



Answering
tomorrow's
challenges
today

Impactanalyse brandstofkostenreductie landbouw

Eindrapport

Ministerie van Financiën

Rotterdam, 20 mei 2025

Impactanalyse brandstofkostenreductie landbouw

Eindrapport

Ministerie van Financiën

Rotterdam, 20 mei 2025

Bart Witmond
Dennis de Koning
Giorgio Rando
Bram van Wersch

Inhoudsopgave

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	4
Inleiding	4
Aanpak.....	4
Resultaten.....	5
Conclusies	7
Aanbevelingen	10
 1 Inleiding.....	 11
1.1 Aanleiding.....	11
1.2 Vraagstelling en beleidsopties	11
1.3 Leeswijzer.....	13
 2 Historie en beleidstheorie	 14
2.1 Historie	14
2.2 Relevante wetgeving en beleid	15
2.3 Beleidstheorie.....	20
 3 Marktanalyse	 23
3.1 Gebruik rode diesel	23
3.2 Vraag- en aanbodelasticiteit.....	28
3.3 Milieueffecten	32
 4 Uitwerking en waardering beleidsopties.....	 37
4.2 Directe accijnskorting rode diesel of HVO100 aan de pomp.....	37
4.3 Teruggaafregeling voor blanke diesel of HVO100.....	40
4.4 Subsidieregeling aan de uitgavenkant van de begroting.....	41
4.5 Toetsingskader Fiscale regelingen	45
 Bijlage 1: Geïnterviewde organisaties	 51
 Bijlage 2: Berekening prijselasticiteit	 52
 Bijlage 3: Relevante wetgeving	 57
 Bijlage 4: Uitsplitsing korting naar subsectoren.....	 61

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Inleiding

In het Hoofdlijnenakkoord (HLA) heeft het kabinet Schoof 1 de herinvoering van rode diesel voor boeren, tuinders en loonwerkers per 2027 aangekondigd. Om deze kostenreductie voor de agrarische sector vorm te geven, laat het kabinet de mogelijke beleidsopties onderzoeken en de effecten van verschillende maatregelen in kaart brengen. Het voorliggende onderzoek is een impactanalyse van een reductie van de kosten van brandstof voor de landbouwsector.

Voor 2013 was rode diesel beschikbaar voor onder meer de landbouw. Het is reguliere diesel, die in aparte tanks bij een brandstofleverancier rood wordt gekleurd met rode kleurstof en een herkenningsmiddel om te kunnen controleren of er fraude optreedt met het gebruik van rode diesel voor bijvoorbeeld privégebruik. HVO100 is een duurzame brandstof, die gemaakt wordt uit vetten en oliën van dierlijke en plantaardige oorsprong, zoals bijvoorbeeld afgewerkte bak- en braadolie. Er zijn installaties, die op basis van deze grondstoffen een synthetische diesel kunnen produceren, die chemisch grote overeenkomsten heeft met fossiele diesel en als 'drop-in vervanger' van diesel in reguliere dieselmotoren wordt gebruikt. De 100 in HVO100 betekent dat het 100% bestaat uit deze hernieuwbare diesel.¹

Voor de kostenreductie van fossiele diesel en HVO100 zijn verschillende uitvoeringsopties uitgewerkt: een directe accijnskorting, een teruggaafregeling en een subsidieregeling aan de uitgavenkant van de begroting. Elk van deze opties heeft specifieke effecten, die in kaart zijn gebracht. Het gaat dan om de kosten voor de uitvoering, en het profijt dat landbouwers, loonwerkers en brandstofleverancier genieten. Daarnaast zijn de uitvoerbaarheid, het risico op fraude en het milieueffect in beeld gebracht.

Aanpak

Het onderzoek is gestart met een studie van relevante literatuur. Vervolgens zijn interviews afgenomen met diverse organisaties, waaronder vertegenwoordigers van de landbouwsector, de loonwerkers, brandstofproducenten en –leveranciers, de Douane en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

De volgende beleidsopties zijn onderzocht voor fossiele diesel en HVO100:

a. Directe accijnskorting voor rode diesel aan de pomp: Dit is de fysieke herinvoering van rode diesel, zoals die voor 2013 was en dan nu alleen voor de agrariër en met een aangepast tarief.

b. Teruggaafregeling voor agrariërs voor blanke diesel: Blanke diesel is de gangbare fossiele diesel, waar geen kleurstof aan is toegevoegd. Agrariërs kunnen bij deze beleidsoptie een deel van de betaalde accijns op blanke diesel terugvragen bij de Douane.

c. Subsidieregeling aan de uitgavenkant van de begroting: Er zijn verschillende varianten voor een subsidie:

¹ Fossiele diesel kan vanwege de bijmengverplichting een klein deel hernieuwbare brandstof bevatten.

- **Variant 1. Subsidie:** Agrariërs kunnen jaarlijks subsidie bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) aanvragen voor hun gebruik van diesel of HVO100.
- **Variant 2. Teruggave forfaitair bepaald gebruik:** Deze variant van de beleidsoptie subsidie onderscheidt zich doordat niet het exacte verbruik van fossiele diesel of HVO100 het uitgangspunt is. De Wageningen Universiteit (WUR) berekent jaarlijks hoeveel diesel bijvoorbeeld nodig is voor verschillende typen teelten. Het is goed mogelijk om een forfaitaire berekening te maken hoeveel een gemiddelde agrariër aan diesel zou gebruiken op basis van de type teelt en de oppervlakte van de percelen. De landbouwers geven die teelten en percelen jaarlijks op bij de gecombineerde opgave aan RVO.
- **Variant 3. Tegoedbon/tankpas:** De tegoedbon of tankpas kan door landbouwers/loonwerkers bij RVO aangevraagd worden. Dat kan op basis van het verbruik van diesel in het afgelopen jaar of forfaitair, zie variant 2. De landbouwer/loonwerker zou dan deze tegoedbon bij de brandstofleverancier als betaalmiddel kunnen gebruiken. Een moderne variant hiervan is een tankpas, die ook onder deze variant wordt toegelicht.

Resultaten

In de **kolom kosten** zijn de kosten uitgesplitst naar vier partijen. Een enkele min (-) betekent dat er kosten moeten worden gemaakt. Een dubbele min (--) bij de overheid betekent dat er zeer hoge (uitvoerings)kosten moeten worden gemaakt. Hoe hoger de kosten, des te lager de brandstofkostenreductie.

In de **kolom profijt** betekent een plus dat de landbouw of de loonwerkers financiële middelen ontvangen. Een dubbele plus (++) betekent dat bij deze beleidsoptie het meeste geld naar de landbouw gaat. Een score neutraal/positief (0/+) bij HVO100 betekent dat er wel profijt is, maar dit aanzienlijk lager is dan bij fossiele diesel met de prijzen van vandaag. In 2027 zal door ETS II de prijs voor fossiel per liter in prijs stijgen, waardoor het prijsverschil met HVO100 afneemt. De brandstofleverancier kan ook profijt genieten door een winstmarge in rekening te brengen.

In de **kolom doenlijkheid** landbouw (en leveranciers) is aangegeven of een beleidsoptie eenvoudig te begrijpen en uit te voeren is.

In de **kolom uitvoerbaarheid** betekent een dubbele min (--) dat het risico op fraude heel hoog is (en daarmee dat deze beleidsoptie zeer moeilijk uitvoerbaar is. Deze is rood aangegeven omdat de beleidsoptie in de optiek van de onderzoekers niet uitvoerbaar is (showstopper). In de kolom juridische houdbaarheid is met enkele min (–) aangegeven dat er nog nadere juridische toetsing nodig is, nadat een beleidsoptie verder is uitgewerkt. Het is bij alle beleidsopties nog onzeker of deze na uitwerking Europeesrechtelijk is toegestaan en onder welke voorwaarden.

In de **kolom milieueffect** betekent een enkele min (–) dat de milieueffecten licht negatief zijn. Een score neutraal/positief (0/+) betekent hier dat substitutie van fossiele diesel door HVO100 een positief milieueffect heeft, mits de jaarverplichting wordt opgehoogd. De score is neutraal als de jaarverplichting niet wordt verhoogd omdat dan een verschuiving van het milieueffect tussen sectoren plaatsvindt.

Tabel S 1 Resultaten van de impactanalyse

Beleidsoptie		Kosten				Profijt			Doenlijkheid		Uitvoerbaarheid		Milieueffect
		Land- bouw	Loon- werkers	Overheid	Brandstof leveran- cier	Land- bouw	Loon- werkers	Brandstof leveran- cier	Land- bouw	Loon- werker	(laag) risico op fraude	Juridische houdbaar- heid	
Fossiele diesel													
1. Accijnskorting, fysieke herinvoering rode diesel		0	--	--	-	+	+	0/+	+	-	--	-	-
2. Teruggave accijns blanke diesel		-	0	--	0	+	+	0	-	-	--	-	-
3. Subsidieregeling blanke diesel	3a. Subsidie	-	-	-	0	+	+	0	0	0	-	-	-
	3b. Forfaitair	0	nvt	-/0	0	++	nvt	0	++	nvt	+	-	-
	3c. Tegoedbon	-	-	-	-	+	+	0	0	0	-	-	-
HVO100													
4. Accijnskorting HVO100		0	0	--	-	0/+	0/+	0/+	+	-	--	-	0/+
5. Teruggave HVO100		-	0	--	0	0/+	0/+	0/+	-	-	--	-	0/+
6. Subsidieregeling HVO100	6a. Subsidie	-	0	-	0	0/+	0/+	0/+	0	0	-	-	0/+
	6b. Forfaitair	0	nvt	-	0	+	nvt	0/+	++	nvt	0	-	0/+
	6c. Tegoedbon	0	0	-	-	0/+	0/+	0/+	0	0	-	-	0/+

++ = zeer positief, + = positief, 0 = neutraal, - = negatief en -- = zeer negatief

Conclusies

- **Herinvoering rode diesel (of invoering voor HVO100) scoort slecht vanwege complexe uitvoerbaarheid en risico op fraude:** Als ingezet wordt op herinvoering van een accijns-korting op fossiele brandstof; rode diesel of blanke diesel, dan zijn er grote problemen te verwachten met de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Bij fysieke invoering van rode diesel of HVO100 is controle nodig of deze goedkopere brandstof niet ook ingezet wordt in voertuigen buiten de landbouw en bij de loonwerkers voor niet-landbouw toepassingen. Nieuwe voertuigen kennen beveiliging tegen bemonstering, en dat maakt controle moeilijk tot vrijwel onmogelijk en daarmee is het risico op fraude hoger dan deze eerder was, ook omdat voor 2013 meerdere doelgroepen rode diesel mochten gebruiken en in dit voorstel nu alleen de landbouw. De loonwerkers zijn met dezelfde voertuigen actief in de landbouw en voor andere opdrachtgevers buiten de landbouw, waaronder grondverzet voor gemeenten en waterschappen. Invoering van fysieke rode diesel is voor de loonwerkers zeer complex en niet uitvoerbaar omdat zij voor werkzaamheden buiten de landbouw dan niet van dezelfde voertuigen met rode diesel gebruik mogen maken. Dat zou om een verdubbeling van hun wagenpark vragen. Uit alle interviews komt naar voren dat invoering van rode diesel niet de voorkeur geniet van de vertegenwoordigers van de landbouw, de brandstofleveranciers, - producenten en de uitvoeringsorganisaties.
- **Een teruggave van accijns van (blanke/reguliere) diesel of HVO100 scoort slecht vanwege complexe uitvoerbaarheid en risico op fraude:** Landbouwers kunnen tenminste eens per kwartaal accijns terugvragen. Dat leidt tot tenminste 200.000 aanvragen per jaar en de Douane kan dergelijke aantallen niet verwerken. Voorts heeft de Douane geen kennis en ervaring met de agrarische sector en moet dit opbouwen, wat een arbeidsintensief proces is. Het verbruik van diesel of HVO100 door een agrariër in het verleden is moeilijk tot onmogelijk te controleren. Er is een aanzienlijk risico op fraude als er op basis van bonnetjes van brandstofverbruik uit het verleden wordt teruggegeven, waarbij niet na te gaan is of deze diesel of HVO100 voor toepassing in de landbouw is gebruikt. Ook hier geldt dat de loonwerkers ook buiten de landbouw werken en dat zij daarvoor geen teruggave van accijns mogen aanvragen. Misbruik is niet te controleren.
- **Een subsidieregeling op basis van een forfaitair systeem is voor fossiele diesel beter uitvoerbaar:** Een forfaitair systeem richt zich niet op het exacte gebruik van een individuele agrariër, maar is gebaseerd op een gemiddeld gebruik bij een bepaalde teelt en de oppervlakte van een perceel. Een voordeel van deze optie is dat het financiële voordeel terechtkomt bij de beoogde doelgroep van rode diesel, omdat verbruik samenhangt met de perceeloppervlakte. Een tweede voordeel van een forfaitair systeem is dat er geen controle nodig is op het precieze verbruik van een individuele agrariër. Daarmee is deze optie beter handhaafbaar omdat de controle zich kan beperken tot de check op de aanvrager (actieve landbouwer), type teelt en de percelen waarop geteeld wordt. Dat zijn zaken die al in de gecombineerde opgave zitten, die RVO jaarlijks krijgt.² RVO moet enkele extra handelingen doen om de subsidie voor fossiele diesel uit te keren. De administratie is zo in te richten dat de berekening van de brandstofkorting automatisch

² Een agrarisch ondernemer moet ieder jaar de Gecombineerde opgave invullen en aan RVO sturen. Met deze opgave worden in één digitaal formulier gegevens aangeleverd voor verschillende regelingen, waaronder het aanvragen van subsidies uit het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). De gegevens in de Gecombineerde opgave worden ook gebruikt voor de landbouwtelling, die de structuur van de Nederlandse agrarische sector beschrijft en al meer dan 100 jaar bestaat. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is verantwoordelijk voor de Landbouwtelling.

wordt uitgevoerd. Deze subsidie via een forfaitair systeem werkt goed voor fossiele diesel, maar is voor HVO100 minder geschikt. De reden hiervoor is dat zelfopgave door een landbouwer dat hij HVO100 gebruikt niet achteraf te controleren valt. Voor fossiele diesel speelt dat probleem niet omdat dit de standaard brandstof is en voornamelijk de goedkoopste. Mocht HVO100 in de toekomst door Europees beleid en schaalvoordelen goedkoper worden dan fossiele diesel, dan geldt dit argument niet meer.

- **Een subsidieregeling of tegoedbonnen/tankpas voor rode diesel op basis van werkelijk verbruik zijn redelijk uitvoerbaar, maar er resteert een risico op fraude.** Een reguliere subsidie die moet worden aangevraagd, kent vergelijkbare nadelen qua uitvoerbaarheid als een teruggave van accijns omdat een groot aantal aanvragen moet worden afgehandeld. RVO heeft daar veel ervaring mee en heeft gedetailleerde data uit de gecombineerde opgave over de landbouw. Daarmee is controle of een aanvrager een actieve landbouwer makkelijker door RVO te doen, dan door de Douane. Een subsidie voor in het verleden getankte diesel is niet te controleren omdat fysieke controle niet meer mogelijk is.

Een subsidie voor te tanken brandstof in de toekomst, zou in de vorm van een tegoedbon/tankpas mogelijk zijn. Deze variant vraagt van brandstofleveranciers een rol om te controleren of de tegoedbon echt is en als betaalmiddel kunnen dienen. Dat vraagt om extra handelingen en om expertise die zijn niet bezitten. Er is een groot risico op fraude. De handhaafbaarheid van deze optie is slecht. Een tankpas zou beter kunnen werken en wordt al breed toegepast bij MKB-bedrijven.

Voor de variant tegoedbon/tankpas geldt dat deze ook gecombineerd zou kunnen worden met een forfaitair systeem. Dan wordt op basis van geschat verbruik van diesel op basis van teelt en perceeloppervlakte een bepaalde waarde voor brandstof op een tankpas gezet. Deze subvariant is minder fraudegevoelig. Wel zijn er meer handelingen nodig bij de landbouwers om gebruik te maken van deze variant in vergelijking met een subsidie die via de gecombineerde opgave direct door RVO wordt betaald.

- **Goede boterham:** Het verbruik in de landbouwsector en loonwerkers van fossiele diesel wordt geschat op circa 678 miljoen liter per jaar. Van het budget in het Hoofdpijnenakkoord voor herinvoering rode diesel is € 146 mln. beschikbaar. Daar gaan enkele miljoenen van af om de uitvoeringskosten te dekken. De netto korting is dan ongeveer € 0,21 per liter. Daar kan mogelijk nog extra oneigenlijk gebruik (fraude) bijkomen, dat geschat is op 5%. Dan stijgt het volume naar circa 710 miljoen liter en daalt de effectieve korting tot ongeveer € 0,20 per liter. In een gemiddeld akkerbouwbedrijf wordt 42% meer diesel gebruikt dan in een gemiddeld bedrijf uit de land- en tuinbouw. De precieze hoogte van de korting is van meer zaken afhankelijk, waaronder het in rekening brengen van de kosten van de brandstofleveranciers (infrastructuur, herkenningsmiddelen) en het mogelijk afkomen van het voordeel. Daarnaast bestaat het risico dat een deel van de korting niet volledig terecht komt bij de eindgebruiker, maar als marge blijft hangen bij partijen in de keten, dan daalt de korting nog iets verder.

Een gemiddeld land- en tuinbouwbedrijf gaat er jaarlijks bij de brandstofkostenreductie voor fossiele diesel ca. € 1.600,- tot € 2.300,- op vooruit of iets lager bij marge in de keten. Deze kostenreductie is afgezet tegen de standaardopbrengst van een bedrijf circa 0,25% - 0,35%. Binnen de landbouw zijn er verschillen tussen de sectoren. De akkerbouw ontvangt ca. 50% meer en de tuinbouw 50% minder omdat zij minder grondverzet kennen. De

veehouderij zit op het gemiddelde, waarbij bedrijven met melkvee (en grasland) meer krijgen dan varkenshouderij. Omdat HVO100 duurder is om te produceren, moeten er door de brandstofleverancier kosten worden gemaakt. De landbouwer die overschakelt van fossiele diesel naar HVO100 zal een beperkte korting ervaren ten opzichte van zijn huidige brandstofkosten.

- **Lichte stijging gebruik door korting op fossiele diesel:** De prijselasticiteit van diesel is vrij laag. Een korting van 10% leidt tot een gemiddelde stijging van het verbruik met 2%, exclusief het risico op fraude. De beperkte stijging komt doordat het gebruik gekoppeld is aan de hoeveelheid grond. Juist grondbewerking is de belangrijkste toepassing van diesel in de landbouw. Een landbouwer met goedkope diesel heeft niet ineens meer grond beschikbaar om te telen. Het extra verbruik wordt geschat op circa 17 miljoen liter diesel.
- **Milieueffect:** Het extra verbruik van diesel in de landbouw als gevolg van de korting zorgt er voor dat er ook CO₂ uitstoot ook 3,3% hoger wordt. Dit komt neer op 0,06 megaton CO₂ extra uitstoot per jaar. De totale CO₂ uitstoot per jaar van diesel in de landbouwsector wordt hiermee verhoogd naar 1,63 tot 2,37 megaton. Als volledig op HVO100 wordt overgegaan, verlaagt de totale CO₂ uitstoot naar zo'n 0,18 tot 0,25 megaton – een besparing van zo'n 90%. Maar of het goedkoper maken van HVO100 op nationale schaal tot een daling van uitstoot leidt, hangt af van de keuze of de jaarverplichting al dan niet opgehoogd wordt. Het invoeren van korting op HVO100 maakt het voor brandstofleveranciers makkelijker om aan hun verplichtingen te voldoen, maar het vereist geen extra inspanningen van hun kant om hernieuwbare brandstoffen te leveren. Daarom zal het invoeren van korting HVO100 niet automatisch leiden tot een extra CO₂-reductie, tenzij de jaarverplichting opgehoogd wordt met de hoeveelheid PJ die het vervangen van de fossiele plas met HVO in de landbouw zou opleveren.
- **De ETS II-richtlijn voor emissiehandel in CO₂:** Deze richtlijn wordt in wetgeving omgezet en gaat naar verwachting in 2027 in werking. Het gebruik van fossiele brandstoffen in de landbouw gaat onder de richtlijn vallen. Dat betekent dat brandstofleveranciers hogere kosten zullen maken voor het voorzien van fossiele diesel aan de landbouwsector van circa € 0,13 per liter diesel.³ Er bestaat een gerede kans dat (een deel van) deze kosten aan de landbouwsector wordt doorberekend. De landbouwsector kan naar verwachting een belangrijk deel van deze prijsstijging in de productprijzen doorberekenen omdat de maatregel op Europese schaal wordt ingevoerd. Voor HVO100, dat niet wordt belast, betekent een prijsstijging van diesel met € 0,13 dat HVO100 relatief goedkoper wordt. Het is dan de vraag of en hoe hoog een extra subsidie voor HVO100 zou moeten zijn om het verbruik van fossiele diesel in de landbouw te substitueren.
- **Juridische aandachtspunten:** Er zijn verschillende juridische aandachtspunten:
 - Bij alle beleidsopties voor brandstofkostenreductie moet rekening worden gehouden met de Europese staatssteunregels.
 - Naast het staatssteunkader geldt ook de Richtlijn Energie (ETD), waarin mogelijkheden zijn beschreven voor een lager accijnstarief voor doelstellingen als de landbouw. Hoe deze juridische kaders zich tot elkaar verhouden, kan worden gepeild bij de EC.
 - Bij de aanmelding in Brussel van de gekozen beleidsoptie moet rekening worden gehouden met proceduretijd. Invoering in 2027 wordt moeilijk haalbaar. Mogelijk kan

³ Op basis van de impactanalyse van de Europese Commissie, SWD(2021) 601 final.

een beroep worden gedaan op de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV). Er zijn verschillende voorwaarden waaraan moet worden voldaan, waaronder het bevorderen van de milieueffecten van de sector.

- Door korting te geven op de prijs van fossiele diesel stijgt het verbruik met circa 17 mln. liter. Dat leidt tot 16 ton stikstof(oxiden = NO_x) extra uitstoot per jaar. Het huidige niveau van stikstof in kwetsbare natuurgebieden is te hoog. De Raad van State heeft in diverse uitspraken de ruimte beperkt voor het verlenen van vergunningen om meer stikstof uit te stoten. De grondslag daarvoor vormen de voorwaarden van de Europese Habitatrichtlijn gericht op de kwaliteit van de natuur, die door te hoge stikstofdepositie wordt aangetast. In dat licht kan het beleid met een korting op rode diesel een juridisch probleem zijn. Als diesel volledig door HVO100 wordt vervangen, dan leidt dat tot een besparing van 225 tot 328 ton stikstof.

Aanbevelingen

- **Kies voor brandstofkostenreductie een beleidsoptie die goed uitvoerbaar is en een laag risico op fraude kent.** Dat is een subsidieregeling van LVVN op basis van een forfaitair systeem. Werk deze optie verder uit en toets die dan juridisch. Leg de andere beleidsopties terzijde.
- **Onderzoek de effecten van de ETS II-richtlijn in verschillende scenario's.** In hoeverre worden duurzame brandstoffen goedkoper dan fossiele diesel? En is de verwachting dan dat er grootschalige afbouw van diesel plaatsvindt? En zo ja zijn er verschillen in de sectoren en hoe verhoudt de landbouw zich daarbinnen? Die informatie is relevant voor de beoordeling of een brandstofkorting op fossiele diesel zinvol is tegen de voorziene uitfasering. En of het nuttig is om HVO100 tijdelijk subsidie te geven, als de relatieve prijs ten opzichte van fossiele diesel sterk verbetert.
- **Voer overleg met de Europese Commissie over de juridische rechtmatigheid van een steunmaatregel.** Een eenduidige interpretatie van de relevante wetgevingskaders is nog niet goed mogelijk. Het is onvoldoende duidelijk wat het effect van de verschillende kaders zal zijn. Het is daarom aan te raden om dit in overleg met de Europese Commissie af te stemmen en de voorwaarden van de maatregel te bepalen. Aan de hand hiervan kan vervolgens een betere risico-inschatting worden gemaakt over de (on)rechtmatigheid van deze steunmaatregel. Dat is belangrijk ook voor begunstigden van de regeling omdat indien achteraf blijkt dat er sprake is van onrechtmatige steun zij het gekregen voordeel moeten terugbetalen.
- **Laat de groei van stikstof beoordelen.** Door een korting te geven op fossiele diesel stijgt de emissie van stikstof (NO_x). Laat van tevoren beoordelen of er een risico is voor invoering van deze beleidsoptie, gegeven de jurisprudentie van de Raad van State over stikstof.
- **Een korting op HVO100 levert de landbouwsector diverse andere voordelen op. Neem die mee in de besluitvorming.** Door extra gebruik van HVO100 daalt de emissie van stikstof, als de jaarverplichting wordt opgehoogd. Dit biedt stikstofruimte voor vergunningen van landbouwbedrijven.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In het Hoofdlijnenakkoord (HLA) heeft het kabinet Schoof 1 de herinvoering van rode diesel voor boeren, tuinders en loonwerkers per 2027 aangekondigd.

“Trots, lef en hoop en het kunnen verdienen van [een goede boterham](#) zijn de kern van het land- en tuinbouw-, visserij- en natuurbeleid. Onze boeren, tuinders en vissers moeten gekoesterd worden, omdat ze belangrijk zijn voor onze voedselvoorziening en het Nederlandse cultuurlandschap, en onlosmakelijk onderdeel zijn van onze Nederlandse cultuur.” [“Maatregelen voor een goede boterham: De rode diesel komt terug voor boeren, tuinders en loonwerkers.”](#)

In het Regeerprogramma is het belang van het verlagen van de brandstofkosten voor agrarische ondernemers opnieuw benadrukt, met oog voor hun fiscale positie:

“We houden nadrukkelijk oog voor de fiscale positie van boeren en vissers [en verlagen de brandstofkosten voor agrarische ondernemers.](#)”

Om deze kostenreductie voor de agrarische sector vorm te geven, laat het kabinet de mogelijke beleidsopties onderzoeken en de effecten van verschillende maatregelen in kaart brengen. Onderzoeksbureau Ecorys heeft de opdracht gekregen om een impactanalyse te maken van de herinvoering van rode diesel of korting op het duurzame alternatief HVO100.

Hierbij worden voor de brandstofkostenreductie verschillende opties uitgewerkt: een directe accijnskorting via rode diesel aan de pomp; een teruggaafregeling voor blanke diesel voor agrariërs; en een subsidieregeling aan de uitgavenkant van de begroting.

Doel

Het doel van deze opdracht is om beslisinformatie te genereren om een onderbouwde keuze tussen verschillende beleidsopties te kunnen maken. Het onderzoek richt zich op het in kaart brengen en vergelijken van de voor- en nadelen van de voorgestelde varianten. Daarbij wordt gelet op de effectiviteit (wordt het doel behaald?), doelmatigheid (waaronder de kosten en gevolgen voor de uitvoering en handhaafbaarheid), doenlijkheid en de milieueffecten.

1.2 Vraagstelling en beleidsopties

Rode diesel en HVO100

In dit onderzoek wordt naar de herinvoering van rode diesel gekeken, zoals dat in het Hoofdlijnenakkoord is beschreven. Dat is een maatregel om diesel goedkoper te maken voor de landbouwsector. Er zijn meerdere beleidsopties om deze prijsverlaging vorm te geven, die in dit onderzoek worden uitgewerkt. Daarnaast wordt ook onderzocht of in plaats van het

goedkoper maken van de fossiele diesel ingezet kan worden op een korting op duurzame brandstof. Dan gaat het om een korting op Hydrotreated Vegetable Oil (HVO), dat is een hernieuwbare brandstof, die gemaakt wordt uit vetten en oliën van dierlijke en plantaardige oorsprong, zoals bijvoorbeeld afgewerkte bak- en braadolie. HVO100 heeft chemisch grote overeenkomsten met fossiele diesel en kan als 'drop-in vervanger' van diesel in reguliere dieselmotoren wordt gebruikt. De 100 in HVO100 betekent dat het 100% bestaat uit deze synthetische diesel. Er zijn ook mengsels (blends) met deels deze synthetische en deels fossiele diesel, bijvoorbeeld HVO20. In het onderzoek worden fossiele diesel en HVO100 beide beschouwd. Andere duurzame brandstoffen zijn niet beschouwd omdat deze geen 'drop-in vervanger' zijn.

Drie beleidsopties

Voor beide brandstoffen zijn drie beleidsopties geformuleerd:

a. Directe accijnskorting voor rode diesel aan de pomp: Dit is de fysieke herinvoering van rode diesel, zoals die voor 2013 was en dan nu alleen voor de agrariër. In 2013 had de regeling een ruimere toepassing. Voor deze fysieke vorm van rode diesel is aparte infrastructuur bij de tankdepots nodig. Dat leidt tot eenmalige investeringskosten. Daarnaast zijn er jaarlijks terugkerende kosten om blanke diesel rood te kleuren met rode kleurstof en een herkenningsmiddel.⁴ Dat is nodig om te kunnen controleren of rode diesel alleen in landbouwvoertuigen wordt gebruikt. De douane controleerde dat voorheen. Ook loonwerkers zullen dan weer een aparte tankinstallatie op het bedrijf moeten aanleggen omdat zij zowel voor de agrarische als andere markten werken.

b. Teruggaafregeling voor agrariërs voor blanke diesel: Blanke diesel is de gangbare diesel, waar geen kleurstof aan is toegevoegd. Agrariërs kunnen bij deze beleidsoptie een deel van de betaalde accijns op blanke diesel terugvragen bij de Douane.

c. Subsidieregeling aan de uitgavenkant van de begroting: Er zijn verschillende varianten voor een subsidie:

- **Variant 1. Subsidie:** Agrariërs kunnen jaarlijks subsidie bij RVO aanvragen voor hun gebruik van diesel of HVO100. RVO stelt regelmatig subsidies voor de landbouw open, zoals bijvoorbeeld de subsidie voor onderzoeken en ontwikkelen innovaties stalsystemen. Deze variant subsidie lijkt sterk op de teruggaafregeling van hierboven met dat verschil dat een subsidie door RVO wordt afgehandeld en een teruggaafregeling door de Douane.
- **Variant 2. Teruggave forfaitair bepaald gebruik:** Deze variant van de beleidsoptie subsidie onderscheidt zich doordat niet exact het verbruik van fossiele diesel of HVO100 het uitgangspunt is. De WUR berekent jaarlijks hoeveel diesel bijvoorbeeld nodig is voor verschillende typen teelten. Het is goed mogelijk om een forfaitaire berekening te maken hoeveel een gemiddelde agrariër aan diesel zou gebruiken en dat kan administratief worden afgerekend. Om dit forfaitaire systeem te laten werken is inzicht nodig in de teelten per perceel en de oppervlakte van de percelen. De landbouwers geven die jaarlijks op bij de gecombineerde opgave aan RVO.

⁴ Dat was Euromarker (Solvent Yellow 124) en dat is vanaf 2024 Accutrace Plus geworden, zie ook Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/197. Accutrace kost ca. € 0,001 per liter diesel.

- **Variant 3. Tegoedbon/tankpas:** De tegoedbon kan door landbouwers/loonwerkers bij RVO aangevraagd worden, bijvoorbeeld op basis van het verbruik van diesel in het afgelopen jaar. Of door alleen landbouwers op basis van het aantal hectares en de teelt, analoog aan het hierboven beschreven forfaitaire systeem. Voor zowel fossiele diesel en HVO100 zou zo'n tegoedbon kunnen worden ingezet. De landbouwer/loonwerker zou dan deze tegoedbon bij de brandstofleverancier als betaalmiddel kunnen gebruiken. Een moderne variant hiervan is een tankpas, die ook onder deze variant wordt toegelicht.

Aanpak

Het onderzoek is gestart met een studie van relevante literatuur. Vervolgens zijn interviews afgenomen met diverse organisaties, waaronder vertegenwoordigers van de landbouwsector, de loonwerkers, brandstofproducenten en –leveranciers, de Douane en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

1.3 Leeswijzer

In [de samenvatting](#) worden de conclusies over de doeltreffendheid, doelmatigheid en doenlijkheid geformuleerd. Ook zijn enkele aanbevelingen opgenomen.

In [het tweede hoofdstuk](#) wordt teruggeblikt op de periode waarin rode diesel in de landbouw en andere sectoren werd gebruikt en waarom het is afgeschaft. Er wordt stilgestaan bij nationale en internationale wetgeving, die invloed hebben op het goedkopere maken van rode diesel of HVO100. Vervolgens is beschreven wat de beoogde effecten zijn van de herinvoering van rode diesel of een prijsverlaging van HVO100 in de vorm van een beleidstheorie.

Daarna wordt in [hoofdstuk drie](#) een marktanalyse gegeven. Daarbij wordt het verbruik van diesel in de tijd geschetst en het huidige gebruik verdeeld naar subsectoren in de landbouw. De mate waarin een prijsdaling leidt tot een stijging van de vraag wordt geanalyseerd. Op basis van die aangepaste vraag zijn de milieueffecten van diesel en HVO100 berekend.

De drie beleidsopties voor de kostenverlaging van de brandstof zijn uitgewerkt in [hoofdstuk vier](#). Eerst wordt de opzet van de beleidsoptie besproken. Vervolgens wordt per beleidsoptie ingegaan op de uitvoerbaarheid en de doenlijkheid voor de aanvragers. Daarna wordt de waardering gegeven op basis van interviews met belanghebbenden. Tot slot wordt het 'toetsingskader fiscale regelingen' gebruikt om af te wegen of een fiscale stimulering of een subsidie het meest passend is.

2 Historie en beleidstheorie

2.1 Historie

2.1.1 Korting rode diesel afgeschaft

Van 1962 tot aan 2013 bestond er fiscaal een onderscheid tussen rode en blanke diesel voor diverse toepassingen. Zo werd rode diesel gebruikt in de bouw, de landbouw, nutsbedrijven, spoor en transport (koelaggregaten). Binnen de landbouwsector ging het om akkerbouw, veeteelt en loonwerkers. Voor rode diesel gold een lager accijnstarief dan voor 'gewone' (blanke) diesel.

In 2013 is de rode diesel voor de landbouw afgeschaft. Voor kust- en binnenvaart en de luchtvaart geldt een accijnsvrijstelling omdat ze op basis van internationale afspraken vrijgesteld van zijn van accijns op minerale oliën.⁵

In het Belastingplan 2008 heeft het kabinet aangegeven dat er geen doorslaggevende reden is om rode diesel blijvend te bevoordelen. Vanuit milieuoogpunt ligt een gelijke behandeling met blanke diesel voor de hand. Het hanteren van verschillende tarieven leidt daarnaast tot fraude, extra administratieve lasten en uitvoeringskosten voor de Douane. De controle is zeer arbeidsintensief. Het kabinet wil stapsgewijs en via verschillende 'instrumenten' een verkleining van het tariefverschil bewerkstelligen.

Per 1 januari 2013 is rode diesel in de landbouw afgeschaft.

2.1.2 Grenseffecten

In zowel Duitsland als België wordt fossiele diesel voor de landbouw tegen een gereduceerd tarief aangeboden. België werkt met fysieke rode diesel, terwijl Duitsland een accijns teruggaafregeling voor blanke diesel hanteert. Een agrariër of een loonwerker mag rode diesel uit bijvoorbeeld België mee terugnemen naar Nederland als dat daar is getankt. Er wordt dan in Nederland geen accijns over die brandstof geheven. Voorwaarden zijn:

- Het werktuig/tractor is zelf in België geweest.
- De rode diesel is in België getankt in het werktuig/tractor.
- De rode diesel zit in het normale brandstofreservoir van een zelfrijdend werktuig/tractor.
- De douane kan controleren of de rode diesel in België is getankt.
- Het is niet toegestaan om rode diesel in mobiele tanks de grens over te brengen en de voertuigen/machines in Nederland hiermee af te tanken.⁶

⁵ Tariefdifferentiatie tractoren en mobiele werktuigen, Ecorys, 2010.

⁶ Informatieblad Rode diesel verdwijnt vanaf januari 2013, Ministerie van Financiën Douane, heruitgave januari 2017

2.2 Relevante wetgeving en beleid

2.2.1 Nederlandse wetgeving en beleid

Regeling rode diesel tot 2013

Onder de oude regeling gold voor rode diesel tot 2013 een lager accijnstarief dan voor reguliere diesel. Deze tariefdifferentiatie was destijds gebaseerd op Artikel 27 van de Wet op de Accijns. Daarin werden de volgende tarieven voor bijhorende brandstoffen wettelijk vastgesteld:

- € 431,75 per 1.000 liter op 15°C voor halfzware olie en gasolie (waaronder diesel), of € 421,07 indien zwavelvrij (art. 27, lid 1b);
- € 253,01 per 1.000 liter op 15°C voor halfzware olie en gasolie die zijn bestemd voor ander gebruik dan voor het aandrijven van motorrijtuigen op de weg of van pleziervaartuigen, oftewel rode diesel (art. 27, lid 3).

Het verschil in accijns tussen reguliere en rode diesel bedroeg destijds € 168,06 per 1000 liter. Dit komt neer op 16,8 eurocent per liter.

Nationale doelstellingen voor CO₂-reductie anno 2025

Nederland streeft ernaar om in 2030 de uitstoot van broeikasgassen met 55% te verminderen ten opzichte van het niveau in 1990. Het kabinet heeft in 2023 een aanvullend klimaatpakket gepresenteerd waarin het streeft naar een verhoogde reductie van 60% in 2030. Daarnaast is het doel om in 2050 klimaatneutraal te zijn, wat betekent dat er netto geen broeikasgassen meer worden uitgestoten.

Deze nationale doelstellingen stammen af van internationale afspraken en nationale beleidsdocumenten. Zo heeft Nederland in 2016 het Klimaatakkoord van Parijs ondertekend, waarin is afgesproken om de opwarming van de aarde te beperken tot ruim onder 2 graden Celsius, met een streven naar 1,5 graden Celsius.

2.2.2 Internationale wetgeving en beleid

Naast de eigen nationale wetgeving is Nederland ook gebonden aan internationale afspraken, zowel omtrent het behalen van milieudoelen als de functionering van de interne Europese markt. In dat kader zijn regels vastgesteld die de mogelijkheden tot het bieden van staatssteun aan bepaalde economische sectoren beperken, zoals de Europese staatssteunregelgeving. Hieronder worden de belangrijkste en meest relevante internationale wetgevingskaders toegelicht.

ETD (2003/96/EG)

De Energy Taxation Directive (ETD) (2003/96/EG) heeft als doel het herstructureren van het communautaire kader voor de belasting van energieproducten en elektriciteit. Deze richtlijn stelt minimum belastingtarieven vast voor energieproducten, waaronder diesel, om concurrentievervalsingen binnen de interne markt te voorkomen en milieubescherming te bevorderen⁷. De Europese Commissie heeft in 2021 een voorstel gepresenteerd voor de herziening van de ETD. Het is niet bekend of, en zo ja wanneer dit voorstel zal worden

⁷ (Europees Parlement, Raad van de Europese Unie, 2003)

aangenomen. Wel is het aanneembaar dat dit de toepassing van de huidige wetgeving zal beïnvloeden.

De richtlijn beoogt dit te bereiken door het vaststellen van EU-brede minimum belastingtarieven voor elektriciteit en brandstoffen. De minimum belastingtarieven variëren afhankelijk van het type brandstof en het gebruik ervan. Zo maakt Artikel 8 van de ETD het mogelijk voor lidstaten om voor bepaalde sectoren, waaronder landbouw en tuinbouw, aparte minimum belastingtarieven te heffen.

Artikel 15 maakt belastingvrijstellingen mogelijk voor brandstoffen en energieproducten uit hernieuwbare bronnen, waaronder HVO100. De milieuvriendelijke aard van deze producten wordt hierbij specifiek benoemd. Ook hiervoor geldt dat een dergelijke ontheffing van toepassing is op energieproducten die in de landbouw worden gebruikt. De ruimte voor belastingvrijstelling voor hernieuwbare brandstoffen is echter beperkt. Artikel 16 lid 3 stelt namelijk dat een eventuele belastingverlaging voor HVO100 enkel de hogere productiekosten mag compenseren, maar niet meer, ten opzichte van fossiele brandstoffen.

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

EU-lidstaten zijn vrij om te beslissen over hun economisch beleid en de manier waarop dit wordt uitgevoerd, zolang de uitoefening van deze bevoegdheid in overeenstemming is met de EU-wetgeving.⁸ Dit betekent dat alle fiscale maatregelen die worden gebruikt om nationaal beleid te realiseren, in overeenstemming moeten zijn met de EU-regels inzake staatssteun, vrij verkeer en EU-wetgeving in het algemeen.

De regels voor staatssteun zijn vastgelegd in de artikelen 107 tot en met 109 VWEU. Van bijzonder belang in de context van belastingen is het verbod van artikel 107, lid 1, VWEU. Daaruit volgt dat een maatregel aan elk van vier voorwaarden moet voldoen om beoordeeld te worden als staatssteun:

- Staatsoorsprong van de maatregel, bestaande uit directe of indirecte toekenning uit staatsmiddelen en toerekenbaarheid van de maatregel aan de staat.
- Toekenning van een voordeel dankzij deze maatregel (d.w.z. een onderneming zou het economisch voordeel niet hebben verkregen onder normale marktomstandigheden⁹ ofwel zonder de overheidsmaatregel).
- Het voordeel is selectief (d.w.z. het begunstigt alleen bepaalde ondernemingen).
- De maatregel kan de mededinging verstoren en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden (een economisch voordeel dat wordt verleend kan de werking van de interne markt verstoren).

RED III (EU) 2023/2413

De EU heeft als ambitie om in 2050 klimaatneutraal te zijn. Daarvoor stelt de Renewable Energy Directive (EU) 2023/2413 vanaf 2026 bindende doelstellingen voor het aandeel hernieuwbare energie in de totale energieconsumptie.

⁸ Mededeling van de Commissie van 19 juli 2016 betreffende het begrip 'staatssteun' in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, PB C 262 van 19.07.2016, punt. 156.

⁹ Zie bijvoorbeeld zaak C-342/96, Spanje v. Commissie, oordeel van 29 april 1999, punt 41.

Artikel 25 gaat over verplichtingen voor de vervoersector. Hiervoor zijn twee opties mogelijk. Lidstaten kunnen enerzijds kiezen voor een verplicht aandeel hernieuwbare energie van ten minste 29% in 2030. Anderzijds kunnen lidstaten kiezen voor een verplichte reductie van de broeikasgassen van tenminste 14.5 procent in 2030.

Het is relevant om hierbij te vermelden dat Nederland voor de tweede optie heeft gekozen. Momenteel geldt al een jaarverplichting voor brandstofleveranciers in het kader van RED II. Vanaf 2026 zal de verplichting voor brandstofleveranciers om een reductie van de uitstoot van broeikasgassen in de vervoerssector te realiseren opnieuw worden vastgesteld. Nederland heeft besloten om ook landbouwtrekkers en bosbouwmachines onder het toepassingsgebied van de richtlijnen te laten vallen.

ETS II (EU) 2023/959

Het EU Emission Trading System (ETS II) (EU) 2023/959 is een uitbreiding van het bestaande EU ETS en richt zich specifiek op de CO₂-uitstoot van brandstofverbranding in sectoren die niet onder het oorspronkelijke ETS vielen, zoals de vervoerssector de verwarming van gebouwen, en de industrie. Het doel van ETS II is om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen en daarmee de klimaatdoelstellingen van de EU te behalen.

ETS II bevat een 'cap and trade'-systeem, waarbij een limiet wordt gesteld aan de totale hoeveelheid uitstoot en emissierechten worden verhandeld. Brandstofleveranciers, in plaats van eindgebruikers, zijn verplicht hun uitstoot te monitoren en rapporteren. Deze entiteiten moeten voldoende emissierechten aanschaffen om hun uitstoot te dekken, die worden geveild. Wanneer de richtlijn in 2027 in werking treedt, zal dit resulteren in een stijging in de prijzen van fossiele brandstoffen.

De Nederlandse overheid heeft zichzelf voorgenomen om het brandstofverbruik in de primaire landbouw, bijvoorbeeld in landbouwvoertuigen, onder de richtlijn te laten vallen. Ook in dit geval zullen leveranciers van fossiele brandstoffen emissierechten moeten inleveren voor de CO₂-uitstoot van de geleverde brandstoffen. Hernieuwbare brandstoffen, waaronder HVO100, worden ontzien van deze verplichting.

2.2.3 Effect relevante wetgeving op beleidsopties

Bovengenoemde wetgevingskaders beïnvloeden ieder op hun eigen manier de uitvoering van de verschillende beleidsopties. Dit geldt zowel voor beleid gericht op de mogelijke herintroductie van kortingen op fossiele diesel, als voor HVO100. Hieronder volgt een uitwerking van de betekenis van de verschillende wetgeving op beide opties. Daaruit zal blijken met welke ruimte of eventuele beperkingen rekening moet worden gehouden.

Fossiele opties

Op basis van Artikel 8 van de ETD lijkt een accijnskorting of accijnsteruggave voor fossiele diesel in eerste instantie mogelijk te zijn. Fossiele motorbrandstof die gebruikt wordt voor doeleinden in de land- of tuinbouw mag aan lagere minimumbelastingniveaus voldoen. Echter, voor dat een dergelijke uitzondering kan worden gemaakt, moet ook worden nagegaan in hoeverre het toegestaan is volgens de staatssteunkaders.

Zoals in het HLA opgenomen blijft de mogelijke uitvoering van deze optie beperkt tot de landbouw (boeren, tuinders en loonwerkers). Dat maakt een eventueel voordeel selectief, zoals in artikel 107, lid 1 van de VWEU beschreven. Er is dus wel degelijk sprake van een steunmaatregel. Daarmee is alleen niet vastgesteld of deze vorm van staatssteun onrechtmatig is.

De Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV) stelt dat lidstaten de mogelijkheid hebben om te onderzoeken of de steun voor de aanmeldingsplicht bij de Europese Commissie vrijgesteld kan worden, en dus als verenigbaar met de interne markt kan worden beschouwd. De vrijstelling geldt enkel als het een steunmaatregel is gericht op het bevorderen van de milieueffecten van de sector. Daarmee lijkt in dit geval een verlaging van belasting voor fossiele brandstof in de landbouwsector onrechtmatig.

Mogelijk extra kosten voor diesel in de landbouw

Ook moet er rekening worden gehouden met het effect van de ETS II richtlijn. Wanneer de wetgeving in 2027 wordt ingevoerd, zal op basis van de opt-in ook brandstofverbruik voor gebruik in de landbouw onder de richtlijn vallen. Dat betekent dat brandstofleveranciers hogere kosten zullen maken voor het voorzien van fossiele diesel aan de landbouwsector. De prijsstijging als gevolg van de opt-in wordt tegen 2030 geschat op 13 eurocent per liter diesel.¹⁰ Er bestaat een risico dat brandstofleveranciers een deel van deze kosten bij landbouwbedrijven zal worden opgehaald in de vorm van hogere prijzen. Het is dus denkbaar dat een eventueel accijnsvoordeel op fossiele diesel voor landbouwbedrijven deels weg valt.

Onzekerheid over effecten van de verschillende kaders

Een eenduidige interpretatie van de relevante wetgevingskaders is nog niet goed mogelijk. Het is onvoldoende duidelijk wat het effect van de verschillende kaders zal zijn. Het is daarom aan te raden om dit met een overleg met de Europese Commissie af te stemmen en de voorwaarden van de maatregel te bepalen. De Europese Commissie kan strenge voorwaarden aan een regeling verbinden. Het is belang deze goed in beeld te hebben. Aan de hand hiervan kan vervolgens een betere risico-inschatting worden gemaakt over de (on)rechtmatigheid van deze steunmaatregel.

Het belang van een goede risico-inschatting moet worden onderstreept. In het geval dat de maatregel toch zou worden ingevoerd, en de Europese Commissie achteraf vaststelt dat er inderdaad sprake is van onrechtmatige staatssteun, moet de steun, inclusief rente, door de ontvanger worden terugbetaald. Dit zou resulteren in een significante financiële tegenslag voor boeren en bedrijven in de landbouwsector.

Hernieuwbare optie

De ETD is relevant voor de uitwerking van een mogelijke accijnskorting of accijnsteruggave voor hernieuwbare brandstoffen. Artikel 16 stelt namelijk dat lidstaten de mogelijkheid hebben voor belastingvrijstelling van energieproducten uit hernieuwbare bronnen. Daaronder vallen ook Hydrogenated Vegetable Oils, oftewel HVO, omdat deze brandstoffen van biomassa worden geproduceerd. Het lijkt in eerste opzicht wel degelijk mogelijk om een dergelijke beleidsoptie voor HVO100 uit te voeren.

¹⁰ Op basis van de impactanalyse van de Europese Commissie, SWD(2021) 601 final.

Tegelijkertijd stelt de ETD beperkingen op de mogelijkheid voor belastingvrijstelling voor hernieuwbare brandstoffen. Zoals in Artikel 16 opgenomen, mag een eventuele verlaging van het belastingtarief niet tot overcompensatie leiden. Een lager belastingtarief voor hernieuwbare brandstoffen mag enkel de hogere productiekosten, bijvoorbeeld van HVO100, compenseren. Hierbij komt dus kijken dat de omvang van een eventuele accijnskorting of teruggave afhankelijk is van de ontwikkeling van de prijzen van grondstoffen voor productie.

Vervolgens moet ook voor duurzame brandstof worden vastgelegd in hoeverre er sprake is van staatssteun, en zo ja of het rechtmatig is. Zoals eerder toegelicht worden sommige vormen van staatssteun vrijgesteld van de aanmeldplicht bij de Europese Commissie. In deze gevallen wordt een steunmaatregel beschouwd als verenigbaar met de interne markt en is het dus rechtmatig. Een voorbeeld van een dergelijk geval is als er bij een maatregel ook sprake van milieusteun is. In tegenstelling tot de beleidsopties gericht op fossiele diesel, is er bij een accijnskorting of teruggave voor HVO100 wel degelijk sprake van staatssteun met een milieu bevorderend karakter. Het is dus denkbaar dat hier sprake is van rechtmatige staatssteun.

De RED III richtlijn introduceert nieuwe verplichtingen voor de levering van hernieuwbare brandstoffen voor de vervoerssector, waar ook de landbouwsector onder valt. In het bijzonder legt Artikel 25 verplichtingen op aan brandstofleveranciers met betrekking tot de hoeveelheid geleverde hernieuwbare brandstoffen aan de vervoerssector. De Nederlandse overheid zal zich vanaf 2026 committeren aan een verplichting voor brandstofleveranciers om een vermindering van minstens 14,5 procent van de uitstoot van broeikasgassen over de gehele brandstofplas in 2030. Deze keuze maakt een eventuele belastingvrijstelling voor HVO100 verenigbaar met de verplichtingen van de RED. Hierbij moet rekening met het zogenoemde 'waterbedeffect' worden gehouden. Of goedkoper maken van HVO100 op nationale schaal tot een daling van uitstoot leidt, hangt af van de keuze of de jaarverplichting al dan niet opgehoogd wordt. Het invoeren van korting op HVO100 maakt het voor brandstofleveranciers makkelijker om aan hun verplichtingen te voldoen, maar het vereist geen extra inspanningen van hun kant om hernieuwbare brandstoffen te leveren. Daarom zal het invoeren van korting HVO100 niet leiden tot een extra CO₂-reductie, tenzij de jaarverplichting opgehoogd wordt met de hoeveelheid PJ die het vervangen van de fossiele plas met HVO in de landbouw zou opleveren.

Tot slot wordt ook weer rekening gehouden met de mogelijke implicaties van de ETS II richtlijn. Zoals eerder toegelicht zullen in 2027 brandstofleveranciers verplicht worden om emissierechten aan te schaffen om de uitstoot van fossiele brandstoffen in de landbouwsector te dekken. De huidige schatting is dat de literprijs van fossiele diesel tegen 2030 met 13 eurocent toe zal nemen vergeleken met de huidige prijs. Het is niet mogelijk vast te stellen hoe de prijs van HVO100 zich in de toekomst precies zal ontwikkelen. Echter, brandstofleveranciers kunnen nu een relatief grotere marge boeken omdat het een relatief kleine markt is. Op basis van gesprekken met de sector, wordt het verschil in productiekosten voor HVO en fossiele diesel geschat op tussen de 10 en 15 eurocent per liter. In dat geval zal de literprijs van HVO100 tegen 2030 nagenoeg gelijk zijn aan dat van fossiele diesel, wat een additionele impuls kan geven aan de vraag naar HVO100.

De invoering van fiscale kortingen op hernieuwbare brandstoffen lijkt in eerste instantie beter verenigbaar met de belangrijkste internationale wetgevingskaders. Toch is er een aantal punten die om opheldering vragen. Afstemming met de Europese Commissie is onder andere nodig over de verhouding van de werking van de ETD ten opzichte van de doelstellingen van de RED III.

Wederom geldt dat als een dergelijke steunmaatregel door de Europese Commissie onrechtmatig wordt gevonden, de volledige steun inclusief wettelijke rente bij landbouwers zal worden opgehaald. Een informeel afstemmingstraject kan relatief snel plaatsvinden en geeft de gelegenheid ook in dit specifieke geval een goede risicoschatting te kunnen maken.

2.3 Beleidstheorie

Op de volgende pagina is schematisch de beleidstheorie weergegeven. De achterliggende **problematiek** waar de herinvoering van rode diesel een oplossing voor moet bieden, zijn de hoge kosten voor brandstof in de landbouwsector en het kunnen verdienen van een goede boterham, ook wel het verdienvermogen van de Nederlandse landbouw genoemd. De beleidstheorie beschrijft de beoogde werking van het instrument.

Het doel achter het goedkoper maken van brandstof voor de landbouwsector door of de herinvoering van rode diesel, dan wel het goedkoper maken HVO100, leidt tot lagere kosten voor de agrariër en draagt zo bij aan 'een goede boterham'. En bij de keuze voor HVO100 kan de korting aanvullend bijdragen aan ecologische doelen.

De **input** van deze maatregel bestaat uit het beschikbaar maken van begrotingsmiddelen en inzet van menskracht bij een uitvoeringsorganisatie.

De activiteiten zijn afhankelijk van de keuze van de brandstof en de drie opties voor de uitvoering. Bij fysieke herinvoering van rode diesel moet worden geïnvesteerd in een fysieke infrastructuur om rode diesel te distribueren en op te slaan. Voor deze optie zijn fysieke controles nodig om te waarborgen dat rode diesel niet wordt gebruikt voor andere dan landbouwvoertuigen. Bij de teruggaafregeling van accijns of het geven van een subsidie moet een administratief systeem worden opgezet, of kan worden aangesloten op een bestaand administratief systeem. Hier zijn administratieve en deels fysieke controles nodig.¹¹

Het beoogde resultaat (output) is dat er goedkopere brandstof voor agrariërs komt. Afhankelijk van de vraagelasticiteit is er een kans dat door de goedkopere diesel er meer wordt afgenomen. Bij een lagere prijs voor HVO100 zal meer van die brandstof worden gebruikt en neemt het gebruik van fossiele diesel af. Bij verschillende opties is er mogelijkheid dat een deel van het voordeel weglekt naar brandstofleveranciers omdat zij een deel van de korting niet doorberekenen aan de afnemers. Bij beide brandstoffen geldt dat als ze fysiek worden ingevoerd er kans op fraude is. Zo kan rode diesel in personenauto's worden gebruikt en HVO100 kan gemengd worden met blanke diesel zodat het een 'blend' wordt en ten onrechte de gehele korting krijgt. Ook bij een teruggaafstelsel is er een risico op fraude omdat

¹¹ bijvoorbeeld als de Douane wil controleren of er daadwerkelijk sprake is van een actieve landbouwer die om teruggaaf heeft verzocht.

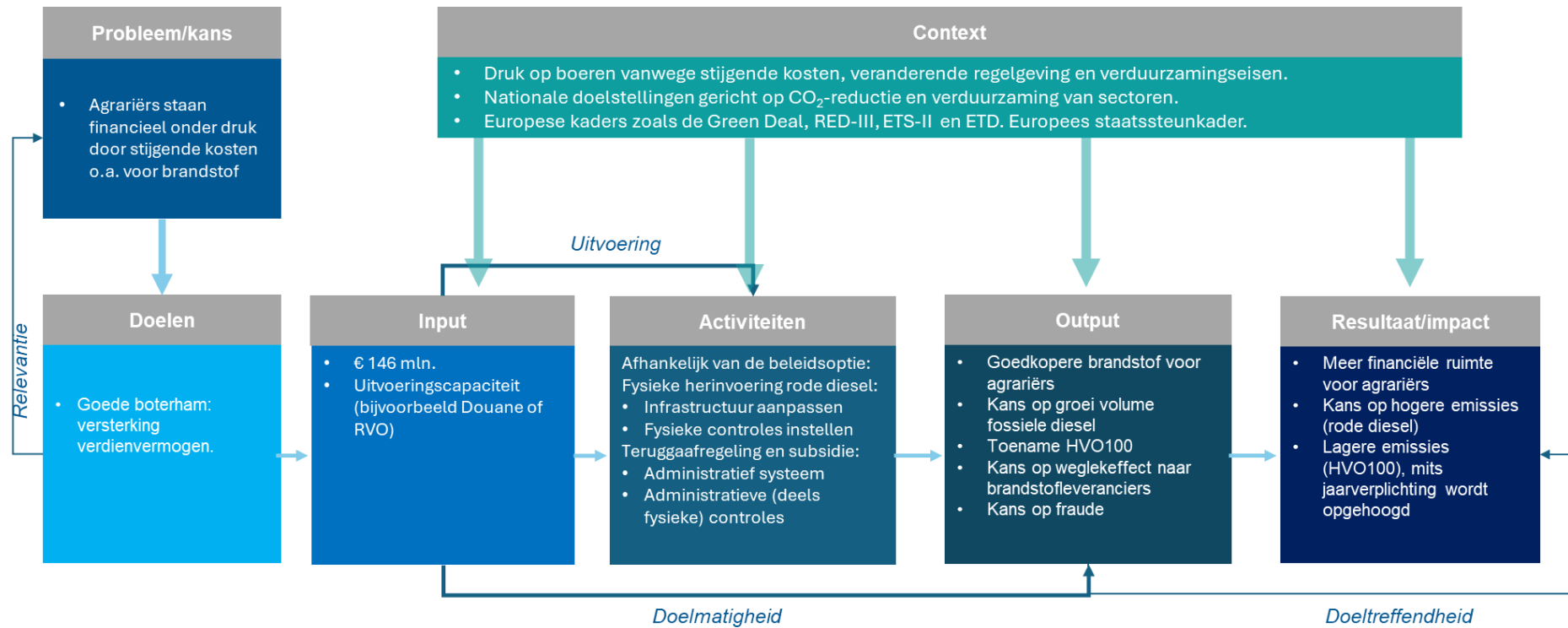
achteraf het exacte verbruik niet meer te vast te stellen is, waardoor het onzeker is of de teruggaaf terecht wordt verleend.

Het uiteindelijk beoogde effect (outcome) bestaat uit een toename van de financiële ruimte voor de Nederlandse agrariërs. Het niet-beoogde effect is dat door de lagere prijs van rode diesel het gebruik stijgt en de emissies toenemen. Bij toepassing van HVO is het beoogde effect dat de emissies dalen omdat fossiele diesel wordt gesubstitueerd.

De context waarin deze maatregelen moet worden geplaatst bestaat uit

- Druk op boeren vanwege stijgende kosten, veranderende regelgeving en verduurzamingseisen.¹²
- Nationale doelstellingen gericht op CO₂-reductie en verduurzaming van sectoren.
- Europese kaders zoals de Green Deal, RED-III, ETS-II, ETD en het Europees staatssteunkader.

¹² Zie hiervoor het Nationaal Strategisch Plan GLB. "Een landbouwproductie die jarenlang voornamelijk gericht was op kostenverlaging en productieverhoging leidt tot druk op de leefomgeving. Dit is in Nederland ten koste gegaan van biodiversiteit, kwaliteit van drinkwater en de diversiteit van het landschap. De gevolgen van klimaatverandering, het broeikaseffect, afname van biodiversiteit en een toename van extreem weer stellen de landbouwers voor grote opgaven. Er is daarom een transitie in de landbouw nodig." "Terwijl de noodzaak tot verduurzaming urgent is, behoren voedselzekerheid en een eerlijk landbouwinkomen – zowel in 1962 als vandaag – tot de hoofddoelen van het GLB. Ondanks het belang van de voedselproductie, is het inkomen van boeren ongeveer 40% lager dan andere sectoren. Daarnaast is de landbouw sterker afhankelijk van weer en klimaat dan andere sectoren."

Figuur 2.1 **Beleids Theorie**

3 Marktanalyse

3.1 Gebruik rode diesel

In 2010 heeft Ecorys onderzoek uitgevoerd naar het gebruik van rode diesel in 2008. Op basis van gegevens van de douane werd toen de volgende verdeling vastgesteld:

Tabel 3.1 Gebruik diesel 2008

Subsector landbouw	Aandeel in %
Loonbedrijven	20%
Akkerbouw	20%
Veeteelt	49%
Combinatie akkerbouw/veeteelt	10%
Hoveniers	1%
Totaal	100%

Bron: Tariefdifferentiatie tractoren en mobiele werktuigen. Ecorys 2010

Uit deze verdeling blijkt dat het grootste deel van de rode diesel in 2008 werd gebruikt in de veeteelt (49%), met daarnaast aanvullende dieseltoepassing in loonbedrijven (20%) en gemengde bedrijven (10%). Het dieselverbruik binnen de veeteelt was met name geconcentreerd bij melkveebedrijven met grasland.

3.1.1 Huidig gebruik in de landbouw

Recente gegevens van Wageningen University & Research (BINternet)¹³ geven het meest gedetailleerde beeld van de actuele uitsplitsing van dieselverbruik binnen de landbouw.

In 2023 verbruikte een gemiddeld Nederlands agrarisch bedrijf ongeveer 8.100 liter diesel.¹⁴ Nederland telde volgens gegevens van BINternet in datzelfde jaar ongeveer 42.500 agrarische bedrijven met een economische omvang van minimaal €25.000 aan standaard-opbrengst (op basis van CBS-landbouwtelling). Loonwerkers zijn in deze cijfers niet inbegrepen. Inclusief kleinere bedrijven (< €25.000 standaardopbrengst) komt het totaal aantal agrarische bedrijven uit op ongeveer 50.000.¹⁵

Op basis van de 42.500 agrarische bedrijven wordt het totale directe dieselverbruik in de landbouwsector in 2023 geschat op circa 344 miljoen liter, wat overeenkomt met 12,3 (PJ).¹⁶ Andere bronnen rapporteren hogere cijfers. Volgens het CBS (StatLine) bedroeg het gecombineerd verbruik van fossiele gas- en dieselolie in de landbouwsector in 2023 circa

¹³ Wageningen University & Research, Agrimatie - Informatie over de agrarische sector. *Binternet, land- en tuinbouw*. [link](#)

¹⁴ Bestaand uit de hoeveelheid aangekochte diesel, gemiddeld per bedrijf, inclusief voorraadvorming

¹⁵ Wageningen University & Research. (z.d.). Bedrijfsstructuur: beperkte daling aantal bedrijven in 2023. Agrimatie – Informatie over de agrarische sector. [link](#)

¹⁶ De omrekenfactor om het verbruik uitgedrukt in de standaard energie-eenheid (joule) om te rekenen naar het verbruik in eigen eenheden (liters), is gebaseerd op gegevens van Binternet. Hierbij wordt aangenomen dat 1 petajoule (PJ) gelijkstaat aan ongeveer 28 miljoen liter (fossiele) diesel. Dit komt overeen met de gemiddelde factor die gebruikt wordt door het [CBS](#).

484 miljoen liter (17,3 PJ).¹⁷ Dit verschil met de gegevens van WUR (via BINternet) komt grotendeels door een andere afbakening van de landbouwsector. BINternet sluit loonwerkbedrijven en agrarische bedrijven met een standaardopbrengst onder €25.000 uit. Loonwerkers verrichten veel zware landbouwtaken met brandstofintensieve machines zoals grote tractoren, maaidorsers en mestverspreiders. Daarom zijn voor het totale diesilverbruik de cijfers van het CBS als uitgangspunt gekozen. Daarnaast zijn voor de uitsplitsing van energieverbruik per subsector de gegevens van BINternet gebruikt.

Verdeling per subsector

Het diesilverbruik per subsector is berekend door het gemiddelde verbruik per bedrijf te vermenigvuldigen met het aantal bedrijven binnen die subsector. Voor de analyse zijn deze subsectoren geclusterd in drie hoofdcategorieën: [veehouderij](#), [akkerbouw](#) en [tuinbouw](#). Omdat de uitsplitsing naar subsectoren alleen met BINternet-gegevens mogelijk is, blijven kleine bedrijven (< €25.000 SO) en loonwerkers buiten beschouwing.

Tabel 3.2 Verdeling diesilverbruik over agrarische overkoepelende subsector

Subsector landbouw	Aandeel totaal diesilverbruik in % (2023)	Totaal aantal liter Diesel (2023, miljoen)
Akkerbouw ¹⁸	30%	103,4
Veeteelt ¹⁹	45%	155,3
Tuinbouw ²⁰	6%	22,0
Overig ²¹	19%	63,3

Tabel 3.3 Diesilverbruik per gemiddeld bedrijf

Subsector landbouw	Gemiddeld verbruik per bedrijf ²²	
	in liters per jaar	In % tov totaal
Akkerbouw	11.513	142%
Veehouderij	8.287	102%
Tuinbouw	5.429	67%
Totaal land- en tuinbouw	8.100	100%

Akkerbouwbedrijven verbruiken gemiddeld de meeste diesel per bedrijf, gevolgd door veehouderij en tuinbouw. Binnen de subsectoren zijn vooral melkveehouderij, akkerbouw, bloembollen en zetmeelaardappelen verantwoordelijk voor het hoogste gemiddelde diesilverbruik. Snijbloemenbedrijven kennen het laagste verbruik (zie bijlage 4).

¹⁷ Centraal Bureau voor de Statistiek. (z.d.). *Energiebalans; aanbod en verbruik, sector*. StatLine. [link](#)

¹⁸ Bestaand uit: Melkveebedrijven, Biologische melkveebedrijven, Varkensbedrijven, Zeugenbedrijven, Vleesvarkensbedrijven, Gesloten varkensbedrijven, Leghennenbedrijven, Vleeskuikenbedrijven

¹⁹ Bestaand uit: Akkerbouwbedrijven, Zetmeelaardappelbedrijven

²⁰ Bestaand uit: Glastuinbouw – groentebedrijven, Glastuinbouw – snijbloemenbedrijven, Glastuinbouw – pot- en perkplantenbedrijven, Bloembollenbedrijven, Fruitbedrijven

²¹ De berekening van het diesilverbruik binnen de akkerbouw, tuinbouw en veeteelt is gebaseerd op beschikbare kengetallen en diesilverbruiksdata per subsector. Deze benadering wijkt af van het totaalcijfer voor de categorie 'totaal land- en tuinbouw' zoals weergegeven op BINternet. Het verschil ontstaat doordat voor sommige sectoren onvoldoende gegevens beschikbaar zijn, waardoor het diesilverbruik niet volledig kon worden berekend. Het verbruik dat niet direct aan een specifieke subsector is toe te wijzen, is ondergebracht in de categorie 'overig'. Daarnaast zijn de berekeningen uitsluitend gebaseerd op bedrijven met een uitgebreide vastlegging (de MVO-variant). Bedrijven die alleen een verkorte vastlegging hebben (EU-variant), zijn hierin niet meegenomen. Hierdoor is de categorie 'overig' niet volledig consistent vergelijkbaar met de overige sectoren.

²² De hoeveelheid aangekochte diesel, gemiddeld per bedrijf, inclusief voorraadverandering.

Gebruik biobrandstoffen

Het gebruik van biobrandstoffen binnen de landbouwsector blijft vooralsnog beperkt. CBS-data laten zien dat in de afgelopen vijf jaar het gezamenlijke verbruik van (mixed) biodiesel²³ gemiddeld op circa 1,2 PJ²⁴ per jaar uitkomt. Vergeleken met het totale fossiele gas-en dieselolieverbruik van het CBS komt dit uit op ongeveer 6,5% van het volledige dieselvebruik. De hoeveelheid gebruikte biodiesel is de afgelopen jaren relatief stabiel gebleven.

3.1.2 Hoogte van de korting

Op basis van verschillende aannames over dieselvebruik is berekend welke korting per liter mogelijk is binnen een structureel budget. Dit budget is vanaf 2027 € 141 miljoen, uitgaande van gemiddelde uitvoeringskosten van € 5 miljoen per jaar binnen een totaal beschikbaar budget van € 146 miljoen. Voor de verdere doorrekening wordt uitgegaan van dit bedrag.

De uiteindelijke korting per liter hangt af van drie kernfactoren: de afbakening van de doelgroep, het verwachte niveau van oneigenlijk gebruik en de mate van doorberekening. Deze factoren variëren per beleidsoptie.

Uitgaande van CBS-cijfers, waarin het jaarlijkse dieselvebruik in de landbouw wordt geraamd op circa 484 miljoen liter, kan een eerste indicatieve korting worden berekend. Als het volledige subsidiebudget bij deze doelgroep terechtkomt, bedraagt de maximale korting ongeveer € 0,29 per liter.

Hoewel CBS-cijfers een duidelijk beeld geven van het totale dieselvebruik in de landbouwsector, zijn de gegevens omtrent accijns van de Douane uiteindelijk leidend. Deze instantie registreert – afhankelijk van de gekozen beleidsoptie - de daadwerkelijk belaste brandstof, en vormt daarmee de meest relevante databron voor een fiscale regeling. Eerder onderzoek (Ecorys, 2010) laat zien dat de Douane in 2008 circa 40% meer dieselvebruik in de landbouw registreerde dan het CBS rapporteerde. Dit verschil wijst mogelijk op afwijkingen in registratie, waaronder oneigenlijk gebruik.

Indien dit verschil van 40% zich opnieuw voordoet bij herinvoering van een accijnskorting op rode diesel, komt het relevante verbruiksvolume uit op circa 678 miljoen liter in plaats van 484 miljoen. In dat geval daalt de netto korting tot ongeveer € 0,21 per liter.

Volgens de Douane is effectief toezicht in de praktijk complexer dan voorheen: voertuigen zijn in toenemende mate voorzien van anti-diefstalbeveiliging op brandstoftanks, waardoor bemonstering lastig is. Indien accijnsdifferentiatie opnieuw wordt ingevoerd, zal de bestaande handhaving capaciteit onvoldoende zijn om voldoende controles uit te voeren. Hierdoor neemt de kans op fraude toe.

De omvang van mogelijk oneigenlijk gebruik is niet met zekerheid vast te stellen en is daarom geschat, mede op basis van ervaringscijfers uit het verleden. Om de gevoeligheid van de regeling voor fraude te illustreren, is een conservatief scenario doorgerekend waarin het totale dieselvebruik 5% hoger uitvalt. In dat geval stijgt het relevante volume naar circa 710 miljoen liter en daalt de effectieve korting tot ongeveer € 0,20 per liter.

²³ Biodiesel bestaat uit Fatty Acid Methyl Ester (FAME) en HVO.

²⁴ Centraal Bureau voor de Statistiek. *Energiebalans; aanbod, omzetting en verbruik*. StatLine. [link](#)

Een indicatieve bandbreedte voor de korting op basis van de doelgroep ligt daarmee tussen € 0,20 en € 0,29 per liter. In hoofdstuk 4 wordt per beleidsoptie nader ingegaan op de verwachte gemiddelde korting per liter, inclusief de onderliggende aannames en uitgangspunten. Daarbij wordt ook stilgestaan bij de effecten voor loonwerkers, evenals de risico's dat de korting slechts deels wordt doorgegeven en (deels) elders in de keten blijft hangen.

Tabel 3.4 Berekening korting per liter diesel

	Berekening Ecorys
Structureel budget (excl. uitvoeringskosten)	141 miljoen euro
Totaal gas- en dieselolieverbruik landbouw (CBS, 2023)	484 miljoen liter ²⁵
Hoog scenario: korting per liter diesel, na aftrek van uitvoeringskosten	0,29 euro
Laag scenario (1): korting per liter diesel, gecorrigeerd voor gegevens Douane	0,21 euro
Laag scenario (2): korting per liter diesel, gecorrigeerd voor gegevens Douane en extra kans op fraude	0,20 euro

3.1.3 Aanvullende correctie voor kosten aan de brandstofzijde

De eerder berekende korting per liter diesel (€ 0,20 – € 0,29) houdt uitsluitend rekening met het beschikbare subsidiebudget en het geraamde totale verbruik. In de praktijk zijn er echter aanvullende kosten aan de brandstofzijde die ertoe kunnen leiden dat de feitelijke korting per liter lager uitvalt.

Ten eerste zijn er uitvoeringskosten verbonden aan het opnieuw fysiek differentiëren van diesel via kleuring. In 2008 werd hiervoor het kleurmiddel Solvent Yellow gebruikt, terwijl tegenwoordig Accutrace wordt toegepast. Accutrace kost ca. € 0,001 per liter diesel.²⁶ Deze kosten zullen door brandstofleveranciers worden doorberekend in de literprijs van rode diesel. Ook zijn er mogelijk kosten die worden gemaakt voor fysieke distributie (zoals aangepaste opslagtanks). Indien een extra tank moet worden aangeschaft zal ca. tussen € 5.000,-- en € 20.000,-- gaan kosten. Uit gesprekken met de sector is naar voren gekomen dat bij herinvoering fysieke rode diesel mogelijk een aantal tankstations en dieseldepots rode diesel niet aanbieden.²⁷ De onzekerheid of dit beleid op lange termijn stabiel blijft, kan leiden tot twijfel of in alle regio's rode diesel wordt ingevoerd.

Daarnaast bestaat het risico dat een deel van de korting niet volledig terechtkomt bij de eindgebruiker, maar als marge blijft hangen bij partijen in de keten. In 2008 waren de marges voor handelaren iets hoger voor rode dan voor blanke diesel.²⁸ De extra kosten die werden doorberekend waren toentertijd 1 à 2 cent per liter. Bij alternatieve beleidsopties, zoals een generieke teruggaveregeling op blanke diesel, speelt dit probleem niet.

Voor HVO ligt de situatie genuanceerder: hoewel HVO momenteel op voldoende locaties beschikbaar is (zie: [Go Fuelcard HVO-tankstations](#)), kan de verplichting om gebruik te maken van een fysiek herkenningmiddel ook hier leiden tot aanvullende investeringen en een kleinere groep aanbieders. De marge op een product met een kleine markt is hoger. Dit is te

²⁵ Gebaseerd op 17,3 PJ

²⁶ Informatie van NOVE: Kosten van de Accutrace(OMM BLX(A+)) is ca € 16,00 per liter. Mengverhouding 1:25.000 liter

²⁷ Interview Vemobin, februari 2025

²⁸ Tariefdifferentiatie tractoren en mobiele werktuigen, Ecorys, 2010.

zien bij LPG, waar de brandstofleverancier een hogere marge kent dan op diesel en benzine. Daarom wordt verwacht dat de marge bij HVO100 ook iets hoger is. Afhankelijk van het brandstoftype en geografische factoren kan deze extra brutomarge-opslag leiden tot een extra prijsverhoging van een aantal cent per liter.²⁹

Wanneer met deze factoren rekening wordt gehouden, zal de effectieve korting per liter naar verwachting enkele centen lager uitvallen dan de eerder genoemde bandbreedte van € 0,20 – € 0,29, afhankelijk van de gekozen uitvoeringsvariant, de mate van concurrentie in de distributieketen, en de onderhandelingspositie van eindgebruikers. Zie voor de verdeling van de korting over de partijen per beleidsoptie de samenvattende tabel in de samenvatting voorin het rapport.

In de volgende paragrafen wordt bij de berekening van de gemiddelde opbrengst per bedrijf nog uitgegaan van de oorspronkelijke bandbreedte (€0,20 – €0,29), met als doel de variatie tussen subsectoren te illustreren. Deze cijfers vormen daarmee een bovengrens van het mogelijke voordeel per bedrijf.

3.1.4 Verdeling van de korting over subsectoren

Om het effect van de mogelijke dieselkorting op de verschillende overkoepelende subsectoren binnen de landbouw inzichtelijk te maken, is in tabel 3.4 weergegeven wat de gemiddelde korting per bedrijf is binnen elke subsector. Deze berekening is gebaseerd op het gemiddelde dieselvebruik per bedrijf, gecombineerd met de maximale korting per liter zoals berekend op basis van het totale beschikbare subsidiebudget.

Tabel 3.5: Gemiddelde opbrengst korting per bedrijf per overkoepelende subsector*

Eenheid	Gemiddeld verbruik per bedrijf ³⁰	Voordeel van korting diesel (0,20 euro)	Voordeel van korting diesel (0,29 euro)
	in liters per jaar	In €	In €
Akkerbouw	11.513	€ 2.300	€ 3.300
Veehouderij	8.287	€ 1.700	€ 2.400
Tuinbouw	5.429	€ 1.100	€ 1.600
Totaal land- en tuinbouw	8.100	€ 1.600	€ 2.300

* Als er meer marge in de keten blijft hangen, dan valt de korting lager uit

3.1.5 Verhouding tot economische omvang

Om een volledig beeld te krijgen van de bijdrage aan het inkomen van een bedrijf – en daarmee het doel van ‘de goede boterham’ – is gekeken naar de gemiddelde **standaard-opbrengst (SO)** per subsector. De SO is een economische maat die de jaarlijkse opbrengst per gewas of diercategorie weergeeft en daarmee de omvang van agrarische bedrijven inschat.³¹ Deze maat geeft een beter beeld dan winstgevendheid omdat die door de jaren sterk fluctueert.

²⁹ Deze schatting is gebaseerd op openbare gegevens over marges op diesel en LPG (bron <https://www.autovisie.nl/nieuws/automobilisten-vergeten-te-betalen-pomp-benzine/>). Marges op HVO zijn momenteel niet publiekelijk beschikbaar

³⁰ De hoeveelheid aangekochte diesel, gemiddeld per bedrijf, inclusief voorraadverandering.

³¹ Centraal Bureau voor de Statistiek. *Standaardopbrengst (SO)*, [link](#)

Tabel 3.6: gemiddelde Standaardopbrengst per bedrijf per overkoepelende subsector*

Eenheid	Standaardopbrengst	Voordeel van korting diesel	Percentage korting ten opzichte van SO
Akkerbouw	€ 264.230	€ 2.300 - € 3.300	0,87% - 1,25%
Veehouderij	€ 761.590	€ 1.700 - € 2.400	0,22% - 0,32%
Tuinbouw	€ 1.569.860	€ 1.100 - € 1.600	0,07% - 0,10%
Totaal land- en tuinbouw	€ 671.000	€ 1.600 - € 2.300	0,24% - 0,34%

* Als er meer marge in de keten blijft hangen, dan valt de korting lager uit

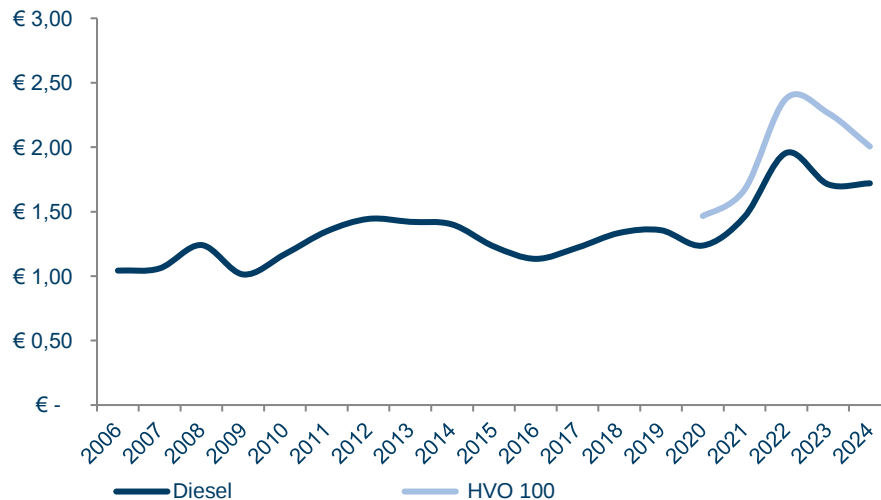
Akkerbouwbedrijven kenmerken zich door een hoger diesilverbruik per bedrijf en een relatief kleinere economische omvang dan veehouderij- en tuinbouwbedrijven. Hierdoor weegt de dieselkorting relatief zwaarder in deze sector. Gecorrigeerd voor standaardopbrengst verdienen akkerbouwbedrijven circa twaalf keer zoveel aan de korting als tuinbouwbedrijven.

Bij een nadere analyse op subsector-niveau blijkt dat de grootste relatieve voordelen te vinden zijn bij akkerbouwbedrijven en bloembollenteelt. De bedragen voor subsectoren bloembollen en zetmeelaardappelen kunnen oplopen tot ca. € 5.000,- voor een gemiddeld bedrijf. In de glastuinbouw en bij zeugen- en varkensbedrijven is de korting daarentegen relatief gering in verhouding tot de standaardopbrengst (zie bijlage 4).

3.2 Vraag- en aanbodelasticiteit

3.2.1 Prijsontwikkeling diesel en HVO 100

De prijs van zowel diesel als HVO100 heeft in de afgelopen jaren aanzienlijke fluctuaties doorgemaakt. Op basis van de gemiddelde pompprijzen is te zien dat de dieselprijs na 2020 sterk is gestegen, met een duidelijke piek rond 2022. Deze ontwikkeling hangt samen met de wereldwijde energiecrisis als gevolg van onder meer de coronapandemie en de oorlog in Oekraïne.

Figuur 3.1 Gemiddelde pompprijzen (inclusief btw)³²

Bron: CBS: Pompprijzen motorbrandstoffen; locatie tankstation

Voor HVO100 zijn geen langdurige tijdreeksen van pompprijzen beschikbaar. Voor deze analyse hebben we gebruik gemaakt van de prijsdata van Evofenedex (2024) en adviesprijzen van Fieten Olie (2020-2023).³³ De proxy voor de pompprijs van HVO100 is berekend door het gemiddelde procentuele verschil tussen de adviesprijs van fossiele diesel en de pompprijs van fossiele diesel in een jaar te verrekenen met de adviesprijs van HVO100.³⁴ De beschikbare data gaan terug tot 2020.

De prijsontwikkeling van HVO100 volgt grotendeels dezelfde trend als die van fossiele diesel. Hoewel de productieprocessen verschillen, bewegen de prijzen mee door hun gezamenlijke positie op de energiemarkt. Beide brandstoffen worden beïnvloed door vergelijkbare prijsvormende factoren, zoals accijnzen, transportkosten en de verhouding tussen vraag en aanbod.

3.2.2 Elasticiteitsberekening

Om de gevoeligheid van het dieselvebruik binnen de agrarische sector voor prijsveranderingen te kunnen inschatten, zijn verschillende analyses uitgevoerd. Daarbij is gebruik gemaakt van data uit BINternet en cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over brandstofprijzen. De analyses richten zich op het directe dieselgebruik binnen de agrarische sector, afgezet tegen de dieselprijs, om zo een indicatie te krijgen van de prijselasticiteit.

Uit deze analyses (zie Bijlage voor de volledige berekening) blijkt dat diesel binnen de agrarische sector op korte termijn relatief inelastisch is: **een prijsstijging van 10% resulteert in een afname van het dieselgebruik met slechts 2%.** Deze bevinding wordt ook bevestigd door signalen uit de sector zelf.³⁵ Als de prijs van diesel daalt, dan neemt niet automatisch de productie toe. Een hectare suikerbieten levert een bepaalde hoeveelheid suikerbieten op,

³² Door ontbrekende data is de prijs van fossiele diesel en HVO100 voor 2024 gebaseerd op de maanden januari – oktober.

³³ Evofenedex. *Dieselprijzen Nederland*. [link](#)

³⁴ Deze methode is teruggelinkt Fieten Olie, die heeft bevestigd dat het procentuele verschil tussen adviesprijs en pompprijs voor zowel fossiele diesel als HVO100 vergelijkbaar is.

³⁵ Interview LTO, februari 2025

onafhankelijk van de prijs van diesel om de grond te bewerken. Een lagere kostprijs kan de concurrentiepositie verbeteren, maar de mogelijkheid tot extra afzet is op korte termijn beperkt.

3.2.3 Elasticiteit van HVO100

De gevoeligheid van de markt voor HVO100 is lastiger te kwantificeren. Omdat HVO100 een relatief minder gangbaar product is, zijn er geen openbare databronnen beschikbaar die het mogelijk maken om de prijselasticiteit van dit product op kwantitatieve wijze te bepalen. HVO100 is in wezen hetzelfde product als (fossiele) diesel in termen van toepasbaarheid in agrarische werktuigen. Het kan zonder technische aanpassing worden gebruikt in de meeste moderne dieselmotoren, wat het een zogenoemde 'drop-in' brandstof maakt. In de praktijk betekent dit dat HVO100 breed inzetbaar is in agrarische werktuigen vanaf Stage III-emissie-standaard of nieuwer. Deze Europese emissiestandaarden (vergelijkbaar met Euro-normen voor voertuigen) stellen eisen aan uitstoot van onder andere stikstofoxiden en fijnstof. Motoren van Stage III of hoger zijn in de regel geschikt voor het gebruik van biobrandstoffen zoals HVO100.

Sectorpartijen geven aan dat de prijs doorgaans de doorslaggevende factor is in de overstap op HVO100: zolang HVO100 duurder is dan fossiele diesel, zal het gros van de agrariërs onvoldoende ruimte zien om de overstap te maken.³⁶ Wordt HVO100 goedkoper dan fossiele diesel, dan is de verwachting dat het gros van de agrariërs zal overstappen, juist omdat het een volwaardige en probleemloze vervanger is.

Toch is er momenteel een (beperkte) afzetmarkt voor HVO binnen de agrarische sector, wat betekent dat een deel van de agrariërs bereid is om, ondanks de hogere kosten, een duurzame keuze te maken. De verwachting is dat naarmate de prijs van HVO100 dichterbij de dieselprijs komt, het gebruik ervan zal stijgen. Tegelijkertijd zal een groot deel van de sector echter pas overstappen zodra de prijs van HVO100 gelijk of lager is aan de prijs van fossiele diesel. Op basis van deze overwegingen zal de prijselasticiteit voor HVO100 vergelijkbaar zijn met die van diesel, zij het met een 'groene' kopgroep die extra bereidheid heeft om meer te betalen voor een duurzame brandstof.

Aan de aanbodzijde is volgens diverse leveranciers op dit moment geen sprake van knelpunten. Mocht de vraag naar HVO aanzienlijk toenemen, dan is de verwachting dat de industrie in deze groei kan voorzien. Er wordt grootschalig geïnvesteerd in productiefaciliteiten (zoals de investering van Neste in Rotterdam)^{37,38}, en ook andere partijen vergroten hun HVO-productiecapaciteit. Daarmee lijkt het huidige beschikbaarheid van HVO toereikend, zelfs als een aanzienlijk deel van de agrarische dieselm Markt overstapt op HVO100.

3.2.4 Effect prijsverlaging op diesilverbruik

Om het effect van een prijsverlaging op het diesilverbruik in de agrarische sector te kwantificeren, is de eerder vastgestelde prijselasticiteit (-0,2) toegepast. Als uitgangspunt is het diesilverbruik in 2023 genomen. Het verbruik in de landbouwsector is tussen 2018 en 2023 relatief stabiel gebleven (tussen 15,9 en 17,8 PJ), met een tijdelijke dip tijdens de

³⁶ Interview LTO, februari 2025

³⁷ MobilityEnergy. (2022, 1 juli). Neste gaat biodieselproductie in Rotterdam flink verhogen. [link](#)

³⁸ Interview Neste, februari 2025

coronapandemie. Daarom wordt aangenomen dat het dieselvebruik in 2027 vergelijkbaar zal zijn met dat van 2023.

Volgens CBS StatLine bedroeg het gecombineerde verbruik van gas- en dieselolie in de landbouwsector circa 484 miljoen liter (op basis van 17,3 PJ). Daarnaast is een alternatief scenario doorgerekend waarbij een correctie op basis historische gegevens van de Douane is doorgevoerd, die in een eerdere regeling circa 40% meer verbruik registreerde dan het CBS. Gecorrigeerd voor de mogelijkheid tot extra oneigenlijk gebruik komt dit neer op een volume van ongeveer 711 miljoen liter. De resulterende korting bandbreedte van € 0,20 – € 0,29 vormt de basis voor de verdere doorrekening van het effect van prijsveranderingen op het totale brandstofverbruik binnen de sector.

Als rekenvoorbeeld is een hypothetisch scenario uitgewerkt waarin de dieselprijs in 2027 uitkomt op €1,59 per liter (prijspeil 2025, exclusief btw).³⁹ Bij een prijselasticiteit van –0,2 en volledige doorberekening van de accijnskorting aan de landbouwer, verschilt de uiteindelijke verandering in verbruiksvolumes per scenario.

Tabel 3.7 toont de verwachte effecten voor beide scenario's:

Tabel 3.7 Verwachte effecten

Scenario	Verbruik (mln liter)	Korting per liter (€)	Prijzdaling (%)	Elasticiteit	Verbruik- stijging (%)	Extra verbruik (mln liter)
CBS (2023)	484	0,29	18,2%	–0,2	+3,6%	17
CBS inclusief Douane-correctie	711	0,20	12,6%	–0,2	+2,5%	18

Voor de verdere analyse wordt uitgegaan van een indicatieve toename van het dieselvebruik met circa 17 miljoen liter. Deze stijging vormt de basis van de berekening van de milieu-effecten als extra verbruik als gevolg van de prijsverlaging.

Hoewel het extra verbruik als gevolg van de korting het totale verbruiksvolume verhoogt, is er slechts een beperkt effect op de korting per liter. Het subsidiebudget wordt verdeeld over een iets groter volume, maar de procentuele stijging is gering. De korting per getankte liter blijft daardoor vrijwel gelijk.

3.2.5 Aanvullende overweging: ontwikkelingen in elektrificatie

Door voortschrijdende elektrificatie zouden er tegenwoordig mogelijk meer alternatieven beschikbaar kunnen zijn voor landbouwmachines dan in het verleden. In theorie zou dit kunnen leiden tot een hogere prijselasticiteit, omdat boeren meer opties hebben om te schakelen tussen energiebronnen. In de praktijk is elektrificatie in de agrarische sector echter nog beperkt toepasbaar.

³⁹ Deze schatting is exclusief btw en is gebaseerd op de aanname dat de accijnsverlaging wordt teruggedraaid en RED III en ETS2 worden ingevoerd. De schatting is dan ook met grove onzekerheid omgeven.

Een belangrijk knelpunt is dat veel agrarisch werk – zoals ploegen of rooien – zeer vermogensintensief is. De huidige accutechnologie biedt onvoldoende capaciteit om dit soort werkzaamheden een hele dag uit te voeren. Accu's die dat wél kunnen, zouden voertuigen zo zwaar maken dat ze het risico op bodemverdichting verhogen – iets wat agrariërs uitdrukkelijk willen vermijden.⁴⁰ Bovendien zijn elektrische tractoren momenteel 2,5 tot 3,5 keer duurder dan hun dieselvearianten, wat voor veel ondernemers een serieuze drempel vormt. Hoewel innovatieve oplossingen zoals inwisselbare accupakketten in ontwikkeling zijn, is het aanbod nog beperkt en zijn er nauwelijks standaard elektrische modellen beschikbaar via de fabrikant.⁴¹

Deze knelpunten worden ook onderkend door LTO Nederland. Hoewel zij elektrificatie en waterstof zien als kansrijke alternatieven voor fossiele brandstoffen op de langere termijn, geven zij aan dat deze technologieën op dit moment nog niet breed inzetbaar zijn in de sector. “Elektrificatie is bijvoorbeeld interessant voor lichte machines, maar niet voor zware landbouwvoertuigen.” Dit onderstreept dat, ondanks technologische vooruitgang, de afhankelijkheid van diesel en dieselalternatieven zoals HVO100 op korte termijn waarschijnlijk hoog zal blijven.⁴²

3.3 Milieueffecten

De keuzes tussen wel of geen korting voor rode diesel of het stimuleren van HVO100 hebben grote gevolgen voor de CO₂-uitstoot en de bredere milieueffecten. Rode diesel is chemisch identiek aan gewone diesel, met dezelfde uitstoot van CO₂, stikstof (NO_x) en fijnstof. Het enige verschil is de rode kleurstof, bedoeld om misbruik te voorkomen. Een subsidie op rode diesel verlaagt de brandstofkosten, waardoor boeren minder gestimuleerd worden om te investeren in duurzamere alternatieven. Bovendien kan een lagere dieselprijs leiden tot een verhoging van het brandstofverbruik—zoals blijkt uit de prijselasticiteit van dieselverbruik—waardoor de totale uitstoot van broeikasgassen en luchtvervuilende stoffen zelfs toeneemt.

HVO100 daarentegen is een biobrandstof die per liter tot 90% minder CO₂-uitstoot over de gehele keten kan veroorzaken dan fossiele diesel. Het gebruik van HVO100 vermindert bovendien de uitstoot van fijnstof en stikstof, wat de luchtkwaliteit ten goede komt. HVO100 draagt hiermee bij aan de aan het behalen van de jaarverplichting voor hernieuwbare energie in vervoer, zoals vastgesteld door de Nederlandse Emissieautoriteit (NEA), waardoor het een directe bijdrage levert aan het gewenste substitutie-effect voor fossiele brandstoffen⁴³.

Door HVO100 te subsidiëren in plaats van fossiele diesel, wordt de sector richting lagere emissies gestuurd, zonder dat er meteen een overstap naar elektrische of waterstoftechnologieën nodig is.

3.3.1 Impact op milieu in cijfers

De conclusie van de analyse naar vraag- en aanbodelasticiteit (paragraaf 3.2) is dat zowel in hoge kortingsscenario (0,29 cent per liter o.b.v. enkel CBS-gegevens) als in het laagste

⁴⁰ (Herbert et al., 2023)

⁴¹ Verduurzaming landbouwwerktuigen. Routes voor de Transitie, [link](#)

⁴² Interview LTO, Februari 2025

⁴³ Nederlandse Emissieautoriteit. Hoogte jaarverplichtingen, [link](#)

kortingsscenario (0,20 cent per liter o.b.v. CBS-gegevens inclusief douane correctie) het totale [extra](#) dieselverbruik neerkomt op ca. 17 miljoen liter.

Door dit getal te koppelen aan emissiefactoren (uitstoot per liter) is het mogelijk om de impact op het milieu te berekenen. Het is dus niet nodig om een bandbreedte aan te houden.

Concreet wordt in de volgende paragrafen de extra uitstoot van CO₂, NO_x (stikstof) en PM₁₀ (fijnstof) berekend.

Extra CO₂ uitstoot

De CO₂-emissies per liter zijn te raadplegen via [CO₂-emissiefactoren](#)⁴⁴:

- Diesel B7: 3,26 kg CO₂ per liter⁴⁵
- HVO100: 0,35 kg CO₂ per liter

Uitgaande van 17 miljoen liter extra dieselverbruik als gevolg van de herintroductie van rode diesel, is het effect hiervan op de [extra](#) CO₂-uitstoot uitgedrukt in megaton⁴⁶ als volgt:

17 miljoen liter extra verbruik × 3,26 kg CO₂ per liter = 0,06 megaton CO₂ [extra](#) uitstoot per jaar.

In het scenario dat het volledige dieselverbruik voor 100% vervangen wordt voor HVO100, zou er per jaar 1,45 tot 2,12 megaton CO₂-uitstoot bespaard kunnen worden. Dit komt neer op een daling van 90% van de jaarlijkse CO₂-uitstoot in de landbouw. De berekening hiervan is als volgt:

Tabel 3.8 Verandering in emissie CO₂ door de brandstofkostenreductie

Scenario	Verbruik per jaar	Emissiefactor	Totale CO ₂ uitstoot per jaar
Verdeling tussen Diesel B7 en HVO100 blijft zoals het nu is.	484 mln. tot 711 mln. nu + 17 mln. extra na korting	x 3,26 kg CO ₂ per liter	= 1,63 tot 2,37 megaton CO ₂
HVO100 vervangt Diesel B7 met 100%	= 501 tot 728 mln. liter	x 0,35 kg CO ₂ per liter	= 0,18 tot 0,25 megaton CO ₂
Mogelijke besparing			1,45 tot 2,12 megaton CO ₂ ⁴⁷

Hoewel het verhoogde gebruik van HVO100 in de landbouw op zichzelf tot lagere CO₂-uitstoot leidt, is het belangrijk te benadrukken dat dit niet automatisch betekent dat het totale milieueffect positief uitvalt. Zonder een verhoging van de jaarverplichting voor hernieuwbare energie in transport (wettelijk minimumaandeel hernieuwbare energie dat brandstofleveranciers

⁴⁴ [Home | CO₂-emissiefactoren](#)

⁴⁵ In de praktijk is B7 de meest gangbare standaarddiesel in Nederland en de EU. Dit is vastgelegd in de EN 590-norm, die onder verantwoordelijkheid van de Europese Commissie is opgesteld. Deze norm definieert de kwaliteitseisen voor dieselbrandstof die binnen de Europese interne markt mag worden verhandeld. Volgens EN 590 mag diesel maximaal 7% biodiesel (FAME) bevatten, waardoor B7 compatibel is met vrijwel alle dieselveertuigen zonder aanpassingen ([Reference Regulatory Framework - European Commission](#))

⁴⁶ Megaton en miljoen ton zijn gelijk aan elkaar en worden vaak in beleidsstukken vaak door elkaar gebruikt:
1 megaton = 1 miljoen ton = 1 miljard kilogram

⁴⁷ Hierbij is aannemelijk dat de bovengrens van 2,12 megaton CO₂ een overschatting is omdat 17 liter extra verbruik is gebaseerd op de fossiele dieselprijs en niet op de hogere prijs van HVO100, waardoor de korting tot minder prijsverschil leidt en zo een kleiner gedragseffect ontstaat.

jaarlijks moeten realiseren), kan extra gebruik van HVO100 in de landbouw leiden tot een waterbedeffect: andere sectoren, die veel gebruiken hoeven dan juist minder hernieuwbare brandstof te gebruiken om aan de verplichting te voldoen. Daardoor stijgt het totale aandeel hernieuwbare energie niet.

Extra stikstof (NO_x) en fijnstof uitstoot (PM₁₀)

Voor stikstof en fijnstof zijn niet direct emissiefactoren per liter diesel of HVO100 beschikbaar, maar wel per gereden kilometer via de Mobiliteitsscan⁴⁸. Door de emissies per gereden kilometer te delen met het gemiddeld brandstofverbruik per kilometer voor landbouwvoertuigen⁴⁹ is het alsnog mogelijk een emissiewaarde per liter te berekenen⁵⁰. De berekening maakt duidelijk dat bij stikstof en fijnstof, net als bij CO₂, er grote verschillen zijn tussen de emissiefactoren van diesel en HVO100:

- Diesel B7: 0,95 g/l stikstof (NO_x) en 0,021 g/l fijnstof (PM₁₀).
- HVO100: 0,5 g/l stikstof (NO_x) en 0,002 g/l fijnstof (PM₁₀).

De milieueffecten als gevolg van de 17 miljoen extra liters diesel als gevolg van de herintroductie van rode diesel komen daarmee uit op:

- 17 miljoen liter extra verbruik × 0,95 g/l = 16 ton stikstof (NO_x) extra uitstoot per jaar (= 0,000016 megaton)
- 17 miljoen liter extra verbruik × 0,021 g/l = 0,36 ton fijnstof (PM₁₀) extra uitstoot per jaar (= 0,00000036 megaton)

In het scenario dat de volledige dieselbehoefte 100% vervangen zou worden door HVO100 resulteert dat, volgens dezelfde berekening in een besparing van 225 tot 328 ton stikstof (NO_x) per jaar (= 0,0002 tot 0,0003 megaton) en een besparing van 9 tot 14 ton fijnstof (PM₁₀) per jaar (= 0,000009 tot 0,000014 megaton).

Tabel 3.9 Verandering in emissie NO_x door de brandstofkostenreductie

Scenario	Verbruik per jaar	Emissiefactor stikstof (NO _x)	Totale uitstoot stikstof (NO _x) per jaar
Verdeling tussen Diesel B7 en HVO100 blijft zoals het nu is	484 mln. tot 711 mln. nu + 17 mln. extra na korting	x 0,95 g per liter	476 tot 692 ton
HVO100 vervangt Diesel B7 met 100%	= 501 tot 728 mln. liter	x 0,5 g per liter ⁵¹	251 tot 364 ton
Mogelijke besparing stikstof			225 tot 328 ton (= 0,0002 tot 0,0003 megaton)

⁴⁸ Diesel B7: 0,38 g/km stikstof en 0,0085 g/km fijnstof (bron [Mobiliteitsscan - Emissiefactoren](#))

HVO100: 0,2 g/km stikstof en 0,00094 g/km fijnstof (bron [Mobiliteitsscan - Emissiefactoren](#))

⁴⁹ Gemiddeld dieselverbruik van 10 l/u voor landbouwvoertuigen (bron: [WUR](#)) / max. snelheid van 25 km/u voor landbouwvoertuigen (bron: [Rijksoverheid](#)) = gemiddeld dieselverbruik van 0,4 l/km

⁵⁰ Uitstoot Diesel B7: 0,38 g/km / 0,4 l/km = 0,95 g/l stikstof en 0,0085 g/km / 0,4 l/km = 0,021 g/l fijnstof

Uitstoot HVO100: 0,2 g/km / 0,4 l/km = 0,5 g/l stikstof en 0,00094 g/km / 0,4 l/km = 0,002 g/l fijnstof

⁵¹ Uitstoot HVO100: 0,2 g/km / 0,4 l/km = 0,5 g/l stikstof

Tabel 3.10 Verandering in emissie fijnstof (PM10) door de brandstofkostenreductie

Scenario	Verbruik per jaar	Emissiefactor fijnstof (PM ₁₀)	Totale uitstoot fijnstof (PM ₁₀) per jaar
Verdeling tussen Diesel B7 en HVO100 blijft zoals het nu is	484 mln. tot 711 mln. nu + 17 mln. extra na korting	x 0,021 g per liter	10,6 tot 15.5 ton
HVO100 vervangt Diesel B7 met 100%	= 501 tot 728 mln. liter	x 0,002 g per liter ⁵²	1,2 tot 1,7 ton
Mogelijke besparing fijnstof			9,4 tot 13,8 ton (= 0,000009 tot 0,000014 megaton)

3.3.2 Langetermijneffecten op zero-emissie landbouwvoertuigen.

De overstap naar emissievrije voertuigen, zoals elektrische en waterstof-aangedreven tractoren, is in deze sector van nature al een proces van de lange adem. Dit kan mogelijk verklaard worden door de theorie van pad-afhankelijkheid (*path dependency*), die beschrijft hoe eerdere technologische en economische keuzes toekomstige ontwikkelingen beïnvloeden. De transitie naar waterstof of geëlektrificeerde voertuigen vereist op de eerste plaats hoge investeringen, terwijl de bestaande fossiele landbouwvoertuigen doorgaans een lange levensduur kennen. Ook is de sector sterk gewend aan en afhankelijk van de bestaande dieselinfrastructuur.

De introductie van nieuwe subsidies voor rode diesel kan deze transitie verder vertragen, doordat het de economische prikkel om te investeren in zero-emissie voertuigen nog verder verkleint. Hoewel er dus van nature al sprake is van een fysieke lock-in effect op het gebruik van fossiele voertuigen, kan prijsverlaging van rode diesel op lange termijn ertoe leiden dat economische of institutionele lock-in effecten toenemen.

- **Fysieke lock-in:** boeren hebben al een grote vloot dieselmachines en bijbehorende tankfaciliteiten, waardoor het overstappen op elektrische of waterstofopties aanzienlijke extra investeringen vraagt.
- **Economische lock-in:** Landbouwvoertuigen gaan vaak 20 tot 30 jaar mee. Lagere brandstofkosten vergroten de prikkel om bestaande dieselveertuigen zo lang mogelijk te blijven gebruiken, waardoor investeringen in schonere alternatieven worden uitgesteld
- **Institutionele lock-in:** Institutionele lock-in verwijst naar beleidskeuzes, marktregels, normen en instellingen die zijn ingericht rond een bestaande technologie of praktijk, en daardoor de transitie naar iets nieuws belemmeren — zelfs als dat nieuwe beter of duurzamer is. Een accijnskorting op rode diesel maakt de overstap naar duurzame brandstoffen kostbaarder.

Als de overheid deze lock-in wil voorkomen, kan beleid worden ingezet dat rode diesel slechts tijdelijk en gefaseerd toestaat, terwijl tegelijkertijd wordt geïnvesteerd in de stimulering van zero-emissie alternatieven. Dit kan door subsidies op elektrische en waterstofvoertuigen, fiscale voordelen voor investeringen in duurzame infrastructuur en een geleidelijke CO₂-heffing op fossiele diesel.

⁵² Uitstoot HVO100: 0,00094 g/km / 0,4 l/km = 0,002 g/l fijnstof

Bij inzet van HVO100 als vervanger van blanke diesel zijn er twee perspectieven. Enerzijds biedt het een effectieve tussenoplossing: de CO₂-uitstoot kan over de keten met circa 90% worden verminderd, en ook NO_x- en fijnstofuitstoot nemen fors af. Het kan de landbouwsector daarmee helpen de klimaatdoelen dichterbij te brengen. Anderzijds is er ook een risico dat de inzet van HVO100 de transitie naar volledig emissievrije landbouw vertraagt, doordat het de urgentie voor investeringen in elektrische of waterstoftechnologieën met duurzame energieopwekking kan verminderen.

Daarbij geldt dat elektrische voertuigen momenteel nog beperkt geschikt zijn voor zware akkerbouwtaken, vanwege de benodigde zware accu's en de risico's op bodemverdichting. Dit maakt alternatieven zoals waterstof of schonere tussenoplossingen als HVO100 voorlopig noodzakelijk als onderdeel van een realistisch transitiepad.

4 Uitwerking en waardering beleidsopties

4.1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de drie beleidsopties uitgewerkt:

- Directe accijnskorting rode diesel of HVO100
- Teruggaafregeling voor blanke diesel of HVO100
- Subsidie

Eerst wordt de opzet van de beleidsoptie besproken. Vervolgens wordt per beleidsoptie ingegaan op de uitvoerbaarheid en de doenlijkheid voor de aanvragers. Daarna wordt de waardering gegeven op basis van interviews met belanghebbenden. Tot slot wordt het 'toetsingskader fiscale regelingen' gebruikt om af te wegen of een fiscale stimulering of een subsidie het meest passend is.

4.1.2 Actieve landbouwer

In Nederland zijn naast landbouwbedrijven ook hobbyboeren actief. De brandstofkostenreductie is bedoeld voor de landbouwbedrijven die een goede boterham willen verdienen en daarmee is het niet bedoeld voor de hobbyboeren. Dat geldt ook voor subsidie uit het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Daar wordt het begrip actieve landbouwer gebruikt. Dan moet uit de KVK-registratie blijken dat het gaat om een actieve landbouwer en gelden de volgende criteria:

- De landbouwactiviteit moet de hoofdactiviteit op zijn.
- Of de landbouwactiviteit is een nevenactiviteit die een belangrijk onderdeel is van de totale economische activiteiten.⁵³

4.2 Directe accijnskorting rode diesel of HVO100 aan de pomp

4.2.1 Opzet

De maatregel biedt een accijnskorting op rode diesel of HVO100 aan de pomp voor actieve landbouwers die de diesel of HVO100 gebruiken in voertuigen of mobiele machines voor landbouwactiviteiten. De brandstof zal dan een gekleurd en een ongekleurd herkenningmiddel bevatten om controle mogelijk te maken. Er zijn twee herkenningmiddelen die toegevoegd moeten worden door de leverancier: ACCUTRACE & rode kleurstof.

4.2.2 Uitvoerbaarheid

Om fysieke rode diesel of HVO100 (weer) in te voeren, zullen brandstofleveranciers (opnieuw) moeten investeren in aparte infrastructuur om rode diesel te kunnen leveren. Het gaat hierbij om een uitbreiding van aparte opslag-, distributie-, en bevoorradingsfaciliteiten. Daarnaast moet de diesel worden voorzien van een herkenningmiddel (accutrace) en kleurstof om te voorkomen dat de brandstof in andere voertuigen wordt gebruikt dan landbouwvoertuigen.

⁵³ Zie verder [Actieve landbouwer 2025 | RVO.nl](#)

Bij fysieke invoering van rode diesel of HVO100 is controle nodig of deze goedkopere brandstof niet ook ingezet wordt in voertuigen buiten de landbouw en bij de loonwerkers voor niet-landbouw toepassingen. Uit het verleden is bekend dat 5 – 10% van de controles fraude aantoonde. Er waren veel agrariërs die het risico namen om niet-landbouwvoertuigen, bijvoorbeeld de privéauto van de landbouwer of vrienden, af te tanken met rode diesel omdat de pakkans klein was. Een ander argument, dat in de interviews is genoemd, is dat agrarische bedrijven vaak zelfstandige ondernemers zonder eigen personeel zijn. Hierdoor zijn er weinig ogen om mee te kijken, als ook andere voertuigen worden afgetankt met rode diesel. Nieuwe voertuigen kennen beveiliging tegen bemonstering, en dat maakt controle moeilijk tot vrijwel onmogelijk en daarmee is het risico op fraude hoger dan deze eerder was, ook omdat voor 2013 meerdere doelgroepen rode diesel mochten gebruiken en in dit voorstel nu alleen de landbouw.

De Douane geeft aan dat het opsporen van rode diesel in voertuigen of machines technisch moeilijker is geworden dan vroeger. Veel moderne voertuigen hebben een antidiefstal-beveiliging. Dat maakt bemonstering vrijwel onmogelijk en daarmee is het risico op fraude hoger dan deze eerder was. Stel dat de Douane controle alleen op voertuigen zonder beveiliging uitvoert, dan ontstaat de facto een selectieve ongelijkwaardige handhavings-praktijk. Ook is extra toezicht nodig in de distributieketen van de rode diesel, denk aan toezicht op het kleuren bij de raffinaderijen en oliedepots. Naast fysiek toezicht op het kleuren wordt ook administratief toezicht uitgeoefend op het gebruik van de herkenningmiddelen. Door de zeer beperkte handhaafbaarheid is het risico groot dat gebruikers voor wie de accijnskorting niet is bedoeld (kortheidshalve: anderen dan landbouwers), onterecht gebruik zullen maken van goedkopere rode diesel. Omdat de handhaafbaarheid zeer beperkt is, kunnen de kosten van de regeling hierdoor toenemen (namelijk door meer gebruikers van rode diesel dan voorzien).

Voor alle beleidsopties geldt dat de juridische haalbaarheid van de meetregel en de voorwaarden waaronder nog moet worden aangetoond.

4.2.3 Doenlijkheid

Bij doenlijkheid is gekeken naar hoe eenvoudig of complex het voor de landbouwer is om een beroep te doen op een bepaalde beleidsoptie. Voor de landbouwers is accijnskorting op rode diesel vrij eenvoudig uit te voeren. Voor de meeste bedrijven geldt dat zij al bekend zijn met deze regeling van voor 2013. Er is geen administratie nodig omdat de rode diesel fysiek wordt afgeleverd en zij een lagere prijs berekend krijgen door de brandstofleverancier.

Voor de agrariërs geldt dat zij hun bestaande dieselinstallaties kunnen vullen met rode diesel. Als loonwerkers willen profiteren van rode diesel, dan moeten zij hun wagenpark verdubbelen met voertuigen voor in de landbouw en erbuiten. En voor de loonwerkers geldt dat als zij nieuwe tanks moeten aanschaffen de kosten kunnen oplopen tot € 5.000 voor tanks van > 1.000 liter inclusief installatie en vergunningen. De loonwerkers zijn met dezelfde voertuigen actief in de landbouw en voor andere opdrachtgevers buiten de landbouw, waaronder grondverzet voor gemeenten en waterschappen. Invoering van fysieke rode diesel is voor de loonwerkers zeer complex en niet uitvoerbaar. Het betekent dat afhankelijk van de werkzaamheden rode of blanke diesel moet worden gebruikt. En omdat de rode kleurstof zichtbaar blijft in de brandstoftank, kan niet met één voertuig worden gewerkt. Dan zouden

loonwerkers voor verschillende toepassingen meerdere voertuigen moeten inzetten. Dat vergt aanzienlijke investeringen en is inefficiënt.

4.2.4 *Kosten en profijt*

De brandstofleveranciers moeten bij fysieke herinvoering rode diesel investeren in aparte infrastructuur en maken ook kosten voor het herkenningsmiddel en kleurstof. De loonwerkers zouden om te kunnen profiteren het wagenpark moeten verdubbelen. De landbouwer heeft amper kosten bij deze optie. De overheid maakt bij deze beleidsoptie aanzienlijke kosten voor controle op fraude.

De landbouwers en de loonwerkers kunnen financieel voordeel genieten. Bij de loonwerkers is het wel de vraag of dat opweegt tegen de kosten. De brandstofleverancier moet de kosten dekken en kan een extra bedrag afromen voor een hogere winstmarge.

Voor HVO100 geldt dat er meer kosten door de brandstofleveranciers moeten worden gemaakt. Die kosten gaan af van het budget dat overheid voor de brandstofkostenreductie heeft. De landbouwers en loonwerkers krijgen minder korting dan bij herinvoering korting op fossiele diesel.

4.2.5 *Waardering van deze optie vanuit de interviews*

Uit alle interviews komt naar voren dat invoering van rode diesel niet de voorkeur geniet van de vertegenwoordigers van de landbouw, de brandstofleveranciers, - producenten en de uitvoeringsorganisaties. De belangrijkste argumenten zijn:

- De infrastructuur en de installaties voor rode diesel zijn na 2013 verdwenen. Het vergt een aanzienlijke investering om die fysieke installaties terug in te voeren. Daarbij is het van belang dat deze investeringen ook op de lange termijn renderen. Er is dan zekerheid nodig dat de herinvoering van rode diesel langjarig blijft bestaan om die investering te laten renderen. De brandstofsector heeft vanwege de benodigde investering en de onzekerheid over het rendement daarvan aangegeven dat zij niet kunnen garanderen dat rode diesel in het hele land beschikbaar zal zijn.
- De organisaties van de brandstofleveranciers, de loonwerkers en ook de landbouwsector gaven aan dat er nationaal en internationaal klimaatbeleid wordt gevoerd om fossiele brandstoffen te beëindigen en over te gaan op duurzame alternatieven. In dat licht past een korting via herinvoering van rode diesel niet in die beleidslijn. De brandstofleveranciers vinden het stimuleren van HVO100 beter passen in de gewenste beleidsrichting.
- De regeling is zeer moeilijk uitvoerbaar door de Douane, fraudegevoelig en niet geschikt voor loonwerkers.

4.3 Teruggaafregeling voor blanke diesel of HVO100

4.3.1 Opzet

De maatregel biedt een accijnsteruggaaf voor diesel of HVO100 aan actieve landbouwers of loonwerkers die deze brandstof gebruiken in voertuigen of mobiele machines voor landbouwactiviteiten.

4.3.2 Uitvoerbaarheid

Actieve landbouwers kunnen digitaal bij de Douane het verzoek om teruggaaf doen. Dit kan leiden tot een omvangrijk aantal teruggaafverzoeken: minimaal 200.000 per jaar. Er zijn namelijk ongeveer 50.000 landbouwers die minimaal vier verzoeken per jaar moeten indienen om teruggaaf te verkrijgen (een verzoek moet uiterlijk drie maanden na afloop van het kalenderkwartaal worden ingediend). Dit aantal kan nog oplopen omdat bij de huidige regels teruggave ook vaker dan eens per kwartaal mogelijk is. En daar komen dan de loonwerkers ook bij. De huidige organisatie van de Douane is niet ingericht op een dergelijk volume; momenteel verwerken vijf mensen in Emmen ongeveer 4.000 teruggaven per jaar. Als die ratio gelijk zou blijven dan zijn voor 200.000 verzoeken tot teruggave 250 medewerkers nodig.

De Douane heeft geen kennis en ervaring met de agrarische sector en moet dit opbouwen, wat een arbeidsintensief proces is. Het verbruik van diesel of HVO100 door een agrariër in het verleden is moeilijk tot onmogelijk te controleren. Er is een aanzienlijk risico op fraude als er op basis van bonnetjes van brandstofverbruik uit het verleden wordt teruggegeven, waarbij niet na te gaan is of deze diesel of HVO100 voor toepassing in de landbouw is gebruikt.

Voor alle beleidsopties geldt dat de juridische haalbaarheid van de maatregel en de voorwaarden waaronder nog moet worden aangetoond.

4.3.3 Doenlijkheid

De landbouwers, die gebruik maken van de teruggaveregeling van accijns zullen tenminste eens per kwartaal moeten opgeven hoeveel diesel zij hebben gebruikt. Dat zullen ze moeten kunnen aantonen, in ieder geval bij een controle. Deze beleidsoptie verhoogt de administratieve lasten. Een formulier hoeft niet complex te zijn en een simpele manier van het aanvragen en afhandelen maakt het beter doenlijk. Voor de loonwerkers geldt hetzelfde. De brandstofleveranciers hebben geen extra werkzaamheden bij deze optie.

Een complicerende factor bij de loonwerkers is dat zij meerdere opdrachtgevers hebben, binnen en buiten de landbouw. De loonwerkers moeten een administratie bijhouden en aangeven op welke dagen en met welk verbruik in de landbouw is gewerkt en wat voor andere klanten is gedaan. Dit leidt tot hoge administratieve lasten.

4.3.4 Kosten en profijt

De landbouwers en de loonwerkers moeten administratieve kosten maken. Ook de Douane heeft administratieve kosten.

Het profijt valt toe aan de landbouwers en de loonwerkers. De brandstofleveranciers profiteren niet van deze beleidsoptie omdat deze niet bij hen aangrijpt.

Voor HVO100 geldt dat er meer kosten door de brandstofleveranciers moeten worden gemaakt. Die kosten gaan af van het budget dat overheid voor de brandstofkostenreductie heeft. De landbouwers en loonwerkers krijgen minder korting dan bij herinvoering korting op fossiele diesel.

4.3.5 Waardering van deze optie vanuit de interviews

De regeling is zeer moeilijk uitvoerbaar door de Douane, fraudegevoelig en niet geschikt voor loonwerkers.

Uit alle interviews komt naar voren dat een teruggaafregeling van blanke diesel niet de voorkeur geniet van de vertegenwoordigers van de landbouw, de brandstofleveranciers, - producenten en de uitvoeringsorganisaties. De administratieve lastendruk in de sector stijgt aanzienlijk voor een relatief beperkt bedrag voor de kostenreductie.

4.4 Subsidieregeling aan de uitgavenkant van de begroting

4.4.1 Opzet

Deze beleidsoptie bestaat uit een subsidie, die actieve landbouwers kunnen aanvragen. Er zijn drie meerdere varianten:

1. **Subsidie:** Agrariërs kunnen jaarlijks subsidie bij RVO aanvragen voor hun gebruik van diesel of HVO100. RVO stelt regelmatig subsidies voor de landbouw open, zoals bijvoorbeeld de subsidie voor onderzoeken en ontwikkelen innovaties stalsystemen. Deze variant subsidie lijkt sterk op de teruggaafregeling van hierboven omdat het uitgaat van het werkelijke verbruik. Een verschil is dat een subsidie door RVO wordt afgehandeld en een teruggaafregeling door de Douane.
2. **Teruggave forfaitair bepaald gebruik:** Deze variant van de beleidsoptie subsidie onderscheidt zich doordat niet exact het verbruik van fossiele diesel of HVO100 het uitgangspunt is. De WUR berekent jaarlijks hoeveel diesel bijvoorbeeld nodig is voor verschillende typen teelten. Het is goed mogelijk om een forfaitaire berekening te maken hoeveel een gemiddelde agrariër aan diesel zou gebruiken en dat kan administratief worden afgerekend.

Om dit forfaitaire systeem te laten werken is inzicht nodig in de teelten per perceel en de oppervlakte van de percelen. De landbouwers geven die jaarlijks op bij de gecombineerde opgave, die onder meer wordt gebruikt voor de Basisinkomenssteun (BISS) uit. Dat is een jaarlijkse areaalgebonden ontkoppelde betaling die uit de EU-begroting wordt gefinancierd bedoeld om het inkomen van landbouwers in de EU te ondersteunen. De subsidie voor brandstofkostenreductie kan gebruik maken van dezelfde gegevens.

Voor HVO100 moet deze variant worden aangepast. Er kan wel een forfaitaire bepaling worden gedaan hoeveel HVO100 nodig is per teelt. En de agrariër moet aangeven dat hij

HVO100 gebruikt.

3. **Tegoedbon/tankpas:** De tegoedbon kan door landbouwers/loonwerkers bij RVO aangevraagd worden, bijvoorbeeld op basis van het verbruik van diesel in het afgelopen jaar. Of door alleen landbouwers op basis van het aantal hectares en de teelt, analoog aan het hierboven beschreven forfaitaire systeem. Voor zowel fossiele diesel en HVO100 zou zo'n tegoedbon kunnen worden ingezet. De landbouwer/loonwerker zou dan deze tegoedbon bij de brandstofleverancier als betaalmiddel kunnen gebruiken. In dit systeem hoeft dan niet te worden gemeten en gecontroleerd of de agrariër inderdaad precies een zekere hoeveelheid diesel heeft gebruikt. Een moderne variant hiervan is een tankpas, die ook onder deze variant wordt toegelicht.

4.4.2 Uitvoerbaarheid

Variant 1. Subsidie

De argumenten die bij de teruggaaf van accijns zijn genoemd, zijn voor een groot deel ook van toepassing op 'Variant 1. Subsidie'. Het vergt een uitgebreid administratief proces. Afhankelijk van de frequentie, waarmee de subsidie wordt aangevraagd, stijgen de overheidslasten. Bij de accijnsteruggave is de frequentie viermaal per jaar, bij de subsidie zou dat eenmaal per jaar kunnen zijn. Dan zijn er nog steeds 50.000 aanvragen af te handelen. De Douane is minder bekend met de landbouwsector dan RVO. RVO voert vele regelingen uit voor de landbouwsector en heeft gedetailleerde data uit de gecombineerde opgave over de landbouw. Daarmee is controle of een aanvrager een actieve landbouwer makkelijker door RVO te doen, dan door de Douane. Een subsidie voor in het verleden getankte diesel is niet te controleren omdat fysieke controle niet meer mogelijk is. Een subsidie voor te tanken brandstof in de toekomst, is 'Variant 3. Tegoedbon/tankpas'.

Variant 2. Teruggave forfaitair bepaald gebruik

Deze variant is beter uitvoerbaar dan de andere varianten. Een forfaitair systeem richt zich niet op het exacte gebruik van een individuele agrariër, maar is gebaseerd op een gemiddeld gebruik bij een bepaalde teelt en oppervlakte van een perceel. Een voordeel van een forfaitair systeem is dat er geen controle nodig is op het precieze verbruik van een individuele agrariër. Daarmee is deze variant beter handhaafbaar omdat de controle zich kan beperken tot de check op de aanvrager (actieve landbouwer), type teelt en de percelen waarop geteeld wordt. Dat zijn zaken die al in de gecombineerde opgave zitten, die RVO jaarlijks krijgt. De agrariërs hoeven weinig extra inspanningen te leveren omdat ze al de gecombineerde opgave doen. Daar kunnen ze een extra kruisje zetten. Dit gebeurt bijvoorbeeld ook bij de aanvraag van de Brede Weersverzekering, waarbij RVO dat doorgeeft aan de verzekeraars. Aan de zijde van RVO zijn wel enkele extra handelingen nodig om de subsidie voor diesel uit te keren. De benodigde informatie voor de subsidie (teelt en oppervlakte percelen) is bekend vanuit de gecombineerde opgave. Er is een goede toets nodig op staatssteun omdat de directe koppeling met het verbruik van diesel ontbreekt en of de ondersteuning van de landbouwsector op deze wijze is toegestaan. De administratie is zo in te richten dat de berekening van de brandstofkorting automatisch wordt uitgevoerd.

De overheid werkt vaker met het forfaitair bepalen van de kosten, zoals bij het uitkeren van subsidie voor natuurbeheer (SVNL), zie het kader op de volgende pagina.

Natuurbeheer op basis van standaardkostenprijzen

De standaardkostprijs is een gemiddelde kostprijs voor beheeractiviteiten voor een bepaald beheertype. Een voorbeeld hiervan is Natuur- of Landschapstype: L01 Groenblauwe landschapselementen met beheertype 01 Poel en klein historisch water. Daar vallen vier maatregelen onder, zoals maaien en baggeren van de poel. En die zijn weer uitgesplitst naar activiteiten, bijvoorbeeld afvoeren en verwerken maaisel kleine poel. Per activiteit is uitgewerkt hoeveel tijd een medewerker van een bepaald tarief nodig heeft en welke gereedschappen nodig zijn, zoals een trekker en handgereedschap. En voor elke activiteit is er een normbedrag gebaseerd op de praktijk.⁵⁴

De standaardkostenprijzen per beheertype zijn onderdeel van de Index Natuur en Landschap. Met de standaardkostenprijzen (SKP) wordt beoogd de werkelijke, gemiddelde kosten van adequaat natuur- en landschapsbeheer in beeld te brengen als basis voor een uniforme subsidieverlening. Kostenprijzen zijn echter een momentopname en er zijn veel factoren die van invloed zijn op de ontwikkeling ervan. Daarom zijn de SKP's in de afgelopen jaren regelmatig geactualiseerd.⁵⁵ Het tarief voor natuurbeheer van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) is een percentage (84%) van de standaardkostprijs.

Voor kostenreductie van fossiele is deze variant geschikt. Maar voor HVO100 werkt deze variant minder goed qua risico op fraude. Het is voor de overheid niet na te gaan of HVO100 is gebruikt of toch fossiele diesel.

Variant 3. Tegoedbon of tankpas

Deze variant vraagt van brandstofleveranciers een rol om te controleren of de tegoedbonnen echt zijn en als betaalmiddel kunnen dienen. Dat vraagt om extra handelingen en om expertise die zij niet bezitten. Er is een groot risico op fraude omdat de gekopieerd of nagemaakt kunnen worden. Dat is moeilijk te controleren. De handhaafbaarheid van deze variant is slecht. Een uitvoeringsinstantie (bijv. RVO) zou dan na inlevering van de tegoedbon en het bewijsmiddel dat de brandstof is getankt, het geld kunnen overmaken (subsidie aan de brandstofleverancier). Maar als de tegoedbon is nagemaakt, dan wordt de brandstofsector daar de dupe van. Er bestaat dan ook het risico dat brandstofleveranciers na een slechte ervaring de bonnen niet willen aannemen.

Een subvariant van de tegoedbon is een tankpas. Daar bestaat goede ervaring mee bij het tanken van fossiele energie en ook bij het bijladen van elektriciteit bij elektrische auto's. Er treedt wel enige fraude op met tankpassen. Zo komt het voor dat medewerkers de tankpas van de zaak gebruiken voor de privéauto. En tankpassen kunnen gestolen worden en gebruikt door anderen dan waar de tankpas aan is uitgegeven. Ook kunnen tankpassen worden gekopieerd (geskimmed). Om de gevolgen van de fraude te beperken, is koppeling van de tankpas aan een voertuig van belang en bij misbruik dat de kaart snel wordt geblokkeerd.

Het risico op fraude is bij de tankpas kleiner dan bij tegoedbonnen, maar er blijft een restrisico bestaan.

⁵⁴ Bron: Standaardkostprijs directe werkzaamheden natuur- en landschapsbeheer, Bij12

⁵⁵ Bron: [Index Natuur en Landschap - BIJ12](#)

Voor alle beleidsopties geldt dat de juridische haalbaarheid van de meetregel en de voorwaarden waaronder nog moet worden aangetoond.

4.4.3 Doenlijkheid

Voor subsidie geldt dat de doenlijkheid lijkt op die van de teruggave van accijns, maar de frequentie zou lager kunnen zijn, bijvoorbeeld eens per jaar. Ook hier kan een eenvoudig digitaal formulier worden ingevoerd, wat de uitvoering makkelijker maakt. Niettemin vergt het administratieve handelingen. Voor de loonwerkers is het complexer omdat zij onderscheid moeten maken tussen het brandstofverbruik binnen en buiten de landbouwsector. Voor de brandstofleverancier verandert er niets.

De teruggave forfaitair bepaald gebruik is voor de landbouwers goed doenlijk. Zij kunnen bij de gecombineerde opgave aangeven dat zij gebruik maken van de regeling brandstofkostenreductie. Zij hoeven geen extra gegevens op te leveren, waar het gaat om fossiele brandstof. Bij HVO100 is het ingewikkelder omdat zij moeten aantonen dat ze deze brandstof hebben gebruikt. Voor de loonwerkers en brandstofleverancier verandert niets.

De tegoedbon/tankpas moet bij RVO aangevraagd worden. Dat vraagt van de landbouwers een jaarlijkse actie. Ze moeten aangeven hoeveel diesel ze in een vorig jaar hebben gebruikt. Dat geldt ook voor loonwerkers. Deze variant is qua doenlijkheid goed vergelijkbaar met de variant subsidie. Wel zijn er mogelijk extra handelingen nodig bij de brandstofleveranciers om de tegoedbon of tankpas te controleren op echtheid.

4.4.4 Kosten en profijt

De kosten voor alle partijen zijn het laagste bij variant 2 Subsidie met een forfaitair bepaald verbruik. Bij de variant 1. Subsidie op basis werkelijk verbruik en 3. Tegoedbon/tankpas op basis werkelijk gebruik zijn de kosten hoger.

De landbouwsector profiteert het meest van variant 2, waarbij de subsidie forfaitair wordt vastgesteld. Dit komt doordat de loonwerkers van deze variant geen gebruik kunnen maken, omdat zij geen grond bezitten. Daardoor komt een groot deel van de kostenreductie ten goede aan de landbouw. Bij de andere twee varianten (subsidie en tegoedbon/tankpas) kunnen de loonwerkers wel een aanvraag doen en worden de middelen verdeeld over de landbouwsector en de loonwerkers.

Voor HVO100 geldt dat er meer kosten door de brandstofleveranciers moeten worden gemaakt. Die kosten gaan af van het budget dat overheid voor de brandstofkostenreductie heeft. De landbouwers en loonwerkers krijgen minder korting dan bij herinvoering korting op fossiele diesel.

4.4.5 Waardering van deze beleidsoptie en varianten vanuit de interviews

- De brandstofproducent is voorstander van een subsidie op HVO om de vraag in de agrarische sector te verhogen. Op dit moment kiest deze sector vanwege de kosten voornamelijk voor HVO20 (een mengsel met 20% HVO). Een financiële stimulans is

noodzakelijk om bredere adoptie te realiseren.

- Twee organisaties van de energiebranche vinden het faciliteren van HVO100 als transitiebrandstof veel belangrijker dan het subsidiëren van fossiele brandstoffen. Van de drie varianten vinden zij teruggave met een tegoedbon of tankpas het meest wenselijk omdat zij verwachten dat de markt voor HVO100 daarmee het meest wordt gestimuleerd. Zij stellen voor om niet alleen op HVO in te zetten, maar ook Fame te stimuleren. Noem het 'duurzame alternatieve brandstof' en beperk het dus niet tot alleen HVO100.
- Vanuit de landbouworganisaties en de loonwerkers is bij 'variant 1 subsidie' de zorg uitgesproken dat een complex subsidiesysteem leidt tot aanzienlijke administratieve lasten. Daarmee blijft er netto minder over dan bij 'variant 2 Teruggave forfaitair bepaald gebruik'. Alle geïnterviewden hebben een voorkeur uitgesproken voor een administratieve oplossing in plaats van het fysiek herinvoeren van rode diesel. Een teruggave, die aansluit op het landgebruik van de agrariër met een forfaitair systeem krijgt de voorkeur.
- De loonwerkers zijn voorstander van een forfaitair systeem, ook als de korting bij de agrarische sector en niet bij hen landt. Zij zien vooral problemen bij de aanvraag van variant 1. subsidie omdat loonwerkers precies moeten bijhouden hoeveel liter diesel voor verschillende klanten in en buiten de landbouw is gebruikt. Dit leidt tot complexe administratie.
- Een subsidie voor blanke diesel met forfaitair bepaald gebruik wordt door geïnterviewden als de meeste kansrijke variant gezien. De subsidie voor brandstofkostenreductie kan gebruik maken van de gegevens, die jaarlijks door de landbouwsector bij de gecombineerde opgave worden vermeld. In de gesprekken is wel aandacht gevraagd voor een goede toets op staatssteun omdat de directe koppeling met het verbruik van diesel ontbreekt en het een aanvulling is op de basisinkomenssteun. Ook is nader overleg met RVO nodig om het systeem goed uitvoerbaar en handhaafbaar in te richten.

4.5 Toetsingskader Fiscale regelingen

4.5.1 Acht vragen

Er zijn hierboven drie beleidsopties uitgewerkt. Daar zijn twee beleidsoptie, die via een fiscale route loopt (directe accijnskorting rode diesel of HVO100 en de Teruggaafregeling voor blanke diesel (of HVO100) en een beleidsoptie, die uitgaat van een subsidie. Indien een voorstel voor een fiscale maatregel terugkomt op de departementale begroting, moet de regeling voldoen aan het Toetsingskader Fiscale regelingen.⁵⁶ Dit Toetsingskader kent acht vragen, die hieronder worden behandeld.

⁵⁶ [Rapport-17e-Studiegroep-Begrotingsruimte.pdf](#) (bijlage 13)

1. Is er sprake van een heldere probleemstelling?**2. Is er noodzaak tot overheidsingrijpen?**

Waaruit bestaat het probleem en hoe verhoudt dit zich tot het beleidsterrein van het betrokken departement? Hieruit moet duidelijk worden waarom een departement dit probleem tot zijn beleidsterrein rekent.

Waarom is de overheid de meest aangewezen partij? Duidelijk moet worden waarom oplossingen vanuit markt en/of samenleving (alleen) blijikbaar te kort schieten. Als dit laatste bijvoorbeeld voortvloeit uit een informatievoorsprong die de overheid heeft ten opzichte van marktpartijen wordt deze voorsprong van de overheid hard gemaakt. Op zelfde wijze worden andere argumenten voor overheidsinterventie beargumenteerd.

Oordeel: positief

In het Hoofdlijnenakkoord en het Regeerprogramma staan argumenten om de brandstofkosten voor de landbouwsector te verlagen. In het Hoofdlijnenakkoord staat:

“...het kunnen verdienen van een **goede boterham** (behoort) tot de kern van het land- en tuinbouw-, visserij- en natuurbeleid. Onze boeren, tuinders en vissers moeten gekoesterd worden, omdat ze belangrijk zijn voor onze voedselvoorziening en het Nederlandse cultuurlandschap, en onlosmakelijk onderdeel zijn van onze Nederlandse cultuur.”

De maatregel om de kosten van diesel te verlagen, draagt bij aan het verlagen van de kosten van agrariërs en daarmee aan het verdienen van een goede boterham. Ook sluit het aan op het Europese gemeenschappelijke landbouwbeleid, waar inkomenssteun een pijler van is. In de nationale invulling (NSP GLB) gaat het over eerlijk landbouwinkomen:

“Terwijl de noodzaak tot verduurzaming urgent is, behoren voedselzekerheid en een eerlijk landbouwinkomen – zowel in 1962 als vandaag – tot de hoofddoelen van het GLB. Ondanks het belang van de voedselproductie, is het inkomen van boeren ongeveer 40% lager dan andere sectoren. Daarnaast is de landbouw sterker afhankelijk van weer en klimaat dan andere sectoren.”

De overheid intervenueert op de markt van brandstoffen, mede omdat bij verbranding negatieve externe effecten ontstaan. Met de heffing van accijns en belasting op brandstof worden middelen geïnd om de negatieve effecten te compenseren/mitigeren. De overheid kan voor een specifieke sector als de landbouw een accijnskorting geven, zodat de nettoprijs voor de landbouwers daalt.

3. Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?**Oordeel: negatief**

Het te bereiken doel is niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd.

4. Instrumentkeuze

4a. Kan worden aangetoond waarom financiële interventie de voorkeur verdient boven niet-financiële instrumenten?

Ter realisering van het geformuleerde overheidsdoel bestaat de keuze tussen financiële en niet-financiële instrumenten. Gemotiveerd wordt aangegeven waarom voor een van beide is gekozen. De keuze voor een financieel instrument geeft in elk geval antwoord op de volgende vragen:

Kan aangetoond worden waarom niet financiële alternatieven inferieur zijn, bijvoorbeeld te zwaar (sancties) of juist te licht (bijvoorbeeld voorlichting)?

Hoe verhouden zich de kosten van een financieel instrument met die van de niet-financiële instrumenten?

Oordeel: positief

Uitgaande van het doel van een goede boterham via verlaging van brandstofkosten, zijn financiële instrumenten het meest geschikt. Het feit dat de overheid al via financiële instrumenten intervenueert met accijnzen, maakt een reductie van die interventie een logische instrumentkeuze. Er zijn andere financiële instrumenten om bedrijfskosten te verlagen, die mogelijk lagere uitvoeringskosten en risico's op fraude kennen.

Er zijn mogelijk niet-financiële instrumenten inzetbaar die leiden tot hogere inkomens in de landbouw. Het gaat dan om reductie van regels of verlagen van normstelling. In het Hoofdlijnenakkoord staan hiervan voorbeelden van, zoals aanpassing van Europese richtlijnen en geen nationale koppen op Europees beleid. Vooralsnog is het onzeker in welke mate die beleidslijnen kansrijk zijn en slagen.

De brandstofkostenreductie biedt meer zekerheid voor het ondersteunen van de inkomens, dan aanpassing van regelgeving. De maatregel om fossiele brandstof goedkoper te maken, beoogt geen aanpassing van gedrag in de landbouwsector. Bij invoering van een korting op HVO100 is wel een verandering van gedrag gewenst, namelijk de overstap op deze brandstof als vervanger van fossiele diesel. Omdat HVO100 geschikt is voor dezelfde voertuigen als fossiele diesel is de verwachting dat bij een lagere of gelijke prijs de sector hierop overstapt.

4b. Kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing?

Oordeel: positief voor rode diesel, gemengd voor HVO100

Een heffing op fossiele brandstoffen onttrekt middelen aan de landbouwsector. Het beleidsdoel is juist de landbouwsector financieel te versterken (goede boterham). Het probleem hier is niet de aanpak van ongewenst gedrag, maar te lage inkomens in de landbouwsector.

Voor HVO100 ligt dat deels anders. Daar kan een heffing op fossiele brandstoffen wel leiden tot relatieve prijsdaling van HVO100. Zo'n heffing wordt ingesteld in het kader RED III. De kosten van fossiele brandstoffen nemen toe en dat leidt tot een relatieve prijsdaling van HVO100 en daarmee tot meer gebruik. Een heffing op fossiele diesel heeft dan een vergelijkbaar effect als een subsidie op HVO100.

4c. Kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie?

Zowel bij fiscale regelingen als bij directe uitgaven dienen algemeen geldende begrotingsregels te worden betracht. Voor de directe uitgaven betekent dit dat de subsidie moet worden ingepast in de uitgaven onder het uitgavenkader. Voor fiscale regelingen vereisen begrotingsregels dat de werking van de automatische stabilisatoren niet wordt belemmerd. De afweging tussen fiscale en niet-fiscale uitgaven gaat in elk geval in op de volgende criteria:

- doelgroepbereik;
- uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid;
- kosteneffectiviteit;
- eenvoud;
- inpasbaarheid in fiscale structuur;
- budgettaire beheersbaarheid.

Deze criteria dienen zoveel mogelijk cijfermatig ingevuld te worden. Gelet op het kwantitatieve karakter van vooral de eerste criteria lijkt dit vooral bij deze criteria goed mogelijk.

Oordeel: negatief

- **Doelgroepbereik:** Er is geen verschil tussen fiscale subsidie en een directe subsidie.
- **De uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid** van de twee fiscale beleidsopties scoren zeer slecht:
 - Directe accijnskorting rode diesel of HVO100
 - Teruggaafregeling voor blanke diesel of HVO100
 De subsidieregeling kan beter worden uitgevoerd. De optie om niet uit te gaan van het werkelijke verbruik, maar een forfaitair bepaald gebruik scoort het beste op dit criterium. Zie ook het tekstblok nadere toelichting subsidie.
- **Kosteneffectiviteit:** Er is geen verschil tussen fiscale subsidie en een directe subsidie.
- **Eenvoud:** Deze varieert per beleidsoptie. Zie doenlijkheid in deze rapportage. Een directe subsidie scoort beter dan fiscale subsidie.
- **Inpasbaarheid in fiscale structuur:** De twee fiscale beleidsopties zijn inpasbaar in de fiscale structuur omdat er al een systeem met accijns bestaat.
- **Budgettaire beheersbaarheid:** Bij subsidie is de budgettaire beheersbaarheid beter dan bij een fiscale maatregel omdat een vast bedrag in de begroting is opgenomen. Bij een fiscale regeling is er afhankelijkheid van de vraag en kan het budget overschreden worden. Mocht dit in enig jaar het geval zijn, dan kan een jaar erna de korting per liter worden verlaagd.

Nadere toelichting subsidie

Deze beleidsoptie scoort minder slecht qua uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid dan de fiscale beleidsopties. Daarbij zijn er wel verschillen tussen de varianten. De meest kansrijke variant van de beleidsoptie subsidie is de subsidie op basis van forfaitair bepaald gebruik. Deze variant vraagt beperkte inspanningen van de landbouwsector omdat zijn de benodigde gegevens (percelen en teelten) al aan RVO aanleveren bij de gecombineerde opgave. Het risico op fraude is beperkt omdat in het kader van het GLB al controles worden uitgevoerd op de gecombineerde opgave. Voor een korting op fossiele brandstof is deze variant het meest geschikt. Wel zijn er nog uit te zoeken punten over de juridische houdbaarheid, waaronder

een toets op staatssteun. Ook kan deze beleidsoptie leiden tot een iets hoger gebruik van fossiele brandstof.

Voor HVO100 is deze variant van subsidie met forfaitair bepaald verbruik goed administratief uit te voeren. Dat geldt ook voor de varianten met reguliere subsidie of met een tankpas. Maar het is voor de overheid niet administratief waterdicht te controleren of HVO100 is gebruikt of goedkopere diesel. Bij de uitwerking van deze beleidsoptie moet worden gezocht hoe steekproefsgewijs controles plaatsvinden om het risico op fraude te beperken.

5. Is de maatregel doeltreffend?

Is de fiscale regeling effectief in het bereiken van het beoogde doel? Vergelijk dit indien mogelijk kwalitatief of kwantitatief met het scenario dat de fiscale regeling er niet zou zijn.

Gedrag:

Geeft de belastingmaatregel een prikkel die gewenst gedrag stimuleert of ongewenst gedrag vermindert?

Is de gedragsverandering groot genoeg om de beoogde uitkomst van de maatregel te bereiken?

Oordeel: gemengd

Een gemiddeld land- en tuinbouwbedrijf gaat er bij de brandstofkostenreductie voor fossiele diesel ca. € 1.600,- tot € 2.300,- op vooruit. Als er meer marge in de keten blijft hangen, dan valt de korting lager uit. Dat is afgezet tegen de standaardopbrengst van een bedrijf circa 0,25% - 0,35%. Of dat voldoende is om bij te dragen aan een 'goede boterham' is een beleidsmatige/politieke afweging. Een deel van de middelen kan landen bij landbouwers die nu al een goede boterham verdienen. En mogelijk worden door fraude partijen geholpen die niet beoogd zijn. En er is een verschil tussen de beleidsopties of die de loonwerkers ondersteunen. Als dat een zelfstandig doel is, dan zijn de beleidsopties met forfaitair bepaalde verbruik niet doeltreffend. Mocht het doel ondersteuning van de landbouw, exclusief loonwerkers zijn, dan zijn juist deze beleidsopties doeltreffend.

6. Is de maatregel doelmatig?

Is het doel bereikt tegen zo weinig mogelijk middelen? Tegen welke directe en indirecte kosten worden de doelstellingen behaald met de fiscale regeling? Deze kosten bestaan niet enkel uit de gemiste inkomsten, maar ook uit economische verstoringen en uitvoeringskosten. Zijn de mogelijke verdelingseffecten tussen burgers en/of bedrijven acceptabel of te corrigeren? Gedrag:

Is de verwachte opbrengstderving of lastenverzwaring acceptabel vergeleken met gedragseffect en te bereiken doel?

Zijn onbedoelde gedragsreacties voldoende beperkt in relatie tot het doel?

Oordeel: gemengd

De doelmatigheid hangt af van de keuze van de beleidsopties. De subsidie met forfaitair gebruik kent de laagste uitvoeringskosten en is daarmee het meest doelmatig. De fiscale opties leiden tot hoge kosten van de overheid en zijn daarmee niet doelmatig. Een aantal andere beleidsopties, waaronder de directe subsidie en de tegoedbon, scoren matig op doelmatigheid omdat er veel handelingen nodig zijn. Het is de vraag of er ook andere beleid

dan brandstofkostenreductie in kan worden gezet dat doelmatiger is om de landbouw te ondersteunen.

7. Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?

Oordeel: NVT

Dit onderzoek is een verkennende studie van de mogelijke effecten van verschillende beleidsopties. Nadat een keuze is gemaakt welke beleidsoptie de voorkeur geniet, kan die beleidsoptie worden uitgewerkt. Dan kan ook een evaluatiemoment worden ingebouwd.

8. Is een horizonbepaling aan de orde?

Oordeel: NVT

Dit onderzoek is een verkennende studie van de mogelijke effecten van verschillende beleidsopties. Nadat een keuze is gemaakt welke beleidsoptie de voorkeur geniet, kan die beleidsoptie worden uitgewerkt. Dan kan afweging plaatsvinden of een horizonbepaling moet worden opgelegd.

Bijlage 1: Geïnterviewde organisaties

In de onderstaande tabel staan de namen van geïnterviewde organisaties en het type organisatie.

Tabel B 1 Geïnterviewde organisaties op alfabetische volgorde

Organisatie	Type
Cumela	Brancheorganisatie voor ondernemers in groen, grond en infra
Douane	Uitvoeringsdienst
LTO	Brancheorganisatie voor boeren en tuinders
Neste	Producent duurzame brandstoffen (HVO)
NAV	Brancheorganisatie voor akkerbouwers
NOVE	Brancheorganisatie voor handelaars van brandstoffen
NVDB	Brancheorganisatie voor producenten van duurzame brandstoffen
RVO	Uitvoeringsdienst
Vemobin	Brancheorganisatie voor leveranciers van brandstoffen

Bijlage 2: Berekening prijselasticiteit

Voor het bepalen van de prijselasticiteit van diesel binnen de agrarische sector is gebruikgemaakt van data van BINternet. Hierbij is informatie over het dieselverbruik in de agrarische sector (inclusief diverse subsectoren) over de afgelopen dertien jaar geanalyseerd. Voor dieselprijzen zijn de CBS-brandstofprijzidata gehanteerd.

Basismodel: totale dieselverbruik in de sector

In eerste instantie is gekeken naar de meest gangbare definitie van prijselasticiteit:

$$E_p = \frac{\frac{Q_t - Q_{t-1}}{Q_{t-1}}}{\frac{P_t - P_{t-1}}{P_{t-1}}}$$

waarbij Q_t staat voor het dieselverbruik per jaar (liters) en P_t voor de gemiddelde dieselprijs in een jaar. Concreet hebben we de procentuele verandering in het directe dieselverbruik vergeleken met de procentuele verandering in de dieselprijs over meerdere jaren.

$$\ln(Q_t) = \alpha + \beta \cdot \ln(P_t) + \gamma \cdot \text{JaarTrend}_t + \varepsilon_t$$

Waarbij:

- β de geschatte (log-log) prijselasticiteit vertegenwoordigt.
- γ een coëfficiënt is voor de jaartrend (om te controleren voor organische groei van het dieselverbruik over de tijd).

Voor de variabele Q (de afhankelijke variabele) is het gemiddelde directe dieselverbruik (uit BINternet) vermenigvuldigd met het totaal aantal agrarische bedrijven in Nederland, zodat een schatting is gemaakt voor het totale dieselverbruik in de agrarische sector.

Resultaten basismodel

De uitkomst van deze analyse voor de periode van dertien jaar (2012–2023) geeft een coëfficiënt van $\beta = -0,197$. Dit houdt in dat een 10% toename in de dieselprijs geassocieerd is met een 1,9% afname in het dieselverbruik. Omdat de elasticiteit negatief is en tussen 0 en -1 ligt, is sprake van relatief inelastische vraag: het verbruik reageert beperkt op prijsveranderingen.

Daarnaast toont de tijdsvariabele (γ), een positief en significant effect, wat wijst op een toename in het dieselverbruik over de jaren, los van prijschommelingen.

Regressie resultaten (basismodel)	
	log(totaal_energieverbruik)
log(gemiddelde_dieselprijs)	-0.197 (0.156)
Jaar	0.015** (0.007)
Constant	-11.155 (13.239)
Observations	12
R ²	0.378
Adjusted R ²	0.239
Residual Std. Error	0.069 (df = 9)
F Statistic	2.730 (df = 2; 9)
Note:	*p**p***p<0.01

Uitbreiding naar subsectoren: paneldata en fixed-effects analyse

Om de robuustheid van deze uitkomsten te vergroten, is aanvullend gekeken naar de verschillende subsectoren binnen de agrarische sector. Dit levert een paneldataset op waarin per subsector het dieselverbruik en de dieselprijs (voor dezelfde periode 2012–2023) in kaart zijn gebracht.

Fixed-effects model

In deze analyse hanteren we opnieuw een logaritmische specificatie:

$$\ln(Q_{it}) = \alpha_i + \beta \cdot \ln(P_t) + \gamma \cdot \text{YearTrend}_t + \varepsilon_{it}$$

Waarbij:

- i staat voor een subsector,
- t voor het jaar,
- α_i de fixed effect (subsector-specifieke intercept) is.

Het gebruik van fixed effects corrigeert voor alle subsector-specifieke kenmerken die het dieselverbruik kunnen beïnvloeden (bijvoorbeeld grondsoort, klimatologische omstandigheden of bepaalde teelttradities). Deze kenmerken worden opgevangen door α_i , zodat een zuiverder effect van de dieselprijs (en de jaartrend) gemeten kan worden. Het opnemen van afzonderlijke jaar-dummies zou tot een verlies aan vrijheidsgraad leiden, waardoor de robuustheid en betrouwbaarheid van de schattingen kan afnemen. In plaats daarvan is gekozen voor een continue tijdstrend om de structurele ontwikkeling over tijd op te vangen, zonder het model te overbelasten.

Uit de regressieanalyse blijkt dat de prijselasticiteit (β) -0,214 bedraagt. Dit suggereert dat een 10% prijsstijging leidt tot een daling van ongeveer 2% in het dieselverbruik. Aangezien in het model gebruik wordt gemaakt van jaarlijkse data en jaarlijkse prijsvariatie, kan deze prijselasticiteit worden geïnterpreteerd als een kortetermijneffect.

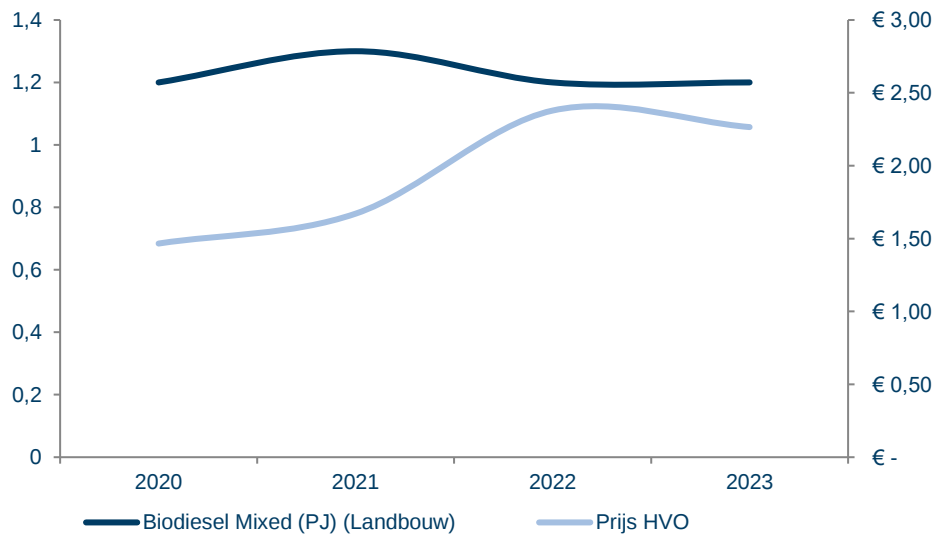
Fixed Effects Model Resultaten	
	log(totaal_dieselverbruik)
log(gemiddelde_dieselprijs)	-0.214** (0.065)
TimeTrend	0.022*** (0.003)
Observations	180
R ²	0.161
Adjusted R ²	0.079
F Statistic	32.1*** (df = 2; 163)
Note:	*p**p***p<0.01

Weging naar verbruik

Omdat sommige subsectoren relatief klein zijn qua totaal dieselverbruik, zijn de sectoren gewogen naar hun aandeel in het totale dieselverbruik, zodat subsectoren die in absolute zin weinig diesel gebruiken niet onevenredig veel invloed krijgen in de regressie.

Prijselasticiteit van HVO

Voor het bepalen van de prijselasticiteit van HVO100 binnen de agrarische sector is een uitgebreide kwantitatieve analyse lastiger uit te voeren dan voor diesel. Dit komt voornamelijk doordat er slechts een beperkt aantal observaties beschikbaar is voor het gebruik van HVO en duurzame alternatieven. De beschikbare data voor de prijzen van HVO beslaat een relatief korte periode (2019 tot en met 2023) en verbruiksdata omvat uitsluitend het totale energiegebruik (in PJ) van (mixed) biodiesel op sectorniveau. Mixed biodiesel betreft een mengvorm van hernieuwbare brandstoffen met fossiele gas- en/of dieselolie. Voorbeelden hiervan zijn FAME en HVO. Omdat het dataniveau geen onderscheid maakt tussen specifieke typen of zuivere varianten zoals HVO100, is het verbruik hiervan niet afzonderlijk te analyseren. Het uitvoeren van een robuuste log-log regressie, zoals bij diesel, is methodologisch niet haalbaar.

Figuur B 1 Prijselasticiteit van HVO 100

Door deze beperkte data is het lastig een betrouwbare puntschatting van de prijselasticiteit van HVO100 te geven. Wel kan kwalitatief worden vastgesteld dat de prijs van HVO100 tussen 2021 en 2023 met circa 36% is gestegen, terwijl het gebruik in de agrarische sector in dezelfde periode slechts beperkt is afgenomen.

Specifiek is het gebruik van HVO100 in 2023 met ongeveer 7,7% gedaald ten opzichte van 2021. Op basis hiervan kan een indicatieve prijselasticiteit van circa -0.2 worden afgeleid. Deze inschatting ligt in dezelfde orde van grootte als de elasticiteit voor fossiele diesel en bevestigt dat de vraag naar HVO100 op korte termijn relatief inelastisch is.

Vergelijking met relevante literatuur

Uit de analyse van de prijselasticiteit van dieselgebruik in de agrarische sector blijkt een relatief inelastische vraag, met een geschatte elasticiteit van ongeveer -0.2 . Ter verificatie van deze bevindingen is een vergelijking met andere onderzoeken gemaakt. De meeste studies richten zich op de totale dieselconsumptie of specifiek op diesel als autobrandstof, wat een directe vergelijking bemoeilijkt.

Een internationale referentie is het onderzoek van Zeleke (2016)⁵⁷, dat de prijselasticiteit van dieselgebruik binnen de EU-28 analyseert. Daaruit komt een gemiddelde korte-termijn elasticiteit van -0.13 , wat impliceert dat een prijsstijging van 1% leidt tot een daling van het dieselgebruik met 0,13%. Op lange termijn is elasticiteit -0.5 , wat suggereert dat gebruikers over tijd beter in staat zijn hun verbruik aan te passen, bijvoorbeeld door over te schakelen op alternatieven. Specifiek voor Nederland worden een korte-termijn elasticiteit van -0.061 en een lange-termijn elasticiteit van -0.507 gerapporteerd.

⁵⁷ Zeleke (2016). *Gasoline and diesel demand elasticities: A consistent estimate across the EU-28* (Working Paper No. 11/2016). Swedish University of Agricultural Sciences. https://pub.epsilon.slu.se/13860/1/zeleke_a_161205.pdf

Daarnaast is een nationale studie van het Tinbergen Instituut (Brons et al., 2006)⁵⁸ geraadpleegd. Dit onderzoek richt zich op de prijselasticiteit van autobrandstoffen en vindt een gemiddelde elasticiteit van -0,53. Hoewel dit duidt op een grotere prijsgevoeligheid dan in de analyse bij het gebruik in de landbouw is dit verschil verklaarbaar. Dieselgebruik in de landbouw is grotendeels onmisbaar en kent op korte termijn minder substitutiemogelijkheden dan autobrandstoffen, waar consumenten bijvoorbeeld kunnen kiezen voor alternatieve vervoersmiddelen.

Samenvattend is het plausibel dat het dieselgebruik in de landbouw op korte termijn relatief inelastisch is.

⁵⁸ Brons, M. R. E., Nijkamp, P., Pels, A. J. H., & Rietveld, P. (2006). *A meta-analysis of the price elasticity of gasoline demand: A system of equations approach* (Tinbergen Institute Discussion Paper No. 06-106/3). Tinbergen Institute. <https://papers.tinbergen.nl/06106.pdf>

Bijlage 3: Relevante wetgeving

ETD

Artikel 8 van Richtlijn 2003/96/EG

1. Niettegenstaande artikel 7 worden de minimumbelastingniveaus voor producten die als motorbrandstof worden gebruikt voor de doeleinden van lid 2, met ingang van 1 januari 2004 vastgesteld zoals beschreven in bijlage I.B.

2. Dit artikel is van toepassing voor de volgende industriële en commerciële doeleinden:

- a) landbouw, tuinbouw, visteelt of bosbouw;
- b) stationaire motoren;
- c) installaties en machines die worden gebruikt in de bouw, de weg- en waterbouw en voor openbare werken;
- d) voertuigen bestemd om buiten de openbare weg te worden gebruikt of waarvoor geen vergunning is verleend voor overwegend gebruik op de openbare weg.

(Europees Parlement, Raad van de Europese Unie, 2003)

Artikel 15 van Richtlijn 2003/96/EG

1. Onverminderd andere communautaire bepalingen, kunnen de lidstaten onder fiscaal toezicht gehele of gedeeltelijke belastingvrijstellingen of -verlagingen toepassen op:

- a) belastbare producten die onder fiscaal toezicht worden gebruikt bij proefprojecten voor de technologische ontwikkeling van milieuvriendelijker producten of met betrekking tot brandstoffen uit hernieuwbare bronnen;

3. De lidstaten kunnen een tot een nultarief verlaagd belastingniveau toepassen op energieproducten en elektriciteit die worden gebruikt voor de landbouw, de tuinbouw, de visteelt en de bosbouw.

(Europees Parlement, Raad van de Europese Unie, 2003)

Artikel 16 van Richtlijn 2003/96/EG

1. Onverminderd lid 5, kunnen de lidstaten, onder fiscaal toezicht, belastingvrijstelling verlenen of een verlaagd belastingniveau hanteren voor de in artikel 2 bedoelde belastbare producten die zijn samengesteld uit een of meer van onderstaande producten, of deze bevatten:

- producten van de GN-codes 1507 tot en met 1518;

...

3. De door de lidstaten toegepaste belastingvrijstelling of verlaging wordt aangepast naar gelang van de ontwikkeling van de grondstofprijzen op de markt, teneinde overcompensatie van de hogere productiekosten van de in lid 1 bedoelde producten te vermijden.

(Europees Parlement, Raad van de Europese Unie, 2003)

VWEU

Artikel 107 van de VWEU

1. Behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

Toelichting op Artikel 107 van de VWEU

Van staatssteun kan alleen worden gesproken als aan alle criteria wordt voldaan. In de context van fiscale maatregelen wordt meestal snel voldaan aan de eerste, tweede en vierde voorwaarde. In het bijzonder de voorwaarde van directe of indirecte toekenning uit staatsmiddelen en de toerekenbaarheid van de maatregel aan de staat is over het algemeen niet aan de orde bij nationale fiscale maatregelen die altijd door nationale overheidsinstanties worden vastgesteld. Het begrip voordeel is zeer ruim en betekent zowel direct als indirect voordeel. Een voordeel kan worden toegekend zelfs zonder de overdracht van staatsmiddelen aan een onderneming, bijvoorbeeld door een gunstige vaststelling van de belastingplicht of belastinggrondslag, vrijstelling van een belasting of belastingvermindering. Met andere woorden, voordeel betekent dat een onderneming in een betere fiscale positie wordt geplaatst dan andere belastingbetalers. Wat de vierde voorwaarde betreft, ontstaat er een vermoeden dat als een voordeel wordt toegekend aan een onderneming die actief is op in een concurrerende open markt, dit een impact kan hebben op de mededinging en de grensoverschrijdende handel.

Het is algemeen aanvaard dat de derde voorwaarde (ook bekend als 'selectiviteitscriterium') de kritische voorwaarde is voor de beoordeling als staatssteun. Als het ontwerp en de toepassing van een belastingmaatregel algemeen zijn, dan is deze toegestaan. Maar als een belastingmaatregel van toepassing is op bepaalde (typen) ondernemingen, sectoren of producten, dan kan deze selectief zijn en dus onrechtmatige staatssteun vormen.

Hierbij moet bedacht worden dat voor de agrarische sector een apart staatssteunregime geldt. De bijzondere staatssteunregels voor de agrarische sector gelden namelijk voor alle staatssteun die wordt verleend voor 'activiteiten op het gebied van de productie, verwerking en afzet van onder bijlage I bij het Verdrag vallende landbouwproducten'. De producten en activiteiten die zijn genoemd in Bijlage I bij het VWEU moeten worden aangemerkt als landbouwproducten, met uitzondering van de producten en activiteiten op het gebied van visserij en aquacultuur, die vallen onder Verordening (EG) nr. 104/2000 van de Raad. Op activiteiten in alle andere sectoren van de economie zijn de algemene staatssteunregels van toepassing. Deze regels zijn over het algemeen strenger dan voor andere sectoren, vanwege de sterke mate van regulering en subsidiëring in de agrarische sector. Staatssteun aan agrariërs kan niettemin, op grond van de onderstaande instrumenten, in overeenstemming met de Europese staatssteunregels worden verleend:

- Landbouwvrijstellingsverordening (Verordening 702/2014, hierna: 'LVV') ;
- Landbouw de-minimisverordening (Verordening 1408/2013);
- Richtsnoeren voor landbouwsteun (2022/C 485/01).

RED III

Artikel 3 van Richtlijn (EU) 2023/2413

1. De lidstaten zorgen er samen voor dat het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie in de Unie in 2030 minstens 42,5 % bedraagt.

De lidstaten streven er samen naar om het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie in de Unie in 2030 tot minstens 45 % te verhogen.

De lidstaten stellen een indicatief streefcijfer vast voor innovatieve technologie voor hernieuwbare energie van ten minste 5 % van de nieuw geïnstalleerde capaciteit voor hernieuwbare energie tegen 2030

Bron: (Europees Parlement, Raad van de Europese Unie, 2023)

Artikel 25 van Richtlijn (EU) 2023/2413

1. Elke lidstaat legt brandstofleveranciers de verplichting op ervoor te zorgen dat:

a) de hoeveelheid aan de vervoerssector geleverde hernieuwbare brandstoffen en hernieuwbare elektriciteit leidt tot:

i) een aandeel hernieuwbare energie in het eindverbruik van energie in de vervoerssector van ten minste 29 % in 2030, of

ii) een reductie van de broeikasgasintensiteit van ten minste 14,5 % tegen 2030, vergeleken met het in artikel 27, lid 1, punt b), vastgestelde referentiescenario, in overeenstemming met een door de lidstaat vastgesteld indicatief traject;

Bron: (Europees Parlement, Raad van de Europese Unie, 2023)

Bijlage 4: Uitsplitsing korting naar subsectoren

Gemiddelde opbrengst en gebruik per bedrijf per subsector, uitgesplitst (2023)*

Subsector	Gemiddeld gebruik (liter)	Gemiddelde opbrengst korting 0,20 euro	Gemiddelde opbrengst korting 0,29 euro	Standaard-opbrengst (SO)	Percentage korting ten opzichte van SO
Totaal land- en tuinbouw	8.100	€ 1.620	€ 2.349	€ 671.000	0.24% - 0,35%
Melkveebedrijven	10.100	€ 2.020	€ 2.929	€ 560.000	0.36% - 0,52%
Biologische melkveebedrijven	7.400	€ 1.480	€ 2.146	€ 484.000	0.31% - 0,44%
Varkensbedrijven	3.300	€ 660	€ 957	€ 1.340.000	0.05% - 0,07%
Zeugenbedrijven	3.200	€ 640	€ 928	€ 1.469.000	0.04% - 0,06%
Vleesvarkensbedrijven	2.400	€ 480	€ 696	€ 1.002.000	0.05% - 0,07%
Gesloten varkensbedrijven	5.300	€ 1060	€ 1.537	€ 1.954.000	0.05% - 0,08%
Leghennenbedrijven	3.100	€ 620	€ 899	€ 1.139.000	0.05% - 0,08%
Vleeskuikenbedrijven	7.300	€ 1.460	€ 2.117	€ 1.297.000	0.11% - 0,16%
Akkerbouwbedrijven	10.800	€ 2.160	€ 3.132	€ 262.000	0.82% - 1,20%
Glastuinbouw: groentebedrijven	3.400	€ 680	€ 986	€ 2.274.000	0.03% - 0,04%
Glastuinbouw: snijbloemenbedrijven	900	€ 180	€ 261	€ 1.854.000	0.01% - 0,01%
Glastuinbouw: pot- en perkplantenbedrijven	2.100	€ 420	€ 609	€ 2.748.000	0.02% - 0,02%
Bloembollenbedrijven	18.000	€ 3.600	€ 5.220	€ 1.119.000	0.32% - 0,47%
Fruitbedrijven	6.300	€ 1.260	€ 1.827	€ 379.000	0.33% - 0,48%
Zetmeelaardappelbedrijven	18.800	€ 3.760	€ 5.452	€ 287.000	1.31% - 1,90%

* Als er meer marge in de keten blijft hangen, dan valt de korting lager uit



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl