



Adviesraad inzake beleidscoherentie
ten gunste van ontwikkeling
Conseil consultatif sur la cohérence
des politiques en faveur du développement

Advies van de Adviesraad inzake beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling

Het Belgische en Europese beleid op het vlak van biobrandstoffen

1. Inleiding

01. Dit advies heeft betrekking op het Europese en Belgische beleid inzake het gebruik van biobrandstoffen in het vervoer, in het kader van het Nationaal Klimaat- en Energieplan 2030 van België en de Richtlijn over hernieuwbare energie 2018/2001 (periode 2021-2030)¹. Die richtlijn biedt de lidstaten de mogelijkheid om de doelstellingen voor bijmenging van biobrandstoffen van de eerste generatie met een omstreden ecologische en sociale impact bij brandstoffen te verlagen of zelfs te schrappen². De Europese Commissie moet alle biobrandstoffen met een negatieve koolstofbalans over de hele levenscyclus opnemen in de categorie van de biobrandstoffen “met een hoog risico van indirecte verandering in het landgebruik (*indirect land use change - ILUC*)” die geleidelijk aan moeten worden verminderd, met het oog op een volledige uitschakeling tegen 2030. België moet dan weer gebruik maken van de nieuwe bewegingsruimte in de nieuwe regelgeving om biobrandstoffen van de eerste generatie uit te sluiten in zijn Nationaal Klimaat- en Energieplan (NKEP) 2030. Daarnaast zijn er ook andere hefboomen om de vervoersector koolstofvrij te maken.

Dit advies werd op 8 maart 2019 goedgekeurd door de Adviesraad inzake beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling.

Oorspronkelijke taal van het advies: Frans.

¹ Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Europese Raad van 11 december 2018 met betrekking tot het bevorderen van het gebruik van energie op basis van hernieuwbare bronnen (herschikking), JO 21.12.2018.

² Biobrandstoffen, bekend als "eerste generatie", worden geproduceerd met behulp van granen en andere planten die rijk zijn aan zetmeel, suikerbieten en oliehoudende gewassen en met planten die voornamelijk worden geteeld als hoofdgewassen voor de productie van energie op landbouwgrond. Ethanol (geproduceerd met zetmeelrijke planten) kan worden gemengd met benzine, terwijl biodiesel (geproduceerd met oliehoudende planten) kan worden gemengd met diesel. Biobrandstoffen die bekend staan als "geavanceerde" of "tweede generatie" worden geproduceerd uit afval, residuen, cellulosematerialen van niet-voedingsdoeleinden en lignocellulosehoudende materialen.

2. Voorstelling van de problematiek

02. Het massaal gebruik van landbouwgrondstoffen in het kader van het Europese beleid ter bevordering van hernieuwbare energie sinds 2003 werd aangemoedigd in een context waarin de wereldwijde bevolkingsgroei, de veranderende consumptiepatronen in de opkomende landen en de klimaatverandering meer volatiliteit op de markten voor landbouwgrondstoffen en meer speculatie op landbouwgrond veroorzaakten. In de context van de wereldwijde voedselcrises en de grondroof, twee fenomenen die het recht op voedsel- en voedingszekerheid in de ontwikkelingslanden ondermijnen, wordt ook gewezen op de rol van de Europese vraag naar landbouwproducten voor biobrandstoffen. Als de hele levenscyclus en de indirecte gevolgen door veranderingen in het landgebruik in acht worden genomen, hebben verschillende soorten biobrandstoffen een negatieve milieubalans door hun hoge uitstoot van broeikasgassen. Dat strookt natuurlijk niet met de internationale doelstellingen voor duurzame ontwikkeling.

03. De toenemende volatiliteit van de prijzen van landbouwproducten op de wereldmarkt leidde tot de wereldwijde voedselcrises van 2008 en 2011, die vooral pijnlijk waren voor de arme landen met een tekort aan voedsel. De signalen vanuit de VS en de Europese Unie aan de markten na het aankondigen van een verhoogd gebruik van biobrandstoffen in de energiemix en vooral in het vervoer, waren een van de belangrijkste oorzaken van die volatiliteit en van de speculatie die erdoor werd aangemoedigd³. In dat kader hebben verschillende internationale organisaties het Europese verbruik van biobrandstoffen aangeklaagd, omwille van de rol tijdens periodes van hoog oplopende voedselprijzen in 2008 en in 2011. Er bestaat niet noodzakelijk een consensus over de exacte omvang van die bijdrage, gezien de wisselwerking tussen verschillende factoren die de volatiliteit vergroten, zoals de prijzen van fossiele brandstoffen (die de vraag naar biobrandstoffen en de prijs van landbouwinputs verhogen), de speculatie op de prijzen van landbouwgrondstoffen en de grondspeculatie. Het gezamenlijk rapport van tien internationale agentschappen (onder meer de FAO, de Wereldbank, het internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)) uit 2011 over de volatiliteit van de voedselprijzen toont in elk geval duidelijk dat de vraag naar landbouwproducten vanuit de sector van de biobrandstoffen tijdens die twee crisis een “aanzienlijke invloed” heeft gehad op de prijsvolatiliteit.⁴

04. Het gebruik van landbouwgrond in de ontwikkelingslanden om de Europese markt te voorzien van biobrandstoffen, verhoogde de commerciële druk op de natuurlijke rijkdommen en leidde tot verdringing van de arme plattelandsbevolking. Volgens een rapport over “Biobrandstoffen en de coherentie van het ontwikkelingsbeleid” in opdracht van de Europese Commissie spelen de energiemarkten een belangrijke rol in de algemene trend tot het verwerven van grote

³ Zie in het bijzonder A. Eide, *The right to food and the impact of liquid biofuels (agrofuels)* (Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO), Rome, 2008), p. 19; G. Fischer, E. Hizsnyik, S. Prieler, M. Shah en H. van Velthuisen, *Biofuels and food security*, OPEC Fund for International Development (OFID) voorbereid door het International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA) (2009); S. Bringezu, H. Schütz, M. O’Brien, L. Kauppi, R. W. Howarth, J. McNeely, *Towards sustainable production and use of resources: Assessing Biofuels*, Milieuprogramma van de Verenigde Naties (oktober 2009), hfst. 4.

⁴ FAO, *Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses*, Policy Report met bijdragen van FAO, IFAD, IMF, OESO, UNCTAD, het Wereldvoedselprogramma, de Wereldbank, WTO, IFPRI en de HLTF van de VN, 2 juni 2011.

oppervlakten grond. Er is een duidelijk verband tussen het EU-beleid inzake bio-energie en de grote belangstelling van Europese bedrijven voor landbouwgrond in ontwikkelingslanden, en vooral in Afrika. Dat zorgt ervoor dat de ontwikkeling van conventionele biobrandstoffen een impact heeft op de toegang tot de natuurlijke rijkdommen, zoals grond en water, en vaak leidt tot een grotere grondconcentratie ten nadele van de landbouw door kleine eigenaren”.⁵

05. De uitbreiding van de sector van de biobrandstoffen veroorzaakt onrechtstreeks een proces waarbij massaal gronden met een rijke biodiversiteit of een grote koolstofvoorraad in landbouwgebruik worden genomen. Volgens het Globiom-onderzoek, het belangrijkste onderzoek naar emissies als gevolg van de indirecte veranderingen in het landgebruik (indirect land use change - ILUC) in opdracht van de Europese Commissie, zouden er tegen 2020 niet minder dan 8,8 miljoen hectare in landbouwgebruik zijn gebracht, om te voldoen aan de behoeften van het Europese beleid inzake hernieuwbare energie. Die oppervlakte stemt overeen met 0,6% van de landbouwgrond op aarde. Slechts een derde van die omschakeling (2,9 miljoen hectare) zou in de EU gebeuren.⁶

06. De indirecte verandering in het landgebruik (ILUC) heeft te maken met het feit dat “de productie van biobrandstoffen meestal gebeurt op landbouwgronden die vroeger door de landbouw werden gebruikt voor de teelt van voedsel voor mensen of dieren. Omdat die landbouwproductie nog altijd nodig is, kan zij gedeeltelijk worden verschoven naar gebieden die vroeger niet werden bewerkt, zoals weiland en bossen. De uitstoot als gevolg van ILUC dreigt de besparingen aan broeikasgasemissie teniet te doen, omdat het weiland en de bossen meestal grote hoeveelheden CO₂ opnemen. Door die gronden in landbouwgebruik te nemen, zou de CO₂ in de atmosfeer kunnen toenemen.”⁷ Volgens het hoger vermelde Globiom-onderzoek verhoogt het gebruik van conventionele biobrandstoffen de koolstofbalans van het Europese vervoer in 2020 met 3,5% in vergelijking met een scenario zonder verplichte bijmenging van die biobrandstoffen.

07. Het verbruik van biobrandstoffen van de eerste generatie in de EU is 14 keer hoger geworden sinds 2002. In 2017 vertegenwoordigde het 4% van de transportbrandstof in de Unie in energiewaarde. 80% van het Europese verbruik van biobrandstoffen bestaat uit biodiesel, tegenover 20% ethanol.⁸ In België is het verbruik van biobrandstoffen van de eerste generatie gestegen van 1% van de transportbrandstoffen in 2007 tot 5,5% in 2017. Biodiesel vertegenwoordigde meer dan drie vierde van die biobrandstoffen.

08. De snelle groei van die bijmengingscijfers is het gevolg van de goedkeuring van een Europees regelgevend kader ter bevordering van het grootschalig gebruik van biobrandstoffen in het kader

⁵ AETS, *Assessing the impact of biofuels production on developing countries from the point of view of Policy Coherence for Development*, onderzoek in opdracht van en gefinancierd door de Europese Commissie, februari 2013. Zie ook E. Cushion, A. Whiteman en G. Dieterle, *Bioenergy Development: Issues and Impacts for Poverty and Natural Resource Management* (Washington, D.C.: Wereldbank, 2010), p. 119; en High-Level Panel of Experts, *Land tenure and international investments in agriculture: A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security* (Comité voor de Voedselzekerheid, FAO, Rome, juli 2011).

⁶ Ecofys, IASA, E4tech, *The land use change impact of biofuels consumed in the EU*, 27 augustus 2015, onderzoek in opdracht van en gefinancierd door de Europese Commissie.

⁷ Europese Commissie, *Land Use Change*, <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/land-use-change>

⁸ EurObserv'ER, *Baromètres biocarburants 2018*, september 2018.

van het energie- en klimaatbeleid van de EU. In 2003 bepaalde Richtlijn 2003/30/EG ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen of andere hernieuwbare brandstoffen in het vervoer⁹ de nationale indicatieve doelstellingen van 2% biobrandstoffen in het vervoer tegen 2005 en 5,75% tegen 2010. In het kader van het klimaat-energiepakket dat in 2008 werd goedgekeurd, legde Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen¹⁰ bindende nationale doelstellingen vast van 10% hernieuwbare energie in het vervoer tegen 2020.

09. België heeft verschillende aanpassingen in de regelgeving doorgevoerd om die Europese richtlijnen om te zetten. Het koninklijk besluit van 4 maart 2005 betreffende de benamingen en de kenmerken van de biobrandstoffen zette de definities en ook de indicatieve doelstellingen (2% in 2005 en 5,75% in 2010) van Richtlijn 2003/30/EG om. De wet van 22 juli 2009 houdende verplichting tot bijmenging van biobrandstof in de tot verbruik uitgeslagen fossiele motorbrandstoffen¹¹ bracht de verplichting tot bijmenging op 4% van het volume. Die wet werd vervangen door 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.¹² Op 4 mei 2018 werd een koninklijk besluit goedgekeurd dat het doel van 8,5% (energie) uit duurzame biobrandstoffen in het Belgisch vervoer in 2020 vastlegt, met een plafond van 7% voor biobrandstoffen van de eerste generatie, wat neerkomt op een stijging met 27% in vergelijking met het verbruiksniveau van 2017. Om die 8,5% te bereiken, mogen de oliemaatschappijen de geavanceerde biobrandstoffen dubbel tellen. Dit KB is bedoeld om België te laten voldoen aan de doelstelling van 10% hernieuwbare energie uit Richtlijn 2009/28/EG. Hernieuwbare elektriciteit zal de ontbrekende 1,5% dekken.

10. Sinds 2009 woedt binnen de instanties van de EU een heftige discussie over de berekeningswijze en de manieren om rekening te houden met ILUC bij de duurzaamheid van biobrandstoffen. Die leidde in september 2015 tot de goedkeuring van Richtlijn 2015/1513, ook de ILUC-Richtlijn genoemd, die een wijziging vormt van Richtlijn 2009/28/EG door maatregelen in te stellen om de uitstoot van broeikasgassen als gevolg van de indirecte veranderingen van het landgebruik door de productie van biobrandstoffen te beperken¹³. De belangrijkste maatregel is de plafonnering van de biobrandstoffen van de eerste generatie die in het kader van Richtlijn 2009/28/EG mogen worden meegerekend tot 7% in 2020. Dat plafond ligt hoger dan de oorspronkelijke voorstellen van de Commissie (5%) en het Parlement (6%).¹⁴

⁹ Richtlijn 2003/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 mei 2003 ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen of andere hernieuwbare brandstoffen in het vervoer, OJ L 123 van 17.5.2003, p. 42.

¹⁰ 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 de Richtlijnen 2001/77/EG en 2003/30/EG, OJ L 140 van 5.6.2009, p. 16.

¹¹ BS, 23.8.2009.

¹² BS, 23.7.2013.

¹³ 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, OJ L 239, 15.9.2015, p. 1.

¹⁴ Richtlijn 2015/1513 bepaalt ook de voorlopige ramingen van de uitstoot van broeikasgassen als gevolg van ILUC. Die laatste hoeven evenwel niet te worden opgenomen in de berekening van de koolstofbalans van de biobrandstoffen. De lidstaten en de bedrijven zijn enkel verplicht de indirecte uitstoot te rapporteren. Tegelijk

11. Op 14 juni 2018 bereikten het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie een politiek akkoord over de grote lijnen van de nieuwe richtlijn over hernieuwbare energie voor de periode 2021-2030. Die werd in december 2018 formeel goedgekeurd door de Europese Raad en het Europees Parlement (richtlijn 2018/2001). Zij voorziet een globale doelstelling van 32% hernieuwbare energie in de EU in 2030. Voor het vervoer is het aandeel hernieuwbare energie indicatief bepaald op 14% in elke lidstaat.

12. Met betrekking tot de biobrandstoffen vermeldt Richtlijn 2018/2001 de volgende essentiële elementen:

- het aandeel biobrandstoffen van de eerste generatie mag niet hoger liggen dan het niveau van 2020 + 1% in elke lidstaat, met een maximum plafond op 7%;
- indien de vastgestelde grens voor biobrandstoffen van de eerste generatie in een lidstaat lager ligt dan 7%, wordt de algemene doelstelling voor het aandeel hernieuwbare energie in het vervoer in dezelfde mate verminderd (zo zou een lidstaat met een plafond van 5% biobrandstoffen van de eerste generatie bijvoorbeeld een doelstelling van 12% in het vervoer toegewezen krijgen);
- de biobrandstoffen met een hoog ILUC-risico zullen tot 2023 worden geplafonneerd op hun niveau van 2019 en daarna geleidelijk aan worden verminderd tot ze in 2030 worden afgeschaft, volgens de criteria voorgesteld in een gedelegeerde verordening waarvan het voorstel door de Commissie moest worden voorgelegd op 1 februari 2019 - de biobrandstoffen die omschreven staan “met een laag ILUC-risico” worden vrijgesteld van dat plafond;
- een doelstelling van 7% zogenaamd geavanceerde brandstoffen moet de facto worden bereikt, door de biobrandstoffen uit afval of residuen, die vermeld staan in bijlage IX van de richtlijn, of hernieuwbare elektriciteit mee te rekenen – voor geavanceerde biobrandstoffen zal een dubbeltelling gelden en voor groene stroom een vierdubbele telling.

13. Eind 2018 heeft de Belgische overheid een voorstel van nationaal klimaat- en energieplan 2030 (NKEP) voorgelegd, dat een doelstelling van 14% biobrandstoffen in het vervoer in 2030 voorziet, waarvan 7% biobrandstoffen van de eerste generatie, of het maximale aandeel dat de Europese Unie toestaat, en 7% geavanceerde biobrandstoffen. Bij die 14% biobrandstoffen komen nog, in het voorstel van NKEP, andere types hernieuwbare energie (vooral hernieuwbare elektriciteit), om in 2030 een totaal aandeel van 20,6% hernieuwbare energie in het Belgisch vervoer te bereiken.

14. Op 8 februari 2019 stelde de Commissie een ontwerp van gedelegeerde verordening voor “over het bepalen van de gewassen met een hoog ILUC-risico waarvoor een aanzienlijke uitbreiding van het teeltgebied op gronden met een grote koolstofvoorraad wordt vastgesteld en de certificering van de biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassa met een laag ILUC-risico”.¹⁵ Er werden twee cumulatieve criteria geselecteerd om die gewassen “met een hoog ILUC-risico” te bepalen: (a) een jaarlijkse uitbreiding van de bewerkte oppervlakte met meer dan 1%

bevordert Richtlijn 2015/1513 de geavanceerde biobrandstoffen, met een indicatieve verbruiksdoelstelling van 0,5% in 2020.

¹⁵ Ref. Ares(2019)762855

sinds 2008 en betrekking hebbend op meer dan 100.000 hectare; (b) meer dan 10% van die uitbreiding op gronden met een grote koolstofvoorraad. Bij toepassing van die methode in de gedelegeerde verordening heeft enkel de teelt van oliepalm een “groot ILUC-risico”.

15. Hetzelfde ontwerp van gedelegeerde verordening stelt de criteria voor waarmee biobrandstoffen uit landbouwgrondstoffen met een “hoog ILUC-risico” kunnen worden geklasseerd met een “laag ILUC-risico”: die grondstoffen moeten dan ofwel voortkomen uit een behoorlijk gecontroleerde toename van de productie (additionaliteitsbeginsel), ofwel zijn gekweekt op gronden die niet-gebruikt, verlaten of ernstig aangetast zijn, ofwel zijn gekweekt op kleine eigendommen van minder dan vijf hectare. De verordening voorziet ook bepaalde modaliteiten voor de certificeringsprocedures voor biobrandstoffen met een “laag ILUC-risico”.

3. Aanbevelingen

De Adviesraad inzake beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling formuleert de volgende aanbevelingen:

Op het niveau van Europa

16. Eisen dat in het voorstel van gedelegeerde verordening van 8 februari alle biobrandstoffen die een negatieve koolstofbalans hebben in vergelijking met het fossiele equivalent als rekening wordt gehouden met de indirecte emissies worden opgenomen in de categorie biobrandstoffen “met hoog ILUC-risico”.

Biodiesel uit soja moet in deze categorie worden opgenomen, evenals biodiesel uit koolzaad en biodiesel uit zonnebloem, die hogere emissies hebben dan diesel.

17. Eisen dat de afwijking voor “biobrandstoffen met een laag ILUC-risico”, voorzien in het ontwerp van gedelegeerde verordening van 8 februari 2019, wordt geschrapt. De criteria die het lage ILUC-risico bepalen, zijn niet relevant of moeilijk toe te passen in de praktijk. Het risico is groot dat die vrijstelling dient als achterdeur voor de afzet van grote hoeveelheden biodiesel met een sterk negatieve koolstofbalans op de Europese markt.

Op het niveau van België

18. De biobrandstoffen van de eerste generatie uitsluiten uit het klimaat- en energieplan 2030. Geen enkele van die brandstoffen kan beweren te voldoen aan de duurzaamheidscriteria. De maatregelen die de oliebedrijven verplichten om ze bij te mengen, moeten vanaf 2021 worden opgeheven, zoals toegestaan door de nieuwe Richtlijn 2018/2001.

19. De plaats van de “geavanceerde” biobrandstoffen in het klimaat- en energieplan 2030 herzien, om te komen tot een realistischer en voorzichtiger aanpak, om niet opnieuw dezelfde fouten te maken als bij de steun aan de biobrandstoffen van de eerste generatie.

20. Een mobiliteitsbeleid bevorderen dat algemeen gericht is op alternatieven voor de eigen auto.

4. Verantwoording van de aanbevelingen

Op het niveau van Europa

21. Zoals voorgesteld in het ontwerp van gedelegeerde verordening van de Commissie van 8 februari 2019, geeft de methode die bepaalt welke gewassen “een hoog ILUC-risico” hebben, niet precies het volledige fenomeen van de indirecte verandering in het landgebruik weer. De methode negeert de wisselwerking tussen de verschillende markten, die centraal staat bij het ILUC-fenomeen. Het is aangetoond dat de markten voor plantaardige olie fungibel zijn, dat wil zeggen dat de plantaardige oliesoorten in ruime mate vervangbaar zijn op de markten, zodat de toenemende vraag naar één olie kan leiden tot een toename in de productie van een andere olie. Doordat de sterke toename van de vraag naar koolzaadolie vanuit de sector van de biodiesel tussen 2000 en 2010 niet leidde tot een in verhouding gelijke toename van de Europese productie van koolzaadolie, werd het Europese tekort aan plantaardige olie ingevuld door de invoer van palmolie, vooral voor de voedings- en de petrochemische industrie.¹⁶ Op dezelfde manier zal de te verwachten daling van het verbruik van palmolie nadat zij wordt geklasseerd “met een hoog ILUC-risico”, worden opgevangen door het gebruik van andere oliesoorten (soja, koolzaad, zonnebloem) in de Europese biodiesel. Dat zal er deels toe leiden dat de wereldwijde productie van die andere oliesoorten zal toenemen, en deels dat de markten die eerder werden bevoorrad met die andere oliesoorten, zich zullen richten op palmolie, de goedkoopste plantaardige olie op de wereldmarkt.

22. De substitutiemechanismen hebben ook betrekking op de grondmarkten. De gegevens in de bijlage van het ontwerp van gedelegeerde verordening gaan ervan uit dat slechts 8% van de uitbreiding van de wereldwijde sojateelt sinds 2008 heeft plaatsgevonden op gronden met een grote koolstofvoorraad, wat lager is dan het plafond van 10% waarboven een biobrandstof volgens de Commissie “een hoog ILUC-risico” heeft. Die benadering negeert op kunstmatige wijze de uitbreiding van landbouwactiviteiten op gronden met veel koolstof als gevolg van de uitbreiding van de sojateelt op gronden die vroeger bestemd waren voor die andere activiteiten. Het is al lang aangetoond dat de uitbreiding van de sojateelt in Brazilië grotendeels gebeurt op gronden die bestemd zijn voor de veeteelt, waardoor die activiteit zich verplaatst naar gebieden met een grote biodiversiteit en een grote koolstofvoorraad.

23. Een andere zwakte van de methode is ook dat de historiek van de ontbossing voor een bepaalde teelt niet noodzakelijk een aanwijzing is voor toekomstige trends. Zo was in Brazilië, de grootste exporteur van soja ter wereld, de sterke daling van de ontbossing in het Amazonegebied tussen 2002 en 2015 het gevolg van een voluntaristisch beleid tot bescherming van het Amazonewoud. In 2016 werd dat beleid opgegeven en sinds de presidentswissel in 2019 volgde een ontmanteling van de milieuregelgeving. De druk vanuit de landbouw op gebieden met grote koolstofvoorraden – Cerrado en Amazone – neemt sterk toe en de uitbreiding van de sojateelt speelt daarbij een doorslaggevende rol.

¹⁶ The International Council on Clean Transportation, *Vegetable Oil Markets and the EU Biofuel Mandate*, Briefing, februari 2013.

24. De modellering van ILUC en de bijbehorende emissies is sinds 2015 officieel erkend door de Europese regelgeving. De economische modellering die wordt gebruikt in de studies die de Europese Commissie in 2011 en 2015 heeft gevraagd, omvatten meer parameters dan de methode uit de gedelegeerde verordening en is dus beter in staat om de gevolgen van de toenemende vraag naar een bepaalde landbouwgrondstof voor de verschillende markten te beoordelen. Hoewel de resultaten verschillen afhankelijk van de scenario's en er nog altijd methodologische discussies zijn, blijft de economische modellering vandaag de beste methode waarover de beleidsmakers beschikken om alle gevolgen van een bepaald bevoorradingsbeleid uit te tekenen. Zij vormt dan ook een uiterst belangrijk instrument bij de besluitvorming over de biobrandstoffen. Het valt niet te begrijpen dat de Europese Commissie die modellering niet heeft gebruikt bij het opstellen van de criteria voor het bepalen van de biobrandstoffen "met een hoog ILUC-risico".

25. Als we rekening houden met de resultaten van de belangrijkste poging tot modellering, het Globiom-onderzoek, is de koolstofbalans van biodiesel uit palm-, soja en koolzaadolie respectievelijk drie keer, twee keer en 1,2 keer hoger dan die van diesel.¹⁷

26. Op 16 november 2017 vroeg minister van Energie, Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling Marie-Christine Marghem de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling, de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en de Raad voor het Verbruik¹⁸ een advies over het ontwerp van koninklijk besluit dat productnormen vaststelt voor brandstoffen uit hernieuwbare bronnen voor de transportsector. Dat advies werd op 14 februari 2018 goedgekeurd en adviseert de Europese en Belgische overheid om het gebruik van alternatieven voor fossiele brandstoffen die gedurende de hele levenscyclus meer broeikasgassen uitstoten te beperken en stop te zetten.

27. Wat betreft de criteria voor het bepalen van biobrandstoffen "met een laag ILUC-risico", stelt het ontwerprapport van de Europese Commissie¹⁹ bij het voorstel van gedelegeerde verordening voor dat de beste manier om de additionaliteit van de productie van grondstoffen voor biobrandstoffen te garanderen erin bestaat de richtlijnen van het Mechanisme voor Schone Ontwikkeling (CDM) toe te passen. Maar de realiteit van de additionaliteit in de projecten van het CMD ligt ernstig onder vuur. Een rapport van het Öko-Institut van 2016 in opdracht van DG CLIMA van de Europese Commissie schat dat 73% van de CDM-kredieten uit de periode 2013-2020 een lage kans op emissiereductie heeft, tegenover slechts 7% van de kredieten met een hoge kans op reductie.²⁰

28. Er bestaat al meer dan tien jaar discussie over de geldigheid van de concepten van "niet-gebruikte", "verlaten" of "aangetaste" gronden. Een groot aantal werken, onder andere van de FAO, heeft aangetoond dat grond die door staten of economische actoren als "niet-gebruikt"

¹⁷ Levenscyclusanalyse uitgevoerd door Transport & Environment op basis van de cijfers uit het Globiom-onderzoek.

¹⁸ Sindsdien omgevormd tot Bijzondere Raadgevende Commissie "Verbruik" (BRC Verbruik).

¹⁹ Europese Commissie, *Report on the status of production expansion of relevant food and feed crops worldwide (ontwerp)*, februari 2019.

²⁰ Öko Institut, *How additional is the Clean Development Mechanism?*, 2016, https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/docs/clean_dev_mechanism_en.pdf.

wordt beschouwd, vaak een belangrijke economische en maatschappelijke functie vervullen voor de arme plattelandsbevolking (voor seizoenbeweiding, houtoogst, pluk, enz.).²¹

29. Zowel bij een toename van de productiviteit als bij het gebruik van verlaten gronden heeft het idee van additionaliteit toegepast op grondstoffen voor biobrandstoffen de intrinsieke zwakte dat het veronderstelt dat er productielagen bestaan die niet worden ontgonnen door gebrek aan vraag vanuit de sector van de biodiesel. Dat is een wankel veronderstelling in een context waarin de wereldwijde vraag naar plantaardige olie elk jaar met 1,5 miljoen ton toeneemt (cijfers van de FAO over de periode 2017-2026).²²

30. Hoe “robuust” en “transparant” de certificeringsprocessen ook zijn, zij zullen nooit ontsnappen aan de moeilijkheden die inherent zijn aan het concept van additionaliteit en niet kunnen garanderen dat er geen verschuiving van productie en dus ILUC optreedt, als gevolg van het wegnemen van grondstoffen voor biobrandstoffen.

31. De omschrijving dat grondstoffen van kleine boerderijen van minder dan vijf hectare “een laag ILUC-risico” inhoudt, is totaal ongefundeerd. Er is geen correlatie tussen de grootte van het bedrijf en het risico van ontbossing. Bovendien is het toewijzen van een kleine oppervlakte grond aan arbeiders die hun teelt verkopen aan één enkele grote fabriek die in handen is van een groot bedrijf een veel voorkomend productiemodel in de palmolie producerende landen.

Op het niveau van België

32. België heeft verschillende keren zijn engagement voor Agenda 2030 voor Duurzame Ontwikkeling van de Verenigde Naties herbevestigd, onder andere bij de voorstelling van zijn nationaal vrijwillig rapport in het kader van het Politiek Forum op Hoog Niveau over de opvolging van Agenda 2030.²³

33. In het deel van dat rapport over Doelstelling nr. 2 “Geen honger”²⁴ verklaart België dat het de voetafdruk van zijn voedselproductie wil verkleinen en de afhankelijkheid van grondstoffen wil beperken. Het verwijst ook naar de nieuwe strategie inzake landbouw en voedselveiligheid die uitgaat van een rechtenaanpak (*rights-based approach*) die de Belgische ontwikkelingssamenwerking in mei 2017 heeft goedgekeurd en die streeft naar een verbetering van de productiviteit binnen stabiele voedselssystemen en ook naar het uitroeien van honger en ondervoeding.

34. Met het oog op de doelstelling “Geen honger” herinnert België ook aan zijn bijdrage aan de *Vrijwillige richtlijnen voor een verantwoord beheer voor grond, visgronden en bossen in de context van nationale voedselzekerheid*, goedgekeurd in 2012 door het Comité voor Voedselzekerheid, ter bevordering van de grondrechten en de eerlijke toegang tot grond en andere natuurlijke rijkdommen voor kwetsbare en kansarme bevolkingsgroepen.

²¹ Cotula et al., *Fuelling exclusion? The biofuels boom and poor people’s access to land*, IEED en FAO, 2008.

²² OESO & FAO. (2017). *OECD-FAO Agricultural Outlook 2017-2026*. OCDE, Publishing. Retrieved from http://www.oecdilibrary.org/agriculture-and-food/oecd-fao-agricultural-outlook-2017-2026_agr_outlook-2017-en

²³ *Pathways to sustainable development. First Belgian National Voluntary Review on the Implementation of the 2030 agenda*, New York, juli 2017.

²⁴ De volledige omschrijving van de tweede SDG luidt “Beëindig honger, bereik voedselzekerheid en verbeterde voeding en promoot duurzame landbouw”.

35. In het deel van het rapport over Doelstelling nr. 15 “Leven op het land”²⁵ wijst België erop dat het in zijn samenwerking met de ontwikkelingslanden bijzondere aandacht besteedt aan de bescherming, het herstel en de bevordering van het duurzaam gebruik van ecosystemen op het land en van duurzaam bosbeheer.

36. Om zijn internationale verbintenissen na te komen en coherent te zijn met de doelstellingen van zijn samenwerking op het vlak van duurzame ontwikkeling en het recht op voedsel, moet België vanaf 2021 zijn doelstellingen voor het verbruik van biobrandstoffen van de eerste generatie opheffen. Wanneer we het concept van duurzaamheid in al zijn aspecten bekijken, moeten we vaststellen dat alle ketens van biobrandstoffen van de eerste generatie problematische gevolgen hebben op het vlak van duurzaamheid.

37. De duurzaamheidscriteria uit Richtlijn 2018/2001²⁶ maken het niet mogelijk om daadwerkelijk de duurzaamheid te garanderen van de biobrandstoffen van de eerste generatie die op grote schaal worden verbruikt. De bindende duurzaamheidscriteria hebben enkel betrekking op de milieuaspecten.²⁷ De sociale gevolgen van de productie van biobrandstoffen zitten niet vervat in de bindende duurzaamheidscriteria, al vormen ze wel het onderwerp van een tweejaarlijks rapport van de Europese Commissie. Dat hiaat wordt beklemtoond in een speciaal rapport van de Europese Rekenkamer uit 2016, die betreurt dat Richtlijn 2009/28/EG “geen enkel bindend criterium bevat dat garandeert dat de productie van biobrandstoffen in de Europese Unie geen negatieve sociaaleconomische gevolgen heeft. Bijgevolg wordt de mogelijkheid van dergelijke negatieve gevolgen niet beoordeeld tijdens de erkenningsprocedure in de vrijwillige regeling van de Commissie. Maar de productie van biobrandstoffen kan de plaatselijke bevolking in gevaar brengen en een nefaste invloed hebben op de samenleving in het algemeen.” Hetzelfde rapport is van mening dat de tweejaarlijkse rapporten van de Commissie over de sociale haalbaarheid “een beperkt nut hebben, omdat ze amper informatie brengen en hun conclusies dubbelzinnig zijn.”²⁸

38. Terwijl de *directe* sociale gevolgen theoretisch gezien te beheersen zijn door de goedkeuring van bindende sociale criteria, zijn de *indirecte* sociale gevolgen niet te controleren omdat ze voortkomen uit kettingreacties op de voedsel-, landbouw- en grondmarkten. Een Europees verbruik van biobrandstoffen van 7% van de voor het vervoer gebruikte brandstoffen leidt mee tot druk op de wereldwijde voedselprijzen en de natuurlijke rijkdommen, met alle gevolgen van dien voor de arme consumenten en de plattelandsbevolking in de wereld.

39. Het zijn precies die tekortkomingen op het vlak van duurzaamheid van de biobrandstoffen van de eerste generatie die de Europese instellingen ertoe aanzetten om ze uit de bindende regeling te halen, door de lidstaten de kans te bieden hun doelstellingen voor duurzame energie in het

²⁵ De volledige omschrijving van de vijftiende doelstelling luidt “*Bescherm, herstel en bevorder het duurzaam gebruik van ecosystemen, beheer bossen duurzaam, bestrijd woestijnvorming en landdegradatie en draai die terug en roep het verlies aan biodiversiteit een halt toe.*”

²⁶ Die criteria zijn dezelfde als die van Richtlijn 2009/28/EG.

²⁷ Er zijn enerzijds criteria “in verband met de uitstoot van broeikasgassen”, die verplichten dat de uitstoot van biobrandstoffen 35% lager ligt dan die van fossiele brandstoffen (50% in 2016 en 60% in 2018) en anderzijds criteria “in verband met de grond”, die verplichten dat de grond waarop de landbouwgrondstoffen zijn gekweekt in januari 2008 geen “grote biodiversiteit” of een “grote koolstofvoorraad” hadden of veengrond waren.

²⁸ Europese Rekenkamer, *Le système de certifications des biocarburants durables de l'Union européenne*, Speciaal rapport nr. 18/2016.

vervoer te verlagen in dezelfde mate als ze het gebruik van die omstreden biobrandstoffen verminderen. Zo voorziet artikel 26 van Richtlijn 2018/2001: *“Indien het aandeel biobrandstoffen en vloeibare biomassa, en het aandeel in het vervoer verbruikte biomassa-brandstoffen die worden geproduceerd uit voedsel- en voedergewassen in een lidstaat beperkt is tot een aandeel van minder dan 7% of een lidstaat besluit het aandeel nog verder te beperken, kan die lidstaat het in artikel 25, lid 1, eerste alinea, bedoelde minimumaandeel dienovereenkomstig met ten hoogste 7 procentpunten beperken”*.

40. Aanhoudende twijfel van dezelfde aard heeft ertoe geleid dat enkele lidstaten van de Europese Unie, zoals het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Duitsland, gebruik maken van deze bewegingsruimte in de nieuwe Richtlijn 2018/2001 om het aandeel biobrandstoffen van de eerste generatie vanaf 2012 terug te dringen tot onder 7%. Noorwegen besliste trouwens op 4 december 2018 om biodiesel uit palmolie te verbieden in biobrandstoffen en twee weken later besliste het Franse parlement om producten op basis van palmolie niet langer als biobrandstoffen te beschouwen.

41. Om dezelfde redenen voorzag het eerste voorstel van nieuwe richtlijn voor de periode 2021-2030 van de Commissie, dat in november 2016 werd voorgelegd, een plafonnering van het gebruik van biobrandstoffen van de eerste generatie op 3,8 % in 2030.²⁹

42. De “noodzaak om reeds gedane investeringen te beschermen” (waar Richtlijn 2015/1513 naar verwijst) kan na 2021 niet als aanvaardbaar argument worden beschouwd om het verbruik van 7% agrobrandstoffen aan te houden. De Commissie heeft trouwens overheidshulp aan de werking van productie-eenheden van biobrandstoffen uit voedselgewassen na 2020 verboden.³⁰

43. Het gebruik van “geavanceerde” biobrandstoffen moet rekening houden met het voorzorgsprincipe. De hele levenscyclus van de betreffende biomassa moet worden meegerekend. Volgens onderzoek in België is het potentieel aan werkelijk inzetbare biomassa van de tweede generatie beperkt. Er is een sterke concurrentie voor het gebruik met sectoren die het al goed doen, zoals de bouw, energie, diervoeder, vezels voor speciale toepassingen, enz.³¹

44. De Belgische doelstellingen voor het verbruik van geavanceerde biobrandstoffen zouden niet mogen leiden tot een grotere invoer van afval en residuen uit landen van buiten Europa. Het is minstens nodig om grondstoffen met een sociaal en milieurisico, zoals bijproducten van palmolie, uit te sluiten en om rekening te houden met de afvalhiërarchie zoals vermeld in Richtlijn 2008/98/EG.

45. Uiteindelijk vormen de biobrandstoffen maar een beperkte strategie voor de aanpassing van de transportsector aan de klimaatuitdaging. Zoals het advies van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling van 14 februari 2018 stelt, moet het beleid om het vervoer koolstofvrij te maken

²⁹ Europese Commissie, Memo: The revised renewable energy Directive, november 2016.

³⁰ CE, *Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020*, Mededeling van de Commissie (2014/C 200/01).

³¹ Jacquet Nicolas et al., "Les initiatives commerciales de bioraffinage en Région wallonne (Belgique): production de biocarburants et voies de valorisation connexes (synthèse bibliographique)", *Biotechnologie, Agronomie, Société et Environnement*, 2015, 19/2.

zich in de eerste plaats toespitsen op de vermindering van het autoverkeer en de ontwikkeling van alternatieven (openbaar vervoer, zachte mobiliteit, autodelen, enz.).

***De Adviesraad inzake beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling (ABCO)** werd opgericht bij Koninklijk Besluit van 2 april 2014 in toepassing van de wet van 19 maart 2013 betreffende de Belgische ontwikkelingssamenwerking (de artikelen 2,16°, 8, 31 en 35,2°). Deze Adviesraad heeft als belangrijkste opdracht advies te verlenen aan de Belgische federale overheden om het naleven van het principe van de beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling aan te moedigen, overeenkomstig artikel 208 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie en artikel 8 van de wet van 19 maart 2013 betreffende de Belgische ontwikkelingssamenwerking.*

Bezoek de website om meer te weten over de Adviesraad en om andere adviezen te lezen in het Nederlands, het Frans en het Engels: <http://www.ccpd-abco.be/>