

Advies over de concretisering van de transitie van België naar een koolstofarme maatschappij in 2050

1. Woord vooraf

- [a] De Staatssecretaris voor leefmilieu, energie, mobiliteit en staatshervorming, Melchior Wathelet, heeft via zijn brief van 17 december 2013 een adviesaanvraag ingediend bij de FRDO over de werkzaamheden rond de “Transitie van België naar een koolstofarme maatschappij in 2050”.

In deze brief vraagt de Staatssecretaris aan de FRDO om hem – samen met de overlegorganen op regionaal niveau die als waarnemers aanwezig zijn binnen de FRDO – een advies te bezorgen over de beste manier om de transitie van België naar een koolstofarme maatschappij in 2050 concreet vorm te geven, zowel wat betreft de integratie hiervan in het klimaatbeleid (in te voeren governance, kader, structuur, strategie, ...) als wat betreft de uitdieping van het debat met alle betrokken actoren en sectoren op alle niveaus.

- [b] Hiertoe werd contact opgenomen met de secretariaten van de SERV, de Minaraad, de CESW, de CWEDD, de ESRBHG en de RLBHG om een gezamenlijk advies over de kwestie voor te bereiden.
- [c] Dit advies heeft als doel een gemeenschappelijke boodschap te formuleren. Het is evenwel nuttig eraan te herinneren dat de Raden apart eerder al adviezen hebben geformuleerd die over governance handelen, met algemene en specifieke overwegingen die hierna niet worden herhaald.

2. Uitdagingen

- [1] De Raden willen vooreerst de governance-uitdagingen in herinnering brengen waarop moet worden ingegaan om de transitie naar een koolstofarme maatschappij in België te doen slagen:
- een perspectief op lange termijn, met 2050 als horizon, is nodig als kader voor het beleid op korte termijn;
 - het is noodzakelijk te komen tot een sterke wisselwerking tussen de verschillende beleidsniveaus en tussen de verschillende beleidsdomeinen;
 - een brede focus op alle onderdelen van het energiesysteem, die de drie dimensies van duurzame ontwikkeling integreert, is nodig (systemische aanpak, zie verder § [3]);
 - het beleid moet steunen op een degelijke onderbouwing (met name op wetenschappelijk niveau) en een transparante dialoog met de stakeholders;
 - een stabiel wettelijk kader is nodig;
 - de verbintenissen aangegaan door de regeringen op nationaal niveau en de internationale verbintenissen moeten worden gerespecteerd.

3. Inleiding

- [2] Om doelstellingen voor uitstootvermindering van broeikasgassen tegen 2050 te bereiken zodat het klimaatstelsel zich zou kunnen stabiliseren (-80 % tot -95 % ten opzichte van 1990) is het noodzakelijk een brede governancevisie en een ambitieus transitiebeleid naar een koolstofarme maatschappij toe te passen die ook de andere uitdagingen van duurzame ontwikkeling integreert.
- [3] In het kader van een transitie naar een koolstofarme samenleving zijn de Raden van oordeel dat het voornaamste en fundamentele doel van een beleid inzake energietransitie erin moet bestaan dat die tot een duurzame samenleving leidt die het volgende garandeert¹:
- het in acht nemen van de grenzen van het leefmilieu en de wil om de klimaatveranderingen te bestrijden, volgens het principe van de gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid;
 - de energiebevoorradingzekerheid, zowel voor de consumenten als voor het hele land;
 - een performante economie die het concurrentievermogen van onze ondernemingen verzekert;
 - sociale rechtvaardigheid en een rechtvaardige transitie, die zich houdt aan de vijf pijlers ervan: sociale dialoog, jobcreatie (investeringen, R&D, innovatie), vorming en competenties, respect voor mensen- en arbeidsrechten en een georganiseerde en krachtige sociale bescherming.
- [4] Een transitiebenadering² kan helpen om de transformatie van ons energiesysteem te sturen en te versnellen. Dit kan dankzij een benadering die zich concentreert op de wisselwerking tussen de technologie, de maatschappij en het beleid en die uitgaat van de noodzaak om op een geïntegreerde manier te werken en te denken.
- [5] Een transitiebeleid naar een koolstofarme maatschappij vereist een mondiale aanpak, die onder andere leidt naar een *level playing field* voor de bedrijven, en een brede en strategische aanpak door alle beleidsniveaus in België, die tegelijk proactieve initiatieven aanmoedigt. Die aanpak moet alle uitdagingen van duurzame ontwikkeling integreren, de stakeholders hierbij betrekken om een ruime maatschappelijke steun te verzekeren en coherent zijn met het ontwikkelingsbeleid.
- [6] Volgens de Raden vereist de uitwerking van een effectieve transitiestrategie bovendien een aanpak die niet enkel steunt op het *product* maar ook op het *proces*. Daarbij wordt het accent gelegd op de hervorming en de verbetering van alle planningprocessen en alle bestaande instrumenten, net als op hun onderlinge afstemming. Op die manier wordt een stevige basis gegarandeerd die niet afhangt van een specifieke coalitie.

4. Algemene aanbevelingen

- [7] De Raden beklemtonen dat coördinatie tussen de verschillende federale en regionale Belgische instanties van essentieel belang is om een grotere coherentie van het transitiebeleid te garanderen. Zo kan men gezamenlijk de te ondernemen acties bepalen en een gecoördineerde visie op lange termijn opbouwen voor het beleid 'klimaat en energie' en voor een koolstofarme samenleving. De raden vinden het

¹ Zie § [3] van het advies van de FRDO over de studie "Towards 100% renewable energy in Belgium by 2050", 2013a05, 19 maart 2013: <http://www.frdo-cfdd.be/sites/default/files/content/download/files/2013a05n.pdf>

² Strategische visievorming, Systeemdenken, Creëren van ruimte voor experimenten met nieuwe technologie en voor het gebruik van nieuwe technologieën in niches, Organiseren van netwerken voor leren en interactie, Zoeken van brede maatschappelijke steun voor systeeminnovaties, Operationalisering via concrete acties en maatregelen in een rollend *geïntegreerd meerjarenprogramma voor transitie* over de grenzen van de beleidsdomeinen heen.

bovendien belangrijk te waken over een coherentie tussen dit transitiebeleid en de maatregelen gericht op het aanpakken van andere uitdagingen.

- [8] Deze coördinatie moet permanent zijn en tegelijk rekening houden met de regionale specifieke kenmerken. Vanuit dit standpunt pleiten de Raden voor de toepassing van het mutualiteitsprincipe, waarbij ieder beleidsniveau zodanig probeert te handelen dat de effectiviteit van alle andere beleidsniveaus wordt versterkt.
- [9] Deze verticale coördinatie moet bovendien gepaard gaan met het ontwikkelen van een betere governance binnen iedere betrokken entiteit (horizontale coördinatie van het beleid).
- [10] De Raden onderstrepen de noodzaak voor België om een actieve rol te spelen op het internationale niveau. Daartoe moet ons land coherent zijn vanuit het oogpunt van het intern beleid om zo op het internationale niveau haar legitimiteit te vestigen.
- [11] De Raden stellen bovendien vast dat lokale initiatieven een essentiële bijdrage leveren aan de slaagkansen van dit proces. Er is nood aan een beleid dat de transitie van het energiesysteem die *bottom-up* al aan de gang is, faciliteert, coördineert en versnelt.
- [12] Volgens de Raden is het een belangrijke uitdaging om de beleidsprocessen en de beslissingen die de burgers, de organisaties en de ondernemingen nemen meer verenigbaar te maken met een duurzame ontwikkeling.
- [13] De transitiestrategie moet doelstellingen bevatten voor de vermindering van broeikasgasemissies met als horizon 2050 (met tussentijdse doelstellingen voor 2030 en 2040), en tegelijk garanderen dat de doelstellingen die vermeld zijn in § [3] van dit advies worden behaald. Discussies over (de verdeling van) doelstellingen mogen echter de afstemming en integratie van concrete maatregelen tussen het federale en het gewestelijke niveau niet overschaduwten of hypothekeren (zoals bv. de discussies over de *burden sharing*).
- [14] De Raden vragen in het bijzonder dat de gewesten en de federale overheid coherente beslissingen nemen over:
- een beleid om de energievraag te beheersen, in het bijzonder ook op het vlak van mobiliteit, ruimtelijke ordening, openbaar vervoer en de energieprestaties van gebouwen;
 - de eiwittransitie, zoals gedefinieerd in het FRDO-advies van 3 februari 2011 over dierlijke en plantaardige eiwitten;
 - de organisatie van de gas- en elektriciteitsmarkt, de productiecapaciteit en de energiemix die noodzakelijk zijn om een duurzame energiebevoorrading te garanderen tegen een aanvaardbare kost;
 - de infrastructuur voor het transport en de distributie van energie;
 - de steun aan onderzoek en ontwikkeling;
 - begeleidingsmaatregelen voor die groepen (burgers, bedrijven, ...) die nood hebben aan ondersteuning om echt te kunnen participeren aan de transitie naar een koolstofarme maatschappij.
- [15] Deze strategie moet bovendien regelmatig geëvalueerd worden zodat de concrete resultaten van de ingevoerde maatregelen – met daarbij oog voor alle aspecten die vermeld zijn in § [3] – kunnen worden gemeten, zo nodig met corrigerende maatregelen.
- [16] Tot slot zijn de Raden, als ander aspect van governance, van oordeel dat een ambitieus transitiebeleid naar een koolstofarme maatschappij slechts met succes kan worden bekroond indien het door alle stakeholders wordt gedragen en als zij kunnen participeren aan de uitwerking ervan. Dat zal het meer bepaald mogelijk maken gedrags- en technologische veranderingen te stimuleren.

5. Institutionele aanbevelingen

- [17] De Raden vragen dat de stakeholders, met name via de adviesraden, worden geconsulteerd betrokken bij het uitwerken van de visie, het bepalen van de doelstellingen en de te ondernemen acties, en ook de opvolging van het behalen van de doelstellingen.

De Raden vragen in het bijzonder dat de adviesraden tijdig zouden worden geconsulteerd wanneer samenwerkingsakkoorden op het vlak van milieubescherming worden afgesloten en ook bij de voorbereiding van samenkomsten van de Nationale Klimaatcommissie.

- [18] De Raden bevelen aan dat bestaande instanties zoals de Nationale Klimaatcommissie, het Overlegcomité, de interministeriële conferentie leefmilieu, ENOVER³ en de CCIM zich richten op het coördineren van het federaal en regionaal beleid zodat dit beleid coherent is en dat van de onderlinge beleidsniveaus wederzijds versterkt. Om het bereiken van deze doelstellingen te vergemakkelijken pleiten de raden er bovendien voor dat er voldoende lang op voorhand informele en proactieve contacten plaatsvinden om zo de werkzaamheden binnen die instanties voor te bereiden.

- [19] Zo vragen de Raden dat de Nationale Klimaatcommissie voldoende noodzakelijke middelen zou krijgen en dat wordt toegezien op de transparantie van de activiteiten en beslissingen ervan. De raden willen eveneens dat de stakeholders daar regelmatig kunnen gehoord worden.

- [20] Volgens de Raden is het wenselijk om het mechanisme te verbeteren voor de follow-up van de verbintenissen die zijn aangegaan door de verschillende beleidsniveaus op het vlak van klimaatbeleid. Die taak zou bijvoorbeeld kunnen worden opgenomen door een permanent ad hoc comité met zowel federale als regionale parlementsleden.

Daartoe is tevens een harmonisering wenselijk van de gebruikte monitoringmethodologie voor de berekening van broeikasgasemissies en voor de inschatting van het effect van het beleid en de maatregelen.

³ (ENOVER = Overleggroep Staat-Gewesten voor de energie) cf. samenwerkingsakkoord van 18 december 1991 tussen de Staat, het Waalse Gewest, het Vlaamse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de coördinatie van de activiteiten in verband met energie.