

Datum : 24 november 2005
Aan : Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Dikmans)

Enkele effecten van de Nota Mobiliteit deel III

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft het CPB gevraagd berekeningen te maken van de welvaartseffecten van enkele voorstellen uit Nota Mobiliteit deel III. Het gaat daarbij om de welvaartseffecten van het in de nota voorgestelde investeringsprogramma voor hoofdwegen en de effecten van beprijzingsmaatregelen. Deze analyses zijn gemaakt met medewerking van AVV die een aantal verkeerskundige berekeningen heeft gemaakt met het Landelijk Modelsysteem (LMS) welke als input hebben gediend voor de welvaartsanalyse. Het CPB heeft de in de nota voorgestelde maatregelen op het gebied van de verkeersveiligheid en het milieu niet kunnen analyseren. Wel kan worden opgemerkt dat uit eerdere analyses van het CPB¹ is gebleken dat maatregelen op het gebied van de verkeersveiligheid een positief effect op de welvaart kunnen hebben.

1 Investeringsprogramma

In het financiële overzicht van de Nota Mobiliteit deel III is bij de extra aanleg van hoofdwegen een investeringsprogramma opgenomen met een totaal van tussen 14,5 miljard euro en 18,5 miljard euro. In de nota is nader aangegeven dat indien een verantwoorde invoering van de kilometerprijs gerealiseerd wordt een investeringsvolume van 14,5 miljard euro toereikend is om de gestelde streefwaarden voor acceptabele reistijden te realiseren.

In onderstaande tabel zijn de uitkomsten weergegeven op de totale welvaart in 2020 indien dit investeringsprogramma van 14,5 mld euro wordt gerealiseerd. De analyse van de welvaartseffecten heeft op dezelfde manier plaatsgevonden als in de *Economische toets van de Nota Mobiliteit*² die het CPB in september 2004 heeft uitgebracht. De effecten zijn weergegeven ten opzicht van een referentiesituatie, waarin de groei van het wegverkeer is

¹ Zie 'Selectief investeren. ICES-maatregelen tegen het licht', CPB, RPB, SCP en RIVM, mei 2002 en 'Beoordeling projecten in het kader van de afweging vrije ruimte 2011-2014', CPB Notitie 43, september 2004, pp. 24-27.

² CPB Document 65, 2004, Economische toets op de Nota Mobiliteit.

ontleend aan het European Coordination (EC) scenario van het CPB. De investeringen in rijkswegen leiden tot maatschappelijke baten die vooral bestaan uit reistijdwinsten. De aanleg van extra capaciteit voor rijkswegen verbetert de gemiddelde snelheid met 1,9% op het gehele wegennet en leidt tot 2,9% meer autoverkeer. Onderscheiden naar economische categorieën zijn vooral de baten voor de sector bedrijven (vracht en zakelijk verkeer) substantieel. Door hun relatief hoge waardering van tijdswinst profiteren vooral deze groepen van de snelheidsverbetering die het gevolg is van de vermindering van de congestie. Daar staat tegenover dat de overheid de investeringen in infrastructuur voor haar rekening neemt en dat door de uitbreiding van de capaciteit de milieuemissies, de geluidsoverlast en het aantal verkeersongelukken stijgen. Uit onderstaande tabel blijkt dat per saldo de aanleg van rijkswegen leidt tot een maatschappelijk rendement van reëel ruim 7%. Blijkbaar zijn er voldoende plaatsen in Nederland waar uitbreiding van de capaciteit een maatschappelijk rendabele strategie is.

Tabel 1.1 Het effect van een investeringsprogramma ad 14,5 mrd euro 2010-2020 op de totale welvaart^a

	Mld euro, in 2020
Totale investeringskosten	14,5
	In %, in 2020
Effect op hoeveelheid verkeer in heel het jaar	2,9
Effect op gemiddelde snelheid in heel het jaar	1,9
	Mld euro, in 2020
Directe effecten gezinnen	0,5
Reistijdwinst	0,5
Meer weggebruik	0,0
Directe effecten bedrijven	0,8
Reistijdwinst	0,8
Meer weggebruik	0,0
Directe effecten op overheidsbegroting	-1,2
Jaarlasten van de kosten van de investeringen in infrastructuur ^b	-1,2
Indirecte effecten op overheidsbegroting	0,2
Externe effecten op milieu/veiligheid/geluid	-0,2
Totaal welvaartseffect voor alle Nederlanders^c	0,1

^a Verschillen met de waarde in het referentiescenario in het jaar 2020.

^b Berekend met een discontovoet van 7%.

^c Een positief/negatief welvaartseffect wil zeggen dat het maatschappelijk rendement van de investering groter/kleiner is dan 7%.

Eerder al heeft het CPB een analyse gemaakt van een grotendeels vergelijkbaar pakket investeringen van 13,6 miljard euro in de periode 2010-2020, zoals voorgesteld in de Nota

Mobiliteit deel I.³ De uitkomsten voor het huidige investeringsprogramma zijn nagenoeg gelijk aan die van dat bouwpakket.

2 Beprijzen

In de Nota Mobiliteit deel III is aangegeven dat het kabinet het wenselijk acht om op termijn te komen tot een andere manier van beprijzen van het wegverkeer, waarbij men net als het platform *Anders Betalen voor Mobiliteit*⁴ opteert voor een kilometerprijs gedifferentieerd naar milieukeurmerken, tijd en plaats.⁵ Gezien de kosten, zowel de eenmalige kosten bij invoering als de jaarlijkse kosten van het systeem, acht het kabinet het evenwel onverantwoord om nu een beslissing te nemen over het tijdstip van invoeren.

Voorfase

Het *Platform Anders Betalen voor Mobiliteit* stelt dat zo spoedig mogelijk een aanvang moet worden gemaakt met een voorfase waarin een prijs voor tijd en plaats voor knelpunten wordt geïntroduceerd. Infrastructurele maatregelen waarover al een politieke beslissing is genomen maar die pas op langere termijn staan gepland, zouden gelijktijdig moeten worden versneld. Voortbordurend op dit advies wil het kabinet in de voorfase een prijs voor het gebruik van de weg introduceren. Deze zogenaamde versnellingsprijs is bedoeld om notoire knelpunten waarvan de financiering volledig is geregeld, versneld aan te pakken. Men acht het rechtvaardig dat degenen die profiteren van de versnelde aanleg, de weggebruikers (zowel personen- als vrachtverkeer), deze extra kosten gaan betalen. Daarbij gelden als voorwaarden onder meer dat de doorstroming substantieel moet verbeteren en dat pas een prijs wordt gevraagd zodra de uitbreiding van de infrastructuur gereed is en de overlast van wegwerkzaamheden is afgelopen. Tevens betaalt de weggebruiker alleen de extra kosten van de versnelde aanpak.

Omdat deze voornemens nog niet nader zijn geconcretiseerd kan het CPB de welvaartseffecten van deze maatregelen niet berekenen. Versnelde aanpak van knelpunten kan de welvaart verhogen mits het investeringsproject maatschappelijk rendabel is en er op dit moment daadwerkelijk al sprake is van een knelpunt.

Daarnaast heeft het kabinet de mogelijkheden onderzocht om projecten die nog niet (volledig) financieel gedekt zijn in het MIT te realiseren door tol te heffen. Men trekt daaruit de conclusie dat tolheffing kansrijk is. Men tekent daarbij aan dat de uiteindelijke vormgeving maatwerk

³ Zie CPB Document 65, pp. 30-32.

⁴ Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit, mei 2005.

⁵ Nota Mobiliteit Deel III, Ministerie van verkeer en Waterstaat/Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2 september 2005, pp. 25-28.

vraagt omdat de effecten sterk afhangen van de vormgeving (vooral die van tarieven en de heffingsperiode).

Het CPB heeft in *Economische analyse van de verschillende vormen van prijsbeleid voor het wegverkeer*⁶ tolheffing op zes locaties op nieuw aan te leggen wegvakken op het hoofdwegenet geanalyseerd. De conclusie bij deze cases was dat de totale welvaartsbaten voor Nederland negatief uitvallen. De kosten voor de overheid van de investeringen in infrastructuur en de uitvoeringskosten, zijn hoger dan de welvaartsbaten van de weggebruikers. Voornaamste oorzaak hiervan zijn de zeer hoge inpassingkosten van een van de projecten (Corridor Almere - Schiphol).

Eindbeeld

Zoals al eerder aangegeven vindt het kabinet het wenselijk om op termijn te komen tot een andere manier van beprijzen en opteert men, net als het platform *Anders Betalen voor Mobiliteit*, voor een kilometerprijs gedifferentieerd naar milieukeurmerken, tijd en plaats. De introductie zou gepaard moeten gaan met de afbouw van de MRB en de BPM. Auto's die meer vervuilen worden duurder dan schone auto's. Daar waar effectief wordt op drukker plaatsen een hogere prijs gevraagd. De uiteindelijke vormgeving moet nog worden vastgesteld.

Op verzoek van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft het CPB de welvaartseffecten bepaald van een variant met beprijzen van wegverkeer, vormgegeven door een combinatie van een vlakke heffing en een congestieheffing. Meer concreet gaat het daarbij om een vlakke heffing van gemiddeld 3,4 eurocent per km en een uniforme congestieheffing van 11 eurocent per km. De hoogte van het vlakke tarief is gerelateerd aan een (ex ante) afschaffen van de volledige MRB en een kwart van de BPM. Een en ander komt neer op een gemiddeld tarief van 3,4 eurocent per kilometer voor personenauto's, variërend naar brandstofsoort en gewicht van de auto. Naast deze vlakke heffing geldt de uniforme congestieheffing op locaties met structurele congestie op het hoofdwegenet en het onderliggende wegennet, gedurende de spitsperiodes. De extra inkomsten van het congestiedeel worden aangewend voor een verdere verlaging van de MRB en de BPM.

De combinatie van een vlakke heffing en een congestieheffing leidt tot forse verkeerskundige effecten. In 2020 ligt de hoeveelheid autoverkeer ruwweg 15% onder het niveau van het referentiescenario. Vooral het sociaal recreatieve verkeer en het woonwerk verkeer beperken hun kilometers, terwijl het zakelijk verkeer profiteert van de vermindering van de congestie door meer kilometers af te leggen. De congestie ligt in 2020 circa 45% onder het niveau van het

⁶ CPB Document No 87, juni 2005.

basispad; de gemiddelde snelheid op het gehele Nederlandse wegennet verbetert met circa 2½%.

In onderstaande tabel staan de voornaamste uitkomsten in termen van welvaart samengevat. De totale welvaartsbaten voor Nederland vallen in deze variant positief uit: 1,1 miljard euro. Het belangrijkste deel van deze baten komt voor rekening van de externe effecten (1,2 miljard euro). De vlakke heffing uit het pakket vermindert als reguleringsinstrument in sterke mate de milieuschade. De voordelige directe effecten voor gezinnen zijn ruwweg even groot als de nadelige gevolgen voor de overheid die per saldo de uitvoeringskosten in de exploitatiefase voor haar rekening neemt.

Tabel 2.1 Het effect van een beprijzingspakket (een combinatie van variabilisatie en een congestieheffing) op de totale welvaart^a

	In %, in 2020
Reikwijdte van de heffing	100/3 ^b
Effect op hoeveelheid verkeer in heel het jaar	- 15,0
Effect op gemiddelde snelheid in heel het jaar	2,3
Effect op de congestie op werkdagen	- 45,0
	Mld euro, in 2020
Directe effecten gezinnen	0,6
Inkomenseffect	0,6
Reistijdwinst door heffing	0,5
Minder weggebruik door heffing	- 0,4
Directe effecten bedrijven	0,0
Financieel	- 1,2
Reistijdwinst door heffing	1,2
Minder weggebruik door heffing	0,0
Directe effecten op overheidsbegroting	0,0
Opbrengst heffing	5,0
Verlaging MRB/BPM	- 4,5
Uitvoeringskosten t.l.v. overheid	- 0,6
Indirecte effecten op overheidsbegroting	- 0,6
Externe effecten op milieu/veiligheid/geluid	1,2
Totaal welvaartseffect voor Nederlanders	1,1
Idem, netto contante waarde (discontovoet 7%)	16,0

^a Verschillen met de waarde in het referentiescenario in het jaar 2020.

^b 100% voor het deel variabilisatie resp. 3% voor het deel congestieheffing.

Direct na invoering van de heffing valt de opbrengst met 5,8 miljard euro circa 0,4 mld euro hoger uit dan de terugsluis van MRB en BPM op korte termijn van 5,4 miljard euro. Maar op

langere termijn wordt de overheid geconfronteerd met uitverdieneffecten op de nieuwe heffing (0,8 mld euro) en op reeds bestaande accijnzen (0,6 mld euro). Voor lastenneutraliteit vergt een en ander een belastingverhoging met 0,9 miljard euro.⁷ Uiteindelijk leidt dat tot een verlaging van de MRB met circa 83% en van de BPM met ongeveer 21%.

In tabel 2.2 zijn de uitkomsten nader uitgesplitst naar groepen gezinnen en bedrijven. Gezinnen met hogere inkomens zijn doorgaans meer geld kwijt aan heffingen omdat ze naar verhouding meer kilometers met de auto afleggen. Maar daar staat tegenover dat ze relatief in sterke mate profiteren van de reistijdwinst die het gevolg is van de heffing (0,3 mld euro versus geen reistijdwinst voor gezinnen met een minimum inkomen). Dat komt omdat op de plaatsen waar de heffing geldt ook de grootste vermindering van de congestie plaatsvindt.

Tabel 2.2 Directe welvaartseffecten van het beprijzingspakket voor gezinnen en bedrijven (mld euro, in 2020)^a

	Financieel	Reistijdwinst	Minder weggebruik	Totaal welvaart
Gezinnen	0,6	0,5	- 0,4	0,6
Vier grote steden	0,0	0,0	0,0	0,0
Rest Randstad	0,1	0,2	- 0,1	0,1
Noord-Oost Nederland	0,1	0,0	- 0,1	0,1
Zuid-Oost Nederland	0,3	0,2	- 0,1	0,4
Minimum gezinsinkomen	0,2	0,0	0,0	0,2
Tussen minimum en modaal	0,2	0,1	- 0,1	0,2
Boven modaal gezinsinkomen	0,1	0,3	- 0,2	0,2
Jonger dan 60 jaar	0,2	0,4	- 0,3	0,3
60 jaar en ouder	0,3	0,0	- 0,1	0,3
Bedrijven	- 1,2	1,2	0,0	0,0
Klein	- 0,7	0,9	0,0	0,2
Middelgroot	- 0,2	0,2	0,0	0,0
Groot	- 0,4	0,2	0,0	- 0,2
Industrie	- 0,1	0,1	0,0	0,0
Bouw	- 0,2	0,3	0,0	0,1
Groothandel	- 0,2	0,2	0,0	0,0
Detailhandel	- 0,3	0,3	0,0	0,1
Wegtransport	- 0,1	0,2	0,0	0,1
Zakelijke dienstverlening	- 0,2	0,1	0,0	- 0,1
Kwartaire sector	- 0,2	0,0	0,0	- 0,2

^a Verschillen met de waarde in het referentiescenario in het jaar 2020.

⁷ Als rekenregel is gehanteerd dat alleen de uitvoeringskosten van het onderzochte heffingssysteem ten laste komen van het begrotingssaldo, met uitzondering van de kosten van het vervangen van apparatuur in de auto.

Bij een vergelijking met dezelfde beprijzingsvariant die in het kader van Anders Betalen voor Mobiliteit (Commissie Nouwen) door het CPB is doorgerekend,⁸ valt het op dat het rendement van de huidige variant wat lager uitvalt, namelijk een positief totaal welvaartseffect van 1,1 mrd euro tegenover 1,4 miljard euro in dezelfde variant voor ABvM. Dit verschil is terug te voeren op andere uitkomsten op verkeerskundig terrein. In dezelfde variant voor ABvM was nog sprake van een gemiddelde snelheidsverbetering met 2,7%; in de huidige variant is deze verbetering gezakt naar 2,3%. Oorzaken voor deze verschillen zijn dat het referentiepad waar AVV bij de verkeerskundige berekeningen van is uit gegaan iets veranderd is (meer actuele ruimtelijke invulling), een iets andere invulling van het bouwprogramma in Nota Mobiliteit deel III en het feit dat in dit voorstel op minder plaatsen congestieheffing plaatsvindt dan in de eerdere berekening.

3 Tot slot

Uit bovenstaande en uit de eerder verrichte analyses ten behoeve van de commissie Nouwen komt duidelijk naar voren dat maatwerk cruciaal is om een goed maatschappelijk rendement te realiseren. Dit geldt zowel voor weginvesteringen als voor prijsbeleid. Allerlei beperkingen die vooraf aan het systeem worden opgelegd kunnen hun merites hebben, maar men moet zich realiseren dat voor deze beperkingen een prijs en soms een hoge prijs moet worden betaald in termen van efficiëntie. Zo blijkt een beleid waar beprijzen alleen kan worden toegepast in combinatie met wegwitbreiding, bijvoorbeeld omdat deze bedoeld is als financiering voor die wegwitbreiding, een negatief maatschappelijk rendement te kunnen hebben. Dit blijkt in ieder geval uit de zes eerder onderzochte 'tolvarianten'. Beprijzen is ook in andere situaties zeker niet altijd welvaartsverhogend. Zo is het doorvoeren van beprijzen op wegvakken waar geen enkel doorstromingsprobleem bestaat niet doelmatig. Aan de andere kant kan beprijzen in situaties waar wegwitbreiding financieel of landschappelijk grote nadelen met zich meebrengt, een bijzonder rendabele strategie zijn. Ook van het beperken van beprijzingsbeleid tot bijvoorbeeld alleen het vrachtvervoer kan niet veel worden verwacht. Het vrachtverkeer mijdt de spits al in grote mate en het vrachtverkeer is weinig prijsgevoelig. Een heffing op alleen vrachtverkeer zal met andere woorden heel weinig effect hebben op de doorstroming van het verkeer. Het is zaak om zuinig te zijn met het instrument prijsbeleid en dit primair in te zetten om de doorstroming van het verkeer te bevorderen. Naast wegwitbreiding zijn er namelijk geen andere geschikte instrumenten om de doorstroming van het verkeer echt belangrijk te verbeteren. In eerder onderzoek heeft het CPB bijvoorbeeld meermaals gewezen op de geringe mogelijkheden die er

⁸ CPB Document No 87, juni 2005.

zijn om de doorstroming op de weg te bevorderen via verbetering van het openbaar vervoer. Milieu- en lokale leefbaarheidsdoelen kunnen daarentegen ook met andere instrumenten dan een kilometerheffing worden gerealiseerd. Door de verschillende beleidsinstrumenten ieder te richten op dat doel dat hiermee het best kan worden gerealiseerd, lijkt het heel wel mogelijk om goede resultaten te realiseren op zowel het terrein van doorstroming als op het terrein van milieu zonder dat daarmee noodzakelijkerwijs een groot financieel beslag van de maatregelen is gemoeid.

Gericht prijsbeleid zal met verdelingseffecten gepaard gaan. Het is niet mogelijk om een efficiënte wijze van beprijzen te introduceren die voor iedere weggebruiker dezelfde tolbetalingen oplevert. Wil het systeem efficiënt zijn, dan zullen veelrijders op congestiegevoelige tijdstippen en trajecten (veel) meer moeten betalen dan mensen die weinig rijden op dergelijke trajecten en tijdstippen. Bij het beschouwen van verdelingseffecten is het echter wel zaak om niet alleen de lasten, maar ook de lusten in beschouwing te nemen. Diegenen die aan de hand van dit systeem het meeste betalen zijn gemiddeld genomen ook diegenen die het meeste voordeel genieten in termen van reistijdbesparingen en een grotere betrouwbaarheid van die reistijd. Diegenen die niets hoeven te betalen en ook hun gedrag niet hoeven aan te passen hebben geen lasten, maar ook geen enkel voordeel van het beleid. De gedachte dat iedereen hetzelfde zou moeten betalen gaat met andere woorden voorbij aan de ongelijke voordelen die beprijzen op verschillende plaatsen met zich meebrengt. Als de loodgieter in Amsterdam en landelijk Zeeland beide hetzelfde tarief gaan betalen, dan krijgt de Amsterdamse loodgieter daar een betere reistijd en betrouwbaarheid voor terug, maar de loodgieter in landelijk Zeeland krijgt er niets voor terug. Een eerlijke verdeling van zowel lasten als lusten vraagt zo gezien om betalen en genieten bij elkaar te brengen en dit betekent differentiatie in tarieven naar tijd en plaats. Wat uiteindelijk als een rechtvaardige uitkomst moet worden gezien, blijft uiteraard een politieke zaak. Hier wordt alleen geconstateerd dat de verdelingseffecten van prijsbeleid zowel uit kosten als baten bestaan en dat die kosten en baten doorgaans positief samenhangen.

