

Vergaderjaar 2001–2002

28 000 IXB

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2002

Nr. 3

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 september 2001

Inleiding

Bij twee gelegenheden¹ heb ik met de Tweede Kamer van gedachten gewisseld over de wenselijkheid en de mogelijkheden om het gebruik van biobrandstoffen als motorbrandstof te bevorderen. Tijdens het laatstgehouden voortgezet algemeen overleg over dit onderwerp zijn twee moties ingediend.

In de motie Hofstra c.s. (Kamerstukken II, 2000–2001, 27 400 IXB, nr. 32) wordt de regering verzocht met voorstellen te komen voor een volledige accijnsvrijstelling voor koudgeperste plantaardige olie, als langdurig experiment, voor gebruik in, aan te passen, dieselmotoren voor de (recreatie)vaart, agrarische voertuigen en (een selectie van) het wegverkeer.

In de motie Crone c.s. (Kamerstukken II, 2000–2001, 27 400 IXB, nr. 33) wordt de regering verzocht met regionaal beperkte voorstellen voor een accijnsvrijstelling te komen voor geraffineerde biobrandstoffen en smeermiddelen die alleen zal gelden voor de (recreatie)vaart en toepassingen in natuur en landbouw.

Hierna zal ik aangeven hoe naar mijn mening uitvoering aan voren genoemde moties kan worden gegeven.

Biobrandstoffen en hun toepassing

Bij biobrandstoffen op basis van plantaardige oliën dient een onderscheid te worden gemaakt naar twee soorten, namelijk de onveresterde (ongeraffineerde) plantaardige olie en de veresterde (geraffineerde) plantaardige olie. Deze laatste brandstof wordt in de wandelgangen vrijwel altijd aangeduid als biodiesel, terwijl de eerstgenoemde onveresterde variant wordt aangeduid als plantaardige olie of plantolie.

Biodiesel kan in veel gevallen zonder meer in dieselmotoren worden gebruikt, met die restrictie dat in een aantal gevallen vervanging van de kunststof afdichtingmaterialen in het brandstofsysteem noodzakelijk is. Plantaardige olie of plantolie kan eerst als motorbrandstof worden gebruikt nadat de motor daartoe is aangepast, een aanpassing die voor de

¹ In een algemeen overleg d.d. 17 mei 2001 met de Vaste Commissie voor Financiën en op 22 mei 2001 in een voortgezet algemeen overleg.

gemiddelde personenauto een kostenpost van ongeveer f 1000 per cilinder met zich meebrengt. Voor de aanpassing van een vrachtwagenmotor kunnen de kosten oplopen tot f 10 000 per motor.

Beide brandstoffen hebben het voordeel dat zij gemakkelijk afbreekbaar zijn indien zij in het milieu terecht komen, bijvoorbeeld als gevolg van morsen of lekkage. Dit levert met name voordelen op in kwetsbare gebieden (waterwingebieden, landbouwgronden, recreatie- en natuurgebieden). Het al dan niet veresterd zijn van de biobrandstof is op deze gunstige eigenschap niet van invloed.

In de eerder genoemde moties komen deze afwegingen ook terug. Als beide moties in hun gezamenlijke context worden gezien, dan ligt de nadruk van beide moties op de toepassing als motorbrandstof in de (recreatie)vaart en in de natuur en landbouw (agrarische voertuigen). In de motie Hofstra c.s. wordt voorts nog gevraagd om voorstellen om te komen tot een vrijstelling van accijns voor plantaardige (onveresterde) olie die wordt gebruikt in (een selectie van) voertuigen in het wegverkeer.

Projecten

Mede naar aanleiding van de discussie in de Tweede Kamer heeft een aantal belangstellenden geïnformeerd naar de mogelijkheden om met vrijstelling van accijns gebruik te maken van biobrandstoffen.

De voornemens betreffen in de eerste plaats het gebruik van biodiesel bij de verhuur van pleziervaartuigen (in de provincie Friesland bestaat hiervoor belangstelling), in landbouwwerktuigen (in een aantal van de belangstellende bedrijven wordt op dit moment al gebruik gemaakt van biodiesel en neemt men de meerkosten van die brandstof voor eigen rekening) en in natuurgebieden. Met betrekking tot de laatste toepassing bestaat belangstelling bij enkele waterschappen en terreinbeheerders; in deze gevallen zal de biodiesel voornamelijk worden aangewend voor werktuigen die worden gebruikt in de bosbouw en aanverwante toepassingen. Om elk misverstand te voorkomen: in al deze gevallen gaat het om de toepassing van veresterde (geraffineerde) plantaardige olie.

Voor het gebruik van onveresterde plantaardige olie in het wegverkeer hebben zich twee belangstellenden met concrete voorstellen gemeld. Het eerste project betreft de bouw van een productiefaciliteit (een oliemolen) voor de vervaardiging (door middel van koude persing) van plantaardige olie uit koolzaad. Tevens zal in eigen beheer een aantal motorvoertuigen (naar verwachting voor het merendeel personenauto's) worden omgebouwd om deze geschikt te maken voor het gebruik van onveresterde plantaardige olie. De verkoop van de plantaardige olie zal eveneens in eigen beheer plaatsvinden. Dit experiment heeft een sterk regionaal karakter. De grondstof voor de oliemolen zal worden betrokken van landbouwbedrijven die in de buurt van de molen zijn gevestigd. Ook de om te bouwen voertuigen zullen in bezit zijn van personen/bedrijven die in de nabijheid van de molen zijn gevestigd. Het aantal om te bouwen voertuigen zal worden gerelateerd aan de productiecapaciteit van de molen en zal naar verwachting op ongeveer 300 tot 350 voertuigen uitkomen.

Het tweede project betreft een transportonderneming die een productiefaciliteit (een oliemolen) wil opzetten om daarin in eigen beheer (eveneens door middel van koude persing) onveresterde plantaardige olie te vervaardigen. Deze olie zal worden gebruikt voor de aandrijving van een aantal van de eigen (nog om te bouwen) vrachtwagens en van een aantal eveneens om te bouwen vrachtwagens van in de nabijheid gevestigde andere transportondernemingen. Het totaal van de om te bouwen vrachtwagens zal ook hier worden gerelateerd aan de capaciteit van de oliemolen en zal daardoor worden beperkt tot ongeveer 15 stuks. Ook hier heeft het project een sterk regionaal karakter. Het koolzaad zal voor een deel worden

betrokken bij landbouwbedrijven die in de nabijheid van de oliemolen en van het transportbedrijf zijn gevestigd. Het verder benodigde koolzaad zal elders worden betrokken. Het project zal tevens worden aangegrepen om daar waar mogelijk te onderzoeken hoe de teelt van koolzaad kan worden verbeterd.

Vrijstelling van accijns

Ik ben voornemens om in de hiervoor genoemde gevallen een vrijstelling van accijns te verlenen. In overleg met de belanghebbenden zullen de preciese voorwaarden voor vrijstelling worden vastgesteld. Hierbij valt te denken aan het presenteren van een onderzoeksresultaat, bij voorbeeld naar de ecologische voordelen. Zo is bijvoorbeeld het gebruik van onveresterde plantaardige olie in (zware) vrachtwagens een nog relatief onontgonnen terrein. Ook de emissiereductie van personenauto's die zijn aangepast voor het gebruik van onveresterde plantaardige olie is nog in onvoldoende mate gedocumenteerd. In beide gevallen zullen dan ook testen met de omgebouwde voertuigen worden uitgevoerd. Ook wordt gedacht aan het laten uitvoeren van een toets binnen het kader van het zogenoemde GAVE-project (versnellen van de introductie van klimaatneutrale gasvormige en vloeibare energiedragers), hetgeen voor dit project nuttige informatie kan opleveren.

De achtergrond van een accijnsvrijstelling is om het product qua prijsstelling in een vergelijkbare positie te brengen als de fossiele brandstof. Hiervoor is niet in alle gevallen een volledige vrijstelling noodzakelijk. Feitelijk zou het wegnemen van het kostprijsverschil door middel van een accijnsverlaging voldoende kunnen zijn. Indien echter ook de eventuele additionele kosten in de beschouwing worden betrokken, bijvoorbeeld die welke zijn verbonden aan het aanpassen van de motoren, dient de vrijstelling hoger uit te vallen.

In de moties Hofstra c.s. en Crone c.s. wordt gevraagd om een volledige vrijstelling van accijns voor zowel de veresterde als de onveresterde brandstof. Het gebruik van onveresterde plantaardige olie in aangepaste motoren is eerst rendabel indien een volledige vrijstelling van accijns wordt verleend (het huidige accijnstarief bedraagt f 0,718 / € 0,33 per liter). In het geval van bijvoorbeeld een personenauto worden alsdan de meerkosten terugverdiend na zo'n 100 000 kilometer. Bij gebruik van veresterde biodiesel in de landbouw is slechts een vrijstelling van beperkte omvang mogelijk omdat deze olie is belast tegen een lager tarief (f 0,102 / € 0,05 accijns en f 0,281 / € 0,13 REB per liter voor de zogenoemde rode dieselolie). Een volledige vrijstelling van beide belastingen zorgt dat de biodiesel qua prijs ongeveer kan concurreren met de fossiele diesel.

Hoewel het gebruik van veresterde biodiesel in de (recreatie)vaart ook concurrerend zou kunnen zijn met een gedeeltelijke vrijstelling, ben ik van mening dat het omwille van de eenvoud wenselijk is om ook in die gevallen een volledige vrijstelling te verlenen. Hierbij speelt ook een rol dat de prijs van biodiesel op dit moment niet stabiel en zelfs stijgende is en dat biodiesel qua verbruik in liters ongeveer 10 procent ongunstiger is dan fossiele diesel door de geringere energie-inhoud per liter van veresterde biodiesel.

Overeenkomstig hetgeen in de motie Hofstra c.s. wordt gevraagd zal de vrijstellingsregeling van toepassing zijn tot 1 januari 2010. De vrijstellingen kunnen bij vergunning (buitenwettelijk) door de belastingdienst worden verleend; ik acht het niet noodzakelijk om op dit moment de wetgeving voor deze vrijstelling te wijzigen. Hoewel het streven er op is gericht om de vrijstellingen zo spoedig mogelijk gerealiseerd te hebben, kan voor een project de vrijstelling uiteraard pas gelden vanaf het

moment dat dit feitelijk ook start en het overleg over de specifieke voorwaarden voor het project is afgerond.

Budgettaire gevolgen/kosteneffectiviteit

Gezien de aard van de faciliteit, die aansluit op het experimentele/projectmatige karakter van toepassingen van biobrandstof, is het budgettair beslag beperkt, en zal liggen in de orde van grootte van maximaal enkele miljoenen gulden.

Wat betreft de kosteneffectiviteit merk ik het volgende op. Het stimuleren van het gebruik van «biobrandstoffen» in de (recreatie)vaart, in de landbouw en in natuurgebieden wordt vooral ingegeven doordat deze brandstoffen beter afbreekbaar zijn en dus bij het morsen of lekkage in het water of in de grond tot minder schadelijke effecten zullen leiden dan fossiele olie, benzine of diesel. Zowel aan de emissiezijde (hoeveel komt er in het water of in de grond terecht en waar) als aan de effectzijde (wat zijn de gevolgen van de aanwezigheid van deze stoffen) zijn de gegevens niet toereikend om een betrouwbare schatting te kunnen geven van de effectiviteit.

Het stimuleren van het gebruik van onveresterde plantaardige olie in het transport gebeurt met name vanwege de potentieel gunstige rol die biobrandstoffen in het algemeen kunnen hebben om het klimaatprobleem te bestrijden in de sector verkeer en vervoer. De kosten van vermindering van het klimaateffect via het stimuleren van onveresterde plantaardige olie zelf zijn relatief hoog: afhankelijk van met name het gebruik van energie en kunstmest van de boer varieert dit op dit moment bij volledige accijnsvrijstelling tussen de 400 en de 1000 gulden per ton vermeden CO₂. Qua kosten moet deze vrijstelling dan ook als een minder effectieve maatregel worden beschouwd. Deze onveresterde variant zal naar verwachting niet breed worden toegepast. Hij wordt vooral gezien als een voorloper naar het gebruik van die typen biobrandstoffen die een groter milieuvoordeel bereiken tegen lagere kosten. Die nieuwe typen biobrandstoffen zijn echter nog niet op de markt. Het kleinschalig stimuleren van onveresterde plantaardige olie kan ervoor zorgen dat Nederland op een verantwoorde en stapsgewijze manier op weg gaat naar de introductie van die nieuwe brandstoffen. In het licht van deze toekomstige voordelen acht ik de huidige, niet zo gunstige, kosteneffectiviteit van de onveresterde plantaardige olie niet onbelangrijk (mede om die reden wordt gekozen voor een kleinschalige toepassing) maar wel te verantwoorden.

Europese ontwikkelingen

Zoals ik reeds eerder bij verschillende gelegenheden aan de Tweede Kamer heb gemeld ben ik in mijn mogelijkheden tot het verlenen van vrijstelling van accijns beperkt door de Europese regelgeving. Zonder specifieke derogatie van de Raad staan de vigerende richtlijnen slechts een vrijstelling toe voor zover deze een experimenteel karakter kent en voor zover deze bijdraagt aan de ontwikkeling van brandstoffen uit hernieuwbare bronnen.

Ik sluit niet uit dat deze communautaire wetgeving op termijn wordt gewijzigd. De Commissie heeft aangekondigd op korte termijn een mededeling aan de Raad te zullen doen over haar visie op het gebruik van alternatieve brandstoffen in het wegvervoer en op een aantal maatregelen tot promotie van biobrandstoffen. Deze mededeling zal waarschijnlijk vergezeld gaan van voorstellen tot wijziging van de huidige communautaire wetgeving. Naar verwachting zal de Commissie een beperkte vervanging van de huidige fossiele brandstoffen door alternatieve brandstoffen nastreven. De exacte inhoud van de voorstellen, in het bijzonder de wijze waarop de Commissie die vervanging wil realiseren, is niet bekend. De mededeling wordt nog dit najaar verwacht.

Ik stel voor deze ontwikkelingen niet af te wachten maar de tijd tot de inwerkingtreding van eventuele wijzigingen van de communautaire wetgeving te benutten om op basis van de thans bekende projecten de nodige ervaringen op te doen en dat beleid zonodig aan te passen indien en op het moment dat de communautaire wetgeving daartoe aanleiding geeft.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. J. Bos