

## Position paper "Betalen naar Gebruik"

T.b.v. Rondetafelgesprek Vaste Commissie voor Infrastructuur en Waterstaat, 16/11/22 16:15-17:45

Erik Verhoef, VU Amsterdam

Het algemene principe dat betalen voor mobiliteit een relatie zou moeten hebben met het gebruik sluit niet alleen aan bij wat veel mensen eerlijk zullen vinden, maar ook bij fundamentele economische inzichten over het vanuit maatschappelijk (brede-)welvaartsperspectief optimaliseren van consumptie. Het is niet voor niets dat we in supermarkten per product afrekenen en niet een jaarlijks vast bedrag betalen voor een "all you can eat" arrangement. Dat laatste zou naar alle waarschijnlijkheid leiden tot substantiële overconsumptie, verspilling, en uiteindelijk aanmerkelijk hogere jaarlijkse prijzen voor iedereen. Weinigen zullen bepleiten dat we desondanks zouden moeten overstappen naar jaarlijkse vaste bedragen voor winkelen in een supermarkt. Toch is het behandelen van de omgekeerde weg voor een andere behoorlijk fundamentele levensbehoefte, namelijk mobiliteit, politiek en maatschappelijk notoir lastig gebleken. Sinds mijn promotieonderzoek op dit onderwerp (1992-1996) hebben we veel voorstellen tot variabiliseren van autobelastingen zien passeren.

Redenen waarom variabilisatie gesteund wordt zijn divers, en het is belangrijk deze te onderscheiden omdat ze aanleiding geven tot verschillende ontwerpkeuzes. Ik benoem ze kort en gebruik ze direct als kapstok om mijn belangrijkste overwegingen t.a.v. BnG kenbaar te maken.

1. *Gedragsbeïnvloeding*. Prijzen die de maatschappelijke kosten van menselijk gedrag weerspiegelen zijn een belangrijk instrument voor het bereiken van beleidsdoelstellingen rond duurzaamheid en bereikbaarheid. Ze geven een prikkel om gedrag aan te passen. Een misverstand is dat economen zouden denken dat je door alléén de correcte prijzen toe te passen vanzelf in een (brede-)welvaartsoptimum terechtkomt. Maar zonder generationaliseerde prijzen wordt het allemaal wel een heel stuk moeilijker: je organiseert als het ware je eigen tegenwind. Toegepast op automobilititeit betekent dit ten eerste dat prijzen zoveel mogelijk weerspiegelen wat we belangrijk vinden om bij te sturen (de bekende "externe kosten": milieu, congestie, onveiligheid); en ten tweede dat ze dat doen op een manier die de weggebruiker zoveel mogelijk uitnodigt haar gedrag aan te passen op de manier die haar het best uitkomt.
  - Het is om deze redenen zeer spijtig als wordt vastgehouden aan het voornemen tot vlakke kilometerheffingen. Zeker congestiekosten variëren dusdanig over de ruimte en tijd van de dag dat tariefdifferentiatie tot grote maatschappelijke welvaartswinsten zou leiden. Ik denk met name aan een prikkel om de drukste filetijden te vermijden; een internationaal beproefd concept. Of, ruimtelijke differentiatie van milieutarieven die ervoor zorgt dat meer vervuilende auto's via de tweede-handsmarkt zo snel mogelijk verhuizen naar de plaats waar ze (veel) minder kwaad kunnen, andere routes of bestemmingen kiezen, of anderszins minder gebruikt worden. Duurzamere mobiliteit, op minder drukke tijden en plaatsen, wordt dan beloond met lagere tarieven: tariefdifferentiatie betekent dat meer gewenst gedrag goedkoper gemaakt wordt. Dat is effectief, efficiënt voor (brede) welvaart, en (zie ook hieronder) waarschijnlijk volgens velen ook eerlijker. Ik pleit er voor differentiatie in ieder geval in het technische, functionele en wettelijke

ontwerp mogelijk te maken, zelfs als besloten wordt de differentiatie niet direct in te zetten. En, ik pleit er voor om de effecten van differentiatie in ex ante evaluaties mee te nemen.

- Het grote voordeel van brandstofheffingen is dat ze perfect variëren met CO2 uitstoot en daarmee in alle gedragsdimensies prikkelen tot zuiniger gedrag. Denk aan: aantallen kilometers; snelheid; acceleratie; bandenspanning... Het zou jammer zijn als de beperkte ruimte die er is om kilometertarieven te differentiëren wordt verbruikt door op een heel dure manier een verhoging van brandstofaccijnzen te imiteren. Het klassieke probleem van accijnzen – pomphouders aan de grens – is waarschijnlijk achterhaald nu ook buurlanden (en de gehele EU) willen toegroeien naar klimaatneutraliteit in 2050. Ik pleit er voor internationaal gecoördineerde accijnzen te gebruiken voor fossiele-energie en CO2 doelen, en differentiatie binnen BnG maximaal in te zetten om de (aanzienlijke) uitdagingen rond andere externe effecten maximaal te kunnen adresseren.
2. *Financiering.* Uit de hoofdlijnenbrief is duidelijk dat financiering één van de belangrijkste motieven is om opnieuw na te denken over Betalen naar Gebruik. In dit geval gaat het specifiek, en begrijpelijkerwijs, om het toenemend wegvallen van opbrengsten uit accijnzen bij voortschrijdende elektrificatie van het wagenpark. Een belangrijk, wat mij betreft vaak onderbelicht aspect van budgeteffecten is dat een slimme inzet van BnG (zie hierboven) niet alleen op directe wijze maatschappelijke kosten van mobiliteit zal uitsparen, maar zeker ook indirect. Lagere filedruk zal leiden tot lagere maatschappelijke rendementen van investeringen in weginfrastructuur, en daarmee bepaalde investeringen overbodig kunnen maken en zo publiek geld uitsparen. Het “publieke-budget-mes” snijdt dan aan twee kanten: inkomsten blijven op peil maar uitgaven kunnen omlaag en investeringsprioriteiten kunnen verschoven worden. Ik pleit ervoor in de evaluatie van mogelijke toekomstige infrastructuurinvesteringen rekening te houden met de invoering van BnG, en wel in verschillende vormen (met name: met of zonder spitsdifferentiatie). En, ik pleit ervoor om bij de evaluatie van verschillende uitwerkingen van BnG ook inzicht te bieden in de implicaties voor toekomstige investeringen in weginfrastructuur, zowel in financiële zin als in termen van de (brede-)welvaartseffecten.
  3. *Gepercipieerde eerlijkheid.* De notie dat wie gebruikt, betaalt, wordt door veel mensen als eerlijk gezien, getuige ook de over de jaren groeiende instemming met betalen per kilometer die in publieksconsultaties gemeten wordt. Tegelijkertijd moeten we ons er bewust van zijn dat over de rechtvaardigheid van de uitwerking van dat principe verschillend gedacht kan worden. Eén voorbeeld: is het juist eerlijk dat iemand met een grotere woon-werkafstand “eindelijk” meer gaat betalen dan iemand die bewust op korte afstand is gaan wonen en werken, of is het juist oneerlijk dat iemand die ooit een grotere afstand heeft gekozen nu opeens financieel voor het blok wordt gezet? Er bestaat, in ieder geval volgens economen, geen objectieve wetenschappelijke waarheid over wat wel of niet eerlijk is, maar het helpt het debat enorm als de deelnemers daar expliciet over zijn, en ik pleit er voor dat dat ook in uw Kamer zal gebeuren. En, ik pleit ervoor dat doelstellingen ten aanzien van een eerlijker en rechtvaardiger (inkomens-)verdeling ten principale worden nagestreefd met specifieke (effectieve) beleidsinstrumenten, en juist niet door beleidsinstrumenten op andere terreinen te verzwakken. Voor dit specifieke dossier: ongewenste herverdelingseffecten van een op milieu- en bereikbaarheidsdoelstellingen effectieve vorm van BnG kunnen beter geadresseerd worden middels instrumenten voor direct verdelingsbeleid, dan door het verzwakken van de gewenste prikkels in het “prijzenhuis” voor mobiliteit.