

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Aanschafsubsidie zero-emissie trucks AanZET

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl.

1. Wat is de aanleiding?

In het Regeerakkoord is een CO₂-reductieopgave in 2030 afgesproken ter hoogte van 49%, als tussenstap naar bijna volledige CO₂-reductie in 2050. Deze is vertaald naar een reductieopgave voor de mobiliteitssector van 7,3 Mton, waaraan verduurzaming van de logistiek een bijdrage zal leveren van ongeveer 3,2 Mton. Verduurzaming van logistiek is veelomvattend, maar een toename van de hoeveelheid zero-emissie (ZE) voertuigen maakt hier hoe dan ook een belangrijk deel van uit.

In het Klimaatakkoord (C2.5, afspraak e) is overeengekomen dat:

“Om de ingroei te stimuleren heeft de Rijksoverheid een stimuleringsprogramma dat is overeengekomen met de sector. De omvang van deze stimuleringsregeling is voor vrachtauto's tot en met 2025 94 miljoen euro en voor bestelauto's 185 miljoen euro. Het uitgangspunt van deze stimuleringsregeling is een aanschafregeling met een dekking van maximaal 40% van de meerkosten van een ZE-voertuig ten opzichte van het fossiele alternatief.”

De komst van het stimuleringsprogramma draagt bij aan de invoering van zero-emissie zones in 30 tot 40 grotere steden. De daarvoor bedachte overgangsregeling voor vrachtwagens met verbrandingsmotoren zal in 2030 aflopen, en al vanaf 2025 moeten nieuw aangeschafte vrachtwagens ZE zijn om de zones in te mogen. Dat maakt dat overstappen op een ZE alternatief tegen die tijd noodzakelijk zal worden. De ondernemers die nu reeds overschakelen naar emissieloze voertuigen zullen extra moeten investeren, omdat de aanschaf van emissieloze vrachtwagens (batterij-elektrisch, waterstof-elektrisch) op dit moment duurder is dan die van dieselvrachtwagen.

2. Wie zijn betrokken?

De regeling wordt opgesteld door het ministerie van IenW. Belangrijke betrokkenen vanuit de samenleving zijn de overige ondertekenaars van de Uitvoeringsagenda Stadslogistiek. De uitvoeringsagenda geeft een nadere uitwerking aan de afspraken die zijn gemaakt in het Klimaatakkoord op het gebied van stadslogistiek. Ook de aanschafsubsidie zero emissie trucks is hierin opgenomen (artikel 8.3). Naast het ministerie van IenW is de uitvoeringsagenda inmiddels [ondertekend](#) door verschillende koepelorganisaties, gemeenten, brancheorganisaties en maatschappelijke organisaties.

Bij het ontwerp van de regeling wordt naast stimulerend effect, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, budget, juridische mogelijkheden, administratieve lastendruk en privacyaspecten, ook gekeken naar draagvlak vanuit de sector:

- Gebruikers van ZE-mobiliteit zijn verenigd in verschillende brancheorganisaties zoals TLN, evofenedex en VERN. Hun belang is een adequate, stabiele en voorspelbare subsidie met weinig administratieve lastendruk.
- De aanbieders van ZE-mobiliteit (voertuigen) zijn verenigd in en vertegenwoordigd via de RAI Vereniging en BOVAG. Dealer/fabrikanten kunnen optreden als subsidieaanvragers indien zij optreden als leasebedrijf. Ook als zij geen formele rol hebben in het aanvraagproces, hebben zij wel een belang. Hun belang is een stabiele voorspelbare subsidie zonder eventuele administratieve lastendruk voor de dealer. Dealers en OEM's hebben belang bij ontwikkeling en omzet van emissieloze mobiliteit.
- Leasebedrijven van bedrijfsmiddelen zijn verenigd in en vertegenwoordigd via de Nederlandse Vereniging van Leasemaatschappijen (NVL). Leasebedrijven kunnen optreden als subsidieaanvrager. Hun belang is een stabiele voorspelbare subsidie met weinig administratieve lastendruk voor het leasebedrijf.
- Enkele lagere overheden hebben eigen regelingen voor ZE-vrachtauto's, zoals gemeenten Amsterdam en Rotterdam en provincie Gelderland. Hun belang is het eventueel beëindigen

van hun regeling dan wel het richten van de regeling op aspecten die niet subsidiabel zijn in de landelijke regeling (bijvoorbeeld laadinfrastructuur).

3. Wat is het probleem?

De opgave is het helpen ontwikkelen van de markt voor emissieloze vrachtauto's. Dit gebeurt niet vanzelf. Het marktaanbod ervan is nog beperkt en de aanschafkosten van zero-emissie vrachtauto's liggen op dit moment nog aanzienlijk hoger dan die van dieselvrachtwagens. Dit kan in de orde van twee- tot driemaal de aanschafprijs zijn voor batterij-elektrische trucks, en voor waterstof-elektrische trucks op dit moment nog hoger. Alleen wanneer het aandeel zero-emissie trucks groeit, kunnen de gemaakte klimaatafspraken worden behaald en is de Nederlandse logistieke sector voorbereid op de invoering van zero-emissiezones. De gemaakte afspraak is dat vanaf 2030 alle vrachtwagens die de ZE-zones in rijden emissieloos moeten zijn. Voor *nieuwe* vrachtwagens geldt dat vanaf 2025. Het is daarom van belang om de overstap op deze duurzamere trucks aantrekkelijk te maken voor ondernemers. Onderzoek naar het transitiepad van deze duurzamere vrachtwagens wijst uit:

“Naast het aanbod is een concurrerende ‘Total Cost of Ownership’ (TCO) voor zero-emissie vrachtauto's in vergelijking met dieselvrachtauto's belangrijk voor de verduurzaming van het wegtransport. Het omslagpunt in de TCO voor het LDT-segment ligt rond 2025. In het MDT-segment worden batterij-elektrische vrachtauto's rond 2026 financieel aantrekkelijker dan dieselvrachtauto's en in het HDT-segment rond 2027. Door de hoge aanschafprijs van de batterij en brandstofcel blijven waterstofvrachtauto's in elk geval tot en met 2030 duurder dan dieselvrachtauto's”. (EV-consult 2020)¹

Door de meerkosten van een zero-emissie vrachtwagen gedeeltelijk te vergoeden, zullen ondernemers sneller bereid zijn te investeren in de aankoop hiervan.

Het is een economische wetmatigheid dat als gevolg van schaalgrootte kost- en verkoopprijzen dalen, waardoor aankopen aantrekkelijker worden en de markt tot volle wasdom kan komen. Omdat er momenteel weinig emissieloze vrachtauto's worden aangeschaft, ontwikkelt zich geen schaalgrootte en geen infrastructuur van oplaadpunten, waardoor emissieloze varianten onaantrekkelijk blijven, niet worden aangekocht etc.. Om deze spiraal te doorbreken kan een tijdelijke financiële impuls worden gegeven. De huidige MIA-regeling maakt met ingang van 2022 een stimulering van rond 11,25% (bedrijven onder vennootschapsbelasting) tot 16,7% (ondernemers onder Inkomstenbelasting) van de aanschafprijs mogelijk. Een aanvullende subsidie leidt tot een sterker stimulerend effect.

Er wordt in het kader van de Nationale Agenda Laadinfrastructuur ook beleid ontwikkeld om voldoende laadpunten te realiseren voor de logistieke sector. De subsidieregeling voor emissieloze vrachtauto's is niet gericht op stimulering van laadpunten voor deze voertuigen.

De beschikbaarheid van steun (door subsidie en/of fiscale maatregelen) door de overheid maakt het voor de markt aantrekkelijker om een grotere variatie van emissieloze voertuigen met voldoende actieradius en laadvermogen aan te bieden, zoals ook is gebleken bij emissieloze personen- en bestelauto's.

4. Wat is het doel?

Het onmiddellijke doel van deze stimuleringsregeling is om, indien een Nederlandse onderneming de inzet van een zero-emissie vrachtwagen overweegt, de keuze voor een emissieloos voertuig doeltreffend en doelmatig te stimuleren door middel van een aanschafsubsidie waarmee het prijsverschil met een dieselvrachtwagen wordt verkleind. Het achterliggende doel van de regeling is om het transitiepad voor zero-emissie vrachtwagens te versnellen.

Gelet op de snelle ontwikkelingen op het gebied van zero-emissie vrachtvervoer is het niet met zekerheid te zeggen wat de precieze effecten van de regeling zullen zijn. De inschatting is dat de subsidieregeling ertoe leidt dat er circa 300 extra emissieloze vrachtauto's in 2022 op de weg

¹ EVConsult 2020, Transitieonderzoek verduurzaming wegtransport, in opdracht van Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat.

komen. In de jaren erna wordt rekening gehouden met een geleidelijk groeipad dat zou kunnen resulteren in 1.000 extra emissieloze vrachtauto's in als gevolg van deze subsidieregeling in 2024. In januari 2021 bedroeg de totale vloot emissieloze vrachtauto's ruim 200 voertuigen.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

5.1 Is er een taak voor de Rijksoverheid?

Ja. De taken voor de Rijksoverheid vloeien voort uit de gemaakte afspraken in het Regeerakkoord, het Klimaatakkoord en de Uitvoeringsagenda Stadslogistiek. In de onderstaande doelenboom zijn de overheidsdoelen, beleidsdoelen en de doelen van de regeling opgenomen:

Overheidsdoelen 3 ^e orde effect	<ul style="list-style-type: none"> 49% CO₂-reductie per 2030; 95% CO₂-reductie per 2050; Waarvan 7 Mton reductie voor de mobiliteitssector in 2030 t.o.v. 1990; Waarvan 1 Mton CO₂-reductie binnen de stadslogistiek. 	
Beleidsdoelen 2 ^e orde effect	<ul style="list-style-type: none"> M.i.v. 2025 zullen alle <i>nieuwe</i> vrachtauto's die een emissieloze zone in willen, ZE zijn. In 2030 geldt dit voor <i>alle</i> vrachtauto's. In 2025 e.v. zijn 30 tot 40 ZE-zones voor stadslogistiek ingevoerd; De beschikbare laadinfrastructuur is niet belemmerend voor de inzet van deze aantallen voertuigen. 	
Outcome	<ul style="list-style-type: none"> Gunstiger financiële voorwaarden voor de inzet van ZE-vrachtauto's; Verhoogde acceptatie van ZE-vrachtauto's bij ondernemers, waaronder vertrouwen in de ZE-techniek en inpasbaarheid in hun bedrijfsprocessen; Uitgebreider aanbod van modellen en uitvoeringen van ZE-vrachtauto's. Ondernemers hebben handelingsperspectief om ZE-zones in te mogen rijden zodat ze hun huidige werkzaamheden voort kunnen blijven zetten. 	
Doel 1 ^e orde effect	<ul style="list-style-type: none"> Stimuleren van de keuze van ondernemers voor de inzet van een ZE-vrachtauto door het verkleinen van het aanschafprijverschil met een dieselvrachtauto (in mogelijke combinatie met MIA-voordeel). 	
Output	<ul style="list-style-type: none"> Toegenomen aantal ZE-vrachtauto's op de weg 	
Input	Uitvoeringskosten overheid PM RVO	Administratieve lasten ondernemers PM ATR-toets

5.2 Is herverdeling van welvaart noodzakelijk?

Nee. De beoogde subsidieregeling staat open voor alle ondernemers en non-profitorganisaties in Nederland die zijn ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. Voor de genoemde beleidsdoelen maakt het niet uit of de voertuigen door meer of minder welvarende ondernemers worden aangeschaft. Er wordt wel onderscheid gemaakt in het subsidiepercentage tussen grote, middelgrote en kleine ondernemingen, maar binnen deze categorieën niet tussen ondernemingstypen.

5.3 Is er reden om gedrag te corrigeren?

Ja. Het wenselijk om ondernemers te stimuleren om in plaats van voertuigen op fossiele brandstoffen, emissieloze voertuigen aan te schaffen, vanuit de klimaatdoelen en met het oog op handelingsperspectief wanneer er in 2025 in 30-40 stadscentra emissieloze zones worden ingesteld. Daarvoor is nodig om ondernemers tegemoet te komen in de meerkosten die zij hebben bij de aanschaf van (een) emissieloze vrachtwagen(s).

5.4 Is er sprake van marktfalen?

Ja. Ondanks dat de batterij- en brandstofcelkosten dalen is het aanbod van emissieloze vrachtwagens tot op heden beperkt. De productie is veelal kleinschalig, waardoor de prijzen hoog zijn. Meer vraag zou tot meer (en goedkoper) aanbod leiden, maar de vraag blijft uit vanwege o.a. de meerprijs en het ontbreken van andere niet-financiële prikkels. Er is dus een overheidsinterventie nodig om de markt voor zero-emissie vrachtwagens op gang te brengen. Het doorbreken van hieronder beschreven kip-ei-dilemma legitimeert deze overheidsinterventie. Bovendien zijn er sociale belangen in het geding vanwege gezondheidseffecten door luchtvervuiling.

De prille markt van ondernemers die overstappen op een emissieloze truck heeft tijdelijke stimulering vanwege het volgende. Ondernemers zijn aarzelend m.b.t. aankoop vanwege (1) fors hogere aanschafkosten t.o.v. conventioneel (2) (perceptie omtrent) beperkte actieradius en beperkt aantal oplaadpunten en (3) de zorg dat grote aanpassingen in de bedrijfsprocessen moeten plaatsvinden om winst te kunnen blijven maken (onbekend maakt onbemind). Weliswaar laten berekeningen zien dat de kostprijs per gereden kilometer (ook wel 'Total Cost of Ownership' of 'Operations' genoemd) van batterij-emissieloze vrachtauto's in de komende jaren langzaam gelijk wordt aan die van fossiele tegenhangers. De energiekosten zijn immers substantieel. De uitkomst van de berekening is echter steeds sterk afhankelijk van gekozen aannamen voor kostenparameters zoals restwaarde en van het wel of niet meerekenen van werkelijke of veronderstelde meerkosten als gevolg van een andere ritplanning (routes, pauzes en bijladen).

Parallel aan elektrificatie van de vloot wordt gewerkt aan de Nationale Agenda Laadinfrastructuur (NAL), als onderdeel van het Klimaatakkoord. Een uitgebreide laadinfrastructuur zal de 'range anxiety', de angst voor een te beperkte actieradius voor de dagelijkse ritten, steeds meer wegnemen. Het implementatietempo van de NAL is echter weer mede afhankelijk van de vraag vanuit de markt naar laadpalen: het aantal EV's.

De markt voor voertuigen op waterstof komt nog moeizamer op gang, omdat de aanschafprijs voor een waterstof-vrachtwagen hoger is, evenals de waterstof zelf. Ook moet het netwerk van waterstoftankstations nog verder ontwikkeld worden.

Om wederkerige vertraging te beperken en een doorbraak te forceren is tijdelijke, binnen de EU-steunkaders maximaal mogelijke, financiële stimulering van de emissieloze vrachtauto gewenst. Voorts is het een economische wetmatigheid dat de kostprijs (daaraan gerelateerd: aanschafprijs) per eenheid product, in casus de emissieloze vrachtauto, daalt naarmate de kwantiteit en het afzetvolume toeneemt.

Er is dus sprake van marktimperfecties resp. marktfalen.

6. Wat is het beste instrument?

In het Klimaatakkoord is tussen de Rijksoverheid en sector overeengekomen dat de Rijksoverheid een stimuleringsprogramma start voor vrachtauto's, met als uitgangspunt een aanschafregeling met een dekking van maximaal 40% van de meerkosten van een emissieloze truck ten opzichte van het dieselalternatief.

Een eerste optie zou kunnen zijn om het instrument fiscale ondersteuning uit te breiden door het steunpercentage onder de MIA te verhogen van 36% naar 45%. Dit leidt tot een verhoging van het steunbedrag van omstreeks 9% naar 12% respectievelijk 18% naar 22% voor bedrijven onder vennootschapsbelasting respectievelijk ondernemers onder Inkomstenbelasting. Per 1 januari 2022 wordt deze verhoging doorgevoerd en wordt de aanschaf van emissieloze vrachtauto's gestimuleerd via de MIA/VAMIL-regeling (code F3116 Elektrische of

waterstofvrachtwagen; Vamil enkel voor waterstof-elektrische vrachtwagens). Gezien de forse prijsverschillen tussen de aanschafprijs van een batterij-elektrische en een dieselvrachtwagen lijkt een dergelijke fiscale ondersteuning echter nog onvoldoende om de markt voor emissieloze vrachtwagens van de grond te krijgen.

Een aanvullend instrument is het instellen van een subsidieregeling. Omdat de toegangsregels voor de zero-emissie zones het eerst betrekking hebben op bestelauto's heeft de staatsecretaris er in 2020 voor gekozen om eerst de subsidieregeling voor lichte bedrijfsauto's open te stellen, terwijl voor vrachtauto's een tender is opgesteld in de DKTI-regeling voor het onderdeel 'learning by using'. Dit is bedoeld voor bedrijven die samen kennis willen opdoen met de grootschalige inzet van zero-emissie vrachtwagens en tank- en laadinfrastructuur. Procesinnovatie en kennisdeling zijn in deze projecten van belang.

In de Uitvoeringsagenda Stadslogistiek is overeengekomen om vanaf 2022 een aanschafsubsidie voor Zero Emissie Trucks (AanZET) in te stellen voor alle ondernemers, in combinatie met de MIA-regeling. In tegenstelling tot de DKTI-regeling stelt de AanZET-regeling niet de eis dat projecten worden aangevraagd door samenwerkingsverbanden met procesinnovatie en kennisdeling. Beleidsuitgangspunt is zo maximaal mogelijk tegemoet te komen aan meerkosten binnen de gelden de staatssteunruimte die Europa biedt.

Voor de subsidieregeling is een bedrag van € 43 miljoen beschikbaar. Hoeveel voertuigen hiermee gesubsidieerd kunnen worden hangt af van de marktvraag naar voor de subsidie in aanmerking komende typen en modellen, waarvoor immers verschillende aanschafprijzen gelden. De inschatting is echter dat de subsidieregeling ertoe leidt dat er circa 300 extra emissieloze vrachtauto's in 2022 op de weg komen. In de jaren erna wordt rekening gehouden met een geleidelijk groeipad dat zou kunnen resulteren in 1.000 extra emissieloze vrachtauto's in als gevolg van deze subsidieregeling in 2024. Bij de bepaling van het percentage wordt rekening gehouden met het benutten van het fiscale voordeel via de MIA door de ondernemer.

Begin 2020 stonden er 145 duizend zware vrachtvoertuigen in Nederland geregistreerd, waarvan 44% bakwagens en 56% trekkers voor opleggers.² Met de AanZET-regeling kan dus slechts een deel van de vloot verduurzaamd worden.

Onderzocht wordt nog hoe de regeling eventueel in komende jaren kan worden voortgezet met extra budget. Vanuit het Klimaatakkoord voert de Rijksoverheid in de komende jaren een vrachtwagenheffing in. De netto-opbrengsten worden in overleg met de heffingsplichtige partijen hoofdzakelijk ingezet voor verduurzaming en innovatie van het wegvervoer. Een belangrijk doel hierbij is de reductie van CO₂-uitstoot, bijvoorbeeld het stimuleren van niet-fossiele energiedragers. Afspraken over de inzet van de terugsluis worden door de betrokken partijen nog nader uitgewerkt. Vervolgens zal de besteding van de terugsluis worden vastgelegd. Het is daarbij goed denkbaar dat een deel van het budget wordt ingezet voor continuering van deze regeling.

Deze subsidieregeling zal worden geflankeerd met andere instrumenten in een samenhangend stimuleringsprogramma. Onderdeel is ook het al lopend experimenteerprogramma in de bestaande DKTI-transport-regeling ('learning by using'). Uitwerking van dit bredere stimuleringsprogramma wordt later gestart met het doel om bij de openstelling van de subsidieregeling voor vrachtauto's ook het bredere stimuleringsprogramma te kunnen presenteren aan de markt.

De regeling richt zich alleen op *nieuwe* emissieloze vrachtauto's en biedt geen subsidie voor *gebruikte* emissieloze vrachtauto's.

Er zijn momenteel lokale/regionale subsidieregelingen voor lichte emissieloze bedrijfsauto's van kracht in de gemeenten Amsterdam en de provincie Gelderland. De verwachting is dat deze overheden hun regelingen zullen beëindigen zodra de landelijke regeling gepubliceerd wordt, of hun regelingen zullen richten op laadinfrastructuur.

De mate waarin de subsidieregeling het beoogde effect heeft, uitgedrukt in aantallen aanvragen en behaalde emissiebesparingen, zal worden gemonitord en geëvalueerd, zodat tussentijdse bijstelling (zoals aanpassing van subsidiepercentages) mogelijk is.

² <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/verkeer-en-vervoer/vervoermiddelen-en-infrastructuur/vrachtvoertuigen>

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

De regeling moet leiden tot kostenreductie voor ondernemers die overwegen een emissieloze vrachtwagen aan te schaffen in de periode 2022-2024, waardoor de keuze voor een dergelijk voertuig aantrekkelijker wordt. Wanneer het aandeel emissieloze vrachtwagens stijgt, leidt dit tot CO₂-reductie en vermindering van andere emissies. Daarnaast geeft de subsidieregeling een economische impuls aan de wegtransportsector, die hierdoor ook innovatiever wordt.