



ADVIES

CRB 2011 - 1091

Productnormen voor biobrandstoffen

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB



**Advies over een ontwerp van koninklijk besluit houdende bepaling van
productnormen voor biobrandstoffen**

**Brussel
19.10.2011**

Advies over een ontwerp van koninklijk besluit houdende bepaling van productnormen voor biobrandstoffen

1 Inbehandelingneming

Bij brief van 25 juli 2011 heeft minister van Klimaat en Energie Paul Maignette de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven om advies gevraagd over een ontwerp van koninklijk besluit houdende bepaling van productnormen voor biobrandstoffen. Het onderzoek van deze adviesvraag werd toevertrouwd aan de subcommissie Productnormen voor biobrandstoffen, die daartoe op 23 augustus 2011 is samengekomen in aanwezigheid van mw. Anne-France Rihoux, adviseur bij de cel Duurzame ontwikkeling van het kabinet van minister Maignette, die het dossier heeft toegelicht. Op 10 oktober 2011 had een tweede vergadering van de subcommissie plaats. Op basis van de gegeven uitleg en van de gedachtewisselingen tijdens die vergaderingen heeft het secretariaat een ontwerpadvies opgesteld, dat ter goedkeuring aan de plenaire vergadering van de Raad werd voorgelegd. Deze heeft op 19 oktober 2011 het navolgende advies uitgebracht.

2 Advies

De Raad neemt er akte van dat hij over het ontwerp van koninklijk besluit wordt geraadpleegd overeenkomstig artikel 19, §2 van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers.

De Raad constateert dat het ontwerp van koninklijk besluit strekt tot:

- de gedeeltelijke omzetting in Belgisch recht van de artikelen 17, 18 en 19 van richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van richtlijn 2001/77/EG en richtlijn 2003/30/EG;
- en de omzetting in Belgisch recht van artikel 1, vijfde en zesde lid van richtlijn 2009/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van richtlijn 98/70/EG met betrekking tot de specificatie van benzine, dieselbrandstof en gasolie en tot invoering van een mechanisme om de emissies van broeikasgassen te monitoren en te verminderen, tot wijziging van richtlijn 1999/32/EG van de Raad met betrekking tot de specificatie van door binnenschepen gebruikte brandstoffen en tot intrekking van richtlijn 93/12/EEG.

De Raad onderstreept dat hij zich in dit advies concentreert op het ontwerp van koninklijk besluit zonder zich meer in het algemeen uit te spreken over het beleid en/of de filosofie inzake biobrandstoffen in hun geheel.

Toch wenst hij, als inleiding op dit advies, een aantal algemene beschouwingen te formuleren. De Raad is immers van oordeel dat elk energiebeleid bij voorrang moet zijn gericht op energiebesparing en energie-efficiëntie. Het is dan ook in de context van een coherent en duurzaam energiebeleid dat de energietoepassingen van biomassa hun plaats kunnen vinden, rekening houdend met een realistische raming van hun potentieel en hun beperkingen. De doelstelling van 10% biobrandstoffen kan vandaag alleen worden gehaald als de Europese Unie deze brandstoffen op grote schaal introduceert. Volgens de Raad ligt een van de duurzaamste oplossingen voor de reductie van de broeikasgasemissies in de verandering van onze leefwijze en van onze consumptiepatronen. Voorts verdedigt de Raad het navolgende standpunt m.b.t. de hiërarchie in het gebruik van biomassa: in de eerste plaats moet het recht op voldoende en gezond voedsel overal en voor iedereen worden gewaarborgd; in de tweede plaats kan biomassa worden gebruikt als grondstof; en in de derde en laatste plaats kan biomassa ook worden aangewend voor energiedoelinden.

De Raad constateert dat art. 4 van hoofdstuk IV van het ontwerp van koninklijk besluit de duurzaamheidscriteria van richtlijn 2009/28/EG (art. 17) letterlijk overneemt. Hij merkt evenwel op dat de term 'duurzaamheid' in dit geval niet het meest aangewezen is omdat hij alleen betrekking heeft op milieuaspecten en geenszins op sociale aspecten.

De Raad is van oordeel dat Europa zijn beleid ter bevordering van de hernieuwbare energiebronnen in alle opzichten moet evalueren en het eventueel moet aanpassen voor de periode na 2020.

De Raad neemt er akte van dat het ontwerp van koninklijk besluit betrekking heeft op alle - al dan niet duurzame - biobrandstoffen.

Hij constateert dat de wet van 10 juni 2006 betreffende de biobrandstoffen wordt vermeld in de paragrafen 6 en 9 van het ontwerp van koninklijk besluit, maar niet in de aanhef. De Raad vraagt derhalve dat ook de aanhef naar die wet zou verwijzen.

Met betrekking tot art. 15, §2 van het ontwerp van koninklijk besluit,

wijzen mevrouw CALLENS en de heren GOTZEN, VANCRONENBURG, VANDER ELST en VANDORPE, vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties, erop dat dit artikel bepaalt dat de marktpartijen die voor vrijwillige systemen of voor bilaterale of multilaterale overeenkomsten hebben gekozen, bijkomende informatie moeten verstrekken om aan te tonen dat hun producten in overeenstemming zijn met de duurzaamheidscriteria. Ze zijn van oordeel dat deze bepaling verder gaat dan wat art. 114 (ex art. 95) van het Verdrag over de werking van de Europese Unie¹ stipuleert, wat niet toegestaan is en volgens hen een scheefftrekking creëert tussen de Europese systemen² en de Belgische wetgeving;

¹ Geconsolideerde versie van het Verdrag over de werking van de Europese Unie die op 30 maart 2010 in het Publicatieblad van de Europese Unie werd gepubliceerd (C 83/47).

² NI. de norm (pr) EN 16214 en de vrijwillige systemen die werden goedgekeurd door de Europese Commissie.

zijn de dames DUPUIS en JONCKHEERE en de heren NOEL en VOETS, vertegenwoordigers van de vakbondsorganisaties, daarentegen van oordeel dat het ontwerp van koninklijk besluit geen enkele overtreding van het Verdrag over de werking van de Europese Unie inhoudt, aangezien bijlage II van het ontwerp de informatieverplichting die ligt vervat in art. 17, §7 van de genoemde richtlijn 2009/28/EG uitvoert. Ze preciseren voorts dat deze richtlijn een resultaatsverbintenis en geen middelenverbintenis instelt, zodat België de passende middelen kan kiezen om de verplichtingen uit de richtlijn na te komen.

De Raad merkt op dat twee bestaande wetten betrekking hebben op biobrandstoffen³ en dat ze nog van kracht zullen zijn wanneer het voorliggende koninklijk besluit in werking treedt. Hij vreest bijgevolg dat tijdens de gelijktijdige geldigheidsperiode van deze drie teksten verwarring zal ontstaan die schadelijk is voor alle betrokken partijen. De Raad is bv. van oordeel dat de term "desgevallend" in de punten 9° en 12° van art. 5 van het ontwerp van koninklijk besluit - ook al is die correct en verantwoord - de producent zou kunnen misleiden. De Raad drukt dan ook de wens uit dat elke producent goed beseft dat de verklaring van duurzaamheid van zijn product een *conditio sine qua non* is voor de certificering ervan. Daarom pleit hij ervoor dat de verantwoordelijkheden en verplichtingen van elkeen duidelijk worden gedefinieerd, bv. via een administratieve rondzendbrief, via een elektronische waarschuwing tijdens de productverklaring op de internetsite ad hoc of nog via informatie voor de sector.

Verder preciseert de Raad dat, als de wet van 22 juli 2009 houdende verplichting tot bijmenging van biobrandstof in de tot verbruik uitgeslagen fossiele motorbrandstoffen niet wordt gewijzigd, het koninklijk besluit zonder effect zal blijven wat de voorwaarden voor het op de markt brengen van biobrandstoffen betreft, omdat de in die wet opgenomen definitie van "duurzame biobrandstoffen" voorrang zal hebben op de definitie in een koninklijk besluit dat productnormen vastlegt. Artikel 2, 8° van de wet van 22 juli 2009 definieert "duurzame biobrandstoffen" immers uitdrukkelijk als biobrandstoffen die zijn geproduceerd in de Europese Gemeenschap en die aan een lijst duurzaamheidscriteria voldoen die in datzelfde artikel zijn opgesomd. Artikel 2 vermeldt immers een ander criterium dan die welke in richtlijn 2009/28/EG zijn opgenomen, nl. dat FAME (Fatty Acid Methyl Ester) en bio-ethanol in de Europese Gemeenschap moeten worden geproduceerd om duurzaam te zijn in de 'Belgische' betekenis. De huidige wetgeving beperkt daardoor de invoer van biobestanddelen die buiten de Europese ruimte zijn geproduceerd en is dus niet in overeenstemming met richtlijn 2009/28/EG. Bovendien bepaalt art. 8, §2 van de wet van 22 juli 2009 dat voor de biobestanddelen FAME en bio-ethanol die afkomstig zijn van productie-eenheden die op basis van de wet van 10 juni 2006 door de Belgische overheid zijn erkend, het duurzaamheidsbewijs wordt geacht te zijn geleverd. De wet van 22 juli 2009 voorziet niet in controle van de duurzaamheid van biobrandstoffen die afkomstig zijn van erkende productie-eenheden.

In dezelfde geest vraagt de Raad zich af of de defiscalisering van de quota die in de wet van 10 juni 2006 betreffende de biobrandstoffen is geregeld, zal blijven bestaan nadat de geldigheid van die wet in september 2013 afloopt.

³ De wet van 10 juni 2006 betreffende de biobrandstoffen (die geldig blijft tot september 2013) en de wet van 22 juli 2009 houdende verplichting tot bijmenging van biobrandstof in de tot verbruik uitgeslagen fossiele motorbrandstoffen (die ten einde liep op 30 juni 2011, maar voor maximum 24 maanden werd verlengd).

De Raad merkt op dat de bepalingen van de Europese richtlijnen 2009/28/EG (over hernieuwbare energie) en 2009/30/EG (over de kwaliteit van de biobrandstoffen) die in art. 4, §2 van het ontwerp van koninklijk besluit zijn vermeld op dezelfde manier van toepassing zijn op alle producenten van biobrandstoffen. Hij vestigt de aandacht erop dat België inzake de datum van inwerkingtreding van sommige duurzaamheidscriteria geen uitzondering mag maken voor de producenten die op basis van de wet van 10 juni 2006 door de Belgische overheid zijn erkend. Deze moeten dus vanaf 1 april 2013 kunnen garanderen dat de reductie van broeikasgasemissies door het gebruik van hun producten (in dit geval FAME en bio-ethanol) minstens 35% bedraagt.

De Raad is van mening dat de definitie van "niet-natuurlijke graslanden" in art. 4, §3, 3°, b) van het ontwerp van koninklijk besluit niet eenduidig is. Om dit concept te preciseren stelt hij voor in dat punt b) te verwijzen naar §6 van datzelfde artikel teneinde de praktische uitwerking ervan op stedenbouwkundig gebied duidelijk te maken.

Artikel 5 van het ontwerp van koninklijk besluit stipuleert dat elk lot biobrandstof dat op de markt wordt gebracht, wordt geïdentificeerd door een enig referentienummer dat wordt toegekend door de bevoegde overheid (in casu het DG Leefmilieu van de fod Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu). De Raad vraagt zich af op basis van welke informatie en wanneer de bevoegde overheid het enig referentienummer toekent. Artikel 4 van het ontwerp van koninklijk besluit doet immers veronderstellen dat de productverklaring als basis voor de toekenning van het enig referentienummer dient, maar dit is tegenstrijdig met het feit dat de productverklaring dat nummer uitdrukkelijk moet vermelden.

De Raad vraagt dat in art. 5 van het ontwerp van koninklijk besluit een punt 15° wordt toegevoegd dat melding maakt van de bepalingen betreffende de controle van de duurzaamheid van de biobrandstoffen die in art. 16 zijn opgenomen. Hij stelt voor deze nieuwe alinea te verwoorden als volgt: *"15° of de grondstoffen in België of in de andere lidstaten van de Europese Unie onder het stelsel van de randvoorwaarden werden geteeld en geoogst."*

Nog altijd wat art. 5 betreft, merkt de Raad op dat uit de tekst niet duidelijk blijkt dat de productverklaring bij de door de producent verkochte loten biobrandstoffen moet worden gevoegd. Toch lijkt dit van toepassing te zijn, aangezien het enig referentienummer in ieder geval de leveringsketting van de loten biobrandstoffen zou moeten volgen.

Voorts vraagt de Raad dat in art. 6 van het ontwerp van koninklijk besluit wordt gepreciseerd wie de informatie uit art. 5 (de informatie in de productverklaring) aan de bevoegde overheid moet verstrekken.

De Raad heeft ernstige vragen bij de aansprakelijkheid (m.n. uit het oogpunt van het opleggen van boetes) van de petroleummaatschappijen die, te goeder trouw, loten biobrandstoffen op de markt zouden brengen die over een conformiteitsattest beschikken, maar die (bv. 6 maanden of een jaar) later door de overheid niet als duurzaam zouden worden erkend. In het belang van alle betrokken partijen (producenten van biobestanddelen en petroleummaatschappijen) moet deze situatie worden uitgeklaard en moet alles in het werk worden gesteld om het frauderisico bij de toekenning van duurzaamheidsattesten te vermijden.

Artikel 19 van het ontwerp van koninklijk besluit bepaalt dat de bevoegde overheid ten laatste op 30 april van het jaar dat volgt op het op de markt brengen van loten brandstoffen een attest betreffende de duurzaamheid van die loten toekent. De Raad is bijgevolg van oordeel dat het enig referentienummer de koper en de consument niet beschermt tegen het op de markt brengen van niet-duurzame biobrandstoffen. Daarom dringt de Raad erop aan dat de bevoegde overheid de haar verleende termijn voor de toekenning van de attesten betreffende de duurzaamheid van loten biobrandstoffen zo veel mogelijk verkort.

Vervolgens onderstreept de Raad dat hetzelfde art. 19 heel wat relevante vragen onbeantwoord laat, nl.: het lot van de biobrandstoffen die al op de markt zijn gebracht, maar niet conform zijn; de gevolgen voor de producent van die biobrandstoffen en voor de petroleummaatschappijen die deze niet-conforme loten hebben vermengd en op de markt gebracht; het werkelijke nut van het toekennen van een attest waarmee de conformiteit van de loten biobrandstoffen met de duurzaamheidscriteria wordt gegarandeerd, nadat ze op de markt werden gebracht.

Ten slotte vraagt de Raad zich in het algemeen af of de bevoegde federale overheid over de nodige middelen en vaardigheden beschikt om de inspecties en controles die het ontwerp van koninklijk besluit voorschrijft tot een goed einde te brengen.

Woonden, onder het voorzitterschap van de heer R. TOLLET, voorzitter van de Raad, de plenaire vergadering van 19 oktober 2011, bij:

Leden benoemd op voorstel van de representatieve organisaties van de industrie en van het bank- en verzekeringswezen:

mevrouw CALLENS en de heer VANCRONENBURG

Leden benoemd op voorstel van de representatieve organisaties die de ambachten, de kleine en middelgrote handelsondernemingen en de kleinindustrie vertegenwoordigen:

de heer VANDORPE

Leden benoemd op voorstel van de landbouworganisaties:

de heer GOTZEN

Leden benoemd op voorstel van de federale socialprofitsector in België:

de heer VANDER ELST

Leden benoemd op voorstel van de representatieve organisaties die de arbeiders vertegenwoordigen:

Algemeen Belgisch Vakverbond : de heer VOETS

Algemeen Christelijk Vakverbond : mevrouw DUPUIS

Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België: mevrouw JONCKHEERE en de heer NOEL