

Vergaderjaar 2020–2021

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 650

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2020

Tijdens het Algemeen Overleg van woensdag 4 november jl. (Kamerstuk 32 800, nr. 72) hebben de leden Snels en van Weyenberg gevraagd naar de achtergrond van enkele aspecten uit de Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA) die uitgevoerd is in het kader van het onderzoek Betalen naar Gebruik (BNG) en die op 16 oktober jl. naar uw Kamer is gestuurd (Kamerstuk 32 813, nr. 616). In deze brief ga ik in op deze verzoeken.

Methodiek

De MKBA is opgesteld conform de richtlijnen in de *Werkwijzer MKBA bij MIRT-verkenningen*¹ van het Ministerie van IenW. Deze werkwijzer is een nadere uitwerking van de *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse* (CPB/PBL, 2013). De werkwijzer is voorgeschreven voor projecten in de verkenningfase van het MIRT en wordt ook veelvuldig toegepast op beleidsmaatregelen met effecten op infrastructuur. Paragraaf 3.2. van de MKBA gaat hier nader op in.

In de MKBA zijn alle effecten van de varianten van BNG (waar mogelijk) in monetaire termen gewaardeerd (in euro's uitgedrukt). Door het waarderen van de welvaartseffecten kunnen alle varianten op consistente wijze met elkaar worden vergeleken. Daarbij geldt dat in de MKBA de effecten van de varianten zijn afgezet tegen een referentiesituatie waarin geen BNG wordt ingevoerd, en waarin per 2026 de fiscale stimulering van elektrische voertuigen eindigt. De verschillen tussen de referentiesituatie en de varianten zijn de effecten die inzichtelijk worden gemaakt. Hieronder ga ik dieper in op enkele aspecten die uw leden hebben aangestipt.

Afschrijving investeringskosten

Het lid Snels heeft gevraagd naar de snelle afschrijving van de investeringskosten en de negatieve welvaartsgevolgen waartoe dit zou leiden.

¹ Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport.

In de MKBA is allereerst uitgegaan van de invoeringskosten. Dit zijn kosten die opgebracht worden door de maatschappij om het systeem van BNG te realiseren, en daarmee een negatief welvaartseffect hebben. De invoeringskosten betreffen de investeringen in de opzet van het heffings-systeem en de benodigde organisatie en de kosten van de boordapparatuur. De MKBA is gebaseerd op de kosten uit de ambtelijke Quick scan technologische en invoeringsaspecten. De invoeringskosten hierin zijn geraamd op 2,6 mld. euro in totaal voor alle varianten, m.u.v. variant 1 (0,9 mld). Hierbij is in de MKBA technisch verondersteld dat betalen naar gebruik in 2026 ingevoerd wordt en dat deze invoeringskosten in alle varianten in de vier jaren (2022–2025) voorafgaand aan de invoering gemaakt worden. Eveneens is aangenomen dat deze investeringskosten evenredig over de vier jaar verspreid zijn.

Daarnaast is uitgegaan van jaarlijkse kosten ten behoeve van de daadwerkelijke uitvoering en handhaving van het systeem.

In de MKBA zijn de bedragen conform de richtlijnen exclusief afschrijvingen opgenomen. Deze bedragen zijn vervolgens inclusief btw bepaald en voor prijspeil 2020 gecorrigeerd. Er is in aanvulling op de vereiste investeringskosten, gekeken naar de totale kosten over een gebruiksperiode van 25 jaar (2026–2050). Aangezien alle kosten over deze periode van 25 jaar zijn meegenomen, zijn de afschrijvingstermijnen van deze kosten die in de Quick Scan worden gebruikt niet relevant.

Het is overigens goed te noemen dat in het KPMG-rapport dat ik uw Kamer op 17 december heb toegezonden, er wordt uitgegaan van lagere invoerings- en uitvoeringskosten. Het KPMG-onderzoek is grotendeels geschreven na afronding van de MKBA. Lagere invoerings- en uitvoeringskosten zouden in de MKBA hebben geleid tot lagere maatschappelijke kosten en een verbeterde uitkomst.

Ik vind het in dit kader van belang te wijzen op het feit dat de MKBA een verkenning van de welvaartseffecten is, die zich deels baseert op een zo goed mogelijke inschatting van de werkelijkheid, bestaande systematiek en onderbouwde aannames. Het is echter geen absolute reflectie van de werkelijkheid. Ook daarom zijn de gevoeligheidsanalyses toegevoegd, om de richtingen van de welvaartseffecten te duiden en in perspectief te plaatsen.

CO₂-prijs

De studie «Nederland in 2030–2050: twee referentiescenario's – Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving,» kortweg WLO, is de basis voor veel beleidsbeslissingen op het gebied van de fysieke leefomgeving in Nederland. De WLO is opgesteld door het PBL en het CPB en kent twee mogelijke toekomstscenario's: scenario Hoog combineert een relatief hoge bevolkingsgroei met een hoge economische groei van ongeveer 2% per jaar, en bij scenario Laag gaat een beperkte demografische ontwikkeling samen met een gematigde economische groei van ongeveer 1% per jaar.

Het basispad-scenario waarmee gewerkt wordt in de MKBA bevindt zich grosso modo rond het gemiddelde van de WLO Hoog en WLO Laag-scenario's. De WLO Hoog, de WLO Laag, en het basispad hebben eigen scenariospecifieke CO₂-prijzen, waarmee de uitkomst van de MKBA berekend wordt. Immers, bij een hogere CO₂-prijs is een reductie van diezelfde CO₂ meer waard hetgeen in de MKBA wordt vertaald als een positiever welvaartseffect.

Het basispad-scenario gaat uit van een CO₂-prijs van € 48 per ton CO₂ in 2030. Dit bedrag is lager dan benodigd om de Parijs-doelen te halen.

Daarom is, conform advies van de Planbureaus, een 2-gradenscenario als gevoeligheidsanalyse toegevoegd waarin de temperatuurstijging beperkt blijft tot 2°C. In deze gevoeligheidsanalyse geldt een veel hogere CO₂-prijs met een ondergrens van € 100 per ton en een bovengrens van € 500 per ton in 2030.

In tabel 35 van de MKBA (p. 48) staan de CO₂-prijzen van de verschillende scenario's samengevat; in figuur 3 (p. 49) staan de effecten van de onder- en bovengrens uit het 2-gradenscenario en het basispad-scenario op de MKBA.

Het lid van Weyenberg vroeg naar de effecten van (prijzen bij) een 1,5-gradenscenario, waarmee hij verwijst naar de Parijs-doelstellingen (*well below 2, preferably to 1.5 degrees Celsius*). Er is conform het advies van de Planbureaus gewerkt met de bovengenoemde 2-graden gevoeligheidsanalyse. De bandbreedte van de CO₂-prijs in deze gevoeligheidsanalyse is opgesteld in 2015, vóór het afsluiten van het Parijs-akkoord. Uit latere studies naar de CO₂-prijs passend bij de Parijs-doelstellingen blijkt echter dat de gehanteerde bandbreedte goed aansluit bij de Parijs-doelen.

Discontovoet

Uw Kamer heeft ook gevraagd naar de discontovoet. De discontovoet wordt gebruikt om toekomstige kosten en baten naar het basisjaar terug te rekenen. Het basisjaar in de MKBA is 2020. Conform het advies van de «Werkgroep Discontovoet 2015» zijn in de MKBA alle effecten contant gemaakt met de (standaard) discontovoet van 3%. Daarnaast is er een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd met een discontovoet van 2,5%. Dit is gedaan vooruitlopend op een advies van de Werkgroep Discontovoet 2020 (zie hieronder). Een lagere discontovoet betekent dat effecten (zowel positieve als negatieve effecten) op middellange en lange termijn zwaarder gaan «meetellen» in de resulterende contante waarde. Figuur 2 in de MKBA (p. 47) laat zien dat de effecten op het saldo beperkt zijn.

Onlangs heeft de Werkgroep Discontovoet zijn advies uitgebracht over een nieuwe discontovoet. De Minister van Financiën heeft uw Kamer hier op 10 november jl. over geïnformeerd (Kamerstuk 29 352, nr. 10). In het rapport wordt geadviseerd een discontovoet te hanteren van 2¼ %, en het kabinet heeft als beleid voorgeschreven dat dit geldt voor alle MKBA's die worden uitgevoerd vanaf 1 januari 2021. Hoewel de onderzoekers van de MKBA naar betalen naar gebruik uitgingen van een nieuwe discontovoet van 2,5% en daar ook de gevoeligheidsanalyse op hebben gebaseerd, ligt het niet voor de hand dat een discontovoet van een kwart procentpunt lager tot heel andere uitkomsten had geleid. Immers, de aangepaste discontovoet (van 3% naar 2,5%) liet slechts beperkte effecten zien.

Corona

Tot slot hebben uw leden gevraagd naar de effecten van corona op de (uitkomsten van) de MKBA. In de MKBA, alsook in de onderliggende effectenonderzoeken waar de MKBA op voortbouwt, is geen rekening gehouden met de eventuele effecten van corona. Hiervoor is in de MKBA een voorbehoud opgenomen. Indien corona langdurige en structurele effecten heeft op de

mobiliteit in Nederland, worden ook de effecten, kosten en baten van BNG mogelijk anders dan in het rapport is geschetst. Het is op dit moment echter nog onduidelijk wat de structurele effecten zijn van corona op de mobiliteit in Nederland (en daarbuiten). De huidige situatie wordt

gemonitord, maar de structurele effecten zullen pas bekend zijn nadat de
pandemie is geëindigd en duidelijk wordt in hoeverre huidige effecten
zich bestendigen in nieuwe mobiliteitspatronen.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief