

Besluit van

tot wijziging van het Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007 (verlaging percentages toe te voegen biobrandstoffen)

Op de voordracht van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van _____, nr. BJZ _____, Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Gelet op artikel 9.2.2.1 van de Wet milieubeheer;

De Raad van State gehoord (advies van _____, nr. _____);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van _____, nr. _____, Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Het Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007 wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 2, eerste lid, wordt "4,5%" vervangen door: 3,75%.

B

In artikel 5, derde lid, wordt "5,75%" vervangen door: 4,00 %.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

NOTA VAN TOELICHTING

1. Achtergrond

De transportsector is verantwoordelijk voor 20% van de totale CO₂-uitstoot in de EU en is bovendien wat betreft de CO₂-uitstoot de sterkst groeiende. De verduurzaming van de transportsector is daarom van groot belang in de strijd tegen klimaatverandering, hetgeen specifieke maatregelen rechtvaardigt. Om die reden is op 8 mei 2003 richtlijn nr. 2003/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen of andere hernieuwbare brandstoffen in het vervoer (PbEU L 123) (hierna richtlijn 2003/30/EG) vastgesteld. Deze richtlijn heeft tot doel het gebruik van biobrandstoffen en andere hernieuwbare brandstoffen (b.v. duurzaam geproduceerde waterstof) in het wegverkeer te bevorderen, ten einde bij te dragen tot het realiseren van de doelstellingen op het gebied van klimaatverandering en het gebruik van milieuvriendelijke voorzieningen en de bevordering van hernieuwbare energiebronnen. Een deel van de fossiele brandstoffen moest op grond van deze richtlijn worden vervangen door biobrandstoffen. Daartoe is in de richtlijn een indicatief percentage opgenomen van 2 voor 2005 en 5,75 voor de in 2010 op de markt te brengen biobrandstoffen, berekend op basis van energie-inhoud.

Het percentage voor de verplichte bijmenging van biobrandstoffen aan fossiele brandstoffen is vastgelegd in het Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007¹. Via artikel 5 van het besluit worden het percentage tot en met 2010 jaarlijks verhoogd.

2. Duurzaamheidsaspecten van biobrandstoffen

Het afgelopen jaar is er veel discussie geweest over de duurzaamheid van biobrandstoffen. De effectiviteit voor het reduceren van de broeikasgasuitstoot, de mogelijke effecten op de voedselprijs en het risico van ontbossing en aantasting van de biodiversiteit staan centraal in de discussie. De huidige toenemende wereldwijde vraag naar landbouwgewassen, ongeacht de toepassing, en het gebrek aan voorraden creëert druk op het landgebruik en de landbouwmarkt. Diverse rapporten zijn de afgelopen maanden verschenen over de mogelijke kosten en de effecten van biobrandstofgebruik, zoals van het IMF, de Wereldbank, de OESO en de Commissie Gallagher². Zo stelt het Gallagher-rapport, dat in opdracht van de Britse overheid is opgesteld, bijvoorbeeld dat (verhogingen van) doelstellingen die in het kader van het biobrandstofbeleid worden vastgesteld zullen leiden tot een vermindering van de

¹ Stb. 2006, 542.

² The Gallagher review of the indirect effects of biofuels production:
http://www.dft.gov.uk/rfa/_db/_documents/Report_of_the_Gallagher_review.pdf

biodiversiteit en mogelijk zelfs tot een nettostijging van de emissie van CO₂. Volgens dit rapport leidt de stijgende vraag naar biobrandstoffen bovendien op de lange termijn in beperkte mate tot prijsstijgingen van sommige gewassen met substantiële negatieve gevolgen voor de armste mensen (op de korte termijn gaat Gallagher uit van een aanzienlijk groter effect). Volgens het Gallagher-rapport is echter een volledig duurzame biobrandstoffenindustrie in de toekomst mogelijk als de productie van biobrandstof gericht wordt op “idle and marginal land” en de winning van biobrandstof uit afvalstoffen en residuen. Omdat dit op dit moment nog niet gegarandeerd kan worden adviseert Gallagher dan ook een lager groeitempo van het verplichte bijmengingspercentage. Voor de EU zou dit betekenen dat de biobrandstofdoelstelling voor 2020 vooralsnog van 10 % naar tussen 5% en 8% (inclusief 1% tot 2% biobrandstoffen verkregen uit geavanceerde technologieën) verlaagd zou moeten worden.

Over het effect van biobrandstoffen op voedselprijzen zijn daarnaast de afgelopen periode verschillende rapporten verschenen, o.a. van het IMF en de Wereldbank. Over het algemeen wordt een verband tussen biobrandstofbeleid en voedselprijzen vastgesteld en volgens sommige bronnen is dit verband heel sterk. Inschattingen van de sterkte van het verband lopen echter uiteen. Dit komt onder andere door verschillen in de onderzochte termijn, de onderzochte deelmarkten, of in de gebruikte onderzoeksmethode.

Hoewel de verschillende rapporten niet tot gelijklopende conclusies komen, is het duidelijk dat er zorgen zijn over met name de indirecte effecten gerelateerd aan de grootschalige teelt van biobrandstofproductie.

3. Europese ontwikkelingen

In het voorstel voor een richtlijn ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (COM (2008) 19 definitief) van de Europese Commissie van begin 2008 wordt voorgeschreven dat het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het vervoer in 2020 minstens 10% bedraagt van het eindverbruik van energie. Dit percentage is nog wel in discussie. Volgens de huidige inzichten zal deze doelstelling grotendeels worden ingevuld door biobrandstoffen, maar ook opties als hernieuwbare elektriciteit en waterstof kunnen bijdragen bij het voldoen aan deze verplichting. Deze alternatieven zullen de druk op het gebruik van biobrandstoffen verminderen en andersoortige innovatie in de verkeerssector stimuleren. Zulks is overigens afhankelijk van welk instrumentarium lidstaten gaan kiezen ter invulling van bovenbedoelde verplichting.

Aan de toepassing van biobrandstoffen worden in het genoemde richtlijnvoorstel en de aanpassingen daarvan als gevolg van overleg binnen de Europese Unie duurzaamheidsaspecten verbonden, met name voor wat betreft de CO₂-reductie ten opzichte van fossiele brandstoffen, de aantasting van koolstofreservoirs (b.v. bos en veengronden) en de biodiversiteit. Ook worden door middel van een rapportage van bedrijven de lokale milieukwaliteit, sociale aspecten en het gebruik van gedegradeerde gronden beschreven en wordt door middel van een periodieke rapportage door de Europese Commissie aandacht besteed aan de zogeheten indirecte effecten, zoals de gevolgen van het gebruik van biobrandstoffen op de prijs van voedsel(-grondstoffen).

Daarnaast biedt het richtlijnvoorstel - evenals de in voorbereiding zijnde wijziging van het Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007 ter uitvoering van de motie-Spies c.s.³ - de mogelijkheid biobrandstoffen die zijn geproduceerd uit afval, residuen, non-food cellulosemateriaal en lignocellulosisch materiaal dubbel te tellen bij het voldoen aan de bijmengverplichting; deze dubbel telling heeft overigens geen effect voor de totaal doelstelling voor de lidstaten van de inzet van hernieuwbare energie in 2020 of voor het bereiken van de totale doelstelling voor de verkeerssector.

4. Inhoud van het besluit

Gezien de bovenstaande ontwikkelingen is besloten niet langer vast te houden aan de nationale percentages voor het aandeel biobrandstoffen van 4,5 voor 2009 en 5,75 voor 2010, zoals opgenomen in het Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007. Het percentage voor 2008 van 3,25 is met ingang van 1 januari 2009 voor het jaar 2009 verhoogd naar 4,5. Met het onderhavige besluit is het percentage voor 2009 van 4,5 weer verlaagd naar 3,75. Vanwege het onderhavige besluit zal met ingang van 1 januari 2010 het percentage van 4 gaan gelden in plaats van 5,75. Het percentage van 5,75 voor 2010 wordt nu nog voorgeschreven door artikel 5, derde lid, van het Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007. Hiermee wordt een andere en, op korte termijn, langzamere groeicurve van het verplichte gebruik van biobrandstoffen in het wegverkeer ingezet op weg naar de in eerdergenoemd richtlijnvoorstel opgenomen 10 % hernieuwbare energie voor 2020. Hierdoor vermindert de bijdrage van Nederland op de druk op de biobrandstoffenmarkt en is er meer tijd om op internationaal niveau een monitoringssysteem op te zetten. Het risico van onduurzame ontwikkelingen wordt hierdoor verminderd. Aangezien de ontwikkeling naar het voorschrijven van lagere percentages biobrandstoffen in meer EU-lidstaten gaande is, en richtlijn 2003/30/EG geen dwingende, maar indicatieve percentages bevat, kan worden aangenomen dat het onderhavige besluit in lijn is met richtlijn 2003/30/EG.

Zodra duidelijk is hoe de biobrandstofdoelstelling van de EU er tot 2020 uit gaat zien zal de regelgeving opnieuw worden aangepast en aangevuld om de dan tot stand gekomen Europese richtlijn in Nederlands recht te implementeren.

5. Bedrijfs- en milieueffecten

In artikel 2 van het Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007 zijn minimum percentages opgenomen voor benzine (ongelode lichte olie) en diesel (gasolie). Aangezien die percentages voor minimaal op de markt te brengen biobrandstof ter vervanging van zowel diesel als benzine, in het besluit zijn gehandhaafd, wordt de positie van de producenten van biobrandstoffen door het onderhavige besluit niet aangetast. De subdoelstellingen blijven staan op het niveau van 3% in 2009, en 3,5% voor elk in 2010. De producenten van biobrandstoffen specialiseren zich veelal in de productie van hetzij de biologische vervanger van benzine, t.w. bio-ethanol, hetzij biodiesel. Voorts geldt dat in het onderhavige besluit niet gekozen is voor een bevestiging van het bijmengingspercentage op het niveau van 2008, zijnde 3,25%, maar dat toch nog een zekere, zij het beperkte, groei is voorzien. Deze keuze is gemaakt om ook rekening te houden met de belangen van de bedrijven die actief zijn in de biobrandstoffensector. Het gaat dus om een evenwichtige afweging.

³ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 XI, nr. 38.

De lasten voor de bedrijven waarvoor de verplichting op grond van het Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007 geldt zullen lager worden zo lang biobrandstoffen duurder blijven dan fossiele brandstoffen. Mocht deze prijsverhouding veranderen, dan staat het hun natuurlijk vrij om verhoudingsgewijs meer biobrandstof op de markt te brengen dan waartoe zij verplicht zijn.

De administratieve lasten voor deze bedrijven zullen iets lager uitvallen dan voorzien, aangezien de biobrandstoffenboekhouding en de rapportage geringer van omvang zal zijn en minder leveranciersverklaringen nodig zijn. Het ontwerpbesluit is dan ook niet voorgelegd aan Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL).

Ook de administratieve lasten voor de overheid zullen lager worden dan voorzien. Het onderhavige besluit heeft geen effect op de administratieve lasten voor de burger.

De aanleiding om tot onderhavig besluit te komen is het eerder aangehaalde risico op onduurzame ontwikkelingen bij een sterk groeiende vraag naar biobrandstoffen. In het Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007 was oorspronkelijk tot en met 2010 een groei van jaarlijks 1,25% voorzien. Door beperking van de groei wordt de bijdrage van Nederland aan het genoemde risico beperkt. Nederland voert een biobrandstoffenbeleid met name ter vermindering van de CO₂-emissie. In dat verband is relevant dat de Nederlandse broeikasgasemissies enigszins zullen stijgen als gevolg van onderhavig besluit, naar schatting 0,5 Mt CO₂ in 2010. Dit wordt veroorzaakt doordat minder biobrandstoffen een verhoging van de inzet van fossiele brandstoffen betekent en omdat er aan de verbranding van biobrandstoffen een emissiefactor nul wordt toegekend.

De verplichting voor Nederland uit het Kyoto-verdrag richt zich op de broeikasgasemissies van Nederlandse bodem. Het voldoen aan deze verplichting komt niet in gevaar door een vermindering van de inzet van biobrandstoffen: er zit nog enige ruimte in het nakomen van de Kyoto-verplichting. In hoeverre de broeikasgasemissies in de keten van productie tot gebruik van de biobrandstoffen worden beïnvloed is onduidelijk. Dit hangt namelijk vooral af van het soort grondstof, de herkomst en de omstandigheden waaronder de biobrandstoffen of de fossiele brandstoffen, die zij vervangen, zijn geproduceerd. Deze gegevens zijn thans niet bekend, evenmin als de uitkomsten van berekeningen van de broeikasgasemissies op basis van deze gegevens, zodat geen uitspraak gedaan kan worden over het totaaleffect op de broeikasgasemissies. De gevolgen voor de interim-doelstelling voor de vermindering van broeikasgasemissies van Schoon & Zuinig met betrekking tot hernieuwbare energie zullen op korte termijn bezien moeten worden en zullen in de desbetreffende tussenrapportage aan de Tweede Kamer aan de orde komen.

6. Notificatie

Het ontwerpbesluit is op grond van richtlijn nr. 98/34/EG op genotificeerd bij de Europese Commissie. P.M.

7. Inspraak

Ter uitvoering van artikel 21.6, vierde lid, van de Wet milieubeheer is het ontwerpbesluit aan beide Kamers der Staten-Generaal gezonden. **PM reactie**

Daarnaast is het ontwerpbesluit ter uitvoering van 21.6, vierde lid, van de Wet milieubeheer gepubliceerd in de Staatscourant van **P.M.**

De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,