



MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

## **Briefadvies**

*van 5 december 2002*

**over het voorontwerp van decreet houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende het opstellen, het uitvoeren en het opvolgen van een Nationaal Klimaatplan, alsook het rapporteren, in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering en het Protocol van Kyoto**

D/2001/7080/A51

*Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding*

© 2001 Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen  
Kliniekstraat 25, 4de verdieping  
B-1070 Brussel  
tel. 02-558 01 30  
fax 02-558 01 31

Aan mevrouw Vera Dua  
Vlaams minister van Leefmilieu en Landbouw  
Alhambragebouw  
E. Jacquainlaan 20, 7de verd.  
1000 Brussel

Datum: 5 december 2002  
Uw Ref.: AMINAL/AEM 16BB-U-MLL/S5/ma/2002/01-00702  
Onze Ref.: 04.05.08/L7/02/999  
Betreft: Uw adviesvraag omtrent het voorontwerp van decreet houdende goedkeuring van het "samenwerkingsakkoord klimaat"  
cc: AMINAL, Afdeling Europa en Milieu (Dhr. Remy Merckx, Mevr. Myriam Nys)

*Mevrouw de Minister,*

Wij ontvingen in goede orde Uw adviesvraag van 25 oktober 2002 omtrent het voorontwerp van decreet houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende het opstellen, het uitvoeren en het opvolgen van een Nationaal Klimaatplan, alsook het rapporteren, in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering en het Protocol van Kyoto.

Het samenwerkingsakkoord voorziet o.a. in de oprichting van een Nationale Klimaatcommissie, ondersteund door een permanent secretariaat. Deze Nationale Klimaatcommissie moet de opvolging van het samenwerkingsakkoord en het Nationaal Klimaatplan verzekeren. Ook andere administratieve, organisatorische en inhoudelijke taken worden haar toegewezen.

De Nationale Klimaatcommissie zelf, zal worden samengesteld uit de contracterende Partijen, die elk over vier gemandateerde vertegenwoordigers beschikken, aangeduid door hun respectieve regeringen (art. 4). Zij komen jaarlijks minstens twee maal per jaar samen (art. 8). Het permanent secretariaat van de commissie zal bestaan uit gedetacheerde personeelsleden van de Partijen, en zal worden ondergebracht in IRCEL (= Interregionale Cel voor het Leefmilieu) (art. 5).

Tevens voorziet het samenwerkingsakkoord in een juridisch kader voor de gegevensverzameling ten behoeve van de Verenigde Naties en de Europese Commissie (op te stellen door de Nationale Klimaatcommissie, op basis van gegevens van de Gewesten, art. 6

en 11), en een jaarlijkse verslaggeving van de Partijen omtrent de vorderingen inzake de uitvoering van de maatregelen, opgenomen in het Nationaal Klimaatplan (art. 13). Bovendien bevat het samenwerkingsakkoord bepalingen die de Partijen verbinden tot uitvoering van maatregelen opgenomen in het Nationaal Klimaatplan, voor wat hun respectieve bevoegdheden betreft (art. 15).

Het samenwerkingsakkoord moet België bovendien op korte termijn in staat stellen gebruik te maken van de flexibiliteitsmechanismen voorzien in het Protocol van Kyoto. Voorwaarde daarvoor is immers dat België, als Partij van het Protocol, dient te beschikken over een betrouwbaar nationaal systeem van inventarisatie van broeikasgassen.

Het ABVV, het ACLVB, het ACV, de Boerenbond, de UNIZO en het VEV onthouden zich bij dit advies.

Wat betreft de procedure die voorafgaat aan de adviesvraag, en in het algemeen de procedure die gevolgd wordt bij samenwerkingsakkoorden tussen de Federale Staat en de Gewesten, dringt de Raad erop aan om te onderzoeken of de Vlaamse adviesorganen niet vroeger kunnen worden betrokken in het besluitvormingsproces. Nu werd de adviesvraag gesteld nadat het samenwerkingsakkoord zelf reeds een advies verkreeg van de Raad van State en nadat de Vlaamse regering de bevoegde Vlaamse ministers reeds machtigde om het samenwerkingsakkoord te ondertekenen (beslissing Vlaamse regering van 29 maart '02).

Het tijdstip van de adviesvraag bij samenwerkingsakkoorden aan SERV en MiNa-Raad wordt tot op heden in principe bepaald door het tijdstip van indiening van een voorontwerp van decreet, dat de goedkeuring bevat van het samenwerkingsakkoord. De Raad vraagt of hij niet, analoog aan de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling en de Raad voor het Leefmilieu van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, vroeger om advies kan worden gevraagd<sup>1</sup>. Met de huidige procedure, mag de Raad immers verwachten dat met zijn opmerkingen over samenwerkingsakkoorden geen rekening zal worden gehouden. Het reeds bereikte akkoord zou immers opnieuw dienen onderhandeld te worden.

Inhoudelijk, en specifiek met betrekking tot dit samenwerkingsakkoord, vindt de Raad het positief dat getracht wordt een betere institutionalisering en coördinatie van het overheidsbeleid inzake klimaat te realiseren: de complexiteit van de institutionele structuur in België maakt dit noodzakelijk. Zo is een betere onderlinge afstemming van de beleidsmaatregelen en –verantwoordelijkheden van federale overheid en gewesten zeer gewenst. Ook zijn de intenties om de broeikasgasemissie-inventarissen en de prognosemodellen inzake broeikasgasemissies tussen de Gewesten op elkaar af te stemmen, meer dan noodzakelijk en dringend.

1) Zo gaf de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling reeds zijn advies op 18 december 2001, en de Raad voor het Leefmilieu van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest op 20 december 2001.

De ondertekening van voorliggend samenwerkingsakkoord moet er inderdaad voor zorgen dat een einde gesteld wordt aan het – wegens “de complexe en onduidelijke institutionele structuur” - blijven uitstellen van dringend noodzakelijke maatregelen en het doorschuiven van verantwoordelijkheden.

De Raad zou het dan ook logisch vinden dat de Vlaamse overheid na ondertekening van het samenwerkingsakkoord onmiddellijk werk maakt van het concreter invullen van de maatregelen die ze van de federale overheid verwacht. In het ontwerp van Vlaams klimaatbeleidsplan 2002-2005 wordt immers veelvuldig verwezen naar “de noodzakelijke begeleidende maatregelen op federaal niveau”. Om met een onderbouwde agenda te kunnen deelnemen aan de beraadslagingen in de Nationale Klimaatcommissie is het voor de Raad dan ook hoogstnoodzakelijk dat deze “noodzakelijke begeleidende federale maatregelen” zeer concreet en snel worden ingevuld.

Andere inhoudelijke bemerkingen en/of vaststellingen van de Raad over het samenwerkingsakkoord zijn:

1) De uitgebreide preambule van het samenwerkingsakkoord mag dan nog eigen zijn aan samenwerkingsakkoorden, de Raad vraagt zich wel af of daarin niet met te hoogdravende bewoordingen het klimaatbeleid in België wordt geschetst. Die staan in schril contrast met de trieste werkelijkheid: België was en is tot nu toe één van de slechtste leerlingen inzake de aanpak van broeikasgasemissies in de Europese Unie, de vorige klimaatplannen en -doelstellingen hebben nauwelijks resultaat opgeleverd en België zal zich, o.a. door het onbenut laten van talrijke reductiemogelijkheden in eigen land, noodgedwongen moeten toeleggen op de inzet van flexibiliteitsmechanismen om de Kyoto-doelstelling te behalen.

De veelbelovende preambule staat ook niet in verhouding tot de magere inhoud van het akkoord. Zo leest de Raad onder andere dat het de bedoeling is in België een ‘low carbon economy’ te realiseren en het Nationaal Klimaatplan in te schrijven in een algemene strategie voor duurzame ontwikkeling. Natuurlijk is de Raad daarover verheugd. In al zijn adviezen over het klimaatbeleid wordt daarnaar gevraagd. Dit vooruitzicht staat evenwel in schril contrast met de voorziene verbintenissen van de Partijen, die niet verder gaan dan de oprichting van een Nationale Klimaatcommissie en een weinig ambitieuze taakomschrijving. Zo bepaalt art. 2: “Dit samenwerkingsakkoord betreft het opstellen, het uitvoeren, het opvolgen van een Nationaal Klimaatplan, [...], met de bedoeling om de netto-uitstoot van CO<sub>2</sub> en andere broeikasgassen te beheersen zoals bepaald in het Protocol van Kyoto en in de Beslissing van de Raad van de Europese Unie van 16 juni 1998.

De Raad is des te meer verontrust daar het ingediende ontwerp van Nationaal Klimaatplan 2002-2012 bijzonder mager is uitgevallen. Als daarmee de teneur gezet is, kan de Raad moeilijk hoopvol zijn.

2) De Raad heeft bovendien twijfels bij de slagkracht van de Nationale Klimaatcommissie. De Commissie krijgt een groot aantal taken mee (art.6). Daartegenover staat dat de

Commissie 'ten minste 2 maal per jaar samen komt' (art. 8). Natuurlijk kan er meer vergaderd worden, maar een dergelijke bepaling geeft toch al direct aan dat de lat bijzonder laag gelegd worden. Zullen de betrokken vertegenwoordigers de kans krijgen om er meer tijd in te investeren? Ook hier blijkt weer een discrepantie tussen mooie doelstellingen enerzijds en de beperkte middelen die men aan de realisatie ervan wil besteden anderzijds. Bovendien kan er slechts geldig vergaderd worden als alle contracterende partijen vertegenwoordigd zijn. Een ontsnapingsclausule is niet voorzien. Er is weliswaar een permanent secretariaat, maar dat zal bestaan uit ambtenaren die uit andere diensten gedetacheerd worden en elk hun eigen statuut behouden."

- 3) De Raad stelt bovendien vast dat meer en meer commissies, adviesorganen, overlegorganen, administraties, ... worden betrokken bij de totstandkoming en de uitvoering van het klimaatbeleid<sup>2</sup> en vraagt zich af of dergelijke gang van zaken wel de meest wenselijke is. Een voorbeeld van een 'proliferatie' van commissies en verantwoordelijke organen is de regeling in art. 9. Als in de Nationale Klimaatcommissie geen unanimititeit bereikt wordt, wordt de materie voorgelegd aan de uitgebreide Interministeriële Conferentie voor het Leefmilieu. Als ook daar geen akkoord bereikt wordt, wordt het voorgelegd aan het Overlegcomité. Voor de Raad is het van groot belang dat t.a.v. de buitenwereld zo veel mogelijk transparantie en duidelijkheid wordt gegarandeerd. De Raad vraagt dat de Nationale Klimaatcommissie ook de taak op zich neemt deze transparantie in de praktijk te verzekeren (bv. via een eigen website).
- 4) De Raad vindt op het eerste zicht in het samenwerkingsakkoord geen garanties dat het afschuiven van verantwoordelijkheden van het ene bevoegdheidsniveau naar het andere structureel zal worden opgelost en doorbroken: geschillen tussen de contracterende Partijen in de Nationale Klimaatcommissie kunnen immers zeer gemakkelijk op de lange baan geschoven worden door doorverwijzing ervan naar de Interministeriële Conferentie voor het Leefmilieu, en indien daar nog geen akkoord wordt bereikt, doorverwijzing naar het Overlegcomité. Gezien de beperkte vergaderdata van deze drie organen, kan een geschil jaren aanslepen.
- 5) Met betrekking tot dit laatste, heeft de Raad ernstige twijfels omtrent de inhoudelijke taak van de Nationale Klimaatcommissie om tegen ten laatste 2005 een voorstel tot verdeling van de nationale reductiedoelstelling van 7,5 % voor te leggen aan de uitgebreide Interministeriële Conferentie voor het Leefmilieu. Het indienen van het voorstel is immers nog geen garantie voor het bereiken van een akkoord. Bovendien zorgt de mogelijkheid tot doorverwijzing naar het Overlegcomité nog voor mogelijke bijkomende vertraging.

2) De Raad verwijst naar volgende organen die elk een bepaald aspect van het klimaatbeleid dienen vorm te geven of uit te voeren: ICL, uit-

gebreide ICL, CCIM, ICDO, Nationale Klimaatcommissie, federale en gewestelijke adviesorganen, Federale Diensten voor

het Leefmilieu, gewestelijke milieuhandelingen, ...

Gelet op het feit dat, in het kader van het voorstel van Richtlijn tot invoering van een handel in broeikasgasuitstootrechten binnen de Europese Gemeenschap<sup>3</sup>, België uiterlijk op 31 maart 2004 een nationaal allocatieplan dient op te stellen waarin hij het totale aantal uitstootrechten vermeldt dat hij voornemens is voor de periode 2005-2008 toe te wijzen aan de deelnemende installaties, moet er volgens de Raad naar gestreefd worden om tegen die datum ook een akkoord te bereiken over de verdeling van de nationale reductiedoelstelling over de Gewesten.

Immers zal dit nationaal op te stellen allocatieplan de te realiseren inspanningen reeds in belangrijke mate aan de verschillende actoren en installaties toewijzen. Bovendien blijkt uit de voorlopige resultaten van een studie over de economische impact van de Kyoto-doelstellingen op de Vlaamse economie<sup>4</sup> dat juist door het in werking treden van het Europees systeem van verhandelbare CO<sub>2</sub>-emissierechten, de budgettaire gevolgen voor de verschillende gewesten in ons land van verschillende scenario's van intergewestelijke lastenverdeling, veel minder verschillen vertonen. Het Europees systeem van verhandelbare CO<sub>2</sub>-emissierechten maakt met andere woorden de kostenverschillen die voortvloeien uit de verschillende methodes van lastenverdeling relatief klein (in het bijzonder ten opzichte van een situatie zonder Europees systeem van verhandelbare emissierechten). Om die reden meent de Raad dan ook dat reeds tegen eind maart 2004 een akkoord moet bereikt kunnen worden rond de intergewestelijke verdeling.

Belangrijker en moeilijker is wel het opstellen van een nationaal allocatieplan in het kader van dit Europees systeem van verhandelbare CO<sub>2</sub>-emissierechten. De Raad vraagt dan ook dat zeer dringend werk gemaakt wordt van uitvoering van het in voorliggend samenwerkingsakkoord voorziene op te stellen samenwerkingsakkoord inzake flexibiliteitsmechanismen<sup>5</sup> (art. 6, §2, 6.). Daarin moet bovendien een kader worden uitgewerkt voor de inzet van de internationale flexibiliteitsmechanismen van het Protocol van Kyoto. De Raad verwijst hiervoor naar de randvoorwaarden die het hieromtrent heeft geformuleerd in recente adviezen over het Vlaamse klimaatbeleid<sup>6</sup> (randvoorwaarden op vlak van complementariteit, problematiek van de "hot air" bij internationale emissiehandel, financiering van deze instrumenten, ...).

3) COM(2001) 581 def. Voorstel voor een Richtlijn en COM (2002) 680 def. Gewijzigd voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasuitstootrechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad. Artikel 9.

4) CES/VITO (2002). Economische impact van de Kyoto-doelstellingen

op de Vlaamse economie. Voorlopige resultaten van de studie werden medegedeeld op een hoorzitting over het Vlaamse Klimaatbeleidsplan 2002-2005 in het Vlaamse Parlement op 25 november 2002. Stuk nog niet beschikbaar.

5) Flexibiliteitsmechanismen omvatten volgens art. 1, §6 van het samenwerkingsakkoord immers ook: "elk systeem voor handel in

broeikasgasemissies ingesteld door de Europese Unie".

6) Paragrafen [72] en [73] uit MiNa-Raad. Advies 02|27 van 4 juli 2002 over de inpassing van economische instrumenten in het Vlaamse klimaatbeleid, en paragraaf [4] uit MiNa-Raad. Advies 02|48 van 5 november 2002 over het ontwerp van Vlaams klimaatbeleidsplan 2002-2005.

- 6) De Raad verwelkomt de bepalingen dat één van de administratieve en organisatorische taken van de Nationale Klimaatcommissie het “rechtstreeks verschaffen van informatie aan de federale en gewestelijke adviesraden” behelst (art. 6, §1, 7.), alsook de bepaling: “de Federale Staat en de Gewesten verbinden zich ertoe het Nationaal Klimaatplan en alle herzieningen aan dit plan ter advies voor te leggen aan de federale en gewestelijke adviesraden” (art. 17).
- 7) De Raad merkt op dat de budgettaire bepalingen in art. 20 geen melding maken van onderzoekskosten. Nochtans zal de Nationale Klimaatcommissie, overeenkomstig art. 6, §2, 6. verantwoordelijk zijn voor beleidsvoorbereidend onderzoek. Eventueel vallen die kosten onder de werkingskosten, maar dan is het wel vreemd dat er geen kredieten vastgelegd worden.
- 8) De Raad vraagt een grondige controle van de Nederlandse tekst van het samenwerkingsakkoord: in tal van bepalingen staan immers taalfouten of verkeerd gekozen formuleringen: zo is de titel van het samenwerkingsakkoord grammaticaal onvolledig<sup>7</sup>, wordt in art. 24 “de uitlegging” geschreven i.p.v. “de interpretatie”, is in het Nederlands de constructie “voor wat betreft” niet correct<sup>8</sup>, ...

In de hoop U hiermee van dienst te zijn,

Met de meeste hoogachting,

Prof. dr. R.F. Verheyen  
Voorzitter MiNa-Raad

7) Momenteel heet het: “Samenwerkingsakkoord [...] betreffende [...] het rapporteren, in het kader van het Raamverdrag [...]”; beter

staat: “Samenwerkingsakkoord [...] betreffende het nakomen van de rapportageverplichtingen in het kader van het Raamverdrag [...]”.

8) Steeds dient “wat betreft” te worden gehanteerd.