

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

- In het kader van een vraag van de voorzitters van ENOVER (Energieoverleg tussen de federale staat en de gewesten- en de NKC (Nationale Klimaatcommissie) in een brief van 15 februari 2019
 - Voorbereid door de werkgroep “Energie en klimaat”
 - Goedgekeurd door de Algemene Vergadering op 10 mei 2019 (zie Bijlage 1)
 - De oorspronkelijke taal van dit advies is het Frans
-

Context

- [1] De FRDO heeft vanwege ENOVER¹ en de NKC² een vraag ontvangen om – samen met de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en de gewestelijke raden die als waarnemers aanwezig zijn binnen de FRDO – een advies op te stellen over het ontwerp van NEKP. In overeenstemming met die vraag zal dat advies voornamelijk handelen over de aspecten inzake governance en algehele samenhang. Aangezien dat gezamenlijk advies een zeer breed maatschappelijk draagvlak heeft, dringt de raad er dan ook op aan er fundamenteel rekening mee te houden.
- [2] In aanvulling op dat advies dat met andere adviesraden is opgesteld, heeft de FRDO het eveneens nuttig geacht om daarnaast een reeks transversale en sectoriële maatregelen nader te bekijken in een aparte tekst. Die maken het voorwerp uit van dit advies.
- [3] Op vraag van de minister van Energie, leefmilieu en duurzame ontwikkeling, mevrouw Marie-Christine Marghem, bracht de FRDO eerder op 30 mei 2018 al een consensueel advies uit (Advies betreffende de federale inbreng in het Nationaal Energie Klimaat Plan 2030, hierna advies 2018a06). Hoewel verscheidene aanbevelingen van het advies 2018a06 zijn opgenomen in het ontwerp van NEKP, stelt de raad vast en betreurt hij dat tal van andere aanbevelingen er niet in voorkomen. Bijgevolg herhaalt dit advies onder meer een aantal aanbevelingen die reeds in het advies 2018a06 werden uitgebracht.

Algemene principes van het NEKP

- [4] De raad is van mening dat het NEKP gebaseerd moet zijn op een reeks fundamentele principes die eveneens in de preambule van het plan zouden kunnen worden vermeld. Deze principes worden opgesomd in het FRDO-advies 2018a06 en staan hieronder vermeld.
- [5] De raad vindt dat een transitiebeleid naar een koolstofarme maatschappij als belangrijkste en fundamentele doel heeft dat het moet leiden tot een duurzame maatschappij die het volgende garandeert³:

¹ [ENOVER](#) = energieoverleg tussen de federale staat en de gewesten

² [NKC](#) = Nationale Klimaatcommissie

³ Advies 2014a04 van 27/5/2014 over de concretisering van de transitie van België naar een koolstofarme maatschappij in 2050, paragrafen [3] tot [5] en advies 2019a01 van 03/04/2019 betreffende een voorstel van bijzondere “klimaatwet”.

- 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 mensen⁴- en arbeidsrechten en een georganiseerde en krachtige sociale bescherming;
- [6] de coherentie van de beleidslijnen inzake klimaat en duurzame ontwikkeling⁵, waarbij erop wordt toegezien dat de transitie in België niet ten koste gaat van de duurzame ontwikkeling van de ontwikkelingslanden.⁶ Een transitiebenadering kan helpen om de transformatie van ons energiesysteem te sturen en te versnellen. Dit kan dankzij een benadering die zich concentreert op de wisselwerking tussen de technologie, de maatschappij en het beleid en die uitgaat van de noodzaak om op een geïntegreerde manier te werken en te denken.
- [7] Een transitiebeleid naar een koolstofarme maatschappij vereist een mondiale aanpak, die onder andere leidt naar een *level playing field* voor de bedrijven, en een brede en strategische aanpak door alle beleidsniveaus in België, die tegelijk proactieve initiatieven aanmoedigt. Die aanpak moet alle uitdagingen van duurzame ontwikkeling integreren, de stakeholders hierbij betrekken om een ruime maatschappelijke steun te verzekeren en coherent zijn met het ontwikkelingsbeleid.
- [8] De energietransitie zal aanzienlijke investeringen vergen die verdeeld moeten worden. De inspanningen moeten betaalbaar zijn voor alle huishoudens (vooral dan voor de kwetsbare groepen), voor de kmo's en voor de ondernemingen.
- [9] De FRDO beveelt bovendien het volgende aan:
- energiearmoede oplossen en voorkomen zodat die de maatregelen voor de ontwikkeling naar een koolstofarme maatschappij niet afremt
 - het NEKP 2030 beschouwen als een stap naar de verwezenlijking van de federale beleidsvisie op lange termijn inzake duurzame ontwikkeling, zoals goedgekeurd door het KB van 18 juli 2013⁷ (de Belgische uitstoot verminderen met 80 tot 95% in 2050).
 - toezien op een goede integratie van de elementen van de verschillende beleidsniveaus en op een efficiënte structurele coördinatie van de gewestelijke en federale beleidslijnen in het NEKP 2030

⁴ Volgens de principes vermeld in de preambule van het klimaatakkoord van Parijs: het recht op gezondheid, de rechten van inheemse volkeren, lokale gemeenschappen, migranten, kinderen, mensen met een handicap, kwetsbare groepen, en het recht op ontwikkeling alsook de gelijkheid tussen man en vrouw, de zelfverwezenlijking voor vrouwen en de intergeneratiele billijkheid.

⁵ Wet van 19 maart 2013 betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking

⁶ Betreffende bijvoorbeeld de noodzaak om de duurzaamheidscriteria van biobrandstoffen op Europees niveau te versterken, zie § [3] van het advies over het ontwerp van koninklijk besluit houdende bepaling van productnormen voor transportbrandstoffen uit hernieuwbare bronnen, 2018a01.

⁷ Zie het koninklijk besluit van 18 juli 2013 houdende vaststelling van de federale beleidsvisie op lange termijn inzake duurzame ontwikkeling.

- toezien op een systemische visie waarin alle – nochtans talrijke – dimensies in een coherent geheel kunnen worden geïntegreerd. Vooral de biodiversiteit dient te worden beschermd en hersteld en daarbij dient rekening te worden gehouden met de synergie tussen het Akkoord van Parijs, de SDGs en de doelstellingen van Aichi.
 - het principe naleven van geïntegreerde vermindering van vervuiling teneinde overdrachten van het ene milieu naar het andere te vermijden (vermijden van “valse oplossingen”⁸).
 - in het kader van de verdeling van de inspanningen (“burden sharing”) een methode voor de verdeling van de inspanningen toepassen voor alle huidige en toekomstige klimaatdossiers⁹.
 - zich ervan vergewissen dat het NEKP binnen het Europese kader overeenstemt met de mechanismen om het ambitieniveau te herzien waarin het Akkoord van Parijs voorziet (Talanoa-dialoog, Global Stocktake).
- [10] De raad vraagt eveneens om in het NEKP de principes inzake inclusie, mensenrechten en genderrechtvaardigheid¹⁰ te integreren.
- [11] De raad is bovendien van oordeel dat het NEKP rekening moet houden met de samenhang met de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen en met de impact op het welzijn van de gemeenschappen in het Zuiden.
- [12] Anderzijds adviseert de FRDO om het NEKP op te nemen binnen een korte- en langetermijnbeleid dat gemeenschappelijk en geïntegreerd is en om het te beschouwen als een stap naar de verwezenlijking van doelstellingen op lange termijn in het kader van de bestrijding van de klimaatverandering.

Transversale hefbomen, beleidslijnen en maatregelen

- [13] In het algemeen stelt de raad vast dat het ontwerp van plan op tal van plaatsen gekwantificeerde doelstellingen en effecten bevat. Daarentegen zijn de maatregelen om die doelstellingen te kunnen bereiken vaak weinig of niet uitgewerkt of gekwantificeerd, zowel wat de effecten als de kosten betreft. Zij zijn vaak ook vaag over de termijnen en de middelen. De haalbaarheid van bepaalde uitgewerkte maatregelen wordt niet altijd aangetoond. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de maatregelen in verband met de biobrandstoffen. Het ontwerp van NEKP specificeert dat “de federale overheid zich ertoe verbindt om tegen eind juni 2019 haar maatregelen te kwantificeren in termen van middelen”. De raad betreurt dat hij deze gekwantificeerde elementen niet heeft kunnen bestuderen.
- [14] Zoals reeds vermeld in zijn advies 2018a06 beveelt de raad een herziening aan van de belastingen op energie om geleidelijk de milieudimensie en een koolstofprijs op de (fossiele) energiedragers te integreren zonder de lasten voor de ondernemingen te verzwaren (*shift* van de fiscaliteit, rekening houdend met de principes vermeld in de paragrafen [5] tot [8] van dit advies). Hoewel er een nationaal debat over koolstofstarifiering heeft plaatsgevonden, stelt de raad vast dat de overheid in het ontwerp van NEKP geen enkele precieze maatregel inzake energie- en milieubelasting voorstelt. De raad dringt aan op de noodzaak om parallel aan deze instrumenten koolstofarme alternatieven uit te werken.

⁸ Onder andere bij het gebruik van biomassa voor energiedoeleinden of het verminderen van CO₂ ten voordele van stikstofoxiden. Zie hieromtrent het FRDO-advies 2018a05 van 30/5/2018 betreffende de governance inzake de luchtkwaliteit.

⁹ Advies 2016a03 over de klimaatgovernance, 4/7/2016, paragraaf [8].

¹⁰ In toepassing van de principes geciteerd in de preambule van het klimaatakkoord van Parijs, en ook in Besluit 21/CP.22 van 18 november 2016 “Kwesties inzake gender en klimaatverandering” (FCCC/CP/2016/10/Add.2) en Besluit 3/CP.23 van 18 november 2017 “Invoering van een actieplan ter bevordering van gendergelijkheid” (FCCC/CP/2017/11/Add.1).

- [15] De FRDO herinnert eraan dat hij in zijn advies 2018a06 heeft gevraagd om – voor alle vormen van energie – toe te zien op de transparantie voor alle soorten van subsidies, steun en stimulansen, alsook voor het gebruik van de inkomsten uit het ETS (emissiehandelssysteem) of van elke vorm van koolstofprijs. Die instrumenten moeten overigens worden afgewogen tegenover de door het NEKP nagestreefde doelstellingen.
- [16] De raad beveelt de overheid aan om bij de voornaamste handelspartners van België de toepassing aan te moedigen van fiscale en regelgevende beleidsmaatregelen die een grotere ecologische en sociale bescherming nastreven.¹¹
- [17] Zoals vermeld in zijn boodschap aan de nieuwe federale regering¹², vindt de raad het belangrijk om in de internationale onderhandelingen te ijveren voor de invoering van een koolstofprijs in de scheepvaart- en luchtvaartsector en voor het opleggen of versterken van emissienormen voor die sectoren. De btw en de belastingen op de tickets zouden moeten worden opgenomen in deze denkoefening. De raad zou het verwelkomen als deze denkoefening kan leiden tot een visie om voor kortere afstanden binnen Europa de duurzame modi relatief aantrekkelijker te maken dan het vliegverkeer.
- [18] De FRDO wijst er nogmaals op dat de overheden zich moeten vergewissen van de concrete uitvoering van de federale en regionale stappenplannen betreffende de circulaire economie, wat zo ook een bijdrage kan vormen aan de realisatie van de doelstellingen van het NEKP.
- [19] De verordening inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie (EU 2018/1999¹³) verzoekt de lidstaten om een overzicht te geven van de noodzakelijke investeringen. Ze vraagt eveneens om de kosten van investeringen te vermelden in sectoren voor de omzetting, levering, transmissie en distributie van energie. Het ontwerp van NEKP komt niet tegemoet aan die vragen. De raad beveelt de beleidsniveaus en hun bevoegde instanties daarom aan om – met de steun van de NBB en het Federaal Planbureau – die gegevens op te stellen om na te gaan of de beschikbare financiële middelen volstaan om de doelstellingen inzake energie en klimaat te behalen en om desgevallend de “*investment gap*” van België te ramen. Deze informatie is onontbeerlijk om de nodige financiële middelen vrij te kunnen maken.
- [20] Binnen de bestrijding van de klimaatverandering vormt de financiering van de transitie naar een koolstofarme samenleving een prioritair thema voor de FRDO. De raad bracht twee adviezen¹⁴ uit die meer bepaald onderzoeken hoe wat in het klimaatakkoord van Parijs (artikel 2.1.c) wordt gevraagd, kan worden verwezenlijkt: de financiële stromen in overeenstemming brengen met een traject naar lage broeikasgasemissies en naar een klimaatbestendige ontwikkeling.

Sectoriële hefboomen, beleidslijnen en maatregelen

a. Energie (productie, transmissie, opslag)

- [21] De raad herinnert eraan dat hij adviseert om een duidelijk juridisch kader van de energiemarkt te bepalen en te verzekeren om onder andere de rol en de verantwoordelijkheden van de marktspelers vast te leggen teneinde:
- de wederzijdse afstemming tussen verbruik en productie zo goed mogelijk te kunnen beheren en zo de ontwikkeling van hernieuwbare energie te vergemakkelijken,

¹¹ Meer bepaald bij Luxemburg voor zijn brandstofbeleid en bij China voor zijn sociale bescherming.

¹² Advies 2018a11 “Een boodschap van de FRDO voor de nieuwe federale regering” van 11 december 2018, §13

¹³ <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/governance-energy-union>

¹⁴ Advies 2017a06 over de financiering van de energetische renovatie van gebouwen gebruikt voor de publieke diensten van 30 mei 2017. Advies 2018a07 over het nationaal pact voor strategische investeringen en de financiering van de transitie naar een koolstofvrije economie van 30 mei 2018.

- de uitbouw van lokale energiegemeenschappen mogelijk te maken¹⁵,
 - investeringen aan te moedigen, en daarbij juridische onzekerheden te vermijden,
 - en de consument in staat te stellen bewust te kiezen.
- [22] De raad vraagt om de ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen die in de markt moeten worden geïntegreerd te steunen, en daarbij rekening te houden met de volgende aspecten:
- de maturiteit van de technologie,
 - het potentieel ervan in ons land om de doelstellingen van het NEKP te behalen,
 - de kosten en financieringswijzen,
 - de toekomstige ontwikkelingen die zich aftekenen,
 - de mogelijke winst,
 - de impact op de bevoorradingszekerheid,
 - de impact op de energiekost voor de verschillende verbruikers, met aandacht voor de competitiviteit van de energie-intensieve industrie,
 - de impact op de netwerken en het in evenwicht houden van die netwerken,
 - de uitstoot die zou kunnen worden vermeden
 - de mogelijkheid om filières op te zetten in België en nieuwe banen te creëren.
- [23] De raad is van mening dat in de context van de elektrificatie van de maatschappij (voertuigen, verwarming, enz.) de capaciteit en de bevoorrading van het elektriciteitsnetwerk moet worden aangepast en beklemtoont tegelijkertijd de noodzaak om instrumenten te ontwikkelen die voor meer flexibiliteit kunnen zorgen en de energie-efficiëntie kunnen verbeteren op het gebied van het elektriciteitsverbruik.
- [24] De raad heeft in zijn advies 2018a06 gevraagd om de mogelijke investeerders in de energiesector te sensibiliseren voor de risico's (met name de "gestrande activa" of *stranded assets*) die verbonden zijn aan de transitie naar een koolstofarme maatschappij binnen het in paragraaf [5] van dit advies beschreven kader.

b. Industrie

- [25] Zoals vermeld in zijn advies 2018a06 vindt de raad dat België moet werken aan een gecoördineerd beleid dat de evolutie en herstructurering van het industriële weefsel mogelijk maakt, alsook de nodige investeringen in het kader van de doelstellingen van het NEKP en van de doelstellingen op lange termijn.
- [26] Voor de raad is het belangrijk dat de overheden de sectoren ertoe aansporen om een stappenplan (bv. *European roadmaps*) uit te werken met de ontwikkelingen die nodig zijn opdat de industrieën de doelstellingen voor een koolstofarme maatschappij in 2050 zouden kunnen behalen.
- [27] De raad vindt het belangrijk dat, waar nodig, daadwerkelijk maatregelen worden genomen om de concurrentiepositie van de bedrijven te vrijwaren.¹⁶

¹⁵ In een lokale energiegemeenschap zijn consumenten, producenten en/of *prosumers* verenigd met als doel hun energieproductie en -verbruik te optimaliseren en in evenwicht te brengen.

¹⁶ Uittreksel uit het advies CRB 2017-2055 betreffende de sociale, economische en milieu-uitdagingen die moeten worden opgenomen bij het definiëren van een energievisie voor België, p.12.

- [28] De raad wijst er nogmaals op dat hij in zijn advies 2018a06 aan de federale overheid heeft voorgesteld om er op Europees niveau voor te pleiten het bestaande ecologische, sociale en economische verschil tussen de Europese Unie en haar verschillende handelspartners te evalueren en op te volgen, in samenhang met het industriebeleid en het klimaat- en energiebeleid.
- [29] Hij herinnert eveneens aan zijn aanbeveling om te investeren in het onderzoek naar de mogelijkheden om de energie-efficiëntie te verbeteren, de energiemix te doen evolueren en naar koolstofarme procedés in de industrie te gaan. Daarnaast vraagt de raad om innovaties te stimuleren waarmee de economische maturiteit van koolstofarme en duurzame productiemethoden kan worden versneld.

c. Gebouwen

- [30] Een drastische verbetering van de energieprestaties van gebouwen is een absolute prioriteit voor de raad.
- [31] Zoals reeds vermeld in zijn advies 2018a06 is de raad in het bijzonder van oordeel dat de vermindering van de energiebehoefte van woningen – en bijgevolg de lagere factuur voor de huishoudens – een essentieel element is om de energiearmoede te verminderen. In dat verband is het noodzakelijk om in specifieke begeleidingsmaatregelen te voorzien voor kwetsbare gezinnen.
- [32] De FRDO herinnert aan zijn vraag aan de nieuwe federale regering¹⁷ naar een robuust initiatief om de energetische renovatie van gebouwen voor de publieke dienst te versnellen. Concreet is er onder meer nood aan een geloofwaardige financiële strategie.
- [33] De FRDO ondersteunt de volgende aanbeveling - oorspronkelijk van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven in zijn advies "Concrete maatregelen voor het federale deel van het Nationaal energie-klimaatplan"¹⁸ – volgens dewelke " een energie-inventaris of -kadaster van de Belgische onroerende activa (overheid en privésector) moet worden opgesteld. Het energiekadaster van de Belgische onroerende activa is een inventaris van de overheids- en de privégebouwen die worden ingedeeld volgens hun energetische eigenschappen, zowel uit kwalitatief als uit kwantitatief oogpunt. Met het energiekadaster van de overheids- en de privégebouwen zal kunnen worden nagegaan waar energie kan worden bespaard en welke interventies ter beperking van het energieverbruik van het vastgoedpark voorrang moeten krijgen."
- [34] De FRDO ondersteunt ook de volgende aanbeveling – oorspronkelijk van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven¹⁹ - volgens dewelke "de openbare sector volgens de raad ambitieuze actieplannen voor de renovatie van haar eigen gebouwen nodig heeft. Hij moet daartoe een traject uitstippelen op het vlak van isolatie, optimaal en slim energiebeheer, energie-efficiëntie, doeltreffende warmte- en koudeproductie, opslag en productie van hernieuwbare energie. De openbare sector moet een voorbeeldfunctie inzake energie vervullen, niet alleen voor zijn gebouwenpark, maar ook voor de gebouwen die hij huurt. De openbare sector zal alleen gebouwen mogen huren die beantwoorden aan hoge EPB-normen."
- [35] De raad vraagt eveneens om bij de aanbevelingen over warmteproductie, die hij in zijn advies 2018a06 uitbracht, na te gaan welke specifieke maatregelen zijn opgenomen in het ontwerp van plan op het vlak van:

¹⁷ Advies 2018a11 "Een boodschap van de FRDO voor de nieuwe federale regering" van 11 december 2018, §5

¹⁸ Advies CRB2018-1750 van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven "Concrete maatregelen voor het federale deel van het Nationaal energie-klimaatplan" van 20 juni 2018

¹⁹ Advies CRB2018-1750 van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven "Concrete maatregelen voor het federale deel van het Nationaal energie-klimaatplan" van 20 juni 2018

- correcte identificatie van de behoefte aan warmte/koude (onder meer afmetingen) en van de technologische mogelijkheden om daaraan tegemoet te komen, o.m. hernieuwbare energie en opslag
- invoering van strenge emissienormen, of zelfs een verbod op sommige soorten verwarming (bv.: in sommige steden of gebieden met luchtkwaliteitsproblemen). De normen kunnen ook betrekking hebben op brandstoffen
- promotie van duurzamere verwarmingssystemen (parallel met ontmoediging van minder performante verwarmingssystemen) en van warmteopslag waar dat gerechtvaardigd is
- invoering van stimulansen om een verwarmingssysteem te vervangen wanneer het huidige systeem sterk vervuult
- effectieve controle van de verplichtingen in termen van (schoorsteen-)onderhoud.

d. Mobiliteit en vervoer (met inbegrip van de infrastructuur)

- [36] Zoals geformuleerd wordt in de “boodschap van de FRDO voor de nieuwe federale regering”²⁰, vraagt de raad dat de nieuwe federale regering het initiatief neemt om snel te komen tot een interfederale strategische visie inzake mobiliteit²¹ die verenigbaar is met duurzame ontwikkeling. Deze visie is noodzakelijk om de beleidslijnen van de verschillende beleidsniveaus op elkaar af te stemmen. Deze visie zou moeten worden opgebouwd in samenhang met een strategische visie over ruimtelijke ordening. Ze zou moeten worden ontwikkeld via overleg op verschillende beleidsniveaus (federaal, regionaal en lokaal) en tussen verschillende actoren (de vervoersmaatschappijen, het maatschappelijk middenveld – inclusief de sociale gesprekspartners – en de economische actoren). Ze zou moeten leiden tot het aannemen van een algemeen interfederaal mobiliteitsplan dat coherent is met de eventuele mobiliteitsplannen van alle beleidsniveaus.
- [37] In diezelfde boodschap adviseert de raad om een modal shift te bevorderen tussen de verschillende vervoersvormen die in de lijn ligt van de drie doelstellingen die een duurzaam mobiliteitsbeleid tegelijkertijd moet nastreven, zoals in een eerder advies bepaald²². Het is belangrijk het aanbod en de dienstverlening van zowel het openbaar als van het privévervoer te verbeteren, alsook de integratie ervan. Het treinvervoer moet trouwens een rol van structurerende verkeersas²³ voor de mobiliteit spelen. Het is belangrijk de vervoersinfrastructuur en intermodale platformen te onderhouden, verbeteren en vervolledigen. De verschillende infrastructuren dienen intelligent en met elkaar communicerend te worden gemaakt. Het gebruik van de bestaande infrastructuur dient geoptimaliseerd te worden en de infrastructuur die nodig is voor zachte mobiliteit moet worden ontwikkeld. Als gevolg daarvan zullen investeringen nodig zijn. Op Europees niveau beveelt de raad aan om te werken aan een continentaal beleid²⁴ ten gunste van het treinvervoer, waarmee internationaal geïntegreerde diensten kunnen worden ingevoerd en de interoperabiliteit tussen spoorwegnetten kan worden bevorderd.

²⁰ Advies 2018a11 “Een boodschap van de FRDO voor de nieuwe federale regering” van 11 december 2018, §8

²¹ Zie (2018a06) Advies betreffende de federale inbreng in het Nationaal Energie Klimaat Plan 2030, [36].

²² Zie (2018a06) Advies betreffende de federale inbreng in het Nationaal Energie Klimaat Plan 2030, [37]. De drie doelstellingen die een duurzaam mobiliteitsbeleid tegelijkertijd moet nastreven zijn: (1) de burgers (met inbegrip van de werknemers) op een betaalbare, veilige en efficiënte manier toegang verschaffen tot goederen en diensten, de arbeidsplaatsen en het sociaal maatschappelijk leven; (2) de bedrijven in staat stellen om op een concurrentiële, veilige en efficiënte manier toegang te hebben tot hun grondstoffen en hun goederen en diensten op dezelfde manier te kunnen afleveren; (3) de impact van de mobiliteit op het leefmilieu en de volksgezondheid minimaliseren. In dit verband dient erop te worden toegezien dat de Europese doelstellingen inzake luchtkwaliteit en de uitstoot van CO₂ worden behaald.

²³ Zie (2018a06) Advies betreffende de federale inbreng in het Nationaal Energie Klimaat Plan 2030, [38].

²⁴ Zie (2018a06) Advies betreffende de federale inbreng in het Nationaal Energie Klimaat Plan 2030, [44].

- [38] De FRDO vindt het belangrijk dat de NMBS zich blijft omvormen tot een moderne, digitale, op operationeel en financieel vlak krachtige onderneming die ten dienste staat van al haar gebruikers. Zij moet veiligheid, stiptheid en duurzaamheid opnemen in de kern van haar taken en van haar werking.
- [39] De raad onderstreept het belang van het goederenvervoer per spoor. Hij sluit zich hieromtrent aan bij de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven die in zijn advies "Het goederenvervoer per spoor aanmoedigen"²⁵ vaststelt dat "in België het beheerscontract van de infrastructuurbeheerder onvoldoende wordt gebruikt om het goederenvervoer per spoor te stimuleren. In andere landen waaronder Nederland, Oostenrijk en Zwitserland bevat het beheerscontract van de infrastructuurbeheerder bijvoorbeeld incentives voor het behalen van doelstellingen op dit gebied. De beheersovereenkomsten worden in die landen regelmatig gemonitord en vernieuwd. Het beheerscontract in België werd niet meer geüpdatet sinds 2012 en bevat geen enkele indicator met een (positieve of negatieve) incentive voor het goederenvervoer per spoor."
- De raad ondersteunt de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven eveneens wanneer die in hetzelfde advies verklaart dat "de raad ervan overtuigd is dat de overheden het goederenvervoer per spoor kunnen stimuleren door in voldoende intermodale terminals te voorzien en door steunmaatregelen meer te richten op de overslag dan op het transport zelf. Daarnaast meent de raad dat de overheden nog op andere manieren het spoorvervoer op kortere afstanden aantrekkelijker kunnen maken, bijvoorbeeld door experimenten met lokale infrastructuurbeheerders of operatoren te faciliteren of door partnerschappen tussen operatoren en verladers op de korte afstand aan te moedigen."
- [40] Voor wat het spoor betreft vindt de raad ook dat de concrete maatregelen waarin het ontwerp van NEKP voorziet beter zouden uitgewerkt, in de tijd gepland en gekwantificeerd kunnen worden, vooral wat de toegekende middelen betreft voor het onderhouden en verbeteren van de infrastructuur en het rollend materieel. Die acties moeten een aanzienlijke verbetering van het comfort en van de betrouwbaarheid mogelijk maken, een toename van de spoormobiliteit die in overeenstemming is met de klimaatdoelstellingen en de verdere verbetering van het veiligheidsniveau.
- [41] De raad steunt de grotere aandacht voor de complementariteit tussen het spoor en andere vervoerswijzen, vooral andere vormen van openbaar vervoer en actieve vervoersmodi (te voet gaan, fiets, micromobiliteit). Daarom moedigt hij de bevoegde overheden aan om ervoor te zorgen dat er voldoende beveiligde fiets- en voetpaden worden aangelegd van en naar de stations en de treinhalthes, of grote haltes van het openbaar vervoer.
- [42] In zijn advies 2018a06 heeft de FRDO gevraagd om onder de verschillende instrumenten van de voertuigenbelastingen de potentiële rol te onderzoeken van een kilometerheffing voor alle voertuigen naargelang van de congestie, de luchtvervuiling en de infrastructuurkosten met het oog op het behalen van de doelstellingen inzake duurzame mobiliteit. Hij betreurt dat het ontwerp van NEKP niet voorziet in een dergelijk onderzoek. Zo'n onderzoek zou rekening moeten houden met de algemene principes van het NEKP, geformuleerd in paragrafen [4] tot [11] van dit advies.
- [43] De raad herinnert eraan dat hij in zijn advies 2018a06 adviseerde om het systeem van de bedrijfswagens te herzien zoals dat wordt aanbevolen door de Europese Commissie²⁶, door een "mobiliteitsbudget" in te voeren zoals voorgesteld door de sociale gesprekspartners in het

²⁵ Advies CRB2018-2330 van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven "Het goederenvervoer per spoor aanmoedigen" van 19 september 2018

²⁶ COM(2017) 501 final.

advies CRB 2017-0885 van de CRB en de NAR. Dat mobiliteitsbudget vormt een tussenstap naar een duurzame mobiliteit en moet tot een modal shift leiden.

- [44] De raad stelt vast dat het ontwerp van NEKP een ongeziene stijging beoogt van het gebruik van biobrandstoffen in België in de komende jaren: het doel is 14% biobrandstoffen in 2030 tegen 5,5% in 2017 (reëel energieaandeel in de transportsector). Die beoogde 14% bestaat uit enerzijds een aandeel van 7% aan biobrandstoffen uit voedingsgrondstoffen en anderzijds een aandeel van “geavanceerde” biobrandstoffen dat 7% zou moeten bedragen in 2030. Wanneer alle vormen van hernieuwbare energie (onder meer hernieuwbare elektriciteit) in aanmerking worden genomen, streeft het ontwerp van NEKP naar een totaalaandeel van 20,6% aan hernieuwbare energie in de Belgische transportsector in 2030.
- [45] Daarnaast merkt de raad op dat de nieuwe richtlijn REDII een zekere flexibiliteit toelaat inzake de doelstelling voor hernieuwbare energie in de transportsector. Zo bedraagt het aandeel van biobrandstoffen en biovloeistoffen die worden geproduceerd op basis van gewassen bestemd voor menselijke of dierlijke consumptie maximaal 7% van het finale energieverbruik in de transportsector. Wanneer het aandeel van die biobrandstoffen en -vloeistoffen lager is dan 7%, mag de lidstaat als gevolg daarvan zijn verplichting om 14% aan hernieuwbare energie te hebben in het transport verlagen tot minimaal 7%.

Daarnaast schrijft de richtlijn RED II een verplichting voor van ten minste 3,5% aan “geavanceerde” biobrandstoffen (RED II, annex IX A), maar laat ze toe dat die biobrandstoffen tweemaal worden meegeteld. Dat betekent dat aan de verplichting van 3,5% kan worden voldaan met 1,75% van die “geavanceerde” biobrandstoffen in reële energietermen. De rest om aan de minimumverplichting aan hernieuwbare energie in de transportsector te voldoen kan uit andere vormen van hernieuwbare energie komen (elektriciteit, waterstof, andere “geavanceerde” (bio)brandstoffen). Voor de meeste daarvan mogen vermenigvuldigingsfactoren worden toegepast om aan die verplichting te voldoen.

Bovendien voorziet de richtlijn RED II een graduele vermindering naar 0% tussen nu en 2030 (RED II, artikel 26) van biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassabrandstoffen geproduceerd op basis van gewassen voor menselijke en dierlijke voeding, die een verhoogd risico inhouden op indirecte veranderingen in het landgebruik en waarvoor een aanzienlijke uitbreiding van het productiegebied naar land met grote koolstofvoorraden is waargenomen. Tegelijk is het zo dat de ermee verbonden gedelegeerde verordening²⁷ van oordeel is dat sommige gewassen, zoals palmolie, niet duurzaam zijn. De raad wenst dat die legislatieve elementen zouden worden overgenomen in het NEKP en dat bijgevolg die vormen van hernieuwbare energie duidelijk zouden worden uitgesloten.

- [46] De raad vindt dat de doelstelling voor hernieuwbare energie in de transportsector moet worden gerespecteerd met gebruik van de in de richtlijn voorziene flexibiliteitsmechanismen en dat men niet verder moet gaan dan wat Europees wordt opgelegd. In een eerder advies menen de FRDO en de andere adviesorganen²⁸ “dat een doelstelling in termen van een absolute vermindering van de BKG-emissies tegen 2030 voor de transportsector veel gepaster zou zijn dan een doelstelling uitgedrukt in percentages aan hernieuwbare energie, waardoor het mogelijk zou

²⁷ Gedelegeerde verordening van de Commissie van 13.3.2019 tot aanvulling van Richtlijn (EU) 2018/2001 wat betreft het bepalen van de grondstoffen met een hoog risico van indirecte veranderingen in landgebruik waarbij een belangrijke uitbreiding van het productiegebied naar land met grote koolstofvoorraden waar te nemen valt, en de certificering van biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassabrandstoffen met een laag risico op indirecte veranderingen in landgebruik. C(2019) 2055 final.

²⁸ Advies 2018a01 over het ontwerp van koninklijk besluit houdende bepaling van productnormen voor transportbrandstoffen uit hernieuwbare bronnen, goedgekeurd door de FRDO (op 14/2/2018), de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en de Raad voor het Verbruik, §[5]

zijn een beleid te bevorderen dat ook gericht is op gedragingen en de duurzaamheid van deze sector niet uitsluitend te laten afhangen van de energieproducenten en -leveranciers.”

In een ander advies²⁹ beklemtonen de FRDO en diezelfde adviesorganen “dat sommige biobrandstoffen in bepaalde gevallen meer CO₂ uitstoten in vergelijking met traditionele fossiele brandstoffen en zij raden bijgevolg aan om, met het oog op de doelstellingen voor 2030, het gebruik van die biobrandstoffen te vermijden bij het nastreven van de doelstellingen tot vermindering van de uitstoot van broeikasgassen (BKG)³⁰.”

- [47] De hernieuwbare energie in de transportsector wordt in de gewesten op een verschillende manier berekend (vooral wat het aandeel van biobrandstoffen in 2030 betreft). De raad meent dat het beter zou zijn die berekeningsmethodes eenvormig te maken.
- [48] Op Europees niveau wijst de raad er nogmaals op dat hij in zijn advies 2018a06 adviseerde om te werken aan een continentaal beleid ten gunste van het treinvervoer, waarmee internationaal geïntegreerde diensten kunnen worden ingevoerd en de interoperabiliteit tussen spoorwegnetten kan worden bevorderd.
- [49] De raad vestigde er ook de aandacht op dat het belangrijk is de milieueffecten van de binnenscheepvaart te verminderen.

e. Landbouw en voeding

- [50] De volgende punten werden door de FRDO aanbevolen in zijn advies 2018a06 en zijn amper terug te vinden in het ontwerp van NEKP:
 - a. De raad vraagt om het huidige systeem van import van plantaardige eiwitten te transformeren. Het moet duurzamer worden.
 - b. De raad adviseert om de consumptie van dierlijke eiwitten te verschuiven naar meer duurzaam geproduceerde dierlijke eiwitten en naar – eveneens duurzaam geproduceerde – plantaardige eiwitten.
 - c. De raad vindt dat gestart moet worden met een omvattend wetenschappelijk onderzoeksprogramma dat de bestaande kennis over alle facetten van de eiwittransitie beter inventariseert en dat zou starten met gericht nieuw onderzoek over ontbrekende elementen in de kennis.
 - d. Volgens de raad moet ook een nationaal transversaal platform worden opgezet in het kader van een globale visie op de transitie naar een duurzaam voedingssysteem. Dit nationaal platform zou tot stand moeten komen op basis van gewestelijke initiatieven die in dit verband werden genomen sinds 2011.
 - e. De raad vindt dat het nodig is steun te geven aan seizoensgebonden producten en duurzame voedingssystemen.
- [51] Tot slot beklemtoont de raad dat het nodig is de landbouwsector als partner van de energie- en koolstoftransitie te betrekken.

²⁹ Advies 2018a02 over het ontwerp van koninklijk besluit tot vermindering van de jaarlijkse broeikasgasemissies door transportenergie, goedgekeurd door de FRDO (op 14/2/2018), de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en de Raad voor het Verbruik, §[2]

³⁰ Cf. Advies over het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de benaming en de kenmerken van de gasolie-diesel en van de benzines, 2017a09, §§ [18] en [19].

Bijlage 1. Stemgerechtigde leden van de Algemene Vergadering die hebben deelgenomen aan de stemming voor dit advies

Ledengroep	Stem VOOR	Stem TEGEN	ONTHOUDING	TOTAAL
Voorzitter en ondervoorzitters				
François-Xavier de Donnea	+			
Mathias Bienstman	+			
Olivier Van der Maren	+			
<i>Totaal op 4 met stemrecht</i>	3	0	0	3
NGO's voor milieubescherming				
Hélène Ancion	+			
<i>Totaal op 3 met stemrecht</i>	1	0	0	1
NGO's voor ontwikkelingssamenwerking				
Wiske Jult	+			
Thierry Kesteloot	+			
Véronique Rigot	+			
<i>Totaal op 3 met stemrecht</i>	3	0	0	3
Werknemersorganisaties				
Nilüfer Polat	+			
François Sana	+			
Thomas Vael	+			
<i>Totaal op 6 met stemrecht</i>	3	0	0	3
Werkgeversorganisaties				
Pieterjan Debergh	+			
Diane Schoonhoven	+			
Piet Vanden Abeele	+			
<i>Totaal op 6 met stemrecht</i>	3	0	0	3
Jeugdorganisaties				
Flore De Pauw	+			
Nele Van Hoyweghen	+			
<i>Totaal op 2 met stemrecht</i>	2	0	0	2
TOTAAL van de stemmen op 24 met stemrecht	15	0	0	15

Bijlage 2. Vergaderingen voor de voorbereiding van dit advies

De werkgroep “Energie en Klimaat” van de FRDO heeft op 29 april 2019 vergaderd om dit advies voor te bereiden.

Bijlage 3. Personen die meewerkten aan de voorbereiding van dit advies

Voorzitterschap

Dr Romain WEIKMANS (ULB, ondervoorzitter van de werkgroep)

Leden en hun vertegenwoordigers

Mevr. Mathilde DE BECKER (BV OECO)

Dhr Noé LECOCQ (IEW)

Mevr. Diane SCHOONHOVEN (BOERENBOND)

Mevr. Rebecca THISSEN (CNCD-11.11.11)

Dhr Thomas VAEL (ACV)

Dhr Olivier VAN DER MAREN (VBO)

Secretariaat FRDO

Dhr Marc DEPOORTERE

Dhr Fabrice DEHOUX