

Vergaderjaar 2008–2009

31 209

Schoon en zuinig

Nr. 57

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 17 november 2008

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over de brief van 12 augustus 2008 inzake werking en mogelijke herziening ter verbetering handhaafbaarheid Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007 (Kamerstuk 31 209, nr. 40).

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 14 november 2008. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Koopmans

De griffier van de commissie,
Van der Leeden

¹ Samenstelling:

Leden: Van Gent (GL), Van der Staaij (SGP), Poppe (SP), Snijder-Hazelhoff (VVD), onder-voorzitter, Depla (PvdA), Van Bochove (CDA), Koopmans (CDA), voorzitter, Spies (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Vietsch (CDA), De Krom (VVD), Samsom (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Roefs (PvdA), Neppérus (VVD), Van Leeuwen (SP), Jansen (SP), Van der Burg (VVD), Van Heugten (CDA), Vermeij (PvdA), Madlener (PVV), Ouwehand (PvdD), Bilder (CDA) en Wiegman-van Meppelen Scheppink (CU).

Plv. leden: Vendrik (GL), Van der Vlies (SGP), Polderman (SP), Remkes (VVD), Jacobi (PvdA), Hessels (CDA), Koppejan (CDA), Ormel (CDA), Koşer Kaya (D66), Leijten (SP), Schreijer-Pierik (CDA), Kamp (VVD), Timmer (PvdA), Waalkens (PvdA), Vos (PvdA), Zijlstra (VVD), Langkamp (SP), Gerkens (SP), Van Beek (VVD), Schermers (CDA), Besselink (PvdA), Agema (PVV), Thieme (PvdD), Vietsch (CDA) en Ortega-Martijn (CU).

1

Gelden de eisen voor percentages biobrandstof ook voor de plezier- en binnenvaartsector en stationaire installaties? Zo neen, hoe is het voor die sectoren georganiseerd?

De verplichte aanlevering van een percentage biobrandstoffen betreft alleen de brandstoffen voor het wegverkeer, dus niet de brandstoffen voor de plezier- en binnenvaartsector en stationaire installaties. Op grond van de Wet op de accijns, die is gebaseerd op EG-accijnsrichtlijnen, mogen pleziervaartuigen geen gebruik maken van laagbelaste gasolie (de zogenoemde rode diesel). Zij gebruiken hoogbelaste gasolie (= blanke diesel) of ongelode lichte olie (= benzine), brandstoffen die ook door het wegverkeer worden gebruikt. Omdat het niet uitvoerbaar is om een onderscheid te maken tussen gebruik van deze brandstoffen door het wegverkeer dan wel door de pleziervaart, vallen brandstoffen die door pleziervaartuigen worden gebruikt in de praktijk ook onder de biobrandstoffenverplichting voor het wegverkeer.

2

Wordt met de subsidieregeling van € 60 miljoen voor projecten op het gebied van innovatieve biobrandstoffen het Subsidieprogramma CO₂-reductie Innovatieve Biobrandstoffen voor transport bedoeld?

Ja.

3

Is er onderzoek gedaan naar de onderlinge samenhang, beïnvloeding, etc. van de verschillende stimuleringsmaatregelen die op het gebied van biobrandstoffen en productie van biomassa op nationaal niveau worden genomen? Is een dergelijke analyse ook beschikbaar binnen een meer internationale context?

Nee. Wel heeft de overheid een visie opgesteld over de biobased economy. Deze overheidsvisie bevat ook een kader voor de ontwikkeling van biobrandstoffen en de productie van biomassa. De visie is op 5 oktober 2007 aangeboden aan de Tweede Kamer en op 6 maart 2008 behandeld.

4

Hoe kan het dat vóór 1 april 2008 gegevens over 2007 binnen moeten zijn en op 1 juli 2008 nog niet alle gegevens binnen zijn? Hoeveel leveranciers moeten nog aan hun verplichting voldoen en om welke hoeveelheden gaat het daarbij bij benadering?

Het is niet precies bekend waarom niet alle vergunninghouders van een accijnsgoederenplaats van waaruit uitslag plaatsvindt van ongelode lichte olie (= benzine) of gasolie (= diesel) voor het wegverkeer vóór 1 april 2008 aan VROM hebben gerapporteerd. Het vermoeden bestaat dat een aantal van hen mogelijk niet van de verplichting tot jaarlijkse rapportage op de hoogte was. In 2007 waren er in totaal 45 vergunninghouders van een of meerdere accijnsgoederenplaatsen van waaruit uitslag plaatsvond van ongelode lichte olie of gasolie voor het wegverkeer en die dus aan VROM moesten rapporteren. Omdat 2007 het eerste jaar was waarover moest worden gerapporteerd, is soepel met de datum van 1 april omgegaan. Alle rapportages die vóór of enkele dagen na 1 juli 2008 bij VROM binnen zijn gekomen, zijn meegenomen voor het opstellen van de rapportage van Nederland aan de Europese Commissie in het kader van de Europese biobrandstoffenrichtlijn. 20 vergunninghouders hebben vóór of enkele dagen na 1 juli 2008 gerapporteerd. Het aandeel van het aantal liters ongelode lichte olie en gasolie waarover niet vóór (of enkele dagen na)

1 juli 2008 aan VROM is gerapporteerd bedraagt 6,6%. Na 1 juli 2008 zijn de 25 vergunninghouders die nog niet aan VROM hadden gerapporteerd er door de VROM-Inspectie op gewezen dat ze aan deze verplichting dienden te voldoen. 20 vergunninghouders hebben vervolgens vóór 15 september 2008, de datum van het verstrijken van de tweede termijn voor het geven van een reactie, alsnog gerapporteerd of aangegeven dat ze van mening zijn niet onder de rapportageplicht te vallen. Tegen de 5 vergunninghouders die nog niets van zich hebben laten horen, wordt een dwangsomprocedure gestart om alsnog te rapporteren.

5

Hoe wordt bij handel de herkomst bepaald van de biobrandstoffen zowel in pure vorm als in bijmenging?

In het Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007 speelt de herkomst van de biobrandstoffen geen rol. De herkomst wordt dus niet bepaald.

6

Welke voorwaarden gelden er voor handelaren om in biobrandstof te mogen handelen? Hoe houdt u bij wie er in biobrandstoffen handelt?

De wetgeving ten aanzien van de accijns stelt voorwaarden aan de handel in brandstoffen die zijn bestemd voor toepassing in het wegverkeer. Bio-ethanol en biodiesel zijn accijnsgoederen en mogen zolang geen accijns is afgedragen alleen via een accijnsgoederenplaats worden verhandeld. Ook moeten alle bewerkingen met accijnsgoederen binnen een accijnsgoederenplaats worden uitgevoerd. Als eenmaal accijns is betaald mogen accijnsgoederen wel vrij worden verhandeld. Bio-ETBE en pure plantaardige olie zijn op zich geen accijnsgoederen en mogen dus buiten een accijnsgoederenplaats worden verhandeld. Indien echter pure plantaardige olie bestemd is om te worden gebruikt als motorbrandstof is het wel een accijnsgoed en moet productie plaatsvinden in een accijnsgoederenplaats. Ook het mengen van bio-ETBE en pure plantaardige olie in benzine of diesel moet in een accijnsgoederenplaats plaatsvinden. De handel in biobrandstoffen wordt bijgehouden door middel van de biobrandstoffenbalans. In de Regeling administratie biobrandstoffen wegverkeer (Staatscourant 13 december 2006, nr. 243/pag. 35) is vastgelegd dat vergunninghouders van een accijnsgoederenplaats in deze balans moeten bijhouden van welke andere vergunninghouder of partij biobrandstoffen zijn ontvangen of aan welke andere vergunninghouder of partij biobrandstoffen zijn geleverd. Het bijhouden van een biobrandstoffenbalans is verplicht voor elke vergunninghouder van een accijnsgoederenplaats van waaruit uitslag plaatsvindt van ongelode lichte olie (= benzine) of gasolie (= diesel) voor het wegverkeer.

7

Zijn er sancties verbonden aan het te laat aan u rapporteren over de hoeveelheden biobrandstoffen, benzine en diesel door leveranciers?

Overtreding van een voorschrift in het Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007 is op grond van artikel 1a, onder 1e, van de Wet op de economische delicten een economisch delict. Als het opzettelijk is begaan is het een misdrijf, anders een overtreding. De maximaal op te leggen straffen zijn hoog: in geval van een misdrijf zelfs een gevangenisstraf van zes jaar of een geldboete van de vijfde categorie (maximaal € 74 000). Zie ook mijn antwoorden op vraag 4 en 9.

8

Welke voorwaarden zijn er verbonden aan het administratief handelen van biobrandstoffen via biotickets? Binnen welke periode ten opzichte van een

kalenderjaar mag dit plaatsvinden? Is de omvang van het administratief handelen genormeerd?

Het administratief verhandelen van biobrandstoffen om aan de biobrandstoffenverplichting te voldoen is alleen toegestaan aan vergunninghouders van een accijnsgoederenplaats van waaruit uitslag plaatsvindt van ongelode lichte olie of gasolie voor het wegverkeer of aan iemand die biobrandstoffen niet door middel van een accijnsgoederenplaats op de markt brengt. In dit laatste geval gaat het in de praktijk alleen om personen die biogas (al dan niet direct) aan het wegverkeer leveren. Voor het administratief verhandelen van biobrandstoffen is het vereist dat in de administratie een bewijsmiddel is gevoegd. In de Regeling administratie biobrandstoffen wegverkeer zijn de vereisten vastgelegd die aan een bewijs voor administratief handelen (= bioticket) worden gesteld. Er zijn geen specifieke eisen ten aanzien van de periode waarbinnen het administratief verhandelen van biobrandstoffen plaats moet vinden.

In de rapportage die vóór 1 april aan VROM moet worden toegestuurd moet een vergunninghouder aangeven welke hoeveelheden al dan niet door administratief te handelen op de markt zijn gebracht.

Als een vergunninghouder in een bepaald jaar aan zijn verplichting voldoet door administratief te handelen moet de administratieve handel van biobrandstoffen dus wel vóór 1 april van het daaropvolgende jaar hebben plaatsgevonden. Er zijn geen beperkingen aan de omvang van het administratief handelen van biobrandstoffen. Het is dus toegestaan dat een vergunninghouder van een accijnsgoederenplaats aan zijn verplichting voldoet door de totale hoeveelheid benodigde biobrandstoffen administratief in te kopen.

9

Is het waar dat noch de VROM-inspectie, noch de Belastingdienst op dit moment handhavend optreden? Wat is de reden hiervoor?

Dit is niet waar. De VROM-Inspectie heeft de afgelopen maanden vergunninghouders benaderd die niet vóór 1 april 2008 aan VROM hebben gerapporteerd. Omdat dit jaar de eerste keer aan VROM moest worden gerapporteerd hebben deze vergunninghouders tot 15 september 2008 de gelegenheid gekregen om alsnog een rapportage toe te sturen. Tegen de 5 vergunninghouders die tot 15 september 2008 niets van zich hebben laten horen wordt een dwangsomprocedure gestart. De VROM-Inspectie en de Belastingdienst hebben de afgelopen maanden een aantal bedrijven bezocht en de biobrandstoffenboekhouding die de basis vormt voor de toegestuurde rapportage gecontroleerd. Een deel van deze controles werd op verzoek van de betrokken bedrijven uitgevoerd. De handhaving van het besluit biobrandstoffen is overigens geen taak van de Belastingdienst. De VROM-Inspectie is verantwoordelijk voor de handhaving van de biobrandstoffenverplichting. Bij het uitvoeren van deze handhavingstaak werkt de VROM-Inspectie samen met de Belastingdienst. Bij deze samenwerking controleert de Belastingdienst uit efficiency-overwegingen gelijktijdig met de reguliere controles voor de accijns de biobrandstoffenboekhouding van een brandstofleverancier.

10

Wat wordt nu voorgesteld: op basis van vrijwilligheid afspraken maken met de branche voor het boekjaar 2008, het aanpassen van het besluit biobrandstoffen wegverkeer in samenhang met de aanstaande richtlijn of een combinatie van beide?

Het heeft mijn sterke voorkeur om op basis van vrijwilligheid afspraken te maken met de branche om de jaarlijkse rapportage aan VROM in het kader van de biobrandstoffenverplichting voor het wegverkeer op geautomatiseerde wijze plaats te doen vinden. Dit betreft dan niet alleen het totaaloverzicht van geleverde hoeveelheden en soorten biobrandstoffen en geleverde hoeveelheden ongelode lichte olie en gasolie, maar ook de volledige biobrandstoffenbalans met afschriften van de bijbehorende bewijsmiddelen voor administratief handelen (= biotickets) en leveranciersverklaringen. De Belastingdienst heeft een werkblad in Microsoft EXCEL-format ontwikkeld dat geschikt is voor de geautomatiseerde aanlevering van gegevens aan VROM. De Belastingdienst heeft dit werkblad de afgelopen maanden toegepast bij de uitgevoerde controles van biobrandstofboekhoudingen. De Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI) en de Nederlandse Organisatie Voor de Energiebranche (NOVE) hebben in een eerste reactie positief op mijn voorstel voor een vrijwillige aanpak gereageerd. Aanpassing van het Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007 vergt daarentegen een lang traject en invoering van een geautomatiseerde wijze van rapportage over het jaar 2008 is waarschijnlijk niet mogelijk. Rapportage aan VROM volgens het geautomatiseerde format vraagt een grotere inspanning van het bedrijfsleven omdat op een lager detailniveau gegevens moeten worden verstrekt. Eventuele aanpassing van biobrandstoffenbesluit om verplicht te stellen dat op de uitgewerkte, geautomatiseerde wijze moet worden gerapporteerd zal door ACTAL op een toename van de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven worden getoetst. De kans is reëel dat eventuele aanpassing van het biobrandstoffenbesluit om deze reden geen doorgang zal kunnen vinden. Bij een vrijwillige aanpak is geen sprake van een lastentoets door ACTAL. Gezien deze omstandigheden en gezien de positieve eerste reactie van de branche heb ik dan ook het voornemen om met de branche af te spreken dat de gegevens over het jaar 2008 op basis van vrijwilligheid volgens het uitgewerkte format kunnen worden gerapporteerd.

11

Waarom kunnen er nu geen controles worden uitgevoerd naar de leveranciersverklaringen die bedrijven afgeven die wel handelen in biobrandstoffen, maar die zelf geen benzine of diesel op de markt brengen?

Een controle naar het afgeven van leveranciersverklaringen kan alleen worden uitgevoerd indien bedrijven een specifieke biobrandstoffenboekhouding bijhouden. Het bijhouden van een biobrandstoffenadministratie is alleen verplicht voor vergunninghouders van een of meerdere accijns-goederenplaatsen van waaruit uitslag plaatsvindt van ongelode lichte olie (= benzine) of gasolie (=diesel) voor het wegverkeer. Vergunninghouders die zelf geen belaste uitslag van ongelode lichte olie of gasolie hebben, dus die zelf geen benzine of diesel op de markt brengen, vallen in het geheel niet onder de biobrandstoffenverplichting en behoeven dus ook geen biobrandstoffenadministratie bij te houden. Handelsmaatschappijen in biobrandstoffen die zelf geen accijnsgoederenplaats (opslagdepot) hebben maar gebruik maken van accijnsgoederenplaatsen van anderen vallen ook niet onder de biobrandstoffenverplichting en hoeven dus ook geen biobrandstoffenadministratie bij te houden.

12

Bedoelt u met verbeteringen ook dat u bereid bent tot een nationale aanscherping van Europese richtlijnen voor biobrandstoffen als deze laatste niet voldoen aan de Nederlandse inzet? Zo neen, waarom niet?

Met de voorgestelde verbeteringen bedoel ik alleen de drie in de brief genoemde zaken:

- Geautomatiseerde jaarlijkse aanlevering aan VROM van de biobrandstoffenadministratie door brandstofleveranciers.
- Bijhouden van biobrandstoffenboekhouding door alle handelaren van biobrandstoffen voor het wegverkeer.
- Leveranciersverklaring voor alle hoeveelheden ingeslagen biobrandstoffen.

Zoals in mijn brief (Kamerstuk 2007/08, 31 209, nr. 40) gemeld is momenteel in Brussel een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen in behandeling. Indien dit voorstel in Brussel wordt aangenomen, zal als onderdeel van de implementatie worden gezien op welke wijze de Nederlandse biobrandstoffenverplichting dient te worden aangepast om aan de richtlijn te voldoen. In dat kader wil ik verdere mogelijke verbeteringen bezien met betrekking tot handhaafbaarheid en waarborging van milieuduurzaamheidscriteria van biobrandstoffen.

13

Kan de beperkte toename van de administratieve lasten door het instellen van een biobrandstoffenboekhouding door alle handelaren van biobrandstoffen voor het wegverkeer nader worden gespecificeerd? Om hoeveel bedrijven gaat het? Wat houdt deze boekhouding in?

Naar schatting zijn er zo'n 5 à 10 grote handelaren in biobrandstoffen voor het wegverkeer die zelf geen accijnsgoederenplaats hebben van waaruit belaste uitslag naar het wegverkeer plaatsvindt. Deze bedrijven vallen hierom niet onder het Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007 en zijn dus niet verplicht om een biobrandstoffenboekhouding bij te houden. Het gaat hierbij onder meer om grote handelsmaatschappijen in biobrandstoffen die zelf geen accijnsgoederenplaats (opslagdepot) hebben, maar voor de opslag van brandstoffen gebruik maken van depots van anderen. De opslagmaatschappijen zijn echter geen eigenaar van de brandstoffen die ze in opslag hebben. In de depots worden biobrandstoffen in opdracht van de grote handelsmaatschappijen bij benzine en diesel gemengd. De mengsels worden vervolgens door de eigenaar van de producten doorverkocht aan oliemaatschappijen of oliehandelaren, die ze op de markt brengen. Bedrijven die in biobrandstoffen handelen maar niet onder de biobrandstoffenverplichting vallen houden gewoonlijk wel een brandstoffenadministratie bij. Het in aanvulling hierop bijhouden van een specifieke biobrandstoffenadministratie vraagt voor deze bedrijven een naar verhouding geringe inspanning. In de biobrandstoffenadministratie zoals bedoeld in het Regeling administratie biobrandstoffen wegverkeer moeten onder andere totaaloverzichten worden opgenomen van:

- de hoeveelheden biobrandstoffen die zijn ingekocht,
- de hoeveelheden biobrandstoffen die aan het begin en aan het eind van het jaar op voorraad zijn,
- de hoeveelheden biobrandstoffen die op de markt zijn gebracht of die naar andere leveranciers zijn overgebracht.

Omdat niet direct naar de markt wordt uitgeslagen behoeven de bedrijven waar het hier om gaat geen overzicht bij te houden van op de markt gebrachte biobrandstoffen. Ook behoeven geen bewijsmiddelen voor administratief handelen in de boekhouding te worden opgenomen omdat hier geen sprake van kan zijn. Wel worden leveranciersverklaringen afgegeven zodat afschriften hiervan wel in de administratie moeten worden opgenomen.

Gezien het beperkte aantal bedrijven dat nog geen biobrandstoffenboekhouding bijhoudt, bedragen de additionele administratieve kosten hiervan naar schatting € 100 000 à € 200 000 per jaar.

14

Wat zijn de gevolgen voor de administratieve lasten van het instellen van een leveranciersverklaring voor alle hoeveelheden ingeslagen biobrandstoffen?

Leveranciersverklaringen zijn nu alleen vereist indien biobrandstof is toegevoegd aan ongelode lichte olie of gasolie, die in een accijns-goederenplaats wordt ingeslagen. In geval van pure biobrandstoffen zijn leveranciersverklaringen niet vereist. Naar schatting vinden er jaarlijks enkele honderden transacties van pure biobrandstoffen plaats. Als voorbeeld wordt genoemd een binnenvaartschip dat bio-ETBE of biodiesel overbrengt van de producent van de biobrandstof naar het oliedepot waar de biobrandstof wordt gemengd met benzine of diesel. Uitgaande van 1000 van deze transporten per jaar en € 200 per verklaring zouden de administratieve lasten € 200 000 bedragen. In de praktijk gaan transporten van pure biobrandstoffen veelal al van een leveranciersverklaring vergezeld. Voor de lastentoets die voor nieuwe regelgeving moet worden uitgevoerd is dit echter niet van belang.

15

Op welke wijze ondermijnt de afwezigheid van een leveranciersverklaring voor pure biobrandstoffen de handhaafbaarheid van de biobrandstoffenverplichting?

De mate waarin de handhaafbaarheid van de biobrandstoffenverplichting wordt ondermijnd door het ontbreken van leveranciersverklaringen voor pure biobrandstoffen is beperkt. Bij een transactie met biobrandstoffen, bijvoorbeeld een transport per schip dat bij een brandstofdepot wordt gelost, is de hoeveelheid biobrandstoffen nauwkeurig bekend, omdat deze bij het laden en lossen van brandstoffen wordt gemeten. Invoering van leveranciersverklaringen voor pure biobrandstoffen zou aanvullende informatie kunnen opleveren over de precieze samenstelling van de biobrandstoffen (b.v. aandeel bio-ethanol in bio-ETBE). De precieze samenstelling is van belang voor het bepalen van de onderste verbrandingswaarde van de brandstof. Het gebruik van meer nauwkeurige verbrandingswaarden voor het bepalen van het aandeel biobrandstoffen in plaats van de default waarden die in de toelichting van het Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007 worden gegeven, is toegestaan als vergunninghouders deze op basis van de brandstofsamenstelling kunnen onderbouwen.

16

Welke vereisten aan de controle van de naleving van de milieuduurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen worden in Brussel voorgesteld voor de biobrandstoffenverplichting?

In artikel 16 van het voorstel van 23 januari 2008 voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen zijn bepalingen opgenomen voor de controle op de naleving van de milieuduurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen en andere biovloeistoffen. Volgens het derde lid van dit artikel moeten de lidstaten bedrijven verplichten om betrouwbare informatie over de milieuduurzaamheid van biobrandstoffen te geven. De gegevens die gebruikt zijn om die informatie op te stellen dienen de bedrijven op verzoek ter beschikking aan de lidstaat te stellen. Voorts moeten de bedrijven een passende norm opstellen voor onafhankelijke audits van de door hen ingediende informatie. Tijdens deze audits moet worden nagegaan of de door de bedrijven gebruikte systemen nauwkeurig en betrouwbaar zijn en bestand zijn tegen fraude. Voorts wordt ook

de frequentie en de methode van de monsterneming gecontroleerd en moet de robuustheid van de gegevens worden beoordeeld.