



Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) Advies over een ontwerp van KB betreffende de benamingen en de kenmerken van biobrandstoffen voor motorvoertuigen en voor niet voor de weg bestemde mobiele machines

- **gevraagd door de minister van Leefmilieu, consumentenzaken en duurzame ontwikkeling, mevrouw Freya Van den Bossche, 13 april 2004**
- **voorbereid door de werkgroep *Productnormen*, met medewerking van de werkgroep *Energie en Klimaat***
- **goedgekeurd via schriftelijke stemprocedure¹ (9 juni 2004)**
- **de originele taal van dit advies is het Nederlands**

1. Situering

- [1] De adviesvraag die wordt gesteld in uitvoering van art. 19 van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen, heeft betrekking op de omzetting van een Europese richtlijn. Deze richtlijn kadert in het Europese beleid om een duurzame energieketen voor de transportsector te ontwikkelen. De minister vroeg de raad om een spoedadvies binnen de maand over het ontwerp van KB. Op vraag van de raad werd, gezien de omstandigheden, een verlenging met een paar weken toegestaan.

2. Samenvatting van het advies

- [a] De raad stelt vast dat het toepassingsgebied van het KB veel enger is dan dat van de Europese richtlijn en ziet niet meteen een verantwoording voor deze beperking, zowel inzake type brandstof als transportmodi. Hij stelt vast dat de Europese richtlijn op die manier niet correct wordt omgezet en vraagt om de formuleringen en de definities uit de richtlijn over te nemen.
- [b] De raad wijst op de mogelijkheid om bij een afwijkend streefcijfer inzake de aanwezigheid van biobrandstoffen voor transportdoeleinden te verwijzen naar de productie van biomassa ten behoeve van andere vormen van energieverbruik dan vervoer. Hij wijst ook op de noodzaak een KB uit te werken waarin noodzakelijke begeleidende fiscale maatregelen moeten worden voorzien. Verder vraagt hij zich af in welke mate het KB rekening houdt met de milieubalans en gaat hij in op de problematiek rond de stabiliteit en de opslag van brandstof met een fractie biobrandstof. Tevens wijst de raad er op dat ook alternatieve oplossingen kunnen bijdragen tot het bereiken van de doelstellingen uit de Europese richtlijn en dat onderzoek naar de duurzaamheid van biobrandstoffen moet bevorderd worden.
- [c] De raad merkt eveneens op dat de werkbaarheid van het KB samenhangt met de uitwerking van CEN normen (Europees Comité voor Normalisatie) terzake, waardoor het gebruik van biobrandstoffen vertraging zou kunnen oplopen. Hij acht het ten slotte nodig dat werk gemaakt wordt van de communicatie naar het publiek en van de nodige controlemechanismen, zoals voorzien in de Europese richtlijn.

3. Het ontwerp KB

- [2] Het ontwerp KB kadert in de omzetting van de Europese richtlijn 2003/30/EG en wil de benamingen en de kenmerken van biobrandstoffen bepalen en heeft als doel het aandeel van deze biobrandstoffen in de brandstoffen voor transport tegen 31 december 2005 tot op 2% te brengen (berekend op basis van

¹ Onthouden zich: Madame Irène DEKELPER (Le Syndicat Libéral, CGSLB), Madame Marie-Laurence SEMAILLE (Fédération wallonne de l'agriculture).



de energie-inhoud van de totale hoeveelheid benzine en diesel op de markt gebracht voor verbruik tijdens het voorafgaande kalenderjaar), en dit aandeel jaarlijks en lineair te verhogen met 0,75%. De tussentijdse streefcijfers moeten elk kalenderjaar op 31 december worden bereikt en dit tot in 2010.

4. Opmerkingen van de FRDO

Omzetting van de EU-richtlijn

- [3] De richtlijn 2003/30/EG is gebaseerd op het art. 175 van het EG Verdrag. Het betreft dus een minimum-milieurichtlijn, waarbij lidstaten verdergaande maatregelen mogen nemen ter bescherming van het milieu.
- [4] De FRDO vraagt zich af in welke mate de Europese richtlijn omgezet zal worden. De raad begrijpt dat dit KB de benamingen en de kenmerken van biobrandstoffen wil bepalen en als doel heeft het aandeel van deze biobrandstoffen in de brandstoffen voor transport tegen 31 december 2005 tot op 2% te brengen en dit dan jaarlijks lineair te verhogen met 0,75% tot in 2010.
- [5] De Europese richtlijn stelt tegen 2010 het bereiken van een aandeel van biobrandstoffen op de markt van 5,75% voorop. Dit is een indicatieve doelstelling. Artikel 4, 1, b) van de richtlijn bepaalt m.n. dat de lidstaten in de verslagen die ze jaarlijks bij de Europese Commissie moeten uitbrengen de differentiatie van de nationale streefcijfers ten opzichte van de referentiewaarden van de richtlijn kunnen motiveren door zich o.m. te baseren *op de hoeveelheid middelen die worden toegewezen voor de productie van biomassa ten behoeve van andere vormen van energieverbruik dan vervoer*. Concreet zou het bvb. kunnen gaan om het gebruik van biomassa ter vervanging van fossiele brandstoffen voor elektriciteitsproductie of de verwarming van gebouwen. De raad vraagt zich dan ook af of het niet raadzaam zou zijn dat ook België deze laatste mogelijkheid, ten minste als denkspoor, aanhoudt.²
- [6] De raad begrijpt uit de informatie die hij ontving van de vertegenwoordiger van de administratie dat na dit KB nog een ander KB volgt, ter verdere uitvoering van de Europese richtlijn, en meer bepaald met betrekking tot de uitwerking van begeleidende fiscale maatregelen om het beoogde doel te bereiken. De raad betreurt dat beide maatregelen niet tegelijkertijd worden voorgelegd zodat hij geen algemeen beeld heeft van de manier waarop richtlijn 2003/30/EG in het Belgische recht zal worden omgezet.
- [7] De raad wijst ook op de verschillen tussen de Europese richtlijn en het KB. Zo spreekt de Europese richtlijn (artikel 1 en artikel 3) niet alleen over biobrandstoffen, maar ook over *andere hernieuwbare brandstoffen*. Daarmee wordt volgens de Europese richtlijn groene elektriciteit bedoeld die gebruikt wordt voor elektrisch aangedreven voertuigen (trams, treinen, ...).
- [8] De Europese richtlijn betreft bovendien het aandeel van biobrandstof en andere hernieuwbare brandstoffen in het vervoer. De FRDO verwondert zich erover dat andere oplossingen dan de bijmenging in klassieke brandstoffen niet aan bod komen in dit KB. De raad stelt vast dat de Europese richtlijn op die manier niet correct wordt omgezet en vraagt om de formuleringen en de definities uit de richtlijn over te nemen.
- [9] De FRDO vraagt zich af of en in welke mate artikel 3.4 van de Europese richtlijn in rekening zal worden gebracht. Daarin wordt gevraagd rekening te houden met de volledige klimaat- en milieubalans van de verschillende soorten biobrandstoffen en andere hernieuwbare brandstoffen. Bij voorrang kunnen de lidstaten brandstoffen met een zeer goede kosteneffectieve milieubalans bevorderen, met inachtneming van het concurrentievermogen en de continuïteit van de voorziening. Zo zijn er belangrijke voordelen bij het gebruik van energie gewonnen uit afvalstromen. De raad

² Zie ook het CRB advies over het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de benamingen en de kenmerken van de biobrandstoffen voor motorvoertuigen en machines, 18 mei 2004.



vraagt te onderzoeken welke de mogelijkheden zijn van de toepassing van biogas op basis van GFT, afval uit de levensmiddelenindustrie, afvalwaterslib, ... of ethanol op basis van afval uit de houtindustrie, uitdunningen uit productiebossen, ... in de transportsector.

- [10] Het is de raad niet geheel duidelijk hoe tegemoet gekomen wordt aan de eisen van artikel 3.3 en van artikel 3.5 van de Europese richtlijn. De raad verwijst hiervoor naar §§ 23 en 24 van dit advies.
- [11] De raad is bovendien van oordeel dat zeker volgend element uit de Europese richtlijn in het beleid ter zake opgenomen moeten worden:
(24) *Onderzoek en technologische ontwikkeling op het gebied van de duurzaamheid van biobrandstoffen moeten worden bevorderd.*

Opmerkingen over de inhoud van het KB

Algemene opmerkingen

- [12] De FRDO vraagt de Nederlandse titel van het KB op volgende wijze te corrigeren: *Koninklijk besluit betreffende de benamingen en de kenmerken van de biobrandstoffen voor motorvoertuigen en voor niet voor de weg bestemde mobiele machines*. Bovendien moet de Franse titel hiermee in overeenstemming worden gebracht: *Arrêté royal relatif aux dénominations et aux caractéristiques des biocarburants pour les véhicules de transport et aux engins mobiles non routiers*.
- [13] In het opschrift ontbreekt de verwijzing (wet op de productnormen, hoofdstuk VII, artikel 19) naar de verschillende adviezen van de volgende vier raden: de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling, de Hoge Gezondheidsraad, de Raad voor het Verbruik en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven. De raad vraagt een verwijzing naar deze adviezen op te nemen.
- [14] De raad stelt vast dat het toepassingsgebied van het KB veel enger is dan dat van de Europese richtlijn die ze beoogt om te zetten en de raad ziet niet meteen een verantwoording om deze beperking door te voeren, zowel naar type brandstof, als naar transportmodi.

Stabiliteit

- [15] De raad vraagt de garantie dat brandstof waaraan biobrandstof wordt toegevoegd in percentages die hoger liggen dan wat de huidige normen voor diesel en benzine toelaten, stabiel is. Tankstationuitbaters vragen zich immers af wat de stabiliteit is van brandstof waaraan biobrandstof werd toegevoegd. Vermindert de kwaliteit van dit product niet met de tijd? Dit is vooral van belang voor tankstations met een laag debiet. Deze stations zouden in het kader van de wetgeving op de controle van de kwaliteit met het probleem kunnen geconfronteerd worden dat het product niet meer voldoet aan de norm. In dat geval moet de uitbater ervoor zorgen dat het niet-conforme product wordt verwijderd. Dit impliceert dat hij geconfronteerd wordt met enorme kosten.

Opslagproblematiek en aangepaste tanks

- [16] De FRDO acht het raadzaam door middel van voorafgaande studies na te gaan of de wanden van de opslagtanks en installaties niet worden aangetast door de mengeling van brandstof en biobrandstoffen. Dit is van groot belang daar de bodemreglementering (bvb in Vlaanderen het Bodemsaneringsdecreet en het VLAREBO) voor gevolg heeft dat uitbaters van tankstations financieel moeten opdraaien voor de saneringskosten in geval van lekken in opslagtanks of leidingen. De raad vraagt duidelijk te maken of dit voorafgaandelijk bestudeerd werd. Voor biodiesel moeten voertuigen daartoe door de fabrikanten vrijgegeven worden. Natuurrubbers en plastics blijken soms aangetast te worden door oliën (ook synthetische). Daar moet dus bij de fabrikanten aandacht aan besteed worden.
- [17] De raad benadrukt dat moet vermeden worden dat tankstationuitbaters verplicht worden om in nieuwe tanks te investeren om deze producten te kunnen aanbieden. Het aanleggen van bijkomende tanks is een dure aangelegenheid. Anderzijds biedt deze regelgeving ook de mogelijkheid voor bijvoorbeeld tankstationuitbaters zich te specialiseren in deze brandstoffen. Zo zijn er in Zuid-Duitsland



brandstofleveranciers die lokaal biobrandstoffen leveren voor woningverwarming, bedrijfsgebruik (vb serres), tractoren, auto's en vrachtwagens.

Fiscaliteit

- [18] Wat het op de markt brengen van biobrandstoffen betreft, benadrukt de raad dat dit type brandstof reeds bestaat en ontwikkeld wordt door bepaalde producenten, maar dat het absoluut nodig is het gebruik ervan via fiscale weg te stimuleren, gelet op de grote verschillen in productiekost in vergelijking met de op minerale basis geproduceerde brandstoffen.

Doelstellingen van de Europese richtlijn

- [19] Het ontwikkelen van een duurzame energieketen voor de transportsector is een prioriteit. De vraag luidt: welk is de meest kosteneffectieve en milieueffectieve manier om dit te bereiken? De implementatie van voor energiedoeleinden gekweekte biomassa als brandstof vergt landbouwsubsidies, het bijmengen vereist structurele aanpassingen aan de opslagcapaciteit van brandstoffen. De invoering ervan vergt gedeeltelijke of zelfs gehele vrijstelling van accijnsheffing. De vraag is of al deze investeringen de moeite lonen en niet naar alternatieve oplossingen gezocht moet worden.
- [20] De FRDO wijst er op dat de invoering van biobrandstoffen geen optimale bijdrage aan de reductie van broeikasgassen levert. Bovendien creëert de productie van biobrandstoffen op basis van daarvoor speciaal gekweekte biomassa het gevaar van monoculturen wat niet het geval is bij het gebruik van reststromen.

CEN-normen

- [21] De werkbaarheid van het KB hangt ook samen met de uitwerking van de CEN normen (een definitie van plantaardige olie is bijvoorbeeld noodzakelijk). De meeste biobrandstoffen komen pas in aanmerking nadat het Europees Comité voor Normalisatie (CEN) de respectieve normen voor de andere brandstoffen dan biodiesel, waaraan het thans werkt, zal hebben gepubliceerd. De raad wijst erop dat het gebruik van die biobrandstoffen daardoor vertraging zou kunnen oplopen.³

Communicatie

- [22] De raad dringt er op aan dat naast fiscale maatregelen ook maatregelen op vlak van communicatie worden genomen. Het is wenselijk dat de bevolking wordt geïnformeerd en bewustgemaakt, teneinde haar de voordelen te doen inzien van het gebruik van biobrandstoffen in het licht van de terzake beoogde doelstellingen.⁴

Controle

- [23] De raad stelt vast dat uit het voorliggende ontwerp van Koninklijk besluit niet kan worden opgemaakt waar, door wie en hoe de controles zullen (moeten) worden uitgevoerd (artikel 3.3 van de Europese richtlijn). De raad vraagt zich af of FAPETRO (het Analysefonds voor aardolieproducten) in staat is, enerzijds, zeer lage percentages biobrandstof in de klassieke brandstoffen op te sporen en, anderzijds, het juiste percentage biobrandstof te controleren. De raad vraagt zich af op welke manier artikel 3 van het KB zal gecontroleerd worden.

³ CRB advies over het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de benamingen en de kenmerken van de biobrandstoffen voor motorvoertuigen en machines, 18 mei 2004.

⁴ CRB advies over het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de benamingen en de kenmerken van de biobrandstoffen voor motorvoertuigen en machines, 18 mei 2004.



Specifieke opmerkingen per artikel

Artikel 1 KB

- [24] De raad dringt er op aan dat de definities van artikel 1 van het ontwerp van koninklijk besluit in overeenstemming worden gebracht met richtlijn 2003/30/EG ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen of andere hernieuwbare brandstoffen in het vervoer.
Zo worden in definitie a) gasvormige brandstoffen niet vermeld in tegenstelling tot wat in de Europese richtlijn staat.

Artikel 3 KB

- [25] De zinsconstructie in artikel 3 (Nederlandstalige versie) komt vreemd over. De terminologie *in gebruikstelling* ipv *uitslag tot verbruik* verdient de voorkeur.



Bijlage 1 Stemgerechtigde leden die deelnamen aan de stemming⁵

3 van de 4 voor- en ondervoorzitters

De heer Theo ROMBOUTS, Madame Anne PANNEELS, Professor Rudi VERHEYEN

4 van de 6 vertegenwoordigers van de NGO's voor milieubescherming

Mevrouw Valérie KOCHUYT (BirdLife Belgium), De heer Wendel TRIO (Greenpeace Belgium), *De heer Jan TURF (Bond Beter Leefmilieu, BBL)*, Monsieur Denis VAN EECKHOUT (Inter-Environnement Wallonie)

4 van de 6 vertegenwoordigers van de NGO's voor ontwikkelingssamenwerking

De heer Bart BODE (Broederlijk Delen), Madame Sophie ENGLEBIENNE (Oxfam-Solidarité), De heer Geert FREMOUT (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, VODO), *Mevr. Karen DE POOTER (11.11.11)*

1 van de 2 vertegenwoordigers van de NGO's die de belangen van verbruikers verdedigen

Madame Catherine ROUSSEAU (Centre de Recherche et d'Information des Organisations de Consommateurs, CRIOC)

5 van de 6 vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties

Madame Irène DEKELPER (Le Syndicat Libéral, CGSLB), Monsieur Bruno MELCKMANS (Fédération Générale du Travail de Belgique, FGTB), *Mevrouw Jo VERVECKEN (Algemeen Belgisch Vakverbond, ABVV)*, *Monsieur Daniel VAN DAELE (Fédération Générale du Travail de Belgique, FGTB)*, *Monsieur Jehan DECROP (Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique, CSC)*

6 van de 6 vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties

Mevrouw Claire BOSCH (Federatie Voedingsindustrie, FEVIA), *De heer Baudouin VELGE (Verbond van Belgische Ondernemingen, VBO)*, *Madame Marie-Laurence SEMAILLE (Fédération wallonne de l'agriculture)*, De heer Claude KLEIN (Federatie van de Chemische Industrie van België, Fedichem), *Monsieur Arnaud DEPLAE (Union des Classes Moyennes)*, De heer Piet VANDEN ABEELE (Unie van Zelfstandige Ondernemers, UNIZO)

Geen van de 2 vertegenwoordigers van de energieproducenten

3 van de 6 vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus

Professor Luc LAVRYSEN (Universiteit Gent, UG), Professeur Jean-Pascal van YPERSELE de STRIHOU (Université Catholique de Louvain, UCL), Professor Han VERSCHURE (Katholiek Universiteit Leuven, KULeuven)

Totaal: 26 van de 38 stemgerechtigde leden

Bijlage 2 Vergaderingen ter voorbereiding van dit advies

De werkgroep productnormen vergaderde op 3 en 24 mei voor dit advies.

Bijlage 3 Personen die meewerkten aan de voorbereiding van dit advies

Stemgerechtigde leden en hun vertegenwoordigers

Professor Luc LAVRYSEN (UG) – voorzitter
Mevr. Tinne De Mey (OIVO)

⁵ De namen van de personen die nog niet benoemd zijn als lid van de raad, staan cursief vermeld



Mevr. Esmeralda Borgo (BBL)
De Heer Benoit LUSSIS (CEESE-ULB)
De Heer Thibaud DE MENTEN (IEW)
Mevr. Michèle HUYBRECHS (CSC)
De Heer Patrick DEGAND (FEDICHEM)
De Heer Jean VERMOES (Fédération Pétrolière)
Mevr. Edilma QUINTANA (CNCD)
De Heer Piet VANDEN ABEELE (UNIZO)
De Heer Dirk KNAPEN (BBL)

Wetenschappelijke raadgevers en uitgenodigde experts

Mme Delphine MISONNE (FUSL) – ondervoorzitster
Mevr. Jeanine LEES (SPF MOBILITE et TRANSPORTS)
De Heer Mundon-Izay NOTI (SPF Mobilité et Transport)
Mme Christine Mathieu (SPP PS)
De Heer Christian FERDINAND (SPF Economie, DG Energie)
De Heer Michel DEGAILLIER (FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu)

Niet-stemgerechtigde leden en hun vertegenwoordigers

Secretariaat

Pieter Decruynaere
Jan De Smedt