



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 9 november 2018

De maatschappelijke kosten en baten van een vrachtwagenheffing:

Een second opinion

*Uitgevoerd op verzoek van het
ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat*



CPB Notitie

Aan: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Centraal Planbureau
Bezuidenhoutseweg 30
2594 AV Den Haag
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T 088 9846000
I www.cpb.nl

Contactpersonen
Paul Verstraten, Annemiek Verrips,
Peter Zwaneveld

Datum: 9 november 2018

Betreft: De maatschappelijke kosten en baten van een vrachtwagenheffing: een second opinion

Samenvatting en conclusies

Het CPB heeft – op verzoek van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat – een second opinion uitgevoerd op een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) vrachtwagenheffing van Ecorys. De indruk is dat de MKBA op hoofdlijnen goed is uitgevoerd en dat het een betrouwbaar beeld schetst van de te verwachten welvaartseffecten van een vrachtwagenheffing. Ook de achterliggende rapportages, inclusief kostenraming van het heffingssysteem, zijn van goede kwaliteit.

Uit de MKBA en de second opinion blijkt dat een vrachtwagenheffing van 15 eurocent per gereden kilometer maatschappelijk niet rendabel is vanwege de hoge systeemkosten en de relatief beperkte positieve welvaartseffecten. De kosten van het heffingssysteem bedragen 1,7 à 2,1 miljard euro netto contante waarde (NCW), afhankelijk van de variant en het scenario. Dit resulteert in een kosten-batensaldo dat varieert tussen de -0,9 en -2,1 miljard euro NCW, exclusief PM-posten (die het saldo verder verslechteren). Een andere uitkomst van de analyses is dat het saldo negatiever uitpakt naarmate de heffing op een beperkter deel van het wegennet wordt ingevoerd (bijvoorbeeld alleen op autosnelwegen).

Deze bevindingen geven aanleiding om te onderzoeken of goedkopere instrumenten kunnen worden ingezet om dezelfde doelstellingen te realiseren. De belasting op binnenlands en buitenlands vrachtverkeer kan mogelijk worden verhoogd door een vignet (naast of in plaats van het huidige eurovignet). Een andere optie is om de motorrijtuigenbelasting of het accijnstarief te verhogen. Of deze maatregelen praktisch en juridisch uitvoerbaar zijn, valt buiten de scope van deze second opinion.

Het CPB constateerde echter ook een aantal onvolkomenheden in de MKBA. Een groot deel van deze onvolkomenheden is – naar aanleiding van een conceptversie van deze second opinion – al gecorrigeerd in de eindversie van de MKBA. Deze second opinion bevat een toelichting op de resterende aandachtspunten.

De MKBA wekt ten onrechte de suggestie dat de uitkomsten van de MKBA nog noemenswaardig kunnen veranderen als er een zogenoemde ‘terugsluis’ plaatsvindt. De terugsluis betreft het voornemen van het kabinet om de netto-inkomsten van de vrachtwagenheffing voor de overheid in te zetten voor innovatie en duurzaamheid in de transportsector. Een terugsluis heeft echter *geen* invloed op de negatieve saldi van de MKBA vrachtwagenheffing. De reden is dat de terugsluis geen onlosmakelijk element van de vrachtwagenheffing is. De vrachtwagenheffing is immers ook zonder terugsluis te realiseren, en omgekeerd is het ook zonder vrachtwagenheffing mogelijk om de Nederlandse transportsector te ondersteunen met gelden voor innovatie en duurzaamheid. De effecten van de gekozen ‘terugsluis’ passen daarom niet in een MKBA vrachtwagenheffing. De projecten die met de terugsluis worden gefinancierd, dienen op hun eigen merites te worden beoordeeld: bij voorkeur via een aparte MKBA.

Daarnaast constateert het CPB dat de MKBA onvoldoende rekening houdt met de negatieve welvaartseffecten op beheer en onderhoud van het wegennet (bijvoorbeeld door hogere beladingsgraden van vrachtwagens) en toenames in de tijdsadministratie voor de transportsector. Tot slot zijn er enkele onvolkomenheden die een beperkte of onbekende invloed hebben op de uitkomst van de MKBA.

1 Inleiding

Op verzoek van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft het CPB een second opinion uitgevoerd naar de door Ecorys uitgevoerde MKBA vrachtwagenheffing van 4 september 2018, en een aangepaste versie van 6 november 2018.¹ Het CPB is niet betrokken geweest bij het opstellen van de MKBA en heeft niet deelgenomen aan een begeleidingscommissie. Gedurende het opstellen van de second opinion heeft het CPB gesproken met vertegenwoordigers van IenW over de totstandkoming van de kostenramingen. Verder heeft een vragenronde plaatsgevonden met de opstellers van de MKBA (Ecorys) en de Effectstudie (consortium onder leiding van MuConsult).

Een conceptversie van de second opinion is eerder toegestuurd aan het ministerie en aan Ecorys. Ecorys heeft – naar aanleiding van die conceptversie – de MKBA op een aantal punten aangepast. Deze wijzigingen betreffen het aanpassen van de discontovoet (van 4,5% naar 3% op alle welvaartseffecten) en de presentatie en kwalitatieve duiding van de cijfers, waardoor een evenwichtiger beeld is ontstaan. Dit laatste heeft bijvoorbeeld betrekking op de heffingsinkomsten uit het buitenland en de doorberekening van de heffingskosten aan de consument. Daarnaast is een aantal beperkte aanpassingen doorgevoerd: het opnemen van een welvaartseffect van

¹ Ecorys (2018), MKBA vrachtwagenheffing, Rotterdam: Ecorys.

ammoniakemissies, het aanpassen van het effect op logistieke efficiëntie (van PM naar nul) en het aanpassen van de waardering van verkeersveiligheid (zodat ook rekening wordt gehouden met lichte verwondingen en blikshade).

Voorliggende notitie bevat de resterende aandachtspunten voor de MKBA vrachtwagenheffing. In hoofdstuk 2 geven we een samenvatting van de MKBA en wordt de vrachtwagenheffing zelf ook nader toegelicht. Hoofdstuk 3 bevat de bevindingen van het CPB, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen hoofdpunten en overige kanttekeningen. Hoofdstuk 3 sluit af met een suggestie om alternatieve beprijzingsinstrumenten in overweging te nemen. De conclusie van deze second opinion is terug te vinden aan het begin van dit rapport in de samenvatting.

2 Beknopte samenvatting MKBA vrachtwagenheffing

Ecorys heeft op verzoek van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een (ex-ante) MKBA uitgevoerd op de vrachtwagenheffing. Dit hoofdstuk geeft een samenvatting van de MKBA op hoofdlijnen.

2.1 Projectvarianten en input voor de MKBA

In het Regeerakkoord 2017 is afgesproken om zo spoedig mogelijk een kilometerheffing voor vrachtverkeer (ook wel bekend als 'Maut') in te voeren. Aangezien de exacte vormgeving van de vrachtwagenheffing nog niet vaststaat, analyseert de MKBA drie projectvarianten. Dit zijn:

- Een heffing van 15 cent/km op autosnelwegen (ASW).
- Een heffing van 15 cent/km op autosnelwegen en provinciale wegen (A+N).
- Een heffing van 15 cent/km op alle wegen (totale wegennet; TWN).

Deze drie projectvarianten worden doorgerekend in twee verschillende toekomstscenario's, namelijk WLO-Laag en WLO-Hoog. De tijdshorizon van de MKBA is 25 jaar.

Voor het berekenen van de welvaartseffecten maakt de MKBA gebruik van een effectstudie die is uitgevoerd door MuConsult, 4Cast en Significance. Deze effectstudie veronderstelt, op basis van de literatuur, dat 30% van de vrachtwagenheffing kan worden gemitigeerd door een verhoogde logistieke efficiency. De resterende 70% leidt tot een kostenstijging voor wegvervoerders.

De effectstudie maakt gebruik van het strategische goederenvervoermodel BasGoed en laat hiermee zien dat de vrachtwagenheffing resulteert in een beperkte modal shift (een lichte verschuiving van wegtransport naar spoor en binnenvaart) en een kleinere verplaatsingsafstand. Het verkeersmodel LMS is gebruikt om het effect op de routekeuzes van het vrachtverkeer en de effecten op het personenverkeer te analyseren. Als reactie op de vrachtwagenheffing, die leidt tot hogere transportkosten voor vrachtverkeer, kiest het vrachtverkeer voor kortere routes die gemiddeld wel langzamer zijn. Hierdoor verplaatst een deel van het vrachtverkeer zich van het hoofdwegennet naar het onderliggend wegennet. De ruimte die vrijkomt op het hoofdwegennet wordt ingenomen door extra personenverkeer. Per saldo leidt de vrachtwagenheffing tot een stijging van het voertuigkilometrage bij personenverkeer.

2.2 Uitkomsten

Tabel 2.1 toont de uitkomsten van de MKBA op hoofdlijnen zoals weergegeven door Ecorys. De netto contante waarde (NCW) van de kosten van het systeem variëren tussen de 1,7 en 2,1 miljard euro. Deze kosten bestaan uit vaste investeringskosten om het systeem in 2023 in werking te laten treden (circa 10% van de totale systeemkosten) en exploitatiekosten. Onder exploitatiekosten vallen de kosten voor beheer, handhaving en vervanging van on-board units (OBU's). De inschatting voor de jaarlijkse systeemkosten is afkomstig van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Het welvaartseffect 'heffing en derving' is in alle projectvarianten positief, en bestaat volledig uit de netto-inkomsten uit het buitenland. Financiële stromen tussen de Nederlandse transportsector en de Nederlandse overheid zijn wel in kaart gebracht, maar hebben per saldo geen welvaartseffect voor Nederland.

De welvaartseffecten voor het vracht- en personenverkeer zijn respectievelijk negatief en positief. De negatieve effecten voor vrachtverkeer zijn opgebouwd uit toegenomen reistijd (-), lagere brandstofkosten (+), toegenomen/afgenomen betrouwbaarheid van reistijden (+/-) en vraaguitval (-). De toename in tijdsadministratie voor de logistieke sector is als negatief welvaartseffect opgenomen, maar niet gekwantificeerd, omdat de omvang van het effect onduidelijk is. Logistieke efficiëntie is gewaardeerd op nul, omdat de baten van verhoogde efficiëntie waarschijnlijk net zo hoog zijn als de kosten om de hogere efficiëntie te realiseren. Voor personenverkeer bestaat het positieve welvaartseffect uit een afname van de reistijd (+), toename van de brandstofkosten (-) en een hogere betrouwbaarheid (+).

Tabel 2.1 Welvaartseffecten van de vrachtwagenheffing (netto contante waarde 2018 van effecten 2023-2047, prijspeil 2018, in marktprijzen, in miljoen euro)

Effect	Variant WLO	ASW Laag	ASW Hoog	A+N Laag	A+N Hoog	TWN Laag	TWN Hoog
Kosten systeem		-1730	-1772	-1854	-1972	-1950	-2088
Heffing en derving		677	778	1090	1237	1343	1514
Effecten vracht		-417	-444	-216	-210	-115	-127
Effecten personen		-3	99	63	206	78	144
Andere effecten		-511	-586	-672	-751	-771	-883
Externe effecten		-118	115	65	385	182	516
Saldo		-2103	-1811	-1524	-1104	-1233	-924
Effecten terugsluis		PM	PM	PM	PM	PM	PM

De categorie 'andere effecten' is per saldo negatief, en is opgebouwd uit accijnsderving (-), afgenomen kosten voor beheer en onderhoud (+) en indirecte effecten (-). De indirecte effecten treden op doordat de vrachtwagenheffing niet alleen de transportmarkt beïnvloedt, maar ook bijvoorbeeld de arbeidsmarkt en de nationale en internationale handel. De indirecte effecten zijn conform de MKBA-systematiek berekend aan de hand van een opslag op de directe effecten. De MKBA heeft hiervoor een opslagpercentage van 5% gebruikt.

Het effect van de vrachtwagenheffing op externe effecten is bij de meeste projectvarianten per saldo positief. De heffing leidt namelijk tot minder emissies van koolstofdioxide (CO₂), stikstofoxide (NO_x), fijnstof (PM₁₀) en geluid. De uitstoot van ammoniak (NH₃) neemt wel toe, omdat de afname in uitstoot door vrachtverkeer niet opweegt tegen de toegenomen uitstoot bij personenverkeer. De verkeersveiligheid neemt af bij de projectvarianten ASW en A+N, omdat het vrachtverkeer zich verschuift van het hoofdwegennet naar het onderliggend wegennet. Bij de projectvariant TWN neemt de verkeersveiligheid toe, doordat de veiligheidswinsten van een afname in het totale vrachtverkeer voldoende opweegt tegen veiligheidsverliezen van een lichte verschuiving naar het onderliggend wegennet.

De netto-inkomsten voor de overheid (heffingsinkomsten minus derving door vervallen van het eurovignet en verlaging van de motorrijtuigenbelasting) worden teruggesluisd naar de transportsector, zodat de heffing en terugsluis samen budgetneutraal zijn voor de overheid. Aangezien de exacte vormgeving van de terugsluis nog onbekend is, is deze post als PM-post in de MKBA opgenomen.

Het kosten-batensaldo van de MKBA vrachtwagenheffing is bij alle projectvarianten in beide scenario's negatief, wat betekent dat de maatschappelijke baten niet opwegen tegen de kosten. Het saldo is bovendien negatiever naarmate de heffing op een beperkter gedeelte van het wegennet wordt ingevoerd. Ook is de heffing negatiever in WLO-Laag dan in WLO-Hoog. Het beeld van het kosten-batensaldo voor de diverse partijen, zonder terugsluis, is gemixt. Het saldo is namelijk negatief voor

de Nederlandse transportsector en het buitenland, terwijl er een positief saldo is voor de Nederlandse overheid. Nederlandse burgers en andere bedrijven ervaren alleen in WLO-Hoog een positief welvaartseffect, omdat de afname in CO₂- en NO_x-emissies in dat scenario hoger wordt gewaardeerd.

3 Analyse van de MKBA door het CPB

De indruk is dat de MKBA van Ecorys op hoofdlijnen goed is uitgevoerd. Ook de achterliggende rapportages en de kostenraming van het heffingssysteem zijn van hoge kwaliteit. Op basis van deze informatie concludeert de MKBA correct dat het kosten-batensaldo van de vrachtwagenheffing negatief is bij alle varianten en in beide scenario's.

Deze second opinion constateert echter wel een aantal resterende onvolkomenheden in de MKBA. Dit hoofdstuk begint met de hoofdpunten en eindigt met een lijst van overige kanttekeningen. We sluiten af met een suggestie om alternatieve vormen van beprijzing in overweging te nemen.

3.1 Terugsluis

Het kabinet is voornemens om de vrachtwagenheffing budgetneutraal in te voeren. Dit houdt in dat de netto-inkomsten voor de overheid worden teruggesluisd naar de transportsector. Hoewel de exacte vormgeving nog onbekend is, is in het Regeerakkoord 2017 opgenomen dat geld wordt vrijgemaakt voor innovatie en duurzaamheid. De MKBA geeft invulling aan dit voornemen door de terugsluis als PM-post in de tabellen op te nemen, en door in de tekst te vermelden dat de terugsluis niet is opgenomen in het kosten-batensaldo van de verschillende partijen.

Het opnemen van de terugsluis als PM-post in de MKBA-tabellen geeft een vertekend beeld van de uitkomsten. Dat geldt ook voor de teksten waarin wordt benadrukt dat “de voorliggende analyse een partiële analyse is” en dat “indien terugsluis wordt meegenomen de effecten anders zullen zijn”. De terugsluis zou geen rol moeten spelen in deze MKBA, omdat de terugsluis geen onlosmakelijk element is van de vrachtwagenheffing. De vrachtwagenheffing is immers ook zonder terugsluis te realiseren, en omgekeerd is het ook zonder vrachtwagenheffing mogelijk om de Nederlandse transportsector te ondersteunen met gelden voor innovatie en duurzaamheid. Om deze reden dienen beide maatregelen (de heffing en de terugsluis) apart te worden beoordeeld, en past een PM-post voor de terugsluis niet in een MKBA van de vrachtwagenheffing. Indien het waarschijnlijk wordt geacht dat de terugsluis op nationaal niveau leidt tot een positief dan wel negatief welvaartseffect – bijvoorbeeld omdat het een effectief (of juist ineffectief) instrument is om belangrijke

innovaties tot stand te brengen – dan moet dit in een afzonderlijke MKBA worden bekeken.

3.2 Beheer en onderhoud

Het effect op beheer en onderhoud van het wegennet is in de MKBA te positief gewaardeerd. De reden is dat een drietal belangrijke aspecten, met negatieve welvaartseffecten, ontbreken in de berekeningen. Ten eerste is geen rekening gehouden met het feit dat een vrachtwagenheffing leidt tot een toename van de beladingsgraad van vrachtwagens.² Beladingsgraden zijn van groot belang in deze context, aangezien de impact van de aslast op het wegdek toeneemt met de vierde macht.³ Ter illustratie, een 1% toename in de beladingsgraden leidt tot circa 4% meer schade aan het wegdek. Als de relatie tussen onderhoudskosten en schade aan het wegdek lineair is, nemen ook de onderhoudskosten toe met 4%.

Een tweede aspect dat niet is meegenomen in de berekeningen, is de modal shift. De afname in de kosten voor beheer en onderhoud van het wegennet wordt namelijk deels gecompenseerd door extra onderhoudskosten bij het spoor en de binnenvaart. Een derde aspect is de verschuiving van vrachtwagens naar het onderliggende wegennet en stedelijke wegen. De MKBA stelt dat het uitwijkende vrachtverkeer gebruikmaakt van “hoogwaardige alternatieven”, waardoor de totale onderhoudskosten niet toenemen. Voor deze claim is echter geen bewijs. Analyses tonen aan dat vrachtverkeer gedeeltelijk verschuift van rijkswegen en provinciale wegen naar gemeentelijke en overige wegen.⁴ Het is mogelijk dat deze gemeentelijke en overige wegen minder geschikt zijn voor vrachtverkeer.

In totaliteit zijn deze drie negatieve welvaartseffecten op beheer en onderhoud hoogstwaarschijnlijk substantieel. De exacte omvang is echter onbekend.

3.3 Tijdsbesteding transportsector

De tijd die de transportsector besteedt aan het heffingssysteem is in de MKBA tekstueel benoemd als ‘tijdsadministratie’ en in de MKBA-tabel opgenomen als een negatief welvaartseffect met onbekende omvang. De MKBA licht toe dat de transportsector tijd bespaart, doordat het eurovignet en de motorrijtuigenbelasting vervallen (dat laatste geldt overigens alleen voor vrachtwagens onder de 12 ton, waarvoor de MRB volledig wordt afgeschaft), maar dat er meer tijd gemoeid gaat met

² Geilenkirchen, G., K. Geurs, H. van Essen, A. Schrotten en B. Boon (2010), Effecten van prijsbeleid in verkeer en vervoer, Den Haag / Delft: Planbureau voor de Leefomgeving / CE Delft.

³ Groenendijk, J. (2001), Onderzoek naar de jaarlijkse onderhoudskosten aan het wegennet, veroorzaakt door overbelading van vrachtauto's in Nederland, Nieuwegein: Instituut voor Materiaal- en Wegbouwkundig Onderzoek.

CE Delft (2008), Infrastructuurkosten van het vrachtverkeer over de weg, Delft: CE Delft.

⁴ SWOV (2018), Impact vrachtwagenheffing op verkeersveiligheid, Den Haag: SWOV.

het nieuwe systeem. Dit effect pakt volgens de MKBA per saldo naar verwachting beperkt negatief uit.

Een quick scan berekening van het CPB wijst uit dat dit effect niet heel omvangrijk, maar ook zeker niet te verwaarlozen is. Er is tijd gemoeid met het inbouwen van het kastje, uitleg van het systeem aan chauffeurs, het controleren van de facturen, overige administratie, et cetera. Het systeem kan ook falen (een beperkte kans, maar wel met tijdsverlies). In 2018 bevatte het Nederlandse voertuigenpark een aantal van 62.500 vrachtwagens en 77.000 trekkers voor opleggers.⁵ Als het vervallen van het eurovignet en de invoering van een vrachtwagenheffing per saldo leidt tot een gemiddelde extra tijdsbesteding van 1 tot 2 uur per voertuig per jaar, dan resulteert dit in een netto contante waarde van circa -125 à -250 miljoen euro in beide scenario's.

3.4 Overige kanttekeningen

Naast de hierboven genoemde hoofdpunten, constateert deze second opinion ook een aantal onvolkomenheden die een beperkte of onbekende invloed hebben op de uitkomst van de MKBA. In het restant van deze second opinion worden deze overige kanttekeningen verder toegelicht.

3.4.1 Heffingsinkomsten uit het buitenland

De MKBA merkt terecht op dat de gerapporteerde heffingsinkomsten uit het buitenland indicatief zijn. De onderbouwing hiervan is echter niet volledig. Een aanvullend en belangrijk argument – waarom de heffingsinkomsten uit het buitenland zowel een stuk hoger als lager kunnen uitvallen – is namelijk dat de heffingskosten kunnen worden doorberekend aan afnemers en consumenten. Hierdoor is het onduidelijk waar de rekening uiteindelijk precies terecht komt. Indien een Nederlandse vrachtwagen de heffingskosten doorberekent aan een buitenlandse partij, dan valt het kosten-batensaldo voor Nederland positiever uit. Het omgekeerde geldt als een buitenlandse vrachtwagen de kosten doorberekent aan Nederlandse afnemers en consumenten. Nader onderzoek is nodig om een beter beeld te krijgen van de te verwachten heffingsinkomsten uit het buitenland.

3.4.2 Waardering van uitstoot van NO_x en PM₁₀

De MKBA waardeert de uitstoot van NO_x en PM₁₀ op onjuiste wijze. De MKBA is bij de waardering uitgegaan van de ondergrens uit het Handboek Milieuprijzen van CE Delft⁶ voor WLO-Laag en de bovengrens voor WLO-Hoog. Het is niet correct om de waardering van NO_x en PM₁₀ op deze wijze te berekenen. De waardering van NO_x is

⁵ CBS (2018), Motorvoertuigenpark. Beschikbaar: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=7374hvv&D1=11-12&D2=0&D3=I&HDR=T&STB=G2.G1&VW>

⁶ CE Delft (2017), Handboek Milieuprijzen 2017, Delft: CE Delft.

gebaseerd op de schadekosten. De genoemde onder- en bovengrens geven de onzekerheid hierin weer en deze bandbreedte is van toepassing op beide scenario's.

Bovendien houdt de MKBA bij de waardering van PM₁₀-uitstoot geen rekening met waar deze uitstoot plaatsvindt. De gezondheidseffecten van de uitstoot van fijnstof in stedelijk gebied zijn beduidend hoger dan de uitstoot van fijnstof in dunbevolkter gebieden. Het effect op de uitkomsten verschilt per projectvariant.⁷ Als de MKBA rekening houdt met waar de uitstoot van PM₁₀ plaatsvindt, dan kan dit leiden tot andere welvaartseffecten.

3.4.3 Emissies binnenvaart en spoor

De MKBA waardeert alleen de positieve welvaartseffecten van minder emissies van het wegverkeer, maar negeert de toename van emissies door een verschuiving naar de binnenvaart en het spoor. Door een gebrek aan informatie is het niet mogelijk om de toenames in emissies bij spoor en binnenvaart in geld uit te drukken. Enerzijds is er sprake van een beperkte modal shift, anderzijds geldt dat voornamelijk de binnenvaart een relatief hoge uitstoot van NO_x per tonkilometer kent.⁸ Met het oog op de transparantie zou het goed zijn om een orde van grootte schatting van deze effecten in de MKBA op te nemen. Indien dit niet mogelijk is, kan dit punt kwalitatief worden toegelicht.

3.4.4 Verschuiving van kleine vrachtwagens naar bestelwagens

Een belangrijke veronderstelling – die niet in de MKBA is vermeld, maar wel wordt toegelicht in de achtergrondrapportage – is dat “door de vrachtwagenheffing geen verschuiving optreedt van vrachtwagen naar bestelauto”.⁹ Het idee achter deze aanname is dat er zeer weinig (internationaal) bewijs is voor een dergelijke verschuiving. De claim wordt extra kracht bijgezet door interviews met experts, die aangeven dat bestelwagens niet zozeer worden ingezet vanwege de lage kosten, maar vooral vanwege de hoge flexibiliteit.

Het ligt echter niet voor de hand om te verwachten dat er geen enkele verschuiving optreedt. Sommige transporteurs zullen namelijk min of meer indifferent zijn ten opzichte van de vervoerskeuze met vracht- of bestelauto. Deze transporteurs kunnen door de vrachtwagenheffing worden aangezet om hun keuzes te herzien. Het is lastig om in te schatten hoe groot de verschuiving precies zal zijn, en daarom is het nuttig om robuustheidsanalyses op dit punt uit te voeren. De MKBA kan bijvoorbeeld

⁷ Bij variant A+N neemt het vrachtwagenkilometrage op gemeentelijke en overige wegen (dit zijn geen rijkswegen of provinciale wegen, en daarmee liggen deze wegen waarschijnlijk voornamelijk binnen of op korte afstand van bebouwd gebied) toe met 9% ten opzichte van het referentiealternatief (SWOV, 2018). Bij de projectalternatieven ASW en TWN bedraagt deze toename respectievelijk 6 en 2%. Deze cijfers verschillen nauwelijks tussen de scenario's.

⁸ Het ligt wel voor de hand dat de binnenvaart en het spoor in de toekomst schoner opereren vanwege strengere eisen omtrent emissies.

⁹ MuConsult (2018), Effectstudies vrachtwagenheffing Eindrapport, Amersfoort: MuConsult.

uitgaan van een relatief beperkte verschuiving van 1% of een gematigde verschuiving van 5% bij kleine vrachtwagens.

3.5 Mogelijke alternatieven voor de vrachtwagenheffing

De MKBA vrachtwagenheffing kent een substantieel negatief saldo in beide scenario's vanwege de hoge systeemkosten en de relatief beperkte positieve welvaartseffecten. De kosten van het heffingssysteem bedragen 1,7 à 2,1 miljard euro netto contante waarde (NCW), afhankelijk van de variant en het scenario. Deze bevindingen geven aanleiding om te onderzoeken of goedkopere instrumenten kunnen worden ingezet om dezelfde doelstellingen te realiseren.

Een alternatief om vrachtwagenverkeer per kilometer te belasten is een accijnsverhoging op diesel. Daarmee wordt ook het personenverkeer belast, tenzij de verhoging zo wordt ingericht dat deze alleen voor vrachtwagens geldt (wat met additionele kosten gepaard gaat). Een complicerende factor is wel dat vrachtwagens een grote brandstoftank hebben. Als verschillen in brandstofprijzen tussen binnen- en buitenland toeneemt, stijgt de kans dat de tank wordt gevuld in het buitenland.¹⁰

De belasting op binnenlands en buitenlands vrachtverkeer kan mogelijk worden verhoogd door een vignet (naast of in plaats van het huidige eurovignet). Na de invoering van een vrachtwagenheffing in België en Duitsland, nemen naast Nederland alleen Zweden, Denemarken en Luxemburg deel aan het eurovignet. Het is daarom niet ondenkbaar dat dit systeem in de toekomst verdwijnt of dat de vrijheidsgraden toenemen voor Nederland om de prijs van het eurovignet te verhogen of een vignet naast het eurovignet in te voeren. Vanuit EU-regelgeving zal dan ook navenant de motorrijtuigenbelasting moeten worden verhoogd.¹¹ Of de genoemde maatregelen praktisch en juridisch uitvoerbaar zijn, valt buiten de scope van deze second opinion.

¹⁰ Verrips, A.S en A. Hoen (2016), *Kansrijk Mobiliteitsbeleid*, CPB en PBL: Den Haag.

¹¹ CPB en PBL (2012), *Keuzes in Kaart 2013-2017*, CPB en PBL: Den Haag.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (088) 984 60 00

info@cpb.nl | www.cpb.nl

November 2018