

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 2021-2022

---

21 JUIN 2022

---

**Proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 en ce qui concerne l'attribution exclusive de la politique climatique à l'autorité fédérale pour assurer une politique cohérente en la matière sous l'autorité d'un seul ministre fédéral**

(Déposée par M. Antoine Hermant et consorts)

---

## DÉVELOPPEMENTS

---

La Belgique a déjà connu six réformes de l'État, qui ont eu pour effet d'éparpiller de nombreux domaines politiques entre l'État fédéral et les Régions. En raison de ce morcellement, de l'exclusivité des compétences et de l'absence d'une hiérarchie des normes entre le niveau fédéral et les Régions, il est devenu impossible de mener une politique cohérente, coordonnée et efficace sur des questions transversales. La crise climatique en est l'exemple par excellence.

La crise climatique est l'un des défis les plus importants et les plus urgents de notre époque. Pour y faire face, il convient d'agir à tous les niveaux de la société. Rapport après rapport, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) insiste sur la nécessité de mettre au point d'urgence des solutions radicales d'une ampleur inédite pour limiter le réchauffement de la planète à 1,5 °C. Si elle ne le fait pas, l'humanité foncera tête baissée vers des changements climatiques incontrôlables qui auront des conséquences catastrophiques sur elle et sur les systèmes naturels dont elle

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 2021-2022

---

21 JUNI 2022

---

**Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen met betrekking tot de exclusieve toewijzing van het klimaatbeleid aan de federale overheid voor een coherent klimaatbeleid onder één federale minister**

(Ingediend door de heer Antoine Hermant c.s.)

---

## TOELICHTING

---

België heeft tot op heden zes staatshervormingen ondergaan. Vele beleidsdomeinen zijn daardoor verdeeld geraakt over het federale niveau en de Gewesten. Die versnippering, de exclusiviteit van de bevoegdheden en de afwezigheid van een normenhiërarchie tussen het federale niveau en de Gewesten, hebben het onmogelijk gemaakt om een coherent, gecoördineerd en doeltreffend beleid te voeren rond transversale vraagstukken. De klimaatcrisis is daarvan bij uitstek een voorbeeld.

Die klimaatcrisis is één van de belangrijkste en meest urgente uitdagingen van onze tijd en vergt een aanpak op alle niveaus van de maatschappij. Rapport na rapport van het *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) benadrukken dat er dringend radicale oplossingen van een ongeziene omvang moeten worden uitgewerkt om de opwarming van de planeet te beperken tot 1,5 °C. Doen we dat niet, dan stevenen we af op een ongecontroleerde klimaatverandering met rampzalige gevolgen voor de mens en voor alle natuurlijke systemen waarvan die afhankelijk is. Nu al, bij een gemiddelde

dépend. Aujourd'hui déjà, avec un réchauffement mondial de 1,1 °C en moyenne par rapport à l'ère pré-industrielle (1), les effets de la crise climatique se font ressentir partout dans le monde. En Belgique aussi, les vagues de chaleur de 2019 et 2020 et les inondations de 2021 nous donnent un avant-goût de ce que la crise climatique nous réserve si nous ne parvenons pas à limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C.

La bonne nouvelle est que nous pouvons encore maîtriser le réchauffement climatique. La mauvaise est que la fenêtre d'opportunité pour ce faire est en train de se refermer. Il est urgent de réduire drastiquement nos émissions de gaz à effet de serre. La Belgique, dixième émetteur historique au monde, doit prendre ses responsabilités: diminuer ses émissions de 65 % par rapport à 1990 d'ici 2030 et devenir neutre sur le plan climatique d'ici 2050. Notre pays continue toutefois de manquer à ses devoirs, comme en témoigne la condamnation dans l'Affaire Climat, et le morcellement de notre structure étatique n'y est pas étranger.

Tout d'abord, le «climat» n'est pas défini comme une compétence à part entière dans la structure actuelle de l'État belge. La compétence de concevoir la politique climatique n'a donc pas été attribuée à un niveau de pouvoir en particulier. Étant donné que la question climatique touche à plusieurs domaines politiques, régionalisés (en partie) ou non, elle requiert l'implication d'un grand nombre de ministres à tous les niveaux de pouvoir, ce qui fait dire, à juste titre, au Conseil d'État que la politique climatique est une compétence partagée dans la structure actuelle de l'État belge (2).

Or, le fédéralisme belge ne prévoit pas de compétences partagées et certainement pas de compétences transversales, qui ne sont définies ni dans la Constitution, ni dans les lois spéciales qui donnent corps aux six réformes de l'État. C'est un problème fondamental dans la structure de l'État belge. Dans notre modèle de fédéralisme dual, les compétences sont censées être des parties délimitées de domaines politiques, qui relèvent exclusivement soit de l'État fédéral, soit des Régions, si bien que la coopération entre les niveaux de pouvoir n'est pas nécessaire en théorie. Six réformes de l'État plus tard, nous constatons néanmoins que ce système ne fonctionne pas en pratique. Les compétences ont été tellement dispersées

mondiale opwarming van 1,1 °C (1) ten opzichte van de pre-industriële periode, is de klimaatcrisis op elke plek ter wereld voelbaar. Ook bij ons geven de hittegolven van 2019 en 2020 en de overstromingen van 2021 een voorsmaakje van wat de klimaatcrisis voor ons in petto heeft indien we er niet in slagen de mondiale opwarming tot 1,5 °C te beperken.

Het goede nieuws is dat we de klimaatopwarming nog onder controle kunnen houden. Het slechte nieuws is dat het «*window of opportunity*» om dat te doen steeds kleiner wordt. We hebben dringend omvangrijke reducties van broeikasgasuitstoot nodig. België moet als tiende historische uitstoter ter wereld zijn verantwoordelijkheid opnemen en zijn emissies met 65 % verminderen tegen 2030 ten opzichte van 1990 en klimaatneutraal worden tegen 2050. Ons land blijft op dat vlak echter fundamenteel in gebreke – getuige de veroordeling in de Klimaatzaak – en dat is mede te wijten aan de versnippering van onze staatsstructuur.

Allereerst is «het klimaat» niet gedefinieerd als een op zichzelf staande bevoegdheid in de huidige Belgische staatsstructuur. De bevoegdheid om het klimaatbeleid uit te stippelen is dus niet toegewezen aan een bepaald beleidsniveau. Omdat het klimaatvraagstuk raakt aan verschillende beleidsdomeinen, die al dan niet (gedeeltelijk) geregionaliseerd zijn, vereist het de betrokkenheid van talrijke ministers op alle beleidsniveaus. De Raad van State noemt het klimaatbeleid dus terecht een gedeelde bevoegdheid binnen de huidige Belgische staatsstructuur (2).

Alleen is er in het Belgisch federalisme geen plek voorzien voor zulke gedeelde bevoegdheden, en al zeker niet voor transversale. Ze zijn niet omschreven in de Grondwet noch in de bijzondere wetten waarin de zes staatshervormingen gekristalliseerd zijn. Dat is een fundamenteel probleem in de Belgische staatsstructuur. In ons duaal federaal model worden bevoegdheden geacht afgebakende stukken van een beleidsdomein te zijn die exclusief aan ofwel het federale ofwel het gewestelijke niveau toebehoren, zodat er in theorie geen samenwerking tussen beleidsniveaus nodig is. Maar zes staatshervormingen later zien we dat dat in de praktijk niet werkt. De bevoegdheden zijn zo versnipperd geraakt dat men

(1) GIEC [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu et B. Zhou (éd.)], *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, 2021.

(2) Avis du Conseil d'État n° 65.404/AG du 4 mars 2019, doc. Chambre, n° 54 3517/004.

(1) IPCC [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.)], *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, 2021.

(2) Advies van de Raad van State nr. 65.404/AV van 4 maart 2019, doc. Kamer, nr. 54 3517/004.

que la coopération est inévitable si l'on veut mener une politique cohérente et efficace. Cela mène au paradoxe de ce que la littérature appelle la «dynamique centrifuge des transferts de compétences»: plus on transfère de (parties de) compétences aux Régions, plus les compétences fédérales exclusives et les compétences régionales exclusives sont imbriquées les unes dans les autres. On observe ainsi que, même dans ce qui est en principe un modèle de fédéralisme dual censé pouvoir s'affranchir de toute coopération, il faut avoir recours à des méthodes relevant du fédéralisme coopératif pour pallier les incohérences créées par les transferts de compétences (3). Un défi transversal comme le changement climatique, dont la politique est élaborée en grande partie par le biais d'accords de coopération, l'illustre à merveille. Cette coopération et la conclusion de ces accords ne se déroulent pas sans heurts, car les entités concernées se cramponnent aux principes du fédéralisme dual sans hiérarchie des normes. Chaque entité tient à sa compétence exclusive et refuse qu'une autre entité lui impose quoi que ce soit. Aux yeux des entités, toute forme de coopération est donc parfaitement facultative (même si la loi prescrit la conclusion d'un accord de coopération) et seulement possible sur la base d'une unanimité. Chaque niveau de pouvoir peut dès lors bloquer la coopération ou avoir un niveau d'ambition plus faible, plongeant ainsi les autres entités et l'État tout entier dans les difficultés. Cela favorise une culture du fédéralisme d'opposition qui hypothèque toute possibilité de mener une politique nationale efficace et cohérente.

La question du climat requiert un modèle fédéral diamétralement opposé au fédéralisme belge actuel: un fédéralisme coopératif dans lequel la coopération est la règle et qui octroie à une seule entité la compétence de définir le cadre stratégique global, de fixer les objectifs, d'établir des normes et d'arbitrer les conflits entre les entités. L'absence d'un tel fédéralisme en Belgique empêche toute coopération efficace entre un État fédéral et des entités fédérées tous situés au même niveau dans l'ordre juridique, puisqu'une seule entité récalcitrante peut bloquer ou ralentir la politique autant qu'elle le souhaite.

Cette situation a pour effet de figer la politique climatique belge dans un *statu quo* complet, comme l'illustre très bien la liste non exhaustive de dossiers problématiques, longue de douze pages, que le chef du service Changements climatiques de la direction générale (DG) Environnement du service public fédéral Santé publique,

(3) «Une analyse du fédéralisme coopératif sous l'angle des principes du constitutionnalisme et de la démocratie parlementaire», note de la professeure Céline Romainville (UCLouvain) à l'attention de la commission parlementaire de la Chambre et du Sénat chargée de l'évaluation des réformes de l'État depuis 1970, doc. Sénat, n° 7-280/4.

niet anders kan dan samen te werken, wil men een coherent en effectief beleid voeren. Dat leidt tot de paradox van wat in de literatuur de «centrifugale dynamiek van bevoegdheidsoverdrachten» genoemd wordt: hoe meer (stukken van) bevoegdheden naar de Gewesten worden overgedragen, hoe groter de verwevenheid wordt tussen de exclusief federale en exclusief gewestelijke bevoegdheden. Daardoor zien we dat zelfs in een in principe duaal federaal model – waarin samenwerking overbodig wordt geacht – men moet grijpen naar methodieken uit het coöperatief federalisme om de incoherenties te compenseren die de bevoegdheidsoverdrachten hebben gecreëerd (3). Dat zien we bij uitstek bij een transversale uitdaging als de klimaatverandering, waarbij het gros van het beleid vorm krijgt via samenwerkingsakkoorden. Dat samenwerken en die akkoorden afsluiten, loopt niet van een leien dakje omdat de betrokken entiteiten halsstarrig vasthouden aan de principes van het duaal federalisme zonder hiërarchie der normen. Elke entiteit houdt vast aan zijn exclusieve bevoegdheid en wil niks opgelegd krijgen van een andere entiteit. Elke vorm van samenwerking wordt daarom gezien als volledig vrijblijvend (ook al legt de wet het sluiten van een samenwerkingsakkoord op) en kan voor hen enkel op basis van unanimititeit. Daardoor kan elk beleidsniveau de samenwerking blokkeren of een laag ambitieniveau aanhouden dat de andere entiteiten en de Staat als geheel in de problemen brengt. Dit werkt een cultuur van vechtfederalisme in de hand dat elk effectief en coherent nationaal beleid hypothekeert.

Het klimaatvraagstuk vereist een federaal model dat haaks staat op het huidige Belgisch federalisme. Het vraagt namelijk een coöperatief federalisme waarin samenwerking de regel is en één entiteit bevoegd is om het globale beleidskader, de doelstellingen en de normen uit te stippelen en als scheidsrechter op te treden bij conflicten tussen de entiteiten. De afwezigheid daarvan in België maakt een effectieve samenwerking tussen de federale overheid en de gefedereerde entiteiten die alle op dezelfde hoogte staan in de rechtsorde, nagenoeg onmogelijk, aangezien elke onwillige entiteit het beleid kan blokkeren of vertragen zolang die dat wil.

Het gevolg is dan ook een complete stilstand van het Belgisch klimaatbeleid. Een mooie illustratie daarvan vormt de twaalf pagina's lange niet-exhaustieve lijst van probleem dossiers die het hoofd van de dienst Klimaatverandering van de directie-generaal (DG) Leefmilieu van de federale overheidsdienst (FOD)

(3) «Une analyse du fédéralisme coopératif sous l'angle des principes du constitutionnalisme et de la démocratie parlementaire», inputnota van professor Céline Romainville (UCLouvain) voor de parlementaire commissie van Kamer en Senaat belast met de evaluatie van de staatshervormingen sedert 1970, doc. Senaat, nr. 7-280/4.

Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement a remise symboliquement au Parlement fédéral (4). Il serait trop long d'analyser en détail tous ces dossiers problématiques dans la présente proposition. C'est la raison pour laquelle nous nous limitons à deux dossiers étroitement liés entre eux, qui montrent bien la manière dont la structure de l'État entrave l'action de notre pays: la répartition des efforts (*burden sharing*) et le Plan national Énergie-Climat (PNEC).

Le fait que ces deux dossiers procèdent de la réglementation européenne n'est d'ailleurs pas un hasard. En matière de changement climatique, rares en effet sont les initiatives politiques prises au niveau national qui ne répondent pas à une exigence de l'Union européenne (UE). Lorsqu'un dossier relève des compétences de différents niveaux politiques, il est rare qu'une coopération nationale se mette en place spontanément, et encore moins lorsqu'il s'agit de dossiers complexes exigeant un changement radical de politique et de substantiels investissements, comme c'est le cas pour le dossier de la transition climatique. Tout le monde alors est compétent, mais personne n'est responsable. C'est donc généralement les mains vides et non sans un sentiment de honte que la Belgique se présente sur la scène internationale. Notre pays multiplie les conférences sur le climat sans parvenir à élaborer un véritable plan climat «national» et est même souvent dans l'incapacité d'adopter une position (nationale) commune au moment des discussions. Sur le plan international, la Belgique abandonne à l'UE la quasi-totalité de ses prérogatives en cette matière. Or, il n'est pas rare qu'à l'échelon international, l'UE défende des positions sur lesquelles la Belgique n'a même pas eu la possibilité de s'exprimer, faute de consensus entre les quatre entités compétentes sur la position nationale à adopter au sein de l'UE.

La politique climatique de la Belgique est donc très largement définie par l'Union européenne. Si la Belgique a un objectif climatique national, c'est uniquement au règlement européen sur la répartition de l'effort (*Effort sharing Regulation* – ESR) qu'elle le doit. Ce règlement répartit la charge de l'effort climatique européen entre les États membres en fonction de leur puissance économique respective. Mais, dans notre modèle fédéral actuel, plutôt que de concevoir directement un plan national climat cohérent afin d'atteindre l'objectif national, on procède d'abord à la scission «intra-belge» de cet objectif. C'est le fameux «*burden sharing*», qui consiste en la répartition des «charges» de l'effort climatique belge entre les quatre entités compétentes.

(4) C'était à l'occasion de l'audition organisée, le vendredi 17 décembre 2021, au sein de la commission mixte (Chambre et Sénat) chargée de l'évaluation des réformes de l'État depuis 1970, doc. Sénat, n° 7-280/3.

Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu symbolisch bezorgde aan het Federaal Parlement (4). Het zou ons te ver leiden om die probleem-dossiers hier allemaal uit de doeken te doen. Daarom beperken we ons tot twee nauw verbonden dossiers die exemplarisch zijn voor de manier waarop de Belgische staatsstructuur het klimaatbeleid van ons land stokken in de wielen steekt: de «*burden sharing*» en het Nationaal Energie- en Klimaatplan (NEKP).

Het is trouwens geen toeval dat beide dossiers voortvloeien uit Europese regelgeving. Nationale beleidsinitiatieven inzake klimaatverandering die niet verplicht worden door de Europese Unie (EU), zijn immers een zeldzaamheid in ons land. Wanneer de bevoegdheden met betrekking tot een bepaald dossier verspreid zitten over verschillende beleidsniveaus, zal er zelden spontaan een nationale samenwerking rond ontstaan, en al helemaal niet voor moeilijke dossiers zoals de klimaattransitie die een radicale beleidsomslag en veel investeringen vergen. Dan is iedereen bevoegd, maar niemand verantwoordelijk. Het gevolg is dat België het internationale toneel vaak met niets anders dan lege handen en beschaamde kaken kan betreden. Klimaatconferentie na klimaatconferentie kan België geen werkelijk «nationaal» klimaatplan voorleggen, en vaak kan België zelfs geen (nationaal) standpunt in de besprekingen innemen. België laat nagenoeg het geheel van zijn internationaal optreden aan de EU over. En veelal verdedigt die EU op het internationale toneel standpunten waarover België zich niet eens heeft kunnen uitspreken, bij gebrek aan consensus tussen de vier bevoegde entiteiten over een nationaal standpunt om binnen de EU te verdedigen.

Het Belgisch klimaatbeleid wordt dus zeer sterk bepaald door de Europese Unie. Het feit dat België een nationale klimaatdoelstelling heeft, is enkel en alleen te danken aan de Europese *Effort Sharing Regulation*. Die verdeelt de Europese klimaatdoelstelling over de lidstaten naargelang hun economische draagkracht. Maar in plaats van direct een coherent nationaal klimaatplan op te stellen om die doelstelling te kunnen verwezenlijken, is het in ons huidig federaal model nodig om die doelstelling eerst nog eens te verdelen. En zo komen we tot de «*burden sharing*»: de verdeling van de «lasten» van de Belgische klimaatdoelstelling over de vier bevoegde entiteiten.

(4) Dit gebeurde naar aanleiding van de hoorzitting op vrijdag 17 december 2021 in de parlementaire commissie van Kamer en Senaat belast met de evaluatie van de staatshervormingen sedert 1970, doc. Senaat, nr. 7-280/3.

Cette répartition des charges entre quatre entités qui se situent au même niveau dans l'ordre juridique doit évidemment se faire par consensus. Et c'est là que le bât blesse. Aucune entité ne veut que les autres entités accomplissent proportionnellement moins d'efforts qu'elle et à l'inverse, aucune entité ne souhaite consentir plus d'efforts qu'une autre entité. Il est donc extrêmement difficile de définir une clé de répartition qui satisfasse tout le monde. Il n'est donc pas étonnant que ces négociations traînent pendant des années et soient parfois fort abruptes. Il en a toujours été ainsi depuis que l'UE a commencé à imposer des objectifs climatiques aux États membres. La répartition de l'effort climatique pour la période 2011-2020 est particulièrement exemplative de ces difficultés récurrentes puisqu'il fallut pas moins de huit ans aux quatre entités compétentes pour parvenir à un accord. La décennie et la période stratégique concernée étaient alors sur le point de s'achever. Il est évidemment impossible dans ces circonstances de mener une politique climatique efficace. Conséquence: la Belgique est à la traîne de l'UE, conjointement avec la Bulgarie, pour ce qui concerne la réalisation de l'objectif 2020. Et les choses ne vont sans doute pas s'améliorer d'ici 2030, d'autant que l'UE a revu ses ambitions climatiques à la hausse (même si c'est encore loin d'être suffisant). Aujourd'hui, alors que la période stratégique a pris cours il y a plus d'un an déjà, la Belgique n'a toujours pas trouvé d'accord sur la répartition de l'effort pour cette décennie qui commence. Même l'élan de la COP26 à Glasgow n'a pas permis de lever le blocage intra-belge.

Or, plus le temps passe, plus il devient urgent de conclure un accord sur la répartition de l'effort climatique, surtout au vu de son importance pour cet autre dossier exemplatif qu'est le Plan national Énergie et Climat (PNEC). L'UE attend en effet de ses États membres qu'ils présentent un plan pour atteindre leur objectif climatique. Les différentes entités refusant obstinément d'effectuer ensemble cet exercice d'entrée de jeu afin de pouvoir aboutir à un plan intégré, il est important qu'il y ait un accord sur l'objectif de chaque entité afin de s'assurer que les quatre sous-plans (un par entité compétente) qui composent le PNEC de la Belgique répondent à l'objectif que l'UE lui impose. C'est le surréalisme belge dans toute sa splendeur: plutôt que d'élaborer ensemble directement un plan national cohérent pour atteindre l'objectif climatique de la Belgique, on préfère perdre quelques années à répartir l'objectif national entre les différentes entités afin de permettre à chacune d'elles d'élaborer son propre plan et de transmettre ensuite une compilation de quatre plans à la Commission européenne, que cette situation est loin de réjouir. Elle n'a d'ailleurs pas manqué de rappeler la Belgique à l'ordre à plusieurs reprises en exigeant de celle-ci qu'elle élabore un plan

Die *burden sharing* tussen vier entiteiten die op gelijke hoogte staan in de rechtsorde, moet uiteraard bij consensus gebeuren. En daar wringt het schoentje. Geen enkele entiteit wil dat de anderen verhoudingsgewijs minder inspanningen leveren dan zichzelf. Omgekeerd staat geen enkele entiteit te springen om meer inspanningen te doen dan een ander. Daardoor is het extreem moeilijk om tot een verdeelsleutel te komen waarin iedereen zich kan vinden. Het is dus geen wonder dat die onderhandelingen in regel jarenlang aanslepen en zeer verhit kunnen worden. Al sinds de EU begonnen is met haar lidstaten klimaatdoelstellingen op te leggen, is dat elke keer op die manier verlopen. De verdeling van de doelstelling voor de periode 2011-2020 was op dat vlak een nieuw dieptepunt. Daarbij deden de vier bevoegde entiteiten er maar liefst acht jaar over om tot een akkoord te komen. Tegen dan was het decennium en de beleidsperiode al bijna om. Het spreekt voor zich dat dit elk effectief klimaatbeleid onmogelijk maakt. Als gevolg daarvan bengelt België samen met Bulgarije aan de staart van de EU voor de realisatie van de 2020-doelstelling. En voor 2030 ziet het er niet veel beter uit, zeker niet nu de EU haar klimaatambitie eindelijk (maar nog verre van voldoende) opgetrokken heeft. Ondanks dat de beleidsperiode al meer dan een jaar bezig is, heeft België nog geen akkoord over de *burden sharing* voor dit decennium. Zelfs het momentum van de COP26 in Glasgow kon de intra-Belgische blokkering niet overstemmen.

Nochtans wordt het sluiten van een akkoord over de *burden sharing* hoe langer hoe prangender. Des te meer omdat het essentieel is voor dat ander exemplarisch probleem dossier: het Nationaal Energie- en Klimaatplan (NEKP). De EU verwacht immers dat haar lidstaten een plan voorleggen om hun klimaatdoelstelling te bereiken. Aangezien de verschillende entiteiten hardnekkig weigeren om die oefening van meet af aan gezamenlijk te maken om tot een geïntegreerd plan te komen, is het van belang dat er een akkoord is over de doelstelling van elke entiteit om ervoor te zorgen dat de vier deelplannen (één per bevoegde entiteit) waaruit het Belgisch NEKP is samengesteld, voldoen aan de doelstelling die de EU België oplegt. Dat is Belgisch surrealisme ten top: eerder dan samen direct een coherent nationaal plan te maken om aan de Belgische klimaatdoelstelling te voldoen, verliest men liever eerst jaren tijd met de nationale doelstelling te verdelen over de verschillende entiteiten, zodat elke entiteit zijn eigen plan kan maken en men die vier plannen met een nietje erdoor naar de Europese Commissie kan opsturen. Die laatste is daar overigens allesbehalve mee gediend. De Commissie heeft België al meermaals op de vingers getikt, en eist een geïntegreerd

national intégré qui indique avec précision (c'est-à-dire en faisant usage des mêmes indicateurs et méthodes de calcul dans l'ensemble du plan) quelles mesures permettront d'atteindre quelle partie de l'objectif. Mais, même aujourd'hui, alors que le PNEC est en cours de révision, les quatre entités compétentes donnent l'impression de vouloir persister dans cette voie, ce qui pourrait valoir à la Belgique d'être condamnée en vertu du nouveau règlement européen sur la gouvernance (5).

Il ne faut donc pas s'étonner que la modeste politique climatique qui existe dans notre pays témoigne d'un manque singulier de cohérence et de coordination. Il n'y a pas de réelle vision nationale à long terme sur la politique climatique belge. Cela crée une grande incertitude, non seulement pour la réalisation de notre objectif climatique en soi, mais aussi pour tous les acteurs de la société qui doivent être impliqués dans ce processus. La transition climatique nécessite une politique de planification écologique, démocratique et sociale à tous les niveaux. Elle fait défaut aujourd'hui et cela est dû en grande partie à la structure bancaire de notre État fédéral, qui génère un fédéralisme d'opposition menant au blocage total. Les auteurs de la présente proposition estiment que cette situation est inacceptable. Pour reprendre les termes de la professeure de droit de l'environnement, Mme Delphine Misonne: «Un État ne peut être mis au service de sa répartition des compétences. C'est l'inverse qui doit prévaloir (6).»

Les gaz à effet de serre ne s'arrêtent pas aux frontières régionales. Le changement climatique est une problématique qui excède le cadre des Communautés, des Régions, des pays et des continents. Le morcellement de la politique climatique dans notre pays est néfaste. Il nous empêche d'utiliser pleinement les atouts des différentes entités au bénéfice d'une vision commune et il a même pour effet de monter ces entités les unes contre les autres. C'est pourquoi nous plaçons en faveur d'une politique climatique nationale cohérente placée sous l'autorité d'un seul ministre fédéral et pour une approche coordonnée entre l'ensemble des domaines et niveaux politiques concernés.

Les auteurs de la présente proposition tiennent à préciser qu'en prévoyant l'attribution exclusive de la politique climatique au niveau fédéral, ils n'entendent pas refédéraliser l'ensemble des domaines qui composent cette

(5) Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, *Journal officiel de l'Union européenne* L 328/1 du 21 décembre 2018.

(6) Citation extraite d'une note que la professeure Misonne a transmise en préparation de l'audition du 29 novembre 2021 au sein de la commission parlementaire chargée de l'évaluation des réformes de l'État depuis 1970, doc. Sénat, n° 7-280/3.

nationaal plan waaruit duidelijk (hiermee wordt bedoeld: via dezelfde indicatoren en berekeningsmethoden doorheen heel het plan) blijkt met welke maatregelen welk deel van de doelstelling kan bereikt worden. Maar ook bij de lopende herziening van het NEKP ziet het er naar uit dat de vier bevoegde entiteiten zullen blijven volharden in de boosheid, waardoor België een veroordeling op grond van de nieuwe Europese Governanceverordening riskeert (5).

Het hoeft dus niet te verbazen dat het weinige klimaatbeleid dat er in ons land is, getuigt van een bijzonder gebrek aan coherentie en coördinatie. Er is geen sprake van een werkelijk nationale langetermijnvisie op het Belgisch klimaatbeleid. Dat creëert zeer veel onzekerheid, niet alleen voor het halen van onze klimaatdoelstelling op zich, maar ook voor alle actoren in de maatschappij die daarbij betrokken moeten worden. De klimaattransitie vereist een politiek van ecologische, democratische en sociale planning op alle niveaus. Die is er vandaag niet, en dat is grotendeels het gevolg van onze mismaakte Federale Staatsstructuur die leidt tot een alles blokkerend vechtfederalisme. Dat vinden de auteurs van dit voorstel onaanvaardbaar. Om het met professor milieurecht Delphine Misonne te zeggen: «Un État ne peut être mis au service de sa répartition des compétences. C'est l'inverse qui doit prévaloir (6).»

Broeikasgassen stoppen niet aan de gewestgrenzen. De klimaatverandering overstijgt Gemeenschappen, Gewesten, landen en continenten. De versnippering van het klimaatbeleid in ons land is schadelijk. Die verhindert dat we de troeven van de verschillende entiteiten voluit kunnen inzetten binnen een gezamenlijke visie. Erger nog, ze zet hen tegen elkaar op. We kiezen daarom voor één coherent nationaal klimaatbeleid onder één federale minister, voor een gecoördineerde aanpak doorheen alle betrokken beleidsdomeinen en beleidsniveaus.

De auteurs van dit voorstel wensen te verduidelijken dat ze met de exclusieve toekenning aan het federale niveau van de bevoegdheid om het klimaatbeleid te bepalen, niet de herfederalisering beogen van alle beleidsdomeinen

(5) Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 inzake de *governance* van de energieunie en van de klimaatactie, *PB L* 328/1 van 21 december 2018.

(6) Citaat uit de nota die prof. Misonne bezorgde ter voorbereiding van de hoorzitting van 29 november 2021 in de parlementaire commissie belast met de evaluatie van de staats hervormingen sedert 1970, doc. Senaat, nr. 7-280/3.

politique et qui sont nécessaires à sa mise en œuvre. Ainsi, la politique en matière d'aménagement du territoire peut parfaitement rester dans le giron des Régions, pour autant qu'elle soit conforme aux normes et règles de la politique climatique fédérale. Dans cette optique, le rôle des Régions tiendrait davantage du fédéralisme administratif d'exécution, comme c'est le cas en Allemagne, où les entités peuvent certes promulguer leurs propres lois, mais ont surtout la responsabilité de mettre en œuvre les lois fédérales compte tenu de la réalité qui leur est propre. Ainsi, l'autorité fédérale pourrait, par exemple, fixer les objectifs et le financement d'un programme public massif d'isolation du bâti, mais il reviendrait aux Régions de déterminer la stratégie à mettre en œuvre à cet effet (en décidant, par exemple, quels quartiers bénéficieraient en priorité de ces mesures d'isolation). Les auteurs de la présente proposition optent donc résolument pour un fédéralisme unitaire coopératif, le niveau fédéral fixant le cadre et les Régions assurant, dans le champ de leurs compétences et de manière intégrée, la mise en œuvre pratique de la politique climatique belge.

Transposée au cas concret de la genèse d'un PNEC, cette vision donne le résultat suivant: le niveau fédéral élabore le PNEC et répartit les efforts entre les différentes entités. Les Régions peuvent émettre un avis non contraignant, mais le plan est élaboré de manière centralisée au niveau fédéral. Cela ne signifie pas qu'il ne peut y avoir de contribution décentralisée. Au contraire, en sortant le processus du blocage communautaire, on a justement la possibilité de consacrer beaucoup plus d'énergie pour impliquer la société civile, les représentants des différents secteurs et les citoyens par le biais de la démocratie participative. Dans le cadre de la Conférence nationale sur la transition équitable vers une société climatiquement neutre, les auteurs de la présente proposition souhaitent mettre en place un processus structurel de concertation, de réflexion et de discussion, réunissant les citoyens et la société civile. Ensemble, ils pourront définir les priorités structurelles les plus équitables du point de vue social, notamment dans les domaines de la fiscalité, de la formation et de l'emploi. Sur cette base, l'autorité fédérale pourra alors élaborer un nouveau PNEC. On se dotera ainsi d'un plan climat national véritablement intégré et doté d'une assise réelle.

Car, ce que réclament les cinquante mille citoyens qui sont descendus dans la rue le dimanche 10 octobre 2021, c'est en effet un véritable plan climat à l'échelle de la Belgique. Électrisés par la proposition de la Coalition Climat en faveur d'un *Green New Deal* belge, ils ont exigé que la Belgique fixe un cap clair et développe une vision intégrée, afin de pouvoir défendre à la COP26 à Glasgow une politique climatique ambitieuse

die nodig zijn voor de uitvoering van dat klimaatbeleid. Zo kan de politiek inzake ruimtelijke ordening perfect bij de Gewesten blijven, mits die de normen en regels van het federale klimaatbeleid respecteert. In die optiek zouden de Gewesten meer de rol van een uitvoerend administratief federalisme op zich nemen, zoals in Duitsland, waar ze soms wel eigen wetten uitvaardigen, maar vooral verantwoordelijk zijn voor de toepassing van de federale wetten op de realiteit van hun terrein. Zo zou de federale overheid bijvoorbeeld de doelstellingen en financiering van een massaal publiek isolatieprogramma kunnen bepalen, maar zijn het bijvoorbeeld de Gewesten die de implementatiestrategie zouden kunnen bepalen (in dit voorbeeld: welke wijken worden eerst geïsoleerd). We trekken dus resoluut de kaart van een coöperatief eenheidsfederalisme, waarin het federale niveau het kader bepaalt en de gewesten binnen hun bevoegdheden, op een geïntegreerde manier vorm geven aan de praktische uitvoering van het Belgische klimaatbeleid.

Als we die visie toepassen op het concrete geval van de totstandkoming van een NEKP, dan ziet dat er als volgt uit: het federale niveau stelt het NEKP op en verdeelt daarbij de inspanningen over de verschillende entiteiten. De Gewesten kunnen daarbij wel niet-bindend advies verlenen, maar het uitwerken van het plan gebeurt centraal op het federale niveau. Dat wil niet zeggen dat er geen decentrale input kan zijn. Integendeel, door het proces uit de communautaire blokkering te halen, kan er juist veel meer energie gaan naar het betrekken van het middenveld, vertegenwoordigers van de verschillende sectoren en burgers via participatieve democratie. In het kader van de nationale conferentie over de rechtvaardige transitie naar een klimaatneutrale samenleving, willen we een structureel proces van overleg, reflectie en discussie organiseren, waarbij de burgers en het maatschappelijk middenveld samen worden gebracht. Zo kunnen zij gezamenlijk de meest sociaal rechtvaardige structurele prioriteiten bepalen, onder andere op het vlak van belastingen, opleiding en werkgelegenheid. Op basis daarvan kan de federale overheid een nieuw NEKP opstellen. Zo komen we tot een werkelijk gedragen en geïntegreerd nationaal klimaatplan.

Want een écht Belgisch klimaatplan, dat is waarvoor op zondag 10 oktober 2021 vijftigduizend mensen op straat kwamen. Aangevuurd door het voorstel van de Klimaatcoalitie voor een Belgische *Green New Deal*, eisten ze dat België een duidelijke koers en een geïntegreerde visie uitstippelt, om met een ambitieus en rechtvaardig klimaatbeleid naar de COP26 in Glasgow te kunnen vertrekken. Ze hebben het op de COP26 helaas

et équitable. Lors de la COP26, ils ont dû malheureusement se contenter d'un *patchwork* de plans régionaux et fédéraux distincts qui, à eux tous, ne suffiront pas pour atteindre l'objectif climatique de notre pays. En laissant à l'autorité fédérale le soin de définir la politique en matière de climat, les auteurs de la présente proposition espèrent pouvoir offrir à l'ensemble des participants à ces mobilisations climatiques un plan climat belge à part entière, ambitieux et socialement équitable et ce, dans les meilleurs délais.

Les auteurs de la présente proposition font le choix d'explicitier la compétence relative à la politique climatique dans la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en tant qu'exception à la compétence régionale en matière d'environnement, conformément à la description qu'en donne le Conseil d'État dans son avis n° 65404/AG du 4 mars 2019 sur des propositions de loi spéciale coordonnant la politique de l'autorité fédérale, des Communautés et des Régions en matière de changements climatiques et fixant des objectifs généraux à long terme (7): «Le climat relève – certes pas exclusivement, mais bien en premier lieu – de la compétence des Régions en matière d'environnement (article 6, § 1<sup>er</sup>, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).»

\*  
\* \*

moeten stellen met een patchwork van afzonderlijke gewestelijke en federale plannen die alle niet volstaan om de klimaatdoelstelling van ons land te bereiken. Door de politieke bepaling van het klimaatbeleid in handen te geven van het federale niveau, rekenen wij erop om alle deelnemers van die klimaatmobilisaties zo snel mogelijk een volwaardig, ambitieus en sociaal rechtvaardig Belgisch klimaatplan te kunnen geven.

De auteurs van dit voorstel kiezen ervoor om de bevoegdheid over het klimaatbeleid te expliciteren in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen als een uitzondering op de gewestelijke bevoegdheid over het leefmilieu, conform de beschrijving van de Raad van State in zijn advies nr. 65404/AV van 4 maart 2019 over de voorstellen van bijzondere wet over de coördinatie van het beleid van de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten met betrekking tot klimaatverandering en het vaststellen van algemene langetermijndoelstellingen (7): «Het klimaat maakt – weliswaar niet uitsluitend, maar wel in de eerste plaats – deel uit van de gewestelijke aangelegenheid inzake het leefmilieu (artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).»

\*  
\* \*

(7) Doc. Chambre, n<sup>os</sup> 54 3517/001 et 54 3520/001.

(7) Doc. Kamer, nrs. 54 3517/001 en 54 3520/001.



**PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE**Article 1<sup>er</sup>

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

## Art. 2

Dans l'article 6, § 1<sup>er</sup>, II, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le 3<sup>o</sup>, abrogé par la loi spéciale du 6 janvier 2014, est rétabli dans la rédaction suivante:

«3<sup>o</sup> la politique en matière de changements climatiques.»

## Art. 3

La présente loi entre en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit celui au cours duquel elle aura été publiée au *Moniteur belge*.

Le 24 mai 2022.

Antoine HERMANT.  
Jos D'HAESE.  
Laure LEKANE.  
Samuel NEMES.  
Ayse YIGIT.

**VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET**

## Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

## Art. 2

In artikel 6, § 1, II, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wordt de bepaling onder 3<sup>o</sup>, opgeheven bij de bijzondere wet van 6 januari 2014, hersteld als volgt:

«3<sup>o</sup> het beleid inzake klimaatverandering.»

## Art. 3

Deze wet treedt in werking op de eerste dag van de derde maand na die waarin ze is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

24 mei 2022.