

# BELGISCH 'KLIMAAT- GOVERNANCE'



**UCLouvain**  
SAINT-LOUIS BRUXELLES

REEKS ACADEMISCHE SEMINARIES

## SYNTHE RAPPORT

22 NOVEMBER 2018

<b>1. CONTEXT</b> .....	<b>3</b>
<b>2. DOELSTELLINGEN</b> .....	<b>5</b>
<b>3. METHODE</b> .....	<b>6</b>
<b>4. SYNTHESE</b> .....	<b>7</b>
1. Waarom de academische gemeenschap die in humane wetenschappen gespecialiseerd is, mobiliseren rond de klimaatproblematiek? .....	7
2. Hoe het klimaat en het klimaatbeleid situeren in de bevoegdheidsverdeling in België? .....	8
3. Het klimaat, een transversaal overheidsbeleid dat opnieuw moet worden geformuleerd? .....	9
4. Hoe verloopt de samenwerking rond de klimaatproblematiek in België vandaag? .....	11
5. Er ontbreekt een interne drijvende kracht voor klimaatgovernance in België .....	12
6. Is de Nationale Klimaatcommissie niet voldoende? .....	12
7. De drijvende kracht: het interparlementaire overleg? .....	12
8. Objectiveren, uiteraard, maar hoe en door wie? .....	13
9. Objectiveren door het klimaat in de Grondwet te verankeren? .....	14
10. De interne drijvende kracht van de verantwoordelijkheid van de Staat .....	16
11. De externe drijvende kracht : de eisen van de Europese Unie .....	17
12. De drijvende kracht van de waakzaamheid van de burger .....	18
13. De drijvende kracht van een klimaatwet en een onafhankelijk comité .....	19
<b>5. TOEKOMSTGERICHTE CONCLUSIES</b> .....	<b>23</b>
1. Een aanpassing is noodzakelijk .....	23
2. Een klimaatwet in België .....	23
3. Het klimaat in de Grondwet .....	24
4. Nieuwe instrumenten voor effectbeoordeling .....	25
5. De rol van de Parlementen .....	25
6. Participatie van de burgers en participatie van de sociale actoren .....	26
Colofon .....	28

## 1. CONTEXT

De uitdaging van de klimaatverandering vereist een diepgaande hervorming van ons economisch en sociaal model. Politieke acties moeten op korte termijn worden uitgevoerd en aan een strategische langetermijnvisie worden gekoppeld. Dergelijke maatregelen kunnen alleen binnen een passend institutioneel kader en beleid worden genomen en uitgevoerd. Gelet op de specifieke federale staatsstructuur staat België op het vlak van klimaatverandering voor enorme uitdagingen.

In uitvoering van de Overeenkomst van Parijs moeten 'langetermijnstrategieën voor een op lage uitstoot van broeikasgassen gebaseerde ontwikkeling' worden uitgewerkt. Op Europees niveau werd een reeks regelgevende en wetgevende bepalingen ingevoerd die het kader voor het energie- en klimaatbeleid van de komende decennia vormt. Centraal staat de nieuwe EU Verordening met betrekking tot de 'Europese Energie-Unie', waarin een reeks regels wordt vastgesteld over de inhoud, de vorm, de opvolging, de evaluatie en het aanpassingsmechanisme van de 'geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen' en 'langetermijnstrategieën voor de reductie van broeikasgassen'. Die plannen en strategieën moeten door elke lidstaat worden opgesteld en respectievelijk eind 2018 en eind 2019 aan de Europese Commissie worden voorgelegd. België moet dus in de nabije toekomst plannen en strategieën aannemen die bepalend zullen zijn voor het klimaat- en energiebeleid van de komende jaren.

Ervaringen uit het verleden (bv. de sluiting van het akkoord over het verdelen van de inspanningen voor energie en klimaat-inspanningen gedurende de periode 2013-2020) en ook meer recente ervaringen (bv. de besprekingen over het Energiepact) getuigen van de limieten van het Belgisch institutionele kader en de werking ervan bij het nemen van maatregelen met een transversaal karakter, waar verschillende beleidsniveaus bij betrokken zijn en die betrekking hebben op de middellange- of lange termijn. Het Akkoord rond de zesde Staatshervorming (2011) beoogde een eerste antwoord te geven op dit probleem door op te roepen tot versterking van de Nationale Klimaatcommissie (NKC), door een 'klimaatresponsabiliseringsmechanisme' op te zetten en de federale overheid een specifiek 'substitutierecht' te geven in het kader van de internationale klimaatverplichtingen.

Die verbintenissen blijken evenwel niet te volstaan. België talmt met het nemen van de dringende beslissingen die nodig zijn om de weg naar een koolstofarme samenleving in te slaan en zijn Europese en internationale verbintenissen na te komen. Ondertussen worden verschillende initiatieven genomen om het ambitieniveau te versterken, zowel op internationaal niveau (cf. het 'Talanoa Dialogue'-proces) als bij onze buurlanden (met name Nederland, Frankrijk, Luxemburg en Duitsland<sup>1</sup>).

1 Deze beleidsacties zijn gelanceerd in het kader van de coalitie *Paris Proof Coalition*.

In ons land hebben verschillende instellingen en organen zich recent gebogen over klimaatgovernance. Op institutioneel vlak kunnen we in het bijzonder de recente werkzaamheden van de Belgische Senaat over de intra-Belgische besluitvorming rond de verdeling van de klimaatinspanning vermelden. Ook is er een 'Interparlementair klimaatoverleg' opgestart, met als opzet een resolutie aan te nemen in de aanloop naar COP.24 voor de opmaak van het geïntegreerde Energie- en Klimaatplan (dat met quasi-unanimititeit werd goedgekeurd door de respectieve federale en gewestelijke parlementen).

In deze context en over diezelfde thema's organiseerde de Universiteit Saint-Louis - Bruxelles in 2018, onder leiding van Prof. Delphine Misonne (CEDRE) in samenwerking met CIRC en CresPo, en met de steun van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (DG Leefmilieu - Dienst Klimaatverandering) en van een wetenschappelijk comité samengesteld uit vertegenwoordigers van verschillende Belgische universiteiten, een reeks van vier seminars over klimaatgovernance in België.

## 2. DOELSTELLINGEN

De reeks seminaries over klimaatgovernance die van april tot oktober 2018 werd gehouden, had verschillende doelstellingen:

- ▶ De interesse van de academische wereld opwekken voor de uitdagingen van klimaatgovernance in België, vanuit de disciplines van de humane wetenschappen (voornamelijk rechten en politieke wetenschappen).
- ▶ De thema's identificeren waarin universitaire specialisten in de humane wetenschappen expertise hebben die nuttig zou kunnen zijn om de toestand van dat bestuurlijk beleid, de contextualisering ervan of het zoeken naar oplossingen beter te begrijpen.
- ▶ De bestaande kennis wederzijds delen en academische zwaktepunten identificeren die de aandacht van de onderzoekers vereisen.
- ▶ De verschillende mechanismen op het vlak van klimaatgovernance, op meerdere niveaus, leren en begrijpen dankzij de inzichten van experts.
- ▶ Mogelijke elementen van convergentie en divergentie identificeren, zowel wat de belangen als wat de formulering van voorstellen vanuit academisch oogpunt.
- ▶ Een laboratorium waarin innovatieve voorstellen kunnen worden ontwikkeld.
- ▶ Een netwerk van experts opbouwen waarbinnen wetenschappelijke samenwerkingsverbanden tot stand kunnen worden gebracht.

De belangrijkste discussiepunten die tijdens elk van deze vier seminars naar voren kwamen zijn online beschikbaar op <https://www.klimaat.be/klimaatgovernance>. In dit rapport worden ze samengevat, maar er worden ook transversale en toekomstgerichte overwegingen toegevoegd.

Zoals bij elke sessie wordt opgemerkt, zijn de rapporten geen consulting rapporten, noch wetenschappelijke analyses, noch een gedetailleerde stand van zaken.

Ze bieden eerder een beeld van de kennis en van een verkennende analyse die het resultaat zijn van een streven naar een gezamenlijk debat en een beter inzicht in de eigenheid van de klimaatgovernance in België, op een moment dat de Overeenkomst van Parijs moet worden uitgevoerd zonder dat langdurig onderzoek hieraan vooraf ging. Dit is eerder een uitnodiging om de bevindingen te verfijnen en mogelijke pistes te onderzoeken.

## 3. METHODE

De seminars brachten specialisten uit verschillende domeinen samen (grondwettelijk recht, milieurecht, politieke wetenschappen, economie, klimaatwetenschappen, enz.).

Zij richtten zich in de eerste plaats tot een deskundig publiek, bestaande uit academische experts, maar ook tot bevoorrechte waarnemers van het klimaatbeleid.

De deelnemers die werden uitgenodigd kwamen uit twee kringen:

- ▀ academici die door het wetenschappelijk comité waren aangezocht omwille van hun expertise op het vlak van een onderwerp dat tijdens een bepaalde sessie aan bod kwam. Het programma bevatte een reeks vragen om de voorbereiding van de discussie te vergemakkelijken zodat tijdens de sessie tot de kern van de discussie kon worden overgegaan;
- ▀ een selectie waarnemers, zowel stakeholders die door de FOD werden uitgenodigd als studenten-onderzoekers.

Daarnaast waren er zowel academische als niet-academische sprekers aan wie gevraagd was als inleiding een korte 'stand van zaken' te geven, om de discussies te kaderen en interdisciplinaire uitwisselingen te vergemakkelijken. De presentaties van die inleidingen, evenals de namen en functies van de sprekers die deelnamen aan de seminars, zijn online beschikbaar (zie hieronder).

De thema's en de inhoud van elk van de seminars werden bepaald door het wetenschappelijk comité van het project, geleid door Prof. D. Misonne (USL-B, CEDRE), samengesteld uit Prof. D. Misonne (USL-B, CEDRE), Prof. M. El Berhoumi (USL-B, IARC), Prof. F. Tulkens (USL-B), Prof. L. Lavrysen (UGent), Prof. C.-H. Born (UCL), Prof. B. Denis (USL-B), Dr. H. Schoukens (UGent), D. Van Eeckhoutte (USL-B), C. Nennen (USL-B), L. Triaille (USL-B) en S. Seys (USL-B).

De verslagen van iedere sessie werden in het Frans geschreven door de Universiteit Saint-Louis Bruxelles (en zijn vertaald in het Nederlands). Er vond een reeks van vier seminars plaats.

## 4. SYNTHESE

### 1. WAAROM DE ACADEMISCHE GEMEENSCHAP DIE IN HUMANE WETENSCHAPPEN GESPECIALISEERD IS, MOBILISEREN ROND DE KLIMAATPROBLEMATIEK?

Het urgent karakter van de klimaatproblematiek wordt nog niet fundamenteel begrepen, ook niet door de beleidsmakers.

De uitdaging waarover binnen de wetenschappelijke gemeenschap overeenstemming bestaat, is de noodzaak om de door de mens veroorzaakte uitstoot van broeikasgassen zo snel mogelijk terug te dringen en wereldwijd te komen tot een netto-uitstoot tegen het midden van deze eeuw om de opwarming van de aarde onder de 1,5°C<sup>2</sup> te houden.

Het bereiken van deze nul uitstoot vereist verregaande en radicale hervormingen van de economie, aangezien het doel is om een massale decarbonisatie en totale broeikasgasneutraliteit te bereiken. Deze decarbonisatie moet worden opgevat als een structurele transformatie van de economie die een invloed zal hebben op de arbeidswereld.

De som van de verbintenissen die de Partijen in het kader van de Overeenkomst van Parijs zijn aangegaan, ligt ver onder die wetenschappelijk vastgestelde doelstellingen. Die verbintenissen moeten niet alleen worden nagekomen, maar ook op korte termijn aanzienlijk worden opgetrokken.

Het is onmogelijk om met die wetenschappelijke bevindingen tot compromissen te komen. De rol van de overheid op het vlak van het klimaatbeleid bestaat erin 'mogelijk te maken wat noodzakelijk is'.

Die koolstofneutraliteit moet echter op een geïntegreerde manier worden aangepakt, rekening houdend met de impact van de getroffen maatregelen op de andere milieu-uitdagingen en de bescherming van de volksgezondheid.

Het nationale beleid kan een belangrijke rol spelen en rechtstreeks inspiratie putten uit de studies van het Intergouvernementeel Klimaatpanel (IPCC) om de slagvaardigheid ervan te beoordelen.

De geringe vertegenwoordiging van de humane wetenschappen tijdens de werkzaamheden van het IPCC is echter zorgwekkend.

Het IPCC is een wereldwijd orgaan voor de analyse van de wetenschappelijke literatuur, en geen orgaan dat de impact van specifiek overheidsbeleid bestudeert.

Een algemene mobilisatie van alle actoren, met inbegrip van het maatschappelijk middenveld, is essentieel om de gekozen oplossingen te ondersteunen, te versterken en te bestendigen.

<sup>2</sup> Speciaal Rapport van het IPCC over de opwarming van de aarde met 1,5 °C.

De wereldwijde en permanente voorlichting over klimaatvraagstukken is een belangrijke pijler voor de haalbaarheid van deze verandering.

Wil deze mobilisatie een impact hebben, dan moet het maatschappelijk middenveld op zijn beurt over de middelen beschikken om te kunnen wegen op het beleid. Deze schakel ontbreekt echter nog gedeeltelijk.

## 2. HOE HET KLIMAAT EN HET KLIMAATBELEID SITUEREN IN DE BEVOEGDHEIDS-VERDELING IN BELGIË?

De bevoegdheden die nodig zijn om het klimaatbeleid uit te voeren, beperken zich niet tot het verminderen van de uitstoot ('mitigatie'). Ze hebben ook betrekking op de adaptatie aan de klimaatverandering (hitte, overstromingen, watercyclus, bodembedekking, compensatie, enz.), financiering, onderwijs, Noord-Zuid-solidariteit, enz.

Die bevoegdheden (zowel mitigatie als adaptatie) zijn verdeeld over de verschillende overheden.

Tegenwoordig beschikken de gewesten over de voornaamste bevoegdheden (waaronder ruimtelijke ordening, leefmilieu, huisvesting, landbouw, transport en openbare werken). De federale overheid beschikt over specifieke vooraanstaande bevoegdheden (waaronder productnormen, de NMBS, ontwikkelingssamenwerking), alsook residuaire bevoegdheden. Het economisch beleid en het energiebeleid worden gedeeld door de federale overheid en de gewesten, terwijl iedere overheid over een eigen fiscale bevoegdheid beschikt. De gemeenschappen zijn in de eerste plaats bevoegd voor het onderwijs, naast het beheer van talrijke infrastructuren (onderwijs, gezondheidszorg, cultuur).

Aangezien klimaatgovernance een transversaal karakter heeft, impliceert die dus de mobilisatie van deze brede waaier van bevoegdheden, in uiteenlopende mate.

Het is duidelijk dat deze 'versnippering' van klimaatbevoegdheden de uitwerking en uitvoering van een geïntegreerd beleid vertraagt.

De seminaries hadden niet tot doel een inventaris op te stellen van hetgeen er al gebeurt in elk van de drie gewesten, de drie gemeenschappen en op federaal niveau. De details van specifieke wetgevingen, zoals de inhoud en de werking van het 'klimaatdecreet' dat sinds 2014 in het Waals Gewest bestaat, werden niet in detail belicht.

De centrale as die tijdens deze seminaries als denkpiste is voorgesteld, had in de eerste plaats betrekking op de scharnierpunten tussen die verschillende bevoegdheden, op de mogelijkheid van coherentie en gecoördineerde actie met het oog op die doelstellingen, en op de capaciteit om een duidelijke visie te formuleren die het belang van een transitie naar een koolstofarme economie weerspiegelt.



### 3. HET KLIMAAT, EEN TRANSVERSAAL OVERHEIDSBELEID DAT OPNIEUW MOET WORDEN GEFORMULEERD?

Vanuit een vergelijkende analyse is een federale structuur soms een troef voor wat klimaatverandering betreft.

Dit is momenteel het geval in de Verenigde Staten, waar de deelstaten het overnemen van een falende centrale staat. De besluitvorming kan bovendien op regionaal niveau meer in overeenstemming zijn met de specifieke kenmerken van de lokale economie dan een globale aanpak. Uit studies blijkt echter dat in het geval van België het opwaartse navolgingseffect niet is aangetoond op het vlak van het klimaatbeleid<sup>3</sup>.

De vergelijkende analyse bevestigt dat een al te starre verdeling van de bevoegdheden een doeltreffend klimaatbeleid tegenhoudt. De starheid van het Belgisch systeem weegt op de goedkeuring van een ambitieus klimaatbeleid door de verschillende overheden. Deze starheid vloeit voort uit het feit dat de verdeling van de bevoegdheden gebaseerd is op de beginselen van exclusiviteit en autonomie. In tegenstelling tot het federalisme van veel staten houdt België zich niet aan een hiërarchisch systeem waarbij een bepaald machtsniveau een rol kan spelen als koepel of om richtlijnen te promoten.

Een grondige hervorming in de verdeling (of afbakening) van de bevoegdheden lijkt vandaag de dag noch vanuit politiek, noch vanuit praktisch oogpunt mogelijk. De deelnemers zijn niet op de hoogte van concrete voorstellen voor de materiële herverdeling van klimaatbevoegdheden, afkomstig van politieke overheden of de wetenschappelijke literatuur. Sommige politici hebben in de pers daarentegen wel hierover uitspraken gedaan. Het lijkt onrealistisch om een homogeen geheel van bevoegdheden toe te kennen aan klimaatbeleid, mét behoud van een federaal regime dat gebaseerd is op de autonomie van de gefedereerde entiteiten.

Op basis van artikel 10 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen kunnen de gemeenschappen en gewesten maar ook de federale overheid optreden in aangelegenheden waarvoor zij niet bevoegd zijn, op voorwaarde dat deze bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun eigen bevoegdheden, dat de materie zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de aantasting marginaal is. Een pro-actiever gebruik van deze impliciete bevoegdheden zou kunnen worden overwogen in klimaataangelegenheden, ook al blijft de mogelijkheid van het gebruik beperkt.

In het kader van de zesde Staatshervorming werd een substitutiemechanisme ten gunste van de federale overheid ingevoerd voor internationale klimaatverplichtingen (artikel 169 van de Grondwet en artikel 16, § 4 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen).

Het voordeel is dat dit mechanisme preventiever is dan het substitutiemechanisme uit het gemeen recht (artikel 16, § 3) doordat het geen internationale veroordeling van de Belgische staat maar enkel een vaststelling van niet-naleving van zijn klimaatverplichtingen inhoudt.

<sup>3</sup> Happaerts Sander, 'Climate governance in federal Belgium: modest subnational policies in a complex multi-level setting', *Journal of Integrative Environmental Sciences*, 2015, vol. 12, iss. 4, pp. 285-301.

tingen door het monitoringorgaan van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC) of de Europese Commissie vereist.

De deelnemers zijn echter van mening dat het zeer onwaarschijnlijk is dat dit mechanisme ooit zal worden geactiveerd, vanwege de complexiteit van de procedure en de dominante opvattingen over het Belgisch federalisme omdat dit federalisme gekoppeld is aan het beginsel van autonomie en gekenmerkt wordt door zijn bipolaire dynamiek.

Vanuit prospectief oogpunt werd onderstreept dat een mechanisme van bijzonder toezicht van de federale staat op de andere gemeenschappen op het vlak van klimaatverandering veel effectiever en preventiever zou kunnen zijn dan het substitutiemechanisme. Een dergelijk voorstel stuit echter op dezelfde obstakels. In dezelfde geest bestaat er een origineel mechanisme op het gebied van wetenschappelijk onderzoek, dat meer aandacht verdient.

De bijzondere wet tot hervorming der instellingen bepaalt dat *"de nationale overheid initiatieven kan nemen, structuren kan opzetten en financiële middelen kan voorzien voor het wetenschappelijk onderzoek in de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen of Gewesten behoren"*, en die bovendien:

- a) het voorwerp uitmaken van internationale of supranationale overeenkomsten of handelingen waarbij België partij is of als zodanig wordt beschouwd;
- b) hetzij betrekking hebben op acties en programma's die verder reiken dan de belangen van een Gemeenschap of Gewest.

In dergelijke gevallen dient de federale overheid, voorafgaand aan haar beslissing, een voorstel tot samenwerking in bij de Gemeenschappen en/of Gewesten, op advies van de Federale Raad voor Wetenschapsbeleid, samengesteld overeenkomstig artikel 92ter. Elke gemeenschap en elk gewest kan weigeren deel te nemen wat haar betreft en wat de onder haar bevoegdheid vallende instellingen betreft (artikel 6bis, §3). Deze ad-hoc aanpak door de federale overheid, met het ad-hoc akkoord van de deelstaten, is een mechanisme dat interessant zou kunnen zijn op het vlak van klimaatgovernance.

Ten slotte heeft de Senaat, naar aanleiding van het voorstel van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling, de onderscheiden overheden opgeroepen om een mutualiteitsbeginsel na te leven, dat hen zou verplichten om de effectiviteit van hun respectieve maatregelen bij de uitoefening van hun eigen bevoegdheden te versterken zonder dat de impact ervan op het beleid van de andere beleidsniveaus wordt afgezwakt, waartoe het principe van federale loyaliteit dat al is opgenomen in artikel 143 van de Grondwet, hen verplicht.

Dit principe heeft tegenwoordig een politiek karakter. Zonder verduidelijking van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof of wijziging van de wetgeving, heeft een verwijzing naar dit beginsel alleen maar een politiek effect. Juridisch gezien zou het kunnen worden uitgebouwd als een verlengstuk van het beginsel van federale loyaliteit en het positieve aspect ervan uitmaken. Er moet ook worden nagedacht over de koppeling ervan aan doel-

stellingen en waarden, omdat het zoeken naar samenhang anders ambivalent zou kunnen blijken, als het alleen maar dient om botsing tussen doelstellingen aan het licht te brengen. Het mutualiteitsbeginsel moet worden gekoppeld aan doelstellingen en waarden die zijn vastgelegd in een bijzondere wet of in de grondwet.

#### 4. HOE VERLOOPT DE SAMENWERKING ROND DE KLIMAATPROBLEMATIEK IN BELGIË VANDAAG?

Artikel 92*bis* van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen machtigt de verschillende overheden om samenwerkingsakkoorden te sluiten voor de gezamenlijke uitoefening van hun eigen bevoegdheden. De algemene inrichting van klimaatgovernance in België neemt de vorm van dergelijke akkoorden aan.

De ervaring leert dat het instrument bijzonder zwaar en onbevredigend is en mogelijk tot impasses kan leiden.

De knelpunten betreffen:

- de door elk van deze gemeenschappen genomen beslissing om over dergelijke overeenkomsten te onderhandelen. Ze zijn daartoe op dit moment niet juridisch verplicht, terwijl het sluiten van overeenkomsten voor bepaalde zaken wel verplicht wordt gesteld door de bijzondere wet tot hervorming der instellingen. Dergelijke overeenkomsten zijn in principe facultatief, maar de rechter kan de goedkeuring ervan noodzakelijk maken wanneer hij van mening is dat de bevoegdheden zo met elkaar verweven zijn dat het onmogelijk is geworden om alleen op te treden;
- de beslissing over de inhoud van dergelijke overeenkomsten, aangezien deze overeenkomsten unaniem moeten worden gesloten, wat elke onderhandelingspartner een vetorecht verleent;
- de keuze van de ambitie van dergelijke overeenkomsten, gezien het risico op negatieve conflicten. Geen enkele overheid is formeel belast met de verantwoordelijkheid voor het klimaatvraagstuk. Politieke arbitrage binnen het Overlegcomité wordt als ontoereikend beschouwd. De standpunten kunnen defensief zijn. Er is geen hiërarchie mogelijk in de standpuntbepaling, maar er is evenmin een scheidsrechter in geval van onenigheid.

Als er al een samenwerkingsovereenkomst bestaat, moet deze ook effectief zijn.

Het akkoord van 2002 tot oprichting van de Nationale Klimaatcommissie wordt niet naar behoren uitgevoerd.

De Nationale Klimaatcommissie (NKC) werd in 2002 opgericht om nationale plannen te ontwikkelen en ontwerp-samenwerkingsakkoorden aan het Overlegcomité voor te stellen, op basis van een tijdschema dat is vastgelegd in het samenwerkingsakkoord van 14 november 2002. Maar de balans van de NKC ligt ver beneden de centrale rol die haar is toebedeeld en haar werking moet worden verbeterd, zoals toegelicht door de Senaat in zijn Informatieverslag van 23 januari 2017 over de intra-Belgische besluitvorming rond de

verdeling van de klimaatinspanning (DOC 6-253/4 - 2016/2017) en de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) in zijn advies van 25 oktober 2013 over governance in het nationale klimaatbeleid en – vooral – in zijn advies van 3 juni 2014 over het concretiseren van de transitie van België naar een koolstofarme maatschappij in 2050, uitgewerkt in samenwerking met de gewestelijke adviesorganen (SERV, Minaraad, CESW, CWEDD, CESRBC en CERBC).

## 5. ER ONTBREEKT EEN INTERNE DRIJVENDE KRACHT VOOR KLIMAATGOVERNANCE IN BELGIË

De verschillende wijzen om de Belgische klimaatgovernance te vergemakkelijken zijn allemaal gelinkt aan de noodzaak om een 'interne drijvende kracht' te creëren.

Vandaag de dag komt de drijvende kracht van buitenaf, onder impuls van het internationaal recht en het recht van de Europese Unie. De Europese Unie is de spil voor het bepalen van het klimaatbeleid.

Hoewel er een consensus lijkt te bestaan over de noodzaak om een interne drijvende kracht te consolideren of zelfs te creëren, rijst ook de vraag of institutionele of structurele hervormingen daarvoor noodzakelijk zijn: zou de invoering van een koolstofarifiering niet hetzelfde resultaat opleveren?

## 6. IS DE NATIONALE KLIMAATCOMMISSIE NIET VOLDOENDE?

In bovengenoemd rapport doet de Senaat een aantal concrete aanbevelingen om de werking van de Nationale Klimaatcommissie te verbeteren, waarvan sommige beter moeten worden onderzocht: verbetering van de transparantie, de noodzaak van politieke verantwoordelijkheid van haar leden en van een parlementaire controle, een versterkte dialoog (bottom-up en top-down) en een herverdeling van de rollen samen met het Overlegcomité, een betere samenwerking met het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid (CCIM) en de oprichting van een expertisecentrum.

De meningen lopen uiteen over de mogelijkheid dat de NKC in de toekomst een effectieve rol kan spelen als drijvende kracht voor de samenwerking. De noodzaak om deze rol toe te vertrouwen aan nieuwe organen kan in overweging worden genomen.

## 7. DE DRIJVENDE KRACHT: HET INTERPARLEMENTAIRE OVERLEG?

De noodzaak om het mandaat van de Belgische uitvoerende macht te baseren op een gemeenschappelijk standpunt van de politieke overheden in het kader van internationale onderhandelingen, leidde in 2017 tot de informele oprichting van een 'Interparlementair Klimaatoverleg'.

Bij dit 'Interparlementaire Klimaatoverleg' zijn vertegenwoordigers van de Kamer en Senaat, het Vlaams Parlement, het Waals Parlement en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betrokken. De parlementen van de Gemeenschappen lijken hierbij geen belangrijke rol te spelen.

De leden van het interparlementaire klimaatoverleg streven ernaar om, binnen hun respectieve bevoegdheden, samen te werken rond de ambitie en doeltreffendheid van het Belgische klimaatbeleid. Ze doen voorstellen aan de betrokken regeringen, namelijk de federale regering, de Vlaamse regering, de Waalse regering en de Brusselse regering.

Deze praktijk wordt als een interessante en potentieel innovatieve ontwikkeling beschouwd.

Het toont het vermogen om een gemeenschappelijke visie te ontwikkelen zonder de huidige structuren te veranderen. Het verhoogt ook de zichtbaarheid van de officiële positie van de verschillende actoren in de media. Het lijkt de opschaling van de gemeenschappelijke doelstellingen mogelijk te maken.

De mogelijkheden, maar ook de tekortkomingen van deze dynamiek verdienen verder onderzoek. Moet de juridische verankering ervan worden georganiseerd of zijn de huidige kaders voldoende? Moet de koppeling van dit overleg met het overheidsoptreden worden georganiseerd of moet deze worden ondersteund door een objectivering die wordt toevertrouwd aan een externe, onafhankelijke en bevoegde structuur?

## 8. OBJECTIVEREN, UITERAARD, MAAR HOE EN DOOR WIE?

De noodzaak tot objectivering kwam vaak aan bod tijdens de reeks seminaries :

- ▶ de objectivering van het klimaatproblematiek in België;
- ▶ de objectivering van de formulering van doelstellingen;
- ▶ de objectivering van de behoeften;
- ▶ de objectivering van de beleidsopties en -resultaten van de overheid;
- ▶ de objectivering van de kosten (een koolstofbudget) en de noodzakelijke financiering (een begroting);
- ▶ de objectivering van de verdeelsleutel voor de lastenverdeling, aangezien deze verdeling van de inspanningen een terugkerend struikelblok is.

Dit dient te gebeuren op een apolitieke manier, in tegenstelling tot wat de Nationale Klimaatcommissie momenteel op grond van haar samenstelling toelaat.

Die objectivering (*ex ante* of *ex post*) zou dienen ter ondersteuning van de beleidsmakers en overheden, maar ook van burgers (voor de noodzakelijke democratische controle) of, minder bekend, van de actoren in de rechterlijke macht. Deze laatsten moeten ook over referentiewaarden beschikken om de naleving van de doelstellingen inzake duurzame ont-

wikkeling, de grondrechten en andere bestaande grondwettelijke of internationale bepalingen, de grondslagen van de burgerlijke aansprakelijkheid, enz. te controleren.

Een dergelijke objectivering zou de rechtszekerheid voor alle actoren, met inbegrip van de ondernemingen, vergroten. Het zou de voorspelbaarheid van het overheidsoptreden vergroten.

Deze objectivering roept vragen op:

► *inzake de methode*

We moeten voorkomen dat de politieke onderhandelingen eenvoudigweg worden verplaatst. De gebruikte methoden kunnen automatisch de navolgingseffecten bevestigen. Het voorstel van de Senaat om de ETS-ontvangsten te verdelen tussen de Gewesten aan een pro rata van de door de Gewesten bereikte emissiereducties, verdient aandacht, net zoals het voorstel om één samenhangend monitoring- en rapportagesysteem op te zetten in lijn met de eisen van het Europese governancekader. Het zou een kwestie zijn van het depolitiseren van de vragen rond de lastenverdeling.

► *inzake de structuur*

Momenteel bestaat er geen enkele officiële (Belgische) instantie die belast is met de analyse van het klimaatbeleid met een onafhankelijk wetenschappelijk karakter, dat apolitiek is. Zelfs niet de Nationale Klimaatcommissie, een orgaan voor politiek overleg, of het Coördinatiecomité voor Internationaal Milieubeleid (CCIM).

Dit staat in schril contrast met de ontwikkelingen in andere Europese landen, waar 'klimaatwetten' organen in het leven roepen waarin deskundigen, adviseurs en onafhankelijke evaluatoren optreden.

## 9. OBJECTIVEREN DOOR HET KLIMAAT IN DE GRONDWET TE VERANKEREN?

De verankering van het klimaat in de grondwet laat een objectivering toe van de plicht om de klimaatuitdaging (een belangrijk maatschappelijk vraagstuk) ernstig te nemen, waardoor een langetermijnvisie voor alle actoren mogelijk wordt.

Het klimaatvraagstuk is niet langer onderhandelbaar als het op het hoogste niveau van de normenhiërarchie wordt aangepakt, of het nu om een algemene beleidsrichtlijn gaat of, afhankelijk van de gekozen verankering, om een bron van rechten en plichten voor alle actoren, inclusief de overheid.

Gezien de wetenschappelijke boodschap en de noodzaak om de economie de komende jaren radicaal koolstofarm te maken, zou het inconsequent zijn om een dergelijke doelstelling niet in de Grondwet te verankeren bij een volgende herziening.

Sommige landen hebben de stap al gezet. In onze buurlanden – Frankrijk in het bijzonder – wordt het debat al gevoerd: moet het klimaat in de Grondwet worden verankerd?

In België is het klimaat al impliciet opgenomen in verschillende bepalingen, of het nu gaat om algemene beleidsbepalingen (art. 7bis en duurzame ontwikkeling), de bescherming van de woning (art. 22) of het recht op de bescherming van een gezond milieu (art. 23).

Op het gebied van procesvoering zijn er nog tal van weinig onderzochte mogelijkheden om de bestaande bepalingen te interpreteren in het licht van internationale verdragen. De Overeenkomst van Parijs – en met name de in de artikel 2 en 4 vervatte doelstellingen – zal gevolgen hebben voor de interpretatie van de Grondwet. Het '*standstill*'-beginsel, dat al op jurisprudentiële wijze is verankerd in artikel 23 van de Grondwet, kan worden ingeroepen tegen het *uitblijven van actie* door de overheid, wat op zijn beurt zou leiden tot een onwettig (ongerechtvaardigd) verlies van bescherming, in een context van aantasting van het milieu.

Maar het verankeren van het urgent karakter van het klimaatvraagstuk in de Grondwet zou explicieter de ernst weerspiegelen van deze belangrijke maatschappelijke uitdaging en de legitimiteit van deze demarche. Dat is de rol van een Grondwet.

Het expliciet opnemen van het klimaat in de Grondwet kan, met uiteenlopende gevolgen, worden bereikt door een toevoeging aan artikel 7bis (in 2014 al voor herziening vatbaar verklaard), door een toevoeging aan artikel 23 van de Grondwet of door de invoering van een nieuwe onafhankelijke bepaling (eventueel onder titel 1bis).

Er werden bedenkingen geuit over het gewicht dat zo zou worden toegekend aan het klimaat, ten opzichte van andere, even ernstige en urgente ecologische kwesties. Tijdens recente soortgelijke besprekingen in Frankrijk hadden de gevolgen van een dergelijke verankering in de Grondwet voor de mondiale energiekwesties tot ernstige bezorgdheid aanleiding gegeven, met name omdat dit het groen licht voor kernenergie of maatregelen die het ecologisch evenwicht in gevaar brengen (climate engineering), zou kunnen rechtvaardigen. Een dergelijke grondwettelijke erkenning moet daarom worden omkaderd door de bevestiging van de noodzaak van een geïntegreerde aanpak van de milieuproblematiek.

De verankering van waarden in de Grondwet schept een verplichting voor de overheid om de doeltreffendheid ervan te waarborgen.

Het zou een antwoord bieden op het bovengenoemde risico op negatieve conflicten en zou als kompas dienen voor het mutualiteitsbeginsel.

De verankering van het klimaat in de Grondwet zou de verantwoordingsplicht van de overheid ten aanzien van het klimaat en de aanpassing aan de klimaatverandering versterken.

Naar het gemeenschappelijk oordeel van de deelnemers kunnen bepaalde geschillen in elk geval aanhangig worden gemaakt bij het Grondwettelijk Hof en de Raad van State op basis van de bestaande bepalingen. De toevoeging van een aanvullend instrument is echter niet onbelangrijk, zowel voor de partijen als voor de rechterlijke instanties.

Een uitbreiding van de bevoegdheden van de rechter zou geen bedreiging vormen voor de scheiding der machten, aangezien het optreden van de rechter bestaat uit het vaststellen

van een (niet-)inbreuk/ontoereikendheid en het doen staken/herstellen hiervan, waarbij hij zijn optreden nooit in de plaats mag stellen van de overheid die zelf in gebreke blijft.

Vanuit meer toekomstgericht en ambitieuzer perspectief werd ook gekeken naar de mogelijkheid om een resultaatsverplichting te verankeren in de Grondwet die dezelfde is voor de verschillende overheden en die voldoende objectief en gemakkelijk te controleren is. De invoering van een administratief rechtsmiddel tegen tekortkomingen, in combinatie met deze nieuwe grondwettelijke bepaling, zou het toepassingsgebied ervan kunnen waarborgen.

De Europese eisen en de verplichting om iedere vijf jaar het ambitieniveau van de beleidsplannen te verhogen, vergen ook een robuust kader om de nodige garanties te bieden dat onze samenleving de klimaatproblematiek aanpakt.

## 10. DE INTERNE DRIJVENDE KRACHT VAN DE VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE STAAT

De 'drijvende kracht' voor klimaatgovernance is mogelijk al terug te vinden in de beginselen inzake de verantwoordelijkheid van de Staat, onder meer met betrekking tot het klimaatvraagstuk.

De Staat is verantwoordelijk tegenover zijn burgers en zijn gedrag is onderworpen aan rechterlijke controle.

Het Hof van Cassatie bevestigt dit: het beginsel van de scheiding der machten, dat naar een evenwicht streeft tussen de verschillende staatsmachten, houdt niet in dat de Staat in algemene zin is vrijgesteld van de verplichting om de schade te vergoeden die anderen door zijnschuld of die van zijn organen hebben geleden bij de uitoefening van de wettelijke taak.

De rechter zal op basis van meerdere bronnen de 'gedragsnormen' bepalen die van toepassing zijn op de Staat. Deze omvatten onder meer de inhoud van een internationale overeenkomst, de verwachte voorbeeldfunctie van de Staat en de wetenschappelijke expertise.

In Nederland heeft een uitspraak van 9 oktober 2018 in de zaak Urgenda de veroordeling van de Nederlandse Staat wegens gebrek aan ambitie op het vlak van klimaat bevestigd. Dit gebrek aan ambitie vloeit juist voort uit een schending van de algemene zorgplicht in burgerlijke zaken (uitspraak van juni 2015 door de rechtbank van Den Haag in eerste aanleg), waaraan het Hof van Beroep de vaststelling van de schending van de mensenrechten van de vereniging Urgenda toevoegde: het recht op de bescherming van de woning en het recht op leven.

Tijdens het seminarie werd bevestigd dat de zaak Urgenda en de uitspraak van de rechtbank in eerste aanleg mede ten grondslag liggen aan de recente politieke en juridische ontwikkelingen in Nederland, die hebben geleid tot de beslissing om een klimaatwet aan te nemen.



De bepalingen van de Overeenkomst van Parijs zullen waarschijnlijk vorm geven aan het normale en zorgvuldige gedrag dat van een ontwikkelde staat als België wordt verwacht, alsook aan het klimaatvraagstuk. Differentiatie, een typisch element van de Overeenkomst van Parijs, kan een gunstige rol spelen bij de individualisering van de staatsverantwoordelijkheid voor België, dat deel uitmaakt van de groep 'ontwikkelde landen'.

Het ontbreken van een specifieke verantwoordelijkheid voor het klimaat, die in de wetgeving zou worden vastgelegd, veronderstelt geen verdere jurisprudentiële stappen. De bestaande teksten geven de rechter een ruime beoordelingsmarge.

Onder druk van het Verdrag van Aarhus staan rechtbanken open voor verenigingen en burgers in milieuzaken, wat bevorderlijk is voor het voorleggen van nieuwe vragen aan de rechter, die nooit eerder werden onderzocht.

Er is een golf van rechtszaken met betrekking tot het klimaat die, bijna gelijktijdig ahangig gemaakt zijn bij nationale rechters over de hele wereld, allemaal gelijkenissen vertonen wat het soort aanvragers, de soorten middelen en hun media-aandacht betreft. De rechter wordt een van de nieuwe bewakers van het klimaat.

Rechtszaken dragen bij tot de media-aandacht voor het klimaatvraagstuk en mogelijke tekortkomingen van de overheid.

Aansprakelijkheidsacties trekken ook de aandacht van de verzekeringssector, die wordt geconfronteerd met de duidelijke noodzaak om de klimaatproblematiek aan te pakken.

Deze acties kampen met tal van beperkingen. Aansprakelijkheid blijft een individueel instrument van nationaal recht. De Belgische wetgeving inzake burgerlijke aansprakelijkheid is nog niet aangepast aan de urgentie van de klimaatproblematiek, die een punt van controverse aan het worden is.

Juridische instrumenten kunnen echter al dingen teweegbrengen door vragen op te roepen die staten uit hun comfortzone zouden kunnen halen en de eisen van de burgers zouden kunnen doen toenemen ('het klimaat gaat iedereen aan').

## 11. DE EXTERNE DRIJVENDE KRACHT : DE EISEN VAN DE EUROPESE UNIE

De Europese Unie legt de lidstaten een veeleisend procedureel kader op wat het 'beleid' betreft. Het essentiële element van dit beleid bestaat in het opstellen van 'geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen' waarvan de formele vereisten zeer nauwkeurig en zeer regulier zijn geworden, met korte cycli. Deze plannen hebben het voordeel dat ze een holistische visie (energie en klimaat) opleggen.

Het is onontbeerlijk om te begrijpen dat het nieuwe Europese governancekader een evolutief kader schept dat een uiterst dynamische planmatige besluitvormingscapaciteit van de landen vereist. België is nog niet uitgerust om hierop een antwoord te bieden.

Wat de inhoud betreft, is het van essentieel belang dat er cycli met voorspelbare resultaten worden ingebouwd, om rechtszekerheid te garanderen voor alle actoren in de samenleving. De eisen op lange termijn (bv. koolstofneutraliteit) moeten aan het begin van de 'kleine stappen'-cycli vastliggen om een latere grondige wijziging van het traject te vermijden.

Een institutionele regeling die in 2017 werd gesloten tussen de gewesten en de federale overheid binnen de Nationale Klimaatcommissie en de ENOVER-groep (Energie-Overleg tussen de overheden) voorziet in de oprichting van een stuurgroep, bestaande uit 8 vertegenwoordigers van de betrokken gewestelijke en federale overheden, die de opdracht krijgt om een ontwerp van nationaal plan op te stellen. Het tijdschema van het Europese governancekader voorziet dat het ontwerpplan op 1 januari 2019 moet worden ingediend. Dit betekent dat het ontwerpplan uiterlijk medio december 2018 vóór die termijn formeel moet worden goedgekeurd. Maar de rechtsgrondslag voor de goedkeuring van dit plan ontbreekt. De formele goedkeuringsprocedure van het plan is slecht gedefinieerd. Er is evenmin duidelijkheid over de mogelijke interventie van het Overlegcomité in dit goedkeuringsproces.

Een dergelijke slechte voorbereiding kan leiden tot een veroordeling wegens de niet-naleving van het recht van de Europese Unie, die blind is voor de eventuele interne institutionele moeilijkheden.

## 12. DE DRIJVENDE KRACHT VAN DE WAAKZAAMHEID VAN DE BURGER

Zoals in beginsel 10 van de Verklaring van Rio (1992) vermeld staat is 'de beste manier om milieukwesties aan te pakken, is de participatie te waarborgen van alle betrokken burgers op het gepaste niveau te waarborgen'.

Het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van de Europese Economische Commissie van de Verenigde Naties (UNECE) specificceert de modaliteiten voor de uitvoering ervan door middel van een verdrag.

Artikel 12 van de bovengenoemde Overeenkomst van Parijs bepaalt in dezelfde geest dat *'de Partijen samenwerken door gepaste maatregelen te nemen ter verbetering van onderwijs, opleiding, bewustmaking, inspraak en toegang van het publiek tot informatie op het gebied van klimaatverandering, rekening houdend met het belang van dergelijke maatregelen voor de versterking van de maatregelen in het kader van deze overeenkomst'*.

Aangezien de Overeenkomst van Parijs de partijen een beoordelingsmarge laat met betrekking tot de wijze waarop zij de collectieve doelstellingen die hierin zijn vastgelegd, individueel kunnen verwezenlijken, kan waakzaamheid van de burger als drijvende kracht dienen om krachtige maatregelen te nemen.

Heeft burgerparticipatie vandaag de dag voldoende plaats in de organisatie van klimaatgovernance in België en de Europese Unie?

Het seminarie onderzocht deze vragen aan de hand van twee casestudies, de ene over de werkzaamheden van een niet-gouvernementele organisatie en de andere over nieuwe burgerschapslaboratoria.

Een loting is een van de manieren om de burger te horen die zich niet onmiddellijk uitspreekt, in verhouding tot de verwachte resultaten. Bij recente of lopende initiatieven kiezen burgers zelf de onderwerpen waaraan zij voorrang willen geven. In Ierland werd het klimaatvraagstuk als thema weerhouden, evenals de noodzaak om een onafhankelijk comité aan te duiden.

Dergelijke platformen zijn interessant omdat ze het mogelijk maken kwesties op de agenda van echte parlementen te plaatsen. Wat het klimaat betreft, zou er in België tot op heden geen specifiek initiatief van deze aard bestaan.

In de Duitstalige gemeenschap wordt momenteel overwogen om een 'Permanente Burgerraad' op te richten, bestaande uit acht personen die door loting worden getrokken.

### 13. DE DRIJVENDE KRACHT VAN EEN KLIMAATWET EN EEN ONAFHANKELIJK COMITÉ

In en buiten Europa zijn er steeds meer klimaatwetten. Deze werden pas aan het einde van de reeks seminaries onderzocht, maar zijn weinig bekend buiten de deskundige kringen.

De oefening bestond uit het identificeren van de kenmerken en het evalueren van de resultaten zowel op het vlak van klimaatgovernance als op het vlak van de behaalde belangrijke resultaten.

De voordelen van deze 'klimaatwetten' schuilen in:

- ▶ de vaststelling van langetermijndoelstellingen;
- ▶ de oprichting van een comité met als taak de te leveren inspanningen te objectiveren;
- ▶ de 'accountability', d.w.z. de verplichting om regelmatig of jaarlijks verslag uit te brengen aan het Parlement;
- ▶ het structureren van de dynamiek voor de planning.

Deze wetten dragen ontegenzeggelijk bij tot de verankering van de langetermijnvisie op het klimaatbeleid. Ook al vormen deze niet de enige bepalende factor voor een ambitieus beleid, ze bieden een enorme meerwaarde om te beginnen door het feit dat de politieke discussies binnen dergelijke kaders zich niet langer zouden richten op de vraag 'of' we er zullen geraken, maar op de vroeg 'hoe' we er geraken.

Dergelijke wetten beschikken over de mogelijkheid om een tijdschema vast te leggen en rechtszekerheid te creëren met toenemende voorspelbaarheid als gevolg.

Er wordt op verschillende manieren belang gehecht aan de raadpleging van de stakeholders.

### *Het Britse regime*

In het overzicht van de diverse voorbeelden heeft de Britse wet van 2008, dankzij zijn 'expertencomité' ('Climate Change Committee') en koolstofbudgetten, de meeste aandacht gekregen. Dit enthousiasme moet worden aangevuld, zo niet genuanceerd, met een wetenschappelijke analyse van de literatuur over dit onderwerp, omdat bepaalde zwakheden aan het licht kwamen die niet werden besproken. De goedkeuring van een wet is één aspect, de effectieve uitvoering ervan is een ander aspect.

De belangrijkste vernieuwing die deze 'klimaatwet' in het Verenigd Koninkrijk meebracht is de oprichting van een expertencomité met, op papier, een duidelijk en nauwkeurig mandaat, meer bepaald:

- ▶ de verplichting om advies uit te brengen over de doelstelling voor 2050 en over de vraag of deze al dan niet moet worden gewijzigd;
- ▶ de verplichting om advies uit te brengen over de vaststelling van het koolstofbudget voor elke begrotingsperiode en over de wijze waarop de ETS- en niet-ETS-sectoren daaraan moeten bijdragen. Deze adviezen over koolstofbudgetten moeten worden gemotiveerd en gepubliceerd. Zij moeten aan de gedecentraliseerde overheden (Schotland, Wales en Noord-Ierland) worden meegedeeld;
- ▶ de verplichting om advies uit te brengen over de wijze waarop met de uitstoot van het lucht- en maritiem vervoer omgesprongen moet worden;
- ▶ een jaarlijkse rapporteringsplicht, zowel aan het Parlement als aan elk van de vergaderingen, over de beoordeling van de geboekte vooruitgang, de te boeken vooruitgang en de haalbaarheid van de gestelde doelen. De regering moet in overleg met de verschillende beantwoorden op het rapport van het Comité;
- ▶ de adviesbevoegdheid 'op verzoek' van de regering en de nationale overheden.

Het Comité is dus de raadgever van de regering en de gedecentraliseerde overheden, maar ook de evaluator van de geboekte vooruitgang.

Het geeft enkel advies, zonder vooruit te lopen op politieke keuzes. Maar zijn advies zou over het algemeen worden gevolgd. Het Comité speelt een vooraanstaande rol bij tal van kwesties, zoals de uitbreiding van de luchthaven van Heathrow. Het wordt niet alleen geraadpleegd, maar reageert soms ook op eigen initiatief op bepaalde verklaringen, afgelegd in het Parlement om deze te corrigeren.

Het Comité heeft de bevoegdheid om een onderzoek in te stellen. Het kan opdracht geven om studies te bestellen, raadplegingen van belanghebbenden te organiseren of een sub-comité aan te duiden. Het Comité beschikt over een budget om te functioneren.

De leden worden geselecteerd op basis van hun expertise in de volgende domeinen: economisch concurrentievermogen, klimaatbeleid (met inbegrip van de sociale gevolgen

van het klimaatbeleid en de klimaatwetenschap), regionale specifieke kenmerken, economische prognoses, emissiehandel, financiën en technologische ontwikkeling. Andere milieukwesties worden niet genoemd, net zo min als de vertegenwoordiging van het maatschappelijk middenveld. De vrijwilligerssector is niet formeel opgenomen in het Comité.

Dit comité biedt technische en wetenschappelijke ondersteuning voor politieke keuzes. De invloed ervan zou verder reiken dan alleen het klimaatbeleid door bij te dragen tot de integratie van de klimaatdimensie in alle beleidsdomeinen, bv. op het gebied van ruimtelijke ordening en luchtvervoer.

In de literatuur wordt echter melding gemaakt van recente moeilijkheden in verband met de economische crisis. In 2011 werden de goedkeuring van het vierde koolstofbudget voor de periode 2023-2027 en de ambitie van het Comité ter discussie gesteld, maar het advies van het Comité haalde de overhand: 'Een belangrijk moment waarin de geloofwaardigheid en het politieke gezag van het Comité bevestigd, maar ook een zekere erosie van de politieke steun aan het licht brengt'.

Deze Britse wet voorziet in een samenhang met de gedecentraliseerde staten (Schotland, Wales, Noord-Ierland), die meer aandacht verdient, maar niet onderzocht werd tijdens het seminarie.

#### *Het Nederlandse voorstel*

Het Nederlandse wetsontwerp van juni 2018 werd geprezen omwille van zijn langetermijndoelstelling, maar ook omwille van het eensgezind karakter van de politieke beslissing om een wetgeving uit te werken in uitvoering van de Overeenkomst van Parijs.

De inhoud is echter minimaal, bevat weinig voorschriften en omvat geen koolstofbudget.

Hoe de doelstelling zal worden bereikt, hangt af van de onderhandelingen met alle belanghebbenden. De voorbereiding van de inhoud van het klimaatplan wordt georganiseerd in het kader van participatieve sectorale rondetafels. De resultaten worden gebundeld door het 'Klimaatberaad', het centrale overlegorgaan bestaande uit o.m. de voorzitters van de sectorale rondetafels.

Het kader zou dus zonder inhoud kunnen blijven. De druk van de burgers is echter maximaal. Het wetsontwerp is ongetwijfeld tot stand gekomen als gevolg van de uitspraak van de Haagse Rechtbank in de zaak Urgenda van juni 2015.

Het wetsontwerp voorziet niet (meer) in een onafhankelijk expertencomité; deze rol van dat comité wordt toevertrouwd aan de Raad van State, die niet over de adequate bevoegdheden beschikt, om de opdracht te vervullen.

Eén van de originele elementen van het ontwerp is de invoering van een 'climate day', een jaarlijkse bijeenkomst waarop de regering verantwoording aflegt aan het Parlement en de samenleving. Op deze dag brengt het kabinet (via de minister van Economische Zaken en Klimaat) verslag uit aan het Parlement over de geleverde inspanningen en de bijdrage

van de overheid voor de uitvoering van het plan. Deze dag zal de aandacht trekken van de media en de politiek. De relevantie van dergelijke gebeurtenissen mag niet worden onderschat.

In Zweden zou in het kader van de 'klimaatwet' de klimaatrapportering aan het Parlement op dezelfde manier gebeuren als de rapportering over de begroting.

## 5. TOEKOMSTGERICHTE CONCLUSIES

### 1. EEN AANPASSING IS NOODZAKELIJK

Zowel de wetenschappelijke boodschap, als de nieuwe eisen van het Europese governancekader, als de kans op rechtszaken, noodzaakt ons land om het bestuurlijk kader aan te passen omdat het niet ontworpen is om de nieuwe uitdagingen van het klimaatbeleid adequaat aan te pakken.

Er moet vooruitgang worden geboekt op het vlak van:

- ▶ samenhang
- ▶ gedeelde visie
- ▶ operationalisering van de ambitie
- ▶ objectivering van beslissingen
- ▶ transparantie

De risico's van inertie zullen worden vertaald in juridische acties, hetzij op interne hetzij op Europese fora.

### 2. EEN KLIMAATWET IN BELGIË

Van alle opties die tijdens de reeks seminaries werden geïdentificeerd, is de goedkeuring van een 'klimaatwet' een aantrekkelijk idee, maar een dergelijk idee kan alleen worden overwogen met respect voor de federale structuur van de Belgische Staat.

De te verwachten resultaten zijn:

- ▶ de vaststelling van een langetermijndoelstelling voor het land in zijn geheel;
- ▶ de oprichting van een onafhankelijk orgaan op nationaal niveau, dat gevrijwaard is van politieke invloed, dat kan rekenen op een correcte financiering, dat is samengesteld uit leden die zijn gekozen op grond van hun expertise, met een tweeledige rol: het **adviseren** van beleidsmakers voor het vaststellen van doelstellingen, het toewijzen ervan en het goedkeuren van de plannen die nodig zijn voor de verwezenlijking ervan (*ex ante*); en het **evalueren** van het beleid (*ex post*), op basis van exacte wetenschappelijke methoden. De essentiële criteria voor de uitvoering ervan zijn onafhankelijkheid, expertise, financiering, het vermogen om de besluitvormingsprocessen te beïnvloeden en de capaciteit voor rapportering;
- ▶ de noodzaak om coherente koolstoftrajecten en -budgetten vast te stellen;
- ▶ de automatisering van bepaalde beslissingen van technische aard (bv. automatische verdelersleutels), om permanente onderhandelingen te vermijden;
- ▶ een klimaatspecifieke '*standstill*'-verplichting om '*backsliding*'-effecten te vermijden.

De fundamentele vraag is welk instrument dergelijke resultaten kan garanderen, met respect voor de huidige bevoegdheidsverdeling.

De mogelijke opties werden niet in detail besproken tijdens het seminarie, maar enkel opgesomd:

- ▶ een verankering in de grondwet. Artikel *7bis* werd in de verklaring van 25 april 2014 reeds voor herziening vatbaar verklaard;
- ▶ een bijzondere wet inzake interfederaal klimaatgovernance, waarin de meeste van de genoemde elementen (met dezelfde status als de bijzondere wet inzake institutionele hervormingen) zijn opgenomen en die de nodige machtigingen voor de uitvoering ervan verleent;
- ▶ een wijziging van artikel *92bis* van de bijzondere wet betreffende de institutionele hervormingen, waarbij de goedkeuring van een samenwerkingsovereenkomst verplicht wordt gesteld. Deze samenwerkingsovereenkomst moet de bovengenoemde essentiële elementen verder uitwerken en voorzien in de nodige machtiging voor de uitvoering ervan.

Er zijn verschillende soorten 'klimaatwetten' mogelijk, met een verschillende focus qua procedure en inhoud.

In ieder geval lijkt het in België aangewezen om op nationaal niveau de oprichting van een onafhankelijk orgaan te overwegen, met een aanzienlijk budget, dat in staat is om gegevens en adviezen te produceren, maar ook om een externe evaluatie uit te voeren om het klimaatdossier te vrijwaren van politieke wisselvalligheden.

Om dit te bereiken kan er worden overwogen om inspiratie te putten uit wat er op andere gebieden bestaat, bv. op begrotingsgebied (een 'Rekenhof voor het klimaat' of 'een Planbureau voor het klimaat').

### 3. HET KLIMAAT IN DE GRONDWET

De strijd tegen de klimaatverandering en de noodzaak om ons aan te passen aan de klimaatverandering zijn al impliciet vervat in de Grondwet, in het bijzonder in artikel *7bis*, waarin is vastgelegd dat de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden de doelstelling van duurzame ontwikkeling nastreven in zijn sociale, economische en milieudimensies, rekening houdend met de solidariteit tussen generaties.

Gezien het belang van het klimaatvraagstuk en de gevolgen ervan, gezien het feit dat een samenleving niet kan floreren in een klimaatcrisis, lijkt het te stroken met de essentie van de Grondwet zelf om het klimaat expliciet in de Grondwet te verankeren.

Dit om de positieve verplichtingen van de Staat in de strijd tegen en de aanpassing aan de klimaatverandering te versterken, zonder echter druk uit te oefenen op het waarborgen van het recht op de bescherming van een gezond milieu en zonder afbreuk te doen aan het



belang dat moet worden gehecht aan andere belangrijke kwesties, zoals de strijd tegen het verlies aan biodiversiteit of de vermindering van ongelijkheid.

De eenvoudigste optie is een wijziging van artikel 7bis, aangezien dit al voor herziening vatbaar is.

#### 4. NIEUWE INSTRUMENTEN VOOR EFFECTBEOORDELING

Het klimaatvraagstuk is van dien aard dat het ons uitnodigt om het juridisch arsenaal op verschillende domeinen (burgerlijk, administratief, enz.) en de mogelijkheden tot wijzigingen te herzien.

Zonder afbreuk te doen aan het evolutief karakter van bepaalde instrumenten door middel van interpretatie, moet de aanwezigheid van de klimaatdimensie in strategische of projectmatige effectbeoordelingsprocedures op alle niveaus van de besluitvorming worden versterkt.

Het belang om het klimaatvraagstuk ingang te doen vinden in elke besluitvorming, met name op het vlak van ruimtelijke ordening, lijkt één van de gevolgen te zijn van de adviezen die de 'Climate Change Committee' in het Verenigd Koninkrijk heeft uitgebracht.

#### 5. DE ROL VAN DE PARLEMENTEN

De Parlementen zijn in België een actievere rol beginnen spelen op het vlak van klimaatbeleid. Eén van de recente initiatieven is het 'Interparlementaire klimaatoverleg'.

De noodzaak om deze inspanning al dan niet te ondersteunen dient te worden nagegaan. Dat geldt ook voor haar bijdrage om een werkelijke oplossing te vinden voor de behoefte aan dialoog tussen de verschillende overheden en aan samenhang bij de ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie.

Creëert deze dialoog synergiën en vergemakkelijkt hij de besluitvorming, zodat het niet bij goede voornemens blijft?

In een democratisch systeem is het noodzakelijk dat de regeringen en de meeste betrokken overheden aan de parlementen verslag uitbrengen over de voorgenomen plannen, maar ook over de geleverde inspanningen.

Het systematisch organiseren van een 'klimaatdag' is een voorstel dat gesteund wordt door het *momentum* dat het waarschijnlijk zal teweegbrengen, zowel in de politieke wereld als in de publieke opinie en de media.

De instelling van een dergelijke 'klimaatdag' zou kunnen worden ingegeven door de begrotingsprocedure die wordt georganiseerd door het reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (art. 106 e.v.). Hiervoor zou moeten worden bepaald wanneer de regering de hoofdlijnen van haar inspanningen op het gebied van klimaatverandering

moet voorstellen, met inbegrip van de naleving van een koolstofbudget, de termijnen waarbinnen parlementsleden de teksten ontvangen en de manier waarop het debat wordt georganiseerd. Dit moment zou, net als op begrotingsgebied, een groot politiek en medi-amoment zijn.

Het zou in dezelfde week in alle parlementen van het land kunnen worden gehouden, wat een 'COP'-effect op het Belgische niveau zou kunnen veroorzaken.

## 6. PARTICIPATIE VAN DE BURGERS EN PARTICIPATIE VAN DE SOCIALE ACTOREN

Naast de mogelijke nieuwe structuren is er ook de vraag hoe de inhoud van de maatregelen moet worden bepaald om een koolstofarme economie te realiseren.

Eén van de elementen van het antwoord hierop schuilt in de noodzaak om de hierboven onderzochte gegevens te objectiveren, terwijl een ander element te maken heeft met burgerparticipatie.

Burgerparticipatie werd niet in al zijn facetten besproken tijdens de reeks seminars. De deelname van de kleinere kring van belanghebbenden werd evenmin besproken, aangezien deze al georganiseerd is, met name in het kader van de bestaande federale adviesorganen.

Op het gebied van innovatieve benaderingen trekt het concept 'rondetafels' in de stijl van het Nederlandse poldermodel de aandacht, evenals de 'burgerparlementen' die door loting worden samengesteld.

Het maatschappelijk middenveld kijkt uit naar een betere dialoog met de overheden over het klimaatvraagstuk. Deze verwachtingen worden uiteengezet in verschillende recente adviezen van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling. Uit het advies van 2014, dat het resultaat is van een samenwerking met de zes gewestelijke adviesraden, blijkt dat het maatschappelijk middenveld de mogelijkheid ziet om overeenstemming te bereiken.

Deze dialogen zijn van essentieel belang om de mogelijke – zowel positieve als negatieve – maatschappelijke effecten van decarbonisering te beoordelen, die uiterst ongelijk verdeeld zijn over de regio's, sectoren en sociale klassen: het creëren/schrappen van banen, wijziging van arbeidsvoorwaarden, verdelingseffecten van belastinginstrumenten, energieprijzen en energiearmoede. Zij maken het mogelijk om de klimaat- en energieplannen beter te koppelen aan het werkgelegenheidsbeleid *lato sensu*. Het Belgische sociale model geeft de sociale partners een belangrijke rol bij de ondersteuning van deze transformatie.

De algemene en permanente voorlichting van burgers en beleidsmakers met betrekking tot het klimaatvraagstuk is een voorwaarde om een milieubeleid op lange termijn mogelijk te maken. Dit vereist dat de klimaatproblematiek wordt verankerd in het curriculum van het onderwijs en in de daaropvolgende cycli, die onder de verantwoordelijkheid van de gemeenschappen vallen.

## COLOFON

Samenvattend verslag van 22 november 2018,

geschreven door **D. Misonne** van de *Université Saint-Louis - Brussel* in samenwerking met het Wetenschappelijk Comité voor de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (Dienst Klimaatverandering).

*Dit document is ook beschikbaar in het Frans.*

Een elektronische versie van het verslag is beschikbaar op de volgende websites:

<https://cedre.hypotheses.org/324> en <https://www.klimaat.be/klimaatgovernance>