



IEW ASBL
Mundo-Namur
Rue Nanon 98
5000 Namur
+32 81 390 750
WWW.IEW.BE



Briefing - maart 2022

NEKP 2023

Methodologie en Governance

In december 2019 kondigde de nieuwe Europese Commissie van Ursula Von der Leyen een aanscherping aan van de Europese klimaatambitie. De algemene doelstelling voor reductie van broeikasgasseng werd verhoogd van 40% tot ten minste 55% in 2030, ten opzichte van 1990. In juli 2021 lanceerde de Commissie vervolgens het 'Fit for 55' pakket, dat deze doelstelling vertaalt naar wetgeving.

In navolging van EU-verordening 2018/1999¹ (hierna: "Governance verordening") diende België eind 2019 de definitieve versie in van zijn Nationaal Energie- en Klimaatplan (NEKP) bij de Europese Commissie. Hierin werden de doelstellingen van het energie- en klimaatbeleid voor de periode 2021-2030 vastgelegd. Deze plannen moeten nu geactualiseerd worden: voor de zomer van 2023 moet ons land een eerste versie indienen.

Dit nieuwe NEKP zal verenigbaar moeten zijn met de verhoogde Europese emissiereductiedoelstelling, die voor België minstens 47% zal bedragen voor de sectoren van de Effort Sharing Regulation (ESR) (niet-ETS). Maar ons land zal ook moeten beantwoorden aan de opmerkingen die het vorige NEKP ontving.

De Europese Commissie formuleerde in 2019² namelijk verschillende kritieken, zowel met betrekking tot het gebrek aan ambitie (met name de ontoereikende doelstellingen inzake energieverbruik), als inzake het gebrek aan een gemeenschappelijke en geïntegreerde visie.

In deze gemeenschappelijke nota formuleren wij in de eerste plaats aanbevelingen met betrekking tot deze methodologische en procedurele aspecten van het NEKP.

De herziening van het Belgische nationale plan voor 2023 moet een echte hefboom worden voor de klimaattransitie in België, door een duidelijk, voldoende ambitieus en samenhangend kader uit te werken wat betreft de nagestreefde doelstellingen, door een transversale en geïntegreerde visie te geven op de verschillende maatregelen, en door een duidelijk tijdschema op te stellen voor hun uitvoering.

Het herziene NEKP (verder: NEKP 2023) moet volgens ons de volgende doelstellingen nastreven:

- 1) Een echt governance-instrument: een coherent en geïntegreerd instrument dat gemeenschappelijke ambities formuleert op basis van de Europese doelstellingen en het akkoord van Parijs
- 2) Een gekwantificeerd, transparant en permanent geëvalueerd document
- 3) Een plan dat alle noodzakelijke ecologische, sociale en economische indicatoren en evaluaties bevat

¹ [REGULATION \(EU\) 2018/1999 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 11 December 2018](#)

² De Europese Commissie 8/02/2021 : SWD(2020) 900 final/2 ([PDF](#))



Een coherent en integraal instrument

Reactie van de Europese Commissie 8/02/2021³:

“Belgium has provided a single plan, collecting the information from the entity-specific energy and climate action plans in the final NECP, which is an improvement compared with the draft NECP. Unfortunately, this still falls short of a fully integrated and coherent plan that would provide a common vision and a more useful tool to facilitate cooperation between the different authorities in achieving the climate and energy transition” (...). “The final plan sometimes lacks coherence between elements proposed by the federated entities. As a consequence, opportunities for synergies are not exploited.” (...) “The final plan discusses interlinkages only indirectly, based on cross-references in the plan. However, it does not provide information on the consistency of data and assumptions across all five dimensions of the plan, nor on the assessment of policy interactions.

NEKP 2023 kan een antwoord bieden op deze opmerking door:

- **Betere coördinatie tussen de gewestelijke en federale entiteiten:**
 - De methodologie moet van meet af aan een gemeenschappelijke ambitie voor de verschillende plannen vastleggen, namelijk het bereiken van de Europese ESR-doelstelling voor België van minimaal 47% emissiereductie tegen 2030. Zonder een duidelijke, gevalideerde doelstelling kan geen enkele methode een samenhangend plan opleveren. Hoewel het NEKP in wezen een instrument voor planning en uitvoering op korte termijn is, is het voorts van essentieel belang dat het wordt afgestemd op de langetermijnstrategieën van de verschillende entiteiten en op de Europese doelstelling om de economie tegen 2050 koolstofarm te maken.
 - De onderlinge afstemming van de plannen van de verschillende entiteiten (regionale en federale plannen) moet worden verbeterd. Dit moet enerzijds gebeuren op het niveau van de doelstellingen en anderzijds op het niveau van de voorgestelde maatregelen.
 - Zoals de Europese Commissie opmerkt, vertoont het Belgische klimaatbeleid een gebrek aan coherentie en wordt het potentieel van mogelijke synergieën niet benut. Gezien de complexe verdeling van de bevoegdheden is coördinatie van essentieel belang. Wij denken hier met name aan transversale domeinen zoals mobiliteit, energie, fiscaal beleid, energiebelastingen en de aanwending van financiële instrumenten.
- Maak van de **Nationale Klimaatcommissie** een transparant orgaan. Enerzijds door de transparantie en openbaarheid van haar vergaderingen en goedgekeurde rapporten te vergroten, met name het jaarlijkse evaluatierapport van de klimaatplannen. Anderzijds moet er een minimale politieke verantwoording worden verzekerd van de beslissingen van de NKC (of het gebrek daaraan) tegenover de verschillende betrokken parlementen, onder andere door hen het jaarlijks activiteitenverslag te bezorgen. Dat veronderstelt ook dat de NKC verslag uitbrengt en vragen over de gepubliceerde gegevens beantwoordt. Voorts zou de formalisering van de rol van het overlegcomité in het kader van het klimaatbeleid (oprichting van een "klimaat-CODECO") het mogelijk maken om de politieke besluitvorming te scheiden van de uitvoering van de opdrachten die aan de Nationale Klimaatcommissie zijn toegewezen. Dat zou ook deze laatste efficiënter maken.
- Prioriteer maatregelen op basis van een kosten-batenbeoordeling. Geef daarbij voldoende gewicht aan langetermijnvoordelen: jobs, gezondheid, vermindering van de kosten van klimaatverandering, vermindering van de aankoop van fossiele brandstoffen, verbetering van de veerkracht, enz.

³ De Europese Commissie 8/02/2021 : SWD(2020) 900 final/2 ([PDF](#))



- **Een duidelijke en transversale methodologie:**
 - **Met inbegrip van een onafhankelijk orgaan**, met als taak om een studie te verrichten naar de wijze waarop de tekortkomingen van het vorige NEKP kunnen worden aangepakt. Dit orgaan zou ook methodologische verbeteringen kunnen formuleren voor de opstelling van het NEKP, en deze regelmatig kunnen bijwerken.
 - **Gebaseerd op een degelijke analytische basis** (overeenkomstig artikel 8 van de governance verordening) die toestaat om het effect van (bestaande en geplande) maatregelen te beoordelen, hoe deze bijdragen tot de verschillende doelstellingen en hoe zij in verschillende scenario's op elkaar inwerken. Een groep van deskundigen moet de herziening van deze analytische basis voorbereiden, met name op basis van de resultaten van de bovengenoemde onafhankelijke instantie.

Trek lessen uit de opmaak van het Belgische herstelplan

Hoewel de analogie niet perfect is en de context niet precies dezelfde is, lijkt het passend een aantal lessen te trekken uit de manier waarop het herstel- en veerkrachtplan door de verschillende entiteiten gezamenlijk werd opgesteld. Vermeldenswaardig is bijvoorbeeld het mandaat van de verschillende interfederale werkgroepen bij de herstelplannen, die per thema waren gegroepeerd. Ook bij het NEKP zou men op deze manier te werk kunnen gaan, door groepen te vormen rond de vijf assen van de governance-verordening. Ook de manier waarop er werd gedaan aan gezamenlijke planning over de thema's heen, kan een bron van inspiratie vormen, alsmede de interfederale coördinatie over transversale vraagstukken. Ten slotte zou het gebruik van verschillende adviezen van deskundigen (met name van het Federaal Planbureau) en van een reeks impactanalyses ook een voorbeeld kunnen zijn voor de opstelling van het nieuwe NEKP, zodat het op stevige, kwantificeerbare en evalueerbare grondslagen kan worden gebaseerd.



Een transparant, gekwantificeerd en voortdurend geëvalueerd document

Reactie van de Europese Commissie, 8/02/2021⁴ :

“Policies and measures are still not described in sufficient detail to enable the reader to understand their exact nature and expected impact, nor is it always clear whether they are existing policies, merely a description of a potential avenue, or measures that have actually been proposed and confirmed. Little quantitative information is provided on the contribution made by an individual measure or cluster of policies and measures to the objectives reported.” (...) “The NECP lacks a consolidated quantitative macroeconomic assessment of the impact of the planned policies and measures. In particular, there is limited information on how the policies and measures are financed.”

NEKP 2023 moet een toegankelijk document worden, dat de burger kan informeren over wat er in België wordt gedaan, en zou moeten worden gedaan. Een dergelijk document moet transparant, duidelijk en ondubbelzinnig zijn in de maatregelen die het voorstelt.

Om te komen tot een gekwantificeerd, transparant en permanent geëvalueerd document zijn de volgende ingrepen nodig:

- **Het formuleren van gekwantificeerde en meetbare doelstellingen**, zoals uiteengezet in het Belgische emissieverslag voor⁵. Het is belangrijk dat het NEKP de keuze van de maatregelen kan kwantificeren en verantwoorden, op basis van hun impact op Belgische emissietrajecten die op korte en lange termijn verenigbaar zijn met het Verdrag van Parijs. ;
- **Communiceer in absolute waarden**, niet alleen in percentages. Deze laatste maken het moeilijk de maatregelen te analyseren en te objectiveren.
- **Een levend document**, dat regelmatig wordt geëvalueerd via een op Europees niveau vastgesteld kader (artikel 17 van de Governance verordening). Deze evaluaties moeten controle toestaan van de evolutie van de sectorale emissies en de doeltreffendheid van de toegepaste maatregelen. Zij moeten ook leiden tot corrigerende maatregelen om elke afwijking van de vastgestelde trajecten te voorkomen.
- Het nieuwe NEKP moet eveneens een voortgangsrapport bevatten met betrekking tot de voortgang van het vorige nationale plan (het laatste dateert van 12 april 2021)⁶. De methodologie van dit verslag moet bijdragen tot het opsporen en corrigeren van de lacunes in het NEKP uit 2019.

⁴ De Europese Commissie 8/02/2021 : SWD(2020) 900 final/2 ([PDF](#))

⁵ https://cdr.eionet.europa.eu/be/eu/mmr/arto7_inventory/ghg_inventory/envyjceew/

⁶ <https://www.cnc-nkc.be/fr/reports>



Een plan met alle vereiste ecologische, sociale en economische indicatoren en evaluaties

Reactie van de Europese Commissie, 8/02/2021⁷ :

For Flanders, the impact of policies and measures on employment, energy poverty and skills is based on specific studies. For Wallonia, the plan refers to studies by Eurofound and by CLIMACT. For both studies, reference is made to the positive impact on employment only, but no information is given about the magnitude of the effect". (...) "The plan announces a mapping of the professions in the different sectors that are expected to be those most affected by the transition. It includes measures for upskilling and reskilling people already in the labour market as well as young students. However, detailed and comprehensive information on the planned measures is missing" (...) "The plan lists a number of existing measures to mitigate poverty and prevent energy poverty. However, it does not include any additional measures apart from those that were already in place or planned. Nor does it include a quantitative objective for reducing energy poverty, or the impact of the measures."

NEKP 2023 moet derhalve de volgende elementen bevatten:

- **Een specifiek hoofdstuk over "Just Transition"**. Just Transition moet op een transversale manier in het hele document aan bod komen. Wij zijn van mening dat het NEKP 2023 ook een kans biedt om de sociale rechtvaardigheid in ons land te bevorderen, en om komaf te maken met energiearmoede. Wij herinneren er in dit verband aan dat België de verklaring "Supporting the conditions for a just transition internationally"⁸ heeft ondertekend op de COP26 in Glasgow.
- **Alternatieve indicatoren**, bijvoorbeeld geïnspireerd door de "Donuteconomie" (dewelke een ecologisch plafond combineert met een sociale bodem) zijn essentieel om een evenwichtig beeld te bieden van de gevolgen (en meerwaarde) die bepaalde maatregelen kunnen hebben op zowel burgers als het milieu. Zo is in het VEKP het potentieel van recycling en van andere circulaire strategieën geïntegreerd, relevante maatregelen ter vermindering van broeikasgassen.
- **Macro-economische analyses** die de impact van de PaMs-maatregelen verder valideren, een element dat ook door de Europese Commissie werd benadrukt. Deze analyses moeten ook betrekking hebben op de kosten van niet-handelen op klimaatgebied en de eenmalige of systeemrisico's, met name in verband met adaptatiebeleid.
- Voorstellen om de **participatieve democratie** te verdiepen, zoals reeds gebeurd is in het Waals Gewest, het Brussels Gewest en Frankrijk. De politieke autoriteiten moeten processen van raadpleging en burgerparticipatie institutionaliseren (bijvoorbeeld in de vorm van een burgerconferentie over het klimaat) om ervoor te zorgen dat het beleid en de maatregelen overeenstemmen met de verwachtingen van de bevolking en hun dagdagelijkse realiteit.
- Input van overleg in de vorm van **"klimaattaffels"** (reeds gepland op federaal niveau) waardoor een brede maar precieze dialoog mogelijk wordt over de verschillende dimensies van het NEKP en de implicaties ervan voor de verschillende sectoren en andere dimensies van duurzame ontwikkeling, te beginnen met sociale rechtvaardigheid. Deze rondetafelconferenties moeten zoveel mogelijk de nadruk leggen op de synergieën en het transversale karakter van het plan en dus ook alle kwesties behandelen die als interfederaal worden beschouwd, en dus vertegenwoordigers van de gewesten en de federale regering samenbrengen.

⁷ De Europese Commissie 8/02/2021 : SWD(2020) 900 final/2 ([PDF](#))

⁸ [COP 26 :Supporting the conditions for a just transition internationally](#)



Conclusie

De actualisering van het NEKP is een belangrijke opdracht. Zonder externe schokken zoals Covid-19, zouden de emissies in België sinds 2014 niet meer gedaald zijn. Het beleid schiet dus tekort.

NEKP 2023 moet onze politiek in staat stellen om de teugels terug in handen te nemen. Het nationale plan moeten niet alleen een duidelijke richting aangeven, in lijn met de Europese doelstellingen voor België (minimaal 47% emissiereductie in niet-ETS). Deze versie moet ook de tekortkomingen van het NEKP uit 2019 aanpakken, opdat het een doeltreffend instrument wordt om het klimaatbeleid en de klimaatmaatregelen van de verschillende entiteiten te coördineren en op elkaar af te stemmen. NEKP 2023 moet voldoende concreet en transparant zijn, een tijdschema voor de uitvoering bevatten, en een antwoord bieden op de met elkaar verbonden sociale en milieuvraagstukken. Het moet ook gebaseerd zijn op een macro-economische analyse, die rekening houdt met klimaatrisico's en de voordelen van een versterkte veerkracht.

Om te komen tot een volwaardig en gedragen NEKP 2023 zal er nood zijn aan politieke daadkracht, op alle niveaus. Deze moet tot uiting komen in een meer doeltreffende samenwerking binnen de Nationale Klimaatcommissie, die momenteel wordt voorgezeten door de Vlaamse Regering. Een passend antwoord op de klimaatcrisis, waarvan de gevolgen meer dan ooit zicht- en tastbaar werden gemaakt door het laatste IPCC-rapport, vergt een doelgerichte, ambitieuze en coherente aanpak van onze regeringen.
