

BELGISCH 'KLIMAAT- GOVERNANCE'



UCLouvain
SAINT-LOUIS BRUXELLES

RAPPORT VAN HET ACADEMISCH SEMINARIE #1

KLIMAAT, GRONDWET EN BEVOEGDHEIDSVERDELING

23 APRIL 2018

CYCLUS VAN SEMINARIES OVER BELGISCH GOVERNANCE OP HET VLAK VAN KLIMAAT

Om de uitdaging van de klimaatverandering te kunnen aangaan, moeten we ons economisch en sociaal model grondig veranderen. Er moeten dringend stappen worden gezet om de nodige hervormingen aan te vatten, volgens een beleidsvisie op lange termijn. Dergelijke maatregelen kunnen alleen worden genomen en tot een goed einde worden gebracht binnen een adequaat institutioneel kader en een adequaat governancestelsel. Gelet op zijn specifieke federale architectuur staat België voor grote uitdagingen op dat vlak.

In de overeenkomst van Parijs wordt gepleit voor "strategieën voor de ontwikkeling van een lage uitstoot van broeikasgassen op lange termijn". Op Europees niveau worden een hele reeks regelgevende en wetgevende maatregelen getroffen, die het kader zullen bieden voor het energie- en klimaatbeleid voor de komende decennia. Centraal daarin staat de nieuwe verordening over "de Governance van de Energie-unie", waarin een reeks regels worden vastgelegd over de inhoud, het formaat en het opvolgings-, evaluatie- en aanpassingsmechanisme van "geïntegreerde nationale plannen op het gebied van energie en klimaat" en van "lage-emissiestrategieën op lange termijn". Die plannen en die strategieën zullen door elke lidstaat ontwikkeld moeten worden en zullen respectievelijk eind 2018 en eind 2019 aan de Europese Commissie voorgelegd moeten worden. België moet dus op korte termijn plannen en strategieën aannemen die bepalend zullen zijn voor de maatregelen die de komende jaren op het vlak van energie en klimaat genomen zullen worden.

Ervaringen uit het verleden (bv. sluiting van het akkoord over het verdelen van de inspanningen op het vlak van klimaat en energie 2013-2020) en recente ervaringen (bv. de besprekingen over het energiepact) tonen aan dat het Belgische institutionele kader en de werking ervan beperkt zijn als er transversale acties moeten worden genomen, waar verschillende machtsniveaus bij betrokken zijn en die betrekking hebben op de middellange of lange termijn. In het akkoord rond de 6^{de} staatshervorming (2011) is gepoogd om die problematiek voor het eerst aan te pakken door versterking in te roepen van de Nationale Klimaatcommissie (NKC), door een "mechanisme voor klimaatresponsabilisering" in te voeren en door te beslissen over het "substitutierecht" van de federale overheid in het kader van de internationale verplichtingen inzake klimaat.

Die verbintenissen blijken evenwel niet te volstaan. België moet dringende beslissingen om de transitie naar een koolstofarme maatschappij te realiseren en om zijn Europese en internationale verbintenissen na te komen. En dat allemaal terwijl er zowel op mondiaal niveau (cf. het proces van de « Talanoa Dialogue » als bij onze buurlanden (meer bepaald Nederland, Frankrijk, Luxemburg en Duitsland¹) verschillende initiatieven zijn om de ambitie te versterken.

1 Die beleidsacties zijn gelanceerd in het kader van de coalitie 'Paris Proof Coalition'.

Verschillende instellingen en organen hebben zich onlangs gebogen over de kwestie van de klimaatgovernance in ons land. We verwijzen daarbij, op institutioneel niveau, naar de recente werkzaamheden van de Belgische Senaat met betrekking tot het intra-Belgische besluitvormingsproces op het vlak van de verdeling van de klimaatinspanningen. Ook werd er een “interparlementair klimaatoverleg” opgestart, met de bedoeling om een resolutie uit te werken met het oog op de COP24 en in het kader van het Geïntegreerd Nationaal Energie- en Klimaatplan.

In die context organiseren de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (DG Leefmilieu – Dienst Klimaatverandering) en de *Université Saint-Louis* – Brussel (CEDRE, CIRC, CresPo) een cyclus van seminaries over de Belgische governance inzake klimaat.

Die seminaries zullen specialisten bijeenbrengen met verschillende achtergronden (grondwettelijk recht, milieurecht, politicologen, filosofen, ...) die het thema vanuit de verschillende disciplines zullen toelichten.

Die seminaries, die eerst en vooral gericht zijn op een deskundig publiek dat samengesteld is uit academische experts of geprivilegieerde observatoren van het klimaatbeleid, zullen een plaats van overleg en debat zijn, een laboratorium waar innoverende voorstellen tot stand kunnen komen. Ze zullen ook kunnen leiden tot de oprichting van een permanent netwerk van experts waarin ruimte is voor wetenschappelijke samenwerkingen.

De seminaries zijn gericht op een reeks thema's die voorbereid zijn door het wetenschappelijk comité, bestaande uit: prof. D. Misonne (USL-B), prof. M. El Berhoumi (USL-B), prof. F. Tulkens (USL-B), prof. B. Denis (USL-B), prof. L. Lavrysen (UG), prof. C.-H. Born (UCL), prof. D. De Beer (USL-B), D. Van Eeckhoutte (USL-B), H. Schoukens (UG) en C. Nennen (USL-B).

De cyclus van seminaries zal worden afgerond met een publiek evenement waarbij de resultaten in aanwezigheid van alle betrokken partijen voorgesteld en besproken zullen worden.

Organisatie van en verantwoordelijkheid voor de cyclus,
voor de *Université Saint-Louis Bruxelles*:

prof. D. Misonne & prof. M. El Berhoumi

in opdracht van de Dienst Klimaatverandering van de FOD
Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu

SEMINARIE 1
23 APRIL 2018
KLIMAAT, GRONDWET EN VERDELING VAN DE BEVOEGDHEDEN

I. DE URGENTIE VAN HET KLIMAAT SITUEREN EN DE VERSNIPPERING VAN HET BELEID	5
A) Urgentie van de uitdaging	5
B) De inhoud en het doel van het openbare beleid	6
C) Rol van het IPCC en samenwerking met de overheden	7
D) Sensibilisering en mobilisering	7
II. BELGISCHE KLIMAATGOVERNANCE: PISTES VOOR OPLOSSINGEN	8
A) Het klimaat in de bevoegdheidsverdeling	9
B) De starheid van de bevoegdheidsverdeling	9
1. Federalisme en klimaatgovernance: vergelijkende benadering	9
2. Het exclusiviteitsprincipe en de matiging ervan	10
C) Institutionele samenwerking (gezamenlijke uitoefening van de bevoegdheden)	11
1. Het samenwerkingsakkoord en de huidige beperkingen ervan	11
2. De noodzaak van de rol van een nationale drijvende kracht voor de interfederale samenwerking	12
3. Welke drijvende kracht?	13
3.1. De Nationale Klimaatcommissie	13
3.2. Federaal of gewestelijk?	13
3.3. Een interparlementaire governance	14
3.4. Een wetenschappelijke drijvende kracht?	15
3.5. Een drijvende kracht gebaseerd op het middenveld?	16
D) Objectiveren om de besluitvorming te vergemakkelijken	16
E) Andere stimulerende instrumenten ten aanzien van de politieke overheden (bijkomende of concurrerende uitoefening van de bevoegdheden)	18
1. Mechanisme voor klimaatresponsabilisering	18
2. Substitutierecht	18
3. Mechanismen voor een concurrentiestrijd tussen de deelstaten?	18
4. Een principe van wederkerigheid?	19
III. HET KLIMAAT IN DE GRONDWET VERANKEREN?	20
A) De symboliek	20
B) Institutionele responsabilisering	21
C) (Administratieve/juridische/constitutionele) afdwingbaarheid	21
D) Nauwkeurigheid	22
E) Opties voor inclusie	22
F) Op een innoverende manier een beroep doen op wat bestaat	23

I. DE URGENTIE VAN HET KLIMAAT SITUEREN EN DE VERSNIPPERING VAN HET BELEID

- ▶ *De uitdaging bestaat erin de komende jaren te komen tot een nuluitstoot van broeikasgassen van menselijke oorsprong*
- ▶ *Die grote uitdaging is nog niet grondig begrepen*
- ▶ *De nodige maatregelen treffen alle onderdelen van de economie, ook het geldwezen en de landbouw*
- ▶ *De verbintenissen van Parijs moeten niet alleen nagekomen maar ook ruim overschreden worden*
- ▶ *Bij de hervormingen mag het klimaat evenwel niet de enige doelstelling zijn, ook de andere milieu-uitdagingen moeten van bij het begin geïntegreerd worden (bv.: biodiversiteit)*
- ▶ *Soms is het makkelijker en doeltreffender om verschillende problemen samen op te lossen, teneinde wijzigingen in de marge te vermijden en bijkomende voordelen te creëren*
- ▶ *Opvoeding is een pijler voor de haalbaarheid van de verwachte verandering.*

A) URGENTIE VAN DE UITDAGING

Professor Jean-Pascal van Ypersele (UCL) leidt het seminarie in door een uiteenzetting te geven van de globale en regionale uitdagingen van klimaatverandering (<http://www.elic.ucl.ac.be/modx/jvp/conferences>), en van de enorme uitdagingen die daarmee gepaard gaan op het vlak van de reductie van de uitstoot van broeikasgassen (voornamelijk CO₂, NH₄ en N₂O, in dalende volgorde van urgentie) en op het vlak van adaptatie (rekening houdend met factoren als kwetsbaarheid, blootstelling en onzekerheid).

Globaal genomen wordt de urgentie rond klimaatverandering zelden correct begrepen door de betrokken actoren, in het bijzonder door de beleidsverantwoordelijken. **“De uitdaging wordt niet grondig begrepen. Dat is een waarheid die stoort”.**

Die uitdaging, waarover de wetenschappelijke gemeenschap het eens is, is de **noodzaak om, zo snel mogelijk (binnen de volgende vijftien jaar) en in ieder geval tegen de helft van de eeuw, te komen tot een nuluitstoot van broeikasgassen veroorzaakt door de menselijke activiteiten.**

Aangezien het bij CO₂ om een vervuiling van het type ‘stock’² gaat, zal de overschrijding van de gevaarlijke waarden een quasi-permanent karakter op menselijk niveau, en heel wat onomkeerbare gevolgen hebben. Artikel 4 van het Akkoord van Parijs verwijst ook

² CO₂ stapelt zich op. Het is het gas dat het langst blijft bestaan: 15 à 40% van een ton (onlangs) uitgestoten CO₂ zal er binnen 1000 jaar nog altijd zijn. Dat verklaart de relevantie van de voorstellen van het type ‘koolstofbudget’ (geraamd op 2900 GtCO₂, waarvan men schat dat 1900 GtCO₂ reeds geconsumeerd is tussen 1870 en 2011, en er nog 1000 GtCO₂ overblijft alvorens over te gaan in ‘terra incognita’).

naar de noodzaak om te komen tot een *netto*-nuluitstoot; de interpretatie van die doelstelling geeft een grote marge in de speelruimte voor de inspanningen inzake de opvang en compensatie van de menselijke uitstoot, waarvan men benadrukt heeft dat vele ervan onrealistisch waren of in staat waren om andere milieuproblemen op eveneens onherstelbare niveaus te verergeren.

Wat nog zorgwekkender is, de som van de verbintenissen die de lidstaten in het kader van het Akkoord van Parijs aangegaan zijn, ligt ruim onder de wetenschappelijk vastgelegde doelstellingen. **Die verbintenissen moeten dus niet alleen nagekomen, maar ook ruimschoots overschreden worden, binnen een korte tijdspanne.** Het is onmogelijk om met die wetenschappelijke vaststellingen tot een compromis te komen; de rol van de publieke klimaatverantwoordelijken bestaat erin "mogelijk te maken wat noodzakelijk is".

B) DE INHOUD EN HET DOEL VAN HET OPENBARE BELEID

Om die doelstellingen van nuluitstoot te behalen, zijn **grondige hervormingen van de economie** noodzakelijk, die in de eerste plaats uitmonden in een **massale 'decarbonisatie'** ervan en uiteindelijk in een **totale neutraliteit** aan broeikasgassen. Die hervorming van de economie brengt ook met zich mee dat de investeringsstromen moeten geheroriënteerd worden.

Bij die hervormingen mag **het klimaat evenwel niet de enige doelstelling zijn, maar moeten ook van bij het begin de andere milieu-uitdagingen geïntegreerd worden** (zoals de aantasting van de biodiversiteit, die niet als ondergeschikt aan het klimaatprobleem mag beschouwd worden).

Soms is het **makkelijker en doeltreffender om verschillende problemen samen op te lossen, teneinde wijzigingen in de marge te vermijden en bijkomende voordelen te creëren**, dan om aparte benaderingen aan te nemen die incoherent blijken te zijn³.

Die hervormingen moeten op die manier ook een sociale dimensie opnemen, vanuit een globalere optiek van duurzame ontwikkeling, en kunnen niet tot stand gebracht worden zonder de 17 doelstellingen van duurzame ontwikkeling in aanmerking te nemen.

Sommige deelnemers vestigden evenwel de aandacht op het risico dat een uitbreiding van de ambities van die noodzakelijke omvorming van de economie als ongewenst gevolg heeft dat de klimaateisen verwateren. Er is op dat vlak een grote bezorgdheid. Ook al kunnen de noodzakelijke economische hervormingen niet uitgevoerd worden zonder ethisch-politieke keuzes te moeten maken, toch werd dus beklemtoond dat **zowel de materiële juridische benaderingen als de institutionele systemen die de klimaatgovernance regelen, zich moeten wapenen tegen een verwatering/inpalming van**

3 Cf. de bovenvermelde inspanningen inzake koolstofcaptatie (*a fortiori* voor de zogenaamde « harde » bio-engineering)

de wetenschappelijke benadering in de ethisch-sociale overwegingen of tegen politieke debatten.

C) ROL VAN HET IPCC EN SAMENWERKING MET DE OVERHEDEN

Het IPCC stelt tools ter beschikking aan de beleidsmakers en het publiek om die doelstellingen te beantwoorden. Het stelt meer bepaald ramingen rond de toekomst van het klimaat op, op basis van verschillende emissiescenario's. Wat dat betreft, **leek het, volgens de de wetenschappelijke analyses, in 2014 (technisch en sociaal) mogelijk om de stijging van de temperatuur onder de 2°C te houden**, en op die manier het grootste deel van de problemen die gelinkt zijn aan de klimaatontregeling (door middel van snelle en drastische acties) te voorkomen. Die scenario's worden voortdurend opnieuw geëvalueerd. Het IPCC werkt ook aan de identificatie van opties voor de vermindering van de uitstoot *per sector* en *per land*.

Het nationale overheidsbeleid moet daarin een belangrijke rol spelen en kan zich daarvoor rechtstreeks baseren op de analyses van het IPCC om zijn beleidsopties te evalueren. De geringere representativiteit van de humane wetenschappen in de werkzaamheden van het IPCC vormt evenwel een bron van bezorgdheid.

Het IPCC is een mondiaal orgaan dat de wetenschappelijke literatuur onderzoekt, en geen instantie die impactstudies doet van welbepaald overheidsbeleid.

D) SENSIBILISERING EN MOBILISERING

Naast de technocratische benadering van het probleem door de beleidsverantwoordelijken werd er ook aan herinnerd dat een **algemene mobilisering van het middenveld** noodzakelijk is om de naar voren gebrachte oplossingen te ondersteunen, te consolideren en te laten voortbestaan. **Globale en permanente educatie over de uitdagingen van klimaatverandering is dus een niet te verwaarlozen pijler voor de haalbaarheid van die verandering**, *a fortiori* in de democratische landen.

Ook wordt benadrukt dat, **opdat die (reeds vastgestelde en geobjectiveerde) mobilisering haar uitwerking zou hebben**, het middenveld op zijn beurt over hefboomen moet beschikken om te kunnen wegen op het overheidsbeleid. Die schakel ontbreekt echter nog gedeeltelijk.

In dat opzicht is de **transparantie van de besluitvormingsprocessen** een noodzakelijke vereiste voor elk responsabiliseringsmechanisme, evenals de perceptie van een door iedereen **gekende en gezamenlijke visie**.

II. BELGISCH KLIMAATGOVERNANCE: PISTES VOOR OPLOSSINGEN

De volgende besprekingen werden respectievelijk ingeleid door professor Luc Lavrysen en door professor Mathias El Berhoumi en Célia Nennen.

De eerstgenoemde situeerde 'klimaatgovernance' in de Belgische federale bevoegdheidsverdeling en legde de nadruk op het uitermate transversale karakter ervan. De twee anderen haakten op die vaststelling in en onderzochten de bestaande mechanismen inzake institutionele samenwerking, die al dan niet in staat zijn om de gezamenlijke uitoefening van die transversale bevoegdheden vlotter te doen verlopen. Alle drie identificeerden ze lacunes in de onderzochte mechanismen en stelden ze pistes voor verbetering voor. Die pistes werden voor algemene bespreking voorgelegd. De twee onderdelen van die besprekingen worden hierrond samengevat.

- ▶ *Het klimaat is een uitermate transversale problematiek*
- ▶ *De bevoegdheden vallen zowel onder de federale overheid en de Gewesten als onder de Gemeenschappen.*
- ▶ *Het creëren van een homogeen blok van bevoegdheden is niet overwogen en kan niet overwogen worden*
- ▶ *De starheid van het Belgische systeem (gebaseerd op de principes van exclusiviteit en autonomie) vormt een belemmering voor de goedkeuring van een ambitieus klimaatbeleid door de verschillende overheden.*
- ▶ *De verschillende (algemene of specifieke) aanpassingen die het systeem kent, bieden geen noemenswaardige vooruitzichten op verbetering. Deze lijken dan ook veroordeeld te zijn om onvoldoende gebruikt te worden.*
- ▶ *De bestaande samenwerkingsprocessen moeten aanzienlijk verbeterd worden.*
- ▶ *Een van de mogelijke pistes is de identificatie en de aanstelling van een « drijvende kracht » voor de samenwerking, op intern Belgisch niveau, een rol die de bestaande structuren nog niet vervullen.*
- ▶ *De drijvende kracht is momenteel te vinden in het Europese en internationale beleid, maar de internationale verbintenissen zijn ruimschoots onvoldoende als we nagaan wat wetenschappelijk noodzakelijk is.*
- ▶ *Meerdere pistes worden overwogen voor de identificatie van die drijvende kracht, zowel vanuit de bestaande praktijken en structuren als daarbuiten. Die pistes zouden onderzocht moeten worden.*
- ▶ *Ook al is de rol van de drijvende kracht onlosmakelijk verbonden met de noodzaak van het objectiveren van de uitdagingen, op alle niveaus (juridisch, technisch, wetenschappelijk), moet vermeden worden dat men trapt in de valstrik van de technocratie en moeten sommige zwakke schakels in het huidige governancestelsel aangepakt worden: de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld en het verbeteren van de transparantie.*
- ▶ *Ook al lijkt men het erover eens dat het noodzakelijk is om een interne drijvende kracht te consolideren of te creëren, toch rijst ook de vraag of hervormingen van institutionele of structurele aard daarvoor noodzakelijk zijn: zou de invoering van een koolstofarifiering niet tot hetzelfde resultaat kunnen leiden?*

A) HET KLIMAAT IN DE BEVOEGDHEIDSVVERDELING

De bevoegdheden die nodig zijn voor de uitvoering van het klimaatbeleid beperken zich niet tot de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen ('mitigatie'). Deze hebben ook betrekking op de adaptatie aan de klimaatverandering (warmte, overstromingen, watercyclus, bodembedekking, schadeloosstellingen enz.), financiering, educatie als Noord-Zuid-vraagstukken etc.

Die bevoegdheden (zowel inzake mitigatie als inzake adaptatie) zijn verdeeld over verschillende overheden. Tegenwoordig hebben de Gewesten de voornaamste bevoegdheden (waaronder ruimtelijke ordening, leefmilieu, huisvesting, landbouw, transport en openbare werken). De federale overheid beschikt over bepaalde fundamentele bevoegdheden (waaronder productnormen, de NMBS, ontwikkelingssamenwerking) en de residuaire bevoegdheden. Het beleid op het vlak van economie en energie wordt gedeeld tussen de federale overheid en de Gewesten, terwijl elke overheid over een eigen fiscale bevoegdheid beschikt. **De Gemeenschappen, die – ten onrechte – vaak vergeten worden,** zoals meermaals herhaald werd tijdens het seminarie – hebben de centrale bevoegdheid inzake educatie ("kardinale bevoegdheid", maar weinig gebruikt), en beheeren bovendien heel wat grote infrastructuurvoorzieningen met een aanzienlijk reductiepotentieel (educatie, gezondheid, cultuur).

Vanzelfsprekend zorgt die « versnippering » van de klimaatbevoegdheden ervoor dat het geïntegreerde beleid inzake 'governance' trager wordt uitgevoerd. De deelnemers zijn het erover eens dat het **onmogelijk is - zelfs vanuit puur praktisch oogpunt - om een homogeen geheel van bevoegdheden inzake klimaatgovernance te vormen,** en tegelijk een federaal stelsel te behouden dat gebaseerd is op de autonomie van de deelstaten. Aangezien klimaatgovernance bij uitstek transversaal is, zal er altijd een heel breed gamma aan bevoegdheden bij betrokken zijn, in uiteenlopende verhoudingen. Er bestaat geen concreet voorstel voor de materiële herverdeling van de bevoegdheden, zowel bij de bazen van de overheidsorganen als in de wetenschappelijke literatuur.

Men heeft er dus op aangedrongen dat de pistes voor het faciliteren van de Belgische 'klimaatgovernance' veeleer berusten op de interfederale mechanismen voor de versoepeling van de verdeling van de bevoegdheden (zie B) en – des te meer, benadrukte men – op samenwerkingsmechanismen tussen de overheidsorganen (zie C).

B) DE STARHEID VAN DE BEVOEGDHEIDSVVERDELING

1. Federalisme en klimaatgovernance: vergelijkende benadering

Vanuit vergelijkende oogpunt, lijkt een federale structuur niet noodzakelijkerwijs een belemmering te zijn voor het klimaatbeleid. In sommige gevallen kan deze zelfs een troef vormen, meer bepaald wanneer de deelstaten van een falende centrale staat bevoegdheden kunnen overnemen (bv.: Canada, USA). Bovendien is een besluitvorming op regionaal

niveau doorgaans beter afgestemd op de specificaties van de lokale economie dan een globale benadering. Het Belgische gewestelijke niveau wordt door meerdere deelnemers beschouwd als een adequate geografische verhouding voor verschillende onderdelen van 'klimaatgovernance'.

Het vergelijkende onderzoek bevestigt evenwel **dat een te strenge verdeling van de bevoegdheden een belemmering kan vormen voor een doeltreffend klimaatbeleid.**

2. Het exclusiviteitsprincipe en de matiging ervan

Een dergelijke starheid is evenwel bijzonder typisch voor het Belgische systeem. De strikte toepassing van de principes inzake exclusiviteit van de bevoegdheden en autonomie van de overheidsinstanties beperkt er de speelruimte van de verschillende overheden aanzienlijk en zorgt voor verschillende problemen op het vlak van verantwoordelijkheid (cf. *infra*).

Met die vaststelling in gedachten zijn de deelnemers overeengekomen te erkennen dat **een grondige wijziging van de manier waarop de bevoegdheden verdeeld (of afgebakend) zijn, vandaag de dag politiek gezien niet kan worden overwogen.** Daarvoor zouden een aantal basisbegrippen van het Belgische federalisme grondig moeten worden herbekeken, wat momenteel een onrealistische oefening is.

Niet alleen de Gemeenschappen en de Gewesten (op basis van artikel 10 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen), maar ook de federale overheid **kunnen in aangelegenheden waarvoor zij niet bevoegd zijn optreden**, op voorwaarde dat 1) die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun eigen bevoegdheden, 2) de aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en 3) de aantasting marginaal is. Een meer ondernemend gebruik van die impliciete bevoegdheden zou overwogen kunnen worden op het vlak van klimaat, ook al **blijven de mogelijkheden van een dergelijk gebruik beperkt.**

Een **substitutiemechanisme ten gunste van de federale overheid** werd specifiek ingevoerd op het vlak van de internationale klimaatverplichtingen (artikel 169 van de Grondwet en artikel 16, § 4, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen). Dat mechanisme heeft het voordeel dat het preventiever is dan het substitutiemechanisme van het gemeen recht (artikel 16, § 3): het vraagt geen internationale veroordeling van de Belgische staat, maar gewoon een vaststelling van het niet-naleven van zijn verplichtingen door de *opvolgings*instantie van de UNFCCC of de Europese Commissie. De deelnemers zijn het erover eens dat het **evenwel zeer weinig waarschijnlijk is dat dit mechanisme ooit zal geactiveerd worden**, omwille van de zware procedure en de dominerende concepten van het Belgische federalisme, dat sterk vasthoudt aan het principe van autonomie en dat gekenmerkt wordt door zijn bipolaire dynamiek, die daarmee een contrast vormen.

Naar de toekomst toe kan zonder enige twijfel onderstreept worden dat dat een **mechanisme van bijzondere voogdij** van de federale staat zou kunnen hebben voor de andere

overheden – een mechanisme dat veel efficiënter en preventiever is dan het substitutie-mechanisme. Een dergelijk voorstel stuit jammer genoeg op **dezelfde obstakels** en lijkt aan eenzelfde gebrek aan realisme te lijden.

C) INSTITUTIONELE SAMENWERKING (GEZAMENLIJKE UITOEFENING VAN DE BEVOEGDHEDEN)

1. Het samenwerkingsakkoord en de huidige beperkingen ervan

Artikel 92*bis* van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen machtigt de verschillende overheden om **samenwerkingsakkoorden te sluiten omtrent de gezamenlijke uitoefening van hun eigen bevoegdheden. De algemene organisatie van 'klimaatgovernance' in België neemt noodzakelijkerwijs de vorm van dergelijke akkoorden aan** (cf. akkoorden van 14 november 2002, van 20 januari 2017). Dat zou ook het geval zijn voor een eventuele "klimaatwet" zoals die bestaat in andere Europese landen (zoals Zweden en het Verenigd Koninkrijk).

Die samenwerkingsakkoorden vertonen **meerdere gebreken** op het vlak van klimaat. Er bestaat momenteel geen enkele verplichting tot het sluiten van dergelijke akkoorden, die facultatief zijn. Als dergelijke akkoorden gesloten worden, zijn vaak niet alle noodzakelijke actoren betrokken (meer bepaald de Gemeenschappen). Ze moeten bovendien unaniem gesloten worden (terwijl de ministerraden die betrokken zijn bij de samenwerkingsprocessen volgens de consensusprocedure werken), een modaliteit die in de praktijk een virtueel vetorecht geeft aan elke minister van elke onderhandelende overheid, waardoor de onderhandelingen aanzienlijk meer tijd in beslag nemen. Dat is met name, maar niet uitsluitend, vanzelfsprekend als het gaat over de verdeling van de doelstelling tussen de entiteitenlasten. Tot slot mogen de samenwerkingsakkoorden niet als gevolg hebben dat de bevoegdheden herverdeeld worden. Zo heeft de Raad van State meer bepaald gewezen op de potentiële ongrondwettelijkheid van de wet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 19 februari 2007 inzake de uitvoering van sommige bepalingen van het Protocol van Kyoto. Het is dus zeker niet uitgesloten dat die regel in de toekomst een belemmering vormt voor het klimaatbeleid (*ex ante*, door een "chilling effect" of *ex post*, door een sanctie van het Grondwettelijk Hof betreffende de instemmingsdecreten) en een proces dat al gekenmerkt wordt door eeuwige vertraging, nog meer vertraagt. **Over het algemeen blonk het proces dat leidt tot de nodige samenwerkingsakkoorden tot nu toe vooral uit in traagheid en middelmatigheid.**

Praktisch gezien zou **een groot deel van de traagheid vermeden kunnen worden**. Tijdens het seminarie werd sterk de nadruk gelegd op de noodzaak om een aanspreekpunt te vinden voor de rol van drijvende kracht van de samenwerking (zie onderaan 2) en om de kwestie van de verdeling van de doelstellingen en de financiering, die steeds opnieuw op de onderhandelingstafel kwam, definitief te objectiveren (zie onderaan 3).

2. De noodzaak van de rol van een nationale drijvende kracht voor de interfederale samenwerking

Het versnipperde karakter van de bevoegdheden die nodig zijn voor de uitvoering van het klimaatbeleid stelt de materie bloot aan een **groot risico op negatieve conflicten**, aangezien geen enkele overheid zich rechtstreeks verantwoordelijk voelt of van oordeel is dat zij bevoegd is om op te treden. De gelijkheid tussen federale staat en deelstaten versterkt dat risico (dat inherent is aan elke federale structuur). **Het is dus van essentieel belang dat een entiteit de rol van drijvende kracht van de samenwerkingsprocessen op zich neemt, en verantwoordelijk is voor de periodiciteit van de bijeenkomsten met het oog op de vastlegging van de gezamenlijke acties, en voor de geleidelijke vooruitgang van de doelstellingen.**

Momenteel wordt die rol voornamelijk extern bekleed, onder impuls van het internationale recht. De deelnemers stellen unaniem vast dat de **Europese Unie** zich heeft doen gelden als de belangrijkste drijvende kracht. Die rol wordt vandaag bevestigd en zal in de toekomst wellicht nog versterkt worden. Bij wijze van voorbeeld werd verwezen naar de Europese verplichtingen in het kader van de opmaak en goedkeuring van het « geïntegreerd Nationaal Energie- en Klimaatplan » aangehaald, dat nieuw leven zou moeten inblazen in het werk van de NKC. De onderhandelingen op het niveau van de **VN (UNFCCC)** zijn doorslaggevend. De onderhandelingen van Parijs hebben ervoor gezorgd dat het politieke akkoord van 4 december 2015 over de interne lastenverdeling (weliswaar extreem laat) tot stand kwam. De agenda van de COP is ook de agenda die het interparlementaire overlegorgaan volgt voor de bepaling van het mandaat van de executieven (cf. *infra*). Beide niveaus kunnen trouwens voor interessante synergiën zorgen (bij de huidige besprekingen in het interparlementaire orgaan wordt met name, in het kader van de COP, de mogelijkheid onderzocht om de Europese doelstellingen te overschrijden, die ontoereikend geacht worden).

Het lijkt evenwel noodzakelijk dat die rol ook op intern niveau opgenomen wordt, los van het internationale recht. Het is evenwel belangrijk om niet uit het oog te verliezen dat de internationale verbintenissen het voorwerp moeten uitmaken van nationale uitvoeringsmaatregelen en dat die verbintenissen ruim onvoldoende zijn ten aanzien van de wetenschappelijke uitdagingen. Het komt erop aan **het risico op 'stilstand' als gevolg van de negatieve conflicten aanzienlijk te verminderen, de geleidelijke en coherente evolutie van het beleid te verzekeren en te werken aan het behoud van een gezamenlijke visie.**

Ook al lijkt men het erover eens dat het noodzakelijk is om een interne drijvende kracht te identificeren, toch rijst ook de vraag of hervormingen van institutionele of structurele aard daarvoor noodzakelijk zijn: zou de invoering van een **koolstofarifiering** niet tot hetzelfde resultaat kunnen leiden?

3. Welke drijvende kracht?

3.1. De Nationale Klimaatcommissie

De Nationale Klimaatcommissie (NKC) werd in 2002 opgericht, meer bepaald om nationale plannen uit te werken en ontwerpen voor samenwerkingsakkoorden voor te stellen aan het Overlegcomité, op basis van een timing die vastgelegd is in het samenwerkingsakkoord dat haar in het leven roept (cf. samenwerkingsakkoord van 14 november 2002). Er bestaat over het algemeen eensgezindheid dat de balans van de NKC ruim onder de centrale rol ligt die haar in 2002 werd toebedeeld, en nieuwe opties moeten worden overwogen.

Terwijl vaak naar voren geschoven is dat de werking van de NKC verbeterd moet worden (meer bepaald door de Senaat, in zijn informatieverlag van 23 januari 2017 over het intra-Belgisch besluitvormingsproces inzake *burden sharing* met betrekking tot klimaatdoelstellingen (DOC 6-253/4 – 2016/2017), gingen de besprekingen tijdens het seminarie niet over de toekomst van de Commissie. Hooguit werd de mogelijkheid aangehaald dat de ontwikkelingen van de Europese verplichtingen (meer bepaald met betrekking tot het geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan) de NKC een positieve impuls geeft, door haar termijnen toe te wijzen die zij zichzelf niet had kunnen geven (en die overigens de taak van de Commissie waren krachtens het samenwerkingsakkoord waarin ze tot stand is gekomen). Die mogelijkheid werd evenwel door sommige deelnemers met enig voorbehoud onthaald. Ze stuit bovendien op het voorbehoud dat hierboven aangehaald werd met betrekking tot de « externe » drijvende krachten voor samenwerking.

De Senaat heeft in zijn informatieverlag verschillende concrete aanbevelingen geformuleerd, waarvan sommige beter moeten worden verkend. Enkele doelstellingen vormen de basis vormen van die aanbevelingen, met name: het nakomen van haar conventionele verplichtingen, het verbeteren van de transparantie, de noodzaak van een 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, en een betere samenwerking met het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid (CCIM), de oprichting van een kenniscentrum en de versterking van de NKC.

ONDANKS DE (ZEER) EVENTUELE TOEPASSING VAN DIE AANBEVELINGEN ZIJN DE MENINGEN VERDEELD OVER DE MOGELIJKHEID DAT DE NKC IN DE TOEKOMST EEN EFFICIËNTE ROL KAN SPLEN ALS DRIJVENDE KRACHT VOOR DE SAMENWERKING. OOK WERD DE MOGELIJKHEID AANGEHAALD OM DIE ROL TOE TE VERTROUWEN AAN NIEUWE INSTANTIES.

3.2. Federaal of gewestelijk?

Uit de besprekingen is gebleken dat de **federale staat**, die België vertegenwoordigt op internationaal niveau en waar de gedeelde belangen van de verschillende overheden besproken worden, **waarschijnlijk het meest aangewezen niveau is om die rol van drijvende kracht op te nemen**. Zijn rol als bemiddelaar tussen de doelstellingen, die door het Europese recht vastgelegd zijn, en de uitvoering ervan door de Gewesten – een

rol die impliciet opgelegd is door het voornoemde speciale substitutiemechanisme, werd tijdens de bespreking onderstreept.

Ten aanzien van dat standpunt dat door de meerderheid ondersteund wordt, werd ervoor geopperd **dat die rol van drijvende kracht zou moeten toekomen aan de Gewesten, met als reden dat zij beschikken over de voornaamste bevoegdheden die vereist zijn op het vlak van 'klimaatgovernance'**. In dat geval lijkt de hypothese van een beurtrol tussen de verschillende overheden politiek gezien de enige aanvaardbare opties, maar er werd ook gewezen op de logheid en de onstandvastigheid die een dergelijke rotatie met zich meebrengt. In de veronderstelling van een beurtrol zou het risico dat de aangewezen overheid hardnekkig zou tekortschieten in haar rol – of de klimaatverplichtingen die overeenkomstig krachtens haar politieke overtuigingen zelfs expliciet niet zou nakomen – betrekkelijk worden verminderd.

Er werd herinnerd aan een bijzonderheid op het vlak van wetenschappelijk onderzoek. De bijzondere wet tot hervorming der instellingen voorziet reeds dat **de nationale overheid** initiatieven kan nemen, structuren kan oprichten en financiële middelen kan voorzien voor wetenschappelijk onderzoek in de aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de Gemeenschappen of de Gewesten vallen, en die bovendien:

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

In die gevallen legt **de federale overheid, vóór haar beslissing, een samenwerkingsvoorstel aan de Gemeenschappen en/of Gewesten voor**, op advies van de Federale Raad voor Wetenschapsbeleid die samengesteld is overeenkomstig artikel 92*ter*. **Elke Gemeenschap en elk Gewest kan weigeren** om deel te nemen wat haar betreft en wat betreft de instellingen die onder haar bevoegdheid vallen (artikel 6*bis*, §3).

Het is een formule (ad-hoc aanpak door de federale overheid, op voorwaarde dat er een ad-hoc akkoord is van de deelstaten) die aandacht verdient.

3.3. Een interparlementaire governance

Tijdens het seminarie ging de aandacht van de deelnemers naar meerdere organen.

De praktijk van **het interparlementaire overlegorgaan heeft verschillende belangrijke voordelen voor de klimaatgovernance**. De noodzaak om het mandaat van de Belgische executieve te baseren op een gezamenlijk standpunt van de politieke overheden in het kader van de internationale onderhandelingen, gaf aanleiding tot de (informele maar herhaalde) invoering van een interparlementair overlegorgaan inzake klimaat. De Belgische doelstellingen op het vlak van de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen worden daar voorgelegd met het oog op parlementaire bespreking vóór de COP. **Die praktijk** zorgt er met name voor dat de klimaatdoelstellingen in de parlementen regelmatig aan een debat worden onderworpen (in plaats van te worden vastgelegd

in besloten onderhandelingskringen), dat de aangenomen beslissingen bekendgemaakt worden en dat de oppositie bij de besprekingen betrokken wordt. Die praktijk verhoogt tevens de **zichtbaarheid van de besluitvormingsprocessen in de media**, en laat het middenveld en de kiezers toe om kennis te nemen van het officiële standpunt van de verschillende actoren. Tot slot maakt die praktijk het voor de meest ambitieuze politieke overheden, die die kans zonder publiek overleg niet zouden krijgen, het mogelijk **om de gezamenlijke doelstellingen eventueel 'op te schalen'**.

Die praktijk zou dus gestimuleerd en geformaliseerd kunnen worden, en de agenda ervan zou eventueel een frequentie kunnen aannemen die hoger ligt dan die van de COP en andere internationale onderhandelingen (evenwel met voorbehoud betreffende de beurtrol tussen overheden, die dit orgaan net lijkt te hebben aangenomen als manier van werken). Men moet natuurlijk waakzaam blijven voor de gebreken van dit mechanisme, die **beter bestudeerd zouden moeten worden**. Ook moeten de impact van de **dynamiek van netwerkvorming** van de Parlementen op mondiaal niveau, in verband met klimaat, en de impulsen die daar al dan niet uit kunnen voortvloeien, geobjectiveerd worden.

Ook werd benadrukt dat de **Senaat zich op dat vlak proactief heeft opgesteld** (voornamelijk via zijn informatieverslag dat hierboven meermaals vermeld is). Overigens vonden binnen de Senaat besprekingen plaats, die tijdens het seminarie gecommuniceerd zijn, omtrent de mogelijkheid om zijn rol te versterken. De ontwikkelingen over de bevoegdheden van de Senaat en de voortdurende verzwakking van zijn invloed in het Belgische politieke leven ontraden evenwel om een zo fundamentele en dringende rol op de Senaat te laten wegen.

Naast de interfederale samenwerking werd het belang van de juiste afstemming van de beleidslijnen binnen elke overheid aangehaald. **De structuren voor de interkabinet-tencoördinatie** spelen in de praktijk een belangrijke rol, en hun werking ligt boven de Belgische normen qua doeltreffendheid. Die initiatieven zouden kunnen worden versterkt en beter worden omkadert (meer bepaald door een officialisering van hun rol, een duidelijk budget en een adequate expertise).

3.4. Een wetenschappelijke drijvende kracht?

Een transversaal en constant thema tijdens het seminarie was de noodzaak van objectivering. Het gaat hier meer bepaald om enerzijds een formulering van de doelstellingen inzake emissiereductie in bewoordingen die voldoende operationeel, concreet en vatbaar voor evaluatie/arbitrage zijn; en anderzijds een wetenschappelijke, niet-politieke objectivering van de noden, opties en realisaties van het openbare beleid in termen van emissiereductie (in tegenstelling tot wat de Nationale Klimaatcommissie krachtens haar samenstelling momenteel toelaat).

Die objectivering (*ex ante* of *ex post*) is tegelijk noodzakelijk om tools te kunnen leveren aan de beleidsmakers (met het oog op een voortdurende aanpassing van hun klimaatbeleid, los van hun politieke overtuigingen), de burgers (met het oog op de noodzakelijke democratische controle), en de grondwettelijke, administratieve of justitiële rechters

(met het oog op een correcte toepassing van hun eigen referentienormen – doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling, fundamentele rechten of andere bestaande of toekomstige grondwettelijke of internationale bepalingen, burgerlijke aansprakelijkheid enz.). Ze zou tegelijk een versterking betekenen voor de rechtszekerheid (met een toepassing van die verschillende bepalingen die rekening houdt met de scheiding der machten), de transparantie van de strijd tegen de klimaatverandering, de verantwoordelijkheid van de beleidsmakers ten aanzien van hun burgers, en wellicht de doeltreffendheid van hun beslissingen.

Wat dat betreft, werd gewezen op **de noodzaak van organen met onafhankelijke experts, los van de politieke beslissingsorganen**. Volgens een spreker op het seminarie lijken de Gewesten vragende partij voor adviserende expertise bij de uitvoering van hun gewestelijk beleid. Dergelijke organen zouden ook hun belang hebben op federaal niveau (voor de uitwerking van hun klimaatplan en de vastlegging van de federale doelstellingen).

Het is duidelijk dat momenteel **geen enkele (Belgische) officiële instantie die het klimaatbeleid onderzoekt een onafhankelijk wetenschappelijk karakter geniet dat duidelijk losstaat van de politiek**. Noch de Nationale Klimaatcommissie, een politiek overlegorgaan, noch het CCIM. Het IPCC is geen orgaan dat de effecten onderzoekt van welbepaald overheidsbeleid.

In dat opzicht werd herinnerd aan de idee om een **interfederaal kenniscentrum inzake klimaat** op te richten. **Er heerst grote onzekerheid rond het orgaan dat zal worden aangesteld om die rol te vervullen, en rond de bevoegdheden die hem zouden worden toegekend**. Naast een specifiek orgaan werd de NKC met name vermeld als potentiële kandidaat voor die toekomstige functie (meer bepaald door de Senaat in zijn desbetreffend verslag). Dat vooruitzicht werd met weinig enthousiasme onthaald, gelet op de lacunes die op ruime schaal zijn vastgesteld en op het karakter en de politieke samenstelling ervan.

3.5. Een drijvende kracht gebaseerd op het middenveld?

Indien de rol van drijvende kracht vervuld moet worden door het middenveld (het 3^{de} seminarie zal daaraan gewijd worden), bestaat er momenteel geen enkele structuur om de realisatie ervan mogelijk te maken.

D) OBJECTIVEREN OM DE BESLUITVORMING TE VERGEMAKKELIJKEN

De objectivering van de *lasten* (inzake reductie van broeikasgassen) en van de *financiering* (die speciaal daarvoor zijn toegekend) van de verschillende overheden is een manier om de uitwerking van 'klimaatgovernance' te vergemakkelijken. Het is een terugkerend thema in de literatuur. Het is bovendien volgens de deelnemers op het seminarie een dringende vraag van de actoren op het terrein.

Volgens de ervaring op gewestelijk niveau **vormt de vaststelling van het budget en van de doelstellingen een scharniermoment** in het proces voor de uitwerking van het klimaatbeleid.

Momenteel wordt deze verworvenheid bij elke herziening van de Belgische verbintenissen op de internationale scène of bij elke wijziging van de budgetten opnieuw ter discussie gesteld. **Bovendien is de verdeling van de reductiedoelstellingen en van de middelen onder de verschillende overheden net een onderdeel waarover in de onderhandelingen systematisch en hardnekkig gestruikelend wordt, en dus een algemene rem op een doeltreffend klimaatbeleid.**

Om die reden **zou een manier om de samenwerking inzake klimaat aanzienlijk te versoepelen, erin bestaan een juridische, automatisch toepasbare verdeelsleutel vast te stellen.** Die zou het mogelijk maken om te voorkomen dat er bij elke nieuwe vastlegging van de Belgische verbintenissen en bij elke wijziging van de budgetten nieuwe onderhandelingen moeten worden opgestart. In voorkomend geval zouden de meningsverschillen onderworpen kunnen worden aan een **arbitrage** in plaats van onderhandelingen op te leggen die eindeloos voortduren, ten nadele van de strijd tegen de klimaatverandering.

In dat opzicht werd herinnerd aan het voorstel van de Senaat (in zijn voornoemde verslag) om de reductie-inspanningen die op gewestelijk niveau geleverd zijn, **te koppelen aan** de opbrengst van de ETS-inkomsten op Europees niveau. Dat voorstel zou grondiger bestudeerd moeten worden.

In gelijk welke situatie is de opstelling van een dergelijke objectieve, automatisch toepasbare verdeelsleutel niet gemakkelijk. In zijn verslag verzamelde de Senaat evenwel interessante voorstellen die de grootste aandacht verdienen.

In tegenspraak met die doelstelling **is het mechanisme van klimaatresponsabilisering (cf. *infra*) een voorbeeld van een mislukte objectivering**, meer bepaald omdat de uitvoering ervan vereist dat het verschil tussen het traject van de verschillende overheden en de effectieve vermindering van de broeikasgassen bij koninklijk besluit vastgesteld wordt (en dus de partijdige onderhandelingen alleen maar naar het federale niveau verplaatst). **Een politieke fase van voorafgaande vaststelling moet dus bij de toepassing van de verdeelsleutel van de klimaatinspanningen worden vermeden** – teneinde de politieke onderhandelingen niet opnieuw te kwalificeren en eventueel te verplaatsen van het ene naar het andere niveau, zonder ze te vermijden. In plaats van een politieke *a priori* vaststelling moet het nieuwe verdelingsmechanisme vergezeld gaan van een **democratische en/of rechterlijke controle a posteriori**.

E) ANDERE STIMULERENDE INSTRUMENTEN TEN AANZIEN VAN DE POLITIEKE OVERHEDEN (BIJKOMENDE OF CONCURRERENDE UITOEFENING VAN DE BEVOEGDHEDEN)

1. Mechanisme voor klimaatresponsabilisering

Artikel 65^{quater} van de bijzondere wet van 16 januari 1989, dat ingevoegd is via de zesde Staatshervorming, voert een responsabiliseringsmechanisme voor de Gewesten in, op het vlak van de gebouwen van de residentiële en tertiaire sector. Het is gebaseerd op de toekenning van een financiële *bonus-malus*, die berekend zijn op basis van een vergelijking tussen de vermindering van de in die sector gerealiseerde broeikasgasemissies door elk Gewest, en een traject van doelstellingen dat over meerdere jaren gaat. De Gewesten die voorsprong hebben op hun toegekende traject zouden op die manier een financiële *bonus* ontvangen; de Gewesten die achterstand hebben, een *malus*.

Ook al is de intentie van de wetgever goed onthaald, toch werd tijdens het seminarie ook gewezen op de **gebreken** in dit systeem, die **de mogelijkheid van een waarachtig stimulerend effect uiteindelijk vrij onwaarschijnlijk maken**. Er werd meer bepaald benadrukt de zwakke ambitieniveaus van de vastgelegde trajecten, de verplichte passage via een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit om het *bonus-malus*mechanisme in werking te stellen, de rol die gegeven wordt aan de NKC, waarvan de lacunes gekend zijn, de geringe doeltreffendheid van de gelijkaardige, reeds ingestelde mechanismen op het vlak van pensioenen of verdeling van de begrotingsinspanningen.

De toekomst en de doeltreffendheid van dit systeem is nog grotendeels onzeker. In de (volgens de besprekingen van het seminarie weinig waarschijnlijke) veronderstelling dat de doeltreffendheid ervan toereikend zou blijken te zijn, zou het natuurlijk kunnen dienen als model voor gelijkaardige ondernemingen, op voorwaarde dat de ambitieniveaus van de toekomstige trajecten ruimschoots verhoogd worden.

2. Substitutierecht

Ter herinnering : Er bestaat , zoals hierboven aangehaald is, ten voordele van de federale overheid een substitutiemechanisme in geval van niet-naleving, door een deelstaat, van de internationale verplichtingen die hem zijn opgelegd overeenkomstig de internationale verdragen inzake klimaat en overeenkomstig het Europese recht, op voorwaarde dat deze vereisten zwaar zijn. Een internationale veroordeling van de Belgische staat is niet noodzakelijk, maar een gewone vaststelling van niet-naleving van zijn klimaatverplichtingen door het *monitoringsorgaan* van het IPCC of de Europese Commissie volstaat.

3. Mechanismen voor een concurrentiestrijd tussen de deelstaten?

Een andere methodologie bestaat in de organisatie van een zekere concurrentiestrijd tussen de overheden. Die **concurrentiestrijd bestaat *de facto* reeds tussen bepaalde steden en regio's op mondiaal niveau.** Er werd dus voorgesteld om dat te instituti-

onaliseren door middel van stimulerende tools. Die tools moeten voor het merendeel nog uitgedacht worden.

Maar het voornoemde voorstel van de Senaat om de ETS-inkomsten onder de Gewesten te verdelen naar *rato* van de broeikasgasreducties die elk Gewest behaalt, sluit al aan op een dergelijke logica.

De lopende besprekingen in het interparlementaire klimaatoverleg, waar meer bepaald de doelstellingen die het Waals Gewest voorstelt, verder gaan dan het standpunt van de federale overheid, getuigen van de **complementariteit van de mechanismen inzake concurrentiestrijd en coördinatie** tussen verschillende overheden.

4. Een principe van wederkerigheid?

In zijn voornoemde verslag vraagt de Senaat aan de overheden om een **principe van wederkerigheid** te respecteren, **dat hen zou verplichten om de doeltreffendheid van hun respectieve maatregelen bij de uitoefening van hun eigen bevoegdheden (uit eigen beweging) te versterken**, en niet alleen om elkaar niet in de weg te staan zoals het principe van de federale loyautéit, dat reeds opgenomen is in artikel 143 van de Grondwet, hen daartoe verplicht. De idee daarvoor was gesuggereerd door de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO).

Dat principe heeft momenteel een politiek karakter. **Wat een eventuele juridische verankering betreft, zou dit principe van wederkerigheid zich kunnen voegen bij het principe van de federale loyautéit en er de positieve kant van kunnen vormen.** Die mogelijkheid kreeg alle aandacht tijdens het seminarie, maar het lijkt risicovol om dat principe een echt grondwettelijk karakter te geven, bij gebrek aan een interpretatie in die zin door het Grondwettelijk Hof. Bovendien **maakt de moeilijkheid om dat concept een concrete normatieve reikwijdte te geven en a fortiori van rechtswege te sanctiëren, de mogelijkheden ervan zeer beperkt.**

III. HET KLIMAAT IN DE GRONDWET VERANKEREN?

- ▶ *Het klimaat een plaats geven in de Grondwet, is noch een toereikende noch een noodzakelijke voorwaarde voor de doelstelling van een doeltreffend systeem van 'klimaatgovernance'.*
- ▶ *Een dergelijk initiatief heeft een aantal aantrekkelijke aspecten (zichtbaarheid, signaal, afdwingbaarheid) maar mag niet naïef begrepen worden wat de potentiële effecten ervan betreft. De bestaande beschermingsmaatregelen mogen niet afgezwakt worden, noch een onevenwicht veroorzaken in de aanpak van de bekommernissen inzake het milieu.*
- ▶ *De formulering van een eventuele 'metanorm' moet dus oordeelkundig uitgedacht worden.*
- ▶ *De Grondwet in zijn huidige formulering maakt het reeds mogelijk om rekening te houden met de klimaatuitdagingen, en de ontwikkelingen van het internationale kader zal wegen op de interpretatie ervan.*

Kan de interne drijvende kracht zich in de Grondwet bevinden? Dat is reeds het geval in sommige landen, zoals professor Jan Theunis uiteenzet, met uiteenlopende manieren van aanpak en wisselend succes. Het opnemen van de strijd tegen de klimaatopwarming in de Grondwet werd soms voorgesteld als een cosmetische maatregel met een verwaarloosbare impact.

De potentiële aantrekkelijke aspecten van een dergelijke opname werden tijdens het seminarie benadrukt, zowel op symbolisch vlak als in termen van institutionele **responsabilisering en afdwingbaarheid** van de verplichtingen inzake klimaat.

Er werd evenwel ook **gewezen** op het feit dat het toekennen van een bijzondere plaats aan het klimaat in de Grondwet zelfs **gevaarlijk kan blijken te zijn** indien het klimaat op een voetstuk geplaatst wordt en prioriteit krijgt ten opzichte van andere milieu-uitdagingen zoals het verlies aan biodiversiteit.

Een dergelijke **opname zou geenszins de aandacht mogen afhouden van de noodzaak aan een concreet en snel overheidsbeleid**, dat rekening houdt met de dringendheid.

A) DE SYMBOLIEK

Het opnemen van de strijd tegen de klimaatverstoring in de Grondwet zou die strijd projecteren naar het niveau van een "metanorm". Het zou zich voegen bij de fundamentele rechten in de gezamenlijke doelstellingen en waarden, die het politieke leven en het publieke debat omkaderen.

Anderzijds wordt enig voorbehoud geuit wat betreft de prevalentie die zou worden toegekend aan het klimaat ten aanzien van andere ecologische uitdagingen die

even ernstig en dringend zijn. Zo konden, tijdens gelijkaardige besprekingen onlangs in Frankrijk, de implicaties van een dergelijke opname in de Grondwet op de globale uitdagingen inzake energie, serieuze schrikeffecten teweegbrengen, meer bepaald omdat die opname in de Grondwet zou kunnen rechtvaardigen dat het licht op groen wordt gezet voor kernenergie of voor maatregelen die het ecologische evenwicht opnieuw ter discussie zouden kunnen stellen.

Een inleidende grondwettelijke bepaling waarin de link tussen mens en natuur meer inclusief geformuleerd wordt biedt daarentegen meer aantrekkelijke aspecten en maakt het voorwerp uit van doctrineonderzoeken.

B) INSTITUTIONELE RESPONSABILISERING

Het opnemen van waarden in de Grondwet creëert bij de overheden de verplichting om er de doeltreffendheid van te verzekeren. Die verplichting wordt opgelegd aan alle overheidsinstanties en alle politieke overheden. Een vermelding van het klimaat zou op die manier **de gezamenlijke verantwoordelijkheid en opdracht van de verschillende overheden kunnen versterken en consolideren** en zou volgens sommigen een antwoord bieden op het verschijnsel van de negatieve conflicten.

C) (ADMINISTRATIEVE/JURIDISCHE/CONSTITUTIONELE) AFDWINGBAARHEID

Het opnemen van het klimaat in de Grondwet zou er op termijn misschien kunnen toe bijdragen dat de afdwingbaarheid van de verplichtingen van de overheden op dat vlak bevorderd wordt. Ook al waren sommige deelnemers van mening dat de maatregel weinig nuttig en de mogelijke impact ervan beperkt zou zijn, gaf niemand aan dat hij geen enkel potentieel nut had.

Alle sprekers zijn het erover eens dat er waarschijnlijk beroepsprocedures zullen worden ingesteld bij het Grondwettelijk Hof en de Raad van State. Dergelijke beroepsprocedures steunen reeds op andere grondwettelijke bepalingen (meer bepaald de artikelen 7bis en 10-11, 22, 23 van de Grondwet), al dan niet gekoppeld aan internationale bepalingen. Die instanties voorzien van een **bijkomende tool** waarmee ze die beroepsprocedures (rechtstreeks of onrechtstreeks) kunnen onderzoeken, zou de slaagkansen ervan, en dus de kansen op een gunstige impact – al is die miniem of occasioneel – op het klimaatbeleid verhogen.

Bovendien werd benadrukt dat een fout van de staat makkelijker zou kunnen worden aangetoond, in het kader van het in twijfel trekken van zijn burgerlijke aansprakelijkheid voor de justitiële rechter.

In die verschillende situaties zijn de deelnemers het erover eens om te oordelen dat een **uitbreiding van de bevoegdheden van de rechter geen bedreiging zou vormen voor de scheiding der machten**, doordat zijn actie zich steeds zal beperken tot de vast-

stelling van een (niet-)schending/ontoereikendheid en het opleggen van de stopzetting/vergoeding ervan, en nooit tot het vervangen van zijn actie door een actie van de falende overheid. Die uitbreiding is **ook geen oplossing op zich**, aangezien de tussenkomst van de rechter steeds een reactie is op een voortdurende tekortkoming van de overheid, en daarenboven beperkt is tot een bijzondere situatie en gepaard gaat met zeer beperkte bevoegdheden⁴.

Meer prospectief en ambitieus bekeken werd ook de mogelijkheid aangehaald van de verplichting van gezamenlijke resultaten tussen de verschillende overheden, die adequaat geobjectiveerd wordt en makkelijk te controleren is. Tot slot voegde men eraan toe dat het voorzien van een beroep wegens administratief onvermogen, gekoppeld aan die nieuwe grondwettelijke bepaling, de reikwijdte ervan zou kunnen verzekeren.

Die aspecten zullen worden uitgediept tijdens het seminarie van 28 mei (verantwoordelijkheid van de staat en rechtsvorderingen inzake klimaat). Daar zal ook de manier aan bod komen waarop het Akkoord van Parijs en de Europese verplichtingen – maar ook de stand van de wetenschap – in staat zijn om te wegen op de interpretatie van de rechter en de aard van zijn beslissing (bevelen ten aanzien van de beleidsmaker).

D) NAUWKEURIGHEID

In elk geval benadrukten de sprekers dat de mogelijkheden van een positieve tussenkomst van de rechter (om een nalatigheid van de overheden ten aanzien van hun klimaatverplichtingen vast te stellen) grotendeels afhangen van het niveau van nauwkeurigheid van die verplichtingen.

Hoe meer een grondwetsbepaling in concrete en operationele termen geformuleerd wordt, hoe groter de mogelijke afdwingbaarheid ervan is.

E) OPTIES VOOR INCLUSIE

Afgezien van de kwestie van hun relevantie zou de opname van de klimaatdoelstellingen in de Grondwet verschillende vormen kunnen aannemen, waaronder: een toevoeging in artikel 7*bis* of artikel 23 van de Grondwet, de invoering van een nieuwe onafhankelijke bepaling (eventueel onder titel 1*bis*), een vermelding in de eventuele preambule. Die laatste piste kan op weinig enthousiasme rekenen en lijkt niet relevant.

4 Men moet eraan toevoegen dat in de praktijk het Grondwettelijk Hof de wetgevende activiteit in te politieke domeinen zelden ter discussie stelt. De interpretatie die het maakte van de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling in arrest nr. 62/2016 moet dit enthousiasme nuanceren. De lopende juridische trend inzake klimaat (cf. seminarie van 28 mei) vraagt evenwel om ontvankelijk te zijn voor de innovatiemogelijkheden ter zake.

F) OP EEN INNOVERENDE MANIER EEN BEROEP DOEN OP WAT BESTAAT

Wat geschillen betreft, bestaan er ruime, nog weinig verkende mogelijkheden om de **bestaande bepalingen (meer bepaald de artikelen 22, 23 en 7bis van de Grondwet) te interpreteren in het licht van de internationale verdragen**. Het Akkoord van Parijs – in het bijzonder zijn doelstellingen in de artikelen 2 en 4 – zou een dergelijke tool kunnen bieden om de Grondwet in verhouding tot ‘klimaatgovernance’ te interpreteren.

Ook werd de mogelijkheid aangehaald dat het principe van *standstill*, dat reeds als norm geldt ingevolge artikel 23 van de Grondwet, ingeroepen zou kunnen worden tegen een gebrek aan actie vanwege de overheid, want in een context van verslechtering van de milieuomstandigheden zou dit eigenlijk betekenen dat de bescherming op een ongeoorloofde manier achteruitgaat. Dat principe van *standstill* moet overigens gelinkt worden aan het « principe van vooruitgang » waaraan leven gegeven is in het nieuwe Akkoord van Parijs en in de inhoud van de nationale vastgelegde bijdragen (art. 4).

COLOFON

Rapport van het eerste academisch seminarie van 23 april 2018, opgesteld door **D. Misonne, M. El Berhoumi, L. Triaille** en C. Nennen van de *Université Saint-Louis Bruxelles* in opdracht van de Dienst Klimaatverandering van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu.

Dit document is ook beschikbaar in het Frans.

Een elektronische versie van dit rapport kan worden geraadpleegd via :

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