

# Federale Raad voor duurzame ontwikkeling (FRDO)

## Advies van evaluatie van het Belgische klimaatbeleid: procedure-aspecten

- Op eigen initiatief
- Voorbereid door de werkgroep *energie en klimaat*
- goedgekeurd door de algemene vergadering van 23 mei 2006 (zie bijlage 1)
- de originele taal van dit advies is het Frans.

[1] In het kader van het Protocol van Kyoto en de verdeling van de lasten binnen de Europese Unie, moet België tegen 2008-2012 zijn uitstoot van broeikasgassen met 7,5% verminderen. Om deze doelstelling te bereiken, beschikt België voornamelijk over twee middelen: het verminderen van de binnenlandse emissies en een beroep doen op verschillende flexibiliteitsmechanismen. Nochtans voorziet geen enkel van de scenario's die in het Belgische verslag werden voorgesteld, dat België zijn reductiestreefdoel zou bereiken<sup>1</sup>.

[2] De FRDO is bezorgd over de gevolgen voor België wanneer het streefdoel niet zou worden bereikt, en dit om verschillende redenen :

- zowel op Europees als op internationaal niveau zullen sancties worden opgelegd.
- België riskeert zijn geloofwaardigheid op internationaal niveau te verliezen, door niet te beantwoorden aan het principe van de gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid tegenover de uitdaging van de klimaatveranderingen.
- Het respecteren van de doelstellingen van Kyoto is slechts een eerste stap om een stabilisering van het klimaat toe te laten en België riskeert dus nog meer moeilijkheden te ondervinden om aan nog ambitieuzere doelstellingen te voldoen.

---

<sup>1</sup> Zie tabel 4.2. van, het Rapport over aantoonbare vorderingen (*Report on demonstrable progress under the Kyoto Protocol*), beschikbaar op [http://www.climatechange.be/pdfs/RDP\\_NL%20LR.pdf](http://www.climatechange.be/pdfs/RDP_NL%20LR.pdf)

	Referentiejaar	Zonder Kyoto mechanismen		Met Kyoto mechanismen	
		2010	Evolutie referentiejaar - 2010	2010	Evolutie referentiejaar - 2010
	Mt CO <sub>2</sub> eq.	Mt CO <sub>2</sub> eq.	%	Mt CO <sub>2</sub> eq.	%
Prognoses "met maatregelen"	146,8	148,5	1,2%	139,91	-4,7%
Prognoses "met extra maatregelen"	146,8	145,7	-0,7%	137,11	-6,6%



[3] In het bijzonder maakt de FRDO zich zorgen over de volgende elementen :

- Op het niveau van de Verenigde Naties zouden de ratificerende Partijen van het Protocol van Kyoto, ingeschreven in bijlage B, die hun emissiequota's zouden overschrijden aan het einde van de eerste verbintenisperiode 2008 - 2012 worden gepenaliseerd waardoor hun reductiedoelstellingen nog zouden verzwaren voor de volgende verbintenisperiode. Bovendien zouden ze beperkingen opgelegd krijgen in hun toegang tot de flexibiliteitsmechanismen<sup>2</sup>. De FRDO meent dat het opleggen van dergelijke beperkingen op korte termijn ernstige sociaal-economische gevolgen zou kunnen hebben.
- Op Europees niveau zou men kunnen beslissen om tegenmaatregelen te nemen, meerbepaald in het kader van het Nationale Toewijzingsplan 2008-2012, via een vermindering van de toegewezen quota's. Voor de Europese Commissie<sup>3</sup>, zullen de lidstaten *die een kloof moeten dichten om de Kyoto -doelstellingen te kunnen realiseren, moeten streven naar een evenwichtige combinatie van*
  - (i) *het verlagen van de toewijzing voor de tweede fase en*
  - (ii) *het invoeren van extra maatregelen voor sectoren die niet voor de handel in aanmerking komen, mogelijk aangevuld met*
  - (iii) *de aankoop van Kyoto-eenheden door de overheid.*

Volgens de Commissie, maakt een evenwichtige combinatie reducties praktisch gezien beter uitvoerbaar en economisch doelmatiger.

Ons land zal zoals elke lidstaat de hierboven vermelde luiken (i, ii en iii) moeten invullen concretiseren en hun doelmatigheid onderbouwen ("*substantiate*"). De Commissie zal deze "substantiëring" beoordelen op basis van de cumulatieve criteria (vermeld in bijlage 5<sup>4</sup> en 6<sup>5</sup> van de Europese mededeling) en zal deze aspecten op strikte wijze beoordelen (COM(2005) 703 final, §§ 19 en 20). Indien een lidstaat er niet in slaagt aan het geheel van criteria te voldoen, zal de Commissie een evenredige verlaging van de voorgestelde grenswaarde verlangen (zie §§ 19 en 20 van de Europese mededeling).

---

<sup>2</sup> Zie beslissing 27/CMP.1 van COP/MOP 1 van Montreal: *Procedures and mechanisms relating to compliance under the Kyoto Protocol*

*Where the enforcement branch has determined that the emissions of a Party have exceeded its assigned amount, calculated pursuant to its quantified emission limitation or reduction commitment inscribed in Annex B to the Protocol and in accordance with the provisions of Artikel 3 of the Protocol as well as the modalities for the accounting of assigned amounts under Artikel 7, paragraph 4, of the Protocol, taking into account emission reduction units, certified emission reductions, assigned amount units and removal units the Party has acquired in accordance with section XIII, it shall declare that that Party is not in compliance with its commitments under Artikel 3, paragraph 1, of the Protocol, and shall apply the following consequences:*

- *Deduction from the Party's assigned amount for the second commitment period of a number of tonnes equal to 1.3 times the amount in tonnes of excess emissions;*
- *Development of a compliance action plan in accordance with paragraphs 6 and 7 below;*  
*and*
- *Suspension of the eligibility to make transfers under Artikel 17 of the Protocol until the Party is reinstated in accordance with section X, paragraph 3 or paragraph 4.*

<sup>3</sup> § 16 van de Europese mededeling COM(2005) 703 final, 22 december 2005

<sup>4</sup> *Information requested to assess substantiation of intended government purchase of Kyoto units*

<sup>5</sup> *Information requested to assess substantiation of other policies and measures*

Om deze redenen moet de federale regering haar verbintenissen imperatief respecteren, in het bijzonder de doelmatigheid van de aankoop van Kyoto eenheden<sup>6</sup> en van haar andere beleidslijnen en maatregelen<sup>7</sup> onderbouwen.]

- [4] De FRDO meent dat men zo snel mogelijk de factoren moet aanpakken die ertoe kunnen leiden dat België zijn streefdoel niet bereikt. Deze factoren hebben vooral te maken met de inhoud van beleidsmaatregelen<sup>8</sup>, evenals met de procedures voor de uitwerking en de toepassing ervan. Dit laatste aspect wil de FRDO in dit advies uitdiepen.

## Diagnose

- [5] Volgens de FRDO is één van de moeilijkheden die België ondervindt op het vlak van zijn klimaatbeleid en in het bijzonder om zijn doelstelling tegen 2008-2012 te bereiken, het gevolg van de harmonisatie-, integratie- en coördinatieproblemen tussen klimaatbeleidsmaatregelen van de verschillende Belgische beleidsinstanties. Bovendien is het klimaatbeleid binnen de federale bevoegdheid onvoldoende geïntegreerd in de verschillende domeinen waarover deze overheid gezag uitoefent. Het gevolg is dat er geen geïntegreerd klimaatbeleid bestaat, maar eerder een reeks van naast elkaar geplaatste maatregelen die door verschillende machtsniveaus en door verschillende departementen zijn genomen.
- [6] In dit verband vraagt de FRDO zich af hoe het staat met de vooruitgang van de taken die aan de Nationale Klimaatcommissie werden gegeven, namelijk :
- Het opstellen en het opvolgen van het Nationaal Klimaatplan (artikelen 2 en 14 van het samenwerkingsakkoord van 14 november 2002<sup>9</sup>), waarvan de FRDO betreurt dat er geen geactualiseerde versie bestaat (het vorige document dateert van 2002),
  - De evaluatie van de federale en de interregionale coördinatie en samenwerking, evenals van het uitvoerings- en impactniveau van beleidsmaatregelen en de maatregelen die op basis van het Nationaal Klimaatplan werden genomen (artikel 6, § 2.1 van het Samenwerkingsakkoord),

---

<sup>6</sup> § 19 van de Europese mededeling COM(2005) 703 final, 22 december 2005

<sup>7</sup> § 20 van de Europese mededeling COM(2005) 703 final, 22 december 2005

<sup>8</sup> De FRDO heeft de laatste jaren meerdere adviezen uitgegeven die betrekking hebben op de inhoud van de klimaatbeleidsvoeringen, namelijk :

- Het advies van 16 december 2005 over de gevolgen in België van klimaatverandering, in het bijzonder van overstromingen, hittegolven en ozonvervuiling, op de gezondheid.
- Het derde advies inzake een strategie ter voorkoming van klimaatveranderingen na 2012 : Belgisch luik in het Europese kader, van 25 november 2005
- De delen "energie, "klimaat" en "mobiliteit » van het advies over het voorontwerp van het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008 van 12 mei 2004
- Het kaderadvies van 19 februari 2004 voor een mobiliteit verenigbaar met duurzame ontwikkeling
- Het kaderadvies over de hinderpalen voor de invoering van economisch rendabele maatregelen ter vermindering van de uitstoot van broeikasgassen die economisch rendabel zijn ( "no regret" maatregelen) van 20 mei 2003

<sup>9</sup> Samenwerkingsakkoord van 14 november 2002, in Brussel gesloten tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest inzake de opstelling, de uitvoering en de opvolging van een Nationaal Klimaatplan, evenals het opstellen van verslagen in het kader van de Kaderconventie van de Verenigde Naties over de Klimaatveranderingen en het Protocol van Kyoto.



- De harmonisatie van de methoden, van de interpretatie van gegevens, vooruitzichten (artikel 6, § 1.9 van het Samenwerkingsakkoord).
- [7] De Vierde Nationale Mededeling over klimaatverandering<sup>10</sup> en de nationale inventaris van de emissies van broeikasgassen<sup>11</sup> brengen bovendien aan het licht dat er meerdere problemen blijven bestaan bij de inventarissen, de methodologieën en de projecties:
- De inventarissen van de CO<sub>2</sub> emissies (in verband met energie) opgesteld door de Gewesten en op Federaal niveau voor de verschillende sectoren, tonen te grote verschillen, met als gevolg dat er geen coherentie bestaat tussen de statistieken van de CO<sub>2</sub> emissies die enerzijds aan de UNFCCC (inventarissen van broeikasgassen) en anderzijds aan Eurostat en aan de Internationaal Energie-agentschap (energiebalansen) worden voorgelegd.
  - Het ontbreken van een splitsing van de emissies voor bepaalde sectoren tussen de verschillende actoren beperkt hun interpretatie (bijvoorbeeld de splitsing tussen de overheidssector, de handelssector en de residentiële sector voor de emissies door de verwarming van gebouwen, of tussen het transport van passagiers en van goederen voor de emissies van het wegvervoer),.
  - Vandaag lijkt het niet mogelijk om de emissies van het binnenlandse verkeer en het transitverkeer te scheiden omdat er geen uitgesplitste gegevens, noch een consensuele methodologie voor handen zijn, terwijl het transitverkeer een belangrijke problematiek is voor België.
  - Er bestaan methodologische verschillen bij het aan een sector toewijzen van emissieprojecties van bepaalde actoren zoals bijvoorbeeld de energieproductie in de industrie (die zelf energie produceert), die wordt ingeboekt in de sector "energie" (Gewesten), of de industriële sector (Planbureau).
  - De modellen, de hypothesen en de basisscenario's die voor de emissieprojecties door de verschillende beleidsinstanties werden gebruikt, zijn voor een deel verschillend.
  - Het gebrek aan instrumenten voor de opvolging en de evaluatie van de verschillende klimaatbeleidsmaatregelen die zijn ingevoerd, meerbepaald om hun effecten in cijfers te vertalen.
  - In het bijzonder ontbreekt er een evaluatie van de impact van de federale maatregelen die moeten bijdragen tot het behalen van de doelstellingen van de Gewesten (deze maatregelen moeten de emissies van de gewesten met 4,8 Mt verminderen), waarmee het mogelijk zou zijn om hun bijdrage voor het behalen van hun doelstellingen te evalueren.
  - Ten slotte is er geen officieel gedefinieerd geïntegreerd aanpassingsbeleid.

## Aanbevelingen

- [8] Om een antwoord te bieden op de aangehaalde problemen, geeft de FRDO een aantal algemene en specifieke aanbevelingen over :
- De samenwerkingsstructuur tussen de verschillende beleidsniveaus en
  - De methodologieën voor de voorbereiding, de opvolging en de evaluatie van beleidsmaatregelen

---

<sup>10</sup> Zie : <http://unfccc.int/resource/docs/natc/belnc4.pdf>

<sup>11</sup> Zie : <http://www.climat.be/inventemis/inventaire1.html>

[9] Zonder de bevoegdheidsverdeling in vraag te stellen, meent de FRDO dat het van gemeenschappelijk belang is dat elk beleidsniveau de samenwerking met de andere beleidsniveaus versterkt. In dit verband herinnert de FRDO aan wat hij in een vorig advies heeft geschreven : *"... dat op de verschillende niveaus, politiek zowel als ambtelijk, de bereidheid moet groeien om het beleid te coördineren, in plaats van zich te beperken tot het afbakenen van de eigen bevoegdheden en het verdedigen van dit territorium. In dit verband pleit de raad voor de toepassing van het "mutualiteitsprincipe". Dit principe houdt in dat elk beleidsniveau er naar 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."*<sup>12</sup>

[10] In dat opzicht voert het samenwerkingsakkoord van 14 november 2002 een samenwerkingsstructuur in tussen de Federale Staat en de drie Gewesten, met name door de oprichting van een Nationale Klimaatcommissie.

De FRDO beveelt dan ook aan om de doelstellingen en de procedures die in het samenwerkingsakkoord van 14 november 2002 werden gedefinieerd, volledig te realiseren. Dit om de wisselwerkingen tussen de verschillende onderdelen van het klimaatbeleid optimaal te laten verlopen op intra-Belgisch niveau en tevens op Europees en internationaal niveau. Dit gaat over:

- Het opstellen en het uitvoeren van een Nationaal Klimaatplan, waarvan de laatste versie dateert uit 2002.
- Het opstellen van verschillende rapporten zoals voorzien in het kader van de Conventie van de Verenigde Naties over Klimaatveranderingen en van het Protocol van Kyoto, terwijl de harmonisatie van de methoden, van de interpretatie van gegevens en projecties een probleem vormt.
- De evaluatie en de opvolging van genomen maatregelen in het kader van het klimaatbeleid, terwijl er een relatief gebrek aan objectieve gegevens is voor de evaluatie van klimaatbeleidsmaatregelen.

De FRDO beveelt aan dat het Nationale Klimaatplan regelmatig up to date wordt gemaakt en eventueel , ter gelegenheid van elke Nationale Mededeling.

[11] De FRDO vraagt in het bijzonder dat de Nationale Klimaatcommissie in het kader van de CDM-projecten haar rol op een efficiënte manier zou kunnen vervullen als een " *designated national authority*".

[12] De FRDO vindt dat het Nationaal Klimaatplan meer zou moeten zijn dan een catalogus met mogelijke maatregelen of dan een samenvoeging van maatregelen die door de verschillende beleidsniveaus zijn genomen. De FRDO herinnert er ook aan dat artikel 17 van het Samenwerkingsakkoord van 2002 een raadpleging van de adviesraden over het Nationaal Klimaatplan en zijn herzieningen voorziet.

[13] De FRDO vindt het nuttig om meerbepaald voor het opstellen van het Nationaal Klimaatplan, de voorkeur te geven aan een meer geïntegreerde benadering (tussen beleidsniveaus enerzijds en de federale bevoegdheidsdomeinen anderzijds).

Bovendien zouden volgende elementen uitgewerkt moeten worden, meerbepaald voor het Nationaal Klimaatplan:

- Een huidige stand van zaken, per sector en actor,
- Een evaluatie van de impact van de beoogde beleidsmaatregelen, dit om de efficiëntie en de relevantie te helpen bepalen,
- Een opvolging van de beleidsbeslissingen en de uitvoering ervan (wat doelstellingen veronderstelt), om een eventuele bijsturing mogelijk te maken,

---

<sup>12</sup> Advies over de verticale integratie van duurzame ontwikkeling en multilevel governance", §5 (FRDO, 2003a09, advies van 18 december 2003)



- De coördinatie met andere relevante plannen zoals het Nationaal Mobiliteitsplan dat trouwens nog altijd niet werd goedgekeurd,
  - Een coherent communicatie- en sensibiliseringsbeleid.
- [14] Om de efficiëntie van de beleidsmaatregelen te helpen verbeteren en de eerder aangehaalde problemen op te lossen, stelt de FRDO voor om volgende zaken te ontwikkelen:
- Een methodologie die in consensus werd uitgewerkt en die de opvolging en de evaluatie van beleidsbeslissingen en de uitwerking ervan door de verschillende beleidsniveaus mogelijk maakt,
  - Een methodologische harmonisatie van inventarissen<sup>13</sup>, scenario's en gebruikte modellen,
  - De uitwerking van gemeenschappelijke indicatoren die toelaten om een betere effectbeoordeling te maken van de verschillende beleidsmaatregelen en een duidelijker beeld te krijgen van de prioritare domeinen<sup>14</sup>, dit om in de nodige financiering te kunnen voorzien.

Deze aanbevelingen zijn trouwens gedeeltelijk gebaseerd op enkele bepalingen van het Samenwerkingsakkoord van 2002.

De FRDO beveelt aan om de instanties die verantwoordelijk zijn voor de inventarissen, op de hoogte te brengen van de nieuwe richtlijnen ("guidelines") die door het IPCC op 28 april 2006 zijn aangenomen, teneinde deze van zodra mogelijk toe te passen.

- [15] Verschillende Belgische beleidsinstanties (niet alleen op federaal, maar ook op gewestelijk niveau) lieten studies uitvoeren om hun klimaat- en energiebeleid beter te definiëren. De FRDO denkt dat ook op dit vlak een coördinatie nuttig is en voor alle partijen een meerwaarde zou kunnen betekenen. Bovendien moeten deze studies maximaal transparant en toegankelijk zijn, volgens de geest van het Verdrag van Aarhus<sup>15</sup>, bekrachtigd door België.
- [16] Ten slotte zijn er nog twee tot nu toe verwaarloosde domeinen die meer aandacht en een betere integratie verdienen : ontwikkelingssamenwerking en de maatregelen ter aanpassing aan klimaatveranderingen.

---

<sup>13</sup> In het bijzonder van de categorieën (personen en goederen...), het transittransport en de verschillen tussen de gewesten...

<sup>14</sup> Meerbepaald de drie instrumenten waarmee België zijn streefdoelen kan bereiken, namelijk de uitwisseling van quota's op de Europese markt, de flexibiliteitsmechanismen in het kader van het Protocol van Kyoto en vooral het beleid en maatregelen (aangaande de binnenlandse emissies, in het bijzonder de activiteitensectoren die niet met de Europese markt, de huishoudens, het transport, de landbouw... te maken hebben).

<sup>15</sup> Verdrag van 25 juni 1998 over de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechtspraak inzake milieuaangelegenheden".

## **BIJLAGE 1. Aantal aanwezige en vertegenwoordigde stemgerechtigde leden op de algemene vergadering van 8 juli 2005 [te vervolledigen]**

- De 4 voor- en ondervoorzitters:  
T. Rombouts, A. Panneels, J.-Y. Saliez, C. Ven.
- 5 van de 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor milieubescherming:  
R. de Schaetzen (Natagora), G. De Schutter (World Wide Fund for Nature - Belgium), T. Snoy (Inter-Environnement Wallonie), W. Trio (Greenpeace Belgium), J. Turf (Bond Beter Leefmilieu).
- 5 van de 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor ontwikkelingssamenwerking:  
B. Bode (Broederlijk Delen), G. Fremout (VODO), B. Gloire (Oxfam-Solidarité), J.-M. Swalens (ACODEV), O. Ze (CNCD).
- De 2 vertegenwoordiger van de niet-gouvernementele organisaties die de belangen van verbruikers verdedigen:  
Christian Rousseau (Test-Achats), Catherine Rousseau (CRIOC)
- 3 van de 6 vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties:  
J. Decrop (Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique), F. Maes (Algemeen Belgisch Vakverbond), D. Van Daele (Fédération Générale du Travail de Belgique)
- De 6 vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties:  
A. Nachtergaele (Federatie Voedingsindustrie), G. Vancronenburg (*Verbond der Belgische Ondernemingen*), I. Chaput (Fédération des Industries Chimiques de Belgique), M.-L. Semaille (Fédération wallonne de l'agriculture), P. Vanden Abeele (Unie van Zelfstandige Ondernemers), A. Deplae (Union des Classes Moyennes).
- 1 van de 2 vertegenwoordiger van de energieproducenten:  
F. Schoonacker (Samenwerkende Venootschap voor Productie van Elektriciteit-SPE).
- de 6 vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus:  
M. Carnol (Université de Liège), R. Ceulemans (Universiteit Antwerpen), L. Helsen (Katholieke Universiteit Leuven), D. Lesage (Universiteit Gent), J.-P. van Ypersele de Strihou (Université Catholique de Louvain), E. Zaccai (Université Libre de Bruxelles)

**Totaal: 32 van de 38 stemgerechtigde leden**

*Opmerking: de namen van de personen die nog niet benoemd zijn als lid van de raad, staan cursief vermeld*

## **BIJLAGE 2. Voorbereidende vergaderingen voor dit advies**

Om dit advies voor te bereiden, is de werkgroep energie en klimaat bijeengekomen op 7 en 24 maart, 20 april en 2 mei.



---

## **BIJLAGE 3. Mensen die hebben meegewerkt aan de voorbereiding van dit advies**

### **Stemgerechtigde leden en hun vertegenwoordigers**

- Prof. Jean-Pascal van YPERSELE de STRIHOU (UCL) – voorzitter,
- Dhr. Roger AERTSENS (Fedichem) – ondervoorzitter,
  
- M. Mikaël ANGE (IEW)
- Dhr Bram CLAEYS (BBL)
- M. Mateo CORDIER (ULB)
- M. Jean-François FAUCONNIER (Greenpeace)
- Dhr Geert FREMOUT (VODO)
- Dhr Fre MAES (ABVV)
- Mme Edilma QUINTANA (CNCD)
- Dhr Sam VAN DEN PLAS (WWF)
- M. Olivier VAN der MAREN (FEB)

### **Niet-stemgerechtigde leden en hun vertegenwoordigers**

- M. Mundon-Izay NOTI (SPF Mobilité et Transports)

### **Uitgenodigde expert**

- M. Etienne HANNON (SPF Environnement, Service Changements climatiques)

### **Secretariaat**

- M. Marc DEPOORTERE
- Dhr Jan DE SMEDT