

Advies over de governance op het vlak van het nationale klimaatbeleid en de hervorming van de Nationale Klimaatcommissie

- Op vraag van de Staatssecretaris voor Leefmilieu, Energie, Mobiliteit en Staatshervorming, de heer Melchior Wathelet, in een brief van 15 juli 2013
 - Voorbereid door de werkgroep "Energie en klimaat"
 - Goedgekeurd door de Algemene Vergadering van 25 oktober 2013
 - De oorspronkelijke taal van dit advies is het Frans
-

1. Context

De Staatssecretaris voor Leefmilieu, Energie, Mobiliteit en Staatshervorming, de heer Melchior Wathelet, heeft een adviesaanvraag ingediend bij de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling over de governance op het vlak van het nationale klimaatbeleid en de hervorming van de Nationale Klimaatcommissie (hierna NKC). In zijn brief van 15 juli 2013 vraagt hij dat het advies binnen een termijn van 4 maanden wordt uitgebracht.

Hij vraagt in het bijzonder dat de raad zijn aandacht zou toespitsen op het evalueren van de mate waarin de bestaande bepalingen inzake klimaatgovernance zijn verwezenlijkt, zoals die voortvloeien uit het Samenwerkingsakkoord van 14 november 2002¹, en op het vaststellen van lacunes en mogelijkheden tot verbetering met als doel de rol van de NKC te versterken en haar werking te optimaliseren.

2. Advies

2.1. Na te leven verbintenissen en een te verzekeren coherentie

- [1] Het rapport van de IPCC-werkgroep 1 dat op 27 september 2013 werd goedgekeurd, onder andere door België, toont eens te meer aan hoe dringend wij de klimaatveranderingen moeten bestrijden. In dat opzicht wijst de FRDO er nogmaals op dat België zijn verbintenissen moet naleven, zowel op internationaal als op Europees, nationaal en gewestelijk niveau. De FRDO onderschrijft bovendien de conclusie van verschillende nationale en internationale rapporten² die stellen dat in België dringend een gecoördineerde visie op lange termijn moet worden opgebouwd voor het klimaat- en energiebeleid en dat voor een grotere coherentie moet worden gezorgd tussen de acties die door de verschillende overheden worden ondernomen.
- [2] Wat nu het klimaat- en energiebeleid betreft, is de FRDO van mening dat de governance duidelijk lacunes vertoont. Op het vlak van het klimaatbeleid bijvoorbeeld remmen die lacunes in zeer ernstige mate de uitstippeling van een ambitieus beleid af: belangrijke beslissingen laten op zich wachten (meer bepaald inzake de *burden sharing*), er is geen duidelijk beleidskader (met name voor de aankoop van emissierechten en het Nationale Klimaatplan), de beleidslijnen worden op gebrekkige

¹ Samenwerkingsakkoord van 14 november 2002 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreffende het opstellen, het uitvoeren en het opvolgen van een Nationaal Klimaatplan, alsook het rapporteren, in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering en het Protocol van Kyoto, afgesloten te Brussel.

² Zie *Analyse van de rol en de werking van de Nationale Klimaatcommissie*, DG Leefmilieu, Federale dienst Klimaat, april 2013, http://www.klimaat.be/IMG/pdf/130426_Evaluation_CNC_web.pdf

wijze opgevolgd en beoordeeld, de verbintenissen worden niet nageleefd en de oplossing van fundamentele problemen wordt steeds weer op de lange baan geschoven.

- [3] De FRDO wijst er nogmaals op³ dat het hoofd- en kerndoel van het klimaat- en energiebeleid erin moet bestaan een transitie mogelijk te maken naar een duurzame samenleving die het volgende garandeert:
- het respecteren van milieugrenzen
 - energiebevoorradingzekerheid
 - de concurrentiekracht van onze ondernemingen
 - sociale rechtvaardigheid en een rechtvaardige transitie
- [4] Het naleven van die 4 garanties moet eveneens als richtsnoer dienen voor een betere governance in het aankoopbeleid van emissierechten en bij de plaats die dit beleid moet innemen ten opzichte van de binnenlandse acties.
- [5] De FRDO zal zich in dit advies concentreren op het Belgische klimaatbeleid.
- [6] De FRDO is van oordeel dat de politieke wereld ten stelligste een reële samenwerking en een reële coherentie moet verzekeren tussen de verschillende Belgische instanties die bevoegd zijn voor het klimaatbeleid, door de multidisciplinaire aard van dit beleid en de vele mogelijkheden tot synergie.
- [7] Door de bevoegdheidsverdeling tussen de federale staat en de gewesten zijn deze coördinatie- en coherentietaken van fundamenteel belang. Binnen die context pleit de FRDO ervoor het mutualiteitsprincipe toe te passen, dat inhoudt dat *“elk beleidsniveau er naar streeft zo te handelen dat het de efficiëntie van alle andere beleidsniveaus versterkt”*⁴. De raad is van oordeel dat de gewesten en de federale staat absoluut eerst met elkaar moeten overleggen vooraleer eender welke klimaatactie uit te werken, om de te ondernemen acties samen te bepalen. Die acties moeten elkaar absoluut versterken en aanvullen om voor een maximale onderlinge coherentie te zorgen.
- [8] Om de internationale verbintenissen voor te bereiden die België is aangegaan en om te vermijden dat langdurig en met veel onzekerheid *a posteriori* wordt “gemarchandeerd” over de inspanningen die iedereen moet leveren, beveelt de raad in het bijzonder aan dat de gewesten en de federale staat een fourchette van ambitieuze doelstellingen zouden vastleggen waarbij elke entiteit zich zou kunnen verplichten die na te leven.
- [9] Het institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming wil de rol van de Nationale Klimaatcommissie optimaliseren en versterken. De FRDO is van mening dat de Nationale Klimaatcommissie haar opdrachten, zoals die zijn vastgelegd door het samenwerkingsakkoord van 14 november 2002, ten volle moet uitvoeren. Zij moet in het bijzonder:
- enerzijds het uitwerken van de federale en gewestelijke beleidslijnen vergemakkelijken, zodat die coherent zijn en elkaar wederzijds versterken en
 - anderzijds de wederzijdse verbintenissen en acties bepalen om de aangegane verbintenissen te verwezenlijken, tot een akkoord te komen over de verbintenissen die moeten worden aangegaan en een mechanisme in te voeren om die verbintenissen op te volgen en te verifiëren.
- [10] De Nationale Klimaatcommissie moet het Overlegcomité regelmatig van informatie voorzien en interpellieren, zodat laatstgenoemde de nodige beleidsbemiddeling kan uitvoeren wanneer er binnen de NKC niet snel een consensus kan worden gevonden. De Nationale Klimaatcommissie en het Overlegcomité moeten eensgezind handelen om een coherent en efficiënt klimaatbeleid mogelijk te maken. De Interministeriële Conferentie Leefmilieu moet aan dit proces deelnemen.

³ Advies van de FRDO over de studie *“Towards 100% renewable energy in Belgium by 2050”* (2013a05, 19 maart 2013)

⁴ Dit principe houdt in dat *elk beleidsniveau ernaar streeft zo te handelen dat het de efficiëntie van alle andere beleidsniveaus versterkt. Elk niveau evalueert niet alleen de realisatie van de eigen doelstellingen, maar ook de mate waarin het bijgedragen heeft tot het realiseren van de doelstellingen van andere niveaus* (Advies van evaluatie van het Belgische klimaatbeleid: procedureaspecten”, §9 (FRDO, 2006a10, advies van 23 mei 2006)

- [11] De FRDO vraagt een kader in te voeren dat de modaliteiten van deze structurele samenwerking tussen de Nationale Klimaatcommissie en het Overlegcomité concreet vastlegt.
- [12] Daarenboven moet de NKC haar fundamentele taken blijven vervullen, met name de monitoring, de rapportering en het uitwerken en evalueren van de tenuitvoerlegging van het Nationale Klimaatplan. Die taken zijn van essentieel belang om een efficiënte besluitvorming mogelijk te maken binnen het kader van een verbeterde governance.
- [13] Tot slot zou de Nationale Klimaatcommissie de nodige menselijke en financiële middelen moeten krijgen zodat zij de aan haar overgedragen taken goed zou kunnen uitvoeren.

2.2. Een evaluatie van de governance op het vlak van het klimaatbeleid is noodzakelijk

- [14] De raad steunt het initiatief van de FOD Volksgezondheid, veiligheid van de voedselketen en leefmilieu dat de werking van de Nationale Klimaatcommissie heeft geëvalueerd, meer bepaald wat betreft de verwezenlijking van haar opdrachten. Dit rapport is erg kritisch over de werking en het verwezenlijken van de doelstellingen van de NKC⁵. In het licht van de nieuwe streefdoelen voor de NKC vraagt de raad aan de overheden daar de conclusies uit te trekken en de corrigerende maatregelen te nemen die zich opdringen. De raad stelt voor de oefening op structurele en periodieke wijze uit te voeren.

2.3. Er is dringend een beslissing nodig over de *burden sharing*

- [15] De FRDO betreurt dat er nog geen beslissing is genomen over de *burden sharing* en herinnert eraan dat dit begrip niet alleen de broeikasgassen, de hernieuwbare energie en de inkomsten uit de emissiehandel betreft, maar ook de internationale financiering van het klimaatbeleid. De verdeling van de inspanningen moet billijk gebeuren, er moet over worden beslist op basis van objectieve en transparante criteria, de klemtoon moet worden gelegd op het intern bereiken van de doelstellingen en die verdeling moet ook worden uitgevoerd voor een Europese doelstelling tot het verminderen van de uitstoot met -30 % tegen 2020, een doelstelling die België ondersteunt. De verbintenissen die zijn opgenomen in het akkoord over *burden sharing* moeten gepaard gaan met een mechanisme tot jaarlijkse opvolging en verificatie waarmee de vooruitgang kan worden geëvalueerd en tijdig corrigerende acties kunnen worden toegepast.
- [16] Volgens de raad moeten de beslissingen over het verdelen van de inspanningen volgens een strikt na te leven timing worden genomen, waarbij wordt uitgegaan van basiswerkzaamheden van de Nationale Klimaatcommissie om vervolgens snel over te gaan naar het overlegcomité, met als doel een akkoord te formaliseren.

2.4. Controle en responsabilisering

- [17] De raad roept ertoe op een controlesysteem en responsabiliseringsmechanismen in te voeren om de bepalingen die op het vlak van klimaatgovernance zijn genomen en de verbintenissen (vermindering broeikasgasemissies, hernieuwbare energie, energiebesparingen en internationale klimaatfinanciering) die de federale overheid en de gewestregeringen zijn aangegaan, te doen naleven. De FRDO beveelt aan om in dit kader een permanent ad hoc comité op te richten waarin zowel federale parlementsleden als leden van de drie gewestparlementen zetelen.

⁵

Analyse van de rol en de werking van de Nationale Klimaatcommissie, DG Leefmilieu, Federale dienst Klimaat, april 2013, http://www.climat.be/IMG/pdf/130426_Evaluation_CNC_web.pdf

2.5. Bekendheid en transparantie van de NKC

- [18] De FRDO pleit voor een echte transparantie van de activiteiten en beslissingen van de NKC. Het activiteitenverslag zou jaarlijks moeten worden voorgesteld tijdens een gezamenlijke zitting van de 4 gewestelijke en federale parlementen en er zou een debat over moeten worden gevoerd binnen de federale vergadering waarop de betrokken partijen de kans zouden moeten krijgen hun standpunten te formuleren. De agenda's en beslissingen alsook de notulen en activiteitenverslagen van de Nationale Klimaatcommissie zouden eveneens snel en systematisch moeten worden gepubliceerd.

2.6. Monitoring

- [19] De raad vindt dat er ook op technisch vlak naar coherentie zou moeten worden gestreefd: zo valt het moeilijk te begrijpen dat de monitoringmethodes die de verschillende gewestelijke en federale entiteiten hanteren om de broeikasgasemissies te ramen en de impact van de beleidslijnen en maatregelen te evalueren niet geharmoniseerd zijn, zoals de vele onderzoeksrapporten (meer bepaald *in-depth review* van de UNFCCC) sinds tal van jaren aanbevelen. De FRDO vraagt om deze harmonisatie zo snel mogelijk in te voeren, in overeenstemming met de Europese en internationale *guidelines*.

Bijlage 1. Stemgerechtigde leden van de Algemene vergadering die hebben deelgenomen aan de stemming over dit advies

- 3 ondervoorzitters:
O. Van der Maren, L. Cloots, M. Verjans
- 2 van de 3 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor milieubescherming:
M. Bienstman, S. Leemans
- 3 van de 3 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor ontwikkelingssamenwerking:
R. De Meyer, B. Gloire, V. Rigot
- 4 van de 6 vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties:
P. Cornélis, S. Storme, D. Van Oudenhoven, D. Van Daele
- 4 van de 6 vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties:
V. Biebel, P. Vanden Abeele, A. Nachtergaele, F. Van Tiggelen
- 2 van de 2 vertegenwoordigers van de jeugdorganisaties:
L. Fastrez, O. Beys

Totaal: 18 van de 24 stemgerechtigde leden

Bijlage 2. Vergaderingen voor de voorbereiding van dit advies

De werkgroep « Energie en klimaat » vergaderde op 16 september en op 3 en 10 oktober 2013 om dit advies voor te bereiden.

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

- Prof. Jean-Pascal VAN YPERSELE (UCL, voorzitter van de werkgroep)

Stemgerechtigde leden en hun vertegenwoordigers

- Dhr Robbert CASIER (Vlaamse Jeugdraad)
- M. Philippe CORNELIS (CSC)
- Mme Cécile DE SCHOUTHEETE (IEW)
- Mme Pauline DELGRANGE (Conseil de la jeunesse)
- Mme Brigitte GLOIRE (Oxfam)
- Mevr. Sarah LAMOTE (11.11.11)
- M. Sébastien STORME (FGTB)
- Mme Diana VAN OUDENHOVEN (CGSLB)
- M. Olivier VAN DER MAREN (FEB)
- Dhr Jan VANDERMOSTEN (WWF)

Uitgenodigde experts

- Mme Laurence DE CLOCK (SPF SPSCAE)
- M. Etienne HANNON (SPF SPSCAE)

Secretariaat

- Dhr. Jan DE SMEDT
- M. Alexis DALL'ASTA
- M. Marc DEPOORTERE