

# Emissiekredieten uit ontwikkelingslanden. Goed voor het klimaat. Goed voor Noord en Zuid. Of koolstofkolonialisme?

*Tine Heyse en Tinne Van der Straeten*

*In het Kyoto-protocol helpen zogenaamde flexibiliteitsmechanismen de industrielanden om de doelstelling van broeikasgasreductie op een kosteneffectieve manier te halen. In dit artikel focussen we op een van die flexibiliteitsmechanismen, het clean development mechanism (CDM). Dit mechanisme voor schone ontwikkeling laat industrielanden toe om in ontwikkelingslanden een deel van hun reductieverplichting te realiseren. Het gaat als volgt: In ruil voor een uitstootvermindering in ontwikkelingslanden – gerealiseerd door ginds in projecten te investeren die de broeikasgasuitstoot beperken - ontvangt het industrieland gecertificeerde emissiekredieten. Vervolgens kan het industrieland deze kredieten van zijn Kyotoverplichting aftrekken. Het achterliggend idee is dat het voor industrielanden goedkoper kan zijn om een deel van de uitstoot niet in eigen land te verminderen.*

Flexibiliteitsmechanismen zijn in het leven geroepen om de globale kosten te beperken van industrielanden die hun uitstoot minderen. Maar de gastlanden hebben er ook baat bij. Ontwikkelingslanden kunnen immers buitenlandse investeringen en technologie aantrekken. Bovendien benadrukt artikel 12 van het Kyoto-protocol dat CDM-projecten het gastland van het project moeten ondersteunen om tot duurzame ontwikkeling en tot het uiteindelijke doel van het klimaatverdrag te komen.

Het concept van CDM klinkt goed. Het Noorden kan op een goedkopere manier (een deel van) haar Kyotodoelstelling behalen. Het Zuiden krijgt extra geld, technologie en een bijdrage aan duurzame ontwikkeling. En voor het klimaat maakt het niet uit of hier of elders broeikasgassen worden verminderd. Toch?

Tot daar alvast de theorie en de bedoeling.

## De praktijk

*Goed voor het klimaat? Vragen bij de milieu-integriteit van CDM*

Voor het klimaat maakt het niet uit of er hier, dan wel elders minder broeikasgassen in de atmosfeer terechtkomen. Is het dan inderdaad niet logisch om te kijken waar men de goedkoopste emissiereducties kan halen? Artikel 12 van het Kyoto-protocol stelt trouwens uitdrukkelijk dat de CDM-projectactiviteit moet leiden tot 'feitelijke, meetbare en langetermijnvoordelen, gerelateerd aan de beperking van klimaatverandering' en tot 'extra emissiereducties ten opzichte van die welke zouden zijn opgetreden zonder de gecertificeerde projectactiviteit' (het *additionaliteitsprincipe*). Bovendien moet men aantonen dat de inkomsten uit de verkoop van emissiekredieten echt nodig zijn om het project economisch leefbaar te maken (*financiële additionaliteit*).

De bedoelingen waren dus goed. En aan regels om dit proberen waar te maken, ontbreekt het zeker niet. CDM-projecten doorlopen een hele projectcyclus: vooreerst valideert een verificatiebureau, door de VN hiertoe aangewezen, de projectdocumenten;

men gaat onder meer na of het project inderdaad tot additionele uitstootvermindering leidt. Het CDM-bestuur staat finaal in voor het al dan niet registreren van een project, een noodzakelijke stap om gecertificeerde emissiekredieten te behalen. Eens het project is uitgevoerd, volgt men de werkelijk gerealiseerde reductie op en verifieert deze opnieuw.

#### Het jargon...

Het Kyotoprotocol (1997): Industrielanden verbinden zich om tussen 2008 en 2012 de uitstoot van broeikasgassen met gemiddeld 5 procent te verminderen ten opzichte van het niveau van 1990. Voor België betekent dit een reductie van 7,5 procent. Landen die een Kyotodoelstelling opgelegd kregen, kunnen van drie flexibiliteitsmechanismen gebruik maken om kredieten in het buitenland aan te kopen:

**1. Clean development mechanism (CDM of mechanisme voor schone ontwikkeling)**

Emissiekredieten afkomstig van projecten in ontwikkelingslanden. Deze landen kregen tot nog toe geen reductieverplichtingen.

**2. Joint implementation (JI)**

**Emissierechten afkomstig van projecten uit andere industrielanden (hoofdzakelijk vroegere Oostbloklanden).**

Deze landen kregen wel specifieke reductiedoelstelling opgelegd.

**3. Internationale emissiehandel (ook wel eens hot air genoemd)**

Het verhandelen van emissierechten tussen landen.

Ondanks een reductiedoelstelling hebben bepaalde landen toch een surplus aan emissierechten, wat ze kunnen verkopen (overgangseconomieën als Rusland, Oekraïne, ...door de economische hervorming/crisis).

In tegenstelling tot CDM en JI, is deze handel niet projectgebonden; het land hoeft geen bijkomende reducties te realiseren (vandaar hot air). Om het groener te maken werkt men soms met green investment schemes (GIS): de opbrengst van de verkoop gaat naar milieu-investeringen die mogelijk broeikasgasreducties opleveren; maar de controle hierop is totaal anders en niet aan internationale regels onderhevig.

Maar laten we even naar enkele praktijkvoorbeelden van CDM kijken. Zo is er het *HFK-23-verhaal*. Voor de ozonlaag is het koelmiddel HCFK-22 minder schadelijk dan CFK's (chloorfluorkoolwaterstoffen) en wordt aldus beschouwd als tijdelijke vervanging hiervoor. Bij de productie van HCFK-22 ontstaat HFK-23 als een ongewenst bijproduct.

---

**Koelmiddelproducenten kunnen bijna tweemaal meer verdienen aan de verkoop van CDM-emissiekredieten dan aan de verkoop van hun koelgassen: een perverse prikkel die de productie van HCFK-22 kunstmatig stimuleert. (Michael Wara)**

---

In ontwikkelingslanden kan het vernietigen van HFK-23 in HCFK-22 installaties als een CDM-project worden geregistreerd. Dit leidt tot zeer grote hoeveelheden emissiekredieten: een ton HFK-23 heeft immers hetzelfde broeikas effect als 11.700 ton CO<sub>2</sub> en zelfs bij een lage prijs per ton CO<sub>2</sub>-equivalent<sup>1</sup>, levert dit voor de producenten enorm veel geld op. Een win-winsituatie dus voor de koelmiddelproducenten en voor de kopers, de rijke landen en bedrijven, die goedkope emissiekredieten kunnen aankopen, maar

met perverse effecten voor het klimaat en de ozonlaag. In een artikel in *Nature* merkt Stanfordacademicus Michael Wara op dat deze producenten bijna tweemaal meer kunnen verdienen aan de verkoop van CDM-emissiekredieten dan aan de verkoop van hun koelgassen. Zo ontstaat een perverse prikkel om de productie van HCFK-22 kunstmatig te stimuleren. Vandaar mogen we hopen dat de klimaattop in Kopenhagen in december tot een akkoord komt om geen CDM-emissiekredieten meer toe te kennen aan de vernietiging van HFK-23 in HCFK-22-installaties.

Een tweede voorbeeld is China's enorme CDM-markt: additioneel of niet? Met China's economische groei gaat een enorme nood aan bijkomende energie gepaard. Nieuwe elektriciteitscapaciteit, en meer specifiek steenkoolcentrales, worden aan een razend tempo bijgebouwd. Hierdoor evolueerde China van steenkoolexporteur naar -importeur. Om de afhankelijkheid van steenkool en de (enorme) milieu-impact te milderen, stelde China een vijfjarenplan op voor zeer belangrijke investeringen in water-, windkracht- en aardgascentrales en in kernenergie. Wara en Victor (2008, Stanforduniversiteit) stellen vast dat alle nieuwe capaciteit aan waterkracht, windmolens en aardgascentrales CDM-kredieten claimt. Op projectniveau mag het dan wel kloppen en aannemelijk zijn dat emissiekredieten vrijwel onontbeerlijk zijn. Maar als men alle projecten samen bekijkt, dan zou dit betekenen dat deze sector in China zonder hulp van CDM totaal niet zou groeien. Dit is zeer onwaarschijnlijk en roept de vraag op van de additionaliteit van deze CDM-projecten.

---

**Veel regeringen zullen projecten goedkeuren die internationale sociale en milieunormen niet naleven.**

---

Dit brengt ons terug naar de theorie, de opzet van CDM-projecten: wat voegen ze werkelijk toe? Verschillende onderzoeken probeerden reeds een globale analyse te maken van de additionaliteit van CDM-projecten. Lambert Schneider (Öko-Instituut, Duitsland, 2007) analyseerde de projectdocumenten van 93 geregistreerde projecten. Hij concludeert dat men bij de additionaliteit van ongeveer 40 procent van deze projecten op zijn minst vragen kan stellen. Met andere woorden, bij 40 procent van de projecten is het niet zeker dat de kredieten bijdragen tot een beter klimaat.

Er zijn verschillende redenen waarom het additionaliteitsprincipe, ondanks de vele regels, niet waargemaakt wordt. Ten eerste zijn het de projectontwikkelaars die de verificatiebureaus kiezen en betalen, waardoor deze laatsten niet echt een aansporing krijgen om kwaliteit te leveren. De Sepibus (2009) stelt onomwonden dat de verificatieorganisaties de achilleshiel vormen in de strijd tegen klimaatverandering, indien men hun onafhankelijkheid niet wezenlijk versterkt. Bovendien zorgen de groeiende concurrentie en werkdruk ervoor dat juniors vaak taken doorgegeven krijgen. Ook is er een constante braindrain omdat projectontwikkelaars goed personeel beter kunnen betalen dan de verificatieorganisaties. En het is ook de vraag of deze organisaties tijd en middelen hebben om bepaalde projectassumpties na te gaan.

Ten tweede is het CDM-bestuur niet alleen ernstig onderbemand, maar spelen er bij sommige leden ervan mogelijk belangenconflicten: bepaalde bestuursleden bekleden nevenfuncties bij bedrijven of overheden die met CDM-projecten te maken hebben, wat een onpartijdige projectbeoordeling ongeloofwaardig maakt. Het CDM-bestuur heeft namelijk een cruciale rol in het garanderen van de milieu-integriteit van CDM, door het accrediteren van de verificatiebureaus en het ultiem beslissen over de CDM-projectregistratie.

Ten derde staat in de praktijk de financiële additionaliteit haaks op de financiële projectanalyse die de potentiële kopers van emissiekredieten maken. Het komt erop

neer dat bedrijven die de verkoop van emissiekredieten echt nodig hebben om hun project te kunnen financieren, een hoger risicoprofiel hebben dan zij die perfect zonder kunnen. Terwijl de kopers van emissiekredieten zeker willen zijn dat projecten effectief uitgevoerd worden en tot de beloofde emissiekredieten leiden. Belangrijk om te weten hierbij is dat er een heel lange periode zit tussen de financiering van het project en de mogelijke verkoop van emissiekredieten: men betaalt emissiekredieten pas na levering. Dit houdt in dat een project al ruim een jaar kredieten moet genereren vooraleer het een eerste keer betaald wordt. Of: de projectontwikkelaar moet het project in feite voorfinancieren. En de verkoop van emissiekredieten vertegenwoordigt slechts een beperkt deel van de investeringskost (vaak tussen de 10 à 20 procent van de investeringskosten). Concreet houdt dit in dat enkel kapitaalkrachtige bedrijven die voorfinanciering kunnen realiseren en/of de noodzakelijke leningen bij banken kunnen krijgen.

*Goed voor duurzame ontwikkeling van het Zuiden?*

Voor een erkenning als CDM-project moet het gastland zelf het project ook goedkeuren en bovendien oordelen of het project bijdraagt aan duurzame ontwikkeling; dit laatste is een voorrecht van de regering van een gastland en staat niet onder supervisie van het CDM-bestuur.

---

**Bedrijven die de verkoop van emissiekredieten echt nodig hebben om hun project te kunnen financieren, hebben een hoger risicoprofiel dan zij die perfect zonder kunnen, terwijl de kopers projectzekerheid willen.**

---

Het goedkeuringsproces verschilt echter sterk van land tot land. Zo is het opvallend dat 27 procent van de emissiekredieten die tegen 2012 geleverd zullen worden, projecten betreft die broeikasgassen, vrijkomend bij industriële processen (zoals HFK-23), vernietigen (uitgaand van projecten die sinds 1 september 2009 in de pijplijn zitten<sup>2</sup>). Met andere woorden: duurzame ontwikkeling heeft, behalve door de vermindering van broeikasgassen, geen baat bij

deze projecten, al kregen ze toch een goedkeuring. Een andere vaststelling is dat zelfs projecten met een belangrijke negatieve impact in het goedkeuringsproces zitten, of geregistreerd raken als CDM-project. Veel regeringen zullen dus projecten goedkeuren die internationale sociale en milieunormen niet naleven. CDM Watch (2008) stelt dat het risico op publieke kritiek, bijvoorbeeld via activiteiten van NGO's, het enige middel is dat de ontwikkeling en goedkeuring van CDM-projecten met aanzienlijke negatieve lokale effecten afschrikt. Maar zelfs dit volstaat niet, zoals het voorbeeld van het Durban Bisasar Road-project aantoont (zie kader).

*Durban afvalstortproject in Bisasar Road (Zuid-Afrika) wordt goedgekeurd ondanks fel protest*

Het artikel van Graham Erion 'Low Hanging Fruit Always Rots First' van 2005 is een aanrader. Hij beschrijft op een zeer kritische manier verschillende CDM-projecten in Zuid-Afrika. Een van die projecten is het opvangen van methaangas uit afvalstorten in Durban en de recuperatie ervan voor energieproductie. Het bevat drie onderdelen, verbonden aan de drie afvalstorten, nl. Bisasar Road, La Mercy en Mariannahill. Bij het Bisasar Road- en Mariannahill-afvalstort werd al methaan voor een stuk opgevangen en afgefakkeld. Het project zou de opvang van methaan gevoelig kunnen verhogen (van 7,4 procent tot 83 procent) en het gas bovendien kunnen gebruiken voor elektriciteitsproductie; hierdoor is er ook minder steenkool nodig.

Op het eerste zicht een goed CDM-project dus. Toch ondervond het project (vooral dat van de Bisasar Road) hevig protest omdat het zich zeer dicht bij een residentiële locatie bevindt. De bewoners, Indiërs die er ten tijde van de apartheid werden 'geherhuisvest', wilden het afvalstort weg: het is zowat het grootste van Afrika en er werden gezondheidsproblemen mee in verband gebracht. Eerst was er sprake van een sluiting in 1987. Maar indien blijkt dat het project wordt ingediend als CDM-project, vrezen de bewoners dat dit de sluiting aanzienlijk zal vertragen.

Graham Erion besluit vrij positief: het project zal uiteindelijk zonder het onderdeel Bisasar Road worden ingediend. 'Het blijkt dat ten minste voor de time being de onvermoeibare strijd van Sajida Khan (een van de actievoersters die kanker ontwikkelde) een tijdelijk succes boekte in het vertragen van het CDM-project.'

Onze verbazing was dan ook groot toen het project op 26 maart van dit jaar wel een CDM-registratie kreeg. In de projectdocumentatie gaat men ervan uit dat het afvalstort minstens tot 2020 openblijft! De Zuid-Afrikaanse regering gaf hieraan haar goedkeuring.

Landen hebben niet alleen een verschillende visie op wat duurzame ontwikkeling is. Onder het huidige schema hebben gastlanden er geen enkel voordeel bij om projecten met minder baten voor duurzame ontwikkeling te verwerpen, want dit gaat ten koste van inkomsten voor hun land en industriële sectoren (zie website CDM Watch). Volgens SouthSouthNorth<sup>3</sup> blijkt het aantrekken van buitenlandse investeringen voor veel ontwikkelingslanden een hogere prioriteit dan duurzame ontwikkeling. Zij pleiten voor een soort *duurzameontwikkelingsdividend*.

En daarna komt de vraag wie in het Zuiden de voordelen krijgt van het CDM-project. Aan de HFK-23-projecten verdienen bijvoorbeeld kapitaalkrachtige chemische bedrijven in China, India en Zuid-Korea grof geld. Kleine, zeer duurzame projecten die de lokale gemeenschap sterk ten goede komen, zullen daarentegen vaak afhaken door de hoge transactiekosten, door de lengte en complexiteit van het goedkeuringsproces en door de moeilijkheid om hun project voor te financieren. Er is ook duidelijk iets mis met de huidige regionale spreiding van de CDM-projecten. Zo bevindt 70 procent van de geregistreerde CDM-projecten zich in China (34 procent), India (26 procent) en Brazilië (10 procent); in Afrika (slechts 1 procent) en de minst ontwikkelde landen<sup>4</sup> zijn

---

**Het aantrekken van buitenlandse investeringen blijkt voor veel ontwikkelingslanden een hogere prioriteit dan duurzame ontwikkeling (SouthSouthNorth).**

---

er nauwelijks projecten.

Ten slotte nog een pervers kantje van het CDM-mechanisme: het kan het invoeren van milieuwetgeving in ontwikkelingslanden verhinderen of vertragen. Een keer dat een milieumaatregel, gericht op het verminderen van broeikasgassen, wet wordt, kan een project dat deze maatregel uitvoert immers geen emissiekredieten meer opleveren omdat het dan geen additionele emissiereducties meer oplevert. Het CDM-bestuur probeerde reeds met bepaalde beslissingen enkele van deze perverse bijwerkingen te verhinderen. Maar, zo stelt de Sepibus, niet alle perverse gevolgen zijn aangepakt. De beslissingen van het CDM-bestuur slaan bijvoorbeeld niet op wetten omtrent de opvang van gassen zoals methaan (bv. uit afvalstorten) en stikstofdioxide. Gastlanden en hun industriële sectoren hebben er dus nog steeds baat bij dat de opvang van deze broeikasgassen niet verplicht wordt.

*En beste keuze voor het Noorden?*

Over de milieu-integriteit van CDM kan men vaak ernstige vragen stellen: het levert slechts een beperkte bijdrage aan de duurzame ontwikkeling van *het Zuiden*. Maakt dit mechanisme ten minste de belofte waar dat het de globale kosten van een broeikasgasvermindering beperkt voor de industrielanden?

Overduidelijk is dat er goedkope emissiekredieten in het buitenland te rapen vallen. Het schoolvoorbeeld zijn de goedkope kredieten, afkomstig van HFK-23-projecten. Ook projecten rond methaangasopvang leveren goedkope kredieten op. Maar met een zo grote vraag aan emissiekredieten kan men zich niet beperken tot dit soort projecten. Het Vlaams Gewest schatte de prijs van emissiekredieten van CDM en JI (met levering na 2008) tussen de 7 en 15 euro per ton CO<sub>2</sub>-equivalent. Prijzen voor secundaire emissiekredieten<sup>5</sup> uit CDM-projecten schommelen momenteel rond 15 euro en kunnen vanaf 2010 oplopen tot 21 euro per CO<sub>2</sub>-equivalent. Prijzen voor emissiekredieten uit *green investment schemes* op 12 à 15 euro (mededeling Vlaamse Regering, 2009). Bij deze prijzen is het nog maar de vraag of er geen goedkopere, extra interne maatregelen mogelijk zijn, die bovendien nog eens heel wat andere milieuvoordelen meebrengen. Investeren in ons woningbestand om het energiezuiniger te maken, helpt bijvoorbeeld niet alleen broeikasgas verminderen maar creëert ook veel groene jobs, leidt tot andere milieubaten zoals minder luchtverontreiniging, een grotere energieonafhankelijkheid, de bestrijding van energiearmoede,...

Het Rekenhof (2009) stelt in zijn zeer kritisch rapport over het federale klimaatbeleid het volgende: 'De redenering achter het systeem van de flexibiliteitsmechanismen is kosteneffectiviteit. Een rationeel gebruik van de flexibiliteitsmechanismen veronderstelt dan ook dat men weet welke oplossing – reduceren of aankopen – het goedkoopst is. Om dit te toetsen moet men de kosteneffectiviteit van de inzet van deze flexibiliteitsmechanismen kunnen vergelijken met de kosteneffectiviteit van reductiemaatregelen. Dit is problematisch aangezien, zo blijkt uit de voorgaande punten, de kosteneffectiviteit van binnenlandse maatregelen amper gekend is.' En: 'Zonder uiteraard deze kosteneffectiviteitanalyse te verengen tot simplistische "kost per ton CO<sub>2</sub>-reductie". Vele klimaatmaatregelen zijn immers ook los van het klimaatprobleem voordelig omdat ze andere doelstellingen dienen, bijvoorbeeld de koopkracht van gezinnen vergroten (minder uitgaven voor energie), de verkeersveiligheid vergroten (openbaar vervoer, eco driving,...), de energiekosten voor bedrijven verminderen en dus hun competitiviteit vergroten, beter zijn voor de gezondheid (minder luchtvervuiling, ....).'

## Het federale en Vlaamse aankoopbeleid

Zowel regeringen als bedrijven uit industrielanden kunnen een beroep doen op de aankoop van emissiekredieten van buitenlandse CDM- en JI-projecten. Internationale emissiehandel daarentegen, is handel tussen staten en dus onmogelijk voor bedrijven. We behandelen hier enkel de aankoop door de federale en Vlaamse overheid.

België heeft een Kyotodoelstelling van -7,5 procent, die in 2004 over de drie gewesten en de federale overheid werd verdeeld. Het federale aandeel hierin is onder meer het engagement om 12,3 miljoen CO<sub>2</sub>-equivalenten te verwerven uit het buitenland (uit projecten en voor de periode 2008-2012), later gecorrigeerd naar 12,2 megaton.

Fondsen voor dit aankoopbeleid komen uit het Kyotofonds, dat gespijsd wordt door de *federale bijdrage elektriciteit* (een federale heffing op elektriciteit). Hieruit is tot nu toe 200 miljoen euro via KB's<sup>6</sup> vrijgemaakt voor het aankopen van emissierechten. De federale overheid koos in het begin duidelijk voor projecten die niet enkel goed scoren op vlak van leveringszekerheid, maar die ook een bijdrage leveren aan de duurzame ontwikkeling van het land. En duurzaamheid vertaalde men in positieve impact op milieuvervuiling en biodiversiteit, werkgelegenheid, armoedebestrijding, toegang tot energievoorziening, .... Bovendien probeerde men projecten in Afrika en de minst ontwikkelde landen aan te trekken. Goede intenties met andere woorden. Alleen: het realiseren van contracten wou niet zo goed lukken. Wellicht zijn hier veel redenen voor: te weinig personeel, te complexe procedures en dat op een markt met veel concurrentie van machtige kopers zoals de Wereldbank, regeringsprogramma's met veel meer middelen, bedrijven zoals EDF Trading enzovoorts. Nog los van het geringe succes, heeft het federale programma natuurlijk ook te maken met de knelpunten die inherent zijn aan het CDM-systeem, namelijk een zekere contradictie tussen financiële additionaliteit en de gevraagde leveringszekerheid, het heikele punt of de beweringen inzake duurzame ontwikkeling wel voldoende gecontroleerd kunnen worden enzoverder.

Omdat de tijd dringt - de eerste Kyotoperiode 2008-2012 is bezig - zette men ondertussen de deur open voor andere aankoopmethodes: investeringen in koolstoffonds (koolstoffonds KfW Bankengruppe). Een *tender* werd gericht op zogenaamde *aggregators*, die kant-en-klare projectportfolio aanbieden. Zij verzamelen emissiekredieten van projecten en verkopen ze dan door. De aankoop gebeurt dus via *tussenorganisaties*, wat volgens experts de controlemogelijkheden en dus de garantie op duurzame projecten enorm beperkt. Ook een *partnership* met China werd afgesloten. De nadruk om ook projecten in minst ontwikkelde landen te krijgen, is blijkbaar verlaten.

Als klap op de vuurpijl kocht de federale overheid ook een flink pak *hot air* aan: ze besloot 2 miljoen emissierechten via internationale emissiehandel aan te kopen uit Hongarije. Bij een dergelijke aankoop wordt het teveel aan uitstootrechten van een land, in casu Hongarije, aangekocht. Het gaat dus niet om internationaal geverifieerde emissierechten van broeikasgasreducerende projecten. De bedoeling is dat Hongarije via een *green investment scheme* wel zal investeren in het energiezuiniger maken van woningen en overheidsgebouwen. Maar tot nader order is dit enkel een *groene saus*. Deze projecten zijn nog helemaal niet opgestart en zullen hoe dan ook moeilijk

---

**De federale overheid kocht een flink pak *hot air* aan: 2 miljoen emissierechten via internationale emissiehandel, uit Hongarije. Dit zijn geen internationaal geverifieerde emissierechten.**

---

gecontroleerd kunnen worden. In september laatstleden verscheen in MO\* een artikel onder de titel *Jongleren met gebakken lucht*. Drie journalisten gingen in Hongarije een kijkje nemen. Pottenkijkers waren daar niet welkom, maar duidelijk is wel dat er van de beloofde investeringen (voorlopig?) niks in huis is gekomen. Ondertussen heeft de federale overheid de 2 miljoen emissiekredieten wel al ontvangen. Gaat men die teruggeven als de investeringen uitblijven?

Eveneens pijnlijk om vast te stellen, is dat het Kyotofonds bijna volledig opgesoupeerd zal worden aan de aankoop van buitenlandse emissiekredieten. Nochtans is dit hét fonds voor het federale beleid omtrent klimaatmaatregelen. Zou er bijvoorbeeld niet best wat meer geld gaan naar de ontwikkeling van offshore-wind? Zeker als we merken dat er tot nog toe slechts 30 megawatt gerealiseerd is van de 2000 megawatt uit offshore-wind die men tegen 2010 moet realiseren. De financiering van een *stopcontact* op zee zou alvast helpen. En ook aan de noodzakelijke aanpassingen aan het transmissienet, om voldoende offshorewindparken te kunnen aansluiten, zal geld moeten worden besteed.

Wat Vlaanderen betreft, moeten de broeikasgasemissies met 5,2 procent verlagen tegen 2008-2012. Het akkoord tussen de drie gewesten en de federale regering voorziet ook dat de gewesten (deels) een beroep kunnen doen op buitenlandse emissiekredieten. Vlaanderen schat haar *emissiekredietbehoefte* voor de periode 2008-2012 op 14,194 megaton CO<sub>2</sub>. Maar men wil 16,182 Mton aankopen om een marge te houden; het verwerven van projectgebonden Kyoto-eenheden kent namelijk inherente risico's. Tot midden 2008 investeerde de Vlaamse regering 55,4 miljoen euro hieraan, maar er zou nog meer dan 155 miljoen euro nodig zijn om de volledige emissiekredietenbehoefte te dekken.

---

**Parlementaire controle om na te gaan of het kosteneffectiever is om emissierechten in het buitenland aan te kopen, is totaal niet mogelijk.**

---

Een pilootoproep voor CDM- en JI-projecten werd in 2004 gelanceerd. Deze leverde slechts één CDM-contract op, met een project in Chili. Een dochterbedrijf van de Vlaamse onderneming Machiels (uitbater van het Remo-stort in Limburg) gaat in een sterk geïndustrialiseerde regio in centraal Chili een stortplaats uitrusten met een

biogasopvang- en affakkelingssysteem. De Bond Beter Leefmilieu uitte kritiek op het feit dat de energie die bij het affakkelen vrijkomt, niet zal worden gerecupereerd. 'Wat in Vlaanderen standaardmilieupraktijk is, geldt blijkbaar niet als Vlaamse ondernemers met Vlaams belastingsgeld aan de slag mogen in het buitenland.'

Vlaanderen koos ervoor om vooral te investeren in koolstoffondsen: Carbon Credit Fund (22 miljoen euro), Carbon Fund for Europe (10 miljoen) en het Asian Pacific Carbon Fund (voor 20 miljoen). Eigen aan de participatie in dergelijke fondsen is dat je als koper zeer weinig mogelijkheden hebt om zelf bijkomende duurzaamheidseisen te stellen. De mogelijkheid om emissiekredieten aan te kopen via green investment schemes zou ook onderzocht worden.

Globaal kunnen we het aankoopbeleid van Vlaanderen evalueren als 'we kopen aan wat juridisch binnen het kader van het protocol van Kyoto kan'. De Vlaamse regering lijkt niet erg bekommerd om de duurzaamheid van de projecten waarvan ze emissiekredieten koopt.

## CDM-contracten en democratische controle

De federale contracten met Hongarije en KfW Bankengruppe onthullen nog een ander probleem met de markt van buitenlandse emissiekredieten: die is big business geworden. Adriaan Korthuis van ClimateFocus schat de waarde van de CDM-markt tot 2012 op 42 miljard euro. Consultantsbureaus doen gouden zaken: de complexiteit van de vereiste projectdocumenten en methodologieën leggen hun geen windeieren.

Maar big business - en dit in een zeer concurrentiële markt - en transparantie gaan niet goed samen. De contracten en vooral de prijs die men wil betalen voor emissiekredieten, zijn geheim. Enkel via het Rekenhof kon federaal parlementslid Tinne Van Der Straeten (Groen!) een kopie nemen van het contract met KfW. Dit contract is op zich confidentieel, maar er is een clausule opgenomen die toch parlementaire controle toelaat. Tinne Van der Straeten kreeg echter nog geen inzage in het contract met Hongarije. En de journalisten van MO\* moesten de federale beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie inschakelen om het contract met Hongarije te kunnen verkrijgen - zij het dan zonder de prijs en de prijsgerelateerde clausules. Parlementaire controle om na te gaan of het kosteneffectiever is om emissierechten in het buitenland aan te kopen, is met andere woorden totaal niet mogelijk.

## CDM in de toekomst: het Europese klimaatakkoord en de klimaatop in Kopenhagen

Er schort dus een en ander aan het huidige CDM-systeem. Vaak zijn we helemaal niet zeker dat de CDM-emissiekredieten tot extra vermindering van broeikasgas leiden. Met de bijdrage aan een duurzame ontwikkeling van het Zuiden valt het gemiddeld gezien nogal tegen. En niet eens kunnen we zeker zijn of het wel goedkoper is voor het Noorden om een deel van de reductieverplichtingen in het Zuiden te realiseren; vooral als we rekening houden met de andere maatschappelijke baten van interne reducties.

Door de ernstige tekortkomingen van het huidige CDM-systeem pleiten sommigen er ronduit voor om het huidige *externe compensatiesysteem* af te schaffen. Friends of the Earth formuleert dit standpunt in zijn document *A dangerous distraction*. Het systeem zit volgens hen fundamenteel fout. Anderen pleiten voor een ernstige bijsturing van het systeem. In de klimaatop in Kopenhagen in december staat een aantal veranderingen op de agenda. Sommigen pleiten onder meer om een uitfasering in te stellen voor CDM-projecten in meer geavanceerde ontwikkelingslanden en een phase-out voor bepaalde technologieën (HFK). Ook moeten er meer garanties komen dat CDM-projecten bijdragen aan duurzame ontwikkeling. Maar de mogelijke opname van koolstofopslag in het CDM-systeem staat evenzeer op de agenda. De mogelijke opname van bosbeschermingsprojecten in CDM is om tal van redenen ook erg controversieel. De uitkomst van Kopenhagen is in het algemeen nog zeer onzeker; op het vlak van CDM geldt dit minstens evenzeer.

Alleszins zal de vraag naar buitenlandse emissiekredieten nog groeien. De Europese Raad en het Europees Parlement keurden het energie- en klimaatpakket goed in december 2008. Hiermee claimt Europa een voortrekkersrol op het vlak van klimaatbeleid. De EU engageert zich onder meer tot het verminderen van de broeikasgasuitstoot met 20 procent tegen 1990; wat onvoldoende is, maar de EU-leiders stemden tevens in met een hoger aandeel van externe compensatie. Hierdoor kan een aanzienlijk deel van de emissiereductie-inspanning door industrie en landen (ongeveer twee derde) worden uitbesteed aan ontwikkelingslanden. Dit is niet alleen wetenschappelijk ondeugdelijk, het is ethisch onjuist. Het impliceert een neokoloniaal

aanpak van het klimaatbeleid waarmee de EU aan *cherry picking* kan doen en dus de goedkoopste klimaatmaatregelen kan halen in de ontwikkelingslanden, om haar eigen onhoudbaar model te verlengen.

Vaak zijn het ontwikkelingsorganisaties en anderen die het CDM-beleid volgen, die deze kritiek of die van het *laag hangend fruit* formuleren. Op dit moment hebben ontwikkelingslanden nog geen reductieverplichtingen. In de toekomst zal dit - afhankelijk van onder andere hun mogelijkheden - wel het geval zijn. Als de rijke landen nu alle goedkope reductiemogelijkheden opkopen, blijven alleen de duurdere opties voor de ontwikkelingslanden over: een zeer onrechtvaardige situatie.

Eén ding is zeker. Acties in ontwikkelingslanden kunnen geen alternatief zijn voor ambitieuze reductie-inspanningen hier. Willen we echt iets aan het klimaatprobleem doen, dan is volgens het IPCC, het VN klimaatpanel, een globale reductie van de broeikasgasuitstoot met 50 tot 85 procent nodig tegen 2050. Uiteraard moeten de

---

**Acties in ontwikkelingslanden kunnen geen alternatief zijn voor ambitieuze reductie-inspanningen hier.**

---

industrielanden hierin het voortouw nemen. Tegen 2020 zou hun uitstoot met 25 tot 40 procent moeten worden verminderd. Maar recentere gegevens tonen aan dat alleen reducties in de buurt van 40 procent voldoende zullen zijn om de meest ernstige gevolgen van klimaatverandering te vermijden. Veertig vooraanstaande wetenschappers ondertekenden een oproep van WWF

voor dergelijke ambitieuzere klimaatdoelstellingen voor industrielanden. Ook in ontwikkelingslanden zal er iets aan de uitstoot moeten gebeuren. In die zin is *compensatie* een verkeerde keuze: een reductie van de uitstoot in een industrieland kan niet worden gecompenseerd door acties in een ontwikkelingsland. De Europese Unie en de andere industrielanden hebben een dubbele verplichting: de eigen uitstoot écht aanpakken in eigen land én mechanismen uitwerken (voor financiering, technologieoverdracht,...) om ontwikkelingslanden te ondersteunen bij het kiezen voor een koolstofarme economie en ontwikkeling te kiezen.

## Bio

Tinne Van der Straeten: federaal volksvertegenwoordiger voor Groen!.

Thema's: leefmilieu, klimaat, energie, asiel en migratie. Studeerde Afrikaanse Talen en Culturen (Universiteit Gent) en Rechten (VUB); gewezen wetenschappelijk medewerkster UCL en KU-Leuven.

Tine Heyse: medewerkster van de Groen!/Ecolo Fractie in het federaal parlement.

Thema's : leefmilieu, klimaat en energie. Studeerde Pedagogische wetenschappen (KU-Leuven) en Milieukunde (Univ. Antwerpen). Werkte vroeger voor Greenpeace, Dienst Klimaatverandering (federale administratie).

## Noten

1. CO<sub>2</sub>-equivalent (CO<sub>2</sub>-eq) = meeteenheid gebruikt om het opwarmend vermogen van broeikasgassen weer te geven. CO<sub>2</sub> is het referentiegas, waartegen andere broeikasgassen gemeten worden.
2. UNEP RIsoe at <http://www.cdmpipeline.org>
- 3 SouthSouthNorth (SSN) is een netwerk van organisaties, onderzoeksinstituten die zich richten op armoedebestrijding in het kader van klimaatverandering. Ze zijn actief in Brazilië, Tanzania, Mozambique, Bangladesh en Indonesië
4. Secundaire emissiekredieten : zijn emissiekredieten verkregen op de secundaire markt. Op deze markt worden emissiekredieten verhandeld die al uitgegeven zijn. Aan deze kredieten zijn bijgevolg geen projectrisico meer verbonden : het project is al gerealiseerd, want heeft al emissiekredieten opgeleverd. Dat reflecteert zich in een hogere prijs.
5. 28 OKTOBER 2004. - Koninklijk besluit tot vaststelling van de beheersmodaliteiten van het fonds voor de financiering van het federale beleid ter reductie van de emissies van broeikasgassen van 28 oktober 2004 ( 10 miljoen), gewijzigd door KB van 27 december 2006 (50 miljoen), door KB van 13 juli 2008 (50 miljoen), gewijzigd door KB van 7 december 2008 (30 miljoen), gewijzigd door KB van 9 februari 2009 (10 miljoen) + persbericht van de ministerraad van 10 juli 2009 waarbij nog eens sprake is van een KB om 50 miljoen vrij te maken.

## Bibliografie

- BAKKER S.J.A. et al. (ECN), Differentiation in the CDM : options and impacts, May 2009
- CDMWatch, Offering independent scrutiny and analysis of CDM, January 2008.
- DE CORT G et al., Jongleren met gebakken lucht. MO\*, september 2009.
- DE SEPIBUS,J., The environmental integrity of the CDM mechanism – A legal analysis of its institutional and procedural shortcomings, NCCR Trade Working Paper N° 2009/24, May 2009
- ERION, G., Low Hanging Fruit Always Rots First. Observations from South Africa's Crony Carbon Market October 2005.
- EU Summit: Summit deals serious blow to EU's climate leadership (persbericht De Groenen/EFA, 12.12.2008).
- FRIENDS OF THE EARTH, A dangerous distraction. Why offsetting is failing the climate and people. The evidence, june 2009.
- HEYSE, T. , Het federaal JI/CDM programma. Stand van zaken. Analyse van sterkten en zwaktes. November 1007.
- KORTHUIS, A, CDM seminary, Training Workshop on CDM, Paramaribo, 6 May 2009
- Mededeling aan de Vlaamse Regering. Betreft : Verwerving van Kyoto-eenheden door het Vlaamse Gewest : jaarlijkse rapportering van de stand van zaken, 20 februari 2009.
- (Niet zo) schone ontwikkeling in Chili, beleidsb@BBEL, 18-01-2007.
- Rekenhof, Federaal klimaatbeleid. Uitvoering van het Kyotoprotocol. Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, juni 2009.
- SCHNEIDER, L. (Oko-Instituut) Is the CDM fulfilling its environmental and sustainable development objectives? An evaluation of the CDM and options for improvement, 5 nov 2007.
- UNEP RIsoe at <http://www.cdmpipeline.org>
- WARAM.W. & VICTORD.G., A realistic Policy on International Carbon Offsets, april 2008 (Program on Energy and Sustainable Development- PESD working paper 74 – Stanford University)
- Wetenschappers roepen op tot 40 procent minder broeikasgassen (persbericht WWF – 17 september 2009).