

RAAD VOOR HET VERBRUIK

ADVIES

Over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de benaming en de kenmerken van de gasolie-
diesel en van de benzines.

Brussel, 7 december 2017

SAMENVATTING

De Raad voor het Verbruik werd verzocht door de Minister van Economie en Consumenten om een advies uit te brengen over het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de benamingen en de kenmerken van de gasolie-diesel en van de benzines.

Dit ontwerp van regelgeving schrijft voor dat de gasolie-diesel die wordt gebruikt in het wegverkeer en in niet voor de weg bestemde toepassingen moet beantwoorden aan een aantal Europese normen.

Het ontwerp komt tegemoet aan een vraag van de oliemaatschappijen en aan een wens om de Belgische markt open te stellen voor bestaande producten die in andere lidstaten van de Europese Unie op de markt worden gebracht, met als doel het vrije verkeer van deze producten te vergemakkelijken, zelfs al zullen die producten niet onmiddellijk door alle voertuigen kunnen worden gebruikt.

De Raad beklemtoont dat het ontwerp van koninklijk besluit enerzijds aansluit op de doelstellingen inzake het verminderen van de broeikasgasemissies die de Europese Unie en België bij het Akkoord van Parijs hebben vastgelegd en anderzijds op de problematiek van de duurzame ontwikkeling.

Hij stelt vast dat het huidige regelgevingskader inzake duurzaamheid de duurzame ontwikkeling niet volledig garandeert.

Hoewel **de Raad** begrijpt dat het ontwerp van koninklijk besluit in de eerste plaats tot doel heeft het vrije verkeer van de in die normen bedoelde goederen te garanderen, zou hij de daaraan verbonden uitdagingen willen kunnen begrijpen door te beschikken over relevante cijfergegevens, onder meer over de hoeveelheid diverse grondstoffen die worden gebruikt om bio-ethanol en biodiesel te produceren, over hoeveel van die grondstoffen in België worden geproduceerd en ingevoerd en over de CO₂-uitstoten van de nieuwe brandstoffen bedoeld in het ontwerp van koninklijk besluit.

Tot slot, stelt **de Raad** vast dat het ontwerp van besluit niet precies aangeeft welke de fiscale (accijnzen) en economische (maximumprijs) omkadering is van het op de markt brengen van deze nieuwe brandstoffen.

De Raad voor het Verbruik, die op 13 september 2017 door de Minister van Economie en Consumenten verzocht werd een advies uit te brengen over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de benaming en de kenmerken van de gasolie-diesel en van de benzines, heeft huidig advies goedgekeurd op 7 december 2017 middels een schriftelijke procedure.

De Raad voor het Verbruik heeft de voorzitter verzocht dit advies over te maken aan de Minister van Economie en Consumenten en aan de Minister van Energie, Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling.

ADVIES

De Raad voor het Verbruik;

Gelet op de brief van 13 september 2017 van de Minister van Economie en Consumenten waarin hij de Raad voor Verbruik om een advies verzoekt over het bovenvernoemde ontwerp van koninklijk besluit;

Gelet op 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, en in het bijzonder artikel 5, §1, eerste lid, 1° en 3° en §2, eerste lid, 1° en 4°;

Gelet op het koninklijk besluit van 19 september 2013 betreffende de benamingen en de kenmerken van de gasolie-diesel voor wegvoertuigen;

Gelet op het koninklijk besluit van 19 september 2013 betreffende de benamingen en de kenmerken van benzines voor benzinemotoren;

Gelet op het Economisch Wetboek, art. VI.9, §1, 2°;

Gelet op de Richtlijn 98/70/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 1998 betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof en tot wijziging van Richtlijn 93/12/EEG van de Raad;

Gelet op de gemeenschappelijke hoorzitting van 2 oktober 2017 met de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling;

Gelet op de procedure van schriftelijke raadpleging die gezamenlijk door de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling werd gevoerd;

Gelet op het ontwerpadvies opgesteld door de secretariaat van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling;

Gelet op de dringendheid;

Gelet op de schriftelijke procedure, zoals voorzien in artikel 7 bis van het Huishoudelijk reglement, voor de definitieve goedkeuring door de Raad voor het Verbruik;

BRENGT VOLGEND ADVIES UIT :

1. Context

- [a] Minister van Energie, leefmilieu en duurzame ontwikkeling en minister van Economie en consumenten hebben bij de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling, de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en de Raad voor het Verbruik een adviesaanvraag ingediend over het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de benaming en de kenmerken van de gasolie-diesel en van de benzines.
- [b] Dit ontwerp van regelgeving schrijft voor dat de gasolie-diesel die wordt gebruikt in het wegverkeer en in niet voor de weg bestemde toepassingen moet beantwoorden aan de vier normen NBN EN 590 (B7), NBN EN 15940 (Diesel XTL), NBN EN 16709 (B20-B30) en NBN EN 16734 (B10) en dat de benzines die worden gebruikt in het wegverkeer en in niet voor de weg bestemde toepassingen moeten beantwoorden aan de norm NBN EN 228.

Het ontwerp komt tegemoet aan een vraag van de oliemaatschappijen en aan een wens om de Belgische markt open te stellen voor bestaande producten die in andere lidstaten van de Europese Unie op de markt worden gebracht, met als doel het vrije verkeer van deze producten te vergemakkelijken, zelfs al zullen die producten niet onmiddellijk door alle voertuigen kunnen worden gebruikt.

- [c] De normen waarnaar in het onderzochte ontwerpbesluit wordt verwezen, zijn Europese normen ("NBN EN"-normen).

Normen zijn vrijwillige instrumenten die via regelgeving verplicht kunnen worden gemaakt en die, in dit geval, werden omgezet in productnormen met regelgevende draagkracht.

- [d] Naar aanleiding van deze aanvraag zijn de bevoegde leden van de drie raden op 2 oktober 2017 bijeengekomen om te luisteren naar mevrouw Dalila Louhibi (FOD Economie) die de adviesaanvraag voorstelde en om verduidelijking te krijgen over de inhoud ervan.

Daarna werd deze vergadering tussen de drie raden voortgezet en dat leidde tot het opstellen van een gezamenlijk advies.

2. Advies

2.1. Inleidende opmerkingen

- [1] **De Raad voor het Verbruik** stelt vast dat het ter advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit de kwestie van de biobrandstoffen behandelt *via* de verwijzing naar de normen NBN EN 16709 en NBN EN 16734 bedoeld in artikel 2, lid 1, 3 en 4, van dit ontwerp van regelgeving en beklemtoont dat dit thema moet worden beschouwd binnen de doelstellingen inzake het verminderen van de broeikasgasemissies die de Europese Unie en België bij het Akkoord van Parijs hebben vastgelegd.
- [2] **De Raad** is bovendien van oordeel dat het bij het aan hem voorgelegde ontwerpbesluit meer bepaald gaat om de problematiek van duurzame ontwikkeling, een van de algemene beleidsdoelstellingen van de federale staat zoals voorgeschreven in artikel 7*bis* van de grondwet, en in het bijzonder om de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling ("SDG's") tegen 2030.

- [3] Uit de besprekingen naar aanleiding van het onderzoek van de huidige adviesaanvraag kwam naar voren dat op verschillende manieren kan worden voldaan aan de eisen inzake de toevoeging van MEVZ¹ aan brandstoffen die in de normen zijn vastgelegd: hetzij op een manier die duurzame ontwikkeling in acht neemt, hetzij op een manier die een zeer negatieve impact heeft op de emissie van broeikasgassen, de voedselveiligheid, het gebruik van landbouwgrond en de naleving van de mensenrechten.
- [4] **De Raad** wil dat bij het op de markt brengen van deze brandstoffen de bestaande voorschriften inzake de duurzaamheidscriteria van biobrandstoffen worden nageleefd, maar hij beklemtoont dat van het regelgevingskader inzake duurzaamheid, dat meer bepaald is vastgelegd in de wet van 17 juli 2013 houdende de minimale nominale volumes duurzame biobrandstoffen die de volumes fossiele motorbrandstoffen, die jaarlijks tot verbruik worden uitgeslagen, moeten bevatten, en in zijn uitvoeringsbesluiten, niet mag worden aangenomen dat het duurzame ontwikkeling volledig garandeert.
- [5] **De Raad** had het op prijs gesteld dat hem contextuele elementen waren bezorgd over de duurzaamheid van biobrandstoffen die in ons land op de markt zullen komen. De aangekondigde en te verwachten toename van de toegevoegde hoeveelheden van die brandstoffen, meer bepaald als gevolg van het eventueel op de markt brengen van de brandstoffen vermeld in punt 1.b, maakt deze verduidelijking des te relevanter.
- [6] Hoewel **de Raad** begrijpt dat het ter advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit in de eerste plaats tot doel heeft het vrije verkeer van de in die normen bedoelde goederen te garanderen, vindt hij het belangrijk dat het hem mogelijk wordt gemaakt de daaraan verbonden uitdagingen te begrijpen. Dat kan onder meer door te beschikken over cijfergegevens over de hoeveelheid verschillende grondstoffen die worden gebruikt om bio-ethanol en biodiesel te produceren, over hoeveel van die grondstoffen in België worden geproduceerd en ingevoerd, en over de hoeveelheid tweede-generatie biobrandstoffen die in ons land in de handel worden gebracht.
- [7] Uit de gegevens die aan de raad werden bezorgd blijkt dat, in 2016, diesel 6 % aan biodiesel en benzine 4,02 % aan bio-ethanol bevatte, wat (over het totale brandstofverbruik) neerkomt op 5,5 % aan hernieuwbare energie die vermengd is in de fossiele brandstoffen die in de transportsector worden gebruikt. Tweede-generatie biobrandstoffen zijn nog niet beschikbaar in België.
- Bovendien moeten benzinemengsels (E95 en E98) vanaf 1 januari 2017 verplicht 8,5 % aan bio-ethanol bevatten.

2.2. Ter beschikking stellen van normen

- [8] **De Raad** betreurt dat zijn leden zich opnieuw moeten uitspreken over een ontwerp van regelgeving dat verwijst naar normen waartoe zij geen gratis toegang hebben².

2.3. Het op de markt brengen of gebruiken van brandstoffen

- [9] **De Raad** stelt vast dat de bewoording van het ter advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit doelt op zowel het op de markt brengen (bv. artikel 3) als het gebruik (artikel 2) van de producten, waarbij die termen soms anders worden gebruikt naargelang van de taalversies (cf. artikel 3, lid 2).

¹ Methylestervetzuur.

² Zie hieromtrent het advies op eigen initiatief over het ter beschikking stellen van normen, RvV nr 517

- [10] **De Raad** vindt dat de gebruikte termen in overeenstemming moeten zijn met de regels inzake de bevoegdheidsverdeling, waarbij de federale overheid, op milieuvlak, bevoegd is voor het opstellen van de productnormen en dus voor het vastleggen van de voorwaarden om producten op de markt te brengen. Hieruit blijkt dat het op de markt brengen van producten weliswaar een federale bevoegdheid is, maar dat het gebruik ervan in principe onder de bevoegdheid van de gewesten valt³.
- [11] Zoals nader omschreven in artikel 2, lid 3, 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, omvat het begrip op de markt brengen het binnenbrengen, de invoer of het bezit met het oog op de verkoop of het ter beschikking stellen aan derden, het te koop aanbieden, de verkoop, het huuraanbod, de verhuring, of de afstand onder bezwarende titel of gratis; het illegaal op de markt brengen omvat het binnenbrengen, de invoer of het bezit met het oog op de verkoop of het ter beschikking stellen aan derden, het te koop aanbieden, de verkoop, het huuraanbod, de verhuring, of de afstand onder bezwarende titel of gratis van een product, met overtreding van de in deze wet en haar uitvoeringsbesluiten, alsook van de in de verordeningen van de Europese Unie, opgenomen in bijlage I van deze wet, vastgelegde technische voorschriften en/of bepalingen⁴.
- [12] Deze wet over de productnormen vormt de wettelijke basis van het onderzochte koninklijke besluit en heeft tot doel duurzame productie- en consumptiepatronen aan te moedigen en te bevorderen door middel van productnormen⁵.

Die wet bepaalt dat alle producten die op de markt worden gebracht overeenkomstig de bepalingen van deze wet en van haar uitvoeringsbesluiten, alsook van de verordeningen van de Europese Unie, opgenomen in bijlage I van deze wet, zodanig ontworpen moeten zijn dat hun fabricage, voorziene gebruik en verwijdering de volksgezondheid niet aantasten en niet of zo weinig mogelijk bijdragen tot een toename van de hoeveelheid en de mate van schadelijkheid van afvalstoffen en tot andere vormen van verontreiniging⁶.

2.4. Duurzaamheid van biomassa

- [13] **De Raad** legt een verband tussen deze adviesaanvraag en de omzetting van richtlijn (EU) 2015/1513 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 tot wijziging van richtlijn 98/70/EG betreffende de kwaliteit van benzine en dieselbrandstof en tot wijziging van richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, waarover de raad zich wil kunnen uitspreken.

De Raad is van mening dat deze kwesties verband houden met elkaar en dat duurzame ontwikkeling vereist dat de bezorgdheden ter zake worden blootgelegd.

³ Behalve indien het verbod op het gebruik van een product bedoeld is om **de volksgezondheid of de werknemers** te beschermen (cf. art. 5, § 2, 1°, 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).

⁴ Cf. art. 2, 3°bis, 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.

⁵ Cf. art. 3, § 1, 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.

⁶ Cf. art. 4 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.

[14] **De Raad** herinnert eraan dat voornoemde richtlijn 2015/1513 de richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen heeft gewijzigd met als doel het gebruik van grondgebonden biobrandstoffen te beperken, meer bepaald door de toevoeging van een artikel 3, lid 4, alinea 2, d), dat vermeldt dat *“het aandeel van energie uit biobrandstoffen geproduceerd uit granen en andere zetmeelrijke gewassen, suikers en oliegewassen en uit gewassen die als hoofdgewas primair voor energiedoeleinden op landbouwgrond worden geteeld in 2020 [niet meer] mag [bedragen] dan 7% van het eindverbruik in het vervoer in de lidstaten”*.

De Raad merkt op dat de Europese Commissie heeft voorgesteld om deze maximumbijdrage terug te brengen tot maximaal 3,8 % in 2030⁷.

[15] **De Raad** legt de nadruk op de tegenstelling die kan bestaan tussen enerzijds normen die hogere toevoegingspercentages van biobrandstoffen eisen (om de doelstelling van 10 % hernieuwbare energie in de transportsector in 2020 te verwezenlijken) en anderzijds de – prijzenswaardige – vermindering van het gebruik van eerste-generatie biobrandstoffen, terwijl de alternatieven (tweede-generatie biobrandstoffen) niet beschikbaar zijn in een mate waarmee de kloof tussen het aanbod en de gewenste hoeveelheden kan worden gedicht.

[16] **De Raad** merkt bovendien op dat op Europees niveau een debat gaande is om minder op land geproduceerde biobrandstoffen (*“land-based biofuels”*) toe te voegen en dat wordt overwogen om in 2020 niet langer gebruik te maken van palmolie.

[17] Van zijn kant herinnert **de Raad** eraan, zoals reeds eerder te kennen is gegeven⁸, en verduidelijkt hij:

- dat de productie en consumptie van biomassa duurzaam moet gebeuren, wat een aanscherping van de duurzaamheidscriteria ervan inhoudt;
- dat een hiërarchie in het gebruik van biomassa noodzakelijk is⁹;
- dat het meester worden van de vraag naar mobiliteit en het zich richten naar andere vormen van mobiliteit een noodzaak is om de uitstoot van broeikasgassen in de transportsector te verminderen¹⁰;
- dat de bijdrage van duurzame bio-energie in het potentieel aan hernieuwbare energie vaak overschat wordt;
- dat het op de markt brengen van nieuwe brandstoffen met hogere toevoegingspercentages van biobrandstoffen, zoals degene die in het ter advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit worden vermeld, dreigt te leiden tot een automatische toename van het verbruik van biobrandstoffen, wat die bezorgdheden inzake duurzaamheid des te pregnanter maakt.

2.5. Koolstofbalans

[18] **De Raad** is van oordeel dat de koolstofbalans van de nieuwe biobrandstoffen die op de markt worden gebracht een fundamenteel duurzaamheids criterium zou moeten zijn.

⁷ Europese Commissie, *Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen*, COM(2016) 767 final, p. 83.

⁸ Cf. advies biomassa, 2008a04.

⁹ In eerste instantie moet het recht op gezond en voldoende voedsel voor iedere wereldburger gevrijwaard blijven. In tweede instantie kan biomassa ingezet worden als grondstof (bouw materiaal, papier, als grondstof in de chemische sector, kledij, ...). Daarna kan biomassa ook voor energetische doeleinden gebruikt worden. Binnen elk van deze toepassingen is daarbij een optimalisatie vanuit het oogpunt van duurzame ontwikkeling nodig.

¹⁰ Cf. Kaderadvies voor mobiliteit verenigbaar met duurzame ontwikkeling, FRDO - 2004A02F van 19.2.2004.

- [19] **De Raad** legt er de nadruk op dat de situatie van bio-ethanol heel erg verschilt van die van biodiesel waarvan het gebruik, in sommige gevallen, kan leiden tot stijgingen van de CO₂-uitstoot in vergelijking met de traditionele brandstoffen.

Zo worden in Bijlage V, D, van de voornoemde richtlijn 2009/28/EG de typische waarden van de directe broeikasgasemissies weergegeven voor biodiesels uit koolzaad, soja en palmolie van respectievelijk 46, 50 en 54 gCO_{2eq}/MJ. Bovendien heeft een studie¹¹ in opdracht van de Europese Commissie geraamd dat de emissies verbonden aan wijzigingen in het landgebruik voor biodiesel uit koolzaad, soja en palmolie respectievelijk 65, 150 en 231 gCO_{2eq}/MJ bedroegen. Als gevolg daarvan lopen de broeikasgasemissies op van 111 tot 285 gCO_{2eq}/MJ, dat is van 118 tot 303 % van de referentiewaarde voor de uitstoot van de vervangen fossiele brandstof (*i.e.* 94,1 gCO_{2eq}/MJ).

2.6. Emissies in de lucht

- [20] **De Raad** meent dat de gegevens over de CO₂-uitstoot van de nieuwe brandstoffen bedoeld in het ter advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bekend zouden moeten zijn.

- [21] **De Raad** stelt vast dat er, krachtens in toepassing gebrachte normen, bepaalde additieven aan nieuwe brandstoffen zullen kunnen worden toegevoegd, zonder dat de kenmerken of hoeveelheden ervan zijn vastgelegd. Voor de benzines bepaalt de norm dat “het *aanbevolen* is geschikte additieven in passende hoeveelheden en zonder bekende schadelijke neveneffecten te gebruiken, teneinde een verslechtering van het rijgedrag en van de emissieprestaties te vermijden”.

2.7. Fiscaliteit en economisch kader

- [22] **De raad** stelt vast dat het technisch kader rond het op de markt brengen van deze nieuwe brandstoffen nader bepaald wordt in het ter advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit, maar vindt dat er een fiscaal (accijnzen) en economisch (maximumprijs) kader zou moeten worden aan toegevoegd.

2.8. Markering aan de pomp

- [23] **De Raad** stelt met verbazing vast dat het huidige kader voor de markering aan de pomp niet wordt geregeld door het ter advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit, want artikel 4, lid 2 van dat ontwerp verwijst naar de norm NBN EN 16942 die pas vanaf 12 oktober 2018 beschikbaar zal zijn.

2.9. Termijn voor de inwerkingtreding

- [24] **De Raad** meent dat de vastgestelde problemen, waaronder de markering aan de pomp – een belangrijk aspect, meer bepaald op het vlak van de bescherming van de consument – zouden moeten worden geregeld vooraleer het nieuwe regelgevingskader in werking treedt.

2.10. Technische opmerking

- [25] In artikel 2, lid 1, van het onderzochte ontwerp van koninklijk besluit stelt de raad voor te vermelden dat de gasolie-diesel moet beantwoorden “aan een van de volgende normen (...)”.

¹¹ Ecofys, IIASA et E4tech, *The land use change impact of biofuels consumed in the EU – Quantification of area and greenhouse gas impacts*, 2015, 261 pp.