

Briefadvies

Over de betrokkenheid bij het Vlaamse gedeelte van het Geïntegreerd Nationaal Energie- en Klimaatplan

Briefadvies over het betrekken van de Vlaamse *stakeholders* in de ontwerpversie van het Vlaamse gedeelte van het Geïntegreerd Nationaal Energie- en Klimaatplan (NKEP)

Datum van goedkeuring 21 juni 2018

Volgnummer 2018 | 014

Coördinator + e-mailadres Stefanie Corens, stefanie.corens@minaraad.be

Minaraad
Herman Teirlinckgebouw
Havenlaan 88 bus 15
1070 Brussel
T 02 558 01 30
E info@minaraad.be
www.minaraad.be

De heer Bart Tommelein
Viceminister-president van de Vlaamse Regering
Vlaams minister van Begroting, Financiën &
Energie
Kreupelenstraat 2
1000 Brussel

Mevrouw Joke Schauvliege
Vlaams minister van Omgeving, Natuur en
Landbouw
Koning Albert II-Laan 20
1000 Brussel

uw bericht van	uw kenmerk	ons kenmerk	bijlagen
...	...	01/K2/2018/	/
Vragen naar	E-mail	Telefoon	Datum
Stefanie Corens	Stefanie.corens@minaraad.be	02 558 01 32	21 juni 2018

Mevrouw de minister,
Mijnheer de minister,

Op 30 november 2016 stelde de Europese Commissie, als onderdeel van het *Clean Energy package*, de ontwerpverordening voor inzake de beheerstructuur of *governance* van de Europese Energie Unie¹. Dit voorstel heeft als doel de bestaande klimaat- en energieplannen, rapportages en monitoringsverplichtingen te vereenvoudigen, verbeteren, reduceren en met elkaar te integreren. Daarnaast wil men hiermee de hiaten wegwerken in het realiseren van de vijf dimensies van de Energie Unie.

Om hieraan tegemoet te komen, schrijft deze ontwerpverordening voor dat de Lidstaten “*Geïntegreerde Nationale Klimaat- en Energieplannen*” (NKEP)² dienen op te stellen – met daarin, onder andere, de energiemix; de fiscale maatregelen; de subsidieregels en andere regelingen; de doelstellingen voor de vijf dimensies van de Energie Unie; de beleidsmaatregelen die de Lidstaat zal nemen om de Europese klimaat- en energiedoelen te halen; een projectie op basis van een referentiescenario en minstens één beleidsscenario, enzovoort. De Europese Commissie heeft hiervoor een bindende en gestandaardiseerde *template* opgesteld waarvan de Lidstaten dienen gebruik te maken³. De plannen hebben betrekking op tienjarige perioden (respectievelijk 2021-2030; 2031-2040; 2041-2050), met verwijzing naar de Europese lange termijndoelstelling in 2050⁴

¹ Het pakket voor de energie-unie (2015) moet zorgen voor duurzame, zekere en betaalbare energie voor Europa en zijn burgers. De specifieke maatregelen hebben betrekking op 5 dimensies: energiebevoorradingszekerheid; energie-efficiëntie; het koolstofvrij maken van de economie; interne energiemarkt; onderzoek, innovatie en competitiviteit.
https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/1_en_act_part1_v9_759.pdf

² De procedure, inhoud en tijdslijn van deze plannen (NKEP) staan beschreven in: Oriëntatienota Winterpakker, Minaraad, 6 maart 2017.

³ Zie: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016PC0759> (Annex I).

⁴ Emissiereducties van 80-95% in 2050 (in vergelijking met 1990).
https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/1_en_act_part1_v9_759.pdf. De Raad heeft op 22 maart jl. aan de Europese Commissie gevraagd om in het eerste kwartaal van 2019 de 2050 *roadmap* aan te passen – in overeenstemming met het Parijs Akkoord en de nationale plannen. <http://www.consilium.europa.eu/media/33430/22-euco-intermediary-conclusions-en.pdf>

en onze internationale engagementen (het Akkoord van Parijs). De regeling voorziet ook in tussentijdse evaluatie- en bijstuurmomenten, die *grosso modo* om de twee jaar zullen plaatsvinden⁵. Op die manier zullen, voor het eerst, zowel op Lidstaat- als op Europees niveau, de emissies van en het beleid inzake broeikasgassen kunnen opgevolgd worden om alzo de vooruitgang op te volgen en – indien nodig – bij te sturen⁶. De nieuwe *governance* regeling is op heden nog niet goedgekeurd, maar de goedkeuringsprocedure ervan bevindt zich in een laatste fase⁷. Intussen wordt van de Europese Lidstaten verwacht dat zij voor 31 december 2018 hun *draft* NKEP zouden indienen.

De leden van de Nationale Klimaatcommissie (NKC) hebben reeds op 22 december 2017 bevestigd de wil van elke Belgische regering te volgen en *dus “anticipatief verder te werken aan de uitwerking van de nieuwe bepaling van de verordening inzake Governance vóór de definitieve goedkeuring ervan”*⁸. Binnen België is dan ook afgesproken dat de Gewesten en de federale overheid hun bijdragen dienen aan te leveren in juli 2018⁹. Uit de conceptnota “*Vlaamse Energie- en Klimaatplan: plan van aanpak*” blijkt dat de Vlaamse Regering zijn bijdrage tot het Belgische NKEP zal indienen tegen 1 juli aanstaande¹⁰.

In diverse documenten van de Vlaamse Regering, wordt duidelijk verwezen naar het Vlaamse engagement inzake de Europese post-2020 klimaat- en energiedoelstellingen en de bijhorende plannen¹¹. In de Beleidsbrief Energie 2017-2018 staat letterlijk vermeld dat de verschillende Vlaamse *stakeholders* bij het Vlaams Energieplan 2021-2030¹² en bij nog tal van andere energiebeleidstrajecten¹³ betrokken zullen worden. Dit werd ook op 15 mei jl. bevestigd in de Vlaamse Parlementaire Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke ordening, Energie en Dierenwelzijn¹⁴.

⁵ Vanaf 2021 evalueert de Europese Commissie (aan de hand van een *progress report*) elke twee jaar de concrete vooruitgang en stuurt ze bij met maatregelen op Europees niveau en/of met aanbevelingen voor afzonderlijke Lidstaten. Eén keer tijdens de tienjarige cyclus/periode is het mogelijk voor de Lidstaten om hun Nationale Geïntegreerde Klimaat- en Energieplannen aan te passen, om alzo rekening te houden met de veranderende omstandigheden. Voor de periode 2021-2030 kunnen de Lidstaten hun plannen aldus *updaten* in 2024, waarbij ze reeds een ontwerp van actualisatie moeten opmaken in 2023.

⁶ https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/1_en_act_part1_v9_759.pdf

⁷ De dialoog onderhandelingen tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie werden beslecht op 20 juni 2018.

https://www.euractiv.com/section/energy/news/eu-strikes-early-morning-deal-on-energy-governance-bill/?utm_source=EURACTIV&utm_campaign=3735ff11ca-RSS_EMAIL_EN_Daily_Update&utm_medium=email&utm_term=0_c59e2fd7a9-3735ff11ca-114956299

⁸ https://www.cnc-nkc.be/sites/default/files/meeting/decisions/170201_beslissingen.pdf

⁹ Uiterlijk op 15 oktober 2018 zal een tussentijdse voorstelling gegeven worden aan de Ministerraad om – tot slot voor 31 december het Belgische Geïntegreerd Nationaal Klimaat- en Energieplan in te dienen bij de Europese Commissie.

http://presscenter.org/files/ipc/media/source6892/Federale_energiestrategie.pdf

¹⁰ https://emis.vito.be/sites/emis.vito.be/files/articles/3331/2018/VR_2018_3003_DOC_Conceptnota_Vlaams_energie-en_klimaatplan_-_nota_216.pdf

¹¹ Het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019; Vlaamse beleidsnota Energie 2014-2019; Vlaamse beleidsnota Omgeving 2014-2019; Vlaamse beleidsbrief Energie 2017-2018; Vlaamse beleidsbrief Omgeving 2017-2018.

¹² “*De Vlaamse Regering nam het engagement op om tegen eind 2018 een Vlaams energie- en klimaatplan op te stellen voor de periode 2021-2030. Bij dit plan zullen de actoren nauw betrokken worden. ... Waar mogelijk wordt aansluiting gezocht bij de sectorale werkgroepen die werden opgericht voor de opmaak van een geïntegreerd energie- en klimaatplan 2021-2030 ... en een klimaatvisie 2050.*” Beleidsbrief Energie 2017-2018, p. 25-26

¹³ In bijlage een overzicht van de overleg- en beslissingsprocessen inzake energie- en klimaatbeleid.

¹⁴ “*Dat is echter slechts een onderdeel van het Vlaamse Energie- en Klimaatplan, dat daarnaast ook andere hernieuwbare energiebronnen beschouwt, en ook groene warmte en duurzaam transport. Over dit ontwerpplan zal de komende maanden nog een stakeholdersoverleg worden gevoerd.*” Zie

<https://www.vlaamsparlament.be/commissies/commissievergaderingen/1254215/verslag/1255338>.

De betrokkenheid van de Vlaamse *stakeholders* in het beleid past dan ook binnen de strategie van de Vlaamse overheid waarbij sterk ingezet wordt op belanghebbendenmanagement¹⁵. *“Het thema is vooraan te vinden in de leidraad Organisatiebeheersing van Audit Vlaanderen. Vanuit democratisch perspectief zijn betrokkenheid en participatie een streefdoel. Vanuit instrumenteel perspectief zorgt betrokkenheid van belanghebbenden voor beter beleid – en voor een sterker draagvlak in de beleidsuitvoering.”* Bij de Vlaamse overheid wordt nadrukkelijk vermeld dat het momentum van belanghebbendenmanagement *“essentieel”* is¹⁶.

De Minaraad apprecieert en ondersteunt de aanpak van belanghebbendenmanagement bij de Vlaamse overheid en in het bijzonder de praktische vertaling hiervan inzake de Vlaamse strategische visie en aanpak voor energie en klimaat. De Raad merkt echter op dat de reeds opgestarte participatietrajecten inzake een (middel)lange termijnvisie en/of aanpak sinds de zomer van 2017 omzeggens zijn stilgevallen¹⁷. Daarnaast stelt de Minaraad vast dat er, in tegenstelling tot andere Vlaamse beleidsvelden zoals water, luchtbeleid en natuur, geen wettelijke verankering bestaat van participatieprocessen bij energie- noch bij klimaatbeleid.

Indien er niet op de passende momenten publieke consultatie zou plaatsvinden over het Vlaamse gedeelte van het Belgische NKEP, dan kan dit strijdig zijn met de geest van het internationaal Verdrag van Aarhus¹⁸, dat onder meer verplicht tot het verlenen van inspraak in besluitvorming omtrent milieuaangelegenheden (= plannen, programma's, beleid en regelgeving met betrekking tot milieu). Bij elke beslissing dienaangaande moet er rekening worden gehouden met de inspraakresultaten, en de beslissing hierover dient openbaar gemaakt te worden¹⁹.

Ook vanuit de ontwerpregeling *Governance* Energie Unie worden de Lidstaten – vanuit diezelfde benadering – gevraagd om tijdig kansen te voorzien voor publieke consultatie bij de voorbereiding van hun *draft* plannen. Dit wordt letterlijk verwoord in ontwerp artikel 10: *“..., de Lidstaten moeten ervoor zorgen dat het publiek in een vroeg stadium effectieve kansen krijgt om deel te nemen aan de opstelling van de in artikel 9 van deze verordening bedoelde ontwerpplannen en zij moeten een samenvatting van de standpunten van het publiek bij het ontwerp van hun geïntegreerde nationale energie- en klimaatplan toevoegen.”*²⁰

Bij de NKC werd op 22 december 2017 een *“Werkmethodologie voor opmaak van (draft) NEKP2030”* goedgekeurd²¹. Daarin staat, onder andere, de planning voor publieke consultatie binnen België als volgt omschreven: *“Publieke consultaties (conform art. 10) dienen afgelopen te*

¹⁵ *“Belanghebbendenmanagement (BHM) is het proces waarbij de belangen van de diverse (externe) belanghebbenden mee worden afgewogen wanneer de organisatie haar strategie bepaalt en bij de uitvoering daarvan.”*
<https://overheid.vlaanderen.be/belanghebbendenmanagement>

¹⁶ In de strategische voorbereiding van communicatie is het ook essentieel om belanghebbendenmanagement (maar ook gedragsinzichten of een kijk op participatie als evidence based policy making) tijdig aan boord te halen.
<https://overheid.vlaanderen.be/belanghebbendenmanagement>

¹⁷ Zie bijlage met een overzicht van de overleg- en beslissingsprocessen inzake energie- en klimaatbeleid.

¹⁸ Op internationaal niveau is het Verdrag in werking getreden op 30 oktober 2001. In ons land is het van kracht sinds 21 april 2003.
http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lq.pl?lanquaqe=nl&la=N&cn=1998062558&table_name=wet

¹⁹ Zie art. 7: *“Inspraak betreffende plannen, programma's en beleid betrekking hebbende op het milieu. Elke Partij treft passende praktische en/of andere voorzieningen voor inspraak voor het publiek gedurende de voorbereiding van plannen en programma's betrekking hebbende op het milieu, binnen een transparant en eerlijk kader, na het publiek de benodigde informatie te hebben verstrekt.”* http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lq.pl?lanquaqe=nl&la=N&cn=1998062558&table_name=wet

²⁰ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f9f04518-b7dc-11e6-9e3c-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_1&format=PDF

²¹ https://www.cnc-nkc.be/sites/default/files/meeting/files/werkmethodologie_nekp2030_-_goedkeurd.pdf

zijn binnen de termijn waarin de Europese Commissie haar aanbevelingen formuleert. Dit kan zowel in de vorm van schriftelijke consultaties als via overleg, hetzij per overheid, hetzij gemeenschappelijk (nationaal). Er zal minstens één gemeenschappelijk (nationaal) overlegmoment (i.e. publiek/stakeholdersevent) georganiseerd worden, en dit in het voorjaar van 2019 (o.b.v. het draft plan). De stuurgroep wordt volgens haar mandaat belast om voorstellen te doen om dit concreet uit te werken.” De Minaraad stelt vast dat Artikel 10 van de ontwerpregeling *Governance* Energie Unie niet op een dergelijke timing doelt (zie vorige alinea). Er wordt net gesteld dat de *stakeholders* binnen een Lidstaat in een vroege fase, met name in de voorbereiding van het *draft* plan, de mogelijkheid dienen te krijgen om te participeren en vervolgens dat de Lidstaten een samenvatting van deze terugkoppeling dienen te integreren in de ontwerpplannen die aan de Europese Commissie bezorgd dienen te worden.

Het openstellen van het NKEP door de Lidstaten heeft, in de ontwerpverordening, betrekking op een iteratief proces met de Europese Commissie, betrokkenheid met het/de parlement(en)²², betrokkenheid met lokale en regionale overheden, consultatie van de buurlanden²³ en consultatie van de *stakeholders* (inclusief sociale partners en maatschappelijk middenveld)²⁴. Tot op heden lijken de lokale overheden nog niet betrokken te zijn geweest bij de opmaak van het Vlaamse gedeelte voor de *draft* NKEP. De Minaraad merkt echter op dat de *Governance* ontwerpregeling en het nieuwe Burgemeesterconvenant²⁵ de volgende parallellen bevatten: integratie van energie- en klimaatbeleid, de periode loopt gelijk (van 2021-2030) en de doelen werden gevoelig opgetrokken (Burgemeesterconvenant: 40% minder CO₂ in 2030 i.p.v. 20% in 2020 & Winterpakket: 40% minder CO₂ – wat zich in België vertaalt naar -35%; 32% hernieuwbare energie; 32,5% reductie energieverbruik in 2030 i.p.v. telkens 20% in 2020). Een samenwerking, harmonisering of enige vorm van betrokkenheid tussen het Nationale en/of Vlaamse niveau met de lokale besturen werd, tot op heden, niet (letterlijk) vastgelegd – in de regelingen die te maken hebben met het opstellen van het Belgische/Vlaamse NKEP. Nochtans zorgen de lokale energie- en klimaatplannen (binnen het convenant) er mee voor dat de federale en gewestelijke doelstellingen gehaald worden en kan ook omgekeerd het lokale niveau voordeel halen uit de afstemming met het Belgische/Vlaamse NKEP, waaronder verdere professionalisering van de lokale plannen. Afstemming zou bovendien onduidelijkheden kunnen wegwerken, bijvoorbeeld inzake de Belgische doelstelling van -35% CO₂-reductie (dat nog intra-Belgisch verdeelt dient te worden) en -40% CO₂-reductie voor de steden en gemeenten die het Burgemeesterconvenant 2030 ondertekend hebben. Daarnaast zal zowel het Vlaamse mitigatie- als adaptatiebeleid een inhoudelijke en financiële impact hebben op lokale besturen, waarbij bovendien ook enige vorm van bovenlokale afstemming nodig zal zijn. De Minaraad vraagt daarom specifiek harmonisering tussen het Vlaamse en het **lokale beleidsniveau** in het kader van het Belgische NKEP.

²² Dit gebeurt in het kader van de politieke goedkeuring van de verschillende gefedereerde delen NKEP door de Belgische regering. In het sjabloon van de Europese Commissie voor het NKEP – dat reeds ingevuld werd vanuit het Vlaamse energieluik (adviesvraag Ontwerp Vlaams Energieplan voor de periode 2021-2030), blijkt dat de Parlementen in het najaar van 2018 betrokken en/of geconsulteerd zullen worden.

²³ Betrokkenheid NKEP met buurlanden dient te gebeuren voor finaal NKEP tot stand komt. Het verslag hiervan dient opgenomen te worden in ontwerp NKEP. Tot op heden heeft België/Vlaanderen dit nog niet gedaan.

²⁴ Annex I: “*Consultations and involvement of national and EU entities and their outcome . Involvement of the Parliament; Involvement of local and regional authorities; Consultation with other Member States; Iterative process with the European Commission.*”
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:759:REV1>

²⁵ http://eumayors.eu/IMG/pdf/covenantofmayors_text_en.pdf

Bij de Belgische entiteiten heeft het participatieproces met de *stakeholders* reeds op federaal niveau plaatsgevonden. Federaal minister Marie-Christine Marghem (bevoegd voor Energie, leefmilieu en duurzame ontwikkeling) heeft in een brief van 12 april 2018 bij de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) een adviesvraag ingediend betreffende de **federale inbreng in het Belgische NEKP 2021-2030**. De minister vroeg hierbij – aan de *stakeholders* binnen de FRDO – een beknopt en consensueel advies te geven over de te gebruiken hefboomen en te implementeren beleidsmaatregelen en instrumenten voor het NKEP2030. Dit advies werd 30 mei officieel goedgekeurd. Ook in **Wallonië** is men bezig met zijn regionale insteek voor het NKEP2030 en is het participatieproces met de belanghebbenden reeds afgerond²⁶.

In Vlaanderen werden de *stakeholders* op 12 juni jl. om advies gevraagd over het voorontwerp Vlaams Energieplan voor de periode 2021-2030 – dat gebruikt zal worden in het kader van “**de Vlaamse input voor de energie-aspecten van het ontwerp Belgische Nationaal Energie- en Klimaatplan**”. De *Governance* verordening is echter bedoeld als integrerende beheersstructuur voor – in eerste instantie – energie én klimaat als nauw samenhangende beleidsdomeinen, alsook voor de belendende beleidsdomeinen zoals ruimtelijke ordening, mobiliteit, landbouw, sociale huisvesting enz. Vandaar dat de Europese Commissie aan de Lidstaten vraagt om “geïntegreerde” energie- “en” klimaatplannen op te stellen. De link van het Vlaamse energieplan met een Vlaams Klimaatplan en andere plannen vanuit de belendende beleidsdomeinen wordt in het voorontwerp Vlaams Energieplan evenwel amper gemaakt. Bovendien is het onduidelijk of en in welke fase deze op elkaar geënt of met elkaar geïntegreerd worden. De Minaraad vraagt dan ook de integratie tussen energie- en klimaatbeleid enerzijds alsook de link met andere belendende domeinen reeds in een vroege fase te realiseren²⁷.

Essentieel hierbij is het tijdsplan om een advies te kunnen aanleveren. *Stakeholders* kunnen alleen maar adequaat bijdragen tot beslissingen indien ze betrokken worden in een vroege fase en de besluitvorming kunnen beïnvloeden (wat ook zo beschreven staat in zowel de Aarhus Conventie²⁸ als de ontwerpregeling *Governance* van de Energie Unie²⁹).

De Minaraad is tevreden dat hij als strategische adviesraad – via het voorontwerp Vlaams Energieplan voor de periode 2021-2030 – in een vroege fase van besluitvorming om advies gevraagd werd voor het Vlaamse energieluik van het Belgische energie- en klimaatplan. Bovendien apprecieert de Raad dat in dit voorontwerp vermeld staat dat de SERV en Minaraad, na principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering, ook nog in de diepte advies kunnen verlenen op dit plan. Helaas betreft het hier slechts een deel van de ontwerpversie vanuit

²⁶ In Wallonië heeft men gekozen om de Europese verplichtingen inzake energie- en klimaatbeleid te linken met luchtbeleid. Daarom heeft men een lucht-, klimaat- en energieplan 2030 opgesteld. <https://energie.wallonie.be/fr/plan-air-climat-energie-2030-deuxieme-phase-de-consultation.html?IDC=6238&IDD=127763>.

²⁷ Hier wordt verder op ingegaan in het briefadvies over het Ontwerp Vlaams Energieplan voor de periode 2021-2030.

²⁸ Zie art. 6: “The public participation procedures shall include reasonable time-frames for the different phases, allowing sufficient time for informing the public in accordance with paragraph 2 above and for the public to prepare and participate effectively during the environmental decision-making. ... Each Party shall provide for early public participation, when all options are open and effective public participation can take place.” Zie ook art. 7: “Each Party shall make appropriate practical and/or other provisions for the public to participate during the preparation of plans and programmes relating to the environment, within a transparent and fair framework, having provided the necessary information to the public. Within this framework, article 6, paragraphs 3, 4 and 8, shall be applied.”

²⁹ Zie Aarhus Conventie, voetnoot 16

Vlaanderen voor het Belgische NKEP. De Minaraad zou graag vooraleer de verschillende gefedereerde delen geïntegreerd worden door ENOVER en de Nationale Klimaatcommissie een advies willen geven op het **volledige Vlaamse ontwerp**³⁰.

Daarnaast zou de Raad graag advies geven op de geïntegreerde ontwerpversie van het **Belgisch Geïntegreerd Klimaat en Energieplan** aangezien de verschillende gefedereerde delen in dit ontwerpplan ook een impact zullen hebben op Vlaanderen en zijn stakeholders.

Tot slot adviseert de Minaraad om, al in deze fase, van start te gaan met het regelen van goede inspraakprocessen voor de periodieke evaluatie- en aanpassingsprocessen voor het NKEP alsook voor andere energie- en klimaatplannen – en hiertoe in een stabiel wettelijk kader te voorzien.

Standpunt Voka, Unizo, Boerenbond:

Voka, Unizo, Boerenbond onthouden zich bij de vaststelling van dit advies.

Met de meeste hoogachting,

Mathias Bienstman,
Voorzitter