

Fiche 6: Mededeling inzake een EU strategie voor biobrandstoffen

Titel:

Mededeling van de Commissie - Een EU strategie voor biobrandstoffen

Datum Raadsdocument: 10 februari 2006

Nr. Raadsdocument: 6153/06

Nr. Commissiedocument: COM (2006) 34

Eerstverantwoordelijk ministerie: VROM i.o.m. EZ, FIN, V&W, LNV, BZ

Behandelingstraject in Brussel: Raadswerkgroepen Landbouw (en tevens Energie), Milieuraad

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

De Commissie heeft op 20 februari 2006 het Actieplan Biomassa in de Landbouwrapraad besproken. Aanvullend op dit actieplan heeft de Commissie een EU-strategie voor biobrandstoffen gecommuniceerd. In deze strategie worden drie doelen genoemd:

- Biobrandstoffen stimuleren in de EU en ontwikkelingslanden, verzekeren dat productie en toepassing wereldwijd positieve milieueffecten hebben en bijdragen aan de Lissabon-strategie;
- Grootschalige toepassing van biobrandstoffen bevorderen door de kosteneffectiviteit te verbeteren (optimalisatie teelt, onderzoek naar 2e generatie biobrandstoffen, ondersteuning demoprojecten en niet-technische belemmeringen wegnemen);
- Nagaan welke kansen biobrandstoffen bieden voor ontwikkelingslanden en welke rol de EU kan spelen bij de duurzame productie van biobrandstoffen.

Onder biobrandstoffen wordt in deze communicatie verstaan biotransportbrandstoffen. De strategie betreft dus niet de biomassa (die soms ook biobrandstoffen worden genoemd) voor opwekking van elektriciteit en/of warmte.

De strategie omvat zeven stappen: (1) Stimuleer de vraag, (2) Benut de milieuvoordelen, (3) Ontwikkel productie en distributie, (4) Vergroot de aanvoer van grondstoffen voor biobrandstoffen, (5) Verbeter de handelsmogelijkheden, (6) Ondersteun ontwikkelingslanden, en (7) Ondersteun onderzoek en ontwikkeling

Opmerkelijk is dat de Commissie nadrukkelijk aandacht besteedt aan de mogelijke betekenis van biobrandstoffen voor ontwikkelingssamenwerking.

De Commissie communiceert deze strategie over biobrandstoffen voorafgaand aan een evaluatie (eind 2006) en herziening van de Biobrandstoffenrichtlijn (richtlijn 2003/30/EC van 8 mei 2003, Pb L 123, 17.5.2003). Tevens wordt een aanpassing van Richtlijn Kwaliteit Brandstoffen voor het wegverkeer voorzien die hogere bijmengpercentages van biobrandstoffen mogelijk moet maken. In de evaluatie zullen, zoals aangekondigd in de huidige Biobrandstoffenrichtlijn, aan de orde komen kosteneffectiviteit, de ambitie na 2010 en het nagaan en monitoren van alle milieu-aspecten van biotransportbrandstoffen. Verwacht wordt dat de Europese Commissie spoedig na de evaluatie de richtlijn zal willen aanscherpen, mogelijk door de huidige indicatieve doelstellingen te vervangen door een verplichting.

Rechtsbasis van het voorstel: n.v.t., betreft een mededeling.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: n.v.t., betreft een mededeling.

Instelling nieuw Comitologie-comité: nee.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: Strikt genomen niet van toepassing, want het betreft een mededeling. Indien echter tot een beoordeling dient te worden overgegaan, dan is het oordeel: positief.

Een effectieve inzet van Gemeenschapsbeleid heeft toegevoegde waarde boven de inzet van afzonderlijke lidstaten. Bijvoorbeeld waar het gaat om coördinatie van onderzoeksinspanningen en het scheppen van randvoorwaarden voor een transparante interne markt voor biobrandstoffen. Met name het laatste is voor Nederland, dat biobrandstoffen zal moeten importeren, van groot belang. De subsidiariteit van het stimuleren van productie van biobrandstoffen in de EU is twijfelachtig.

Proportionaliteit: Strikt genomen niet van toepassing, want het betreft een mededeling. Indien echter tot een beoordeling dient te worden overgegaan, dan is het oordeel: twijfelachtig.

Veel zal afhangen van de wijze waarop de Commissie de aangekondigde maatregelen nader uitwerkt. Nederland maakt ten aanzien van dit punt dan ook een voorbehoud omdat de impact van afzonderlijke maatregelen op dit moment nog niet te overzien is.

Consequenties voor de EU-begroting: geen.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

De financiële consequenties zijn nog onduidelijk, zie ook *Consequenties voor de EU-begroting*. Afhankelijk van de inzet van biobrandstoffen, en de ontwikkeling van de wereldmarktprijs van fossiele brandstoffen, kan de huidige meerprijs van biobrandstof verder toenemen of juist afnemen. Dit heeft gevolgen voor de consumentenprijs.

De administratieve lasten nemen niet of nauwelijks toe. Er wordt naar gestreefd dat de vereiste administratie voor aantonen dat aan de verplichting wordt voldaan, volledig is gebaseerd op bestaande administratie of daar in de toekomst deels voor in de plaats komt. Een Europees afgestemd certificatiesysteem maakt naar verwachting deel uit van de voorstellen van de Commissie voor aanpassing van de Richtlijn Biobrandstoffen.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering): Zie *Subsidiariteit en proportionaliteit*.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid: n.v.t.

Consequenties voor ontwikkelingslanden:

De naar verwachting toenemende vraag naar biobrandstoffen kan leiden tot een grotere import van biobrandstoffen vanuit ontwikkelingslanden. De Commissie geeft in stap 6 aan ontwikkelingslanden te willen ondersteunen bij het ontwikkelen van productie van biobrandstoffen. Omdat de productie van biobrandstoffen kan leiden tot meer banen en welvaart in ontwikkelingslanden steunt Nederland de inzet van de Commissie om ook in ontwikkelingslanden de productie van biobrandstoffen mogelijk te maken indien dit past binnen de nationale en sectorale ontwikkelingsstrategieën. Daarbij zullen ontwikkelingslanden geholpen worden om op duurzame wijze te profiteren van de kansen die de productie van biobrandstoffen biedt. De EU-doelstellingen zullen een aanzuigende werking hebben op de internationale productie, waarbij mogelijk de duurzaamheid in het gedrang kan komen, bijvoorbeeld door overmatig gebruik van kunstmest en bestrijdingsmiddelen, illegale woudkap, onrechtmatige en ongewenste verdringing van traditionele producenten en productie, en aantasting van biodiversiteit. De EU zal ontwikkelingslanden moeten steunen om dergelijke negatieve gevolgen voor de duurzaamheid zoveel mogelijk te voorkomen.

De mededeling pleit voor het stellen van minimale duurzaamheidseisen aan de productie van biobrandstoffen, onder andere als voorwaarde om mee te tellen voor de in de Richtlijn Biobrandstoffen gestelde doelen en wil deze minimeisen ook van toepassing laten zijn op in derde landen geproduceerde biobrandstoffen. Tegelijkertijd stelt de mededeling dat een certificeringssysteem en de minimeisen moeten voldoen aan de WTO-regels. Deze doelstellingen staan mogelijk op gespannen voet met elkaar.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Nederland ondersteunt de inzet van klimaatneutrale brandstoffen zoals biobrandstoffen om daarmee de CO₂-reductie bij de verkeerssector te vergroten en de afhankelijkheid van ruwe olie te verminderen. De CO₂-prestaties van biobrandstoffen kunnen en moeten echter omhoog en de kosten kunnen omlaag. Daarnaast mag de productie van biobrandstoffen geen afwenteling veroorzaken op andere maatschappelijk thema's (woudkap, biodiversiteit, sociale thema's). De groei in de inzet op biobrandstoffen ligt voor de hand gezien de CO₂-problematiek bij verkeer maar dan wel zo veel mogelijk onder de bovenstaande voorwaarden. Om die reden ligt het voor de hand zo spoedig mogelijk met een certificeringssysteem te komen waarmee de prestaties van de biobrandstoffen helder worden en moeten er duurzaamheidscriteria worden opgesteld en moet afgesproken worden hoe daar op gestuurd zal worden.

Het belang van een EU-strategie voor biobrandstoffen kan door Nederland van harte worden onderschreven. Het is goed dat de Europese Commissie op dit dossier een poging doet het gebruik van biobrandstoffen te stimuleren en te verduurzamen, handelsmogelijkheden te verbeteren, ontwikkelingslanden te ondersteunen, en onderzoek en ontwikkeling te coördineren.

Nederland staat met name positief ten aanzien van:

- een rapportage over eventuele herziening van de Biobrandstoffen richtlijn en het daarin opnemen van een wettelijke verplichting tot op de markt brengen van een minimum aandeel biobrandstoffen;
- certificering van biobrandstoffen (zowel productie als duurzaamheid) binnen de EU;
- het stimuleren van de 2^e generatie biobrandstoffen en bioraffinage.

De uitwerking van deze strategie is echter nog slechts op onderdelen concreet. Bovendien wordt de inzet op certificering, meer CO₂-reductie en sturen op duurzaamheid te ver naar achteren geschoven (na 2010). Nederland is dan ook geïnteresseerd in de nadere uitwerking van deze strategie en voor de consequenties van deze strategie voor de richtlijn biobrandstoffen en wenst een inzet die al voor 2010 tot eerste resultaten leidt.

Nederland is voorstander van harmonisatie van de invoering van de richtlijn biobrandstoffen in de lidstaten, zodat vrij verkeer van (grondstoffen voor) biobrandstoffen mogelijk wordt. Nu loopt de implementatie sterk uiteen binnen de EU. De voorkeur gaat daarbij uit naar een wettelijke verplichting voor elke lidstaat, omdat dit leidt tot de grootste kosteneffectiviteit, eventuele overcompensatie voorkomt, een level playing field creëert binnen de EU, de kosten neerlegt bij de vervuiler en het beleid toekomstbestendiger maakt. De huidige situatie waarin een aantal lidstaten een accijnsvrijstelling hanteert en andere lidstaten een verplichting is volgens Nederland ongewenst, omdat de hoogte van de accijnsvrijstelling de marktprijs van biobrandstoffen beïnvloedt en daarmee niet a priori de grootste kosteneffectiviteit wordt bereikt. Nederland meent dat een "macroverplichting" (dat wil zeggen een verplichting voor bedrijven tot op de markt brengen van een minimumhoeveelheid biobrandstof als percentage van de totale brandstofafzet) de voorkeur verdient boven een "micro-verplichting" (de strikte bijmengverplichting - iedere liter uit de pomp bevat X%

biobrandstof). Een voor de oliemaatschappijen flexibeler verplichting door verhandelbaarheid van bijgemengde biobrandstof leidt namelijk tot een betere kosteneffectiviteit, maakt het gemakkelijker om betere biobrandstoffen te stimuleren en geleidelijk terrein te laten winnen, en bevordert de toepassing van hogere "blends", bijvoorbeeld E-85 (85% ethanol met 15% benzine).

Nederland is voorstander van certificering op EU-niveau, zodat sprake is van een level playing field. Certificaten of garanties van oorsprong zijn enerzijds belangrijk om de prestaties van biobrandstoffen (op CO₂ en evt. andere gebieden) helder te krijgen zodat daar op gestuurd kan worden en anderzijds om internationale handel in biobrandstoffen (mengsels) te faciliteren. Het is daarbij essentieel dat zo'n systeem internationaal gebruikt en geaccepteerd wordt. Voor de verdere ontwikkeling van een intercontinentale biobrandstoffenmarkt en ter ondersteuning van de vormgeving van de biobrandstofproductie in ontwikkelingslanden en landen waarin van illegale woudkap sprake is, is het van groot belang dat een discussie wordt gevoerd over duurzaamheidsaspecten. Bij voorkeur wordt deze discussie in EU-verband gevoerd. Nederland hecht zeer aan duurzame voorziening en toepassing van biobrandstoffen.

In het kader van het ontwikkelen van duurzaamheidscriteria kan het in beeld brengen van de stikstofbalans een belangrijke rol spelen. Concreet betekent dat het kwantificeren van de input door kunstmest en de output door uitspoeling (o.a. leidend tot algenbloei) en verbrandingsemissies (o.a. leidend tot smog in binnensteden). Zowel binnen de EU als bij UNEP bestaat voor een dergelijke aanpak momenteel belangstelling.

Nederland hecht aan een goed werkende internationale markt voor biobrandstoffen. Dit betekent dat geen handelsbelemmeringen moeten worden opgeworpen voor de invoer van biobrandstoffen uit derde landen.

Nederland is sterk voorstander van het stimuleren van innovatieve (2e generatie) biobrandstoffen en bioraffinage en ondersteunt onderzoek en ontwikkeling op deze onderwerpen. Nederland overweegt diverse maatregelen ter ondersteuning van de Nederlandse industrie op dit gebied.

Daarnaast is Nederland eveneens voor het opzetten van een "European Biofuel Technology Platform". Nederland dringt aan op het zo goed mogelijk verzekeren van de beleidsrelevantie van de door het platform op te stellen Strategische Onderzoeksagenda wat mogelijk het beste kan gebeuren door het instellen van een klankbordgroep van overheidsvertegenwoordigers binnen het platform.

De Commissie wil volgens de mededeling een impuls geven aan de productie van biomassa binnen de EU. Een eerste voorbeeld is dat suikerproductie voor bio-ethanol ook in aanmerking zal komen voor de huidige stimuleringsregelingen voor braakleggen en productsteun energiegewassen van € 45 per ha. Een tweede voorbeeld is om na te gaan of interventie-tarwe zal worden ingezet voor biobrandstoffen. Het is nog niet zeker dat deze maatregelen in Nederland zullen leiden tot een groter aanbod van competitieve biomassa. Daarbij kan echter wel worden opgemerkt dat de verwerking van agrarische rest- en bijproducten ook in Nederland een toekomstperspectief heeft als grondstof voor de 'tweede generatie' biobrandstoffen. Of dit mede leidt tot verduurzaming van de landbouw is nu niet goed te overzien; daartoe zou tenminste een vergelijking gemaakt moeten worden met de huidige toepassing van deze reststromen.

Nederland steunt de biobrandstoffendoelstelling, maar is (nog) niet overtuigd dat productiebevordering binnen de EU hiertoe de geëigende methode is. Verplichtstelling in combinatie met sturing op duurzaamheidsaspecten en meer CO₂-reductie via onder andere technisch geavanceerde biobrandstoffen lijkt in elk geval te leiden tot stimulering van de biomassaproductie, waarbij

producenten die technisch geavanceerde producten kunnen maken en de biomassa dicht bij huis halen een zeker voordeel hebben ten opzichte van producenten die laagwaardige biobrandstoffen maken of onder verdachte omstandigheden (woudkap). Nederland acht het daarom wenselijk dat de Commissie zich uitspreekt over de verwachte kosten en baten van het stimuleren van biomassaproductie binnen de EU. Daarbij moet wel in ogenschouw worden genomen dat de verwachte toename van het gebruik van biomassa een groot beroep zal doen op de beschikbaarheid ervan. In dat kader moet ook de bredere doelstelling van de Commissie ‘....to help Europe to reduce dependence on energy imports, increase sustainability and stimulate growth and jobs’ worden gezien. De productie van biomassa in de EU kan een bijdrage leveren aan het verminderen van de energie afhankelijkheid (zowel van olie- als van biomassa import) en aan het scheppen van banen en groei in rurale gebieden.

In het kader van de beoogde wijziging van de Richtlijn Kwaliteit Brandstoffen voor het wegverkeer, kan Nederland alleen instemmen met een verruiming van de Europese specificatie voor benzine, als dat niet leidt tot een verhoging van de VOS-uitstoot (vluchtige organische stoffen) van verkeer omdat dit anders negatieve gevolgen voor de luchtkwaliteit/gezondheid kan hebben en het behalen van de EU-NEC-plafonds voor VOS in gevaar kan komen.

Nederland zal de onderhandelingen over de Europese strategie voor biobrandstoffen als volgt inzetten: Het initiatief van de strategie voor biobrandstoffen wordt door Nederland verwelkomd. Naast nadere uitwerking en onderbouwing van de voorgestelde maatregelen, vraagt Nederland expliciet aandacht voor de volgende punten:

- Zo snel mogelijk (dat wil zeggen voor 2010) inzetten op
 - een internationaal certificeringssysteem;
 - bevorderen van de toepassing van biobrandstoffen met betere CO₂-prestatie;
 - duurzaamheidscriteria;
- Nederland acht het wenselijk dat de Commissie zich uitspreekt over alle verwachte kosten en baten van het stimuleren van biomassaproductie binnen en buiten de EU, en vraagt de Commissie aan te geven wat het financieel beslag van de voorstellen zal zijn.
- Nederland vraagt aan de Commissie hoe het stellen van productie-eisen aan te importeren biobrandstoffen zich verhoudt tot de regels van de WTO.
- Nederland vraagt de Commissie om meer gerichte aandacht te besteden aan de ontwikkeling van de zgn. ‘tweede generatie’ biobrandstoffen. Te denken valt aan:
 - Initiatieven om de groei van biobrandstoffen in de EU en in ontwikkelingslanden vooral in te vullen met betere biobrandstoffen (via een verplicht minimum marktaandeel of door biobrandstoffen met betere CO₂-prestaties zwaarder te laten wegen in een verplichting). De Commissie wordt gevraagd om regie te nemen en de activiteiten in een aantal lidstaten om te vormen tot een EU plan.
 - Meer R&D-geld gericht op stimuleren van grootschalige productie in de EU van de geavanceerdere biobrandstoffen;
 - Aandacht voor de rol die nichemarkten zoals E-85 kunnen spelen in de biobrandstofstrategie;
 - Een verplichting voor autofabrikanten tot het geschikt maken van hun voertuigen om met grotere percentages biobrandstoffen te kunnen rijden (zgn. flexi-fuel-technologie).
- Nederland vraagt de Commissie een afweging te maken van de voordelen van een “macro-verplichting” (= marktaandeel) versus een “micro verplichting” (per liter bijmengen);
- Negatieve gevolgen voor de luchtkwaliteit, gezondheid en het behalen van de VOS-NEC-plafonds van een verruiming van de Europese specificatie voor benzine.

