

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

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.

Wijziging Regeling Demonstratie klimaattechnologieën en –innovaties in transport (DKTI) – Learning by Using

1. Aanleiding

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is voornemens om de regeling voor Demonstratie klimaattechnologieën en -innovaties in transport (hierna DKTI) uit te breiden met een nieuw onderdeel, genoemd 'Learning by Using'. Dit is een aanvulling op het reeds bestaande pakket aan maatregelen die gericht zijn op de in het Klimaatakkoord afgesproken CO₂-reductiedoelstelling van 49% in 2030 en in het bijzonder de reductieopgave voor de mobiliteitssector van 7,3 Mton. Concreet wordt 'Learning by Using' geïntroduceerd als een van de instrumenten om de verduurzaming van de logistiek – zoals omschreven in het Klimaatakkoord – verder te brengen. Met betrekking tot verduurzaming van de logistiek staat in het Klimaatakkoord het inrichten van zero-emissie zones in 30-40 grotere gemeenten centraal.

Voor de verdere verduurzaming van de logistiek en het behalen van de reductieopgave voor de mobiliteitssector is grootschalige beschikbaarheid van betaalbare Zero-Emissie (ZE) voertuigen een voorwaarde. De huidige DKTI regeling (geïntroduceerd in 2017) draagt bij aan het ontwikkelen en demonstreren van duurzame transport oplossingen. Zij biedt financiële ondersteuning voor de ontwikkeling van nieuwe technologieën voor duurzaam transport die nog niet op de markt zijn maar wel beschikken over een potentieel sterke business case. Het bevorderen van technologische ontwikkeling in de pre-commerciële fase staat hierbij centraal.

De ervaringen uit de huidige DKTI projecten leren dat de ondersteuning leidt tot ontwikkeling en beschikbaarheid van nieuwe ZE technologieën. Wel blijft het aanbod van marktrijpe ZE vrachtwagens (vanaf 4250kg) beperkt en zijn deze nog zeer kostbaar waardoor hun marktaandeel laag blijft.

Hierdoor wordt nog te weinig ervaring opgedaan met het gebruik van ZE vrachtwagens en blijft er onzekerheid bij potentiële afnemers over de mogelijkheden, beperkingen en operationele kosten van de inzet van deze voertuigen in hun dagelijkse praktijk. Deze onzekerheid is - naast het kostenverschil ten opzichte van conventionele voertuigen – een reden voor bedrijven om de keuze voor een ZE oplossing verder uit te stellen. Door dit uitstel verloopt innovatie in logistieke processen relatief traag, waardoor kansen worden misgelopen om verder te besparen in de operatie van ZE voertuigen en daarmee ook op de total cost of ownership (TCO). De introductie van Learning by Using ziet erop toe dat er meer ervaring wordt opgedaan met de grootschalige inzet van ZE vrachtwagens, dat procesinnovatie wordt bevorderd en deze kennis met relevante partijen wordt gedeeld. Hierdoor kunnen onnodige onzekerheden bij gebruikers weggenomen worden en kan de TCO van voertuigen door procesinnovaties sneller worden verlaagd. De inzichten uit het dagelijkse gebruik van ZE vrachtwagens kunnen helpen bij de verdere doorontwikkeling ervan. Mede hierdoor ontstaat een betere match tussen de vraag en het aanbod op de markt.

2. Wie zijn betrokken?

Publieke partijen:

- Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is beleidsinhoudelijk verantwoordelijk voor de DKTI en de introductie van Learning by Using overeenkomstig de juridische randvoorwaarden waaronder de EU staatsteunkaders en stelt de voor de DKTI benodigde subsidiemiddelen ter beschikking.
- De Rijksdienst voor ondernemend Nederland (RVO) en Rijkswaterstaat (RWS) zijn samen verantwoordelijk voor de uitvoering van de DKTI en het beoogde nieuwe onderdeel Learning by Using. RVO en RWS zijn daarom ook vanaf het begin betrokken bij het ontwerp van Learning by Using. Het belang van beide uitvoerders is een stabiele, effectieve regeling met beperkte uitvoeringskosten die goed handhaafbaar is met aanvaardbaar risico op fraude.

- Decentrale overheden kunnen randvoorwaardelijk bij DKTI Learning by Using projecten betrokken zijn (denk aan de verstrekking van relevante vergunningen). Zij komen niet in aanmerking voor een subsidie.

Private partijen

- De aanvragers van de DKTI Learning by Using projecten zijn ondernemingen in de transport- en vervoersector en exploitanten van tank- of laadinfrastructuur voor duurzame energiedragers

3. Wat is het probleem?

Zonder interventie door de overheid komen onvoldoende ZE vrachtwagens beschikbaar om te kunnen voldoen aan de CO2 reductiedoelstelling uit het klimaatakkoord. De kosten van een ZE vrachtwagen –voor zover beschikbaar- overstijgen substantieel de kosten van een conventionele vrachtwagen en/of ZE vrachtwagens blijven achter in termen van functionaliteit, waardoor een private investeringsbeslissing normaal gesproken leidt tot de aankoop van een conventioneel voertuig. Bovendien hebben ondernemers te maken met onzekerheid over de voor hun specifieke inzetbaarheid en functionaliteiten van vrachtwagens omdat ‘de markt’ hier überhaupt nog weinig ervaring mee heeft opgedaan. Dit maakt bedrijven/investeerders extra terughoudend om te investeren in ZE vrachtwagens. De geringe marktvraag betekent wederom dat er maar langzaam ervaring wordt opgedaan met (grootschalig) gebruik van ZE vrachtwagens die gebruikt zou kunnen worden voor de verdere fine-tuning van het productieproces en de overgang van de productie van unieke modellen naar seriële productie wat tot een daling van productiekosten gaat leiden.

4. Wat is het doel?

Learning by Using biedt financiële ondersteuning aan koploperbedrijven die ervaring willen opdoen met grotere aantallen ZE vrachtwagens (vanaf 4250 kg) in hun dagelijkse logistieke processen. Hierbij is het van belang dat naast voertuigen ook de relevante infrastructuur beschikbaar komt of dat bestaande infrastructuur beter benut wordt.

Het doel van Learning by Using is het opdoen en delen van ervaring met grootschalig gebruik van ZE vrachtwagens. Hierdoor worden onzekerheden over een effectieve en efficiënte inzetbaarheid van de voertuigen verder verlaagd. Koplopers winnen zelf waardevolle informatie in over de inzet van ZE vrachtwagens in hun dagelijkse logistieke processen. Hierdoor worden onzekerheden over inzetmogelijkheden weggelaten en eventueel de kosten van de inzet van voertuigen verder verlaagd. Anderzijds delen projecten hun opgedane ervaringen met de sector als geheel, waardoor ook de onzekerheden van potentiële toekomstige gebruikers over het gebruik van ZE toepassingen kunnen worden verkleind. Tenslotte kunnen aan de aanbodkant gedeelde kennis en ervaringen dienen als input voor verdere aanpassing van ZE vrachtwagens aan de behoeften van grootschalige inzet, waardoor de TCO van de voertuigen verder omlaag kan worden gebracht.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Het onder punt 3 beschreven probleem weerspiegelt 4 vormen van marktfalen die overheidsinterventie rechtvaardigen. De oorsprong van het probleem ligt in 1) een externaliteit die ontstaat door het gebruik van conventionele voertuigen: hierbij wordt CO2 uitgestoten met bekende nadelige gevolgen/externe kosten voor de maatschappij. Omdat de maatschappelijke kosten van het gebruik van fossiele brandstof alleen ten dele (bijv. door middel van belastingen) gereflecteerd worden in de private TCO, worden significant meer conventionele voertuigen gekocht dan wat optimaal is vanuit het perspectief van de maatschappij als geheel. Een aanvullende reden voor de te lage vraag naar ZE voertuigen betreft de 2) schaalvoordelen in voertuigproductie en gebruik: gemiddelde kosten per voertuig dalen (vooral in het begin) met het totale aantal voertuigen. Omdat als gevolg van marktfalen 1) geen significante vraag is naar ZE voertuigen blijven de gemiddelde productiekosten ten opzichte van conventionele voertuigen (te) hoog. Tenslotte is er bij productie en afname van voertuigen op lage schaal sprake van twee bijkomende vormen van marktfalen: 3) imperfecte informatie bij gebruikers over de inzetbaarheid, functionaliteiten en kosten van specifieke modellen waardoor de vraag naar ZE voertuigen nog lager uitvalt dan het geval zou zijn gebaseerd op het verschil in kosten alleen. En 4) een minder dan optimale uitwisseling van kennis over voertuigconcepten in ontwikkeling. Door de lage schaal van het gebruik wordt kennis alleen zeer traag verspreid en duurt het langer voordat kostenbesparende innovaties geïmplementeerd kunnen worden. Onderhavig instrument doelt met name op het verzachten van marktfalen 3) en 4) en draagt hierdoor bij aan het verhelpen van marktfalen 2).

6. Wat is het beste instrument?

Bovenstaande analyse verduidelijkt dat marktfalen 2), 3) en 4) een afgeleide zijn van marktfalen 1), de externe effecten van CO2 uitstoot. M.a.w. indien marktfalen 1) volledig is geneutraliseerd, zijn de andere vormen van marktfalen ook opgelost. Dit zou erop neerkomen dat bedrijven de volledige (private en maatschappelijke) kosten van vervoer op basis van fossiele brandstof zouden moeten dragen waardoor een veel hogere vraag naar ZE voertuigen zou ontstaan. Alternatief of aanvullend kan een verplichting worden opgelegd om enkel nog ZE voertuigen te gebruiken, zoals in de eerder benoemde ZE zones. Als maatregelen zoals deze ineens volledig geïmplementeerd zouden worden, zouden vervoerders en hun afnemers zich geconfronteerd zien met zeer forse aanvullende kosten, die zij of hun klanten niet kunnen of willen dragen of die op zijn minst zeer nadelige gevolgen zouden hebben voor hun internationale concurrentiepositie.

Daarom zet de overheid in op een geleidelijke aanpak en aanvullende maatregelen die ertoe leiden dat het kostenverschil tussen ZE en conventioneel vervoer verder daalt waardoor de overstap van bedrijven naar ZE in de toekomst minder duur uitvalt dan wat op dit moment het geval zou zijn. Een voorbeeld hiervan, dat zich direct richt op schaalvergroting in de vraag en het aanbod van ZE voertuigen, is de beoogde nieuwe aanschafsubsidie voor bestelwagens. Deze subsidie richt zich op gebruikers die voldoende ervaring/kennis hebben opgedaan met een marktrijp type ZE voertuig en hun gebruik graag willen opschalen, maar hierin weerhouden worden door het blijvende kostenverschil met een conventioneel voertuig. Dit kostenverschil wordt door de aanschafsubsidie deels geneutraliseerd.

De DKT Learning by Using richt zich op het vergaren van aanvullende ervaringen en kennis die nodig is om gebruikers over de streep te trekken om op grote schaal te investeren in zo goed als marktrijpe type ZE voertuigen. Dit betreft kennis over de mogelijkheden, functionaliteiten en kosten van ZE vrachtwagens bij grootschalig gebruik in dagelijkse logistieke processen. Hierdoor worden onzekerheden als gevolg van vooralsnog kleinschalig gebruik weggenomen wat de vraag naar voertuigen (en daarmee de schaal van productie) ten goede komt. Aanvullend kan de opgedane kennis producenten helpen in het verder finetunen van voertuigen voor grootschalig commercieel gebruik wat leidt tot een nog betere aansluiting op de vraag en een mogelijke verdere verlaging van kosten.

7. Wat zijn de gevolgen?

De positieve gevolgen/baten van de maatregelen zijn hierboven uitvoerig omschreven en betreffen met name een bijdrage aan de schaalvergroting in de productie van ZE vrachtwagens door het genereren en uitwisselen van kennis tussen alle relevante partijen. Schaalvergroting draagt bij aan een verlaging van de kosten van ZE vervoer.

De kosten van de introductie betreffen met name de te verstrekken subsidiemiddelen. Hierbij is gewaarborgd dat subsidiemiddelen een bijdrage leveren aan het toekomstperspectief van de logistieke sector omdat aanvragers zelf ook een significant deel moeten willen dragen van het kostenverschil tussen een conventioneel en een ZE voertuig.

RVO zal ook voor de DKT Learning by Using het proces van subsidieaanvraag-, verlening- en beheer gaan organiseren. Hiervoor zullen de procedures worden gehanteerd die ook voor de reguliere DKT projecten worden toegepast.

De administratieve lasten voor de bedrijven die Learning by Using projecten gaan aanvragen zullen vergelijkbaar zijn met de administratieve lasten die verbonden zijn aan de aanvragen voor projecten in de reeds bestaande projectcategorieën van de DKT regeling.