



ADVIES

CRB 2019-1100

Ontwerp van Nationaal Energie Klimaat Plan 2030 (NEKP)

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB





**Advies over het ontwerp van
Nationaal Energie Klimaat Plan 2030
(NEKP)**

**Brussel
22-05-2019**

1. Algemene opmerkingen over het proces en het ontwerp-NEKP

De raden¹ danken ENOVER² en de NKC³ voor hun vraag om een gezamenlijk advies⁴ te maken. Ze gaan graag in op deze vraag. Het is enkel mogelijk een gezamenlijk advies te maken dat zich vooral richt op de elementen van governance. Voor andere reacties verwijzen de raden naar de afzonderlijke adviezen⁵ die zij hebben uitgebracht of nog zullen uitbrengen. De raden willen graag op een kwalitatieve en structurele manier bij het verdere proces betrokken worden.

De raden stellen vast dat er bij de voorbereiding, uitvoering en opvolging van het energie- en klimaatbeleid in ons land, door de verschillende beleidsniveaus telkens binnen hun bevoegdheden, nog grote tekorten zijn. De consultatieprocessen van het beleid worden door sommige beleidsniveaus te weinig gebruikt en samen met de beleidspraktijk dienen zij rekening te houden met bestaand wetenschappelijk onderzoek. De doelstellingen en maatregelen van de verschillende beleidsniveaus getuigen vaak nog te weinig van een geïntegreerde systemische visie en zijn te weinig op elkaar afgestemd, onder meer op het vlak de volgende domeinen: milieufiscaliteit, duurzame mobiliteit, infrastructuurplanning gericht op de transitie naar een lagekoolstofsamenleving en financiering. Binnen het huidige institutioneel kader is het mogelijk veel beter te doen. Het ontwerp-NEKP weerspiegelt in zijn huidige vorm die structurele tekorten en geeft te weinig aanzetten om die te remediëren. De raden dringen aan om het definitieve NEKP zeker in dat opzicht te verbeteren.

Het ontwerp is een samenvoeging van verschillende plannen van de federale en regionale regeringen, met een beperkte synthese van die afzonderlijke plannen. Van een echt geconsolideerd plan is er nog geen sprake. Voor de raden blijven er vragen bij het juridisch en politiek statuut van het geheel, ook in zijn huidige vorm, gezien de verschillende manier waarop de afzonderlijke regeringen die plannen hebben bevestigd. Zeker als in de reactie van de Commissie blijkt dat er ook van EU-kant hierover vragen zijn en ook als dat niet het geval is, dient de onduidelijkheid volledig te worden weggewerkt door de betrokken regeringen.

2. Wat is er nodig om tot een definitief NEKP te komen?

De raden dringen erop aan dat de verschillende betrokken regeringen (federaal en regionaal) een grondige analyse maken van de verschillende adviezen die zij (gemeenschappelijk en individueel) hebben uitgebracht over het ontwerp van NEKP en de verschillende onderdelen per beleidsniveau en rekening houden met die adviezen. Zij vragen dat de betrokken regeringen op korte termijn aangeven hoe ze op basis van die adviezen tot een definitief NEKP zullen komen dat wel tegemoetkomt aan de urgente uitdagingen, aan het kader van de EU-verordening en aan het wegwerken van de structurele tekorten in het beleid.

De raden dringen erop aan dat de betrokken regeringen grondig de reacties van de Commissie zullen bestuderen over het ontwerp-NEKP. Zij vragen een coherent antwoord op die commentaren en willen geconsulteerd worden over hoe het ontwerp-NEKP zal worden aangepast.

¹ De volgende adviesraden werden bij de voorbereiding van dit advies betrokken: FRDO, CRB, SERV, Minaraad, CESE Wallonie - Pôle environnement - Pôle énergie, ESRBHG en RLBHG.

² [ENOVER](#) = energieoverleg tussen de federale staat en de gewesten

³ [NKC](#) = Nationale Klimaatcommissie

⁴ De inhoud van dit advies werd goedgekeurd tijdens de plenaire vergaderingen van elke van de 7 raden die aan de voorbereiding ervan hebben deelgenomen. Alleen de presentatie van het document kan mogelijk verschillen om te voldoen aan de presentatiestandaarden van elke instelling.

⁵ [Advies SERV-Minaraad-SALV](#), [Advies Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest](#), [Advies CRB](#), [Advies FRDO](#).

De raden erkennen en ondersteunen dat het ontwerp-NEKP is opgemaakt volgens het kader dat is opgelegd door de Verordening inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie (EU 2018/1999⁶). Het lijkt er evenwel op dat het ontwerp-NEKP niet volledig conform de verordening is opgemaakt⁷. Dat tekort moet alleszins aangepast worden, zodat een volwaardig NEKP dat volledig voldoet aan de verordening kan worden ingediend. Verder hebben de raden nog verschillende opmerkingen.

- Ten eerste vinden de raden dat het ontwerp-NEKP een aantal sectoriële doelen bepaalt maar niet altijd voldoende duidelijkheid geeft over de concrete uit te voeren maatregelen en de menselijke en financiële middelen daarvoor. Sommige sectoren en een deel van de bevolking zouden moeten worden ondersteund zodat ze beter in staat zijn te participeren aan de transitie naar een lagekoolstofsamenleving.
- Ten tweede vinden de raden dat binnen het ontwerp-NEKP de aandacht voor de vijf afzonderlijke dimensies⁸ van de Energie-Unie niet evenwichtig verdeeld is. Met name voor de vijfde dimensie (Onderzoek, innovatie en concurrentievermogen) is meer aandacht aangewezen. Verder vinden de raden dat het ontwerp-NEKP meer aandacht zou moeten besteden aan verschillende andere aspecten, verbonden met die vijf dimensies, zoals: energiearmoede, energiezuinigheid en het vermijden van het onnodig gebruik van energie en grondstoffen.
- Ten derde moet het mogelijk zijn om binnen deze door de verordening opgelegde structuur van het definitieve NEKP een meer leesbaar document te maken (onder meer via betere overzichtstabellen en samenvattingen). Dat moet ertoe leiden dat burgers en andere stakeholders beter kunnen begrijpen welk beleid de overheden effectief willen voeren om tegemoet te komen aan de urgente uitdagingen op het vlak van energie en klimaat. Het moet er tegelijk ook voor zorgen dat de gesignaleerde structurele tekorten sneller kunnen weggewerkt worden.

De raden dringen erop aan dat de betrokken beleidsniveaus van het proces van de verbetering van het ontwerp-NEKP gebruik maken om te komen tot een samenwerkingsagenda – telkens daarbij gebruik makend van de eigen bevoegdheden en de complementariteit tussen de beleidsniveaus – die in de volgende jaren de structurele tekorten in het beleid rond energie en klimaat kan wegnemen. Het NEKP-proces kan zo een belangrijke hefboom worden om de structurele tekorten in dat verband weg te werken. Het gaat daarbij onder meer om de nood aan een betere onderbouwing van het beleid en het verbeteren van de beleids- en adviseringsprocessen. De raden willen bij deze voortgang betrokken worden. De raden verwelkomen de interparlementaire samenwerking op het gebied van klimaat, die heeft geleid tot een gezamenlijke interparlementaire verklaring over de COP23 en een interparlementaire resolutie over de COP24. De raden moedigen de parlementsleden aan om deze samenwerking voort te zetten en de regeringen om parlementen te betrekken en hun voorstellen te bestuderen als onderdeel van de afronding van de PNEC en de follow-up ervan.

3. Wat is er nodig om het NEKP op een goede manier uit te voeren?

Het indienen van een sterker NEKP is op zich nog geen voldoende garantie op een structureel beter beleid met betrekking tot energie en klimaat. De raden zijn ervan overtuigd dat het huidige institutioneel kader enerzijds kwetsbaar is voor een gebrek aan politieke wil om voldoende systemisch en ambitieus samen te werken en anderzijds ook mogelijkheden heeft om tot een positieve beleidsdynamiek te komen. Het kan bv. zijn dat een gewest rond een bepaald thema echt vooroploopt of experimenteert met nieuwe projecten. Die ervaringen kunnen dan weer heel nuttig zijn voor de andere beleidsniveaus en zijn telkens potentieel een goede leerervaring. Anderzijds kan het zijn dat er te weinig reële samenwerking is tussen de entiteiten en de beleidsdomeinen of dat er te weinig structuren of afspraken zijn om te komen tot een voldoende robuust en complementair gemeenschappelijk beleid. De raden zijn voorstander van het stimuleren van een positieve samenwerkingsdynamiek. De verschillende beleidsniveaus kunnen – telkens met respect voor hun eigen bevoegdheden – elkaar ondersteunen in

⁶ Zie: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/governance-energy-union>

⁷ In een aantal gevallen ontbreken gegevens of zijn ze niet vergelijkbaar waardoor er geen geconsolideerde verrekening van kan worden gemaakt. Dat is in het ontwerp-NEKP ook zo aangegeven.

⁸ Zie: https://ec.europa.eu/commission/priorities/energy-union-and-climate_nl

het wederzijds wegwerken van hindernissen bij het uitvoeren van het klimaatakkoord van Parijs en de EU-doelstellingen rond energie en klimaat en de geïntegreerde samenwerking tussen de beleidsdomeinen versterken. Vanuit hun oogpunt hebben de verschillende raden in hun afzonderlijke adviezen in dat verband veel nuttige voorstellen gedaan. De raden vragen dat de betrokken regeringen op basis van die voorstellen concrete interfederale afspraken maken om via de meest geëigende instrumenten of kanalen tot een samenwerkingsagenda te komen en daarover de raden informeren.

Om een coherent beleid door de verschillende beleidsniveaus te onderbouwen en om te garanderen dat België de verplichtingen respecteert in het kader van de EU-doelstellingen op het vlak van energie en klimaat en van het klimaatakkoord van Parijs is er nood aan een duidelijke, afgestemde en overlegde onderzoeksagenda. Het gaat daarbij om ruimere impactstudies over de cruciale kwesties van het energie- en klimaatbeleid (onder meer over hun effect op de duurzame ontwikkelingsindicatoren, de kosten en opbrengsten van investeringen, de socio-economische impact van de klimaatverandering), onderzoeken rond financiële sturing, beleid dat een impact heeft op het gedrag van consumenten en producenten (fiscaliteit, ruimtelijke ordening, mobiliteit en transport, normen, ...) en financiering en sterker onderzoek naar relevante technologische en maatschappelijke innovaties. Bij dit alles dient zoveel mogelijk geïntegreerd gewerkt te worden tussen de beleidsniveaus van ons land, wat nu te weinig het geval is. Daarbij dient steeds rekening gehouden te worden met de socio-economische eigenheid van elk gewest. De raden vragen van de betrokken regeringen concrete voorstellen om dit mogelijk te maken. Een vertrekpunt bij dat alles is om samen vast te leggen waar de meest relevante synergieën mogelijk zijn om tot een versnelling van het gemeenschappelijk beleid energie en klimaat te komen en in functie daarvan hinderpalen weg te nemen of samenwerking actief te stimuleren.

Er is nood aan betere overlegprocessen en een betere overlegagenda op de verschillende beleidsniveaus. Om kwaliteitsvol om te kunnen gaan met de urgente uitdagingen op het vlak van energie en klimaat en de manier waarop de verschillende regeringen zo gecoördineerd mogelijk de EU-doelstellingen implementeren, zijn betere processen nodig. Daarbij is onder meer aandacht nodig voor beleidsdomein- en beleidsniveau-overstijgende afstemming. De manier waarop zal worden omgegaan met de EU-feedback op het ontwerp NEKP en de tussentijdse opvolging en bijsturing van de uitvoering van het NEKP in de volgende jaren zullen in dat verband een belangrijke testcase zijn. De raden verwachten in dat verband op korte termijn concrete voorstellen van de betrokken regeringen, zodat zij in de toekomst hun werk op een volwaardige manier kunnen doen en zo kunnen bijdragen aan het maatschappelijk draagvlak voor een beleid dat in staat is structurele antwoorden te geven op de urgente uitdagingen.

Bijdragen aan de uitvoering van het klimaatakkoord van Parijs en aan het behalen van de EU-doelstellingen voor energie en klimaat impliceert een grondige transitie naar een lagekoolstofsamenleving. Overheden, burgers en stakeholders zijn ondertussen overtuigd van de nood aan een de transitie naar een lagekoolstofsamenleving en willen dat die transitie op een georganiseerde wijze kan gebeuren. Op dit punt dienen de betrokken regeringen duidelijk te maken dat zij kiezen voor een structureel proces van duurzame ontwikkeling (in EU- en mondiaal verband) die gebaseerd is op de evolutie van de wetenschappelijke kennis. Dat moet het volgende garanderen:

- het in acht nemen van de grenzen van het leefmilieu en de wil om de klimaatveranderingen te bestrijden, volgens het principe van de gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid
- de energiebevoorradingszekerheid, zowel voor de consumenten als voor het hele land
- een performante economie die het concurrentievermogen van onze ondernemingen verzekert
- sociale rechtvaardigheid en een rechtvaardige transitie, die zich houdt aan de vijf pijlers ervan: sociale dialoog, jobcreatie (investeringen, R&D, innovatie), vorming en competenties, respect voor mensen- en arbeidsrechten en een georganiseerde en krachtige sociale bescherming.

De raden zijn ervan overtuigd dat het afgesproken kader van de SDGs⁹ in dit verband een belangrijke hefboom kan zijn voor transformationeel beleid en vragen van de betrokken regeringen de nodige garanties voor deze systemische aanpak via een transparante en gecoördineerde implementatiestrategie van de SDGs.

Cruciaal voor een systemisch beleid op het vlak van energie en klimaat is de noodzakelijke keuze van de betrokken beleidsniveaus om transversaal (over de afzonderlijke beleidsdomeinen heen) en interfederaal (met de verschillende beleidsniveaus samen) te werken. De raden vragen dat de verschillende regeringen daartoe als onderdeel van hun samenwerkingsagenda in de eerste plaats kijken naar ‘versnellers’ die op essentiële punten de transitie kunnen stimuleren en voor multiplicatoreffecten kunnen zorgen. In dat verband menen de raden dat milieufiscaliteit, duurzame mobiliteit, steun voor innovatie, een geïntegreerde planning van de infrastructuur verbonden met de transitie naar een lagekoolstofsamenleving en het uitbouwen van een eveneens geïntegreerd netwerk van databeheer en –uitwisseling (open data) prioritair zijn. Verder zijn ze van oordeel dat er op korte termijn initiatieven nodig zijn om te komen tot beleidsafstemming en een gecoördineerde aanpak van hinderpalen en drivers. Binnen ons eigen land en in EU-verband gaat het daarbij onder meer over:

- het wegnemen van onnodige obstakels bij de uitbouw van hernieuwbare energie (met respect voor de natuurwaarden)
- beter afstemmen van de EU-criteria voor de inzet van biomassa, door rekening te houden met wetenschappelijke gegevens
- een goede balans (telkens naargelang het dossier) tussen vermindering van de energievraag (wanneer dat mogelijk is), stimuleren van energie-efficiëntie en voorzien van hernieuwbare energie...
- beter afstemmen van modellen van koolstoffiscaliteit
- het bepalen van een geïntegreerd beleid voor duurzame mobiliteit, met name: fiscale regels op zowel Europees als internationaal niveau om het luchtverkeer duurzamer te maken, planning en harmonisatie van de ontwikkeling van het intra-Europese spooraanbod (met name de continuïteit van de diensten tussen de verschillende operatoren), beter in rekening brengen van de bijdrage van de actieve vervoerswijzen en hun complementariteit met het openbaar vervoer
- een beleid dat gericht is op de renovatie en het klimaatneutraal maken van gebouwen
- het bevorderen van investeringen die de energievraag verminderen (wanneer dat mogelijk is) of de energie-efficiëntie verhogen (nultariefleningen voor burgers en bedrijven, derdebetalerssystemen (privé, publiek en publiek-private partnerschappen).

Men dient de synergieën tussen ruimtelijke ordening, huisvesting en mobiliteit te ontwikkelen in een systemische visie die als doel heeft te komen tot een lagekoolstofsamenleving. De raden zijn ten slotte van oordeel dat de institutionele structuur van ons land niet meer mag gebruikt worden als een instrument om urgent beleid uit te stellen en verwachten van de verschillende regeringen dringend werkzame voorstellen om deze versnellers in praktijk om te zetten. Daartoe is het onderling uitwisselen van goede praktijken essentieel. De raden willen bij dit alles op geïntegreerde wijze betrokken worden.

Om de positieve en negatieve effecten van de transitie naar een lagekoolstofsamenleving op de economie en de werkgelegenheid en ook de behoeften aan vorming en reconversie vast te stellen, roepen de raden op tot het organiseren van een ‘Nationale conferentie over de rechtvaardige transitie naar een lagekoolstofsamenleving’.

De raden zijn verder voorstander van de volgende concrete aanbevelingen die kunnen bijdragen aan een betere governance. Volgens de raden is er vooral nood aan een betere beleidsafstemming tussen de verschillende overheden, waarbij maximaal synergieën worden nagestreefd tussen verschillende beleidsdomeinen. De volgende aanbevelingen kunnen daartoe behulpzaam zijn.

⁹ Zie: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>

- Er is nood aan een heldere werkwijze voor enerzijds de tussentijdse monitoring en bijsturing van de uitvoering van het NEKP en anderzijds de herziening van het NEKP. De raden willen daarover snel duidelijkheid zodat zij de volgende jaren kwaliteitsvol en geïntegreerd kunnen meewerken aan de uitvoering van een slagkrachtig beleid rond energie en klimaat.
- Er is in het beleid en in de uitvoering van het NEKP meer aandacht nodig voor sensibilisering. Zo is het belangrijk dat objectieve en toegankelijke informatie beschikbaar is over welke acties burgers en bedrijven kunnen nemen, wat de beleidsinstrumenten zijn en de geassocieerde kosten en baten. Eveneens moet men systematisch oog hebben voor de socio-economische impact van de klimaatverandering. Vanuit die bekommernis is het belangrijk om op transparante wijze zicht te krijgen op het geheel van economische, ecologische en sociale gevolgen van een doortastend klimaatbeleid of de afwezigheid ervan. Die effecten zullen waarschijnlijk vooral mondiaal kunnen ingeschat worden. Waar het mogelijk is de gevolgen op het niveau van ons land te berekenen – rekening houdend met de sterke integratie in de wereldeconomie – is dat zeker gewenst.
- Het is cruciaal dat er een grotere transparantie (bv. toegang tot agenda's en verslagen) komt over het functioneren van de verschillende interfederale en/of interministeriële instellingen die werken rond dossiers op het vlak van energie en klimaat. In het bijzonder dienen de standpunten ingenomen door de vertegenwoordigers van de verschillende entiteiten in een interfederale onderhandeling openbaar te worden gemaakt, zodat de burgers van elke regio of entiteit kunnen weten wat namens hen wordt verdedigd.
- De broeikasgasemissies en de energievraag worden mee bepaald door de manier waarop we met materialen omspringen. Materiaalgerelateerde processen (zoals de productie van goederen en brandstoffen, transport van goederen, voedselproductie en stockage en de afvalverwerking) zijn nu samen verantwoordelijk voor een belangrijk deel van de totale broeikasgassenuitstoot. Die processen meer circulair maken (bv. door over te gaan tot producten met een langere levensduur of door de keuze voor product-dienstsysteem) waardoor er minder materialen nodig zijn, kan een belangrijke positieve bijdrage leveren aan het klimaatbeleid. De raden vragen dat de verschillende regeringen hun beleidsplannen voor een circulaire economie nog beter op elkaar afstemmen zodat die elkaar kunnen versterken.
- De raden vragen dat de verschillende overheden maximaal een geloofwaardige voorbeeldrol op zich nemen, bv. bij de publieke gebouwen en in de eigen mobiliteitskeuzes, om zo de dynamiek van het beleid te versnellen.
- De raden vragen dat ons land een voortrekkersrol speelt om op Europees niveau tot een grotere afstemming te komen tussen de verschillende energie- en klimaatvisies van de lidstaten. Er is nood aan een ambitieuze langetermijnvisie en aan een kader dat ernaar streeft het gelijk speelveld en de sociale en milieunormen in de lidstaten en (voor de voor carbon leakage gevoelige sectoren) met de rest van de wereld te verbeteren. Concreet zou België een voortrekker moeten worden voor een nauwere samenwerking tussen de regulatoren op nationaal en op Europees niveau.
- De raden pleiten voor de tenuitvoerlegging van coherente en gecoördineerde klimaat- en energiemaatregelen op de verschillende beleidsniveaus in de gebouwensector. De vastlegging (of versterking) van strenge productnormen, op Europees en federaal niveau moet gebeuren in samenhang en coördinatie met de atmosferische emissienormen, de installatienormen en de strikte controle op de toepassing van de productnormen inzake de koolstof- en atmosferische emissies op regionaal niveau. In dit verband vragen de raden om erover te waken dat de administraties die verantwoordelijk zijn voor deze controles over voldoende middelen beschikken om hen in staat te stellen deze opdrachten effectief uit te voeren.