

Omzetting van de aanschafbelasting op personenauto's in een kilometerprijs: effecten op milieu en welvaart

Hans Hilbers
Planbureau voor de leefomgeving
Hans.Hilbers@pbl.nl

Karst Geurs
Planbureau voor de leefomgeving
Karst.Geurs@pbl.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
20 en 21 november 2008, Santpoort**

Samenvatting

Omzetting van de aanschafbelasting op personenauto's in een kilometerprijs: effecten op milieu en welvaart

Dit paper gaat na wat de additionele effecten zijn als, behalve de MRB, ook de aanschafbelasting op nieuwe personenauto's (BPM) wordt omgezet in een kilometerprijs. Het onderzoek is uitgevoerd door de planbureaus op verzoek van de vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat.

De milieuwinst van de kilometerprijs neemt toe met de mate van omzetting van de BPM. Als een groter deel van de BPM wordt omgezet neemt het autogebruik sterker af en neemt de uitstoot van CO₂, en vervuilende stoffen verder af. Vanuit milieuoogpunt is er een voorkeur voor een hoge mate van omzetting van de BPM in de kilometerprijs. Bij een hoge mate van omzetting moet echter rekening worden gehouden met een toename van het autobezit. Deze toename van het autobezit dempt de afname van autogebruik, en daarmee de milieuwinst. De additionele milieuwinst van een sterke mate van omzetting neemt daarom – vooral op de langere termijn – af.

De kilometerprijs heeft naast het effect op milieu ook effect op andere maatschappelijke kosten en baten. Door de MRB om te zetten in de kilometerprijs en deze naar tijd en plaats te differentiëren, verbetert de doorstroming op het wegennet al in belangrijke mate. Door ook de BPM om te zetten in een kilometerprijs nemen naast de baten voor het milieu ook de reistijdwinsten en de verkeersveiligheid toe. De additionele winst bij omzetting van de BPM lijkt echter niet op te wegen tegen het verlies van maatschappelijk nuttige mobiliteit en accijnsderving. Naarmate de kilometerprijs hoger is worden immers steeds vitalere delen van de mobiliteit ontmoedigd. Vanuit het oogpunt van alle maatschappelijke kosten en baten geredeneerd is er dan ook weinig reden om de BPM in het systeem van de kilometerprijs te betrekken. Het maatschappelijke rendement van een kilometerprijs met een beperkte mate (25%) van variabilisatie van BPM en van een kilometerprijs waarbij een deel van de MRB zou blijven bestaan is overigens nauwelijks lager dan het rendement van de kilometerprijs zonder omzetting van de BPM. Bij een verdergaande mate van variabilisatie van de BPM nemen de maatschappelijk kosten wel duidelijk sterker toe dan de baten.

Veel effecten van de kilometerprijs zijn betrekkelijk zacht. Er is onzekerheid in de omvang van de mobiliteitseffecten, de omgevingsscenario's en financiële waardering van baten. Het verdient aanbeveling om systematisch te blijven werken aan een betere onderbouwing van de effectenramingen en economische waardering van effecten. In de huidige kosten-batenanalyses is maar beperkt rekening gehouden met de mogelijke toename van het autobezit en gerelateerde welvaartseffecten. Nader onderzoek is nodig om de welvaartseffecten van wijzigingen in de omvang en samenstelling van het autopark in kaart te kunnen brengen.

1 Inleiding

Het kabinet heeft eind november 2007 besloten tot de invoering van een kilometerprijs voor het wegverkeer. Het is de bedoeling dat in 2016 een nieuw systeem, Anders Betalen voor Mobiliteit, is geïmplementeerd waarbij alle automobilisten per kilometer gaan betalen. Het kabinet werkt de invoering van ABvM verder uit. Uitgangspunt van Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM) is dat de automobilist gemiddeld genomen niet meer autobelastingen gaat betalen. Om dit te bewerkstelligen wordt een deel van de bestaande autobelastingen met een bedrag dat gelijk is aan de opbrengst van de heffing afgeschaft. In de eerste plaats wordt daarbij gedacht aan de motorrijtuigenbelasting (MRB). De vraag is nu hoe en in hoeverre ook de aanschafbelasting voor personenauto's (BPM) moet worden omgezet in een kilometerprijs. In afwachting van het plan heeft de vaste kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat voorjaar 2008 aangegeven behoefte te hebben aan inzicht in de effecten van de afbouw van de BPM van (in elk geval) respectievelijk 0%, 50%, 85%, 90% en 100%." Op hun verzoek heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat deze vraag voorgelegd aan het Centraal Planbureau, het toenmalige Milieu- en Natuurplanbureau en het toenmalige Ruimtelijk Planbureau¹. Het onderzoek is gerapporteerd in mei 2008 (CPB/PBL, 2008).

In de afgelopen jaren is veel onderzoek verricht naar de effecten van verschillende vormen van prijsbeleid van het wegverkeer in Nederland². Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag hebben de planbureaus allereerst de beschikbare onderzoeken bestudeerd, voor zover ze althans betrekking hebben op het vraagstuk van de variabelisatie van de BPM. Op basis van dit onderzoeksmateriaal is nagegaan welke onderwerpen een nadere uitwerking behoeven. Hoofdstuk 2 gaat in op de milieuaspecten van de afbouw. In hoofdstuk 3 wordt gekeken naar de welvaartseffecten. Het paper sluit af aandachtspunten voor vervolgstudies op dit onderwerp.

Het onderzoek beperkt zich uitdrukkelijk tot de effecten van het betrekken van de BPM betrokken in de kilometerprijs. Als startpunt voor dit onderzoek is aangenomen dat de MRB omgezet zal zijn in een kilometerprijs die gedifferentieerd zal zijn naar milieukeurmerken. Aangenomen is dat een congestieheffing op tijden en plaatsen waar het erg druk is onderdeel zal uitmaken van de kilometerprijs. De vraag is dan wat de additionele effecten zijn als bovendien een deel van de BPM omgezet zal worden. Er is niet gekeken is zaken als naar uitvoeringskosten of technische haalbaarheid van het inningssysteem. In het onderzoek heeft de MRB en BPM van het jaar 2007 als uitgangspunt gediend.

Het CPB/PBL onderzoek was toegespitst op drie hoofdonderwerpen: (1) wagenpark- en milieueffecten, (2) maatschappelijk rendement en (3) financiële effecten. In dit paper gaan we alleen in op de eerste twee onderwerpen. Als de volledige BPM in één keer wordt omgezet in de kilometerprijs moet worden gerekend op aanzienlijke gevolgen voor de automarkt en de rijksbegroting. Een geleidelijke introductie zal deze gevolgen verkleinen. In dit paper wordt dit onderwerp niet verder uitgewerkt. Het integrale rapport

¹ Sinds april 2008 vormen het Milieu- en Natuurplanbureau en het Ruimtelijk Planbureau het Planbureau voor de Leefomgeving

² Zie ondermeer: ECORYS & MuConsult (2007a), ECORYS & MuConsult (2007b), ECORYS (2007) en 4cast (2006).

is te downloaden op:

<http://www.mnp.nl/nl/publicaties/2008/EffectenomzettingBPMinkilometerprijs.html>

2. EFFECTEN OP WAGENPARK EN MILIEU

De milieueffecten van de kilometerprijs zijn al eerder onderzocht. Door ECORYS en MuConsult zijn de effecten van tientallen varianten van de kilometerprijs op het autogebruik en het wagenpark onderzocht. Hierbij is het autobezitsmodel Dynamo gebruikt om de effecten op de omvang en samenstelling van het wagenpark te berekenen en Landelijk Modelsysteem Verkeer en Vervoer (LMS) gebruikt om de effecten op het autogebruik te berekenen (ECORYS & MuConsult, 2007b) te bepalen.

Voor het onderzoek voor de Tweede Kamer zijn door het PBL nieuwe analyses met het model Dynamo uitgevoerd. Dit omdat het ministerie van VenW nieuwe tarieven ter beschikking stelde, het introductietijdstip was gewijzigd, en in de bestaande berekeningen de effecten op de omvang van het autopark onderbelicht zijn gebleven. Ook was er een nieuwe versie van Dynamo (versie 2.0) beschikbaar (MuConsult, 2007). In de studie zijn de effecten in kaart gebracht voor het jaar 2020 (enkele jaren na de veronderstelde introductie 2016) maar ook de effecten op langere termijn (het jaar 2030).

Uitgangspunten varianten

In deze studie zijn de effecten geanalyseerd ten opzichte van een referentiescenario met gematigde economische en bevolkingsontwikkelingen (het zogenoemde SE-scenario)³. In de referentie (SE) neemt het wagenpark toe van ruim 7 miljoen auto's in 2007 tot circa 8 miljoen in 2020 en 9,5 miljoen in 2040. In het referentiescenario is uitgegaan van de beperkte brandstofprijsstijgingen uit de studie Welvaart en Leefomgeving van de planbureaus (CPB/MNP/RPB, 2006). Daarnaast is in het referentiescenario verondersteld dat reële autoprijzen constant blijven, en is bestaand fiscaal en milieubeleid meegenomen, zoals Euro6 emissie-eisen voor nieuwe personenauto's. In de referentievariant is geen rekening gehouden met aanvullend milieubeleid waar nog besluitvorming over moet plaats vinden, zoals het Europees beleid over normering van de CO2 uitstoot van nieuwe personenauto's.

In deze studie zijn verschillende varianten voor gedifferentieerde kilometerprijzen onderzocht. Het gemiddelde tarief van de kilometerprijs is vastgesteld door het bedrag van de BPM te delen door het aantal kilometers dat gereden wordt in het referentiescenario. De tarieven zijn vervolgens per groep van auto's gedifferentieerd naar kenmerken van het huidige belastingregime.

Uit eerdere analyses door (ECORYS & MuConsult, 2007b) bleek dat een directe omzetting van de gemiddelde MRB en BPM bedragen per autotype naar een gedifferentieerde kilometerprijs per autotype resulteert in verschuivingen in de samenstelling van het

³ Om te analyseren of de effecten van de kilometerprijs afhankelijk zijn van de veronderstellingen in het referentiescenario zijn verschillende varianten voor de kilometerprijs ook onderzocht in een scenario met lagere economische en mobiliteitsgroei (RC scenario) en hogere economische en mobiliteitsgroei (GE scenario). Daarnaast is gekeken naar het effect van hogere brandstofprijzen. Uit analyses blijkt dat de milieueffecten van de kilometerprijs ook bij een hoge of lagere economische groei vergelijkbaar zijn. Als de brandstofprijzen op het huidige (hoge) niveau zouden blijven, dan neemt het milieurendement van de kilometerprijs beperkt af.

wagenpark. Vooral de verkoop van dieselauto's en zwaardere auto's zou toenemen. Dit komt omdat consumenten bij de keuze van een nieuwe auto de afname van vaste kosten naar verwachting zwaarder laten wegen dan de toename van de variabele kosten. Aangezien de catalogusprijs van dieselauto's en relatief zware auto's sterker daalt (door de hogere BPM in de huidige situatie), worden deze auto's dus in de ogen van de consument relatief aantrekkelijker. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft tarieven opgesteld voor zeven onderzoeksvarianten (varianten met 0% tot 100% variabilisatie van de BPM) die voor dit effect beogen te corrigeren. In de onderzoeksvarianten is de MRB omgezet in de kilometerprijs, exclusief de provinciale opcenten. De tarieven zijn per groep van auto's gedifferentieerd naar kenmerken van het huidige belastingregime. Het verschil in kilometertarief tussen de autotypen is gebaseerd op de mate van differentiatie in de huidige MRB (zowel naar gewicht als naar brandstofsoort). Bij het doorrekenen van de brandstoftoeslag van de MRB in de kilometertarieven is rekening gehouden met het feit dat diesels en auto's op LPG (G3) gemiddeld een hogere jaarkilometrage hebben dan benzineauto's. De mate waarin hiermee rekening wordt gehouden is zó gekozen, dat het 'omslagpunt' tussen benzine en diesel in het systeem van kilometerbeprijzing niet verandert ten opzichte van de referentiesituatie. Ten opzichte van de eerdere berekening is de kilometerprijs van middelzware en zware dieselauto's verhoogd (afhankelijk van de mate van omzetting van de BPM met circa 10 tot 30%) en de kilometerprijs van benzineauto's verlaagd (met 10-40%). Tabel 1 geeft de verschillende tarieven van de onderzoeksvarianten weer.

Tabel 1: Tarieven van de onderzoeksvarianten (eurocent per kilometer) bij omzetting van 0% tot en met 100% van de BPM in de kilometerprijs

	0%BPM	25%BPM	50%BPM	75%BPM	85%BPM	90%BPM	100%BPM
eurocent/km							
Benzineauto's							
<950	0,6	0,7	0,9	1,2	1,2	1,3	1,4
951-1150	1,1	1,4	1,8	2,3	2,5	2,6	2,7
1151-1350	1,5	1,9	2,5	3,1	3,4	3,5	3,8
>1350	2,0	2,5	3,4	4,2	4,6	4,8	5,1
Dieselauto's							
<950	1,5	1,9	2,3	2,7	2,8	2,9	3,0
951-1150	2,4	3,1	3,6	4,1	4,3	4,4	4,6
1151-1350	3,1	3,9	4,6	5,2	5,4	5,6	5,8
>1350	3,9	4,9	5,7	6,5	6,8	6,9	7,2
LPG-auto's							
<950	0,6	0,7	0,8	1,0	1,0	1,0	1,0
951-1150	1,5	1,8	2,2	2,5	2,6	2,6	2,8
1151-1350	2,2	2,8	3,3	3,8	4,0	4,1	4,3
>1350	3,2	4,1	4,8	5,6	5,8	6,0	6,2
Gemiddeld	2,2	2,7	3,3	4,0	4,2	4,3	4,6

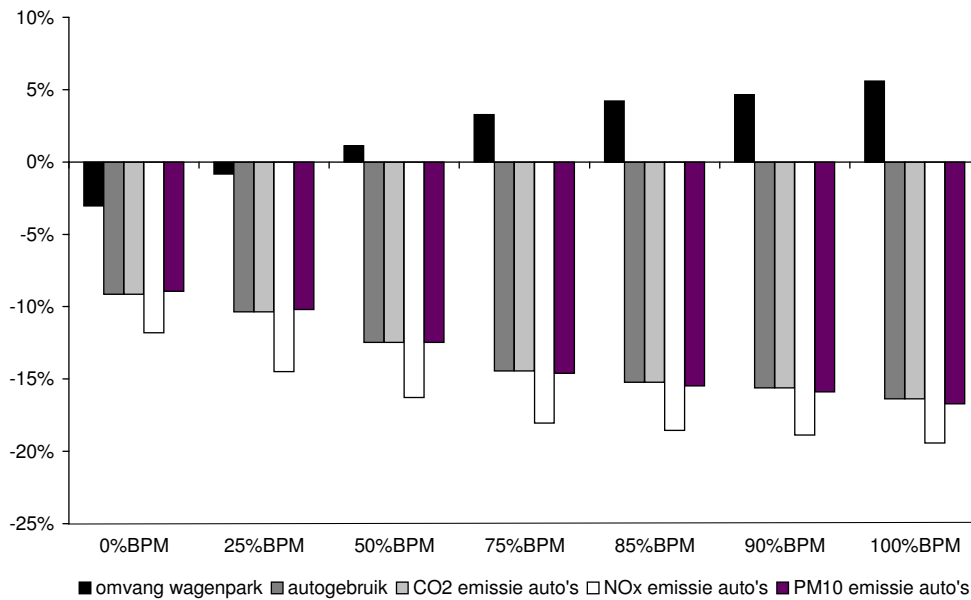
Bron: ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Merk op dat de tarieven zijn gebaseerd op een prognose van gemiddelde MRB en BPM opbrengsten voor de periode 2012-2020 volgens Dynamo 2.0. Deze prognoses van opbrengsten wijken af van prognoses van het ministerie van Financiën die de basis vormen voor de uiteindelijke kilometertarieven. Voor de gerapporteerde wagenpark- en milieueffecten heeft dit echter geen gevolgen.

In dit hoofdstuk wordt verondersteld dat de omzetting van BPM in de kilometerprijs in 2016 volledig is afgerond (ineens of via een geleidelijke omzetting).

Wagenpark en milieueffecten van de kilometerprijs

Figuur 1 laat de effecten zien van de omzetting van de BPM in de kilometerprijs op de omvang van het wagenpark, het autogebruik en de CO₂-, NO_x- en PM₁₀-emissies van personenauto's in 2030.



Figuur 1: Effecten van omzetting van 0% tot 100% van de BPM in de kilometerprijs op de omvang van het wagenpark, autogebruik en emissies van het personenautoverkeer in 2030, ten opzichte van het referentiescenario

Alle onderzochte varianten voor de kilometerprijs zorgen voor een afname van de uitstoot van emissies van CO₂, NO_x en PM₁₀ door het personenautoverkeer. De afname van emissies komt voornamelijk door de afname van het autogebruik. Het milieueffect is dus vooral een volume effect. Als een groter deel van BPM wordt omgezet in de kilometerprijs gaat het kilometertarief omhoog. Bij een volledige omzetting van de BPM is de gemiddelde kilometerprijs ruim 2 keer zo hoog als bij omzetting van alleen de MRB in de kilometerprijs. Het autogebruik neemt dan ook sterker af bij een hogere mate van omzetting van de BPM. Als alleen de MRB wordt omgezet in de kilometerprijs dan neemt het autogebruik (ten opzichte van het referentiescenario) circa 9% af, bij een hoge mate van omzetting van de BPM neemt het autogebruik met circa 15-16% af. Dit betekent

overigens nog steeds dat de automobilititeit ten opzichte van nu toeneemt. De kilometerprijs zorgt dus voor een afname van de groei van de automobilititeit.

Het autobezit neemt echter ook toe bij een sterkere mate van omzetting van de BPM, wat een dempende werking heeft op de afname van het autogebruik. Omdat de toename van het wagenpark (via de nieuwverkoop) pas na 10-15 jaar volledig is doorgewerkt in het wagenpark, neemt het effect toe in de tijd. Op de langere termijn (2030) neemt bij een volledige omzetting het autobezit mogelijk toe met 5 à 6%. Dit dempt de afname van autogebruik. De toename van het wagenpark wordt veroorzaakt door instroom van nieuwe autobezitters - grotendeels eenpersoonshuishoudens - voor wie de vaste lasten van autobezit voorheen een belemmering vormden om een auto aan te schaffen. Deze toename is sterker dan het aantal huishoudens dat een auto weg doet vanwege de hogere kosten per gereden autokilometer.

Merk verder op dat het effect op de uitstoot van NO_x sterker is dan op CO₂ en PM₁₀. Omzetting van de BPM in de kilometerprijs stimuleert de nieuwverkoop waardoor een 'verjonging' van het wagenpark optreedt. Dit heeft een versnelde introductie van schone (Euro6) voertuigen tot gevolg die vooral minder NO_x emitteren.

Het milieueffect van wijzigingen in de samenstelling van het wagenpark zijn bij de onderzochte varianten beperkt. De tariefdifferentiatie zoals die is vormgegeven door het ministerie van Verkeer en Waterstaat zorgt er voor dat de omzetting van de BPM in de kilometerprijs beperkte effecten heeft op de samenstelling van het wagenpark naar brandstofsoort en gewichtsklasse. De onderzochte tariefdifferentiatie zorgt vooral voor een beperking van de groei van dieselauto's. Bij een 'simpele' omzetting van de MRB en BPM in de kilometerprijs neemt de verkoop van dieselauto's veel sterker toe: het aandeel dieselauto's in de brandstofmix zou dan toenemen van 25% in het referentiescenario naar 30% in 2030.

De omzetting van de MRB in de kilometerprijs zorgt voor een afname van het wagenpark, de omzetting van de BPM zorgt voor een toename. Dit komt omdat men bij omzetting van de BPM later gaat betalen, en later is voordeliger. Heel concreet spaart men rente uit op autofinancieringen. Daarnaast letten consumenten bij wijzigingen in autokosten over het algemeen sterker naar de consequenties op korte termijn (afname aanschafprijs) en minder op de langere termijn (toename kosten per gereden kilometer).

3 WELVAARTSEFFECTEN⁴

Variabilisatie van BPM leidt tot een reductie van het personenautoverkeer. Naarmate een groter deel van de BPM wordt gevariabiliseerd, neemt het personenautoverkeer verder af. De afname van het autoverkeer heeft een aantal maatschappelijke effecten: reistijdwinsten, effecten op verkeersveiligheid en milieu, vraaguitval en derving van accijnsinkomsten. De reistijdwinsten en de effecten op verkeersveiligheid en milieu zijn baten, de vraaguitval en derving van accijnsinkomsten zijn maatschappelijke kosten. In

⁴ Zie voor een nadere documentatie van dit hoofdstuk: Hans Hilbers en Mark Thissen, 2008, Welvaartseffecten van variabilisatie van de BPM, PBL- Webpaper 2008.

deze paragraaf wordt de omvang van deze baten en kosten verkend, om zo vast te kunnen stellen hoe het maatschappelijke rendement van de kilometerheffing verandert afhankelijk van de mate waarin de BPM wordt gevariabiliseerd. De berekeningen, die grotendeels zijn gebaseerd op het werk in het kader van Joint Fact Finding hebben betrekking op 2020. We gaan ook in op de onzekerheid en robuustheid van de uitkomsten. Dit onderdeel wordt afgesloten met enkele conclusies.

Methodiek

De cijfers zijn gebaseerd op de kosten-batenanalyses zoals die door Verkeer en Waterstaat in het kader van de Joint Fact Finding voor 35 varianten zijn opgesteld. Daarbinnen zijn de vijf varianten geselecteerd die aansluiten op het kabinetsbesluit van november jongstleden: met differentiatie naar tijd en plaats en met lastenneutraliteit op mesoniveau.⁵ Lastenneutraliteit op mesoniveau betekent dat de tarieven voor personenauto's, bestelauto's en vrachtverkeer verschillen, zodat de variabilisatie van de BPM voor personenauto's ook alleen aan personenauto's wordt doorberekend. Al deze varianten veronderstellen ook volledige variabilisatie van de MRB. In de berekeningen is de differentiatie naar tijd en plaats vormgegeven als een congestieheffing van 11 eurocent per kilometer in de spits op de zwaar belaste wegvakken. Deze vijf varianten corresponderen elke met een bepaald percentage omzetting van de BPM, afhankelijk van de opbrengst van de kilometerheffing na aftrek van de 3 miljard voor de MRB. Door de opbrengst van de kilometerheffing terug te rekenen tot een percentage gevariabiliseerde BPM wordt al rekening gehouden met het uitverdieneffect. Op basis van de resultaten voor deze vijf varianten is per effect het verband geschat tussen percentage variabilisatie BPM en de omvang van het effect.

Directe effecten

Het verkeerseffect voor huishoudens bestaat uit reistijdwinsten enerzijds en vraaguitval anderzijds. Samen bepalen deze de bereikbaarheidswinst voor huishoudens. Veel reistijdbaten betekent sneller reizen. Veel vraaguitval betekent dat de variabele reiskosten zo hoog zijn geworden dat de automobilist afziet van de verplaatsing, of dichter bij huis blijft. De vermindering van mobiliteit resulteert in een maatschappelijk verlies. Zonder variabilisatie van de BPM, dus met alleen de congestieheffing en variabilisatie van de MRB boeken de huishoudens reistijdwinsten ter waarde van 300 miljoen euro per jaar. Daar tegenover staat een vraaguitval ter waarde van ruim 100 miljoen euro. Zonder variabilisatie van de BPM is het saldo voor huishoudens dus bijna 200 miljoen euro positief. Door de variabilisatie van de BPM worden die reistijdwinsten groter, tot 450 miljoen euro. De vraaguitval groeit echter sterker, tot ruim 700 miljoen euro. Bij volledige variabilisatie is het saldo daarmee bijna 300 miljoen euro negatief. Het verkeerseffect per jaar van de volledige BPM-variabilisatie is daarmee voor huishoudens duidelijk negatief.

De kilometerheffing levert voor het zakelijk verkeer en het goederenvervoer forse reistijdbaten op. De congestieheffing en variabilisatie van de MRB bieden al reistijdbaten ter waarde van ruim 850 miljoen euro. Bij volledige variabilisatie van de BPM loopt dit op tot ruim 1 150 miljoen euro. Het vraageffect voor bedrijven is gering.

⁵ Overigens, voor zover omzetting van de BPM in het geding is, met tarieven die niet levenscyclus-neutraal zijn.

De totale directe effecten bedragen bij een 0% variabelisatie ruim 1 miljard euro. Tot 25% variabelisatie blijft dat saldo ongeveer gelijk. Bij verdergaande variabelisatie weegt het negatieve vraageffect voor huishoudens zwaarder dan de reistijdwinsten. Daardoor is bij volledige variabelisatie van de BPM het totale directe effect van de kilometerprijs 150 miljoen lager, ruim 850 miljoen euro.

Externe effecten

Verkeersveiligheid, uitstoot van schadelijke stoffen en geluidhinder zijn de drie categorieën externe effecten van de BPM-variabilisatie. Daarbinnen is verkeersveiligheid de omvangrijkste, met ruim de helft van de baten. In de Joint Fact Finding bleken deze verkeersveiligheidsbaten echter op zeer eenvoudige wijze geraamd. Zo was bij de raming van de verkeersveiligheidsbaten onder meer geen rekening gehouden met de toename van het langzaam verkeer ten gevolge van variabelisatie, met de lagere ongevalkansen in de toekomst door de trendmatige verbetering van de verkeersveiligheid en met de hogere en stijgende kosten per dode en gewonde. Daarvoor is nu gecorrigeerd. Daarnaast is in de aangepaste berekeningen gecorrigeerd voor de onderregistratie van de ziekenhuisgewonden in de ongevalstatistieken en voor de verschillen in ongevalkansen tussen autosnelwegen, wegen binnen en wegen buiten de bebouwde kom.

In de Joint Fact Finding werd een kleine afname van het goederenvervoer berekend, in verband met de kostentoeename door introductie van de kilometerprijs. Juist bij het goederenvervoer is ook de reistijd een belangrijke kostenpost. De tijdwinst door de verbeterde doorstroming zal echter leiden tot een toename van het goederenvervoer. In onze berekening is daarom de afname van het goederenvervoer buiten beschouwing gelaten.

Na correctie voor deze factoren blijken de verkeersveiligheidsbaten 18% lager uit te vallen dan was berekend in de Joint Fact Finding. Ook de baten voor de emissies en geluidhinder zijn aangepast, op basis van nieuwe cijfers over de samenstelling van het voertuigenpark (emissies) en de stijging van gezondheidsbaten die gerelateerd kan worden aan de stijging van het inkomen. In totaal zijn daarmee de externe baten gemiddeld 15% lager dan in de cijfers van de Joint Fact Finding.

De congestieheffing en de variabelisatie van de MRB leveren 500 miljoen aan baten voor verkeersveiligheid, milieu en geluid. Naarmate de variabelisatie van de BPM groter wordt, stijgen deze baten tot 950 miljoen euro.

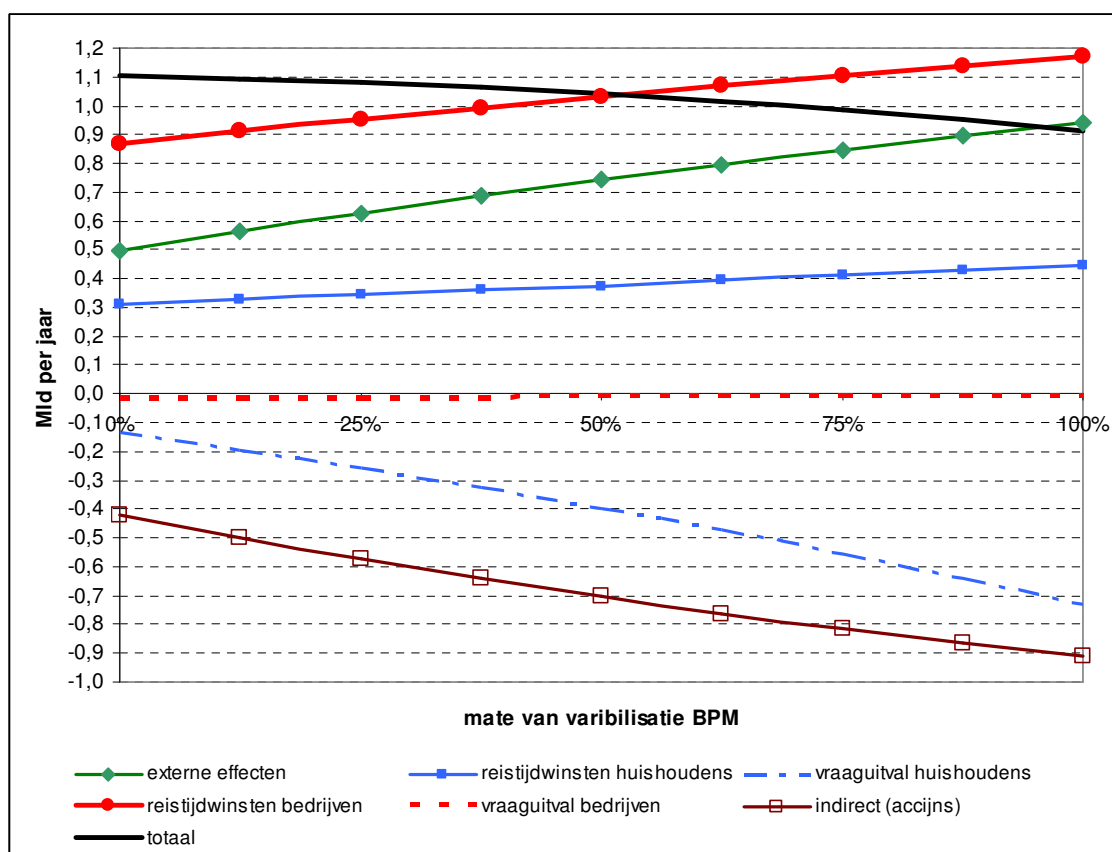
Indirecte effecten

De variabelisatie van de BPM leidt tot minder autogebruik hetgeen resulteert in minder accijnsinkomsten. Accijnzen worden betaald door een weggebruiker, omdat het nut dat de weggebruiker aan een autorit ontleent zo hoog is, dat hij/zij daarvoor bereid blijkt de brandstofkosten inclusief de accijnzen te betalen. Als door de kilometerheffing de autorit niet meer gemaakt wordt, vervalt het nut van die verplaatsing, en dus ook het nut dat opwoog tegen de betaalde accijnzen. De niet meer betaalde accijnzen uiteten zich vervolgens in een financiële tegenvaller voor de overheid. Die oploopt van ruim 400 miljoen euro zonder variabelisatie van de BPM tot 850 miljoen euro bij volledige

variabilisatie.⁶ Daarnaast zijn er nog wat kleinere indirecte effecten, zoals effecten op onderhoud van wegen en op het exploitatie saldo voor het openbaar vervoer. Die posten bedragen gesommeerd maximaal 50 miljoen euro per jaar.

Totaal effect

De optelsom van de verschillende posten staat in figuur 2. Zonder variabilisatie van de BPM is het totale saldo positief: 1, miljard euro per jaar. Tussen 0% en 25% is de daling van het positieve saldo nog zeer beperkt: 25 miljoen euro. Naarmate een hoger percentage van de BPM wordt gevariabiliseerd, daalt dit positieve saldo sterker. Bij volledige variabilisatie van de BPM resteert een positief saldo van 900 miljoen euro per jaar.



Figuur 2 effecten bij een toenemend percentage variabilisatie BPM in 2020

Bron: JFF-varianten 10,15,24,26,30, bewerking PBL

Doordat de congestieheffing de doorstroming gericht verbetert, zijn de additionele reistijdwinsten door variabilisatie van de BPM relatief beperkt. Daardoor is het maatschappelijk rendement van een kilometerprijs met een beperkte mate (25%) van variabilisatie van BPM en vermoedelijk ook van een kilometerprijs waarbij een deel van

⁶ Uitverdieneffecten en transactiekosten tijdens het proces van omzetten van de BPM zijn nog niet ingecalculleerd als kostenpost.

de MRB zou blijven bestaan nauwelijks lager dan het rendement van de kilometerprijs zonder omzetting van de BPM. Bij een steeds verder gaande variabilisatie van de BPM wegen de reistijdwinsten en de positieve effecten op milieu en verkeersveiligheid niet meer op tegen het maatschappelijk verlies door vraaguitval en lagere inkomsten uit accijnzen. De vraag kan gesteld worden of er andere maatregelen zijn, die gericht ingrijpen op verkeersveiligheid en milieu, zoals ook de congestieheffing gericht ingrijpt op de congestie. Mogelijk kunnen daarmee tegen lagere maatschappelijke kosten dezelfde milieu- en veiligheidsbaten worden bereikt.

4 CONCLUSIES

In het onderzoek is bekeken wat de additionele effecten zijn als, behalve de MRB, ook de aanschafbelasting op nieuwe personenauto's (BPM) wordt omgezet in een kilometerprijs. Uit analyses met het autobezitsmodel Dynamo blijkt dat het milieurendement van de kilometerprijs toeneemt met de mate van omzetting van de BPM. Als een groter deel van de BPM wordt omgezet neemt het autogebruik sterker af en daarmee neemt de milieuwinst toe. De welvaartseffecten van omzetting van de BPM zijn onderzocht met behulp van een meta-analyse van bestaande kosten-batenanalyses zoals die door Verkeer en Waterstaat in het kader van de Joint Fact Finding voor 35 varianten voor het jaar 2020 zijn opgesteld. De conclusie uit de meta-analyse is dat de congestieheffing en de variabilisatie van de MRB de doorstroming op het wegennet al in belangrijke mate zullen verbeteren. Naarmate de BPM sterker wordt gevariabiliseerd neemt de rijnsnelheid nog wel toe, maar in steeds minder sterke mate. Er worden bij verdergaande variabilisatie ook positieve effecten voor milieu en verkeersveiligheid verwacht, maar die wegen niet op tegen het maatschappelijk verlies door vraaguitval en accijnsderving. Wellicht scoren andere maatregelen, specifiek gericht op milieu en verkeersveiligheid qua verhouding tussen kosten en baten beter dan een generiek instrument als variabilisatie van de BPM.

De kosten-batenanalyses uit de Joint Fact Finding (en dus ook meta-analyse) gaan uit van een zeer beperkte toename van het autobezit (0,5 tot 1.1%) als gevolg van omzetting van de BPM. Dat komt omdat in de analyses is uitgegaan van een geleidelijke afbouw van de BPM bij invoering van de kilometerprijs. De effecten zijn onderzocht voor het jaar 2020, net na volledige afbouw van de BPM. De wagenparkeffecten zijn hierdoor nog lang niet uitgekristalliseerd. In het onderzoek van de planbureaus is ook naar de langere termijn gekeken (2030). Bij een hoge mate van omzetting moet echter rekening worden gehouden met een toename van het autobezit (5 à 6%), vooral omdat de omzetting van de BPM voor de meeste automobilisten op korte termijn voordelig is. Een toename van het wagenpark dempt de afname van autogebruik. Een geringere afname van het autogebruik beperkt de milieuwinst en zal ook de reistijdwinst en de winst op het gebied van verkeersveiligheid beperken. Anderzijds wordt ook het welvaartsverlies door verlies aan mobiliteit kleiner. De effecten van een sterkere mate van omzetting neemt daarom – op de langere termijn – af.

5 DISCUSSIE

In de berekeningen is de congestieheffing een effectief middel om de doorstroming te verbeteren. Dit beperkt de additionele reistijd-baten van de variabilisatie van de BPM. Een zorgvuldige vormgeving van de congestieheffing is van groot belang. Mocht de congestieheffing beperkter worden ingezet of minder effectief blijken te zijn, dan resteert er meer congestie. In die situatie wordt het maatschappelijke rendement van de variabilisatie van de BPM wat hoger.

Alle uitkomsten zijn gebaseerd op één toekomstjaar, 2020, en voor één scenario, Strong Europe. De effecten zijn echter niet constant in de tijd. Bovendien is er ook geen zekerheid over de situatie in 2020. Niet voor niets hebben de gezamenlijke planbureaus voor de toekomst vier verschillende omgevingsscenario's opgesteld. Bovendien is in het kader van de Joint Fact Finding geen variant doorgerekend met 0% variabilisatie. De raming van de baten bij 0% variabilisatie is daarom een extrapolatie op basis van de wel beschikbare data. Ons inziens zijn deze resultaten zeer plausibel, maar het verdient aanbeveling in de nabije toekomst toch ook de maatschappelijke kosten en baten van alleen een congestieheffing, en van alleen een congestieheffing plus variabilisatie van de MRB te onderzoeken, waarbij de effecten worden onderzocht bij meerdere omgevingsscenario's .

Veel effecten zijn betrekkelijk zacht. Er is onzekerheid in de omvang van de mobiliteitseffecten, de omgevingsscenario's en financiële waardering van baten. Het verdient aanbeveling om systematisch te blijven werken aan een betere onderbouwing van de effectenramingen en economische waardering van effecten. In de huidige kosten-batenanalyses is maar beperkt rekening gehouden met de mogelijke toename van het autobezit en gerelateerde welvaartseffecten. Nader onderzoek is nodig om de welvaartseffecten van wijzigingen in de omvang en samenstelling van het autopark in kaart te kunnen brengen.

Effecten en waardering veranderen in de tijd. Verwacht mag worden dat ook na 2020 de trendmatige verbetering van de verkeersveiligheid zal doorzetten, en de milieukarakteristieken van voertuigen blijven veranderen. Zo wordt op EU-niveau wetgeving voorbereid om de CO₂-emissies van nieuwe personenauto's te verminderen. Dit heeft mogelijk aanzienlijke gevolgen voor het Nederlandse wagenpark. Ook de absolute milieuwinst van de kilometerprijs kan hierdoor op de langere termijn aanzienlijk afnemen. Omdat momenteel nog geen goed beeld te verkrijgen is over de vormgeving en effecten op de automarkt is het verstandig om flexibiliteit in de kilometerprijzen in te bouwen om in kunnen spelen op mogelijke veranderingen. Ook na introductie van de kilometerprijs is het verstandig om tarieven (periodiek) aan te kunnen passen als wijzigingen in de automarkt daar aanleiding toe geven. De kilometerheffing zou ook kunnen meebewegen met de omvang van de externe kosten.

De boodschap van de planbureaustudie was: er worden bij verdergaande variabilisatie positieve effecten voor milieu, verkeersveiligheid en reistijdwinsten verwacht, maar die wegen niet op tegen het maatschappelijk verlies door vraaguitval en accijnsderving. Milieueffecten en reistijd-baten communiceren gemakkelijker dan nutsverlies door vraaguitval en accijnsderving. Omdat de maatschappelijke betekenis van het nutsverlies

door vraaguitval en accijnsderving door sommige politici en betrokkenen niet doorgrond werden, heeft het KiM inmiddels het voorstel gedaan om in kosten-batenanalyses een andere presentatiewijze te hanteren. Het idee is om in OEI-kader voortaan het effect van de accijnsderving als direct effect te presenteren (extra welvaartsverlies door vraaguitval) in plaats van als indirect effect.

Referenties

4cast, 2006, Joint Fact Finding: verkeerskundige effecten 2020 vastgesteld met het LMS, 4cast, Leiden.

CPB, 2005, Economische analyse van verschillende vormen van prijsbeleid voor het wegverkeer, Den Haag.

CPB/MNP/RPB, 2006, *Welvaart en leefomgeving*, Centraal Planbureau/Milieu- en Natuurplanbureau/Ruimtelijk Planbureau, Den Haag/Bilthoven.

CPB/PBL, 2008, *Effecten van omzetting van de aanschafbelasting op personenauto's in een kilometerprijs*, CPB Document 166, Centraal Planbureau/Planbureau voor de leefomgeving, Den Haag/Bilthoven.

ECORYS & MuConsult, 2007a, Overgangseffecten variabilisatie BPM, MRB en Eurovignet, ECORYS, Rotterdam.

ECORYS & MuConsult, 2007b, Effecten vormgeving kilometerprijs bij variabilisatie van BPM, MRB en Eurovignet, ECORYS, Rotterdam.

ECORYS, 2007, Kosten en baten varianten Anders Betalen voor Mobiliteit, Rotterdam.

MuConsult, 2007, Dynamo 2.0: dynamic automobile market model, Technische eindrapportage. MuConsult bv, Amersfoort.