

Vergaderjaar 2018–2019

32 800

Maatregelen op het gebied van autobelastingen («Autobrief»)

Nr. 45

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 oktober 2018

Hierbij zend ik u, mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, het rapport «Evaluatie teruggaafregeling LNG in de accijnzen» van 7 augustus 2018¹. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de toezegging in Autobrief 2.0 om de betreffende teruggaafregeling te evalueren (Kamerstuk 32 800, nr. 27).

Beleidsmatige achtergrond van de fiscale regeling

Vloeibaar gemaakt aardgas (LNG, liquefied natural gas), vloeibaar gemaakt methaan en vloeibaar gemaakt biogas (bioLNG) vallen voor de Wet op de accijns onder het tarief van vloeibaar gemaakt petroleumgas, doorgaans LPG genoemd.

Sinds 1 januari 2014 wordt voor de drie eerstgenoemde producten gedeeltelijk teruggaaf van accijns verleend (€ 125 per 1.000 kg). De teruggaafregeling had als doel het gebruik van deze brandstoffen te stimuleren vanwege de positieve milieueffecten ten opzichte van diesel. De teruggaafregeling geldt voor een periode van 5 jaar en loopt via een horizonbepaling in artikel 71i van de Wet op de accijns af op 31 december 2018.

Evaluatie: methode en aannames

In het rapport wordt ingegaan op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling. De evaluatie is gebaseerd op deskresearch en interviews met belanghebbenden. Een deel van de informatie is gebaseerd op de ervaringen, inschattingen en kennis van partijen die actief zijn in de LNG-markt. Hoewel deze partijen niet onafhankelijk zijn, was dit voor sommige noodzakelijke informatie de enige beschikbare bron. Deze

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

informatie hebben de onderzoekers als plausibel en daarmee voldoende betrouwbaar voor het rapport aangemerkt.

In het rapport zijn voor de evaluatie enkele aannames gemaakt om het onderzoek te kunnen verrichten.

- Een belangrijke aanname is dat de nieuwprijs en onderhoudskosten van LNG-trucks in 2022 met 5% zijn afgenomen ten opzichte van 2018 als gevolg van schaalvoordelen en technologische vooruitgang. In de analyse is uitgegaan van een daling van de aanschafprijs van 1,25% per jaar ten opzichte van 2018. In 2022 is de aanschafprijs dan met € 6.000 afgenomen ten opzichte van 2018.
- De volgende kosten zijn buiten beschouwing gelaten:
 - o Het opleiden van chauffeurs om LNG te tanken.
 - o Omrijdkosten om te tanken; het aantal LNG tankstations ligt ver achter bij het aantal diesel tankstations.
 - o Hogere verzekerings- en financieringskosten in verband met een hogere aanschafprijs van LNG-trucks.
 - o Onzekerheid over het regelgevend kader rondom LNG; in relatie tot de Greendeal zero emissie stadsdistributie waarin sommige gemeenten overwegen strikt zero emissie beleid binnen stedelijk vervoer toe te passen mag met een LNG-truck in de toekomst mogelijk niet meer in de binnenstad worden gereden.
- Voor de vergelijking van soorten trucks is ervan uitgegaan dat een LNG-truck dient als alternatief voor een Euro VI dieseltruck. Sinds 2014 mogen alleen dieseltrucks worden verkocht die voldoen aan de Euro VI emissienormen.
- In de berekeningen zijn alleen de directe baten en lasten meegenomen. Zo is bij de baten geen rekening gehouden met de geluidswinst bij gebruik van LNG-trucks en is voor de kosten alleen uitgegaan van die van de accijnsteruggaaf zonder rekening te houden met de extra kosten als gevolg van derving van accijns wegens het verschil in het diesel- en LNG-tarief. De berekening in het rapport betreft daarom geen volledige maatschappelijke kosten-bastanalyse.

Belangrijkste conclusies

Aantal LNG-trucks en LNG-infrastructuur

Bij de invoering van de regeling was de verwachting dat er eind 2018 in Nederland 1.455 LNG-trucks in gebruik zouden zijn. De verkopen van LNG-trucks in de periode 2014 tot 2018 waren echter fors lager dan verwacht. Volgens gegevens van Rijkswaterstaat (RWS) waren er na 1 januari 2017 slechts 450 LNG-trucks. De sector geeft aan dat het aantal nieuwe trucks is achtergebleven door de langzame ontwikkeling van de LNG-infrastructuur, zowel in Nederland als in het buitenland, en door onvoldoende beschikbaarheid van LNG-trucks die voldeden aan wensen van afnemers. In 2014 was het aanbod van LNG-trucks nog beperkt. Sinds 2016/2017 is het aanbod toegenomen en zijn er ook trucks met meer trekkracht op de markt gekomen. Tot slot was de ontwikkeling van de brandstoffenprijzen in de eerste jaren zodanig dat het verschil in diesel- en LNG-prijzen kleiner was dan verwacht bij totstandkoming van de regeling. Het aantal vulpunten is relatief hoog in Nederland. Inmiddels ligt het aantal LNG tankstations iets boven het door de EU verplicht gestelde minimum aantal van 23 (Alternatieve tank en laadinfrastructuur richtlijn, AFID). Andere landen zijn hun netwerk aan het ontwikkelen, maar hebben nog niet dezelfde dekking als Nederland.

Vergelijking buurlanden: accijns, aanschafsubsidie en infrastructuur

Het accijnsverschil tussen LNG en diesel in het voordeel van LNG is in Duitsland en België groter dan in Nederland. Daarnaast kennen onze

buurlanden een aanschafsubsidie voor LNG-trucks, Duitsland sinds 2018 en België sinds 2017. Nederland heeft de milieu-investeringsaftrek (MIA) waarvan ook voor LNG-trucks gebruik kan worden gemaakt. Voor ondernemers in Gelderland is een subsidie van € 8.000 per LNG-truck mogelijk tot een maximum van zeven trucks per ondernemer. De LNG-infrastructuur in onze buurlanden en andere EU lidstaten blijft nog (ver) achter bij wat vereist is door de EU. Dit is van belang voor het lange afstandsvervoer en kan de groei van de LNG-markt in Nederland negatief beïnvloeden.

Business case 2014–2018

LNG-trucks hebben een nieuwprijs die tussen de € 30.500 en € 37.000 hoger ligt (afhankelijk van toepassing MIA) dan die van een Euro VI dieseltruck. Doordat de accijns van LNG (met of zonder teruggaafregeling) lager is dan die van diesel is het rijden met een LNG-truck per kilometer goedkoper dan het rijden met een dieseltruck. Zonder de teruggaafregeling komen de onderzoekers uit op een terugverdiëntijd van de hogere aanschafkosten (inclusief toepassing van de MIA) van gemiddeld 6,9 jaar. Omdat de levensduur van een truck gemiddeld ongeveer 7 jaar is, was er in de periode 2014–2018 zonder de teruggaafregeling nauwelijks een economische prikkel om op LNG te gaan rijden, nog afgezien van de onzekerheden die met zo'n overstap gepaard gaan. De teruggaafregeling maakte het overstappen op een LNG-truck een stuk aantrekkelijker. Hierdoor verkortte volgens het rapport de terugverdiëntijd van een LNG-truck, aangeschaft begin 2014, tot 3,6 jaar. De terugverdiëntijd liep op tot 6,4 jaar als de LNG-truck was aangeschaft begin 2018. In beide gevallen wordt uitgegaan van beëindiging van de teruggaafregeling per 1 januari 2019. De conclusie in het rapport is dat de teruggaafregeling gedeeltelijk doeltreffend is geweest. De regeling heeft zeker in de beginjaren bijgedragen aan een positieve businesscase.

Business case 2019–2022

De sector geeft aan dat bedrijven zonder de teruggaafregeling niet langer voor een LNG-truck zullen kiezen. Tegelijkertijd zien ze voor de komende jaren positieve ontwikkelingen. Wanneer het aantal LNG-trucks de komende jaren blijft stijgen, wordt een kostendaling verwacht van ongeveer 5% door schaalvoordelen.² Hierdoor zijn de hogere kosten bij de aanschaf van een LNG-truck in de periode 2019–2022 zonder de teruggaafregeling gemiddeld na 5,7 jaar terugverdiend ten opzichte van een Euro VI dieseltruck, afhankelijk van het aantal gereden kilometers en het moment van aanschaf. Met behoud van de huidige teruggaafregeling tot eind 2022 zou dat na gemiddeld 4 jaar zijn, afhankelijk van het jaar van aanschaf. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze inschatting op basis van de eerdergenoemde aannames is gemaakt. Door de verwachte kostenvoordelen is een teruggaafregeling volgens de sector niet meer nodig na 2022.

Milieuprestaties LNG

Het rapport vergelijkt de milieuprestaties van LNG-trucks en Euro VI dieseltrucks. Het voornaamste milieuvoordeel van LNG zit in de uitstoot van fijnstof (PM₁₀) die ongeveer de helft lager is dan van Euro VI dieseltrucks. LNG heeft ten opzichte van diesel beperkte voordelen qua uitstoot van CO₂ en stikstofoxiden (NO_x). Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat de milieuprestaties van een diesel- of LNG-truck ook afhangen van de gekozen meetmethode,

² Dit is een verwachting van gebruikers en kenners van de markt, niet van producenten van LNG-trucks.

afstelling van de truck en hoe met de truck gereden wordt. Bij LNG-trucks speelde in het verleden ook het probleem van methaanslip, waardoor methaan in de atmosfeer komt. In geval van methaanslip wordt de mogelijke CO₂-winst vaak volledig teniet gedaan. Uit een recent TNO-rapport is echter gebleken dat de methaanslip bij de geteste LNG-trucks erg laag was, 0,3% van de CO₂-equivalente TTW broeikasgas-emissies, waardoor de CO₂-winst grotendeels behouden blijft.³ Tot slot maken LNG motoren minder geluid dan dieselmotoren. Dit is een belangrijk aspect voor onder meer bedrijven die in binnensteden goederen afleveren. Tegelijkertijd wordt in het rapport aangegeven dat er onzekerheid rondom de regelgeving is. Mogelijk mag in de toekomst in sommige steden die deelnemen aan de Greendeal zero emissie stadsdistributie niet meer met LNG-trucks in de binnenstad worden gereden. Alternatieven die milieuvriendelijker zijn dan LNG-trucks, zoals trucks op waterstof, zijn op korte termijn niet beschikbaar. Elektrische trucks zijn technisch nog onvoldoende ontwikkeld om te concurreren met LNG- en dieseltrucks, zeker voor wat betreft het lange afstand transport. Er zijn volgens de analyse op dit moment geen gereede alternatieven voor LNG die snel opgeschaald kunnen worden om op korte termijn stappen richting verduurzaming te kunnen zetten.

Kosteneffectiviteitsanalyse

Via een kosteneffectiviteitsanalyse geeft het rapport een indicatie of de milieubaten al dan niet in verhouding staan tot de directe kosten van de teruggaafregeling. Mede omdat de stikstofoxiden emissies van Euro VI dieseltrucks fors lager zijn dan voorheen bij Euro V dieseltrucks liggen de milieubaten van rijden op LNG ten opzichte van diesel tussen de € 5.380 en € 23.230, afhankelijk van de prijs die aan de emissies wordt toegerekend.⁴ De directe kosten van de teruggaafregeling zijn berekend op gemiddeld € 11.000 per truck. Naast de directe kosten van de teruggaafregeling leidt de overstap naar LNG er ook toe dat de inkomsten uit accijnzen per saldo zullen afnemen als gevolg van de lagere accijnzen op LNG ten opzichte van die op diesel. Hiermee is in de kosteneffectiviteitsanalyse geen rekening gehouden evenmin als met andere kosten of baten (zoals verschillen in btw, motorrijtuigenbelasting, baten uit geluidwinst). Zou ook rekening zijn gehouden met de accijnsderving als gevolg van het overstappen van het gebruik van diesel op LNG, dan zouden de kosten per truck beduidend hoger liggen. Uitgaande van de huidige accijnzen voor diesel van € 0,49 per liter en voor LNG van € 0,34 per kilogram zouden volgens het rapport de accijnsinkomsten van een LNG-truck (levensduur van 7 jaar) tot ongeveer € 50.000 lager zijn ten opzichte van een diesel-truck. Het exacte verschil hangt in sterke mate af van de actieradius die LNG-/dieseltrucks hebben. Dit is afhankelijk van het soort distributie en merk van trucks. Het saldo van de overige indirecte kosten en baten is ten opzichte hiervan beperkt en verandert niets aan de business case.

BioLNG

BioLNG (LNG geproduceerd uit biogas) heeft grote milieuvoordelen in vergelijking met fossiel LNG en diesel. BioLNG is duurder dan fossiel LNG. In theorie kan er voldoende bioLNG in Nederland worden geproduceerd om hierop 7.000 trucks volledig te laten rijden. Omdat bioLNG naar verwachting ook zal worden ingezet voor andere doeleinden zoals motorbrandstof voor binnenvaartschepen, is het realistischer uit te gaan van maximaal 3.000 trucks. Op een huidig totaal aantal trucks van circa 200.000 is dit een gering aantal. De hiermee te behalen milieuwinst ten

³ TNO report | TNO 2017 R11336 | 10 November 2017.

⁴ Hierbij zijn de baten van minder geluidsoverlast niet meegenomen.

opzichte van Euro VI dieseltrucks is dan in absolute zin vrij beperkt. Niettemin wordt in het rapport geadviseerd om wegens de grote milieuvordelen overheidsinstrumenten te ontwikkelen om gebruik van biogas en bioLNG te stimuleren. Duurzamere voortbewegingstechnieken zijn voor het vrachtvervoer de komende jaren niet voorhanden.

Teruggaafregeling versus aanschafsubsidie

In plaats van aan een teruggaafregeling in de accijns zou ook gedacht kunnen worden aan een aanschafsubsidie voor LNG-trucks van bijvoorbeeld € 8.000 per truck. Stimulering op aanschaf zou volgens het rapport resulteren in een terugverdiendtijd van 4,4 (2019) tot 3,1 (2022) jaar. Een aanschafsubsidie heeft als voordeel voor een ondernemer dat deze niet afhankelijk is van het aantal gereden kilometers. Ook trucks die minder rijden dan gemiddeld of die stilstaan wegens gebreken profiteren van de subsidie. Het voordeel voor de overheid is dat het bedrag van een eenmalige aanschafsubsidie exact bekend is. Nadeel van een aanschafsubsidie is echter dat LNG-trucks die met subsidie zijn aangeschaft, aan ondernemers in het buitenland zouden kunnen worden verkocht. Om dit te voorkomen zou in een terugbetalingsregeling moeten worden voorzien. Een aanschafsubsidie met een goed uitgewerkte terugbetalingsregeling zal echter niet meer in 2018 kunnen worden vormgegeven en daarom ook niet in werking kunnen treden met ingang van 1 januari 2019. Een optie zou dan kunnen zijn de teruggaafregeling nog met één of twee jaar te verlengen alvorens over te gaan naar een aanschafsubsidie. Dit leidt echter tot onzekerheid voor bedrijven en zou zelfs kunnen leiden tot een kopersstaking in 2019 (en eventueel 2020) in afwachting van deze subsidieregeling. Een aanschafsubsidie levert immers meer voordeel op dan een gedeeltelijke teruggaaf van accijnzen gedurende één (of eventueel twee) jaar. Deze aanschafsubsidie zou dan vervolgens maar gelden tot en met 2022 omdat de sector heeft aangegeven dat na 2022 geen teruggaafregeling of subsidie meer nodig is. De conclusie van het rapport is dat partijen de meeste investeringszekerheid krijgen bij continuering van de teruggaafregeling.

Beleidsimplicaties

Het rapport concludeert dat de teruggaafregeling in de afgelopen jaren gedeeltelijk doeltreffend is geweest. De regeling heeft, zeker in de beginjaren, bijgedragen aan een positieve business case. Dat de oorspronkelijke doelstellingen ten aanzien van het aantal trucks in Nederland niet zijn gehaald, komt door externe factoren. De teruggaafregeling zorgde ervoor dat de meerkosten van een LNG-truck ten opzichte van een Euro VI dieseltruck na gemiddeld 5 jaar waren terugverdiend. De belangrijkste vraag is of de teruggaafregeling doelmatig is geweest. De doelstelling van de regeling was om ondernemers te stimuleren over te stappen van dieseltrucks op LNG-trucks vanwege de veronderstelde milieuvordelen van deze laatste. Blijkens het rapport zijn de milieuvordelen van LNG-trucks echter relatief beperkt ten opzichte van Euro VI dieseltrucks. Als de teruggaafregeling zou worden verlengd, zou er volgens de kosteneffectiviteitsanalyse in het rapport een gerede kans zijn dat de directe kosten van het rijden op LNG (alleen de kosten van de teruggaafregeling) de baten van de hiermee behaalde milieuwinst overstijgen in vergelijking met rijden op diesel met een Euro VI dieseltruck. Als ook rekening wordt gehouden met de derving van accijns door het overstappen van diesel op LNG, zijn de kosten van het rijden op LNG altijd (fors) hoger dan de baten, behalve wanneer volledig op bioLNG zou worden gereden. Dit laatste is echter nog geen optie voor de komende jaren. Daarom ziet het kabinet geen reden het gebruik van LNG nog langer te stimuleren via een korting op de accijns. Ook zonder de teruggaafre-

geling zullen de meerkosten van een LNG-truck volgens het rapport kunnen worden terugverdiend in gemiddeld 5,7 jaar, hetgeen minder is dan de afschrijvingstermijn van 7 jaar voor een dieseltruck.

Het kabinet beseft dat sommige bedrijven door het niet verlengen van de teruggaafregeling mogelijk niet zullen overgaan tot aanschaf van LNG-trucks. Daarentegen zullen er bedrijven zijn die ook zonder teruggaafregeling zullen kiezen voor aanschaf van LNG-trucks, bijvoorbeeld omdat deze minder geluid produceren dan dieseltrucks en daarom bijvoorbeeld op ruimere tijden zijn toegestaan in sommige binnensteden. Een en ander heeft mogelijk gevolgen voor de LNG infrastructuur en daarmee voor het op termijn niet meer kunnen voldoen aan de verplichtingen uit de AFID richtlijn.

De vraag of het gebruik van LNG en met name van bioLNG moet worden gestimuleerd en zo ja, op welke wijze, zal moeten worden gezien bij de uitwerking van het Klimaatakkoord⁵. De beschikbaarheid van bioLNG is beperkt. Er zal daarom moeten worden gezien waar het gebruik van bioLNG de grootste milieuvoordelen heeft. In het «akkoord op hoofdlijnen» (10 juli) staat de continuering van de tijdelijke accijnsteruggave als optie genoemd bij bioLNG. Deze brief en het onderliggende rapport zijn in afschrift verzonden aan de partijen die betrokken zijn bij de totstandkoming van het Klimaatakkoord. Het kabinet wacht op dit punt de uitwerking van het Klimaatakkoord af. Het kabinet is uiteraard bereid om het rapport en het kabinetsstandpunt op dit punt nader toe te lichten aan de betrokkenen bij het Klimaatakkoord.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel

⁵ BioLNG past als transitiebrandstof in de duurzame brandstofmix voor transport zoals opgesteld in het SER Energieakkoord en wordt nu verder herijkt in het kader van het nieuwe Klimaatakkoord. Eerder dit jaar is daarvoor een Convenant bioLNG afgesloten met de sector.