



ONTWERPPROGRAMMANOTA VLAAMSE INDUSTRIËLE ENERGIE- EN KLIMAATTRANSITIE 2022-2025

Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, Wetstraat 34-36, 1040 Brussel

W www.serv.be – T +32 2 209 01 11 – E info@serv.be

Adviesvraag	Ontwerpprogrammanota ter bevordering van de Vlaamse industriële energie- en klimaattransitie voor de periode 2022-2025
Adviesvrager	Jo Brouns - Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw
Ontvangst adviesvraag	24 februari 2023
Decretale opdracht	SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)
Goedkeuring raad	3 april 2023
Contactpersoon	Wim Knaepen wknaepen@serv.be

De heer De heer Jo Brouns
Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw
Ellipsgebouw
Koning Albert-II laan 35
1030 Schaarbeek

Ontwerpprogrammanota 2022-2025 klimaatneutrale transitie Vlaamse industrie

Mijnheer de minister

De SERV werd op 24 februari 2023 om advies gevraagd over het ontwerpprogramma ter bevordering van de Vlaamse industriële energie- en klimaattransitie voor de periode 2022-2025.

Met de ontwerpprogrammanota wordt uitvoering gegeven aan het nieuwe hoofdstuk VIII van het decreet van 30 april 2009 betreffende organisatie en financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid, dat een beleidskader voorziet voor een vijfjaarlijks industrieel klimaattransitieprogramma.

Het voornemen van de Vlaamse industriële klimaattransitie kadert in de ambitie van opeenvolgende internationale, Europese en Vlaamse akkoorden en plannen om een lange termijnantwoord te bieden op de wereldwijde klimaatuitdaging. De ontwerpprogrammanota zelf wortelt in een voorgeschiedenis van roadmapstudie door een multidisciplinair consortium onder leiding van Deloitte, een voortraject met stakeholdersbevraging om de beleidsimplementatie van de aanbevelingen voor te bereiden en een decreetswijziging waarvan hoger sprake is.

Beleidsdomeinoverschrijdende toekomstpak van een klimaatneutrale industrie biedt grote kansen

De SERV vindt het positief dat Vlaanderen aanvangt met een beleidsdomeinoverschrijdende toekomstpak op weg naar een klimaatneutrale industrie. De Vlaamse industrie is voor de SERV immers een cruciale partner bij de realisatie van de klimaat-, energie- en circulariteitsdoelstellingen. Een klimaatneutrale economie is belangrijk voor toekomstige generaties en biedt tegelijkertijd enorme kansen op het gebied van innovatie, economische groei en werkgelegenheidscreatie. Het is cruciaal dat de Vlaamse industrie tijdens deze transitie competitief kan blijven opdat een sterk industrieel weefsel aanwezig is ook in

2050. De vooropgestelde samenwerking met de industrie binnen dit kader is dan ook noodzakelijk.

Als Vlaanderen een voortrekkersrol opneemt naar klimaatneutraliteit, kunnen klimaatvriendelijke technologieën, betrouwbare basisinfrastructuur en sectoroverschrijdende clusters nieuwe economische activiteiten uitlokken en investeringen aantrekken zonder dat hierbij de noden van de industrie uit het oog verloren worden. Cruciale randvoorwaarden die ook in de programmanota worden aangesneden, zijn o.a. duidelijkheid, voorspelbaarheid en consistentie van regelgeving, beleid en vergunningen, aandacht voor de financiële condities zowel ten aanzien van risicovolle investeringen als hogere operationele kosten, sturing op de tijdige beschikbaarheid van adequate infrastructuur en stimulering en ondersteuning van innovatie en O&O.

Het belang van linken tussen korte en langetermijndoelstellingen en van het gebruik van tussendoelen

De SERV stelt vast dat er drie jaar is overgegaan tussen de beslissing tot een roadmapstudie (eind 2019) en deze ontwerpprogrammanota (januari 2023). Dit leidt ertoe dat de ontwerpnota een beperktere tijdshorizon heeft dan de decretaal voorziene vijfjarige periode en hoofdzakelijk focust op de werking en de operationalisering van de overlegstructuur alsook de korte termijn actiepunten voor het overlegorgaan, de klankbordgroep en de werkgroepen. De SERV wijst erop dat een doelgerichte en toekomstbestendige klimaattransitieagenda wordt gekenmerkt door een goede balans tussen aandacht voor de korte termijn (ontwikkeling, demonstratie en uitrol) en voor de middellange en lange termijn (onderzoek en ontwikkeling). Daarmee wordt het halen van de tussendoelen van 2030 mogelijk gemaakt en wordt tegelijkertijd de noodzakelijke basis gelegd voor het realiseren van de missies voor 2050.

Alleszins vraagt de realisatie van de routekaart 2050 en haar onderliggende pijlers een langjarig commitment voor een programmatische aanpak en bijhorende financiering. Terecht wijst de nota erop dat dit lange termijnperspectief de nodige duidelijkheid en rechtszekerheid kan bieden aan (industriële) investeerders teneinde een toekomstgerichte en competitieve basisindustrie uit te bouwen. Ondernemingen staan immers voor complexe keuzes over omvangrijke en risicovolle investeringen in nieuwe, nog veelal onbewezen, technologieën, apparatuur en productiewijzen die moeten gaan resulteren in ingrijpende veranderingen voor hun productketens. De SERV vraagt daarom dat de linken tussen de lange en korte termijndoelstellingen duidelijk en transparant in de programmanota worden uitgewerkt, zodat alle actoren goed weten wat er op de korte termijn van hen wordt verwacht in functie van de lange termijn. Klare en heldere linken kunnen de planning in de programmanota helpen

aansturen, fungeren als aanjager van innovatieve oplossingen en indien nodig leiden tot bijsturingen in de ondersteunende instrumentenmix. In verband hiermee wijst de SERV erop dat de beoogde uitrol van nieuwe productieprocessen en technologieën vanaf 2040 te vrijblijvend wordt aangepakt. De vijfjarige programmatische aanpak maakt het mogelijk dat tussendoelen geformuleerd worden met het oog op de effectieve en tijdige toepassing, opschaling en realisatie van baanbrekende technologieën. De tussendoelen maken het tevens mogelijk dat gaandeweg doorheen de programmanota's allerlei mogelijke technologieën worden onderzocht en op hun merites en impact worden geëvalueerd zodat op het einde van de rit alleen de meest effectieve duurzame technologieën worden uitgerold. De SERV begrijpt dat dit gezien het beperkte tijdsframe niet mogelijk is in deze programma nota maar raadt aan om dit in een volgende nota's mee te nemen (zie ook verder).

Missiegerichte aanpak vereist quadruple helix betrokkenheid

Positief is dat de ontwerpprogrammanota uitgaat van de beginselen van een beleidsdomeinoverschrijdend missiegedreven innovatiebeleid. De SERV stelde *"dat innovatie nog meer dan nu een kernbetrachting moet zijn van het klimaat- en energiebeleid en de dat de energie- en klimaattransitie extra focus moeten krijgen in een meer 'mission oriented' beleid."*¹ Missiegedreven innovatiebeleid wil niet alleen de technologie en het innovatievermogen van ondernemingen stimuleren maar ook de grote sociale, ecologische en economische uitdagingen van de 21^{ste} eeuw aanpakken. Aangezien missies een grote maatschappelijke en sociaal-economische impact hebben, behoeven zij een groot draagvlak om tot succes te leiden. Bovendien gaat het vaak over transversale thema's waarbij bruggen nodig zijn tussen verschillende beleidsdomeinen. Het draagvlak kan er maar komen door naast de overheid, de ondernemingen en universiteiten ook ruimte te geven aan sociale bewegingen en burgerparticipatie. Ook de sociale partners spelen hier een belangrijke rol. In de programmanota wordt de quadruple helix gerealiseerd door de wisselwerking tussen een permanent overlegorgaan en een klankbordgroep die gezamenlijk de overheid, kennis- en onderzoeksinstituten, de industriële ondernemingen en het maatschappelijk middenveld vertegenwoordigen.

¹ SERV, Advies 'Elementen voor een gesublimeerd klimaat- en energiebeleid 2019-2024', 24 juni 2019.

Voorstellen voor versterking van de huidige en volgende programma-nota's

De SERV doet hierna enkele voorstellen om het breed industrieel klimaattransitieprogramma te verrijken en te versterken. Gelet op de korte termijnhorizon van de voorliggende programmanota, zijn deze voorstellen tevens bedoeld voor de volgende programmanota's.

1. Missiegedreven aanpak

De SERV merkt op dat de uitwerking van de governance voor zowel het beleidsdomeinoverschrijdend beleidskader als de overlegstructuur in handen wordt gelegd van het permanent overlegorgaan. De SERV heeft in een advies² van 2021 gesteld dat *"het missiemanagement in staat moet zijn om cross-disciplinair, cross-sectoraal en cross-actor te kunnen denken en ageren en kunnen bogen op strategische vaardigheden. Het bestuur van de missie moet bovendien kunnen terugvallen op een specifieke adviesstructuur op hoog niveau, waarvan de samenstelling een afspiegeling is van de quadruple helix aanpak. Leidraad bij de organisatiestructuur is alleszins een interdepartementale en beleidsdomeinoverschrijdende samenwerking over de gehele innovatieketen heen, van fundamenteel en toegepast onderzoek, tot ondernemingen, gebruikers en burgers. Tevens moet afstemming gezocht worden bij en coördinatie georganiseerd worden met gelijkaardige missies die op mondiaal, Europees en nationaal niveau zijn geformuleerd."* De SERV is van oordeel dat de aanstelling van het overlegorgaan als leadactor de potentie heeft om aan bovenstaande geformuleerde verwachtingen te beantwoorden. Het is aan het overlegorgaan om een goed geoliede managementstructuur op te zetten en de betrokkenheid van de stakeholders in alle belangrijke fasen te bewaken via een transparante timing, agendering en programmatie en een efficiënte communicatie.

De ontwerpprogrammanota vermeldt dat *"experten uit de industrie, de onderzoeksorganisaties en andere stakeholders uitgenodigd worden [in werkgroepen] in functie van het thema van de werkgroep"*. Voor de verdere invulling van de 'stakeholders' verwijst de ontwerpprogrammanota naar *"onder andere deze organisaties [van de klankbordgroep] die mogelijks ook inhoudelijk zullen betrokken worden bij de relevante werkgroepen die zullen worden opgericht"*. Het betreft onder meer *"werknemers en specialisten die voldoende kennis en tijd hebben om oplossingen operationeel uit te werken."* De SERV vraagt dat effectief van de mogelijkheid wordt gebruik gemaakt om experts uit alle geledingen van de quadruple helix op uitnodiging te betrekken in de werking van de werkgroepen

² SERV, Advies 'Het klavertje 5 van een missiegedreven innovatiebeleid', 22 maart 2021.

zodat zij tijdig hun visie en expertise in een sfeer van cocreatie kunnen inbrengen. Cruciaal is de ondersteuning van deze leden en de kwaliteit van het voorbereidende, onderbouwende werk.

Een missiegericht innovatiebeleid moet beschouwd worden als een koepellaag, waarbinnen bottom-up en top-down innovatie-initiatieven gecombineerd worden om een aantal maatschappelijke en sociaaleconomische breed gedragen transitie binnen een langetermijnkader te versnellen.³ Meer focus op een missiegedreven benadering om, binnen de Europese kaders, de energie- en klimaattransitie van de industrie te verwezenlijken, neemt dus niet weg dat voldoende ruimte moet worden gelaten aan creatieve en innovatieve bottom-up initiatieven van ondernemingen en samenwerkingsverbanden, zodat ook die initiatieven kunnen bijdragen aan de klimaattransitie. Dit versterkt het vertrouwen in de overheid als partner in het innovatiegebeuren. De SERV stelt vast dat de Vlaamse overheid in het generieke innovatiebeleid stappen heeft gezet om de groene transitie via bottom-up innovatie te bevorderen (bv. de kmo-portefeuille, de strategische transformatiesteun) maar de steunkaders voldoende breed houdt om vrije bottom-up innovatie ook in andere belangrijke economisch-maatschappelijke thema's (bv. digitalisering, gezondheid) mogelijk te maken.

2. Beleidsdomeinoverschrijdende aanpak: aandacht voor circulariteit

Met de Europese Green Deal beoogt de Europese Commissie om ook de energie-intensieve industrie te moderniseren door verduurzaming, digitalisering en versterking van het concurrentievermogen.

Het klimaattransitieprogramma beoogt een industriële transitie op een bredere schaal dan het innovatiebeleid toegespitst op de Moonshot. Een breed industrieel transitieprogramma vereist immers een transversale aanpak op de lange termijn. De SERV stelt vast dat een cruciaal onderdeel van de industriële klimaattransitie, nl. circulariteit en de omgang met (kritieke) grondstoffen als ook het slimme gebruik van reststromen geen inherent deel uitmaakt van de programmanota.

De programmanota erkent niettemin dat het thema circulariteit zeer belangrijk is, *“maar in eerste instantie verder zal opgenomen worden binnen het programma Vlaanderen circulair. Ook binnen de Vlaamse speerpuntclusters wordt hierrond gewerkt.”* De SERV begrijpt dat men dubbel werk wil vermijden. Niettemin is het voor de SERV cruciaal dat het Permanent Overlegorgaan goed waakt over

³ SERV (2021), Advies 'Het klavertje 5 van een missiegedreven innovatiebeleid', 22 maart.

voldoende linken tussen de 'Klimaatsprong' en Vlaanderen circulair. Indien mocht blijken dat het circulair traject 'Klimaatsprong' onvoldoende wordt opgenomen binnen Vlaanderen Circulair, moet het Permanent Overlegorgaan dit signaleren en garanderen dat rond circulariteit in het transitieprogramma moet gewerkt worden.

3. De (innovatie)rol van de overheid

Zoals wel vaker het geval is met maatschappelijke uitdagingen waarin vernieuwende innovatiestappen vereist zijn, moet de overheid ook bij de 'Klimaatsprong' een rol opnemen als beleidsdomeinoverschrijdende organisator en coördinator, aanjager van innovatienetwerking en -samenwerking en vooruitkijkende planner die aan industriële investeerders een lange termijnperspectief biedt en investeert in voldoende mensen en middelen met het oog op de ontwikkeling van nieuwe kennis. De ontwerpprogrammanota bevat hiervoor terecht een aantal aanknopingspunten. Deze rol van de overheid moet echter ook effectief op terrein waargemaakt worden. Gelet op de korte tijdshorizon is het nog te vroeg om hierover uitspraken te doen. Alleszins moet bij de opmaak van de volgende programmanota met terugblik op de vorige programmanota ook de evaluatie van de rol van de overheid in de 'Klimaatsprong' aan bod komen.

4. Aandacht voor de sociale agenda

De SERV stelt vast dat de programmanota aandacht besteed aan de complementariteit tussen de klimaat-, economische en sociale transitie en het belang van de sociale dialoog. De actieve betrokkenheid van de bedrijfswereld, de werknemersorganisaties en het maatschappelijk middenveld in de voorziene governancestructuren biedt volgens de SERV perspectieven om sociale aandachtspunten te agenderen en te integreren. In het bijzonder is de SERV van oordeel dat een agenda voor menselijk kapitaal één van de voorwaarden is voor een succesvolle transitie. De ontwikkeling van (toekomstgerichte) vaardigheden, het gepast beantwoorden van de krapte op de arbeidsmarkt en de bevordering van de deelname aan levenslang leren en opleidingen moeten de agenda voor menselijk kapitaal vorm geven.

Daarnaast beklemtoont de SERV het belang van de sociale dialoog, niet alleen om het breed maatschappelijk draagvlak voor de klimaatroadmap te vergroten en te versterken, maar ook om in gezamenlijk overleg te anticiperen op de impact van de transitie op de arbeidsorganisatie, de arbeidsomstandigheden, de jobinhoud, de opleidingsnoden en de tewerkstelling (o.a. verschuivingen tussen sectoren). Transities die nieuwe technologische innovaties en benaderingen met zich meebrengen en impact hebben op de arbeidsmarkt en -

organisatie dienen plaats te vinden in het kader van een vruchtbare sociale dialoog en met inachtneming van de rechten en de levenskwaliteit van de werknemers. Daarbij kan gekeken worden naar de voor- en nadelen van specifieke op de sociale aspecten toegespitste (financiële) instrumenten, zoals die in een aantal landen ingezet worden.

5. Aandacht voor afgeleide waardeketens

De SERV kan zich vinden in het uitgangspunt van de programmanota om de versnelling van de klimaattransitie in de eerste plaats te richten op de basisindustrie (chemie, petroleum, ijzer en staal) die verantwoordelijk is voor 85% van de industriële broeikasgasuitstoot in Vlaanderen. Het spreekt voor zich dat de 'Klimaatsprong' op termijn spill-over effecten zal hebben op afgeleide waardeketens zoals textiel, papier, voeding en niet-metallische mineralen,... De SERV vraagt dat hier proactief rekening mee wordt gehouden zodat ten gepaste tijde transitie­synergiën kunnen worden gerealiseerd door een cross-sectorale aanpak waarin gemeenschappelijke drempels en problemen worden aangekaart en globale oplossingen worden gegenereerd.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Caroline Copers
voorzitter