

Tariefdifferentiatie tractoren en mobiele werktuigen

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Financiën

ECORYS Nederland BV

Dr. Bjørn Volkerink
Marjan van Schijndel
Lars Meindert
Afke Mulder
Wesley van Dijk
Dr. Koen Berden

Rotterdam, maart 2010

ECORYS Nederland BV
Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
W www.ecorys.nl
K.v.K. nr. 24316726

ECORYS Macro- & Sectorbeleid
T 010 453 87 53
F 010 452 36 60

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Managementsamenvatting	6
1 Inleiding	9
1.1 Vooraf	9
1.2 Doel en opzet van het onderzoek	9
1.3 Leeswijzer	10
2 Kenmerken van de rode diesel markt	11
2.1 Onderscheid tussen rode gasolie, rode diesel en blanke diesel	11
2.2 Relevante regelgeving en beleid	12
2.2.1 Wettelijke eisen aan brandstofkwaliteit	12
2.2.2 Wettelijk kader accijnsheffing	13
2.2.3 Nederlands beleid accijnsheffing rode diesel	14
2.3 Ketenbeschrijving	15
3 Prijsopbouw en prijsverschillen	16
3.1 Prijsopbouw van rode diesel	16
3.2 Prijsverschil rode en blanke diesel	16
4 Gebruik van rode diesel	19
4.1 Welke sectoren maken gebruik van rode diesel	19
4.2 Uitsplitsing grootverbruikers	20
4.3 Uitsplitsing kleinverbruikers	22
4.4 Samenvatting	25
5 Effecten van uitfasering	26
5.1 Inleiding	26
5.2 Voor producenten en andere leveranciers	26
5.3 Voor eindgebruikers	29
5.4 Kostenverhoging per sector	34
6 Mogelijkheden voor eventuele terugsluis	36
6.1 Inleiding	36
6.2 Randvoorwaarden eventuele terugsluis	37
6.3 Terugsluis mogelijkheden landbouwsector	42
6.3.1 Fiscale terugsluis mogelijkheden landbouw	42
6.3.2 Niet fiscale terugsluis mogelijkheden landbouw	47

6.3.3	Andere terugsluisopties?	49
6.3.4	Finale afweging terugsluismaatregelen landbouw	50
6.4	Samenvatting en conclusies	51
	Literatuur	53
	Bijlagen	54
Bijlage 1	Begeleidingscommissie	55
Bijlage 2	Benaderde bedrijven en personen	56
Bijlage 3	Enquête onder AGP houders	58
	Het onderzoek	58
	Vragenlijst voor de AGP-houders	59

Voorwoord

Voorliggend onderzoek naar het gebruik van rode diesel kon niet plaatsvinden zonder de medewerking van verschillende partijen. Langs deze weg willen wij dan ook alle personen en organisaties danken voor het feit dat zij onze vragen hebben willen beantwoorden, hetzij schriftelijk, telefonisch of in een persoonlijk gesprek.

Tijdens het onderzoek is ECORYS begeleid en ondersteund door een begeleidingscommissie met daarin vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën, Economische Zaken, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Verkeer en Waterstaat en VROM (zie bijlage 1). Ook de leden van de begeleidingscommissie willen wij danken voor hun geleverde input en prettige samenwerking.

Managementsamenvatting

Achtergrond en doel onderzoek

Sinds 1962 bestaat er fiscaal een onderscheid tussen rode en blanke diesel. In het Belastingplan 2010 heeft het kabinet aangegeven niet langer doorslaggevende redenen te zien om de tariefdifferentiatie tussen rode en blanke diesel in stand te houden. Dit geldt overigens niet voor de kust- en binnenvaart: door internationale afspraken is deze sector vrijgesteld van accijns op minerale oliën. De kust- en binnenvaart vormen dan ook geen onderdeel van deze studie.

Via voorliggend onderzoek wil het Ministerie van Financiën inzicht krijgen in:

- het gebruik van rode diesel;
- de effecten die voor de verschillende partijen te verwachten zijn bij een eventuele (gefaseerde) afschaffing van de rode dieselregeling;
- de mogelijkheden voor gerichte terugsluis via groene prikkels bij een eventuele (gefaseerde) afschaffing van de rode dieselregeling.

Kenmerken van de rode diesel markt

Vanaf 1 januari 2011 is rode diesel met een zwavelgehalte van meer dan 10 mg/kg niet meer toegestaan (wat overeenkomt met de huidige eisen voor blanke diesel in het wegverkeer). Dit betekent dat vanaf 2011 er kwalitatief geen verschil meer zit tussen reguliere blanke diesel (voor het wegverkeer) en rode diesel.¹ In praktijk is het effect van deze wetgeving nu al te merken en zijn rode en blanke diesel in veel gevallen kwalitatief gelijk.

Het verschil in totale belastingdruk tussen rode en blanke diesel bestaat sinds 1 januari 2010 uit het verschil in accijns, te weten 16,8 cent per liter. Voor de gebruiker geldt in de praktijk een verschil van 16 cent per liter.² Het verschil van circa 1 cent wordt veroorzaakt door hogere kosten die voor rode diesel gemaakt worden zoals kosten voor bijmenging en hogere distributiekosten (aparte opslagtanks, aparte pomp enz.).

Gebruikers van rode diesel

De totale hoeveelheid rode diesel die met betaling van accijns in Nederland in 2008 is afgezet bedraagt 1.545 miljoen liter. Hiervan is 140 miljoen geleverd aan de kust- en binnenvaart. De Staat derft hierdoor naar schatting ongeveer €296 miljoen.³ Wanneer de kust- en binnenvaartsector buiten beschouwing wordt gelaten bedraagt de inkomstenderving naar schatting €236 miljoen per jaar.

¹ Behoudens verschillen die ontstaan door de toevoeging van herkenningmiddelen.

² Dit bedrag is exclusief de teruggaaf accijns grootverbruikers rode diesel.

³ Gebaseerd op het consumptieniveau van 2008 en het accijnsverschil per 1/1/10.

Tabel 0.1 geeft een overzicht van de gebruikers (excl. de kust- en binnenvaart) van rode diesel in 2008. Van de totale afzet aan rode diesel in 2008 (excl. de kust- en binnenvaart) is 802 miljoen liter geleverd aan kleingebruikers en 603 miljoen liter aan grootgebruikers.⁴ Hierbij moet opgemerkt worden dat in de verbruikcijfers ook een deel fraude is meegenomen. Door gebruikers wordt de huidige systematiek als tamelijk fraudegevoelig gezien. Ook de douane geeft aan dat het oneigenlijke gebruik aanzienlijk is. Er zijn echter geen cijfers over de fraudegevoeligheid per sector.

Tabel 0.1 Totaal gebruik van rode diesel naar sector in Nederland in 2008 en de kostenverhoging die ontstaat bij afschaffing van de rode dieselregeling (excl. de kust- en binnenvaart) (b)

Sector	Grootverbruik (mln liters)	Kleinverbruik (mln liters)	Totaal verbruikte hoeveelheid (mln liters)	Kostenverhoging (mln euro's)
Bouw, waarvan	237	196	433	69
- grondverzet, grondwerken	68	91	159	25
- overig	169	105	274	44
Industrie	183	-	183	29
Landbouw, w.v.	42	533	575	92
- loonbedrijven	5	111	116	19
- akkerbouw (a)	9	105	114	18
- veeteelt (a)	22	260	282	45
- combinatie akkerbouw/veeteelt (a)	5	54	59	9
- hoveniers	1	3 (schatting)	4	1
Nutsbedrijven	25	-	25	4
Spoor	70	-	70	11
Transport	37	43	80	13
Overig (w.o. huishoudens)	9	30	39	6
Totaal	603	802	1.405	225

- (a) Het grootverbruik door de subsectoren akkerbouw, veeteelt en combinatiebedrijven is verdeeld naar rato van hun aandeel in het kleinverbruik
- (b) Bron: Grootverbruik (totaal en naar sector) is vastgesteld op basis van gegevens van de Douane. Dit geldt eveneens voor het totale kleinverbruik, de onderverdeling naar sectoren is gebaseerd op gesprekken met betrokkenen.

De landbouwsector is per saldo de grootste gebruiker van rode diesel, gevolgd door de bouwsector. Samen nemen deze twee sectoren circa 72% van het rode dieselverbruik voor hun rekening. Bij de interpretatie van bovenstaande cijfers dient te worden bedacht dat met name de verdeling van het verbruik over de kleinverbruikers, met uitzondering van landbouw, moeilijk is geweest. De resultaten dienen dan ook met enige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.

⁴ Een grootverbruiker verbruikt meer dan 153.000 liter rode diesel per jaar.

Effecten van afschaffing en mogelijkheden voor terugsluis

Afschaffing van de rode dieselregeling betekent dat nagenoeg alle gebruikers van rode diesel, bij gebrek aan alternatieven, zullen overstappen op blanke diesel. Als gevolg hiervan zullen de brandstofkosten voor gebruikers toenemen. Tabel 0.1 geeft weer met welke kostenstijging de verschillende sectoren geconfronteerd zullen worden.⁵ Fraude verdwijnt voor het overgrote deel.

Ten aanzien van de twee grootste gebruikers van rode diesel, de landbouw en de bouwsector, is de verwachting dat de landbouwsector (akkerbouw- en veeteeltbedrijven) het zwaarst getroffen zal worden. Deze sector is niet of nauwelijks in staat om hogere brandstofkosten in de afzetprijzen door te rekenen. Daarnaast is de bedrijfseconomische situatie van veel landbouwbedrijven op dit moment niet florissant. Een extra kostenverhoging zal deze situatie verder verergeren. Verwacht wordt dat de bouw de hogere brandstofkosten op de wat langere termijn wel kan doorberekenen aan de klant. In de huidige economische situatie is dit echter niet mogelijk. Voor andere sectoren geldt dat doorberekening ofwel mogelijk is, ofwel niet relevant (huishoudens die gebruik maken van rode diesel voor verwarmingsdoeleinden).

In de praktijk lijkt volledige en zoveel mogelijk pro rata terugsluis in de vorm van groene prikkels niet haalbaar. Ook andere fiscale en niet-fiscale terugsluisopties lijken niet op alle relevante aspecten goed uit te pakken. Ofwel de terugsluis is tamelijk indirect waardoor het draagvlak afneemt, ofwel de terugsluis is direct(er) maar minder vergroenend en voornamelijk ook uitvoeringstechnisch duurder. De afweging tussen vergroening en terugsluis is uiteindelijk politiek waarbij terugsluis een mogelijkheid is maar geen noodzaak of zekerheid. Als er voor terugsluis wordt gekozen zal invoering geruime tijd in beslag nemen, het beleid zal in Brussel moeten worden getoetst op conformiteit met de staatssteunregels. Verder is het wenselijk om bij afschaffing ongeveer 5 jaar uit te trekken voor de uitfasering. Dit geeft gebruikers, met name die waar geen of onvolledige compensatie aan wordt gegeven de tijd om zich aan te passen aan de nieuwe realiteit.

Fraude

In dit onderzoek is het gebruik van rode diesel niet getoetst op rechtmatigheid. Door zowel de douane als de gebruikers wordt de huidige regeling evenwel als tamelijk fraudegevoelig gezien. De omvang van deze fraude is aanzienlijk.⁶ Dit gaat gepaard met zowel gemiste opbrengsten als met uitvoerings- en handhavingskosten.

⁵ Deze kostenverhoging ligt lager dan het budgettaire effect dat voor de overheid is berekend, te weten een toename van opbrengsten met € 236 miljoen. Het verschil van € 11 miljoen wordt veroorzaakt doordat de huidige rode dieselgebruikers momenteel kosten betalen verbonden aan onder andere de bijmenging. Deze kosten vervallen bij het afschaffen van de rode diesel regeling.

⁶ Uit fysieke controles op de weg bleek dat bij 2% van de aangehouden dieselauto's onrechtmatig rode diesel in de tank aanwezig was. Bron: Douane

1 Inleiding

1.1 Vooraf

Sinds 1962 bestaat er fiscaal een onderscheid tussen rode en blanke diesel. Voor rode diesel geldt een lager accijnstarief dan voor ‘gewone’ (blanke) diesel. Voor de kust- en binnenvaart, die eveneens rode diesel gebruiken, geldt een accijnsvrijstelling.⁷ Bepaalde voer- en vaartuigen mogen gebruik maken van rode diesel wanneer zij niet vallen onder wegverkeer of pleziervaart. Ook voor hulpapparatuur mag onder bepaalde voorwaarden rode diesel gebruikt worden. Sinds invoering van de rode diesel zijn er verschillende wetwijzigingen doorgevoerd om de reikwijdte van de lagere accijns te verkleinen.

In het Belastingplan 2010 heeft het kabinet aangegeven niet langer doorslaggevende redenen te zien om de tariefdifferentiatie tussen rode en blanke diesel in stand te houden. Voor de verschillende gebruikers van rode diesel zal het verdwijnen van rode diesel echter tot kostenstijgingen leiden. De Fiscale vergroeningsbrief van het Ministerie van Financiën (2009) kondigt aan dat er een beter inzicht nodig is in het huidige gebruik van rode diesel.

Via voorliggend onderzoek wil het Ministerie van Financiën een beeld krijgen van het gebruik van rode diesel. Daarnaast is het van belang te analyseren welke effecten voor verschillende partijen te verwachten zijn. Deze informatie dient als basis om de mogelijkheden voor gerichte terugsluis via groene prikkels te analyseren bij een eventuele (gefaseerde) afschaffing van de rode dieselregeling. ECORYS is gevraagd hiernaar onderzoek te doen.

1.2 Doel en opzet van het onderzoek

Het onderzoek kent twee doelen:

- Een beter inzicht verkrijgen in het gebruik van rode diesel, en
- Het inventariseren van mogelijkheden voor een zo gericht mogelijke terugsluis via groene prikkels bij een eventuele (gefaseerde) afschaffing van de rode dieselregeling.

De methodologische insteek van het onderzoek kent vier componenten met verschillende deelvragen. Tabel 1.1 geeft hiervan een overzicht.

⁷ De vrijstelling van accijns voor de kust- en binnenvaart vloeit voort uit internationale verdragen. Voor deze sector geldt een teruggaafregeling van de dieselaccijns. Daarom valt deze sector buiten de scope van het onderzoek.

Tabel 1.1 Overzicht geclusterde onderzoeksvragen

Deelvragen:
Component I: Inventarisatie huidig gebruik
<ul style="list-style-type: none"> • Ia. Welke producenten en oliehandelaren van rode diesel zijn er? • Ib. Wat is het gebruik van rode diesel door verschillende sectoren
Component II: Inventarisatie prijsopbouw (rode) diesel
<ul style="list-style-type: none"> • IIa. Wat is het prijsverschil in de praktijk van rode diesel in vergelijking met blanke diesel? • IIb. Is de productie en afzet van rode diesel duurder dan van blanke diesel? • IIc. In hoeverre kan dat verklaard worden door het verschil in belastingdruk (accijns en energiebelasting)? • IId. In hoeverre kan dat verklaard worden door andere oorzaken (bv. lengte van contracten, verschillen in omzetsnelheid, extra kosten van aparte tanks en infrastructuur, kosten van bijmenging, verschillen in samenstelling rode diesel)
Component III: Effecten verval onderscheid rode/blanke diesel
<ul style="list-style-type: none"> • IVa. Welke efficiencywinsten treedt op voor de oliehandel en voor eindgebruikers als het onderscheid tussen rode diesel (met een verlaagd tarief) en blanke diesel vervalt? • IVb: Welke kosten treden op voor de oliehandel en eindgebruikers als het onderscheid tussen rode diesel (met een verlaagd tarief) en blanke diesel vervalt?
Component IV: Inventarisatie terugsluis mogelijkheden
<ul style="list-style-type: none"> • Va. Wat zijn de fiscale mogelijkheden voor terugsluis per sector? • Vb. Zijn er ook andere (niet-fiscale) mogelijkheden voor terugsluis dan via fiscale prikkels? • Vc. Wat is de mogelijke startdatum (korte/lange termijn)?

Om bovenstaande vragen te beantwoorden is een literatuurstudie uitgevoerd, is er een enquête gehouden onder aanbieders van rode diesel (AGP-houders)⁸ en zijn er individuele gesprekken gevoerd met de belastingdienst, aanbieders van rode diesel (AGP houders) en (vertegenwoordigers van) gebruikers van rode diesel.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 begint met een beschrijving van de rode diesel markt: wat wordt verstaan onder rode diesel, welke regelgeving is van toepassing en waarin verschillen blanke en rode diesel van elkaar. De prijsopbouw van rode diesel en het prijsverschil met blanke diesel wordt in hoofdstuk 3 beschreven. Hoofdstuk 4 gaat in op de gebruikers van rode diesel. Wat de gevolgen zijn voor deze gebruikers en producenten van rode diesel bij uitfasering van de rode dieselregeling wordt besproken in hoofdstuk 5. Het rapport sluit af met hoofdstuk 6 dat ingaat op eventuele terugsluis.

⁸ Accijns Goederen Plaats (AGP) houders. Dit zijn bedrijven die accijnsgoederen vervaardigen en niet-veraccijnsde goederen, zoals brandstoffen, mogen opslaan.

2 Kenmerken van de rode diesel markt

Dit hoofdstuk beschrijft de kenmerken van de rode diesel markt. Paragraaf 2.1 gaat in op het onderscheid tussen rode diesel, rode gasolie en blanke diesel. Paragraaf 2.2 beschrijft de relevante wetgeving voor de brandstofmarkt gevolgd door een beschrijving van de rode diesel keten in paragraaf 2.3.

2.1 Onderscheid tussen rode gasolie, rode diesel en blanke diesel

Er bestaat accijnsdifferentiatie tussen blanke en rode diesel...

In de gewone spreektaal heeft men het meestal over diesel, in ‘vaktermen’ wordt hiervoor meestal het begrip gasolie of dieselolie gebruikt. Sinds 1962 geldt er een fiscaal onderscheid tussen gasolie gebruikt voor het wegverkeer (blanke diesel) en gasolie gebruikt voor verwarming van particuliere huishoudens (rode diesel). Voor rode diesel geldt een lager accijnstarief dan voor gewone diesel. Het toepassingsgebied van dit verlaagde tarief naast particuliere verwarmingsdoeleinden is in de loop der jaren uitgebreid naar voertuigen die geen of slechts bijkomstig gebruik maken van de openbare weg (zoals landbouwtractoren).

...die zowel van toepassing is op rode gasolie als op rode EN590 diesel, en varianten daarbinnen

Het fiscale onderscheid (tariefdifferentiatie) geldt ongeacht de samenstelling / kwaliteit van rode diesel. Er is onderscheid te maken tussen twee soorten rode diesel: rode gasolie en rode EN590 dieselolie.

Box 2.1 Onderscheid rode gasolie en rode EN590 dieselolie

(Rode) dieselolie EN 590. Dit is een laagzwavelige brandstof die, met uitzondering van de rode kleurstof en een ‘taxmarker’, exact gelijk is aan de ‘blanke’ dieselbrandstof die langs de weg wordt getankt door personen- en vrachtwagens en voldoet aan de Europese kwaliteitsstandaard EN 590.

(Rode) gasolie. Ten opzichte van de EN590 heeft deze brandstof een iets hoger soortelijk gewicht (zwaarder) en iets minder snelle verbrandingseigenschappen (lager cetaangetal). Het maximaal wettelijk toegestane zwavelgehalte is hoger, namelijk 0,10% (1.000 mg/kg); rode gasolie bestaat er ook in laagzwavelige varianten, met eenzelfde zwavelgehalte als de EN590.⁹

Bron: factsheet NOVE.

Naast dit onderscheid tussen rode EN590 diesel en rode gasolie, worden er binnen die eerste categorie ook premiumkwaliteiten aangeboden, zoals Traxx en Xmile. Deze varianten bevatten additieven die de prestaties van de brandstof verbeteren.

⁹ Vanaf 1 januari 2011 is rode gasolie met een zwavelgehalte van meer dan 10 mg/kg niet meer toegestaan (wat overeenkomt met de huidige eisen voor blanke diesel in het wegverkeer).

Voorwaarden om brandstof in aanmerking te laten komen voor het lage accijnstarief, is dat herkenningsmiddelen worden toegevoegd. Dit gebeurt met de chemische merkstof solvent Yellow 124 en door toevoeging van een rode kleurstof.

2.2 Relevante regelgeving en beleid

2.2.1 Wettelijke eisen aan brandstofkwaliteit

EU Richtlijn Brandstofkwaliteit

Op EU niveau zijn de minimeisen die gesteld worden aan de kwaliteit van brandstof voor wegvoertuigen en ‘niet voor de weg bestemde machines’ verhoogd met het aannemen van Richtlijn 30/2009/EG¹⁰ in april 2009. Deze Richtlijn wijzigt:

- Richtlijn 98/70/EG¹¹ betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof;
- Richtlijn 1999/32/EG met betrekking tot de specificatie van door binnenschepen gebruikte brandstoffen.

Richtlijn 98/70/EG geeft minimumspecificaties voor benzine en dieselbrandstof om volksgezondheids- en milieuredenen. Artikel 4 van Richtlijn 98/70/EG, zoals gewijzigd door Richtlijn 30/2009/EG bepaalt het volgende met betrekking tot dieselbrandstof:

Box 2.2 Artikel 4 van de nieuwe Richtlijn Brandstofkwaliteit

Dieselbrandstof

1. De lidstaten zorgen ervoor dat op hun grondgebied slechts dieselbrandstof in de handel kan worden gebracht die voldoet aan de milieutechnische specificaties van bijlage II.¹² (...)
2. De lidstaten zorgen ervoor dat uiterlijk op 1 januari 2008 gasoliën die bedoeld zijn om in niet voor de weg bestemde mobiele machines (met inbegrip van binnenschepen), landbouwtrekkers of bosbouwmachines en pleziervaartuigen te worden gebruikt, op hun grondgebied slechts in de handel mogen worden gebracht indien hun zwavelgehalte niet meer dan 1.000 mg/kg zwavel bedraagt. Met ingang van 1 januari 2011 is het maximaal toelaatbare zwavelgehalte van deze gasoliën 10 mg/kg. De lidstaten zorgen ervoor dat andere vloeibare brandstoffen dan deze gasoliën enkel mogen gebruikt worden op binnenschepen en op pleziervaartuigen als het zwavelgehalte van deze vloeibare brandstoffen het maximaal toegelaten gehalte van deze gasoliën niet overtreft.

In verband met minder ernstige verontreiniging in de toeleveringsketen, kunnen de lidstaten per 1 januari 2011 echter toestaan dat gasolie die bestemd is voor gebruik in niet voor de weg bestemde mobiele machines (met inbegrip van binnenschepen), landbouwtrekkers of bosbouwmachines en pleziervaartuigen tot 20 mg/kg zwavel bevat op het laatste punt van distributie aan de eindverbruiker. De lidstaten kunnen tevens toestaan dat tot 31 december 2011

¹⁰ Richtlijn 2009/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 98/70/EG met betrekking tot de specificatie van benzine, dieselbrandstof en gasolie en tot invoering van een mechanisme om de emissies van broeikasgassen te monitoren en te verminderen, tot wijziging van Richtlijn 1999/32/EG van de Raad met betrekking tot de specificatie van door binnenschepen gebruikte brandstoffen en tot intrekking van Richtlijn 93/12/EEG (OJ L 140;06/06/2009).

¹¹ Richtlijn 98/70/EG van het Europese Parlement en de Raad van 13 oktober 1998 betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof en tot wijziging van Richtlijn 93/12/EEG van de Raad.

¹² Enkele milieutechnische specificaties waar diesel aan moet voldoen zijn: zwavelgehalte maximaal 10 mg/kg; cetaangetal minimaal 51; dichtheid bij 15°C maximaal 845 kg/m; FAME-gehalte is minimaal 7%.

gasolie met een zwavelgehalte tot 1.00 mg/kg in de handel wordt gebracht voor railvoertuigen, landbouwtrekkers en bosbouwmachines, op voorwaarde dat het goed functioneren van de emissiebeperkingsystemen niet in gevaar wordt gebracht.

3. (...)

4. (...).

...waardoor vanaf 2011 rode diesel met een zwavelgehalte van meer dan 10 mg/kg niet meer is toegestaan

Dit betekent dat vanaf 1 januari 2011 het zwavelgehalte van gasoliën voor mobiele machines en landbouwtrekkers niet hoger mag zijn dan 10 mg/kg (wat overeenkomt met het huidige maximumgehalte voor wegvervoer, oftewel ‘blanke’ diesel voor personenauto’s). Deze gasolie (zwavelgehalte niet hoger dan 10 mg/kg) noemt men zwavelvrije gasolie. Momenteel is het toegestane zwavelgehalte nog 1.000 mg/kg (en eerder nog 2.000 mg/kg). Als gevolg van deze wetgeving zal er naar verwachting vanaf begin 2011 geen rode diesel met een zwavelgehalte van 1.000 mg/kg meer geproduceerd worden in Nederland.¹³ Voor landbouwtrekkers en mobiele machines zal dan enkel nog (rode) EN590 diesel (of hoogwaardigere varianten) toegestaan zijn. Dit betekent in de praktijk dat sinds dit jaar er kwalitatief nauwelijks of geen verschil meer zit tussen blanke diesel (voor het wegverkeer) en rode diesel.¹⁴

2.2.2 Wettelijk kader accijnsheffing

Nederlands kader accijnsheffing rode diesel

Het accijnsverschil tussen blanke en rode diesel bedraagt 17 cent / liter...

De tariefdifferentiatie die gehanteerd wordt in Nederland tussen blanke en rode diesel is gebaseerd op art. 27 van de Wet op de accijns.¹⁵ Per 1 januari 2010 is de accijns verschuldigd op het moment van uitslag van minerale oliën:

- €431,75 per 1000 liter op 15°C voor halfzware olie en gasolie (waaronder diesel), of €421,07 indien zwavelvrij (art. 27:1b);
- €253,01 per 1000 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” (rode diesel) (art. 27:3).

Het verschil in accijns tussen blanke (zwavelvrije) en rode diesel bedraagt dus €168,06 per 1000 liter (of 16,8 cent / liter). Er is geen accijnsverschil meer tussen laagbelaste gasolie en laagbelaste halfzware olie.

¹³ Eind 2009 zijn er nog maar 3 producenten van hoogzwavelige rode gasolie: Total, Q8 en Esso. Shell en Nerefco zijn er al mee gestopt. Overigens kan er nog steeds (rode) gasolie worden geproduceerd als het in Nederland op een bepaald moment goedkoper is dan in Duitsland – de grootste gebruiker in de regio.

¹⁴ De Richtlijn geeft lidstaten enkele uitzonderingsmogelijkheden. Op het laatste punt van distributie aan de eindverbruiker is voor mobiele machines (inclusief binnenschepen), landbouwtrekkers en pleziervaartuigen gebruik van gasolie met een zwavelgehalte van maximaal 20 mg/kg toegestaan; en tot eind 2011 kunnen railvoertuigen, landbouwtrekkers en bosbouwmachines nog gebruik maken van gasolie met een zwavelgehalte van 1.000 mg/kg, op voorwaarde dat het goed functioneren van de emissiebeperkingsystemen niet in gevaar wordt gebracht.

¹⁵ Wet op de Accijns, beschikbaar via http://wetten.overheid.nl/BWBR0005251/geldigheidsdatum_28-01-2010.

...het verschil in belastingdruk tussen blanke en rode diesel wordt per 1-1-2010 alleen nog bepaald door accijnsverschil...

Overige belastingen en heffingen die de belastingdruk bepalen zijn een voorraadheffing; deze is €5,90 per 1000 liter, zowel voor rode als voor blanke diesel.¹⁶ De energiebelasting op rode diesel is per 1 januari 2010 komen te vervallen en verwerkt in de accijnstarieven.¹⁷ Het verschil in totale belastingdruk tussen blanke en rode diesel wordt dus sinds 1 januari 2010 enkel nog bepaald door het verschil in accijns.

... en er geldt een teruggaafregeling van accijns voor grootverbruikers van rode diesel

De 'oude' teruggaafregeling van energiebelasting voor grootverbruikers is nu vervangen door een vergelijkbare teruggaafregeling op accijns. Verbruikers van rode diesel die meer dan 159.000 liter halfzware olie of 153.000 liter gasolie betrekken voor eigen gebruik, krijgen in 2010 op verzoek €64 per 1000 liter terug (art. 71f Wet op de Accijns).

De beroeps scheepvaart is vrijgesteld van accijns op minerale oliën

Vrijstelling scheepvaart

Op grond van artikel 66 van de Wet op de Accijns geldt een vrijstelling van accijns voor minerale oliën die worden gebruikt "voor de aandrijving van schepen of als scheepsbehoeften aan boord van schepen". Deze vrijstelling op Nederlands niveau is gebaseerd op internationale regels: de EU Richtlijn Energiebelasting voor wat betreft binnenvaart buiten de Rijn en de zeevaart, en de Akte van Mannheim voor binnenvaart op de Rijn.

2.2.3 Nederlands beleid accijnsheffing rode diesel

Het kabinet wil de tariefdifferentiatie tussen blanke en rode diesel stapsgewijs afbouwen

Het kabinet heeft aangegeven van mening te zijn dat er geen doorslaggevende reden is om rode diesel blijvend te bevoordelen. Het Belastingplan 2008 zegt:

Het kabinet is van mening 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 Belastingdienst. De controle is zeer arbeidsintensief. Het kabinet wil stapsgewijs en via verschillende 'instrumenten' een verkleining van het tariefverschil bewerkstelligen.

Op basis van deze overwegingen wordt geconcludeerd dat er sprake is van "een afnemende doelmatigheid van de instandhouding van de tariefdifferentiatie tussen blanke en rode diesel". Het kabinet neemt daarom maatregelen om dit verschil stapsgewijs af te bouwen. Een van die maatregelen is het afbouwen van de teruggaafregeling in de energiebelasting – inmiddels omgezet in een teruggaafregeling voor de accijns – voor grootverbruikers met €30 per 1.000 liter per jaar tot er in 2012 een beperkte teruggaaf resteert.¹⁸ Naar schatting is hierbij in 2012 nog een bedrag gemoeid van €15,5 miljoen.

¹⁶ Zie tarieflijsten accijns en verbruiksbelastingen op <http://www.douane.nl/download/364.html>.

¹⁷ Dit op basis van de Fiscale Vereenvoudigingswet 2010, op http://wetten.overheid.nl/BWBR0026981/geldigheidsdatum_12-01-2010.

¹⁸ De beperkte teruggaaf die resteert, verdwijnt als de rode dieselregeling wordt afgeschaft.

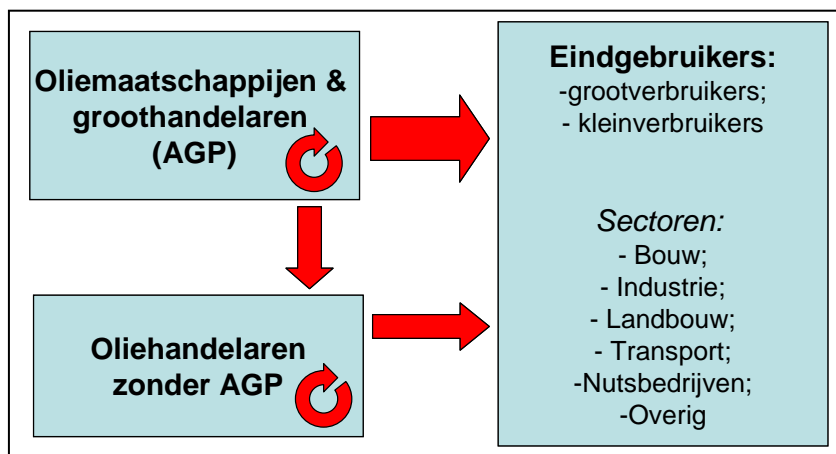
2.3 Ketenbeschrijving

Rode diesel wordt door oliemaatschappijen of groothandelaren in minerale oliën in een accijnsgoederenplaats (AGP) vervaardigd door het toevoegen van herkenningmiddelen (kleuren). Hiermee ontstaat rode diesel als nieuw accijnsproduct, klaar om op de markt gebracht te worden voor gebruik in Nederland.

Rode diesel wordt op de markt aan eindgebruikers geleverd via oliehandelaren. Dit gebeurt ofwel door levering van oliemaatschappijen of groothandelaren met AGP aan eindgebruikers, ofwel via oliehandelaren zonder AGP die de diesel betrekken van de AGP-houdende oliemaatschappijen of groothandelaren. Tussen oliehandelaren onderling vindt ook levering plaats. In Nederland zijn 58 AGP-houders actief¹⁹ en circa 300 oliehandelaren zonder AGP vergunning.²⁰

De groep eindgebruikers bestaat uit verschillende segmenten, waaronder bouw, industrie, landbouw, transport en nutsbedrijven. Het gebruik in deze groepen wordt verder uitgesplitst en toegelicht in Hoofdstuk 4. De rode diesel bereikt de eindgebruikers ofwel via levering door oliehandelaren, oliemaatschappijen en groothandelaren, ofwel via (onbemande) pompen.

Figuur 2.1 Grafisch overzicht van levering van rode diesel



Bron: ECORYS (2010).

¹⁹ Bron: Douane in 2008. Het aantal kan wijzigen afhankelijk van de marktsituatie.

²⁰ Alle 58 AGP houders leveren rode diesel, van de 300 handelaren zal niet iedereen rode diesel leveren.

3 Prijsopbouw en prijsverschillen

3.1 Prijsopbouw van rode diesel

Aan de basis van de uiteindelijk te betalen prijs voor een brandstof door de eindgebruiker – (rode) diesel in dit geval – staat de prijs van het product, zoals die tot stand komt op de internationale productmarkt. Deze productnoteringen voor de diverse olieproducten (bijvoorbeeld benzine, diesel, huisbrandolie) worden ook wel ‘Platts noteringen’ genoemd, naar het bureau dat de prijzen bijhoudt.

De Platts notering wordt verhoogd met de distributiemarge: het totaal aan kosten voor de distributie en winst voor de oliemaatschappij, olietussenhandelaar en pomphouder.

Vervolgens wordt er belasting geheven. Gedeeltelijk (accijnzen en heffingen) is dat een vast bedrag, een ander deel, de BTW (19%), beweegt mee met de eindprijs inclusief de overige heffingen.

Schematisch ziet de prijsopbouw van rode diesel er dus als volgt uit.

Prijsopbouw van rode diesel:

• Platts-prijs/Af-raffinageprijs (incl. marge raffinage)	+
• Marge:	
○ Transportkosten producent-handelaar/handelaar-eindgebruiker	
○ Opslagkosten	
○ Kosten milieueisen	
○ Kleurbijmenging	
○ Marge voor handelaar/ pompeigenaar	
○ Overige kosten	+
• Accijnzen, heffingen (a)	+
• Kortingen	-
• BTW	+

Prijs te betalen door de gebruiker

(a) Tot 1-1-2010 diende er tevens energiebelasting te worden betaald. Deze belasting is echter komen te vervallen en is nu opgenomen in de (hogere) accijnstarieven

3.2 Prijsverschil rode en blanke diesel

Prijsopbouw van rode en blanke diesel gelijk

In principe is de prijsopbouw van rode en blanke diesel direct te vergelijken. Alleen de hoogtes van de verschillende componenten verschillen. Hieronder wordt per component aangegeven waar eventuele verschillen vandaan komen.

- **Af-raffinageprijs:** Aangezien het grootste deel van de rode diesel op de markt inmiddels aan de EN590 standaard voldoet (“blanke” diesel wordt rood gekleurd), is er geen verschil in de afraffinageprijs tussen blanke diesel en rode EN590 diesel;
- **Marges:** de kosten van het toevoegen van herkenningmiddelen bij rode diesel zorgen voor een marginaal hogere marge (kosten) voor rode dan voor blanke diesel. Daarnaast gelden iets hogere kosten voor distributie en logistiek voor het handelen in en leveren van rode diesel (bijv. aflevering met tankwagens bij boerderijen). Deze kosten liggen niet hoger dan 1 à 2 cent/liter. Het lijkt erop dat de marges voor handelaren iets hoger liggen voor rode dan voor blanke diesel; groot zijn de verschillen echter niet;
- **Accijnzen en heffingen:** De voorraadheffingen zijn gelijk voor rode en voor blanke diesel, dus dit levert geen prijsverschil tussen rode en blanke diesel op. Per 1 januari 2010 is de energiebelasting op rode diesel komen te vervallen en opgenomen in de accijnstarieven. De fiscale tariefdifferentiatie tussen rode en blanke diesel wordt dus slechts nog veroorzaakt door accijnsverschillen (16,8 eurocent/liter). Wel geldt er een teruggaafregeling accijns voor grootverbruikers van rode diesel (verbruik hoger dan 153.000 liter/jaar, zie hoofdstuk 2);
- **Kortingen:** De markt voor blanke diesel heeft een groter volume en is competitiever dan voor rode diesel, waardoor voor rode diesel lagere kortingen worden gegeven dan voor blanke diesel.

Het uiteindelijke verschil in prijs tussen rode en blanke diesel is afhankelijk van waar de rode diesel wordt gekocht; wordt de diesel gekocht aan de pomp of geleverd op locatie? In onderstaande tekstbox wordt kort ingegaan op de diverse contracten voor levering en de referentieprijzen daarin.

Box 3.1 Contractvormen voor levering van rode diesel en referentieprijzen

De levering van rode diesel aan de eindgebruiker gaat via verschillende partijen in de productieketen. Tussen deze partijen bestaan grote verschillen in het type die men met elkaar afsluit. De levering van (blanke) EN590 van olieproductenten aan andere AGP-houders gebeurt normaliter op basis van de Platts prijs.²¹ De contracten die de AGP-houders afsluiten met de tussenhandel kunnen (wederom) gebaseerd zijn op de Platts prijs, maar het komt ook voor dat de leveringsprijs wordt bepaald op basis een adviesprijs – waarop korting gegeven wordt.

De prijs voor de eindgebruiker zal (bij directe aflevering op locatie via een tussenhandelaar) in de meeste gevallen bepaald worden door het volume dat men afneemt (hoger volume, lagere prijs per liter). Voor wat betreft het tanken aan de pomp geven sommige oliemaatschappijen landelijke adviesprijzen, maar de pomphouders kunnen hier van afwijken (bijvoorbeeld extra korting in verband met naburige concurrent). Dit hangt ook af van de relatie tussen de pomphouder en de oliemaatschappij inzake exploitatie en distributie (eigendom van het station verschilt nog al eens, alsook het type distributiecontract).

²¹ De raffinaderij zet ruwe olie om in bewerkte producten waaronder Euro95 en diesel die vervolgens worden verkocht. Dit is de prijs-af-raffinaderij (inclusief een winstmarge voor de raffinaderij). De af-raffinage-prijzen worden ook wel Platts prijzen genoemd. Platts is een onafhankelijk onderzoeksbureau dat dagelijks de af-raffinage prijzen van benzine en diesel publiceert. Platts maakt hierbij onderscheid tussen verschillende markten zoals NWE (North West Europe) en MED (Mediterranean).

Rode diesel kan bij een onbemande pomp alleen worden getankt wanneer men in het bezit is van een pas. Dit om misbruik te voorkomen. Bij bemande pompen is geen pas nodig. Hier is het de pomphouder die de verplichting heeft toe te zien dat rode diesel enkel geleverd wordt aan voertuigen die op rode diesel mogen rijden. In de praktijk zal veelal sprake zijn van een onbemande pomp.

In het kader van een onderzoek door ECORYS naar de hoogte van de benzineprijzen heeft er gedurende een maand (half februari tot half maart 2009) een registratie van pompprijzen (benzine, diesel (blank en rood), LPG) plaatsgevonden.²² Uit deze prijsregistratie bleek dat het prijsverschil tussen blanke en rode diesel aan de pomp circa 9 eurocent bedroeg – de pompprijs van blanke diesel lag in deze periode ongeveer 7 cent onder de ‘adviesprijzen’.²³ Het prijsverschil tussen rood en blank is dus kleiner dan het verschil in accijns. Ook uit de interviews blijkt dat pompprijzen altijd hoger liggen dan afleverprijzen op locatie. Wel worden er aan de pomp nog kortingen gegeven.²⁴ Het is dus niet volledig duidelijk wat het prijsverschil aan de pomp is maar in de praktijk, na korting, zal het prijsverschil met blanke diesel rond het accijnsverschil liggen.

Prijsverschil tussen rode en blanke diesel bedraagt circa 16 cent/liter

In de praktijk wordt echter slechts een zeer klein deel (slechts een paar procent) van de rode diesel aan de pomp gekocht, vrijwel alles wordt ‘aan huis’ of op locatie geleverd. Uit de enquête onder AGP-houders en gesprekken met vertegenwoordigers van verschillende sectoren komt het beeld naar voren dat het prijsverschil in dit geval ongeveer het verschil in accijns bedraagt, circa 16 cent/liter.

²² Hoogte en totstandkoming benzineprijzen, ECORYS, 2009. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken.

²³ Als de pompprijs van rood dus de adviesprijs is (Platts plus kosten en marge) verklaart dat het kleine prijsverschil tussen rood en blank. De adviesprijs van blank ligt ongeveer 7 cent hoger. Het prijsverschil is dan 16 cent, gelijk aan het accijnsverschil minus 0,5-1 cent kosten.

²⁴ Hiermee worden kortingen bedoeld die de afnemer bilateraal met de leverancier heeft afgesproken. Deze kortingen worden dus niet aan de pomp zelf gegeven maar achteraf in eindafrekeningen die aan afnemers worden verstuurd.

4 Gebruik van rode diesel

4.1 Welke sectoren maken gebruik van rode diesel

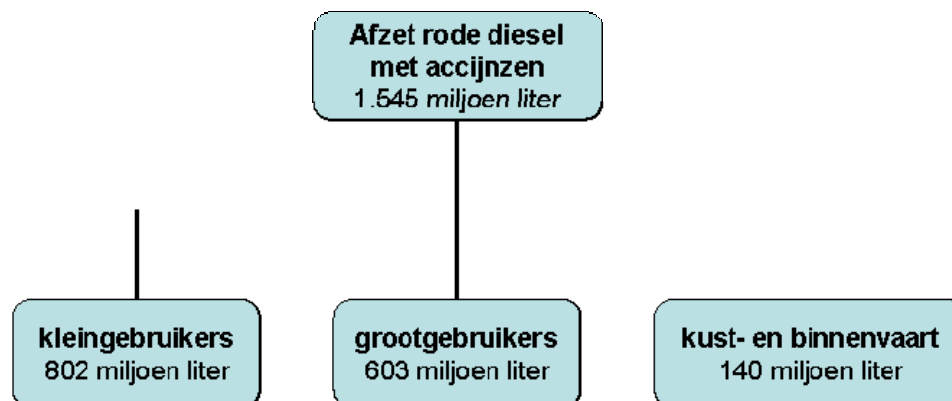
Afzet aan rode diesel stijgt ieder jaar licht

De totale hoeveelheid rode diesel die met betaling van accijns in Nederland in 2008 is afgezet bedraagt 1.545 miljoen liter. De Staat derft hierdoor ongeveer €296 miljoen.²⁵ Wanneer de kust- en binnenvaartsector hierbij buiten beschouwing wordt gelaten²⁶ dan bedraagt de inkomstenderving €236 miljoen (1.405 miljoen liter maal 16,8 eurocent).

De hoeveelheid afgezette rode diesel stijgt ieder jaar licht. Zo is ten opzichte van 2004 de afzet met 10% gestegen.²⁷ Van de totale hoeveelheid afgezette diesel (rood plus blank) in 2008 in Nederland bestaat 16% uit rode diesel.

Van de totale afzet aan rode diesel in 2008 is 802 miljoen liter geleverd aan kleingebruikers, 603 miljoen liter aan grootgebruikers en 140 miljoen liter met een teruggaafregeling) aan de kust- en binnenvaart (zie onderstaande figuur). Het overgrote deel van de afzet van rode diesel in de kust- en binnenvaart is met een directe vrijstelling.

Figuur 4.1 Afzet rode diesel met betaling van accijns in Nederland in 2008



Bron: ECORYS.

²⁵ Gebaseerd op het consumptieniveau van 2008 en het accijnsverschil per 1/1/10. Het bedrag bestaat uit 140 miljoen liter verbruikt door kust- en binnenvaart maal 42 eurocent (immers deze sector is volledig vrijgesteld van accijns) plus 1.405 miljoen liter (klein- plus grootverbruik) maal 16,8 eurocent (zijnde het accijnsverschil).

²⁶ Aangezien de kust en binnenvaart volledig is vrijgesteld van accijns, wordt nadat de rode diesel is geleverd de volledige betaalde accijns terugbetaald.

²⁷ In 2004 werd er 1,4 miljard liter rode diesel met accijns in Nederland afgezet. Ter vergelijking: ook bij blanke diesel zien we in de periode 2004-2008 een toename van de afzet met ruim 9% tot een hoeveelheid van 8.195 miljard liter in 2008. Bron: Douane.

De volgende twee paragrafen beschrijven tot welke sectoren de klein- en grootverbruikers behoren. Aan de kust- en binnenvaart wordt geen nadere aandacht geschonken; deze sector is aan internationale regels ten aanzien van de accijns onderhevig en valt derhalve buiten het onderzoek.

Box 4.1 Fraudegevoeligheid

Rode diesel conform EN590 is, afgezien van de kleuring, identiek aan blanke diesel en kan dus ook worden gebruikt in plaats van blanke diesel. Gezien het accijnsverschil kan het dan ook lonen om rode diesel te gebruiken voor doeleinden waarvoor deze niet bedoeld is, met name voor vervoer over de weg. De mogelijkheden hiertoe zijn tamelijk groot maar liggen voornamelijk na het moment van levering aan gebruikers. Oliehandelaren moeten bij levering namelijk controleren of de gebruiker in aanmerking komt voor het gebruik van rode diesel. Bij aflevering aan de pomp of op locatie zal er niet snel sprake zijn van oneigenlijk gebruik. Zodra de brandstof op locatie aanwezig is, vaak in een tank, kan deze voor meerdere doeleinden worden ingezet. Vanuit de zijde van gebruikers wordt aangegeven dat het huidige systeem tamelijk fraudegevoelig is en dat misbruik in diverse sectoren voorkomt. Het kan daarbij zowel gaan om duaal gebruik vanuit een tank op locatie als om diefstal (vanaf bijvoorbeeld een bouwlocatie). Daarnaast is het mogelijk om over de grens rode diesel te verkrijgen, voornamelijk uit België. Uit fysieke controles op de weg bleek dat bij 2% van de aangehouden dieselauto's (vrachtauto's, bestelauto's en personenauto's) onrechtmatig rode diesel in de tank aanwezig was.²⁸ Het ging hierbij om gemiddeld 8.000 controles per jaar in 2006, 2007, 2008. Het oneigenlijke gebruik kan daarmee als aanzienlijk worden aangemerkt omdat het al snel zou kunnen gaan om enkele tienduizenden personen-, bestel- en vrachtauto's.²⁹

4.2 Uitsplitsing grootverbruikers

Een grootverbruiker gebruikt meer dan 153.000 liter rode diesel per jaar

Een grootverbruiker rode diesel is een bedrijf dat meer dan 153.000 liter rode diesel per jaar verbruikt. Boven deze grens wordt belasting teruggevraagd en verleend.³⁰ Er wordt geen registratie bijgehouden van de sectoren waarbinnen deze bedrijven opereren. Om toch een beeld te krijgen van de sectoren waartoe de bedrijven behoren heeft de Belastingdienst aan de hand van de in 2008 verleende teruggaaf de bedrijven ingedeeld naar sector.

In 2008 hebben 957 bedrijven voor 456,7 miljoen liter teruggaaf van de energiebelasting gevraagd. Inclusief de verbruikte belaste 153.000 liter betekent dit dat het verbruik van de groep grootverbruikers 603,2 miljoen liter bedraagt.

Circa 40% van de grootverbruikers zijn bouwbedrijven..

Uitsplitsing naar sector laat zien dat het verbruik door de bouwsector (aannemers, kraanbedrijven, grond- weg- en waterwerken, etc.) het grootste aandeel heeft (39%) binnen de groep grootverbruikers. Binnen de bouwsector nemen de (loon)grondverzet en (loon)grondwerkbedrijven bijna 30% van het verbruik voor hun rekening.

²⁸ Bron: Douane

²⁹ Er is geen aanvullend eigen onderzoek verricht door ECORYS naar fraude.

³⁰ De 'oude' terugaafregeling van energiebelasting voor grootverbruikers is per 1 januari 2010 vervangen door een vergelijkbare terugaafregeling op accijns.

... 30% is industrie

De industrie komt binnen de groep grootverbruikers op de tweede plaats met een aandeel van 30%. Deze sector is een gemêleerde groep die onder andere bestaat uit verhuurders van aggregaten. Rode diesel wordt binnen de industrie gebruikt voor onder andere verwarmingsdoeleinden, werktuigen en intern transportmaterieel op bedrijfsterreinen zoals heftrucks.

Andere grootverbruikers zijn het spoor,...

De sector spoor heeft een aandeel van 12% binnen de groep grootverbruikers. Op het spoor wordt rode diesel met name gebruikt voor het voortbewegen van diesellocomotieven. Deze worden ingezet voor goederenvervoer maar ook voor personenvervoer op een aantal decentrale lijnen (dat willen zeggen buiten het hoofdrailnet waarop NS actief is).

.. de landbouw...

Grootverbruikers van rode diesel binnen de sector landbouw hebben een aandeel van 7% en betreffen landbouwbedrijven, loonbedrijven en hoveniers. De rode diesel wordt in deze sector gebruikt voor verschillende landbouwvoertuigen en -apparatuur zoals tractoren. Waarschijnlijk wordt ook nog een klein deel verbruikt door glastuinders zonder aansluiting op het aardgasnet: in 2004 werd door deze bedrijven 0,9 miljoen liter rode diesel verbruikt.³¹ Verwacht wordt dat dit volume in 2008 in ieder geval niet hoger ligt omdat verwarmen op diesel bedrijfseconomisch haast niet meer rendabel is.

..en de transportsector

Binnen de sector transport, met een aandeel van 6% in het grootverbruik, gaat het met name om rode diesel voor koelaggregaten op vrachtwagens.

De laatste categorie grootverbruikers betreffen de nutsbedrijven (waterleidingbedrijven, waterschappen, elektriciteitsbedrijven), met een aandeel van 4% in het grootverbruik, die rode diesel als 'strategische' voorraad aanhouden of voor andere doeleinden zoals verwarming gebruiken.

De categorie divers/onbekend (aandeel 1%) betreffen onder andere een tweetal recreatiebedrijven. Uit de interviews is tevens naar voren gekomen dat deze categorie verder mogelijk bestaat uit ziekenhuizen die rode diesel op voorraad houden voor het (nood)aggregaat en uit oude appartementen in sommige steden die rode diesel voor verwarmingsdoeleinden gebruiken.

Tabel 4.1 Aantal grootverbruikers en verbruikte hoeveelheid rode diesel in Nederland in 2008

Sector	Verbruikte hoeveelheid (mln liters)	Aantal bedrijven
Bouw	237,2	512
- w.v. loonwerk grondverzet, grondwerken	68,2	206
Industrie	182,6	201
- w.v. verhuur aggregaten	14,7	10
Spoor	70,4	17
Landbouw	42,2	130
- w.v. loonbedrijven	5,2	18
- hoveniersbedrijven	1,4	5

³¹ Bron: Douane.

Sector	Verbruikte hoeveelheid (mln liters)	Aantal bedrijven
Transport	37,0	59
Nutsbedrijven	24,9	27
Divers/onbekend	8,8	11
Totaal	603,2	957

Bron: Belastingdienst.

4.3 Uitsplitsing kleinverbruikers

De categorie kleinverbruikers is getracht via twee methoden in kaart te brengen. Enerzijds is er een enquête gehouden onder AGP-houders (de aanbodkant), anderzijds zijn er gesprekken gevoerd met belangenorganisaties van rode diesel gebruikers (de vraagkant).

Uitsplitsing kleinverbruikers via aanbodkant

AGP-houders zetten jaarlijks circa 802 miljoen liter af aan de kleinverbruikers. Uit de enquête³² onder de AGP-houders blijkt dat circa 93% van hun afzet aan kleinverbruikers (750 miljoen liter) wordt geleverd via tussenhandelaren, terwijl slechts 6% (47 miljoen liter) wordt geleverd aan de kleinverbruikers. Dit is weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 4.2 Resultaten survey onder AGP-houders, tevens toegepast op de hele sector.

	% verdeling op basis van survey (n=12, 67% van de doorzet)	Toegepast op hele sector (in miljoenen liters)
Directe levering	46%	655
- aan grootverbruikers	-	- 603*
- aan kleinverbruikers	-	- 47
- via onbemande pompen	- 0,3%	- 5
Levering aan tussenhandel	53%	750
Totaal	100%	1.405 (zonder binnenvaart)

Bron: ECORYS survey (n=12).

Noot: De resultaten in de tabel kennen een belangrijke onzekerheidsmarge. De 12 AGP-houders die een reactie hebben gegeven vertegenwoordigen 67% van de totale doorzet in rode diesel.

* gebaseerd op data van de belastingdienst.

Er bestaan echter grote verschillen tussen de AGP-houders: sommige AGP-houders leveren meer dan 75% van hun doorzet aan de tussenhandel, terwijl anderen bijna niets aan de tussenhandel leveren.

AGP houders hebben weinig zicht op de eindgebruikers

Het hoge percentage levering van AGP-houders aan de tussenhandel betekent feitelijk dat de observaties ten aanzien van de kleinverbruikers van zeer beperkte waarde zijn. De AGP-houders blijken weinig zicht te hebben op wat er verderop in de keten precies plaatsvindt.

Een meer gedetailleerde uitwerking van de survey is te vinden in Bijlage 3.

³² Meer details over deze enquête zijn te vinden in bijlage 3.

Uitsplitsing kleinverbruikers via vraagkant

Bouw

De bouwsector is een sector die verschillende typen bedrijven omvat. De bedrijven die rode diesel gebruiken zijn divers en omvatten onder andere bedrijven in de grond-, weg- en waterbouw, kraanbedrijven en aannemingsbedrijven. Uit gesprekken met de sector blijkt dat het rode diesel gebruik door kleinverbruikers in de aannemerij (incl. kraanbedrijven) onbekend is. Wel kan worden aangegeven dat een gemiddelde kraan 10 tot 15.000 liter rode diesel per jaar verbruikt. Hoeveel kranen er in Nederland zijn is echter niet bekend. Ook het aantal kranen per bedrijf kan uiteenlopen van 1 kraan (een zogenaamde ZZP-er) tot enige tientallen kranen. Als **indicatie** van het kleinverbruik door aannemers in de bouwsector kan de 80-20 regel wordt gehanteerd: 80% van de rode diesel wordt door 20% van de bedrijven (de grootverbruikers) gebruikt. Dit betekent dat de omvang van het kleinverbruik in de bouw (excl. loonwerk) op ca. 42 miljoen liter rode diesel wordt geschat. Als maximum zou het gebruik gelijk kunnen worden gesteld aan het totale verbruik door de bouw-grootverbruikers (excl. loonwerk) zo geeft de sector aan. Dit komt neer op een maximum verbruik van 169 miljoen liter door aannemersbedrijven. Gegeven deze brandbreedte van tussen de 42 en 169 miljoen liter, wordt voor de bouwsector (excl. loonwerk) uitgegaan van het gemiddelde, te weten 105 miljoen liter. Inclusief het loonwerk (zie hieronder) komt dit neer op een verbruik van 196 miljoen liter rode diesel in de bouw.

Ook de kleinere (loon)grondverzet en (loon)grondwerkbedrijven behoren tot de bouwsector. Op basis van gesprekken met de sector is getracht een inschatting te maken van het verbruik van deze sector.³³ Het totaal verbruik aan rode diesel door grondverzet, grondwerkbedrijven en loonbedrijven wordt over 2008 geschat op 275 miljoen liter. Hiervan is reeds circa 74 miljoen liter toegedeeld aan de grootverbruikers. Dit betekent dat circa 200 miljoen liter door kleinverbruikers moet worden afgenomen. Niet bekend is hoe deze precies verdeeld zijn over de sector bouw (grondverzet, grondwerkbedrijven) en landbouw (loonbedrijven). Cumela, de brancheorganisatie, schat in dat 45% van de activiteiten is gerelateerd aan bouw en 55% aan landbouw. Dit brengt het kleinverbruik door grondverzet en grondwerkbedrijven in de bouw op circa 91 miljoen liter.

Landbouw

Het gemiddelde verbruik per jaar van rode diesel door een landbouwbedrijf wordt geschat op 6.000 à 7.000 liter per jaar. De brandstof wordt aan huis geleverd door een tankwagen en wordt voornamelijk gebruikt voor landbouwvoertuigen (tractoren e.d.). Een akkerbouwbedrijf gebruikt iets meer, te weten 9.500 liter/jaar, een melkveebedrijf iets minder, 5.900 liter/jaar.³⁴ Tuinbouwbedrijven gebruiken overwegend aardgas en nauwelijks rode diesel. Tot slot zijn er nog combinatiebedrijven (voornamelijk akkerbouw plus veeteelt), aangenomen wordt dat deze gemiddeld rond de 7.700 liter rode diesel per jaar gebruiken. Gegeven het aantal landbouwbedrijven in Nederland brengt dit het totale kleinverbruik door de akkerbouw en veeteelt inclusief combinatiebedrijven in 2008 op circa 420 miljoen liter. Dit betekent een aandeel van 52% in het totale kleinverbruik.

De helft van het rode diesel gebruik door kleinverbruikers komt voor rekening van de landbouw

³³ Bron: Cumela.

³⁴ Bron: LEI Via hun website: http://www3.lei.wur.nl/BIN_ASp/?Database=LTC

Het totaal aan kleinverbruik rode diesel door loonbedrijven in de landbouwsector is geschat op 111 miljoen liter per jaar (zie de berekeningen onder bouw hierboven). Daarnaast wordt er mogelijk nog wat rode diesel gebruikt door hoveniersbedrijven. Naar verwachting zal het echter niet om grote hoeveelheden gaan. Dit vanwege het feit dat kleine hoveniersbedrijven voor grote (graaf)klussen waarschijnlijk een grondverzetbedrijf zullen inhuren omdat het voor deze hoveniers te kostbaar is om relatief grote machines in eigendom te hebben. Ook de brancheorganisatie van de hoveniers kon geen inschatting maken. Verwacht wordt dat het gaat om enige miljoenen liters.

Transport

Rode diesel in de transportsector wordt voornamelijk gebruikt voor de koelaggregaten op vrachtwagens. Het totale verbruik aan rode diesel door deze sector wordt geschat op 80 miljoen liter per jaar.³⁵ Door de grootverbruikers wordt hiervan reeds 37 miljoen liter afgenomen. Dit betekent dat de kleinverbruikers in totaal 43 miljoen liter afnemen.

Overig

Tot slot is er nog een groep kleingebruikers die niet tot de eerder genoemde sectoren behoort. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan bedrijven in de groot-/detailhandel die gebruik maken van heftrucks op (rode) diesel (bijvoorbeeld groothandels is aardappelen, groente en fruit, tegelhandels), bedrijven in afvalverwerking/recycling die eveneens gebruik maken van heftrucks en bulldozers (bijvoorbeeld oud papier bedrijven, metaalrecycling) en reinigingsbedrijven (containerreiniging, gevelreiniging, enz.). Het totale verbruik door deze categorie wordt geschat 30 miljoen liter.³⁶

Tabel 4.3 Schatting gebruik van rode diesel door kleinverbruikers via de vraagkant (2008)

Sector	Gemiddeld verbruik/jaar per bedrijf (liters)	Aantal bedrijven in 2008 (a)	Totaal verbruikte hoeveelheid in 2008 (mln liters)
Bouw			196
w.v. grondverzet, grondwerken (b)			91
Landbouw (a)			533
• Akkerbouw;	9.500	11.000	105
• Veeteelt;	5.900	44.000	260
• Tuinbouw;	-	13.000	-
• Combinatie bedrijf;	7.700	7.000	54
• Loonbedrijf (b);			111
• Hoveniers.			3 (schatting)
Transport			43
Overig			30
Totaal			802

(a) Het aantal land- en tuinbouwbedrijven is gebaseerd op het Compendium voor de Leefomgeving.

Bron: <http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl0009-Aantal-landbouwbedrijven-en-bedrijfs-grootte.html?i=11-61>.

(b) Schattingen o.b.v. steekproef van bedrijfseconomische gegevens van Cumela.

³⁵ Uitgaande van 10.000 koeltrailers die 2.000 uur per jaar draaien met een verbruik van 4 liter rode diesel/uur.

³⁶ Gebaseerd op het totaal van 802 miljoen liter minus het totaal van de sectoren die wel bekend zijn.

4.4 Samenvatting

De landbouw- en bouwsector zijn de grootste gebruikers van rode diesel

Optelling van groot- en kleinverbruikers laat zien dat de landbouwsector per saldo de grootste directe gebruiker is van rode diesel, gevolgd door de bouwsector. Samen nemen deze twee sectoren circa 72% van het rode dieselverbruik voor hun rekening. Bedacht dient te worden dat de verdeling van het rode diesel gebruik over de verschillende gebruikerssectoren niet in alle gevallen eenvoudig is geweest. Met name de verdeling van het verbruik over de kleinverbruikers, met uitzondering van de landbouw, dient dan ook met voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. Ook dient rekening te worden gehouden met het feit dat in de verbruikte hoeveelheid ook de fraude is meegenomen. Hoeveel effect dat heeft per sector is onbekend.

Tabel 4.4 Totaal gebruik van rode diesel naar sector in 2008, exclusief kust- en binnenvaart (in mln liter)

Sector	Grootverbruik	Kleinverbruik	Totaal verbruikte hoeveelheid
Bouw, waarvan	237	196	433
- grondverzet, grondwerken	68	91	159
- overig	169	105	274
Industrie	183	-	183
Landbouw, w.v.	42	533	575
- loonbedrijven	5	111	
- akkerbouw	9	105	
- veeteelt	22	260	
- combinatie akkerbouw/veeteelt	5	54	
- hoveniers	1	3 (schatting)	
Nutsbedrijven	25	-	25
Spoor	70	-	70
Transport	37	43	80
Overig (w.o. huishoudens)	9	30	39
Totaal	603	802	1.405

Noot: zie voorgaande tabellen voor bronnen en overige opmerkingen.

5 Effecten van uitfasering

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we de effecten van uitfasering op de verschillende spelers in de waardeketen. We gaan achtereenvolgens in op de effecten voor producenten en de groothandel en vervolgens op de effecten voor de eindgebruikers van rode diesel. Hierbij besteden we aandacht aan de eerste-orde directe effecten (kosten), mogelijke alternatieven voor het gebruik van rode diesel en efficiencywinsten. Het hoofdstuk sluit af met een overzicht van de kosten van uitfasering per sector.

5.2 Voor producenten en andere leveranciers

Bij effecten van uitfasering is enkel nog het verschil tussen rode EN590 en blanke diesel relevant

Op dit moment wordt er voor de Nederlandse markt bijna alleen nog maar zwavelvrije rode diesel (EN590) geproduceerd en gebruikt. Daarnaast kunnen veel moderne machines alleen op (rode) diesel conform EN590 norm draaien. Daarom is bij uitfasering in de toekomst van rode diesel vrijwel alleen het verschil tussen rode EN590 diesel en blanke diesel relevant.

Tabel 5.1 hieronder geeft een overzicht van de belangrijkste effecten voor producenten en leveranciers van rode diesel zoals deze in gesprekken met betrokkenen zijn geïnventariseerd. Onder de tabel worden deze effecten nader toegelicht.

Tabel 5.1 Overzicht belangrijkste effecten uitfasering voor producenten en leveranciers

Effect	Gevolgen AGP-houder	Gevolgen niet-AGP handelaren
<i>Logistieke effecten</i>		
Verval noodzaak bijmenging additieven rode diesel	Kleine kostenbesparing	
Verval noodzaak aparte compartimenten rood en blank in tankwagens waardoor efficiëntere route kunnen worden gereden met alleen blank	Kostenbesparing (efficiëntiewinst in distributie)	Kostenbesparing (efficiëntiewinst in distributie)
Ombouwen (onbemande) rode diesel pompen	Eenmalige, relatief lage, kosten	
<i>Directe financiële effecten</i>		
Hoger bedrag af te dragen accijns voor AGP-houders	Financieel-economisch voordeel vanwege verschil in termijn ontvangst betaling en	

Effect	Gevolgen AGP-houder	Gevolgen niet-AGP handelaren
	accijnsafdracht	
Door hogere omzet (in €): hoger debiteuren risico en extra verzekeringspremie	Omvang van debiteurenrisico stijgt, wat zich uit in hogere premie	Omvang van debiteurenrisico stijgt, wat zich uit in hogere premie
Verlies hogere marge op rode diesel dan op blanke diesel	Winstderving	Winstderving; mogelijk zullen er handelaren gaan wegvallen
<i>Schaaleffecten</i>		
Schaalvoordelen bij blanke diesel worden belangrijker	Positie AGP-houders op de markt wordt sterker; marktconcentratie mogelijk	Mogelijk zullen er handelaren gaan wegvallen (marktconcentratie)

Bron: gesprekken met producenten en leveranciers van rode diesel, verdere analyse van ECORYS.

Logistieke effecten

Door uitfasering van rode diesel vervalt de noodzaak voor bijmengen...

De basisbrandstof (diesel volgens EN590 norm) wordt door middel van additieven in de verschillende typen diesel omgezet. Zowel rode diesel volgens EN590 norm als blanke diesel wordt daarnaast soms verrijkt tot premium varianten (bij blanke diesel b.v. Shell V-power, BP ultimate, etc). Bijmenging van kleurstof in de basisbrandstof (om rode diesel te maken) vindt plaats voordat de diesel vanuit de AGP naar de (kleinere) tussenhandel gaat of naar de eindgebruiker (via tankauto's). De infrastructuur die voor bijmenging wordt gebruikt is zeer beperkt van schaal. De te verwachten effecten bij uitfasering van rode diesel – voor zover het niet-scheepvaart betreft – zijn dan ook beperkt. Aan de ene kant vindt er een kapitaalvernietigingseffect plaats door het overbodig maken van de infrastructuur voor bijmenging. Aan de andere kant vervallen kosten voor bijmenging en gescheiden behandeling van rode diesel en treden er daardoor efficiëncywinsten op.

... alsmede de noodzaak om in aparte tanks verder uit te leveren...

Uitlevering van rode diesel aan kleinverbruikers vindt veelal plaats via tussenhandelaren die in meerdere brandstoffen (in ieder geval blanke en rode diesel) handelen. De voorraad bij deze handelaren is meestal aanwezig in tankauto's.³⁷ Vanuit tankauto's wordt er rechtstreeks bij de eindgebruiker geleverd in daar aanwezige tanks. Vrijwel alle tankauto's bestaan uit meerdere compartimenten (ook om instabiliteit van het voertuig tegen te gaan) waardoor rode en blanke diesel in hetzelfde voertuig kunnen worden vervoerd. Deze voertuigen kunnen ook worden gebruikt voor alleen het vervoer van blanke diesel – na een enkele goede spoeling is de concentratie 'vervuiling' al dusdanig beperkt dat de brandstof als blanke diesel verkocht kan worden. Het vervallen van het onderscheid tussen rode en blanke diesel leidt tot een effectief grotere beschikbare capaciteit van tankauto's waardoor er beperkte efficiëntiewinst worden geboekt in de distributie van brandstoffen naar de eindgebruikers.

Andere infrastructuur die bestaat voor de verkoop van rode diesel betreft bemande en onbemande pompen (bij onbemande pompen mag rode diesel alleen worden getankt met een pasje). Het gaat hierbij om 71 vergunningen voor bedrijven.³⁸ Het aantal verkooppunten is substantieel hoger. Deze distributiepunten zullen waarschijnlijk worden

³⁷ Zodra de voorraad stijgt en er een depot wordt gebruikt, wordt het namelijk interessanter om een AGP-vergunning aan te vragen.

³⁸ Bron: Douane.

gesaneerd om omgezet te worden naar distributie van blanke diesel. De kosten die hieraan verbonden zijn relatief beperkt.

... en ontstaat de mogelijkheid om efficiëntere routes te rijden

Daarnaast levert het vervallen van de noodzaak tot het rijden met verschillende brandstoffen in één tankauto (rode en blanke diesel) het belangrijke voordeel op voor handelaren dat ze een efficiëntere uitleveringsroute kunnen rijden.

Directe financiële effecten

Voor AGP-houders ontstaat nog een financieel-economisch voordeel

Wanneer rode diesel gebruikers overstappen op blanke diesel, treedt er voor AGP-houders een positief financieel-economisch effect op. Dit effect bestaat uit een extra boekwinst die wordt behaald op het verschil in termijn tussen ontvangst van de betaling door de klant en de afdrachttermijn van accijns (de volgende maand), nu het totaal af te dragen accijnsbedrag hoger wordt dan voorheen.

Door hogere omzet stijgt het debiteurenrisico

Hier tegenover staat dat door de toegenomen omzet (immers: hogere prijs per liter) ook het openstaande saldo van debiteuren voor alle leveranciers (niet alleen AGP-houders) iets oploopt, wat een iets hoger risico impliceert. Dit risico is des te meer aanwezig, omdat bij eventueel faillissement van de debiteur geen teruggaaf van accijns wordt verleend (dat geldt wel voor de BTW). Vooral voor kleinere handelaren die momenteel relatief veel rode diesel leveren geldt dit risico. Dit hogere debiteurenrisico kan natuurlijk worden verzekerd, maar wel tegen een bepaalde premie. Ook de kosten voor het verzekeren van het transport zullen stijgen vanwege de hogere totale waarde.

Eén van de geïnterviewden rekende voor dat bij een doorzet van 4 miljoen liter rode diesel, een gemiddelde handelaar € 680.000,- extra omzet genereert bij het wegvallen van het accijnsverschil. Zowel de verzekering (premie) van het debiteurenrisico als van het transport zal in dit geval stijgen.

Het belangrijkste negatieve effect is het verlies van de licht hogere marge op rode diesel

De marges die handelaren momenteel rekenen op rode diesel liggen iets hoger dan op blanke diesel. Op blanke diesel worden hogere kortingen gegeven – voornamelijk ingegeven door de grotere handelsvolumes. Bij uitfasering van het verschil tussen rode en blanke diesel zullen handelaren dus de iets hogere marges op rode diesel verliezen. Voor grote handelaren in blanke diesel, waarvoor rode diesel een bijproduct is, zal dit minder een probleem zijn dan voor enkele (kleinere) handelaren die vooral rode diesel leveren.

Schaaleffecten

Schaalvoordelen zullen belangrijker worden, waardoor enige marktconcentratie zal plaatsvinden

Vanuit diverse zijden wordt de verwachting uitgesproken dat een aantal kleinere handelaren zal verdwijnen bij het uitfaseren van rode diesel. Enerzijds zal dat gebeuren door het wegvallen van de hogere marges voor handelaren op rode diesel. Op de markt voor blanke diesel (waarmee het deel rood gesubstitueerd zal worden) is minder specifieke infrastructuur nodig en zijn de doorzetcijfers vele malen hoger; er kunnen voor blanke diesel dan ook schaalvoordelen worden behaald. Deze schaalvoordelen zijn echter gering vanwege de late bijmenging met kleurstof. Voor aflevering op locatie zal nog steeds tamelijk kleinschalige distributie noodzakelijk zijn. Levering vindt bovendien plaats vanuit depots. Hiervoor is al een relatief fijnmazig netwerk aanwezig. Anderzijds zal dit effect – het verdwijnen van een aantal kleinere handelaren – versterkt worden indien een grote groep gebruikers geen voorraad meer aanhoudt uit kostenoverwegingen (zie ook hieronder).

Afname van fraude

De mogelijkheden voor fraude verdwijnen met het afschaffen of uitfasen van de verlaagde accijns op rode diesel behoudens gebruik van over de grens en vanuit de binnenvaart.

Conclusies

Voor producenten en leveranciers zal er een kleine efficiëntiewinst optreden als gevolg van het wegvallen van de noodzaak voor separate infrastructuur voor rode diesel (compartimenten en pompen). Hiertegenover staan wel enkele desinvesteringkosten en kapitaalvernietigingseffecten op de korte termijn. De mogelijkheid tot het rijden van efficiëntere routes met alleen blanke diesel levert een voordeel op voor leveranciers. Het wegvallen van de wat hogere marge op rode diesel voor leveranciers is een nadeel, vooral voor leveranciers die relatief veel rode diesel leveren. De verwachting is dat er een lichte stijging in marktconcentratie zal optreden (het wegvallen van enkele kleine handelaren) als gevolg van het belangrijker worden van schaaleffecten. Dit zal echter weinig tot geen effect hebben op de marktwerking; het aantal AGP-houders zal niet dalen en het aantal tussenhandelaren zal mogelijk licht dalen. Voor zowel AGP-houders als tussenhandelaren geldt dat hun omzet (inclusief heffingen) stijgt, wat hun verzekeringspremie voor transport en debiteurenrisico verhoogt. Voor AGP-houders geldt nog het voordeel dat het totaal af te dragen bedrag aan accijns hoger wordt (financieringsvoordeel). Al met al zullen de te verwachten effecten per saldo voor de groep producenten en leveranciers relatief klein zijn.

5.3 Voor eindgebruikers

Gebruikers stappen over op blanke diesel...

Eindgebruikers stappen, bij het afschaffen van de rode diesel, over op het gebruik van blanke diesel. Een overstap op alternatieven anders dan blanke diesel op korte termijn ligt niet voor de hand, al zijn er verschillen per sector. In onderstaande tabel wordt per sector een overzicht gegeven van de mogelijkheden om over te stappen.

Tabel 5.2 Kenmerken gebruik per sector en mogelijke alternatieven

Sector	Aflevering	Machines	Alternatieven?
Bouw	In tanks op bedrijfslocatie. Tankinhoud is veelal groot. Het aantal grootverbruikers is hoog. Zeer beperkte afname aan de pomp. In sommige gevallen huren bouwondernemers loonwerkers in aan wie ze ook de brandstof ter beschikking stellen.	Graafmachines	Geen, hybride of alternatieve brandstoffen liggen niet voor de hand (er is geen markt; te beperkte trekkracht bij alternatieven)
		Kranen, Heimachines	Idem
Industrie , w.o. Waterschappen, Ziekenhuizen, Etc.	Tanks op locatie	Noodaggregaten	Geen alternatieven

Sector	Aflevering	Machines	Alternatieven?
Energie	Tanks op locatie	Aggregaten	Elektriciteit
Havens	Tanks op locatie	Kranen, etc.	Geen alternatieven
Spoor	Tanks op locatie	Diesellocs	Stroom is een mogelijk alternatief, maar veelal geen bovenleiding aanwezig of veel trekkracht nodig
Landbouw	In tanks op bedrijfslocatie. Tankinhoud is veelal tussen 1.000-5.000 liter. Zeer beperkte afname aan de pomp	Tractoren Overig, w.o. dorsmachines, etc. Verwarming	Zie onder bouw, kosten zijn niet/nauwelijks door te berekenen Idem Eventueel aansluiting op het gasnet (zie ook hieronder).
Hoveniers	Grote bedrijven tanks op bedrijfslocatie, kleine bedrijven aan de pomp	Bladblazers, versnipperaars, etc.	Geen alternatieven
Koeltransport	Aan de pomp	Koelapparatuur op vrachtauto's	Geen alternatieven.
'Cumela' (toeleveranciers in GWW en landbouw)	In tanks op bedrijfslocatie. Tankinhoud is veelal meer dan 10.000 liter. Zeer beperkte afname aan de pomp	Zie landbouw en bouw	Zie landbouw en bouw
Huishoudens	Kleine tanks op locatie	Verwarming van appartementencomplexen of afgelegen huizen (vaak boerderijen)	In sommige gevallen kan er worden overgestapt op aardgas. Vaak echter niet.

... waarvoor de hogere kosten gemiddeld iets onder het accijnsverschil liggen...

Voor de meeste sectoren geldt dat een overstap op blanke diesel de enige optie is. Zoals in hoofdstuk 3 is uitgelegd, zullen de hogere kosten die daarmee gepaard gaan over het algemeen iets lager liggen dan het accijnsverschil (16,8 cent), onder meer omdat de kortingen die gebruikers op blanke diesel krijgen iets hoger liggen. De overige effecten van uitfasering van rode diesel voor producenten en leveranciers – en dus doorberekening aan eindgebruikers – is beperkt (zie 5.2). Dit betekent dat in de praktijk zo goed als alle rode diesel gebruikers te maken zullen krijgen met een kostenstijging van circa 16 cent per getankte liter diesel.³⁹

³⁹ Op de lange termijn zullen hogere prijzen mogelijk leiden tot de aanschaf van zuiniger machines in een aantal groepen (met name in de bouw en landbouw) waardoor het prijseffect wordt gedempt. Er zal echter geruime tijd overheen gaan voordat dit tot substantiële effecten leidt. Het machinepark is vaak al tamelijk nieuw. Binnen de akkerbouw zullen hogere prijzen mogelijk een impuls geven aan ander 'ploegregime' (waar men momenteel ook al studie naar verricht) waarbij verschillende handelingen tijdens een rit worden uitgevoerd.

Er bestaan wel verschillen tussen de mogelijkheden per gebruikerssector om de hogere kosten te kunnen doorberekenen aan hun klanten (aan bedrijven, de overheid en consumenten). Dit hangt onder andere af van het feit in hoeverre de groep eindgebruikers op de lokale of internationale markt concurreert. Onderstaande tabel geeft per sector een aantal specifieke factoren.

Tabel 5.3 Mogelijkheden voor het doorberekenen van kosten per sector

Sector	Leveren aan ...	Kunnen kosten worden doorberekend?
Bouw	Diverse gebruikers (overheid, bedrijven, consumenten)	Het is een lokale markt, waarschijnlijk volledige doorberekening, wel met enige vertraging
Industrie , w.o. Waterschappen, Ziekenhuizen, Etc. Energie Havens	Het zijn eindgebruikers Het zijn eindgebruikers Leveren overslagdiensten	Ja, aan de consument / belastingbetaler Ja, aan de consument Ja, maar niet volledig vanwege internationale concurrentiepositie
Spoor	Consumenten, groothandel en bedrijven	Ja, op de langere termijn
Landbouw Hoveniers	Groothandel en (voornamelijk) indirect aan de consument Overheid en particulieren	Geen volledige doorberekening mogelijk vanwege prijsvorming op de wereldmarkt Ja naar de overheid op langere termijn. Bij particulieren is het onzeker
Koeltransport	Vervoer van temperatuurkritische producten voor groothandel, supermarkten, etc.	Op lange termijn doorberekening, maar niet volledig vanwege internationale concurrentiepositie
'Cumela' (toeleveranciers in GWW en landbouw)	Zijn toeleveranciers voor landbouw en bouw	Tot op zekere hoogte. Bij levering aan landbouw is volledige doorberekening minder waarschijnlijk
Huishoudens	Het zijn eindgebruikers	Niet relevant

Gegeven de mogelijkheden voor het doorberekenen van de hogere brandstofkosten en de afwezigheid van alternatieven leidt dit tot de volgende effecten voor eindgebruikers:

Bouw

De bouw levert aan diverse gebruikers: overheid, bedrijven en consumenten. Aangezien de bouw grotendeels een lokale markt is, is de verwachting dat de bouwsector redelijk goed in staat is op de hogere brandstofkosten uiteindelijk volledig door te berekenen aan afnemers, zeker op de langere termijn. Het kan echter even duren voordat er volledige doorberekening plaatsvindt, omdat niet alle contracten in de bouw standaard brandstofclausules bevatten. Vooral op kortere termijn zullen er dus hogere kosten voor

deze groep gebruikers zijn (hogere brandstofkosten onder lopende contracten komen voor rekening van de sector en overschakeling van rode op blanke diesel zal enkele vaste kosten met zich meebrengen, bijvoorbeeld in apparatuur).

De bouwsector zal daarnaast een iets hoger risico lopen op diefstal, nu er relatief grote voorraden blanke diesel (i.p.v. rode) in tanks op locatie aanwezig zal zijn.

Industrie

Voor de meeste groepen gebruikers in de industrie zullen de kostenstijgingen beperkt blijven. Voor bedrijven en instellingen die rode diesel enkel gebruiken voor een voorraad in noodaggregaten (bv. ziekenhuizen en de energiesector), is de brandstofkostenpost een verwaarloosbaar deel van de totale kosten. Doorberekening aan de consument (al dan niet via belastingen) is mogelijk.

Echter, voor exploitanten die op een internationale markt actief zijn, kan het lastiger zijn de hogere kosten door te berekenen, aangezien dit de internationale concurrentiepositie kan schaden.

Spoor

In het goederenvervoer per spoor maken de energiekosten 22% uit van de totale kosten⁴⁰. Dit betekent dat afschaffing van de rode diesel regeling zeker gevoeld zal worden op die lijnen waar gereden wordt met diesellocomotieven. Doorberekening van een kostenstijging is op de korte termijn niet makkelijk, want er is sprake van lage marges. Ten aanzien van het doorrekenen van de hogere kosten in het decentraal reizigersvervoer geldt dat dit in verband met de verleende concessies op korte termijn niet makkelijk zal zijn. Daarnaast liggen prijsstijgingen in het openbaar vervoer politiek erg gevoelig.

Landbouw

De landbouwsector zal naar verwachting de meeste negatieve gevolgen ondervinden van afschaffing van het accijnsverschil tussen rode en blanke diesel. Aangezien de prijzen voor landbouwproducten op de wereldmarkt tot stand komen en de concurrentiepositie van Nederland in de wereld niet voor alle producten erg sterk is, zal doorberekenen van hogere brandstofkosten voor veel subsectoren niet mogelijk zijn en derhalve ten koste gaan van soms toch al kleine marges.

In andere Europese landen geldt (ook) een verlaagd accijnstarief voor diesel gebruikt in de landbouwsector. In 2007 waren deze accijnstarieven op landbouwdiesel in Frankrijk, Duitsland en Polen hoger dan in Nederland (accijnstarieven van respectievelijk €0,370, €0,256 en €0,222). In België is de landbouwsector vrijgesteld van accijns op landbouwdiesel; verder hebben Denemarken (€0,033), Groot-Brittannië (€0,062), Hongarije (€0,067) en Spanje (€0,088) een relatief laag accijnstarief op landbouwdiesel in vergelijking met Nederland. Afschaffing van het accijnsverschil maakt accijns op diesel gebruikt in de landbouwsector dus tot (een van de) hoogste in Europa.⁴¹ De

⁴⁰ Costs and performance of European rail freight transportation, NEA, 2008

⁴¹ Cijfers ontleend aan: "Exploring Agricultural taxation in Europe, LEI Wageningen, The Hague, April 2007, beschikbaar via http://www.lei.dlo.nl/publicaties/PDF/2007/2_xxx/2_07_06.pdf. Actuele tarieven zijn te vinden op de website van DG TAXUD.

concurrentiepositie van de landbouwsector in Nederland ten opzicht van andere Europese landen zal door deze maatregel dan ook enigszins aangetast worden.

Wat betreft de omvang van het gebruik van diesel in de bedrijfsvoering is er op de lange termijn wel een klein positief effect te verwachten in efficiëntieverbetering van brandstofgebruik. De prijselasticiteit van de vraag naar brandstof in deze sector ligt echter niet zeer hoog, ondermeer omdat de ingezette kapitaalgoederen een relatief lange levensduur hebben (vervanging of aanpassing op korte termijn specifiek als gevolg van deze maatregel is niet te verwachten) en omdat het gebruik van diesel meer afhankelijk is van andere factoren zoals weersomstandigheden (is het een nat of een droog seizoen).

Een aantal geïnterviewde partijen wijst er op dat landbouwbedrijven na de afschaffing van rode diesel mogelijk de eigen tank op hun erf zullen weghalen vanwege de strengere milieuregels. Het argument daarvoor is dat voor het vertanken van blanke diesel de regels veel strenger zijn dan voor vertanken van rode diesel. Dit is echter geen steekhoudende reden (zie onder).

In het Besluit Landbouw Milieubeheer (artikel 2.10.5) wordt ten aanzien van de eisen aan een tankplaats onderscheid gemaakt tussen een vloeistofdichte vloer en een (in de praktijk veel goedkopere) vloeistofkerende vloer. Uitgangspunt is de aanwezigheid van een vloeistofdichte vloer, maar tot een jaaromzet van ten hoogste 25.000 liter⁴² kan volstaan worden met een vloeistofkerende vloer. Aangezien het hier gaat om 'motorbrandstoffen' wordt er geen expliciet onderscheid gemaakt tussen rode of blanke diesel, dit in tegenstelling tot wat sommige geïnterviewden veronderstelden.

Hoveniers leveren hun diensten aan overheden en particulieren. Op de korte termijn is de verwachting dat doorberekening van de hogere kosten moeilijk zal zijn omdat in de contracten geen brandstofclausule is opgenomen. Op de langere termijn zal doorrekening aan de overheid naar verwachting wel mogelijk zijn. Doorrekening aan particulieren is onzeker, de sector is bang dat particulieren dan bepaalde werkzaamheden zelf gaan doen.

Koeltransport

Voor transporteurs van temperatuurkritische producten zal er een kostenstijging plaatsvinden voor het gebruik van brandstof voor koelinstallaties. Deze kostenstijging kan doorberekend worden voor transporteurs actief op de Nederlandse markt. Voor bedrijven actief in internationaal koeltransport kan dit lastiger zijn vanwege schade aan de internationale concurrentiepositie. Voor transporteurs van overige (niet-temperatuurkritische) goederen is het gebruik van rode diesel verwaarloosbaar ten opzichte van het gebruik van blanke diesel en zal de kostenstijging weinig effect hebben.

Loonbedrijven

Voor de Cumela sector is doorberekening van de hogere kosten tot op zekere hoogte te verwachten, zeker bij toeleverantie aan grond- en waterwerken. Echter, voor cumela-activiteiten in de landbouwsector gelden deels dezelfde argumenten als vermeld onder "landbouw"; gehele doorberekening is gezien de positie van de sector op de internationale markt onmogelijk.

⁴² Hierbij gaat het volgens het Besluit om aflevering die "uitsluitend plaatsvinden aan voertuigen die niet bestemd zijn voor wegvervoer en die bestemd zijn voor eigen bedrijfsmatig gebruik".

Huishoudens

Voor huishoudens is het niet mogelijk hogere verwarmingskosten (het directe gebruik van rode diesel door huishoudens is beperkt tot verwarmingsdoeleinden in een beperkt aantal vooral oudere appartementencomplexen) door te berekenen. Dit betekent dat deze kostenstijging dus geheel voor rekening van de betreffende huishoudens komt. Het gaat hier echter wel om een hele kleine groep gebruikers die een directe kostenstijging zullen ondervinden. Daarnaast zullen alle huishoudens met een indirecte kostenstijging te maken krijgen. Afschaffing van de rode dieselregeling zal immers voor verschillende sectoren leiden tot hogere kosten die uiteindelijk (voor het grootste deel) aan de consumenten zullen worden doorberekend. Dit betekent dat het besteedbare huishoudinkomen wordt aangetast en dat bestedingen kunnen dalen.

Tenslotte kan worden opgemerkt dat er in bepaalde sectoren, bijvoorbeeld in de voedselketen, sprake is van effecten in een aantal schakels in de ketens. Zo worden zowel loonwerkers als agrarische bedrijven geraakt en zullen ook koeltransporteurs producenten van veevoeder en bepaalde groothandels (heftrucks) een kostenstijging ondervinden. Dit kan ook optreden in een aantal andere ketens. Met deze effecten wordt rekening gehouden voor zover er een directe relatie tussen sectoren in de keten is. Het beste voorbeeld hiervan is die tussen loonwerkers en agrarische bedrijven.

5.4 Kostenverhoging per sector

De kostenverhoging per sector is in principe gelijk aan het gebruik van rode diesel (aantal liters) maal de prijsverhoging. Uit hoofdstuk 3 is gebleken dat deze prijsverhoging gelijk is aan circa 16 cent per liter diesel; het accijnsverschil minus de kosten voor bijmenging en hogere distributiekosten. Onderstaande tabel geeft het resultaat van deze berekeningen. Bedacht moet wel worden dat deze rekenexercitie tot op zekere hoogte een theoretische is omdat bedrijven zullen proberen de hogere kosten door te berekenen aan de klant. Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat dit naar verwachting, zeker op wat langere termijn, in veel gevallen zal lukken (met uitzondering van de landbouw) waardoor de uiteindelijke rekening bij de consument (huishoudens) komt te liggen.

Tabel 5.4 Kostenverhoging per sector

Sector	Totaal verbruikte hoeveelheid (mln liter)	Kostenverhoging (mln euro's)
Bouw, waarvan	433	69
- grondverzet, grondwerken	159	25
- overig	274	44
Industrie	183	29
Landbouw, w.v.(a)	575	92
- loonbedrijven	116	19
- akkerbouw	114	18
- veeteelt	282	45
- combinatie akkerbouw/veeteelt	59	9
- hoveniers	4	1
Nutsbedrijven	25	4
Spoor	70	11
Transport	80	13
Overig	39	6
Totaal	1.405	225 (b)

- (a) het grootverbruik door de subsectoren akkerbouw, veeteelt en combinatiebedrijven is verdeeld naar rato van hun aandeel in het kleinverbruik
- (b) Deze kostenverhoging ligt lager dan het budgettaire effect dat voor de overheid was berekend, te weten een toename van opbrengsten met €236 miljoen. Het verschil van €11 miljoen wordt veroorzaakt doordat de huidige rode dieselgebruikers momenteel kosten betalen verbonden aan onder andere de bijmenging. Deze kosten vervallen bij het afschaffen van de rode diesel regeling.

Voor alle sectoren samen zal afschaffing van de rode dieselregeling leiden tot een toename van de kosten met €225 miljoen.⁴³ Dit bedrag ligt lager als er rekening wordt gehouden met fraude. Hoeveel lager, zeker per sector, is echter onduidelijk. De landbouwsector wordt met de grootste kostenstijging geconfronteerd, te weten 92 miljoen euro per jaar. Bij de interpretatie van bovenstaande cijfers dient te worden bedacht dat met name de verdeling van het verbruik over de kleinverbruikers, met uitzondering van de landbouw, moeilijk is geweest. De kostenverhoging voor de kleinverbruikers (die hierop gebaseerd is) dient dan ook met voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.

⁴³ Deze kostenverhoging ligt lager dan het budgettaire effect dat voor de overheid was berekend, te weten een toename van opbrengsten met €236 miljoen. Het verschil van €11 miljoen wordt veroorzaakt doordat de huidige rode dieselgebruikers momenteel kosten betalen verbonden aan onder andere de bijmenging. Deze kosten vervallen bij het afschaffen van de rode diesel regeling.

6 Mogelijkheden voor eventuele terugsluis

6.1 Inleiding

Als een ingreep in het fiscale stelsel de belastingopbrengsten verhoogt, zoals het geval is bij afschaffing van de rode dieselregeling, is het de vraag of het wenselijk en mogelijk is deze opbrengsten terug te sluisen naar de bedrijven/consumenten die direct nadeel ondervinden van deze ingreep. In principe is het mogelijk de terugsluis min of meer rechtstreeks te relateren aan het nadeel dat verschillende groepen ondervinden van de fiscale ingreep. Tegelijkertijd rekening houden met vergroening is al lastiger omdat dit snel in tegenspraak zal zijn met volledige compensatie. Dit hoofdstuk beziet aan welke randvoorwaarden deze terugsluis moet voldoen en welke mogelijkheden er zijn voor terugsluis. De verschillende opties worden vervolgens vergeleken.

Het uiteindelijke effect van afschaffing van rode diesel per bedrijf/sector wordt bepaald door de absolute prijsverhoging, de aanwezigheid van alternatieven, de prijselasticiteit van het belaste product, de bestemming van de opbrengst en door de mogelijkheid om hogere kosten te kunnen doorberekenen. In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat er geen/nauwelijks sprake is van de aanwezigheid van alternatieven op de korte termijn. Dit betekent dat als de rode dieselregeling wordt afgeschaft, vrijwel alle gebruikers zullen overstappen op blanke diesel.

Vervolgens is de vraag in hoeverre de hogere kosten kunnen worden doorberekend. In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat alleen de landbouw, huishoudens en de internationale (koel)transportsector de hogere kosten niet of in beperkte mate kunnen doorberekenen. Daarnaast zullen de overige sectoren enige moeite hebben met het doorberekenen, met name de bouw, zowel vanwege de aard van de werkzaamheden (en lopende contracten) als vanwege de huidige economische crisis, waardoor er tamelijk sterke prijsconcurrentie bestaat in die sector. Op langere termijn zijn deze mogelijkheden echter wel aanwezig.

De landbouwsector zal het zwaarst getroffen worden, zeker omdat er voor veel producten wereldprijzen gelden en in direct concurrerende EU landen rode diesel regelingen intact blijven. Ten aanzien van de huishoudens geldt dat het slechts om een kleine groep gebruikers gaat die een directe kostenstijging zullen ondervinden.⁴⁴ Binnen de transportsector zal het voornamelijk de (kleine) subsector die actief is in internationaal koeltransport treffen.

⁴⁴ Voor huishoudens zijn er op langere termijn ook diverse alternatieven voorhanden.

De potentiële terugsluismogelijkheden (zie paragraaf 6.3) worden daarom op de landbouwsector toegespitst; de voorgestelde opties kunnen echter ook worden toegepast in veel van de andere sectoren. Allereerst wordt echter gekeken aan welke randvoorwaarden de verschillende mogelijkheden voor terugsluis moeten worden getoetst. Dit gebeurt in de volgende paragraaf. Overigens, in dit stadium is de terugsluis een mogelijkheid maar geen zekerheid, daarom wordt gesproken over een *eventuele* terugsluis. Het is aan de politiek om hierover een beslissing te nemen.

6.2 Randvoorwaarden eventuele terugsluis

De verschillende mogelijkheden voor terugsluis worden getoetst aan een serie randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden zijn:

- Juridische haalbaarheid: zijn de terugsluisinstrumenten in overeenstemming met het geldende recht;
- Groene prikkel: in welke mate draagt de terugsluismaatregel bij aan vergroening;
- Proportionaliteit: in hoeverre worden de betrokkenen, de (voormalige) rode diesel verbruikende sectoren, volledig gecompenseerd;
- Uitvoeringskosten: de uitvoeringskosten van de terugsluismaatregel dienen in redelijke verhouding te staan met het bedrag dat wordt teruggesluisd. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de administratieve kosten voor gebruikers;
- Draagvlak: hoe is het draagvlak voor de terugsluismaatregelen;
- Fraudegevoeligheid: in hoeverre zijn de terugsluismaatregelen gevoelig voor fraude.

Naast bovenstaande criteria zijn nog andere criteria mogelijk. Het is echter onmogelijk om deze op deze plek allemaal in ogenschouw te nemen. Sommige criteria kunnen ook met elkaar in tegenspraak zijn. Het is dan ook aan de politiek om een uiteindelijke afweging tussen de verschillende mogelijke criteria te maken.

Juridische haalbaarheid

Een belangrijke randvoorwaarde bij de vormgeving van (nieuwe) fiscale en niet-fiscale terugsluisinstrumenten is uiteraard dat ze in overeenstemming zijn met het geldende recht. Naast nationale wetsbepalingen schept ook de Europese context belangrijke randvoorwaarden. Steunmaatregelen mogen bijvoorbeeld niet in strijd zijn met wet- en regelgeving over staatssteun onder het EU mededingingsbeleid (gebaseerd op o.a. artikel 107 EU Verdrag). Het is lastig, zo niet onmogelijk om vooraf duidelijkheid te krijgen of een bepaalde regeling voldoet aan de regels rondom staatssteun die er op Europees niveau zijn. Naast regelgeving is er ook in ruime mate jurisprudentie die randvoorwaarden oplegt. Verder is er voor diverse sectoren sprake van sectorspecifieke regelgeving. De bespreking hieronder van het Europese juridische kader is dan ook indicatief en niet volledig.

In principe is staatssteun verboden onder het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). Het Verdrag formuleert enkele uitzonderingen die met de gemeenschappelijke markt als verenigbaar kunnen worden beschouwd. Ook bestaan er per sector specifieke bepalingen, meestal vastgelegd in verordeningen, richtsnoeren of mededelingen, die voor die sector meer in detail specificeren wanneer staatssteun als

geoorloofd gezien wordt onder het mededingingsrecht. Box 6.1 gaat in op specifieke staatssteun bepalingen in de landbouw en bouw:

Box 6.1 Gemeenschapsbeleid inzake staatssteun: landbouw en bouw

Landbouw

Het gemeenschapsbeleid inzake staatssteun is erop gericht vrije mededinging, een doelmatige allocatie van middelen en de eenheid van de gemeenschappelijke markt te waarborgen en tegelijk onze internationale verbintenissen na te leven. Staatssteun kan alleen gerechtvaardigd zijn wanneer bij de toekenning ervan recht wordt gedaan aan de doelstellingen van dat beleid. Bovendien moet de staatssteun in overeenstemming zijn met de internationale verplichtingen van de Unie.

Voor de landbouw zijn deze voornamelijk aangegeven in de WTO-overeenkomst inzake de landbouw. Om als met de gemeenschappelijke markt verenigbaar te kunnen worden beschouwd, moeten staatssteunmaatregelen een stimulerend element inhouden of een tegenprestatie van de begunstigde vergen. Eenzijdige staatssteun die bedoeld is om de financiële situatie van producenten te verbeteren, maar op geen enkele wijze tot de ontwikkeling van de sector bijdraagt, en vooral steun die uitsluitend op grond van prijzen, hoeveelheden, productie-eenheden of eenheden van de productiemiddelen wordt toegekend, wordt beschouwd als niet met de gemeenschappelijke markt verenigbare exploitatiesteun. Ditzelfde geldt voor steun die achteraf wordt toegekend voor activiteiten die de begunstigde reeds heeft ondernomen, omdat deze niet kan worden geacht het nodige stimulerende element in te houden.

Binnen het gemeenschapsbeleid is de Verordening inzake plattelandsontwikkeling (EG/1698/2005) relevant voor staatssteun in de landbouw. Hierin is het plattelandsontwikkelingsbeleid voor 2007 – 2013 vastgelegd. Art. 88 en 89 geven enkele specifieke regels met betrekking tot staatssteun. Zo is staatssteun onder bepaalde voorwaarden toegestaan, bijvoorbeeld voor aanvullende nationale financiering voor plattelandsontwikkeling waarvoor communautaire steun wordt verleend (na aanmelding en goedkeuring bij de Commissie), voor steun tot modernisering van landbouwbedrijven tot een bepaald percentage, voor steun aan boeren in een omgeving met natuurlijke handicaps (zoals bergen), voor boeren die zich committeren aan bepaalde milieu, gezondheid en dierenwelzijn standaarden; en voor steun betreffende vrijstelling van accijnzen op grond van Richtlijn 2003/96/EG (belasting van energieproducten en elektriciteit). Bij milieusteun aan landbouw toetst de Commissie aan het milieusteunkader tenzij het landbouwsteunkader hierover ander bepaalt.

Onder de Vrijstellingsverordening landbouw (EG/1857/2006) is daarnaast bepaald dat bepaalde soorten steun aan kleine en middelgrote bedrijven in de landbouw⁴⁵ vrijgesteld zijn van de aanmeldingsplicht aan de Commissie. Dit geldt voor primaire productie van landbouwproducten door het MKB. Vrijgestelde categorieën zijn onder meer: investeringssteun in landbouwbedrijven tot 40% en steun voor producentengroeperingen, steun ter bevordering van de productie van kwaliteitslandbouwproducten en technische ondersteuning.

Er geldt ook een *de-minimis* vrijstelling voor primaire productie in de landbouw: een landbouwbedrijf mag binnen een periode van drie belastingjaren een bedrag aan steun van maximaal € 7,500 ontvangen zonder dat de overheid dit hoeft te melden bij de Commissie.⁴⁶ Na afloop van een periode

⁴⁵ Midden- en kleinbedrijven zijn gedefinieerd als bedrijven tot 250 werknemers, 50 miljoen euro jaaromzet of minder dan 43 miljoen euro jaarlijkse balanstotaal.

⁴⁶ Voor meer informatie en links, zie <http://www.europadecentraal.nl/menu/270/Landbouw.html>.

kan opnieuw steun worden verleend. Van belang is wel dat cumulatie van verleende steun niet boven deze grens uit mag komen.

Bouw

In tegenstelling tot de landbouw, valt de bouw wel onder de generieke vrijstellingsverordeningen (Algemene Groepsvrijstellingsverordening, 800/2008). Deze bepaalt dat staatsteun voor verschillende categorieën (die onder de Lissabon strategie als prioriteit worden gezien) vooraf niet meer aangemeld hoeft te worden, onder meer steun voor vrouwelijk ondernemerschap, milieu, innovatie, risicokapitaal voor KMO's, O&O&I en opleiding. Er dient wel gerapporteerd te worden over de maatregelen.

Daarnaast geldt voor de bouw de algemene *de-minimis* vrijstelling (De minimis vrijstellingsverordening, 1998/2006). De-minimis steun is geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU (want het heeft geen effect op het handelsverkeer tussen lidstaten vanwege de geringe omvang). Deze vrijstelling staat steun toe tot maximaal €200,000 over een periode van drie belastingjaren zonder aanmelding bij de Commissie (voor de vervoerssector is dit bedrag €100,000). Ook hier geldt dat steun niet mag accumuleren boven deze drempel, daarna is melding verplicht.

Deze bepalingen gelden alleen voor transparante steun en zijn niet van toepassing voor bedrijven in moeilijkheden en ad hoc steun aan grote ondernemingen.

Bron: <http://www.europadecentraal.nl/menu/270/Landbouw.html> en http://www.europadecentraal.nl/menu/267/De_minimis.html

Concreet betekent het bovenstaande dat eventuele directe terugsluis naar de landbouwsector op basis van bijvoorbeeld het aantal hectaren van een landbouwbedrijf volgens Europese regels niet mogelijk is wanneer er geen doel met de terugsluis wordt nagestreefd. Diverse bestaande fiscale maatregelen gericht op energiebesparing en diverse andere investeringen zoals de EIA (Energie investeringsaftrek), MIA (Milieu-investeringsaftrek) en Vamil (Willekeurige aftrek milieu-investeringen) voldoen wel aan deze Europese regel.⁴⁷

Een eventuele terugsluis via investeringssteunmaatregelen is dus alleen mogelijk mits er een duidelijk doel met de maatregel wordt nagestreefd. Voor investeringssteunmaatregelen en andere steunmaatregelen (zoals steun voor milieumaatregelen in de landbouw, steun ter compensatie van belemmeringen in probleemgebieden, vestigingssteun voor jonge landbouwers, steun voor vervoegde uittreding en steun ter bevordering van de productie en afzet van landbouwproducten van hoge kwaliteit) geldt dat een bepaalde vorm van steun aan een maximumpercentage of maximumbedrag gebonden is. Het maximale steunpercentage drukt uit hoeveel procent van de in aanmerking komende uitgaven uit steun mag bestaan (brutosubsidie-equivalent). Door de grote hoeveelheid steunsoorten binnen de landbouwsector is er een grote diversiteit aan percentages. Binnen de investeringssteun bijvoorbeeld varieert het steunpercentage van 40 tot 60% van het investeringsvolume dat voor steun in aanmerking komt. Binnen het kader van steun voor milieumaatregelen in de landbouw wordt het steunbedrag gesteld op een bepaald aantal euro per hectare (variërend van 200 tot 900).

⁴⁷ De EIA is overigens door de Commissie als 'geen staatsteun' gekwalificeerd. Dat geldt niet voor de MIA en Vamil, die door de Commissie zijn goedgekeurd.

De richtsnoeren noemen geen maximum voor het totale bedrag aan steun. De richtsnoeren geven wel een maximum per onderdeel aan.

Dit alles betekent dat wanneer gelden als subsidie worden teruggesluisd, het van groot belang is om hieraan een (of meerdere) beleidsdoelstelling(en) te koppelen, zoals beleid ten aanzien van het bevorderen van 'groen' of 'duurzaamheid'. Op die manier kan optimaal – zo nodig per operationele beleidsdoelstelling – worden aangesloten bij de verschillende soorten steun die de onderhavige communautaire regelgeving onderkent. Daarnaast is het, in verband met cumulatie en toegelaten steunpercentages, van belang te kijken in hoeverre de terugsluis zich verhoudt met al bestaande subsidieregelingen.

Tot slot kan worden opgemerkt dat wanneer het mogelijk is om meer generiek, sectoroverschrijdend beleid met middelen te ondersteunen, dit mede vanuit de staatssteundimensie de voorkeur verdient boven de ondersteuning van meer specifiek, sectorgericht beleid. Dit betekent echter wel dat in dit geval de relatie betaler (van de hogere accijns) en ontvanger (van de subsidie) nagenoeg verdwijnt.

Groene prikkel

Het is uiteraard van belang dat een voorgenomen maatregel in voldoende mate haar doel bereikt. In dit geval dient te worden meegewogen in welke mate de terugsluismaatregel, of de combinatie van maatregelen, bijdraagt aan sturing van gedrag in de richting van het specifieke doel die ermee wordt beoogd, te weten vergroening.

In het kader van een groene investeringsmaatregel die gerelateerd wordt aan het afschaffen van de lagere accijns voor rode diesel dient het effect daadwerkelijk meer bij te dragen aan vergroening, meer dan bijvoorbeeld het rekenen van de reguliere prijs voor brandstof (i.c. de prijsverhoging bij overschakelen naar blanke diesel) al doet.

Proportionaliteit

Ook het verdelingselement (of proportionaliteit) speelt een rol bij de overwegingen. Zoals eerder werd opgemerkt zal het (juridisch en praktisch) moeilijk zijn om de additionele accijnsopbrengsten direct en specifiek terug te sluisen naar de voormalige gebruikers van rode diesel die dit genereren. Overcompensatie is daarnaast niet gewenst. Dit betekent dat goed gekeken dient te worden naar de mate van spreiding van de verlichting van de lasten onder de voormalige gebruikers als gevolg van een terugsluismaatregel. Hierbij dient specifiek gekeken te worden naar voormalige gebruikers die de extra kosten moeilijk door kunnen berekenen in prijzen, omdat dat hun concurrentiepositie op de Europese of internationale markt zou verstoren.

Uitvoeringskosten (efficiëntie)

Terugsluismaatregelen moeten effectief zijn, wat betekent dat de uitvoeringskosten niet te hoog moeten zijn; ze dienen proportioneel te zijn met het doel en dus in een redelijke verhouding te staan tot het bedrag dat wordt teruggesluisd. Deze effectiviteitseis met betrekking tot de kosten van een maatregel geldt voor uitvoeringskosten, handhavingskosten en (overige) administratieve lasten.

De uitvoering van de regelingen MIA en Vamil kan worden beschouwd als efficiënt. De apparaatskosten ten opzichte van het budget bedroegen over de periode 2002, 2003, 2004

gemiddeld 1,1%. De controlekosten bedragen over deze periode gemiddeld 0,6%. De kosten van de regeling liggen daarmee op een laag niveau (vergeleken met andere financiële steuninstrumenten).⁴⁸

De kosten voor gebruikers van een regeling gericht op terugsluis en vergroening worden ook onder dit kopje meegenomen.

Draagvlak

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat een breed draagvlak bij gebruikers alleen mogelijk lijkt als de terugsluis aantoonbaar ten goede komt aan de specifieke sectoren van de gebruikers. Alle betrokkenen merken hierover op dat 1 op 1 terugsluis de voorkeur heeft maar dat dit waarschijnlijk niet haalbaar zal zijn omdat dit een specifiek terugsluisregime veronderstelt. Onder de randvoorwaarde ‘juridische haalbaarheid’ is reeds beschreven dat de mogelijkheden om sectorspecifiek terug te sluisen in het algemeen beperkt zijn door (Europees) juridische voorwaarden.

Ten aanzien van investeringssubsidies dient bedacht te worden dat deze geen directe terugsluis van gelden inhouden. Boeren moeten namelijk wel eerst investeren waarbij via subsidie een deel van de additionele kosten kan worden teruggevraagd. Dergelijke subsidies kunnen derhalve op minder draagvlak rekenen dan 1 op 1 terugsluismaatregelen.

Binnen de bouwsector (Bouwend Nederland, Vereniging Verticaal Transport) bestaat weinig vertrouwen in een effectieve terugsluisregeling. Daarnaast bestaat sterke voorkeur voor een regeling waarbij afschaffing van rode diesel in ieder geval over een langere periode plaatsvindt (3 tot 5 jaar), zodat de sector de tijd heeft om zich aan te passen, gegeven dat de bedrijfsvoering jarenlang is afgestemd op het huidige beleid. Ook wordt er sterk bepleit dergelijke maatregelen contracyclisch te nemen, wanneer de economie zich herstelt en weer sterk is, en niet op een moment dat verschillende sectoren, waaronder specifiek de bouw, al erg veel moeite heeft om uit de huidige economische crisis te komen.

Fraudegevoeligheid

Als laatste randvoorwaarde voor een maatregel dient fraudegevoeligheid afgewogen te worden. Dit criterium hangt deels samen met de voorwaarde van effectiviteit; een maatregel die zeer fraudegevoelig is, zal niet effectief zijn in het bereiken van het beoogde doel.

Bij de afweging van fraudegevoeligheid speelt de huidige situatie een rol; momenteel wordt de rode diesel regeling door gebruikers als vrij fraudegevoelig gezien. Dit wordt door de douane bevestigd. Deze basissituatie geldt als uitgangspunt bij de afweging van maatregelen voor eventuele terugsluis. Fraude kan in meerdere vormen optreden, bijvoorbeeld in de vorm van het gebruik van rode diesel voor privégebruik – dat door steekproeven fysiek gecontroleerd kan worden –, of in de vorm van misbruik van mogelijke fiscale en niet-fiscale terugsluis mogelijkheden – waar controle een andere vorm aan moet nemen.

⁴⁸ Evaluatie MIA, Vamil en Groen Beleggen 2000-2004, VROM, juli 2007.

In de volgende paragraaf worden de verschillende (categorieën) terugsluismaatregelen getoetst op bovenstaande randvoorwaarden.

6.3 Terugsluis mogelijkheden landbouwsector

In deze paragraaf staan de verschillende mogelijkheden voor ‘groene’ terugsluis mogelijkheden naar de landbouwsector centraal (zie paragraaf 6.1 voor de achterliggende redenen). Voor een groot deel zijn de beschreven mogelijkheden voor terugsluis ook relevant voor veel van de andere sectoren waarin rode diesel gebruikt wordt.

Wat betreft de mogelijkheden voor terugsluis kan een onderscheid gemaakt worden in fiscale en niet-fiscale maatregelen. Uiteraard kan ook worden besloten om de regeling in stand te houden maar de werkingssfeer (geleidelijk) te beperken door bepaalde groepen niet meer in aanmerking te laten komen. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat wanneer de rode dieselregeling zover wordt beperkt dat bijvoorbeeld alleen de landbouwsector hiervan nog gebruik kan maken, dit door Brussel als steun zal worden gezien waarvoor toestemming zal moeten worden gevraagd.

Daarnaast dient bij compensatie van een sector ook rekening te worden gehouden met belangrijke toeleveranciers (voor zover deze toeleveranciers concurreren met het zelf verrichten van diensten: ‘in-house provision’). Anders treedt er concurrentievervalsing op tussen het zelf verrichten van diensten en uitbesteding.⁴⁹

In de twee nu volgende paragrafen worden verschillende fiscale en niet-fiscale terugsluisopties besproken. De maatregelen die een vrij directe relatie hebben met terugsluis en/of vergroening worden daarin uitgebreid besproken. Deze lijst is niet uitputtend. Er bestaan diverse andere opties voor terugsluis waarbij de link met vergroening veel indirecter is. Deze worden in paragraaf 6.3.3 kort opgesomd. Tot slot kan worden opgemerkt dat het hanteren van een ‘standaardprijs’ voor diesel (in plaats van rode diesel met een lagere accijns) al een zekere mate van vergroening oplevert omdat de kosten voor brandstof stijgen in verhouding tot andere inputs. Op korte termijn zal dit niet tot (grote) gedragsreacties leiden, maar op lange termijn wel, de vraag naar energiezuiniger machines zal stijgen.

6.3.1 Fiscale terugsluis mogelijkheden landbouw

De beleidsvrijheden van de EU-lidstaten voor het gebruik van fiscale terugsluis mogelijkheden in de landbouwsector lijken volgens het LEI af te nemen.⁵⁰ In sommige gevallen bemoeilijkt dit een vanuit de Nederlandse situatie wenselijk geacht beleid, vooral met het oog op het bevorderen van een economisch en ecologisch duurzame landbouw. Een voorbeeld hiervan vormen de problemen om de ‘Brusselse’

⁴⁹ Als bijvoorbeeld de landbouwsector wordt gecompenseerd maar de loonwerksector, die veel door boeren wordt ingehuurd, niet, dan verslechtert de concurrentiepositie van de loonwerksector.

⁵⁰ LEI, Economische en politieke ontwikkelingen, Wageningen, 2002.

instemming te krijgen met de ontheffing (derogatie) van de maximale stikstofaanvoer in het kader van de EU-nitraatrichtlijn. Andere voorbeelden zijn de Duurzame Ondernemersaftrek (DOA)⁵¹ en het ‘terugsluizen’ van de opbrengst van een eventuele heffing op gewasbeschermingsmiddelen naar de sector.

Fiscale terugsluismogelijkheden kunnen plaatsvinden in de sfeer van indirecte belastingen of directe belastingen.

In de sfeer van de indirecte belastingen

Een eerste terugsluismogelijkheid waaraan kan worden gedacht is koppeling aan het gebruik van blanke diesel, met een forfaitaire teruggaaf die of is gekoppeld aan objectieve factoren (zoals hectare, personeelsbestand, gewas of veestapel of een combinatie van factoren als in de “NGE”⁵²) of met een koppeling aan het daadwerkelijke gebruik (bij voorkeur gemaximeerd). Het tweede voorstel is vergelijkbaar met die zoals die Duitsland te vinden is. Zie hiervoor de onderstaande tekstbox.

Box 6.2 Toepassing van de lagere accijns in Duitsland

De algemene regeling

In Duitsland kent men voor de diesel die in de agrarische sector (en ook in de bosbouw) gebruikt wordt, een teruggaafregeling. Voor ‘gewone’ boerenbedrijven bedraagt in 2010 het accijnstarief € 255,60 per 1.000 liter ‘Gasöl’, een reductie (“*Steuerentlastung*”) van € 214,80 per 1.000 liter ten opzichte van het normale accijnstarief. Voor biodiesel en plantaardige olie (*Planzenöl*, vaak koolzaadolie) gelden andere kortingen op het accijnstarief.⁵³

In de wet is opgenomen dat de teruggave is gemaximeerd op 10.000 liter per bedrijf per jaar en een jaarlijkse eigen bijdrage van € 350,- (ca 1.630 liter) kent. Echter, deze maximering en de eigen bijdrage zijn voor 2008 en 2009 (tijdelijk) buiten werking gesteld in verband met de economische crisis. Mogelijk wordt deze buitenwerkingstelling gecontinueerd tot 2012, maar dat is nog onzeker.⁵⁴

Bedrijven in de land- en bosbouw komen in aanmerking voor de korting op zowel de gewone diesel, als de biodiesel en de plantaardige olie. Loonwerkbedrijven kunnen enkel een teruggaaf krijgen op het gebruik van biodiesel en plantaardige olie (en dus niet op gewone diesel).⁵⁵ Het accijnstarief voor biodiesel en plantaardige olie is gelijk aan dat voor normale diesel (€ 470,40 per 1.000 liter), maar de

⁵¹ De duurzame ondernemingsaftrek (DOA) is een vaste aftrek van de winst in de IB. De DOA is vanwege de toetsing aan Europese regelgeving nog niet in werking getreden. Hij zou moeten gaan gelden voor ondernemingen waarvan de bedrijfsvoering is aangewezen als een duurzame, niet gangbare wijze van voortbrenging die in het belang is van de bescherming van het Nederlandse milieu voor mens, plant of dier.

⁵² NGE staat voor Nederlandse Grootte Eenheid en geeft een indruk van de bedrijfsgrootte (op termijn wordt deze eenheid wel afgeschaft). Voor meer informatie wordt verwezen naar de rapportage Het Bedrijven-Informatienet van het LEI, te vinden op de website <http://www.lei.wur.nl/NL/publicaties+en+producten/LEIpublicaties/?id=469>

⁵³ Paragraaf 57 van de Energiesteuergesetz (EnergieStG), getiteld: “*Steuerentlastung für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft*”.

⁵⁴ Telefonisch interview met mevr. Costello, Hauptzollamt Stuttgart, 19 maart 2010.

⁵⁵ Bundesministerium der Finanzen, ‘Informationen zur Steuerentlastung für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft’, maart 2010. Weblink: http://www.zoll.de/b0_zoll_und_steuern/b0_verbrauchsteuern/c0_energiesteuer/d0_steuerbequengestaltungen/c0_steuereentlastung/c0_agrardieselinfo/index.html

korting loopt sterk op. In 2009 was de korting nog lager dan voor de normale diesel (circa € 180), vanaf 2010 is dit hoger. Vanaf 2013 is de korting bijna gelijk aan het accijnstarief.⁵⁶

Bedrijven in de land- en bosbouw dienen elk jaar, conform een vastgesteld *format*, zelf de aanvraag voor accijnsteruggave in te vullen (en te berekenen). Bewijzen van aankoop bij handelaren of pompstations dienen te worden bewaard ter (eventuele) controle.⁵⁷ Bij de eerste aanvraag voor teruggaaf dient een boer alle relevante bescheiden mee te sturen, daarna dienen ze het op aanvraag te kunnen tonen. Controle vindt steekproefsgewijs plaats (circa 5% van de aanvragen), of wanneer aanvragen sterk afwijken van eerdere jaren. Fraude (bijvoorbeeld door middel van privégebruik) is in dit systeem zeker mogelijk, maar sterk afwijkende volumes zullen bij controles opvallen.⁵⁸

Dit systeem bestaat sinds 2001. Aanvankelijk opteerde men voor een duaal systeem zoals in Oostenrijk⁵⁹, maar mede vanwege de sterke lobby wordt teruggave nu gebaseerd op feitelijk gebruik en gebruikt men geen standaarden voor gebruik (zoals gemiddeld gebruik per hectare). Ook het toevoegen van kleurstof is in het verleden overwogen, maar werd met name door de olie-industrie en handelaren als duur en lastig gezien.⁶⁰

Bosachtige grond

In aanvulling op de hierboven beschreven praktijk bestaat er een aparte regeling voor (agrarische) bedrijven die (ook) bosachtige grond bewerken ('*Verbräuch auf Forstflächen*'). In Duitsland zijn er, in tegenstelling tot Nederland, veel van deze gemixte bedrijven. Dit systeem is opgezet onder de Europese regels voor de-minimis steun.⁶¹

Europese dimensie

In april 2008 heeft de Europese Commissie laten weten dat de bovenstaande aangemelde regelingen geen inbreuk vormen op de werking van de interne Europese markt.⁶² Ten aanzien van de bosbouw merkte de Commissie expliciet op dat wel de de minimis regeling gerespecteerd dient te worden. In juli 2009 heeft de Commissie ook ingestemd met de tijdelijke buitenwerkingstelling van de eigen bijdrage (€ 350) en het maximum (10.000 liter) voor 2008 en 2009.

Toetsing van fiscale terugsluis maatregelen in de sfeer van indirecte belastingen op basis van objectieve factoren, zoals de Duitse regeling, aan de in de vorige paragraaf gedefinieerde randvoorwaarden geeft het volgende beeld:

⁵⁶ De korting voor normale diesel is € 214,80 per 1.000 liter. Voor biodiesel en plantaardige olie was dit in 2009 respectievelijk € 182,92 en € 180,-. In 2010 is dit gestegen naar respectievelijk € 245,02 en € 260,-. Vanaf 1 januari 2013 bedraagt de korting respectievelijk € 450,33 en € 450,-. Bron: paragraaf 57 van de Energiesteuergesetz.

⁵⁷ Bundesministerium der Finanzen, 'Informationen zur Steuerentlastung für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft', maart 2010.

⁵⁸ Telefonisch interview met mevr. Costello, Hauptzollamt Stuttgart, 19 maart 2010.

⁵⁹ In Oostenrijk kunnen boeren kiezen tussen 2 opties: (i) teruggave op basis van een gemiddeld gebruik per hectare, of (ii) teruggave op basis van feitelijk gebruik. De eerste optie vergt voor boeren veel minder administratieve lasten.

⁶⁰ Telefonisch interview met mevr. Costello, Hauptzollamt Stuttgart, 19 maart 2010.

⁶¹ Bij de minimis steun mag een bedrijf over een periode van drie jaar maximaal € 200.000,- 'steun' ontvangen zonder dat dit daadwerkelijk als staatsteun wordt beschouwd. Het idee hier achter is dat bedragen onder dit maximum weinig tot geen nadelige invloed hebben op de marktwerking.

⁶² Europese Commissie (DG COMP), besluit NN 74/2006 en besluit N 366/2009.

Juridische haalbaarheid

Het lijkt mogelijk te zijn volgens Europese regels, gegeven de toepassing van de *de minimis*regel in Duitsland. Voorzichtigheid is wel geboden bij de *de minimis*regel in verband met mogelijke cumulatie van steun waardoor controle moeilijk is.

Groene prikkel

Aangezien de prijs van diesel door de koppeling van de accijns met het daadwerkelijke gebruik daalt – dat wil zeggen daalt tot rondom de prijs van rode diesel –, is de maatregel niet direct als ‘groen’ te zien. Door grenzen te stellen aan de koppeling, bijvoorbeeld een maximumverbruik, wordt de marginale prijs bij overschrijding van de grens wel hoger. Dit levert een beperkte ‘groene’ prikkel op.

Proportionaliteit

Terugsluis is vrijwel één op één mogelijk omdat er een koppeling is met het daadwerkelijk gebruik of omdat er een koppeling is met een normverbruik naar grootte en type bedrijf. De regeling is in principe breder inzetbaar in verschillende sectoren.

Uitvoeringskosten

Het gaat om een nieuwe regeling, die echter deels vergelijkbaar is met de teruggaaf van de energiebelasting voor grootverbruikers (deze regeling is inmiddels vervangen door een teruggaaf van de accijns). De huidige groep die teruggaaf EB kreeg bestaat uit ongeveer 1,000 bedrijven. Dit zal toenemen met ongeveer 80,000 landbouwbedrijven en mogelijk ook met ruim 1,000 toeleveranciers (loonwerkers actief in de landbouwsector). De uitvoeringskosten van deze regeling zullen dus substantieel zijn.

De administratieve kosten voor gebruikers nemen toe (nu zijn deze kosten nihil voor gebruikers), echter het totale tijdsbeslag is niet heel groot, namelijk vergelijkbaar met de teruggaafregeling accijns (waarbij de branchevereniging vaak voor ondersteuning zorgt).

Draagvlak

Het draagvlak is groot omdat terugsluis vrijwel één op één mogelijk is.

Fraudegevoeligheid

Indien de regeling niet wordt gemaximeerd / genormeerd neemt de fraudegevoeligheid toe door ontbreken van rode kleurstof. Privégebruik kan namelijk worden aangemerkt als bedrijfsgebruik.

In de sfeer van de directe belastingen

In het algemeen leveren fiscale instrumenten in de directe sfeer, vanwege Brusselse regels – ook in dit geval gelden de regels voor staatssteun –, maar ook vanwege de vaak lage inkomens in de landbouw, nogal wat beperkingen bij het streven naar terugsluis van belastingopbrengsten die worden aangewend voor vergroening in de landbouw. Dat blijkt ook uit een notitie van de Nederlandse regering over de fiscale behandeling van de agrarische bedrijven.⁶³ Hierin wordt opgemerkt dat jaarlijks een substantiële groep in de landbouwsector geen of nauwelijks belasting betaalt. Dit is nog steeds het geval. Dit betekent dat faciliteiten die via de fiscale weg verstrekt worden waarschijnlijk niet de gehele agrarische sector zullen bereiken en daarom ook a priori een minder geschikt

⁶³ Fiscaliteit, landbouw- en natuurbeleid, Tweede Kamer, 2001-2002.

instrument lijken te zijn. Desondanks kan worden gedacht aan uitbreiding van huidige fiscale regelingen als de EIA, de MIA, de VAMIL.⁶⁴ Voor uitbreiding van de MIA en Vamil dient wel goedkeuring te worden gevraagd aan de Commissie. Dit geldt niet voor uitbreiding van EIA omdat deze niet als staatsteun wordt gezien. De vraag is echter of bij uitbreiding de EIA nog steeds door de Commissie als geen staatsteun wordt beschouwd.

Box 6.3 Korte beschrijving van EIA, MIA en Vamil

Er bestaan momenteel diverse beleidsinstrumenten die zich richten op (het fiscaal bevorderen) van bepaalde investeringen. Dit zijn bijvoorbeeld de Energie Investeringsaftrek (EIA), de Milieu investeringsaftrek (MIA) en de Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (Vamil). Deze drie regelingen zien vooral op energiebesparing en duurzame energie.

De Energie Investeringsaftrek (EIA) is een fiscale regeling van het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Financiën. Doel van deze regeling is om het bedrijfsleven een stimulans te geven om energie te besparen en duurzame energie te gaan gebruiken. Bedrijven die bepaalde energie investeringen hebben gedaan (of plannen te gaan uitvoeren) kunnen via de EIA 44% van de investeringskosten aftrekken van de fiscale winst van de onderneming. Voor 2010 is het budget voor de EIA € 150 miljoen.⁶⁵

De Milieu investeringsaftrek (MIA) geeft ondernemers de kans om 40% van bepaalde investeringen in milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen af te trekken van de fiscale winst. Bij de Vamil heeft een ondernemer de mogelijkheid om bepaalde (milieuvriendelijke) bedrijfsmiddelen willekeurig af te schrijven. Het gaat dan in beide regelingen om bedrijfsmiddelen die op de Milieulijst staan.⁶⁶

Toetsing van fiscale terugsluis maatregelen in de sfeer van directe belastingen aan de in de vorige paragraaf gedefinieerde randvoorwaarden geeft het volgende beeld:

Juridische haalbaarheid

Budgettair is de koppeling tussen gebruik en terugsluis niet direct te maken. De regeling is een gebudgetteerde regeling uitgaande van meerjarige budgetegalisatie; als de groep die een beroep doet op de regeling (de gebruikersgroep) groter is dan de groep waarvan in eerste instantie werd gedacht dat alleen zij van de regeling gebruik zouden maken (de doelgroep), dan kan dit ten koste gaan van de mogelijkheden voor de doelgroep. Als de groep die een beroep kan doen op de regeling wordt beperkt is het mogelijk strijdig met EU regels omdat de groep te sectoraal is.

Proportionaliteit

Uitbreiding van de huidige regelingen is voor diverse bedrijfsmiddelen nodig (bijvoorbeeld via het uitbreiden van de energielijst / milieulijst). Hiervoor is nader onderzoek nodig. Mogelijk wordt de regeling daarmee echter te uitgebreid omdat andere sectoren die gebruik kunnen maken van middelen die voorkomen op de lijsten er ook voor in aanmerking komen.

⁶⁴ De Energie Investeringsaftrek (EIA) is van toepassing op bedrijfsmiddelen die een doelmatig gebruik van energie bevorderen en voldoen aan bepaalde energieprestatie-eisen. De Milieu-investeringsaftrek (MIA) en de Willekeurige Afschrijving Milieu-investeringen (Vamil) zijn fiscale milieumaatregelen die primair als doelstelling hebben om milieutechnologie tot ontwikkeling en toepassing te brengen door marktintroductie en marktverbreding te bevorderen.

⁶⁵ SenterNovem (website).

⁶⁶ SenterNovem (website).

Voor zover de doelgroep nu al gebruik maakt van de regeling, biedt uitbreiding niet noodzakelijkerwijs voldoende compensatie. Het is een bonus voor het nog niet hebben verricht van investeringen (of een malus voor degenen die het al wel hebben gedaan).

Uitvoeringskosten

De uitvoeringskosten nemen af (nu niet voor de belastingdienst, maar wel voor AgentschapNL die de betreffende regelingen uitvoert).

De administratieve kosten nemen eveneens af. Deze zijn waarschijnlijk hoger dan in het geval van een instrument in de indirecte belastingen.

Groene prikkel en draagvlak

Uitbreiding van de regeling lijkt het doel, ‘vergroening’ te bereiken, maar het is de vraag of de indirecte wijze waarop dit plaatsvindt, bijdraagt aan het draagvlak.

LTO stelt voor meer geld voor deze regelingen beschikbaar te stellen en tevens de eisen om voor subsidie in aanmerking te komen – de diverse lijsten met investeringen die toegang tot de regeling geven – te verlagen zodat meer boeren van de regeling gebruik kunnen maken. Door het doorschuiven van een negatieve belastingaanslag naar latere (of eerdere) jaren wordt er uiteraard nog steeds voordeel geboekt. Belangrijk aandachtspunt bij dergelijke maatregelen blijft echter altijd de vraag of voldoende proportionaliteit wordt bereikt.

Fraudegevoeligheid

De mogelijkheden voor fraude lijken op het oog beperkt. Zeker beperkter dan op dit moment bij de rode dieselregeling het geval lijkt te zijn.

6.3.2 Niet fiscale terugsluismogelijkheden landbouw

Niet-fiscale terugsluismogelijkheden omvatten een brede range van maatregelen waarbij gedacht kan worden aan subsidies, stimuleringsmaatregelen, innovatie- en duurzaamheidsfondsen. Een bestaand instrument is de subsidieregeling duurzame stallen. Daarnaast zijn er op decentraal niveau al diverse duurzaamheidsfondsen.⁶⁷

Subsidies bieden voor de landbouwsector meer mogelijkheden dan fiscale terugsluismogelijkheden maar ook hier geldt dat subsidies altijd onderworpen zijn aan het Europese staatssteunkader. Verder is een directe koppeling aan het huidige gebruik van rode diesel ook hier niet volledig mogelijk (en ook niet wenselijk gezien fraudeaspecten, beperking van de administratieve vereisten, hoge uitvoeringskosten, etc.).

De meest directe vorm van teruggaaf betreft het subsidiëren via een geschat verbruik dat gekoppeld kan worden aan bijvoorbeeld de bedrijfsgrootte. Dit komt grotendeels overeen met de reeds besproken teruggaaf in de (indirecte) fiscale sfeer. Hierop wordt dus ook niet verder ingegaan.

Een andere optie bestaat uit het oprichten van een innovatie- en duurzaamheidsfonds dat is gericht op stimulering van de duurzaamheid die via innovatie tot stand komt (op

⁶⁷ De subsidieregeling duurzame stallen bevordert investeringen in installaties op het gebied van dierenwelzijn.

provinciaal en gemeentelijk niveau is hier al ervaring mee zoals eerder aangegeven). Eventueel bestaande fondsen of subsidieregelingen kunnen ook worden uitgebreid. Uit een dergelijk fonds kunnen projecten medegefinancierd of gesubsidieerd worden die passen in het kader van vergroening of klimaatbeleid, maar geïnitieerd en uitgevoerd worden door, in dit geval, landbouwbedrijven. Hierbij kan gedacht worden aan fondsen ter stimulering van zonnepanelen en windenergie, aan energiebesparing in het algemeen (bijvoorbeeld in stallen), het investeren in zuiniger machines, het investeren in elektrische tractoren en andere apparatuur, het subsidiëren van ombouw naar het gebruik van biobrandstoffen, etc.⁶⁸ In sommige gevallen kan worden aangesloten op bestaande regelingen. Voor een deel betreft het echter investeringen die in het verleden al door een deel van de doelgroep gedaan zijn – al dan niet met behulp van subsidies – of waarvoor bepaalde subgroepen niet direct in aanmerking zullen komen. Daarnaast is de doelgroep ook groot. Er zijn circa 70.000 akkerbouw- en veeteeltbedrijven en al deze bedrijven maken gebruik van rode diesel. De uitvoeringskosten van welke regeling dan ook (afgezien van een subsidiemaatregel zonder directe tegenprestatie die mogelijk niet aan Europese regelgeving voldoet) zullen dus tamelijk hoog zijn. Zelfs als een deel van de bedrijven al gebruik maakt van deze regelingen, zullen ze er versterkt gebruik van maken, wat hoe dan ook tot hogere uitvoeringskosten zal leiden. Niet-gebruik van de regeling gaat ten koste van de terugsluis. Ook deze optie komt voor een groot deel overeen met de eerder besproken fiscale instrumenten maar dan in de sfeer van de directe belastingen.

Ook voor andere sectoren dan de landbouw liggen er mogelijkheden bij de niet-fiscale terugsluis maatregelen. Zo valt ook voor de spoor- en transportsector bijvoorbeeld te denken aan de introductie van een innovatie- en duurzaamheidsfonds van waaruit specifieke subsidies (met groene prikkel) kunnen worden gedaan. Wat betreft het spoor zijn er bij de eventuele uitfasering van de rode diesel regeling ook bredere compensatieregelingen te ontwerpen. Voor het goederenvervoer per spoor kan bijvoorbeeld de gebruiksvergoeding (*track access charges*) worden verlaagd⁶⁹, terwijl voor het passagiersvervoer via een ophoging van de BDU⁷⁰ de kostenstijging kan worden gecompenseerd.⁷¹

Toetsing van niet-fiscale terugsluis maatregelen aan de in de vorige paragraaf gedefinieerde randvoorwaarden geeft het volgende beeld:

Juridische haalbaarheid

Een te eng gedefinieerde subsidie – bijvoorbeeld alleen toegankelijk voor landbouwbedrijven – is waarschijnlijk strijdig met Europese regelgeving. Een te breed gedefinieerde subsidie lokt daarentegen te veel gebruikers.

⁶⁸ Vanuit diverse kanten wordt opgemerkt dat de trekkracht van elektrische tractoren te gering is voor het zware werk.

⁶⁹ Hierbij is het wel van belang rekening te houden met Richtlijn 2001/14 van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheids certificering. In ieder geval dienen de marginale kosten van het gebruik te worden doorberekend.

⁷⁰ Begin 2005 is de Wet brede doeluitkering (BDU) verkeer en vervoer in werking getreden. Een doeluitkering is een financiële bijdrage van het Rijk aan een gemeente, provincie of stadsregio die bestemd is voor een ruim omschreven doel. De BDU-gelden zijn onder andere bestemd voor de exploitatie van het openbaar vervoer, investeringen in infrastructuur en het bevorderen van de verkeersveiligheid.

⁷¹ Rode diesel wordt vooral gebruikt op het decentrale spoorwegnet (onder andere in de Achterhoek, Limburg en de drie noordelijke provincies). De concessies voor deze lijnen kennen vaak een negatieve concessieprijs en worden vanwege het maatschappelijk belang gefinancierd (gesubsidieerd) vanuit de BDU. Ook van belang hierbij is dat deze concessies vaak voor acht jaar vastliggen en gebaseerd zijn op de huidige belastingwetgeving. Een wijziging zoals de eventuele uitfasering van de rode dieselregeling kan dan substantiële financiële gevolgen hebben voor de concessiehouder. De eventuele omvang hiervan is ons onduidelijk.

Groene prikkel

Bij het stimuleren van duurzaamheid en innovatie is er sprake van een indirecte groene prikkel.

Proportionaliteit

Een directe koppeling aan het huidige gebruik van rode diesel is niet volledig mogelijk. In tegenstelling tot de fiscale instrumenten in de directe sfeer, kan er tegemoetkoming plaatsvinden als er geen winst wordt gemaakt.

Uitvoeringskosten

De uitvoeringskosten zullen hoog zijn. Dat is met name het geval als er niet kan worden aangesloten bij bestaande regelingen – wat in het geval van de hierboven besproken fiscale regelingen wel het geval is.

Draagvlak

Bij terugsluis via subsidies heeft directe terugsluis (1 op 1) de voorkeur van betrokkenen. Hierbij wordt gedacht aan een subsidie op basis van kenmerken van het bedrijf (aantal hectares, type bedrijf). Wel wordt ingezien dat directe terugsluis in de praktijk waarschijnlijk niet mogelijk is, al was het maar omdat er een tegenprestatie geleverd dient te worden. LTO merkt hierover verder op dat dergelijke investeringen wel binnen 10 jaar moeten kunnen worden terugverdiend, anders is het voor boeren niet interessant.

Fraudegevoeligheid

De mogelijkheden voor fraude lijken op het eerste oog niet hoger te liggen dan de huidige rode dieselregeling.

6.3.3 [Andere terugsluisopties?](#)

Bovenstaande opties kenmerken zich doordat er zowel terugsluis als vergroening wordt bereikt. Deze doelen zijn echter in veel van de gevallen in tegenspraak met elkaar. Meer ‘één op één terugsluis’ gaat ten koste van de vergroeningscomponent, terwijl een directere relatie met vergroening ten koste gaat van de relatie met het huidige gebruik van rode diesel. Diverse andere opties zijn mogelijk waarbij echter zowel de relatie met vergroening als met gerichte terugsluis minder sterk is. Bij deze opties kan worden gedacht aan:

- Verhoging van de zelfstandigenaftrek. Deze is echter generiek voor alle ondernemers. Dit geldt ook voor ander fiscale maatregelen zoals tarieven in de IB en vennootschapsbelasting en rondom bijvoorbeeld bedrijfsopvolging;
- Een variëteit aan maatregelen om de kosten van bedrijfsfinanciering te verlagen door bijvoorbeeld garantstelling, fiscale voordelen van groen en duurzaam beleggen, rondom durfkapitaal met een duurzaamheidscomponent, etc;
- Vergroening kan ook door middel van convenanten worden nagestreefd. Hieraan kan compensatie worden verbonden. Deze compensatie zal een van bovenstaande vormen aan kunnen nemen.

6.3.4 Finale afweging terugsluismaatregelen landbouw

Naast de bovenstaande kenmerken, die in onderstaande tabel kort worden samengevat, spelen nog een aantal andere elementen een rol. Gegeven het verschillende gebruik tussen subsectoren (akkerbouw, veeteelt, gemengd maar bijvoorbeeld niet de tuinbouw) en in relatie tot de bedrijfsomvang en de keuze om al dan niet gericht te compenseren zullen de verschillende regelingen waarschijnlijk complexer moeten zijn dan hierboven beschreven.

Landbouwbedrijven huren ook diensten in van toeleveranciers (loonwerkers) omdat dat in drukke tijden noodzakelijk of efficiënter is (loonwerkers beschikken over het algemeen over grotere en sterkere machines). Ook deze loonwerkers gebruiken rode diesel. Om te voorkomen dat deze bedrijven zich uit de markt prijzen, zal een regeling zich moeten uitbreiden tot deze bedrijven – waarbij bij voorkeur een duidelijk onderscheid gemaakt moet worden naar rato van het verbruik gerelateerd aan landbouw – of moeten landbouwbedrijven ook worden gecompenseerd voor het gebruik van rode diesel door deze bedrijven.

Voorts is het in het geval van alle maatregelen de vraag of instrumenten niet in strijd zijn met EU regelgeving (rondom staatssteun). Een definitief antwoord daarop is in het kader van dit onderzoek niet te geven. Afhankelijk van de ruimte die bestaande instrumenten nog hebben in verband met de Europese kaders (zoals maximale steunpercentages) zal aansluiting bij bestaande instrumenten in Nederland of in het buitenland de kans op goedkeuring vergroten.

Tabel 6.1 Toetsing terugsluis mogelijkheden voor de landbouw (in relatie tot huidige situatie)

	Juridische haalbaarheid*	Groene prikkel	Proportionaliteit	Uitvoeringskosten voor de overheid	Draagvlak	Afname fraudegevoeligheid
Fiscale maatregelen						
Indirecte belastingen	+	0/+ (een kleine plus kan worden bereikt door niet volledig terug te sluisen)	+	-	+	+/- Beperkt als forfaitair, anders hoger (bij daadwerkelijk gebruik)
Directe belastingen (bv. EIA, VAMIL, MIA)	++ (sluit aan bij bestaande instrumenten)	+	- (wel vergroening, minder directe terugsluis)	0/- (gezien aansluiting bij bestaande instrumenten)	0/- (minder directe relatie met gebruik)	+
Niet fiscale maatregelen						
- 'directe' terugsluis	Zie onder 'indirecte belastingen'					
- Innovatie-	+	+	-	0/-	0/-	0/+

	Juridische haalbaarheid*	Groene prikkel	Proportionaliteit	Uitvoeringskosten voor de overheid	Draagvlak	Afname fraudegevoeligheid
en duurzaamheidsfonds	(mits niet te sectorspecifiek)		(wel vergroening, minder directe terugsluis)	(grote groep gebruikers)	(minder directe relatie met gebruik)	
Overige opties	0/+ (maatregelen zijn zo divers, ze kunnen aansluiten bij bestaande instrumenten)	0	-	0 (maatregelen zijn zo divers, niet op voorhand te zeggen)	-	+

*: Dit betreft met name toetsing aan het Europese Staatssteunkader. Vooraf is het niet mogelijk hier een eenduidig oordeel over te geven.

Fasering van invoering

Invoering of opschaling van de bovenstaande instrumenten en het afschaffen van de lagere accijns op rode diesel zal geleidelijk moeten gebeuren. Een belangrijke reden hiervoor is het bestaan van contracten voor langere termijn, met name voor de afname van dienstverlening door bedrijven die gebruik maken van rode diesel. Verder ligt het niet voor de hand om alle getroffen sectoren te compenseren. Dit zal tot prijseffecten op outputs leiden. Er kan een parallel worden getrokken met de geleidelijke vermindering van de teruggaafregeling voor grootverbruikers. Deze wordt over een periode van een aantal jaren in stappen van 3 cent per jaar afgebouwd. Eenzelfde fasering en afbouw kan ook voor rode diesel worden gebruikt.

Met invoering kan daarnaast pas worden gestart als er duidelijkheid is over de (Europese) juridische en organisatorische aspecten van de terugsluisoptie(s). Pas nadat er duidelijkheid is over de vormgeving en over bijvoorbeeld mogelijke cumulatie van steun in het kader van de minimalisregel kan er een dialoog met de Europese Commissie worden gestart of de maatregel toegestaan is.

6.4 Samenvatting en conclusies

Algemeen

Afschaffing van de rode dieselregeling betekent dat nagenoeg alle gebruikers van rode diesel zullen overstappen op blanke diesel. Als gevolg hiervan zullen de brandstofkosten voor gebruikers toenemen en de overheidsinkomsten uit dieselaccijnzen stijgen. Het uitgangspunt is dat deze hogere belastingopbrengsten kunnen worden teruggesluisd zoveel mogelijk pro rata en in de vorm van ‘groene’ prikkels. Dat wil zeggen dat de hogere opbrengsten in beginsel worden teruggesluisd naar de (voormalige) rode diesel verbruikende bedrijven. In de praktijk lijkt deze optie niet haalbaar. Het is niet te verwachten dat potentiële terugsluisopties die voldoen aan de randvoorwaarden van het

fiscale en niet-fiscale instrumentarium, voldoende mogelijkheden bieden om een substantieel deel van het totale bedrag van circa €230 miljoen (voor alle gebruikers, of rond €100 miljoen voor de landbouwsector) specifiek terug te sluisen naar bedrijven en sectoren die, als eerste orde effect, de lasten van afschaffing van rode diesel dragen.

Landbouw

Alle sectoren die momenteel rode diesel gebruiken zullen met hogere (brandstof)kosten te maken krijgen bij afschaffing van de rode dieselregeling. De verwachting hierbij is dat de landbouwsector (akkerbouw en veeteeltbedrijven) het zwaarst getroffen zal worden. Deze sector is niet of nauwelijks in staat om hogere brandstofkosten in de afzetprijzen door te rekenen. Daarnaast is de huidige economische situatie van veel landbouwbedrijven niet florissant. Een extra kostenverhoging zal deze situatie verder verergeren.

Verschillende fiscale en niet-fiscale opties zijn hierboven besproken. Op basis van de scores in Tabel 6.1 lijkt geen van de opties op alle aspecten goed uit te pakken. Ofwel is terugsluis tamelijk indirect, ofwel is terugsluis beter maar minder vergroenend en voornamelijk ook uitvoeringstechnisch duurder.

Andere sectoren

Ook de bouwsector krijgt te maken met hogere brandstofkosten. Verwacht wordt dat deze hogere kosten op de wat langere termijn wel kunnen worden doorberekend aan de klant. In de huidige economische situatie is dit echter niet mogelijk. Binnen de bouwsector bestaat dan ook een sterke voorkeur voor een regeling waarbij afschaffing van rode diesel in ieder geval over een langere periode plaatsvindt (3 tot 5 jaar), zodat de sector de tijd heeft om zich aan te passen.

Binnen de transportsector is het voornamelijk de (kleine) subsector die actief is in internationaal koeltransport die effecten ondervindt bij afschaffing van de rode dieselregeling. Het gebruik van deze bedrijven is echter tamelijk beperkt.

Tijdspad en invoering

Indien er voor terugsluis wordt gekozen, moet er duidelijkheid zijn over de terugsluisoptie of combinatie van opties, mede om voldoende draagvlak te creëren. Deze terugsluisopties moeten vervolgens in Brussel worden getoetst op conformiteit met de staatssteunregels. Ook hiermee is tijd gemoeid. Invoering voor 2012 lijkt dus niet voor de hand te liggen.

Verder hebben gebruikers aangegeven dat het wenselijk is om bij afschaffing ongeveer 5 jaar uit te trekken voor de uitfasering. Dit geeft gebruikers, met name die waar geen of onvoldedige compensatie aan wordt gegeven de tijd om zich aan te passen aan de nieuwe realiteit.

Literatuur

Economische en politieke ontwikkelingen, Wageningen, LEI Wageningen, 2002.

Evaluatie MIA, Vamil en Groen Beleggen 2000-2004, VROM, juli 2007.

Exploring Agricultural taxation in Europe, LEI Wageningen, The Hague, April 2007.

Factsheet Rode Dieselbrandstof, Nove.

Fiscaliteit, landbouw- en natuurbeleid, Tweede Kamer, 2001-2002.

Hoogte en totstandkoming benzineprijzen, ECORYS, 2009.

Richtlijn 2009/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009.

Richtlijn 98/70/EG van het Europese Parlement en de Raad van 13 oktober 1998.

Diverse andere wetgeving, waaronder de Wet op de Accijns.

Bijlagen

Bijlage 1 Begeleidingscommissie

Voorliggend onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie waarin de volgende personen zitting hadden:

Naam	Organisatie
Mariska de Bruijne	Ministerie van Financiën
Iris de Ridder	Ministerie van Financiën
Rob van Pomeran	Ministerie van Financiën
Dick Blom	Ministerie van Financiën, Douane
Peter van de Weegh	Ministerie van LNV
Ilona van de Velde	
Jan Hendriks	Ministerie van EZ
Coen Peelen	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Marten Koen	Ministerie van VROM

Bijlage 2 Benaderde bedrijven en personen

De categorie kleinverbruikers is via twee methoden in kaart gebracht. Enerzijds is er een enquête gehouden (zie bijlage 3) onder AGP-houders (de aanbodkant), anderzijds zijn er gesprekken gevoerd met belangenorganisaties van rode diesel gebruikers (de vraagkant). Deze bijlage geeft een overzicht van de bedrijven en personen die hiervoor benaderd zijn.

Aanbodkant

21 AGP-houders is gevraagd om een reactie te geven op de opgestelde vragenlijst (die in Bijlage 3 is weergegeven). Hierop hebben 12 AGP-houders gereageerd. Zij vertegenwoordigen circa 67% van de totale doorzet in rode diesel in 2008. Vanwege de marktgevoelige informatie worden de bedrijfsnamen hier niet weergegeven.

Naast de enquête onder AGP houders zijn er (nadere) gesprekken gevoerd met diverse AGP houders en tussenhandelaars, te weten:

Bedrijf	Gesproken met
AGP-houders	
Shell	Robin Bressers
Oliko-Welhorst Avia	Dhr. Welhorst
BP Groep	Hans Hengreen
North Sea Petroleum (vh. Van der Sluijs)	Henk Wolthaus
Salland	Peter Groen, Rob Reuvers
Gulf	Wim Gerssen
CVAZ	Rob Augustijn
Tussenhandel	
Kolen & Olie	Wim van Beek
Fieten Olie	Richard Fieten

Vraagkant

Bedrijf	Gesproken met
Ballast Nedam	Dhr. H. Goosens
Bouwend Nederland	Frans van Dijk
Cumela	Hero Dijkema, Maurice Steinbusch
EVO	Loes Spaanders
EIB	- (men had geen expertise op het gebied van rode diesel)
KNV	Dhr. Toet
LEI	Hennie van der Veen
LTO	Ton Hokken en Arnout Goeman
Nederlandse Akkerbouw Vakbond	Klaas Hoekstra

Bedrijf	Gesproken met
Nederlandse Melkveehouders Vakbond	Hans Geurts
NOVE	Wim Schouten
TLN	- (men had geen expertise op het gebied van rode diesel)
Vereniging voor Hoveniers en Groenvoorzieners (VHG)	Linda van Vliet
Vereniging voor Verticaal Transport (VVT)	Dhr. L.G.A.M. Verhagen
Hauptzollamt Stuttgart	mevr. Costello

Bijlage 3 Enquête onder AGP houders

Naar een groot aantal AGP houders is in december 2009/januari 2010 een enquête gestuurd teneinde de markt van de kleinverbruikers vanuit de aanbodkant in kaart te brengen. Hieronder wordt kort de gevolgde aanpak van de survey besproken, alsook de feitelijke vragenlijst weergegeven.

Het onderzoek

Aanpak

Uit de gegevens van de Belastingdienst blijkt dat er in 2008 58 AGP-houders waren die gezamenlijk circa 1,5 miljard liter rode diesel hebben doorgezet. Onder de 24 grootste AGP-houders (gezamenlijk vertegenwoordigen zij circa 96% van de totale doorzet) is een survey uitgezet.

Gedurende de survey bleek dat 2 van deze AGP-houders inmiddels waren gefuseerd (deze zijn als één partij in de survey meegenomen). Tevens bleek dat 2 AGP-houders zich vrijwel volledig op de zee- en binnenvaart richten. Mede vanwege de focus van het onderzoek zijn deze 2 laatste verder buiten de survey gehouden.

21 AGP-houders is gevraagd om een reactie te geven op de opgestelde vragenlijst (die hieronder is weergegeven). Van 13 van deze AGP-houders is een reactie ontvangen, zij vertegenwoordigen circa 67% van de totale doorzet in rode diesel in 2008.

Resultaten

Op basis van de resultaten van de survey zijn helaas slechts enkele algemene observaties te maken ten aanzien van het eindgebruik van kleinverbruikers. De belangrijkste reden daarvoor is dat uit de survey blijkt dat 93% van de levering aan kleinverbruikers via de tussenhandel gaat en niet via de AGP-houder zelf. AGP-houders hebben slechts beperkt zicht op wat in de rest van de keten gebeurt.

Naar schatting van de NOVE zijn er circa 300 (kleine en grotere) tussenhandelaren. Binnen dit onderzoek hebben wij er enkele gesproken. Tussen deze tussenhandelaren bestaan hele grote verschillen. Voor sommigen is rode diesel iets wat ze 'erbij doen', terwijl rode diesel voor anderen een substantieel deel van hun totale doorzet vormt (soms > 50%).

Op basis van de gegevens van de Belastingdienst is te bepalen dat kleinverbruikers circa 802 miljoen liter rode diesel gebruiken. Uit de volgende tabel blijkt dat naar schatting 93% van het totale kleinverbruik via de tussenhandel gaat (750 miljoen van de 802 miljoen liter).

Tabel 0.1 Resultaten survey onder AGP-houders, tevens toegepast op de hele sector.

	% verdeling op basis van survey (n=12)	Toegepast op hele sector (in miljoenen liters)
Directe levering	46%	655
- aan grootverbruikers	-	- 603 *
- aan kleinverbruikers	-	- 47
- via onbemande pompen	- 0,3%	- 5
Levering aan tussenhandel (= kleinverbruik)	53%	750
Totaal	100%	1.405 (zonder de binnenvaart)

Bron: ECORYS survey

Noot: De resultaten in de tabel kennen een belangrijke onzekerheidsmarge. De 12 AGP-houders die een reactie hebben gegeven vertegenwoordigen 67% van de totale doorzet in rode diesel

*gebaseerd op data van de belastingdienst

In de survey is tevens aan de AGP-houders gevraagd om vanuit hun expertise een schatting te geven van het eindgebruik (per categorie). AGP-houders bleken hier slechts in zeer beperkte mate toe in staat en hieruit zijn geen duidelijke observaties te maken.

Vragenlijst voor de AGP-houders

Onderstaande vragenlijst is naar de AGP-houders gestuurd.

1. Gebruik van rode diesel

- Kunt u in onderstaande tabel aangeven welk percentage van uw jaarlijkse doorzet (AGP) van rode diesel via de onderstaande distributiekanaalen wordt gedistribueerd?
- Kunt u ook aangeven welk percentage naar welke type eindgebruikers gaat?

[NB: Indien een andere onderverdeling voor u eenvoudiger is te geven, doe dat gerust.]

Distributiekanaalen	Totaal %	Type (eind) gebruikers (indien bekend)	%
A. Tussenhandel	..%	<i>Bijvoorbeeld:</i> A1. Brandstoffenhandel A2. Garagebedrijf (doorverkoop) A3. Etc.	A1:....% A2:....% A3:.....% .
B. Directe levering aan eindgebruiker (aflevering of zelf ophalen)	..%	<i>Bijvoorbeeld:</i> B1. Land- en tuinbouw (ook onderscheid naar:) - Akkerbouw - Veeteelt - Tuinbouw B2. Loonwerkers/grondwerken B3. Transporteurs B4. Spoor B5. Bouw B6. Nutsbedrijven	B1:....% B2:....% B3:.....% B4:.....% B5:.....% B6:.....%

Distributiekanaal	Totaal %	Type (eind) gebruikers (indien bekend)	%
		B7. Binnenvaart B8. Huishoudens B9.	B7:.....% B8:.....% B9:.....%
C. Aflevering vanuit onbemande afleveringspompen	..%	Bijvoorbeeld: C1. Land- en tuinbouw C2. Loonwerkers/grondwerken C3. Transporteurs C4.	C1:....% C2:....% C3:.....% C4:.....%
D. Anders? Namelijk: -%		
Totaal	100%		

2. Effecten uitfasering voor eindgebruikers;

- Kunt u aangeven (bijvoorbeeld voor een bepaalde dag) wat bij verkoop het prijsverschil is (inclusief accijnzen, BTW en kortingen) per liter tussen blanke diesel (EN590) en rode diesel (EN590) bij directe leveringen aan de eindgebruiker/onbemande afleveringspompen/tussenhandel?
..... cent/liter (incl. accijns, BTW en kortingen)
- Is dit prijsverschil aan fluctuaties onderhevig of is dit vrij stabiel in de tijd?
.....
- Indien aan fluctuaties onderhevig: wat is in 2009 de bandbreedte waartussen het prijsverschil fluctueert?
plus en minus.....cent/liter
- Kan worden gesteld dat bovenstaand prijsverschil het prijseffect zal zijn bij een (eventuele) uitfasering van het accijnsverschil voor de eindgebruikers/tussenhandelaren/afleveringspompen)? Of zal door andere oorzaken (b.v. efficiëntere logistiek door het wegvallen van de stroom rode diesel) het uiteindelijke prijseffect kleiner of groter zijn?
.....
- Indien kleiner/groter: hoeveel kleiner of groter?
..... cent/liter

3. Effecten uitfasering voor producenten/leveranciers;

- Kunt u in onderstaande tabel aangeven welke effecten er optreden voor de oliehandel en voor eindgebruikers als het onderscheid tussen rode diesel met een verlaagd tarief en blanke diesel vervalt?

Effecten	Verklaring
Bijvoorbeeld: Efficiency winsten van wegvallen onderscheid rode/blanke diesel in distributie keten	Bijvoorbeeld: - Duurt drie jaar voor kleurstof uit de tankauto's weg is; - Tankauto's (dedicated?) kunnen nu efficiënter gebruikt worden; - Geen onderscheid meer in beleveringspunten (efficiëntere route) - Etc.

Effecten	Verklaring
<i>Er zullen ca. oliehandelaren verdwijnen</i>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>De marges op blanke diesel liggen lager dan op rode diesel</i> - <i>Etc.....</i>
<i>Er treden desinvesterings kosten op voor de AGP houders en tussenhandelaren</i> <i>Etc.....</i>	<i>Kosten geschat op per AGP- houder en ... per tussenhandelaar</i>

4. Indien van toepassing: kunt u ons contactgegevens geven van tussenhandelaren in rode diesel waar u zaken mee doet (naam, adres)?

NB: Het gaat hier om tussenhandelaren met enig volume; waarschijnlijk zal het nodig zijn om ook hen te benaderen omdat de informatie op AGP-niveau niet voldoende is om de eindgebruikers voldoende in kaart te brengen.