

Ontwerp van decreet houdende instemming met de Overeenkomst die is aangenomen op de 21^{ste} Conferentie van Partijen bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, gedaan te Parijs op 12 december 2015

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. ALGEMENE TOELICHTING

1. Situering

Door dit ontwerp wordt op passende wijze instemming verleend met de Overeenkomst van Parijs (hierna 'de Overeenkomst'), die op 12 december 2015, tijdens de 21ste klimaatconferentie, tussen 197 deelnemende partijen werd afgesloten.

Deze instemming kadert in de volgende strategische doelstellingen uit de 'Beleidsnota 2014-2019 Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelings-samenwerking', en uit de 'Beleidsnota 2014-2019 Omgeving. Een maatschappelijk gedragen en geïntegreerd omgevingsbeleid voor een kwaliteitsvolle omgeving':

- SD 1. 'De belangen van de Vlaamse samenleving worden internationaal goed behartigd' – OD 1.2. 'Vlaanderen heeft goede relaties met buitenlandse overheden';
- SD 2 'Omgevingsbeleid georiënteerd op Europese beleidskaders' – OD 8. 'Een doelgerichte deelname aan het internationaal beleid'.

De Overeenkomst is een dubbel gemengd verdrag. Het gemengd karakter (federaal/gewesten) ervan werd via schriftelijke procedure op 22 oktober 2015 vastgesteld door de Werkgroep Gemengde Verdragen (WGV), een hulporgaan van de Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid (ICBB). De WGV bevestigde op 11 februari 2016 het gemengd karakter van de Overeenkomst, hetgeen impliceert dat alle betrokken overheden (federaal/gewesten) de Overeenkomst eerst moeten goedkeuren alvorens België tot bekrachtiging kan overgaan. Ingevolge het advies van de Raad van State heeft de WGV besloten dat het dubbel gemengd karakter kan aanvaard worden. Een aantal artikelen van de Overeenkomst hebben betrekking op de bevoegdheden van de Gemeenschappen.

Voor wat betreft de regionale bevoegdheden, kan worden verwezen naar artikel 6, §1, II, 1°, en artikel 6, §1, VII, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, die aan de gewesten de bevoegdheid toewijst voor de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede het energiebeleid.

In 1992 werd, in Rio de Janeiro, het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering aangenomen (hierna 'het Verdrag'), dat op 21 maart 1994 in werking is getreden. Het uiteindelijke doel van het Verdrag is de concentratie aan broeikasgassen in de atmosfeer te stabiliseren op zo'n niveau dat er geen gevaarlijke wijzigingen in het klimaatsysteem optreden. Dit Verdrag biedt een algemeen kader dat een algemene verplichting voor de geïndustrialiseerde landen inhoudt om hun emissies in 2000 tot het niveau van 1990 terug te brengen.

In 1997 werd het Protocol van Kyoto tijdens de derde klimaatconferentie (COP3) aangenomen (hierna 'het Protocol'). Dit Protocol is op 16 februari 2005 in werking

getreden. Het Protocol geeft uitvoering aan het Verdrag. Het verbindt de Partijen om het Verdrag uit te voeren, waar het Verdrag zelf Partijen enkel aanmoedigde om dit te doen. Het belangrijkste kenmerk van het Protocol is dat het voorziet in concrete en bindende reductiedoelstellingen voor zes broeikasgassen. Tevens werd er een handhavingssysteem uitgewerkt en voorziet het Protocol in een systeem voor een wereldwijde markt voor emissierechten. Deze overeengekomen reductiedoelstellingen zijn geïndividualiseerd per land. Het is een percentage ten aanzien van hun emissieniveau in 1990. In de eerste verbintenisperiode, namelijk de periode 2008-2012, engageerden de geïndustrialiseerde landen zich om hun jaarlijkse uitstoot van broeikasgassen te doen dalen met 5,2% ten opzichte van het basisjaar 1990.

In 2011 werd in Durban beslist om ten laatste tegen 2015 een nieuw mondiaal klimaatakkoord af te sluiten. Een nieuwe werkgroep (*'Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action – ADP'*), kreeg het mandaat om een wettelijk bindend akkoord uit te werken dat in 2020 in werking zou kunnen treden. Tegelijkertijd werd een politiek engagement aangegaan tot verlenging van het Protocol (de tweede verbintenisperiode 2013-2020).

Op 12 december 2015 hebben de 197 deelnemende Partijen op de 21^{ste} klimaatconferentie in Parijs de Overeenkomst van Parijs aangenomen. De Overeenkomst bouwt verder op het Verdrag en is voor de eerste keer een internationaal klimaatverdrag dat alle Partijen, en niet enkel geïndustrialiseerde Partijen, verenigt in de strijd tegen klimaatverandering, met een verbeterde ondersteuning voor ontwikkelingslanden.

De Overeenkomst zit vervat in een bijlage van de beslissing van de Conferentie van de Partijen (1/CP.21). Deze COP-beslissing bevat onder meer de formele goedkeuring van de Overeenkomst, de formele verwelcoming en registratie van de voorgenomen nationaal bepaalde bijdragen (*'Intended Nationally Determined Contributions – INDC's'*), de eerste elementen ter verdere uitwerking en operationalisering van de Overeenkomst, alsook elementen inzake het versterken van acties voorafgaand aan 2020. De Overeenkomst moet samen worden gelezen met deze beslissing.

De Overeenkomst is op 22 april 2016 op het hoofdkwartier van de Verenigde Naties in New York ondertekend door België en de Europese Unie (hierna 'EU') (Raadbeslissing 2016/590 van 11 april 2016). Op die dag is de Overeenkomst door 177 Partijen ondertekend. Dit maakt de eerste dag van ondertekening van de Overeenkomst de meest succesvolle ondertekening van een internationale milieuovereenkomst tot nu toe.

De Overeenkomst zal in werking treden dertig dagen nadat de dubbele drempel van ratificatie gehaald wordt. Dit betekent dat de Overeenkomst door minstens vijftig Partijen onder het Klimaatverdrag, die samen 55% van de globale uitstoot vertegenwoordigen geratificeerd is. Als Annex I zit er bij de beslissing 1/CP.21 een informatieve tabel die aangeeft wat de meest actuele stand van zaken van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen is. Deze info is van belang voor de dubbele drempel van inwerkingtreding van de Overeenkomst (artikel 21).

De datum van inwerkingtreding kan niet met zekerheid voorspeld worden, maar rekening houdend met de relatief lage drempel, en met de politieke context (onder meer de toetreding door de Verenigde Staten en de ratificatie door China), is de kans op een relatief snelle inwerkingtreding reëel. Eén van de twee ratificatiedrempels is gehaald op 21 september 2016. Dat wil zeggen dat een inwerkingtreding in 2016 een realistisch scenario lijkt.

De Overeenkomst is naar Unierecht een gemengde overeenkomst. De Overeenkomst stemt overeen met de milieudoelstellingen van de Unie als bedoeld in artikel 191 van het Verdrag.

De EU en haar lidstaten hebben het voornemen uitgesproken om in het kader van de Overeenkomst gezamenlijk op te treden overeenkomstig artikel 4 van de Overeenkomst. Het bestaande beleid en hangend wetgevingsvoorstellen alsook nieuwe wetgevingsvoorstellen verder in het jaar 2016 op Unieniveau, zullen aan deze gezamenlijke bijdrage uitvoering geven.

IJsland en Noorwegen hebben de wens uitgedrukt om samen met de EU en haar lidstaten uitvoering te geven aan de verplichtingen van de Overeenkomst. Dat aspect zal verder uitgewerkt worden in de Europese wetgeving.

2. Inhoud van de Overeenkomst

De Overeenkomst beoogt, volgens artikel 2, lid 1:

- de temperatuurstijging ruim onder 2°C (ten opzichte van het pre-industriële niveau) te houden en er naar te streven om deze temperatuurstijging te beperken tot 1,5°C;
- de capaciteit van landen te verhogen om zich aan te passen aan klimaatopwarming (adaptatie) en het genereren van klimaatweerbaarheid;
- de transitie te maken naar een koolstofarme maatschappij;
- de financiering consistent te maken met de transitie naar een koolstofarme en klimaatweerbare ontwikkeling.

Voorts beoogt de Overeenkomst een geleidelijke verhoging van de inspanningen van alle Partijen om een beleid te voeren dat gericht is op het beperken van en aanpassen aan klimaatverandering. Ze omvat ook samenwerkingsmechanismen op het vlak van financiering, overdracht van technologieën en capaciteitsopbouw.

De Overeenkomst omvat een preambule en negentwintig artikelen. De Overeenkomst zelf omvat geen bijlagen, geen verklaringen en geen bedingen.

De preambule is samengesteld uit zestien paragrafen waarin de context wordt geschetst van de bepalingen die volgen en waarin de middelen en de te halen doelstellingen worden beschreven. Het maakt duidelijk dat de Overeenkomst de klimaatproblematiek vanuit een ruime context benadert. De Partijen zouden bij hun klimaatbeleid rekening moeten houden met onder andere de mensenrechten, lokale gemeenschappen, migranten, het recht op ontwikkeling, gendergelijkheid en de intergenerationele billijkheid.

Artikel 1 beschrijft de definities die van toepassing zijn binnen deze Overeenkomst, waarbij er drie nieuwe definities geïntroduceerd worden: "Verdrag", "Conferentie van de Partijen" en "Partij".

Artikel 2 beschrijft de Overeenkomst als een middel om de uitvoering van het Verdrag te bevorderen.

Dit artikel beschrijft de doelstellingen van de Overeenkomst:

- mitigatie (de tweeledige temperatuur doelstelling);
- adaptatie (de negatieve effecten van klimaatverandering tegengaan);
- financieringsmogelijkheden.

In dit artikel wordt onderstreept dat de Overeenkomst zal worden toegepast conform het billijkheidsprincipe en het beginsel van gezamenlijke, doch verschillende, verantwoordelijkheden. De Overeenkomst geeft verantwoordelijkheden aan alle Partijen, ook de ontwikkelingslanden, maar deze zijn nog steeds gedifferentieerd.

Artikel 3 bevestigt het universele karakter van de Overeenkomst, aangezien alle Partijen ambitieuze inspanningen moeten leveren in de vorm van nationaal bepaalde bijdragen. Dit artikel benadrukt ook dat de inspanningen gradueel zullen toenemen doorheen de tijd. Het benoemt daarmee het middel waarmee de doelstellingen die in artikel 2 beschreven staan bereikt zullen moeten worden.

Artikel 4 beschrijft de nationaal bepaalde bijdragen die de Partijen zullen moeten leveren om de temperatuurdoelstellingen van de Overeenkomst te bereiken. Dit artikel beschrijft het traject dat gevolgd zal moeten worden om deze doelstellingen te bereiken:

- zo zullen Partijen ernaar moeten streven de uitstoot van broeikasgassen wereldwijd zo snel mogelijk te laten pieken. Daarna zullen de emissies (zeer) snel moeten dalen, om een evenwicht te bereiken tussen uitstoot en opname van antropogene emissies (artikel 4, lid 1);
- partijen zullen nationaal bepaalde bijdragen opstellen, mededelen en handhaven. Dit zijn de achtervolgende doelstellingen die zij willen bereiken (artikel 4, lid 3);
- deze nationaal bepaalde bijdragen zullen worden bijgehouden in een publiek register door het Secretariaat van het Verdrag (artikel 4, lid 8);
- elke vijf jaar delen Partijen een nationaal bepaalde bijdrage mee en worden ze op de hoogte gehouden van de algemene inventarisatie ('*global stocktake*') zoals beschreven in artikel 14 (artikel 4, lid 9).

Dit artikel omschrijft voorts alle randvoorwaarden voor het mededelen van de nationaal bepaalde bijdragen van de Partijen. Ook verwijst dit artikel naar de beslissing van de Conferentie van de Partijen (1/CP.21) voor enkele randvoorwaarden. Zo bevat de beslissing 1/CP.21 bijvoorbeeld een beschrijving van welke informatie moet worden meegedeeld aan het Secretariaat van het Verdrag. Dit artikel voorziet tevens in de bepalingen die noodzakelijk zijn voor de gezamenlijke deelname van de lidstaten van regionale organisaties voor economische integratie zoals de EU (artikel 4, lid 16-18).

Artikel 5 beschrijft dat Partijen aangemoedigd worden ('*should take action*') om koolstofputten- en reservoirs in stand te houden en uit te breiden en bevat bepalingen die handelen over de rol van het bosbeheer en het gebruik in het klimaatbeleid.

Artikel 6 vormt een juridische basis voor de vrijwillige uitwisseling van emissiereducties in het kader van een gecentraliseerd mechanisme. De modaliteiten van dit mechanisme worden pas na de inwerkingtreding van de Overeenkomst vastgesteld. De principes van milieu-integriteit en transparantie worden nageleefd en er zal vermeden worden dat kredieten dubbel gebruikt worden (artikel 6, lid 2). Het artikel is omvangrijk en handelt over emissiehandel en 'andere marktmechanismen' zonder die termen te gebruiken. Men spreekt over samenwerkingsbenaderingen op vrijwillige basis.

Artikel 7 gaat over de aanpassing aan de impact van de klimaatverandering. Elke Partij moet zich engageren tot adaptatieprocessen, voor zover passend (artikel 7, lid 9). In dit artikel wordt op die manier een wereldwijde doelstelling op het vlak van adaptatie vastgesteld. Er wordt er een link gelegd tussen de mitigatieniveaus en de adaptatiebehoeften. Bij verschillende paragrafen in dit artikel krijgen de ontwikkelingslanden grote internationale ondersteuning (artikel 7, lid 13).

Artikel 8 erkent het belang van het voorkomen, tot een minimum beperken en aanpakken van verlies en schade door de nadelige gevolgen van de klimaatverandering. Hiervoor wordt de rol van het 'Internationaal Mechanisme voor Schade en Verliezen' ten gevolge van klimaatverandering, dat in Warschau (COP19) werd gestart, bevestigd en geïstitutionaliseerd. Dit mechanisme zal onderworpen worden aan het gezag van de Conferentie der Partijen.

In artikel 9 engageren de geïndustrialiseerde landen zich tot financiering voor mitigatie en adaptatie in ontwikkelingslanden. Ontwikkelingslanden worden aangemoedigd dit vrijwillig te doen. In dit artikel wordt de doelstelling vermeld om een evenwicht tussen financiering van de mitigatie en van de adaptatie vermeld door rekening te houden met de prioriteiten en de behoeften van de landen. Er wordt bovendien de doelstelling vermeld om een efficiënte toegang tot het financiële mechanisme van het Verdrag te waarborgen, in het bijzonder voor de meest kwetsbare landen.

Artikel 10 bevat intenties op het vlak van technologieontwikkeling en -overdracht. Het legt de nadruk op het belang van innovatie voor het behalen van de mitigatie- en adaptatiedoelstellingen. Zowel de samenwerking tussen Partijen versterken als financiële en andere steun door de geïndustrialiseerde landen aan de meest kwetsbare landen zijn hiervoor wenselijk.

Artikel 11 omschrijft de capaciteitsopbouw. Ook hier wordt meer samenwerking en ondersteuning van de geïndustrialiseerde landen aan de meest kwetsbare landen voorgesteld. Ook beschrijft dit artikel dat er na de inwerkingtreding van de Overeenkomst geschikte institutionele regelingen moeten worden uitgebouwd (artikel 11, lid 5).

Artikel 12 wordt gewijd aan onderwijs, opleiding, bewustmaking, participatie van het publiek, toegang tot de informatie en samenwerking tussen de Partijen in deze sectoren. Dit artikel versterkt artikel 6 van het Verdrag dat aan deze thema's wordt gewijd.

Artikel 13 stelt een kader voor transparantie vast om wederzijds vertrouwen te kweken en een doeltreffende uitvoering te bevorderen. Dit kader biedt de ontwikkelingslanden enige flexibiliteit (artikel 13, lid 2). In dit artikel worden de modaliteiten toegelicht waaraan alle Partijen zullen moeten voldoen inzake transparantie. Elke Partij zal regelmatig een nationaal inventarisatierapport, van antropogene emissies per bron en verwijderingen per put van broeikasgassen, moeten bezorgen conform richtlijnen die nog voorbereid moeten worden door een werkgroep (*Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement*).

Deze eerste algemene inventarisatie ('*global stocktake*') van zaken van het geaggregeerde ambitieniveau zal in 2023 plaatsvinden, en zal een vijfjaarlijkse opvolging krijgen. Die eerste globale inventarisatie zal worden voorafgegaan door een 'faciliterende dialoog' tussen de Partijen in 2018. Deze inventarisatie heeft tot doel een overzicht te verkrijgen over waar men staat inzake het uitvoeren van de algemene doelstellingen van de Overeenkomst.

Artikel 15 stelt een mechanisme vast om de uitvoering van de Overeenkomst te vergemakkelijken en de naleving ervan te bevorderen, ook wel een compliance mechanisme genoemd. Dit mechanisme zal bestaan uit een comité van deskundigen en zal op transparante, niet-contentieuze en niet-bestrafende wijze functioneren. De Overeenkomst bevat geen echte sanctioneringsmogelijkheid en dit is een logische keuze gezien de meeste verplichtingen voor de Partijen procesmatig zijn. De nadere werkingsmodaliteiten en de procedures van dit mechanisme zullen worden bepaald na de inwerkingtreding van de Overeenkomst.

Artikelen 16 tot en met 29 bevatten verdragsrechtelijke en interne regelingen met het oog op de operationalisering en inwerkingtreding van de Overeenkomst.

Artikel 16 beschrijft het mandaat en de taken (artikel 16, lid 4) van de Conferentie van de Partijen nadat de Overeenkomst in werking is getreden. Deze Conferentie van de Partijen zal dan fungeren als Conferentie van de Partijen bij de Overeenkomst. Ook wordt hierin de status van waarnemers uitgelegd (artikel 16, lid 2) en de linken gelegd tussen de Conferentie van de Partijen van het Verdrag (artikel 16, lid 6).

Artikelen 17 en 18 bepalen dat het Secretariaat en de Hulporganen van het Verdrag ook als Secretariaat en Hulporganen van de Overeenkomst fungeren. Ook worden hierin de taken en mandaten van deze organen beschreven.

Artikel 19 bepaalt dat de Conferentie van de Partijen bij de Overeenkomst beslist over de rol die andere organen of andere de institutionele regelingen moeten vervullen.

Artikel 20 omschrijft dat de Overeenkomst openstaat voor ondertekening vanaf 22 april 2016 en moet worden bekrachtigd, aanvaard of goedgekeurd door de Partijen en de

organisaties voor regionale economische integratie die Partijen zijn bij het Verdrag. Er wordt ook bepaald dat organisaties voor regionale economische integratie de omvang van hun bevoegdheden moeten aangeven in hun bekrachtigingsakte (artikel 20, lid 3).

Artikel 21 beschrijft de dubbele drempel voor inwerkingtreding van de Overeenkomst. De datum van inwerkingtreding voor elke nieuwe Partij is de dertigste dag na de datum van neerlegging van haar akte. Voor de drempel van de totale wereldwijde uitstoot van broeikasgassen wordt gekeken naar de recentste mededeling door de Partijen (artikel 21, lid 2). Deze zit als annex bij Beslissing 1/CP.21.

Artikel 22 beschrijft dat wijzigingen aan de Overeenkomst op dezelfde wijze zullen gebeuren als wijziging aan het Verdrag.

Artikel 23 stelt dat de bepalingen in het Verdrag over de aanneming en wijzigingen van bijlagen ook gelden voor de Overeenkomst.

Artikel 24 bepaalt dat de regeling inzake geschillen zoals die beschreven staat in het Verdrag, ook van toepassing is op de Overeenkomst.

In artikel 25 wordt de algemene stemregel binnen de Conferentie van de Partijen bij de Overeenkomst, op basis waarvan elke Partij over één stem beschikt, georganiseerd.

Artikel 26 bepaalt dat de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties de depositaris is van deze Overeenkomst.

Artikel 27 stelt dat er bij deze Overeenkomst geen enkel voorbehoud kan worden gemaakt.

Artikel 28 voorziet in een mogelijkheid tot opzegging van de Overeenkomst door de Partijen en bepaalt tevens de voorwaarden voor deze opzegging.

Artikel 29 omschrijft de zes authentieke talen van deze Overeenkomst.

3. Gevolgen

Het principe van reductiedoelstellingen zat al ingebed in de Europese wetgeving onder het Protocol van Kyoto (Beschikking 2006/944/EG van de Europese Commissie van 14 december 2006 tot vaststelling, op grond van Beschikking 2002/358/EG van de Raad, van de respectieve emissieniveaus die in het kader van het Protocol van Kyoto aan de Gemeenschap en elk van haar lidstaten zijn toegewezen). Ook onder de Klimaat- en Energiepakketten voor respectievelijk 2020 en 2030 wordt binnen de Europese wetgeving gewerkt met bindende, absolute reductie-inspanningen.

De Overeenkomst heeft, althans voorlopig, geen impact op het ambitieniveau van de Europese en Vlaamse reductie-inspanningen. De Overeenkomst werkt immers met nationaal bepaalde bijdragen. Dit is een belangrijk verschil met het Protocol: de verschuiving van een regime van *top-down* opgelegde reductiedoelstellingen naar een systeem waarbij elke Partij zijn doelstellingen *bottom-up*, op eigen maat opstelt. Dit zal gebeuren aan de hand van het communiceren van nationaal bepaalde bijdragen, waarbij elke Partij zelf zijn eigen bijdrage bepaalt.

De EU en haar lidstaten communiceerden op 6 maart 2015 een voorgenomen nationaal bepaalde bijdrage (INDC) om de broeikasgasemissies tegen 2030 te verminderen met minstens 40% ten opzichte van het referentiejaar 1990. Deze bijdrage komt overeen met de interne Europese doelstelling die de Europese Raad op 24 oktober 2014 aannam. In dit opzicht heeft de Overeenkomst geen directe, bijkomende impact op de reductie-inspanningen voor Vlaanderen bovenop de verplichtingen die voortvloeien uit Europese wetgeving en beslissingen.

Aangezien de reductiedoelstellingen nationaal worden bepaald, bieden deze op zichzelf geen garantie dat de langetermijndoelstelling zal worden gehaald. Om de *bottom-up* bepaalde reductiedoelstellingen op termijn compatibel te maken met de langetermijndoelstelling, zal er elke vijf jaar onder het Klimaatverdrag een algemene inventarisatie ('*global stocktake*') van het geaggregeerde ambitieniveau onder de Overeenkomst worden georganiseerd. Vervolgens zullen partijen uitgenodigd worden om een nieuwe inspanning (nationaal bepaalde bijdrage) te communiceren, op basis van de informatie die hieruit voortkomt. Partijen met een doelstelling tegen 2030 (zoals de EU en haar lidstaten) worden gevraagd om tegen 2020 die doelstelling te herbevestigen of op vrijwillige basis aan te scherpen.

De EU en haar lidstaten zullen ook worden uitgenodigd hun bijdrage te herbekijken, en mogelijks aan te scherpen. Een eerste faciliterende dialoog over de inspanningen is gepland in 2018 en de eerste (vrijwillige) ronde voor het aanscherpen van het ambitieniveau is in 2020 voorzien. In 2023-2025 volgt de eerste verplichte ronde voor de periode na 2030.

Hoewel de ronde voor het aanscherpen van het ambitieniveau in 2020 nog vrijwillig is voor Partijen met een doelstelling tot 2030, kan verwacht worden dat de EU een ambitieverhoging zal overwegen omwille van volgende redenen:

- de Europese langetermijndoelstellingen zijn afgestemd op de 2°C-doelstelling, terwijl Partijen bij de Overeenkomst zijn overeengekomen om een stijging van maximaal 1,5°C na te streven;
- de EU en haar lidstaten waren zelf vragende partij voor een vijfjaarlijkse ambitiecyclus. Het lijkt voor de geloofwaardigheid en onderhandelingspositie van de EU dan ook aangewezen dat ze zich hier loyaal opstelt en openstaat om de ingediende bijdrage te herbekijken en eventueel aan te scherpen in de context van de faciliterende dialoog in 2018, op basis van een grondige analyse van de billijkheid van de bijdragen van zowel de EU als andere grote spelers.

Intern Europees moet er nog bekeken worden of, hoe en onder welke voorwaarden de EU haar ambities zou kunnen verhogen. Dit zou immers op verschillende manieren kunnen gebeuren: een verhoging van de doelstellingen zelf, een annulering van emissierechten uit het verleden, de aankoop van bijkomende emissierechten buiten de EU enzovoort.

Volgens het Voorstel tot een besluit van de Raad van 10 juni 2016 (COM(2016) 395 final) zullen later in de loop van 2016 de wetgevingsvoorstellen volgen over onder andere de verdeling van de lasten in de sectoren die buiten de emissiehandel vallen, LULUCF en energie-efficiëntie/hernieuwbare energie. De definitieve positie van de EU over het ambitieniveau zal in de komende maanden moeten vastgelegd worden. Dit Voorstel tot een besluit van de Raad van 10 juni 2016 is het voorstel van de Europese Commissie om de Overeenkomst te bekrachtigen. Dit is mogelijk aangezien de wetgeving tot 2020 en het rechtskader tot 2030 al Europees bepaald zijn.

De Overeenkomst beveelt elke Partij aan om tegen 2020 een langetermijnstrategie (*Low Carbon Development Strategy*) uit te werken. Deze aanbeveling werd eerder ook al opgenomen in de Beslissing van Cancun (1/CP.16). In lijn hiermee verplicht de Europese Monitoring Mechanism Regulation (Verordening (EU) Nr. 252/2013) elke lidstaat om een dergelijke strategie op te stellen, en om te rapporteren over de vooruitgang hieromtrent. De Overeenkomst bevat in principe geen nieuwe vereisten, maar verankert een bestaande aanbeveling.

Voor België kan de opstelling van een langetermijnstrategie gebeuren in het kader van de opstelling van een '2021-2030 klimaat- en energieplan', waarbij mogelijk ook een doorkijk naar 2050 gemaakt zal moeten worden.

In haar Communicatie van 18 november 2015 betreffende de richtsnoeren aan lidstaten inzake de nationale klimaat- en energieplannen als onderdeel van de Energie Unie (COM

(2015) 572 finaal), stelt de Europese Commissie dat deze plannen ook een doorkijk naar 2050 zouden moeten maken. Deze nood aan een dergelijke doorkijk werd vervolgens bevestigd door de Raad Energie n° 3429 van 26 november 2015. De exacte aard van deze verplichting en de concrete modaliteiten hierrond moeten echter nog uitgewerkt worden in Europese wetgeving, waarvoor het voorstel verwacht wordt in december 2016.

Er zullen onder de Overeenkomst aanrekenbaarheidsregels voor de (I)NDC's worden opgesteld die mogelijk een impact kunnen hebben op de EU en Vlaanderen. Deze regels zullen echter pas de komende jaren uitgewerkt worden in Beslissingen onder de Overeenkomst, waardoor de impact nog niet volledig duidelijk is. Bovendien zullen deze aanrekenbaarheidsregels pas verplicht worden vanaf de volgende nationale bijdragen (voor de periode na 2030), waardoor hun impact niet volledig in rekening kan genomen worden bij het opstellen van deze bijdrage.

De implicaties van de Overeenkomst voor het adaptatiebeleid zijn eerder beperkt. In Vlaanderen wordt uitvoering gegeven aan het Vlaams Adaptatieplan (als onderdeel van het Vlaams Klimaatbeleidsplan 2013-2020) en via het Belgisch Adaptatieoverleg (CABAO) wordt met de federale overheid en andere gewesten samengewerkt om, in vervolg op de nationale adaptatiestrategie, ook een aanvullend Belgisch adaptatieplan tot stand te brengen. Voor de nationale en internationale rapportering over adaptatie-inspanningen zijn goede afspraken gemaakt met de ander overheden. Ten slotte wordt via het CABAO mede insteek gegeven aan de internationale discussies omtrent Europese en nationale platforms waarop adaptatie-informatie ontsloten kan worden. De Overeenkomst kan daarmee gezien worden als een internationale bevestiging van het Vlaamse adaptatiebeleid.

Op financieel vlak zal de Overeenkomst neerkomen op de verderzetting van de jaarlijkse verplichte bijdragen aan het budget van het Secretariaat van het Verdrag dienen om de werking en de mandaten van het secretariaat en de instellingen van het Verdrag te bekostigen. Er wordt verwacht dat de huidige procedure voor budgetvoorziening onder het Verdrag en het Protocol van Kyoto van toepassing zal zijn voor de Overeenkomst

De Overeenkomst bevestigt ook de verplichtingen van de ontwikkelde landen tot het verstrekken van financiële middelen ter ondersteuning van de ontwikkelingslanden, zowel voor mitigatie als voor adaptatie en bepaalt dat zij het voortouw nemen om verdergaande inspanningen te leveren rekening houdende met de behoeften en prioriteiten (zie artikel 9 van de Overeenkomst en de paragrafen 53-65 van COP beslissing 1/CP.21). Elk land is zelf verantwoordelijk voor de invulling van deze verplichtingen.

4. Ontvangen adviezen

3.1 *Advies Minaraad*

De Minaraad liet bij brief van 16 augustus 2016 weten dat het Dagelijks Bestuur besliste niet te adviseren en verwijst naar haar uitgebreid advies van 2 juni 2016 ten behoeve van het Vlaams Parlement over het te voeren klimaatbeleid. In paragraaf 3 van dit advies werd er in een kaderstuk (p. 8-9) door de Minaraad en korte inhoudelijke appreciatie en commentaar geleverd bij de Overeenkomst die het voorwerp is van het voorliggende instemmingsdecreet.

3.2 *Advies Raad van State*

Advies 60.053/VR/V van de Raad van State van 26 september 2016 gaf aanleiding tot de volgende opmerkingen:

- 'Het karakter van de Overeenkomst'

De Overeenkomst is gemengd (federaal/gewesten) verklaard via schriftelijke procedure op 22 oktober 2015 vastgesteld door de Werkgroep Gemengde Verdragen (WGV), een hulporgaan van de Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid (ICBB). De WGV

bevestigde op 11 februari 2016 het gemengd karakter van de Overeenkomst, hetgeen impliceert dat alle betrokken overheden (federaal/gewesten) de Overeenkomst eerst moeten goedkeuren alvorens België tot bekrachtiging kan overgaan.

De Raad stelt dat voor zover die bepalingen van de Overeenkomst verband houden met aangelegenheden die onder de bevoegdheden van de gemeenschappen inzake onderwijs en wetenschappelijk onderzoek ressorteren, de Overeenkomst eveneens ter instemming moet worden voorgelegd aan de parlementen van de Gemeenschappen.

De Werkgroep Gemengde Verdragen heeft via een schriftelijke procedure besloten dat het dubbel gemengd karakter kan worden aanvaard.

- 'De stilzwijgende instemming met de wijzigingen van een verdrag'

De Raad herinnert in deze opmerking aan de stilzwijgende instemming met de wijzigingen van een verdrag.

Met deze opmerking kan worden ingestemd. Er is een artikel 3 toegevoegd aan het ontwerp van decreet. Dit toegevoegde artikel wordt ook omstandig behandeld in de artikelsgewijze bespreking van de artikelen van het ontwerp van decreet in deze memorie van toelichting.

- 'De Nederlandstalige versie van de Overeenkomst'

De Raad neemt akte van de informatie in de memorie van toelichting die toegevoegd was bij de procedure voor principiële goedkeuring. De memorie van toelichting wees zelf op enkele markante verschillen tussen de beschikbare Nederlandstalige versie van de Europese Unie en de authentieke Franstalige en Engelstalige versies van de Overeenkomst. Deze verschillen zijn weggewerkt in een aangepaste Nederlandstalige versie die ter beschikking zal gesteld worden in het kader van de Europese ratificatieprocedure. Deze aangepaste versie is tot stand gekomen door een samenwerking tussen Nederland, Vlaanderen en de vertalers van de Europese instellingen. Er zal één Nederlandstalige versie van de Overeenkomst gebruikt worden binnen de Europese Unie.

Met deze opmerking kan worden ingestemd. Er is een aangepaste Nederlandstalige versie toegevoegd bij dit ontwerp van decreet.

- 'De verplichte bekendmaking van de bijlagen en wijzigingen bij de Overeenkomst in het Belgisch Staatsblad'

In dat verband herinnert de Raad eraan dat "de procedure die in punt 2 is beschreven, [lees: de stilzwijgende instemming met de wijzigingen van een verdrag], doet in het geheel geen afbreuk aan de verplichting (...) om de betrokken bijlagen en wijzigingen bekend te maken in het Belgisch Staatsblad opdat ze bindend worden in het interne recht." Volgens de Raad is alleen de wetgever, op grond van artikel 190 van de Grondwet, bevoegd om te bepalen in welke vorm wetten en verordeningen bekendgemaakt moeten worden opdat ze verbindend zijn. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op internationale akten, zodat verdragen niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen zolang ze niet integraal in het Belgisch Staatsblad zijn bekendgemaakt. Hieruit concludeert de Raad van State, afdeling Wetgeving, dat "de toekomstige bijlagen en wijzigingen waarover het in dezen gaat, behoren bijgevolg bekendgemaakt te worden in het Belgisch Staatsblad. Niets staat er evenwel aan in de weg dat bijvoorbeeld de federale overheid deze taak op zich neemt."

Met deze opmerking kan worden ingestemd. Formeel is het uiteindelijk de federale minister van Buitenlandse Zaken die moet instaan voor de publicatie in het Belgisch Staatsblad van de instemmingswet bij zowel de Overeenkomst, als bij latere bijlagen of wijzigingen van die bijlagen. Artikel 14 van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen bepaalt immers: "Eens de formaliteiten van de inwerkingtreding van een gemengd verdrag zijn vervuld wordt de tekst samen met de wet van instemming, de referenties m.b.t. de decreten/ordonnanties van instemming en informatie over de bekrachtiging of toetreding en inwerkingtreding, door toedoen van de Minister van Buitenlandse Zaken in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt."

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN VAN HET ONTWERP VAN DECREET

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel 2

Artikel 2 strekt ertoe gevolg te geven aan de Overeenkomst die is aangenomen op de 21^{ste} Conferentie van Partijen bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, gedaan te Parijs op 12 december 2015.

Artikel 3

Het is mogelijk dat de Overeenkomst van Parijs in de loop der tijd voorzien wordt van bijkomende bijlagen; eveneens is het mogelijk dat aan de bijlage(n) in de loop der tijd wijzigingen worden aangebracht. Het is nuttig om thans reeds met deze eventualiteit rekening te houden.

De Overeenkomst van Parijs zelf bevat hieromtrent geen (andersluidende) bepalingen, maar verwijst naar de algemene regeling voorzien in het Verdrag. Meer bepaald is hier artikel 16 van het Verdrag van belang. Dat luidt als volgt:

“Artikel 16 – Aanneming en wijziging van bijlagen bij het Verdrag:

1. Bijlagen bij het Verdrag maken daarvan een integrerend deel uit en een verwijzing naar het Verdrag vormt tegelijkertijd een verwijzing naar de Bijlagen daarbij, tenzij uitdrukkelijk anders is bepaald. Onverminderd de bepalingen van artikel 14, tweede lid, letter b, en zevende lid, zijn die Bijlagen beperkt tot lijsten, formulieren en andere beschrijvende stukken van wetenschappelijke, technische, procedurele of administratieve aard.

2. Bijlagen bij het Verdrag worden voorgesteld en aangenomen in overeenstemming met de in artikel 15, tweede, derde en vierde lid, uiteengezette procedure.

3. Een in overeenstemming met het tweede lid aangenomen Bijlage treedt voor alle Partijen bij het Verdrag in werking zes maanden na de datum waarop de Depositaris hun de aanneming van de Bijlage heeft medegedeeld, behalve voor de Partijen die de Depositaris binnen die termijn schriftelijk te kennen hebben gegeven die Bijlage niet te aanvaarden. Voor Partijen die hun kennisgeving van niet-aanvaarding herroepen, treedt de Bijlage in werking op de negentigste dag na de datum waarop de Depositaris een kennisgeving van herroeping heeft ontvangen.

4. Voor het voorstellen, het aannemen en het van kracht worden van wijzigingen van Bijlagen bij het Verdrag geldt dezelfde procedure als voor het voorstellen, het aannemen en het in werking treden van Bijlagen bij het Verdrag in overeenstemming met het tweede en het derde lid.

5. Indien de aanneming van een Bijlage of een wijziging van een Bijlage een wijziging op het Verdrag inhoudt, treedt die Bijlage eerst in werking of wordt die wijziging van een Bijlage eerst van kracht wanneer de wijziging van het Verdrag van kracht wordt.”

Uit dit artikel blijkt dat men ter zake te maken heeft met een procedure van vereenvoudigde verdragswijziging. Als techniek is zulks noch ongebruikelijk noch ongepast, maar het is mogelijk dat dit op Vlaams niveau onbedoeld problemen oproept, in het bijzonder qua democratische inspraak van het Vlaams Parlement. Daar het veilig is om zich bij voorbaat tegen deze omstandigheid te wapenen, is het ontwerp van instemmingsdecreet, naast de zeer klassieke artikelen 1 en 2, aangevuld met een artikel 3. Dit artikel 3 beoogt om de democratische inspraak van het Vlaams Parlement te garanderen, in het licht van de door het verdrag voorziene internationale procedures van vereenvoudigde verdragswijziging. Dit artikel voorziet in een voorafgaande en principiële instemming met een aantal welbepaalde akten of teksten (aanvullende bijlagen, respectievelijk wijzigingen aan bijlagen), onder voorbehoud van de hypothese waarbij het Vlaams Parlement zich verzet. De bepalingen tevens dat de Vlaamse Regering de akten of teksten in kwestie met de nodige vlothed aan het Vlaams Parlement dient over te maken, waarna het Vlaams Parlement de tijd krijgt om ze te bestuderen en, zo nodig, zich te verzetten (tweede lid). Indien dit laatste het geval is,

zal de Vlaamse Regering er via intrafederaal overleg op aandringen dat het Koninkrijk België een schriftelijke kennisgeving met bezwaar verricht binnen de voorziene termijn van zes maanden. Door het verrichten van de schriftelijke kennisgeving zal de bijlage niet in werking kunnen treden voor België.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw,

Joke SCHAUVLIEGE