



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 8.2.2006
COM(2006) 34 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Een EU-strategie voor biobrandstoffen

{SEC(2006) 142}

INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING	3
2.	DE VERWEZENLIJKING VAN DE MOGELIJKHEDEN VAN BIOBRANDSTOFFEN – EEN STRATEGISCHE AANPAK	4
2.1.	Biobrandstoffen van de eerste generatie	5
2.2.	Biobrandstoffen van de tweede generatie en daarna.....	6
2.3.	Biobrandstoffen in de ontwikkelingslanden.....	7
3.	DE BIOBRANDSTOFFENSTRATEGIE – ZEVEN BELEIDSLIJNEN	8
3.1.	Bevordering van de vraag naar biobrandstoffen	8
3.2.	Benutting van milieuvoordelen	10
3.3.	Ontwikkeling van de productie en distributie van biobrandstoffen.....	12
3.4.	Uitbreiding van het grondstoffenaanbod.....	13
3.5.	Vergroting van de handelsmogelijkheden.....	15
3.6.	Ondersteuning van de ontwikkelingslanden	16
3.7.	Ondersteuning van onderzoek en ontwikkeling.....	17
	Annex 1: Biofuels Glossary	19
	Annex 2: Biofuels progress at national level	20
	Annex 3: Policies promoting biofuels in non-EU countries	21
	Annex 4: Biofuels market situation.....	23
	Annex 5: Trade in biofuels.....	26

1. INLEIDING

In de EU wordt naar raming 21% van de broeikasgassen, die bijdragen aan de algehele temperatuurstijging op aarde, uitgestoten door het vervoer, en dat percentage stijgt nog. Om de duurzaamheidsdoelstellingen, en in het bijzonder de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen overeenkomstig het Protocol van Kyoto, te halen, is het van essentieel belang oplossingen te vinden om de door het vervoer veroorzaakte uitstoot te verminderen.

Dat is niet de enige uitdaging. Bijna alle energie die in de EU-transportsector wordt gebruikt, is afgeleid van aardolie. De bekende aardoliereserves zijn beperkt in aantal en komen slechts in bepaalde gebieden in de wereld voor. Er zijn weliswaar nog nieuwe reserves, maar die zullen meestal moeilijker te exploiteren zijn. Om de continuïteit van de energievoorziening ook in de toekomst te waarborgen, moet daarom niet alleen de invoerafhankelijkheid worden verminderd, maar moeten ook zeer uiteenlopende beleidsinitiatieven worden genomen, zoals de diversificatie van bronnen en technologieën¹.

In de EU worden reeds een aantal maatregelen getroffen. Voertuigfabrikanten ontwikkelen schonere en zuinigere modellen en werken ook aan nieuwe concepten. Er worden eveneens inspanningen geleverd om het openbaar vervoer te verbeteren en om waar mogelijk het gebruik van milieuvriendelijke vervoermiddelen aan te moedigen². Verdere inspanningen zijn nog nodig om de hoeveelheid energie die voor het vervoer wordt gebruikt, te verminderen.

Wat de energie betreft die voor het vervoer wordt gebruikt, worden de ontwikkelingslanden met vergelijkbare en zelfs grotere uitdagingen geconfronteerd: de stijgende aardolieprijzen hebben een zeer negatieve invloed op hun betalingsbalans; afhankelijkheid van ingevoerde fossiele brandstoffen maakt kwetsbaar; en ook zij worden geconfronteerd met de uitdaging om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen.

Op de informele top van de Europese staats- en regeringsleiders van oktober 2005 in Hampton Court werd bevestigd dat het energiebeleid cruciaal is voor Europa om een antwoord te bieden op de uitdagingen van de globalisering en werd de Commissie verzocht voorstellen te doen voor de ontwikkeling van een versterkt Europees energiebeleid. Belangrijk in een dergelijke aanpak zijn middelen om iets te doen aan de al te grote afhankelijkheid van Europa van ingevoerde olie en gas en om, op basis van een gedegen effectbeoordeling op economisch, milieu- en sociaal gebied, een coherente aanpak te ontwikkelen om deze afhankelijkheid geleidelijk te verminderen.

In deze mededeling wordt nagegaan welke rol biobrandstoffen in deze context kunnen spelen. Biobrandstoffen worden geproduceerd op basis van biomassa, een hernieuwbare energiebron, en vormen voor het vervoer een direct substituut voor fossiele brandstoffen. Zij kunnen gemakkelijk in de brandstofvoorzieningssystemen worden geïntegreerd. Biobrandstoffen kunnen net als andere alternatieve brandstoffen (zie punt 2.1) voor het vervoer worden gebruikt en kunnen zodoende de weg helpen vrijmaken voor meer geavanceerde ontwikkelingen, zoals waterstof.

Hoewel de meeste biobrandstoffen momenteel nog duurder zijn dan fossiele brandstoffen, stijgt hun verbruik in landen over de hele wereld. De mondiale productie van biobrandstoffen

¹ Zoals benadrukt in het groenboek "Op weg naar een Europese strategie voor een continue energievoorziening" COM(2000) 769 definitief.

² Zie het witboek over het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010, COM(2001) 370 definitief.

wordt door beleidsmaatregelen aangemoedigd en wordt momenteel op meer dan 35 miljard liter geraamd.

De EU bevordert biobrandstoffen teneinde de uitstoot van broeikasgassen te beperken, de ontkoling van vervoerbrandstoffen te stimuleren, de brandstofbronnen te diversifiëren en duurzame vervangingsmiddelen voor aardolie te ontwikkelen. Verwacht wordt dat de ontwikkeling van de productie van biobrandstoffen nieuwe mogelijkheden zal bieden om het inkomen en de werkgelegenheid in plattelandsgebieden te diversifiëren.

In de context van de herziening van de biobrandstoffenrichtlijn³ door de Commissie tegen eind 2006 zal aandacht worden besteed aan de kosteneffectiviteit, de ambities na 2010, en de evaluatie en monitoring van het totale milieueffect van biobrandstoffen.

De productie van biobrandstoffen op basis van passende grondstoffen zou in een aantal ontwikkelingslanden ook economische en milieuvoordelen kunnen opleveren, voor extra werkgelegenheid kunnen zorgen, de kosten van ingevoerde energie kunnen drukken en mogelijke exportmarkten kunnen openen. In het bijzonder de productie van bio-ethanol zou een haalbaar alternatief kunnen zijn voor bepaalde suikerproducerende landen die door de hervorming van de communautaire suikerregeling worden getroffen.

Deze mededeling vormt een aanvulling op het Actieplan biomassa⁴ en gaat vergezeld van een effectbeoordeling waarin verschillende beleidsopties worden uiteengezet. Op basis van die beoordeling wordt in de mededeling de optie van een gereguleerde markt (optie 2 in de effectbeoordeling) aanbevolen. Deze is gebaseerd op de huidige kennis en probeert de weg te banen voor toekomstige ontwikkelingen. Het is in het bijzonder een gunstige optie voor een evenwichtige aanpak van handelsbesprekingen over biobrandstoffen, de aanwending van de beschikbare instrumenten in het landbouw-, plattelandsontwikkelings- en cohesiebeleid, en de ontwikkeling van een coherent bijstandspakket voor de ontwikkelingslanden. Hoewel de huidige technologieën voor de EU momenteel geen oplossingen bieden die wat de kosten betreft concurrerend zijn, ziet het er toch naar uit dat de baten van de aanmoediging van de ontwikkeling van biobrandstoffen de kosten overtreffen. In die context moet de ontwikkeling van biobrandstoffen van de tweede generatie, waarbij onderzoek en ontwikkeling een belangrijke rol spelen, de kosteneffectiviteit verder verbeteren. Aangezien deze aangelegenheden complex, sectoroverschrijdend en dynamisch zijn, is voor een strategische aanpak gekozen en zal zorgvuldig toezicht worden gehouden op het effect ervan. Naarmate de markt van de biobrandstoffen evolueert, zullen passende wijzigingen worden besproken en in de strategie worden ingepast.

2. DE VERWEZENLIJING VAN DE MOGELIJKHEDEN VAN BIOBRANDSTOFFEN – EEN STRATEGISCHE AANPAK

In het recente Actieplan biomassa worden reeds verschillende maatregelen beschreven die zullen worden genomen om het gebruik van alle soorten biomassa voor de productie van hernieuwbare energie aan te moedigen. In deze mededeling wordt een **EU-strategie voor biobrandstoffen** vastgesteld, waarmee drie doelstellingen worden nagestreefd:

- biobrandstoffen in de EU en in de ontwikkelingslanden verder bevorderen, en ervoor zorgen dat de productie en het gebruik ervan in hun geheel genomen positief zijn voor het milieu,

³ Richtlijn 2003/30/EG van 8 mei 2003 ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen of andere hernieuwbare brandstoffen in het vervoer (PB L 123 van 17.5.2003).

⁴ COM(2005) 628, aangenomen op 7 december 2005.

en dat zij, rekening houdend met concurrentieoverwegingen, bijdragen tot de doelstellingen van de Lissabon-strategie;

- het grootschalige gebruik van biobrandstoffen voorbereiden door hun wat de kosten betreft concurrerender te maken door middel van de geoptimaliseerde teelt van specifiek voor de productie van biobrandstoffen bestemde grondstoffen, onderzoek naar biobrandstoffen van de tweede generatie, en steun voor marktpenetratie door grotere demonstratieprojecten en het uit de weg ruimen van niet-technische belemmeringen;
- de mogelijkheden van de ontwikkelingslanden – onder meer van die welke door de hervorming van de communautaire suikerregeling worden getroffen – onderzoeken wat de productie van biobrandstoffen en van grondstoffen daarvoor betreft, en bepalen hoe de EU de ontwikkeling van een duurzame productie van biobrandstoffen kan ondersteunen.

2.1. Biobrandstoffen van de eerste generatie

Biobrandstoffen van de eerste generatie kunnen tegenwoordig voor de meeste voertuigen in lage concentraties worden vermengd met conventionele brandstoffen en kunnen via de bestaande infrastructuur worden verdeeld. Bepaalde dieselveertuigen kunnen rijden met 100% biodiesel (B100) en in veel landen wereldwijd zijn reeds voertuigen met flexibele brandstof ("flex-fuel") beschikbaar. De vervanging van een percentage van de diesel of de benzine door biobrandstoffen is voor de transportsector bijgevolg de eenvoudigste manier om een onmiddellijke bijdrage te leveren tot de doelstellingen van Kyoto, vooral omdat dit het hele voertuigenpark ten goede komt. De ontwikkeling van een substituut voor diesel is in de Europese context van bijzonder belang aangezien de EU momenteel een netto-importeur van diesel is, terwijl zij benzine uitvoert.

Ook al worden de modernste technologieën aangewend, dan nog zal het voor de in de EU geproduceerde biobrandstoffen gezien hun kostprijs moeilijk zijn om met fossiele brandstoffen te concurreren. Met toepassing van de huidige technologieën is in de EU geproduceerde biodiesel concurrerend bij olieprijs van ongeveer 60 euro per vat, terwijl bio-ethanol pas concurrerend wordt wanneer de olieprijs ongeveer 90 euro per vat bedragen.

Biobrandstoffen kunnen worden gebruikt als alternatieve brandstof voor het vervoer, net trouwens als vloeibaar aardgas (LNG), gecomprimeerd aardgas (CNG), vloeibaar petroleumgas (LPG) en waterstof. Niettemin kan de aanmoediging van het gebruik van de momenteel beschikbare biobrandstoffen worden beschouwd als een tussenfase om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen, de energiebronnen die voor het vervoer worden gebruikt te diversifiëren, en de EU-economie voor te bereiden op andere alternatieven voor de transportsector die momenteel nog niet gebruiksklaar zijn. Door actief in te haken op de globale biobrandstoffentrend en door de duurzame productie ervan te verzekeren, kan de EU haar ervaring en kennis exploiteren en exporteren en tegelijkertijd onderzoek doen om ervoor te zorgen dat zij wat de technische ontwikkelingen betreft tot de voorlopers blijft behoren. Een duidelijke EU-strategie zal ook tot lagere productiekosten bijdragen.

De beschikbaarheid van grondstoffen is van cruciaal belang voor het succes van de biobrandstoffenstrategie. Daarom zullen een aantal bepalingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid worden herzien en indien nodig worden aangepast. De verwachte stijging van de wereldhandel in biobrandstoffen zal eveneens bijdragen tot de stabiliteit van de aanvoer in de EU en in andere delen van de wereld.

De bouw van fabrieken die alternatieve brandstoffen produceren, de invoering van nieuwe motortypes en de aanpassing van het brandstofdistributiesysteem houden investeringen op lange termijn in, en daarvoor zijn stabiele vooruitzichten inzake de marktvraag nodig. Dat

betekent dat maatregelen aan de aanbodzijde moeten worden aangevuld door een marktsysteem dat het gebruik van biobrandstoffen effectief stimuleert. Op middellange termijn zullen bijkomende investeringen nodig zijn om nieuwe technologieën en grondstoffen ingang te doen vinden. Bosbouw- en afvalmaterialen zullen belangrijker worden indien ervoor kan worden gezorgd dat de procédés van de tweede generatie commercieel gezien effectief werken.

Opdat de huidige en toekomstige kansen zo goed mogelijk zouden worden benut, zet de Commissie zich in voor de stimulering van de markt voor biobrandstoffen van de eerste generatie, die zal worden aangevuld met nieuwe technologieën naarmate die operationeel worden.

2.2. Biobrandstoffen van de tweede generatie en daarna

Een van de meest veelbelovende biobrandstoftechnologieën van de tweede generatie – de verwerking van lignocellulose – is reeds goed ontwikkeld. In de EU zijn drie proeffabrieken gevestigd, namelijk in Zweden, Spanje en Denemarken. Andere technologieën om biomassa in vloeibare biobrandstoffen om te zetten (BtL - Biomass to Liquid) zijn onder meer de Fischer Tropsch-synthesen van biodiesel en biodimethylether (bio-DME). In Duitsland en Zweden functioneren reeds demonstratiefabrieken.

Synthesegas (SNG) kan zowel op basis van fossiele als op basis van hernieuwbare bronnen worden geproduceerd. Hernieuwbaar SNG biedt aanzienlijke voordelen wat de vermindering van de CO₂-uitstoot betreft en kan een beslissende stap zijn in de ontwikkeling van andere gasvormige brandstoffen.

Voor de groep-op-hoog-niveau CARS21⁵ zijn de biobrandstoffen van de tweede generatie bijzonder veelbelovend. Zij beveelt dan ook aan dat substantiële steun wordt verleend voor de ontwikkeling ervan. De groep concludeert eveneens dat bij verdere beleidsontwikkelingen de respectieve voordelen van de verschillende biobrandstoftechnologieën en –productieprocessen voor het tegengaan van de klimaatverandering in aanmerking moeten worden genomen en tot uiting moeten komen.

Om het grootschalige gebruik van vanuit kostenooqpunt concurrerende biobrandstoffen voor te bereiden, moet permanent aan onderzoek en ontwikkeling worden gedaan om de nieuwe technologieën tot een succes te maken. Het Europees platform voor biobrandstoftechnologie en andere technologieplatforms kunnen daarbij een vitale rol spelen. Ook de ontwikkeling van speciale grondstoffen voor biobrandstoffen en de uitbreiding van het gamma grondstoffen die voor de productie van biobrandstoffen kunnen worden aangewend, moeten worden aangemoedigd.

Om de beste praktijken ingang te doen vinden en langetermijninvesteringen door de privé-sector te stimuleren, zal een partnerschap tussen alle belangrijke stakeholders nodig zijn. In dat verband zou de Europese Investeringsbank haar steun kunnen verlenen aan de ontwikkeling en de schaalvergroting van economisch haalbare projecten en technologieën.

Er zal op EU-niveau toezicht worden gehouden op de ontwikkeling, zodat op het juiste tijdstip steun kan worden verleend voor de opwaardering van demonstratieprojecten tot commerciële projecten. Tegelijkertijd moeten garanties worden geboden voor de milieuvoordelen van alle

⁵ De groep-op-hoog-niveau CARS21 is opgericht door vice-voorzitter Verheugen om de uitdagingen op het gebied van het concurrentievermogen te onderzoeken waarmee de Europese automobiellndustrie wordt geconfronteerd. Op 12 december 2005 keurde deze groep haar verslag goed: <http://europa.eu.int/comm/enterprise/automotive/pagesbackground/competitiveness/cars21finalreport.pdf>.

nieuwe processen en moeten alle niet-technische belemmeringen voor de acceptatie ervan uit de weg zijn geruimd.

Geavanceerde biobrandstoftechnologieën kunnen ook een springplank zijn naar op een hernieuwbare wijze geproduceerde waterstof, die het vooruitzicht van virtueel uitstootvrij vervoer biedt. Er is evenwel behoefte aan een nieuwe motortechnologie voor brandstofcellen waarin waterstof wordt gebruikt, alsook aan grote investeringen in fabrieken die de waterstof produceren en aan een nieuw distributiesysteem. In dit licht moet de duurzaamheid van waterstof zorgvuldig worden geëvalueerd. Een verschuiving naar vervoer met vervoermiddelen die werken op waterstof vereist daarom een grote beslissing die in een grootschalige langetermijnstrategie past.

2.3. Biobrandstoffen in de ontwikkelingslanden

Biomassa is het productiefst in een tropische omgeving en de productiekosten voor biobrandstoffen, met name voor ethanol, zijn relatief laag in een aantal ontwikkelingslanden. In Brazilië, de grootste producent van bio-ethanol ter wereld, kan op basis van suikerriet geproduceerde bio-ethanol momenteel concurreren met fossiele brandstoffen. Bovendien is er minder fossiele energie nodig voor de productie van ethanol uit suikerriet dan voor de ethanolproductie in Europa, en is de vermindering van de uitstoot bijgevolg relatief groter. De EU is momenteel de grootste producent van biodiesel en er is geen noemenswaardige handel. Ontwikkelingslanden zoals Maleisië, Indonesië en de Filipijnen, die momenteel biodiesel voor hun nationale markt produceren, zouden beslist ook hun exportpotentieel kunnen ontwikkelen.

Over het algemeen zou de productie van biobrandstoffen een kans kunnen inhouden om de landbouwactiviteit te diversifiëren, de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen (hoofdzakelijk aardolie) te verminderen en op een duurzame manier bij te dragen aan de economische groei. Er moet evenwel worden erkend dat de situatie in de diverse ontwikkelingslanden verschilt, en dat er bezorgdheid bestaat over milieu-, economische en sociale aangelegenheden.

De vooruitzichten voor de productie en het gebruik van biobrandstoffen in de ontwikkelingslanden zijn zeer uiteenlopend, afhankelijk van de soorten grondstoffen die worden geproduceerd en een aantal economische factoren. Voor de plaatselijke ontwikkeling van biobrandstoffen is de prijs van de aardolie op de wereldmarkt een belangrijke factor. Andere factoren zijn 1) de schaal waarop mogelijk kan worden geproduceerd; 2) de omvang van de nationale of de regionale markt; 3) de vereiste investeringen in infrastructuur; 4) de ondersteuning door het beleid; 5) de exportmogelijkheden (EU, VS, Japan, China); en 6) de marktprijs van de grondstoffen die voor de productie van biobrandstoffen zullen worden gebruikt.

In landen waar de grondstoffenproductie waarschijnlijk sterk zal toenemen, bestaat er op milieugebied bezorgdheid over de druk waaronder ecologisch kwetsbare gebieden, zoals het regenwoud, zullen komen te staan. Er is ook bezorgdheid over de gevolgen voor de vruchtbaarheid van de bodem, de beschikbaarheid en de kwaliteit van het water, en het gebruik van pesticiden. Tot de sociale gevolgen behoren de mogelijke ontwrichting van gemeenschappen en de concurrentie tussen de productie van biobrandstoffen en voedselproductie. Deze problemen moeten stuk voor stuk worden onderzocht en gekwantificeerd en indien nodig door middel van sterke regelgevingskaders worden geregeld. Het EU-ontwikkelingsbeleid zal de ontwikkelingslanden die daarvoor het best in aanmerking komen helpen de mogelijke voordelen van biobrandstoffen te benutten en deze problemen op een passende wijze aan te pakken.

3. DE BIOBRANDSTOFFENSTRATEGIE – ZEVEN BELEIDSLIJNEN

In dit hoofdstuk worden de zeven beleidslijnen beschreven waaronder de maatregelen zijn gegroepeerd die de Commissie zal nemen om de productie en het gebruik van biobrandstoffen te stimuleren.

3.1. Bevordering van de vraag naar biobrandstoffen

De Commissie zal

- in 2006 een verslag publiceren met het oog op een mogelijke herziening van de biobrandstoffenrichtlijn. In dat verslag zal onder meer nader worden ingegaan op onderwerpen zoals de vaststelling van nationale doelstellingen wat het marktaandeel van biobrandstoffen betreft, het opleggen van biobrandstofverplichtingen en het verzekeren van een duurzame productie;
- de lidstaten ertoe aanzetten biobrandstoffen van de tweede generatie in het kader van de biobrandstofverplichtingen gunstig te behandelen;
- de Raad en het Europees Parlement om de spoedige goedkeuring verzoeken van haar onlangs aangenomen wetgevingsvoorstel ter bevordering van de aanschaf door de overheid van schone en zuinige voertuigen, met inbegrip van voertuigen die met een hoog percentage biobrandstoffen rijden.

In 2001 heeft de Commissie een mededeling goedgekeurd die gepaard ging met een wetgevingsvoorstel over alternatieve brandstoffen voor het wegvervoer. Zij vestigde daarin de aandacht op hoofdzakelijk drie brandstoffen (biobrandstoffen, aardgas en waterstof) die over ontwikkelingspotentieel beschikken.⁶ De wetgevingsvoorstellen zijn in 2003 geamendeerd aangenomen.

De **biobrandstoffenrichtlijn**⁷ stelt referentiewaarden vast: een marktaandeel van 2% voor biobrandstoffen in 2005 en van 5,75% in 2010. Om de richtlijn ten uitvoer te leggen, nemen veel lidstaten hun toevlucht tot belastingvrijstellingen voor brandstoffen, die door de **richtlijn betreffende de belasting van energieproducten**⁸ mogelijk worden gemaakt. Een aantal lidstaten voerde onlangs biobrandstofverplichtingen in: zij verplichten de brandstofleveranciers ertoe een bepaald percentage biobrandstof te mengen in de brandstoffen die zij op de nationale markt brengen.

De doelstelling dat biobrandstoffen in 2005 een marktaandeel van 2% zouden vertegenwoordigen, is niet gehaald. Rekening houdend met de doelstellingen die de lidstaten hadden vastgesteld, kon het marktaandeel van de biobrandstoffen hoogstens 1,4% hebben bedragen. De Commissie heeft inbreukprocedures ingeleid in zeven gevallen waar lidstaten zonder gegronde reden te lage doelstellingen hadden vastgesteld.

⁶ Mededeling over alternatieve brandstoffen voor het wegvervoer en een pakket maatregelen ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen; COM(2001) 547.

⁷ Richtlijn 2003/30/EG van 8 mei 2003 ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen of andere hernieuwbare brandstoffen in het vervoer (PB L 123 van 17.5.2003).

⁸ Richtlijn 2003/96/EG van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (PB L 283 van 31.10.2003).

In 2006 zal de Commissie een **verslag** over de tenuitvoerlegging van de biobrandstoffenrichtlijn presenteren met het oog op een mogelijke herziening. In dat verslag zullen onder meer de volgende punten aan bod komen:

- nationale doelstellingen wat het marktaandeel van biobrandstoffen betreft;
- het opleggen van biobrandstofverplichtingen;
- het opleggen van de beperking dat alleen biobrandstoffen die in de EU en in derde landen volgens minimale duurzaamheidsnormen worden geproduceerd meetellen voor het halen van de doelstellingen.

Een certificatenregeling moet op een niet-discriminerende wijze op biobrandstoffen die in de lidstaat zelf worden geproduceerd en op ingevoerde biobrandstoffen worden toegepast en moet in overeenstemming zijn met de bepalingen van de WTO.

Biobrandstofverplichtingen lijken een veelbelovende manier te zijn om problemen met belastingvrijstellingen op te lossen. Zij zouden het ook gemakkelijker maken om biobrandstoffen die een grotere reductie van de uitstoot van broeikasgassen mogelijk maken gunstiger te behandelen, en dat is een aanpak die de Commissie zou willen aanmoedigen.

Krachtens de **richtlijn betreffende de belasting van energieproducten** kunnen de lidstaten voor biobrandstoffen onder bepaalde voorwaarden belastingverminderingen en/of -vrijstellingen toekennen. Deze belastingvoordelen worden als staatssteun beschouwd en kunnen dus niet zonder de voorafgaande toestemming door de Commissie worden toegekend. Het toezicht door de Commissie moet ongeoorloofde concurrentievervalsingen voorkomen en steunt op de Communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu⁹. Deze kaderregeling houdt rekening met de gunstige effecten die op basis van biomassa geproduceerde energie kan hebben in vergelijking met energie uit fossiele brandstoffen.

Met dat toezicht moet tevens overcompensatie worden voorkomen, zoals dat ook door de richtlijn betreffende de belasting van energieproducten wordt verlangd. Aangezien de productiekosten variëren, in het bijzonder voor bio-ethanol, onderzoekt de Commissie in welke mate de instrumenten kunnen worden verfijnd zodat daarmee rekening kan worden gehouden en de internationale handelsregels toch worden nageleefd.

Er zal nauwgezet toezicht moeten worden gehouden op de verenigbaarheid van de biobrandstofleveringsverplichtingen (in de verschillende vormen die deze kunnen aannemen) met de fiscale stimulansen. Het valt te verwachten dat biobrandstofverplichtingen belastingstimulansen overbodig maken en een vermindering van de staatssteun mogelijk maken overeenkomstig het beginsel "de vervuiler betaalt" en het actieplan staatssteun van de Commissie dat gericht is op minder en beter gerichte staatssteun.

Voorts moet er een kader komen voor **stimulansen** die aan de milieuprestaties van individuele brandstoffen gekoppeld zijn. Op die manier zou de aanwending van marktgestuurde en vraaggeoriënteerde maatregelen voor biobrandstoffen worden aangemoedigd en bevorderd. Tot de geschikte beleidsmaatregelen behoren bijvoorbeeld de aanmoediging van milieusystemen voor de gebruikers van voertuigen, een milieukeur, prijsdifferentiatie door heffingen op de uitstoot en op producten, bevordering van de milieukwaliteit door voorlichting en informatie aan zowel consumenten als producenten, verhandelbare vergunningen, garanties dat de milieuvoorschriften worden nageleefd, middelen en milieueffectbeoordeling bij bankverrichtingen.

⁹ PB C 37 van 3.2.2001, blz. 3, in het bijzonder onder punt E.3.3.

Publieke en particuliere voertuigenparken, landbouwvoertuigen en zware vrachtoertuigen, waar belastingvrijstellingen of –verminderingen bijzonder succesvol zijn gebleken om het gebruik van brandstoffen die een hoog percentage biobrandstoffen bevatten aan te moedigen, zijn vruchtbare markten om het gebruik van biobrandstoffen op te drijven. Voor landbouwbedrijven zijn momenteel kleinschalige verwerkingsinstallaties en zaadperssystemen beschikbaar die op basis van landbouwafval of oliehoudende gewassen op een goedkope manier biodiesel kunnen produceren. Stadsbusparken en particuliere busparken krijgen hun brandstof meestal afzonderlijk geleverd en kunnen bijgevolg vrij gemakkelijk op biobrandstoffen overschakelen. Een ander gebied waar de vraag naar biobrandstoffen verder zou kunnen worden aangemoedigd is die van de vissersvloeden en vissersschepen, een potentiële markt voor biodiesel.

Voor de overheidssector zal de Commissie het gebruik van biobrandstoffen op deze specifieke gebieden verder blijven aanmoedigen. Zij heeft een voorstel ingediend voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bevordering van schone voertuigen voor wegvervoer¹⁰, inclusief voertuigen die rijden op brandstoffen met een hoog percentage biobrandstoffen.

3.2. Benutting van milieuvoordelen

De Commissie zal

- onderzoeken hoe het gebruik van biobrandstoffen kan bijdragen tot de doelstellingen inzake de reductie van de CO₂-uitstoot door autoparken;
- maatregelen onderzoeken en waar nodig maatregelen voorstellen om ervoor te zorgen dat biobrandstoffen optimaal bijdragen tot de bestrijding van het broeikas-effect;
- ijveren voor de duurzame teelt van grondstoffen voor biobrandstoffen in de EU en in derde landen;
- de grenswaarden voor ethanol, ether en andere zuurstofverbindingen in benzine, de maximale dampspanning van benzine, en het maximumpercentage biodiesel in diesel onderzoeken.

De Commissie onderzoekt hoe het gebruik van biobrandstoffen kan bijdragen tot de doelstellingen inzake de reductie van de CO₂-uitstoot door autoparken. Zij baseert zich daarvoor op het feit dat de autobouwers ermee hebben ingestemd de uitstoot van nieuwe auto's in het kader van een geïntegreerde aanpak te verminderen. Op basis van het CARS21-verslag¹¹ onderzoekt de Commissie momenteel de verschillende mogelijkheden voor deze aanpak.

Opdat de mogelijke milieuvoordelen zouden worden benut, moet een biobrandstoffenstrategie vooral aandacht besteden aan 1) de optimalisering van de broeikasgasreductie in verhouding tot de gemaakte kosten, 2) het voorkomen van milieuschade door de productie van biobrandstoffen en van de grondstoffen daarvoor, 3) de garantie dat het gebruik van biobrandstoffen geen milieu- of technische problemen veroorzaakt.

¹⁰ COM(2005) 634.

¹¹ Zie voetnoot 5.

- 1) Momenteel houden de stimulansen voor biobrandstoffen geen rekening met de huidige positieve effecten van de verschillende biobrandstoffen en hun productiewijzen op de uitstoot van broeikasgassen. Door de voordelen van biobrandstoffen voor de beperking van de uitstoot van broeikasgassen te koppelen aan het aanmoedigen van het aanbod van biobrandstoffen, worden de voordelen vergroot en krijgt de industrie een duidelijk signaal dat het belangrijk is de productiewijzen verder te verbeteren. Zo kunnen ook naar producenten van brandstoffen en van grondstoffen daarvoor marktgestuurde signalen worden gestuurd dat de koolstofuitstoot in de transportsector verder moet worden verminderd. Om doeltreffend te zijn, moet een dergelijk mechanisme zonder enige discriminatie gelden voor nationale en ingevoerde producten en moet het volledig in overeenstemming zijn met de WTO-voorschriften. Ook de mogelijkheid van een multinationale aanpak kan worden onderzocht, gekoppeld aan het bestaande mechanisme voor schone ontwikkeling, waardoor de betrokkenheid van de handelspartners wordt gegarandeerd. De stimulansen die onder de biobrandstoffenrichtlijn vallen, zullen in de loop van 2006 worden herzien.
- 2) Het is van essentieel belang dat voor de **productie van grondstoffen** voor biobrandstoffen passende minimale milieunormen gelden die aan de plaatselijke omstandigheden in de EU en in derde landen zijn aangepast. Er is in het bijzonder bezorgdheid gerezen over het gebruik van braakgelegde grond wegens de potentiële gevolgen voor de biodiversiteit en de bodem, alsook over de teelt van grondstoffen voor biobrandstoffen in ecologisch kwetsbare gebieden. Om aan deze bezorgdheid tegemoet te komen, moet bijzondere aandacht worden besteed aan de plaats waar energiegewassen in de wisselbouw kunnen worden ingepast en aan de wijze waarop negatieve gevolgen voor de biodiversiteit, watervervuiling, bodemverarming, en de verstoring van habitats en species in hoogwaardige natuurgebieden kunnen worden vermeden. De duurzaamheidscriteria voor de EU-productie mogen evenwel niet beperkt blijven tot energiegewassen, maar moeten betrekking hebben op alle landbouwgrond, zoals voorgeschreven door de randvoorwaarden die in het kader van de GLB-hervorming van 2003 zijn vastgesteld. Deze criteria moeten ook rekening houden met de voordelen van de teelt van energiegewassen in de wisselbouw en in marginale gebieden. Dergelijke criteria en normen moeten in overeenstemming zijn met de WTO-voorschriften, en moeten doeltreffend en niet te bureaucratisch zijn.
- 3) In de praktijk veroorzaken de verschillende soorten biobrandstoffen uiteenlopende milieu- en technische problemen. De **richtlijn betreffende de brandstofkwaliteit**¹² bevat specificaties voor benzine en diesel om milieu- en gezondheidsredenen, zoals grenswaarden voor ethanol, ether en andere zuurstofverbindingen in benzine. In de richtlijn wordt ook de maximale dampspanning van benzine vastgesteld. De EN590-norm stelt om technische redenen nog andere grenswaarden vast, en bepaalt dat diesel in volume maximaal 5% biodiesel mag bevatten (4,6% uitgedrukt in energiewaarde). Deze beperkingen maken het moeilijker om het gebruik van biobrandstoffen op te drijven.

De Commissie heeft aangekondigd dat zij de kwantitatieve beperkingen voor ethanol, ethers en biodiesel in 2006 zal herzien.

¹² Richtlijn 98/70/EG van 13 oktober 1998 betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof (PB L 350 van 28.12.1998), gewijzigd bij Richtlijn 2003/17/EG van 3 maart 2003 (PB L 76 van 22.3.2003).

3.3. Ontwikkeling van de productie en distributie van biobrandstoffen

De Commissie zal

- lidstaten en regio's ertoe aanmoedigen rekening te houden met de voordelen van biobrandstoffen en andere bio-energie bij het opstellen van hun nationale referentiekaders en operationele plannen in het raam van het cohesiebeleid en het beleid inzake plattelandontwikkeling;
- voorstellen een specifieke ad-hocgroep op te richten die de mogelijkheden moet onderzoeken die biomassa en biobrandstoffen in nationale programma's voor plattelandontwikkeling kunnen bieden;
- de betrokken industrieën vragen wat de technische verantwoording is voor praktijken die een hinderpaal vormen voor de invoering van biobrandstoffen en zal toezicht houden op de gedragingen van deze industrieën om ervoor te zorgen dat biobrandstoffen niet worden gediscrimineerd.

Veel regio's die steun ontvangen van het Structuurfonds of het Cohesiefonds, in het bijzonder plattelandgebieden in Centraal- en Oost-Europa, kunnen door het gebruik van biomassa economische groei en werkgelegenheid scheppen. Lage loonkosten en de beschikbaarheid van veel hulpbronnen kan deze regio's een comparatief voordeel opleveren voor de productie van grondstoffen voor biobrandstoffen. De ondersteuning van de ontwikkeling van hernieuwbare en alternatieve energiebronnen zoals biomassa, inclusief biobrandstoffen, is daarom een belangrijke doelstelling van het **cohesiebeleid**¹³. Zo kan bijvoorbeeld steun worden verleend voor de omscholing van landbouwers, het verstrekken van uitrusting voor producenten van biomassa en investeringen in installaties voor de productie van biobrandstoffen.

De Commissie moedigt de lidstaten en de regio's ertoe aan ervoor te zorgen dat bij het opstellen van hun nationale strategische referentiekaders en operationele programma's terdege rekening wordt gehouden met de potentiële voordelen van biobrandstoffen.

Investeringen in of nabij landbouwbedrijven, bijvoorbeeld voor de verwerking van biomassa, alsook de aanwending van niet benutte biomassa door bosbouwers, kunnen eveneens worden gesteund door het beleid inzake **plattelandontwikkeling**. De Commissie heeft communautaire strategische richtsnoeren voor plattelandontwikkeling voorgesteld waarin de nadruk wordt gelegd op hernieuwbare energie, met inbegrip van biobrandstoffen. Zij stelt eveneens voor een specifieke ad-hocgroep op te richten die de mogelijkheden moet onderzoeken die biomassa en biobrandstoffen in nationale programma's voor plattelandontwikkeling kunnen bieden.

Net als de belastingvrijstellingen voor brandstoffen moeten vanzelfsprekend ook de andere vormen van officiële steun voor de productie en het gebruik van biobrandstoffen in overeenstemming zijn met de bepalingen inzake **staatssteun**.

De Commissie zal de betrokken industrieën vragen wat de technische redenen zijn voor de **hinderpalen** voor de invoering van biobrandstoffen en zal ook de mening van andere betrokken partijen vragen. Zij zal eveneens toezicht houden op de gedragingen van de betrokken industrieën om ervoor te zorgen dat biobrandstoffen niet worden gediscrimineerd.

¹³ Zoals vastgesteld in de mededeling van de Commissie "Cohesiebeleid ter ondersteuning van groei en werkgelegenheid", COM(2005) 299.

Bij het beoordelen van het effect van het beleid en de programma's ter ondersteuning van de productie en de distributie van biobrandstoffen zal de Commissie rekening houden met de mogelijke gevolgen voor de traditionele markten voor ethanol, levensmiddelen, bosbouwproducten en aardolie.

3.4. Uitbreiding van het grondstoffenaanbod

De Commissie zal

- ervoor zorgen dat de suikerproductie voor bio-ethanol zowel in aanmerking komt voor de regeling inzake de teelt van niet voor voeding of vervoeding bestemde gewassen op braakland als voor de premie voor energiegewassen;
- de mogelijkheden onderzoeken van de bijkomende verwerking tot biobrandstoffen van granen uit bestaande interventievoorraden teneinde de hoeveelheid met restitutie uitgevoerd graan te helpen verminderen;
- de tenuitvoerlegging van de energiegewassenregeling tegen eind 2006 evalueren;
- toezicht houden op de gevolgen van de vraag naar biobrandstoffen voor de prijzen van grondstoffen en bijproducten en de beschikbaarheid ervan voor concurrerende industrieën, en de gevolgen voor het aanbod en de prijzen van levensmiddelen, zowel in de EU als in de ontwikkelingslanden;
- een campagne financieren om de landbouwers en de bosbezitters in te lichten over de eigenschappen van energiegewassen en de mogelijkheden die deze bieden;
- een actieplan voor de bosbouw presenteren waarin het gebruik van materiaal uit de bosbouw voor energiedoeleinden een belangrijke rol zal spelen;
- nagaan hoe de wetgeving inzake dierlijke bijproducten kan worden gewijzigd, zodat het gemakkelijker wordt om een vergunning en goedkeuring te verkrijgen voor alternatieve processen voor de productie van biobrandstoffen;
- het voorgestelde mechanisme ten uitvoer leggen om de normen voor het secundaire gebruik van afvalmateriaal te verduidelijken.

De lopende **hervorming van het GLB**, die in 1992 is ingezet, heeft de prijsondersteuning teruggeschroefd en heeft bijgedragen tot de verbetering van het concurrentievermogen van de communautaire landbouwproductie voor alle mogelijke markten: levensmiddelen, diervoeders en producten voor niet-voedingsdoeleinden, inclusief biobrandstoffen. Dat is vooral belangrijk voor granen, aangezien die momenteel tot de belangrijkste grondstoffen voor de bio-ethanolproductie in de EU behoren. In het kader van de GLB-hervorming van 2003 is de inkomenssteun **losgekoppeld** van de productie. Dat zal het aanbod van energiegewassen verder helpen bevorderen. Met name gewassen die alleen in het kader van de regeling voor niet voor voeding of vervoeding bestemde gewassen op braakland voor rechtstreekse betalingen in aanmerking kwamen, kunnen nu zonder inkomensverlies op om het even welke grond worden verbouwd.

De verplichting dat het om **braakland** moet gaan, is tijdens de GLB-hervorming van 1992 ingevoerd als instrument om het evenwicht op de graanmarkt te herstellen, en is ook opgenomen in de nieuwe bedrijfstoelageregeling. Braakland mag normaal gezien voor geen enkel soort productie worden gebruikt, maar de teelt van niet-voedingsgewassen (inclusief energiegewassen) is toegestaan wanneer de aanwending van de biomassa bij contract of door de landbouwer wordt gewaarborgd.

Er is onlangs een politiek akkoord bereikt over een omvangrijke hervorming van de gemeenschappelijke marktordening voor **suiker**. Voor suikerbieten die voor de productie van bio-ethanol worden verbouwd, zullen ook in de toekomst geen quota's gelden. De Commissie zal haar voorstel handhaven dat suikerbieten die voor de productie van bio-ethanol worden verbouwd zowel in aanmerking komen voor de regeling inzake de teelt van niet voor voeding of vervoeding bestemde gewassen op braakland als voor de premie voor energiegewassen. Dat zou in de EU nieuwe markten voor suikerbieten openen.

In het kader van haar marktbeleid heeft de Commissie gebruikgemaakt van de mogelijkheid om alcohol verkregen uit de distillatie van wijn uit **interventievoorraden** te verkopen voor energiedoeleinden. Dat kan evenwel absoluut niet worden beschouwd als een duurzame bron voor de productie van biobrandstoffen. In 2005 is voor het eerst speciaal voor de productie van bio-ethanol een aanbesteding voor rogge uit interventievoorraden uitgeschreven. De Commissie zal de mogelijkheden onderzoeken om nog meer granen uit bestaande interventievoorraden tot biobrandstoffen te verwerken, teneinde de hoeveelheid met restitutie uitgevoerd graan te helpen verminderen.

Daarnaast is door de GLB-hervorming van 2003 speciale **steun voor energiegewassen** ingevoerd. De premie bedraagt 45 euro per ha, met een gewaarborgde oppervlakte van 1,5 miljoen hectare als begrotingsmaximum. Indien de aanvragen dat maximum overtreffen, zal de premie proportioneel worden gereduceerd. De Commissie moet tegen 31 december 2006 een verslag over deze regeling voor energiegewassen presenteren en passende voorstellen doen, rekening houdend met de verwezenlijking van de doelstellingen inzake biobrandstoffen.

Biobrandstoffen worden momenteel bijna uitsluitend geproduceerd op basis van gewassen die ook voor voedingsdoeleinden kunnen worden gebruikt. Er is bezorgdheid gerezen dat de beschikbaarheid van betaalbare levensmiddelen in de ontwikkelingslanden in gevaar kan komen wanneer de wereldvraag naar biobrandstoffen toeneemt. Biobrandstoffen komen ook in concurrentie met andere industrieën wat de grondstoffen betreft. Daarom zal de Commissie nauwgezet toezicht houden op de gevolgen van de vraag naar biobrandstoffen.

De Commissie overweegt een **informatiecampagne** te financieren om landbouwers en bosbezitters in te lichten over de eigenschappen van energiegewassen en er zodoende voor te zorgen dat gebruik wordt gemaakt van het onbenutte energiepotentieel van bosbouwproducten en de mogelijkheden die deze bieden.

De Commissie werkt aan een **actieplan voor de bosbouw**, dat in 2006 moet worden aangenomen, en waarin het gebruik van materiaal uit de bosbouw voor energiedoeleinden een belangrijke rol zal spelen. Dat zal vooral van belang zijn voor de productie van biobrandstoffen van de tweede generatie.

Organisch afval uit de papierindustrie, dierlijke vetten en nevenproducten, gerecycleerde spijsoïën en veel andere bronnen worden als energiebron onvoldoende benut. Onlangs heeft de Commissie een thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling¹⁴ goedgekeurd, alsook een voorstel voor een nieuwe kaderwetgeving betreffende afvalstoffen¹⁵. Daarin stelde de Commissie een mechanisme voor om de normen voor het secundaire gebruik van afvalmateriaal, bijvoorbeeld voor de productie van biobrandstoffen, te verduidelijken.

¹⁴ COM(2005) 666.

¹⁵ COM(2005) 667.

3.5. Vergroting van de handelsmogelijkheden

De Commissie zal

- de voor- en nadelen en de wettelijke implicaties van de indiening van een voorstel voor afzonderlijke nomenclatuurcodes voor biobrandstoffen onderzoeken;
- markttoegangsvoorwaarden voor ingevoerde bio-ethanol in stand houden die niet ongunstiger zijn dan die welke door de momenteel geldende handelsovereenkomsten worden geboden, zal in het bijzonder een vergelijkbaar niveau van preferentiële toegang voor ACS-landen in stand houden, en zal rekening houden met het probleem van het verlies van preferenties;
- streven naar evenwicht tijdens het lopende en toekomstige handelsoverleg met ethanolproducerende landen en regio's – de EU zal de belangen van zowel de plaatselijke producenten als de EU-handelspartners respecteren in de context van de stijgende vraag naar biobrandstoffen;
- wijzigingen van de "biodiesel-norm" voorstellen om de aanwending van een grotere verscheidenheid van plantaardige oliën voor de productie van biodiesel te vergemakkelijken en de vervanging van methanol door ethanol in de productie van biodiesel mogelijk te maken.

Aangezien er voor biobrandstoffen geen specifieke indeling voor douanedoeleinden bestaat, is de exacte hoeveelheid ingevoerde ethanol, oliehoudende zaden en plantaardige olie die uiteindelijk in de transportsector wordt gebruikt niet bekend. De Commissie zal de voor- en nadelen en de wettelijke implicaties van de indiening van een voorstel voor **afzonderlijke nomenclatuurcodes** voor biobrandstoffen¹⁶ onderzoeken.

In het kader van de onderstaande preferentiële handelsregelingen komt bio-ethanol de EU momenteel onder tariefcode 2207 vrij van rechten binnen:

- het initiatief "Alles behalve wapens" voor de minst ontwikkelde landen;
- de Overeenkomst van Cotonou met landen uit Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS-landen);
- de nieuwe "SAP Plus" stimuleringsregeling (bijzondere stimuleringsregeling voor duurzame ontwikkeling en goed bestuur);
- bepaalde bilaterale preferentiële overeenkomsten, met name de Euro-mediterrane overeenkomst.

Twee lopende onderhandelingen zullen gevolgen hebben voor de toekomstige opening van de markt voor bio-ethanol:

- op multilateraal niveau, de Doha-ronde (de ontwikkelingsagenda van Doha): voor bio-ethanol zullen er tariefverlagingen komen na onderhandelingen over de toegang tot de landbouwmarkt. De markttoegang voor bio-ethanol wordt ook besproken tijdens de

¹⁶ Bij dit onderzoek zal moeten worden vermeld of de nadruk moet liggen op GN-codes (interne codes voor de EU) of op internationale HS-codes. Over de totstandbrenging van een nieuwe HS-code moet op internationaal niveau worden onderhandeld, terwijl een nieuwe GN-code zinvol kan zijn voor de communautaire statistieken.

onderhandelingen over handel en milieu, terwijl de onderhandelingen over de markttoegang voor industriële producten eveneens van belang zijn voor bepaalde soorten biobrandstoffen;

- op regionaal niveau: de vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en de Mercosur (Argentinië, Brazilië, Paraguay en Uruguay).

De grootste offensieve belangen van Brazilië zijn suiker en bio-ethanol, en dat zijn dan ook essentiële elementen in deze onderhandelingen.

Gezien de stijgende vraag naar biobrandstoffen streeft de Commissie ernaar zowel de productie in de EU op passende wijze te ontwikkelen als de invoermogelijkheden voor en de economische levensvatbaarheid van biobrandstoffen en de grondstoffen daarvoor te verbeteren. Teneinde zowel de belangen van de plaatselijke producenten als die van de EU-handelspartners te respecteren, zal de Commissie streven naar **evenwicht** tijdens het lopende bilaterale en multilaterale handelsoverleg met ethanolproducerende landen. Wat de huidige handel betreft, zal de Commissie markttoegangsvoorwaarden voor ingevoerde bio-ethanol in stand houden die niet ongunstiger zijn dan die welke door de momenteel geldende handelsovereenkomsten worden geboden.

Wat biodiesel betreft, zou een wijziging van de **EN 14214-norm** de aanwending van een grotere verscheidenheid van plantaardige oliën vergemakkelijken, binnen de grenzen van wat haalbaar is zonder een aanmerkelijke achteruitgang van de brandstofprestaties en met inachtneming van de duurzaamheidsnormen.

3.6. Ondersteuning van de ontwikkelingslanden

De Commissie zal

- ervoor zorgen dat er voor de landen van het suikerprotocol die getroffen worden door de hervorming van de communautaire suikerregeling begeleidende maatregelen komen die de ontwikkeling van de productie van bio-ethanol steunen;
- een coherent bijstandspakket voor biobrandstoffen uitwerken dat kan worden aangewend in ontwikkelingslanden met een potentieel voor biobrandstoffen;
- onderzoeken hoe de EU het best kan bijdragen tot de ontwikkeling van vanuit milieu- en economisch oogpunt duurzame nationale biobrandstoffenplatforms en regionale biobrandstoffenactieplannen.

De interne inspanningen in de Europese Unie om hernieuwbare energie te bevorderen gaan hand in hand met de bereidheid van de EU om de internationale samenwerking op dit gebied, en met name met de ontwikkelingslanden, te versterken.

Het voorstel van de Commissie inzake begeleidende maatregelen voor landen van het suikerprotocol die getroffen worden door de **hervorming van de communautaire suikerregeling** is een belangrijk samenwerkingsinitiatief. Met deze begeleidende maatregelen zal de herstructurering of de diversificatie in de getroffen landen worden ondersteund op basis van hun strategieën om de gevolgen van de hervorming het hoofd te bieden. In dat kader kan de EU ook de ontwikkeling van de ethanolsector steunen op basis van grondige specifieke studies per land.

Andere samenwerkingskaders zijn onder meer het **energie-initiatief van de Europese Unie** en de **Coalitie van Johannesburg voor hernieuwbare energie (JREC)**. Het energie-initiatief van de EU legt de nadruk op de beleidsdialoog en op specifieke partnerschappen en

maatregelen voor armoedebestrijding en de bevordering van de toegang tot energie. Hernieuwbare energie is een cruciaal aspect van het initiatief, in het kader waarvan de EU-energiefaciliteit (met een budget van 220 miljoen euro) tot stand is gekomen. Deze faciliteit zal in 2006 operationeel worden en zal als katalysator werken voor concrete investeringen in energiediensten voor wie onder de armoedegrens leeft. De JREC is een breed platform waar regeringen samenwerken om hernieuwbare energiebronnen meer gewicht te geven. Het "Patient Capital"-initiatief van deze coalitie is het resultaat van de verplichting die de JREC-leden zijn aangegaan om niet vervulde financieringsbehoeften van bedrijfsontwikkelaars en kleine en middelgrote bedrijven die actief zijn op het gebied van de hernieuwbare energie, in het bijzonder in de ontwikkelingslanden, op te sporen en te overbruggen.

Om de synergieën tussen de verschillende beschikbare instrumenten voor de bevordering van biobrandstoffen in het ontwikkelingsbeleid verder te ontwikkelen, zal de Commissie een coherent bijstandspakket voor biobrandstoffen uitwerken dat gebruik zal maken van de verschillende bestaande instrumenten om aspecten van de ontwikkeling van biobrandstoffen te steunen in landen en regio's waar biobrandstoffen een goede optie zijn voor duurzame armoedebestrijding. Zodoende zal de Commissie nagaan hoe zij het best de betrokkenheid van kleine boeren bij de productie van biobrandstoffen kan helpen bevorderen: in hun betrekkingen tot andere schakels in de productieketen, door de verspreiding van informatie en de uitwisseling van beste praktijken, door de bevordering van Zuid-Zuid-uitwisselingen, door jumelages en business-to-business-betrekkingen en de bevordering van privé-investeringen, bv. met de betrokkenheid van de Europese Investeringsbank.

De EU zal erop toezien dat de maatregelen die voor de ontwikkeling van biobrandstoffen worden voorgesteld volledig coherent zijn met haar ontwikkelingsbeleid en met het nationale en sectorale ontwikkelingsbeleid.

In veel ontwikkelingslanden moeten een biobrandstoffenbeleid en –strategie worden ontwikkeld, rekening houdend met de nationale mogelijkheden, de nationale, regionale en internationale marktvooruitzichten, technische normen, infrastructuur en andere economische, sociale en milieuaspecten. De ontwikkeling van **nationale biobrandstoffenplatforms**, waar alle belangrijke stakeholders uit de particuliere en de openbare sector worden samengebracht, blijkt een essentiële stap in dit proces te zijn. Op regionaal niveau worden de kansen voor de ontwikkeling van biobrandstoffen vergroot door schaalvoordelen en technologische standaardisatie. Regionale **biobrandstoffenactieplannen** die door regionale organisaties worden opgesteld en beogen de regionale markt te ontwikkelen, kunnen nuttig zijn voor de ontwikkeling van biobrandstoffen. De EU zal onderzoeken hoe zij zich voor beide aspecten het nuttigst kan maken. Voorts zal zij door middel van gevalsanalyses en steun voor de ontwikkeling van een doeltreffend regelgevingskader meewerken aan de beperking van de milieurisico's.

3.7. Ondersteuning van onderzoek en ontwikkeling

De Commissie zal

- haar steun voor de ontwikkeling van biobrandstoffen en de versterking van het concurrentievermogen van de biobrandstoffenindustrie in het 7^e kaderprogramma voortzetten;
- grote prioriteit verlenen aan onderzoek naar het bioraffinaderijconcept – om alle delen van de plant nuttig te gebruiken – en naar biobrandstoffen van de tweede generatie;

- de ontwikkeling van een "technologieplatform voor biobrandstoffen" onder leiding van de industrie blijven aanmoedigen en andere belangrijke technologieplatforms mobiliseren;
- de uitvoering van de door deze technologieplatforms opgestelde strategische onderzoeksagenda's steunen.

Verwacht wordt dat onderzoek en technologische ontwikkeling op het gebied van biobrandstoffen de kosten na 2010 met gemiddeld 30% zullen doen dalen. Door de Gemeenschap gefinancierd onderzoek heeft reeds zijn nut bewezen voor de ontwikkeling en de groei van de EU-biobrandstoffenindustrie. Met het in 1992 gelanceerde Eurobiodieselproject bijvoorbeeld is aangetoond dat de productie van biodiesel en het gebruik ervan in tractoren, bussen en auto's technisch en economisch haalbaar is en geen grote technische problemen stelt. De onlangs gelanceerde geïntegreerde projecten RENEW en NILE zijn essentieel voor de ontwikkeling van biobrandstoffen van de tweede generatie waarvan de productie in proeffabrieken wordt beoogd.

Het Europees "**technologieplatform voor biobrandstoffen**", dat onder leiding van de industrie staat, heeft tot doel een gemeenschappelijke Europese visie en strategie voor de productie en het gebruik van biobrandstoffen, in het bijzonder voor toepassingen in het vervoer, vast te stellen en toe te passen. De belangrijkste Europese stakeholders op het gebied van biobrandstoffen, waaronder de landbouw- en de bosbouwsector, de levensmiddelenindustrie, de biobrandstoffenindustrie, oliemaatschappijen en brandstoffenverdelers, autobouwers en onderzoeksinstituten, zijn erin vertegenwoordigd. Ook andere technologieplatforms, zoals het platform voor de planten van de toekomst, het platform voor de bosbouwsector en het platform voor duurzame chemie, zullen de kennisbasis voor de productie van biobrandstoffen vergroten. Maatregelen op Europees niveau (ERA-NET) op het gebied van biomassa zullen de kosteneffectiviteit van OTO-financiering verder verbeteren doordat zij de programma's coördineren en gezamenlijke activiteiten op nationaal en regionaal vlak organiseren.

In het voorstel voor het Zevende Kaderprogramma (2007–2013) wordt prioriteit verleend aan biobrandstoffen teneinde het concurrentievermogen van de EU-biobrandstoffenindustrie verder te versterken. De onderzoeksactiviteiten in het kader van het **specifiek programma Samenwerking** zullen vooral twee thema's betreffen: 1) "Energie", teneinde de eenheidskostprijs van brandstoffen te verlagen door conventionele technologieën te verbeteren en biobrandstoffen van de tweede generatie te ontwikkelen (bv. Fischer-Tropsch-biodiesel, lignocellulose-ethanol, biodimethylether) en 2) "Voeding, landbouw en biotechnologie", waarbij biowetenschappen en biotechnologie worden toegepast om de systemen voor de productie van biomassa te verbeteren. Het **bioraffinaderijconcept**, dat streeft naar het integrale gebruik van de biomassa en de maximalisering van de kosteneffectiviteit van de eindproducten, zal voor beide thema's centraal staan.

Andere belangrijke activiteiten zijn onder meer de steunverlening voor de **marktintroductie** en de verspreiding van beproefde biobrandstoffentechnologieën via het programma "Intelligente energie voor Europa" (een onderdeel van het kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie), **capaciteitsopbouw** voor schaalvergroting en demonstratie, alsook **internationale samenwerking** met industrie- en ontwikkelingslanden om de wederzijdse voordelen en de technologieoverdracht te versterken.

ANNEX 1

Biofuels Glossary

Biofuel	Liquid or gaseous fuel for transport produced from biomass
Biomass	Biodegradable fraction of products, waste and residues from agriculture (including vegetal and animal substances), forestry and related industries, as well as the biodegradable fraction of industrial and municipal waste
Synthetic biofuels	Synthetic hydrocarbons or mixtures of synthetic hydrocarbons produced from biomass, e.g. SynGas produced from gasification of forestry biomass or SynDiesel
Liquid biofuels	
Bioethanol	Ethanol produced from biomass and/or the biodegradable fraction of waste, for use as biofuel E5 contains 5% ethanol and 95% petrol E85 contains 85% ethanol and 15% petrol
Biodiesel	A methyl-ester produced from vegetable oil, animal oil or recycled fats and oils of diesel quality, for use as biofuel (PME, RME, FAME) B5 is a blend of petroleum-based diesel (95%) and biodiesel (5%) B30 is a blend of petroleum-based diesel (70%) and biodiesel (30%) B100 is non-blended biodiesel
Biomethanol	Methanol produced from biomass, for use as biofuel
Bio-ETBE	Ethyl-Tertio-Butyl-Ether produced from bioethanol. ETBE is used as a fuel additive to increase the octane rating and reduce knocking. The percentage volume of bio-ETBE calculated as biofuel is 47%.
Bio-MTBE	Methyl-Tertio-Butyl-Ether produced from biomethanol. MTBE is used as a fuel additive to increase the octane rating and reduce knocking. The percentage volume of bio-MTBE calculated as biofuel is 36%.
BtL	Biomass to liquid
Pure vegetable oil	Oil produced from oil plants through pressing, extraction or comparable procedures, crude or refined but chemically unmodified, which can be used as biofuel when compatible with the type of engine involved and the corresponding emission requirements.
Gaseous biofuels	
Bio-DME	Dimethylether produced from biomass, for use as biofuel
Biogas	A fuel gas produced from biomass and/or the biodegradable fraction of waste, which can be purified to natural gas quality for use as biofuel or woodgas.
Biohydrogen	Hydrogen produced from biomass and/or the biodegradable fraction of waste for use as biofuel.
Other renewable fuels	
	Renewable fuels other than biofuels which originate from renewable energy sources as defined in Directive 2001/77/EC and are used for transport purposes

ANNEX 2

Biofuels: progress at national level

Member State	Market share 2003	National indicative target for 2005	Targeted increase, 2003–2005
AT	0.06%	2.5%	+2.44%
BE	0	2%	+2%
CY	0	1%	+1%
CZ	1.12%	3.7% (2006)	+ 1.72% (assuming linear path)
DK	0	0%	+0%
EE	0	not yet reported	not yet reported
FI	0.1%	0.1%	+0%
FR	0.68	2%	+1.32%
DE	1.18%	2%	+0.82%
GR	0	0.7%	+0.7%
HU	0	0.4–0.6%	+0.4–0.6%
IE	0	0.06%	+0.06%
IT	0.5%	1%	+0,5%
LA	0.21%	2%	+1.79%
LI	0 (assumed)	2%	+2%
LU	0 (assumed)	not yet reported	not yet reported
MT	0	0.3%	+0.3%
NL	0.03%	2% (2006)	+0% (promotional measures will come into force from January 2006)
PL	0.49%	0.5%	+0.01%
PT	0	2%	+2%
SK	0.14%	2%	+1.86%
SI	0 (assumed)	not yet reported	not yet reported
ES	0.76%	2%	+1.24%
SV	1.33%	3%	+1.67%
UK	0.03%	0.3%	+0.27%
EU25	0.6%	1.4%	+0.8%

Sources:

2003: national reports under the biofuels directive except Belgium (Eurostat figure for 2002), and Italy (EurObserv'ER)

2005: national reports under the Biofuels Directive. The EU25 figure assumes linear development for CZ, 0 for NL and 0 for the three states that have not yet reported a target.

ANNEX 3

Policies Promoting Biofuels in non-EU countries

Rising oil prices, pressure to reduce CO₂ emissions, and the desire to increase energy self-sufficiency, conserve valuable foreign exchange and create employment are motivating countries around the world to enact policy measures in support of biofuels.

Like the EU, a number of countries have set short- and long-term **targets** for the percentage or quantity of biofuels to be incorporated into conventional fuel. In certain countries a percentage blend is **mandatory** in all or part of the country. In Brazil, which has the world's most developed biofuels industry, a 25% blend is mandatory. Canada has a 3.5% target for the incorporation of bioethanol by 2010 but has a mandatory level of 5% for Ontario, to be achieved by 2007.

A number of countries give **tax credits or incentives** to biofuel producers or feedstock growers, and waive the excise and/or fuel tax, making the fuel cheaper to buy than conventional petrol or diesel. In some cases government-owned vehicles are required to use biofuels. From January 2006 India will introduce a biodiesel purchasing policy, obliging public sector oil companies to buy oil produced from jatropha, pongamia and other oil plants and sell it in a 5% blend, rising to 20% in 2020.

In Brazil and Thailand there are **tax exemptions for vehicles** able to run on biofuels. Thailand is also supporting the development of domestically-produced "green" vehicles.

Many countries have grant and **loan programmes** for the construction of processing plants or the development of feedstock. In Australia, seven new projects have recently received Government backing.

Brazil's example is best known and has served as inspiration for a number of other, mainly sugar-producing, countries. Brazil has become the world's largest producer and consumer of ethanol, largely thanks to the targeted subsidies under the Proalcool programme.

The Proalcool programme was launched in 1975 as a response to the oil price shocks of 1973/74 and as a means to develop a use for surplus sugar production. It provided incentives for ethanol producers, as well as price subsidies for consumers through tax reductions. Initially, the programme was very successful: in 1986, 90% of all new cars sold ran solely on ethanol, while ethanol production costs and prices gradually decreased due to economies of scale and gains in yield.

In Brazil all petrol is still sold with an ethanol component of 20–26%. In economic terms, investments in agriculture and industry for the production of transport ethanol in the period 1975–89 has been estimated at close to US\$ 5 bn, triggering benefits in terms of import savings with a value of over US\$ 52 bn for the period 1975–2002. Although the programme lost some of its impact in the 1990s due to a slump in world oil prices and the phasing-out of government incentives, it is seeing a resurgence related to current high oil prices, the competitiveness of ethanol as a transport fuel and the emergence of new export markets.

There are currently no subsidies for ethanol production and the product is very competitive on the domestic market: hydrated ethanol is sold for 60–70% of the price of gasohol (a blend of 90% petrol and 10% ethanol) at the pump. The Brazilian government continues to pay close

attention to the biofuels sector, however, by encouraging the sugar cane industry and the provision of “flexible-fuel” vehicles. In addition, new legislation on biodiesel was implemented in January 2004.

The world’s second largest producer of bioethanol, the **United States**, has seen an exponential rise in production initiatives over the last year thanks to a series of tax measures and incentives.

In 2004 the Energy Tax Act was reworked and renamed the Volumetric Ethanol Excise Tax Credit (VEETC), meaning that the tax exemption now applies to all levels of blending. VEETC extended the existing ethanol tax incentive to the end of 2010 at a rate of \$0.51 per gallon. It also improved the “small ethanol producer tax credit”, which allows a 10 cent per gallon tax credit for facilities with a capacity of less than 30 million gallons per year. VEETC also introduced a tax credit of \$1 per gallon for biodiesel if made from new oil or \$0.50 per gallon if made from recycled oil.

Other federal tax incentives include income tax deduction for alcohol-fuelled vehicles and an alternative-fuels production tax credit. The American Jobs Creation Act of 2004 (Public Law 108-357) provides tax incentives for alcohol and biodiesel fuels, available to blenders/retailers beginning in January 2005. The credits are \$0.51 per gallon of ethanol at 190 proof or greater, \$1.00 per gallon of agri-biodiesel, and \$0.50 per gallon of waste-grease biodiesel. If the fuel is used in a mixture, the credit amounts to \$0.05 per percentage point ethanol or agri-biodiesel used or \$0.01 per percentage point of waste-grease biodiesel.

In 2005, as part of its new energy bill, the United States introduced a “renewable fuels standard” (RFS), with a target rising from 4 billion gallons in 2006 to 7.5 billion gallons by 2012. The industry is confident of meeting this target and expects eventually to achieve a 10% market penetration.

A Bioethanol Bill, which would require the blending of bioethanol into commercial gasoline, was recently approved by the House of Representatives. Under the bill, all commercial motor fuels would be required to have a 5% blend of bioethanol within two years of the act coming into force. After another two years, the required blend would go up to 10%.

ANNEX 4

Biofuels Market Situation

Today, bioethanol is the world's main biofuel. Biodiesel, which until recently was produced almost solely in the EU, is now gaining a foothold in many regions across the world. Biogas comes a poor third and has so far made a breakthrough only in Sweden.

According to EurObservER, the EU's production of biofuels amounted to 2.4 million tonnes in 2004: 0.5 million tonnes of bioethanol and 1.9 million tonnes of biodiesel. This is an increase of more than 25% compared with the previous year and production capacities are increasing rapidly.

For bioethanol, more than 1 million tonnes are expected by the end of 2005 and capacity is likely to treble by the end of 2007. For biodiesel, the estimated 66 production sites across the EU are scheduled to expand to 75–80 plants by the end of 2005. For mid-2006 an increase in total EU25 biodiesel production capacity to 3.8 – 4.1 million tonnes is expected.

Table 1: EU Production of liquid biofuels

	Bioethanol			Biodiesel		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004
	1000 t			1000 t		
Czech Rep.	5			69	70	60
Denmark				10	41	70
Germany			20	450	715	1035
Spain	177	160	194		6	13
France	91	82	102	366	357	348
Italy				210	273	320
Lithuania						5
Austria				25	32	57
Poland	66	60	36			
Slovak Rep.						15
Sweden	50	52	52	1	1	1
UK				3	9	9
from interv. stocks		70	87			
EU25	388	425	491	1134	1504	1933

source: EurObservER 2005

In 2004 world production of **bioethanol** for fuel use was around 30 billion litres. This represents around 2% of global petrol use. Production is set to increase by around 11% in 2005. The table¹⁷ below shows ethanol production by world region.

Brazil has long been the world's leading producer of bioethanol. The sugarcane area is constantly being extended, in order to meet growing domestic and export demand. With around 1 million flex-fuel¹⁸ cars expected to be on Brazil's roads by the end of 2005, the availability of bioethanol for export could be reduced, at least in the short term. In the **United**

¹⁷ It should be noted that not all ethanol production is for biofuels. At present, accurate figures for worldwide fuel ethanol production are not available.

¹⁸ Flex-fuel cars can run on any combination of gasoline and bioethanol.

States bioethanol output is expanding at an unprecedented rate and now nearly matches that of Brazil. Canada is a world leader in developing second-generation bioethanol.

Table 2: World ethanol production (fuel and other uses)

Ethanol production	2005 bio litres*	2004 bio litres
Brazil	16.7	14.6
United States	16.6	14.3
European Union	3.0	2.6
Asia	6.6	6.4
China	3.8	3.7
India	1.7	1.7
Africa	0.6	0.6
World	46.0	41.3

* F.O. Licht's estimate

In 2004 the **European Union**, with production of almost 0.5 million tonnes, is estimated to have produced 10% of the world's bioethanol. The leading EU producers were Spain and France. The leading consumer was Sweden, with about 80% of the quantities imported, mostly from Brazil.

In **Asia**, Thailand is currently building over a dozen ethanol plants that will use sugar cane and rice husks. Thailand's ethanol production capacity could rise to 1.5 billion litres a year. Pakistan, the world's largest exporter of molasses, is launching a domestic bioethanol programme to absorb some of the country's estimated 400 000 tonne production capacity, following the withdrawal of its special duty free access under Regulation (EC) No 2501/2001, which allowed it to export ethanol duty-free to the EU. Bioethanol expansion in India was slowed by a shortage of feedstock, caused by a drought affecting sugar cane production. Forced to import large quantities of ethanol from Brazil last year, India's domestic production should be back on track this year. It produces more than 1.5 billion litres of ethanol annually, of which only a quarter is used for fuel purposes.

A rapidly growing demand for sugar in the Far East means that increased ethanol production has to be balanced against a tight world sugar market and strong export potential. **China's** ethanol industry comprises over 200 production facilities in 11 provinces, capable of producing more than 10 million tonnes of ethanol each year. As food security is a great concern to China, they have also made investments in Brazil, from where they are likely to import considerable quantities of ethanol in the future, as will **Japan**.

A number of **ACP** sugar-producing countries are planning to diversify into bioethanol, but whether many of them will be able to produce at sufficiently low cost to be competitive is uncertain. However, the potential for biofuel production is not limited only to countries that grow sugar cane. **Nigeria** is considering the use of cassava, of which it is the world's leading producer. Other feedstocks, such as sweet sorghum (for bioethanol) and jatropha (for biodiesel), require lower fertiliser input, are more resistant to drought and can be grown in any region of the world. However, yield volatility may reduce their long-term profitability.

The **EU** is the world's leading region for the production and consumption of **biodiesel**. EU25 production increased to almost 2 million tonnes in 2004, with Germany the main producer, followed by France and Italy.

Around the world, many other countries have now launched biodiesel programmes, using a wide range of different feedstocks, from cassava to used cooking oil.

The **United States'** National Biodiesel Board anticipates that 75 million gallons of biodiesel will be produced in 2005, or three times as much as in 2004. A federal tax incentive, state legislation and a diesel shortage are all contributing to a rise in demand. In **Brazil** a 2% biodiesel blend will become mandatory in 2008. In addition to developing soya, investments are also being made to develop production from castorseed, in particular in the poorer semi-arid north-east of the country.

Malaysia, the world's biggest producer of palm oil, is developing a biodiesel industry, as are Indonesia and the Philippines. The first two countries will also supply palm oil to new plants in Singapore, from where biodiesel will be exported. The obligation in **India** to mix 5% biodiesel with normal diesel is expected to create an immediate demand of 2.5 million tonnes of biodiesel, which may increase to 16 million tonnes if the mix is to achieve the target of 20% in 2020.

Fiji is keen to replace 10% of its diesel fuel imports with coconut oil from local copra production.

Some **ACP countries** are exploring biofuels options with the help of EU Member States. One example is a partnership between a Danish laboratory and the University of Dar es Salaam, Tanzania, which is carrying out fundamental research into the production of ethanol from lignocellulosic waste materials. The production of bioethanol from agricultural waste in the developing world can be envisaged with no danger that this would detract from food production. Feasibility studies are also being carried out on using cotton oil as biodiesel in Brazil and West Africa.

Production of **biogas** has increased significantly, but it is used mainly for combined power and heat generation. Although in Europe more than 500 000 gas-fuelled vehicles have been sold in recent years, they mainly run on fossil gas. However, biogas as a transport fuel is used in some countries and Sweden has about 50 biogas refuelling stations.

ANNEX 5

Trade in Biofuels

1. Biodiesel

Biodiesel imports into the EU are subject to an *ad valorem* duty of 6.5%. However, there is no significant external trade, since the EU is by far the world's biggest producer. Although technical traits are reported to be less favourable than for rapeseed oil, biodiesel generated from imported soya and palm oil can be mixed in low percentages with rapeseed biodiesel without major problems.

2. Bioethanol – current trade

There is currently no specific customs classification for bioethanol for biofuel production. This product is traded under code 2207, which covers both denatured (CN 2207 20) and undenatured alcohol (CN 2207 10). Both denatured and undenatured alcohol can then be used for biofuel production. It is not possible to establish from trade data whether or not imported alcohol is used in the fuel ethanol sector in the EU.

An import duty of €19.2/hl is levied on undenatured alcohol, while an import duty of €10.2/hl applies to denatured alcohol.

Table I

Imports under code 2207 (in hl)			
	Av. 1999–2001	Av. 2002–04	% of total (02–04)
Undenatured alcohol	1 167 935	2 383 239	93%
Denatured alcohol	279 904	180 988	7%
Total	1 447 839	2 564 226	100%

Source: Eurostat Comext database, EU25 since 1999 CN (simulated) – Statistical regime 4 – extracted on 29 July 2005.

Overall imports of alcohol under code 2207 averaged 2 564 226 hl over the 2002–04 period, up from 1 447 839 hl over 1999–2001. Over 93% came under code 2207 10 (undenatured alcohol).

The principal trade trends are summarised in Table II:

Table II

Total imports of alcohol under code 2207 (in hl) by duty enjoyed by the exporting countries					
	2002	2003	2004	Av. 2002–04	% of total
Reduced duty	227 285	182 940	288 364	232 863	9%
Duty-free	980 693	2 027 632	1 709 282	1 572 536	61%
MFN	657 011	494 771	1 124 699	758 827	30%
TOTAL	1 864 989	2 705 344	3 122 345	2 564 226	100%

Source: Eurostat Comext database, EU25 since 1999 CN (simulated) – Statistical regime 4 – extracted on 29 July 2005.

- a) average imports of bioethanol increased by 77% over 2002–2004 compared to the previous three-year period (1999–2001), when they totalled 1 447 839 hl;
- b) over that period 70% of these imports were traded under preferential conditions, of which almost 61% were duty-free, while 9% benefited from some type of duty reduction;
- c) 30% of EU trade under code 2207 takes place under MFN (most favoured nation) conditions.

With respect to the largest exporting countries:

- a) over the 2002–2004 period, Pakistan was the largest duty-free exporter with an average of 501 745 hl, followed, at a distance, by Guatemala with 223 782 hl;
- b) Brazil is the only country capable of exporting large quantities as MFN, with an average of 649 640 hl over the same period, with the second MFN exporter, the USA, on only 20 109 hl;
- c) one country – Ukraine – accounts for the vast majority of imports at reduced duty, with 107 711 hl over the 2002–04 period. Egypt came second with over 43 000 hl.

In addition, recent trends in trade flows may require further consideration, given that increasing amounts of imports take place under headings other than 2207 (for instance under heading 3824 when bioethanol is blended with petrol, attracting a normal customs duty of around 6%). Bioethanol is also imported, blended in ETBE.

3. Preferential imports of bioethanol into the EU

The EU's preferential trade basically comes under two regimes: the Generalised System of Preferences (including, among others, the Everything But Arms (EBA) initiative) and the Cotonou Agreement. The main preferences accorded under each regime are summarised in Table III and described in detail in the following sections.

Table III

Import conditions under code 2207 under EU's main preferential agreements					
	GSP normal		GSP+	EBA	Cotonou
Duty reduction	15% up to 31.12.2005	0% as of 1.1.2006	100%	100%	100%
Quantitative restrictions	NO		NO	NO	NO
Beneficiaries	All GSP beneficiaries if not graduated.		Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panama, Peru, El Salvador, Venezuela, Georgia, Sri Lanka, Mongolia and Moldova	LDCs	ACPs

3.1. GSP

Council Regulation (Regulation (EC) No 2501/2001), in force until 31 December 2005, classified denatured and undenatured alcohol under code 2207 as a sensitive product.

According to Article 7(4) of the Regulation, imports of this alcohol from all GSP beneficiary countries qualified for a 15% reduction on the MFN duty¹⁹.

Under the special drugs regime established by Council Regulation (EC) No 2501/2001, which was in force from the early nineties until repealed on 30 June 2005, exports from a number of countries (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama, Peru, Pakistan, El Salvador and Venezuela) qualified for duty-free access under code 2207.

The new GSP Regulation (Council Regulation (EC) No 980/2005 of 27 July 2005), which applies from 1 January 2006 to 31 December 2008, no longer provides for any tariff reduction for either denatured or undenatured alcohol under code 2207 (still classified as a sensitive product). This Regulation put in place a special incentive arrangement for sustainable development and good governance (the new GSP+ incentive scheme), which has been in force on a provisional basis since 1 July 2005 and applies on a permanent basis from 1 January 2006 to 31 December 2008. This new incentive arrangement grants unlimited and duty-free access (suspension of Common Customs Tariff duties) to denatured or undenatured alcohol under code 2207. It includes all the countries that already benefited from the previous drugs scheme, with the exception of Pakistan, which is subject to the full MFN duty.

The new incentive arrangement now also includes Georgia, Sri Lanka, Mongolia and Moldova, which have not so far exported bioethanol to the EU.

Moreover, a special arrangement for the least developed countries (the EBA initiative) under the new GSP Regulation offers unlimited duty-free access to denatured or undenatured alcohol under code 2207.

3.2. Cotonou Agreement

Under the Cotonou Agreement, ACP countries qualify for duty-free access for denatured and undenatured alcohol under code 2207 with the sole exception of South Africa. Under Regulation (EC) 2501/2001, South Africa enjoys a 15% reduction in customs duties. From 1 January 2006 it has to pay full MFN duty.

3.3. Other countries with preferential arrangements

Egypt currently has unlimited duty-free access to the EU under the Euro-Mediterranean Agreement. Before that, it qualified for a 15% reduction under the GSP scheme.

Norway, which ranks among the top ten exporters with a total of 89 375 hl under code 2207 in 2004, has been granted duty-free access to the EU under the system of tariff rate quotas (TRQs) since the mid-nineties. In 2005 the TRQ will total 164 000 hl for exports under code 2207 10 (up from 134 000 hl the previous year) and 14 340 hl under code 2207 20, up from 3 340 hl.

4. Trade analysis – ethanol

Table IV sums up trade under the various preferential arrangements.

¹⁹ Article 7(4) of Council Regulation (EC) No 2501/2001 of 10.12.2001.

Table IV

Imports under preferential conditions 2002 – 2004 (in hl) by duty regime enjoyed by the exporting country					
	2002	2003	2004	Av. 2002–04	% of total trade 2002–04
GSP normal	227 285	182 940	288 364	232 863	9%
GSP+	553 156	1 569 005	1 412 896	1 178 352	47.5%
ACP	291 055	268 784	154 663	238 167	9%
EBA	30 018	86 247	18 956	45 074	1.5%
Others	106 464	103 597	122 768	110 943	4%
Total preferential	1 207 978	2 210 573	1 997 646	1 805 399	70%
Total MFN	657 011	494 771	1 124 699	758 827	30%
Grand total	1 864 989	2 705 344	3 122 345	2 564 226	100%

Source: Eurostat Comext database, EU25 since 1999 CN (simulated) – Statistical regime 4 – extracted on 29 July 2005.

4.1. GSP

Trade data for 2001–2004 show a dramatic increase in bioethanol exports from the countries benefiting from the special drugs regime in previous years. Although these countries have benefited from the same regime since the 1990s, the unlimited duty-free access enjoyed under this scheme at a moment of rising demand for alcohol under code 2207 can be considered the single most important factor underlying the doubling of bioethanol exports from these countries to the EU. All major exporters under code 2207 over the last three years benefit from this scheme: Pakistan, Guatemala, Peru, Bolivia, Ecuador, Nicaragua and Panama.

Altogether, exports of ethanol from the GSP-plus beneficiaries totalled 1 412 896 hl in 2004: practically all duty-free exports to the EU and 46% of all exports under code 2207 to the EU over the 2002–2004 period.

Thanks to its lower production costs, Pakistan took a big lead over the other GSP beneficiaries with 1 008 656 hl in 2004 (the second largest exporter in the world) followed, at a distance, by Guatemala with over 250 000 hl.

Under the new GSP, the exclusion of Pakistan from the list of countries having unlimited duty-free access to the EU market will remove from the market one of the most aggressive and competitive producers. All the other direct competitors under the GSP drugs regime will continue to enjoy duty-free access to the EU market and might be expected to fill the gap left by Pakistan, as they have relatively low production costs too.

Nevertheless, at US\$14.52/hl, Pakistan has production costs closer to Brazil's, which, with production costs of US\$13.55/hl, still manages to export substantial quantities to the EU despite paying the full MFN duty. Pakistan might therefore be expected to continue to be able to export significant quantities of ethanol to the EU, albeit not at the same pace as before, thus utilising the increased production capacity built over the last couple of years.

By contrast, the 15% reduction offered by the normal GSP regime provided access for approximately 9% of exports of the same product to the EU market. Unlike the obvious favourable impact of the GSP drugs regime, the impact of the 15% duty reduction is more difficult to assess. The two largest exporting countries benefiting from this reduction are Ukraine and South Africa. In the case of Ukraine, the introduction of the 15% reduction

coincided with a dramatic increase in exports over the 2002–2004 period. For South Africa, on the other hand, the last two years showed exports stable at approximately 50 000 hl, following a dramatic decrease over the 2000–2001 period. Under these conditions, it is difficult to predict the impact of the removal of the 15% import duty reduction, although it seems fair to say that even such a small reduction seemed to provide a competitive advantage over the countries paying full duty.

4.2. EBA

So far, exports of bioethanol to the EU from countries benefiting from the special arrangement for the least developed countries (the EBA initiative) under the GSP (EC) Regulation No 980/2005 have been negligible and have come primarily from one country – the Democratic Republic of Congo – which already qualified for duty-free access as an ACP country. At the moment, the Democratic Republic of Congo is the only LDC with sizeable, though erratic, exports of alcohol to the EU under code 2207 since 1999. In 2004 exports totalled 18 956 hl after peaking at 86 246 hl the year before.

It is fair to recognise, however, that the EBA dates back to only 2001 and some of the countries which did not have duty-free access under other earlier regimes (notably Bangladesh, Laos, Cambodia, Afghanistan and Nepal) might find new ways of access to the EU in the medium or longer term.

New opportunities might emerge in these countries – which generally do not produce (or are not very competitive at producing) sugar cane or any other raw material for bioethanol production from their own resources – in the form of processing molasses imported from their competitive, sugar-producing neighbours. This might be the case with Cambodia, which could use raw material from Thailand, or with Bangladesh and Nepal, which might process raw material from India. At the moment it is difficult to quantify future potential production from these countries, but investments are known to have been made in some of them, for example Bangladesh.

In this respect, it is important to stress that under Council Regulation (EC) No 980/2005, imports are subject to the GSP rules of origin including regional cumulation. The Commission services are currently considering the reform of GSP rules of origin in line with the orientations contained in the Commission's Communication COM(2005) 100 of 16 March 2005 on "The rules of origin in preferential trade arrangements: Orientations for the future". This aims at simplification and appropriate relaxation of the rules. *Inter alia*, it favours the principle of using a value-added method for the determination of origin.

4.3. Cotonou Agreement

- On the whole, ACP exports to the EU under code 2207 have so far been limited. Over the last couple of years, however, they have been fairly stable at 238 167 hl, despite a low of 154 663 hl in 2004 (excluding South Africa: 48 728 hl).

Swaziland and Zimbabwe are by far the leading exporters with an average of 85 562 hl and 120 261 hl, respectively, over the 2002–04 period. A number of ACP countries are likely to consider bioethanol production as an alternative to sugar production as part of the restructuring resulting from the EU sugar reform. However, bioethanol production from sugar cane might remain relatively low and limited only to countries where sugar production is competitive, such as Swaziland and Zimbabwe, which have production costs close to Brazil's and India's and which are already exporting substantial quantities to the EU under code 2207.