

Het klimaatbeleid in België: de samenhang van de bevoegde wetgevers

Dr. Carole M. Billiet
Centrum voor Milieu- en Energierecht UGent
FELNET studievoormiddag Klimaat,
16 mei 2019



1

Het menu

1. Het VN-Klimaatverdrag uit 1992: centrale doelstelling
2. Het EU-klimaatbeleid: enkele sleutelstukken
3. België: engagementen en resultaten
4. De klimaat*governance* in het land: basisfeiten
5. Het voorstel van Bijzondere klimaatwet
6. Referenties

2

1. Het VN-Klimaatverdrag uit 1992: centrale doelstelling

- 1.1. Artikel 2 van het verdrag
- 1.2. De invulling van het kernbegrip
'gevaarlijke klimaatverandering'

3

1.1. Artikel 2 van het verdrag

- Het Raamverdrag van de Verenigde Naties ('VN') inzake klimaatverandering, gedaan te New York op 9 mei 1992 (Engels: 'UNFCCC')
 - in werking getreden op 21 maart 1994
 - 196 landen, waaronder België, en 1 regionale organisatie, m.n. EU
- *"The ultimate objective of this Convention ... is to achieve ... stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would **prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system**. Such a level should be achieved within a time frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production is not threatened and to enable economic development to proceed in a sustainable manner."*

4

1.2. De invulling van het kernbegrip 'gevaarlijke klimaatverandering'

1. Een opwarming van 2°C is gevaarlijk (1990-2012)

1990 & 1992: wetenschappelijke bevindingen, 2°C bovengrens
1996: EU, EC, "global average temperatures should not exceed 2 °C above pre-industrial level"
2007: COP 13, Bali Actieplan, 2°C max via referentie aan IPCC
2009: COP 15, Kopenhagen Akkoord (met 1,5°C)
2010: COP 16, Cancun Agreement, "below 2 °C"
2011: COP 17, Durban: "below 2 °C or 1,5 °C"

2. Een opwarming van meer dan 1,5°C is gevaarlijk (2012-)

2012: COP 18, Doha, Structured Expert Dialogue, 2013-2015, 2°C "not safe", "a defence line that needs ... stringently defended"
2015: COP 21, Akkoord Parijs, "well below 2 °C" and "pursue efforts to limit the temperature increase to 1,5 °C" + vraag special rapport IPCC
2018: IPCC SR, >1,5°C zeer grote schade en verschil in gevolgen 1,5°C en 2°C is groot
 !!: **emissions gap**, 3.7-4.8 2100

5

2. Het EU-klimaatbeleid: enkele sleutelementen

2.1. Beleid op 2020

2.2. Beleid op 2030

6

2.1. Beleid op 2020

- **Beslissing Europese Raad maart 2007 < EC**
 - 20% reductie BGE-emissies t.o.v. 1990
 - **Inschatting -30% nodig om 2°C grens te halen**
 - *Climate & energy package* april 2009

- **Climate & energy package, o.m.:**
 - Emissiereductie niet ETS-sectoren (transport, gebouwen, niet-ETS industrie, landbouw): bindende verplichtingen voor de lidstaten
 - België: -15% in 2020 t.o.v. 2005
 - Aandeel hernieuwbare energie: bindende verplichtingen voor de lidstaten
 - België: 13% in 2020 van het nationale energieverbruik

7

2.2. Beleid op 2030

- **Basis van het beleid**
 - EC, 2011: *A roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050 & Energy Roadmap 2050*, reeds met -40% in 2030 t.o.v. 1990
 - EC, januari 2014: *Een beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030*
 - Europese Raad, oktober 2014
 - O.m. 40% reductie BKG-emissies in 2030 t.o.v. 1990
 - Basis package *Clean Energy for all Europeans*, 2016-2018
 - Rechtszaak 23 mei 2018: 40% reductie is ontoereikend t.o.v. artikel 2 Akkoord Parijs

- ***Clean Energy for all Europeans* package van 2018**
 - Commissievoorstellen 2016
 - O.m. Verordening 2018/842 inzake de niet-ETS sectoren, met bindende verplichtingen voor de lidstaten tot jaarlijkse (lineaire) emissiereducties,
 - België: -35% in 2030 t.a.v. 2005
 - Verordening 2018/1999, “de EU Governance-verordening”: het sleutelstuk van de Clean Energy Package

8

EU Verordening 2018/1999 11/12/2018⁹ inzake de *governance* van de energie- unie en de klimaatactie

REGULATORY STABILITY, STREAMLINING, ACHIVING ENERGY UNION OBJECTIVES, ALIGNEMENT WITH PARIS

**National Integrated Energy and Climate Plans
(2021 to 2030)**
(preparation well before 2020)

**National progress reports
(from 2021, every two years)**

**European Commission monitoring
(State of the Energy Union)**

Streamlining:

↓

1 Plan
1 Report
1 Monitoring

9

Verordening: direct werkend - geen omzetting vereist

STRUCTURE OF INTEGRATED NATIONAL ENERGY AND CLIMATE PLANS (NECPs) 7

	Section A NATIONAL PLAN	Section B ANALYTICAL BASIS
	1. Overview and Process for Establishing the Plan	
ENERGY UNION DIMENSIONS		
Decarbonisation		
energy efficiency		
Energy security	2. National Objectives and Targets	3. Policies and Measures
Internal market		4. Current Situation and Reference Projections
R&I and Competitiveness		5. Impact Assessment of Policies and Measures

10

3. België: engagementen en resultaten

11

- België is verdragsstaat VN-Raamverdrag van 1992
 - EU-beleid waarvan vaststaat dat het verdienstelijk maar te weinig ambitieus is
- Dat EU-beleid
 - 2020-doelen: samen met Ierland is België de enige lidstaat waarvoor “*de kloof naar de 2020-doelstellingen (-15% emissiereductie en 13% hernieuwbare energie) nog groot is*” (zie website federale klimaatdienst, posting 4 april 2019)
 - Eurostat, Commissie: België zal doelen niet halen (2 x ca. 3%)
 - Federale staat en gewesten: flexibiliteiten
 - Andere EU-lidstaten: reeds in orde, ook in analyse Eurostat en Commissie; en sommige doen ruim te veel
 - 2030-doel (-35%): zal niet gehaald worden zonder extra maatregelen
 - Tekort van liefst 21%

12

4. De klimaat*governance* in het land

4.1. Klimaat is een transversale bevoegdheid

4.2. De toolkit

13

4.1. Klimaat is een transversale bevoegdheid

- Klimaat is overal een transversale beleidsmaterie
 - Een beleidsuitdaging in elk land
- België: een moeilijkheidsgraad extra
 - Zeven overheden!
- Bevoegd zijn:
 - de 3 gewesten
 - de federale staat
 - de 3 gemeenschappen

14

4.1. (...)

➤ **Gewestelijke materies**

- *'The one and only'?*
- Ruimtelijke ordening
 - Mitigatie: beperking mobiliteitsbehoefte
 - Adaptatie: ruimte voor water, voorkoming warmte-eilanden
- Leefmilieu en waterbeleid
 - Mitigatie: emissiebeperkingen
 - Adaptatie: integraal waterbeleid, overstromingen en droogteperiodes (met vergoeding, Rampenfonds)
- Landinrichting en natuurbehoud
 - Mitigatie: opslag van koolstof
 - Adaptatie: wijziging van habitats en soorten, invasieve uitheemse soorten, landelijke waterbeheersing
- Huisvesting
 - Mitigatie: isolatie, energiezuinigheid
 - Adaptatie: bescherming tegen extreme hitte, overstromingen

15

4.1. (...)

➤ **Landbouw**

- Mitigatie: beperking uitstoot methaan, distikstofdioxyde, verhoging opslagcapaciteit koolstof
- Adaptatie: aanpassing teelten aan wijzigend klimaat en vergoeding (Landbouwschadefonds)
- **Gewestelijk economisch beleid**
 - Mitigatie: bevorderen koolstofarme economie, innovatie
 - Adaptatie: steunverlening getroffen sectoren
- **Gewestelijk energiebeleid**
 - Mitigatie: distributie, REG, hernieuwbare energie, afstandsverwarming
 - Adaptatie: bescherming infrastructuur
- **Openbare werken en vervoer**
 - Mitigatie: bevordering openbaar vervoer, koolstofarm transport, multimodaliteit
 - Adaptatie: waterwegen, havens, zeekering en dijken

16

4.1. (...)

- Gewestelijke fiscaliteit
- Gewestelijke ontwikkelingssamenwerking
- Lokale besturen ...

17

4.1. (...)

- **Federale bevoegdheden**
- **Werkelijk belangrijk**
 - Federaal energiebeleid
 - Mitigatie en adaptatie: energiewinning in de noordzee, kernenergie, studies over de perspectieven van energiebevoorrading, grote infrastructuurwerken over de stockage, het vervoer en de bevoorrading van energie, tarieven
 - Productnormen: mitigatie
 - Ioniserende stralingen en radioactief afval: mitigatie en adaptatie
 - In-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun krennen
 - Verkeersmiddelen: mitigatie
 - Brandstoffen: mitigatie
 - NMBS: mitigatie aen adaptatie

18

4.1. (...)

- Brussel Airport: mitigatie en adaptatie
- Federale fiscaliteit
- Handhaving: justitie, politie
- Civiele bescherming: rampenbesrijding
- Federaal wetenschappelijk onderzoek
- Ontwikkelingssamenwerking: mitigatie en adaptatie
- Coördinatie international en Europees beleid
- ...

19

4.1. (...)

- **Gemeenschapsbevoegdheden**
- Niet langer te vergeten
 - **Onderwijs**
 - Mitigatie: schoolgebouwen koolstofarm maken
 - Adaptatie: bescherming infrastructuur
 - **Cultuur**
 - Mitigatie: cultuurgebouwen
 - Adaptatie: bescherming infrastructuur
 - **Gezondheidszorg en bejaardenzorg**
 - Mitigatie: ziekenhuizen, verpleeginrichtingen, verzorgingsinstellingen, bejaardenhuizen, ...
 - Adaptatie: bescherming infrastructuur
 - **Preventieve gezondheidszorg**
 - Adaptatie: hittebescherming, tropische ziekten
 - **Onderwijs, onderzoek en diverse vormen van opleiding:**
 - onderzoek en bewustmaking, ...
 - **Ontwikkelingssamenwerking**

20

4.2. De toolkit

- Het Samenwerkingsakkoord (SA)
 - Traag
 - Tweede Kyoto-periode, 2012-2020: akkoord van februari 2018, verder in 2018 goedgekeurd in de diverse parlementen
 - Democratisch deficit
 - Dynamiek naar de kleinste gemene deler
 - Goed voor beperkte technische en organisatorische kwesties

- SA van 14 november 2002 tussen de federale staat en de gewesten: basis intrabelgisch klimaatbeleid
 - De gemeenschappen?
 - De door het SA opgerichte instellingen voldoen niet
 - 2011, de politiek; 2014, de strategische adviesraden; 2017, de Senaat; 2018, academici; ...
 - Inhoudelijk achterhaald (rapportageverplichtingen)

21

5. Het voorstel van bijzondere klimaatwet

5.1. Levenswandel

5.2. Wat is het niet en wat wel?

5.3. Inhoud

5.4. Kaap: de doelstellingen

5.5. Kompas: de beginselen

5.6. Vlaggeschepen: de klimaatbeleidsinstellingen

22

5.1. Levenswandel

- 1 februari 2019: academisch voorstel van bijzondere wet (BW) – 20 artikelen – gaat online
- 6 februari 2019: formele indiening als voorstel van BW in de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers
- 4 maart 2019: advies Raad van State
 - 16/20 maar de bijzondere wetgever is niet bevoegd voor de doelstellingen en beginselen
- 10 maart 2019: academische antwoorden op RvS online
- 13 maart 2019, Kamer, formele indiening van:
 - Voorstel tot herziening van artikel 7bis Grondwet (20/20)
 - Bijkomende technische amendementen
- 29 maart 2019: herziening 7bis Grondwet haalt het niet in de plenaire vergadering van de Kamer
- 4 april 2019: Kamer stemt voor mogelijkheid herziening 7bis Grondwet gedurende de volgende regeerperiode
 - Senaat en Regering?
 - Meteen ook basis voor hernemen voorstel van Bijzondere wet

23

5.2. Wat is dit voorstel?

NIET

- Een herfederaliseren van bevoegdheden; de bevoegdheden blijven volstrekt onveranderd waar ze zijn
- Een oplossing voor geheel de klimaatproblematiek in één tekst
- Een tekst met concrete inhoudelijke voorstellen

WEL

- Een antwoord op de huidige tekortkomingen in klimaatgovernance
- Een antwoord op de vraag tot betere samenwerking, ook met het maatschappelijk middenveld
- Een antwoord op de Europese Governance Verordening van 11 December 2018
 - Noden tot intense samenwerking
 - Uitvoeringsbepalingen

24

5.3. Inhoud

- 7 hoofdstukken, 20 (+1) artikelen
- Hoofdstukken
 - 1. Inleidende bepalingen (artikelen 1 en 2)
 - 2. Doelstelling en beginselen (artikelen 3 en 4)
 - 3. Brede maatschappelijke klimaatdialog (artikel 5)
 - 4. Globale klimaatdoelstellingen op lange en middellange termijn (artikelen 6 en 7)
 - 5. Klimaatbeleidsinstellingen (artikelen 8-11)
 - 6. Geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan en strategie (artikelen 12-18)
 - 7. Klimaatdag (artikelen 19-21)
- Flankerend
 - Artikel 7bis Grondwet
 - ...

25

5.4. Kaap: de doelstellingen

- Art. 3 voorstel Bijz. Wet: globale klimaatbeleidsdoelstellingen België **en** de wijze van coördineren en uitvoeren van klimaatbeleidsdoelstellingen van de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten
- Art. 6 voorstel Bijz. Wet: langetermijndoelstellingen-2050
 - Vermindering uitstoot broeikasgasemissies in België, “*minstens 95% ten opzichte van de uitstoot in 1990*”
 - Verhoging aandeel hernieuwbare energie in het bruto-eindverbruik in België tot minstens xxx
 - Bereiken kerndoel inzake verbetering van energie-efficiëntie van minstens xxx
 - [gebouwenbestand]
- Middellange termijndoelstellingen-2030
- Mogelijkheid tot wijziging doelstellingen met inachtneming vooruitgangsbeginsel

26

5.5. Kompas: de beginselen

- Art. 4, §3 Bijz. Wet
- “*Onverminderd de geldende algemene beginselen van milieubeleid*”
 - het sociaalrechtvaardigheidsbeginsel
 - het vooruitgangsbeginsel
 - het beginsel van het geïntegreerd verminderen van verontreiniging
 - het integriteitsbeginsel
 - het mutualiteitsbeginsel

27

5.6. Vlaggeschepen: de klimaatbeleidsinstellingen

- 5.6.1 Kern van het voorstel
- 5.6.2 Interfederale samenwerking
- 5.6.3 Het Klimaatexpertencomité

28

29

5.6.1 Kern van het voorstel

Bouwstenen huidige beleidsstructuur	Voorstel: 4 interfederale klimaatbeleidsinstellingen
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Nationale Klimaatcommissie (NKC): vermenging wetenschappelijke, ambtelijke en politieke rol is handicap voor doelmatige en doeltreffende taakvoering ➡ Duidelijke scheiding functies ➤ (Uitgebreide) Interministeriële Conferentie Leefmilieu (UICL) belichaamt onvoldoende het transversale karakter van de klimaatproblematiek ➤ Informele interparlementaire klimaatoverleg (gemeenschappelijk verklaring van 13 november 2017): positief geëvalueerd 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Interministeriële Klimaatconferentie (“Interministeriële conferentie”) 2. Interfederaal Klimaatagentschap (“Agentschap”) (detacheringsmodel) 3. Permanent Onafhankelijk Klimaatexpertencomité (“Comité”) 4. Interparlementaire Klimaatcommissie <p style="text-align: center;">Comité is enige nieuwe instelling ➡ Nationale Klimaatcommissie verdwijnt ➡</p>

29

30

5.6.2. Interfederale samenwerking

```

graph TD
    IKC((IKC)) --- IKC_desc[• politiek op niveau uitvoerende macht (i.p.v. UICL)]
    Agentschap((Agentschap)) --- Agentschap_desc[• gemeenschappelijke werkplek  
• ambtenaren versch. administraties (opdracht of detachering)]
    Comité((Comité)) --- Comité_desc[• wetenschappelijke onderbouw  
• Link met relevante bestaande instellingen]
    IKC --- IO[Interparlementair klimaatoverleg]
    Agentschap --- IO
    Comité --- IO
                    
```

Elk parlement en elke overheid:
blijft bevoegd en verantwoordelijk binnen zijn aangelegenheid

Brede maatschappelijke dialoog

30

5.6.3 Het Klimaatexpertencomité

- Voorbeeld is de UK *Committee on Climate Change*
 - Climate Act 2008
 - Ook Denemarken, Finland, Frankrijk, Zweden, Noorwegen
- **Onafhankelijk** expertise- en kenniscentrum
 - Met permanent secretariaat (met studiec capaciteit)
- Gemeenschappelijk voor de verschillende overheden
- Taken aangaande
 - Wetenschappelijk onderbouwde kwaliteit NEKP
 - Raadgevend, adviserend, interpellierend
- Link met bestaande instellingen en adviesorganen (Planbureau, Rekenhof, FRDO, CRB,)

31

32

Samenstelling (artikel 9, §3)	Samenstelling UK Climate Change Act 2008
Klimaatveranderingswetenschap	Business competitiveness
Klimaatrisico's en de aanpassing hieraan	Climate change policy at national and supranational level and in particular its social impacts
Internationaal, Europees en intern klimaatbeleid	Climate science and other branches environmental -
Economie, financiën en bedrijfsleven	Differences in circumstances [regions]
Technologie	Economic analysis and forecasting
Productie en distributie van energie	Emissions trading
Handel in emissierechten en mechanismen Parijs	Energy production and supply
Sociale, gedrags- en onderwijsaspecten	Financial investment
Duurzame steden, luchtkwaliteit, ruimtelijke ordening	Technology development and diffusion
Landbouw, bossen, koolstofputten	
Biodiversiteit en ecosystemendiensten	

32



Einde van deze
episode
Wordt vervolgd

Dank!

33

6. Referenties

1. De EU Governance-verordening: Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 11 December 2018 “inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie, tot wijziging van Richtlijn 94/22/EG (...) en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 525/2013” (in werking sedert 24 december 2018)
2. D. Misonne *et al.*, *Belgische 'klimaat-governance' – Reeks academische seminars: syntheserapport*, Brussel, 22 november 2018, zie: <https://www.klimaat.be/nl-be/klimaatbeleid/belgisch-klimaatbeleid/nationaal-beleid/klimaatgovernance/>
3. De wetgevingsdossiers:
 1. Het voorstel van bijzondere wet: <http://www.dekamer.be/kvvr/showpage.cfm?section=/flwb&language=nl&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?lang=N&legislat=54&dossierID=3517>
 2. Het voorstel tot herziening van artikel 7bis Grondwet: <http://www.dekamer.be/kvvr/showpage.cfm?section=/flwb&language=nl&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?lang=N&legislat=54&dossierID=3642>
4. Het academisch voorstel **met toelichting**: <https://cedre.hypotheses.org/1568> meer bepaald <https://f.hypotheses.org/wp-content/blogs.dir/3804/files/2019/02/MVT10.02.pdf>

34