

Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Subsidieregeling emissieloze bedrijfsauto's

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?

De aanleiding voor deze subsidie is het Klimaatakkoord. Op pagina 66 in C2.5 Verduurzaming in logistiek, afspraak lid d en e, is het volgende opgenomen:

d: "Met ingang van 2025 zullen alle nieuwe vrachtauto's die een emissieloze zone in willen, emissieloos zijn. emissieloze zones leiden tot een grote vraag naar emissieloze bestel- en vrachtauto's. (De verwachting is in totaal 50.000 zero-emissie bedrijfsauto's en 5.000 ZE/PHEV-vrachtauto's in 2025, met een doorgroei naar 115.000 emissieloze bedrijfsauto's en 10.000+ ZE/PHEV-vrachtauto's in 2030). De ingroei van deze voertuigen wordt ondersteund door de ontwikkeling van nieuwe diensten waarbij gebruik wordt gemaakt van multi-inzetbare voertuigen, Light Electric Vehicles (LEV's) en E-cargobikes."

d: "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 bedrijfsauto's 185 miljoen euro. Het uitgangspunt van deze stimuleringsregeling is een aanschafregeling met een dekking van maximaal 40% van de meerkosten van een emissieloze voertuig ten opzichte van het fossiele alternatief. Vanwege de beschikbaarheid geldt dat voor vracht in deze periode ook PHEV-varianten gebruik kunnen maken van deze regeling."

De subsidie voor de emissieloze bedrijfsauto is één van de stimuleringsregelingen die het Ministerie van IenW samen met RVO wil oppakken. De stimuleringsregeling richt zich op emissieloze bedrijfsauto's (N1 en N2 tot 4.250 kg technisch toegestane maximummassa). Hoewel het ministerie het belang onderkent van de inzet van lichte emissieloze voertuigen (LEV's waaronder vrachtfietsen) in nieuwe stadslogistieke concepten worden deze vooralsnog niet meegenomen in de regeling, omdat er nog onduidelijkheid is over de veiligheid van sommige LEV's.

2. Wie zijn betrokken?

Er zijn verschillende interne en externe partijen betrokken bij ontwikkeling, vormgeving en uiteindelijke implementatie. 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, MKB-Nederland, en Techniek Nederland. Hun belang is een stabiele voorspelbare subsidie met weinig administratieve lastendruk voor de subsidiënt.
- De aanbieders van ZE mobiliteit (voertuigen) zijn verenigd in en vertegenwoordigd via de BOVAG en RAI Vereniging. Ook al hebben dealers/fabrikanten (OEM) geen formele rol in het aanvraagproces, zij hebben wel een belang. Hun belang is een stabiele voorspelbare subsidie met

weinig eventuele administratieve lastendruk voor de dealer. Dealers en OEM's hebben belang bij ontwikkeling en omzet van emissieloze mobiliteit.

- Leasebedrijven zijn verenigd in en vertegenwoordigd via Vereniging Nederlandse Autoleasebedrijven (VNA). Hun belang is een stabiele voorspelbare subsidie met weinig administratieve lastendruk voor het leasebedrijf. Leasemaatschappijen hebben belang bij ontwikkeling en omzet van emissieloze mobiliteit.
- Enkele lagere overheden hebben eigen regelingen voor ZE bestel- en 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 voertuigtypen die niet subsidiabel zijn in de landelijke regeling (zoals vrachtwagens en LEV's).

3. Wat is het probleem?

Het aanbod van lichte emissieloze bedrijfsauto's is nog beperkt en het prijsverschil tussen fossiele varianten en ZE varianten is nog substantieel. Hierbij loopt de beschikbaarheid en betaalbaarheid van batterij-emissieloze bedrijfsauto's voor op die van waterstof-emissieloze bedrijfsauto's. Er is nog zeer minimaal sprake van een tweedehandsmarkt voor emissieloze bedrijfsauto's. Deze zal logischerwijs enkele jaren achterlopen bij de marktontwikkeling van nieuwe voertuigen, waarbij het wenselijk is dat nieuw-verkochte voertuigen behouden blijven voor Nederland als ze de tweedehandsmarkt op gaan. Volgens de Monitor lichte bedrijfswagens 2019, een initiatief van RAI Vereniging,¹ overweegt zo'n 59% van de bedrijven met meer dan 6 bedrijfsauto's serieus om een volledig emissieloze lichte bedrijfsauto aan te schaffen. Fleetowners verwachten dat in 2025 een derde van hun vloot elektrisch zal zijn aangedreven. De belangrijkste randvoorwaarden voor de keuze voor een emissieloze bedrijfsauto zijn allereerst functioneel (voldoende actieradius, voldoende oplaadpunten, voldoende laadvermogen) en vervolgens prijs, Total Cost of Operations (TCO) en aanbod van merken/modellen.²

Het is een economische wetmatigheid dat als gevolg van schaalgrootte kost- en verkoopprijzen dalen, waardoor aankopen vanzelf aantrekkelijk worden en de markt tot volle wasdom kan komen. Omdat er weinig emissieloze bedrijfsauto's worden aangeschaft ontwikkelt zich geen schaalgrootte en geen infrastructuur van oplaadpunten, waardoor emissieloze varianten onaantrekkelijk blijven, niet worden aangekocht etc. Deze spiraal moet worden doorbroken met onder andere een tijdelijke versterkte financiële impuls om schaalgrootte te realiseren. De huidige MIA-regeling maakt een stimulering van rond 9% (bedrijven onder vennootschapsbelasting) tot 18% (ondernemers onder Inkomstenbelasting) van de aanschafprijs mogelijk, maar een aanvullende subsidie is nodig voor meer stimulerend effect.

Er wordt in het kader van de Nationale Agenda Laadinfrastructuur ook beleid ontwikkeld om voldoende laadpunten te realiseren. De subsidieregeling voor emissieloze bedrijfsauto'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 de markt aantrekkelijker om een grotere variatie van emissieloze voertuigen met voldoende actieradius en laadvermogen aan te bieden, zoals ook is gebleken bij emissieloze personenauto's.

¹ Monitor Lichte Bedrijfswagens 2019. Feiten, cijfers, verwachtingen, RAI Vereniging en VMS Insight, november 2019.

² Het is aannemelijk dat een soortgelijke uitvraag onder bedrijven in de huidige economische crisis een veel lagere bereidheid om te investeren in elektrisch vervoer zal laten zien. Dit zal echter geen blijvend effect zijn.

4. Wat is het doel?

Het onmiddellijke doel van deze subsidie is om, indien een onderneming of non-profit-instelling de inzet van een nieuwe emissieloze bedrijfsauto overweegt, de keuze voor een emissieloos voertuig te stimuleren door middel van de aanschafsubsidie waarmee het prijsverschil met een fossiel voertuig wordt verkleind. Het achterliggende doel van de regeling is om de markt voor emissieloze bedrijfsauto's tot wasdom te laten komen. In het Klimaatakkoord is voor emissieloze bedrijfsauto's de verwachting opgenomen om 50.000 emissieloze bedrijfsauto's in 2025 op de weg te hebben en 115.000 emissieloze bedrijfsauto's in 2030.

Gelet op de snelle ontwikkelingen op het gebied van elektrisch bedrijfsvervoer is het niet met 100% zekerheid te zeggen wat de precieze effecten van de regeling zullen zijn. De inschatting is dat de subsidieregeling ertoe leidt dat er circa 3.700 extra emissieloze bedrijfsauto's in 2021 op de weg komen. In de jaren erna wordt rekening gehouden met een geleidelijk, progressief oplopend, groeipad dat moet resulteren in 44.000 extra emissieloze bedrijfsvoertuigen in 2025 ten opzichte van de situatie waarin er geen subsidieregeling zou zijn. In februari 2020 bedroeg de totale vloot lichte emissieloze bedrijfsauto's bijna 5.000.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

5.1 Is er een taak voor de rijksoverheid?

In de onderstaande doelenboom zijn de overheids-, beleids- en doelen van de regeling opgenomen:

Overheidsdoelen 3 ^e orde effect	<ul style="list-style-type: none">• 49% 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">• In 2025 50.000 emissieloze bedrijfsauto's (effect: 0,2 Mton CO₂-reductie);• In 2030 rijden er 115.000 emissieloze bedrijfsauto's (0,5 Mton CO₂-reductie);• 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 emissieloze bedrijfsauto's;• Verhoogde acceptatie van emissieloze bedrijfsauto's bij ondernemers, waaronder vertrouwen in de emissieloze techniek en inpasbaarheid in hun bedrijfsprocessen;• Uitgebreider aanbod van modellen en uitvoeringen van emissieloze bedrijfsauto's.• Ondernemers hebben handelingsperspectief om emissieloze 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 emissieloze bedrijfsauto door het verkleinen van het aanschafprijsverschil met een bedrijfsauto op fossiele brandstoffen (in mogelijke combinatie met MIA-voordeel).		
Output	<ul style="list-style-type: none">• Toegenomen aantal emissieloze bedrijfsauto's op de weg,		
Input	<table border="1"><tr><td>Uitvoeringskosten overheid PM RVO</td><td>Administratieve lasten ondernemers PM ATR-toets</td></tr></table>	Uitvoeringskosten overheid PM RVO	Administratieve lasten ondernemers PM ATR-toets
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. Het subsidiepercentage is in de regeling voor alle ondernemingstypen gelijk.

5.3 Is er reden om gedrag te corrigeren?

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

5.4 Is er sprake van 'marktfalen'?

Ja. Ondanks dat de batterij- en brandstofcelkosten dalen is het aanbod van emissieloze bedrijfsauto's in 2020 nog beperkt. Veel merken bieden een emissieloze variant aan, maar die variant sluit nog niet in alle gevallen aan op de vele sub-varianten die er voor fossiel aangedreven bedrijfsauto's in de markt beschikbaar zijn. Denk hierbij aan de verschillende hoogte-, lengte-, belading-varianten en de mogelijkheid om een aanhanger te kunnen trekken. De transitie naar zero emissie vervoer komt beperkt op gang zonder overheidsinterventie als gevolg van onderstaand kip-ei-dilemma. Het doorbreken van dat dilemma legitimeert overheidsinterventie. Bovendien zijn sociale belangen in het geding: luchtvervuiling, fijnstof etc.

De prille markt van ondernemers die overstappen op een EV 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) gebrekkige actieradius en gebrekkig aantal oplaadpunten en (3) de angst 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 bedrijfsauto's in veel gevallen gelijk of soms zelfs lager is dan van fossiele tegenhangers. De energie- en onderhoudskosten zijn immers substantieel lager en de EV gaat veel langer mee, tot wel een miljoen kilometer. 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. Een klassiek 'Kip of Ei'-verhaal. Het kip-ei-dilemma met betrekking tot elektrisch goederenvervoer bestaat eruit dat ondernemers wachten met aanschaffen totdat er voldoende laad/tankinfrastructuur is en die laad/tankinfrastructuur komt langzamer tot ontwikkeling omdat het aantal EV's nog achterblijft. Een tweede dilemma is dat ondernemers wachten met aanschaf totdat emissieloze voertuigen goedkoper worden, terwijl de voertuigen pas goedkoper worden als er meer van verkocht worden.

Voor voertuigen op waterstof is deze situatie nog moeilijker omdat de voertuigen op dit moment nog veel duurder zijn, evenals de waterstof, en er zijn nog weinig tankstations.

Om wederkerige vertraging te beperken en een doorbraak te forceren is tijdelijke, binnen de EU-steunkaders maximaal mogelijke, financiële stimulering van de emissieloze bedrijfsauto, gewenst. Voorts is het een economische wetmatigheid dat de kostprijs (daaraan gerelateerd: aanschafprijs) per eenheid product, in casu de emissieloze bedrijfsauto, daalt naarmate de kwantiteit en het afzetvolume toeneemt. Het kabinet verwacht dat de markt voor emissieloze bedrijfsauto's, nieuw en met enkele jaren vertraging ook gebruikt, in 2025 meer volwassen is. Er is dus sprake van marktimperfecties resp. marktfaalen.

6. Wat is het beste instrument?

Tot eind 2019 werd de aanschaf van emissieloze bedrijfsauto's gestimuleerd via de MIA/VAMIL-regeling. Vanaf 2020 geldt alleen nog de MIA-component. In het Klimaatakkoord is tussen Rijk en sector overeengekomen dat het Rijk een stimuleringsprogramma start voor bedrijfsauto's, met als uitgangspunt een aanschafregeling met een dekking van maximaal 40% van de meerkosten van een emissieloze voertuig ten opzichte van het fossiele alternatief.

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. Dit is dus nog ruim onder de afgesproken dekking van 40% van de meerkosten.

Een ander instrument is het instellen van een subsidieregeling. Het Ministerie van IenW heeft in 2019 adviesbureau Blueconomy onderzoek laten doen naar de stimulering van lichte emissieloze bedrijfsauto's. Het advies aan het ministerie luidde om:

1. In de periode 2020/2021 voor ingroei van ZE bestel- en vrachtwagens te richten op *'learning by using'* door zo veel mogelijk koploperbedrijven die hun transport willen verduurzamen kennis te laten maken met en breed draagvlak te creëren voor deze voertuigen. Voorstel was om te werken met brede coalities die gezamenlijk voertuigen op de weg zetten. Hiervoor is verkend om de huidige regeling DKTI-transport (Demonstratieregeling Klimaattechnologieën en –innovatie in transport) hierop aan te passen of een vergelijkbaar instrument te ontwikkelen.
2. Om te voorkomen dat bedrijven en ZZP'ers buiten de boot vallen omdat ze te klein zijn voor een dergelijke brede coalitie, kunnen zij financieel tegemoet worden gekomen door een combinatie van de gebruikelijke instrumenten, zoals een fiscaal voordeel in de vorm van milieu-investeringsaftrek (MIA/VAMIL) en een subsidie.
3. Ontwikkelen van de routekaart 2020-2030 voor de ingroei van ZE bestel- en vrachtwagens, waarin op basis van de marktontwikkelingen de juiste financiële instrumenten voor de juiste marktfase worden ingezet, zodat zicht gehouden wordt op de klimaatambities voor 2030.

Mede op basis van dit advies heeft de Staatssecretaris ervoor gekozen om een subsidieregeling voor aanschaf en lease van lichte emissieloze bedrijfsauto's in te stellen voor alle ondernemers, groot en klein, in combinatie met de MIA-regeling (waarbij de VAMIL-component niet meer van toepassing zal zijn). Opzetten van deze subsidieregeling heeft prioriteit gekregen in de uitvoering. Beleidsuitgangspunt is hierbij om de steunruimte die Europa biedt zoveel mogelijk te benutten. Er is niet gekozen voor aanpassen van de DKTI-regeling, die onder meer vereist dat projecten worden aangevraagd door samenwerkingsverbanden en zich richten op de fase van productontwikkeling.

De subsidie bedraagt voor ondernemingen en non-profitinstellingen, die zijn ingeschreven bij de Kamer van Koophandel en zijn gevestigd in Nederland 10% van de aanschafprijs (netto-catalogusprijs) tot een maximum van € 5.000 per bedrijfsauto. Bij de bepaling van het percentage 10% is rekening gehouden met het benutten van het fiscale voordeel via de MIA door de ondernemer. Het percentage is hoger voor non-profitinstellingen omdat deze geen voordeel hebben van MIA.

Deze subsidieregeling zal worden geflankeerd met andere instrumenten in een samenhangend stimuleringsprogramma. Onderdeel hiervan kan ook een experimenteerprogramma zijn dat mogelijk in de bestaande DKTI-transport-regeling kan worden ingepast. Uitwerking van dit bredere stimuleringsprogramma wordt later gestart met het doel om bij de openstelling van de subsidieregeling voor lichte bedrijfsauto's ook het bredere stimuleringsprogramma te kunnen presenteren aan de markt.

De regeling richt zich alleen op nieuwe emissieloze bedrijfsauto's. Naarmate er meer bedrijfsauto's worden verkocht kan de regeling over enkele jaren worden uitgebreid met subsidie voor gebruikte emissieloze bedrijfsauto's.

Er is voor gekozen om LEV's niet in de regeling op te nemen. O.a. in verband met veiligheid en het incident met de Stint in Oss is een nieuw afwegingskader in ontwikkeling voor dit type voertuigen. Tegen de tijd dat deze voertuigen succesvol getoetst zijn, kunnen LEV's eventueel aan de regeling worden toegevoegd. Overigens worden LEV's via andere routes (al) gestimuleerd.

Er zijn momenteel lokale/regionale subsidieregelingen voor lichte emissieloze bedrijfsauto's van kracht in de gemeenten Amsterdam en Rotterdam 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 andere voertuigtypen zoals vrachtfietsen en 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 subsidiepercentage) mogelijk is.

Er is in de markt een 'push-instrument' van kracht in de vorm van steeds meer emissieloze zones voor stadslogistiek. Op dat moment vervalt de kostenvergelijking met fossiele varianten omdat die dan niet meer toegestaan zijn in die stedelijke zones. De behoefte aan subsidies wordt dan geëvalueerd en kan dan mogelijk vervallen.

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

De regeling moet vooral leiden tot kostenreductie voor ondernemers en non-profit organisaties die overwegen een emissieloze bedrijfsauto aan te schaffen in de periode 2021-2026. Dit met als doel dat er CO₂-reductie kan plaatsvinden. De subsidies geven ook een economische impuls aan de mobiliteitssector.