

## Prijsbeleid op de weg

Erik Verhoef<sup>1</sup>

Gerard de Jong<sup>2</sup>

Lori Tavasszy<sup>3</sup>

### 1. Inleiding

De discussie over prijsbeleid op de weg in Nederland is terug van weg geweest. Het TVW wil graag een bijdrage leveren aan de agendering van onderzoek en vorming van beleid op dit terrein.

Drie redactieleden van TVW hebben ieder een artikel van ongeveer een bladzijde geschreven over beprijzing in verkeer en vervoer. Het eerste artikel gaat over het autoverkeer, de andere twee richten zich specifiek op het goederenvervoer over de weg.

Professor Erik Verhoef bespreekt vormen van beprijzing in het wegverkeer die de gemiddelde kosten voor de automobilist niet verhogen (budgetneutraal beprijzen). Een variant die hiertoe behoort is verhandelbare spitsrechten.

Professor Gerard de Jong ziet voordelen van een heffing per kilometer voor het goederenvervoer over de weg in plaats van het huidige eurovignet.

Tenslotte pleit Professor Lori Tavasszy voor verdere differentiatie van zo'n heffing in het goederenvervoer, namelijk naar tijd en plaats van rijden.

### 2. prof. dr. Erik Verhoef - De economie van budgetneutraal beprijzen

Na enige jaren van relatieve stilte rond het dossier "prijsbeleid op de weg" lijkt er nu, met de snel aantrekkende filecijfers, weer groeiend draagvlak te ontstaan. Verschillende politieke partijen noemen het weer in hun verkiezingsprogramma's, terwijl ook maatschappelijke organisaties hun steun uitspreken.

Het is natuurlijk niet voor het eerst dat prijsbeleid op de agenda staat. Al ten tijde van het SVV-II, eind jaren '80 van de vorige eeuw, werd het als één van de pijlers van beleid voor het verminderen

---

<sup>1</sup> Vrije Universiteit Amsterdam, E: [e.t.verhoef@vu.nl](mailto:e.t.verhoef@vu.nl)

<sup>2</sup> Significance & University of Leeds, E: [G.C.DeJong@its.leeds.ac.uk](mailto:G.C.DeJong@its.leeds.ac.uk)

<sup>3</sup> Tu Delft, E: [L.A.Tavasszy@tudelft.nl](mailto:L.A.Tavasszy@tudelft.nl)

van externe effecten van wegverkeer gezien, en sindsdien is het in verschillende gedaantes voorbijgekomen – en gesneuveld in het politieke proces. Voorbeelden zijn tolpleinen, spitsvignetten, tolpoortjes, kilometerheffingen, en – het meest recente nationale plan – Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM).

Over het algemeen wordt, zeker door wetenschappers, onderkend dat prijsprikkels sterke en gunstige gedragseffecten kunnen hebben en tot maatschappelijke welvaartswinsten kunnen leiden. Toch blijkt invoering vaak lastig, waarbij een vanzelfsprekend probleem is dat kiezers de invoering van een nieuwe belasting of heffing associëren met het verhogen van de belastingdruk – zelfs als, zoals bij ABvM, sterk wordt benadrukt dat door het gelijktijdige verlagen van andere belastingen de gemiddelde belastingdruk gelijk kan blijven. Het zou vanuit die optiek voor het maatschappelijk draagvlak aantrekkelijk kunnen zijn om een prijsinstrument in te kunnen zetten dat door z'n ontwerp niet geassocieerd wordt met het invoeren van een extra belasting. Bijkomend voordeel daarvan zou zijn dat ongewenste indirecte effecten van prijsbeleid op de arbeidsmarkt, via het belasten van woon-werkverkeer, minder of zelfs afwezig zouden zijn.

Spitsmijden, waarbij juist het vermijden van de spits beloond wordt in plaats van het belasten van het opzoeken van de spits, voldoet aan die voorwaarde, maar kent weer andere uitdagingen. In de eerste plaats zijn de beloningsbudgetten in de praktijk eindig, zodat het instrument niet op grote schaal en structureel ingezet kan worden. Daarnaast zijn er zorgen rond fraude; al dan niet gerechtvaardigd. Maar het is duidelijk dat het “opzoeken” van de prijsprikkel bij een beloning tot pervers gedrag kan leiden – en daarmee op de lange termijn ook tot uitlokking van latente vraag – op een manier die bij een belasting of heffing natuurlijk niet snel voor zal komen.

Dit speelveld overziende ligt het voor de hand op zoek te gaan naar budget-neutrale varianten van prijsbeleid. Kunnen we een prijsinstrument ontwikkelen dat de sterke kanten van belastingen en beloningen combineert (aanzetten tot gedragsverandering op alle relevante marges, zoals keuze van tijdstip, (woon- en werk)locatie, voertuig, vervoerswijze, route, etc.), terwijl het de hierboven genoemde problematische kanten vermijdt?

Verhandelbare spitsrechten zouden daar een goede oplossing voor kunnen bieden. Hierbij krijgen weggebruikers een beperkt aantal spitsrechten, en kunnen verkopen als ze minder spitsritten met de auto maken dan het aantal rechten dat ze hebben gekregen, of van medeweggebruikers bijkopen als het omgekeerde het geval is. De financiële stromen gaan dan niet van weggebruikers naar wegbeheerder zoals bij kilometerheffingen, of andersom zoals bij Spitsmijden, maar blijven tussen weggebruikers onderling. Het instrument is momenteel onderwerp van een groot multidisciplinair onderzoeksprogramma; wordt vervolgd dus!

## **2. prof. dr. Gerard de Jong - Kilometerheffing voor het goederenvervoer over de weg**

In Duitsland is in 2005 een kilometerheffing voor vrachtwagens (Lkw-Maut) ingevoerd, die in de plaats kwam van het eurovignet. In België gebeurde dat vorig jaar. Nederland is nu een van de weinige landen met een eurovignet. Belangrijk verschil tussen beide systemen is dat het eurovignet een vast bedrag is voor een vrachtwagen, in de meeste gevallen per jaar, terwijl de maut-systemen een tarief per gereden kilometer kennen. Beide systemen gelden momenteel voor

snelwegen/hoofdwegen en zijn te differentiëren naar bijvoorbeeld het gewicht, aantal assen en/of de milieuklasse van de vrachtwagen.

Een argument voor een kilometerheffing boven een vaste heffing per jaar is dat een kilometerheffing (op de lange termijn) meer soorten van gedragsreacties van verladers en vervoerders uitlokt. En dus ook beter is voor de doorstroming en het milieu.

Bij een prijsstijging in het wegvervoer kunnen verladers, vervoerders en afnemers in principe op de volgende manieren reageren (de differentiatie van de tarieven laten we hier buiten beschouwing):

1. Verder verhogen van de transportefficiëntie (optimalisatie van de magazijnlocaties, grotere zendingen, meer consolidatie van zendingen in hetzelfde voertuig, minder leeg rijden);
2. Overstappen op een andere vervoerwijze (spoor, binnenvaart, kustvaart);
3. Verkorting van de afstanden tussen producent en consument (b.v. door leveranciers dichterbij te kiezen of door dichterbij de afnemers te gaan produceren);
4. vermindering van de vraag naar de producten.

Beleidsmatige discussies richten zich soms uitsluitend op de effecten op de vervoerwijzekeuze, maar dit is slechts een van de mogelijke gevolgen van een prijsstijging.

Bij een kilometerheffing in het wegvervoer kunnen al deze effecten optreden. Het eurovignet zal niet of nauwelijks tot afstandsvermindering leiden (effect 3), omdat er geen prikkel is tot kortere afstanden. Dit voordeel heeft ook zijn nadeel: de opbrengsten voor de heffingsinstantie kunnen bij kilometerheffing door de gedragsreacties weleens tegenvallen.

De vraag dan is hoe groot deze vier effecten zouden kunnen zijn bij een kilometerheffing. Effect 4 is waarschijnlijk heel beperkt, omdat het transport meestal slechts een klein deel van de kosten uitmaakt. Over het vervoerwijzekeuze-effect bestaan vele studies die inzicht bieden in de prijselasticiteit van het wegvervoer. De uitkomsten variëren behoorlijk en differentiatie in de uitkomsten naar goederengroep en afstandsklasse is aan te raden. Desalniettemin kunnen we concluderen dat de meest waarschijnlijke waarde voor het modal split effect in de prijselasticiteit van het aantal tonkilometers over de weg op ongeveer -0,4 tot -0,3 ligt.

Over de omvang van het de effecten 2 (transport efficiëntie) en 3 (productie-consumptie relaties over kortere afstanden) is niet veel bekend. De weinige beschikbare onderzoeken wijzen op mogelijk vrij grote effecten.

Als we een kilometerheffing invoeren laten we dan in ieder geval afspreken om in Nederland wel een uitgebreid programma van voor- en nametingen te doen om de diverse effecten in de praktijk vast te stellen.

### **3. Prof.dr.ir. Lori Tavasszy – Kilometerheffing voor het goederenvervoer; differentiatie naar tijd en plaats**

*Waarom is méér variabel belasten een goed idee?*

Belasting is nu via de dieselaccijns al (indirect) variabel per kilometer, maar onafhankelijk van tijd en plaats van rijden, terwijl de extra uitgaven die vrachtverkeer nodig maakt aan congestiebeheersing of

aan gezondheidszorg dat wel zijn. De belasting die we betalen past dus niet bij de schade die we veroorzaken. Het is een goed idee om deze twee meer met elkaar in balans te brengen. Dit leidt tot:

- bewuster gedrag bij de bedrijven: gedragsverandering treedt alleen maar op als reizigers die keuzes maken directe feedback krijgen op beslissingen, en wel feedback die samenhangt met de effecten van die beslissingen
- meer differentiatiemogelijkheden naar de ernst van de situatie: eerlijker is het om partijen die meer schade veroorzaken ook meer te laten betalen. Dat kan alleen als de belastingen kunnen variëren met de omstandigheden
- mogelijke verschuiving van inkomsten naar probleemgebieden: als duidelijk is dat op een bepaald moment, door bepaalde partijen, op bepaalde plaatsen meer problemen worden veroorzaakt, zal daar meer geld worden gegenereerd. Het oormerken van dit geld voor besteding aan de problematiek is dan mogelijk, waardoor problemen sneller verholpen kunnen worden.
- Een bijkomend voordeel is dat als belasting duidelijker wordt gekoppeld aan vervuiling, en de besteding ervan aan het oplossen van problemen, er meer begrip zal zijn voor heffingen en de auto minder als melkkoe voor het algemene nut zal worden gezien.

#### *Waarom is méér variabel belasten van het verkeer niet populair?*

In tegenstelling tot de populaire gedachte, leidt variabilisatie niet noodzakelijkerwijs tot verhoging van de belastingdruk. Het kan zelfs leiden tot een verlaging, als een indirect effect ervan. Doordat bedrijven in hun keuzes zullen reageren op variabel beprijzen (bv door efficiëntere belading, andere routes of vertrektijden) zal de hoeveelheid vervoer in zwaar belaste tijden en gebieden afnemen en zullen belastinginkomsten dalen. Doordat deze reacties moeilijk te voorspellen zijn is dit een grote onzekere factor voor de inkomsten van de schatkist. In het geval dat inkomsten direct bestemd worden voor het regionaal oplossen van problemen, komt er onzekere nieuwe last bij aan de uitgavenkant en zal het draagvlak op nationaal niveau afnemen.

Door veel partijen wordt variabilisatie gezien als een eerste stap op weg naar belastingverhoging. De vraag of dat terecht zou zijn wordt vaak alleen politiek en niet wetenschappelijk beantwoord. Een belangrijke vraag is of de belasting, die in het totaal door al het vrachtverkeer wordt opgebracht, genoeg is om de veroorzaakte externe effecten te compenseren. Dit vaststellen is een lastige taak. Het hangt niet alleen af van hoe je externe effecten meet, maar ook welke bestemming je aanwijst voor belastingen. Er zijn immers ook andere redenen dan externe effecten om belastingen te heffen. Het onderzoek dat tot nu toe is gedaan duidt er in ieder geval op dat het verkeer niet genoeg opbrengt aan belasting. In de toekomst verergert de milieuproblematiek, en zullen nieuwe thema's (sociale problematiek) belangrijker worden. Het beeld dat de sector onvoldoende opbrengt zal dus waarschijnlijk niet veranderen en de druk om zwaarder te belasten zal toenemen. Een extra kilometerheffing zoals in Duitsland en België waar kosten zoals infrastructuurschade mee worden genomen zouden al een hogere belasting betekenen.

*Waarom personen- en vrachtverkeer als aparte doelgroepen zien voor beprijzen? Hier is een aantal redenen voor te bedenken:*

- De marginale externe kosten zijn in het goederenvervoer veel hoger per gereden kilometer en variëren meer naar tijd en plaats dan in het personenvervoer.
- Er wordt in het goederentransport veel duidelijker gecalculeerd in kosten, snelheid en betrouwbaarheid van het vervoer waardoor baten sneller duidelijk zijn
- Vrachtverkeer is gewend om buiten de file te denken, en is dus relatief ontvankelijk voor het idee van een verandering in rijtijden.
- De aantallen voertuigen en de vervoersprestatie voor vrachtverkeer zijn groeiende, zowel absoluut als relatief (in vergelijking met het personenverkeer).

*Wat zijn de verwachte effecten van variabel beprijzen op het vrachtverkeer?*

De effecten ervan moeten we op verschillende niveaus bekijken. Uiteindelijk vormt transport maar een heel klein deel van de kostprijs van een product (ongeveer 5%). De consument zal weinig merken van zelfs een verdubbeling van de totale transportprijs, laat staan van verhoogde accijnzen. Kilometerafhankelijke belastingen (accijns en BTW per liter diesel) vormen globaal zo'n 10% van de transportprijs. Ook hier telt een verzwaring van de belasting beperkt door in de prijs voor de verlader. Doorbelasten is alleen mogelijk als de heffing zichtbaar is op de rekening (bv. door gespecificeerde plaats- en tijdgebonden tol), en zelfs dan niet altijd. De verwachting is hoe dan ook dat zowel het transportbedrijf als de verlader op zoek zullen gaan naar manieren om de kosten weer te drukken. Dit kan bijvoorbeeld via verandering van route of vertrektijdstip, locaties van voorraden, het aantal ritten per tijdseenheid of combinaties van ritten. Door deze gedragsreacties zal men de hoeveel afgedragen belasting proberen te verminderen. Op gegeven moment zal de grens worden bereikt van een verdere optimalisatie. De rekening zal dan betaald worden door de vervoerder, de verlader of de consument.