



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 7.11.2001
COM(2001) 547 definitief

2001/0265 (COD)
2001/0266 (CNS)

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE
REGIO'S**

**over alternatieve brandstoffen voor het wegvervoer
en een pakket maatregelen ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen**

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot bevordering van het gebruik van biotransportbrandstoffen

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

**tot wijziging van Richtlijn 92/81/EEG wat betreft de mogelijkheid een verlaagd
accijnstarief toe te passen op bepaalde minerale oliën die biobrandstoffen bevatten en op
biobrandstoffen**

(ingediend door de Commissie)

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

over alternatieve brandstoffen voor het wegvervoer en een pakket maatregelen ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen

1. INLEIDING

De olieproductie in de EU is de afgelopen tien jaar gestegen dankzij het succes van de exploratie in de Noordzee. Tegelijkertijd is het olieverbruik ongeveer op hetzelfde peil gebleven, hoofdzakelijk als gevolg van de geleidelijke afschaffing van olie als energiebron voor andere toepassingen dan vervoer, zodat de sterke toename van het olieverbruik in het vervoer werd gecompenseerd. De komende twintig tot dertig jaar zal de olieproductie in de EU naar verwachting gaan dalen, terwijl het verbruik zal stijgen, aangezien de vervangingsmogelijkheden uitgeput zullen raken en de vraag naar vervoer waarschijnlijk zal blijven toenemen.

Door de toegenomen afhankelijkheid van olie-invoer in de komende twintig dertig jaar zal de wereldolievraag naar verwachting sterk stijgen en gezien de mondiale distributie van bekende oliereserves blijven alleen de OPEC-landen van het Midden-Oosten over als de enig mogelijke leveranciers die aan de toegenomen vraag kunnen voldoen.

Daar komt nog bij dat dit scenario haaks staat op de erkende noodzaak om de mondiale uitstoot van broeikasgassen te verminderen, en het is vooral in strijd met de verplichtingen van het Verdrag van Kyoto voor geïndustrialiseerde landen om hun reductieprogramma's de komende tien jaar van start te laten gaan.

Dit is de achtergrond voor het Groenboek van de Commissie getiteld: "Op weg naar een Europese strategie voor een continue energievoorziening", dat een 20% vervanging door alternatieve brandstoffen in het wegvervoer tegen het jaar 2020 als doelstelling introduceert, met zowel verhoogde continuïteit van de voorziening als vermindering van de broeikasgasuitstoot voor ogen.

Deze doelstelling is een uitdaging die heel wat verder gaat dan wat in het verleden gevraagd is van de auto- en olie-industrie, namelijk drastische vermindering van de uitstoot van conventionele luchtverontreinigingen, praktisch volledig lood- en zwavelvrije transportbrandstoffen of aanzienlijke verhoging van het brandstofrendement gericht tegen ontwikkelingen die anders tot verhoogd brandstofverbruik zouden hebben geleid.

Bij alle radicale veranderingen op het gebied van brandstofvoorziening of motortechnologie voor het wegvervoer komt men voor een aantal problemen te staan. De bevolking is eraan gewend geraakt te kunnen beschikken over een auto die evenals de brandstof de afgelopen jaren zeer goedkoop is geworden (zeker wanneer men kijkt naar het beschikbare inkomen). Er hoeft slechts om de 400-600 km (of meer) te worden getankt, en dit kan overal en binnen een paar minuten gedaan worden. De auto kan voor uiteenlopende doeleinden worden gebruikt variërend van een boodschapje door één persoon in de lokale supermarkt tot de jaarlijkse (halfjaarlijkse) vakantie met het gezin aan de andere kant van Europa. Voorts zijn er ondanks het feit dat een auto een grote hoeveelheid zeer brandbare vloeistof vervoert, geen

veiligheidsbeperkingen voor het parkeren of anderszins plaatsen van de auto. De bereidheid om veel van de voordelen die de auto van vandaag biedt op het spel te zetten zou niet groot zijn.

In het vrachtvervoer gelden andere criteria. Aangezien de concurrentie in deze sector scherp is, draait alles om kosten en betrouwbaarheid. Een alternatieve brandstof of motortechnologie zal concurrerend moeten zijn om een marktaandeel te kunnen veroveren. Anderzijds is langeafstandswegvervoer een monofunctionele activiteit en tankstations behoeven niet zo dicht bij elkaar te liggen als bij personenvervoer. Het bestreken gebied (heel Europa) is hier echter van essentieel belang.

De marktpenetratiemogelijkheden van een alternatieve brandstof in de toekomst zullen aan de hand van deze criteria moeten worden beoordeeld. Ieder alternatief vereist weer een andere wijze en mate van investeren in infrastructuur en materieel. Diesel of benzine voor een paar procent vervangen door biodiesel of ethanol is de eenvoudigste oplossing, omdat de bouw van fabrieken voor de productie van deze alternatieve brandstoffen de enige investering (op lange termijn) is. Brandstofcellen met waterstof als brandstof zijn het meest gecompliceerde alternatief, omdat dit een alternatieve motortechnologie vereist en grote investeringen in fabrieken voor de productie van waterstof alsmede een totaal nieuw distributiestelsel. Overschakeling op een op waterstof gebaseerd vervoerssysteem is een ingrijpende beslissing, die alleen zin heeft als onderdeel van een grootschalige strategie op lange termijn die in principe zelfs verder dan de EU reikt.

De drijvende kracht achter een vervanging op lange termijn van conventionele diesel en benzine is deels de noodzaak de continuïteit van de energievoorziening te verhogen en anderzijds het milieueffect, vooral de klimaatverandering, door de transportsector te verminderen. Iedere oplossing op lange termijn zal op zijn minst vermindering van de afhankelijkheid van olie moeten inhouden en vermindering van broeikasgasuitstoot van broeikasgas ten opzichte van de zuinigste voertuigen op conventionele brandstof rijdende voertuigen. Bovendien moet worden geëist dat deze alternatieven een blijvende vermindering van de uitstoot van (conventionele) luchtverontreinigingen door voertuigen mogelijk maken.

Aan de gecombineerde eisen met betrekking tot comfort en prestaties van de auto, continuïteit van brandstofvoorziening, gering milieueffect, hoog veiligheidsniveau en laag blijvende rijkosten in het algemeen kan nooit te allen tijde volledig worden voldaan. Het beleid zal in de toekomst hogere prioriteit moeten geven aan continuïteit van de energievoorziening en brandstofrendement (lagere uitstoot van broeikasgas). Een economisch groeipercentage van 2-3% per jaar biedt voldoende ruimte voor een matige stijging van de transportkosten voor diegenen die niet bereid zijn om minder grote auto's of minder goede prestaties te accepteren. Dit is een heel belangrijk gegeven in een overgangperiode die ruimte voor verandering laat in de richting van een duurzamer vervoer. Voor iedere nieuwe transporttechnologie geldt dat ruime beschikbaarheid van brandstof een fundamentele voorwaarde is voor marktpenetratie. De opbouw van een bepaald gebied bestrijkende brandstofvoorzieningssystemen is een zeer dure aangelegenheid en alleen gerechtvaardigd als de vraag, met andere woorden de penetratie, hoog genoeg is. Deze "de kip of het ei"-situatie bemoeilijkt iedere start en maakt alleen de EU-schaal groot genoeg om de gedachte aan invoering van alternatieve brandstoffen met aanzienlijke marktaandelen een realistische gedachte te laten zijn.

Op grond van het bovenstaande zijn voor de Commissie de drie belangrijkste potentiële alternatieve brandstoffen, waarvan het aandeel op de totale transportbrandstoffenmarkt in 2020 tot 5% zou kunnen worden uitgebreid de volgende:

- biobrandstoffen
- aardgas
- waterstof

Voorts biedt de technologie van de hybride auto, waarin verbrandingstechnologie en elektrische aandrijving zijn gecombineerd, een mate van brandstofbesparing die te vergelijken is met die van alternatieve brandstoffen. Genoemde alternatieve brandstoffen en technologie worden hieronder beschreven, alsmede andere alternatieven die nog niet zo veelbelovend lijken, maar wel kleinere bijdragen kunnen leveren.

In deze mededeling wordt niet geprobeerd om definitieve antwoorden te geven op de hierboven beschreven uitdagingen. Er wordt wel geprobeerd een aanpak te schetsen die de komende jaren zou moeten worden gevolgd om de EU in staat te stellen de doelstellingen op middellange termijn van 20% vervanging van conventionele autobrandstoffen te bereiken, en dit op zo'n manier te doen dat hiermee wordt aangegeven in welke richting de ontwikkeling van wegvervoersystemen in de jaren na 2020 zal moeten gaan.

2. DE OPTIES

2.1 Brandstofrendement motorvoertuigen

Hoewel deze mededeling in wezen niet gaat over brandstofrendement, moet toch worden benadrukt dat iedere kosteneffectiviteitsstrategie om de afhankelijkheid van olie en de CO₂-uitstoot door de auto te verminderen brandstofrendement als topprioriteit heeft. Een en ander is officieel erkend als onderdeel van de EU-strategie ter vermindering van de emissies en verhoging van de brandstofbesparing na de aanneming door de Raad in 1996 van een streefcijfer voor CO₂-uitstoot van 120 g CO₂/km voor nieuwe auto's in 2005 en uiterlijk in 2010¹, overeenkomende met een gemiddelde verlaging van het brandstofverbruik van nieuwe auto's van 35% en opzichte van 1995. Deze strategie is vooral geïmplementeerd middels de toezegging van de Europese (ACEA), Japanse (JAMA) en Koreaanse (KAMA) autofabrikanten om in 2008 (2009 voor JAMA en KAMA) een maximum van 140 g CO₂/km te hebben bereikt, hetgeen overeenkomt met een brandstofrendement van 5,8 liter/100 km voor benzine en ongeveer 5.3 liter/100 km voor diesel. De doelstelling van 140 g CO₂/km moet voornamelijk worden bereikt met technologische ontwikkelingen en de daaruit voortvloeiende marktveranderingen. Vermeld dient te worden dat in het kader van het toezicht op de nakoming van de toezegging alleen naar de rechtstreekse CO₂ emissie zal worden gekeken. Het aandeel van de biobrandstoffen in het brandstofverbruik heeft daarom geen rechtstreekse gevolgen voor de toezegging.

Er is reden om aan te nemen dat met de toepassing en verdere ontwikkeling van de bestaande technologie een hoger brandstofrendement zal kunnen worden bereikt in het kader van een algemene kosteneffectiviteitsstrategie. De ACEA-toezegging zal in 2003 worden herzien. De Commissie zal dan ook toezeggingen vragen van de auto-industrie over de jaren na 2008, bovenop het geplande toezicht op de vooruitgang met betrekking tot de doelstellingen voor 2008.

¹ Milieuraad van 25.6.1996.

Ook is de Commissie besprekingen begonnen met de auto-industrie over de vraag hoe het brandstofrendement van de niet onder de bestaande overeenkomsten vallende categorieën auto's kan worden verhoogd. Het gaat hierbij vooral op lichte bedrijfsvoertuigen en "sport utility vehicles".

Indien in de berekening een bepaald percentage van vervanging door alternatieve brandstoffen is meegenomen, bieden brandstofrendementsverbeteringen naast het effect van de maatregelen zelf nog een extra voordeel. De totale hoeveelheid brandstof die moet worden vervangen wordt hierdoor verminderd, en aangezien alternatieve brandstoffen duurder zijn, zal dit helpen de totale kosten te drukken. Maar een waarschijnlijk veel belangrijker aspect in het totale beeld is het mondiaal effect dat een krachtig Europees streven naar energiezuinige auto's zal hebben. De Europese autofabrikanten zijn actief betrokken bij de autoproductie op een aantal belangrijke opkomende markten (China, Latijns-Amerika) die om nationale redenen een groot belang hebben bij beperking van hun toekomstige afhankelijkheid van geïmporteerde olie. Het voordeel dat alle van geïmporteerde olie afhankelijke economieën, inclusief de EU, hebben bij vermindering van de druk op de wereldoliemarkt te doen afnemen, wordt een belangrijke prioriteit in een periode waarin een toename van de afhankelijkheid van geïmporteerde olie wordt verwacht. Dit onderwerp zal door de Commissie in de transatlantische dialoog als een prioriteit op de agenda worden gezet.

2.2 Biobrandstoffen

Reeds sinds de eerste oliecrisis in 1973 is biomassa beschouwd - en soms gepromoot - als een alternatief voor fossiele brandstof als energiebron. Speciale aandacht is besteed aan de mogelijkheid van het gebruik van biomassa als grondstof voor de productie van alternatieve brandstof voor motorvoertuigen (diesel of benzine) vanwege de bijna volledige afhankelijkheid van de transportsector van olie.

Biologisch materiaal kan op een aantal manieren als wegtransportbrandstof worden gebruikt:

- Plantaardige oliën (koolzaad, sojabonen, zonnebloem, enz.) kunnen worden verwerkt tot een vervangingsmiddel voor diesel dat dan met conventionele dieselolie kan worden vermengd of als zuivere biodiesel worden gebruikt.
- Uit suikerbieten, granen en andere gewassen kan door fermentatie alcohol (bio-ethanol) worden verkregen, dat kan worden gebruikt als bestanddeel van benzine, als zuivere motorbrandstof of als een bestanddeel van benzine na verwerking tot ETBE door reactie met isobuteen (een nevenproduct bij olieraffinage). Er is reden om aan te nemen dat het in de toekomst ook mogelijk zal zijn economisch concurrerende bio-ethanol te produceren uit hout of stro.
- Organisch afval kan worden omgezet in energie die gebruikt kan worden als motorbrandstof: afvalolie (bakolie) in biodiesel, dierlijke mest en organisch huishoudelijk afval in biogas en fabrieksafvalproducten in bio-ethanol. In de meeste gevallen gaat het om beperkte hoeveelheden, maar de grondstoffen zijn gratis en de afvalbeheersproblemen (+ kosten) worden erdoor verminderd.
- Dankzij de vooruitgang van de techniek zullen op middellange termijn andere vloeibare en gasvormige biobrandstoffen die worden verkregen door thermochemische verwerking van biomassa zoals biodimethylether, biomethanol, bio-oliën (pyrolyseoliën) en waterstof concurrerend kunnen worden.

In principe zijn biobrandstoffen het ideale alternatief, aangezien ze, indien verkregen uit in de EU verbouwde gewassen, voor bijna 100% inheems zijn en CO₂-neutraal, aangezien hun kolstofgehalte uit de atmosfeer afkomstig is.

Anderzijds zijn biobrandstoffen duur (300 euro of meer extra kosten per 1 000 liter vervangen conventionele brandstof) en het rechtstreeks en indirect energieverbruik tijdens de teelt van de gewassen en de productie van de brandstoffen betekent dat meer dan de helft van de CO₂-winst verloren gaat tijdens het productieproces van biodiesel en bio-ethanol. Dit nadeel kan worden verminderd door bij het productieproces afvalmateriaal van de gewassen (stro) als brandstof te gebruiken, maar het brengt wel hogere extra kosten met zich mee.

De 300 euro/1 000 liter extra kosten zijn berekend op basis van huidige olieprijzen (ongeveer 30 euro/vat). De olieprijs zou zelfs bij conventionele petroleumderivaten als diesel en benzine ongeveer 70 euro/ vat moeten bedragen om de prijs van de traditionele oliederivaten diesel en benzine op het niveau van die van biobrandstoffen te brengen.

Het maximum percentage van het huidige benzine- en diesilverbruik dat door biobrandstoffen kan worden vervangen wordt gewoonlijk op ongeveer 8% geschat, indien de productie van biobrandstoffen beperkt werd tot 10% van de landbouwgrond. Het is moeilijk om nu de beschikbaarheid van grond voor energiegewassen of biobrandstoffen in 2020 en later in te schatten, maar men mag niet vergeten dat een aantal gewassen (koolzaad, tarwe, enz.) een hogere energie-inhoud hebben dan het voor de biobrandstof gebruikte gewas, zodat de mogelijkheden op het gebied van hernieuwbare energie ruimer zijn dan alleen motorbrandstofvervanging. Momenteel importeert de EU ongeveer 30 miljoen ton oliehoudende zaden, hoofdzakelijk als veevoer.

De schepping van een EU-markt voor biobrandstoffen betekent ook een kans voor de kandidaat-lidstaten. Gemiddeld hebben ze meer landbouwgrond en minder diesel- en benzineverbruik per hoofd van de bevolking dan de huidige EU-lidstaten. De teelt van gewassen voor biobrandstoffen zal de opname van de landbouwsector van de nieuwe lidstaten in het gemeenschappelijk landbouwbeleid bevorderen.

Hoewel biobrandstoffen nauwelijks zullen worden beschouwd als het vervangmiddel op grote schaal en lange termijn voor motorbrandstoffen, vanwege de beperkte hoeveelheid beschikbaar land, is benutting daarvan op korte en middellange termijn aan te bevelen, omdat zij gebruikt kunnen worden in de bestaande voertuigen en distributiesystemen en er dus geen investeringen in dure infrastructuur vereist zijn. Het huidige biobrandstoffenverbruik ligt nog steeds beneden de 0,5% van het totale diesel- en benzineverbruik, en komt voornamelijk voor rekening van besloten wagenparken die uitsluitend op biobrandstof rijden en via verschillende belastingvrijstellingsregelingen worden gesubsidieerd.

Voor een aanzienlijke stijging van het gebruik van biobrandstoffen zijn maatregelen op EU-niveau vereist, vanwege de hoge extra kosten van biobrandstoffen, die bij de huidige vervangingspercentages niet zo hoog zijn, maar die meer dan 5 miljard EUR per jaar zullen gaan bedragen, wanneer de vervanging boven de 5% komt.

De biobrandstof kan worden bevorderd door de hogere kosten te compenseren, en wel op de volgende manieren:

- (a) Subsiëring van de energieteelt
- (b) Belastingdifferentiatie ten voordele van biobrandstoffen om deze marktconcurrerend.

- (c) Vastlegging van het percentage van alle verkochte transportbrandstoffen dat biobrandstof moet zijn.

Landbouwbeleid

De Commissie ziet weinig ruimte voor biobrandstofproductie op grote schaal in het kader van het bestaande braakleggingssysteem, aangezien de huidige overeenkomst met de VS (Blair House Agreement) een aantal beperkingen bevat op de subsidiëring van raapzaad, sojabonen en zonnebloem. Bovendien zal een biobrandstofcampagne niet goed vallen bij de publieke opinie, aangezien deze beschouwd zal worden als extra steun aan de landbouw (al dan niet gerechtvaardigd). Ten slotte zal met de op de bijeenkomst van Berlijn vastgestelde begrotingsbeperkingen extra subsidie voor landbouwproducten gewoon niet mogelijk zijn.

Belastingmaatregelen

Belastingprijkkels kunnen een effectieve methode zijn om de ontwikkeling van biobrandstof te bevorderen; passende belastingregelingen kunnen ertoe bijdragen de verschillen in productiekosten met die van fossiele brandstoffen te verminderen. De mogelijkheden die de verschillende belastingregelingen in het kader van de huidige wetgeving² bieden worden nog steeds tot op zekere hoogte beperkt door de doelstellingen inzake de soepele werking van de interne markt, de bestrijding van de concurrentievervalsing, juridische zekerheid voor bedrijven en lidstaten en snellere ontwikkeling van sectoren.

De Commissie en de Raad moeten daarom een duidelijk en transparant kader vaststellen voor verlaging van de accijnzen op onder belastingcontrole vallende biobrandstoffen. De noodzaak hiervan is reeds in 1992 erkend in het "Scrivener"³ voorstel voor een richtlijn betreffende uit landbouwgewassen gewonnen motorbrandstoffen, en nogmaals in 1997 in het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten⁴, waarvan artikel 4, lid 1, onder b) en c) (biomassa en afval) de lidstaten de mogelijkheid geeft tot verlaging en/of vrijstelling van belasting op biobrandstoffen. Het Scrivener-voorstel is helaas niet door de Raad aangenomen⁵ en het voorstel van 1997 ligt sinds de indiening bij de Raad voor.

Belasting als beleidsinstrument wordt vaak doeltreffender, wanneer belasting verlichtende maatregelen onderdeel vormen van een samenhangend systeem van technische, bestuursrechtelijke en economische maatregelen. Dit zal gebeuren, wanneer er twee richtlijnvoorstellen gezamenlijk worden aangenomen; het eerste moet de verkoop van een bepaald percentage biobrandstoffen in de lidstaten verplicht stellen, en het tweede moet de

² Richtlijn 92/81/EEG biedt de lidstaten twee mogelijkheden voor de invoering van maatregelen ter vermindering of vrijstelling van accijnzen op biobrandstoffen:

- 1: een artikel 8, lid 2, onder d) bepaalt als volgt: "Onverminderd andere communautaire bepalingen mogen de lidstaten geheel of gedeeltelijk vrijstelling of verlaging verlenen van de accijns op minerale oliën die onder belastingcontrole worden gebruikt: bij projecten voor de technologische ontwikkeling van milieuvriendelijker producten, met name met betrekking tot brandstoffen uit hernieuwbare bronnen".
- 2: artikel 8, lid 4 bepaalt als volgt: "De Raad kan op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen besluiten dat een lidstaat uit specifieke beleidsoverwegingen verdere vrijstellingen of verlagingen mag invoeren".

³ Voorstel van 19.2.1992 (COM(92) 36 def., als gepubliceerd in PB C 73 van 24.3.1992, blz. 6), als gewijzigd op 1.7.1994 (COM(94) 147 def).

⁴ COM (97) 30 def. van 12.3.1997.

⁵ Voorstel in 1999 door de Commissie ingetrokken.

lidstaten de beschikking geven over een soepel economisch instrument voor de implementatie van het eerste voorstel en om zelfs verder dan de doelstellingen daarvan te gaan.

Verplicht percentage biobrandstof van de totale hoeveelheid verkochte transportbrandstof

De eis dat van alle in de gehele EU verkochte brandstof een bepaald minimumpercentage biobrandstof moet zijn, kan zonder technische complicaties worden doorgevoerd, en de (bescheiden) kosten van deze maatregel zullen door alle gebruikers worden gedeeld. Een minimum biobrandstofmarktaandeel van maximaal 2% - als eerste stap in het kader van een langetermijnstrategie voor biobrandstof - zal geen ingrijpende gevolgen hebben voor de voertuigtechnologie of voor het milieu, afgezien van een vermindering van CO₂. Er zou wel een stabiele markt ontstaan, die uitbreiding zou vereisen van de bestaande biobrandstofproductiecapaciteit met een factor 5 in Europa, en waarmee ervaring zou kunnen worden opgedaan, alvorens de volgende stappen naar verdere uitbreiding van kracht worden. Volgens de Commissie zou verplichte bijmenging van een bepaald percentage biobrandstof in de in heel Europa verkochte benzine en diesel de eenvoudigste manier zijn om grootschalige marktpenetratie van biobrandstof op lange termijn te bevorderen. Deze oplossing vereist geen modificatie van bestaande voertuigen en profiteert van het bestaande distributiesysteem, terwijl er praktisch geen extra kosten aan verbonden zijn. Een dergelijke aanpak zou echter voorbijgaan aan de bestaande verschillen in de landbouwproductie van grondstoffen, die in sommige delen van Europa de voorkeur zou geven aan dieselvervangende producten en elders aan bestanddelen op basis van alcohol. Bovendien gelden veel bestaande regelingen voor in besloten wagenparken gebruikte zuivere en/of gemengde biobrandstoffen, regelingen die vaak dankzij plaatselijke overeenkomsten tussen producenten en gemeenten of gewestelijke instanties tot stand zijn gekomen.

Derhalve gelooft de Commissie dat voor een efficiënte, grootschalige invoering van biobrandstof, waarbij de impuls van de zichtbaarheid van plaatselijke zuivere biobrandstofregelingen blijft bestaan, de volgende aanpak de gewenste oplossing biedt:

In een eerste fase moeten de lidstaten algemeen verplicht worden ervoor te zorgen dat er een bepaald - geleidelijk te verhogen - percentage van de op hun grondgebied verkochte brandstof voor voertuigen biobrandstof zal zijn. Met deze maatregel worden twee doelen bereikt: er komt een bepaalde hoeveelheid vervangende brandstof, en tegelijkertijd wordt de nodige speelruimte geboden om door te gaan met bestaande en geplande projecten op lokaal of regionaal niveau. Aangezien met gespecialiseerde toepassingen van biobrandstoffen slechts verbruik van een beperkte verbruik kan worden gerealiseerd, zal, wanneer de brandstofvervanging de 5% overschrijdt, deze de vorm moeten krijgen van verplichte bijmenging van bepaalde hoeveelheden biobrandstoffen in iedere verkochte soort brandstof.

2.3 Aardgas

Aardgas bestaat voornamelijk uit methaan (CH₄), en kan worden gebruikt als brandstof in een conventionele benzinemotor. Hiervoor is echter speciale opslag- en injectieapparatuur nodig en grootschalig toepassing van aardgas als motorbrandstof zou gebaseerd moeten zijn op speciaal voor aardgas gebouwde auto's en niet op voor aardgas omgebouwde auto's met benzinemotoren.

Aardgas dat als brandstof in een motorvoertuig wordt gebruikt moet onder hoge druk (200 bar) of in vloeibare vorm bij -162°C worden bewaard, zodat de voertuigen voor voldoende afstand (+ 400 km) brandstof kunnen meenemen alvorens opnieuw te moeten tanken. De hoge-drukoptie zal technisch gezien waarschijnlijk de beste oplossing zijn.

Het is een volledig ontwikkelde en beproefde technologie. In Italië rijden 300 000 auto's op aardgas dat geleverd wordt via een netwerk van 300 tankstations. In de rest van Europa rijden nog eens zo'n 50 000 auto's op aardgas. Deze voertuigen rijden gewoonlijk binnen een beperkt gebied en tanken bij één of enkele speciaal daarvoor voorziene tankstations.

In principe heeft aardgas als autobrandstof grote mogelijkheden. Het is een goedkope schone brandstof met een hoog octaangetal, die zonder meer voldoet aan de bestaande en toekomstige emissienormen. Aardgas heeft een potentieel van 20-25% lagere CO₂-uitstoot dan de energie-equivalente hoeveelheid benzine, maar in vergelijking met de energiezuinige dieselmotor is er geen aanzienlijk CO₂-voordeel. Bij toepassing in bussen levert aardgas een zeer welkome bijdrage tot lawaaivermindering in steden.

Aangezien benzine en aardgas in de toekomst in grote hoeveelheden zullen worden ingevoerd, biedt aardgas geen voordelen wat betreft de continuïteit van voorziening. Verhoging van aardgasverbruik zou echter de afhankelijkheid van de oliemarkt verminderen, hetgeen meestal als een voordeel wordt beschouwd. Over het algemeen zijn de aardgasreserves gelijkmatiger over de wereld verspreid dan de olievoorraden, maar de beschikbaarmaking ervan is moeilijker. Een besluit om grootschalig over te schakelen op aardgas als transportbrandstof zal een grondige analyse van de voorzieningscontinuïteitsaspecten dienen te omvatten. Een eerste stap van een dekking van 5 of 10% van de brandstofbehoefte door aardgas lijkt vanuit het oogpunt van continuïteit van voorziening weinig problemen op te leveren.

Methaan is een krachtig broeikasgas. Het methaanverlies bij distributieopslag of tanken behoeft maar een paar procentpunten te bedragen en het theoretische CO₂-voordeel ten opzichte van benzine verdwijnt. Uit de met bestaande wagenparken opgedane ervaring blijkt dat het reële CO₂-voordeel dichter in de buurt ligt van 15 tot 20% dan het theoretische 20 tot 25%. Uitbreiding van het gebruik van aardgas moet ook maatregelen om die verliezen tot een minimum te beperken omvatten. Verder moet worden aangestipt dat in het geval van vervanging van diesel door aardgas het voordeel kleiner is door de grotere zuinigheid van de dieselmotor. De energie die wordt gebruikt voor compressie van het aardgas tot 200 bar betekent een extra energieverlies van 4%.

Rondrijden met gecomprimeerd aardgas betekent dat er passende veiligheidsmaatregelen nodig zijn. Het feit dat aardgas lichter dan lucht is, een klein ontvlambaarheidsbereik heeft en een hoge zelfontbrandingstemperatuur, maakt het minder gevaarlijk dan benzine en LPG, en het lijkt mogelijk om op aardgas rijdende voertuigen overal toe te laten waar ook benzinevoertuigen mogen komen. De aanleg van voldoende infrastructuur voor gebieden met aardgasvoorziening voor motorvoertuigen zal niet al te duur uitvallen, aangezien geprofiteerd kan worden van het bestaande aardgasdistributiesysteem in de gehele EU. In een recente studie wordt voorgesteld om 1450 tankstations bij te bouwen en zo een behoorlijk de EU omvattend netwerk op te zetten. De totale investeringskosten worden geschat op 800 miljoen EUR.

2.4 Waterstof

De afgelopen jaren is veel onderzoek gedaan naar waterstof als potentiële brandstof voor motorvoertuigen. Dit is voornamelijk het gevolg van de wettelijke voorschriften in de VS, die van autofabrikanten eist dat zij beginnen met het op de markt brengen van "Zero Emission Vehicles". Waterstof in brandstofcellen, met als enig "verbrandingsproduct" water, biedt die mogelijkheid.

Het gebruik van waterstof als motorbrandstof is niet beperkt tot brandstofcellen. Waterstof is perfect als brandstof voor een conventionele benzinemotor. Omdat de kosten van de verbrandingsmotor veel lager liggen dan die van de brandstofcel, lijkt dit voorlopig de beste oplossing, zolang verdere ontwikkeling nog niet heeft geleid tot aanzienlijke verlaging van de kosten van brandstofcellen en/of verhoging van hun energieomzettingsrendement. Bij gebruik in verbrandingsmotoren ontstaat NO_x dat echter de enige verontreiniging is, die zonder al te veel problemen bijna geheel kan worden afgebroken. Een aantal grote autofabrikanten investeert reeds zwaar in de waterstof/brandstofceltechnologie, en serieproductie van op waterstof rijdende personenauto's kan binnen 3-4 jaar worden verwacht, mits de geplande ontwikkeling de productiekosten van de brandstofcelsystemen met een factor 10 of meer omlaag kan krijgen.

Benadrukt moet echter worden dat waterstof geen energiebron is, maar een energiedrager. Hoewel gewoonlijk beweerd wordt dat waterstof uit water kan worden gehaald, slaat dit zuiver chemisch beschouwd nergens op. Voor generering van waterstof zijn energiebronnen nodig, op precies dezelfde manier als die andere belangrijke energiedrager, elektriciteit.

Evenals bij elektriciteit hangt het voordeel van gebruik van waterstof als brandstof wat continuïteit van energievoorziening of uitstoot van broeikasgas betreft af van de manier waarop waterstof wordt geproduceerd. Indien het met steenkool als energiebron wordt geproduceerd, draagt waterstof bij tot continuïteit van energievoorziening, maar leidt wel tot hogere CO_2 -uitstoot. Indien de waterstof geproduceerd wordt met niet-fossiele brandstoffen (kernenergie of hernieuwbare energie), komt dit de continuïteit van voorziening en de CO_2 -uitstootvermindering ten goede, maar alleen voor zover de niet-fossiele brandstofbron komt bij wat anders voor de elektriciteitsproductie zou worden gebruikt. Dit betekent dat bij beoordeling van de positieve punten van omschakeling op waterstof als transportbrandstof moet worden uitgegaan van een aantal aannames wat betreft toekomstige energiebeleidsontwikkeling op lange termijn, waarover voorlopig nog grote onzekerheid bestaat.

Waterstof als toekomstige grootschalige energiedrager heeft (evenals elektriciteit) het voordeel dat het met iedere denkbare energiebron kan worden gegenereerd en (in tegenstelling tot elektriciteit) een bepaalde tijd kan worden opgeslagen. Het zal in de toekomst echter moeten concurreren met elektriciteitsopwekking uit koolstofarme (aardgas) of koolstofloze (kernenergie, hernieuwbare energie) energiebronnen, en biedt dus alleen een voordeel, als de waterstofproductie gebaseerd is op bijkomende koolstofloze energiebronnen en/of bijkomende aardgasreserves. In laatstgenoemd geval valt nog te bezien of de rechtstreekse toepassing van aardgas als transportbrandstof of omzetting in waterstof voor gebruik in de brandstofcel uiteindelijk het grootste voordeel oplevert.

Grootschalige productie van waterstof uit aardgas of met elektriciteit via elektrolyse zijn volledig uitontwikkelde industriële processen met weinig ruimte voor belangrijke technologische doorbraken of kostenverlagingen. Het voordeel van waterstof als energiedrager is vooral dat het een flexibele link met buffercapaciteit biedt voor een gedecentraliseerde op niet-fossiele brandstof gebaseerde energiemarkt. Waterstofdistributie via pijpleidingen is ook een beproefde technologie. De aanleg van een uitgestrekt distributienet hangt uitsluitend af van de vraag of er voldoende klanten zijn. Voorlopig lijkt distributie via tanks in tankstations een waarschijnlijker alternatief.

Opslag van voldoende hoeveelheden brandstof in de wagen is een ander probleem waarvoor nog geen bevredigende oplossing is gevonden. Omdat volumetrisch gezien de energie-inhoud van waterstof slechts 30% bedraagt van die van aardgas, wordt de gastank die nodig is voor de opslag van een voldoende hoeveelheid waterstof erg groot en zwaar. Verschillende technieken voor waterstofopslag aan boord zijn onderzocht, maar hebben tot nu toe geen serieus alternatief kunnen bieden voor de hoge druk-(tot 350 bar) tanks.

De conclusie ligt voor de hand dat de potentiële voordelen van waterstof als motorbrandstof pas kunnen worden gerealiseerd na verdere succesvolle technologische ontwikkeling van waterstofopslag en brandstofceltechnologie, en na zware investeringen in waterstofproductie en distributiefaciliteiten. Toepassing van andere alternatieve brandstoffen is mogelijk op basis van één of meer bestaande voertuigen (biobrandstoffen), beschikbare brandstoffen (aardgas), of beschikbare distributie-infrastructuur (biobrandstoffen en voor een deel aardgas), maar de waterstof/brandstofceltechnologie moet volledig van de grond af worden ontwikkeld of opgebouwd. De auto met waterstofmotor als alternatief voor de auto met conventionele benzine- of dieselmotor vormt zonder meer de grootste uitdaging, en algemeen wordt aangenomen dat het nog een aantal jaren zal duren voordat waterstof als motorbrandstof op grote commerciële schaal ingang heeft gevonden.

Verdere vooruitgang op het gebied van waterstof- en brandstoftechnologie zal geboekt kunnen worden met de honderden miljoenen euro die door de auto-industrie, gesteund in het kader van de OTO-kaderprogramma's van de EU, worden geïnvesteerd. De versnelde introductie op de markt zal zich geleidelijk verder uitbreiden. De Commissie is op dit moment medefinancier van een groot demonstratieproject voor 30 bussen met waterstofmotor in tien steden in Europa, dat moet helpen praktische ervaring op te doen met deze nieuwe technologie. Toezeggingen door EU-regeringen van uitgebreide financiële steun voor de introductie van voertuigen met waterstofmotor zou het broodnodige steuntje in de rug betekenen voor een verdere ontwikkeling van deze technologie.

2.5 Andere brandstoffen en/of technologieën

- a) Elektrische auto's zijn reeds een aantal jaren in de handel verkrijgbaar, maar hebben tot nog toe geen grote belangstelling bij de consument kunnen wekken. De grote omvang van de batterijen in verhouding tot de vervoerde energie lijken de productie van een auto met behoorlijke afmetingen, voldoende vermogen en bereik tussen twee tankbeurten, voor een prijs die een koper zou willen betalen, in de weg te staan. Bovendien wordt de langzame oplading van de batterijen, wat gewoonlijk 's nachts dient te gebeuren, door de potentiële koper als een nadeel beschouwd.

De verwachtingen met betrekking tot een baanbrekende ontwikkeling op het gebied van de batterijtechnologie, die nodig is om de elektrische auto voor meer potentiële kopers aantrekkelijk te maken, lijken de afgelopen jaren te zijn gedaald. Elektrische auto's zullen nog wel een niche in de markt voor korte afstandsvervoer hebben, wanneer een stille motor zonder uitstoot van essentieel belang is. Als er geen doorbraak op het gebied van de batterijtechnologie komt die het scenario verandert, ziet de Commissie weinig in handhaving van de elektrische auto op de lijst van massaal verkoopbare alternatieve voertuigen.

- b) Hybride auto's

Hoewel er hier geen sprake is van een alternatieve brandstof, lijken hybride auto's een van de mogelijke alternatieve technologieën voor de nabije toekomst te vormen.

Het ontwerp van de hybride auto verenigt de sterkste punten van de benzine- (of diesel)motor en van de elektrische auto in zich, terwijl tegelijkertijd de nadelen daarvan worden vermeden.

Een hybride auto heeft twee “motoren”, een verbrandingsmotor en een elektromotor. De auto schakelt naargelang van de rijomstandigheden (belastingfactor, versnelling) automatisch over op de meest efficiënte mode.

Vanwege de semi-continue belasting van de batterijen tijdens het rijden kunnen deze veel kleiner (en goedkoper) zijn dan in een elektrische auto. De twee motorsystemen en andere technische verfijningen, zoals remmen met energierecuperatie, doen de kosten (het gewicht van de auto) stijgen. Tot nu toe is het betrekkelijk geringe aantal hybride auto's op de markt zwaar gesubsidieerd. Het is moeilijk te zeggen of massaproductie de prijs zal doen dalen tot een peil waarop de brandstofbesparing de extra kosten rechtvaardigt. Of er brandstof wordt bespaard hangt duidelijk af van de omstandigheden waarin de auto wordt gebruikt. De fabrikanten van hybride auto's spreken vaak van een 30% lager brandstofverbruik, een besparing die alleen in het stadsverkeer kan worden bereikt, wanneer door frequent remmen en optrekken de motor een groot deel van de tijd licht belast wordt. Wanneer met een hybride auto constant met hoge snelheid wordt gereden, is er geen voordeel in vergelijking met een conventionele auto.

- c) Methanol en Dimethylether (DME) zijn allebei potentiële alternatieve brandstoffen, gewoonlijk aardgasderivaten. Methanol kan in een benzinemotor worden gebruikt en DME in een dieselmotor.

Behalve dat het een vloeistof is, en daardoor makkelijker vervoerbaar in een auto, heeft methanol in vergelijking met aardgas weinig voordelen. Het energieverlies bij omzetting van methaan in methanol leidt tot een lager totaal rendement en een hogere totale CO₂ uitstoot dan aardgas, bij rechtstreeks gebruik als brandstof. Verder maakt de hoge toxiciteit van methanol het minder aantrekkelijk als motorbrandstof. DME heeft soortgelijke fysische eigenschappen als LPG; bij omgevingstemperatuur is het een gas, maar onder een druk van een paar atmosfeer wordt het vloeibaar. Als dieselbrandstof heeft het een hoger rendement dan brandstoffen voor benzinemotoren, genoeg om het energieverlies bij de omzetting vanuit aardgas te compenseren. Daarom benadert het gebruik van DME als brandstof in een dieselmotor dat van aardgas in een benzinemotor wat betreft de voordelen met betrekking tot vervanging van olie en CO₂-uitstoot.

Dat DME gemakkelijk vloeibaar te maken is, schept de mogelijkheid tot commerciële exploitatie van die aardgasvoorkomens waarvoor investeren in transportleidingen niet verantwoord is, omdat ze te klein zijn en/of te afgelegen. Een bijkomend voordeel van DME is dat de verbranding schoner is dan diesel en minder problemen oplevert voor emissieregelapparatuur. Daarom hebben vrachtwagen- en busfabrikanten belangstelling voor DME gekregen.

Uitgebreide communautaire steun voor methanol of DME zal moeilijk te verantwoorden zijn, maar de Commissie zal de commerciële ontwikkeling binnen en buiten de EU volgen.

- d) Dieselolie verkregen uit aardgas via de zogeheten Fischer Tropsch synthese lijkt een veelbelovende aanvulling op de conventionele dieselolie. Zij is bijzonder aantrekkelijk op plaatsen waar geen markt voor aardgas dicht bij de productieplaats is.

De omzetting van aardgas in diesel verloopt in een aantal stappen met aanzienlijk energieverbruik en bijbehorende CO₂-uitstoot. Derhalve is er geen CO₂ voordeel verbonden aan Fischer Tropsch Diesel. Er is echter wel een voordeel van continuïteit van voorziening, aangezien de voorzieningsmogelijkheden voor transportbrandstof er door worden uitgebreid en de uit aardgas verkregen diesel zeer goede menzeigenschappen (cetaangetal), waardoor het een hoge waarde krijgt.

- e) Liquefied Petroleum Gas (LPG) wordt al tientallen jaren gebruikt als transportbrandstof. LPG komt vrij bij de raffinage van olie en als “NGL” (natural gas liquids), een fractie die van het methaan wordt gescheiden tijdens de productie van aardgas. De hoeveelheden hangen af van het type ruwe olie, het type en de graad van raffinage en de specifieke eigenschappen van de afzonderlijke gasvelden. Over de vraag in hoeverre LPG moet worden beschouwd als een “reële” alternatieve brandstof kan nog getwist worden.

LPG is goedkoop en wordt van oudsher beschouwd als een milieuvriendelijke brandstof. Nu benzine en diesel veel schoner dan voorheen worden, is dit voordeel snel aan het verdwijnen.

Bepaalde hoeveelheden LPG zijn nodig als grondstof in de chemische industrie en voor andere specifieke doeleinden. Conventionele benzine bevat ook butaan (een bestanddeel van LPG) in door de dampdruk beperkte hoeveelheden. Met opzet LPG produceren uit zwaardere petroleumfracties heeft vanuit het oogpunt van continuïteit van voorziening of vanuit milieuoogpunt geen zin. Daarom is het de kunst ervoor te zorgen dat “van nature” beschikbare LPG als brandstof voor motorvoertuigen wordt gebruikt en niet als raffinaderijbrandstof of als andere laagwaardige energiebron.

Er is reden om aan te nemen dat verfijnder raffinaderijprocessen en verhoogde aardgasproductie de beschikbaarheid van LPG in de toekomst zullen doen toenemen. Daardoor wordt wellicht een bescheiden stijging van LPG-gebruik als motorbrandstof mogelijk. De Commissie houdt de ontwikkelingen in het oog en zal passende stappen ondernemen, wanneer de auto-industrie of de consumenten geen aandacht schenken aan potentiële hoeveelheden LPG.

3. CONCLUSIES

Van de vele mogelijke alternatieve brandstoffen en motortechnologieën lijken de volgende drie opties in de komende twintig jaar groot-volumepotentieel (meer dan 5% van het totale brandstofverbruik in de transportsector) te bieden:

- biobrandstoffen
- aardgas
- waterstof/brandstofcellen

Voor de alternatieve brandstoffen zou een “optimistisch ontwikkelingsscenario” er op dit moment er als volgt uit kunnen zien (zonder andere mogelijkheden zoals DME uit te sluiten):

Jaar	Biobrandstof	Aardgas, %	Waterstof, %	Totaal, %
2005	2			2
2010	6	2		8
2015	(7)	5	2	14
2020	(8)	10	5	(23)

Ten aanzien van bovenstaande cijfers voor biobrandstof zij erop gewezen dat de 2% van 2005 volgt uit de aanname dat de huidige situatie in de lidstaten die op dit gebied het verst gevorderd zijn geëxtrapoleerd kan worden naar de overige lidstaten. Bij de 6% van 2010 is een actief beleid op het gebied van bevordering van biobrandstoffen verondersteld en het cijfer is gebaseerd op het beschikbare potentieel in de landbouw en de afvalverwerking. Voor de toepassing van aardgas als brandstof moet nieuwe distributieinfrastructuur worden aangelegd, en zullen er andere auto's moeten komen. Aangezien het onwaarschijnlijk is dat de bestaande voertuigen massaal zullen worden aangepast, hangt de geleidelijke introductie van deze alternatieve brandstof af van de verkoop van nieuwe aangepaste voertuigen. Daarom is de 2% van 2010 en de 5% van 2015 een optimistisch scenario, gebaseerd op een actief beleid. Bij de introductie van waterstof is een bijkomende kwestie de productiecapaciteit, die het onwaarschijnlijk maakt dat er vóór 2015 een substantiële marktpenetratie zal plaatsvinden. Daar komt nog bij dat de productiemethode van cruciaal belang is in verband met het milieu. Uit voorgaande hoofdstukken mag duidelijk zijn geworden dat deze cijfers slechts een algemene indicatie vormen en zullen moeten worden bijgesteld aan de hand van de in de komende jaren opgedane ervaring. Volgens het scenario zijn sommige alternatieven misschien minder veelbelovend, hoewel toch de doelstelling van 20% vervanging in 2020 wordt gehaald. Zoals reeds eerder is benadrukt, moet iedere alternatieve brandstofstrategie voortdurend worden bekeken in het licht van de ontwikkelingen op het gebied van het motorbrandstofrendement. Een succesvolle implementatie van een strenge regeling op het gebied van brandstofrendement maakt hoge vervangingspercentages minder noodzakelijk en kan voor een heel stuk de meest efficiënte methode zijn om de CO₂-uitstootvermindering en de continuïteit van voorziening te verbeteren.

De Commissie wil de hierboven beschreven ontwikkeling bevorderen en zal daarbij volgens onderstaand actieplan te werk gaan:

1. Er zijn twee Commissievoorstellen aan deze mededeling gehecht. Het eerste voorstel behelst een richtlijn die voorschrijft dat in verhouding tot de verkoop van alle dieselolie en benzine in de lidstaten steeds meer biobrandstof moet worden verkocht, en die aankondigt dat in een tweede fase bij alle benzine en diesel een bepaald percentage biobrandstof moet worden bijgemengd. Het tweede voorstel voorziet in de opzet van een Europese kaderregeling die de lidstaten toestaat voor biobrandstoffen gedifferentieerde belastingtarieven toe te passen. Er moet op worden gewezen dat de implicaties van een geleidelijke invoering van biobrandstof genoegzaam bekend zijn en in tegenstelling tot de introductie van aardgas of

waterstof zijn er geen objectieve redenen voor verder uitstel. Biobrandstoffen zijn voor de korte en middellange termijn de enige optie. Daarom zal het scheppen van de geschikte beleidsinstrumenten ter bevordering van de introductie van biobrandstoffen een duidelijk signaal zijn dat de Commissie het ernstig meent met de ontwikkeling van alternatieven voor olieproducten in de vervoerssector.

2. De oprichting van een officiële contactgroep die moet adviseren over de verdere invoering van alternatieve brandstoffen, met name aardgas en waterstof in de komende 20 jaar.

Voor aardgas adviseert de groep welke typen voertuigen in aanmerking komen (bussen, vrachtwagens, taxi's, alle soorten auto's), welke geografische gebieden (naar gelang van de beschikbaarheid van aardgas en de autodichtheid), hoe tankstations moeten worden ingericht en hoe dit moet worden gestimuleerd, alsmede over vragen in verband met de belasting op brandstof en voertuigen.

Met betrekking tot waterstof/brandstofcellen zal de groep de uitvoerbaarheid van de verschillende concepten analyseren en een strategie voorstellen ter verduidelijking van onzekere punten, waarbij zij verschillende scenario's met betrekking tot het energiemengsel voor de waterstofproductie en de gevolgen daarvan voor het milieu zal bestuderen. Deze strategie dient de stappen te omvatten die nodig zijn om minstens 5% vervanging door waterstof tegen 2020 mogelijk te maken.

De contactgroep zal ook advies uitbrengen over andere potentiële alternatieve brandstoffen, als zij dat van belang acht.

In de contactgroep, die wordt voorgezeten door de Commissie, zijn grote belangengroeperingen, zoals de automobiellindustrie, de gas- en elektriciteitsindustrie en NGO's vertegenwoordigd. Het eerste rapport zal eind 2002 worden uitgebracht en daarna om de twee jaar. Op basis hiervan zal de Commissie regelmatig bij de Raad en het Parlement verslag uitbrengen, en wel medio 2003 voor de eerste keer.

3. De ontwikkelingen op het gebied van de alternatieve brandstoffen of technologieën die niet rechtstreeks worden bestreken door het hier omschreven actieplan (LPG, DME, elektrische auto's) zullen continu door de Commissie worden gevolgd in het kader van haar algemene verplichtingen op het gebied van energievoorzieningszekerheid en duurzame ontwikkeling. Alle nieuwe ontwikkelingen die aanleiding zouden kunnen geven tot herziening van de in deze mededeling gegeven evaluatie zullen aan de Raad en het Parlement worden medegedeeld.
4. De consumenten zullen naar behoren worden voorgelicht door middel van openbare informatie en informatie van autofabrikanten over de mogelijkheden van het gebruik van biobrandstoffen.

Als onderdeel van de tenuitvoerlegging van de strategie voor emissievermindering en meer brandstofbesparing zullen de activiteiten van de Commissie onder meer de volgende acties omvatten:

- a) Als derde hoeksteen van de strategie voor emissievermindering en meer brandstofbesparing zal de Commissie een mededeling indienen over de opties voor het invoeren van een referentiekader voor belastingmaatregelen om het gat van 20 g CO₂/km te dichten tussen de doelstelling van de Gemeenschap en de toezegging van de autofabrikanten.
- b) Verder dient te worden gedacht aan steun voor de versnelde invoering van geavanceerde, zeer zuinige auto's. Wanneer de regeringen er zich toe verbinden een groot aantal van dergelijke auto's aan te schaffen voor openbare diensten, zou dat een heel nuttige bijdrage betekenen tot het antwoord op de vraag of de kosten omlaag kunnen worden gebracht door massaproductie, en het zou aanzienlijk bijdragen tot overbrugging van de kloof op het gebied van brandstofrendement tussen de communautaire doelstelling van 120 g CO₂/km en de door de ACEA en de Commissie overeengekomen 140 g CO₂/km.
- c) In verband met de evaluatie in 2002/4 van de CO₂ toezeggingen zullen de Commissie en de auto-industrie ook aandacht besteden aan de brandstofrendementsdoelstellingen voor na 2008.
- d) De Commissie zal de besprekingen met de auto-industrie over passende maatregelen ter vermindering van de CO₂ uitstoot door lichte bedrijfsvoertuigen voortzetten.

Ofschoon deze maatregelen en activiteiten niet direct betrekking hebben op de introductie van alternatieve brandstoffen, houden zij toch nauw verband met het vraagstuk van de CO₂ vermindering in het wegvervoer en de afhankelijkheid van energieinvoer, en dienen daarom hand in hand te gaan.

De Commissie nodigt het Europees Parlement en de Raad uit hun goedkeuring te hechten aan bovenstaand actieplan en de twee voorstellen voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot bevordering van het gebruik van biotransportbrandstoffen goed te keuren, alsmede het in deze mededeling opgenomen voorstel voor een richtlijn van de Raad houdende wijziging van Richtlijn 92/81/EG, die een samenhangend pakket van maatregelen vormen, die aanzienlijke verbetering van het gebruik van biobrandstoffen in de EU onder transparante en stabiele voorwaarden beogen.

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot bevordering van het gebruik van biotransportbrandstoffen

TOELICHTING

1. INLEIDING

In haar Groenboek “Op weg naar een Europese strategie voor een continue energievoorziening”¹ heeft de Commissie de aandacht gevestigd op de doorslaggevende rol van de vervoerssector ten aanzien van zowel de continuïteit van de voorziening als klimaatverandering:

De vervoerssector is voor vrijwel 100% afhankelijk van olie, de energiebron die uit het oogpunt van een continue voorziening het meest problematisch is.

De door het vervoer veroorzaakte CO₂-uitstoot zal naar verwachting blijven stijgen, tegen de voor de beperking daarvan overeengekomen doelstellingen in. Dit maakt het moeilijker voor de Unie de strijd tegen de klimaatverandering aan te binden en de in het kader van het Kyoto-protocol aangegane verplichtingen na te komen. Bovendien moeten deze verplichtingen worden gezien als een eerste stap.

Het Groenboek voorziet dan ook in een ambitieus programma voor de vervoerssector om het gebruik van biobrandstoffen en andere vervangende brandstoffen, met inbegrip van waterstof, te bevorderen, waarbij ernaar wordt gestreefd het aandeel van deze brandstoffen in het totale verbruik tegen 2020 tot 20% op te voeren.

Nu binnen het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB) het accent verschuift naar de rurale economie, zou de productie van grondstoffen voor biobrandstoffen nieuwe bronnen van inkomsten helpen creëren en de werkgelegenheid in plattelandsgebieden op peil helpen houden. Dit zal een algeheel gunstig effect hebben op en ook beter ingepast kunnen worden in het uitbreidingsproces.

Bijgevolg hebben verschillende lidstaten reeds op nationaal niveau maatregelen getroffen, hoofdzakelijk op fiscaal gebied, om de productie en het gebruik van biobrandstoffen te bevorderen. Zonder een gecoördineerde besluitvorming met betrekking tot het fiscale, energie- en milieubeleid op dit gebied en zonder duidelijke vooruitzichten voor de landbouwproductie en de verwerkende industrie, valt echter te betwijfelen of biobrandstoffen ooit een aanzienlijk gedeelte van het totale brandstofverbruik in de EU voor hun rekening zullen nemen.

Daarom zijn acties op communautair niveau op het gebied van biobrandstoffen, ook wat de fiscale aspecten betreft, noodzakelijk om de grondslag te leggen voor de investering die vereist is om de productie van voldoende hoeveelheden biobrandstoffen te bevorderen.

2. DOEL EN REIKWIJDTE VAN DE VOORGESTELDE RICHTLIJN

Het hoofddoel van de ontwerp-richtlijn bestaat erin een communautair kader te verschaffen ter bevordering van het gebruik van biotransportbrandstoffen binnen de EU. Het voorstel voorziet in de verplichting voor de lidstaten om wetgeving vast te stellen en maatregelen te treffen die moeten garanderen dat vanaf 2005 biobrandstoffen een bepaald minimumaandeel van de op hun grondgebied verkochte hoeveelheid transportbrandstof voor hun rekening

¹ COM(2000) 769 definitief van 29 november 2000.

nemen. Daarbij wordt het aan de lidstaten overgelaten om te beslissen hoe dit doel het beste kan worden bereikt.

Het minimale aandeel biobrandstoffen in procent van alle op de individuele markten van de lidstaten verkochte transportbrandstoffen zal volgens een overeengekomen tijdschema worden opgelegd. Deze minimumpercentages en tijdschema's dienen volgens de comit proc dure te worden aangepast op basis van de opgedane ervaring, milieuevaluaties en nieuwe technische ontwikkelingen en in overeenstemming worden gebracht met andere zowel op nationaal als op communautair niveau vastgestelde doelstellingen op energie- en milieugebied.

De voor het bereiken van de jaarlijkse doelstellingen getroffen maatregelen zullen worden geinventariseerd in een jaarlijks verslag dat door de lidstaten bij de Commissie moet worden ingediend. Op basis van deze verslagen zal de Commissie vervolgens de initiatieven die door de lidstaten zijn ontwikkeld om hun biobrandstoffenquota in te vullen beoordelen en zal zij indien nodig met voorstellen tot wijziging van de bijlage bij de richtlijn komen.

Gezien de tijd die vereist is voor het bouwen van de noodzakelijke productiefaciliteiten dient v or 2005 geen kwantitatieve verplichting te worden opgelegd; op dat moment lijkt vervanging van 2% van de conventionele door biobrandstoffen een realistische doelstelling. Wanneer dit vervangingspercentage met 0,75% per jaar wordt verhoogd zal het in 2009 uitkomen op 5%.

V or eind 2006 zal de Commissie nagaan in hoeverre verplichte bijmenging van biobrandstof in benzine en diesel noodzakelijk is om de doelstellingen voor het gebruik van biobrandstof in het vervoer te halen en zal zij indien nodig met een voorstel tot wijziging van Richtlijn 98/70/EG komen.

3. HUIDIGE VERSPREIDING VAN VERSCHILLENDE BRANDSTOFTYPES BINNEN DE EU EN POTENTIEEL VOOR BIOBRANDSTOFFEN

3.1 Verschillende brandstoftypes

Biotransportbrandstoffen kunnen op de markt worden gebracht in zuivere vorm voor aangepaste voertuigen of vermengd met andere brandstoffen in een zodanige verhouding dat de motorprestaties er niet onder lijden. Het betreft met name biodiesel, bio-ethanol en uit bio-ethanol vervaardigde ETBE (ethyl-tertiair-butylether). Andere mogelijke biobrandstoffen zijn biogas, biomethanol, biodimethylether en bio-olie. Technisch zijn deze brandstoffen geschikt om te worden gebruikt in conventionele benzine- of dieselmotoren, maar wel moet eventueel een speciaal uitgevoerde brandstoftank op het voertuig worden gemonteerd.

Bio-ethanol kan in zuivere vorm of vermengd met conventionele brandstoffen voor de aandrijving van voertuigmotoren worden gebruikt. De meeste in de EU geregistreerde motorvoertuigen zijn technisch geschikt om te lopen op een brandstofmengsel dat tot 15% uit bio-ethanol bestaat.

Biodiesel wordt thans gebruikt in zuivere vorm of vermengd met conventionele dieselolie. Thans zijn in Duitsland, Oostenrijk en Zweden al aangepaste voertuigen in gebruik die voor 100% op zuivere biodiesel lopen. In Frankrijk worden brandstofmengsels met 30% biodiesel gebruikt voor bedrijfswagenparken en wordt ook 5% biodiesel bijgemengd in normale dieselolie. In Italië wordt 5% bijgemengd in normale dieselolie.

ETBE (ethyl-tertiair-butylether) is veretherd bio-ethanol en kan met benzine worden vermengd in een verhouding van maximaal 15%.

Biogas dat ontstaat door de anaërobe vergisting van biomassa en/of de bioafbreekbare afvalfractie kan worden gezuiverd tot gas van aardgaskwaliteit en worden gebruikt in gasmotoren van voertuigen.

Biomethanol dat wordt gewonnen uit biomassa en/of de bioafbreekbare afvalfractie is gelijkwaardig aan fossiel methanol en kan onder dezelfde omstandigheden als brandstof voor voertuigen worden gebruikt.

Biodimethylether is een brandstof van dieselkwaliteit die wordt gewonnen uit biomassa en/of de bioafbreekbare afvalfractie, voor gebruik als biobrandstof.

Bio-olie is een door pyrolyse uit biomassa verkregen brandstofolie en kan worden gebruikt als normale diesel.

3.2 Huidige situatie in Europa

De situatie met betrekking tot biobrandstoffen varieert enorm binnen Europa. Zo zijn Oostenrijk en Frankrijk de actiefste landen op dit gebied. Tussen 1997 en 1999 werd een opmerkelijke toename van de productie van biobrandstoffen met 93% genoteerd. Slechts zes lidstaten leveren een noemenswaardige bijdrage aan de totale Europese productie van biobrandstoffen.

De **Franse** sector olie- en eiwithoudende gewassen heeft zich erop toegelegd nieuwe markten te ontsluiten voor raapzaadolie, een product waarvan onvoldoende gebruik werd gemaakt in de Europese brandstofsector. In 1991 werd een groots opgezet programma gestart om de krachten te bundelen van de belangrijkste bij de productie van biodiesel betrokken sectoren: verwerkers van oliehoudende zaden, olieproducenten, motorfabrikanten, het ADEME² en de betrokken overheidsinstanties. Dit programma en de bestaande gunstige fiscale regeling voor modelprojecten met betrekking tot esters uit raapzaad en zonnebloemen hebben tot gevolg gehad dat één oliemaatschappij standaard 5% biodiesel in haar dieselolie ging bijmengen. Het aandeel biobrandstoffen bedroeg in 1999 0,7% van het totale verbruik van olieproducten, en bestond voor circa eenderde uit bio-ethanol en voor tweederde uit biodiesel.

Oostenrijk was één van de eerste landen die een bio-energieprogramma opzetten. In 1991 werd één van de eerste industriële installaties voor de productie van biodiesel ter wereld opgestart in Aschach (Provincie Oberösterreich).

Een belangrijke factor voor het succes van het bio-energieprogramma in Oostenrijk was de integratie van het beleidsaspect energie in de diversifiëring, heroriëntering en innovatie van de landbouw. In 1999 bedroeg de Oostenrijkse biodieselproductie 18 kiloton en in 2000 nam zij toe tot 30 kiloton.

Duitsland is op dit moment de op een na grootste biodieselproducent. Volgens de officiële Eurostat-statistieken bedroeg de productie 130 kiloton in 1999, dit is 15% van het totale verbruik van biobrandstoffen in de EU. In 2001 wordt een toename van de productie tot 250 kiloton verwacht, gevolgd door een verdere stijging tot 500 kiloton in 2002.

² Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie.

Het **Zweedse** scenario voorziet voor de komende 20 à 40 jaar in de vervanging van 25 à 50% van de totale hoeveelheid brandstof die thans wordt verbruikt door uit bosbouw- en landbouwafval gewonnen brandstoffen. De Zweedse nationale energie-instantie acht het mogelijk in de komende tien jaar voor biobrandstoffen een marktaandeel van 10% te realiseren.

De Zweedse productie van biobrandstoffen bedroeg ongeveer 50 kg ton in 2000. Uit het beschikbare tarweoverschot zou bij de huidige opbrengsten in de toekomst in Zweden 500 000 m³ bio-ethanol kunnen worden gewonnen, hetgeen neerkomt op circa 5,6% van het totale jaarlijkse verbruik van benzine en dieselolie in dat land. Er rijden ongeveer 300 door ethanol aangedreven bussen, de meeste in de regio Stockholm, en daarnaast nog eens circa 600 auto's en 100 vrachtwagens die op biogas lopen. Houtsnippers en andere houtcellulose houdende producten zoals stro kunnen in de toekomst als grondstof dienen, maar momenteel is de omzetting van cellulose in bio-ethanol nog niet concurrerend. De Zweedse overheid ondersteunt onderzoek en ontwikkeling op het gebied van de productie van ethanol uit houtbiomassa, met het doel de winning van bio-ethanol uit hout in 2004 concurrerend te maken.

In **Italië** bedroeg de productie 96 kiloton in 1999. In het nationale plan voor het gebruik van land- en bosbouwbiomassa wordt ervan uitgegaan dat de productie van bio-ethanol, biodiesel en ETBE in het volgende decennium tot circa 1 000 kiloton zal toenemen.

In **Spanje** bedroeg de productie circa 50 kiloton in 2000. Het nationale plan³ omvat ook vloeibare biobrandstoffen; daaraan wordt veel waarde gehecht voor plattelandsontwikkeling en het creëren van werkgelegenheid. Mede dankzij fiscale maatregelen wordt voor 2010 een productie van circa 500 kiloton verwacht.

³ Plan de Fomento de las energías renovables en España, december 1999.

De onderstaande tabel laat het relatieve aandeel van biodiesel in de lidstaten van de EU zien:

Land	Totaal verbruik van aardolie-producten in de vervoerssector (ktoe) 1998-Eurostat	Benzine-verbruik in de vervoers-sector (ktoe) 1998-Eurostat	Diesel-verbruik in de vervoers-sector (ktoe) 1998-Eurostat	Productie van biobrandstoffen (kT) in 1998	Productie van biobrandstoffen (kT) in 1999
Oostenrijk	5 923	2 130	3 224	16	30*
België	9 228	2 514	4 852	/	/
Denemarken	4 574	2 016	1 711	/	/
Finland	4 129	1 846	1 776	/	/
Frankrijk	47 237	14 554	26 603	319	344
Duitsland	61 351	30 080	24 834	100	130
Griekenland	7 085	3 106	2 245	/	/
Ierland	3 200	1 307	1 429	/	/
Italië	38 647	17 880	16 138	96	96
Luxemburg	1 503	541	685	/	/
Nederland	13 079	4 112	5 067	/	/
Portugal	5 523	2 030	2 863	/	/
Spanje	29 401	9 018	16 215	/	50*
Zweden	7 288	4 021	2 374	/	50*
Verenigd Koninkrijk	47 791	21 882	16 597	/	/
Totaal	285 959	117 037	126 613	531	570 700*

De omrekeningsfactor bedraagt 0,812 ktoe/kT voor biodiesel (bron Eurostat) en 0,6 ktoe/kT voor bio-ethanol (extrapolatie).

* productie in het jaar 2000

3.3 Potentieel voor biobrandstoffen in Europa

De volgende factoren zullen van invloed zijn op de eventuele doorbraak van biobrandstoffen:

- de hoeveelheid primaire biomassa die wordt geproduceerd en de efficiëntie van het verwerkingsproces (de opbrengst varieert van 1 toe biodiesel per hectare voor raapzaad tot 5,6 toe biobrandstof per hectare voor suikerbieten);
- de economische aspecten van het hoofdproces en de productie van bijproducten (secundaire biomassa);
- technologische ontwikkelingen (bv. verbouwing van houtcellulose houdende gewassen).

Om een idee van de omvang te geven kan worden vermeld dat de onder het GLB vallende oppervlakte cultuurgrond die kan worden gebruikt voor de teelt van granen, oliehoudende zaden en eiwithubdende gewassen beperkt is tot ongeveer 54 miljoen hectare voor EU-15. De opgelegde braaklegging voor 2001/2002 heeft betrekking op ongeveer 4 miljoen hectare, bovenop de vrijwillige braaklegging van 1,6 miljoen hectare, zodat het in totaal dus om 5,6 miljoen hectare braakland gaat. Uitgaande van deze oppervlakte en alleen rekening houdend met de opbrengst aan primaire biomassa van de gewassen, zou 4 à 15 Mtoe biobrandstoffen kunnen worden geleverd voor transportdoeleinden, hetgeen zou neerkomen op 1,2 à 5% van het totale Europese verbruik van aardolieproducten. De mate waarin

producenten voor dergelijke teelten van dit braakland gebruik zullen willen maken zal echter afhangen van de te verwachten prijzen en zal in ieder geval worden beperkt door het Blair House-akkoord, waarbij het gebruik van bijproducten van op braakgelegd land geteelde gewassen voor andere dan voedingsdoeleinden op maximaal 1 miljoen ton sojameequivalent is vastgesteld. Bovendien beperkt het Blair House-akkoord het areaal aan oliehoudende zaden waarvoor teeltspecifieke steun kan worden verleend tot ongeveer 5 miljoen ha. De in het kader van Agenda 2000 genomen beslissing om de steun voor oliehoudende zaden op één lijn te brengen met die voor granen - en zo een einde te maken aan de teeltspecifieke steun voor oliehoudende zaden - is de basisvoorwaarde waaronder de productie van oliehoudende zaden in de EU op significante wijze kan voldoen aan een vraag van een dergelijke omvang buiten de braakleggingsregeling om, aangezien de mogelijkheden binnen die regeling dus zeer beperkt waren. Andere bronnen van biobrandstoffen zoals granen, met inbegrip van maïs, suikerbieten en houtbiomassa, vallen niet onder het Blair House-akkoord en zijn dus onderworpen aan de normale concurrentieregels.

Volgens de prognoses in het Groenboek over de continuïteit van de voorziening⁴ zou de vervoerssector in de loop van het komende decennium met ongeveer 2% per jaar groeien. Indien geen energiebesparingsmaatregelen worden getroffen zou het diesel- en benzineverbruik voor transportdoeleinden in 2010 circa 304 Mtoe bedragen voor de EU als geheel. De in dit voorstel voor 2010 voorspelde bijdrage van biobrandstoffen zou dan circa 17,5 Mtoe moeten bedragen.

Tenslotte dient erop te worden gewezen dat de productie van biobrandstoffen niet rechtstreeks gekoppeld is aan het landbouwareaal. Naast het door primaire biomassa geboden potentieel dienen ook secundaire biomassa en residuen of organisch afval in ogenschouw te worden genomen als een belangrijke, milieuvriendelijke extra hulpbron voor de productie van biobrandstoffen. Een voorbeeld van secundaire biomassa met potentieel is afval van plantaardige oliën en vetten. Het totale verbruik van oliën en vetten in de EU bedraagt ongeveer 17 miljoen ton (jaarlijks stijgend met 2%), waarvan driekwart betrekking heeft op plantaardige oliën. Als onderdeel van zijn recyclingbeleid schat Oostenrijk dat 18,5% van de totale hoeveelheid oliën en vetten kan worden ingezameld. Wanneer dit cijfer wordt geëxtrapoleerd naar de hele EU zou het gaan om een markt met een totale omvang van 3 miljoen ton. Hergebruik van deze oliën en vetten zou betekenen dat deze niet langer hoeven te worden verwijderd, hetgeen goed is voor het milieu. Specifiek voor olie betekent dit ook dat de kosten voor lozen en storten zouden wegvallen.

4. ECONOMISCHE OVERWEGINGEN

4.1 Aan de productie van biobrandstoffen verbonden extra kosten

Wegens de daaraan verbonden voordelen op het gebied van de continuïteit van de voorziening, terugdringing van de CO₂-uitstoot en ontwikkeling van de plattelandseconomie lijkt voor biobrandstoffen een grootse toekomst weggelegd. Door de scherpe daling van de olieprijs aan het begin van en medio de jaren tachtig en het aanhoudend lage prijspeil sinds die tijd (zelfs de huidige prijs van ± 30 USD per vat bedraagt reëel minder dan de helft van de prijs in 1980-1982) zijn biobrandstoffen echter niet concurrerend.

⁴ COM(2000) 769 definitief Groenboek: "Op weg naar een Europese strategie voor een continue energievoorziening".

De productiekosten van biodiesel - momenteel de meest gebruikte biobrandstof - bedragen circa 500 euro/1 000 liter, tegen 200 à 250 euro/1 000 liter voor traditionele uit aardolie gewonnen diesel, inclusief raffinagekosten. De productiekosten van biodiesel zijn afhankelijk van een aantal factoren, met name de prijs van de grondstof (doorgaans raapzaadolie), omvang en type van de productie-installatie, de opbrengst en de waarde van de bijproducten (eiwit, glycerol). De geraamde prijs van 500 euro/1 000 liter is gebaseerd op de gemiddelde grondstofkosten, de aan grootschalige productie verbonden lage kosten en een opbrengst uit het bijproduct glycerine van 50 euro/1 000 liter geproduceerde biodiesel. Aangezien 1 100 liter biodiesel nodig is ter vervanging van 1 000 liter diesel uit aardolie, laat de economische calculatie een extra kostenbedrag zien van ten minste 300 euro/1 000 liter door biodiesel vervangen dieselolie. Deze extra kosten zijn in hoge mate afhankelijk van de prijs van ruwe aardolie en de schommelingen van de marktprijzen voor aardolieproducten.

Ruwe-olieprijs	“Extra kosten”- 100% biodiesel
20 USD/vat	~ 350 euro/1 000 liter
25 USD/vat	~ 300 euro/1 000 liter
30 USD/vat	~ 250euro/1 000 liter
35 USD/vat	~ 200euro/1 000 liter

Vermeld dient te worden dat de productie van biodiesel uit afgewerkte frituurolie betere vooruitzichten biedt aangezien de grondstof bijna kosteloos is en deze vorm van hergebruik past in een verantwoord afvalbeheersbeleid. Het nadeel is dat de hoeveelheid biodiesel die uit deze grondstof kan worden geproduceerd uiteraard beperkt is.

Bio-ethanol kan worden verkregen uit diverse gewassen, meestal suikerbieten en granen (tarwe, gerst). In de VS is maïs de belangrijkste grondstof en in sommige gevallen kan ook gebruik worden gemaakt van landbouwafvalstoffen. Voor bio-ethanol gelden dezelfde overwegingen als voor biodiesel. De productiekosten per 1 000 liter kunnen echter lager uitvallen. Anderzijds is 1 500 liter ethanol nodig om 1 000 liter benzine te vervangen.

Zijn de op middellange termijn aan de productie van biobrandstoffen verbonden extra kosten gerechtvaardigd en van welke instrumenten kan het beste gebruik worden gemaakt om deze extra kosten te compenseren? In de punten 4.2 en 4.3 worden de meest voor de hand liggende voordelen op een rijtje gezet en in punt 5 wordt gekeken naar het kwalitatieve effect op andere beleidsonderdelen.

4.2 Vermijding van CO₂-uitstoot

De mate waarin CO₂-uitstoot wordt vermeden door gebruik van biobrandstoffen hangt af van de wijze waarop deze worden geproduceerd. De CO₂-uitstoot van fossiele dieselolie bedraagt ongeveer 3,2 ton per 1 000 liter (met inbegrip van de door productie, vervoer, enz. veroorzaakte uitstoot). In principe is het gebruik van biobrandstoffen qua CO₂-uitstoot neutraal, maar in werkelijkheid wordt minder dan 3,2 ton aan CO₂-uitstoot vermeden als gevolg van de uitstoot die vrijkomt bij het teeltproces van de gewassen en bij de omzetting van de grondstof in biobrandstoffen. Een realistische raming van de CO₂-vermindering door gebruik van biodiesel bedraagt dan ook 2 à 2,5 ton per 1 000 liter. Bij vervanging van benzine door ethanol wordt door het ADEME uitgegaan van een verlaging van de CO₂-uitstoot

met 2 ton per 1 000 liter. Indien er verder geen andere voordelen waren, zoals bijvoorbeeld voor de landbouwsector en wat betreft de continuïteit van de voorziening, zou dit betekenen dat bij de huidige olieprijsen en productiekosten voor biobrandstoffen elke ton vermeden CO₂-uitstoot tussen 100 en 150 euro zou kosten, hetgeen buiten de bandbreedte valt voor kosteneffectieve maatregelen ter nakoming van de door de EU voor de eerste Kyotoperiode aangegane verplichtingen. Hoewel op dit moment het gunstige effect op de CO₂-uitstoot op zich niet volstaat om het gebruik van biobrandstoffen te rechtvaardigen, dient het gebruik van dergelijke brandstoffen echter als een strategische optie te worden beschouwd voor het toekomstige beleid ter bestrijding van klimaatverandering.

4.3 Een grotere continuïteit van de voorziening door vervanging van aardolie

Dit argument is moeilijk te verifiëren maar is niettemin van belang. Het is namelijk duidelijk dat de veelheid van energiemaatregelen (energiebesparing, vervanging van olie) die zijn getroffen in de olieafnemende landen een eind hebben gemaakt aan de stijging van de olieprijsen aan het begin van de jaren tachtig.

Het effect op de wereldolieprijsen van een marginale daling van de olievraag is moeilijk in te schatten. Wel is zeker dat de vervanging van bij voorbeeld 2% van de in de EU verbruikte dieselolie door 250 euro/1 000 liter duurdere biobrandstof in totaal ongeveer 1 000 miljoen euro/jaar aan extra kosten zou opleveren. De lagere vraag naar OPEC-olie die daarvan het gevolg zou zijn zou leiden tot een prijsdaling en het bedrag dat zo zou worden uitgespaard op de circa 4 miljard vaten olie die jaarlijks in de EU worden verbruikt zou die extra kosten (gedeeltelijk) kunnen rechtvaardigen.

Bovendien is het ook te verwachten dat de introductie van biobrandstoffen het effect van veranderingen in de prijzen van ruwe olie op de door de eindverbruikers betaalde prijzen enigszins zal dempen. Wanneer bij voorbeeld een stijging van de prijs van een vat ruwe olie met 10 euro een prijsstijging aan de pomp met 10 cent per liter tot gevolg heeft, dan zou door bijmenging van 5% biobrandstoffen deze prijsstijging naar verwachting tot 9,5 cent worden beperkt, ervan uitgaande dat de prijzen van biobrandstoffen zelf geen noemenswaardige invloed ondervinden van de stijging van de prijzen voor ruwe olie.

5. EFFECT OP ANDERE BELEIDSTERREINEN

5.1 Landbouw

Plattelandsontwikkeling is een steeds belangrijker onderdeel van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Een kernaspect van het Europees landbouwmodel, waarmee wordt beoogd een samenhangend en duurzaam kader tot stand te brengen waardoor de toekomst van de plattelandsgemeenschap wordt gewaarborgd, is het creëren van werkgelegenheid.

Door het opvoeren van de productie van grondstoffen voor biobrandstoffen zal een bijdrage worden geleverd aan de totstandbrenging van een multifunctionele landbouw en zal een impuls aan de plattelandseconomie worden gegeven door het aanboren van nieuwe bronnen van inkomsten en werkgelegenheid.

Via het landbouwbeleid zouden duurzame landbouw en bebossing moeten worden bevorderd en worden gestreefd naar het vermijden van negatieve milieueffecten. Biomassa kan rechtstreeks in de vorm van grondstof worden verwerkt, maar daarnaast ook als restproduct van een ander proces (secundaire biomassa). Het algehele effect zal afhangen van de wijze

waarop de grondstof wordt gebruikt en toegepast, alsook van de aard van de eventuele bijproducten en residuen. In veel gevallen zou in de agro-voedingsindustrie en de bosbouw via de productie van biobrandstoffen problematisch afval worden omgezet in een duurzaam product.

Het onderhavige voorstel is verenigbaar met het beheer van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en zal normaal niet tot distorsies leiden.

5.2 Werkgelegenheid

Biobrandstoffen zijn relatief arbeidsintensief, met name in plattlandsgebieden tijdens de winningsfase. Hoewel het aantal gecreëerde banen moeilijk precies in te schatten is, zijn verschillende studies het eens over de schaal waarop extra werkgelegenheid ontstaat. Uit een door het Fraunhofer Instituut uitgevoerde Duitse studie⁵ blijkt het werkgelegenheidseffect 16 banen per ktone per jaar te bedragen. In het Spaanse nationale plan voor biobrandstoffen wordt melding gemaakt van 26 nieuwe banen per ktone aan biobrandstoffen per jaar (bron: IDAE).

Extrapolatie van deze resultaten leidt tot de conclusie dat een aandeel biobrandstoffen ten belope van circa 1% van het totale verbruik van fossiele brandstoffen in de EU tussen 45 000 en 75 000 nieuwe banen zou opleveren. Deze extra werkgelegenheid zou grotendeels worden gecreëerd in plattlandsgebieden.

Afhankelijk van de berekeningswijze worden voor het werkgelegenheidseffect verschillende resultaten verkregen. Zo zullen de productiekosten ten belope van 2000 miljoen EUR voor 4 miljoen m³ biodiesel ongeveer 50 000 manjaren aan directe en indirecte werkgelegenheid opleveren. De werkgelegenheid die het resultaat is van de raffinage van dezelfde hoeveelheid conventionele diesel bedraagt ongeveer 2% van dat cijfer.

5.3 Fiscaal beleid

De grote verscheidenheid aan fiscale systemen die in Europa ten aanzien van brandstoffen worden toegepast, waardoor in verschillende landen specifieke belastingvrijstellingen worden toegekend voor brandstoffen met verschillende specificaties, belemmert de ontwikkeling van de sector en van de Europese handel. In samenhang met dit voorstel wordt een nieuw wetgevingsinstrument ter bevordering van fiscale differentiatie voorgesteld om de markt te stabiliseren via een betere afstemming op Europees niveau. Daarom dient de Commissie parallel met het onderhavige voorstel een voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 92/81/EG van de Raad in.

5.4 Milieuoverwegingen

Wat de milieueffecten van de productie van biobrandstoffen betreft, is sinds het begin van de jaren tachtig een aantal studies naar de energie- en milieuefficiëntie van alternatieve brandstoffen uitgevoerd. De meeste van deze studies hebben aanleiding gegeven tot levendige discussies tussen voor- en tegenstanders, waarbij zowel deskundigen als het grote publiek betrokken waren. Bij nader toezien blijkt dat de resultaten van de belangrijkste studies onderling nauwelijks verschillen. Deze resultaten bevestigen dat er sprake is van een positieve energiebalans, in die zin dat met één eenheid fossiele brandstof twee à drie eenheden

⁵ Volkswirtschaftliche Aspekte einer Herstellung von Biodiesel in Deutschland. IFO-Institut für Wirtschaftsforschung – 2nd EU Motor Biofuels Forum/ sept 1996.

duurzame brandstof kunnen worden geproduceerd. Ook de verwachte afname van de broeikasgasemissies wordt bevestigd. De verschillen in de daling van de CO₂-uitstoot zijn terug te voeren op de teeltechnieken en de productieketen. Naast een afname van de CO₂-uitstoot heeft de productie van gewassen voor de winning van biobrandstoffen, de omzetting van de grondstoffen en het daaropvolgende gebruik van biobrandstoffen een aantal milieueffecten dat van belang kan zijn om de vervanging van conventionele brandstoffen voor motorvoertuigen door biobrandstoffen aantrekkelijk te maken.

Bij de beoordeling van deze effecten dient voor ogen te worden gehouden dat in principe niet zozeer het effect op zich van de levenscyclus van biobrandstoffen van belang is, als wel het verschil tussen het algehele effect van productie, raffinage en gebruik van fossiele brandstoffen en productie, omzetting en gebruik van biobrandstoffen.

5.4.1 Voertuigemissies

Het feit dat biobrandstoffen minder “conventionele” voertuigemissies (CO, NO_x, VOC, en deeltjes) veroorzaken is altijd als een sterk punt beschouwd. Nu conventionele benzine en dieselolie vrijwel geen zwavel en lood meer bevatten en via strengere emissienormen de meeste conventionele emissies met meer dan 90% worden teruggebracht, zullen in de toekomst biobrandstoffen qua emissies in theorie echter weinig of geen voordelen bieden ten opzichte van benzine en diesel. Daarom is het van belang een eventuele toekomstige verplichting tot bijmenging van biobrandstoffen in benzine en diesel te beschouwen in het kader van Richtlijn 98/70/EG, EN 228 en EN 590, alsook de communautaire wetgeving inzake typegoedkeuring. Richtlijn 98/70/EG is gebaseerd op artikel 100 bis (nieuw artikel 95) van het Verdrag en voorziet in geharmoniseerde milieuspecificaties voor alle in de Gemeenschap in de handel gebrachte benzine en diesel. Voorts verbiedt artikel 5 van de richtlijn de lidstaten het in de handel brengen van benzine en diesel die in overeenstemming zijn met de voorschriften van de richtlijn te beletten.

5.4.2 Grondwaterverontreiniging

Het gebruik van biobrandstofbestanddelen zoals ETBE kan leiden tot verontreiniging van het grondwater, net zoals dat in een aantal lidstaten is geconstateerd voor MTBE als gevolg van het weglekken van benzine uit ondergrondse opslagtanks bij benzinestations. ETBE heeft fysische en chemische eigenschappen die zeer vergelijkbaar zijn met die van MTBE en kan bijgevolg hetzelfde risico op grondwaterverontreiniging opleveren. Na een grondige risicoanalyse van MTBE in het kader van de verordening inzake bestaande stoffen (Verordening (EEG) nr. 793/93), is geconcludeerd dat de lidstaten op ruime schaal de beste beschikbare technieken dienen toe te passen voor de constructie en exploitatie van ondergrondse opslagtanks bij benzinestations. Deze maatregelen zullen ook voor ETBE gelden.

5.4.3 Grondgebruik en landbouwpraktijk

Weliswaar worden de drie betrokken gewassen (koolzaad, granen en suikerbiet) normaal op vrij intensieve wijze verbouwd, maar terzelfder tijd dwingt de EU-wetgeving inzake bestrijdingsmiddelen, biodiversiteit en nitraatuitspoeling de lidstaten maatregelen te treffen om onaanvaardbare schadelijke effecten te voorkomen. Uit het oogpunt van biodiversiteit is de suikerbienteelt een goede keuze, aangezien bij deze teelt het areaal dat vereist is voor de productie van een gegeven hoeveelheid biobrandstof minder dan de helft bedraagt dan het voor dezelfde hoeveelheid benodigde graanareaal. Anderzijds levert de graanteelt grote

hoeveelheden extra biomassa in de vorm van stro op, waardoor deze teelt bij gebruik voor de energiewinning een betere CO₂-balans oplevert.

Koolzaad en andere oliehoudende zaden vereisen voor dezelfde hoeveelheid brandstof zelfs nog grotere arealen, maar in dit geval is de waarde van het eiwit in het gewas een belangrijke factor naast de potentiële energiewaarde van het plantenafval.

De potentiële productie van biobrandstoffen door thermisch-chemische omzetting van biomassa of omzetting van de daarin aanwezige houtcellulose kan op middellange termijn alleen worden gerealiseerd indien de traditionele bosbouw, bosbouw met korte omlooptijd en/of de teelt van andere houtcellulose bevattende gewassen (zoals miscanthus) het merendeel van de benodigde grondstoffen leveren. Deze teelten hebben een aanzienlijk beperkter milieueffect aangezien zij niet op intensieve wijze worden beoefend en bijgevolg nauwelijks behoefte hebben aan meststoffen, bestrijdingsmiddelen of irrigatie.

De aan teelten voor de productie van biobrandstoffen verbonden milieuvoordelen dienen te worden geëxploiteerd door het bevorderen van duurzame landbouw en bebossing.

In tegenstelling tot de olieraffinage valt de omzetting van gewassen in biobrandstoffen niet onder de toepassing van de milieuwetgeving van de EU. Toch heeft een aantal lidstaten, waarvan over het algemeen wordt aangenomen dat zij een strikt milieubeleid voeren, onlangs toestemming gegeven voor de bouw van installaties voor de productie van zowel bio-ethanol als biodiesel. Dit is een sterke aanwijzing dat het perfect mogelijk is biobrandstoffen uit gewassen te winnen in uit milieu-oogpunt aanvaardbare productiefaciliteiten.

Bij gebruik van secundaire biomassa en afvalproducten voor de productie van biobrandstoffen is het milieueffect positief.

Vergeleken bij de voor de hand liggende vermindering van de CO₂-uitstoot die daarmee wordt gerealiseerd, lijken alle andere milieueffecten die daarvan te verwachten zijn, positief of negatief, in het niet te zinken mits in de lidstaten de juiste aanpak wordt gevolgd en andere communautaire wetgeving wordt nageleefd. De Commissie zal daarom de ontwikkelingen nauwlettend volgen en indien nodig bijkomende maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat bij toekomstige herzieningen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid de nadruk meer komt te liggen op duurzame teelttechnieken bij de productie van biobrandstoffen. Technische vorderingen bij de productie van biobrandstoffen uit houtcellulose zouden de meeste door de teelten veroorzaakte negatieve milieueffecten kunnen beperken.

5.5 Kansen voor derde landen en ontwikkelingslanden

De ontwikkeling en het gebruik van biobrandstoffen is een kans voor de handel om duurzame ontwikkeling te bevorderen. De behoefte aan biobrandstoffen in de EU en in een later stadium ook in andere landen kan een nieuwe markt voor innovatieve landbouwproducten doen ontstaan. Deze nieuwe markt zou met name ten goede komen aan sterk op de landbouw aangewezen ontwikkelingslanden.

Voorts zou de ontwikkeling en het gebruik van biobrandstoffen een impuls geven aan nieuwe innovatieve technologieën. Zo heeft de leidende positie die de EU tot nu toe heeft ingenomen in het gebruik van duurzame energie voor de elektriciteitsproductie – ook wat betreft de daarmee samenhangende innovaties – geleid tot technologieoverdracht over de hele wereld. Het biobrandstofinitiatief zou een vergelijkbaar effect kunnen hebben.

Op korte termijn is echter te verwachten dat de voordelen op het gebied van technologische innovatie en uitstraling belangrijker zullen zijn dan de verhoopte marktontwikkeling en importmogelijkheden in de EU voor landbouwproducten, aangezien de olieafhankelijkheid een universeel gegeven zal blijven. Ook dan zullen in een aantal gevallen landen zoals Oekraïne met een hoge graanproductie snel profijt van de nieuwe markten kunnen trekken.

Vóór 1 januari 2007 zal de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad verslag uitbrengen over de evaluatie van de effecten van het voorstel op de handel, waarbij rekening zal worden gehouden met de desbetreffende door de Commissie aangegane internationale verplichtingen, met name in het kader van de WTO-overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen.

6 MOTIVERING VOOR EEN COMMUNAUTAIRE MAATREGEL

6.1 Huidige politieke context

Artikel 2 van het EG-Verdrag roept op tot duurzame ontwikkeling van de economische activiteit binnen de Gemeenschap.

Artikel 6 van het EG-Verdrag voorziet in de integratie van het milieubeleid in andere communautaire beleidsonderdelen met het oog op het bevorderen van de beoogde duurzame ontwikkeling. Op de Europese Raad van Cardiff in 1998 is de noodzaak het milieubeleid in het energiebeleid te integreren nogmaals bevestigd. In *artikel 175* is het kader vastgesteld voor het treffen van maatregelen ter verwezenlijking van milieudoelstellingen.

De EU-strategie voor duurzame ontwikkeling, die onlangs door de Commissie is gepresenteerd op de Europese Raad van Gothenburg op 15 en 16 juni 2001, voorziet in de volgende hoofdprioriteiten:

- beperking van klimaatverandering en bevordering van het gebruik van schone energie;
- het aanpakken van de gevaren voor de volksgezondheid;
- een verantwoordelijker beheer van natuurlijke hulpbronnen;
- verbetering van het vervoerssysteem en het landgebruik.

Eén van de belangrijkste uitdagingen bij de tenuitvoerlegging van deze strategie is de ontwikkeling van duurzame energiebronnen, inclusief voor transportdoeleinden. Met de onderhavige richtlijn worden beoogd een aantal van deze uitdagingen aan te gaan door het gebruik van biobrandstoffen te bevorderen.

Op internationaal niveau schrijft het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering voor dat de partijen bij dat verdrag initiatieven ontwikkelen en maatregelen treffen om de uitstoot van broeikasgassen te beperken en terug te dringen overeenkomstig de doelstellingen van het Verdrag. Aan deze verplichting is door de Gemeenschap concreet invulling gegeven middels de in het protocol van Kyoto van 1997 opgenomen toezegging de uitstoot met 8% te verminderen. Een intensiever gebruik van duurzame energiebronnen kan reeds een aanzienlijke bijdrage leveren aan de inspanningen van de Gemeenschap om de doelstelling van Kyoto te halen in de betrekkelijk korte tijd die haar nog rest tot 2012. Duurzame energiebronnen zullen echter na 2012 nog

belangrijker worden; voor de periode tot 2020 voorziet het voorstel van de Commissie voor een zesde milieuactieprogramma namelijk in een vermindering van de uitstoot met 20 à 40%.

De toename van de CO₂-uitstoot die wordt verwacht indien verdere maatregelen uitblijven, en de moeilijkheden waarmee de meeste lidstaten kunnen worden geconfronteerd bij het honoreren van hun verplichtingen in het kader van de EU-lastenverdelingsovereenkomst vereisen een versterking van het beleid en de maatregelen op EU-niveau binnen de algehele strategie van de EU ter bestrijding van klimaatverandering.

Op 26 november 1997 heeft de Commissie een mededeling getiteld “Energie voor de toekomst: duurzame energiebronnen”⁶ aangenomen. In dit Witboek zijn bio-energie en vervoer aangemerkt als de sectoren waar meer gerichte acties moeten worden ondernomen om bovenvermelde problemen te helpen oplossen. In een door de Commissie aangenomen voortgangsrapport over het Witboek⁷ werd geconcludeerd dat ten eerste het in 1997 geregistreerde vrij lage aandeel biobrandstoffen, namelijk 452 ktOE, het gevolg was van het feit dat op dat moment slechts vier lidstaten specifieke maatregelen hadden getroffen en ten tweede dat de teelt van energiegewassen krachtiger moest worden bevorderd en de energiebelastingen moesten worden herzien ten gunste van biobrandstoffen.

Als reactie op dit Witboek hebben het Europees Parlement en de Raad twee resoluties aangenomen op 17 juni 1998⁸ respectievelijk 8 juni 1998⁹, waarin de Commissie werd uitgenodigd initiatieven te ontwikkelen, met name in de sector biobrandstoffen.

De Raad merkte op dat de lidstaten de meest geschikte middelen moeten kiezen om het gebruik van duurzame energiebronnen te bevorderen, onder andere fiscale maatregelen. Ook merkte hij op dat, gezien de belangrijke rol die aan biomassa wordt toegedacht, terdege rekening dient te worden gehouden met duurzame grondstoffen bij de ontwikkeling van het communautair beleid inzake landbouw en afvalbeheer, en verzocht hij de Commissie zich te bezinnen op de noodzaak van voorstellen om de obstakels die een intensiever gebruik belemmeren weg te nemen.

Het Europees Parlement heeft er bij de Commissie op aangedrongen het bevorderen van het gebruik van biobrandstoffen in het actieplan op te nemen, met het doel het marktaandeel daarvan binnen een periode van 5 jaar tot 2% te verhogen, hetzij via financiële steun voor de verwerkende industrie, hetzij door de oliemaatschappijen de verplichting op te leggen een bepaald minimum aan brandstof uit biomassa te produceren. Ook was het Parlement van mening dat voor gemengde brandstoffen een extra vrijstelling van de accijnzen op minerale oliën moest worden toegepast om de toegang van deze brandstoffen tot de markt te vergemakkelijken.

In zijn vergadering van 9 september 2000 heeft de informele Raad ECOFIN benadrukt dat van een snellere uitvoering van de EU-actieplannen op het gebied van energiebesparing en diversifiëring noodzakelijk is ten einde de olieafhankelijkheid van onze economieën te verminderen.

⁶ COM (97) 599 def. van 26.11.1997.

⁷ COM(2001) 69 definitief van 16.2.2001.

⁸ Resolutie van het Europees Parlement van 17 juni 1998. (A4-0207/98).

⁹ Resolutie van de Raad van 8 juni 1998 betreffende duurzame energiebronnen, PB C 198 van 24.6.1998, blz. 1.

In haar Groenboek over de continuïteit van de energievoorziening¹⁰ geeft de Commissie de contouren aan van de in 2010 en daarna in de EU te verwachten energiesituatie. Eén van de kernpunten van deze mededeling is de prognose dat de EU op korte en middellange termijn de aanbodzijde van de energiemarkt slechts in geringe mate zal kunnen beïnvloeden. Aangezien de EU één van de belangrijkste olieafnemende regio's is dient zij echter haar uiterste best te doen om haar grote afhankelijkheid van externe leveranciers te verminderen.

6.2 Bijkomende effecten van maatregelen op communautair niveau

Er bestaat geen twijfel over dat het bevorderen van het gebruik van biobrandstoffen in de EU op politiek niveau wenselijk wordt geacht met het oog op duurzame ontwikkeling, vermindering van de CO₂-uitstoot, continuïteit van de voorziening en de bijkomende positieve effecten die daarvan verwacht worden voor de plattelandsontwikkeling en het landbouwbeleid. Al deze aspecten worden op het niveau van de Gemeenschap van belang geacht en tot de communautaire bevoegdheid gerekend, zoals blijkt uit de vele in 6.1 aangehaalde verklaringen en initiatieven op beleidsniveau.

Door de scherpe daling van de olieprijsen aan het begin van en halverwege de jaren '80 en het aanhoudend lage prijspeil sinds die tijd (zelfs de huidige prijs van ± 25 USD per vat bedraagt reëel minder dan de helft van de prijs in 1980-1982) zijn biobrandstoffen niet concurrerend. De productiekosten van biodiesel - momenteel de meest gebruikte biobrandstof - bedragen circa 500 EUR/1 000 liter, tegen 200 à 250 EUR/1 000 liter voor conventionele uit aardolie gewonnen diesel. Dit betekent dat aan maatregelen ter bevordering van biobrandstoffen kosten verbonden zijn zoals gedeelde belastinginkomsten en hogere prijzen aan de pomp en dat het niet meer dan redelijk is dan deze kosten in gelijke mate door alle lidstaten worden gedragen.

In hoofdstuk 3 wordt echter de nadruk gelegd op de aanzienlijke verschillen in de prestaties van de lidstaten op het gebied van het gebruik van biotransportbrandstoffen. Voorts zijn er aanwijzingen dat de in sommige landen geboekte vooruitgang hoofdzakelijk te danken is aan het effect van anticiperende maatregelen, zowel in de fiscale als in de promotiesfeer, en slechts in mindere mate aan specifieke omstandigheden of de beschikbaarheid van grondstoffen in die landen.

Ook is de Commissie van oordeel dat uit de huidige situatie blijkt dat alle economische en onderzoekspanningen door slechts een klein aantal lidstaten worden geleverd, terwijl de aan het bevorderen van biobrandstoffen verbonden voordelen voor het milieu, de continuïteit van de voorziening, opkomende technologieën en markten de Unie als geheel ten goede komen.

Daarom dient het voorstel voor een nieuw bindend wettelijk instrument te worden gezien in het licht van de gemeenschappelijke doelstelling het gebruik van biotransportbrandstoffen in alle lidstaten in de Europese Unie op te voeren. Het voorstel moet tevens leiden tot een toename van de vraag naar biobrandstoffen binnen de interne markt, hetgeen bedrijven kansen op de markt van de hele EU zal bieden.

¹⁰ Groenboek 'Op weg naar een Europese strategie voor een continue energievoorziening', COM(2000) 769 definitief. *Op. Cit.*

Terzelfdertijd moet het voorstel echter ook de interne energiemarkt beschermen door ervoor te zorgen dat promotiemaatregelen geen belemmering gaan vormen voor de handel in brandstoffen die beantwoorden aan de specificaties voor de brandstofkwaliteit van Richtlijn 98/70/EG. Daarom is in het voorstel het voorschrift opgenomen dat vanaf 2005 de in elke lidstaat verkochte brandstoffen voor een bepaald percentage uit biobrandstof moeten bestaan, zij het dat geen specifieke methode voor het bereiken van die doelstelling wordt opgelegd. De speelruimte die zo wordt geboden maakt het de lidstaten mogelijk het aan de betrokken bedrijven zelf over te laten hoe zij hun quota volmaken, rekening houdend met de plaatselijke omstandigheden. Een mogelijkheid is dieselolie of benzine te vermengen met biobrandstof of te bevorderen dat voor bedrijfswagenparken nog uitsluitend biobrandstof wordt gebruikt. Deze aanpak heeft ook tot gevolg dat er geen juridische barrières worden opgeworpen voor de handel in zuivere fossiele brandstoffen binnen de interne markt. Toch wordt het onwaarschijnlijk geacht dat in welke lidstaat dan ook een aandeel biobrandstoffen van meer dan 4 à 5% kan worden gehaald zonder systematische bijmenging in alle gewone transportbrandstoffen. De Commissie zal deze kwestie bestuderen en indien nodig een wijziging van Richtlijn 98/70/EG voorstellen om te voorzien in verplichte bijmenging van een bepaald percentage biobrandstoffen in benzine en dieselolie.

De percentages die worden voorgesteld voor het relatieve aandeel van de totale hoeveelheid biobrandstof die wordt verkocht kunnen volgens een comitéprocedure aan de specifieke situatie in de lidstaten worden aangepast.

Deze door de Gemeenschap gevolgde benadering biedt betere garanties voor een gelijke behandeling van de landbouw- en de bosbouwsector, de consumenten, de brandstofproducenten- en distributeurs, alsook de automobiellindustrie binnen de interne markt.

7. RELEVANTIE VAN HET INITIATIEF VOOR DE KANDIDAAT-LIDSTATEN

De landbouwactiviteit per hoofd van de bevolking is in de kandidaat-lidstaten tweemaal zo hoog als in de EU-15. Er bestaat dan ook potentieel voor duurzame landbouw ten behoeve van de productie van biobrandstoffen in die landen. De productie van biobrandstoffen kan bijdragen tot diversifiëring van de landbouw, de milieudoelstellingen helpen bereiken en een creatieve impuls aan het beleid geven.

Voorbeelden van opkomende biobrandstofindustrie zijn te vinden in de Tsjechische Republiek en in Slowakije. De Tsjechische Republiek heeft reeds een programma voor de bouw van 16 biodieselfabrieken afgerond en heeft van alle landen ter wereld het hoogste aantal van dergelijke installaties. Zij beschikt reeds over een productiecapaciteit van circa 70 000 ton, waarvan 30 000 ton wordt geleverd door de grootste fabriek die in Olomouc is gevestigd. Ook wordt er om milieuredenen voor biodiesel een volledige belastingvrijstelling verleend. Tevens is de BTW voor biodiesel verlaagd tot slechts 5%.

8. INHOUD VAN HET VOORSTEL

In **artikel 1** worden het doel en de reikwijdte van het voorstel omschreven.

Artikel 2 bevat de definities van de betrokken biobrandstoffen.

In **artikel 3** wordt de lidstaten de verplichting opgelegd een minimumpercentage vast te stellen voor het relatieve aandeel van de op hun respectieve markten verkochte hoeveelheid biobrandstoffen.

Artikel 4 heeft betrekking op de door de lidstaten en de Commissie in te dienen verslagen.

De **artikelen 5 en 6** hebben betrekking op de comitéprocedure voor de aanpassing van de bijlage bij de voorgestelde richtlijn aan de technische vooruitgang.

De **artikelen 7, 8 en 9** bevatten administratieve bepalingen.

De **bijlage** bij het voorstel bevat een lijst van vloeistoffen die als biobrandstoffen worden aangemerkt, alsook het tijdschema voor de geleidelijke verhoging van het aandeel biobrandstoffen in de totale brandstoffenmarkt.

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot bevordering van het gebruik van biotransportbrandstoffen

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, inzonderheid op artikel 175, lid 1,

Gezien het voorstel van de Commissie¹,

Gezien het advies van het Economisch en Sociaal Comité²,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's³,

Volgens de procedure van artikel 251 van het Verdrag⁴,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Europese Raad van Göteborg van 15 en 16 juni 2001 heeft een communautaire strategie voor duurzame ontwikkeling vastgesteld die een aantal maatregelen omvat, waaronder de ontwikkeling van biobrandstoffen.
- (2) Natuurlijke hulpbronnen, waarvan volgens artikel 174, lid 1, van het Verdrag behoedzaam en rationeel gebruik moet worden gemaakt, omvatten olie, aardgas en vaste brandstoffen, die als energiebron van essentieel belang zijn, maar ook de belangrijkste bronnen van koolstofdioxide-emissies vormen.
- (3) De vervoerssector neemt meer dan 30% van het eindverbruik van energie in de Gemeenschap voor zijn rekening en groeit, een tendens die zich waarschijnlijk nog zal versterken, en de uitstoot van koolstofdioxide houdt hiermee gelijke tred.
- (4) Een intensiever gebruik van biotransportbrandstoffen is een onderdeel van het pakket maatregelen dat vereist is ter naleving van het Protocol van Kyoto, alsook van enig ander beleidspakket ter nakoming van verdere verplichtingen.

¹ PB C [...], [...], blz. [...].

² PB C [...], [...], blz. [...].

³ PB C [...], [...], blz. [...].

⁴ PB C [...], [...], blz. [...].

- (5) Een intensiever gebruik van biotransportbrandstoffen is een van de instrumenten waarmee de Gemeenschap invloed kan uitoefenen op de mondiale transportbrandstofmarkt en daarmee op de zekerheid van de energievoorziening op middellange en lange termijn.
- (6) Bevordering van het gebruik van biobrandstoffen met inachtneming van een goede landbouwpraktijk zal nieuwe kansen voor duurzame plattelandsontwikkeling scheppen in het kader van een meer marktgericht gemeenschappelijk landbouwbeleid.
- (7) In zijn resoluties van 8 juni 1998⁵ en 5 december 2000 heeft de Raad zijn steun gegeven aan de strategie en het actieplan voor duurzame energiebronnen van de Commissie en heeft hij aangedrongen op specifieke maatregelen in de sector biobrandstoffen.
- (8) In zijn resolutie van 18 juni 1998⁶ heeft het Europees Parlement erop aangedrongen het marktaandeel van biobrandstoffen binnen vijf jaar tot 2% te verhogen door middel van een pakket maatregelen dat onder andere voorziet in belastingvrijstelling en in de vaststelling van een verplicht percentage biobrandstoffen voor de oliemaatschappijen.
- (9) Welke methode het meest geschikt is om op nationaal niveau het marktaandeel van biobrandstoffen op te voeren is afhankelijk van de beschikbaarheid van hulpbronnen en grondstoffen, het nationale beleid ter bevordering van biobrandstoffen en eventuele fiscale regelingen, en de keuze daarvan dient bijgevolg zoveel mogelijk te worden overgelaten aan de oliemaatschappijen en andere betrokken partijen.
- (10) Nationale beleidsinitiatieven ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen mogen er niet toe leiden dat het vrije verkeer van brandstoffen die aan de in de communautaire wetgeving vastgestelde geharmoniseerde milieuspecificaties voldoen, wordt belemmerd.
- (11) Het zal echter moeilijk zijn het aandeel verkochte biobrandstoffen boven een bepaald niveau te brengen zonder maatregelen om deze in fossiele brandstoffen bij te mengen. Bijgevolg moeten de lidstaten streven naar een minimum bijmengingspercentage van 1% biobrandstoffen in de in de Gemeenschap op de markt gebrachte minerale oliën. Dit percentage zal worden aangepast op basis van het aandeel van biobrandstoffen in verhouding tot de verschillende in de lidstaten op de markt gebrachte brandstoffen, alsook op basis van nader onderzoek.
- (12) Daar de doelstelling van het overwogen optreden, te weten de invoering van algemene beginselen inzake een minimumpercentage aan biobrandstoffen dat op de markt moet worden gebracht en gedistribueerd, niet voldoende door de lidstaten kan worden verwezenlijkt en derhalve wegens de omvang van het optreden beter op communautair niveau kan worden verwezenlijkt, kan de Gemeenschap overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag neergelegde subsidiariteitsbeginsel maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze richtlijn niet verder dan nodig is om deze doelstelling te verwezenlijken.

⁵ PB C 198 van 24.6.1998, blz. 1.

⁶ PB C 210 van 6.7.1998, blz. 215.

- (13) Er dient te worden voorzien in de mogelijkheid om de lijst van biobrandstoffen en het percentage van de duurzame component alsmede het schema voor de introductie van biobrandstoffen op de markt voor transportbrandstoffen snel te kunnen aanpassen aan de technische vooruitgang en aan de resultaten van een milieueffectbeoordeling over de eerste fase van die introductie.
- (14) Daar de nodige maatregelen ter uitvoering van deze richtlijn maatregelen van algemene strekking zijn in de zin van artikel 2 van Besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden⁷, dienen deze maatregelen volgens de regelgevingsprocedure van artikel 5 van genoemd besluit te worden vastgesteld,

HEBBEN DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Artikel 1

In deze richtlijn wordt een minimumpercentage aan biobrandstoffen vastgesteld waarmee in elke lidstaat dieselolie of benzine voor vervoersdoeleinden moet worden vervangen.

Artikel 2

1. Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:
 - a) “*biobrandstoffen*”: vloeibare of gasvormige transportbrandstof die is gewonnen uit biomassa;
 - b) “*biomassa*”: de biologisch afbreekbare fractie van producten, afvalstoffen en residuen van de landbouw (met inbegrip van plantaardige en dierlijke stoffen), de bosbouw en aanverwante bedrijfstakken, alsmede de biologisch afbreekbare fractie van industrieel en huishoudelijk afval;
 - c) “*energie-inhoud*”: de calorische benedenwaarde van een brandstof.
2. De in deel A van de bijlage vermelde producten worden als biobrandstoffen beschouwd.

Artikel 3

1. De lidstaten dragen er zorg voor dat uiterlijk op 31 december 2005 het aandeel van de op hun markten verkochte biobrandstoffen minimaal 2%, berekend op basis van de energie-inhoud, van de totale voor vervoersdoeleinden op hun markten verkochte hoeveelheid benzine en dieselolie bedraagt en dat dit aandeel vervolgens wordt verhoogd, daarbij strevend naar een minimumbijmengingsniveau, volgens het in deel B van de bijlage opgenomen schema.
2. Biobrandstoffen kunnen beschikbaar worden gesteld in de vorm van:
 - a) zuivere biobrandstoffen;

⁷ PB L 184 van 17.7.1999, blz. 23.

- b) biobrandstoffen die in derivaten van minerale oliën zijn bijgemengd met inachtneming van de toepasselijke Europese normen inzake de technische specificaties van transportbrandstoffen (EN 228 en EN 590);
 - c) van biobrandstoffen afgeleide vloeistoffen, zoals ETBE (ethyl-tertiair-butylether), waarbij het in deel A van de bijlage aangegeven percentage dat als biobrandstof wordt aangemerkt van toepassing is.
3. De lidstaten zien toe op het effect van het gebruik van dieselbrandstof waarin meer dan 5% biobrandstoffen is bijgemengd door niet-aangepaste voertuigen en treffen indien nodig maatregelen om ervoor te zorgen dat de desbetreffende communautaire wetgeving inzake emissienormen wordt nageleefd.

Artikel 4

1. De lidstaten brengen jaarlijks vóór 1 juli bij de Commissie verslag uit over de totale afzet van transportbrandstof en het aandeel van biobrandstoffen in die afzet in het voorgaande jaar.
2. De Commissie brengt uiterlijk op 31 december 2006 bij het Europees Parlement en de Raad verslag uit over de in de lidstaten met het gebruik van biobrandstoffen geboekte vooruitgang, de economische aspecten alsook over het milieueffect van een verdere verhoging van het aandeel van biobrandstoffen. Op basis van dit verslag stelt de Commissie indien nodig aan aanpassing van de in artikel 3 genoemde doelstellingen voor.

Artikel 5

De bijlage kan aan de technische vooruitgang worden aangepast volgens de in artikel 6, lid 2, bedoelde procedure.

Het schema in deel B van de bijlage kan volgens de in artikel 6, lid 2, bedoelde procedure worden aangepast op basis van de ontwikkelingen in de biobrandstoftechnologie, de marktpenetratie en de transporttoepassingen.

Artikel 6

1. De Commissie wordt bijgestaan door het bij artikel 4, lid 2, van Beschikking 1999/21/EG, Euratom van de Raad⁸ ingestelde comité.
2. In de gevallen waarin naar dit lid wordt verwezen, is de regelgevingsprocedure van artikel 5 van Besluit 1999/468/EG met inachtneming van artikel 7 en artikel 8 van dat besluit van toepassing.
3. De in artikel 5, lid 6, van Besluit 1999/468/EG bedoelde termijn wordt op drie maanden vastgesteld.

⁸ PB L 7 van 13.1.1999, blz. 16.

Artikel 7

1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 31 december 2004 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

Wanneer de lidstaten deze bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen naar deze richtlijn verwezen of wordt hiernaar verwezen bij de officiële bekendmaking van de bepalingen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

2. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de bepalingen van intern recht mede die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

Artikel 8

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*.

Artikel 9

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De Voorzitster

Voor de Raad
De Voorzitter

BIJLAGE

A. LIJST VAN BIOBRANDSTOFFEN EN PERCENTAGE VAN DE DUURZAME COMPONENT

“*bioethanol*”: voor gebruik als biobrandstof bestemd ethanol dat is gewonnen uit biomassa en/of de biologisch afbreekbare afvalfractie;

“*biodiesel*”: een voor gebruik als biobrandstof bestemde vloeibare brandstof van dieselkwaliteit die is gewonnen uit biomassa of afgewerkte frituurolie;

“*biogas*”: een voor gebruik als biobrandstof bestemd, door anaërobe fermentatie van biomassa en/of de biologisch afbreekbare afvalfractie geproduceerd brandstofgas dat kan worden gezuiverd tot aardgaskwaliteit;

“*biomethanol*”: voor gebruik als biobrandstof bestemd methanol dat is gewonnen uit biomassa en/of de biologisch afbreekbare afvalfractie;

“*biodimethylether*”: een voor gebruik als biobrandstof bestemde brandstof van dieselkwaliteit die is geproduceerd uit biomassa en/of de biologisch afbreekbare afvalfractie;

“*bio-olie*”: een voor gebruik als biobrandstof bestemde brandstof in de vorm van pyrolyse-olie die is geproduceerd uit biomassa;

“*bioETBE (ethyl-tertiair-butylether)*”: uit bio-ethanol vervaardigde ETBE

Het volumepercentage bioETBE dat als biobrandstof wordt gerekend bedraagt 45%.

B. MINIMUMHOEVEELHEID VERKOCHTE BIOBRANDSTOF ALS PERCENTAGE VAN DE TOTALE HOEVEELHEID BENZINE EN DIESELolie:

Jaar	%	Waarvan minimaal bijgemengd in andere brandstoffen (%)
2005	2	-
2006	2,75	-
2007	3,5	-
2008	4,25	-
2009	5	1
2010	5,75	1,75

EFFECTBEOORDELINGSFORMULIER

EFFECT VAN HET VOORSTEL OP HET BEDRIJFSLEVEN, MET NAME OP HET MIDDEN- EN KLEINBEDRIJF (MKB)

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD INZAKE HET BEVORDEREN VAN HET GEBRUIK VAN BIOTRANSPORTBRANDSTOFFEN

REFERENTIENUMMER VAN HET DOCUMENT

VOORSTEL

1. De hoofddoelstelling van het voorstel is het bevorderen van een intensiever gebruik van biobrandstoffen in het vervoer in de Europese Unie om een bijdrage te leveren aan:
 - de continuïteit van de voorziening met transportbrandstof;
 - terugdringing van de CO₂-uitstoot;
 - plattelandsontwikkeling en behoud van werkgelegenheid in plattelandsgemeenschappen.

Communautaire wetgeving is nodig om het gebruik van biobrandstoffen en de omvang van de investeringen in deze sector in alle lidstaten op te voeren, aangezien de voordelen van een intensiever gebruik eveneens ten goede komen aan de Unie als geheel.

EFFECT OP HET BEDRIJFSLEVEN

2. Waarop is het voorstel van invloed ?
 - Oliemaatschappijen;
 - Producenten van biobrandstoffen;
 - Landbouwers;
 - Voertuigfabrikanten;
 - Consumenten.

Naast de oliemaatschappijen en voertuigfabrikanten zullen vooral kleine en middelgrote productiebedrijven, met name in plattelandsgebieden van de Gemeenschap, de invloed van het voorstel ondervinden.

3. De oliemaatschappijen zullen ervoor moeten zorgen dat de totale hoeveelheid benzine en diesel die door hen wordt verkocht voor een deel uit biobrandstoffen bestaat.

4. Welke economische gevolgen zal het voorstel waarschijnlijk hebben?
- voor de werkgelegenheid: positieve
 - voor de investeringen en de oprichting van nieuwe bedrijven: positieve
 - voor het concurrentievermogen van de bedrijven: per saldo geen
5. Bevat het voorstel maatregelen om rekening te houden met de bijzondere situatie van kleine en middelgrote bedrijven (minder zware of andere eisen, enz.)? Nee

RAADPLEGING

6. Organisaties die over het voorstel zijn geraadpleegd:
- Oliemaatschappijen;
 - Autofabrikanten;
 - Producenten van biodiesel;
 - Bedrijfsorganisaties.
 - Landbouworganisaties.

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

tot wijziging van Richtlijn 92/81/EEG wat betreft de mogelijkheid een verlaagd accijnstarief toe te passen op bepaalde minerale oliën die biobrandstoffen bevatten en op biobrandstoffen

TOELICHTING

1. INLEIDING

In deze toelichting wordt met de term “biobrandstof” verwezen naar producten die afkomstig zijn van bepaalde hernieuwbare energiebronnen en onderworpen zijn aan accijns uit hoofde van Richtlijn 92/81/EEG¹. Een “biobrandstof” kan dus worden gebruikt als motorbrandstof of als verwarmingsbrandstof, zowel in vermengde als in onvermengde vorm.

In de mededeling van de Commissie over alternatieve brandstoffen voor het wegvervoer en een pakket maatregelen ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen² worden voor dit laatste twee mogelijke beleidssporen aangegeven³:

- de differentiëring van de accijns ten voordele van biobrandstoffen, teneinde deze concurrerend te maken op de markt,
- de vaststelling van een minimumhoeveelheid biobrandstof in de verkochte brandstoffen.

In bijgaand voorstel voor een richtlijn van de Raad wordt derhalve een nieuw kader voor de fiscale behandeling van biobrandstoffen gedefinieerd. Een tweede voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad strekt tot vaststelling van een regelgevingskader voor het minimale aandeel van biobrandstoffen in de verkochte brandstoffen vanaf 2005⁴.

2. ACHTERGROND

2.1 Bevordering van biobrandstoffen

De ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen en met name biobrandstoffen wordt sinds 1985 door de Commissie en de Raad aangemoedigd. In de richtlijn betreffende de besparing van ruwe olie door het gebruik van vervangingscomponenten in benzine⁵ wordt de nadruk gelegd op het belang van deze producten voor de vermindering van de afhankelijkheid van de lidstaten van ingevoerde ruwe olie en worden de lidstaten gemachtigd tot 5% volume ethanol en tot 15% volume ethyl-tertiair-butylether (ETBE) aan benzines toe te voegen. In beschikkingen van de Raad van 1993 en 1997 inzake de bevordering van hernieuwbare energiebronnen in de Gemeenschap (de programma's Altener⁶ en Altener II⁷) wordt aangestuurd op een marktaandeel voor biobrandstoffen in de orde van grootte van 5% van het

¹ PB L 316 van 31.10.1992, blz. 12. Laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 94/74/EG (PB L 365 van 31.12.1994, blz. 46).

² PB C [...] van [...], blz. [...].

³ De mogelijkheid om de productie van grondstoffen via het gemeenschappelijk landbouwbeleid te subsidiëren, werd bestudeerd maar verworpen.

⁴ PB C [...] van [...], blz. [...].

⁵ Richtlijn 85/536/EEG van de Raad van 8 december 1985 betreffende de besparing van ruwe olie door het gebruik van vervangingscomponenten in benzine (PB L 334 van 12.12.1985, blz. 20).

⁶ Beschikking 93/500/EEG van de Raad van 13 september 1993 inzake de bevordering van hernieuwbare energiebronnen in de Gemeenschap (programma Altener). PB L 235 van 18.9.1993, blz. 41.

⁷ Beschikking 98/352/EG van de Raad van 18 mei 1998 betreffende een meerjarenprogramma ter bevordering van hernieuwbare energiebronnen in de Gemeenschap (Altener II) (PB L 159 van 3.6.1998, blz. 53).

totale verbruik van motorvoertuigen tegen 2005. In het witboek over duurzame energiebronnen uit 1997⁸ wordt aanbevolen een productie van 18 miljoen ton vloeibare biobrandstoffen tegen 2010 als streefdoel te stellen, in het kader van een algemeen streven naar een verdubbeling van het aandeel van hernieuwbare energiebronnen in het energieverbruik in 2010. De mededeling over de tenuitvoerlegging van de communautaire strategie en het actieplan voor duurzame energiebronnen (1998-2000)⁹ bevestigt deze beleidsdoelstellingen. Ook de aan de Europese Raad van 15 en 16 juni 2001 te Göteborg gepresenteerde mededeling “Duurzame ontwikkeling in Europa voor een betere wereld: Een strategie van de Europese Unie voor duurzame ontwikkeling”¹⁰ benadrukt de belangrijke rol van biobrandstoffen in de strijd tegen de klimaatverandering en in de ontwikkeling van schone energiebronnen.

Voorts is bij recente werkzaamheden gebleken dat de ontwikkeling van biobrandstoffen ook positieve gevolgen zou hebben voor de landbouw en de werkgelegenheid.

Ten slotte wordt in het groenboek van de Commissie “Op weg naar een Europese strategie voor een continue energievoorziening”¹¹ de nadruk gelegd op de onmisbare rol van fiscale instrumenten voor de verwezenlijking van de gestelde kwantitatieve doelen, die met name de kloof tussen de kostprijs van biobrandstoffen en die van de concurrerende producten moeten verkleinen.

2.2 Fiscaal kader

Algemeen gesproken rust de fiscaliteit van energieproducten op drie pijlers: de accijnsrechten (vaste specifieke rechten per fysieke eenheid product), de specifieke belastingen en heffingen, en ten slotte de BTW (een recht *ad valorem*, evenredig met de verkoopprijs van het product). Er bestaat momenteel geen communautair kader voor energieproducten, met uitzondering van minerale oliën, noch voor belastingen, met uitzondering van de accijnzen en de BTW.

Wat accijnzen betreft, hebben de lidstaten in 1992 unaniem besloten een communautair systeem voor de belasting op minerale oliën in te stellen. Dit systeem is gebaseerd op twee richtlijnen, die enerzijds in de harmonisatie van de structuur van de accijns op minerale oliën (92/81/EEG) en anderzijds in de onderlinge aanpassing van de accijnstarieven voor minerale oliën (92/82/EEG)¹² voorzien. Zij leggen voor iedere minerale olie, afhankelijk van het gebruik dat ervan wordt gemaakt (motorbrandstof, verwarmingsbrandstof, industriële en commerciële toepassingen), een minimumaccijnstarief op. In de praktijk liggen de accijnzen vaak ruim boven deze communautaire drempelwaarden, die sinds 1992 niet meer werden herzien, en lopen ze van land tot land zeer sterk uiteen.

Deze twee richtlijnen verplichten de lidstaten ertoe verschillende belastingvrijstellingen¹³ te verlenen en bieden hen tevens de mogelijkheid specifieke aanvullende vrijstellingen of verlagingen van de accijns toe te kennen, hetzij onder belastingcontrole, hetzij na een bij de Commissie ingediend verzoek, dat vervolgens op haar voorstel unaniem door de Raad moet worden goedgekeurd.

⁸ COM(97) 599 def. van 26.11.1997.

⁹ COM(2001) 69 definitief van 16.2.2001.

¹⁰ COM(2001) 264 definitief van 15.5.2001.

¹¹ COM(2000) 769 definitief van 29.11.2000.

¹² PB L 316 van 31.10.1992, blz. 19, laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 94/74/EG (PB L 365 van 31.12.1994, blz. 46).

¹³ Bijvoorbeeld voor motorbrandstoffen die worden gebruikt in de commerciële burgerluchtvaart.

Deze derogaties worden vaak ingegeven door de vrees dat bepaalde economische sectoren aan concurrentiekracht zouden inboeten wanneer op nationaal niveau ambitieuze belastinghervormingen worden doorgevoerd die voorzien in belastingverhogingen ter verwezenlijking van milieudoelstellingen.

Er spelen evenwel ook andere overwegingen, met name de wens om de introductie van milieuvriendelijker motor- en verwarmingsbrandstoffen te vergemakkelijken. Zo kan het marktaandeel van zwavelarme motorbrandstoffen sneller groeien als er een gedifferentieerde accijns wordt toegepast. Fiscale stimulering, waarbij tussen producten kan worden gedifferentieerd naar gelang van de milieucategorie waartoe zij behoren, blijkt een efficiënt instrument te zijn om de economische actoren (ondernemingen en consumenten) op producten die een duurzame ontwikkeling bevorderen, te richten.

Ten slotte zijn er ook derogaties waarmee wordt beoogd het openbaar vervoer te ontwikkelen, met name in stedelijke gebieden, door het lokale openbare passagiersvervoer verlaging of vrijstelling te verlenen van de belastingen die op de verbruikte brandstoffen verschuldigd zijn.

2.3 Fiscale behandeling van biobrandstoffen

Richtlijn 92/81/EEG leidt er met name toe dat biobrandstoffen die aan een motor- of verwarmingsbrandstof worden toegevoegd, worden belast naar gelang van het eindproduct en het uiteindelijke gebruik dat ervan wordt gemaakt. Zo wordt ethanol, dat geen minerale olie is in de zin van Richtlijn 92/81/EEG, na bijmenging in benzine een motorbrandstof die is onderworpen aan het op benzine toepasselijke accijnstarief in de betrokken lidstaat.

De lidstaten kunnen overeenkomstig Richtlijn 92/81/EEG op twee verschillende manieren een verlaging of vrijstelling van de accijns op biobrandstoffen invoeren.

Eenzijds is in artikel 8, lid 2, onder d), het volgende bepaald: “Onverminderd andere communautaire bepalingen mogen de lidstaten geheel of gedeeltelijk vrijstelling of verlaging verlenen van de accijns op minerale oliën die onder belastingcontrole worden gebruikt:[...] bij proefprojecten voor de technologische ontwikkeling van milieuvriendelijker producten, met name met betrekking tot brandstoffen uit hernieuwbare bronnen”.

Anderzijds stipuleert artikel 8, lid 4, dat “de Raad, op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen [kan] besluiten dat een lidstaat uit specifieke beleidsoverwegingen verdere vrijstellingen of verlagingen mag invoeren”.

In september 2000 heeft het Gerecht van eerste aanleg¹⁴ de beschikking van de Commissie van april 1997, waarin deze een Franse steunregeling¹⁵ in de vorm van accijnsverlagingen ten voordele van ethyl-tertiair-butylether (ETBE) verenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaarde, vernietigd omdat de rechtsgrondslag van de fiscale derogatiemaatregel, in casu artikel 8, lid 2, onder d), van Richtlijn 92/81/EEG, niet van toepassing was, aangezien de ETBE-productie in Frankrijk de fase van proefproject al voorbij was.

¹⁴ Arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 27.9.2000, zaak T-184/97, BP Chemicals tegen Commissie.

¹⁵ Beschikking van 9.4.1997, SG (97) D/3266.

Tot dusver hadden de lidstaten die accijnsverlagingen of -vrijstellingen voor biobrandstoffen toekennen, uitsluitend gebruik gemaakt van de mogelijkheid van artikel 8, lid 2, onder d), van Richtlijn 92/81/EEG. Sinds deze uitspraak van het Gerecht van eerste aanleg hebben de Franse, Italiaanse en Britse autoriteiten de Commissie ook uit hoofde van artikel 8, lid 4, van Richtlijn 92/81/EEG derogatieverzoeken om accijnsverlagingen voor biobrandstoffen doen toekomen.

3. DOEL EN REIKWIJDTE VAN DE VOORGESTELDE RICHTLIJN

In het kader van haar verplichtingen inzake de vermindering van het broeikas effect vormt de ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen en met name biobrandstoffen een duidelijke politieke prioriteit voor de Unie. Daarnaast wint ook de veiligstelling van de energievoorziening van de Unie steeds verder aan belang.

Fiscale stimulering is een doeltreffend instrument van milieu- en energiebeleid. Belastingen maken immers een niet onaanzienlijk deel uit van de verkoopprijs van energieproducten, met name motor- en verwarmingsbrandstoffen.

Met een aangepaste differentiëring van de accijns zouden de hogere productiekosten voor biobrandstoffen ten opzichte van die voor fossiele motor- en verwarmingsbrandstoffen kunnen worden opgevangen en zou de sector zich kunnen ontwikkelen. Bij een ruwe-olieprijs tussen 25 en 30 US dollar per vat ligt de productiekost van pure (d.w.z. niet met een fossiele brandstof vermengde) biodiesel momenteel circa 0,25 tot 0,30 euro per liter boven die van fossiele diesel¹⁶.

De efficiency van het fiscale instrument wordt vaak nog versterkt als de (de)fiscalisering in een samenhangend geheel van met name technische, regelgevende en economische maatregelen wordt geïntegreerd. Dat is hier het geval, aangezien de twee voorgestelde richtlijnen gezamenlijk zijn opgesteld, waarbij de ene beoogt de bijmenging van biobrandstoffen in de verkochte brandstoffen verplicht te stellen, en de andere de lidstaten een flexibel economisch instrument aan de hand doet waarmee zij het eerste voorstel gemakkelijker ten uitvoer kunnen leggen en de daarin gestelde doelen zelfs kunnen overtreffen.

De noodzaak tot vaststelling van een eenvoudig en transparant juridisch kader voor de tenuitvoerlegging van accijnsverlagingen voor biobrandstoffen werd al in 1992 onderkend met het voorstel voor een richtlijn betreffende de accijnzen op uit landbouwgewassen gewonnen motorbrandstoffen¹⁷ en vervolgens in 1997 met het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten¹⁸, waarbij in artikel 14, lid 1, onder b) en c) (biomassa en afval), in de mogelijkheid van een accijnsverlaging en/of -vrijstelling voor biobrandstoffen door de lidstaten was voorzien. Helaas werd het voorstel van 1992 niet goedgekeurd door de Raad¹⁹ en ligt het voorstel van 1997 nog steeds ter behandeling bij de Raad²⁰.

¹⁶ PB C [...] van [...], blz. [...].

¹⁷ Voorstel van 19.2.1992 (COM(92) 36 def., gepubliceerd in PB C 73 van 24.3.1992, blz. 6), gewijzigd op 1.7.1994 (COM(94) 147 def., gepubliceerd in PB C 209 van 29.7.1994, blz. 9). Dit voorstel wordt vaak ook het voorstel-Scrivener genoemd.

¹⁸ COM(97) 30 def. van 12.3.1997.

¹⁹ Het voorstel werd in 1999 door de Commissie ingetrokken.

²⁰ Onderhavig voorstel voor een richtlijn is trouwens zonder gevolgen voor het voorstel van 1997.

De in het voorstel van 1997 gehanteerde definitie van biobrandstoffen is nog steeds actueel, maar moet worden uitgebreid met water, bijvoorbeeld in combinatie met bepaalde brandstoffen en additieven (“aquazole”).

De grotere belangstelling voor de ontwikkeling van biobrandstoffen komt niet alleen tot uiting in de al bestaande fiscale stimuleringsprogramma’s voor biobrandstoffen in sommige landen, maar blijkt ook duidelijk uit de debatten die in talrijke nationale parlementen worden gevoerd, of bij een nadere beschouwing van de recente begrotingen van de lidstaten.

De projecten lopen uiteen wat de betrokken producten betreft, maar omvatten in het algemeen een element van fiscale facilitering, in het bijzonder accijnsverlagingen.

Geconfronteerd met het vooruitzicht van een verveelvoudiging van de individuele verzoeken om accijnsverlaging of -vrijstelling van de lidstaten ingevolge artikel 8, lid 4, van Richtlijn 92/81/EEG, is de Commissie van oordeel dat het in het belang van de Gemeenschap is om een wetgevingskader te scheppen, op basis van artikel 93 van het Verdrag, dat de economische actoren en de lidstaten de rechtszekerheid biedt die absoluut noodzakelijk is om de ontwikkeling van een werkelijke markt voor deze producten te garanderen. Een communautair kader is bevorderlijk voor een beter functioneren van de interne markt.

Bijgaand voorstel voor een richtlijn biedt de lidstaten de mogelijkheid, onder belastingcontrole, de accijnzen te verlagen in verhouding tot het percentage biobrandstof dat in de uiteindelijke motor- of verwarmingsbrandstof is bijgemengd. Deze proportionele belastingverlaging spoort met het in de richtlijn gestelde streefdoel, omdat de waarde van de mogelijke accijnsverlaging op het eindproduct toeneemt naarmate het percentage biobrandstof hoger is.

Om met name de derving van begrotingsinkomsten voor de lidstaten evenwel te beperken, mag de effectieve heffing op het eindproduct niet minder bedragen dan 50% van de normale accijns voor de overeenkomstige brandstof. Er is voorzien in overgangsmaatregelen voor biobrandstoffen die in onvermengde vorm worden gebruikt en waarvoor op 1 januari 2001 een volledige vrijstelling van accijns gold. Indien specifieke omstandigheden op nationaal niveau dit vereisen, zal bovendien machtiging kunnen worden verleend voor verdere vrijstellingen of verlagingen overeenkomstig de procedure van artikel 8, lid 4, van Richtlijn 92/81/EEG.

Om concurrentievervalsing tegen te gaan en een kostprijsverlagende prikkel voor producenten en distributeurs van biobrandstoffen te handhaven, wordt de lidstaten in het voorstel verzocht om mechanismen voor accijnsverlaging in te stellen die gekoppeld zijn aan de ontwikkeling van de grondstofprijzen op de markt, teneinde te vermijden dat, bijvoorbeeld bij een blijvende verhoging van de prijs van ruwe olie, de belastingverlagingen tot een overcompensatie van de extra kosten van de productie van biobrandstoffen²¹ zouden leiden.

Het voorstel voorziet verder in een optionele bijkomende verlaging van de accijns voor biobrandstoffen die worden verbruikt door het lokale openbare passagiersvervoer, inclusief taxi’s, en voertuigen die onder de bevoegdheid van een overheidsorgaan vallen, voorzover in de mededeling over alternatieve brandstoffen voor het wegvervoer is bepaald dat zij deel uitmaken van een gevoelige sector met een voorbeeldfunctie.

²¹ De kostprijs van onvermengde biodiesel (d.w.z. van 100% agrarische oorsprong) ligt bijvoorbeeld circa 0,35 euro per liter hoger dan die van fossiele diesel als een vat ruwe olie 20 US dollar kost, maar slechts 0,20 euro per liter als een vat ruwe olie 35 US dollar kost.

Teneinde rekening te houden met de doelstelling van vrij verkeer van goederen op de interne markt, moeten uitsluitend biobrandstoffen die zijn bestemd voor gebruik als motor- dan wel als verwarmingsbrandstof, worden onderworpen aan de bepalingen van Richtlijn 92/12/EEG van 25 februari 1992 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop²². Er is voorzien in uitvoeringsbepalingen ten behoeve van een nadere omschrijving van wat dient te worden verstaan onder een product “dat bestemd is voor gebruik als motor- dan wel als verwarmingsbrandstof”.

Ten slotte dient te worden voorzien in een follow-up van de derogaties, met name door deze in de tijd te beperken.

4. CONCLUSIE

Dit voorstel voor een richtlijn (tot wijziging van Richtlijn 92/81/EEG) komt niet alleen tegemoet aan een behoefte, die zich momenteel laat gevoelen, om de nationale belastingregelingen voor biobrandstoffen op elkaar af te stemmen, maar zal de lidstaten ook de noodzakelijke economische en juridische voorwaarden helpen scheppen voor de verwezenlijking van de dubbele doelstelling van vermindering van de uitstoot van broeikasgassen en veiligstelling van de energievoorziening van de Europese Unie, zoals deze ook is opgenomen in het voorstel voor een richtlijn waarin het minimale aandeel van biobrandstoffen in de verkochte brandstoffen vanaf 2005 wordt vastgesteld.

Het voorstel voor een fiscale richtlijn voorziet in de invoering van flexibele instrumenten die, het subsidiariteitsbeginsel indachtig, kunnen worden aangepast aan de beschikbare begrotingsruimte, de plaatselijke omstandigheden (bijvoorbeeld wat landbouwgewassen betreft) en de technologische keuzes van iedere lidstaat.

²² PB L 76 van 23.3.1992, blz. 1.

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

tot wijziging van Richtlijn 92/81/EEG wat betreft de mogelijkheid een verlaagd accijnstarief toe te passen op bepaalde minerale oliën die biobrandstoffen bevatten en op biobrandstoffen

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, inzonderheid op artikel 93,

Gezien het voorstel van de Commissie¹,

Gezien het advies van het Europees Parlement²,

Gezien het advies van het Economisch en Sociaal Comité³,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Artikel 6 van het Verdrag bepaalt dat milieubescherming in het beleid van de Gemeenschap moet worden geïntegreerd met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling.
- (2) Als partij bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, goedgekeurd bij Besluit 94/69/EG van de Raad⁴, heeft de Gemeenschap zich ertoe verbonden de maatregelen ten uitvoer te leggen die noodzakelijk zijn om de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer te stabiliseren op een niveau waarop iedere gevaarlijke verstoring van het klimaatsysteem wordt voorkomen.
- (3) De Raad heeft in zijn resolutie van 8 juni 1998⁵ zijn steun uitgesproken voor een door de Commissie voorgestelde communautaire strategie en een actieplan betreffende duurzame energiebronnen, met het verzoek om specifieke maatregelen ten gunste van biobrandstoffen, dit wil zeggen motor- of verwarmingsbrandstoffen die afkomstig zijn van hernieuwbare energiebronnen.

¹ PB C [...] van [...], blz. [...].

² PB C [...] van [...], blz. [...].

³ PB C [...] van [...], blz. [...].

⁴ PB L 33 van 7.2.1994, blz. 11.

⁵ PB C 198 van 24.6.1998, blz.1.

- (4) De mededeling van de Commissie “Duurzame ontwikkeling in Europa voor een betere wereld: Een strategie van de Europese Unie voor duurzame ontwikkeling”⁶ benadrukt de belangrijke rol van alternatieve brandstoffen, waaronder biobrandstoffen, in de strijd tegen de klimaatverandering en bij de ontwikkeling van schone energiebronnen.
- (5) De ontwikkeling van biobrandstoffen is bevorderlijk voor de diversiteit van de energiebronnen waarover de Gemeenschap kan beschikken, en draagt aldus bij tot de veiligstelling van haar energievoorziening op de middellange en lange termijn.
- (6) De relatieve prijzen van de energieproducten zijn kernparameters in het milieu-, energie- en vervoerbeleid van de Gemeenschap. Aangezien de biobrandstoffen aan accijnzen zijn onderworpen uit hoofde van Richtlijn 92/81/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op minerale oliën⁷, zouden de hogere productiekosten voor biobrandstoffen ten opzichte van die voor fossiele motor- en verwarmingsbrandstoffen met een aangepaste differentiëring van de accijns kunnen worden opgevangen en zou de sector zich aldus kunnen ontwikkelen.
- (7) Het is derhalve dienstig een communautair kader voor accijnsverlagingen ten gunste van biobrandstoffen vast te stellen dat bevorderlijk is voor een beter functioneren van de interne markt en de lidstaten en de marktdeelnemers de passende rechtszekerheid biedt.
- (8) Deze fiscale differentiëringsmaatregelen moeten worden geïntegreerd in een samenhangend geheel van technische, regelgevende en economische maatregelen. Richtlijn [...] van het Europees Parlement en de Raad van [...] [tot bevordering van het gebruik van biotransportbrandstoffen]⁸ stelt met name een verplicht minimumpercentage vast voor de hoeveelheid biobrandstoffen in alle verkochte brandstoffen.
- (9) Het is dienstig de lidstaten de nodige vrijheid te geven bij de vaststelling en uitvoering van beleidsmaatregelen die zijn aangepast aan de nationale omstandigheden.
- (10) Het is dienstig concurrentievervalsing tegen te gaan en een kostprijsverlagende prikkel voor producenten en distributeurs van biobrandstoffen te handhaven, met name door de instelling in de lidstaten van mechanismen voor accijnsverlaging die worden aangepast naargelang de ontwikkeling van de grondstofprijzen op de markt.
- (11) In bepaalde gevallen dienen verlaagde accijnstarieven die onder de bij Richtlijn 92/82/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de onderlinge aanpassing van de accijnstarieven voor minerale oliën⁹ vastgestelde minima liggen, te kunnen worden aanvaard.

⁶ COM(2001) 264 def./2 van 19.6.2001.

⁷ PB L 316 van 31.10.1992, blz. 12. Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 94/74/EG (PB L 365 van 31.12.1994, blz. 46).

⁸ PB L [...] van [...], blz. [...].

⁹ PB L 316 van 31.10.1992, blz. 19. Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 94/74/EG.

- (12) Voor het lokale openbare passagiersvervoer, inclusief taxi's, en voertuigen die onder de verantwoordelijkheid van een overheidsorgaan vallen, moeten specifieke maatregelen worden genomen. Voorts moet in een overgangperiode worden voorzien voor de biobrandstoffen die in onvermengde vorm worden gebruikt en waarvoor op 1 januari 2001 een volledige vrijstelling van accijns gold.
- (13) De onder belastingcontrole ten uitvoer gelegde differentiëringsmaatregelen kunnen worden aangevuld met verdere vrijstellingen en verlagingen van de accijns overeenkomstig de in artikel 8, lid 4, van Richtlijn 92/81/EEG bedoelde procedure. Uiterlijk op 31 december 2007 dient de Commissie bij de Raad verslag uit te brengen over deze aanvullende maatregelen.
- (14) Het is dienstig de duur van de verlaging van de accijnstarieven te beperken, teneinde een follow-up van hun toepassing mogelijk te maken.
- (15) Een meerjarenprogramma van maximaal zes jaar komt tegemoet aan de planningsbehoeften voor investeringsprojecten in de betrokken sectoren.
- (16) Om binnen de werkingssfeer van Richtlijn 92/12/EEG van de Raad van 25 februari 1992 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop¹⁰ te vallen, moeten bepaalde biobrandstoffen, wanneer zij bestemd zijn voor gebruik als motor- dan wel als verwarmingsbrandstof, met minerale oliën worden gelijkgesteld. Aan de hand van uitvoeringsbepalingen moet op communautair niveau kunnen worden gedefinieerd wat dient te worden verstaan onder een product dat bestemd is voor gebruik als motor- dan wel als verwarmingsbrandstof.
- (17) De bepalingen van de onderhavige richtlijn doen geen afbreuk aan de toepassing van artikel 27, lid 1, onder a) en b), van Richtlijn 92/83/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op alcohol en alcoholhoudende dranken¹¹, wat betreft de verplichte vrijstelling voor gedenatureerde alcohol en de regels voor het verkeer daarvan, aangezien de onderhavige fiscale regeling uitsluitend mag worden toegepast op de specifieke gevallen waarin gedenatureerde alcohol als motorbrandstof dan wel als additief voor een motorbrandstof in de zin van artikel 2, lid 3, van Richtlijn 92/81/EEG wordt gebruikt.
- (18) Daar de nodige maatregelen ter uitvoering van de onderhavige richtlijn maatregelen van algemene strekking zijn in de zin van artikel 2 van Besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden¹², dienen deze maatregelen volgens de regelgevingsprocedure van artikel 5 van genoemd besluit te worden vastgesteld.

¹⁰ PB L 76 van 23.3.1992, blz. 1. Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2000/47/EG (PB L 193 van 29.7.2000, blz. 73).

¹¹ PB L 316 van 31.10.1992, blz. 21.

¹² PB L 184 van 17.7.1999, blz. 23.

- (19) Er dient te worden bepaald dat de lidstaten de door hen vastgestelde nationale fiscale maatregelen voor biobrandstoffen ter informatie mededelen aan de Commissie. Deze mededelingsplicht ontheft de lidstaten niet van de in artikel 88, lid 3, van het Verdrag bedoelde kennisgevingsplicht. Deze richtlijn loopt niet vooruit op de uitkomst van eventuele procedures inzake staatssteun die overeenkomstig de artikelen 87 en 88 van het Verdrag kunnen worden ingesteld.
- (20) Richtlijn 92/81/EEG dient derhalve te worden gewijzigd,

HEEFT DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Artikel 1

Richtlijn 92/81/EEG wordt als volgt gewijzigd:

- 1) Aan artikel 2, lid 1, worden de volgende punten m) en n) toegevoegd:
- “m) de producten van de GN-codes 1507 tot 1518, wanneer zij bestemd zijn voor gebruik als motor- dan wel als verwarmingsbrandstof;
 - n) de producten van GN-code 2905 11 00 die niet van synthetische oorsprong zijn, wanneer zij bestemd zijn voor gebruik als motor- dan wel als verwarmingsbrandstof.”
- 2) Aan artikel 2 *bis*, lid 1, worden de volgende punten f) en g) toegevoegd:
- “f) de producten van de GN-codes 1507 tot 1518, wanneer zij bestemd zijn voor gebruik als motor- dan wel als verwarmingsbrandstof;
 - g) de producten van GN-code 2905 11 00 die niet van synthetische oorsprong zijn, wanneer zij bestemd zijn voor gebruik als motor- dan wel als verwarmingsbrandstof.”
- 3) Het volgende artikel 2 *ter* wordt ingevoegd:

“Artikel 2 *ter*

Voor de toepassing van artikel 2, lid 1, onder m) en n), en artikel 2 *bis*, lid 1, onder f) en g), wordt wat onder ‘product dat bestemd is voor gebruik als motor- dan wel als verwarmingsbrandstof’ dient te worden verstaan, volgens de in artikel 9 *bis*, lid 2, bedoelde procedure vastgesteld.”

- 4) Het volgende onderdeel II *bis* wordt ingevoegd:

“II *bis*. Verlagingen voor biobrandstoffen

Artikel 8 *ter*

Onverminderd artikel 8 *septies* mogen de lidstaten van 1 januari 2002 tot en met 31 december 2010, onder belastingcontrole, een verlaagd accijnstarief toepassen op de in artikel 2 bedoelde accijnsproducten, wanneer zij zijn samengesteld uit een of meer van onderstaande biobrandstoffen of deze bevatten:

- a) producten van de GN-codes 1507 tot 1518, 4401 en 4402;
- b) producten van de GN-codes 2207 20 00 en 2905 11 00 die niet van synthetische oorsprong zijn;
- c) producten afkomstig van biomassa;
- c) water (GN-codes 2201 en 2851 00 10).

Onder “biomassa” wordt verstaan: de biologisch afbreekbare fractie van producten, afvalstoffen en residuen uit de landbouw (met inbegrip van plantaardige en dierlijke stoffen), de bosbouw en aanverwante bedrijfstakken, alsmede de biologisch afbreekbare fractie van industrieel en huishoudelijk afval.

Artikel 8 quater

1. De verlaging van het accijnsrecht ingevolge de toepassing van het in artikel 8 *ter* bedoelde verlaagde tarief mag niet hoger zijn dan het bedrag dat aan accijns verschuldigd zou zijn op het volume biobrandstoffen in de voor de genoemde verlaging in aanmerking komende producten.
2. Het niveau van de belastingen die de lidstaten heffen op de producten die uit in artikel 8 *ter* bedoelde biobrandstoffen zijn samengesteld of deze bevatten, mag niet lager zijn dan de bij Richtlijn 92/82/EEG vastgestelde minima.

Wanneer deze producten zijn bestemd voor gebruik, worden aangeboden voor verkoop of worden gebruikt als motorbrandstof, mag het niveau van de belastingen evenwel niet lager liggen dan 50% van het bedrag van de normale accijns die de lidstaat op de overeenkomstige brandstoffen toepast.

Onder “niveau van de belastingen” wordt verstaan: het totale aan indirecte belastingen geheven bedrag, met uitzondering van de belasting over de toegevoegde waarde, rechtstreeks of onrechtstreeks berekend op basis van de hoeveelheid verbruikt product.

3. De lidstaten die op 1 januari 2001 volledige vrijstelling verleenden voor uitsluitend uit biobrandstoffen samengestelde producten, kunnen deze volledige vrijstelling blijven verlenen tot 31 december 2003.

Artikel 8 quinquies

1. De producten die uit de in artikel 8 *ter* bedoelde biobrandstoffen zijn samengesteld of deze bevatten, en die worden verbruikt door het lokale openbare passagiersvervoer, inclusief taxi's, en door voertuigen die onder de verantwoordelijkheid van een overheidsorgaan vallen, kunnen in aanmerking komen voor een aanvullende verlaging, onder belastingcontrole, die overeenstemt met de in artikel 8 *ter* bedoelde verlaging.
2. De in artikel 8 *quater*, lid 2, tweede alinea, bedoelde beperking geldt niet voor het in lid 1 bedoelde geval.

Artikel 8 *sexies*

De door de lidstaten toegepaste accijnsverlagingen worden aangepast naargelang de ontwikkeling van de grondstofprijzen op de markt, teneinde te vermijden dat zij bij een blijvende verhoging van de prijs van ruwe olie tot een overcompensatie van de extra kosten van de productie van biobrandstoffen zouden leiden.

De aanpassing van de accijns is afhankelijk van de schommelingen in de prijs van de ruwe olie in de loop van de twaalf voorafgaande maanden. Deze prijsschommelingen worden geëvalueerd aan de hand van de gemiddelde maandprijs van de zogenoemde “Brent dated”.

Artikel 8 *septies*

1. De in artikel 8 *ter* bedoelde accijnsverlaging kan door een overheid aan een marktdeelnemer worden toegekend in het kader van een meerjarenprogramma door middel van een machtiging die langer dan één kalenderjaar geldig is. De geldigheidsduur van deze machtiging mag een periode van zes opeenvolgende jaren niet overschrijden en kan eventueel worden verlengd.
2. In het kader van een meerjarenprogramma waarvoor vóór 31 december 2010 door een overheid machtiging is verleend, mogen de lidstaten de in artikel 8 *ter* bedoelde accijnsverlaging na 31 december 2010 blijven toepassen tot de datum waarop dit meerjarenprogramma afloopt, zonder dat dit nadien nog kan worden verlengd.

Artikel 8 *octies*

De lidstaten zenden de Commissie uiterlijk 31 december 2002 en vervolgens om de twaalf maanden de lijst van overeenkomstig dit onderdeel II *bis* toegepaste accijnsverlagingen.

Artikel 8 *nonies*

Uiterlijk 31 december 2007 brengt de Commissie bij de Raad verslag uit over de fiscale, economische, landbouwkundige, energie-, industriële en milieuaspecten van de overeenkomstig dit onderdeel II *bis* toegekende verlagingen. Zij brengt eveneens verslag uit over de verdere vrijstellingen en verlagingen die voor biobrandstoffen zijn toegekend overeenkomstig de procedure van artikel 8, lid 4, van Richtlijn 92/81/EG. In voorkomend geval dient zij voorstellen tot opheffing, wijziging of verlenging in.”

- 5) Onderdeel IV wordt als volgt gewijzigd:
 - a) Het opschrift wordt vervangen door:
“Algemene en slotbepalingen”;
 - b) Het volgende artikel 9 bis wordt ingevoegd:

“Artikel 9 bis

1. De Commissie wordt bijgestaan door het bij artikel 24, lid 1, van Richtlijn 92/12/EEG ingestelde Accijnscomité.

2. In de gevallen waarin naar dit lid wordt verwezen, is de regelgevingsprocedure van artikel 5 van Besluit 1999/468/EG met inachtneming van artikel 7 van dat besluit van toepassing.
3. De in artikel 5, lid 6, van Besluit 1999/468/EG bedoelde termijn wordt op drie maanden vastgesteld.”

Artikel 2

De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 31 december 2002 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

Wanneer de lidstaten deze bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen naar deze richtlijn verwezen of wordt hiernaar verwezen bij de officiële bekendmaking van de bepalingen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

Artikel 3

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*.

Artikel 4

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter