

Vergaderjaar 2005–2006

25 946

Internationaal Natuur- en Milieubeleid

Nr. 13

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING,
RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 maart 2006

In het door de Tweede Kamer aangenomen Belastingplan 2006 heeft het kabinet voorstellen gedaan voor het biobrandstoffenbeleid vanaf 2006. Het aangekondigde beleid gaat uit van twee sporen, te weten een generiek spoor en een innovatief spoor. In het generieke spoor wordt zorg gedragen voor de marktbrede inzet van (de huidige generatie) biobrandstoffen, die geschikt zijn voor al het wegverkeer. In 2007 zal dit gebeuren door leveranciers van benzine en diesel voor het wegverkeer te verplichten 2% van hun afzet in Nederland in te vullen met biobrandstoffen. Eerder is niet mogelijk, omdat de benodigde wet- en regelgeving niet eerder dan 1 januari 2007 gereed kan zijn. Om al in 2006 een start te maken wordt het bijmengen van 2% biobrandstoffen bij fossiele brandstoffen tot die tijd fiscaal gestimuleerd. In het innovatieve spoor wordt de ontwikkeling en de marktintroductie van innovatieve biobrandstoffen gestimuleerd.

In deze brief schets ik, mede namens de Minister van Economische Zaken, de invulling van de verplichtstelling in 2007 en hoe ik de verplichtstelling voor de jaren daarna verder wil gaan vormgeven. Daarnaast ga ik kort in op de stand van zaken van de uitwerking van het innovatieve spoor. Tevens geef ik in deze brief een reactie op de motie van de leden Vroonhoven-Kok en Bakker, kamerstukken II 2005–2006, 30 306, nr. 62, die tijdens de behandeling van het Belastingplan 2006 is aangenomen.

Context

De richtlijn biobrandstoffen¹ kent indicatieve streefwaarden die nationaal moeten worden vastgesteld. Nederland heeft hier invulling aan gegeven door aan de Europese Commissie te communiceren dat vanaf 2006 voor Nederland een (streef)percentage geldt van 2%. Voor 2010 wil ik aansluiten bij de streefwaarde van 5,75%², zoals die is vastgelegd in de richtlijn. In de tussenliggende jaren, zal ik het verplichte percentage jaarlijks verhogen om een soepele overgang richting 2010 te waarborgen.

¹ Richtlijn 2003/30/EG van het Europese Parlement en de Raad van 8 mei 2003 ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen of andere hernieuwbare brandstoffen in het vervoer (PbeG L 123).

² Bij de keuze voor een percentage van 5,75% wordt er vanuit gegaan dat de richtlijn die de brandstofkwaliteit specificeert dusdanig wordt aangepast dat het behalen van 5,75% mogelijk wordt, zonder dat dit nadelige effecten zal hebben op milieu en veiligheid.

Het kabinet kiest ervoor de doelstelling vanaf 2007 te bereiken middels een verplichtstelling. Daarnaast wil Nederland meer geavanceerde biobrandstoffen stimuleren om de CO₂-reductie in de keten te vergroten, de kosten te verlagen en afwenteling op andere milieuthema's te voorkomen. Een vorm van certificering van biobrandstoffen met duurzaamheidsinformatie is hierbij noodzakelijk. Ook in Europa wordt door steeds meer lidstaten gekozen voor een verplichtstelling en beginnen duurzaamheidsaspecten in het beleid aan belang te winnen.

EU ontwikkelingen

Recent heeft de Europese Commissie de communicatie «An EU Strategy for Biofuels» uitgebracht waarin de Commissie aangeeft in 2007 de EU Biobrandstoffen richtlijn te willen herzien. De Commissie geeft in deze strategie aan dat ze studeert op nationale doelstellingen voor een markt-aandeel van biobrandstoffen door middel van verplichtingen die alleen kunnen worden ingevuld met biobrandstoffen die aan minimum duurzaamheidsvoorwaarden voldoen. Daarnaast moedigt de Commissie lidstaten, via deze strategie, aan om in de verplichtingen tweede-generatie biobrandstoffen een voorkeursbehandeling te geven. Nederland steunt deze ontwikkeling; ik ga hier in deze brief verder op in.

Binnen de EU wordt in meer landen een verplichting voor biobrandstoffen ingevoerd. In Oostenrijk is sinds 1 oktober 2005 een verplichting van kracht. Het verplichte aandeel biobrandstoffen groeit daar van 2,5% via 4,3% eind 2007 tot 5,75% per 1 oktober 2008. De verplichting is op energiebasis. Duitsland en Tsjechië overwegen het invoeren van een verplichting per 1 januari 2007. Frankrijk heeft de ambitie 5,75% in 2008 en 7% in 2010 te verplichten. Slovenië heeft voor 2006 een verplichting ingevoerd van 1,2% op volumebasis. In de komende jaren wordt deze verplichting stapsgewijs opgevoerd tot 5% in 2010. Ook Litouwen heeft begin 2006 een aandeel biobrandstoffen verplicht gesteld. Het Verenigd Koninkrijk beslist binnenkort om per april 2008 een verplichting in te voeren die stapsgewijs zal worden verhoogd tot 5% op volumebasis in 2010. Het Verenigd Koninkrijk gaat daarnaast leveranciers verplichten om te rapporteren over de CO₂-uitstoot in de keten van de ingezette biobrandstoffen. In Frankrijk wordt gewerkt met een soort duurzaamheidsverklaring voor de teelt. In Zweden is aangekondigd dat een verplichting en certificering zal worden ingevoerd en dat meer zal worden geïnvesteerd in de ontwikkeling van meer geavanceerde biobrandstoffen.

Gesprekken stakeholders

In januari en februari hebben gesprekken plaats gevonden met stakeholders over de vormgeving van het toekomstige biobrandstoffenbeleid. Gesproken is met oliemaatschappijen, biobrandstofproducenten, het Platform Duurzame Mobiliteit, en Stichting Natuur en Milieu. De opvattingen van deze stakeholders, zoals wensen aangaande flexibiliteit en duurzaamheid, heb ik meegenomen in mijn afwegingen over het te voeren biobrandstoffenbeleid voor de korte en de langere termijn.

Kyoto-doelen

Door het gebruik van biobrandstoffen kan de sector verkeer een belangrijke bijdrage leveren aan het behalen van de Kyoto-doelstellingen. Om op de langere termijn binnen de sector forse CO₂-reducties te bereiken zullen alternatieve, klimaatneutrale brandstoffen (zoals biobrandstoffen) nodig zijn. Andere maatregelen zijn wellicht voor de korte termijn kosten-effectiever maar deze hebben een beperktere CO₂-reductie. Ook is bekend dat maatregelen voor het terugdringen van broeikasgasemissies in andere

sectoren soms goedkoper zijn. Het is echter belangrijk dat ook de sector verkeer haar bijdrage levert en nu de transitie naar verduurzaming in gang zet.

De inzet van 5,75% biobrandstoffen in 2010 zal leiden tot een additionele reductie van broeikasgassen van circa 1,4 Mton boven op de verwachte reductie van circa 0,7 Mton bij 2% biobrandstoffen. Dit zal leiden tot een meerprijs van enkele centen per liter brandstof (afhankelijk van de mate van doorberekening, de geldende olieprijsen en de prijzen voor biobrandstof zal dit resulteren in circa €230 miljoen meerkosten ten opzichte van huidig beleid).

Om op de langere termijn CO₂-emissiereducties in de verkeerssector te bereiken heb ik ook andere aandachtsgebieden voor ogen:

- Schone en meer klimaatneutrale brandstoffen (waterstof, naast biobrandstoffen)
- Schone en efficiënte voertuigen (hybride elektrische aandrijving, brandstofcellen, gewichtsbesparing)
- Efficiënter gebruik van voertuigen (verkeersdoorstroming, intelligente verkeerssystemen).

Regelgeving in twee fases

Uit het voorgaande blijkt dat Nederland niet alleen staat in de keuze voor een verplichtstelling van de biobrandstoffen en de inzet op meer innovatie, duurzaamheid en certificering van biobrandstoffen. Omdat de benzine- en dieselmkt voor het wegverkeer in sterke mate een internationale markt is, ligt het voor de hand het Nederlandse beleid zo veel mogelijk in samenhang met het beleid van andere, gelijkgestemde lidstaten en de Europese Commissie te ontwikkelen. Dit kan leiden tot onder meer aanscherping van de streefwaarden; naar verwachting zal dat de komende maanden helder worden. Om in Nederland de verplichting per 1 januari 2007 te laten ingaan (dit is noodzakelijk vanwege de beëindiging van fiscale stimulering van bijgemengde biobrandstoffen per 31 december 2006) moet de concept regelgeving voor de verplichtstelling al in maart 2006 afgerond worden. Het ligt daarom voor de hand de regelgeving in 2 fasen op te leveren,

1. Fase 1: Implementatie minimale vereisten EU-richtlijn
De eerste fase betreft een recht toe recht aan verplichtstelling in een AMvB op basis van een strikte implementatie van de richtlijn biobrandstoffen. Dit houdt in dat de AMvB nog niet ingaat op het Kabinetsovoornemen te gaan sturen op de verdere ontwikkeling van 2e generatie biobrandstoffen. Wel wordt de mogelijkheid gecreëerd om in een later stadium duurzaamheidseisen te stellen. Voor de eerste fase zal het aantonen van het voldoen aan de verplichting gebaseerd worden op bestaande administratie vereisten.
2. Fase 2: Invulling innovatie, duurzaamheid en certificering
In de tweede fase regelgeving die circa 6 tot 12 maanden na de eerste fase wordt opgeleverd wordt het Nederlandse beleid ten aanzien van de sturing op innovatie, duurzaamheid en certificering ingevuld, waarbij zo goed mogelijk wordt aangesloten bij de internationale ontwikkelingen.

Regelgeving eerste fase (2007)

Zoals gezegd zal de eerste fase van de verplichting gebaseerd zijn op een strikte implementatie van de richtlijn. Concreet zal in de regelgeving worden vastgelegd dat iedere in Nederland gevestigde vergunninghouder

van een accijnsgoederenplaats (hierna: de leverancier) er voor zorg draagt dat per kalenderjaar ten minste 2% (op energiebasis) van de door hem op de Nederlandse markt gebrachte benzine en diesel uit biobrandstof bestaat. De verplichting heeft betrekking op zowel benzine als diesel.

Voor beide brandstoffen moet dus afzonderlijk aan de verplichting worden voldaan. Op die manier wordt gegarandeerd dat in beide deelmarkten een ontwikkeling in biobrandstoffen wordt ingezet. Leveranciers moeten door middel van hun administratie aantonen dat ze aan de verplichting voldoen. Hierbij zal dezelfde administratie-systematiek worden gebruikt, die dit jaar, wordt toegepast voor de fiscale stimulering. Iedere leverancier rapporteert jaarlijks vóór 1 april aan de overheid over de gedurende het voorgaande jaar geleverde hoeveelheden en soort biobrandstoffen en de totale geleverde hoeveelheden benzine en diesel

Macro-verplichting

Leveranciers van motorbrandstoffen zijn verplicht er zorg voor te dragen dat op macroniveau per jaar 2% van zowel benzine als diesel wordt vervangen door biobrandstoffen. Dit houdt onder andere in dat het percentage binnen het kalenderjaar en over regio's kan fluctueren. Teneinde de flexibiliteit verder te vergroten wordt toegestaan dat oliemaatschappijen op basis van een wederzijdse verklaring tekorten c.q. overschotten om aan de verplichting te voldoen kunnen verhandelen. Die verklaring moet gekoppeld zijn aan de jaarlijkse rapportages. Met de geboden flexibiliteit wordt gegarandeerd dat zowel op de benzinemarkt als op de dieselmkt 2% biobrandstoffen op de markt komt, zonder dat iedere oliemaatschappij zelf fysieke investeringen hoeft te doen in beide markten.

Ter invulling van de verplichting kunnen ook brandstoffen met hoge percentages biobrandstoffen, zoals pure plantaardige oliën (PPO) en E-85 (85% ethanol) worden ingezet.

Door de verplichting op macroniveau op te leggen heeft de markt meer flexibiliteit en kan daardoor de verplichting efficiënter invullen.

Ik heb het voornemen in de regelgeving een tekstpassage op te nemen met de strekking dat, indien de inzet van biogas door belanghebbende kan worden aangetoond, deze wel mag meetellen voor de invulling van de verplichting.

Uitsluiten niet-duurzame biobrandstoffen

In principe zullen de biobrandstoffen die reeds nu een fiscale tegemoetkoming krijgen vallen onder de verplichting. Als biobrandstoffen echter niet voldoen aan minimale duurzaamheidseisen, bijvoorbeeld biobrandstoffen die leiden tot grootscheepse ontbossing, dan wil ik deze kunnen uitsluiten om te laten meetellen voor het voldoen aan de verplichting. Bij het aanwijzen van deze uit te sluiten biobrandstoffen zal ik nauw aansluiten bij de duurzaamheidseisen die het ministerie van EZ mogelijk gaat stellen om biomassa in aanmerking te laten komen voor MEP-subsidie.

Sanctie (Buy-out)

Indien leveranciers niet voldoen aan de verplichtstelling zal hier een financiële sanctie tegenover staan. Daarnaast overweegt het Kabinet om een buy-out systeem te introduceren. Dit systeem zorgt er evenzeer voor dat er een stimulans bestaat om aan de verplichting te voldoen. Bovendien heeft de sanctie een ventiel-functie. Als de beschikbaarheid en mede daardoor de prijzen van biobrandstoffen een grote belemmering gaan vormen om tegen redelijke kosten aan de verplichting te kunnen voldoen, dan zou er ook voor gekozen kunnen worden om een «buy-out» prijs te

betalen. Hiermee wordt voorkomen dat, bijvoorbeeld door een tijdelijke schaarste aan biobrandstoffen, de brandstofprijzen te veel worden verhoogd.

Verhoging verplicht aandeel biobrandstoffen

Ik wil zoveel mogelijk aansluiten bij de indicatieve percentages, zoals die zijn genoemd in de Richtlijn. Voor 2010 geldt een inspanningsverplichting van 5,75%. Dit cijfer wil ik overnemen. Voor de jaren daarna blijft dit aandeel minimaal gehandhaafd. Bij de verhoging van het percentage wil ik tevens overwegen in hoeverre dit voor een steeds groter deel ingevuld kan worden met meer geavanceerde biobrandstoffen. Dat kan innovaties van voorlopers belonen en een grotere CO₂-reductie realiseren. De wijze waarop ik binnen de verplichtstelling wil sturen op meer geavanceerde biobrandstoffen wil ik regelen in de tweede fase van de regelgeving.

Regelgeving tweede fase

Duurzaamheid

Met de AMvB die per 1 januari 2007 in werking gaat, wordt een belangrijke eerste stap gezet. De biobrandstoffen kunnen nog verder ontwikkeld worden. Binnen enkele jaren zijn biobrandstoffen te produceren die in de keten een substantieel betere CO₂-prestatie kennen en op termijn significant lagere kosten kunnen hebben. De kosteneffectiviteit van het biobrandstoffenbeleid kan dus sterk gaan verbeteren. Het beleid van het kabinet is er op gericht deze meer innovatieve biobrandstoffen, die vaak gebaseerd zijn op reststromen of houtachtige gewassen, daarom zo snel mogelijk op de markt te krijgen. Dit wordt in eerste instantie gestimuleerd via het innovatie spoor. Na de marktintroductiefase is het van belang dat ook in het reguliere spoor een duidelijk marktperspectief wordt geboden voor de meer geavanceerde biobrandstoffen. Ik heb daarom het voornemen om biobrandstoffen met een goede CO₂-prestatie over de keten te belonen in het verplichtingssysteem. Dit kan door meer geavanceerde biobrandstoffen zwaarder mee te laten wegen in de invulling van de verplichting, of door voor een deel van de verplichting te eisen dat deze wordt ingevuld met meer geavanceerde biobrandstoffen. Momenteel onderzoek ik de beste vormgeving en het moment dat deze nieuwe vormgeving van kracht zou kunnen worden. Hierbij zijn de internationale ontwikkelingen van belang.

Aanvullende duurzaamheidseisen op bijvoorbeeld het gebied van biodiversiteit en kinderarbeid, acht ik ook van groot belang. Ik realiseer mij echter dat dergelijke eisen, als Nederland die zelfstandig zou opleggen, op gespannen voet kunnen staan met het WTO-kader. Ik zal er daarom binnen Europa op aandringen dat de Europese Commissie zich hiervoor voortvarend gaat inzetten, en verwelkom initiatieven van de markt in die richting.

Certificaat

Om te kunnen sturen op duurzaamheidseisen is het noodzakelijk dat transparante informatie over de duurzaamheidskenmerken van biobrandstoffen beschikbaar is. Ik heb daarom het voornemen om een informatiesysteem met certificaten op te zetten. Het certificaat dient informatie te verschaffen over onder andere de CO₂-uitstoot die tot dat moment in de keten is ontstaan. Internationale ontwikkelingen vanuit de Europese Commissie en andere lidstaten zijn hierbij van belang. Zo wordt in het Verenigd Koninkrijk momenteel een methodiek om de CO₂-uitstoot te berekenen uitgewerkt. Nederland zal zoveel als mogelijk aansturen op

internationale overeenstemming op dit terrein en actief bijdragen aan de discussie.

De certificaten kunnen ook een rol gaan spelen in het aantonen dat aan de verplichting wordt voldaan. Leveranciers van benzine en diesel voor het wegverkeer zullen jaarlijks certificaten dienen te overleggen voor het aandeel verplichte biobrandstoffen. Naar analogie van de groene stroom certificaten kunnen de certificaten vanaf de uitgifte, los van de fysieke stromen, verhandeld worden. De controle op basis van certificaten komt dan in de plaats van de administratieve verplichtingen, die in de regelgeving voor de eerste fase worden opgelegd. Dit vermindert de administratieve lasten en vergroot de flexibiliteit voor marktpartijen zonder dat de milieudoelstellingen in gevaar komen. Ingeval van import en export dienen wel met andere landen afspraken gemaakt te worden, zodat voorkomen wordt dat dezelfde biobrandstoffen zowel in Nederland als in het buitenland meegeteld worden.

Motie Vroonhoven-Kok

In motie nr. 62 stelt de Tweede Kamer dat naar haar mening de verplichte bijmenging van biobrandstoffen per 1 januari 2007 inhoudt dat vanaf die datum nog slechts benzine en diesel met bijmenging beschikbaar zou moeten zijn. Voorts wordt in die motie de regering verzocht deze verplichting tot bijmenging conform de Europese ambities op te laten lopen tot 5,75% in 2010.

Een verplichte bijmenging is als idee aantrekkelijk, omdat dit de meeste duidelijkheid lijkt te geven aan alle partijen. Toch kleven hier een drietal bezwaren aan. In de eerste plaats bepaalt communautaire wetgeving op het gebied van de brandstofkwaliteitseisen dat brandstoffen die aan de in de wetgeving opgenomen eisen voldoen, moeten worden toegelaten op de markt van de lidstaten. Dit houdt in dat nu geen aanvullende eisen aan die brandstoffen kunnen worden gesteld, zoals bijvoorbeeld het toevoegen van biobrandstoffen. Ten tweede is de controle van fysieke stromen op het percentage bijgemengde biobrandstoffen kostbaar en onnauwkeurig. Tenslotte is verplichte bijmenging niet de meest kosteneffectieve wijze om het milieudoel te halen. Door oliemaatschappijen daarentegen te verplichten dat in een kalenderjaar zowel voor diesel als voor benzine 2% van de geleverde brandstoffen uit biobrandstoffen moet bestaan, wordt aan oliemaatschappijen meer flexibiliteit gegeven bij de invulling van de verplichting, terwijl wel is gegarandeerd dat zowel op de benzine- als op de dieselmart biobrandstoffen worden toegepast. Hetzelfde milieudoel kan dan tegen lagere kosten bereikt worden. Gezien het bovenstaande is een meer flexibele vormgeving van de verplichting te verkiezen.

Ik zie het verzoek van de Tweede Kamer om de verplichting tot «bijmenging» conform de Europese ambities op te laten lopen tot 5,75% in 2010, als ondersteuning van de ambities in mijn beleid en voer dit dan ook, zoals beschreven, graag uit.

Innovatiespoor

Naast het generieke spoor wordt een innovatiespoor uitgewerkt. In dit spoor worden projecten, die gericht zijn op met name de productie van tweede generatie biobrandstoffen, ondersteund met subsidie. Ook biobrandstoffen die niet direct van de 2e generatie zijn, maar waarmee een stap in de richting van de 2e generatie kan worden gezet, worden ondersteund. Voor het innovatiespoor is een bedrag van € 60 miljoen

voor de periode 2006 t/m 2010 gereserveerd in het kader van het Duurzaamheidspakket 2005 (zgn. «Borssele»-gelden).

Om te kunnen bepalen of projecten in aanmerking komen voor subsidie is een aantal criteria opgesteld. In volgorde van de mate van belangrijkheid zijn dit:

1. Verbeterde broeikasgasbalans over de keten en minder landgebruik;
2. Marktpotentieel en slaagkans, met in achtneming van de «leercurve»;
3. Subsidie-effectiviteit;
4. Positieve overige milieueffecten.

Deze criteria zijn er op gericht om projecten te selecteren die een zo groot mogelijke CO₂-reductie hebben en die een goede kans hebben om na beëindiging van de subsidie zelfstandig op de markt te kunnen overleven (in het generieke spoor – de verplichtstelling). Hierbij zullen de best scorende projecten voorrang krijgen op andere projecten.

Omdat voor ondersteuning van nieuwe distributie- en tankinfrastructuur andere steunregelingen bestaan (zoals EOS demo regeling, Unieke Kansen Regeling, VAMIL/MIA) wordt dit in het innovatieve spoor niet ondersteund.

Onder de gestelde criteria kunnen ook PPO en E-85 in aanmerking komen voor de innovatie subsidieregeling mits zich innovatieve ontwikkelingen aandienen. Naar de huidige inzichten zijn voor beide biobrandstoffen echter weinig of geen innovatieve ontwikkelingen te verwachten. E-85 is wel veelbelovend als bijna-klimaatneutrale brandstof omdat E85 ook gebaseerd kan zijn op een 2e generatie bio-ethanol; te overwegen valt het gebruik van deze brandstof op andere wijze te bevorderen.

De komende maanden zal op basis van bovengenoemde criteria een subsidieregeling worden opgesteld die naar verwachting in de tweede helft van dit jaar in werking kan treden. Bij de verdere uitwerking zal ook worden vastgesteld in welke vorm de steun gegeven zal worden (investeringssteun en/of exploitatiesteun) en wat de maximale subsidie-bedragen zijn.

Conclusie

De hier verwoorde beleidsplannen zullen de komende tijd uitgewerkt gaan worden. De concept-regelgeving voor de eerste fase zal eind maart gereed zijn. Tegelijkertijd zal regelgeving worden voorbereid voor de tweede fase. Met deze aanpak scheppen we de noodzakelijke randvoorwaarden om een ambitieus, maar verantwoord, biobrandstofbeleid in Nederland te voeren.

De markt pakt dit goed op. In Nederland worden al veel initiatieven genomen om betere biobrandstoffen te gaan produceren. Met deze brief hoop ik extra duidelijkheid te hebben geschapen, waardoor nog meer investeringszekerheid ontstaat. Met dit beleid, gericht op innovatie en verhoging van het CO₂-rendement, slaat Nederland een toekomstgerichte weg in. Hiermee worden voor de Nederlandse economie kansen geschapen, wordt een bijdrage geleverd aan het ombuigen van de groeiende CO₂-uitstoot in het verkeer en worden we minder afhankelijk van olieproducerende landen.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A van Geel