

Gezamenlijk advies

Wijziging Energiebesluit i.v.m. duurzaamheidscriteria biomassa

Besluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft technische wijzigingen van de certificatatentoekenning en de invoering van biomassacertificatie, van duurzaamheidscriteria voor vaste en gasvormige biomassa en van ILUC-voorwaarden

Datum van goedkeuring	29/09/2016
-----------------------	------------

Datum goedkeuring SALV	3/10/2016
Datum goedkeuring SERV	3/10/2016

Volgnummer	2016 024
------------	------------

Coördinator + e-mailadres	Jan Verheeke, jan.verheeke@minaraad.be
---------------------------	--

Co-auteur + e-mailadres	Medewerkers van de secretariaten van Minaraad, SALV en SERV
-------------------------	---

Inhoudstafel

Inhoudstafel	2
Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving.....	5
Situering en beschrijving	6
1 Algemeen	6
2 Situering t.a.v. de problematiek op het Europese niveau	9
3 Situering en beschrijving van wat voorligt.....	12
3.1 Vlaamse beleidscontext.....	12
3.2 Voorgestelde criteria– beschrijving en kadering.....	15
3.3 Beschrijving van de overige wijzigingsvoorstellen	17
Aanbevelingen.....	19
4 Algemeen	19
4.1 Basiskenmerken van een sluitend systeem.....	19
4.2 Nood aan duidelijkheid over de achterliggende beleidsvisie.....	19
4.3 Doorbreken van verkoking.....	21
4.4 Nood aan Europese harmonisatie	27
5 De afzonderlijke componenten van een sluitend systeem	28
5.1 Materialen- en grondstoffenbeleid	28
5.2 Beoordeling van de voorliggende criteria	30
5.3 Degelijkheid van het certificatiesysteem	32
6 Inzake de voorgestelde technische wijzigingen.....	37
Referenties	39

Krachtlijnen

Het voor advies voorgelegde voorontwerpbesluit stelt duurzaamheidscriteria vast waaraan biomassa moet voldoen om bij energetische toepassing in aanmerking te komen voor aanvaardbare groenestroomcertificaten. Voor de Raden hangt die duurzaamheid onder meer af van de aard en de herkomst van de gebruikte biomassa, van de verwerking ervan, evenals van de mogelijke interferentie met materialen- en afvalbeleid, klimaatbeleid en natuurbeleid. Voor een sluitend systeem zijn dan ook volgende elementen nodig: (1) een eenduidige beleidsvisie, (2) een afwegingskader in relatie tot het materialen- en grondstoffenbeleid (cascade-beginsel), (3) duurzaamheidscriteria inzake bosbeheer, samen met (4) een adequate benadering van de kwestie van koolstofschuld, evenals (5) een degelijk certificatie- en controlesysteem. Het voorgelegde besluit komt hier gedeeltelijk aan tegemoet.

Mede vanuit de zorg voor een gelijk speelveld gaan de Raden er van uit dat een systeem van criteria en controle hierop pas echt sluitend zal zijn als ze op Europees niveau vastgelegd wordt. Aansluitend hierbij benadrukken de Raden dat de meningen verdeeld zijn over de wenselijkheid of het Vlaamse Gewest een voortrekkersrol op zich moet nemen inzake sommige criteria: met name over de vraag in welke mate Vlaanderen de koolstofschuld al moet meenemen in de criteria set; in welke mate er noodzaak is voor de invoering van een “cap; in welke mate er sociale criteria moeten worden opgenomen. De Raden spreken zich hier niet over uit, maar geven in het advies de diverse argumentatielijnen weer. Voor elk van deze kwesties moeten de argumenten die in dat verband ingebracht worden op hun waarde getoetst worden en moeten de wetenschappelijke ontwikkelingen en de ontwikkelingen in vergelijkbare staten (i.e. gelijk speelveld) op de voet gevolgd worden.

Het is voor Raden niet duidelijk welke rol men in de toekomst wenst te geven aan grootschalige, resp. kleinschalige installaties. Er moet alleszins gewaakt worden op een energie-efficiënt en duurzaam gebruik van de inzetbare biomassa, en er moet worden gezorgd voor een periodieke evaluatie, in overleg met de stakeholders, van het systeem van criteria.

Wat de relatie met materialenbeleid aangaat, stellen de Raden vast dat er in de regeling elementen verwerkt zijn die verwijzen naar het cascade-principe. Een duidelijk afwegingskader in relatie tot het materialen- en grondstoffenbeleid (in lijn met het principe van de cascadering) is volgens de Raden één van de elementen die nodig zijn voor een sluitend systeem van duurzaamheidscriteria. Ze bevelen aan om te onderzoeken hoe het voorbereidend studiewerk (van OVAM / VITO) daartoe op een duidelijker wijze vertaald zou kunnen worden. De Raden vragen evenwel dat bij een afwegingskader een zorgvuldige afstemming met het energiebeleid wordt gezocht, aangezien zij de indruk hebben dat een rigide toepassing van het cascadeprincipe in sommige gevallen ongewenst is.

De Raden wijzen erop dat de afstemming met het natuurbeleid ontbreekt en vragen om werk te maken van een overleg met de bevoegde administraties. Ook vragen de Raden om werk te maken van een overleg met de betrokken stakeholders (natuur- en bosbeheerders), om het lokaal potentieel in bos- en natuurgebieden op een zo effectief en duurzaam mogelijke wijze in te kunnen zetten.

De Raden gaan ook in op de certificatie van de biomassastromen, waarvoor men een ministerieel besluit plant. De Raden vragen om hierover ruim te consulteren, en formuleren kenmerken waaraan het systeem zou moeten voldoen: bouw voort op bestaande systemen, zorg voor een omvattende beoordeling van de certificatieschema's, stel leidraden op voor de kwaliteit van de risico-inschattingen, de audits van deze schema's moeten meer omvatten dan desktop studies, en er moeten voorwaarden gelden op het vlak van communicatie en transparantie. De Raden pleiten ook voor een overgangsperiode en een evaluatiemoment.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	22 juni 2015
Naam adviesvrager + functie	Bart Tommelein, Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie
Rechtsgrond van de adviesvraag	Decreet van 18 juli 2003 tot regeling van de Strategische Adviesraden, art 4 en 16.
Adviestermijn	30 dagen – uitstel verleend tot 15 september
Samenwerking	SERV en SALV
Overlegcommissie	Werkcommissie Milieuhygiëne
Vergaderingen: soort + datum	Hoorzitting op 24 augustus 2016 Werkcommissievergaderingen op 1 september, 8 september, 13 september en 22 september Raadszitting Minaraad op 29 september Raadszitting SALV op 30 september Raadszitting SERV op 3 oktober

De Minaraad ontving van Vlaams Minister van Begroting, Financiën en Energie op 22 juni een adviesvraag inzake de wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft technische wijzigingen van de certificaten-toekenning en de invoering van biomassacertificatie, van duurzaamheidscriteria voor vaste en gasvormige biomassa en van ILUC-voorwaarden.

Inzake de termijn staat de begeleidende brief van Vlaams Minister Bart Tommelein 30 dagen toe. Op vraag van de Minaraad werd een termijnverlenging toegestaan tot de geplande Raadszitting van 15 september 2016.

Situering en beschrijving

1 Algemeen

- [1] **Biomassa als energiebron.** Naast de inzet van biomassa als voedsel of voeder dan wel als materiaal, wordt biomassa eveneens ingezet voor het genereren van warmte, de productie van elektriciteit, en voor de productie van (synthetische) brandstoffen. Het aandeel van bio-energie in het globale primaire energieverbruik is sinds 2005 relatief constant gebleven, met name omstreeks 10%, niettegenstaande een wereldwijde stijging van het energiegebruik met 24% tussen 2005 en 2015. Hierbij neemt, op wereldvlak, de inzet voor warmteproductie het grootste aandeel in¹.

Kleinschalige inzet van biomassa voor energieopwekking is vanouds al een wijdverspreid gegeven². Door de stijgende vraag naar hernieuwbare energie heeft de bio-energiesector zich in de afgelopen jaren ontwikkeld tot een belangrijke afnemer van hout en houtige reststromen. Deze trend is niet enkel zichtbaar in het Vlaamse Gewest, maar ook op Europees en op wereldvlak. Een aantal Europese Lidstaten hebben in grote mate ingezet op bio-energieproductie, via de introductie van allerlei ondersteuningsmechanismen. De hedendaagse attractiviteit van de inzet van biomassa voor energiedoelen is gebaseerd³ (1) op de beschikbaarheid van een groot scala aan inzetbare hulpbronnen in dat verband (hout uit bossen, teelten en residuen uit landbouw, diverse afvalstromen, enz.), (2) op het feit dat deze hulpbronnen op globaal niveau minder onderhevig zijn aan een oligopolie-situatie dan bij fossiele brandstoffen het geval is, evenals (3) op het gegeven dat er een breed scala aan technologieën is die ingezet kunnen worden om energie op te wekken uit (vaste, vloeibare of gasvormige) biomassa ten behoeve van eindgebruikers – wat een flexibiliteit genereert die vergelijkbaar is met het gebruiksgemak dat gepaard gaat met de inzet van fossiele brandstoffen.

Wat dat laatste betreft, biedt de inzet van biomassa, vergelijkbaar met fossiele brandstoffen, een aantal voordelen in vergelijking met andere bronnen van hernieuwbare energie. De OVAM/VITO-studie vermeldt: *“(1) biomassa kan gemakkelijk worden opgeslagen voor later gebruik en speelt daar een belangrijke rol als stabiliserende energiebron naast zon of wind, wat onder meer ook bijdraagt aan de energiezekerheid van de Europese Unie, (2) biomassa is in staat om warmte op hoge temperatuur te leveren die niet gemakkelijk via andere hernieuwbare bronnen kan worden bekomen, (3) bio-energie kan zowel kleinschalig (enkele kW) als grootschalig (1 tot 500 MW) worden ingezet.”*⁴

¹ Deze overzichtsgegevens uit SAWIN, J.L., et al., p. 43.

² Op globaal niveau 8,9% van het primair finaal energiegebruik (eveneens SAWIN, J.L., et al., p. 43).

³ Samenvatting van de voordelen gebaseerd op MATTHEWS et al. (2015), p. 1.

⁴ OVAM/VITO (2016), p. 23-24.

- [2] **Biomassa als vorm van koolstofarme energie.** Het op korte termijn realiseren van significante reducties van broeikasgasemissies vormt een globale uitdaging, die vastgelegd is in het Klimaatverdrag van 1992⁵ en met het Akkoord van Parijs van 2015⁶. Deze reductie vereist in principe het omschakelen van energieopwekking op basis van fossiele brandstoffen naar andere vormen van energieopwekking. Hierbij staat de notie “hernieuwbare energie” centraal, i.e. “energie uit hernieuwbare, niet-fossiele bronnen”⁷.

De energetische inzet van biomassa wordt in de klimaatboekhouding opgevat als een vorm van koolstofarme energie, omdat men er vanuit gaat dat de biomassa die geoogst of ingezet wordt voor deze gebruiksvorm, vervangen wordt door (de productie, op een vergelijkbare oppervlakte, van) equivalente biomassa. Bij de aangroei van die vervangende biomassa wordt er aldus een vergelijkbare hoeveelheid CO₂ opgeslagen (“gesequestreerd”) als deze die vrijkwam bij het gebruik van de ingezette biomassa. Meteen ligt er, naast de motieven vermeld in §1 en zoals ook aan bod komt in de OVAM/VITO-studie, een extra argument voor om in te zetten op biomassa als energiebron: “indien duurzaam geproduceerd en efficiënt gebruikt, leidt biomassa tot een significante CO₂ besparing t.o.v. van fossiele brandstoffen”⁸.

- [3] **Vraagstukken verbonden aan de inzet van biomassa als energiebron.** Tegelijk wordt het in §2 vermelde uitgangspunt – dat inzet van biomassa opgevat kan worden als een vorm van koolstofarme hernieuwbare energie vanwege de koolstofsequestratie die er parallel mee plaatsgrijpt – ook in meerdere opzichten in vraag gesteld. Naast de problematiek van het al of niet duurzaam karakter van het beheer van de ecosystemen waaruit de biomassa gebruikt wordt evenals de problematiek van de energie-inzet die nodig is voor de productie, het transport en de verwerking van die biomassa (i.e. problematiek van de directe effecten), zijn er in deze vraagstelling drie kernpunten in verband met indirecte effecten – i.e. effecten die niet zonder meer toegeschreven kan worden aan de productie, het transport of de inzet van een concreet aanwijsbare hoeveelheid biomassa⁹⁻¹⁰:
- Het gebruik van biomassa (in het bijzonder geoogst hout) als een bron van bio-energie kan een “koolstofschuld” doen ontstaan, voor zover de koolstof die uitgestoten wordt bij de inzet van geoogste biomassa, niet onmiddellijk (bv. het opnieuw aanwassen van bossen neemt tijd in beslag) of mogelijk niet voldoende (dit laatste wanneer additionele houtoogst in bossen, met het oog op

⁵ De notie “biomassa” komt in het Klimaatverdrag slechts voor in de functie van “sink” om koolstof op te slaan; de Verdragsluitende Partijen verbinden er zich toe de verschijningsvormen van biomassa (*forests* enz.) als “sink” duurzaam te beheren, te behouden en te bevorderen – zie art. 3.d.

⁶ Ook in dit akkoord komen de verschijningsvormen van biomassa in beeld als “sink”, zie art. 5.

⁷ Definitie uit Richtlijn 2009/28/EG, art. 2.a.

⁸ OVAM/VITO (2016), p. 24.

⁹ Deze samenvatting gebaseerd op MATTHEWS et al (2015), p. 2.

¹⁰ Vergelijkbaars in European Court of Auditors (2016), p. 11.

energieopwekking, een blijvend negatieve invloed heeft op de koolstofvoorraad in de betrokken bosgronden) gecompenseerd wordt door sequestratie van koolstof¹¹.

- Wanneer landbouw- of bosgrond ingezet wordt om bio-energie te kweken aan te vatten, in plaats van voor voedsel- of voedergewassen, dan wordt de behoefte aan voedsel hetzij in verminderde mate bevredigd, hetzij bevredigd doordat men andere landbouw- of bosgronden op een meer intensieve wijze gaat gebruiken. Het eerste kan leiden tot sociaaleconomische problemen. Het tweede kan onder meer nadelige gevolgen hebben voor de koolstofvoorraden in die gronden en voor biodiversiteit. Deze kwestie wordt gevat met het acroniem “ILUC” (“Indirect Land Use Change”).
- De Europese vraag naar biomassa steeg de laatste jaren sterk, en naar verwachting zal deze nog verder toenemen. Volgens de nationale actieplannen hernieuwbare energie zal (houtige) biomassa, voor meer dan 50% van de Europese hernieuwbare energieproductie instaan. De lidstaten rekenen daarvoor op 178 miljoen ha bos. Dit is veel meer dan wat Europa duurzaam aan hout kan voorzien¹². Het Zuidoosten van de Verenigde Staten zorgt voor het leeuwendeel van de export van houtpellets naar Europa. Tussen 2012 en 2014 verdubbelde de export van houtpellets van 2,1 tot 4,4 miljoen ton¹³. Maar liefst 98 procent van de export uit deze regio is bestemd voor Europa. In volgorde van grootte zijn het Verenigd Koninkrijk (75%), België, Denemarken, Nederland en Italië de belangrijkste importlanden ¹⁴.
- De inzet van biomassa als een energiebron (bv. hout in de vorm van pellets) kan ertoe leiden dat deze biomassa afgeleid wordt van andere, meer gebruikelijke vormen van inzet ervan, met name als materiaal (bv. hout voor allerlei constructiedoeleinden). Dan zijn er twee mogelijkheden. Ofwel zal men dan, vanwege het prijseffect van de toegenomen vraag, meer hout beginnen telen en oogsten, met navenante impact op de prijzen en druk op de ecosystemen. Ofwel zal men, om deze materialen te substitueren, andere materiaalstromen behoeven, waarvan de productie mogelijk hogere CO₂-emissies vereist dan dat dit voor het biomassamateriaal het geval is. Deze fenomenen worden ook aangeduid als “IWUC” (“Indirect Wood Use Change”).

Hoewel er nog veel onzekerheid en discussie bestaat over de draagwijdte van elk van deze problemen, wordt de beleidsrelevantie van deze kwesties aanvaard. Om die reden moet *“worden gegarandeerd dat de biomassa die wordt ingezet, ongeacht de toepassing, zo duurzaam mogelijk geproduceerd werd en zo weinig mogelijk leidt tot uitputting van de houtvoorraden, degradatie van ecosystemen of het schaden van de levensomstandigheden van de lokale en inheemse bevolking. Dit dient in het perspectief*

¹¹ Zie ook FAO (2015), p. 4: “Over the past 25 years global carbon stocks in forest biomass have decreased by almost 11 gigatonnes (Gt). This reduction has been mainly driven by conversion to other land uses and to a lesser extent by forest degradation.”.

¹² Muys, B., Hetemäki, L. and Palahi, M. (2013), Sustainable wood mobilization for EU renewable energy targets. *Biofuels, Bioproducts and Biorefining*, 7: 359–360.

¹³ US Energy Information Administration, UK’s renewable energy targets drive increases in U.S. wood pellet exports, <http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=20912>

¹⁴ US Energy Information Administration, U.S. wood pellet exports double in 2013 in response to growing European demand, <http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=16391>

beschouwd te worden van andere grondstoffen of energiebronnen die als alternatief voor de houtige biomassa zouden gebruikt worden, en die op hun beurt ook milieuvoordelen of milieuschade meebrengen. En moet erover gewaakt worden dat bij de inzet van biomassa voor bio-energie effectief broeikasgasreducties worden gerealiseerd ten opzichte van de fossiele alternatieven.¹⁵

2 Situering t.a.v. de problematiek op het Europese niveau

- [4] **Plaats van biomassa in het Europese beleid inzake hernieuwbare energie.** De Europese Unie heeft, in de afgelopen twee decennia, een grote rol toegekend aan hernieuwbare energie als pijler in het energie- en klimaatbeleid. Daarbinnen werd dan een belangrijke plaats ingeruimd voor de inzet van biomassa¹⁶.

Voor de periode na 2020 publiceerde de Europese Commissie een mededeling rond de klimaat-en energiedoelstellingen voor 2030¹⁷. Deze mededeling bevat een bindende Europese doelstelling voor hernieuwbare energie, nl. 27 % tegen 2030. Er worden evenwel geen doelstellingen per lidstaat gegeven en evenmin een verdere opsplitsing per energiedrager of sector aangeduid.

- [5] **Richtlijn Hernieuwbare Energiebronnen.** In lijn hiermee vereist de in 2009 vastgestelde Richtlijn Hernieuwbare Energiebronnen¹⁸ (hierna “HEB-richtlijn”) een stijging van het aandeel hernieuwbare energie in de finale energieconsumptie van de EU tot 20% tegen 2020 (art. 3.1.), een doelstelling die vertaald moet worden in nationale actieplannen (art. 4). Aansluitend regelde de HEB-richtlijn een reeks topics i.v.m. hernieuwbare energie. Een ervan is dat er op het Europees niveau duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen en voor vloeibare biomassa werden vastgesteld, inclusief uitsluitingscriteria m.b.t types ecosystemen waaruit de biomassa zou voortkomen (art. 17). Voor de meeste biobrandstoffen die in de EU in de handel worden gebracht, wordt de duurzaamheid aldus gecertificeerd in het kader van door de Europese Commissie erkende vrijwillige controleschema's (art. 18).

- [6] **Mededeling van 2010 vanwege de Commissie inzake duurzaamheidscriteria voor vaste en gasvormige biomassa.** Daar waar de HEB-richtlijn wel gekomen was tot het bepalen van duurzaamheidscriteria voor vloeibare biomassa als energiebron, werd er aldus niet gekomen tot een vergelijkbare verzameling criteria voor vaste en gasvormige biomassa.

Het belang van vaste biomassa in de Europese energievoorziening is nochtans niet gering. Op wereldvlak vormt Europa momenteel de grootste markt voor houtpellets

¹⁵ OVAM/VITO (2016), p.20.

¹⁶ Zie Europese Commissie, “Routekaart voor hernieuwbare energie – Hernieuwbare energiebronnen in the 21st eeuw: een duurzamere toekomst opbouwen”, COM(2006) 848, van 10 januari 2007, met verwijzing naar COM(1997) 599 “Energie voor de toekomst: duurzame energiebronnen. Witboek voor een communautaire strategie en actieplan”.

¹⁷ [COM\(2014\)15](#).

¹⁸ Richtlijn 2009/28/EG, 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, 23 april 2009.

voor verwarmingsdoeleinden¹⁹, met Duitsland, Frankrijk, Zweden, Italië en Finland als grote verbruikers van vaste biomassa voor verwarmingsdoeleinden²⁰. In Europa is er een beperkt aantal landen (Denemarken, Nederland, Verenigd Koninkrijk en België) dat bovendien inzet op het gebruik van biomassa voor onder andere de opwekking van elektriciteit. Deze landen hebben oude steenkoolcentrales die kunnen worden omgeschakeld naar het verwerken van biomassa. De Europese regio is daarmee in de afgelopen jaren op wereldvlak de grootste importeur geweest van houtpellets²¹.

In antwoord op de lacune die er aldus op het niveau van Europese richtlijnen bestaat inzake vast (en ook: gasvormige) biomassa, heeft de Europese Commissie in 2010, mede in uitvoering van art. 17.9. van de HEB-Richtlijn, een mededeling uitgebracht met aanbevelingen in dat verband t.b.v. de Lidstaten. In hoofdzaak beveelt de Commissie aan *“dat de lidstaten die reeds nationale duurzaamheidsregelingen hebben ingevoerd voor vaste en gasvormige biomassa [...], of die voornemens zijn dergelijke regelingen in te voeren, erover waken dat bedoelde regelingen in bijna alle aspecten overeenstemmen met die van de richtlijn betreffende hernieuwbare energiebronnen”*²². Vermits het om een mededeling van de Europese Commissie gaat, gaat er van deze aanbeveling niet dezelfde bindende kracht uit als van de criteria die in de HEB-Richtlijn zijn vastgesteld.

- [7] **Bossenstrategie van 2013.** In de Europese Bossenstrategie stelt de Europese Commissie dat ong. 42% van de in de EU geoogste houtbiomassa wordt gebruikt als energiebron; hiermee wordt ongeveer 5% van het totale energieverbruik van de EU gedekt. *“De Commissie onderzoekt momenteel of aanvullende maatregelen, met inbegrip van geharmoniseerde duurzaamheidscriteria, moeten worden voorgesteld om een antwoord te bieden op duurzaamheidsvraagstukken in samenhang met het gebruik van vaste en gasvormige biomassa voor verwarming, koeling en elektriciteitsopwekking.”*²³. Even verderop in de strategietekst wordt vooropgesteld dat men die geharmoniseerde criteria in 2014 zou ontwikkelen en worden onder meer richtsnoeren in het vooruitzicht gesteld waarin het cascadebeginsel zou zijn opgenomen.

- [8] **Klimaat- en energiepakket van 2014.** In 2014 heeft de Europese Commissie, in zijn toen uitgebrachte Energie- en Klimaatpakket 2030, verklaard: *“Ook een beter biomassabeleid is noodzakelijk, willen wij deze hulpbron zo doelmatig mogelijk inzetten ter bereiking van robuuste en controleerbare broeikasgasbesparingen en voorts eerlijke mededinging mogelijk maken tussen de verschillende toepassingen van biomassa in de bouwsector, de papier- en pulpindustrie, de biochemische industrie en de energieopwekking. Daarbij moeten ook duurzaam landgebruik en duurzaam bosbeheer (overeenkomstig de EU-*

¹⁹ Zie bericht over het 14de Pellets Industry Forum, München, juni 2015: „no region in the world produces and burns as many wood pellets as Europe“ (http://www.pelletsforum.de/index.php?id=763&L=1&tx_ttnews%5Byear%5D=2015&tx_ttnews%5Bmonth%5D=07&tx_ttnews%5Bday%5D=20&tx_ttnews%5Btt_news%5D=1732&cHash=b354dfcec68e49d2dfbc0c4f98fbc451)

²⁰ EurObserv'ER (2015), p. 5, tabel 1.

²¹ SAWIN, J.L., et al., p. 47, met verwijzing naar Argus Media, “Biomass leaders’ predictions for the industry 2015” (<http://www.argusmedia.com/events/argus-events/europe/argus-euro-biomass/2016-ebook-web/>).

²² COM(2010), p. 9.

²³ EUROPESE COMMISSIE (2013), p. 8.

bosstrategie) worden meegenomen, alsook – net als bij biobrandstoffen – de indirecte landgebruikseffecten.”²⁴.

- [9] **Impactstudie import houtpellets uit zuidoosten van de VSA.** Op vraag van de Europese Commissie werd er in 2014 een studie opgemaakt over de milieu-impact van import van houtpellets uit het zuidoosten van de Verenigde Staten. Deze studie werd uitgebracht in 2016. De verhoogde export van vaste biomassa blijkt volgende effecten te hebben op bossen en de houtsector in het zuidoosten van de Verenigde Staten: (1) verhoogde omzetting van natuurlijke bossen en landbouwgrond naar houtplantages, (2) intensivering van beheer en houtoogst, met mogelijk impact op langetermijnproductiviteit, (3) verhoogde druk op bossen met hoge diversiteit, en (4) mogelijke verdringing van plaatselijke houtgebruikers. In een laatste hoofdstuk worden een aantal mogelijke maatregelen opgesteld en geëvalueerd, waaronder certificatie, levenscyclusanalyse, quota's en uitsluiting van gebieden²⁵.

Maar anderzijds argumenteren een groep van wetenschappers “dat houtproductie voor bio-energie in de VS boseigenaars net stimuleert om bosarealen uit te breiden en de bosproductiviteit te verbeteren en vermijdt dat bosgebieden worden omgevormd naar andere landgebruiken, waaronder residentieel gebruik²⁶.

- [10] **ILUC-Richtlijn van 2015.** De in 2015 vastgestelde Europese richtlijn inzake *Indirect Land Use Change* ²⁷(hierna “ILUC-richtlijn”) bevat wijzigingen aan de hiervoor beschreven HEB-Richtlijn, die er toe strekken een regeling in te voeren betreffende aanvaardbare en onaanvaardbare vormen van landgebruiksverandering als gevolg van inzet van land voor energieteelten. Betekenisvol is dat de ILUC-richtlijn een “cap” introduceert voor het gebruik van vloeibare biomassa uit energieteelten (i.e. primaire brandstoffen) voor transportdoeleinden, i.e. een bovengrens van 7%²⁸. De ILUC-richtlijn trad in werking op 5 oktober 2015. De lidstaten moeten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in deze richtlijn tegen 10 september 2017 in werking doen treden.
- [11] **Openbare raadpleging in 2016 over duurzaam bio-energiebeleid.** Voortbouwende op het zo-even aangehaalde klimaat- en energiepakket, organiseerde de Europese Commissie van februari tot mei 2016 een openbare raadpleging over de voorbereiding van een duurzaam bio-energiebeleid voor de periode na 2020. De inleiding bij het

²⁴ EUROPESE COMMISSIE (2014), p. 8.

²⁵ STRANGE OLESEN, A., et al. (2016), pp. 242 e.v. – men overweegt quota op het niveau van de energieproducenten dan wel op het niveau van Lidstaten.

²⁶ OVAM/VITO (2016), p.61, verwijzend naar: *Letter from Professor Robert W. Malmshiemer to Secretary Edward Davey and Professor John Loughhead. State University of New York College of Environmental Science and Forestry, 15 December 2014.*

²⁷ Richtlijn 2015/1513 van 9 september 2015.

²⁸ Artikel 2, 2), b), iv), van Richtlijn 2015/1513 introduceert een punt d) in art. 3.4., met als tekst: “voor het berekenen van biobrandstoffen in de teller bedraagt het aandeel van energie uit biobrandstoffen geproduceerd uit granen en andere zetmeelrijke gewassen, suikers en oliegewassen en uit gewassen die als hoofdgewas primaire voor energiedoeleinden op landbouwgrond worden geteeld, niet meer dan 7% van het eindverbruik van energie in de vervoersector in de lidstaten in 2020.”

enquêteformulier²⁹ evenals de vraagstelling in de consultatie duiden erop dat de Europese Commissie vooruitgang wil boeken inzake het debat waarvan de contouren geschetst worden in de eerste paragrafen van dit advies.

- [12] **Evaluatie Europees Rekenkamer.** De Europese Rekenkamer heeft in de zomer van 2016 een rapport gepubliceerd over het certificeringssysteem voor vloeibare biobrandstoffen³⁰. Voor de meeste biobrandstoffen die in de EU in de handel worden gebracht en die onder het toepassingsgebied van de HEB-Richtlijn vallen, wordt de duurzaamheid gecertificeerd in het kader van door de Commissie erkende vrijwillige certificeringsschema's. De Rekenkamer onderzocht of de Commissie - en bijgevolg de lidstaten die de vrijwillige certificeringssystemen toepassen – over een betrouwbaar certificeringssysteem inzake de duurzaamheid van deze vloeibare biobrandstoffen beschikt. Uit het verslag blijkt dat de Rekenkamer heel wat kritische bedenkingen heeft bij het thans toegepaste certificeringssysteem³¹. De conclusie was dat “..., because of weaknesses in the Commission’s recognition procedure and subsequent supervision of voluntary schemes, the EU certification system for the sustainability of biofuels is not fully reliable.”³².

3 Situering en beschrijving van wat voorligt

3.1 Vlaamse beleidscontext

- [13] **Feitelijke stand van zaken in het Vlaamse Gewest.** Als gevolg van de HEB-Richtlijn³³ geldt er voor België een doelstelling van 13% aandeel hernieuwbare energie in het bruto finaal energieverbruik tegen 2020. In 2014 bedroeg het aandeel hernieuwbare energie in Vlaanderen 5,7% van het bruto finaal energiegebruik³⁴. Binnen die 5,7% valt 77,0% aan te merken als afkomstig van bio-energie; die 77% is met name de som van 40,8% groene warmte uit bio-energie + 19,6% groene stroom uit bio-energie + 16,6% biobrandstof voor transport. In 2014 werd er evenwel 13% minder stroom uit bio-energie gehaald dan het jaar voorheen, wat verklaard wordt door de tijdelijke uitval van een grote biomassacentrale en de sluiting van een bedrijf dat biomassa bijstookte³⁵.
- [14] **Algemene beleidsvoornemens op het Vlaamse niveau.** In recente jaren heeft de Vlaamse Regering op diverse momenten beslissingen genomen of beleidsvoornemens geuit die relevant zijn voor het voorliggende voorontwerpbesluit:

²⁹ EUROPESE COMMISSIE, *Preparation of a sustainable bioenergy policy for the period after 2020*, zie <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/BioenergySurvey2016%20final.pdf> evenals <https://ec.europa.eu/energy/en/consultations/preparation-sustainable-bioenergy-policy-period-after-2020>.

³⁰ EUROPESE REKENKAMER (2016).

³¹ Zie ook <https://eubioenergy.com/2016/07/21/european-court-of-auditor-slams-commissions-scheme-for-sustainability-of-biofuels/>.

³² European Court of Auditors (2016), executive summary, p. 8 e.v.

³³ HEB-Richtlijn, bijlage I.

³⁴ JESPERS, K. (2016), samenvatting, p. V.

³⁵ Idem, samenvattende infosheet “*Inventaris hernieuwbare energie in Vlaanderen 2014*”, pp. 1 en 3.

- In art. 6.2./1.7, §1, van het Energiebesluit, wordt aan het VEA opgelegd om voor bepaalde projectcategorieën een project-specifieke onrendabele top en dito bandingfactor te berekenen. Bij Besluit van de Vlaamse Regering van 2 juni 2014, werd uit deze bepaling weggelaten dat deze opdracht ook gold met betrekking tot de categorie *“3° groenestroominstallaties, voor zover ze niet tot 1° en 2° of tot de vastgelegde representatieve projectcategorieën, vermeld in artikel 6.2/1.2, behoren en een minimaal vermogen hebben van meer dan 20 MWe;”*.
- De Vlaamse Regering heeft op 10 juli 2015 het Actieplan Duurzaam beheer van Biomassa(rest)stromen 2015 – 2020 goedgekeurd. Dit actieplan bevat een kader voor het duurzaam en efficiënt inzetten van biomassastromen en -reststromen (hout, gft, groenafval, organisch-biologisch afval, ...). Met het daarin vervatte Actieprogramma 16 komt het duurzame gebruik van biomassa(rest)stromen voor groenestroom- en groenewarmteproductie aan bod in dit plan. Actieprogramma 18 onderzoekt de beleidsmatige en wetgevende mogelijkheden om materiaalrecyclage binnen het klimaatbeleid een grotere rol te laten spelen als koolstofopslagreservoir. Actieprogramma 19 zet in op het onderzoeken van manieren om biomassa(rest)stromen die voor energietoepassing (verbranding) in aanmerking komen, zoveel mogelijk te oriënteren naar groenewarmteproductie en om de daarbij geproduceerde restwarmte optimaal te benutten³⁶.
- In haar op 25 maart 2016 goedgekeurde Visienota 2050 stelde de Vlaamse Regering vast dat de wereldwijde vraag naar energie zou blijven stijgen en dat aldus, voor Vlaanderen, de importafhankelijkheid een aan te pakken probleem is. Daarop werd verklaard: *“Vlaanderen produceert daarom in 2050 de nodige energie zoveel mogelijk lokaal en zoveel mogelijk hernieuwbaar (windenergie, zonne-energie, biomassa, geothermie, golfslag- en getijde-energie ...). Bij de inzet van biomassa wordt gestreefd naar een maatschappelijk optimale inzet van biomassastromen, rekening houdend met het cascadebeginsel uit het materialenbeleid ((her)gebruik voor voeding, veevoeder, materialen, producten en energie) en met de wenselijkheid van een zekere en betaalbare energievoorziening. Omwille van duurzaamheidscriteria zullen grootschalige biomassacentrales geen plaats meer hebben in de energiemix.”* Daar werd aan toegevoegd: *“Het verzekeren van de duurzaamheid van geïmporteerde en lokaal geproduceerde biomassa vormt een specifieke uitdaging in de omslag naar een circulaire economie. Idealiter maakt Vlaanderen zo veel mogelijk gebruik van de nevenstromen van biomassa.”*³⁷. En ten slotte: *“We zetten in op de transitie naar een koolstofarm energiesysteem dat maximaal hernieuwbaar is en voorziet in een realistische energiemix. Het is duurzaam en verschaft betaalbare en competitieve energie waarvan de bevoorrading verzekerd is.”*³⁸

³⁶ VLAAMSE REGERING (2015), resp. pp. 64, 68 en 69.

³⁷ VLAAMSE REGERING (2016), p. 52, resp. p. 51.

³⁸ VLAAMSE REGERING (2016), p. 67.

- Naar aanleiding van de in het voorjaar van 2016 genomen beslissing over het al of niet toekennen van groenestroomcertificaten aan een biomassacentrale in de Haven van Gent, heeft de bevoegde minister enige verklaringen afgelegd waaruit zou kunnen afgeleid worden dat hij geen voorstander is van grootschalige biomassacentrales³⁹.
- De Vlaamse Regering heeft op 8 juli 2016 een conceptnota goedgekeurd over nieuwe subdoelstellingen hernieuwbare energie 2020⁴⁰. Het gaat om een op te maken plan dat aan de hand van subdoelstellingen aan zal geven welke rol de Vlaamse Regering ziet voor de diverse energietechnologieën in het behalen van de op last van de Europese Unie bepaalde hernieuwbare energiedoelstellingen. Op basis van een evaluatie zijn twee scenario's uitgewerkt voor nieuwe subdoelstellingen. Momenteel loopt er een consultatie over deze conceptnota. De vraag welke rol (grootschalige) biomassa hierin zal spelen, blijft pertinent. Opvallend is dat de rol die deze conceptnota voorziet voor (grootschalige) biomassa in de twee vermelde scenario's beperkter is dan de rol die men met de vorige indicatieve subdoelstellingen, vastgelegd in januari 2014, hiervoor voorzag.

[15] **Bestaande criteria in Vlaamse Gewest.** in de actuele Vlaamse regelgeving zijn er enkele regelingen met criteriasets die aanleunen bij – maar niet identiek zijn aan – wat nu voorligt:

- In het natuur- en bosbeleid geldt er op dit moment een criteriaset met betrekking tot bosbeheer, die is vastgelegd in het Besluit van de Vlaamse Regering van 27 juni 2003 tot vaststelling van de criteria voor duurzaam bosbeheer voor bossen gelegen in het Vlaamse Gewest. Deze criteria werken in de praktijk door, voor die “bossen gelegen in het Vlaamse Gewest”, via twee andere besluiten van dezelfde datum, met name het Besluit van de Vlaamse Regering van 27 juni 2003 betreffende de beheerplannen van bossen en het Besluit van de Vlaamse Regering van 27 juni 2003 betreffende de subsidiëring van beheerders van openbare en privébossen. In hoofdzaak is het zo dat de zgn. uitgebreide bosbeheerplannen moeten worden opgesteld met inachtneming van de criteria duurzaam bosbeheer. Momenteel is er een wetgevende hervormingsoperatie lopende, waarbij een analoge drie-eenheid van besluiten in het leven geroepen worden voor het geheel van het natuurbeheer (i.e. niet alleen bossen, maar alle ecosysteemtipes), en dit op grond van het onlangs herziene Natuurdecreet.
- In het Materialendecreet⁴¹ wordt, op principieel vlak, bepaald dat het beleid, bij het nemen van de maatregelen in uitvoering van het materialenbeleid, steeds moet streven “naar het beste resultaat voor milieu en gezondheid”, en hierbij rekening moet houden met de effecten die optreden tijdens de volledige levenscyclus, vanuit

³⁹ Zie bv. minister BART TOMMELEIN in zijn antwoord op SCHRIFTELIJKE VRAAG nr. 279 van ROBRECHT BOTHUYNE over Biomassacentrale Max Green Gent – Toekomst (19 mei 2016) – antwoord op deelvraag 1.

⁴⁰ CONCEPTNOTA AAN DE VLAAMSE REGERING, Betreft: ‘Energieplan’: Voorstel van nieuwe subdoelstellingen hernieuwbare energie 2020 voor stakeholderoverleg, zie <https://www.vlaamsparlement.be/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1075828>

⁴¹ Decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, art. 4, §3.

het oogpunt van de zgn. materialenhiërarchie (i.e. een prioriteitsorde met als eerste preventie, en vervolgens resp. hergebruik, recyclage, andere nuttige toepassingen zoals energieteerugwinning en, tot slot, verwijdering); hierbij moet ook nagegaan worden of het beheer van o.m. materiaalkringlopen geen gevaar oplevert voor de gezondheid van de mens en geen nadelige gevolgen heeft voor het milieu. Hiermee wordt de grondslag gelegd voor het doorvoeren van het cascadedenken (zie hierna, [31])

- In het energiebeleid gelden er reeds een aantal duurzaamheidscriteria voor biomassa:
Voor vloeibare biomassa gelden duurzaamheidscriteria in lijn met de Europees opgelegde duurzaamheidscriteria (zie Energiebesluit, art. 6.1.16, §§1/2 tot 1/6)
 - Daarnaast geldt voor alle vormen van biomassa die aanspraak maken op groenestroomcertificaten ook het principe van de energie-aftrek waardoor het indirect energieverbruik voor de productie, de verwerking en het transport van biomassa afgetrokken wordt van de groene stroomproductie, om de netto groene stroomproductie te bepalen waarvoor groenestroomcertificaten kunnen worden toegekend (artikel 6.1.12);
 - Tot slot integreerde wetgever ook het cascadeprincipe in het Energiebesluit. In principe kan enkel biomassa die niet gebruikt wordt als industriële grondstof en biomassa-afval dat in overeenstemming met de geldende sectorale uitvoeringsplannen wordt verwerkt, aanspraak maken op aanvaardbare groenestroomcertificaten. (zie [31]).
- Er zijn ook vrijwillige auditprocedures voor biomassastromen geïnitieerd vanuit de sectoren zelf over de herkomst van leveringen en de evaluatie van de leveranciers van houtpellets (bv. *Biomass Verification Procedure* van Laborelec en SGS)⁴².

3.2 Voorgestelde criteria– beschrijving en kadering

- [16] **Introductie van criteria voor vaste en gasvormige biomassa.** In de regeringsnota wordt de introductie van criteria voor vaste en gasvormige biomassa, die vervaardigd is uit afvalstoffen en residuen die niet afkomstig zijn van landbouw, aquacultuur of visserij verantwoord door te verwijzen naar het feit dat het Vlaamse Gewest, samen met het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Denemarken en Italië, binnen Europa behoort tot de groep van lidstaten met de grootste invoer van vaste biomassa voor energietoepassingen, evenals naar de beleidsmatige stand van zaken in het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Denemarken, het Waalse Gewest, Italië en Noorwegen. “*Het is dan ook aangewezen dat het beleid inzake vaste biomassa in Vlaanderen in voldoende mate aansluit bij het beleid van deze landen*”⁴³.

De introductie van deze criteria vormt een belangrijk onderdeel in de voorliggende regelgevende ingreep, en gebeurt met name via de artikelen 1, 5, 13 en 17:

⁴² Zie webpage <http://www.laborelec.be/ENG/biomass-verification-procedure/>.

⁴³ VR 2016 1706 DOC.0634/1BIS, p. 2.

- Met wijzigingsartikel 1 worden er een reeks definities in het Energiebesluit ingelast, die verband houden met duurzaam bosbeheer.
- Met wijzigingsartikel 5 wordt er gesleuteld aan artikel 6.1.16 van het Energiebesluit. Centraal staat de vervanging van §1/1 Die leidt er toe dat groenestroomcertificaten, toegekend voor elektriciteit die is opgewekt uit vloeibare biomassa of uit vaste of gasvormige biomassa die afkomstig is uit landbouw, aquacultuur of visserij, maar aanvaard worden in het kader van de certificatieplicht als die biomassa voldoet aan de duurzaamheidscriteria van §1/2 tot en met §1/6; wanneer de elektriciteit wordt opgewekt uit vaste of gasvormige biomassa die niet afkomstig is uit landbouw (enz.), moet er voldaan worden aan de duurzaamheidscriteria van §1/7 tot en met §1/10; vaste of gasvormige biomassa afkomstig uit afvalstoffen en residuen moeten voldoen aan de criteria van §1/8 en 1/10; andere vaste of gasvormige biomassa is niet onderworpen aan de duurzaamheidscriteria.
- Vervolgens worden in hoofdzaak, ook via wijzigingsartikel 5 en met betrekking tot artikel 6.1.16 van het Energiebesluit, de §§ §1/7 tot en met 1/10 ingelast, resp. met betrekking tot uitgesloten gebieden en bronnen (§1/7), vereiste gemiddelde broeikasgasreducties (§1/8), de introductie van de vereiste van duurzaam bosbeheer (§1/9) en introductie van het belang van goed bodembeheer bij het gebruik van vaste of gasvormige biomassa uit residuen van landbouw of natuurgebieden (§1/10).
- Wijzigingsartikel 13 heeft betrekking op art. 7.4.2. van het Energiebesluit, en bepaalt dat steun maar wordt toegekend indien voldaan wordt aan de duurzaamheidscriteria van art. 6.1.16 – inlassing van een sluitstuk, dus.
- Wijzigingsartikel 17 is gericht op bijstelling en aanvulling van bijlage XI bij het Energiebesluit. De berekeningsmethode m.b.t. wijzigingen van koolstofvoorraden in de bodem wordt gewijzigd, in deel C, en er wordt, aansluitend bij het nieuwe art. 6.1.16, §1/9, een deel F toegevoegd met betrekking tot criteria duurzaam bosbeheer. Dit deel vangt ten andere aan met een bijkomende reeks definities, die alleen op de bijlage van toepassing zijn (bv. van “bos”).

[17] **Norm voor houtpellets in kleine installaties.** Bij deze wijzigingsvoorstellen moet als eerste situerend element gewezen worden op de voorwaarden die, op grond van een Koninklijk besluit⁴⁴, worden opgelegd aan houtpellets die als brandstof dienen voor ketels en kachels met een nominaal thermisch vermogen gelijk aan of lager dan 300 kW. Zo moeten op vlak van duurzaamheid de pellets bestaan uit chemisch onbehandeld hout en moet dit hout afkomstig zijn van werkzaamheden uit duurzaam bosbeheer zoals die met het FSC- en PEFC-label. Andere labels kunnen gebruikt worden zolang ze dezelfde doelstellingen rond duurzaam bosbeheer respecteren als de labels FSC en PEFC.

⁴⁴ Koninklijk besluit van 5 april 2011 tot bepaling van de eisen waaraan houtpellets moeten voldoen om gebruikt te worden als brandstof voor niet-industriële verwarmingstoestellen.

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2011040515&table_name=wet

- [18] **Grootte van de installatie.** Vervolgens moet er, voor een goed begrip van de nu voorgestelde regeling, op gewezen worden dat deze voorstellen geen onderscheid maken naargelang de geografische herkomst van de biomassa of de grootte van de installatie. De differentiaties die in de Vlaamse benadering van de duurzaamheidscriteria wel als relevant gelden, zijn deze betreffende de verschillende soorten biomassa (vloeibaar/vast/gasvormig) en deze betreffende de typische aard ervan (product/ afval, landbouw/bosbouw/etc.).

Aangezien de duurzaamheidscriteria uit het wijzigingsbesluit betrekking hebben op de vaste biomassa die een product zijn (dus geen afval) uit bosbouw of natuurbeheer – vnl. houtpellets – en aangezien dat type biomassa, zoals af te leiden valt uit de toelichting tijdens de hoorzitting, vandaag voornamelijk door grootschalige installaties gebruikt worden voor groene stroomproductie die voor groenestroomcertificaten in aanmerking komt, lijkt de regeling momenteel feitelijk op grotere installaties van toepassing.

Uit de op de hoorzitting verstrekte, mondelinge, toelichtingen valt evenwel af te leiden dat het aangekondigde ministerieel besluit alle specificaties zal bevatten in verband met de vraag welke installaties de duurzaamheidscriteria zullen moeten aantonen om op groene stroom certificaten aanspraak te kunnen maken, en hoe dit aangetoond zal moeten worden. Hierbij zouden biogasinstallaties en installaties kleiner dan 1 MW (elektrische en thermisch) vrijgesteld worden, wegens lage duurzaamheidsrisico's en hoge administratieve kosten van toepassing van een dergelijke regeling hierop, en dit mede in navolging van de Europese aanbevelingen.

- [19] **Ingevoerd hout versus lokaal hout.** Het is op grond van de WTO-regels niet toegestaan een onderscheid te maken tussen biomassastromen op basis van geografische herkomst. Alle biomassa, onafhankelijk van hun geografische herkomst, moet aan de voorwaarden voor biomassa in het Energiebesluit voldoen – o.a. het criterium dat het niet gebruikt wordt als industriële grondstof, (zie [42]) -om in aanmerking te komen voor ondersteuning (i.e. groenestroomcertificaten). Deze voorwaarden (o.a. criterium niet-industriële grondstof, (zie [31])) hebben er in de praktijk echter toe geleid dat installaties meer geneigd waren om houtstromen van buiten de Europese Unie te gebruiken, waardoor momenteel omzeggens geen binnenlandse houtproductstromen gebruikt worden voor grootschalige energetische toepassingen.

3.3 Beschrijving van de overige wijzigingsvoorstellen

- [20] **Omzetting van de ILUC-richtlijn.** De ILUC-richtlijn is tot dusverre nog niet omgezet in het Vlaamse Gewest. Deze omzetting is onderdeel van voorliggende regelgevende operatie, en gebeurt via de hiervoor samengevatte artikelen 5 en 17 van het voorontwerpbesluit.
- [21] **Verdere omzetting van de HEB-Richtlijn.** De verplichtingen die uit de HEB-Richtlijn voortvloeien i.v.m. duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen voor transport en vloeibare brandstoffen, werden omgezet in 2011⁴⁵. Om het toezicht te kunnen laten

⁴⁵ Energiebesluit van 23 mei 2011, artikelen 6.1.12/1 en 6.1.16.

gebeuren op de naleving van deze criteria, werd tot dusverre nog niet vastgelegd op welke manier de gebruikers van biomassa de gegevens hierover moeten bijhouden, laten controleren en rapporteren – dit is een deel van de regelgevende operatie die nu voorligt, met name in de artikelen 4 en 14 van het voorontwerpbesluit.

Er wordt met name voorzien in een biomassa-certificatiesysteem, waarin alle vereiste biomassakenmerken aangetoond moeten worden. De audit hierop zou gebeuren door een onafhankelijke certificatie-instantie, waardoor het VEA zich kan focussen op het toezicht en de controle. De technische uitwerking van het massabalanssysteem en de controle op de biomassakenmerken zal vastgelegd worden in een ministerieel besluit⁴⁶. De administratieve last voor kleinschaligere toepassingen zal sterk beperkt worden, rekening houdend met de aanpak in buurlanden, eventueel ook door vrijstellingen van sommige toepassingen⁴⁷.

[22] **Naast het voorgaande, ook technische wijzigingen.** Naast de hiervoor vermelde artikelen in het voorontwerpbesluit, zijn er een reeks artikelen die gewijd zijn aan wat als technische wijzigingen wordt bestempeld:

- Artikelen 2, 3 en 7 creëren een rechtsgrond voor rechtzettingen bij niet-gemelde wijzigingen;
- Artikel 6 voorziet in een rechtsgrond om een verslagmodel vast te leggen;
- Artikel 8 heeft betrekking op de correcte inrekening van beschikbare warmte voor de indiening van een certificatenaanvraag;
- Artikel 9 is er op gericht te vermijden dat er WKK-steun zou worden uitgereikt aan installaties die geen nuttige warmte gebruiken;
- De artikelen 10, 11, 15 en 16 zijn er op gericht geen certificaten meer toe te kennen aan groene-stroom-installaties tot en met 10 kWe – met uitzondering van kleinschalige biogas-installaties; bovendien wordt er een vereenvoudiging doorgevoerd inzake de biogasprojectcategorieën;
- Artikel 12 strekt tot schrapping van een zin betreffende de datum van toepasselijkheid van aangepaste bandingfactoren voor nieuwe projecten die gebruik maken van zonne-energie.

⁴⁶ Ontwerpbesluit, art. 4, §2 en Nota aan de Vlaamse Regering, p.4/16

⁴⁷ Ontwerpbesluit, art. 19 en Nota aan de Vlaamse Regering, p.4/16

Aanbevelingen

4 Algemeen

4.1 Basiskenmerken van een sluitend systeem

- [23] **Basiskenmerken van een sluitend systeem.** Het gebruik van biomassa vergt de nodige aandacht en debat gezien niet alle gebruik van biomassa duurzaam is en veel afhangt van de aard en de herkomst van de gebruikte biomassa, de verwerking van de biomassa en de aanwending ervan (bv. louter voor elektriciteitsopwekking of ook voor warmtetoepassingen) en de mogelijke interferentie met de doelstellingen in het materialen- en afvalbeleid, het luchtbeleid, het natuurbeleid. De Raden vinden het daarom belangrijk dat er werk wordt gemaakt van een systeem van duurzaamheidscriteria voor projecten inzake hernieuwbare energie op basis van vaste biomassa. Voor een sluitend systeem zijn er volgens de Raden in principe volgende elementen nodig: (1) een expliciete en eenduidige beleidsvisie, inclusief uitspraken over de na te streven types installaties en de wenselijke hoeveelheid hernieuwbare energie uit biomassa in de energiemix, (2) een duidelijk afwegingskader in relatie tot het materialen- en grondstoffenbeleid (in lijn met het principe van de cascadering), (3) duurzaamheidscriteria inzake duurzaam bosbeheer, samen met (4) een adequate benadering van de kwestie van de koolstofschuld, evenals (5) een degelijk certificatie- en controlesysteem met betrekking tot het voorgaande. Deze punten worden in het hiernavolgende verder uitgewerkt.
- [24] **Het voorliggende voorontwerp besluit beantwoordt hieraan gedeeltelijk.** Het voorliggende voorontwerpbesluit zet een stap in de goede richting, waarbij een aantal aspecten aan bod komen: duurzaam bosbeheer incl. ILUC, koolstofschuld en certificatie. Het aldus tot stand gekomen systeem kan daarom nog niet bestempeld worden als een “*sluitend systeem van duurzaamheidscriteria*”, onder andere daar ook de vernoemde aspecten deels nog moeten worden uitgewerkt bij ministerieel besluit.
- [25] **Nood aan Europese harmonisatie.** Mede gelet op de vraag om een “gelijk speelveld” (zie [38]) is een regeling het meest sluitend indien dit op Europees niveau wordt geregeld. Voor alle duidelijkheid wensen de Raden in dit verband te benadrukken dat de meningen verdeeld zijn over de wenselijkheid of Vlaanderen een voortrekkersrol op zich moet nemen in het vaststellen van sommige duurzaamheidscriteria. Zo zijn de meningen verdeeld over de vraag in welke mate Vlaanderen de koolstofschuld al moet meenemen in de criteria set en in welke mate er noodzaak is voor de invoering van een “cap”. Een zelfde discussie bestaat bij de al dan niet opname van sociale criteria. De raden spreken zich hier niet over uit.

4.2 Nood aan duidelijkheid over de achterliggende beleidsvisie

- [26] **Welke strategische visie zit er achter de introductie van deze criteria?** Het is voor de Raden niet duidelijk welke rol de Vlaamse Regering nu weggelegd ziet voor

grootschalige biomassacentrales in het toekomstige hernieuwbare energiebeleid. Uit een aantal beleidsontwikkelingen, die hiervoor beschreven werden (zie [14]), zou afgeleid kunnen worden dat de beleidsmakers niet meer uit zouden zijn op de introductie van grootschalige installaties. Anderzijds zou, uit het voorliggende voorontwerpbesluit, met criteria die in de eerste plaats gericht zijn op dat type installaties, afgeleid kunnen worden dat de beleidsmakers een principiële keuze maken voor die installaties⁴⁸, vermits ze er lijken van uit te gaan dat met voorliggende criteria de duurzaamheid ervan is verzekerd.

De Raden vragen dan ook een expliciete en eenduidige beleidsvisie over de inzet van biomassa en de rol van grootschalige (en/of kleinschalige) installaties, waaruit blijkt welke strategische visie er achter de introductie van deze criteria zit: op welk type hernieuwbare energie en, daarbinnen, op welke types centrales rekent men om de hernieuwbare energiedoelstellingen te halen? Wat dat betreft is er onder meer een gefundeerde potentieelstudie nodig, met verrekening van de voorzienbare kosten en de baten.

[27] **Grootschalige en kleinschalige biomassacentrales.** Indien de hiervoor gemaakte (zie [18]) diagnose correct is – met name dat het voorliggende voorontwerp wijzigingsbesluit geen onderscheid aanhoudt op basis van de grootte van de installatie – moet hieruit afgeleid worden dat de voorgestelde regeling ook van toepassing zou kunnen zijn op kleinschalige installaties.

De Raden zijn er, wat de inhoud van de in vorige paragraaf gevraagd beleidsvisie betreft, van overtuigd dat ook efficiënte, kleinschalige biomassacentrales, die (duurzame voortgebrachte) biomassa (op een duurzame wijze) aanwenden, een rol zullen hebben te spelen in het toekomstige energiesysteem.

Ook voor kleinere biomassa-installaties is er aldus nood aan een relevant afwegingskader, ten einde het potentieel ervan op een duurzame manier te ontsluiten, ook rekening houdend met het cascadebeginsel. De Raden benadrukken evenwel dat deze afweging niet noodzakelijk op dezelfde manier als voor grootschalige installaties, via duurzaamheidscriteria waarvan de naleving gecertificeerd wordt, dient te gebeuren. Ze vragen dat dit afwegingskader tot stand zou komen na overleg met de doelgroepen en het advies van de strategische adviesraden. Net zoals bij grootschalige installaties, wijzen de Raden op het belang dat bij het opmaken van afwegingskaders de administratieve last en de extra kosten beperkt zou blijven, en dat zo nodig voorzien zou worden in een overgangperiode. Bij kleinschalige installaties impliceert aandacht voor de administratieve lasten dat er ook rekening gehouden zou worden met het lokale karakter van deze installaties – met name dat deze installaties hoofdzakelijk lokaal geteeld hout zullen verbranden (zie de hierna, in [35] e.v., behandelde problematiek van afstemming van de duurzaamheidscriteria met het Vlaamse natuur- en bosbeleid). Voor

⁴⁸ In de praktijk zou het voorontwerpbesluit, eenmaal vastgesteld, van toepassing zijn op één bestaande centrale (Max Green) en op een aangekondigde biomassacentrale (Langerlo).

grootschalige installaties houdt aandacht voor administratieve lasten onder andere in dat men vermijdt dat gegevens dubbel zouden moeten ingebracht worden.

- [28] **Efficiëntie van de energetische toepassing is relevant.** De efficiëntie van de energietoepassing waarin de biomassa wordt ingezet is belangrijk, net als het cascadeprincipe (zie [31]). Zoals de Raden reeds stelden in hun advies over hernieuwbare energie⁴⁹ moet, als biomassa wordt ingezet voor energetische doeleinden, bovendien bekeken worden op welke manier die het meest efficiënt kan worden ingezet. De beleidsvisie – en uiteindelijk ook het afwegingskader – moet dan ook sturen in de richting van efficiëntere toepassingen, die niet enkel elektriciteit maar ook warmte opwekken of nuttig gebruiken.
- [29] **Systeem van periodieke evaluatie nodig.** De Raden pleiten alleszins voor een periodieke evaluatie en – indien nodig – bijsturing van het nu geïntroduceerde systeem van criteria, ten einde op tijd in te kunnen grijpen, indien zou blijken dat wat voorligt onvoldoende garantie biedt op een duurzame stroom hout, wanneer er sprake is van een voor het materialenbeleid nadelige competitie met materiaaltoepassingen. Daarbij moet ook gewaakt worden over ongewenste effecten en de impact op kosten, op marktprijzen en andere markteffecten. De evaluatie moet onder meer ook tot stand komen met betrokkenheid van de *stakeholders*.

4.3 Doorbreken van verkoking

4.3.1 Relatie met materialenbeleid

- [30] **Algemene duiding.** De hoeveelheid hout die in een bepaalde periode en voor een bepaalde duurzaam geregenereerd kan worden is beperkt. Hoewel houtige biomassa een hernieuwbare grondstof is, moet die dus ook als een schaarse grondstof aanzien worden. Er zijn vele mogelijke toepassingen voor hout, die elk gedreven worden door een veelal stijgende marktvraag naar materialen en bio-energie. De uitdaging is dan ook om het duurzaam geproduceerde hout zo optimaal mogelijk te benutten, rekening houdend met alle maatschappelijke noden. Dit is bij uitstek een kwestie van materialenbeleid.
- [31] **Cascadering als leidraad.** De Minaraad, de SERV en de SALV hebben er al eerder voor gepleit om cascadering als leidraad te nemen voor het Vlaamse biomassabeleid, dit evenwel in afstemming met het energiebeleid en ze hadden ook aanwijzingen meegegeven over de inhoud van het begrip en over de wijze waarop die leidraad zou moeten ingezet worden⁵⁰. Voor de Raden is deze leidraad evenwel ook relevant voor biomassastromen die geïmporteerd worden. Hierbij herhalen⁵¹ de Raden dat zij de indruk hebben dat een rigide toepassing van het cascadeprincipe in sommige gevallen

⁴⁹ SERV en Minaraad (2011), p.33

⁵⁰ MINARAAD en SALV (2013), §§40 e.v.
zie ook voorheen SERV/MINARAAD, Advies 11|072, Hernieuwbare Energie, p.6, 11, 18, 33.

⁵¹ Minaraad en SALV (2014), p.19

ongewenst is en vragen zij in het belang van een zorgvuldige benadering om voor de toepassing van het principe een afwegingskader op te stellen⁵².

In het Energiebesluit, samen gelezen met het voorliggende voorontwerpbesluit lijkt de kwestie van cascadering met het oog op duurzaam materialenbeleid impliciet aan de orde te zijn en dit op de volgende manieren:

- energieopwekking uit biomassa komt in aanmerking voor groenestroomcertificaten als deze *“niet gebruikt worden als industriële grondstof”*⁵³;
- dit moet aangetoond worden door te voldoen aan bepaalde uitsluitingscriteria (bv. enkel gebruik twijgjes, schors, stof, ...), of als alternatief kan ervoor gekozen worden een specifieke, adviesprocedure te doorlopen (bij de sectorfederaties en OVAM)⁵⁴;
- houtstromen die afkomstig zijn uit bosgebieden en natuurgebieden (i.e. niet uit landbouw, visserij of aquacultuur), komen maar in aanmerking voor groenestroomcertificaten voor zover ze niet uitgesloten worden op grond van de uitsluitingscriteria, tenzij het om afvalstoffen en residuen uit die gebieden gaat⁵⁵;
- de uitsluitingscriteria zijn onder meer gericht op houtstromen m.b.t. bronnen die feitelijk nog inzetbaar zouden zijn voor productiedoeleinden (bv. *“houtblokken die geschikt zijn voor verzaging”*)⁵⁶.

De Raden stellen dat hiermee de omslag naar een circulaire economie – nochtans een transitieprioriteit voor het Vlaamse Gewest (zie [14]) – wat deze problematiek betreft nog niet afdoende wordt gemaakt.

De Raden hebben er wel waardering voor dat er aan de voorbereiding van dit systeem van duurzaamheidscriteria een strategisch beleidsproces (i.s.m. OVAM) evenals uitgebreid studiewerk (VITO) is voorafgegaan⁵⁷. Ze bevelen aan om te onderzoeken hoe dit voorbereidend studiewerk op een duidelijker wijze vertaald zou kunnen worden in het beleid of in voorliggend voorontwerpbesluit.

4.3.2 Relatie met klimaat- en hernieuwbare energiebeleid

- [32] **Relatie met klimaat- en hernieuwbare energiebeleid.** Zoals in [2] en [3] aangeduid, heeft biomassa een potentieel als bron van hernieuwbare energie – waardoor het een nut kan hebben in het kader van klimaatbeleid – maar draagt het ook een risico in zich – waardoor het een negatieve impact kan hebben op het klimaat. Zowel een beleidsvisie inzake hernieuwbare energie als de concrete maatregelen inzake hernieuwbare energie,

⁵² Dit afwegingskader dient rekening te houden met: Gevolgen van de toepassing van het cascadesysteem op bv. bodemkwaliteit, waterhuishouding, ecosystemen, CO₂-emissies e.a. milieuparameters; Disproportionele kosten in verhouding tot de (milieu-)baten om het cascadeprincipe toe te passen; Strijdigheid met regelgeving; Onbeschikbaarheid van infrastructuur

⁵³ Energiebesluit, art. 6.1.16., §1, eerste lid, 7°, c)

⁵⁴ Energiebesluit, art. 6.1.16., §1, tweede lid en volgende – zie [42]

⁵⁵ Energiebesluit, zoals gewijzigd met voorliggend voorontwerpbesluit, nieuw art. 6.1.16, §1/1, 4de en 5de lid, samen gelezen met §1/7

⁵⁶ Energiebesluit, zoals gewijzigd met voorliggend voorontwerpbesluit, nieuw art. 6.1.16, §1/7, 6°

⁵⁷ Zie OVAM/VITO (2016).

moeten dan ook constant oog hebben voor de doelstellingen (2°C doelstelling; ingrijpende broeikasgas-emissiereductiedoelstellingen) en randvoorwaarden (gelijk speelveld, leveringszekerheid en betaalbaarheid van de energieproductie) van het klimaatbeleid.

Bijkomende Vlaamse beperkingen opleggen op het gebruik van biomassa zal invloed hebben op het bereiken van de bindende hernieuwbare energiedoelstelling. Zoals de raden eerder vroegen in het advies over actieplan biomassa moet een bijkomende impact-assessment uitgevoerd worden. De Raden ondersteunen het in de beleidsnota vermelde initiatief van een actuele potentieelstudie voor hernieuwbare energie in Vlaanderen gevolgd door scenario-analyses gebaseerd op transparante correcte en volledige inputdata (kosten productiecapaciteit, netontwikkeling, back-up, balancing, leercurves, ...)⁵⁸.

- [33] **De kwestie van de koolstofschuld.** De Raden wensen hier kort in te gaan op het debat dat gaande is over het al dan niet meerekenen van koolstofschuld bij het bepalen van de broeikasgasbalans van bio-energie. Het politiek debat ter zake focust zich momenteel voornamelijk op het gebruik van stamhout uit bossen in de VS en Canada, waarbij de vraag gesteld wordt of deze stroom niet te lange “carbon pay-back times” zou hebben.

Aangaande dit debat stelt het OVAM-rapport dat een aantal wetenschappers en milieuorganisaties pleiten voor “het uitsluiten van deze biomassa types voor bio-energie en het herbekijken van de berekeningsmethodes voor emissiereducties. Echter, tussen de wetenschappers lijken de meningen hierover verdeeld. Anderen argumenteren dat houtproductie voor bio-energie in de VS boseigenaars net stimuleert om bosarealen uit te breiden en de bosproductiviteit te verbeteren [...]. De biomassasector zelf geeft aan dat [...] er weinig tot geen koolstofschuld optreedt, aangezien het gebruik van hoogkwalitatief stamhout voor bio-energie zeer onwaarschijnlijk is. De reden hiervoor is dat bossen die volledig zijn afgestemd op bio-energie economisch niet rendabel zijn, omdat de rendabiliteit van bossen juist ligt in het produceren van een scala aan hoogwaardige (zaaghout) en middelwaardige (pulp) producten. [...] Het JRC⁵⁹ concludeert dat bij het evalueren van de klimaateffecten in het kader van beleidsmaatregelen (die inherent relatief korte termijn tijdschaders omvatten) niet mag worden uitgegaan van de klimaatneutraliteit van biomassa indien geen rekening wordt gehouden met de veranderingen in de koolstofopslag in bossen. Er is echter geen wetenschappelijke consensus over hoe deze koolstofdynamiek moet worden meegerekend in de broeikasgasbalans. [...] De precieze uitkomst van koolstofschuldberekeningen is sterk afhankelijk van de gekozen methodologie en aannames. Op basis van verschillende studies kunnen – onafhankelijk van de berekeningsmethode die wordt gevolgd – volgende vuistregels geformuleerd worden: oogstresten uit de landbouw en houtige residuen creëren geen of een relatief kleine koolstofschuld [...]; bij het gebruik van rondhout [...] is duurzaam bosbeheer essentieel;

⁵⁸ MINARAAD en SALV (2014), §43, p.30

⁵⁹ Joint Research Centre, het wetenschaps- en kenniscentrum van de Europese Commissie]

de aanplant van houtplantages [...] draagt bij tot een grotere koolstofopslag; conversie van bos naar andere landgebruiken [...] moet te allen tijde worden vermeden.”

Hierop voortbouwend, en mede vanuit “het bij de [door de OVAM] betrokken stakeholders” gedeelde gevoel “dat koolstofschuld een relevant gegeven is” en dat “wachten op en algemeen aanvaarde, wetenschappelijke aanpak” “de implementatie nodeloos [kan] vertragen”, stelt het Rapport dat mogelijk kan geopteerd worden voor een “learning by doing” aanpak die vertrekt bij die vuistregels.

Het rapport geeft aan dat in Nederland een kwalitatieve lijst van uitgesloten houttypes werd opgesteld, in Denemarken koolstofschuld reeds pro forma opgenomen werd in de duurzaamheidscriteria (echter zonder concrete invulling) met de boodschap dat de aanpak gaandeweg zal worden geherevalueerd. Voorts geeft het OVAM-rapport aan dat een dergelijke flexibiliteit ook onzekerheid voor de betrokken sectoren en bedrijven biedt. *“De duurzaamheidsaspecten gerelateerd aan de productie van houtige biomassa die de OVAM en het VEA prioritair naar voor schuiven, vertrekken van de doelstellingen en principes van het Europese en Vlaamse energie- en materialenbeleid [...]; Als deze kernmerken worden in [Tabel 7] het OVAM rapport vertaald in criteria die de kern zouden moeten vormen voor de ontwikkeling van een Vlaams of Europees systeem van duurzaamheidscriteria voor de productie van vaste biomassa.”* Ook het begrip koolstofschuld wordt in Tabel 7 van het OVAM/VITO-rapport meegenomen.

Prioritaire doelstelling	Mogelijke invulling
Uitputting van de houtvoorraad tegengaan	Criteria voor duurzaam bosbeheer
Aantasting van het milieu voorkomen bij productie	Criteria voor duurzaam bosbeheer
Uitputting van land, water en biodiversiteit tegengaan	Criteria voor duurzaam bosbeheer, Indirect Land Use Change (ILUC)
Sociale rechtvaardigheid binnen de productieketen	Criteria voor duurzaam bosbeheer
Schade aan het klimaat vermijden	Broeikasgasemissiebesparing, koolstofschuld, ILUC

Tabel 7: Prioritaire duurzaamheidsaspecten voor Vlaanderen vertaald naar mogelijke criteria

Het rapport besluit dat “bio-energie op lange termijn kan leiden tot een substantiële reductie in BKG-emissies (onder bepaalde scenario's). Er blijft echter de vraag hoe deze reducties op lange termijn moeten worden afgewogen ten opzichte van de hogere BKG-emissies van bio-energie op korte termijn”⁶⁰.

Het OVAM/VITO-rapport⁶¹ stelt: “Op basis van verschillende studies, kunnen - onafhankelijk van de berekeningsmethode die wordt gevolgd- volgende vuistregels geformuleerd worden”. Met voorliggend voorontwerpbesluit wordt naar Nederlands model gewerkt met dergelijke set van uitsluitingsregels om de koolstofschuld

⁶⁰ OVAM/VITO (2016), pp. 61-64.

⁶¹ OVAM/VITO (2016), p.62

beleidsmatig te vatten en te integreren in de criteriaset. De Raden besluiten dat het aangewezen is de wetenschappelijke ontwikkelingen en de ontwikkelingen in vergelijkbare staten op de voet te volgen (zie ook [38], gelijk speelveld), ten einde de klimaatverenigbaarheid van de inzet van primaire biomassa voor energetische toepassingen blijvend te kunnen garanderen.

4.3.3 Relatie met het Vlaams natuur- en bosbeleid

[34] **Twee kaders voor duurzaam bosbeheer.** In het Vlaamse natuurbeleid bestaan sinds 2003 criteria duurzaam bosbeheer. Deze "criteria voor duurzaam bosbeheer" vormen een evaluatie-instrument om het praktische beheer van de bossen op het terrein te toetsen op duurzaamheid. Deze criteria staan dus los van de toepassingen van de producten of het afval uit de bossen onder het uitgebreid beheerplan. Deze criteria worden momenteel omgevormd tot criteria duurzaam natuurbeheer in kader van een integratie van het bos- in het natuurdecreet. Het bereik ervan neemt dus toe. Door het met voorliggend wijzigingsbesluit invoeren van een "*deel F, Criteria voor duurzaam bosbeheer*" in bijlage XI van het Energiebesluit, ontstaat er nu een tweede kader voor duurzaam bosbeheer in de Vlaamse wetgeving – althans voor de bosbeheerder die reeds beschikt over een uitgebreid bosbeheerplan of zinnens zou zijn er een op te maken, en die bovendien zijn houtoogst zou wensen te valoriseren als brandstof voor hernieuwbare energieproductie.

Tussen de twee kaders voor duurzaam bosbeheer is er een grote mate aan overlapping, maar niettemin verschillen de criteria en indicatoren zeer sterk. Sommige verschillen zijn op zich ook aannemelijk, gegeven de doelstellingen van de onderscheiden regelingen evenals de onderscheiden schaal waarop ze gericht zijn.

[35] **Implicaties van de verschillen.** De verschillen tussen deze criteriasets kunnen, voor het beheer van de Vlaamse bossen die nu reeds beantwoorden aan de criteria duurzaam bosbeheer, reële beslissingsproblemen en administratieve overlast met zich meebrengen in het concrete bos/natuurbeheer. Het is immers aannemelijk te stellen dat bos- en natuurbeheerders ook de producten en/of het afval zoals beheerresten, afvalhout, enz. van de natuur onder een natuurbeheerplan zullen willen valoriseren als biomassa. De Raden vragen dan ook om in overleg te gaan met deze actoren, waaronder bos- en natuurbeheerders, om deze regelgeving te verduidelijken, zodat zij de producten, afval- en residuen uit bos- en natuurgebieden op een zo efficiënt en duurzaam mogelijk wijze zouden kunnen aanwenden als biomassa.

Ook de methodiek om de conformiteit na te gaan i.v.m. de na te leven criteria wijkt onderling af. In de bestaande regeling m.b.t. bossen in het Vlaamse Gewest wordt de naleving van de criteria duurzaam bosbeheer vastgesteld aan de hand van de inhoud van het bosbeheerplan – een document dat een duidelijke juridische waarde en procedurele verankering kent. In de nu voor advies voorgelegde regeling zal de conformiteit nagegaan worden door middel van certificatie en/of verificatie, en dit op een manier die vastgelegd zal worden in een ministerieel besluit.

Toelichting: relatie duurzaamheidscriteria met natuur- en bosbeleid in Nederland⁶²

In Nederland wordt, voor bij- en meestook en andere vormen van bio-energieproductie door verbranding of vergassing, een aantal soorten biomassa gebruikt. Voor de toepasselijkheid van de duurzaamheidscriteria worden de volgende zeven categorieën onderscheiden:

1. Houtige biomassa afkomstig uit een grote bosbeheereenheid (bosbeheereenheden groter dan of gelijk aan 500 hectare);
2. Houtige biomassa afkomstig uit een kleine bosbeheereenheid (bosbeheereenheden kleiner dan 500 hectare);
3. Restproducten afkomstig uit multifunctionele bossen zonder kaalkap- of verjongingsgebieden van meer dan 5 hectare;
4. Agrarische restproducten. Dit zijn rechtstreeks uit de landbouw afkomstige primaire restproducten (bijvoorbeeld gras, stro of doppen);
5. Restproducten uit de agro-food of houtverwerkende industrie. Dit zijn secundaire residuen uit de houtverwerkende industrie (zoals zaagsel en schors) en restproducten uit de agro-food verwerkende industrie;
6. Biogene afvalmaterialen. Dit zijn houtafval (tertiaire residuen), organisch huishoudelijk afval en organisch bedrijfsafval of andere organische afvalstoffen;
7. Biomassarestproducten die vrijkomen bij beheer van stedelijk groen, landschap of natuur anders dan bos gericht op het behoud, herstel of de versterking van specifieke natuurlijke, recreatieve of landschappelijke functies. Tevens vallen hieronder biomassarestproducten die vrijkomen bij het reguliere onderhoud van openbare groengebieden en parken. Biomassa die concurreert met voedsel(productie) is niet toelaatbaar voor de productie van bio-energie.

Nederland voorziet een differentiatie naargelang de categorie biomassa. Zo zijn criteria inzake koolstofschuld en ILUC niet van toepassing op categorie 3 en 7 biomassa omdat de criteria hiervoor als niet relevant worden beschouwd en/of omdat de risico's laag zijn, waardoor de criteria voor deze categorie niet gelden.

[36] **Betere afstemming moet nagestreefd worden.** Op basis van het voorgaande vermoeden de Raden dat, bij de voorbereiding van dit voorontwerpbesluit, de afstemming met het Agentschap voor Natuur en Bos achterwege gebleven is. Het is ten andere opmerkelijk dat de criteriaset inzake duurzaam bosbeheer van het voorontwerpbesluit, niet toegelicht wordt in de regeringsnota en niet het voorwerp uitmaakt van de RIA. De Raden bevelen aan werk te maken van dit overleg evenals van die impactanalyse, met het oog op het bekomen van een gedegen criteriaset duurzaam natuur- en bosbeheer, die ook dienstig kan zijn als basis voor de beoordeling van de aanlevering van binnenlands hout voor de productie van duurzame energie, i.e. aangevuld met criteria van cascadering in het kader van materialenbeleid en met het oog op het uitsluiten van de opbouw van een koolstofschuld (zie ook [25]).

[37] **Afval en residuen versus producten uit natuur- en bosbeheer.** De Raden merken op dat er verschillende criteria van toepassing zijn op afval en residuen versus producten uit natuur- en bosbeheer. De Raden vragen om in de nota te verduidelijken waarin dit onderscheid precies ligt en waarom dit van toepassing is. Bovendien zouden hier ongewenste neveneffecten kunnen ontstaan doordat op één van beide (producten versus afval/residuen) een minder sluitend of streng kader van toepassing is.

⁶² Regeling van 27 maart 2015 houdende wijziging van de Algemene uitvoeringsregeling stimulering duurzame energieproductie en de Regeling aanwijzing categorieën duurzame energieproductie 2015 in verband met de opname van de duurzaamheidscriteria voor het gebruik van vaste en gasvormige biomassa en enkele technische aanpassingen.

4.4 Nood aan Europese harmonisatie

- [38] **Op naar een Europees geharmoniseerd systeem.** De Raden menen dat de ontwikkeling van een Europees geharmoniseerd systeem dringend nodig is, zowel op vlak van criteria als op controle ervan. Een gelijk speelveld tussen regio's en lidstaten in Europa zal ook de rechtszekerheid en de investeringszekerheid en dus indirect ook de bijdrage van duurzame biomassa aan de hernieuwbare energiedoelstellingen ten goede komen. Zoals hiervoor reeds aangeduid, heeft de Europese Commissie op 10 februari 2016, als onderdeel van de uitwerking van het Energie- en Klimaatpakket 2030, een openbare raadpleging gestart over de voorbereiding van een duurzaam bio-energiebeleid voor de periode na 2020⁶³. De Raden vragen dat Vlaanderen dit dossier met grote aandacht zou opvolgen, moet aandringen op een versterkte Europese strategie en regels inzake duurzaamheidscriteria bij het gebruik van vaste biomassa en er zich hierbij van bewust zou zijn dat zijn eigen beleid als voorbeeld en als studiecasse zal opgevat worden.
- [39] **Gelijk speelveld is een belangrijke waarde.** In zijn recente advies over het te voeren klimaatbeleid heeft de Minaraad beklemtoond dat het klimaatprobleem reëel is en gevolgen zal hebben die het probleemoplossend vermogen van de Vlaamse maatschappij in belangrijke mate overstijgen, maar dat ook de zorg voor een gelijk speelveld een belangrijke waarde is in het te voeren klimaatbeleid: *“Vlaanderen heeft [...] belang bij een mondiaal en effectief klimaatakkoord, dat [...] wereldwijd leidt tot gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid voor alle landen, samen met een gelijk speelveld voor het bedrijfsleven”*⁶⁴.

In de OVAM/VITO-studie worden er aan het einde enige beschouwingen gewijd aan het belang en de inhoud van het concept *“gelijk speelveld”*: het gaat niet alleen om gelijk speelveld tussen de verschillende toepassingen van biomassa (materiaal/energie – waarbij ook het principe van de cascadering ingebracht wordt) en gelijk speelveld tussen de verschillende energiesystemen (fossiel/hernieuwbaar) maar ook om gelijk speelveld tussen landen en regio's.

Wat het laatste betreft – het speelveld tussen landen en regio's – wijzen de Raden er op dat verschillende omstandigheden er toe kunnen nopen verschillende uitvoeringsregels op te leggen; voor het overige kunnen de Raden zich verenigen met de in de studie gemaakte beschouwing dat het *“risico's”* inhoudt *“om als regio strengere duurzaamheidseisen op te leggen aan het gebruik of de ondersteuning van houtige biomassa dan in andere landen of regio's. Een goede afstemming tussen individuele landen [...] en een gecoördineerd initiatief op Europees niveau is noodzakelijk om onevenwichten te vermijden. De situatie ten opzichte van de rest van de wereld is minder duidelijk wegens het ontbreken van een duidelijk wereldwijd kader [...]. Hier zal de afweging gemaakt moeten worden of het invoeren van duurzaamheidscriteria een nadelig effect heeft voor Vlaamse bedrijven ten opzichte van belangrijke concurrenten*

⁶³ <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/BioenergySurvey2016%20final.pdf>
<https://ec.europa.eu/energy/en/consultations/preparation-sustainable-bioenergy-policy-period-after-2020>

⁶⁴ Minaraad (2016), §3.

[...].”⁶⁵. Hierbij moet ook in acht genomen worden dat strengere voorwaarden in een land (b.v. Vlaanderen) tot gevolg kunnen hebben dat meer biomassa wordt gebruikt in landen zonder duurzaamheidscriteria of waar minder strenge duurzaamheidscriteria gelden, hetgeen een hypotheek zou leggen op de nettoresultaten.

[40] **Kansen en risico's bij de overname van het Nederlandse systeem.** De Raden hebben genoteerd dat het voorliggende systeem in grote mate geïnspireerd zou zijn op het Nederlandse systeem van duurzaamheidscriteria voor vaste biomassa. Op zich is dit positief, gezien dit in principe kan bijdragen tot een ruimer gelijk speelveld dan wat het geval zou zijn mocht men van nul-af-aan criteria ontwerpen in het Vlaamse Gewest. Dit neemt niet weg dat er een aantal risico's zijn:

- Het ontbreken van een Europees kader maakt dat het niet duidelijk is in welke mate de Nederlandse regeling – en dus de toekomstige Vlaamse regeling – nu een strenger of minder streng kader schept dan bv. de Britse of de Deense regeling⁶⁶. De rechtsvergelijking in dit verband ligt niet voor de hand, ook omdat de feitelijke situatie in de onderscheiden Lidstaten vanzelfsprekend divers is. Het is onzeker of met deze overname van elementen van een regeling nu een gelijkere of een ongelijkere speelveld wordt gecreëerd, en of, voor zover het speelveld ongelijk zou zijn, deze verschillen adequaat zijn aan de situatie of niet.
- Op conceptueel en redactioneel vlak is het vanzelfsprekend een kans om verwante regelgeving van een andere Lidstaat waarin dezelfde voertaal gehanteerd wordt, te bekijken en, na afweging, al of niet gedeeltelijk over te nemen. Hiermee kunnen er in de Vlaamse regelgeving echter ook begrippen geïntroduceerd worden die ogenschijnlijk duidelijk zijn, maar die niet eenduidig of zomaar inpasbaar zijn in de Vlaamse regelgeving – vooral voor bosbeheerconcepten lijken er wat dat betreft problemen vast te stellen zijn, b.v. “uitkapbos”.

5 De afzonderlijke componenten van een sluitend systeem

5.1 Materialen- en grondstoffenbeleid

[41] **Potentieel aan competitie tussen energetische en materialentoepassing.** Voorliggend ontwerpbesluit heeft als voorwerp de duurzaamheidscriteria die zouden gelden voor het genereren van de voor energieproductie inzetbare vaste biomassastromen – hieraan wordt dan de uitreiking van groenestroomcertificaten verbonden. Het toekennen van groenestroomcertificaten kan een impact hebben op de interesse in de markt om houtige biomassa te verbranden in een installatie, en kan met zich meebrengen dat de

⁶⁵ OVAM/VITO (2016), p. 127.

⁶⁶ De vier voorzien alle in criteria met betrekking tot duurzaam bosbeheer. Deze criteria kunnen worden onderverdeeld in vier categorieën, met name (1) wet- en regelgeving, (2) ecologische aspecten, (3), economische aspecten en (4) beheeraspecten. Elk van de vier landen voorziet in min of meer dezelfde invulling van deze vier aspecten. Een vergelijking van de Nederlandse criteria levert onder meer volgende verschillen op: Nederland heeft twee extra indicatoren op vlak van wet- en regelgeving, drie extra indicatoren met betrekking tot de ecologische aspecten, een extra indicator voor de economische aspecten en twee extra indicatoren met betrekking tot de beheeraspecten.

energetische valorisatie van houtige stromen in competitie kan komen met op zich zinnige materiaaltoepassingen.

[42] **Bestaand afwegingsinstrumentarium moet goed benut worden.** In het Energiebesluit⁶⁷ is er, zoals reeds aangestipt, een reeks uitsluitingscriteria voorzien om te bepalen of specifieke biomassa-stromen al dan niet gebruikt worden als industrie grondstof, evenals een adviesrecht voor OVAM en voor de sectorfederaties van de hout- en papierindustrie – waarbij aangestipt moet worden dat de gronden waarop deze adviezen gestoeld mogen worden beperkt zijn –, alsook de verplichting, voor de importeur, om een uitgebreide auditing te door te voeren, waarbij onder meer aangetoond moet worden dat er geen marktverstoring ontstaat op de plaatsen waar de biomassa geoogst wordt. Hoewel de vermelde adviesbevoegdheid bij unanimiteit bindend is, is er voorzien in een gezamenlijk uit te oefenen evocatierecht door de ministers bevoegd voor energie en leefmilieu. De Raden vragen dat omzichtig met dit evocatierecht zou omgesprongen worden.

[43] **Actieprogramma 16 uit het actieplan biomassa(rest)stromen.** Het ontwerpbesluit inzake duurzaamheidscriteria is onder meer tot stand gekomen als uitvloeisel van het actieplan biomassa(rest)stromen. Hierbij wordt in actieprogramma 16 (*“duurzaam gebruik houtige biomassa(rest)stromen voor hernieuwbare energieproductie”*) gewezen op de nood aan goed uitgewerkte en praktische beoordelingscriteria voor de beoordeling van het al dan niet gebruik van hout bij de productie van groene stroom⁶⁸. In uitvoering hiervan werd er recent door VITO in opdracht van OVAM een studie uitgevoerd, waarin inzicht geboden wordt in de toepasselijkheid van het cascadeprincipe (zie [31]) op houtige biomassa. Hierbij is er een omschrijving opgenomen die verwijst naar drie aspecten: cascadering in de tijd, cascadering in waarde en cascadering wat betreft functie⁶⁹. De Raden bevelen aan om hierop voort te bouwen ten einde de relatie tussen het beleid inzake hernieuwbare energie en materialenbeleid goed te definiëren.

[44] **Mogelijkheid van volumebeleid.** Aansluitend op de vraag om een eenduidige beleidsvisie (zie [23]) wordt hier verder ingegaan op de kwestie van de “cap”. Zoals eerder gesteld, introduceert de ILUC-richtlijn een “cap” voor het gebruik van vloeibare biomassa voor transportdoeleinden, i.e. een bovengrens van niet meer dan 7% van het eindverbruik van energie in de vervoersector in de lidstaten, en dit in 2020. In een hiervoor vermelde studie t.b.v. de Europese Commissie wordt er overwogen of men geen quota zou moeten invoeren voor vaste biomassa, hetzij op het niveau van de energieproducenten dan wel op het niveau van Lidstaten – beide opties worden onderling vergeleken op implicaties voor de energieproducent, administratieve last, wettelijk hinderpalen, beleidssamenhang en innovatiepotentieel⁷⁰.

⁶⁷ Energiebesluit, art. 6.1.16, §1, tweede lid.

⁶⁸ BRAEKEVELT, A. et al. (2015),

⁶⁹ OVAM/VITO (2016), p. 95.

⁷⁰ STRANGE OLESEN, A., et al. (2015), pp. 242 e.v.

[45] **Voorlopige beoordeling van de mogelijkheid van volumebeleid.** De Raden wijzen er op dat het feitelijke aandeel van primaire, houtige, biomassa in de Europese en Vlaamse energiemix momenteel niet het grootste is, maar wel stijgende is⁷¹.

Zoals reeds onder paragraaf [25] gesteld, doen de Raden geen eigen uitspraak over de mogelijkheid van een volumebeleid, maar wijzen ze op de argumenten die er in dat verband kunnen worden ontplooid.

Enerzijds zijn er een aantal elementen die pleiten voor het instellen van een “cap” op het aandeel primaire biomassa in de energiemix.: op termijn en op wereldvlak kan biomassa nooit een zeer groot deel innemen in de totale mix, onder meer vanwege de eindigheid van het regeneratievermogen van die bron op wereldvlak; en omwille van de (sterk stijgende) druk op bossen, om die reden hoort men dan ook niet een onbeperkte aangroei van deze vorm van energievoorziening aan te moedigen. Het instellen van quota voor lidstaten op het aandeel energie op basis van houtstromen wordt dan ook als een beleidsmaatregel met een hoge effectiviteit naar voor geschoven in een recent rapport t.b.v. de Europese Commissie over de milieu-impact van het gebruik van biomassa uit het zuidoosten van de Verenigde staten⁷².

Anderzijds zijn er elementen die pleiten tégen het instellen van een “cap”. Er kan immers gesteld worden dat een “cap” niet aan de orde is omwille van het vraag-aanbod principe (waardoor de prijs van biomassa zal stijgen als de vraag stijgt, waardoor de markt zich terug zal stabiliseren op een bepaald niveau) en omwille van het gegeven dat de duurzaamheidscriteria er voor zullen zorgen dat de marktwerking niet voor buitensporige sourcing van deze stromen zal zorgen.

5.2 Beoordeling van de voorliggende criteria

5.2.1 Criteria duurzaam bosbeheer

[46] **Fricties op het vlak van de definities.** Zoals hiervoor reeds aangestipt (zie [35] e.v.) zijn er conceptuele verschillen tussen de criteria duurzaam bosbeheer uit het tot dusverre gevoerde Vlaamse bosbeleid en anderzijds de nu voorliggende criteria duurzaam bosbeheer uit het Energiebesluit, zo bijvoorbeeld:

- De Raden noteren dat de nu voorgestelde definitie van “*duurzaam bosbeheer*” in een aantal opzichten afwijkt van de definitie zoals die door de Interministeriële Conferentie van Helsinki in 1993 werd opgemaakt. De belangrijkste aanrijking in de nu voorliggende definitie betreft de toevoeging van de gedachte dat met duurzaam bosbeheer “*koolstofvoorraden op lange termijn behouden of vergroot worden*”.
- De definitie van “*bos*”⁷³ wijkt af van de definitie uit art. 3, §1 van het Bosdecreet.
- De notie “*bosbeheereenheid*” is nieuw voor het Vlaamse bosbeleid.

⁷¹ EUROSTAT, Renewable energy statistics, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Renewable_energy_statistics

⁷² STRANGE OLESEN, A., et al. (2016), pp. 242 e.v.

⁷³ Wijzigingsartikel 17.

[47] **Fricties op het vlak van de criteria.** Voor zover men er van uit gaat dat de criteria die met dit voorontwerpbesluit ontwikkeld worden, ook toepasselijk zouden kunnen zijn voor bossen in het Vlaamse Gewest, dan bevelen de Raden aan om sommige van die criteria te heroverwegen in het licht van het huidige natuur- en bosbeleid. Hierna enkele voorbeelden:

- Criterium 2.3. – betreffende het al of niet aanvaardbaar zijn van conversie van bossen binnen de bosbeheereenheid naar andere vormen van grondgebruik – moet overwogen worden in het licht van het bereiken van natuurdoelen, evenals de mogelijkheid tot het ontbossen mits compensatie; een verwante vraag is of de deelcriteria van 2.3 wel of niet cumulatief gelden.
- Criterium 2.4. – betreffende de wenselijke karakteristieken van houtplantages – moet in verband gebracht worden met de populierenteelt en met korte omloop hout;
- Criterium 2.5. – exploitatie van andere ecosysteemdiensten dan hout en inzet van inheemse kennis – lijkt minder toepasselijk in Vlaamse context;
- Bij criterium 3.8 – opruiming van anorganisch afval enz. – is het maar de vraag of de bestaande Afvalwetgeving hier geen primauteit heeft;
- Bij criterium 5.2. – bescherming tegen illegale exploitatie enz. – kan dezelfde vraag gesteld worden: volstaat de geldende Natuur- en boswetgeving hier niet?
- De criteria 8.1. en 8.2. doen de vraag rijzen of bosgroepen hieraan voldoen.

5.2.2 Adequaat antwoord op de problematiek van de koolstofvoorraad

[48] **Beheer van de koolstofvoorraad als afzonderlijk criterium.** Opdat “het gebruik van biomassa” niet zou “leiden tot het ontstaan van een langlopende koolstofschuld” wordt er een criterium C4.1 ingevoerd, dat bepaalt dat “de bosbeheereenheid waaruit het hout afkomstig is, wordt beheerd met het oog op het op (middel)lange termijn behouden of vergroten van koolstofvoorraden”. Een en ander moet blijken uit het bosbeheerplan, waarin het behoud van de koolstofvoorraad moet voorgenomen en aangetoond worden “in termen van houtopstand of andere proxies van koolstofvoorraden” evenals door aandacht te besteden aan “aan de beoogde oogst volumes biomassa, en de invloed van deze oogst en van hergroei op de koolstofvoorraden op de (middel)lange termijn”⁷⁴. Hiermee is evenwel nog niet verzekerd dat het bosbeheerplan wel degelijk het geschikte instrument is om nu eens de boekhouding te gaan doen van die koolstofvoorraad. Tegelijk is duidelijk dat dit gegeven nieuw zou zijn in de context van het Vlaamse natuur- en bosbeleid.

[49] **Uitsluitingscriteria m.b.t. bronnen.** In het huidige Energiebesluit is er, door middel van uitsluitingscriteria, een bijkomende aanzet gedaan om deze problematiek van de koolstofvoorraad te vatten. Met de nieuwe §1/7 in art. 6.1.16 van het Energiebesluit

⁷⁴ Zie Voorontwerp wijzigingsbesluit, art. 17, strekkende tot invoeging van een deel F in bijlage IX van het Energiebesluit.

worden er, naast een reeks gebiedstypes, waaruit biomassa kan voortkomen ook een reeks bronnen van biomassa uitgesloten.

De uitgesloten bronnen betreffen *“rondhout uit een bos met een rotatieperiode van meer dan veertig jaar”*, tenzij men kan bewijzen dat het om een beperkt deel van de waarde van het gekapt hout gaat; stronken, met uitzondering van *“van de stronken die om een andere reden dan de hout- of biomassa-productie moeten worden verwijderd”*; en *“houtblokken die geschikt zijn voor verzaging, waaronder rechtlijnige houtstukken die afkomstig zijn van boomstammen met een lengte van minstens 2,5 meter en een diameter van minstens 25 cm verstaan worden”*.

De Raden vragen dat de onderbouwing zou kunnen geëxpliciteerd worden van de keuze voor bepaalde grenzen (bv. een rotatieperiode van minder dan 40 jaar de diametergrens van 25 cm bij het gebruik van houtblokken).

5.2.3 Sociale criteria

[50] **Sociale criteria ontbreken grotendeels.** De Raden noteren dat er in de criteria opgenomen is dat het bosbeheer “een redelijk perspectief” moet bieden “op werkgelegenheid aan de plaatselijke bevolking, inclusief inheemse volken, evenals op het lokaal verwerken van hout en andere bosproducten dan hout”. (C 6.1.) De Raden stellen vast dat er in het Nederlandse systeem (criterium C 1.3) verwezen wordt naar “alle internationale overeenkomsten die betrekking hebben op de bosbeheereenheid”, en dat er in de toelichting hierbij expliciet melding gemaakt wordt van de ILO-overeenkomsten. Om een duurzame, milieuvriendelijke en sociaal verantwoorde productie van biomassa te verzekeren, horen de normen voor duurzame productie van de betrokken vrijwillige regeling er dan ook niet alleen op gericht te zijn milieuschade te voorkomen, maar ook om goede werkomstandigheden en de bescherming van de gezondheid van de medewerkers op het exploitatiebedrijf te waarborgen. Hiertoe behoren ook veilige werkomstandigheden (door middel van onderwijs en opleiding, het gebruik van beschermende kleding en passende en tijdige hulp bij ongevallen) en de eerbiediging van mensenrechten, arbeidsrechten en landrechten. De Raden willen er evenwel op wijzen dat eenduidige, transparante en geharmoniseerde criteria belangrijk zijn om de biomassamarkt tot ontwikkeling te brengen, handelsbelemmeringen te vermijden en een gelijk speelveld binnen Europa te creëren.

5.3 Degelijkheid van het certificatiesysteem

[51] **Controle en toezicht is cruciaal.** Gezien de omvang⁷⁵ en de uniciteit van de installaties waarop dit voorontwerpbesluit betrekking zou hebben, is het voor de Raden belangrijk dat de naleving van de duurzaamheidscriteria volledig, grondig en blijvend beoordeeld zou worden. Daar waar de met dit voorontwerp voorgestelde criteria op zich relatief helder zijn, is het voor de Raden voorsnag onduidelijk hoe een en ander zal moeten

⁷⁵ In 2015 werd 880.787 ton biomassa verbrand in Rodenhuis (Max Green). De aangekondigde centrale in Langerlo zal ongeveer jaarlijks 1,6 miljoen ton hout verbranden.

worden aangetoond. Hierbij zijn nog heel wat vragen open. Volstaat het te verwijzen naar conformiteit met een vrijwillig certificatiesysteem? Wat indien de criteria van dergelijke vrijwillige systemen afwijken van de met dit voorontwerpbesluit vast te stellen Vlaamse criteria? De Raden stellen vast dat heel wat essentiële modaliteiten m.b.t. certificatie/verificatie, controle en toezicht verschoven worden naar een ministerieel besluit (zie [23])

Toelichting: situatie in Nederland

De met dit voorontwerpbesluit voorgelegde criteria zijn, volgens de nota/hoorzitting, in grote mate een doorslag van de Nederlandse criteria. het is dan ook relevant om te bekijken hoe het Nederlandse (controle)systeem, dat moet leiden tot een gedegen toepassing van die criteria, gestructureerd is.

Bedrijven die in Nederland biomassa willen toepassen voor de bij- en meestook in kolencentrales of voor de productie van industriële stoom uit houtpellets (biostoom), dienen aan te tonen dat deze biomassa aan vastgelegde duurzaamheidscriteria voldoet als zij in aanmerking willen komen voor subsidie. Deze bedrijven kunnen dat op een aantal manieren doen.

In de eerste plaats kunnen bedrijven een door de overheid goedgekeurd certificaat gebruiken (certificering). De eigenaars van duurzaamheidscertificaten, zoals PEFC en FSC, kunnen de certificatieschema's die ze gebruiken bij het afgeven van certificaten laten beoordelen door een nog in te stellen adviescommissie, die de overheid zal adviseren in hoeverre de certificatieschema's invulling geven aan de Nederlandse duurzaamheidscriteria.

Daarnaast kunnen bedrijven de toegepaste biomassa door onafhankelijke deskundigen (verificateurs) laten toetsen (verificatie). De verificateur controleert dan of aan de duurzaamheidscriteria is voldaan, op basis van een door de overheid vastgesteld verificatieprotocol. De verificateur moet bovendien voor deze werkzaamheid zijn geaccrediteerd.

Een bedrijf kan ten slotte ook gebruik maken van een combinatie van certificatie en verificatie. Dit betekent dat ook certificaten die niet volledig invulling geven aan de duurzaamheidscriteria kunnen worden gebruikt, in combinatie met aanvullende verificatie. Gangbare certificaten richten zich vaak op een (deel)aspect van de duurzaamheidscriteria, bijvoorbeeld duurzaam bosbeheer.

[52] **Werking van vrijwillige certificeringssystemen in het algemeen.** Om een uitspraak te kunnen doen over de relatie die gelegd moet worden met vrijwillige certificatiesystemen die beschikbaar zijn, is het nuttig enig inzicht te verschaffen in de aard van die systemen. Een certificeringssysteem inzake duurzaam bosbeheer is een proces dat leidt tot een bewijs – een certificaat – dat het hout dat voortkomt uit het bosbeheer van een bepaald bosgebied voldoet aan een bepaalde standaard voor duurzaam bosbeheer. Een dergelijk certificatieproces omvat drie basiselementen: (1) een standaard, i.e. een geheel van criteria op basis waarvan beoordeeld zal worden, (2) het certificeringsproces zelf, i.e. het beoordelingsproces tot en met het verlenen van het certificaat en (3) de accreditatie of erkenning van een certificeringsinstelling.

Een certificeringssysteem is over het algemeen vrijwillig: het is de marktdeelnemer die beslist om een dergelijk certificaat na te streven, die daartoe certificeringskosten aan de certificeringsinstelling betaalt evenals een vergoeding aan de beheerder van het vrijwillige certificeringschema, en die, als de productieketen aan de standaard voldoet, een certificaat ontvangt met het logo van de vrijwillige regeling, met betrekking tot de

duurzaamheid van de productieketen tot en met aan zijn productiestap. Met het oog op certificering van een eindproduct (in dit geval: vaste biobrandstof) is er controle nodig op de gehele productieketen dit tot dat product geleid heeft.

Voor de uitvoering van de controles maken vrijwillige regelingen gebruik van onafhankelijke controleurs (zogenaamde certificeringsinstellingen, die zowel natuurlijke als rechtspersonen kunnen zijn), die in opdracht van een vrijwillige regeling en overeenkomstig een daarmee gesloten overeenkomst de naleving van de duurzaamheidscriteria door de marktdeelnemers controleert. De door een certificeringsinstelling aangeduide controleurs kunnen landbouwbedrijven, verzamelpunten van biomassa, magazijnen, installaties voor de productie van biobrandstoffen en handelaren in biomassa of biobrandstoffen controleren, en dit aan de hand van controles op stukken zowel als op basis van controles ter plaatse.

[53] **Feitelijk bestaande vrijwillige certificeringssystemen.** De internationale conferenties van Rio in 1992⁷⁶ en Helsinki in 1993⁷⁷ liggen aan de basis van de opmaak van criteria en indicatoren voor duurzaam bosbeheer – meteen ook aan de basis voor de certificatiesystemen inzake duurzaam bosbeheer. De twee belangrijkste boscertificatiesystemen zijn: het PEFC (*“Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes”*) dat wereldwijd 258 miljoen hectaren dekt⁷⁸, en de FSC (*“Forest Stewardship Council”*) dat in 2011 wereldwijd 190 miljoen hectaren dekte⁷⁹. Daarnaast zijn er nog andere certificeringsschema's in werking zoals ATFS (*“American Tree Farm System”*) en CSA (*“Canadian Standards Association”*). In 2010 kon gesteld worden dat omstreeks 8% van alle bossen ter wereld gecertificeerd was, terwijl dat in de EU voor 45% van de bossen het geval is⁸⁰. Deze certificeringssystemen dekken vandaag slechts 10% van het bosareaal.

[54] **Lessen uit het certificatiesysteem inzake (vloeibare) biomassa.** Uit het rapport van de Europese Rekenkamer⁸¹ blijkt dat verschillende vrijwillige certificatiesystemen voor duurzame biomassa onvolkomen zijn op het vlak van criteria (ontbrekende criteria voor biodiversiteit, burgerrechten, indirecte effecten, ...), op het vlak van het ketenbeheer, op het vlak van onpartijdigheid van de controle (zelfregulering), of wat betreft de risicobenadering inzake *non-compliance*, etc.

Zoals hiervoor al in algemene lijnen vermeld (zie [12]) heeft de Europese Rekenkamer in 2016 een rapport opgemaakt betreffende het certificeringssysteem van de EU voor

⁷⁶ De VN-conferentie inzake Milieu en Ontwikkeling (UNCED, naar United Nations Conference on Environment and Development), Rio de Janeiro, Brazilië, 3 tot 14 juni 1992

⁷⁷ The Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, Helsinki, 16-17 juni 1993.

⁷⁸ Aldus <http://www.pefc.be/nl/over-pefc/pefc-wereldwijd>.

⁷⁹ Aldus <https://ic.fsc.org/en>.

⁸⁰ EUROPESE COMMISSIE (2010), p. 5.

⁸¹ <https://eubioenergy.com/2016/07/21/european-court-of-auditor-slams-commissions-scheme-for-sustainability-of-biofuels/>

vloeibare biobrandstoffen. Dit rapport leidde tot een aantal betekenisvolle vaststellingen – ervaringen die meteen ook leerpunten en aanbevelingen inhouden⁸²:

- Er moet op gewaakt worden dat erkende certificeringsschema's voldoende transparant zijn en dat ze een bestuursstructuur hebben die met een bredere samenstelling dan uit de vertegenwoordigers van een klein aantal marktdeelnemers; een te smalle samenstelling vergroot immers het risico van belangenvermenging en staat een doeltreffende communicatie met andere belanghebbenden in de weg⁸³.
- Wat de inhoud van de criteria aangaat, zou moeten worden voorgeschreven dat de vrijwillige certificeringsschema's controleren in welke mate de te certificeren productie van biobrandstoffen gepaard gaat met een significant risico op ongewenste sociaaleconomische effecten (zoals conflicten rond grondbezit, dwangarbeid/kinderarbeid, slechte werkomstandigheden voor landbouwers of gevaren voor de gezondheid en de veiligheid)⁸⁴; de certificering bestrijkt evenmin de gevolgen van indirecte veranderingen in grondgebruik (ILUC).
- De toezichthoudende overheid (c.q. de Commissie) is op grond van deze regeling tot de erkenning gekomen van een aantal vrijwillige certificeringsschema's waarbij nochtans niet alle passende controleprocedures voorhanden zijn om te waarborgen dat biobrandstoffen uit afval daadwerkelijk uit afval afkomstig zijn⁸⁵, of dat teelten in de Europese Unie van gewassen voor biobrandstoffen aan de EU-milieuvoorschriften voor landbouw voldoen, zoals vereist krachtens de HEB-richtlijn⁸⁶.
- Uit het onderzoek naar de activiteiten van de certificeringsinstellingen blijkt dat de criteria die door de vrijwillige certificeringsschema's met het oog op erkenning worden voorgelegd, niet altijd worden toegepast in de praktijk; er moet dus toegezien worden op de concrete werking en effectiviteit van deze certificeringsschema's. Dit houdt in dat er meer gebeuren dan het erkennen van een certificeringsschema op basis van een onderzoek van de aangeboden bewijstukken; daadwerkelijk toezicht op de feitelijke toepassing is noodzakelijk⁸⁷. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat de controleurs van de certificeringsinstelling in de praktijk geen inspecties ter plaatse op de terreinen van de bedrijven hebben uitgevoerd, hoewel, volgens de normen van de regeling, in bepaalde omstandigheden inspecties ter plaatse vereist zijn.
- Tot slot moet de toezichthoudende overheid (c.q. de Commissie) over de nodige middelen beschikken om inbreuken op de voorschriften van vrijwillige certificeringsschema's op te sporen; er moet voorzien worden in een specifieke

⁸² EUROPESE REKENKAMER (2016), pp. 8 e.v. voor de samenvatting; de concrete aanbevelingen staan op pp. 36 e.v.

⁸³ Zie EUROPESE REKENKAMER (2016), p. 26-27.

⁸⁴ Zie ook EUROPESE REKENKAMER (2016), p. 22-23.

⁸⁵ Zie EUROPESE REKENKAMER (2016), pp. 24-25.

⁸⁶ Zie EUROPESE REKENKAMER (2016), pp. 20-21.

⁸⁷ Zie EUROPESE REKENKAMER (2016), p. 28 e.v.

klachtenregeling om vermeende inbreuken te melden, en bijkomend moet de toezichthoudende overheid (kunnen) nagaan of klachten die rechtstreeks tot de organen van vrijwillige certificeringsschema's zijn gericht, door deze correct ook worden behandeld.

[55] **Een ruime consultatieronde over het Ministerieel Besluit.** Vanwege de in vorige paragrafen beschreven kritische studies maar ook vanwege de vraag voor een overgangperiode (zie [27]), en wegens de aangekondigde vrijstellingen voor sommige toepassingen evenals de introductie van administratieve vereenvoudigingen, menen de raden dat de geloofwaardigheid van het systeem dat de duurzaamheid van de biomassa moet garanderen, valt of staat met de inhoud van het Ministerieel Besluit. Daarom is het essentieel dat heel wat doelgroepen geconsulteerd worden bij de opmaak van dit besluit.

[56] **Randvoorwaarden certificatiesysteem.** Aangezien het ontwerp van MB nog niet beschikbaar is, is nog niet duidelijk welk certificatiesysteem de Vlaamse overheid voor ogen heeft. De Raden gaan ervan uit dat met het oog op certificering de gehele productieketen, van teelt tot biomassacentrale, in rekening wordt gebracht. Volgens de raden moet dit systeem minstens voldoen aan volgende voorwaarden:

- Maak zoveel mogelijk gebruik van bestaande afwegingskaders en certificatiesystemen. Voor duurzaam bosbeheer bestaan, zoals hiervoor aangeduid (zie [54]) reeds internationaal erkende initiatieven en certificatiesystemen die zeer bruikbaar kunnen zijn voor zover ze voldoende invulling geven aan de doelstellingen/criteria van Vlaanderen. Het gebruik voor bio-energie, vergt echter wel aanvullende criteria o.a. met het oog op het cascadeprincipe en de koolstofschuld (zie [25]).
- Zorg voor een alomvattende beoordeling van vrijwillige certificeringsschema's die erkenning aanvragen, met ook aandacht voor sociaaleconomische effecten en indirecte veranderingen van landgebruik.
- Beoordeel of de bestuursstructuur van de vrijwillige certificeringsschema's het risico van belangenverstrengeling tegengaat.
- De reikwijdte en diepgang van controles door certificatie-instellingen zijn mede gebaseerd op risico-inschattingen door certificatie-instellingen. De overheid moet, mede met het oog op een gelijk speelveld en een effectieve controle, voorwaarden opleggen i.v.m. deze risico-inschattingen.
- Audits in het kader van vrijwillige regeling mogen niet louter bestaan uit documentenbeoordeling. Het vrijwillig systeem moet ook voorzien in inspecties ter plaatse. De overheid moet aangeven in welke gevallen minstens een inspectie ter plaatse noodzakelijk is.
- Stel voorwaarden op vlak van communicatie en transparantie.
- VEA moet toezicht houden door na te gaan of de certificeringsprocedures overeenstemmen met de normen die ter erkenning worden voorgelegd; door voor

te schrijven dat in het kader van vrijwillige certificeringsschema's een transparante klachtenregeling wordt opgezet, ...

- Voorzie een overgangsperiode en een evaluatiemoment. Tijdens deze periode kan de regeling uit het komende besluit getoetst worden aan de praktijk en kunnen richtlijnen m.b.t. via welke methoden (bv. grootte steekproeven) en met welke bewijsmiddelen de duurzaamheid aangetoond wordt, opgesteld en/of verfijnd worden. Een overgangsperiode laat ook toe dat producenten hun toeleveranciers bevragen en bijsturen. Het gaat immers over langlopende leveringscontracten. Een overgangsperiode en een daaraan gekoppelde evaluatie versterkt dus de rechtszekerheid en investeringszekerheid.
- Zorg voor een gelijk speelveld door aanvragen voor erkenning van vrijwillige systemen gelijktijdig te behandelen. Hiermee wordt voorkomen dat aanvragen om goedkeuring die als eerste gedaan worden, als eerste behandeld worden en als eerste gebruikt kunnen worden bij certificatie.

6 Inzake de voorgestelde technische wijzigingen

[57] **Aanpassing referentieperiode.** De Vlaamse overheid zegt steun toe voor warmtekrachtinstallaties onder de vorm van warmte-krachtcertificaten. Om de kostenefficiëntie van deze steunregeling te verhogen, is deze steun, die toegekend wordt gedurende een vastgelegde steunperiode, enkel voorbehouden voor nieuwe WKK-installaties of installaties die ingrijpend gewijzigd worden. Voor volledig nieuwe warmtekrachtinstallaties wordt geen bijkomende steun toegekend voor energiebesparingen die al worden gerealiseerd door een bestaande warmteproducent. Om de uiteindelijke steun te bepalen wordt gewerkt met een referentieperiode. Omwille van oneigenlijk gebruik van deze regeling wil de Vlaamse Regering via artikel 8 in voorliggend besluit de referentieperiode aanpassen.

De Raden vragen om in artikel 8 een afwijkingsbepaling te voorzien voor de installaties waarvoor de referentieperiode reeds werd vastgelegd in de principebeslissing. Voor deze bestaande installaties moet het mogelijk zijn deze referentieperiode te behouden.

[58] **Rapportageplicht PV wordt geschrapt.** Met het decreet houdende diverse bepalingen inzake energie van 27 november 2015 werd de opmaak van halfjaarlijkse rapporten voor PV opgeheven. Het Energiebesluit wordt hierop afgestemd. In artikel 6.2/1.6, tweede lid, wordt de tweede zin opgeheven.

De Raden vinden het schappen van de rapportageplicht aanvaardbaar vanuit het oogpunt dat er geen overbodige administratieve lasten aangehouden moeten worden, maar het is niet duidelijk hoe het beleid nu de vinger aan de pols zal houden met betrekking tot de rendabiliteit van PV. Zo is de vraag wat de impact van het prosumentarief, de energieheffing en het capaciteitstarief zijn/zullen zijn op de

rendabiliteit van (kleinschalige) PV. In dit kader verwijzen de Raden ook naar hun eerder advies over de schrapping van de projectcategorieën⁸⁸.

⁸⁸ Minaraad en SERV (2015), Advies inzake het ontwerp BVR projectcategorieën GS en WKK Brussel, 23 maart 2015.

Referenties

- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, Bioenergy: Land-use and mitigating ILUC – Summary and Conclusions from the IEA Bioenergy ExCo74 Workshop 23 October 2014, Brussel, 1 oktober 2015
- EurObserv'ER (2015), Solid Biomass Barometer, Parijs, <http://www.eurobserv-er.org/category/all-solid-biomass-barometers/>
- EUROPEAN BIOGAS ASSOCIATION (EBA), (2015), Biogas Report 2015, Brussel, <http://european-biogas.eu/2015/12/16/biogasreport2015/>
- EUROPESE COMMISSIE (2013), *Mededeling "Een nieuwe EU-bosstrategie ten bate van de bossen en de houtsector"*, COM (2013) 659 final, Brussel, 20 september 2013
- EUROPESE COMMISSIE (2014), *Mededeling "Een beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030"*, COM(2014) 15 final, Brussel, 22.1.2014
- EUROPEAN COURT OF AUDITORS (2016), Special Report – The EU system for the certification of sustainable biofuels, 2016/18, Luxemburg
- EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD, Richtlijn 2009/28/EG, 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, 23 april 2009, P.B. L 140, 5 juni 2009
- EUROPESE COMMISSIE (2010), *Verslag betreffende de duurzaamheidseisen voor het gebruik van vaste en gasvormige biomassa bij elektriciteitsproductie, verwarming en koeling*, COM(2010)11, Brussel, 25 februari 2010
- EUROPESE COMMISSIE (2014), Een beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030, Brussel, 22 januari 2014, COM(2014) 15 final
- FAO (2015), Global Forest Resources Assessment 2015 – How are the world's forests changing?, Rome
- JESPERS, K., AERNOUTS, K. en WETZELS, W. (2016), Eindrapport – Inventaris hernieuwbare energiebronnen Vlaanderen 2005-2014, VITO, 2015/SEB/R/161
- MATTHEWS, R., MORTIMER, N., LESSCHEN, J.P., LINDROOS, T.J., SOKKA, L., MORRIS, A., HENSHALL, P., HATTO, C., MWABONJE, O., RIX, J., MACKIE, E. en SAYCE, M. (2015), Carbon impacts of biomass consumed in the EU: quantitative assessment – Final project report, project DG ENER/C1/427, Forest Research, V.K. Farnham
- MINARAAD en SALV (2013), Advies inzake duurzaam gebruik van biomassa in een bio-economie, (voor Minaraad) advies 2013|15, Brussel, 21 februari 2013
- MINARAAD en SERV (2015), Advies inzake het ontwerp BVR projectcategorieën GS en WKK Brussel, 23 maart 2015.
- MINARAAD (2016), Advies inzake het te voeren klimaatbeleid, 2 juni 2016.
- OVAM/VITO (2016), Duurzaamheidscriteria en een afwegingskader voor de inzet van houtige stromen, Mechelen, mei 2016
- SAWIN, J.L., SEYBOTH, K. en SVERRISSON, F., Renewables (2016) – Global Status Report, Renewable Energy Policy Network for the 21st Century, REN21/2016, Parijs
- STRANGE OLESEN, A., BAGER, S.L., KITTLER, B., PRICE, W. Price, and AGUILAR, F., (2015), *Environmental Implications of Increased Reliance of the EU on Biomass from the South East US.*, studie voor de Europese Commissie, ENV.B.1/ETU/2014/0043. Final report
- VLAAMSE REGERING (2015), Actieplan Duurzaam beheer van biomassa(rest)stromen 2015-2020, gepubliceerd bij OVAM, Mechelen
- VLAAMSE REGERING (2016), *Visie 2050. Een langetermijnstrategie voor Vlaanderen*, Brussel, 25 maart 2016