

Bijdrage van het ontwerp van nationaal plan voor herstel en veerkracht aan de doelstellingen van het NEKP

Samenhang en complementariteit

Verslag aan de staatssecretaris voor Relance en Strategische Investeringsen

April 2021

Federaal Planbureau

Het Federaal Planbureau (FPB) is een instelling van openbaar nut die beleidsrelevante studies en vooruitzichten maakt over economische, socio-economische en milieuvraagstukken. Daarnaast bestudeert het de integratie van die vraagstukken in een context van duurzame ontwikkeling. Het stelt zijn wetenschappelijke expertise onder meer ter beschikking van de regering, het Parlement, de sociale gesprekspartners, nationale en internationale instellingen.

De werkzaamheden van het FPB worden steeds gekenmerkt door een onafhankelijke benadering, transparantie en aandacht voor het algemeen welzijn. De kwaliteit van de gegevens, een wetenschappelijke methodologie en de empirische geldigheid van de analyses staan daarbij centraal. Tot slot zorgt het FPB voor een ruime verspreiding van de resultaten van zijn werkzaamheden en draagt zo bij tot het democratisch debat.

Het Federaal Planbureau is EMAS en Ecodynamische Onderneming (drie sterren) gecertificeerd voor zijn milieubeheer.

<https://www.plan.be>

e-mail: contact@plan.be

Overname wordt toegestaan, behalve voor handelsdoeleinden, mits bronvermelding.

Verantwoordelijke uitgever: Philippe Donnay

Federaal Planbureau
Belliardstraat 14-18, 1040 Brussel
tel.: +32-2-5077311
e-mail: contact@plan.be
<https://www.plan.be>

Bijdrage van het ontwerp van nationaal plan voor herstel en veerkracht aan de doelstellingen van het NEKP

Samenhang en complementariteit

Verslag aan de staatssecretaris voor Relance en Strategische Investerings

April 2021

Abstract - In het kader van de opmaak van het Belgisch nationaal plan voor herstel en veerkracht dat eind april 2021 bij de Europese Commissie moet worden ingediend, kreeg het Federaal Planbureau de opdracht om verschillende impactevaluaties uit te voeren van het ontwerp van nationaal plan voor herstel en veerkracht (RRP). De analyse in dit rapport heeft betrekking op een specifiek luik van de milieu-impact van het RRP, namelijk de bijdrage van het RRP aan de doelstellingen van het Belgisch Nationaal Energie- en Klimaatplan van december 2019 (NEKP).

Keywords - Economische relance, energiebeleid, klimaatbeleid

Inhoudstafel

Kader en doelstelling van de analyse	1
1. Renovatie van gebouwen	2
2. Opkomende energietechnologieën	3
2.1. Offshore energie	3
2.2. Warmtenetten met hernieuwbare warmte	3
2.3. Andere energietechnologieën	4
2.4. Energiebelasting	5
3. Mobiliteit	6
Conclusie	7

Kader en doelstelling van de analyse

De analyse van de bijdrage van het RRP aan de doelstellingen van het NEKP moet worden gezien in termen van samenhang en complementariteit.

Om de inhoud beter te begrijpen, is het nuttig de tijdscontouren van deze twee plannen te preciseren. Het NEKP is in 2019 uitgewerkt. Het is toegespitst op de specifieke doelstellingen van de energie-unie tegen 2030 die vóór de Green Deal zijn vastgesteld. Wat de broeikasgasemissies betreft, is de specifieke bindende doelstelling een vermindering van de emissies tegen 2030 met ten minste 40 % op EU-niveau ten opzichte van het emissieniveau van 1990. Sindsdien heeft de Europese Unie haar doelstellingen opwaarts herzien. Ze streeft ernaar om tegen 2050 klimaatneutraal te zijn en haar broeikasgasemissies tegen 2030 met ten minste 55 % te verminderen ten opzichte van 1990¹. Het RRP wordt in 2021 uitgewerkt. Het plan stelt investeringen en hervormingen voor die uiterlijk in 2026 moeten zijn uitgevoerd en die in de eerste plaats tot doel hebben de sociale en economische impact van de coronapandemie te verzachten, rekening houdend met (onder meer) de ‘groene’ transitie die in de Green Deal wordt geschetst.

De doelstellingen van het NEKP zijn onderverdeeld volgens de vijf dimensies van de energie-unie: 1) decarbonisatie, 2) energie-efficiëntie, 3) energiebevoorradingszekerheid, 4) interne energiemarkt en 5) onderzoek, innovatie en concurrentievermogen. Gezien de aard van de RRP-projecten is onderstaande analyse toegespitst op de doelstellingen met betrekking tot de eerste twee dimensies: reductie van de broeikasgasemissies (BKG), ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen (HEB) en verbetering van de energie-efficiëntie (EE). In enkele gevallen kon evenwel de bijdrage aan andere doelstellingen van het NEKP worden belicht.

Het RRP bestaat uit een reeks fiches waarin investerings- of hervormingsprojecten worden beschreven, ingedeeld volgens verschillende assen. De onderstaande analyse is toegespitst op de fiches die rechtstreeks verband houden² met het NEKP, d.w.z. de projecten van as 1 ‘klimaat, duurzaamheid en innovatie’ (hoofdzakelijk projecten in verband met de renovatie van gebouwen en opkomende energietechnologieën) en as 3 ‘mobiliteit’ (fiets- en voetgangersinfrastructuur, modal shift en ‘vergroening’ van het wegvervoer).

¹ De Europese Raad heeft deze doelstellingen goedgekeurd. Zij zijn op 23 oktober en 17 december 2020 door de Milieuraad bekrachtigd in het kader van zijn algemene aanpak met betrekking tot de Verordening Europese Klimaatwet. Meer recent, met name op 21 april 2021, werd een voorlopig akkoord tussen het Europees Parlement en de Raad bereikt over deze wet.

² Andere projecten die in andere assen zijn opgenomen, hebben een indirect verband met het NEKP, zoals projecten in verband met de circulaire economie.

1. Renovatie van gebouwen

Bij de projecten zijn de volgende zes entiteiten betrokken: de federale overheid, Vlaanderen, Wallonië, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Federatie Wallonië-Brussel en de Duitstalige Gemeenschap. Het betreft voornamelijk investeringen in de energierenovatie van openbare en particuliere gebouwen, sociale huisvesting, scholen, enz. Naast de investeringsprojecten stelt het Vlaams Gewest ook hervormingen voor van de vergunningsprocedures voor werken en van de subsidies.

De renovatie van gebouwen is een sleutelement van het NEKP en draagt bij tot de reductiedoelstellingen van broeikasgasemissies in de niet-ETS-sectoren en verbetering van de energie-efficiëntie. Als ze daarnaast ook voorziet in de installatie van hernieuwbare energiebronnen (bv. fotovoltaïsche panelen, warmtepompen), draagt ze ook bij tot de doelstellingen inzake hernieuwbare energie.

Wat de renovatie van gebouwen betreft, worden de doelstellingen van het NEKP over het algemeen uitgedrukt in termen van energieprestaties van gebouwen (EPG: een label en/of een verbruik per m²). Die maatstaf omvat de impact van isolatie, verwarmingssysteem en verlichting op het jaarlijkse verbruik van het gebouw. Gezien het grote aantal te renoveren gebouwen dragen de beleidslijnen en maatregelen van het NEKP bij tot de doelstellingen op langere termijn (over het algemeen vastgesteld tegen 2050).

Om het lock-in-fenomeen - lange levensduur van renovatie-investeringen - te vermijden, is de aard van de in de komende jaren uit te voeren investeringen van cruciaal belang: Welk verwarmingssysteem? Welk type/niveau van renovatie, isolatie? Wordt er terdege rekening gehouden met de phasing-out van bepaalde verwarmingstypes in bepaalde gewesten?

Aangezien weinig details worden verstrekt over de aard van de investeringen en de toekenningscriteria van premies, subsidies, enz., kan aan de hand van de RRP-fiches het risico op lock-in niet worden beoordeeld. In de meeste gevallen worden de projecten echter beschreven als compatibel met het kader van het NEKP; andere gaan nog een stap verder door te verwijzen naar een doelstelling om de broeikasgasemissies tegen 2030 met 55 % te verminderen ten opzichte van 1990. Voor de projecten van de eerste groep is het van belang dat de voorgestelde renovaties in een later stadium kunnen worden aangevuld (in plaats van vervangen) met extra investeringen om in 2050 klimaatneutraliteit te bereiken. Ook een versnelling van het renovatietempo zal moeten worden overwogen.

2. Opkomende energietechnologieën

Bij de projecten zijn de volgende vier entiteiten betrokken: de federale overheid, Vlaanderen, Wallonië en de Federatie Wallonië-Brussel. Zij kunnen worden onderverdeeld in vier groepen: offshore energie, warmtenetten met hernieuwbare warmte, andere CO₂-arme technologieën en energiebelasting.

2.1. Offshore energie

Het project 'Off-shore energy island' is een project van de federale overheid dat van de Prinses Elisabeth Windmolenzone in de Noordzee een hub voor offshore windenergie wil maken. Dit is een investering die verband houdt met het transmissienetwerk van elektriciteit en niet met de elektriciteitsproductiecapaciteit. In die zin vormt het project een aanvulling op de in het NEKP beschreven investeringen, die meer gericht zijn op de productiecapaciteit, aangezien het de productie van hernieuwbare energie is die bijdraagt tot de BKG- en HEB-doelstellingen.

Er dient op gewezen te worden dat in het project sprake is van een offshore productiecapaciteit van 2,1 GW in de Prinses Elisabeth Windmolenzone, terwijl in het NEKP wordt uitgegaan van 1,75 GW. Dit betekent dat in totaal zou worden gerekend op 4,4 GW offshore capaciteit in plaats van 4 GW volgens het NEKP.

Het tijdschema voor de 'netwerk'-investeringen komt in het algemeen overeen met de spreiding van de 'windenergie'-investeringen zoals aangegeven in het NEKP. Volgens het eerste zal het project in 2025 operationeel zijn. Volgens het tweede zal een eerste eenheid worden geïnstalleerd in 2025 (700 MW) en een tweede in 2027 (1050 MW).

Het NEKP verwijst ook naar (mogelijke) projecten in het kader van het initiatief North Seas Energy Cooperation (NSEC), dat tot doel heeft windmolenparken in de Noordzee met elkaar te verbinden en zo de interconnectie tussen de landen te vergroten. Voor de financiering daarvan worden andere Europese fondsen genoemd, zoals het EFSI en de CEF. Het project 'Off-shore energy island' draagt niet alleen bij tot de onderlinge verbinding tussen de Belgische offshore windmolenparken, maar ook tot de interconnectie van België met andere landen aan de Noordzee. Op die manier draagt het project bij tot de energiebevoorradingszekerheid en de integratie van de Europese elektriciteitsmarkt, twee andere doelstellingen van het NEKP.

2.2. Warmtenetten met hernieuwbare warmte

Het project wordt voorgesteld door Vlaanderen. Het gaat om subsidies voor investeringen in groene warmtenetten. De ontwikkeling van dit soort netten maakt deel uit van het NEKP en draagt bij tot de daarin beschreven BKG- en HEB-doelstellingen.

2.3. Andere energietechnologieën

De projecten van deze derde groep leggen de basis voor de ontwikkeling van een waterstofeconomie (productie, vervoer en gebruik) en andere koolstofarme technologieën in de industrie (elektrificatie, CCUS). Ze worden gesteund op het federale niveau (waterstof- en CO₂-transportnetwerken, O&O-investeringen voor waterstofproductie, regelgevend kader voor de waterstofmarkt en CO₂-transport), Vlaanderen en Wallonië (O&O-investeringen en demonstratieprojecten) en de Federatie Wallonië-Brussel (O&O-investeringen).

Ter herinnering: in de NEKP-scenario's wordt geen rekening gehouden met het aanbod van of de vraag naar waterstof tegen 2030. De RRP-projecten hebben als einddatum 2026. Ze zijn (nog) niet grootschalig en zouden slechts zeer weinig invloed mogen hebben op de energie- en emissievooruitzichten van het NEKP. De effecten zijn van tweeërlei aard. Als een deel van de hernieuwbare elektriciteitsproductie wordt gebruikt voor de productie van waterstof, zullen andere productiemiddelen (of grensoverschrijdende handel) moeten worden ingezet om aan de vraag naar elektriciteit te voldoen. En als geproduceerde of geïmporteerde waterstof aardgas vervangt, heeft dat gevolgen voor de aardgasbehoeften van het land. Deze effecten, die tegen 2030 marginaal zijn, zullen moeten worden geëvalueerd en in aanmerking genomen bij latere actualiseringen van het NEKP.

De RRP-projecten voor waterstof- en CO₂-transportnetwerken gaan verder dan het NEKP (federale bijdrage) dat vooral rekent op de waterstofinjectie in het bestaande aardgastransportnet eerder dan op nieuwe infrastructuur, en waarin geen sprake is van een CO₂-netwerk. In het NEKP wordt echter voorgesteld een stappenplan met proefprojecten op te stellen.

De andere RRP-projecten zijn in overeenstemming met of vormen een aanvulling op de langetermijnvisies die in het NEKP worden beschreven. Op gewestelijk niveau beogen zij ook de ontwikkeling van een waterstofeconomie (productie, gebruik, enz.) en/of andere koolstofarme technologieën in de industrie (elektrificatie, CCUS). Op federaal niveau ligt de nadruk op de vermindering van de CO₂-uitstoot van gascentrales (bv. CCU), het gebruik van (offshore) waterstof in schepen en de certificering van groene waterstof, terwijl in het NEKP de nadruk eerder ligt op studies over waterstoffreinen en een aandeel in de overheidsvloten dat op waterstof rijdt.

Om bij te dragen tot de Europese doelstelling van koolstofneutraliteit in 2050, zal de elektriciteitsproductie op basis van hernieuwbare energiebronnen aanzienlijk moeten toenemen, hetzij om rechtstreeks de elektriciteitstoepassingen te bevoorraden ('direct electrification'), hetzij om moleculen te produceren ('indirect electrification'). Er is ook voldoende hernieuwbare elektriciteit nodig om de investeringen in elektrolyzers voor de productie van waterstof rendabel te maken. Het nauwe verband tussen hernieuwbare elektriciteitsproductie en waterstof noopt tot een andere opmerking over de samenhang tussen het RRP en het NEKP.

Eenzijds legt het RRP de nadruk op waterstof. Anderzijds heeft de Europese Commissie in haar evaluatie van het NEKP gewezen op het gebrek aan ambitie van België op het vlak van hernieuwbare energie (17,5 % in 2030 tegenover 25 % volgens de indicatieve formule in bijlage II van de governanceverordening). De Belgische doelstelling heeft uiteraard niet alleen betrekking op hernieuwbare energiebronnen voor elektriciteitsproductie, maar ook voor warmteproductie en vervoer. Toch

genereert de productie van hernieuwbare elektriciteit zoals gepland in het NEKP niet voldoende overschotten om een productie van waterstof in België tegen 2030 rendabel te maken. Deze beperking van het binnenlandse waterstofaanbod zou een impact kunnen hebben op de relevantie en rentabiliteit van de downstream-keten: transport, distributie, gebruik. Ook al kan waterstof eveneens worden ingevoerd.

Met andere woorden, parallel aan de investeringen die onvermijdelijk zullen volgen op die welke in het RRP worden beschreven (tegen 2026), zullen aanzienlijke investeringen in hernieuwbare elektriciteitsopwekking moeten worden overwogen die wellicht verder zullen moeten gaan dan het ambitieniveau van het NEKP in 2030, en zeker op langere termijn.

2.4. Energiebelasting

De federale overheid is van plan de energiebelasting en de subsidies voor fossiele brandstoffen in drie fasen te hervormen: studie, voorstel en goedkeuring in 2023. Deze hervorming sluit aan bij de wens van het NEKP om een nieuw belastingstelsel voor energie te ontwikkelen dat verenigbaar is met de doelstelling van decarbonisatie en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

3. Mobiliteit

Bij de projecten van de as mobiliteit zijn de volgende vier entiteiten betrokken: de federale overheid, Vlaanderen, Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De voorgestelde investeringen en hervormingen zijn in overeenstemming met het beleid en de maatregelen die in het NEKP worden beschreven. Zij stimuleren alternatieven voor het vervoer van personen (voornamelijk fiets en openbaar vervoer) en goederen (trein) over de weg, en wanneer er wegvervoer is, stimuleren zij in de eerste plaats de elektrificatie van het voertuigenpark (auto's, bussen). Hierdoor dragen ze bij tot de doelstellingen van vermindering van de broeikasgasemissies in de niet-ETS-sectoren en verbetering van de energie-efficiëntie van het NEKP.

De investeringsprojecten van het RRP in fietspaden over het hele land vormen een aanvulling op de maatregelen van het NEKP die meer de nadruk leggen op de bevordering van elektrische fietsen, fietsverhuur en de ontwikkeling van fietsenstallingen.

De RRP-projecten ten gunste van het spoorvervoer in de brede zin (trein, tram, metro) komen grotendeels terug in het NEKP: verbetering en uitbreiding van het aanbod, toegankelijkheid van de stations, elektrificatie van spoorlijnen.

De twee hierboven beschreven groepen projecten beogen alternatieven voor te stellen voor het meer vervuulende wegvervoer, overigens gestimuleerd door een hervorming van het mobiliteitsbudget met het oog op een bredere ontplooiing ervan.

Met betrekking tot de 'vergroening' van het personenvervoer over de weg (bussen en auto's) is het sleutelwoord van het RRP elektrificatie: vloot van elektrische (of hybride) bussen, verspreiding van oplaadpalen bij particulieren en in privébedrijven, hervorming van het belastingstelsel voor bedrijfswagens. De overeenstemmende projecten sluiten aan bij de maatregelen van het NEKP; zij maken echter deel uit van een breder pakket maatregelen die in het NEKP worden voorgesteld, zoals de geleidelijke afschaffing van verbrandingsmotoren, lage-emissiezones, vergroening van het voertuigenpark van de overheid, de plaatsing van oplaadpalen in openbare gebouwen en bij spoorwegstations, en een brainstorming over de prijs van elektriciteit voor vervoer.

Conclusie

De geanalyseerde investerings- en hervormingsprojecten zijn consistent met of complementair aan de in het NEKP beschreven maatregelen. In die zin dragen ze bij tot de doelstellingen van het NEKP.

De renovatieprojecten van gebouwen en de daarmee samenhangende hervormingen dragen in eerste instantie bij tot de verbetering van de energie-efficiëntie en bijgevolg tot de vermindering van het eindenergieverbruik en van de broeikasgasemissies in de niet-ETS-sectoren. De projecten met betrekking tot opkomende energietechnologieën dragen voornamelijk bij tot de ontplooiing van nieuwe schone energietechnologieën ('new clean energy technologies'), de integratie en interconnectie van energie-/elektriciteitssystemen en in mindere mate tot de ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen. Deze investeringsprojecten, in combinatie met de voorgestelde hervorming van de energiebelasting, ondersteunen de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen op middellange en langere termijn. De mobiliteitsprojecten zijn vooral gericht op het verminderen van het energieverbruik en de broeikasgasemissies van het vervoer, een niet-ETS-sector.

Twee aandachtspunten dienen evenwel te worden benadrukt. Het eerste betreft de renovatieprojecten voor gebouwen. Door het gebrek aan details over de aard van de investeringen en de toekenningscriteria voor premies of subsidies kan het risico op lock-in niet worden beoordeeld. De toepassing van het DNSH-beginsel (Do No Significant Harm), waarin het RRP-proces voorziet, vormt echter een waarborg waarmee dit risico kan worden ondervangen. Het tweede betreft de nauwe band tussen de waterstofeconomie en het overschot aan hernieuwbare elektriciteit. Om een waterstofeconomie in België concreet vorm te geven, zullen aanzienlijke investeringen in hernieuwbare elektriciteitsproductie moeten worden overwogen, die verder zouden kunnen gaan dan de doelstellingen van het NEKP tegen 2030. Bij de actualiseringen van het NEKP zal hiermee rekening moeten worden gehouden.