

Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO)

Memorandum aan de nieuwe federale regering

goedgekeurd door de algemene vergadering van 20 mei 2003

1. Duurzame ontwikkeling als beleidskader voor de hele regering

- [1] In 2002, tien jaar na Rio, hebben de Verenigde Naties in Johannesburg hun engagement voor duurzame ontwikkeling herbevestigd. Uit de Politieke Verklaring en het Actieplan van Johannesburg blijkt dat de **uitdagingen** aanzienlijk blijven en dat het noodzakelijk is een grote inspanning te leveren om de **implementatiekloof**, die ook in België bestaat, te overbruggen. De raad heeft naar aanleiding van de Top van Johannesburg drie adviezen uitgebracht, waarin hij dieper ingaat op deze bekommernissen en beleidsvoorstellen formuleert.
- [2] In Johannesburg heeft de internationale gemeenschap het belang herbevestigd van de **integratie van de drie pijlers** van duurzame ontwikkeling: de economische, de ecologische en de sociale pijler. De leden van de raad vinden dat in België deze integratie moet worden versterkt.
- [3] De FRDO stelt met tevredenheid vast dat België op internationale fora een grote verdediger is van een geïntegreerde aanpak. Tegelijkertijd constateert de FRDO dat op nationaal vlak duurzame ontwikkeling nog voor te weinig ministers en overheidsdiensten als referentiekader fungeert. De raad vraagt dat alle federale ministers duurzame ontwikkeling als hun **effectieve verantwoordelijkheid** beschouwen en dat voor alle beleidsdomeinen duurzame ontwikkeling als beleidskader zou functioneren.
- [4] De beleidsmakers moeten in het algemeen de **beleidsondersteunende instrumenten** en de **structuren voor beleidsintegratie**, ingesteld door de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling en door Copernicushervorming, beter benutten. Het eerste **federaal plan** dat nog geldt tot 2004, verdient een grotere aandacht.
- [5] **Consultatie en participatie** zijn een belangrijke sleutel voor een succesvol beleid inzake duurzame ontwikkeling. Daarom pleit de FRDO ervoor de georganiseerde inspraak met de vertegenwoordigers van de betrokken maatschappelijke organisaties en met de raad verder uit te bouwen, weliswaar met duidelijk behoud van de politieke eindverantwoordelijkheid.
- [6] Met het oog op het toenemend belang van de Europese besluitvorming vraagt de raad dat de federale overheid werk maakt van een tijdige en correcte omzetting van de **Europese richtlijnen**.
- [7] Om het beleid inzake duurzame ontwikkeling te activeren, vestigt de Raad in dit memorandum vooreerst de aandacht op enkele **thematische beleidsvoorstellen**. Vervolgens formuleert de Raad een aantal aanbevelingen voor een **beter bestuur** inzake duurzame ontwikkeling. De meeste van deze voorstellen zijn gebaseerd op de adviezen die de raad de voorbije vier jaar (1999-2002) op verzoek van de federale overheid of op eigen initiatief uitbracht. Tenslotte vraagt de raad aandacht voor **middelen ter uitvoering** voor het beleid inzake duurzame ontwikkeling. De raad onderlijnt daarbij ondermeer het belang van de economische instrumenten.



2. Thematische beleidsvoorstellen: speerpunten voor een beleid duurzame ontwikkeling

2.1. Energie - klimaat - mobiliteit: de dossiers deblokkeren

- [8] Met de verwachte bekrachtiging van Rusland zou het **Protocol van Kyoto** van kracht moeten worden. Maar volgens de voorspellingen lijkt het er op dat België de ondertekende doelstelling van de vermindering niet zal bereiken, als er niet heel snel:
- **nieuwe maatregelen** en
 - **nieuwe schikkingen worden getroffen**
- die de volledige toepassing van de maatregelen mogelijk maken. Men moet bovendien zorgen voor **synergie tussen de verschillende institutionele niveaus**.
- [9] De regering mag het belang van het **dossier over de klimaatsveranderingen** niet onderschatten met het oog op de belangrijke beslissingen die op Belgisch en Europees niveau zullen moeten genomen worden inzake de invoering van de instrumenten die het bereiken van de doelstellingen van de eerste verbintenisperiode (2008-2012) en de toekomstige internationale onderhandelingen voor het bepalen van de doelstellingen na 2012 mogelijk maken.
- [10] Tijdens de eerste maanden van de legislatuur moet er een **nationaal klimaatplan** worden afgewerkt. Dit plan moet prioriteit geven aan **de structurele maatregelen**, door fiscale en niet-fiscale instrumenten in te schakelen. Dit om België in staat te stellen, de doelstelling van 2008-2012 te bereiken voor de korte termijn, en daarnaast ook de eerdere verbintenissen inzake de vermindering van de uitstoot te respecteren. De maatregelen inzake het beleid moeten betrekking hebben op **alle betrokken partijen**: bedrijven, transport en gezinnen. Hun economische, sociale en ecologische **impact** moet ook geëvalueerd worden om te kunnen bepalen in welke mate de aan België opgelegde doelstellingen worden bereikt. Ook de **rechtszekerheid** moet gegarandeerd zijn en men moet ook zorgen voor **coherentie tussen de verschillende instrumenten**. Het **beheer van de vraag** zou één van de belangrijkste pijlers van het energiebeleid in België moeten zijn (zie kaderadvies van de FRDO van 20 mei 2003 over de hinderpalen voor de invoering van economisch rendabele maatregelen ter vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, de "no regret" maatregelen). Ook de promotie van de **hernieuwbare energiebronnen** zal bijzondere aandacht moeten krijgen.
- [11] Het is onontbeerlijk dat men op coherente wijze met het volledige klimaatbeleid **de patstelling wegwerkt rond de verdeling van de inspanningen voor de beperking van de emissies ("burden sharing")** tussen de verschillende gewesten, die momenteel wordt overwogen.
- [12] De **Nationale Commissie voor het Klimaat** moet snel worden opgericht en zal onder andere moeten werken aan de verbetering van de kwaliteit van de **inventarissen van de uitstoot van broeikasgassen**, met het oog op de invoering van de flexibiliteitsmechanismen in België.
- [13] Inzake de **flexibiliteitsmechanismen (Emission Trading, Clean Development Mechanism, Joint Implementation)** zal men tot een akkoord moeten komen over de verdeling en de coördinatie van de bevoegdheden. Op dezelfde wijze moet er dringend duidelijkheid komen over de institutionele bevoegdheden, om te kunnen deelnemen aan de toekomstige Europese markt voor verhandelbare vergunningen, die op 1 januari 2005 het levenslicht zou moeten zien. Na de informatieve procedure zou het **nationaal plan voor toewijzing** uiterlijk voor **31 maart 2004** aan de Europese Commissie moeten worden meegedeeld.
- [14] Ten slotte zou een **nationaal mobiliteitsplan** dat alle vervoermiddelen dekt, concrete vorm moeten krijgen in coördinatie met de Gewesten. De vooruitzichten tonen inderdaad

dat het wegtransport een bijzonder sterke **groei** kent. Men zou dan ook in overleg met de gewesten bijzondere aandacht moeten besteden aan de factoren die de **vraag naar mobiliteit** beïnvloeden, zoals de inrichting van het grondgebied.

2.2. Duurzame productie- en consumptie: aandacht voor de drie pijlers van duurzame ontwikkeling vereist

- [15] De Europese en de Belgische overheden moet een geïntegreerd productbeleid voeren waarbij de **drie pijlers** van duurzame ontwikkeling aan bod komen. Dit kan worden gerealiseerd door reeds van bij de planning op een evenwichtige wijze een aantal beginselen op te nemen: het duurzaam productbeleid moet economische principes en sociale randvoorwaarden in rekening brengen en het moet kaderen binnen de mogelijkheden van de milieugebruiksruimte, de verschillende doelgroepen moeten erbij worden betrokken via consultatie. Aangezien de Belgische markt een open en op export gerichte markt is, is het van belang dat België op pro-actieve wijze meewerkt aan een **voorstrevend Europees productbeleid**. Daarbij moet de expertise in eigen land worden gevaloriseerd.
- [16] De raad is van mening dat er moet naar gestreefd worden om in de toekomst de materiaal- en energiestromen in de economie in zijn geheel efficiënter te gebruiken, zodat de globale belasting voor het milieu vermindert. Essentieel is een doorgedreven **stimulatiebeleid voor onderzoek en ontwikkeling** bij alle betrokken actoren. België moet werken aan een performant, vooruitstrevend **innovatiebeleid** dat economische welvaart genereert, de milieugebruiksruimte respecteert en het menselijk welzijn bevordert.
- [17] De verschillende beleidsverantwoordelijken en federale overheidsdiensten moeten bij het productbeleid betrokken worden via **overleg**, in voorkomend geval via **samenwerkingsakkoorden** voor de verschillende productgroepen.
- [18] De **diverse** regulerende, economische en sociaal-economische **instrumenten** moeten beter op elkaar worden afgestemd.
- [19] Om een duurzaam consumptiegedrag te stimuleren, is het noodzakelijk dat de consument kan beschikken over **begrijpelijke informatie** die hem toelaat voor alternatieven te kiezen. Een instrument hiervoor is een duidelijk en verantwoord **informatiesysteem** dat de consument informeert over de karakteristieken van producten (ecologische, ethische, ...) gebaseerd op objectieve, wetenschappelijke en voldoende strenge, maar toch haalbare criteria. De raad beveelt aan dat de regering een werkgroep opricht die belast is met het uitwerken van de vorm en de inhoud van dit informatiesysteem en waarin alle belanghebbenden zetelen. De raad vraagt dat, wanneer dit nodig en mogelijk is, de duurzamere producten op basis van objectieve en wetenschappelijk vastgestelde economische, ecologische en sociale criteria, ook **financieel aantrekkelijker** worden gemaakt, binnen de beleidsruimte die Europa toelaat.

2.3. Het nationaal plan leefmilieu gezondheid uitvoeren en verbeteren

- [20] Het doel van dit plan is om de initiatieven van de verschillende Belgische instellingen inzake volksgezondheid in relatie met het leefmilieu te coördineren. De raad vraagt dat de regering dit plan **uitvoert** en daarbij rekening houdt met **de aanbevelingen van de FRDO** in zijn advies van van 17 december 2002 (Advies over het ontwerp van het Nationaal actieplan Leefmilieu Gezondheid). De raad beveelt aan dat de regering bij de invoering van het nationaal actieplan leefmilieu-gezondheid eveneens rekening houdt:
- met de in België bestaande andere relevante plannen zoals het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling, het richtplan productbeleid, de milieuplannen,
 - met leefmilieu-gezondheidplannen van andere landen voor wat betreft de grensoverschrijdende problemen.

2.4. Internationale verantwoordelijkheid

- [21] De raad waardeert de sectorale, thematische en geografische **strategische nota's** van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Hij dringt er evenwel op aan dat deze nota's meer operationeel en volledig zouden zijn. De raad vraagt dat alle **organisaties van de burgermaatschappij** actiever worden betrokken bij alle aspecten van ontwikkelings-samenwerking. Hij vestigt de aandacht op de rol die de ondernemingen kunnen spelen in een duurzame ontwikkeling van partnerlanden.
- [22] De raad vraagt aan de regering om zijn politiek akkoord over het bereiken van het aandeel van **0,7% van het BNP** voor openbare ontwikkelingshulp in 2010 uit te voeren. Hij vraagt eveneens om te pleiten ten voordele van een aanzienlijke **kwijtschelding van de schulden** van de minst ontwikkelde landen en van een duurzame aflossing van de schulden van de andere ontwikkelingslanden (rekening houdend met de Millennium-doelstellingen van de VN om de draagbaarheid van de schuld vast te stellen). Deze aflossing van schulden moet gebeuren in overleg met de betrokken actoren (ondernemingen, ontwikkelingsorganisaties ...), en begeleid worden door aangepaste politieke, sociale en economische maatregelen die leiden tot duurzame ontwikkeling in de betrokken landen.
- [23] De raad pleit ervoor dat België in het uitwerken en uitvoeren van het beleid in het algemeen, en inzake productie- en consumptiepatronen in het bijzonder, rekening houdt met de principes van duurzame ontwikkeling en aandacht schenkt aan de gevolgen voor de landen van **het Noorden én het Zuiden**.

2.5. Internationale handel

- [24] In het kader van de **Doha Development Agenda** gelanceerd door de vierde interministeriële conferentie van de WTO, vraagt de raad naast de uitvoering van de bestaande akkoorden, het succesvol afsluiten van de lopende onderhandelingen met het oog op een beter functioneren van de wereldmarkt in functie van duurzame ontwikkeling.

3. Voorstellen voor een beter bestuur duurzame ontwikkeling

3.1. Plan verder uitvoeren, rapport en plan op elkaar afstemmen

- [25] De raad stelt vast dat er een kloof is tussen de voorgestelde maatregelen uit het **federaal plan** inzake duurzame ontwikkeling 2000 – 2004 en de **implementatie** ervan. De FRDO wijst erop dat er de overheid anderhalf jaar rest om de acties uit het plan verder uit te voeren. De FRDO dringt er dan ook op aan dat de regering daartoe voor **voldoende middelen** zorgt en dat er een hertoewijzing van de bestaande overheidsmiddelen wordt doorgevoerd.
- [26] Een betere **afstemming** van federaal **rapport** en federaal **plan** is nodig. Het federaal rapport moet, zoals de wet van 5 mei 1997 verplicht, een evaluatie maken van het gevoerde beleid. Het Plan voor duurzame ontwikkeling vormt een belangrijk element in het beleid dat wordt gevoerd. De raad pleit ervoor dat het **derde rapport** ernaar streeft ook een **volledige evaluatie van de uitvoering van het federaal plan** te maken, gebaseerd op een adequate monitoring. De jaarverslagen van de ICDO en van haar leden zijn in dit opzicht fundamentele werkinstrumenten.
- [27] De Raad herinnert eraan dat het plan krachtens de wet van 5 mei 1997 moet worden gebaseerd op het rapport en hij vraagt dus dat het tweede plan de aanbevelingen volgt die in de synthese van het tweede rapport zijn opgenomen. De FRDO heeft meermaals gevraagd dat het **tweede plan** inzake duurzame ontwikkeling duidelijke **prioriteiten** zou bevatten, evenals een **evaluatie van de impact** van de voorgestelde maatregelen **op de drie pijlers**. De raad meent dat hiervoor duurzame-ontwikkelingeffectenbeoordelingen moeten worden verwezenlijkt. Blijkbaar bestaat de bedoeling om voor het tweede plan de

Europese strategie voor duurzame ontwikkeling als referentiekader te hanteren. De Raad verheugt zich hierover en vraagt dat hierbij de noord-zuiddimensie niet uit het oog wordt verloren.

- [28] De Raad vraagt dat de volgende regering een **instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling** in België zou invoeren, zoals reeds bij enkele van onze buurlanden is gebeurd. Dit moet het mogelijk maken om te weten te komen of België inderdaad op weg is naar een evenwichtige duurzame ontwikkeling. De federale staat zal dit instrumentenbord maken in samenwerking met de gewesten en de gemeenschappen en de hoofdrolspelers van de civiele samenleving hierbij betrekken. De FRDO heeft over dit onderwerp een advies gegeven op 16 april 2002 (advies van de FRDO over indicatoren voor duurzame ontwikkeling).

3.2 Horizontale integratie versterken

- [29] Om de **horizontale integratie** tussen de verschillende federale beleidsdomeinen te bevorderen met het oog op het realiseren van de doelstellingen van duurzame ontwikkeling, hoopt de FRDO dat een lid van de **regering** hiervoor verantwoordelijk wordt gesteld.
- [30] De raad pleit ervoor dat het **parlement** een **actievere rol** zou spelen voor de opvolging van het beleid inzake duurzame ontwikkeling en dat de **parlementaire commissies** duurzame ontwikkeling explicieter als **referentiekader** zouden hanteren.
- [31] De raad vraagt dat binnen de **administratie** de **capaciteitsversterking** inzake duurzame ontwikkeling wordt bevorderd.
- [32] Er is een gebrek aan **coherentie** tussen de **nieuwe overheidsdienst** voor duurzame ontwikkeling die door de Copernicus-hervorming werd ingesteld en de **bestaande structuren** voor beleidsintegratie opgericht door de wet van 1997. De FRDO vraagt dat hieraan wordt verholpen en dat de middelen en de werking van deze diensten beter op elkaar worden afgestemd.

3.1. Verticale integratie verbeteren

- [33] De samenwerking tussen de beleidsniveaus inzake duurzame ontwikkeling in ons land dient te worden versterkt. De Raad is ervan overtuigd dat een **Interministeriële Conferentie Duurzame Ontwikkeling** een zeer nuttige rol zou kunnen spelen, meer speciaal voor de uitwerking tegen 2005 van een "nationale" strategie voor duurzame ontwikkeling, zoals in Johannesburg en Göteborg werd afgesproken. Via **samenwerkingsakkoorden** over bepaalde specifieke onderwerpen kunnen de afspraken in het kader van een nationale strategie worden geconcretiseerd.

3.2. Het voorzorgsbeginsel toepassen

- [34] Zoals het recente federale verslag over de duurzame ontwikkeling benadrukt, "*blijft het rekening houden met de onzekerheden en de risico's in het beslissingsproces inzake het beleid een moeilijke zaak*" (hoofdstuk 5.6.4). De toepassing van het voorzorgsbeginsel moet beantwoorden aan **voorwaarden en procedures** die de FRDO heeft omschreven in zijn advies van 17 oktober 2000 (advies over de mededeling van de Europese Commissie over de toepassing van het voorzorgsbeginsel).

4. Middelen ter uitvoering

4.1 Economische instrumenten benutten

- [35] De FRDO is van oordeel dat de overheid tijdens de volgende legislatuur het economisch instrumentarium effectiever moet inzetten in functie van duurzame ontwikkeling. Zo moet

ook het fiscaal beleid, zoals het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling stelt (par. 614-615), de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen beter integreren. De raad wijst erop dat voor een oordeelkundig gebruik van economische instrumenten rekening moet worden gehouden met een aantal belangrijke **randvoorwaarden**, onder andere:

1. deze dienen **complementair** met andere instrumenten zoals *command and control*-maatregelen, sensibilisering en vrijwillige initiatieven worden ingezet in functie van een optimale instrumentenkeuze;
2. De verschillende **beleidsniveaus**, van het lokale tot het Europese, moeten aandacht hebben voor het potentieel en de gevolgen van de maatregelen die zij treffen op andere niveaus (toepassing van *multi-level governance*). Meer overleg tussen de verschillende overheden is derhalve aangewezen met het oog op het bereiken van beleidscoherentie.
3. De instrumenten moeten zo worden aangewend dat ze leiden tot een **internalisering** van de externe kosten in de prijzen, zodat deze aansporen tot duurzaam consumptie- en productiegedrag. Deze maatregelen moeten echter bij voorkeur op een zo hoog mogelijk niveau worden getroffen, ondermeer om concurrentievervalsingen te vermijden. De overheid mag daarbij niet uit het oog verliezen, dat ook andere maatregelen (*command and control*, vrijwillige initiatieven, ...) kostprijsverhogend kunnen werken en als dusdanig voor internalisering van externe kosten kunnen zorgen.
4. De instrumenten moeten een **coherent** geheel vormen en mogen elkaar bijgevolg niet tegenwerken. Sommige bestaande economische *incentives*, die vanuit welbepaalde beleidsdoelstellingen werden ingevoerd, zijn niet steeds in lijn met duurzame ontwikkelingsdoelstellingen. In die gevallen dient te worden onderzocht of zij meer in lijn met deze doelstellingen kunnen worden gebracht.

[36] De raad heeft zich reeds in vroegere **adviezen** uitgesproken rond bepaalde aspecten van de problematiek van het benutten van de verschillende instrumenten, in het bijzonder de economische instrumenten, ter bevordering van duurzame ontwikkeling. De raad neemt zich voor op deze problematiek dieper in te gaan en in de nabije toekomst hierover een advies uit te brengen

4.2. Van duurzame ontwikkeling het integratiekader voor onderzoek maken

[37] Volgens de FRDO moeten de verschillende **onderzoeksinstanties** in België duurzame ontwikkeling als **referentiekader** nemen. De FRDO stelt daarom vier pijlers voor het beleid voor.

- De mechanismen die onderzoek ondersteunen, versterken en verbeteren met het oog op duurzame ontwikkeling;
- Van duurzame ontwikkeling een referentiekader maken voor de wetenschappelijke overheidsdiensten en de verschillende federale onderzoekprogramma's;
- In samenwerking met de regionale en de communautaire initiatieven op nationaal niveau een platform van hoog niveau samenstellen waarin alle onderzoeksteams verzameld zijn die actief zijn in het domein van de duurzame ontwikkeling;
- De Belgische onderzoekscapaciteit optimaliseren dankzij de uitbouw van partnerschappen en contacten met de Europese netwerken.

4.3. Een consultatiestrategie uitwerken

[38] Consultaties over beleidsdocumenten voor duurzame ontwikkeling kunnen bijdragen tot kwaliteitsverbetering van de uitvoering van het beleid, tot draagvlakverbreding voor het voorgestelde beleid en tot het actiever betrekken van de burger. De regering moet volgens de raad een **consultatiestrategie** voor de volgende legislatuur uitwerken. Een **code van goede praktijken**, opgesteld in samenspraak met de maatschappelijke

organisaties en bij voorkeur ook met alle regeringen van het land, kan een bruikbaar instrument vormen om de kwaliteit van consultaties te verbeteren.

- [39] De FRDO wijst erop dat de toenemende consultatie van de leden van de raad rond internationale en nationale dossiers inzake duurzame ontwikkeling de nood creëert aan **structurele capaciteitsopbouw** van al deze maatschappelijke groepen.
- [40] De regering nam het voorbije jaar het initiatief om ter voorbereiding van internationale conferenties met de raad **rondetafels** te organiseren. De raad waardeert dit omdat op die wijze de overheid beter wordt geïnformeerd over de belangen en bekommernissen van de groepen voor wie beleidsbeslissingen concrete gevolgen kunnen hebben. De raad vraagt dat de regering dit initiatief zou verder zetten en er daarbij zou op letten dat deze rondetafels tijdig worden georganiseerd zodat de overheid nog met de suggesties kan rekening houden.
- [41] De wet inzake duurzame ontwikkeling verplicht de regering de motieven aan te geven voor het eventueel afwijken van een advies. **De regering informeert** de raad jaarlijks **over de opvolging van zijn adviezen**. De raad waardeert dit en hoopt dat de nieuwe regering deze traditie verder zet.
- [42] De raad wijst erop dat hij bij de voorbereiding van de adviezen streeft naar een evenwichtige integratie van de verschillende dimensies van duurzame ontwikkeling die de instemming van alle leden kan wegdragen. Dit proces vergt tijd. Daarom dringt de raad erop aan dat de regering de noodzakelijke **adviestermijnen** zou respecteren.

4.4. Communiceren is essentieel

- [43] De FRDO meent dat de regering voldoende middelen moet voorzien voor een **communicatiestrategie inzake duurzame ontwikkeling**. Deze moet erop zijn gericht consumenten en producenten aan te zetten om de noodzakelijke **gedragsveranderingen** te realiseren. Bovendien moet een daadwerkelijke inspraak van de grote maatschappelijke groepen en van de burgers in het beleid inzake duurzame ontwikkeling mogelijk worden gemaakt, weliswaar met behoud van de politieke eindverantwoordelijkheid.
- [44] Gezien het belang van het veranderingsproces dat duurzame ontwikkeling teweegbrengt, is het noodzakelijk dat de hele **regering** en in het bijzonder de **Eerste Minister** met de bevolking **communiqueert** over duurzame ontwikkeling.

3.3. Sensibilisatie een permanent aandachtspunt

- [45] De raad wenst een doeltreffende **uitwerking** van de maatregelen uit het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling inzake informatie, onderricht en sensibilisatie van het publiek. Dergelijke maatregelen mogen zich niet beperken tot éénmalige acties om de 4 jaar maar moeten een meer permanent karakter krijgen. Hiervoor moeten de nodige middelen worden ingeschreven in de begroting.

Alle adviezen waarnaar dit memorandum verwijst, zijn gepubliceerd op de webstek van de raad: www.frdo-cfdd.be
--