

Rechtvaardige transitie: kaderadvies

1. Adviesvraag

- [1] Op 31 mei 2023 ontving de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling van Zakia Khattabi, minister van klimaat, leefmilieu, duurzame ontwikkeling en Green Deal twee adviesvragen over een rechtvaardige transitie. Deze adviezen worden verwacht tegen 30 september. Ook andere instanties (de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, de Nationale ArbeidsRaad, het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting) werden uitgenodigd om een advies in te dienen over onderwerpen die verband houden met een rechtvaardige transitie. De minister vraagt het advies van de raden over *“welke stappen er volgens hen moeten worden ondernomen om in de periode tussen nu en 2030-2050 op een rechtvaardige manier een koolstofneutrale, milieuvriendelijke, gifvrije en circulaire economie en samenleving te bekomen”*. Ze vraagt ook om rekening te houden met de vier volgende systemen: landbouw- en voedingssysteem, residentiële en niet-residentiële gebouwenstock, zorgsysteem, mobiliteit- en transportsysteem.
- [2] Dit advies dient als kader en dus als inleiding op de specifieke adviezen (zie het advies *Rechtvaardige transitie: grondstoffen en energie*, het advies *Financiering en investeringen in het kader van een rechtvaardige transitie – luik financiering* en het advies *Financiering en investeringen in het kader van een rechtvaardige transitie – luik fiscaliteit*).
- [3] Gezien het transversale karakter van een rechtvaardige transitie werd de raad in de adviesvraag verzocht om samenwerking met zijn regionale tegenhangers te overwegen. Dit is van uitzonderlijk groot belang, aangezien elke regio wordt gekenmerkt door haar eigen context en uitdagingen. Deze raden¹ werden dan ook uitgenodigd om deel te nemen aan de werkzaamheden van de raad. De SERV heeft ook dit advies goedgekeurd. In het vervolg van dit advies zal de term "de raden" dus verwijzen naar de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling en de SERV.
- [4] De betrokkenheid van de raden maakt deel uit van een breder proces dat door de federale regering is opgestart om een conferentie over rechtvaardige transitie voor te bereiden.
- [5] Na de context te hebben geschetst en een definitie te hebben gegeven van een rechtvaardige transitie, begint dit advies met enkele inleidende opmerkingen over het raadplegingsproces. Daarna volgen een paar aanbevelingen rond governance en een reeks algemene beginselen die door de raden worden onderschreven.

2. Context en definitie

- [6] Het advies van de raden is gebaseerd op de IAO-definitie van een rechtvaardige transitie: *“A just transition means promoting a green economy in a way that is as fair and inclusive as possible to everyone concerned – workers, enterprises and communities – by creating decent work opportunities and leaving no one behind. A just transition involves maximizing the social and economic opportunities of climate and environmental action, while minimizing and carefully managing any challenges, including through effective social dialogue and stakeholder engagement and respect for the fundamental principles and rights at work.”*²

¹ [Brupartners](#), [CESE Wallonie en de Pôle environnement](#), [RLBHG](#), [Minaraad](#), [SERV](#)

² IAO, Green jobs, green economy, just transition and related concepts: A review of definitions developed through intergovernmental processes and international organizations, 2023

- [7] De richtlijnen van de IAO voor een rechtvaardige transitie bestrijken negen beleidsgebieden om ecologische, economische en sociale duurzaamheid tegelijkertijd aan te pakken. Deze gebieden³ zijn: (I) Macroeconomic and growth policies, (II) Industrial and sectoral policies, (III) Enterprise policies, (IV) Skills development, (V) Occupational safety and health, (VI) Social protection, (VII) Active labour market policies, (VIII) Rights, (IX) Social dialogue and tripartism.
- [8] De raden benadrukken dat deze transitie dringend is, en dat op alle beleidsniveaus. Ze voegen eraan toe dat veel vragen en kwesties al voldoende gekend zijn en dat het nu tijd is om politieke actie te ondernemen.

3. Inleidende opmerkingen over het raadplegingsproces

- [9] De raden waarderen dat ze over deze belangrijke kwestie werden geraadpleegd. Ze zijn van mening dat het maatschappelijk middenveld een belangrijke rol te spelen heeft in een rechtvaardige transitie, met het oog op het vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor dit beleid. Deze rol werd ook benadrukt tijdens de recente IAO-conferentie.⁴ Het is daarom cruciaal om het maatschappelijk middenveld op regelmatige basis te betrekken.
- [10] Ze herinneren ook aan het *Advies over de organisatie van een nationale conferentie over een rechtvaardige transitie naar een ecologisch duurzame economie en samenleving voor iedereen*⁵ van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling en betreuen dat verschillende van de aanbevelingen daarbij niet in aanmerking zijn genomen (zie onder andere de paragrafen 9 tot en met 11 van het advies).
- [11] Anderzijds betreuen de raden dat ze – in tegenstelling tot wat in de adviesaanvraag was aangekondigd – er niet in zijn geslaagd om van bij het begin van het proces verslagen te verkrijgen van de verschillende onderdelen van het beleidsproces rechtvaardige transitie (verslagen van het Hoog Comité, de federale administraties en het Forum voor een rechtvaardige transitie).
- [12] De raden betreuen ook dat de adviesvragen zo abstract geformuleerd zijn.
- [13] De raden betreuen verder dat de termijn voor het indienen van de adviezen zo kort is. Het is erg moeilijk om een raadpleging van alle belanghebbenden te organiseren binnen een dergelijke termijn. Dit geldt des te meer als we de gewestelijke raden bij het proces willen betrekken. Een kwalitatieve consultatie op basis van zo'n brede adviesaanvraag is een proces dat voldoende tijd vergt. De raden dringen er bij de regering op aan hiermee rekening te houden in toekomstige adviesaanvragen.

4. Aanbevelingen met betrekking tot governance

- [14] De raden dringen aan op meer duidelijkheid over de coördinatie tussen alle raadplegingsprocessen die momenteel aan de gang zijn, en over het effect ervan op wetgevingsniveau. De raden zijn van oordeel dat de verwachte resultaten en de vertaling daarvan op operationeel niveau onduidelijk zijn.
- [15] De raden onderschrijven ook de conclusie van verschillende nationale en internationale rapporten die stellen dat het dringend is om in België een concrete gecoördineerde langetermijnvisie voor het hele beleid op te stellen en om meer coherentie te garanderen tussen de acties van de verschillende overheden.⁶
- [16] Een transitie zoals gedefinieerd door de IAO (zie paragraaf [6]) veronderstelt dat de verschillende beleidsniveaus systematisch samenwerken. In het kader van een coöperatief federalisme pleiten de raden dan ook nogmaals voor de toepassing van het mutualiteitsprincipe, waarbij ieder beleidsniveau zodanig

³ IAO, Green jobs, green economy, just transition and related concepts: A review of definitions developed through intergovernmental processes and international organizations, 2023

⁴ International Labour Conference – 111th Session, 2023, Records of proceedings

⁵ Cf. Advies over de organisatie van een nationale conferentie over een rechtvaardige transitie naar een ecologisch duurzame economie en samenleving voor iedereen, 2020a11, 12/11/2020

⁶ Advies betreffende een voorstel van bijzondere "klimaatwet", 2019a01, 3/04/2019, § b

probeert te handelen dat de effectiviteit van alle andere beleidsniveaus worden versterkt.⁷ Ze roepen de verschillende regeringen dan ook op om te analyseren hoe ze andere regeringen kunnen helpen om hun doelstellingen te bereiken, en om de daaruit voortvloeiende maatregelen te nemen. Zo bevatten de verschillende gewestelijke energie- en klimaatplannen waarschijnlijk maatregelen waarvoor actie op federaal niveau nodig zou zijn.

[17] De raden zijn van oordeel dat een rechtvaardige transitie slechts kan worden verwezenlijkt indien daartoe op alle beleidsniveaus snel een sociaal, werkgelegenheids- en opleidingsbeleid wordt gevoerd. Dit is dan ook een prioritair aspect voor de raden, dat ze in dit advies niet in detail zullen behandelen. De raden verwijzen naar de werkzaamheden op dit gebied van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en de Nationale Arbeidsraad.

5. Algemene principes van de uitvoering van een rechtvaardige transitie

[18] De raden benadrukken dat dringend werk moet worden gemaakt van een rechtvaardige transitie zoals gedefinieerd door de IAO (zie paragraaf [6]) die ambitieus is, om de sociale, economische en milieu-uitdagingen aan te gaan. In die zin onderschrijven ze de conclusies van de recente IAO-conferentie waarin staat dat *"Urgent action to advance just transition is an imperative to achieving social justice, decent work and poverty eradication, and to tackling environmental and climate change. The future of economies, societies, jobs and livelihoods is at stake as they depend on the planet's ecosystems and natural environments."*⁸

[19] De raden steunen de conclusies van deze conferentie, waarin staat dat: *"The private sector plays an important role as a principal driver of innovation, economic growth, and job creation and in the transition towards sustainable and inclusive economies. A well-funded public sector plays an equally important role. To take full advantage of these roles at the scale required, governments should take the lead in promoting investment towards innovation, and in coordinating across all areas of social, environmental, economic and industrial policies, and in promoting decent work. Together they are a catalyst for building a more sustainable and inclusive future."*⁹

[20] De raden zijn van mening dat een te ontwikkelen langetermijnvisie die de drie dimensies van duurzame ontwikkeling¹⁰ integreert, richting hoort te geven aan elk transitiebeleid. De raden menen dat een dergelijke langetermijnvisie voor een duurzame ontwikkeling van onze maatschappij niet alleen het rechtvaardige transitiebeleid dient te oriënteren, maar dat het ook kan helpen de doelstelling van een klimaatneutrale economie die zuinig omspringt met energie en grondstoffen te bereiken. Deze visie moet de structurerende as zijn van het NEKP, dat het resultaat moet zijn van echte samenwerking tussen de entiteiten van het land om duidelijk omschreven doelstellingen te bereiken.

[21] De raden vragen eveneens om rekening te houden met de principes inclusie, mensenrechten en genderrechtvaardigheid. De raden verwijzen ook naar de conclusies van de recente IAO-conferentie: *"Inclusive just transition entails a strong gender dimension to address many of the environmental challenges and leverage the potential opportunities."*¹¹ De raden voegen eraan toe dat de rechtvaardige transitie ook een internationaal aspect omvat, met name door het principe van 'gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden'. De raden steunen ook dit standpunt van de IAO-conferentie: *"Gender equality, social inclusion and equity should be promoted, paying particular attention to indigenous and tribal peoples and groups in vulnerable situations"*.¹² Ze roepen op tot de toepassing van het principe *leave no one behind*.¹³

⁷ Cf. Advies over de concretisering van de transitie van België naar een koolstofarme maatschappij in 2050, 3/06/2014, § 8

⁸ International Labour Conference – 111th Session, 2023, Records of proceedings, § 1

⁹ International Labour Conference – 111th Session, 2023, Records of proceedings, § 7

¹⁰ De ecologische, sociale en economische dimensie.

¹¹ International Labour Conference – 111th Session, 2023, Records of proceedings, § 8

¹² International Labour Conference – 111th Session, 2023, Records of proceedings, § 17

¹³ Zie: <https://unsdg.un.org/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind>

- [22] De transitie zal grote kosten en investeringen met zich meebrengen voor de verschillende spelers (bedrijven, burgers, overheden). In deze context zullen regeringen in staat moeten zijn om adequate budgetten toe te wijzen om de transitie te verzekeren.
- [23] De raden zijn van mening dat de rechtvaardige transitie zoals gedefinieerd door de IAO (zie paragraaf [6]) de toegang vereist tot diensten, technologieën of apparaten die duur zijn in aankoop (warmtepompen, fotovoltaïsche panelen, woningsisolatie, ...). De overheid moet ervoor zorgen dat deze transitie voor iedereen mogelijk is.
- [24] De raden wijzen erop dat er bij de ontwikkeling en uitvoering van overheidsbeleid aandacht moet worden besteed aan de digitale kloof om te voorkomen dat een deel van de bevolking wordt uitgesloten. Er zijn immers nog steeds mensen in onze samenleving die niet over digitale hulpmiddelen beschikken (bv. een pc of een smartphone) en/of wiens digitale vaardigheden ontoereikend zijn.¹⁴ Indien van toepassing moet er een niet-digitaal alternatief beschikbaar zijn voor de publieke dienstverlening.
- [25] Naast de digitale kloof vinden de raden dat er ook aandacht moet zijn voor de 'kenniskloof'. Om bv. het aandeel van hernieuwbare energie in de energiemix te vergroten, zullen consumenten (burgers en bedrijven) hun verbruik moeten beheren. Ze moeten hun verbruik kunnen optimaliseren, vooral op het vlak van tarieven, die onder meer kunnen variëren naargelang de productie van hernieuwbare energie. Aangezien de vaardigheden en technologieën die nodig zijn voor een dergelijk beheer complex en veeleisend kunnen zijn, roepen de raden op tot hulp en ondersteuning voor die consumenten en bedrijven die dat nodig hebben, zodat niemand achterblijft.
- [26] De raden vragen ook aandacht voor het territoriale aspect. Afhankelijk van hun locatie moeten burgers de mogelijkheid hebben om volledig te kunnen deelnemen aan de transitie. Een rechtvaardige transitie moet dus hand in hand gaan met een betere ruimtelijke ordening en (innovatieve) oplossingen bieden op het vlak van toegankelijkheid.
- [27] De raden zijn van mening dat het beleid en de maatregelen die worden genomen, moeten worden uitgevoerd zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen.

¹⁴ Cf. Advies over het ontwerp "Spoorvisie 2040", 2022a02, 08/03/2022, § 39