



Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO)

Advies over de convenanten als instrument van het klimaatbeleid

- op eigen initiatief
- voorbereid door de werkgroep *energie en klimaat*
- goedgekeurd door de algemene vergadering van 25 oktober 2001 (zie bijlage 1)

1. Samenvatting

- [1] In dit advies formuleert de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (de FRDO, de raad) algemene aanbevelingen over de convenanten gesloten tussen economische actoren en de overheid met het doel de emissies van broeikasgassen te beperken en/of de energie-efficiëntie te verbeteren. De raad meent dat dergelijke akkoorden deel uitmaken van het arsenaal nuttige instrumenten om de energie- en klimaatproblemen aan te pakken. Ze moeten evenwel vooraf en achteraf worden geëvalueerd in het licht van:
- de kostprijs: hun uitvoering en follow-up moet mogelijk zijn tegen een aanvaardbare en concurrerende prijs (technische, administratieve, arbeidskosten) ten aanzien van andere maatregelen
 - de sociale rechtvaardigheid: kunnen de kosten en opbrengsten billijk worden verdeeld, zowel ten aanzien van de ondernemingen als van de verschillende maatschappelijke actoren?
 - de economische efficiëntie: de convenanten mogen geen concurrentievervalsing teweegbrengen of vergroten. Er moet worden gestreefd naar de grootst mogelijke harmonisatie van de modaliteiten van de akkoorden.
 - de milieu-efficiëntie: maken ze het mogelijk de milieudoelstellingen te bereiken op een optimale manier in het licht van de voorgaande criteria?
- [2] De convenanten kunnen de technologische vernieuwing stimuleren en het gebruik van hernieuwbare energieën bevorderen.
- [3] De raad meent dat de coördinatie tussen de verschillende bevoegde gezagsniveaus voor de uitvoering van de convenanten op een efficiënte en samenhangende manier moet worden georganiseerd.
- [4] De raad pleit voor de oprichting van onafhankelijke organismen, gefinancierd met overheidsmiddelen. Deze organismen zouden over voldoende menselijke, financiële, en technische middelen moeten beschikken om het toezicht op en de kwaliteit van de energie-audits te garanderen en te zorgen voor de technische evaluatie, de follow-up en de controle van de convenanten.
- [5] De controle op de inachtneming van doelstellingen uit het convenant moet op een samenhangende en efficiënte manier worden aangepakt. Vertegenwoordigers van de sociaal-economische actoren, van de overheid en van de NGO's moeten bij het uitvoeringsproces van de convenanten worden betrokken.



2. Inleiding

- [6] De raad evalueert in dit advies de convenanten (“accords négociés” in het Frans) als instrument van het klimaat- en energiebeleid. Dit advies moet worden gelezen in het ruimere kader van de vroegere aanbevelingen van de raad inzake het energie- en klimaatbeleid in België, in het bijzonder het advies over de fiscaliteit in het kader van het klimaatbeleid van 19 oktober 1999.
- [7] De inhoud van dit advies betreft de convenanten gesloten tussen een economische medespeler (individueel bedrijf, bedrijfssector of subsector, ...) en de overheid vertegenwoordigd door een regering. De eerste verbindt zich ertoe bepaalde milieudoelstellingen te bereiken, bijvoorbeeld een verhoging van de energie-efficiëntie en/of een beperking van zijn broeikasgasemissies. In ruil voor de verwezenlijking van die doelstellingen, verbindt de tweede zich ertoe om een of ander voordeel toe te kennen zoals een gedeeltelijke of gehele vrijstelling van een eventuele belasting. De overheid controleert of de in het convenant bepaalde doelstellingen zijn bereikt en past eventuele sancties toe bij niet naleving van de afspraken. Ze stelt zich garant voor de verwezenlijking van de milieudoelstellingen.
- [8] Dit advies spreekt zich niet uit over de concrete modaliteiten van deze convenanten, zoals de modaliteiten voor een eventuele fiscale vrijstelling. De raad wil er evenwel aan herinneren dat “voor de ondernemingen uit alle sectoren, een compensatie voor de gevolgen van de verhoging van de energiebelasting [...] in de eerste plaats dient te gebeuren door een verlaging van de arbeidskosten, zonder dat dit het financieel evenwicht van de sociale zekerheid in gevaar mag brengen” (advies over fiscaliteit in het kader van het klimaatbeleid van 19 oktober 1999). In dit kader zijn de convenanten in het bijzonder afgestemd op energie-intensieve ondernemingen die blootstaan aan internationale concurrentie, voor dewelke de mogelijkheden van compensatie door een verlaging van de arbeidskosten onvoldoende zijn om de belastingdruk te compenseren.

3. Algemene beschouwingen

- [9] De FRDO meent dat om de globale doelstellingen inzake reductie van de broeikasgassen te bereiken, de convenanten een nuttig instrument kunnen zijn. Ze moeten worden bekeken uit economisch, ecologisch en sociaal oogpunt. Op hun eentje zullen ze het niet mogelijk maken de globale doelstellingen van verlaging van broeikasgasemissies te verwezenlijken.
- [10] Alle economische actoren van het land moeten worden aangespoord om een rationeler gebruik te maken van energie. In het bijzonder zullen de verschillende overwogen instrumenten (belastingen, convenanten, emissierechten, naleving van de normen ...) andere effecten hebben voor de verschillende actoren: gezinnen, overheid, ondernemingen, ... De overheid zal erop moeten toezien dat de kosten en opbrengsten die voortvloeien uit de toepassing van deze instrumenten eerlijk worden verdeeld.
- [11] De convenanten zijn in essentie instrumenten die een invloed hebben op het niveau van productie en aanbod. Het energie- en klimaatbeleid moet noodzakelijk een luik bevatten gericht op de vraag en de consumptie.
- [12] De convenanten bieden de ondernemingen de mogelijkheid om milieudoelstellingen te bereiken met een zekere flexibiliteit qua tijd en middelen. De energie-efficiëntie verbeteren, betekent ook een verbetering van de concurrentiekracht, in de lijn van duurzame ontwikkeling. Ondernemingen kunnen door hun inspanningen en door het succes van het convenant een nieuwe motivatie wekken bij hun werknemers en hun imago verbeteren bij het publiek en bij hun economische en financiële partners.



- [13] Men moet erop toezien dat in de convenanten wordt geopteerd voor de technologieën die het best verenigbaar zijn met duurzame ontwikkeling. De afspraken moeten het gebruik van hernieuwbare energieën bevorderen en rekening houden met de technologische evolutie, zowel binnen de sectoren als op een ruimer niveau.

4. Aanmoedigen van de harmonisatie, met inachtneming van de nationale en gewestelijke eigenheden

- [14] De convenanten mogen de concurrentievervalsing niet versterken maar moeten ze integendeel verzachten voor de ondernemingen die blootstaan aan internationale concurrentie. Om die redenen moet de harmonisatie van de modaliteiten van de milieuconvenanten worden aangemoedigd, zowel op gewestelijk, nationaal als op internationaal niveau.
- [15] De opstelling van instrumenten op Europees niveau die kunnen leiden tot harmonisatie, met name in het kader van het European Climate Change Programme, dient aangemoedigd. Ook moet worden verwezen naar reeds bestaande instrumenten zoals de IPPC-richtlijn (Integrated Pollution Prevention and Control).
- [16] Er moet echter rekening worden gehouden met de nationale en/of regionale eigenheden wat betreft onder meer:
- de globale en sectorale doelstellingen inzake de emissiereductie,
 - de gewestelijke of nationale bedrijfsstructuur,
 - de eigenheden van de betrokken industriële sector.

5. Ontwikkelen van expertise

- [17] De convenanten kunnen technologische vernieuwing stimuleren. Expertise is een essentieel punt zowel voor de uitwerking als voor de uitvoering, de follow-up en de controle van het convenant.
- [18] Een in de ondernemingen – ook in de kleinere ondernemingen – beschikbare expertise moet een verbetering van de energie-efficiëntie en/of een vermindering van de broeikasgassen ondersteunen en ontwikkelen. Een dynamiek van uitwisseling van kennis en praktijken ("best practices") moet zich kunnen ontwikkelen binnen een sector.
- [19] De overheid heeft een essentiële rol, zowel in de beschikbaarstelling en de toegang tot deze expertise op een rechtvaardige basis, als in de controle van de geldigheid van de onafhankelijke expertise. Het succes van de convenanten en van het proces van technologische verspreiding kan wellicht in de hand worden gewerkt door de oprichting van onafhankelijke, door de overheid gefinancierde organismen. Deze organismen zouden moeten beschikken over voldoende menselijke, financiële en technische middelen om hun opdracht te kunnen plannen en vervullen:
- toezicht op en garanderen van de kwaliteit van de energieaudits,
 - technische evaluatie van de convenanten,
 - follow-up van de convenanten,
 - controle op de uitvoering van de convenanten
 - publicatie van de resultaten van de evaluaties.



Zij zouden ook belast kunnen worden met de verspreiding van de gegevens en technieken tot verbetering van de energie-efficiëntie. Hun taken zouden opgenomen moeten zijn in het ruimere kader van de duurzame ontwikkeling. Het voorbeeld van het Nederlandse NOVEM kan een referentie zijn.

6. Structuur van het convenant

- [20] Het is essentieel dat er precieze regels worden gedefinieerd om de geloofwaardigheid van het convenant en het vertrouwen tussen de verschillende deelnemers aan het akkoord te garanderen. Alle partijen moeten “te goeder trouw” zijn. De regels van het convenant moeten duidelijk zijn en de voorzienbare sancties moeten worden toegepast bij niet-naleving van de afspraken.
- [21] De nodige inspanningen om de doelstellingen te bereiken moeten worden vastgelegd op een voor de contracterende partijen heldere en transparante manier (met inachtneming van de vertrouwelijkheid van de gevoelige gegevens, zie verder). Deze evaluatie zal worden verricht door een organisme zoals beschreven in paragraaf 10.
- [22] In het convenant moet het referentieniveau van de emissies (“baseline”) worden bepaald want het is ten opzichte van dit niveau dat de latere evolutie van de emissies zal worden beoordeeld. Het is trouwens essentieel dat men beschikt over een “business as usual” scenario. Men moet immers het verschil kunnen maken tussen de verminderingen van de emissies ten gevolge van het convenant zelf en die te wijten aan investeringen die sowieso zouden zijn gedaan, zelfs zonder akkoord.
- [23] Er kunnen tussentijdse doelstellingen worden bepaald en geëvalueerd om zo snel mogelijk de potentiële afwijkingen ten opzichte van de doelstellingen van het convenant op te sporen zodat de actoren hun gedrag kunnen aanpassen.
- [24] De doelstellingen van het convenant kunnen worden bepaald in absolute termen (berekend voor het geheel van activiteiten en van de productie) of in relatieve termen (berekend per geproduceerde eenheid). Er kunnen problemen van concurrentievervalsing en billijkheid optreden tussen de sectoren of actoren met absolute en die met relatieve doelstellingen. De overheid moet ervoor zorgen dat dergelijke problemen worden vermeden.
- [25] De Raad vestigt de aandacht op het feit dat een convenant met relatieve doelstellingen niet van aard is een absolute vermindering van de emissies te garanderen. Men zal dus moeten toezien op de samenhang van de convenanten met een globale doelstelling in absolute termen. De akkoorden moeten dus worden geëvalueerd in het licht van een ruimer geheel en moeten kunnen worden opgenomen in een dynamiek die zich richt op de lange termijn en dus op een duurzame ontwikkeling van de maatschappij.
- [26] Elk convenant moet door de contractanten worden gezien als een stap naar steeds ambitieuzere doelstellingen inzake de emissiebeheersing.

7. Controle en evaluatie

- [27] De convenanten moet worden geëvalueerd op basis van verschillende criteria:
- kunnen ze worden uitgevoerd en opgevolgd voor een redelijke en concurrerende prijs in vergelijking met andere maatregelen (technische, administratieve en arbeidskosten?)



- zijn ze billijk ten aanzien van de ondernemingen en van de verschillende maatschappelijke sectoren?
- zijn ze efficiënt uit ecologisch oogpunt?
- leiden ze tot concurrentievervalsing of laten ze toe die te vermijden?

Deze punten moeten vóór en na worden beoordeeld.

[28] De controle moet op homogene en efficiënte manier worden verzekerd. Het is één van de essentiële voorwaarden voor de geloofwaardigheid en de goede werking van het systeem. Opportunistische gedrag ("free-riding") moet worden verhinderd.

8. De deelneming

[29] Vertegenwoordigers van de sociaal-economische actoren, van de overheid en van de NGO's moeten bij het uitvoeringsproces van de convenanten worden betrokken. Dit kan een pro-actieve dynamiek bevorderen van de deelnemende ondernemingen en leiden tot een beter inzicht in de bekommernissen van elkeen.

[30] In de praktijk moeten de ontwerp-convenanten voor advies worden overgemaakt aan de gebruikelijke overlegorganen waaraan deze verschillende partners (NGO's, vakbonden, ondernemingen, ...) deelnemen.

[31] De resultaten van de follow-up en controle moeten openbaar worden gemaakt door een onafhankelijk organisme zoals beschreven in paragraaf 10. De kritieke gegevens betreffende de productie van een onderneming zijn nuttig om na te gaan in hoeverre de doelstellingen in het kader van een convenant zijn verwezenlijkt. Maar deze gegevens zijn vertrouwelijk en kunnen niet worden bekendgemaakt. De in Nederland toegepaste processen kunnen mogelijke wegen aangeven.

9. De rol van de overheid

[32] De overheid moet toezien op de coherentie van de verschillende instrumenten van het klimaatbeleid. Deze instrumenten zijn, naast de convenanten: de emissierechten, de energie/CO₂-belasting, de normen, de subsidiemaatregelen, de groene certificaten, de sensibilisering van de consument, het stimuleren van onderzoek en ontwikkeling (in het bijzonder de levenscyclusanalyse). De convenanten kunnen worden opgevat als alternatief voor een ander instrument, bijvoorbeeld in plaats van een belastingheffing of als aanvullend instrument (een deel van de doelstelling kan bijvoorbeeld worden bereikt door middel van emissierechten).

[33] Er zal rekening moeten worden gehouden met de Belgische eigenheden, zowel op institutioneel niveau als wat betreft de densiteit van de bevolking en de productie. Het industrieel beleid en een groot deel van het energiebeleid vallen onder de bevoegdheid van de gewesten. De energiefiscaliteit is overwegend een federale bevoegdheid. Men zal dus een noodzakelijke samenhang moeten vinden tussen de verschillende bevoegdheidsniveaus.

[34] De overheid moet verschillende functies op zich nemen, onder meer:

- de mogelijkheden van verbetering van de energie-efficiëntie evalueren,
- technische steun bieden,
- de convenanten sluiten en ze doen naleven,



- oordelen over de verwezenlijking van de doelstellingen,
- voorzien in een systeem van controles en sancties,
- zorgen voor de samenhang met de andere instrumenten (zoals bij voorbeeld de gedeeltelijke of volledige vrijstelling van een eventuele energietaks, de samenhang met de handel in emissierechten, ...)

[35] De coördinatie tussen de verschillende bevoegde gezagsniveaus moet op een efficiënte en coherente wijze gebeuren.



Bijlagen

1. Aantal aanwezige en vertegenwoordigde stemgerechtigde leden op de algemene vergadering van 25 oktober 2001

- 3 van de 4 voor- en ondervoorzitters
- 5 van de 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor milieubescherming
- 3 van de 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor ontwikkelingssamenwerking
- 1 van de 2 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties die de belangen van verbruikers verdedigen
- 5 van de 6 vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties
- 3 van de 6 vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties
- 1 van de 2 vertegenwoordigers van de energieproducenten
- 5 van de 6 vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus (*)

Totaal: 26 van de 38 stemgerechtigde leden (*)

(*) momenteel is 1 vertegenwoordiger van de wetenschappelijke milieus niet aangeduid

2. Vergaderingen ter voorbereiding van dit advies

Dit advies werd voorbereid op de vergaderingen van de werkgroep *energie en klimaat* van tweeëntwintig juni, eenendertig augustus, veertien september en vijf oktober 2001.

3. Personen die meewerkten aan de voorbereiding van dit advies

Stemgerechtigde leden en hun vertegenwoordigers

- De heer Dirk VAN EVERCOOREN, ondervoorzitter van de werkgroep (Algemeen Belgisch Vakverbond, ABVV)
- De heer Roger AERTSENS (Federatie der Chemische Nijverheid, Fedichem)
- De heer Alfons BEYERS (Boerenbond)
- Madame Isabelle CHAPUT (Fédération des entreprises de Belgique, FEB)
- De heer Luk DEURINCK (Belgische Petroleum Federatie, BPF)
- D heer Geert FREMOUT (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, VODO)
- Monsieur Jean-Pierre JACOBS (Groupement de la sidérurgie)
- D heer Dirk KNAPEN (Bond Beter Leefmilieu)
- Monsieur. Jacques MALENGRAUX (ELECTRABEL)
- De heer Bart MARTENS (Bond Beter Leefmilieu)
- Madame Edilma QUINTANA (Centre national de coopération au développement, CNCD)
- Madame Mélanie RENSONNET (GREENPEACE)



- De heer Frank SCHOONACKER (Samenwerkende Vennootschap voor Productie van Elektriciteit, SPE)
- Mevrouw Karen SIMAL (GREENPEACE)
- Mevrouw Lutgart SLABBINCK (Algemeen Christelijk Vakverbond van België, ACV)
- Monsieur Stephan VIS (Inter Environnement Wallonie)
- De heer Jan VANDE PUTTE (GREENPEACE)
- De heer Frank VANDERMOULIEN (AGORIA)

Niet-stemgerechtigde leden en hun vertegenwoordigers

- Monsieur Jacques BAVEYE (Ministère des Finances)
- Madame Anne FIERENS (Services fédéraux pour les affaires environnementales)
- Monsieur Gabriel MICHAUX (Ministère des Affaires économiques)
- Mevrouw Katja ROGGEN (Federale Diensten voor het Leefmilieu)

Uitgenodigde expert

- De heer Johan ALBRECHT (Universiteit. Gent)

Secretariaat

- Monsieur. Marc DEPOORTERE
- De heer. Jan DE SMEDT