



SENAAT

Burden-sharing van de klimaatdoelstellingen

INFORMATIEVERSLAG

27 januari 2017





De tekst kan worden gedownload op het volgende adres:
<http://www.senaat.be>

Ce texte est également disponible en français.

Secretariaat van de Commissie voor de Transversale Aangelegenheden - Gewestbevoegdheden:
comregint@senate.be
02/501 71 11

Verantwoordelijke uitgever:

Gert Van der biesen, secretaris-generaal van de Senaat
Natieplein 1, 1009 Brussel

Deze publicatie heeft een informatieve waarde. Aan het redigeren ervan werd de grootste zorg besteed, maar noch de Senaat noch de diensten kunnen aansprakelijk worden gesteld voor de inhoud van de publicatie.

Wettelijk depot: D/2019/3427/2

Foto cover: Institute of policy studies publication by David Bromell, Policy Quarterly, volume 4



Burden-sharing van de klimaatdoelstellingen

INFORMATIEVERSLAG

27 januari 2017

**Dit verslag werd voorbereid door de Commissie voor de Transversale Aangelegenheden -
Gewestbevoegdheden**

Voorzitter:

Steven Vanackere

Rapporteurs:

Christie Morreale, Véronique Waroux, Güler Turan en Andries Gryffroy, Philippe Henry,
Lode Vereeck, Johan Verstreken

Samenstelling van de commissie:

N-VA: Andries Gryffroy, Lieve Maes, Wilfried Vandaele, Jan Van Esbroeck

PS: Latifa Gahouchi, Anne Lambelin, Olga Zrihen

MR: Valérie De Bue, Alain Destexhe, Yves Evrard

CD&V: Karin Brouwers, Steven Vanackere, Johan Verstreken

Ecolo-Groen: Philippe Henry, Annemie Maes

Open VLD: Ann Brusseel, Lode Vereeck

sp.a: Katia Segers, Bart Van Malderen

cdH: Christophe Bastin



BELGISCHE SENAAAT

Zitting 2017-2018
27 januari 2017
Dossier nr. 6-253

Informatieverslag over het intra-Belgisch besluitvormingsproces
inzake *burden-sharing* met betrekking
tot klimaatdoelstellingen

Parlementaire stukken:

- 6-253/1: Verzoek tot het opstellen van een informatieverslag
- 6-253/2: Verslag namens de commissie
- 6-253/3: Hoorzittingen
- 6-253/4: Aanbevelingen aangenomen door de commissie
- 6-253/5: Amendementen ingediend na de goedkeuring van het verslag

Handelingen van 27 januari 2017 (nr. 6-25)

INHOUD

I. VOORWOORD	7
II. AANBEVELINGEN	9
A. Over het algemeen beleid	9
B. Over de toekomstige doelstellingen, het responsabiliserings- mechanisme en de verdeling van de klimaatinspanningen	9
C. Over de methodologie	10
D. Over de rol van het overlegcomité	10
E. Over de nationale klimaatcommissie	11
F. Over een interparlementair overlegorgaan	12
III. HOORZITTINGEN	14
DE INFORMATIEVERSLAGEN VAN DE SENAAT	15

VOORWOORD VAN DE VOORZITTER

Een van de meest prangende problemen van deze tijd staat centraal in dit informatieverlag: de opwarming van de aarde en de beleidsmaatregelen die de mensheid kan mobiliseren om de zeer schadelijke gevolgen ervan tegen te gaan. Meer en meer vindt het begrip «*Anthropocene*» ingang. Het werd haast een eeuw geleden gelanceerd als neologisme voor een tijdperk na het Holoceen. In dit Anthropocene ondervinden het klimaat, de atmosfeer en de biosfeer voor het eerst tastbare gevolgen van menselijke activiteit. De mensensoort staat dus voor een lakmoesproef: blijkbaar kan ons gedrag (ongewilde en negatieve) gevolgen hebben voor het planetair klimaat. Zijn mensen dan ook bij machte om deze ontwikkeling door samenwerken in een gunstiger richting te doen evolueren?

Dat veronderstelt het maken van sterke bindende afspraken en het vermijden van wat de wetenschapper Garrett Hardin «*the tragedy of the commons*» noemde: het vrijbuitersgedrag dat collectieve goederen (zoals een gezonde leefomgeving) treft, wanneer mensen, gemeenschappen en landen de indruk krijgen dat anderen de kastanjes wel uit het vuur zullen halen en dat men zelf geen te grote inspanning hoeft te doen, vermits zoiets toch ook eerst de anderen ten goede komt.

Overheden moeten dus evenwichtige, geloofwaardige en sterke engagementen met elkaar overeenkomen over de verdeling van de te leveren inspanningen. Het Klimaatakkoord van Parijs, dat op 4 november 2016 in werking trad, is de meest recente stap in de goede richting. De daadwerkelijke uitvoering van dit akkoord is cruciaal. Dit vergt voor federale landen zoals België uiteraard ook nog een vertaling in concrete engagementen vanwege de verschillende entiteiten, de zogenaamde «*burden-sharing*».

In zeker opzicht is dit een bedrieglijke term. Hij associeert de aanpak van de klimaatproblematiek exclusief met een last en maakt niet duidelijk dat een voluntaristisch klimaatbeleid ook een belangrijke positieve maatschappelijke meerwaarde creëert, met inbegrip van opportuniteiten voor nieuwe, duurzame economische groei. Alternatieve productie- en consumptiewijzen die gunstig zijn voor het milieu genereren in veel gevallen bijkomende en toekomstgerichte werkgelegenheid, en België moet hier ambitieus en niet defensief mee omspringen. Daarnaast maakt de klimaatuitdaging ook deel uit van een breder debat over een billijke mondiale verdeling van de middelen, en talrijk zijn de burgers van dit land die van hun overheid verwachten dat ook dat aspect in het beleid aan bod komt.

Wat er ook van zij, het intra-Belgisch besluitvormingsproces over deze *burden-sharing* heeft in de afgelopen jaren disproportioneel veel tijd en energie gekost. Er bestaat in België geen hiërarchie der normen, en overeenstemming tussen de federale overheid en de betrokken gewesten werd pas op de valreep bereikt. Daarom achtte de plenaire vergadering van de Senaat het wenselijk om een informatieverlag op te stellen over dit proces, en na te gaan of er aanbevelingen konden worden geformuleerd om dit proces te verbeteren, zodat discussies over toekomstige interfederale akkoorden niet opnieuw jaren hoeven aan te slepen.

De Commissie die ik voorziet heeft eerst 5 hoorzittingen gehouden, waarop 13 experten en bevoorrechte getuigen hun licht lieten schijnen over de *status quaestionis*. De diensten van de Senaat hebben daarnaast ook een nuttige juridische en institutionele handleiding opgesteld met betrekking tot de onderzochte materie. Bijzonder leerrijk tenslotte was de oefening om in het kader van het bestaande interparlementaire netwerk een bevraging te lanceren bij andere Europese en niet-Europese parlementen, om te vernemen welke instrumenten van besluitvorming, monitoring en handhaving andere landen kennen. In totaal werden 48 landen bevroegd en niet minder dan 30 parlementen bezorgden ons hun antwoorden, wat een sterke inspiratiebron voor onze werkzaamheden is gebleken.

In een vijftal zittingen heeft de Commissie uiteindelijk een lijst van 26 aanbevelingen goedgekeurd, waarbij ze in zeer veel gevallen via een constructieve dialoog overeenstemming bij eenparigheid bereikte.

Dat is bijvoorbeeld het geval met de dringende aanbeveling om een grotere parlementaire betrokkenheid te garanderen. Het executieve niveau verkiest soms om de rol van het parlement in tijden van onderhandelingen enigszins in sourdine te zetten, maar het recente verleden toonde dat de publieke aandacht die gepaard gaat met een volwassen parlementaire opvolging het bereiken van een akkoord niet hoeft te bemoeilijken, wel integendeel. Daarbij is een dialoog tussen de verschillende niveaus ook van tel. In een van de aanbevelingen wordt opgeroepen om het mutualiteits-principe te respecteren: elke overheid zou de impact van de eigen maatregelen op het succes van het klimaatbeleid van de andere overheden moeten nagaan met het oog op wederzijdse versterking. Zulke aanbevelingen komen maar tot leven als er ook een werkelijke dialoog tussen overheden bestaat, met inbegrip van de parlementen. Daarom suggereert de Senaat ook om een interparlementair overlegorgaan op te richten als een bestendige structuur, waar volksvertegenwoordigers van de Kamer, de Senaat en de diverse gewestelijke parlementen minstens twee keer per jaar samenkomen om het klimaatbeleid op te volgen en de al dan niet geboekte vooruitgang te bespreken.

Met het informatieverlag dat u in uw handen houdt, hoopt de Senaat een bijdrage te leveren tot de kwaliteit van de interfederale dialoog en het vlotter bereiken van overeenstemming over toekomstige, ambitieuze klimaatakkoorden.

AANBEVELINGEN

A. OVER HET ALGEMEEN BELEID

1. De Senaat beveelt aan dat elke federale en regionale overheid, met het oog op een betere kwaliteit van de dialoog tussen de verschillende overheden, een klimaatstrategie, stevig verankerd in een beleid inzake duurzame ontwikkeling, op lange termijn uitwerkt die zelfs verder gaat dan 2030, en deze met haar parlement bespreekt.

2. De Senaat beveelt aan te zorgen voor een ambitieus en coherent klimaat- en transitiebeleid dat het mogelijk maakt de conclusies van het Akkoord van Parijs na te leven. Daarvoor moeten de betrokken overheden gezamenlijk en met alle beleidsdomeinen die daartoe bijdragen, de te ondernemen acties op alle betreffende gebieden bepalen en een gecoördineerde versie op lange termijn uitwerken waarbij een koolstofarme samenleving het einddoel moet zijn.

3. De Senaat beveelt aan dat de Gewesten en de federale overheid streven naar een maximale samenwerking en coherentie in hun klimaatbeleid en daarbij het mutualiteitsprincipe toepassen. Dat betekent dat ze telkens ook nagaan wat de eventuele impact van een maatregel is op het klimaatbeleid van een andere entiteit en zodanig proberen te handelen dat de effectiviteit van de maatregelen van alle andere beleidsniveaus wordt versterkt.

4. De Senaat beveelt aan de blijvende dialoog te versterken tussen de Federale Staat en de Gewesten, via de Nationale Klimaatcommissie, ook in tijden van regeringsvormingen en lopende of voorzichtige zaken. Ook de Gemeenschappen moeten hierbij worden betrokken voor de aangelegenheden die hen aanbelangen.

5. De Senaat beveelt aan de beschikbare instrumenten en middelen te versterken en uit te werken voor de uitbouw van het klimaatbeleid, en met name door de desbetreffende diensten van de administraties op alle niveaus te versterken.

B. OVER DE TOEKOMSTIGE DOELSTELLINGEN, HET RESPONSABILISERINGSMECHANISME EN DE VERDELING VAN DE KLIMAATINSPANNINGEN

6. De Senaat beveelt aan maximaal te anticiperen op de toekomstige intra-Belgische verdeling van de doelstellingen 2030 door de nodige technische bestanddelen te analyseren en door de vereiste opeenvolgende arbitrages over de verschillende gedeelten voor te bereiden.

7. De Senaat beveelt aan het reeds bestaande klimaatresponsabiliseringsmechanisme ten uitvoer te leggen, om de Gewesten aan te moedigen een ambitieus klimaatbeleid te voeren, rekening houdend met de Europese doelstellingen en, via de financieringsmechanismen van de deelstaten, de reële resultaten ten opzichte van de verwachte doelstellingen zowel in positieve als in negatieve zin financieel te sanctioneren.

8. De Senaat beveelt aan dat elke entiteit bijdraagt aan de klimaatinspanningen overeenkomstig zijn specifieke kenmerken, om zo op een zo efficiënt mogelijke manier het voor het klimaat meest gunstige resultaat te behalen voor de verschillende overheden samen en tegelijkertijd een billijke verdeling tussen elke entiteit te waarborgen.

9. De Senaat beveelt aan de veilingopbrengsten te verdelen *a rato* van de absolute reductie van de verschillende entiteiten.

C. OVER DE METHODOLOGIE

10. De Senaat beveelt aan de systematische opvolging van het intra-Belgisch klimaatbeleid verder te verbeteren, en dit niet alleen in het kader van het respecteren van de Europese of internationale verplichtingen.

11. De Senaat beveelt aan dat alle overheden die partner zijn bij het samenwerkingsakkoord, in artikel 6, § 1, 9, van het samenwerkingsakkoord van 14 november 2002, de woorden «indien mogelijk» tussen de woorden «de afstemming» en «het harmoniseren» schrappen om op die manier aan te geven dat het aangewezen is één harmonieus monitoring- en rapportagesysteem uit te werken dat gebruikt zal worden door alle institutionele niveaus en tegemoet komt aan de Europese monitoring- en rapportagemechanismen. Daarbij moeten de methodes voor monitoring en prognoses die de verschillende entiteiten hanteren om de broeikasgasemissies te ramen en de impact van de beleidslijnen en maatregelen te evalueren, worden geharmoniseerd.

D. OVER DE ROL VAN HET OVERLEGCOMITÉ

12. De Senaat beveelt aan dat het Overlegcomité een belangrijkere rol vervult vooraf en bij de *follow-up* van het werk van de Nationale Klimaatcommissie, als politiek toezichtsorgaan en ontmoetingsplaats van overheden. In die hoedanigheid zal het systematisch de taken en de werking van de Nationale Klimaatcommissie bespreken en zal telkens indien nodig, en zo vroeg mogelijk, de punten bespreken waarvoor beleidsarbitrage nodig is waarmee de Nationale Klimaatcommissie vooruitgang kan boeken bij de uitvoering van haar opdrachten.

E. OVER DE NATIONALE KLIMAATCOMMISSIE

13. De Senaat beveelt aan het respect van het samenwerkingsakkoord van 14 november 2002 te verzekeren en tegen het einde van de regeerperiode dat samenwerkingsakkoord te herzien en hierbij de principes die de grondslag waren voor de oprichting en de werking van de Nationale Klimaatcommissie te bevestigen, de transparantie ten opzichte van het maatschappelijk middenveld te versterken, de parlementaire voortgangsbewaking te organiseren, te voorzien in dwingende maatregelen die kunnen worden toegepast in geval het samenwerkingsakkoord niet wordt nageleefd en de doorlopende inspanningen voor het verbeteren van de rapportering voor het Europees en internationaal kader voort te zetten.

14. De Senaat beveelt aan dat de Nationale Klimaatcommissie ten volle haar taken uitvoert zoals bepaald door het samenwerkingsakkoord van 14 november 2002.

15. De Senaat beveelt aan in het samenwerkingsakkoord van 14 november 2002 te bepalen dat bij elk nieuw voorzitterschap van de Nationale Klimaatcommissie een werkprogramma wordt opgesteld door het voorzitterschap, dat door de Nationale Klimaatcommissie wordt goedgekeurd ten laatste in de maand waarin het voorzitterschap van start gaat en aan het Overlegcomité wordt voorgesteld.

16. De Senaat beveelt aan de rol, de slagkracht en de werking van de Nationale Klimaatcommissie te versterken en te dynamiseren, mede rekening houdend met het analysedocument van april 2013, en er ook een interfederaal «*center of excellence*» omtrent klimaat van te maken.

17. De Senaat beveelt aan de raadpleging van de stakeholders bij de Nationale Klimaatcommissie te versterken in de loop van de verschillende fasen van haar werkzaamheden.

18. De Senaat beveelt aan de bepalingen van artikel 8 van het samenwerkingsakkoord van 14 november 2002 te respecteren die stellen dat de Nationale Klimaatcommissie minstens tweemaal per jaar samenkomt.

19. De Senaat beveelt aan de bepalingen van artikel 6, § 1, 5, van het samenwerkingsakkoord van 14 november 2002 te respecteren en een jaarverslag op te maken waarin gerapporteerd wordt over de activiteiten van de Nationale Klimaatcommissie.

Dit verslag dient onder andere te vermelden in hoeverre elke regering dat jaar de jaarlijkse trajecten heeft gevolgd voor de vermindering van broeikasgasuitstoot, de productie van hernieuwbare energie en de financiële bijdrage aan de internationale doelstellingen of gelijk welke andere doelstelling die in de toekomst in een samenwerkingsakkoord «klimaat» is opgenomen.

20. De Senaat beveelt aan dit jaarverslag jaarlijks voor te stellen aan alle Parlementen die in België bevoegd zijn voor klimaat.

21. De Senaat beveelt aan de Nationale Klimaatcommissie te verzoeken een langetermijnvisie uit te werken en een routekaart op te stellen voor het gezamenlijk klimaatbeleid:

- versneld een nieuw nationaal klimaatplan uitwerken (al afgesproken in 2012). Dat nationaal klimaatplan wordt up to date gehouden, met een duidelijke oplijsting van de ingestelde en geplande beleidsmaatregelen, alsook van de verwachte impact ervan (zie vraag 2f aan de regering in de aangenomen Kamerresolutie betreffende de prioriteiten van België tijdens de Klimaatconferentie (COP 21) van Parijs in december 2015, doc. 54-1364/12);
- een nationaal klimaatplan uitwerken dat coherent is met de reeds bestaande plannen van de deelstaten;
- daarbij legislatuur overschrijdend bindende doelstellingen vastleggen in opvolging van het Klimaatakkoord van Parijs tegen 2030, en verder tegen 2050, met voldoende tussentijdse mijlpalen die jaarlijks geëvalueerd worden;
- voor de *burden-sharing* 2021-2030 een tijdslijn met precieze doelstellingen opstellen van de te nemen beslissingen die coherent moeten zijn met de dwingende doelstellingen van de Europese Unie en met de doelstellingen van het Akkoord van Parijs.

22. De Senaat beveelt aan de transparantie van de werkzaamheden van de Nationale Klimaatcommissie te versterken en agenda's, documenten en verslagen van de vergaderingen van de Nationale Klimaatcommissie online beschikbaar te stellen.

F. OVER EEN INTERPARLEMENTAIR OVERLEGORGAAN

23. De Senaat beveelt aan een bestendige structuur op te richten onder de vorm van een interparlementair overlegorgaan, waarin volksvertegenwoordigers van de Kamer van volksvertegenwoordigers, volksvertegenwoordigers van de regionale Parlementen en senatoren minstens tweemaal per jaar samenkomen om het klimaatbeleid op te volgen en te dialogeren over de al dan niet geboekte vooruitgang.

24. De Senaat beveelt aan de Nationale Klimaatcommissie te verzoeken haar jaarverslag jaarlijks voor te stellen aan dit interparlementair overlegorgaan.

25. De Senaat beveelt aan minstens een keer per jaar en telkens wanneer een belangrijke Europese verandering inzake klimaatbeleid dat vereist, in dit interparlementair overlegorgaan de voorzitter van het Overlegcomité en de desbetreffende ministers te horen over het aansturen van de Nationale Klimaatcommissie en de politieke arbitrages die daaruit voortvloeien.

26. De Senaat beveelt aan het ontwerp van het geïntegreerde nationaal energie- en klimaatplan 2021-2030 zo snel mogelijk aan dit interparlementair overlegorgaan voor te leggen zodat er voldoende tijd is om dit afdoende te bespreken met de betrokken parlementsleden.

HOORZITTINGEN

I. HOORZITTINGEN VAN 13 JUNI 2016

- de heer Peter Wittoeck, diensthoofd van de dienst «Klimaatverandering» van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu
- de heer Etienne Hannon, hoofd van de cel «Beleid en Monitoring», van de dienst «Klimaatverandering» van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu
- de heer Dominique Perrin, adviseur «Klimaatbeleid» bij het *Agence wallonne de l'Air et du Climat*
- de heer André Guns, adviseur « *Emissions atmosphériques* » bij het *Agence wallonne de l'Air et du Climat*

II. HOORZITTINGEN VAN 27 JUNI 2016

- de heer François Cornille en mevrouw Pascale van der Plancke, medewerkers van het departement «Planning Lucht-Klimaat-Energie» van het Brussels Instituut voor milieubeheer
- de heer Bob Nieuwejaers, afdelingshoofd, en mevrouw Annemie Neyens, beleidsmedewerker «Klimaat», van de afdeling «Lucht, Hinder, Risicobeheer, Milieu en Gezondheid» van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie van de Vlaamse overheid

III. HOORZITTING VAN 19 SEPTEMBER 2016

- de heer Peter Van Kemseke, kabinet van de vicevoorzitter van de Europese Commissie, bevoegd voor de Energie-unie
- de heer Tom Van Ierland, Algemene Directie «Actie voor het klimaat», Europese Commissie

IV. HOORZITTING VAN 17 OKTOBER 2016

- mevrouw Magda Aelvoet, voorzitter van de Federale Raad voor duurzame ontwikkeling

V. HOORZITTING VAN 28 NOVEMBER 2016

- mevrouw Véronique Rigot (CNCD - 11.11.11) en de heer Joeri Thijs (Greenpeace), vertegenwoordigers van het «Platform Klimaatrechtvaardigheid», Klimaatcoalitie

DE INFORMATIEVERSLAGEN VAN DE SENAAAT



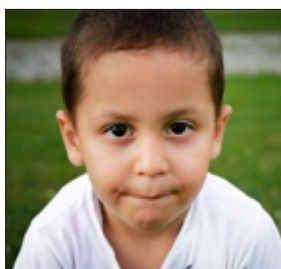
Informatieverslag betreffende de opvolging van de toepassing van het Actieplatform van de Vierde **VN-Wereldvrouwenconferentie van Peking**
([dossier 6-97](#)) - aangenomen op 6 maart 2015



Informatieverslag over **de omzetting van het recht van de Europese Unie** in Belgisch recht
([dossier 6-131](#)) - aangenomen op 21 mei 2015



Informatieverslag betreffende een onderzoek van de mogelijkheden voor een wettelijke regeling van **meeouderschap**
([dossier 6-98](#)) - aangenomen op 11 december 2015



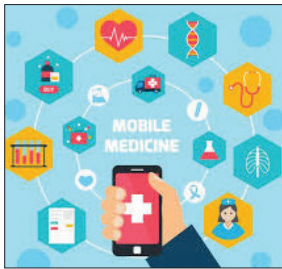
Informatieverslag betreffende de noodzakelijke samenwerking tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten inzake de gezamenlijke aanpak van de strijd tegen **kinderarmoede** in ons land
([dossier 6-162](#)) - aangenomen op 26 februari 2016



Informatieverslag betreffende de noodzakelijke samenwerking tussen de federale overheid en de Gewesten om tot een sterker geïntegreerd **openbaar vervoersplan en -aanbod** te komen
([dossier 6-201](#)) - aangenomen op 20 mei 2016



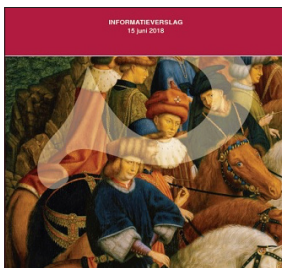
Informatieverslag over het intra-Belgisch besluitvormingsproces inzake **burden-sharing met betrekking tot klimaatdoelstellingen** (dossier 6-253) - aangenomen op 27 januari 2017



Informatieverslag betreffende de noodzakelijke samenwerking tussen de federale overheid en de Gemeenschappen inzake **de nieuwe toepassingen in de gezondheidszorg en mHealth** in het bijzonder (dossier 6-261) - aangenomen op 12 mei 2017



Informatieverslag betreffende het optimaliseren van de samenwerking tussen de federale overheid en de Gewesten inzake de bekendmaking van de beleidsmaatregelen ten gunste van de **zelfstandige ondernemers en de kmo's**, alsook inzake de administratieve vereenvoudiging (dossier 6-320) - aangenomen op 19 januari 2018



Informatieverslag betreffende de optimalisering van de samenwerking tussen de federale overheid en de deelstaten inzake de **bestrijding van kunstroof** (dossier 6-357) - aangenomen op 13 juli 2018



Informatieverslag betreffende de noodzakelijke samenwerking tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten inzake de **verbetering van de luchtkwaliteit**, met het oog op de bevordering van de volksgezondheid (dossier 6-391) - aangenomen op 13 juli 2018



Informatieverslag betreffende de noodzakelijke samenwerking tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten inzake de **preventie en de eliminatie van hormoonverstorende stoffen in de consumptie**, met het oog op de bevordering van de volksgezondheid
([dossier 6-303](#)) - aangenomen op 23 maart 2018

