

Het Vlaams Klimaatfonds: symptoom van een falend klimaatbeleid

Sil Lanckriet

Met meer dan 85 procent van het Vlaamse klimaatgeld wordt minder dan 15 procent van de broeikasgasreducties gerealiseerd.

Bosbrossers en gele hesjes drukken ons met de neus op een ongemakkelijke waarheid: de uitstoot van CO₂ daalde het voorbije decennium in Vlaanderen bijna niet. Dit kunnen we het duidelijkst uitdrukken in cijfers: de uitstoot van broeikasgassen wordt uitgedrukt met de eenheid 'ton CO₂-equivalent' (CO₂-eq). Onze gezamenlijke uitstoot ging van 46,3 miljoen ton CO₂-eq in 2005 naar 43,5 miljoen ton in 2017 w¹. Aan dit tempo zal Vlaanderen klimaatneutraal zijn tegen, welja, misschien wel de volgende ijstijd.

Dit roept natuurlijk veel vragen op. Hoe kan dit gebeuren, terwijl er toch een hele reeks beleidsmaatregelen werden doorgevoerd rond energie-efficiëntie en hernieuwbare energie?

In dit korte artikel argumenteren we dat het falen ingebakken zit in de architectuur van ons klimaatbeleid. Dat klimaatbeleid steunt zeer sterk op het veilen en verhandelen van vervuiliingsrechten op de koolstofmarkt. De basisfilosofie is uiteraard om een prijs te plakken op de uitstoot van CO₂ door emissierechten te gaan veilen en verhandelen. Maar wie gaat met de opbrengsten lopen?

Klimaatmarkt en klimaatgeld

Laten we beginnen bij de klimaatmarkt. Centraal in de architectuur van ons klimaatbeleid staat de welgekende handel in emissierechten (Emissions Trading System of ETS). Hieronder vallen de meest energie-intensieve bedrijven in de Europese Unie. In Vlaanderen vallen bijvoorbeeld 209 bedrijven onder deze handel in emissierechten — dit wordt hen zo opgelegd in hun milieuvergunning. De 209 bedrijven stoten samen zo'n 32 miljoen ton CO₂-eq uit.

Deze bedrijven trekken naar de koolstofmarkt. Voor het gemak spreken we van een 'primaire markt' en een 'secundaire markt'. De primaire koolstofmarkt is de veiling. Net als appels worden emissierechten op de veiling gebracht tegen een bepaalde prijs. De veiling van de emissierechten door de EU-lidstaten aan de deelnemende bedrijven wordt bij ons gedomineerd door het veilingplatform van de European Energy Exchange (EEX). Deze bevindt zich in Leipzig. Na de veiling volgt de handel. Handel van reeds geveilde rechten en kredieten gebeurt op de 'secundaire markt'. Dit kan ofwel over-the-counter ofwel via de beurs. Het mechanisme van de secundaire markt zou er in principe voor moeten zorgen dat het verminderen van broeikasgasemissies gebeurt bij de bedrijven die dat op de goedkoopste manier kunnen. De secundaire

markt wordt gedomineerd door handel op de zogenaamde ICE Futures Europe (ICE) die gevestigd is in Londen.

De prijzen voor CO₂ waren lange tijd zeer laag, waardoor de impact op de uitstoot binnen Europa te betwijfelen viel. Maar de gemiddelde CO₂-prijs is de afgelopen maanden wel sterk gestegen. De prijzen van de emissierechten stegen pijlsnel, van slechts circa 5 euro per ton in 2017 tot boven 20 euro per ton in december 2018. De hogere prijzen, en de almaar zakkende ‘emissions cap’, zouden uiteindelijk moeten resulteren in tastbaardere emissiereducties. De hogere prijzen lijken vooral het gevolg van de oprichting door de Europese Commissie van een marktstabilisatiemechanisme MSR. Hierin worden overtollige kredieten geparkeerd, waardoor het volume op de markt afneemt en de prijs begint te stijgen.

Je kan de handel in uitstootrechten dus misschien wel wat vergelijken met de fruithandel. Eerst is er de veiling, waar de producten geveild worden (primaire markt), en dan is er de markt waar de producten vervolgens verhandeld worden (secundaire markt). Als de prijs te laag zakt, worden zowel op de fruitmarkt als op de koolstofmarkt producten ‘vernietigd’, om de marktprijzen te stabiliseren.

Goochelen met het Vlaams Klimaatfonds

Wat gebeurt er dan met de opbrengsten van de veiling? Wel, deze komen in principe ter beschikking van de lidstaten van de EU, onder de vorm van een soort klimaatfonds per land. Met een klimaatfonds worden bijvoorbeeld publieke klimaatinvesteringen gefinancierd in de niet-ETS sector binnen elk land. Het mechanisme achter de financiering is dus eenvoudig: het geld is afkomstig van de koolstofopbrengsten gegenereerd uit de veiling van emissierechten op de primaire markt². Tussen 2013 en 2015 werden op de EEX en de ICE bijvoorbeeld 2 miljard emissierechten geveild, wat 11,7 miljard euro aan klimaatopbrengsten genereerde³. Het grootste deel van de opbrengsten wordt tussen de

Zo beslisten Frankrijk, Tsjechië en Litouwen eerder om grote delen van de klimaatopbrengsten te investeren in de energie-efficiëntie van sociale woningen.

verschillende Europese lidstaten verdeeld op basis van de uitstoot, waarbij de lidstaten een grote mate van vrijheid krijgen om het geld publiek te investeren. Zo beslisten Frankrijk, Tsjechië en Litouwen eerder om grote delen van de klimaatopbrengsten te investeren in de energie-efficiëntie van sociale woningen. Het is bovendien niet onaanvaardbaar dat door de recente stijging van de koolstofprijs in de nabije toekomst ongeveer 10 miljard euro per jaar aan koolstofopbrengsten beschikbaar zal zijn voor de financiering van diverse klimaatprogramma's door de lidstaten van de EU².

Ook Vlaanderen krijgt als Belgische deelstaat haar deel van de koek. Tijdens de aflopende legislatuur van de Vlaamse Regering werd zo'n 324 miljoen euro beschikbaar gesteld, grotendeels afkomstig van de veiling van ETS-emissierechten⁴. Er wordt verwacht dat de Vlaamse inkomsten in de periode 2021-2030 zullen stijgen tot rond de 200 miljoen euro per jaar⁵. Om de opbrengsten van de veiling van ETS-kredieten te gebruiken, werd in 2012 door de Vlaamse Regering het 'Klimaatfonds' opgericht, als begrotingsfonds opgericht bij programmadecreet van de begroting in het jaar 2012.

Het Klimaatfonds wordt gespijsd met de inkomsten uit administratieve klimaatboetes en uit de veiling van EU-ETS-emissierechten aan luchtvaartoperatoren en industriële installaties en wordt aan Vlaanderen toegewezen binnen de intra-Belgische inspanningsverdeling. De middelen uit het Klimaatfonds mogen in principe gebruikt worden voor interne CO₂-reductiemaatregelen, het gebruik van ‘flexibiliteitsmechanismen’ en bijdragen aan internationale klimaatsteun voor ontwikkelingslanden.

Wat heeft de Regering Bourgeois dan zoal uitgevoerd met de klimaatopbrengsten die haar ter beschikking werden gesteld? Een hele reeks subsidies werden toegekend, gaande van de *carbon-leakage-subsidie*, tot de combipremie voor isolatie, renovatiepremies, gratis energieadvies en de renovatie van een hele resem overheidsgebouwen.

Laat ons de investeringsuitgaven van het Klimaatfonds beschouwen zoals ze letterlijk gerapporteerd werden in het (Vlaams) *Voortgangsrapport 2017* (luik mitigatie – Bijlage 1). Kwantitatieve gegevens inzake de grootte van de subsidie (in euro), investeringslevensduur (in jaar) en de verwachte broeikasgasreductie (in tCO₂-eq per jaar) worden letterlijk overgenomen uit de rapportage. Indien de verwachte broeikasgasreductie (nog) niet letterlijk werd gerapporteerd, werd het gegeven project of programma niet mee in beschouwing genomen. De uitgaven worden samengevat in tabel 1 op de volgende bladzijde.

Wat kunnen we uit deze tabel afleiden? Met een gerapporteerde subsidie van 42,6 miljoen euro zal in totaal slechts 1,8 miljoen ton CO₂-eq worden vermeden, over een periode van zo’n 50 jaar. Dit resultaat is alvast niet bijster indrukwekkend. Maar wat echt opvalt is de wel zeer ongelijke verdeling tussen de projecten onderling. Met 36,8 miljoen euro (van de 42,6 miljoen euro gerapporteerd) wordt slechts 0,2 miljoen ton CO₂-eq vermeden. Met andere woorden: met maar liefst 86 procent van het budget wordt slechts 15 procent van de broeikasgasreducties gerealiseerd.

Bovendien betreffen de gerapporteerde 42,6 miljoen euro aan investeringssubsidies slechts een deeltje van het klimaatfonds. Het grootste deel van het budget van het Klimaatfonds vloeit via een *carbon-leakage-subsidie* gewoon terug naar de energie-intensieve industrie. Carbon-leakage-subsidies compenseren de industrie voor een stijgende energiefactuur. In 2017 alleen al is volgens het *Voortgangsrapport 2016-2017* een bedrag van 39 miljoen euro als carbon-leakage-subsidie teruggestort naar de industrie. Voor 2018 werd een bedrag van 47 miljoen euro voorzien. Het Agentschap Innoveren & Ondernemen kent de subsidie tot 75-85 procent van de gemaakte kosten toe ter compensatie van de indirecte emissiekosten van elektriciteit-intensieve bedrijfstakken.

Vergelijk dit systeem met het betalen van een verkeersboete, waarbij tot 75-85 procent van het bedrag van de boete door de politie wordt teruggestort naar de overtreder.

Vergelijk dit systeem met het betalen van een verkeersboete, waarbij tot 75-85 procent van het bedrag van de boete door de politie wordt teruggestort naar de overtreder, ter compensatie van de almaar strengere verkeersregels en hoge dieselprijzen. Zal dit systeem je trager doen rijden? Uiteraard niet, en erger nog: door deze ‘competiviteitssubsidie’ wordt het hele concept van het ETS-systeem ondermijnd. De al te lage

CO₂-prijs, die de energie-intensieve industrie had moeten aanzetten tot emissiereducties, wordt voor de grootste vervuilers nog verder gereduceerd tot enkele euro's per ton.

Tabel 1: Gerapporteerde investeringsuitgaven van het Vlaams Klimaatfonds; kwantitatieve gegevens inzake de grootte van de subsidie (in euro), investeringslevensduur (in jaar) en de verwachte broeikasgasreductie (in tCO₂-eq per jaar) werden letterlijk overgenomen uit de rapportage. De broeikasgasreductie over de totale duurtijd van het project en de fondskostenefficiëntie konden vervolgens worden berekend.

	bestede klimaat- subsidie	BKG reductie	levensduur	totale BKG reductie	fondskosten- efficiëntie
	euro	tCO ₂ -e/j	j	tCO ₂ -eq	euro/tCO ₂ eq
Combipremie voor muurisolatie en glas	3.744.000	3.000	50	150.000	24,96
Grondige renovatiepremie voor sociale huisvestingsmaatschappijen	2.035.207	932	50	46.600	43,67
Energieconsulenten toerisme: KOALA	341.579	1.200	50	60.000	5,69
Flanders Logistics	386.903	3.200	10	32.000	12,09
Laadpalen op carpoolparkings	25.000	21	15	315	79,37
Kleinschalige vergisting landbouw	940.981	16.093	15	241.395	3,90
Enerpedia 2.0	340.743	68.541	15	1.028.115	0,33
Uitbouw walstroom binnenvaart	81.800	11	25	275	297,45
Renovatie INBO Gaverstraat, Geraardsbergen	3.150.000	61	50*	3.050	1.032,79
Renovatie Justitiehuis Ieper	2.100.000	43	50*	2.150	976,74
Renovatie Jongerenwelzijn Passionistenlaan, Kortrijk	2.450.000	76	50*	3.800	644,74
Renovatie Maritieme Dienstverlening Sir Winston Churchillkaai, Oostende	3.861.550	71	50*	3.550	1.087,76
Renovatie Loodswezen, Imalso gebouw, Thonetlaan, Antwerpen	557.2953	71	50*	3.550	1.569,85
Renovatie Waterbouwkundig labo - deel kantoren, Borgerhout	6.494.600	328	50*	16.400	396,01
Energiebesparende investeringen leerplichtonderwijs AGION (inschatting)	11.100.000	3.342	50*	167.100	66,43
Sommatie	42.625.316			1.758.300	

* eigen inschatting o.b.v. vergelijkbare projecten

Er worden door het VLAIO bovendien helemaal geen milieucriteria aan de subsidie gekoppeld. Er is bijvoorbeeld helemaal geen verplichting om de carbon leakage- subsidie te herinvesteren in hernieuwbare energie.

De carbon-leakage-subsidie compenseert in feite de energie-intensieve industrie voor de CO₂-kosten die hun elektriciteitsleveranciers doorrekenen in de elektriciteitsprijs. Echter, de CO₂-prijs werd volgens de CREG door de elektriciteitsproducenten systematisch onterecht doorgerekend in de elektriciteitsprijs. Schattingen lopen uiteen, maar volgens de CREG zouden de Belgische elektriciteitsproducten de voorbije jaren onterechte CO₂-winsten ('windfall profits') geboekt hebben voor enkele miljarden euros.

A la tête du client

Hoe kan het dat onze publieke klimaatmiddelen zo ineffectief beheerd worden? Waarom wordt met 86 procent van het klimaatbudget nog geen 15 procent van de broeikasgasreducties gerealiseerd? Waarom werd de carbon-leakage-subsidie niet slimmer uitgedacht? De ineffectiviteit lijkt wel opzettelijk georganiseerd te zijn. Het beheer van het klimaatfonds wordt expliciet niet onafhankelijk gereguleerd, en bij de toekenning van subsidies wordt niet aan milieucriteria afgetoetst. In het programmadecreet en haar aanpassingen werden geen wettelijke vereisten geformuleerd die de regels zouden uiteenzetten waaraan een initiatief dient te voldoen om steun te ontvangen uit het Klimaatfonds. De Sociaal Economische Raad van Vlaanderen (SERV) waarschuwde al in 2012 'dat de aard en de impact van het [klimaatfonds] een grondigere beslissingsprocedure vergt dan via een programmadecreet mogelijk is'. Volgens de SERV was het meer aangewezen dat de wetsartikels voorwerp zouden uitmaken van een zelfstandig regelgevend initiatief met een degelijke reguleringssimpactanalyse en met meer ruimte voor maatschappelijk overleg en een grondige parlementaire bespreking. Het Klimaatfonds werd door het parlement gejaagd na een beperkte adviestermijn van slechts tien dagen.

De ineffectiviteit lijkt wel opzettelijk georganiseerd te zijn.

Het advies van de SERV werd inderdaad nooit opgevolgd. Het was waarschijnlijk nooit de bedoeling dat er echt een zelfstandig regelgevend initiatief met strikte regulering en overzicht zou komen. Bij gebrek aan een duidelijk kader kunnen de klimaatgelden namelijk à la tête du client worden toegekend, bijvoorbeeld om investeringsachterstanden weg te werken of de grootste vervuilers te subsidiëren, zonder dat daar een daadwerkelijke klimaatimpact tegenover staat. Zo werden de klimaatopbrengsten versnipperd toegekend aan verschillende Ministeries van de Vlaamse Regering, die de budgetten vervolgens opsoupeerden aan renovatie- en subsidiekosten allerlei. In de periode 2016-2019 werd bijvoorbeeld 54 miljoen euro uit het Klimaatfonds toegekend aan Minister Crevits, die het geld gebruikte om scholen te renoveren. Ook ging 128,2 miljoen euro uit het Klimaatfonds naar Minister Homans om overheidsgebouwen te renoveren. Interessant is ook de 3 miljoen euro voor Minister Ben Weyts, die het klimaatgeld reserveerde om de gebouwen van de voormalige werkgever van zijn vrouw te renoveren, een vzw die 'het Nederlandstalige karakter van de Vlaamse Rand wil ondersteunen'.

Heeft een Minister nog wat geld tekort, het Klimaatfonds springt wel bij. Reeds eerder had de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (MINA-raad) al opgemerkt dat het niet de bedoeling kan zijn van het Klimaatfonds om de middelen van het fonds ongedifferentieerd in te zetten om de investeringsachterstand in het onderwijs of sociale woningbouw weg te werken. Desondanks werd bij de tweede financieringsronde voor het *Actieplan Gebouwenportfolio* van het Facilitair Bedrijf van de Vlaamse Overheid toch nog maar eens 45 miljoen euro klimaatfondsfinanciering voorzien. Opnieuw werden op voorhand geen milieucriteria opgelegd. Opnieuw zal de klimaatwinst verwaarloosbaar zijn — en de fondskosten hoog.

De huishoudens moeten zo meer dan de helft van de klimaatinspanning leveren, en dat terwijl de huishoudens slechts 14 procent van de totale Vlaamse uitstoot vertegenwoordigen.

De weg naar 2030

Het is duidelijk dat de klimaatimpact van het klimaatfonds minimaal is, en dat botte carbon-leakage-subsidies de goede werking van de koolstofmarkt ondermijnen. Hoe wil de Vlaamse Regering de ambitieuze klimaatdoelstellingen dan wel behalen — en wie zal dat betalen?

Het nagelnieuwe Vlaams Klimaatbeleidsplan 2021-2030 licht een tipje van de sluier. Tegen 2030 moet de niet-ETS sector zo'n 16,0 miljoen tCO₂-eq per jaar besparen. Meer dan de helft van deze inspanning, ongeveer 8,9 miljoen tCO₂-e/j, moet worden geleverd door huishoudens. Van het totale reductiepakket dient namelijk 4,5 miljoen tCO₂-e/j bespaard worden binnen residentiële gebouwen, vooral door veel strengere renovatieverplichtingen. Ook moet 4,4 miljoen tCO₂-e bespaard worden via het personenvervoer — dat volop moet worden geëlektrificeerd⁶. De huishoudens moeten zo meer dan de helft van de klimaatinspanning leveren, en dat terwijl de huishoudens slechts 14 procent van de totale Vlaamse uitstoot vertegenwoordigen⁷.

Jammer dus dat de klimaatlasten zo zwaar zullen doorwegen voor de burgers, terwijl zij nauwelijks delen in de opbrengsten van het Klimaatfonds. Willen we de klimaatdoelstellingen van Parijs behalen, met andere woorden volledig klimaatneutraal worden binnen 31 jaar, dan zullen alle sectoren een billijke bijdrage moeten leveren. Gelukkig stijgt de CO₂-prijs en daardoor zwelt het Klimaatfonds in omvang. Er valt tussen de 1 en 2 miljard euro publieke klimaatopbrengsten te spenderen tegen 2030, wat alleen al een waarde van enkele miljoenen gratis zonnepanelen vertegenwoordigt. Daar kan al het één en ander mee gebeuren.

Waarom niet elke euro uit het Klimaatfonds koppelen aan duidelijke criteria, zoals een minimale CO₂-reductie per euro subsidie? En de toekenning van de carbon-leakage-subsidies koppelen aan de verplichting om deze volledig te herinvesteren in hernieuwbare energieproductie? En waarom niet de elektriciteitsleveranciers de *windfall profits* laten herinvesteren, door energie-investeringen bij huishoudens te prefinancieren? Terugbetaling kan dan via een verlaagde energiefactuur, volgens de uitgespaarde energiekost.

Wachten op de volgende ijstijd is niet langer een optie. Maar een mirakel hebben we ook niet nodig. Alleen al iets minder klimaatgeknoui zou wonderen doen.

Bio

Sil Lanckriet is doctor in de geografie. Als gastdocent *milieu en ontwikkeling* aan de UGent kijkt hij kritisch naar ons milieu- en klimaatbeleid – en als actief milieuconsultant ondersteunt hij diverse milieuprojecten in binnen- en buitenland.

Noten

1. Sectoren exclusief het emissions trading system of ETS (LNE, 2018)
2. Wiese & Cowart, 2018.
3. Velten et al., 2016.
4. Departement Omgeving, 2018.
5. Vlaams Klimaatbeleidplan 2021-2030.
6. Vlaams Klimaatbeleidsplan 2021-2030.
7. VMM, 2019