

13/6/2012

MINISTERIE VAN
INFRASTRUCTUUR
EN MILIEU

DISCUSSIONOTITIE 'VOERTUIGEMISSIES EN
BRANDSTOFFEN'



Inhoud

1	Inleiding.....	3
1.1.	Aanleiding.....	3
1.2.	Het veld: stakeholders.....	3
1.3.	Leeswijzer	4
2	Doelstellingen.....	5
3	Inventarisatie huidig brongericht beleid	8
4	Ontwikkelingen en resterende beleidsopgave tot 2020, 2030 en 2050	10
4.1.	Verwachte ontwikkelingen.....	10
4.2.	Resterende beleidsopgave	11
4.2.1.	Klimaat.....	11
4.2.2.	Luchtkwaliteit	11
5	Strategische uitgangspunten.....	12
5.1.	Inleiding	12
5.2.2.	Centrale en decentrale overheid: naar een goede balans	15
5.3.	De Rijksoverheid in Europa: voorop in het peloton	16
5.4.	Economische instrumenten: naar consistent beleid.....	17
5.5.	Brandstoffen: naar een evenwicht in aanbod, tankinfrastructuur en vraag.....	19
5.6.	Preferenties bij inspanningen voor klimaat en luchtkwaliteit	21
6	Instrumenten voor de toekomst	22
7	Implicaties voor brandstofmix gekoppeld aan transportmodaliteit	23
7.1	Inleiding	23
7.2	Light Duty wegverkeer (personenauto's, bestelauto's, twee- en driewielers).....	23
7.4	Binnenvaart en mobiele werktuigen	23
7.5	Zeescheepvaart	23
7.6	Luchtvaart.....	23
	Bijlage 1: Geconsulteerde organisaties	24

1 Inleiding

1.1. Aanleiding

In het rapport 'Naar duurzaam wegverkeer in 2050' van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) wordt gesproken over een driedeling van volume, voertuigefficiëntie en brandstoffen. De voorliggende notitie gaat over te behalen emissiereducties door keuze in brandstoffen en door voer- en vaartuigen, niet alleen het wegverkeer dus, efficiënter te maken (brongericht beleid). Volumebeleid blijft hierbij in dit stadium buiten beschouwing. Deze strategie zal in de komende maanden aangevuld worden met een strategie ten aanzien van het volumebeleid. Dit leidt tot een integrale strategie voor de verkeerssector, waaruit duidelijk moet worden hoe de gestelde doelen voor luchtkwaliteit en klimaat gehaald gaan worden. Heel nadrukkelijk wordt daarbij samenhang gezocht met het beleid voor energievoorzieningszekerheid dat eigen redenen heeft om naar diversificatie van brandstoffen en een koolstofarmere samenleving te streven.

Aldus worden ook lijnen voor de toekomst uitgezet met het oog op de klimaatdoelen voor 2050 (Klimaatbrief 2050, TK, 2011-2012, 32813 nr.3) en het verbeteren van de luchtkwaliteit op kortere termijn.

Tegelijkertijd is met de totstandkoming van deze notitie samenhang en synergie tot stand gebracht in de activiteiten van de nieuwe afdeling Voertuigemissies en Brandstoffen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M), waarin expertise uit verschillende beleidsonderdelen van twee ministeries bij elkaar kwam. De afdeling is belast met het beleid voor beheersing van emissies van het verkeer op voer- en vaartuigniveau die van invloed zijn op de luchtkwaliteit en op CO₂-uitstoot.

Om tot een gedragen aanpak van het brongerichte beleid te komen voor niet alleen het wegverkeer, maar ook voor het vervoer door de water en de lucht¹ heeft I&M informatie uit interviews met ruim 30 stakeholders gebruikt om de voorliggende notitie te schrijven. Hierin wordt voor een aantal relevante thema's aangegeven hoe de partijen graag zouden willen zien dat I&M zich zal inzetten om goed op koers te liggen naar doelrealisatie in 2020, 2030 en 2050. Daarbij blijft een aantal niet of onvolledig beantwoorde vragen open staan. Op 21 juni 2012 vindt een werkconferentie plaats waarin I&M samen met zijn stakeholders een antwoord wil vinden op een aantal van deze vragen.

1.2. Het veld: stakeholders

Voor de totstandkoming van dit strategiedocument is gesproken met ca. 30 verschillende partijen waar de ministeries van Verkeer en Waterstaat, VROM en nu I&M in de loop der jaren contact mee hebben gehad in het kader van het onderwerp 'duurzame mobiliteit'. Deze partijen zijn te onderscheiden in verschillende categorieën. Hierbij geldt dat alle modaliteiten aan bod zijn gekomen: wegverkeer, scheepvaart, binnenvaart, mobiele machines en luchtvaart. Door middel van interviews is gepeild bij de stakeholders welke invalshoeken gekozen kunnen worden om de gestelde doelen voor klimaat en luchtkwaliteit te kunnen halen. Een greep uit de geraadpleegde stakeholders:

- producenten en handelaars van fossiele brandstoffen
- producenten en handelaars alternatieve brandstoffen/energiedragers
- producenten/importeurs van voer- en vaartuigen
- garagebedrijven
- transportondernemingen

¹ In deze notitie blijft het spoorvervoer als aparte vervoersmodaliteit buiten beschouwing. De emissies hiervan worden grotendeels bepaald door de wijze van elektriciteitsproductie. Emissiebeleid voor diesellocomotieven maakt onderdeel uit van het brongerichte beleid voor mobiele werktuigen incl. binnenvaart.

- leasebedrijven
- NGO's
- wetenschap
- consultancy
- consumenten, zowel voertuigeigenaren als lease.

In de meeste gevallen is gesproken met een vertegenwoordiger van de geselecteerde groep. Zo is er bijvoorbeeld gesproken met EVO en TLN als vertegenwoordigers van transportondernemingen, met ANWB als vertegenwoordiger van de automobilist en met KVNR als vertegenwoordiger van de Nederlandse reders. Daarnaast zijn er interviews geweest met individuele bedrijven.

Voor een lijst van geconsulteerde organisaties verwijzen we naar bijlage 1.

1.3. Leeswijzer

Deze notitie is opgebouwd langs een aantal lijnen. In hoofdstuk 2 geven we aan op welke doelstellingen voor wat betreft luchtkwaliteit, klimaat en energie Nederland wordt afgerekend. Ook wordt weergegeven wat dit betekent voor de verkeerssector. Vervolgens staat in hoofdstuk 3 een overzicht van de actuele beleidsinstrumenten. Hoofdstuk 4 geeft daarna een weergave van de verwachte opgave voor de toekomst. Hierbij wordt uitgegaan van reeds bestaande onderzoeken, onder andere van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM). Hoofdstuk 5 behandelt enkele strategische onderwerpen. Deze onderwerpen zijn de voornaamste thema's die naar voren zijn gekomen in de gesprekken die we hebben gevoerd met de stakeholders. In de werkconferentie op 21 juni diepen we deze thema's graag verder met u uit. Als laatste biedt hoofdstuk 6 een overzicht van potentiële beleidsinstrumenten.

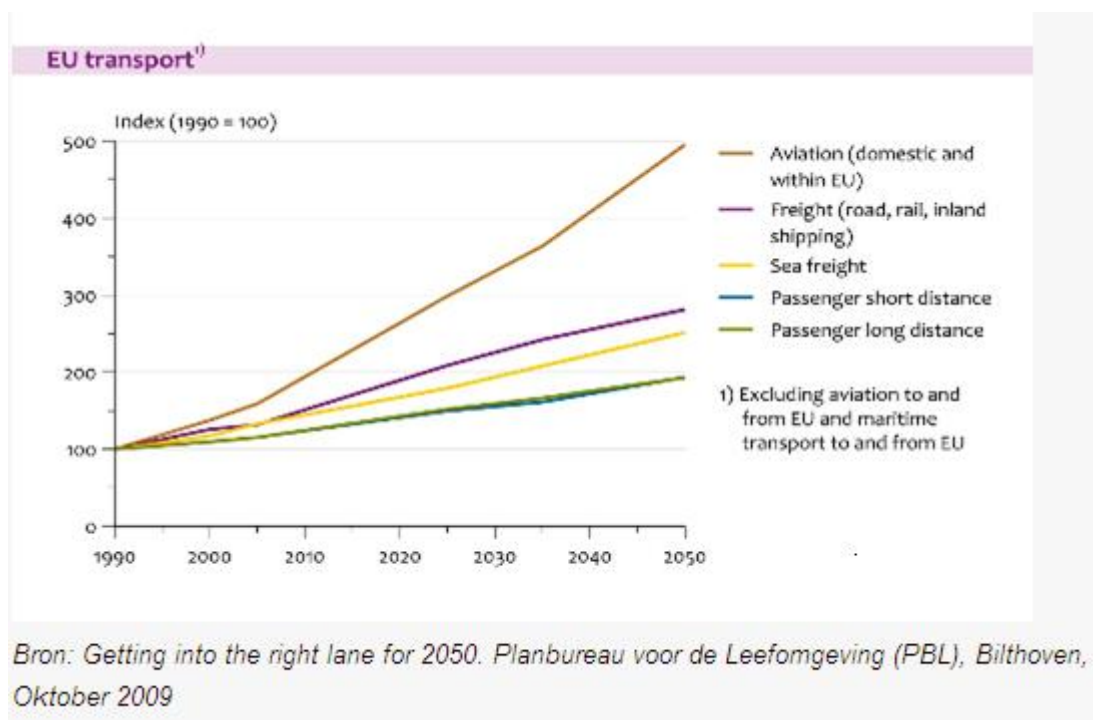
2 Doelstellingen

Vertrekpunt voor het project vormt het Witboek Transport, waarin de EU **klimaatdoelen** voor de transportsector voor 2030 en 2050 formuleert en het eerder in de Effort Sharing Decision vastgelegde EU doel voor de non-ETS sectoren, namelijk 16% reductie in 2020 t.o.v. 2005. Dit laatste is in Nederland doorvertaald naar het doel om de CO₂-uitstoot van de transportsector (excl. Zeescheepvaart en luchtvaart) in 2020 te beperken tot 35,5 Mton CO₂, wat 11% minder is dan de uitstoot in 2008 en 12% meer dan de CO₂-uitstoot in 1990.

Het Witboek Transport van de Europese Commissie (EC) zegt op pagina 3 en 4 het volgende over de doelstellingen die in 2030 en 2050 gehaald moeten worden:

*De EU heeft een oproep gelanceerd, daarin bijgetreden door de internationale gemeenschap, om de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen drastisch te beperken om de opwarming van het klimaat te beperken tot minder dan 2 °C. Om deze doelstelling te bereiken en als onderdeel van de vereiste uitstootverlaging door de volledige groep van ontwikkelde landen, dient de EU tegen 2050 de totale uitstoot met 80 tot 95% te verminderen ten opzichte van het niveau in 1990. Uit de analyse van de Commissie blijkt dat in een aantal sectoren nog sterkere reducties kunnen worden bereikt. In de vervoerssector, waar de uitstoot van broeikasgassen nog steeds sterk blijft toenemen, moet de uitstoot van broeikasgassen tegen **2050** met minsten 60% worden vermindert ten opzichte van 1990. Tegen **2030** wordt – Europabreed - voor vervoer gestreefd naar een daling van de broeikasgasemissies met 20% ten opzichte van 2008. Gelet op de sterke groei van de vervoersemissies tijdens de jongste twee decennia, zou de uitstoot daarmee Europabreed nog steeds 8% hoger liggen dan in 1990.*

De groei van mobiliteit wordt duidelijk in onderstaand plaatje. Hierin is te zien dat voor alle modaliteiten groei te verwachten is.



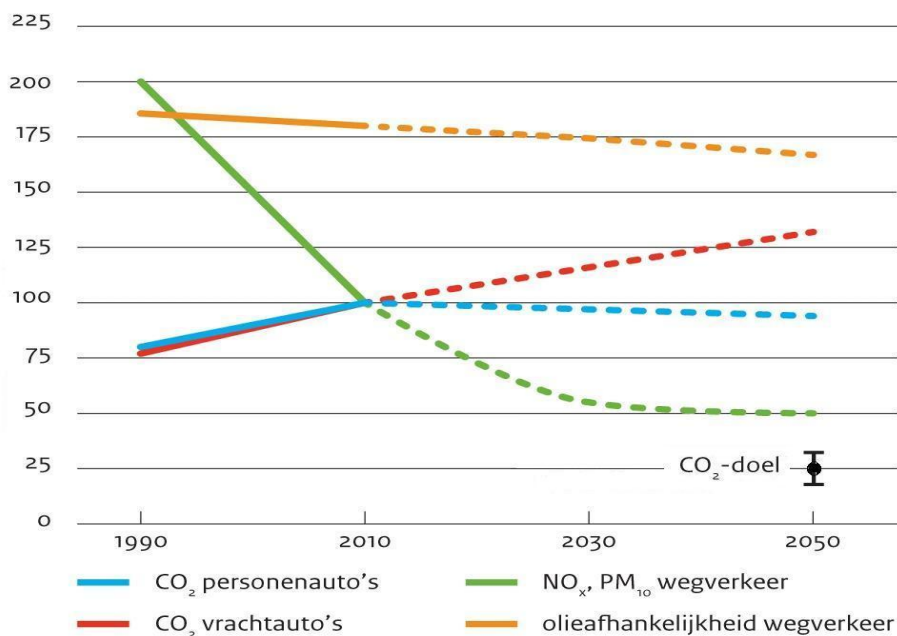
Voor **2050** zet de EU dus in op een CO₂-uitstoot die 60% lager ligt dan in 1990. Dit geldt voor het totaal van alle transportmodaliteiten te land, water en lucht. De te bereiken emissiereductie zal per modaliteit verschillen. De inschatting is dat de uitstoot van het wegverkeer met ca. 70% moeten worden vermindert², terwijl de uitstoot van bijv. de scheepvaart met 40% moet worden beperkt.

² Naar duurzaam wegverkeer in 2050, KiM

Doorvertaling naar bijdragen per lidstaat heeft nog niet plaatsgevonden.

Op grond van de klimaatroutekaart voor 2050 zet Nederland erop in dat in **2030** voor alle sectoren tezamen de CO₂-uitstoot in de EU 40% lager ligt dan in 1990. Nederland heeft deze ambitie nog niet voor zichzelf en/of naar sectoren uitgewerkt. Zeker is dat hier ook voor de transportsector een opgave aan verbonden is. Omdat in 2030 de oplossingen voor doelrealisatie in 2050 moeten zijn uitgekristalliseerd, moeten nu reeds stappen worden gezet voor een grondige aanpak en hervorming van de vervoerstechniek, brandstofvoorziening en de logistieke organisatie van personen- en goederenvervoer. Nederland voorziet dat er nationaal – in overleg met de sector – per transportmodaliteit gedifferentieerde doelen komen. De per transportmodaliteit verschillende doelen zullen worden bepaald door verwachtingen enerzijds over de vervoersbehoefte en de beheersing daarvan, anderzijds over de ontwikkeling van efficiëncynormen op voer-/vaar-/vliegtuigniveau. In dit proces zal ook duidelijker worden welke inspanningen buiten het brongerichte beleid nodig zijn om de overall doelen te halen.

Bij ongewijzigd beleid zal de uitstoot zich ontwikkelen volgens onderstaande figuur. Hierin is te zien dat het CO₂-doel in 2050 behoorlijk lager ligt dan wat er bij ongewijzigd beleid ('business as usual') zal gebeuren met de CO₂-uitstoot. Hierin is tevens te zien dat de NO_x en PM₁₀ uitstoot verder blijft dalen.



Bron: 'Naar duurzaam wegverkeer 2050', Kennisinstituut voor mobiliteitsbeleid

Daarnaast streven de EC en de lidstaten naar vermindering van de olieafhankelijkheid, vergroting van de energievoorzieningszekerheid en vergroting van de energie-efficiency. Energiebesparing is daarbij een effectief middel om op kosteneffectieve wijze de doelstellingen (20% reductie broeikasgassen en 14% duurzame energie in 2020) te bereiken. Dit wordt vormgegeven in beleid, dat over het algemeen een meekoppeling heeft voor het halen van de beschreven klimaatdoelen. Ook deze doelen en beleid hebben invloed op de sector verkeer. Met betrekking tot duurzame energie geldt de Europese doelstelling van 14% hernieuwbare energie in 2020. De doelstelling Hernieuwbare Energie Vervoer van 10% in 2020 is hier onderdeel van. Uit verschillende interviews kwam naar voren dat het "van belang is om voor ogen te houden dat energiebesparing en klimaatdoelen veelal hand in hand gaan. Energiebesparing is een middel om de sector in beweging te krijgen."

Voor de EU is 2013 het jaar van de **luchtkwaliteit**; in dat jaar zal de Europese Commissie de Europese luchtkwaliteitsdoelstellingen evalueren en mogelijk komen met een herziening van de

Richtlijn luchtkwaliteit. Op het gebied van luchtkwaliteit zijn de volgende Europese richtlijnen / internationale afspraken van belang:

- *Richtlijn luchtkwaliteit*: Deze richtlijn is gericht op het bewerkstelligen van een goede luchtkwaliteit en een "schonere lucht voor Europa". In deze richtlijn zijn doelstellingen opgenomen voor het in stand houden en verbeteren van een goede luchtkwaliteit en zijn grenswaarden vastgesteld voor een aantal stoffen. De belangrijkste zijn fijnstof (PM₁₀) en stikstofdioxide (NO₂).
- *Richtlijn NEC-plafonds*: Deze richtlijn bevat nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen. Het gaat daarbij om zwaveldioxide (SO₂), stikstofoxiden (NO_x), vluchtige organische stoffen (VOS) en ammoniak (NH₃)
- *1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution (CLRTAP)*: Dit UNECE-verdrag ziet toe op het beperken van luchtverontreinigde emissies die gevolgen kunnen hebben voor andere landen.

Voor de luchtkwaliteit zijn de lange termijn doelen meer kwalitatief geformuleerd, namelijk verder terugdringen van de emissies van luchtverontreinigende stoffen. Er zijn momenteel zowel EU-doelen voor de lokale luchtkwaliteit (EU-richtlijnen) als voor het totaal aan emissies binnen een bepaald land (National Emission Ceilings, NEC). Voor 2020 zal de EU mogelijk dit jaar NEC-emissieplafonds vaststellen welke nadien nationaal doorvertaald zullen moeten worden naar doelen voor de verschillende sectoren.

Om aan de Europese grenswaarden voor fijn stof (PM₁₀) en stikstofdioxide (NO₂) te kunnen voldoen heeft Nederland een Nationaal Samenwerkingsakkoord Luchtkwaliteit (NSL) opgesteld. In het NSL werken het Rijk, provincies en gemeentes samen. In het NSL zijn projecten en maatregelen opgenomen, waarbij de maatregelen er voor zorgen dat op tijd aan de grenswaarden wordt voldaan, zodat projecten die de luchtkwaliteit verslechteren toch kunnen worden uitgevoerd. Op grond van het NSL heeft Nederland derogatie (uitstel) verkregen van de Europese Commissie voor het behalen van de Europese grenswaarden. Nederland moet vanaf medio 2011 voldoen aan de grenswaarde voor PM₁₀ en vanaf 1 januari 2015 aan de grenswaarde voor NO₂.

3 Inventarisatie huidig brongericht beleid

In onderstaande tabel wordt aangegeven welke brongerichte beleidsinstrumenten momenteel bijdragen aan de milieubeleidsdoelen.

Werkveld	Bestaande instrumenten brongericht beleid of in voorbereiding	Bijdrage aan klimaatdoelen	Bijdrage aan luchtkwaliteitdoelen
Brandstoffen	<ul style="list-style-type: none"> • RED-doelstelling hernieuwbare energie tank to wheel • Brandstofkwaliteitsrichtlijn doelstelling CO₂ footprint brandstoffen well to wheel • Brandstofkwaliteitsrichtlijn normstelling zwavel, aromaten en lood incl. zwavelgehalte rode diesel • Fiscale stimulering op brandstofmix • Stimulering tankinfrastructuur alternatieve brandstoffen • Rode diesel belastingen 	<p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p>	<p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p>
Wegverkeer algemeen	<ul style="list-style-type: none"> • Betere testcyclus • Euro-normstelling luchtverontreinigende stoffen • Stimulering elektrisch rijden FET 	<p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p>	<p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p>
Wegverkeer LD (Personen- en bestelverkeer)	<ul style="list-style-type: none"> • CO₂-normering personenauto's • CO₂-normering bestelauto's • Labels personenauto's • BPM-opbouw • MRB-opbouw • Bijtelling lease • Afschaffing belastingvrije woonwerkvergoeding • Subsidie Euro 6 en beter (bestel en taxi) (in voorbereiding) • Milieuzone bestelauto's • Emissienormering brommers/scooters 	<p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p>	<p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p>
Wegverkeer HD (Vrachtverkeer en bussen)	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidie schone vrachtauto's (Euro VI) • Milieuzone vrachtauto's • Proeftuin Truck van de Toekomst • Proeftuin OV-bussen 	<p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p>	<p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p>
Binnenvaart/mobiele werktuigen	<ul style="list-style-type: none"> • Europese normering luchtverontreinigende emissies • Milieuprestatiecontracten 		<p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p>
Zeescheepvaart	<ul style="list-style-type: none"> • Zwavelrichtlijn schepen 		<p style="text-align: center;">x</p>
Luchtvaart	<ul style="list-style-type: none"> • Luchtvaart onder ETS 	<p style="text-align: center;">x</p>	

Hiernaast spelen de beleidsdoelen voor *energievoorzieningszekerheid en olieonafhankelijkheid* een belangrijke rol bij het uitzetten van de koers van het beleid. Een deel van de in voorgaande tabel genoemde instrumenten en daarnaast ook niet-genoemde instrumenten is relevant voor deze beleidsdoelen.

De effectiviteit van de afzonderlijke beleidsinstrumenten is niet in alle gevallen te geven. Vaak sorteren twee instrumenten alleen effect in combinatie met elkaar of in combinatie met een derde

instrument. Met deze kanttkening geven diverse publicaties van o.a. ECN, PBL en TNO³ inzicht in effectiviteit en kosten van beleidsmaatregelen.

Met het thans in uitvoering zijnde beleid wordt naar verwachting het aan het verkeer gestelde klimaatdoel van een *CO₂-uitstoot* van maximaal 35,5 Mton CO₂ in 2020 gehaald.

Ten aanzien van de *luchtkwaliteit* laten de prognoses uit de NSL-monitoringsrapportages 2010 en 2011 zien dat in een groot deel van Nederland aan de grenswaarden wordt voldaan. Enkele knelpunten resteren. Dat betekent dat richting 2015 extra inzet van alle NSL-partners nodig is.

³ ECN: Referentieraming energie en emissies 2010-2020 (april 2010)

ECN: Aanvullende beleidsopties Schoon en Zuinig (april 2010)

PBL/ECN: Verkeer en vervoer in de Referentieraming energie en emissies 2010-2020 – broeikasgassen en luchtverontreinigende stoffen (december 2010)

Platform Duurzame Mobiliteit/TNO: Met beleid naar duurzame mobiliteit (november 2009)

4 Ontwikkelingen en resterende beleidsopgave tot 2020, 2030 en 2050

4.1. Verwachte ontwikkelingen

Voor dit project zijn de stakeholders ook gevraagd naar de door hen voorziene (lange termijn) ontwikkelingen die relevant zijn voor de transportsector. Hieronder schetsen we een aantal gedeelde verwachtingen bij de stakeholders:

Doordat het gebruik van de openbare ruimte steeds meer een prijs krijgt, wordt verwacht dat uiteindelijk weggebruik ook een prijs zal krijgen. Mede hierdoor zal de *groei* van het wegverkeer in Nederland naar verwachting in de komende decennia afvlakken. De groei van luchtvaart, zeescheepvaart en binnenvaart zal nog sterk toenemen.

Breed gedeeld wordt de verwachting dat *fossiele brandstoffen* in de mondiale markt nog lange tijd zullen worden ingezet voor transportdoeleinden. Een toenemende vraag uit o.a. de BRIC-landen wordt voorzien. Onzekerheid is er of het aanbod de groeiende vraag kan bijhouden. Gerekend wordt op verder stijgende *brandstofprijzen*.

Ten aanzien van de inzet van *biobrandstoffen* is er twijfel of de groeiende behoefte aan voedsel, zeep en andere agrarische consumentenproducten door toenemende efficiency van de agrarische productie kan worden geacommodeerd. Hierdoor is er ook twijfel of het aanbod van duurzame biobrandstoffen gemakkelijk kan toenemen.

Tegelijk wordt verwacht dat Nederland met zijn grote havens een belangrijke rol zal spelen bij de productie en distributie van biobrandstoffen.

Naar verwachting zal *aardgas* in toenemende mate worden ingezet in goederenwegverkeer, binnenvaart en de korte afstand zeevaart. De bijdrage van biogas zal daarbij beperkt blijven en daarbij bovendien afhankelijk zijn van de voorkeur in de markt voor de sectoren waarin biogas het meest efficiënt kan worden ingezet. Bio-LNG lijkt vooral kansrijk in genoemde scheepvaartsectoren.

Wat betreft *elektriciteit* bestaat de verwachting dat deze langzamerhand steeds koolstofarmer zal worden geproduceerd. In kwantitatieve zin lopen de verwachtingen over de inzet in het verkeer uiteen.

Over de toekomstige inzetbaarheid van *waterstof* lopen de meningen uiteen. Vanaf 2014 komen naar verwachting de eerste pilot-auto's op waterstof op de markt. In de eerste jaren zou - als eerste stap in een transitie naar duurzaam geproduceerd waterstof - uit aardgas geproduceerd waterstof kunnen worden ingezet. Verwacht wordt dat pas na 2020 uit duurzame bron geproduceerde waterstof zou kunnen doorbreken. Door zijn beperkte energiedichtheid zal waterstof naar verwachting niet een volledig alternatief zijn voor nu gebruikte fossiele brandstoffen. Hier ligt een uitdaging voor de Nederlandse industrie die in Europa leidend is in de productie van waterstof.

Verwacht wordt dat de CO₂-uitstoot van voertuigen nog aanmerkelijk verminderd kan worden als gevolg van *toenemende voertuigefficiency*. De verwachting is dat auto's die rijden op fossiele brandstoffen nog steeds veel zuiniger kunnen worden. Daarnaast speelt elektrificatie hierbij een belangrijke rol. Dit vraagt een omslag in landen die hun succes in belangrijke te danken hebben aan een sterke petrochemische industrie.

De brandstofefficiency van vliegtuigen en schepen zal verder verbeteren.

4.2. Resterende beleidsopgave

4.2.1. Klimaat

De beleidsopgave voor het verkeer ten behoeve van het klimaat wordt met name bepaald door de noodzaak om rond 2020 het technische potentieel ontwikkeld te hebben, waarmee de CO₂-emissies na 2020 verder kunnen dalen. Daarbij komt dat het tempo van de emissiereductie in de periode na 2020 veel hoger moet liggen dan in de periode 1990 – 2020 om het in het White Paper on Transport geschetste doel te halen van 60% lagere CO₂-emissies in 2050 ten opzichte van 1990.

De PBL-publicatie "Getting into the right lane to 2050" geeft aan dat voor deze 60% lagere uitstoot in 2050 de CO₂-emissies een factor 6 lager moeten liggen dan in een groeiscenario met ongewijzigd beleid. Het stadsvervoer van goederen en personen zou bijvoorbeeld bijna geheel met batterijelektrische en brandstofelektrische voertuigen moeten plaats vinden, waarbij de elektriciteit en waterstof koolstofarm worden geproduceerd. Vliegverkeer, scheepvaart en lange afstandsgoederenwegverkeer kunnen alleen maar koolstofarm worden door de toepassing van biobrandstoffen. Het PBL geeft aan dat voor doelbereiking naast brongericht beleid ook maatregelen nodig zijn ter beheersing van het verkeersvolume en verschuivingen naar koolstofarme transportmodaliteiten.

Het KiM geeft in "Naar duurzaam wegverkeer in 2050" aan dat het wegverkeer, met een combinatie van koolstofarme en hernieuwbare brandstoffen en van voertuigen met emissiearme motoren, de klimaatdoelen voor 2050 kan halen. Het KiM geeft daarbij aan dat het vanwege de onzekerheid dat emissiearme technieken zich voldoende ontwikkelen verstandig is om ook in te zetten op beheersing van de groei van de mobiliteitsbehoefte. Het KiM waarschuwt dat beleidsmaatregelen tijdig moeten worden ingezet, omdat het lang duurt voordat de nieuwe techniek (of optie voor kilometerreductie) doorontwikkeld en geïmplementeerd kan zijn. Voor brongericht beleid dient dit op Europese schaal te geschieden. Kilometerreductie is vooral een kwestie van nationale of regionale aanpak.

4.2.2. Luchtkwaliteit

Zoals in paragraaf 3 is aangegeven, is de uitdaging voor het verkeer voor de periode tot 2020 vooral gelegen in het op tijd bereiken van de luchtkwaliteitsdoelen voor 2015. Verwacht wordt dat met een aanvullend pakket van generieke en lokale maatregelen in de periode 2012- 2015, dat vooral betrekking heeft op de uitstoot van voertuigen, het overgrote deel van de knelpunten zal worden opgelost. Dat betekent dat richting 2015 extra inzet van alle NSL-partners nodig is. In het NSL wordt daaraan momenteel uitwerking gegeven in overleg tussen Rijk, gemeenten en bedrijfsleven. Door verjonging van het voertuigenbestand zal de binnenstedelijke luchtkwaliteit na 2015 nog verder verbeteren.

In de loop van 2012 zal de EU de uitkomst van het Gothenburg protocol in het kader van de NEC-richtlijn vertalen naar nationale emissieplafonds voor 2020 voor o.a. stikstofoxiden en fijn stof, waarvoor verkeer een belangrijke bron is. Momenteel valt niet te voorzien of dit tot een nieuwe beleidsopgave voor het verkeer en andere sectoren leidt. Over wenselijk beleid in de periode na 2020 valt op dit moment geen uitspraak te doen. Wel zal overigens de internationale discussie over milieu- en gezondheidsaspecten van de uitstoot van het verkeer naar verwachting door voortschrijdend inzicht in beweging blijven. Niet ondenkbaar is dat er andere stoffen dan PM₁₀, PM_{2,5}, NO_x en NO₂ beleidsmatig aandacht zullen krijgen. Nederland is actief betrokken bij de discussie op welke wijze nieuwe inzichten naar beleid kunnen en/of moeten worden vertaald. Ten aanzien van mogelijke consequenties voor het verkeer houdt I&M daarbij een vinger aan de pols.

5 Strategische uitgangspunten

5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een aantal belangrijke thema's benoemd die naar voren zijn gekomen in de interviews met stakeholders. Het gaat hierbij onder andere om de relatie tussen overheid en markt: welke rolverdeling is het meest toekomstbestendig? Hierin wordt ook nadrukkelijk verwezen naar de rol van de decentrale overheid (5.2). Daarnaast is de rol van Nederland in de EU een belangrijk thema (5.3). Verder hebben we veel oproepen gehoord voor een consistent fiscaal en economisch beleid. Ook hier is een paragraaf aan gewijd (5.4). Paragraaf 5.5 gaat over de beschikbaarheid van brandstoffen als belangrijke randvoorwaarde om keuzes te maken. Als laatste behandelt paragraaf 5.6 de kansen voor synergie tussen luchtkwaliteits- en klimaatmaatregelen. Voor de werkconferentie op 21 juni hebben we er drie thema's uitgelicht: rol van de markt en overheid, economische instrumenten en beschikbaarheid van brandstoffen. Tevens is er nog een vierde workshop aan toegevoegd over volumebeleid. Dit betekent niet dat de andere thema's in dit hoofdstuk daarmee niet bediscussieerd worden. Wij gaan ervan uit dat deze in de verschillende workshops aan bod zullen komen. Aan iedere paragraaf is één of meerdere stellingen verbonden, die terug zullen komen tijdens de werkconferentie op 21 juni.

5.2. Markt en overheid

Uit de gesprekken met de stakeholders komen verschillende visies op de rol van de overheid en de markt naar voren. Er is onderscheid te maken tussen de rol van de overheid in bronbeleid en de rol van de overheid bij innovatie.

5.2.1. Naar een goed samenspel tussen overheid en markt

Over de inzet op Europees niveau om streng bronbeleid te realiseren is vrijwel iedereen het eens: I&M moet op hoofdlijnen goed geïnformeerd te zijn over de technologische ontwikkelingen die voor het brongerichte beleid voor het verkeer van belang zijn. Hiervoor moet worden geïnvesteerd in goede contacten met kennisinstututen en bedrijfsleven. Op basis van deze kennis kan vanuit Nederland op Europees en mondiaal niveau worden bijgedragen aan normen die zeker stellen dat de voor het verkeer gestelde doelen voor de emissies van CO₂, NO_x en fijn stof worden gerealiseerd.

In de praktijk verschillen de contacten tussen overheid en bedrijfsleven sterk per sector. Dit heeft vooral te maken met de organisatie van de sector. Zo is het goederenwegtransport aan aanbod- en vraagzijde goed georganiseerd met veel relatief grote spelers waarbij met regelmaat geïnvesteerd moet worden in nieuw en schoner materieel. Daarmee contrasteert de binnenvaart die grotendeels in handen is van eenmansbedrijven of kleine familiebedrijven met enkele schepen, waarbij innovaties slechts langzaam doordringen vanwege de lange levensduur van het materieel. Weer geheel anders zijn zeescheepvaart en luchtvaart, die nog veel internationaler georiënteerd zijn. Over het wanneer en hoe stimuleren van innovaties lopen de meningen uiteen. Dit varieert van alleen normstelling en de invulling aan de markt overlaten tot hele duidelijke keuzes maken voor bepaalde brandstoffen of voertuigen en deze stimuleren of zelfs voorschrijven.

Een aantal quotes uit de gesprekken die deze ogenschijnlijke tegenstellingen illustreren: *Introductie van nieuwe duurzame technieken wordt vaak bemoeilijkt door marktimperfecties. Je hebt als overheid bij stimulering de keuze uit twee sporen: of je gaat uit van verbrandingsmotoren (met eventueel biobrandstoffen) of je gaat voor elektrisch. Maar je moet in ieder geval ophouden met alle opties open te houden.*

Voor alternatieve brandstoffen en voertuigen: hou verschillende ijzers in het vuur want het is nog niet duidelijk wat de verstandigste opties zijn. Waak er voor te heftig op de ene of andere optie in te zetten.

Wij geloven sterk in elektrificatie van personenvervoer. Alleen, elektrificatie moet je wel daar beginnen waar de markt het kan dragen. Dat begint bij de elektrische fiets, en daarna pas de elektrische auto.

Maar ook:

Een winnaar onder de (alternatieve) brandstoffen is niet te voorspellen. De overheid moet niet te snel een keuze maken. Het stimuleren van alternatieven houdt traditionele brandstoffen scherp. Laat de markt z'n werk doen en sluit doorbraken niet uit.

I&M moet zich richten op technologie-neutrale maatregelen. Voertuigen moeten daarbij worden beoordeeld op hun uitstoot. Zuinige en schone auto's als elektrische auto's worden dan vanzelf gunstig beoordeeld. Andere technologieën krijgen echter ook een kans. Als bij een dergelijke aanpak op lange termijn sprake mocht zijn van derving van belastinginkomsten omdat er alleen nog maar zeer schone en zuinige voertuigen op de markt worden gebracht, dan wordt door verlaging van de kostprijs van voertuigen i.v.m. opschaling weer ruimte geboden voor instandhouding van de belastinginkomsten.

De lease-markt speelt een grote rol in het transitieproces naar alternatieve aandrijvingen, Henk en Ingrid spelen hier een veel minder grote rol.

Omdat nieuwe brandstof-transportmiddelcombinaties voor doelrealisatie nodig zijn, inspanningen van vele actoren vragen en niet per se door de markt als aantrekkelijke optie worden gezien, wordt verwacht dat de nationale overheid, c.q. I&M een visie ontwikkelt over hoe de overheid, zonder zelf alle keuzes te maken, zich er van verzekert dat de benodigde transitie ook echt gaan plaatsvinden.

In principe kun je de grootschalige inzet van elektrische voertuigen afdwingen door voldoende strenge normen te stellen onder de CO₂ regulering voor voertuigen en de duurzame energie targets in de RED / FQD. De vraag is echter of de markt dit zelf kan organiseren. En of de targets stand houden als het een tijdje moeilijker gaat, bijv. bij economische tegenwind of omdat prijzen van elektrische voertuigen niet snel genoeg dalen.

Stelling:

I&M draagt bij in EU-verband aan het stellen van normen die ruimte laten voor de inzet van verschillende technologieën (technologie-neutrale normen). Hoe deze technologie-neutrale normen worden gerealiseerd, wordt aan de markt overgelaten, waarbij de overheid wel monitort en handhaaft. Nieuwe brandstoffen en aandrijftechnieken kunnen alleen goed doorzetten, als deze Europees kunnen worden uitgerold. Voor distributie van nieuwe brandstoffen en energiedragers wordt daarom Europees samengewerkt.

Innovatie

Om de ambitieuze doelen van klimaat (60% CO₂ reductie door de transportsector in 2050) en energiezekerheid in combinatie met elkaar te realiseren is een trendbreuk nodig. Zo'n trendbreuk vraagt om een systeeminnovatie. Kenmerken van systeeminnovaties zijn dat ze vele facetten omvatten: het vraagt om een gedragsverandering van de gebruiker, om een innovatie van voertuig, brandstof en infrastructuur, als ook om innovatie van het beleid zelf, dat vaak op het bestaande is toegesneden, maar op de nieuwe situatie niet altijd goed is toegerust. En dat alles in een samenspel tussen koplopers uit wetenschap, bedrijfsleven en nationale, regionale en lokale overheden. Zo'n proces duurt tientallen jaren en heeft een internationaal karakter. Hieronder geven wij een aantal door ons geformuleerde uitgangspunten weer die gehanteerd kunnen worden als een overheid (centraal of decentraal) de keuze maakt om een bepaalde brandstof of voertuigsoort te stimuleren. Deze sluiten aan bij de hiervoor gepresenteerde stelling ten aanzien van de rol van de overheid en de rol van de markt. Ook hierover gaan we graag verder

in gesprek met onze stakeholders.

Algemene uitgangspunten voor innovatiebeleid (ter discussie):

- *De overheid richt haar innovatiebeleid op kansrijke opties van innovaties die tot een doorbraak in massagebruik kunnen leiden. Daarbij richten we ons op meer opties tegelijk omdat van tevoren niet bekend is welke opties aanslaan en welke niet. We onderzoeken of de verschillende opties elkaar kunnen versterken.*
- *Hoe kansrijk een innovatieveld of transitiepad is, is afhankelijk van of er een netwerk van spelers bij betrokken is uit wetenschap, kennis, bedrijfsleven, maatschappelijke organisatie en overheid (aanbod en vraag). De ontwikkeling van een dergelijk netwerk zien we in beginsel als een taak van de maatschappij zelf. De overheid biedt hieraan ondersteuning door te makelen en te schakelen.*
- *De keuze voor welke transitiepaden er zijn is het resultaat van een dialoog met de markt en wetenschap en is niet een keuze die de overheid zelf maakt.*
- *We willen ons innovatiebeleid in een internationaal kader inpassen, de markt van voertuigen en brandstoffen gaat immers ver over onze eigen grenzen heen.*
- *We beoordelen de kansrijke opties zowel op bijdrage aan milieudoelstellingen als op draagvlak en kansen voor de Nederlandse economie.*
- *De overheid zet zoveel mogelijk technologie-neutraal stimuleringsbeleid in. In de beginfase van een innovatietraject kan echter gekozen worden voor een specifiek op de betreffende innovatie toegespitste stimulering.*

In de gesprekken zijn vier grote innovatiesporen nadrukkelijk naar voren gekomen:

- a. hybride en elektrisch rijden
- b. zeer zuinige voertuigen
- c. duurzame biobrandstoffen
- d. waterstof als energiedrager voor brandstofcel-elektrische auto's

Al deze sporen zijn voor het halen van de toekomstige CO₂-doelen zeer relevant, al is de mate waarin ze zullen bijdragen op dit moment nog niet te voorspellen. Indien de overheid keuzes zal moeten maken bij stimulering, zou dit er als volgt uit kunnen zien.

- Voor **elektrisch rijden** is die keuze enkele jaren geleden al positief uitgevallen. Dat heeft geresulteerd in de start van het innovatieprogramma Plan van Aanpak Elektrisch Rijden. Dit loopt in ieder geval nog tot en met 2015, waarbij het programma regelmatig wordt geëvalueerd.
- **Zeer zuinige voertuigen** zullen naar verwachting een zeer grote bijdrage leveren aan de vermindering van de CO₂-uitstoot van de sector verkeer. Onder invloed van Europese CO₂-normen heeft de auto-industrie dit spoor de afgelopen jaren zeer voortvarend opgepakt.
- Het beleid rond **biobrandstoffen** is nu zeer sterk gericht op de introductie van duurzame biobrandstoffen, het halen van de Europese verplichtingen voor 2020 en de discussie over indirect landgebruik. Verwacht wordt dat de discussie over een mogelijke verdere groei van de inzet van biobrandstoffen pas over enkele jaren zal plaatsvinden. Als er tot een groei wordt besloten, biedt dat interessante kansen voor Nederland als aanvoerhaven, maar ook voor de chemische industrie. Op dit moment krijgt dat al veel aandacht in Green Deals en programma's rond de biobased-economy.

Stelling:

De overheid moet een specifiek innovatieprogramma opzetten voor het vergroten van de beschikbaarheid van duurzame biobrandstoffen voor de verkeersector.

- **Waterstof-brandstofcel** heeft veel raakvlakken met elektrisch rijden, maar wordt door de andere gebruiks- en inzetmogelijkheden en met het oog op risicospreiding gezien als een apart innovatiespoor. Het is ook een innovatiespoor dat kansen biedt voor Nederland: zo zijn we sterk op de punten waterstofproductie uit aardgas, (vloeibare-)gasinfrastructuur en bouw van brandstofcellen. Op dit moment wordt binnen I&M een Plan van Aanpak Rijden

op Waterstof ontwikkeld. Verkend wordt hoe, en op welk moment in de tijd, dit plan het beste vorm kan krijgen. Belangrijk is daarbij de vraag of we in staat zullen zijn alle fasen van het op verduurzaming gerichte innovatieproces – van onderzoek & ontwikkeling tot grootschalige introductie - te doorlopen.

Stelling:

De overheid zal samen met stakeholders (bedrijfsleven en kennisinstellingen) de vervolgstappen in kaart brengen voor positionering van waterstof als alternatieve energiedrager voor de sector verkeer.

5.2.2. Centrale en decentrale overheid: naar een goede balans

Al wordt er ook gesteld dat *gemeenten op dit moment sterk de focus leggen op het halen van de doelen voor luchtkwaliteit en minder op klimaat*, de decentrale overheden geven aan dat ze in toenemende mate een belangrijke verantwoordelijkheid voelen om binnen de eigen invloedssfeer bij te dragen aan een koolstofarmere maatschappij. Dit leidt tot uiteenlopende initiatieven in diverse sectoren, waaronder het Themateam Duurzame Mobiliteit voor de sector verkeer. Het is de verwachting dat dit nog prominenter zal worden onder invloed van de *Energieke samenleving* – die meer ruimte moet bieden voor initiatieven uit de samenleving – en de voorziene verdere verstedelijking van Nederland. Of onder invloed van het doel uit het Europese Witboek Transport, om per 2030 het gebruik van conventionele benzine- en dieselauto's in de stad halveren en in 2050 de stedelijke logistiek geheel koolstofvrij te maken; dit kan moeilijk op Europees niveau worden afgedwongen, maar vergt juist nationaal, zelfs vooral lokaal beleid.

De gebiedsgerichte aanpak wordt gezien als zeer geschikt, zo niet onmisbaar voor de marktintroductie van innovatieve brandstof-transportmiddelcombinaties in specifieke gebruikssituaties. Dit naast de rol van de decentrale overheden als aanbesteder en inkoper van (duurzame) vervoersdiensten.

De vraag is gesteld hoe de lokale partijen binnen de (beperkt) beschikbare financiële ruimte en het altijd aanwezige afbreukrisico invulling kunnen geven aan de overgang naar een duurzaam mobiliteitssysteem. Dit vraagt om een goede balans, afstemming en rolverdeling tussen centrale en decentrale overheden.

Op dit moment worden de decentrale overheden ondersteund bij het nemen van initiatieven voor duurzame mobiliteit. Dit geschiedt door het bieden van ruimte voor proeftuinen, het delen van kennis en het wegnemen van belemmeringen in de regelgeving.

Stelling:

Ook al is klimaatverandering een mondiaal probleem, zonder (de inzet van) decentrale overheden en lokale initiatieven blijven goede kansen voor een soepele overgang naar een duurzaam mobiliteitssysteem onbenut. Er moet een nieuw samenwerkingsverband komen tussen centrale en decentrale overheden om deze initiatieven te laten slagen.

Voor luchtkwaliteit is de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende overheden vastgelegd in het NSL. Het NSL is erop gericht de afgesproken luchtkwaliteitseisen uiterlijk in 2015 te halen. Zodra er meer duidelijkheid is over luchtkwaliteitseisen en –doelen voor de periode na 2015, zal opnieuw moeten worden gekeken hoe de rolverdeling en samenwerking tussen de verschillende overheden in te richten.

5.3. De Rijksoverheid in Europa: voorop in het peloton

Uit de interviews met stakeholders kwam naar voren dat er discussie is over de vraag of Nederland koploper moet zijn binnen de EU of niet. Om antwoord te kunnen geven op deze vraag is het van belang om aan te geven wat er precies bedoeld wordt met deze uitspraak. Om te beginnen kan het gaan om een trekkende rol bij de totstandkoming van ambitieuze Europese normen. Nederland kan beschouwd worden als koploper in de discussie over de CO₂-normen voor personenauto's, in vergelijking met de wat behoudender lidstaten. De reden voor de Nederlandse houding is de gedachte dat dergelijke Europese instrumenten voldoende effectief moeten zijn om nationale CO₂ doelstellingen te kunnen halen. Dit sluit aan bij de uitspraken: *"Bronbeleid is zeer belangrijk. Zorg op Europees niveau voor de juiste normen, zodat er sprake is van een level playing field"*. Ten aanzien van de luchtverontreinigende emissies door personen-, bestel- en vrachtauto's is de verwachting dat met de komst van Euro 6 en Euro VI de uitstoot een dusdanig niveau heeft bereikt dat verdere aanscherping van de norm niet meer nodig zal zijn. I&M krijgt nationaal veel steun om er in Brussel voor te zorgen dat het gat tussen testemissies en praktijkemissies zo klein mogelijk wordt.

Deze invulling van het begrip "koploper in de EU" heeft Nederland de afgelopen jaren veel waardering opgeleverd: van de Europese Commissie, van andere lidstaten, van maatschappelijke organisaties en van het bedrijfsleven. Gezien de grote CO₂-opgave die in het verschiet ligt en het belang dat Europees beleid daaraan een grote bijdrage levert, zou het voor de hand liggen deze rol van koploper voort te zetten.

Een andere invulling van het begrip "koploper binnen de EU" is door als eerste lidstaat je Europese doelen te willen halen, of door nog verder te gaan dan dat. Hierover werd onder meer gezegd: *"Probeer niet nationaal te regelen wat in Europees verband niet is gelukt"*.

Toch zijn er ook argumenten aan te voeren om nationaal verder te gaan. Nederland moet in 2020 haar CO₂ reductiedoelstelling halen. Het fiscale stimuleringsbeleid voor zuinige voertuigen van de afgelopen jaren draagt daar ongetwijfeld aan bij. Als de bijdrage aan de CO₂ reductieopgave het doel is van dit fiscale stimuleringsbeleid, is dat een legitieme beleidsmaatregel. Maar nu volgens de laatste inzichten de 2020 CO₂-doelen binnen bereik zijn komt de vraag aan de orde hoe lang en in welke mate we daar mee door willen gaan. Het kan zijn dat we in Nederland in de non-ETS sector (verkeer, huishoudens, dienstverlening, landbouw) – steeds met het oog op de 2020 CO₂ reductieopgave – de verkeerssector wat meer willen laten doen ten gunste van andere non-ETS sectoren. Ook dat kan een legitieme (politieke) keuze zijn, die dan idealiter gebaseerd is op duidelijke afspraken over welke sector welk deel van de reductieopgave voor zijn rekening neemt. De vraag is of dat zo is en of daar voldoende duidelijk over is gecommuniceerd. Gezien de discussie over de vraag of Nederland koploper moet zijn binnen de EU, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat er in ieder geval onvoldoende duidelijk is gemaakt waarom we in Nederland zo graag zo veel zuinige auto's op de weg willen hebben, als daardoor elders in Europa extra ruimte ontstaat om relatief onzuinige auto's op de weg te brengen.

Stellingen:

- *Het uitgangspunt zou moeten zijn dat Europees beleid leidend is. Doelstellingen op het niveau van de Europese Unie bieden het bedrijfsleven (en de overheid) meer duidelijkheid en meer zekerheid dan afzonderlijke nationale doelstellingen. Verder gaan dan Europese doelstellingen en daarmee een koploperspositie verwerven kan om verschillende redenen – politieke, economische of anderszins – wenselijk zijn, maar dient dan helder onderbouwd te worden.*
- *Bronbeleid is zeer belangrijk. Zorg op Europees niveau voor de juiste normen zodat er sprake is van een level playing field.*

Ten aanzien van de zorgvuldige bewaking van een level playing field moet worden opgemerkt dat bezien moet worden hoe deze inspanning zich verhoudt tot de stimulering van alternatieven die eerst bevoorreed moeten worden alvorens zij op eigen kracht kunnen bijdragen aan de realisatie van de lange termijn doelen.

5.4. Economische instrumenten: naar consistent beleid

De inzet van economische instrumenten blijkt een belangrijke manier te zijn om de milieuprestatie en duurzaamheid van de sector verkeer te beïnvloeden. Zo heeft de gunstige fiscale behandeling van zuinige auto's er voor gezorgd, dat de gemiddelde CO₂-uitstoot van nieuw verkochte auto's in de afgelopen jaren sterk is afgenomen; lag de gemiddelde CO₂-uitstoot van nieuwe auto's enkele jaren geleden nog boven het Europese gemiddelde, inmiddels is Nederland één van de lidstaten met de laagste gemiddelde CO₂-uitstoot. De leasebranche heeft daarin een belangrijke rol gespeeld, door in zijn aanbod in de verschillende segmenten de arrangementen steeds meer te richten op zuinige voertuigen. Ook de financiële stimulering van schone voertuigen is vaak succesvol gebleken: al ruim 2 jaar voor een algehele Europese verplichting werden er in Nederland alleen nog maar dieselpersonenauto's verkocht met een goed roetfilter (vanaf de 2^e helft van 2008 lag het aandeel op meer dan 99%).

De waardering voor de Nederlandse voortrekkersrol in het tot stand komen van ambitieuze normen, hangt deels samen met de nationale gewoonte om op iedere aanscherping van een norm (fiscaal) stimuleringsbeleid in te zetten. Dit helpt de bedrijven om nieuwe technieken naar de markt te brengen.

Het inzetten van fiscaal beleid om het aankoopgedrag te sturen krijgt brede steun. Wel wordt het Nederlandse fiscale beleid in het algemeen omschreven als: *(te) sterk wisselend, (te) sterk afwijkend van andere landen, ongelijk (voor verschillende voertuigen en brandstoffen) en onvoldoende helder over (beleids)doelen*". Gevolgd door de oproep: "voer consistent fiscaal beleid". Om deze bezwaren weg te nemen, zou duidelijker dan in het verleden een aantal **milieu-**uitgangspunten voor fiscaal beleid in de verkeersector opgesteld moeten worden. Bestaande systemen, niet-milieu-overwegingen en situaties in ons omringende landen kunnen een beperking betekenen om het fiscale beleid volledig langs die uitgangspunten vorm te geven.

Een uitgangspunt zou kunnen zijn dat Europees beleid leidend moet zijn, omdat dit duidelijkheid, consistentie en een gelijk speelveld biedt. De verkoop van schone en zuinige voertuigen wordt gestuurd door Europees beleid: CO₂-normen en Euro-normen. Ook de inzet van biobrandstoffen en alternatieve brandstoffen wordt geregeld via Europese richtlijnen. Er zijn inmiddels normen vastgesteld die zo ambitieus zijn, dat ze – zodra ze volledig van kracht zijn – voldoende effectief lijken te zijn om de aan Nederland opgelegde milieudoelen te halen. Dit zeggen we met de kanttekening dat voor het halen van de lange termijn klimaatdoelen nog diverse aanscherpingen zijn vereist.

Stellingen:

- *Het Europese beleid voor schone en zuinige voertuigen en brandstoffen is inmiddels zo ambitieus dat in de toekomst extra sturing via nationaal fiscaal beleid in de regel niet meer nodig is.*
- *Probeer niet nationaal te regelen wat in Europees verband niet is gelukt.*

Dit uitgangspunt laat onverlet dat in specifieke gevallen fiscaal beleid wenselijk kan zijn. Een actueel voorbeeld hiervan is de fiscale stimulering van Euro-6 dieselauto's, die nodig is, omdat de Europese normen niet tijdig van kracht worden om de gestelde NSL-doelen te kunnen halen. Dit zou ook kunnen gelden voor de CO₂-grondslag in de aanschafbelasting (BPM). Hiermee wordt gestuurd dat (1) de gemiddelde CO₂-uitstoot van nieuwe auto's in Nederland tot de betere van de EU blijft behoren (nodig ivm invulling van onze non-ETS doelen), maar niet te ver voor de muziek uit en (2) een innovatie-impuls wordt gegeven door het structureel stimuleren van de 10% meest zuinige auto's (vormt onderdeel van de aanpak uit Belastingplan 2012 – komt bovenop specifiek

innovatiebeleid).

Met de nieuwste Euro-normen en brandstofkwaliteitseisen zijn vanaf 2015/2016 nieuwe dieselauto's, benzineauto's, maar ook aardgas- en lpg-auto's ongeveer even schoon, wat een reden zou kunnen zijn om - op grond van luchtkwaliteitsoverwegingen - bestaande verschillen in fiscale behandeling van motorbrandstoffen te verminderen of weg te nemen.

Zo wordt de uitstoot van vervuilende stoffen (NO_x en fijn stof) in toenemende mate bepaald door een kleine groep van zeer sterk vervuilende oude(re) auto's zoals youngtimers en dieselauto's zonder affabriek roetfilter. Fiscaal beleid zou dan een effectief instrument kunnen zijn om dit specifieke probleem aan te pakken.

Vraag:

Zijn er specifieke – met nadruk toekomstige – situaties die bij voorkeur door de inzet van economische instrumenten worden gestuurd?

Van diverse kanten werd de wens geuit de fiscaliteit meer te richten op het sturen van gebruik. In het bijzonder werd nog opgemerkt dat een *"een combinatie van accijns en normering effectief is, met name bij de privé-auto's, omdat privé-gebruikers vooral op de aanschafprijs letten en niet op de operationele kosten van de auto."* Als op enig moment wordt gezocht naar mogelijkheden tot variabilisatie van de vervoerskosten, zou kunnen worden overwogen om via differentiatie te sturen op schone en zuinige transportmiddelen.

Van diverse kanten is het verzoek gekomen om de fiscale behandeling van motorbrandstoffen en voertuigen te baseren op de Well-to-Wheel (WtW) CO₂-emissie – de CO₂-emissie over de hele brandstofketen van winning of productie tot verbranding. Dit zou een stabielere grondslag geven aan het fiscale systeem en een eerlijkere behandeling – een level playing field – voor de verschillende brandstoffen en voertuigen.

Daar staat echter tegenover dat Nederland wordt afgerekend op de CO₂-uitstoot op het eigen grondgebied. CO₂-reducties buiten Nederland, die voort zouden kunnen komen uit beleid gericht op WtW-emissies, komen niet ten goede aan Nederland. Een WtW-benadering zou bijzondere aandacht vragen voor voertuigen die zowel op een hernieuwbare als op een (of meerdere) fossiele brandstof rijden: ethanol – benzine, biodiesel – diesel, biogas – aardgas, LPG-benzine. ECN⁴ heeft geconcludeerd dat een WtW-systeem vooral zou afwijken van het huidige fiscale systeem in de behandeling van benzine en diesel. Grenseffecten beperken echter de mogelijkheden hierin aanpassingen door te voeren. Voor alternatieve brandstoffen is eventueel met specifieke aanpassingen, ook binnen het huidige systeem, een aan een WtW gelijke behandeling te geven. In de EU worden momenteel de voor- en nadelen verkend van een CO₂-norm voor personen- en bestelauto's gebaseerd op WtW-uitstoot; dit naar aanleiding van vragen of het huidige (tank-to-wheel) systeem de verschillende aandrijftechnologieën wel eerlijk behandelt.

Dit vraagt om een nadere analyse van de consequenties van een eventuele overgang op een WtW-grondslag in het fiscale systeem voor voertuigen en hun brandstoffen.

Stelling:

Hoewel een WtW-grondslag in algemene zin tot een eerlijker behandeling van verschillende brandstoffen en voertuigen zou kunnen leiden, zijn er milieu- en praktische redenen om van introductie af te zien.

Bio-LNG

Bio-LNG vormt een specifiek geval. Van vele kanten is dit als kansrijke brandstof – met name voor de binnenvaart – naar voren geschoven. Door enkele bijzondere omstandigheden ontbreekt een gunstig investeringsklimaat. Het ontbreken van accijns op brandstoffen voor de binnenvaart maakt

⁴ ECN: Well-To-Wheel based fiscal systems, can a WtW fiscal basis accelerate the introduction of alternative fuels?, rapport ECN-E-11-038, September 2011

de stimulering via fiscaal beleid in de huidige situatie onmogelijk. Daarnaast staat de SDE+-regeling niet open voor de levering van hernieuwbare energie aan de verkeersector en blijkt de biobrandstoffenverplichting onvoldoende investeringszekerheid te bieden. Om die reden is te overwegen een aparte regeling te starten voor het stimuleren van biogasproductie met levering aan het verkeer.

Stelling:

Het Rijk zou moeten overwegen een aparte regeling te starten voor het stimuleren van biogasproductie met levering aan het verkeer, in het bijzonder bio-LNG aan de binnenvaart.

5.5. Brandstoffen: naar een evenwicht in aanbod, tankinfrastructuur en vraag

Met een groeiende energievraag, een grote afhankelijkheid van de wereldeconomie van fossiele brandstoffen en een transportsector die bijna volledig afhankelijk is van olie, (te) hoge broeikasgasemissies en nieuwe geopolitieke ontwikkelingen (zoals opkomst India en China) is men het erover eens dat het essentieel is dat er een energietransitie naar duurzaam verkeer en vervoer plaatsvindt. In het huidige beleid wordt dat reeds onderkend. Zo heeft de afgelopen jaren de EU (en NL) sterk ingezet op een groei van het aandeel alternatieve brandstoffen in onze totale brandstoffenmix. Het aandeel fossiel is momenteel nog steeds zo'n 95% en de verwachting is dat benzine en diesel nog geruime tijd een behoorlijk aandeel in de brandstofmix voor transport zullen uitmaken.

Daarnaast zien we dat gasvormige producten meer in opkomst zijn wereldwijd. Deze producten, zoals GtL, scoren hoog op het punt van de voorzieningszekerheid en vermindering van olieafhankelijkheid en kunnen voordelen hebben voor de lokale luchtkwaliteit, maar hebben slechts beperkte of geen voordelen op CO₂-gebied. In dat licht werd opgemerkt dat *"er (ook in de JEGTE tabel) te veel wordt ingezet op biobrandstoffen, zonder dat goed wordt gekeken naar de berekening van de CO₂-footprint of de beschikbaarheid daarvan."*

Er is consensus over dat de verscheidenheid in brandstoffen en energiedragers voor de verkeersector alleen maar gaat toenemen. Naast de klassieke benzine komt er E10 en E85, maar ook aardgas en biogas. Naast de klassieke diesel – al dan niet met een beperkte bijmenging van de bio-component FAME – zien we GtL en HVO, maar ook gasvormige brandstof (CNG, (bio-)LNG, LPG) in Dual Fuel toepassing opkomen. En daar bovenop groeien ook waterstof en elektriciteit. Er was geen verzoek aan de overheid om sturend op te treden en het aantal nieuwe smaken te beperken. Daarvoor hebben alle alternatieven ook teveel hun eigen specifieke voordelen en toepassingsgebieden. De uitdaging is om te zorgen dat er voldoende alternatieven tot wasdom komen om de gestelde doelen te halen. Er werden twijfels uitgesproken of de markt deze diversificatie wel zelf en vanzelf kan verzorgen. Het vraagt de aanleg van nieuwe tankinfrastructuur, naast de bestaande benzine, diesel en LPG pompen en in veel gevallen ook nieuwe (of aangepaste) motortechnologie. Specifiek werd er gevraagd om *"meer coördinatie tussen de lagere overheden en de rijksoverheid als het gaat om de aanleg van laadinfrastructuur voor elektrische voertuigen, opladen langs snelwegen etc. Daar moet een aantal barrières worden geslecht."* Daarnaast is aangegeven dat het ook van belang is om het fiscaal regime dat van toepassing is op brandstoffen beter te benutten en in te zetten om alternatieven te stimuleren.

Op grond van deze ontwikkelingen heeft de Nederlandse overheid al een verzoek neergelegd bij de EU om, naar Amerikaans voorbeeld, voor nieuwe auto's een verplichting op te leggen dat deze voor meer dan één brandstof/energiedrager geschikt zijn. De investeringskosten voor sommige ontwikkelingen zoals dual fuel zijn niet buitensporig hoog. Daarmee kan dat een no-regret maatregel zijn om extra flexibiliteit richting het toekomstige brandstofaanbod te krijgen.

Stelling:

Gezien de ontwikkelingen op de brandstofmarkt zou er een proeftuin Tankstation van Toekomst moeten komen om ervaring op te doen met de introductie van nieuwe tankinfrastructuur en het kip-ei probleem op te lossen. Anders zou de overheid er duidelijk voor moeten kiezen om slechts brandstoffen die geen nieuwe infrastructuur vragen te promoten.

Rijden op biomassa is geen toekomstmuziek meer. We tanken nu al biobrandstof aan de pomp als bijmengproduct van reguliere benzine en diesel. Daarnaast zijn al diverse voertuigen op de markt die volledig op biobrandstoffen kunnen rijden en dat vooral in enkele andere landen kunnen doen (flexifuel). Er geldt nu een jaarverplichting vanuit de richtlijn Hernieuwbare energie voor transport (10% in 2020) die ingevuld wordt door het bijmengen van biobrandstoffen. De doelstelling van 10% hernieuwbare energie in de vervoerssector in 2020 lijkt haalbaar. Maar wordt alle biobrandstof wel duurzaam geproduceerd? Ook op dat terrein vinden er positieve ontwikkelingen plaats. Zo staan er in de Richtlijn hernieuwbare energie duurzaamheidscriteria voor vloeibare biobrandstoffen opgenomen, te weten een minimale reductie van broeikasgassen van 35%, geen aantasting van primair bos, geen ontwatering van veengebieden en bescherming van biobrandstoffen. Daarnaast werkt de EU aan een voorstel om deze criteria uit te breiden zodat naast de directe emissies ook indirecte emissies zullen meetellen bij de beoordeling van de broeikasgasprestatie. De zogenoemde indirecte veranderingen van landgebruik, die kunnen optreden als gevolg van extra ingebruikname van land voor de productie van biobrandstoffen, kunnen immers leiden tot extra broeikasgasemissies en aantasting van biodiversiteit. Daarnaast zal de Europese Commissie dit jaar met voor de eerste keer met een rapportage komen over de wijze waarop de sociale elementen in de richtlijn zijn ingevuld. Er bestaan echter nog geen bindende sociale criteria.

Naast een duurzame productie van grondstoffen voor onder andere biobrandstoffen is ook de verdeling van biomassa voor verschillende toepassingen van belang (voedsel, veevoer, chemie, mes, energie, brandstoffen).

Stelling:

Gelet op de complicaties en de beschikbaarheid van alternatieven, zal na 2020 de inzet van biobrandstoffen worden gestabiliseerd en alleen nog gebruikt worden voor onvermijdelijke, specifieke toepassingen.

Om het probleem van de beperkte beschikbaarheid van alternatieven en biomassa te doorbreken zouden wij - samen met de sector, industrie en wetenschap - innovatie kunnen stimuleren voor betere biobrandstoffen en andere alternatieven. Daarnaast kunnen we gezamenlijk ervoor zorgen dat de beperkte voorraad biobrandstoffen die er is zo effectief en efficiënt mogelijk wordt ingezet naar de verschillende vervoersmodaliteiten (weg/zeevaart/luchtvaart). Dit aangezien niet alle alternatieven van toepassing zijn in alle vervoersmodaliteiten.

Herhaling van stelling uit Innovatie:

De overheid moet een specifiek innovatieprogramma opzetten voor het vergroten van de beschikbaarheid van duurzame biobrandstoffen voor de verkeersector.

5.6. Preferenties bij inspanningen voor klimaat en luchtkwaliteit

Idealiter helpen brongerichte maatregelen voor het verkeer tegelijk bij de opgave voor klimaat en die voor luchtkwaliteit. In de praktijk is dit lang niet altijd het geval, doordat maatregelen die NO_x-emissies beperken de energieprestatie doen verminderen. De introductie van technieken die op beide fronten effectief zijn, loopt niet in de pas met het halen van de luchtkwaliteitsdoelen.

In de voor deze notitie gevoerde gesprekken met de stakeholders is de afweging tussen luchtkwaliteit en klimaat, laat staan nieuwe zienswijzen erop, niet aan de orde gekomen. In de actuele praktijk wordt vooropgesteld dat het brongerichte beleid voor het verkeer gericht is op een milieukwaliteit die de volksgezondheid en de gezondheid van natuurlijke ecosystemen beschermt. Als dit zou leiden tot extra CO₂-uitstoot waardoor normen/afspraken niet gehaald dreigen te worden, dan zouden aanvullende maatregelen ter beperking van de CO₂-uitstoot van het verkeer moeten worden genomen. In de praktijk heeft een dergelijke situatie zich nog niet voorgedaan.

6 Instrumenten voor de toekomst

In de met stakeholders gevoerde gesprekken zijn ook geregeld de mogelijkheid en wenselijkheid van nieuwe instrumenten aan de orde gekomen.

Onderstaande tabel geeft een beeld van de ideeën die de revue zijn gepasseerd. Enkele hiervan betreft kennisvragen waarop een antwoord nodig is.

Werkveld	Potentiële instrumenten brongericht beleid	Bijdrage aan klimaatdoele n	Bijdrage aan luchtkwaliteitdoel en
Brandstoffen	<ul style="list-style-type: none"> Inzicht in toepasbaarheid/beschikbaarheid brandstoffen in verschillende sectoren Subsidiëring specifieke hernieuwbare verkeersbrandstoffen Stimulering H₂ Wetgeving en vergunningkader distributie alternatieve brandstoffen Proeftuin Tankstation van de toekomst Fiscale stimulering baseren op CO₂-effect CO₂-uitstoot benzine/diesel/gas verhandelbaar 	<p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p>	<p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p>
Wegverkeer algemeen	<ul style="list-style-type: none"> Fiscaliteit (meer) sturen op gebruik Bevoordeling zero-emissievoertuigen in de steden 	<p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p>	<p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p>
Wegverkeer LD (personen- en bestelauto's)	<ul style="list-style-type: none"> EU-verplichting flexfuelauto's Inperking belastingvrijstelling MRB youngtimers e.a. vuile auto's Differentiatie MRB naar luchtverontreinigende stoffen Milieuzone personen muv klassiekers (varianten) Stimulering elektrische brommers en scooters CO₂-normering brommers en scooters 	<p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p>	<p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p>
Wegverkeer HD (vrachtauto's en bussen)	<ul style="list-style-type: none"> CO₂-normering vrachtauto's of varianten Zero-emissie OV-bussen vanaf 2025 	<p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p>	<p style="text-align: center;">x</p>
Binnenvaart/mobiele werktuigen	<ul style="list-style-type: none"> RED-doelstelling binnenvaart Uitfasering oude scheepsmotoren Stimulering schone motoren in bestaande schepen 	<p style="text-align: center;">x</p>	<p style="text-align: center;">x</p> <p style="text-align: center;">x</p>
Zeescheepvaart	<ul style="list-style-type: none"> Zeevaart onder ETS 	<p style="text-align: center;">x</p>	<p style="text-align: center;">x</p>
Luchtvaart	<ul style="list-style-type: none"> Nader te bepalen 		

7 Implicaties voor brandstofmix gekoppeld aan transportmodaliteit

Op basis van gesprekken op 21 juni willen we gaan voorsorteren op instrumentkeuze die op basis van politieke oordeel- en besluitvorming de agenda voor de toekomst gaan bepalen. Hiermee zal op een later tijdstip hoofdstuk 7 gevuld worden.

7.1 Inleiding

7.2 Light Duty wegverkeer (personenauto's, bestelauto's, twee- en driewielers)

7.3 Heavy Duty wegverkeer

7.4 Binnenvaart en mobiele werktuigen

7.5 Zeescheepvaart

7.6 Luchtvaart

Bijlage 1: Geconsulteerde organisaties

Agentschap NL
Ahold
ANWB
Bovag
BP
CE Delft
Centraal Bureau voor de Rijn- en Binnenvaart
Essent
EVO
Gemeente Amsterdam
Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders
Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, directie Energie en Duurzaamheid
Ministerie van Financiën, afdeling Accijns, Verkeer en Milieu
Ministerie van I&M, directie Duurzaamheid
Ministerie van I&M, directie Luchtvaart
Ministerie van I&M, directie Maritieme Zaken
Ministerie van I&M, directie Openbaar Vervoer en Spoor
Ministerie Van I&M, Rijkswaterstaat, dienst Verkeer en Scheepvaart
Nederlandse Vereniging voor Duurzame Biobrandstoffen
NSG-Argos
Panteia/NEA
PBL
Pon Holdings
RAI
Scheepsbouw Nederland
Shell
Stichting Carbon Light Mobility
Stichting Zero Emissie Bussen
TLN
TNO
Transport & Environment
TU Delft
Vereniging Nederlandse Autoleasebedrijven
VNO-NCW