
Review MKBA Vrachtwagenheffing¹

Auteur	Prof.dr. Carl Koopmans
Datum	19 maart 2020
Publicatienummer	2019-107

Verzoek van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Arcadis heeft een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) uitgevoerd van de vrachtwagenheffing. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft Carl Koopmans van SEO Economisch Onderzoek gevraagd om een review (second opinion) bij dit onderzoek uit te voeren.

Aanpak

Bij reviews vindt SEO het belangrijk om 'hoor en wederhoor' toe te passen. In overleg met IenW is gekozen voor een invulling in drie fasen:

1. Een overleg waarin Koopmans vragen stelde over een conceptversie van de MKBA en Arcadis het onderzoek toelichtte;
2. Een conceptreview van het conceptrapport van Arcadis. De conceptreview heeft geleid tot aanpassingen van de MKBA.
3. Een review van de aangepaste MKBA.

Recent heeft Arcadis de MKBA aangevuld met een inschatting van de effecten op de kosten van beheer en onderhoud van infrastructuur. Deze review betreft de aangevulde MKBA.

De review heeft betrekking op de MKBA. De achterliggende studies naar verkeerseffecten, effecten op emissies en andere aspecten zijn niet beoordeeld. Wel zijn deze studies incidenteel als 'naglagwerken' gebruikt om na te gaan hoe cijfers in de MKBA zijn onderbouwd. Dit leidt in een enkel geval tot een opmerking bij een achterliggende studie.

Conclusies

- De MKBA is op hoofdlijnen goed uitgevoerd. De door het kabinet vastgestelde richtlijnen voor het uitvoeren van MKBA's zijn doorgaans gevolgd². De geschatte kosten en baten zijn gebaseerd op afzonderlijke onderzoeken naar de kosten en effecten van een vrachtwagenheffing. Het vervolg van deze review bevat uitzonderingen op deze algemene conclusie.
- Er is ten onrechte alleen een vrachtwagenheffing op snelwegen en enkele andere routes onderzocht. In de eerdere MKBA van Ecorys kwamen twee andere invullingen van de vrachtwagenheffing beter uit in termen van netto baten: een heffing op het totale wegennet; en een heffing

¹ Arcadis, MKBA Vrachtwagenheffing, 12 maart 2020.

² CPB/PBL (2013). Algemene MKBA Leidraad; Rijkswaterstaat (2018). Werkwijzer MKBA bij MIRT verkenningen.

op snelwegen en provinciale wegen³. Volgens de MKBA richtlijnen moeten meerdere alternatieven worden onderzocht⁴.

- Ook bij de besteding van de heffingsopbrengsten is een te beperkt aantal opties onderzocht. De opbrengsten worden als volgt gebruikt⁵:
 - Afschaffen van het Eurovignet dat vrachtwagens in Nederland moeten hebben. Dit is volgens het ministerie van IenW noodzakelijk omdat de vrachtwagenheffing en het Eurovignet niet tegelijk kunnen bestaan.
 - Verlaging van de motorrijtuigenbelasting tot het Europese minimumniveau.
 - Subsidies voor milieuvriendelijke vrachtwagens (drie varianten)
 - De besteding van de resterende opbrengsten is nog niet ingevuld. Mogelijk worden deze opbrengsten gebruikt om andere maatregelen te bekostigen.

Deze invulling is deels de uitkomst van overleg met de vervoerssector. Deze uitkomst is niet noodzakelijk optimaal in termen van kosten en baten. Uit de MKBA blijkt dat de milieusubsidies doorgaans negatieve netto baten opleveren (afhankelijk van het toekomstscenario waarmee wordt gerekend). Mogelijk zijn er andere, niet onderzochte mogelijkheden die hogere netto baten opleveren.

- De effecten van de subsidies voor milieuvriendelijke vrachtwagens en brandstoffen op emissies zijn geschat door TNO⁶. TNO veronderstelt dat de meerkosten van milieuvriendelijke voertuigen en brandstoffen exact worden gedekt door subsidies. Dit impliceert dat een overstap voor bedrijven kostenneutraal is. Impliciet lijkt te zijn aangenomen dat de inzet van deze alternatieven voor bedrijven - bij gelijke kosten - zo aantrekkelijk is dat het subsidiebudget volledig wordt besteed en daarmee overeenkomstige effecten op emissies worden bereikt. Het is echter niet zeker dat bedrijven dit in die mate zullen doen (TNO noemt af en toe de term 'potentieel'). Wellicht stappen bedrijven pas over als ze daardoor per saldo een kostenvoordeel ondervinden. In dat geval is de benodigde subsidie groter dan de meerkosten, en zijn de effecten op de emissies (bij een gegeven subsidiebudget) kleiner.
- De onzekerheid over de effecten van de vrachtwagenheffing op de kosten van beheer en onderhoud van infrastructuur is groter dan de kosten-batentabel laat zien, maar deze onzekerheid heeft geen doorslaggevende invloed op het saldo van baten en kosten⁷.

³ Een belangrijke oorzaak hiervan is dat een heffing die alleen op snelwegen geldt, een verschuiving naar het onderliggend wegennet uitlokt. Dit is ongunstig voor reistijden, leefbaarheid en verkeersveiligheid. Bij een heffing op alle wegen en bij een heffing op snelwegen en provinciale wegen zijn deze effecten kleiner.

⁴ De algemene MKBA leidraad stelt: *"In de voorbereidingsfase worden de verschillende mogelijkheden geïnventariseerd die er zijn om het doel van het beleidsvraagstuk te realiseren. We verbreden daarbij de set van mogelijke oplossingen. Deze oplossingsrichtingen dienen voldoende van elkaar te verschillen, zodat de 'boeken van het speelveld' zo veel mogelijk in beeld worden gebracht."*

⁵ Het is mogelijk verwarrend dat de MKBA de eerste twee bestedingen (Eurovignet en verlaging MRB) niet aanduidt als terugsluis, en het derde onderdeel (subsidies) wel terugsluis noemt.

⁶ TNO (2019). Effectbepaling van een vrachtwagenheffing en verschillende terugsluismaatregelen op de wagenparksamenstelling en emissies van het vrachtverkeer in Nederland.

⁷ Het effect van de heffing op de kosten van beheer en onderhoud van infrastructuur is in een achtergrondstudie met een bandbreedte geschat: per saldo gaat het om baten van 5 tot 30 miljoen euro per jaar in 2030. In de kosten-batenberekening wordt uitgegaan van het midden van deze bandbreedte: 17,5 miljoen euro (p. 44 van de MKBA). Dit leidt in de kosten-batentabellen tot een bate (in netto contante waarde) van 279 miljoen euro (MKBA, p. 5, 17, 18). Als de bandbreedte in de kosten-batentabellen was verwerkt, zou deze bate 80 tot 478 miljoen euro zijn geweest. Deze bate is berekend voor het WLO-Hoog scenario maar wordt in de MKBA ook overgenomen in het WLO-Laag scenario. In WLO-Laag zou de bate echter minder groot uitvallen omdat in dat scenario minder vrachtwagenkilometers worden gereden. Als deze kanttekeningen worden verwerkt, blijft het saldo van kosten en baten van de heffing in beide scenario's sterk negatief.

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2020 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit deze notitie te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit deze notitie mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s).
