

Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO)

Evaluatie van en aanbevelingen voor het duurzame-ontwikkelingsbeleid van de federale regering

- **Goedgekeurd door de Algemene Vergadering van de FRDO van 25 mei 2007**
 - **Vorbereid door de verschillende werkgroepen van de raad**
 - **De oorspronkelijke taal van dit advies is het Nederlands**
-

INHOUD

- 1. Samenvatting p 1**
- 2. Situering van het advies p 3**
- 3. Rol van de FRDO p 4**
- 4. Analyse en aanbevelingen**
 - 4.1. Overkoepelend beleid
 - 4.1.1. Duurzame ontwikkeling als doelstelling p 4
 - 4.1.2. Governance: “goed beleid” voor duurzame ontwikkeling p 5
 - 4.1.3 Instrumenten voor het beleid p 9
 - 4.2 Specifieke beleidsdomeinen
 - 4.2.1. Klimaat en energie p 10
 - 4.2.2. Mobiliteit p 11
 - 4.2.3 Duurzame productie en consumptie p 12
 - 4.2.4 Gezondheid en milieu p 13
 - 4.2.5 Internationaal handels- en ontwikkelingsbeleid p 14

Bijlage p 16

1. Samenvatting

- [a] Duurzame ontwikkeling (DO) vergt een innovatieve, geïntegreerde aanpak, waarbij niet alleen overheden maar ook stakeholders vanuit een langetermijnvisie samenwerken. De FRDO kan hier als multistakeholderforum een belangrijke rol vervullen: zijn adviezen vormen een gestructureerde en transparante bijdrage van het middenveld tot het beleid.
- [b] Ons land boekt op een aantal terreinen van DO vooruitgang, in andere domeinen dienen problemen nog te worden opgelost (bijvoorbeeld waar het gaat om klimaatverandering en vergrijzing). Het DO-beleid in

ons land dient dan ook verdergezet en op bepaalde vlakken zelfs versterkt, zowel om bestaande verbintenissen na te komen als om nieuwe doelstellingen te formuleren waar nodig.

- [c] Een politiek van “business as usual” zal immers niet volstaan, er is een transitiebeleid nodig. De afgelopen maanden is het draagvlak daarvoor groter geworden, vooral vanuit de klimaat- en energieproblematiek. Zowel bij politici, de media als het grote publiek lijkt er een grotere bereidheid om duurzamer te denken en te handelen. De nieuwe regering moet gebruik maken van dit momentum.
- [d] Dit transitiebeleid moet leiden tot een koolstofarme, sociale en innovatieve welvaartsstaat, waarin economische groei niet langer gekoppeld is aan de toename van milieudruk. Hierbij is de referentie voor ontwikkeling niet alleen kwantitatieve groei (stijging van het BNP), maar kwalitatieve groei: een groei met aandacht voor de sociale en ecologische dimensie – ook op mondiaal vlak.
- [e] Voor een dergelijk performant DO-beleid beschikt ons land over een goed institutioneel kader, dat bij wet vastgelegd is. Momenteel levert dit echter nog te weinig meerwaarde op. Een meer geïntegreerde aanpak van de regering, op basis van dit raamwerk, zou tot nog betere resultaten leiden. DO is niet de verantwoordelijkheid van één minister of staatssecretaris, maar een prioriteit van de hele regering. Daarom wordt de bevoegdheid voor DO in de regering best toebedeeld aan de persoon die verantwoordelijk is voor het beleid in zijn geheel, namelijk de eerste minister.
- [f] Een belangrijk instrument om een transversale aanpak voor DO in het beleid vorm te geven, zijn de federale plannen DO (FPDO). De uitvoering van de acties ervan, hangt echter nog teveel af van de goede wil van de betrokkenen. Dit vloeit voort uit het onduidelijke statuut van de FPDO. Daarom zouden de acties van de FPDO opgenomen moeten worden in de klassieke plannings- en budgetprocessen.
- [g] In het derde FPDO zou er specifiek aandacht gaan naar een geïntegreerd beleid door bestaande sectorale plannen en strategieën met elkaar te verbinden vanuit een DO-visie. Dit is een ambitieus project dat evenwel een goede aanpak kan vormen, net zoals het voorstel om een langetermijnvisie DO uit te werken waarin de vierjaarlijkse FPDO zouden kaderen. De raad is bereid aan dit laatste project mee te werken.
- [h] De uitvoering van de FPDO dient goed opgevolgd. Daartoe vormen een overzichtstabel van internationale verbintenissen en een opvolgingstabel voor de acties van de FPDO onmisbare werkinstrumenten. De twee databanken die de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling daarvoor ontwikkelde, dienen verder verrijkt en beter publiek toegankelijk gemaakt te worden.
- [i] Wat de opvolging van het DO-beleid in zijn geheel betreft, zou naast de federale rapporten DO ook een externe evaluatie nuttig zijn. Ons land zou zich kandidaat kunnen stellen voor een “peer review” van zijn DO-strategie door andere lidstaten, zoals voorzien in de vernieuwde Europese Strategie DO. Vanuit de Belgische situatie zou vooral een evaluatie door andere federale staten nuttige informatie opleveren.
- [j] Waar het om de beoordeling van specifieke beleidsmaatregelen gaat, heeft de regering een belangrijke stap gezet door de duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling (DOEB) in te voeren voor beslissingen op de ministerraad. Dit kan bijdragen tot een onderbouwd en geïntegreerd beleid. De raad zal de DOEB verder opvolgen en evalueren. Ondertussen vraagt hij de DOEB-procedure transparant te laten verlopen, bijvoorbeeld via een “website effectbeoordelingen”, en in een vroeg stadium van het beleidsproces in te passen, zodat de informatie ervan bruikbaar is voor zijn advisering.
- [k] Naast “horizontale” is ook “verticale” integratie nodig voor een performant DO-beleid. Sinds 2005 werkt men in ons land aan een nationale strategie DO, maar die NSDO lijkt weinig vooruitgang te boeken. Dit terwijl het door de complexe bevoegdheidsverdeling op het vlak van DO in ons land, van cruciaal belang is beleidsdomeinen op verschillende niveaus beter met elkaar te verbinden. Ook specifieke “nationale” initiatieven die verband houden met DO, worden niet of laatstijdig gerealiseerd, zoals het Nationale Klimaatplan of het Nationale Mobiliteitsplan. De overheden dienen het frequent falen van nationale acties te analyseren en maatregelen te nemen om de samenwerking tussen beleidsniveaus te verbeteren.
- [l] Om een DO-beleid uit te voeren, dient men een “mix” van instrumenten in te zetten: naast “zachte” instrumenten als onderzoek, opleiding, sensibilisering en vrijwillige initiatieven zijn ook “harde”

instrumenten nodig van juridische (regulering) en economische aard. Wat dit laatste punt betreft, merkt de raad op dat fiscaliteit als instrument om de milieudruk te beperken, meer aandacht krijgt.

- [m] De raad formuleert tenslotte nog enkele aandachtspunten in specifieke beleidsdomeinen. Wat de klimaatverandering betreft, voert ons land nog onvoldoende een structureel en geïntegreerd beleid om huidige en toekomstige Europese doelstellingen te kunnen bereiken, en benut het onvoldoende de mogelijkheden die een klimaatbeleid biedt op sociaal, economisch en ecologisch vlak. In alle sectoren bestaat nog een groot potentieel van economisch rendabele en sociaal aanvaardbare maatregelen om de energie-efficiëntie te verbeteren, en het is tevens prioritair om de vraag naar energie te beperken. Ook op het vlak van mobiliteit zijn er mogelijkheden om de vraag beter te sturen, het aanbod van duurzame alternatieven te verbeteren en de milieudruk van transport te beperken door technologische innovaties.
- [n] Waar het gaat om productbeleid, is een stand van zaken gewenst in verband met de aangekondigde "strategie voor duurzame producten". De raad meent dat hij voor deze strategie voor een inbreng kan zorgen. Hij heeft de voorbije legislatuur in adviezen reeds aandacht besteed aan energieverbruikende producten, met name aan verwarmingstoestellen, elektrische verlichting in huishoudens en airconditioningsystemen. Op het vlak van milieu en gezondheid vraagt de raad aandacht voor de uitwerking van het National Environmental and Health Action Plan van ons land, en pleit hij voor maatregelen die bijdragen tot het terugdringen van de afhankelijkheid van pesticiden en biociden. De FRDO hoopt dat de acties van het derde ozonplan effectief zullen worden uitgevoerd door een driemaandelijks opvolging in de ministerraad. De raad vraagt ook een opvolging van de nationale strategie biodiversiteit, waarover hij in 2006 adviseerde, en van de omzendbrief over het federale aankoopbeleid van duurzaam gewonnen hout.
- [o] Kenmerkend voor een DO-benadering is dat thema's niet alleen op lange termijn maar ook mondiaal bekeken worden. Zo dient vanuit die internationale dimensie onze ontwikkelingssamenwerking meer rekening te houden met de klimaatveranderingen. Naast het ontwikkelingsbeleid dient ook het handelsbeleid beter afgestemd met de DO-strategie, en dit zowel op bilateraal als op multilateraal vlak. Multilaterale instellingen dienen met DO-criteria rekening te houden in hun beleid, en de raad vraagt dat ons land in die instellingen een actieve politiek zou voeren om deze criteria ingang te doen vinden.

2. Situering van het advies

- [1] In dit advies evalueert de FRDO het duurzame –ontwikkelingsbeleid van de voorbije legislatuur, en formuleert hij een aantal aandachtspunten voor de toekomstige regering. Dit sluit aan bij de adviezen die de FRDO de voorbije jaren opstelde "voor de jaarlijkse evaluatie van het beleid Duurzame Ontwikkeling"¹, op grond van de vermelding hierover in het regeerakkoord 2003. Op die manier komt de raad ook tegemoet aan de vraag van Staatssecretaris Els Van Weert in haar beleidsnota 2006² en in haar toespraak op de Algemene Vergadering van de FRDO van 28/2.
- [2] Dit advies bekijkt in grote lijnen wat de voorbije vier jaar gerealiseerd is op het vlak van duurzame ontwikkeling, en waar er eventueel nog lacunes zijn. Zo komen we tot voorstellen voor de volgende legislatuur. Daarvoor baseren we ons in de eerste plaats op de FRDO-adviezen van de afgelopen vier jaar. De beleidsevaluatie gaat hier samen met een analyse van de feitelijke situatie en van de trends, zowel van de positieve als van de negatieve. Waar presteert België op het vlak van duurzame ontwikkeling ondermaats of juist goed in vergelijking met de andere (Europese) landen? In dit verband bekijken we ook de deadlines/engagements op nationaal/internationaal vlak die relevant zijn in specifieke domeinen.
- [3] Dit advies "Evaluatie van en aanbevelingen voor het DO-beleid van de federale regering" werd opgesteld door de verschillende werkgroepen van de FRDO, die elk een inbreng verzorgden in hun specifieke werkdomen (hoofdstuk 4.2). De werkgroep Strategieën nam het algemene luik (4.1) en de coördinatie voor zijn rekening.

¹ FRDO 2005a01 en 2006a07

² Beleidsnota oktober 2006, Kamer DOC 51 2706/004

3. Rol van de FRDO

- [4] Duurzame ontwikkeling vergt een innovatieve, geïntegreerde aanpak, waarbij niet alleen overheden maar ook **stakeholders** vanuit een langetermijnvisie samenwerken. Dit betekent dat een engagement van alle partijen nodig is: overheden zowel als de maatschappelijke actoren, producenten en consumenten, bedrijven, vakbonden, NGO's, wetenschappers ...
- [5] De FRDO kan hierbij een belangrijke rol vervullen, omdat in de raad diverse maatschappelijke groepen vertegenwoordigd zijn: milieuorganisaties, organisaties voor ontwikkelingssamenwerking, verbruikers-, werknemers- en werkgeversorganisaties, energieproducenten en de wetenschappelijke wereld. De FRDO vormt zo een **multistakeholderforum** met een ruim draagvlak, waarin gewerkt wordt volgens een multisectorbenadering, vanuit een geïntegreerde visie op de economische, sociale en ecologische aspecten van duurzame ontwikkeling.
- [6] De **adviezen** van de FRDO vormen een gestructureerde en transparante bijdrage van het middenveld tot het beleid. Tijdens de voorbije legislatuur publiceerde de raad een vijftigtal adviezen, met betrekking tot verschillende beleidsdomeinen (duurzame ontwikkeling, energie, klimaat, mobiliteit, productbeleid, Lissabon-strategie, mondiale handel, ontwikkelingssamenwerking, communicatie ...).³ De raad waardeert dat regeringsleden die een adviesvraag stellen, tijdens de eerste algemene FRDO-vergadering van het daarop volgende jaar meedelen welk gevolg het beleid gegeven heeft aan het advies. Verder vraagt de raad aan de overheid rekening te houden met de termijn die nodig is om een gedragen advies af te leveren.
- [7] Naast zijn advieswerking heeft de raad ook een **forumfunctie**: hij brengt organisaties, experts en vertegenwoordigers van de overheid samen om standpunten toe te lichten en met elkaar te dialogeren over maatschappelijke thema's. Hierbij bevordert de raad ook partnerschappen op het vlak van duurzame ontwikkeling tussen stakeholders onderling en tussen stakeholders en de overheid. Ten slotte heeft de Raad ook de taak om organisaties en burgers te **sensibiliseren** voor duurzame ontwikkeling.⁴
- [8] In het kader van zijn forumfunctie organiseert de FRDO onder meer **rondetafels** met regeringsleden. Dit biedt hen de mogelijkheid om een idee te krijgen van de standpunten van verschillende doelgroepen over een bepaald onderwerp, en voor de FRDO-leden vormt het een gelegenheid om de visie van het beleid beter te leren kennen. De raad waardeerde de voorbije jaren onder meer de regelmatige rondetafels met de minister bevoegd voor internationale handel.

4. Analyse en aanbevelingen

4.1. Overkoepelend beleid

4.1.1. Duurzame ontwikkeling als doelstelling

- [9] Duurzame ontwikkeling is, na publicatie in het Staatsblad van het wetsontwerp hierover⁵, als **doelstelling grondwettelijk verankerd** in ons land. De Senaat heeft het ontwerp daartoe aanvaard, en ondertussen heeft ook de Kamer op 19 april 2007 ingestemd met hetzelfde ontwerp om duurzame ontwikkeling als beleidsdoelstelling toe te voegen aan de grondwet. Het concept stond trouwens expliciet ingeschreven in het federale regeerakkoord van 2003 "De regering wil van duurzame ontwikkeling een beleidsprioriteit maken".
- [10] Is die algemene doelstelling ook het **uitgangspunt geweest van het federale beleid** de afgelopen jaren? Tijdens de voorbije legislatuur heeft de federale regering ongetwijfeld een aantal beslissingen genomen om duurzame ontwikkeling te bevorderen. Er waren een aantal institutionele hervormingen, zoals de uitbouw van de cellen duurzame ontwikkeling in de administraties, de duurzame-

³ Een volledige lijst van adviezen, zowel chronologisch als thematisch, is te vinden op de site www.frdo.be

⁴ Cf opdrachten FRDO vastgelegd in de wet van 5 mei 1997 en bijkomende wetsbesluiten. Meer informatie over de opdrachten en werking van de FRDO is te vinden in de jaarverslagen van de raad: zie www.frdo.be

⁵ Cf B.S. van 26 april 2007 - tweede editie, p. 22377

ontwikkelingseffectbeoordeling (DOEB), de jaarlijkse evaluatie van het duurzame-ontwikkelingsbeleid in de ministerraad. Daarnaast dienen beleidsbeslissingen gesignaleerd op het vlak van een duurzamer aankoopbeleid, de milieuprestaties van federale gebouwen (EMAS), het fonds ter reductie van de globale energiekost, mobiliteit ... Sommige van deze maatregelen werden genomen in uitvoering van het eerste of tweede federaal plan duurzame ontwikkeling (zie verder).

- [11] In welke mate deze verschillende maatregelen concreet bijgedragen hebben tot het bijsturen van onze ontwikkeling, is niet steeds makkelijk vast te stellen. We beschikken momenteel ook niet over een algemeen aanvaard instrumentenbord waarmee we de vooruitgang van ons land inzake duurzame ontwikkeling kunnen meten. Uit verschillende analyses en rapporten blijkt dat er in België zowel domeinen zijn waarin er vooruitgang valt te noteren, als problemen die nog moeten worden opgelost (bijvoorbeeld waar het gaat om klimaatveranderingen en vergrijzing).
- [12] Het duurzame-ontwikkelingsbeleid in ons land dient dan ook **verdergezet en op bepaalde vlakken zelfs versterkt**. De nieuwe legislatuur staat hierbij voor een aantal belangrijke uitdagingen, zowel wat betreft het halen van bestaande als waar het gaat om het formuleren van nieuwe doelstellingen in domeinen als het klimaatbeleid; de Lissabon-strategie; het beleid voor gezonde overheidsfinanciën; de hernieuwde Europese Strategie voor Duurzame Ontwikkeling... Naast deze internationale verbintenissen⁶ staan er in eigen land eveneens belangrijke opdrachten op het programma. Zo zal volgend jaar reeds een nieuw federaal plan duurzame ontwikkeling verschijnen, en dient ondertussen de nationale strategie duurzame ontwikkeling verder uitgewerkt te worden.

Transitie naar een eco-efficiënte economie

- [13] De nieuwe regering zal op al die domeinen een performant beleid moeten voeren, gezien de urgentie van de problemen waar we vandaag mee geconfronteerd worden. Een politiek van “business as usual” zal niet volstaan, **er is een transitiebeleid nodig**. Het besef groeit dat dit niet alleen nodig is om de vergrijzingsproblematiek het hoofd te bieden, maar bijvoorbeeld ook om de gevolgen van de klimaatverandering aan te pakken. De afgelopen maanden is het draagvlak voor een transitiebeleid groter geworden, vooral vanuit de klimaat- en energieproblematiek. Zowel bij politici, de media als het grote publiek lijkt er een grotere bereidheid om duurzamer te denken en te handelen. De nieuwe regering moet gebruik maken van dit momentum.
- [14] Een transitiebeleid moet leiden tot een **koolstofarme, sociale en innovatieve welvaartsstaat**, waarin economische groei niet langer gekoppeld is aan de toename van milieudruk. Zoals de FRDO het reeds vroeger formuleerde, “*de uiteindelijke doelstelling is te komen tot een maatschappij die zowel economisch, sociaal als ecologisch performant is, met een “eco-efficiënte” economie.*”⁷ Hierbij is de referentie voor ontwikkeling niet alleen kwantitatieve groei, als stijging van het BNP, maar kwalitatieve groei, een groei met aandacht voor de sociale en ecologische dimensie – ook op mondiaal vlak.⁸ In een dergelijke benadering vormen “ecologische en sociale” bekommernissen als rationeel energie- en grondstoffengebruik of de bescherming van milieu en volksgezondheid geen rem, maar een stimulans voor “sociaal-economische” doelstellingen als groei, competitiviteit, werkgelegenheid en het begrotingsevenwicht.⁹

4.1.2. Governance: “goed beleid” voor duurzame ontwikkeling

Een prioriteit van de hele regering

- [15] De FRDO wees er reeds op dat er een **goed institutioneel kader** voor duurzame ontwikkeling is ontwikkeld in ons land. De viering van tien jaar “wet van 1997” in dit verband, is terecht: deze wet, en de aanvullingen erbij sindsdien, vormen het fundament waarop België een duurzame-ontwikkelingsbeleid kan bouwen. “*Er is een goed uitgebouwd institutioneel raamwerk, en een wettelijk vastgelegde beleidscyclus met onder meer een vierjaarlijks Plan Duurzame Ontwikkeling, tweejaarlijkse rapporten en een*

⁶ Voor een overzicht van de verschillende internationale verbintenissen van ons land inzake duurzame ontwikkeling, zie de databank hierover op de ICDO-website

⁷ Cf FRDO 2005a02 § 8

⁸ Cf het forum van de FRDO in 2006 onder de titel *Redefining prosperity* – een duurzame visie op groei en consumptie

⁹ Cf FRDO 2005a07 § 20

*georganiseerde participatie. Een optimalisering ervan is nodig, maar dit raamwerk vormt hoe dan ook een onmiskenbare troef om de coherentie van het beleid en de kwaliteit van de beleidsprocessen te vergroten.*¹⁰

- [16] Toch merkte de raad in zijn beleidsevaluaties van de voorbije jaren op dat dit raamwerk momenteel nog te weinig meerwaarde oplevert. Er zijn ongetwijfeld een aantal positieve realisaties te melden (zie hoger), maar de raad meent dat een meer geïntegreerde aanpak van de regering, gebruik makend van het kader van de wet van 1997, tot nog betere resultaten zou leiden. Het moet duidelijk zijn dat duurzame ontwikkeling niet alleen de verantwoordelijkheid is van één minister of staatssecretaris, maar **een prioriteit van de hele regering** die een sturende invloed heeft op het “mainstream” beleid. In die optiek pleitte de raad er reeds voor om de bevoegdheid voor duurzame ontwikkeling in de regering, die de verschillende beleidsdomeinen overstijgt, in de toekomst onder te brengen bij de persoon die verantwoordelijk is voor het beleid in zijn geheel.¹¹ – in dit geval **de eerste minister**.
- [17] De opvolging door de regering van zijn duurzame-ontwikkelingsaanpak is uiteraard een continu proces, maar de raad is van mening dat het ook nuttig is dat de regering op bepaalde tijdstippen zich op een gestructureerde manier daarover bezint. In dit verband stelde de raad in een vorig advies dat de **jaarlijkse evaluatie van het duurzame-ontwikkelingsbeleid** in de ministerraad, zoals vastgelegd in het regeerakkoord van 2003, een uitgelezen kans biedt om de regering in zijn geheel bij het duurzame-ontwikkelingsbeleid te betrekken. De raad vraagt dan ook dat de nieuwe regering die jaarlijkse evaluatie zou verderzetten en dit een onderdeel wordt van de beleidscyclus duurzame ontwikkeling.”¹²

De federale plannen duurzame ontwikkeling, hoeksteen van het beleid

- [18] Een belangrijk instrument om de transversale en geïntegreerde aanpak voor duurzame ontwikkeling in het beleid vorm te geven, zijn de **federale plannen duurzame ontwikkeling (FPDO)**. Het is immers “vooral in de context van de federale plannen inzake duurzame ontwikkeling dat beleidsdomeinen met elkaar in verband gebracht worden.”¹³ De FRDO dringt er dan ook op aan dat de regering voldoende aandacht zou besteden aan de implementatie van de acties van de FPDO. De raad heeft in voorbije adviezen bij herhaling vastgesteld dat de uitvoering van die acties nog teveel afhangt van de goede wil van de betrokkenen.
- [19] Volgens het Rekenhof vloeit dit voort uit het **onduidelijke statuut van de FPDO**, en ook het feit dat de plannen geen melding maken van de middelen die nodig zijn om de acties uit te voeren (budgettaire impact) weegt op de implementatie.¹⁴ Wat dat laatste punt betreft, zou “de “begrotingscyclus een meer adequaat kader vormen om de geplande acties en de nodige middelen te preciseren.”¹⁵ Deze analyse wordt bevestigd door het reeds vermelde onderzoek in opdracht van de OESO: de **integratie van de DO-doelstellingen in de klassieke plannings- en budgetprocessen** van de staat is cruciaal. “The greater the required linkage between NSDS objectives and the plans and budgets that departments submit to the finance department, the more effective the NSDS will be.”¹⁶
- [20] Het derde FPDO is nu in opmaak, en de FRDO heeft reeds voor een inbreng gezorgd via zijn advies over de oriëntatienota voor het derde FPDO¹⁷ en – voor wat de raadpleging over het FPDO betreft – via zijn advies over de communicatie van de overheid.¹⁸ De raad herhaalt “dat het nuttig zou zijn dat hij ook in een

¹⁰ FRDO 2005 a01 krachtlijn 1, hernomen in 2006a07 § 16

¹¹ Uit een recente studie van het International Institute for Sustainable Development in opdracht van de OESO blijkt dat een dergelijke institutionele vormgeving doorgaans de beste resultaten oplevert, mits de betrokken regeringsleider deze bevoegdheid ook omzet in daadwerkelijk engagement. Zie “Governance structures for national sustainable development strategies” Darren Swanson – Laszlo Pinter, rapport maart 2007: http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_37425_38310610_1_1_1_37425,00.html

¹² Cf FRDO 2006a07 krachtlijn 1

¹³ Derde federaal rapport duurzame ontwikkeling 3.1.5, p 133

¹⁴ Verslag van het Rekenhof over “De coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling” (juni 2005), § 247 p 54 en §§ 207 – 210 p 48

¹⁵ Ib. § 258

¹⁶ International Institute for Sustainable Development “Governance structures for national sustainable development strategies” Darren Swanson – Laszlo Pinter, p 15

¹⁷ FRDO 2006a14 van 22 september 2006

¹⁸ FRDO 2007a06

*volgend stadium van voorbereiding van het derde federaal plan duurzame ontwikkeling een bijdrage levert, via een advies of een andere vorm van participatie.”*¹⁹

- [21] In verband met de vraag naar een langetermijnplan duurzame ontwikkeling nodigde de huidige regering de Senaat, als parlementaire reflectiekamer, uit²⁰ om zich te buigen over de “*strategieontwikkeling op de lange termijn en overeenstemming van plannen met de legislatuur*”. De FRDO vraagt dat tijdens de volgende legislatuur werk wordt gemaakt van deze **langetermijnvisie**²¹. Zoals hij vermeldde in zijn advies voor het derde FPDO, is de raad bereid aan een dergelijke toekomstvisie op middellange en lange termijn mee te werken.²²
- [22] In datzelfde advies voor het derde FPDO stelde de raad dat hij het een goede benadering vond om in het plan veel aandacht te hebben voor **de integratie van bestaande sectorale plannen en strategieën**. Het gaat hier om een ambitieus en stapsgewijs uit te voeren project, dat evenwel sterk kan “*bijdragen tot een betere vertaling en een ruimer “ownership” van de duurzame-ontwikkelingsvisie in het beleid.*”²³ De raad heeft er onder meer in zijn adviezen over de Lissabon-aanpak en het Nationale Hervormingsprogramma van België op gewezen dat dergelijke programma’s en strategieën beter gecoördineerd moeten worden met het FPDO en de hele DO-aanpak van de regering, om tot een beleidsintegratie in ons land te komen.²⁴
- [23] Wat de **raadpleging over het derde FPDO** betreft, meent de raad dat de ervaring met de eerste twee plannen aantoont dat het nodig is de gebruikte instrumenten beter af te stemmen op de nagestreefde doelstellingen.²⁵ Er moet met name een duidelijk onderscheid komen tussen de raadpleging van stakeholders en die van het grote publiek. Om de deelname van die laatste doelgroep te bevorderen, dient men andere methodes te overwegen dan de raadpleging over het voorontwerpplan als zodanig. De raad deed in zijn recente advies over de communicatie van de overheid een aantal suggesties in dit verband.²⁶

Het parlement betrekken, kennis beter aanwenden

- [24] **Een grotere betrokkenheid van de parlementsleden** als vertegenwoordigers van de bevolking kan de duurzame-ontwikkelingsstrategie een breder draagvlak en meer gezag geven. De FRDO vraagt daarom dat de senaat zoals vermeld in § 21 zijn rol zou spelen voor het langetermijnplan duurzame ontwikkeling, en dat er een jaarlijks parlementair debat zou plaatsvinden over de evaluatie van het duurzame-ontwikkelingsbeleid door de regering.²⁷
- [25] Wat de **administratie duurzame ontwikkeling** betreft, heeft de raad kennis genomen van het recent gepubliceerde jaarrapport van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling (ICDO), en meent hij dat de erin opgenomen overzichtstabel van internationale verbintenissen en de opvolgingstabel voor de acties van het eerste en tweede federaal plan onmisbare werkinstrumenten zijn voor de planning en de evaluatie van het duurzame-ontwikkelingsbeleid. De FRDO vraagt dan ook de twee **datbanken** die de ICDO daartoe ontwikkelde, verder te verfijnen²⁸ en beter *on-line* publiek toegankelijk te maken. De raad dringt er hierbij ook op aan dat alle ICDO-leden voldoende en duidelijke informatie zouden aanleveren over de acties van de FPDO waarvoor zij verantwoordelijk zijn.
- [26] De FRDO meent dat de regering dient op te volgen of de actoren van het duurzame-ontwikkelingsbeleid in de administratie over voldoende middelen beschikken om hun taak naar behoren te vervullen. De raad merkte dit ook op in verband met de **cellen duurzame ontwikkeling**, die conform het regeerakkoord van 2003 zijn opgericht om “*de implementatie van duurzame ontwikkeling in het beleid (te) verstevigen*”. Deze

¹⁹ Ib. § 2

²⁰ Cf vermeld verslag van het Rekenhof, antwoord van de regering

²¹ Er worden momenteel initiatieven op dit vlak genomen of voorgesteld door de Task Force Duurzame Ontwikkeling en de PODDO

²² FRDO 2006a14 § 10

²³ O.c. § 5

²⁴ Cf FRDO 2006a11, 2005a07 en 2004a09

²⁵ FRDO 2007a06 § 76 en volgende

²⁶ O.c. § 85

²⁷ cf advies jaarlijkse beleidsevaluatie 2006a07 § 23

²⁸ Voor wat de databank “internationale verbintenissen” betreft, onder meer met deadlines en informatie over de implementatie in ons land van die internationale verbintenissen

cellen kunnen inderdaad een belangrijke bijdrage leveren tot een transversaal duurzame-ontwikkelingsbeleid, mits ze daarvoor voldoende toegerust zijn.

De procedures voor beleidsevaluatie uitbouwen

- [27] Om de geïntegreerde aanpak te bevorderen op regeringsniveau, is de procedure van effectbeoordeling van groot belang. De FRDO heeft reeds in verschillende adviezen beklemtoond dat een **duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling (DOEB)** een nuttig instrument kan zijn. De huidige regering heeft een eerste stap op dit vlak gezet door de DOEB²⁹-test in te voeren voor beslissingen op de ministerraad. De FRDO waardeert dit, en herhaalt dat hij de implementatie van het DOEB-proces verder zal opvolgen en evalueren³⁰, zowel waar het gaat om de selectie van beslissingen die aan een effectbeoordeling onderworpen worden als om de uitvoering van deze effectbeoordelingen en de manier waarop het beleid er gebruik van maakt. Vanuit dit participatie-idee vroeg de raad ook voor een **maximale transparantie van de DOEB-procedure**, bijvoorbeeld via een “website effectbeoordelingen” zoals op EU-niveau het geval is. Op deze site zou men de DOEBs kunnen terugvinden in de verschillende stadia van uitvoering (screening, scoping, beoordeling). Verder meent de raad dat de informatie van DOEBs zeer nuttig kan zijn voor zijn beleidsadvisering, en vraagt hij daarom de DOEB in een vroeger stadium van het beleidsproces in te passen.
- [28] Een DOEB is een *ex ante* beoordeling van specifieke beleidsmaatregelen met mogelijke effecten voor duurzame ontwikkeling. Daarnaast is ook een *ex post* beoordeling van het duurzame-ontwikkelingsbeleid in zijn geheel nodig. In de wet van 1997 is bepaald dat een dergelijke evaluatie dient te gebeuren in de federale rapporten Duurzame Ontwikkeling. De FRDO meent dat daarnaast ook een externe evaluatie nuttig zou zijn, zeker nu die mogelijkheid expliciet voorzien is en bepleit wordt in de vernieuwde Europese Strategie Duurzame Ontwikkeling (EUSDS). Daarom vraagt de raad dat ons land zich kandidaat stelt voor een **“peer review” van zijn DO-strategie**. Vanuit de specifiek Belgische situatie zou vooral een evaluatie door andere federale staten van onze aanpak hier nuttige informatie kunnen opleveren.³¹
- [29] Een dergelijke evaluatie zou ook nuttig zijn als stimulans voor de NSDO, de **nationale strategie duurzame ontwikkeling van ons land**. De NSDO staat immers reeds sinds 2005 in de steigers, maar lijkt weinig vooruitgang te boeken. Dit terwijl die nationale strategie voor een land als België, met zijn complexe bevoegdheidsverdeling op het vlak van duurzame ontwikkeling, van cruciaal belang is. De FRDO heeft er reeds in talrijke adviezen op aangedrongen om een degelijke NSDO op te stellen, een strategie die meer is dan de grootste gemene deler en de aanzet vormt voor een ambitieus DO-beleid van de verschillende overheden in ons land. Het is cruciaal beleidsdomeinen op verschillende niveaus beter met elkaar te verbinden.
- [30] De FRDO stelt vast dat ook andere, specifiekere “nationale” initiatieven die verband houden met duurzame ontwikkeling, **vertraging oplopen of niet gerealiseerd worden**: denk maar aan het Nationale Klimaatplan of het Nationale Mobiliteitsplan. Dit terwijl voor dergelijke transversale thema’s als klimaat, energie en mobiliteit niet alleen een horizontale maar ook een verticale coördinatie van het beleid absoluut nodig is. Dit roept bij de maatschappelijke actoren en de burgers vragen op, zowel over de efficiëntie van onze instellingen als over de politieke praktijk. De raad roept de overheden dan ook op om de oorzaken van het frequent falen van nationale acties grondig te analyseren en dringend maatregelen te nemen om de samenwerking tussen beleidsniveaus te verbeteren. De FRDO wees hierbij reeds op het belang van het “mutualiteitsprincipe”: *op de verschillende niveaus, politiek zowel als ambtelijk, moet de bereidheid groeien om het beleid te coördineren, in plaats van zich te beperken tot het afbakenen van de eigen bevoegdheden en het verdedigen van dit territorium.*³²
- [31] In die context van de NSDO en nationale initiatieven op het vlak van duurzame ontwikkeling in ons land, dient ook het **nationaal instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling** vermeld. De FRDO heeft in

²⁹ DOEB: duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling

³⁰ De regering heeft zelf een evaluatie van de DOEB voorzien na 1 jaar

³¹ FRDO 2006a07 §34

³² FRDO 2003a09 van 18 december 2003 “Advies over de verticale integratie van duurzame ontwikkeling en multilevel governance”, §5, ook geciteerd in FRDO 2006a10 van 23 mei 2006 “Advies van evaluatie van het Belgische klimaatbeleid: procedure-aspecten”

voorbijge adviezen steeds de noodzaak onderstreept van een dergelijk nationaal instrumentenbord, zoals dat reeds in enkele van onze buurlanden bestaat. Om een gefundeerd beleid te kunnen voeren, zijn immers meetinstrumenten nodig: indicatoren om de feitelijke situatie in te schatten, niet-duurzame trends te identificeren, het beleid te evalueren, toekomstscenario's uit te werken en de impact van maatregelen te voorspellen.³³ De ontwerp-kadertekst voor een NSDO, waarover de FRDO advies uitbracht, ziet "*de ontwikkeling van een indicatorenset op participatieve wijze*" als een prioritaire component van de NSDO, en stelt dat de interministeriële conferentie hierbij onder meer van het advies terzake³⁴ van de FRDO gebruik zou maken. In de Senaat werd recent een resolutie goedgekeurd "inzake het participatief selecteren van indicatoren voor duurzame ontwikkeling voor België"³⁵ die dit project kadert in de NSDO en een langetermijnvisie, en voorstelt dat de Senaat het initiatief neemt "bij voorkeur in overleg met de FRDO". De raad werkt ondertussen aan een nieuw advies over indicatoren, dat eveneens voorstellen zal bevatten voor de uitwerking van dit nationale instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling.

4.1.3 Instrumenten voor het beleid

- [32] De FRDO heeft in het verleden herhaaldelijk vastgesteld dat het duurzame-ontwikkelingsbeleid te vaak beperkt blijft tot algemene principes en doelstellingen.³⁶ De overgang van discours naar actie, van objectieven naar maatregelen blijkt geen evidentie. Toch is die stap noodzakelijk, indien het beleid zich niet wil beperken tot het louter formuleren van intenties. Er is dan ook meer aandacht nodig voor de instrumenten die het beleid vorm geven.
- [33] In het algemeen zal het aangewezen zijn **een mix van instrumenten** te gebruiken om een duurzame-ontwikkelingsbeleid te realiseren. Naast "zachte" instrumenten als onderzoek, opleiding, sensibilisering en vrijwillige initiatieven zijn ook "harde" instrumenten nodig van juridische (regulering) en economische aard. Welke combinatie van instrumenten het meest aangewezen is, dient in elke specifieke situatie bekeken te worden.³⁷
- [34] Een belangrijk instrument is ongetwijfeld beleidsrelevant **onderzoek**. Een goede besluitvorming stoelt op een wetenschappelijke basis, en kwalitatief onderzoek rond duurzame ontwikkeling is dan ook fundamenteel. Het tweede FPDO beloofde in dit verband enerzijds meer te investeren in research rond duurzame ontwikkeling, anderzijds de samenwerking terzake tussen wetenschappelijke en vormingsinstellingen te versterken. In die context waardeert de FRDO dat het Federaal Wetenschapsbeleid een onderzoeksprogramma "Wetenschap voor een duurzame ontwikkeling" steunt³⁸, en dat de raad soms bij onderzoek in dit kader betrokken wordt door deelname aan follow-up comités.
- [35] Aanvullend op beleidsondersteunend onderzoek vormen ontwikkeling en **technologische innovatie** belangrijke instrumenten voor een duurzame-ontwikkelingsbeleid. Technologische innovatie kan immers "*bijdragen tot een ontkoppeling van groei en verbruik van energie en grondstoffen, tot een grotere eco-efficiëntie van onze economie, tot een kosteneffectiever milieubeleid en tot sociaal-economische voordelen door de competitieve voorsprong die een innovatiepolitiek met zich kan brengen.*"³⁹
- [36] De FRDO meent dat het belangrijk is technologische innovatie mee te nemen in het beleid. Daarom is voldoende aandacht nodig voor de nationale implementatie van **ETAP (Environmental Technology Action Plan)** van de EU⁴⁰). De lidstaten dienen meer bepaald een *road map* op te stellen, en in dit kader publiceerde het Institute for European Environmental Policy (IEEP) onlangs een studie onder de titel "*De*

³³ Zie onder meer Advies over het participatief opmaken van een instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling voor België (2004a01 § 3), Memorandum aan de nieuwe federale regering (2003a04, § 28), Advies over het voorontwerp van tweede federaal plan (2004a04 § 70), Advies over de kadertekst van de Nationale Strategie Duurzame Ontwikkeling (2005a02 §§ 21 e.v.)

³⁴ Het gaat hier om het Advies over het participatief opmaken van een instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling voor België (2004a01 van 19 februari 2004)

³⁵ Senaat 19 april 2007: goedkeuring van een resolutie dd 9 maart 2006, zie BS 3-1607/1

³⁶ Zie o.a. FRDO 2005a01 § 27 en FRDO 2004a04, §§ 61 en volgende

³⁷ Zie verder § 41

³⁸ Dit programma omvat 55 onderzoeksprojecten die begin januari 2007 gestart zijn voor een duur van 2 of 4 jaar; in totaal nemen 211 onderzoeksteams eraan deel

³⁹ FRDO 2005a01 § 30

⁴⁰ ETAP-programma van de EU: zie COM(2004)38 van 28/1/2004

Bijdrage van de federale Staat in de uitwerking van een toekomstig geïntegreerd beleid voor het ontplooiën van het potentieel van Eco-innovatie in België". De FRDO zal deze studie en de ETAP-benadering van ons land in het algemeen⁴¹, behandelen in zijn volgende advies voor het vooruitgangverslag over het Nationaal Hervormingsprogramma in ons land. Dit programma, dat kadert in de vernieuwde Lissabon-strategie, is immers onder meer gericht op investeringen in onderzoek en ontwikkeling en het bevorderen van innovatie.

- [37] Ook de rol van fiscaliteit als instrument om de milieudruk te beperken, krijgt meer en meer aandacht. De Raad is bereid om mee te denken over de mogelijkheid tot invoering van een vorm van groene fiscaliteit en de randvoorwaarden hierbij. De FRDO definieerde reeds een aantal randvoorwaarden voor de invoering van milieu- en energiebelastingen⁴²: de vrijwaring van de competitiviteit van de ondernemingen, aanvaardbare energieprijzen, het realiseren van gezonde overheidsfinanciën - onder meer ter vrijwaring van de sociale zekerheid - en een sociale modulering waar nodig.
- [38] De overheid beschikt over instrumenten om zelf het voorbeeld te geven. In dit verband waardeert de FRDO de initiatieven die tijdens de voorbije legislatuur genomen zijn op het vlak van **milieuzorg bij de overheidsinstellingen**, meer bepaald via het EMAS-programma en de oprichting van FEDESCO⁴³. De raad dringt er bij de nieuwe regering op aan die inspanningen verder te zetten. Tevens kijkt de FRDO uit naar het **Nationaal Actieplan Duurzame Overheidsopdrachten**, dat in een ICDO/CCIM-werkgroep ontwikkeld is.⁴⁴ Openbare aanbestedingen op basis van wetenschappelijk onderbouwde criteria kunnen immers een belangrijke stimulans vormen voor een duurzamer consumptie en productie, en bijdragen tot de marktintroductie van innovatieve producten.⁴⁵ Ook maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) kan hier een rol spelen, en de raad bracht afgelopen jaar twee adviezen uit over deze thematiek.⁴⁶
- [39] De FRDO onderstreept tenslotte dat niet alleen de overheden, maar ook de stakeholders hun verantwoordelijkheid dienen op te nemen om tot duurzame ontwikkeling te komen. Er is een **collectieve aanpak** nodig waarbij overheden, producenten en consumenten in wisselwerking maatregelen voorstellen en uitvoeren. Het EEA stelt hierover in een recente studie: *"Achieving more sustainable consumption and production patterns is a common joint challenge where all actors, including public authorities, business and consumers, come together to take responsibility and implement actions"*.⁴⁷

4.2 Specifieke beleidsdomeinen

4.2.1. Klimaat en energie

- [40] De klimaatverandering vormt een belangrijke uitdaging, maar biedt ook kansen op het vlak van duurzame ontwikkeling. De FRDO heeft de afgelopen jaren uitgebreid advies uitgebracht over deze problematiek⁴⁸. Ons land heeft het vandaag moeilijk om zijn doelstelling van vermindering van broeikasgassen-emissies te bereiken⁴⁹. De raad vindt dit zorgwekkend, zeker gezien de nog ambitieuzer doelstellingen die op mondiaal en Europees vlak naar voren werden geschoven⁵⁰. De FRDO meent dat ons land nog onvoldoende een **structureel en geïntegreerd beleid** voert om de huidige en toekomstige Europese

⁴¹ Evenals de coherentie van dit plan met andere Europese initiatieven op het vlak van technologische innovatie

⁴² Zie advies over energiefiscaliteit van 1999: FRDO 1999 a11, tweede advies klimaatbeleid: FRDO 2005a03

⁴³ Fonds om energiebesparing in overheidsgebouwen te stimuleren, onder meer via derdepartijfinanciering

⁴⁴ Cf rapport 2006 van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling, 2.1.3. Zie hierover FRDO 2006a13, §§ 11 e.v.

⁴⁵ Zie hierover o.a. FRDO 2006a13 §§ 11 e.v.

⁴⁶ FRDO 2006a13 en 2006a02

⁴⁷ European Environment Agency, Report 11/2005 "Household consumption and the environment", p 53. Zie hier ook het Britse onderzoeksrapport rond duurzame consumptie "I will if you will", dat door professor Tim Jackson voorgesteld werd tijdens het FRDO-forum 2006 "Redefining prosperity – een duurzame visie op groei en consumptie"

⁴⁸ Zie onder meer de drie adviezen "inzake een strategie ter voorkoming van klimaatveranderingen na 2012" (2004a12, 2005a03 en 2005a08) en het "Advies van evaluatie van het Belgische klimaatbeleid: procedure-aspecten" (2006a10)

⁴⁹ Doelstelling op korte termijn in het kader van het Kyoto-protocol: een vermindering van broeikasgassen-emissies in ons land met 7,5% in de periode 2008-2012

⁵⁰ Zie conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van 8 en 9 maart 2007 (§30): mits een mondiaal akkoord hierover, zouden de ontwikkelde landen hun BKG-emissies tegen 2020 met 30% moeten beperken ten opzichte van 1990; zonder mondiaal akkoord, gaat de EU voor -20%

doelstellingen te kunnen bereiken, en onvoldoende de mogelijkheden benut die een klimaatbeleid biedt op sociaal, economisch en ecologisch vlak.

- [41] De FRDO vraagt de overheden in ons land dan ook beleidsmaatregelen die direct of indirect gevolgen hebben voor het klimaat, op een gecoördineerd en transparante manier te ontwikkelen. Hierbij dient men uit te gaan van een **middellange en langetermijnvisie**. Dit geldt ook voor het energiedossier, dat in belangrijke mate gekoppeld is aan de klimaatproblematiek. Ons land heeft een duidelijk energiebeleid op middellange en lange termijn nodig, waarbij verschillende doelstellingen tegelijk nagestreefd worden (energie-efficiëntie, bevoorradingszekerheid, dalende milieu-impact, een aanvaardbare prijs, toegang tot basisdiensten voor energie ...). Een dergelijke visie op het **energiesysteem van de toekomst**⁵¹ zou het kader kunnen vormen voor investeringen om de klimaatverandering tegen te gaan.
- [42] Om tot een performant klimaat- en energiebeleid te komen, dienen de overheden **verschillende beleidsinstrumenten** op een gecoördineerde manier in te zetten: zowel regulerende, economische (subsidies, fiscaliteit), vrijwillige (convenanten...) als sociale (R&D, kennisnetwerken, labelling, sensibilisering). Die combinatie van instrumenten moet in het kader van duurzame ontwikkeling passen, en voldoen aan een geheel van milieu-gezondheid, economische, sociale en technische criteria.⁵²
- [43] De FRDO heeft zelf een aantal concrete acties voorgesteld op het vlak van transport, bouwen en wonen, industriële productie en warmte- en elektriciteitsopwekking. De raad meent dat er hierbij in alle sectoren nog een groot potentieel bestaat van economisch rendabele en sociaal aanvaardbare maatregelen om de **energie-efficiëntie** te verbeteren, en dat het ook prioritair is om **de vraag naar energie** te beperken.⁵³ De overheid kan hier het goede voorbeeld geven, zowel door het energieverbruik in zijn gebouwen verder terug te schroeven als door zijn aankoopbeleid te herzien. Zoals vermeld in § 38, zijn naast de overheden alle maatschappelijke actoren, producenten zowel als consumenten, betrokken en verantwoordelijk: de strijd tegen de klimaatverandering moet een gedeeld **maatschappijproject** worden.

4.2.2. Mobiliteit

- [44] Mobiliteit is als domein nauw verwant met het klimaat- en energiebeleid. De raad heeft in 2004 een kaderadvies gepubliceerd voor een "mobiliteit verenigbaar met duurzame ontwikkeling"⁵⁴. In dit advies stelt de raad een strategie volgens vier pijlers voor:
- Het **sturen van de vraag** naar mobiliteit, onder meer door de externe kosten beter door te rekenen, waarbij erover dient gewaakt dat de basismobiliteit niet in het gedrang komt,
 - De verbetering van het **aanbod** van alternatieven voor het weg- en luchtvervoer,
 - Technologische **innovaties** betreffende alle vervoersmiddelen,
 - Het **sensibiliseren** van de bevolking en van alle sociaal-economische actoren voor duurzamer vervoermodi.
- [45] Het kaderadvies besteedt veel aandacht aan de data in verband met de mobiliteitsevolutie in ons land en de druk die erdoor veroorzaakt wordt. Verder plaatst het advies de mobiliteitsproblematiek in een ruimer kader: mobiliteit is immers ook nauw verbonden met **ruimtelijke ordening** (waar we wonen en werken) en met tijdsordering en arbeidsorganisatie (hoe en wanneer we werken, winkelen ...). In die context komt bijvoorbeeld de inplanting van bedrijvencentra en woonzones aan bod, het telewerk ... Het advies, en de andere adviezen waarin de FRDO het mobiliteitsthema aanhaalde⁵⁵, bevat nog tal van andere actievoorstellen, onder meer op het vlak van bedrijfsvervoerplannen en financiële instrumenten. De FRDO werkt momenteel zijn mobiliteitsanalyse en enkele van die voorstellen verder uit in het raam van zijn

⁵¹ Zie hier FRDO 2005a03, hoofdstuk 4 : Waar gaan we naartoe op lange termijn: de ultieme doelstellingen van een mondiaal energiesysteem

⁵² De FRDO heeft een aantal criteria op dit vlak gedefinieerd in zijn advies 2005a03 hoofdstuk 2.2

⁵³ Zie FRDO 2005a08 (hoofdstuk 4.9 tot 4.12) en FRDO 2005a03 (hoofdstuk 2.3)

⁵⁴ Zie 2004a02 van 19 februari 2004

⁵⁵ Onder meer het advies over het tweede federaal plan duurzame ontwikkeling (2004a04), Derde advies inzake een strategie ter voorkoming van klimaatveranderingen na 2012: Belgisch luik in het Europese kader (2005a08), Tweede advies inzake een mondiale strategie ter voorkoming van klimaatveranderingen na 2012 (2005a03)

“Advies over de ontkoppeling van groei en hulpbronnengebruik/ milieudruk in België”, gepland voor juni van dit jaar.

4.2.3 Duurzame productie en consumptie

- [46] Het federale regeerakkoord van 2003 vermeldt een **integraal productbeleid** als doelstelling: “*Om de consumenten aan te zetten duurzame producten te kopen moeten deze producten ontwikkeld worden rekening houdend met de expertise van de industrie en de wensen van de gebruikers. De regering zal onderzoeken welke middelen kunnen aangewend worden om de productie en consumptie van duurzame goederen te bevorderen.*” Het tweede federaal plan duurzame ontwikkeling 2004 - 2008 stelt in dit verband dat een strategie voor duurzame producten zal worden uitgewerkt⁵⁶, waarvan de maatregelen uitgevoerd dienen te worden ten laatste tegen 2007. De rapporten van 2006 van de ICDO-leden bieden echter geen informatie hierover. De FRDO vraagt dan ook een stand van zaken en een opvolging van deze actie door de nieuwe federale regering.
- [47] De raad meent dat hij voor deze strategie voor duurzame producten voor een inbreng kan zorgen. Momenteel wordt de raad voor wat productbeleid betreft, vooral over specifieke producten, bevroegd in het kader van de wet op de productnormen.⁵⁷ Een advies van de raad is echter niet alleen nuttig voor specifieke productcategorieën, maar ook over strategische documenten, over nieuwe of nieuwe soorten initiatieven inzake productbeleid en over de wijziging van de wet productnormen. De (individuele) consultatie van betrokken actoren over dossiers inzake productbeleid, op een transparante manier, wordt door de leden van de raad eveneens verwelkomd.
- [48] Wat het productbeleid betreft, wijst de raad op een aantal ontwikkelingen op het niveau van de EU. Zo is er de EIPRO/IMPRO-benadering, die de milieu-impact van de consumptie van productgroepen bekijkt vanuit een levenscyclus- en milieurekeningenbenadering. Verder worden ook in de context van de Europese kaderrichtlijn voor het ecologische ontwerp van **energieverbruikende producten**⁵⁸ momenteel studies uitgevoerd rond de leefmilieu-aspecten gedurende de levenscyclus van bepaalde producten, ter voorbereiding van uitvoeringsmaatregelen op dit vlak.⁵⁹ De raad wijst erop dat hij tijdens de voorbije legislatuur in adviezen aandacht heeft besteed aan energieverbruikende producten, die vallen onder het toepassingsgebied van de EU-kaderrichtlijn: verwarmingstoestellen, elektrische verlichting in huishoudens en airconditioningsystemen⁶⁰
- [49] Wat **verlichting** betreft, vroeg de raad in zijn advies dat de federale overheid een ambitieuze voortrekkersrol zou spelen bij de Europese discussies over dit thema ter uitvoering van de kaderrichtlijn inzake het ecologisch ontwerp van energieverbruikende producten. Daarnaast zijn ook andere instrumenten nuttig om tot een energie-efficiënter verlichting te komen, zoals financiële stimuli, een beter aanbod – onder meer via een vrijwillig akkoord met de distributiesector, ondersteuning van innovatie, sensibilisering en promoten van energie-efficiënte verlichting... Met betrekking tot binnenklimaatregelsystemen is het volgens de raad aangewezen om op basis van wetenschappelijke gegevens maatregelen te nemen om systemen te bevorderen waarbij gebouwen⁶¹ afgekoeld worden op een milieu- en gezondheidsvriendelijke manier.”

⁵⁶ Actie 16 van het tweede FPDO : zie www.icdo.be

⁵⁷ Wet van 21 december 1998

⁵⁸ Alle informatie hierover is te vinden op http://ec.europa.eu/energy/demand/legislation/eco_design_en.htm

⁵⁹ Momenteel wordt over 14 productgroepen een studie opgesteld : airco, koelkasten, afwasmachines, boilers, PC's, kantoor- en straatverlichting ...

⁶⁰ Zie FRDO 2007a05 (verlichting), FRDO 2007a03 (verwarming) en FRDO 2005a09 (airco, in het advies over de gevolgen van klimaatveranderingen op de gezondheid)

⁶¹ Met inbegrip van bouwconcepten

- [50] Een actueel thema van productbeleid betreft de **biobrandstoffen**. Ons land dient hier aan een Europese verplichting te voldoen⁶². De raad heeft twee specifieke adviezen in verband met dit thema uitgebracht. Daarin stelt hij *“dat de biobrandstoffen een groot potentieel hebben om de groei van de transportsector los te koppelen van deze van de CO2 emissies. Nochtans houdt deze keten bepaalde risico's in qua duurzaamheid die men moet evalueren.”* De FRDO vraagt dat het beleid inzake biobrandstoffen rekening houdt met het globaal energierendement, emissies van broeikasgassen ontstaan tijdens de productie- en consumptiecyclus, herkomst, kosten, sociale impact, impact op de biodiversiteit, impact op de mondiale voedselveiligheid...⁶³ De raad neemt zich voor in de toekomst verder rond dit thema te werken vanuit deze criteria van duurzame ontwikkeling.
- [51] Om een duurzamer consumptie te bevorderen, is een goede informatiedoorstroming cruciaal. Een **label** voor duurzame producten is hierbij een belangrijk hulpmiddel. De raad steunt de promotie van labels die reeds bestaan en die aan bepaalde voorwaarden voldoen. De raad steunt de initiatieven die op Europees niveau worden genomen om een geïntegreerd label te ontwikkelen, mits een strenge evaluatie van de toepasselijkheid van dit nieuwe instrument en het in rekening brengen van de drie dimensies van duurzame ontwikkeling. De Raad meent dat een website nuttig zou zijn die informatie biedt over de labels die in België gebruikt worden.⁶⁴

4.2.4 Gezondheid en milieu

- [52] De FRDO bracht in 2002 een advies uit over het **National Environmental and Health Action Plan (NEHAP)** van ons land. De raad vraagt de regering aandacht voor de uitwerking van dit plan, door met name voldoende middelen ervoor uit te trekken, de samenwerking tussen de verschillende betrokken entiteiten te bevorderen, en de burger er meer bij te betrekken door communicatie en sensibilisering.
- [53] Een belangrijk thema op het vlak van milieu-gezondheid betreft de impact van **biociden en pesticiden**. De Environmental Policy Review Belgium 2006 van de OESO stelt dat ons land nog altijd geen afdoende antwoord gevonden heeft op de grote hoeveelheden nitraten en pesticiden die in het grondwater terechtkomen. De raad heeft in dit verband gesteld⁶⁵ dat nog teveel maatregelen een end-of-pipe-karakter hebben om de risico's gelieerd aan het gebruik van pesticiden en biociden te beperken, en beveelt aan om bij de volgende herziening van het reductieprogramma een lange termijnvisie uit te werken en maatregelen voor te stellen die bijdragen tot het terugdringen van de afhankelijkheid van pesticiden en biociden.
- [54] De recentere Environmental Policy Review van de OESO voor ons land wijst eveneens op de **ozonproblematiek**. De metingen van IRCEL⁶⁶ geven aan dat de Europese streefwaarden van troposferisch ozon geregeld worden overschreden in ons land. De ministerraad stelde dan ook bij de evaluatie van het ozonplan 2004-2007: *“Het beleid voor troposferische ozon moet worden versterkt en meer op de huishoudens gericht.”*⁶⁷ De FRDO deed een aantal voorstellen voor een beter ozon-beleid in zijn advies over de gevolgen in België van klimaatverandering in het bijzonder van overstromingen, hittegolven en ozonvervuiling, op de gezondheid. Zo meent de raad dat een driemaandelijkse opvolging door de ministerraad van het derde ozonplan bijzonder nuttig is, en hoopt hij dat hierdoor de acties van het derde ozonplan effectief zullen worden uitgevoerd. De FRDO is verder van oordeel dat het nuttig zou zijn om ook informatie te geven over de resultaten van ingevoerde maatregelen.

⁶² Op 31 december 2005 moet het aandeel biobrandstoffen en andere hernieuwbare brandstoffen in België 2% bedragen, berekend op basis van de energie-inhoud van de totale hoeveelheid benzine en diesel. Dit percentage wordt jaarlijks en lineair vermeerderd met 0,75%, tot het 5,75% bereikt in 2010.

⁶³ Zie derde advies inzake een strategie ter voorkoming van klimaatveranderingen na 2012: Belgisch luik in het Europese kader 2005a08, par. 59)

⁶⁴ In Duitsland is er daarvoor de site www.label-online.de

⁶⁵ Cf advies over de eerste tweejaarlijkse herziening van het reductieprogramma voor pesticiden en biociden

⁶⁶ http://www.irceline.be/~celinair/dutch/homenr1_java.html

⁶⁷ Ministerraad 1 maart 2007

4.2.5 Internationaal handels- en ontwikkelingsbeleid

- [55] Kenmerkend voor een duurzame-ontwikkelingsbenadering is dat thema's niet alleen op lange termijn (intergenerationeel) maar ook **mondiaal** (intragenerationeel) bekeken worden. Die internationale dimensie is aanwezig in nagenoeg alle tot hiertoe behandelde domeinen, en in zijn adviezen terzake heeft de raad er ook aandacht aan besteed. Zo wees de FRDO in zijn adviezen over het **klimaatbeleid** na 2012 op de internationale dimensie van de problematiek, en met name op "*de ongelijkheden tussen de industrielanden en de ontwikkelingslanden. Degenen die het meest zullen lijden onder de gevolgen van de klimaatveranderingen, zijn niet degenen die de grootste hoeveelheden broeikasgassen uitstoten.*"⁶⁸ Daarom vraagt de raad dat er meer aandacht gaat naar de klimaatdimensie in het Belgische ontwikkelingsbeleid, zowel bij het ontwikkelen van capaciteit in de ontwikkelingslanden, als bij het uitwerken van concrete projecten met partnerlanden. De FRDO vraagt de menselijke en financiële middelen om de capaciteit hiervoor te ontwikkelen.⁶⁹ In het kader van het bereiken van een globaal klimaatakkoord is het tenslotte essentieel dat naast de geïndustrialiseerde landen, de nieuwe groeielanden eveneens na 2012 bepaalde verplichtingen inzake hun broeikasgasemissies op zich nemen.
- [56] Er is ook aandacht nodig voor de mondiale dimensie van andere vormen van milieu-impact dan de broeikasgasemissies. De FRDO wees er in een advies over de **hulpbronnenstrategie** van de EU op dat door de toenemende import van grondstoffen en energie, de milieulast ten dele van de EU naar andere landen verschuift. Het milieu- en hulpbronnenbeleid in eigen land dient daar rekening mee te houden, en ook aandacht te hebben voor de sociale dimensie van deze problematiek. De raad wijst hierbij op het belang van het Marrakech-proces, dat op mondiaal vlak een duurzamer productie en consumptie nastreeft rekening houdend met de verschillen tussen Noord en Zuid.
- [57] De FRDO van mening dat vanuit de internationale dimensie, het **handels- en ontwikkelingsbeleid** beter afgestemd dient te worden met de duurzame-ontwikkelingsstrategie, en dit zowel op bilateraal als op multilateraal vlak. De FRDO acht het in dit verband onontbeerlijk, wil men op mondiaal vlak tot een duurzamer gebruik van hulpbronnen komen, dat **multilaterale instellingen** met duurzame-ontwikkelingscriteria rekening houden in hun beleid, en vraagt dan ook dat ons land in die instellingen een actieve politiek zou voeren om deze criteria ingang te doen vinden. Duurzame ontwikkeling is immers een uitdaging op wereldschaal, waar alle internationale instellingen en beleidsprocessen een gezamenlijk en coherent antwoord moeten op bieden. Er dient hierbij over gewaakt dat duurzame ontwikkeling in het noorden niet leidt tot economische, sociale en ecologische problemen in het zuiden. Bovendien is het niet aanvaardbaar dat landen die zich inspanningen getroosten om tot een duurzame ontwikkeling te komen, bijvoorbeeld via een internalisering van kosten, op internationaal niveau met een concurrentiële handicap geconfronteerd worden ten opzichte van economieën die zich niet duurzaam ontwikkelen.⁷⁰
- [58] Specifiek voor wat de **Wereldhandelsorganisatie** betreft, formuleerde de raad in 2005 een aantal aanbevelingen ter voorbereiding van de 6^e ministeriële conferentie van die instelling te Hongkong.⁷¹ In dit advies stelt de FRDO dat een goed georganiseerde wereldhandel noodzakelijk is. "*Regulering is daarbij noodzakelijk. Handelsliberalisering is daarbij echter geen doel op zich, maar een instrument dat bijdraagt tot een duurzame ontwikkeling, indien dit wordt ingezet onder de juiste randvoorwaarden. Hiertoe behoren zowel elementen van een deugdelijk bestuur (een goed functionerende rechtstaat, afwezigheid van corruptie, een stabiel juridisch en politiek kader, ...) als aandacht voor sociale-, ecologische- en ontwikkelingsaspecten.*" De FRDO behandelde in zijn advies de dossiers landbouw, industriële goederen en diensten maar bereikte enkel over het gedeelte landbouw een consensus.

4.2.6 Biodiversiteit en bossen

- [59] De raad publiceerde in 2006 een advies over de Belgische **nationale strategie biodiversiteit**⁷². In dit advies onderschrijft de raad de Europese doelstelling om het verlies aan biologische diversiteit te stoppen tegen 2010 en meent dat daartoe de nodige middelen moeten worden uitgetrokken. De verdere periodieke

⁶⁸ FRDO 2004a12 [i]

⁶⁹ Cf derde advies klimaat FRDO 2005a08 §§ m en n van de samenvatting

⁷⁰ Cf o.a. FRDO 2004a09 §§ 78 e.v. en FRDO 2005a01 § 25

⁷¹ Cf FRDO 2005a04n

⁷² FRDO 2006a05

opvolging van de strategie is noodzakelijk: welke voorstellen zijn reeds ingevoerd en welke niet, waar zitten er knelpunten? Daarom moet de opvolgingstabel (overzicht van ondernomen/nog te realiseren acties) worden gefinaliseerd, om dan in een volgend stadium concrete acties af te spreken in overleg met de gewesten, de sectoren en alle betrokken actoren. Ondertussen waardeert de raad de inspanningen van de overheid voor sensibilisering van het publiek inzake biodiversiteit.⁷³

- [60] Wat het bosbeheer betreft, adviseerde de FRDO in 2005 over een omzendbrief over het federale aankoopbeleid van **duurzaam gewonnen hout**.⁷⁴ Deze omzendbrief heeft Europees en internationaal veel aandacht gekregen, en heeft gezorgd voor een sterke sensibilisering bij overheden van zowel Europese als niet-Europese landen (Maleisië, Australië...). De raad vindt het belangrijk de omzendbrief verder op te volgen : een evaluatie van het aankoopbeleid van hout en van de omzendbrief is voorzien eind 2007. Zoals in de omzendbrief is bepaald, zal de FRDO hiertoe bijdragen via een advies.
- [61] De raad vraagt de overheden ook op **internationaal niveau** stappen te ondernemen voor een duurzame houtexploitatie. Zo dient België er in een eerste stap voor te pleiten het Europese actieplan voor wetshandhaving, governance en handel in bosbouw, FLEGT (*Forest Law Enforcement, Governance & Trade*) verder ten uitvoer te brengen. Dit door enerzijds de FLEGT-partnerschapsovereenkomsten met houtuitvoerende landen⁷⁵ te ondersteunen, en door er anderzijds voor te zorgen dat het Europees verbod op de import van illegaal hout er zo snel mogelijk komt. Ons land kan verder een bijdrage leveren aan initiatieven van de Verenigde Naties die illegale houtkap bestrijden en armere landen ondersteunen bij een duurzaam bosbeheer. Ook op bilateraal vlak zijn stappen mogelijk, zoals bijvoorbeeld de "Verklaring van Brussel over het duurzame beheer van de bossen in de Democratische Republiek Congo".⁷⁶

⁷³ Zie o.a. website www.bombylius.be, brochure over pesticiden en biociden in huis, brochure over invasieve uitheemse soorten, brochure over nationale biodiversiteitsstrategie, brochure over federale acties in verband met biodiversiteit

⁷⁴ FRDO 2005a06

⁷⁵ Doel van die overeenkomsten is te garanderen dat enkel legaal gekapt hout uit die landen wordt ingevoerd in de EU

⁷⁶ De Verklaring van Brussel over het duurzame beheer van de bossen in de Democratische Republiek Congo, afgelegd na een Conferentie (26-27/3/07) in samenwerking tussen de Belgische overheid, de Wereldbank en de Europese Commissie, bevat een aantal voornemens van zowel de Belgische overheid als Congoese overheid voor het ondersteunen van een duurzaam bosbeheer in Congo

Bijlage 1

Goedkeuring op 25 mei 2007 door de stemgerechtigde leden van de algemene vergadering

- 3 van de 4 voor- en ondervoorzitters:
T. Rombouts, A. Panneels, J-Y Saliez
- de 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor milieubescherming:
R. de Schaetzen (Natagora), G. De Schutter (World Wide Fund for Nature - Belgium, WWF) J. Gilissen (Inter-Environnement Bruxelles), J. Miller (Inter-Environnement Wallonie), W. Trio (Greenpeace Belgium), J. Turf (Bond Beter Leefmilieu)
- 5 van de 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor ontwikkelingssamenwerking:
B. Bode (Broederlijk Delen), A. Heyerick (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, VODO), B. Gloire (Oxfam-Solidarité), E. Van Parijs (Acodev), O. Zé (Centre National de Coopération au Développement, CNCD)
- 1 van de 2 vertegenwoordiger van de niet-gouvernementele organisaties die de belangen van verbruikers verdedigen:
Catherine Rousseau (Centre de recherche et d'information des organisations de consommateurs, CRIOC)
- 1 van de 6 vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties:
J. Decrop (Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique, CSC)
- de 6 vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties:
I. Chaput (Fédération des Industries Chimiques de Belgique, Fedichem), A. Deplae (Union des Classes Moyennes, UCM), A. Nachtergaele (Federatie Voedingsindustrie, Fevia), M.-L. Semaille (Fédération Wallonne de l'Agriculture, FWA), G. Vancronenburg (Verbond der Belgische Ondernemingen, VBO), P. Vanden Abeele (Unie van Zelfstandige Ondernemers, Unizo)
- 0 van de 2 vertegenwoordigers van de energieproducenten
- 5 van de 6 vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus:
R. Ceulemans (UA), L. Helsen (KULeuven), D. Lesage (UG), J.-P. van Ypersele de Strihou (UCL), E. Zaccari (ULB)

Totaal: 27 van de 38 stemgerechtigde leden

Vergaderingen ter voorbereiding van dit advies

Om dit ontwerpadvies voor te bereiden, vergaderde de werkgroep Strategieën voor Duurzame Ontwikkeling op 27 april en 9 mei 2007; de werkgroep Energie en Klimaat op 26 april 2007; de werkgroep Productnormen op 23 april 2007; de werkgroep Internationale Betrekkingen op 25 april 2007.

Personen die meewerkten aan de voorbereiding van dit advies

Stemgerechtigde leden en hun vertegenwoordigers

- Roger AERTSENS (Fedichem)
- Michael ANGE (IEW)

Advies evaluatie beleid DO en aanbevelingen

- Esmeralda BORGIO (BBL)
- Frédéric BOUTRY (IEW)
- Reinhart CEULEMANS (UA)
- Jehan DECROP (CSC)
- Elizabeth DE WANDELER (VBO)
- Birgit FREMAULT (VBO)
- Brigitte GLOIRE (Oxfam)
- An HEYERICK (VODO)
- Luc LAVRYSEN (UGent)
- Dries LESAGE (UGent)
- Julien LOUVIAU (ULB)
- Fre MAES (ABVV)
- Jacqueline MILLER (ULB)
- Delphine MISONNE (FacUniv St Louis)
- Wim MOESEN (KUL)
- Leida RIJNHOUT (VODO)
- Ilse RUBBRECHT (ACV)
- Marie-Laurence SEMAILLE (FWA)
- Jan TURF (BBL)
- Geert VANCRONENBURG (VBO)
- Joost VAN DEN CRUYCE (OIVO)
- Sam VANDENPLAS (WWF)
- Olivier VAN der MAREN (FEB)
- Jean-Pascal van YPERSELE (UCL)
- Tom WILLEMS (ACV)

Niet-stemgerechtigde leden en hun vertegenwoordigers

- Christine MATHIEU (POD Wetenschapsbeleid)

Secretariaat

J. De Smedt
P. Decruynaere
M. Depoortere
S. Hugelier
C. Mertens
K. Moerman