond, ABVV), F. Philips (Algemeen Belgisch Vakverbond, ABVV), L. Slabbinck (Algemeen Christelijk Vakverbond van België, ACV), A. Wilmart (Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique, CSC)

4 van de 6 vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties

C. Bosch (Federatie Voedingsindustrie, FEVIA), I. Chaput (Fédération des Entreprises de Belgique, FEB), C. Klein (Federatie van de Chemische Industrie van België, Fedichem), P. Vanden Abeele (Unie van Zelfstandige Ondernemers, UNIZO)

de 2 vertegenwoordigers van de energieproducenten

H. De Buck (Electrabel), D. Rigaux (Samenwerkende vennootschap voor Productie van Electriciteit, SPE)

5 van de 6 vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus

L. Hens (Vrije Universiteit Brussel, VUB), L. Lavrysen (Universiteit Gent, UG), J.-P. van Ypersele (Université Catholique de Louvain, UCL), H. Verschure (Katholieke Universiteit Leuven, KU Leuven), E. Zaccai (Université Libre de Bruxelles, ULB)

Totaal: 29 van de 38 stemgerechtigde leden

Bijlage 2. Vergaderingen ter voorbereiding van dit advies

De werkgroep *energie en klimaat* vergaderde op 13, 24, 29 mei en 5 juni 2002 om dit advies voor te bereiden.



Bijlage 3. Personen die meewerkten aan de voorbereiding van dit advies

Stemgerechtigde leden van de raad en hun vertegenwoordigers

Jean-Pascal van Ypersele de Strihou (Université catholique de Louvain, UCL) - voorzitter,
Lut Slabbinck (ACV) - ondervoorzitster

Roger Aertsens (Fedichem), Isabelle Chaput (FEB), Jo Dewulf (Universiteit Gent), Emmanuel D'Ieteren (ULB), Geert Fremout (VODO), Jean-Pierre Jacobs (Groupement de la sidérurgie, FEB), Dirk Knapen (BBL), Jacques Malengreaux (ELECTRABEL), Bart Martens (BBL), Anne Panneels (FGTB), Edilma Quintana (CNCD), Steven Vanholme (Natuurpunt - Birdlife), Stephan VIS (IEW)

Niet-stemgerechtigde leden en hun vertegenwoordigers

Stéphane Cools (Région wallonne), Elisabeth Ellegaard (Vlaams Gewest, AMINAL),
Marco Sereno (Kabinet Deleuze)

Secretariaat

M. Depoortere, J. De Smedt