



memo

Koepelnotitie effecten vrachtwagenheffing

Inleiding

In het regeerakkoord is opgenomen dat in navolging van omliggende landen zo spoedig mogelijk een vrachtwagenheffing wordt ingevoerd. De inkomsten uit de heffing zullen in overleg met de sector worden teruggesluisd naar de vervoerssector door verlaging van de motorrijtuigenbelasting op vrachtauto's en gelden voor innovatie en verduurzaming.

Ter onderbouwing van de beleidsuitgangspunten voor de uitwerking van het systeem voor de vrachtwagenheffing is onderzoek gedaan naar de mogelijke effecten van verschillende varianten in vormgeving van de heffing. Deze notitie start in hoofdstuk 1 met een objectieve samenvatting van de uitkomsten van deze onderzoeken. In hoofdstuk 2 volgt een nadere duiding, met enkele noties en reacties naar aanleiding van de onderzoeksresultaten. Hoofdstuk 3 bevat een overzicht van de onderliggende onderzoeksrapporten.

1. Effecten vrachtwagenheffing

In diverse onderzoeken is een breed beeld geschetst van de mogelijke effecten van het invoeren van een vrachtwagenheffing in 2023. Doel hiervan is objectieve en feitelijke informatie te verschaffen over de bandbreedte in effecten van een vrachtwagenheffing. Dit om daarmee beleidskeuzes voor onder andere het tarief en het wegennet waarop de heffing van toepassing is te onderbouwen.

In deze paragraaf zijn de bevindingen samengevat. Met het oog op de leesbaarheid zijn alleen de resultaten bij een gemiddeld tarief conform omliggende landen gepresenteerd (15 cent per kilometer). Daar waar relevant wordt ingegaan op eventuele verschillende effecten bij een andere keuze voor het wegennet waarop de heffing van toepassing is.

Goederenvervoer [Zie achtergrondrapport A]

De vrachtwagenheffing zorgt voor hogere kosten voor het vervoer van goederen over de weg. Hierdoor daalt het aantal vervoerde tonnen over de weg licht (maximaal 0,7%). Een modal shift is zichtbaar naar vervoer per spoor (toename vervoerde tonnen maximaal 0,6%) en binnenvaart (toename vervoerde tonnen maximaal 1,9%). Daarnaast worden de goederen over de weg over een minder lange afstand vervoerd. Ook is te verwachten dat de goederen efficiënter worden vervoerd en dat er dus iets minder ritten nodig zijn om hetzelfde aantal goederen te vervoeren. Het aantal door vrachtwagens gemaakte kilometers op het Nederlandse wegennet daalt met circa 5%.

Personenvervoer en congestie op de weg [zie achtergrondrapport A]

De verwachte 5% minder vrachtwagenkilometers op de weg heeft een minimaal effect op congestie. Voor een belangrijk deel komt dit doordat het aandeel vrachtwagens in de spits relatief klein is. Daarnaast ontstaat door minder vrachtverkeer 'ruimte' voor personenauto's, met een lichte stijging van de door personenauto's afgelegde kilometers tot gevolg. Netto zorgt de daling van het vrachtverkeer en een lichte stijging van personenverkeer voor een minimale verandering van de congestie.

Uitwijk van vrachtverkeer naar onderliggende wegennet [zie achtergrondrapport A]

Door vrachtwagenheffing maakt een vervoerder een nieuwe afweging voor de te kiezen route. Hij kiest hierbij tussen het vasthouden aan de bestaande route en de kosten van de heffing te betalen, of het wijzigen van de route met minder 'heffingskosten', maar wel met een langere reistijd (en daarmee samenhangende kosten). Bij een heffing op alle wegen is een klein effect zichtbaar omdat het in die situatie maar voor een beperkt aantal vrachtwagens loont om een kortere route te kiezen en zo de kosten te minimaliseren. Bij een heffing op alleen snelwegen heeft het vrachtverkeer relatief veel alternatieve routes tot zijn beschikking (waaronder een aantal belangrijke N-wegen) om de heffing te ontwijken. Dit zorgt voor een toename van het aantal afgelegde kilometers door vrachtwagens op het onderliggende wegennet van 10-15%. Als naast de snelwegen ook op de N-wegen een heffing moet worden betaald, zijn de beschikbare alternatieven een stuk minder groot. In dat geval wordt een toename verwacht van ongeveer 5% op het onderliggende wegennet.

Emissies CO₂ en schadelijke stoffen [zie achtergrondrapport A]

Minder vrachtverkeer op de weg zorgt voor een ingeschatte reductie van de CO₂-uitstoot van 0,15 tot 0,2 megaton per jaar, afhankelijk van het scenario. De CO₂-uitstoot van al het wegverkeer (personen- en vrachtverkeer) daalt met ongeveer 0,7%. De uitstoot van schadelijke stoffen zoals fijnstof en stikstof daalt landelijk gezien ook licht. Hierbij is niet gekeken naar de impact op knelpunten op het gebied van luchtkwaliteit.

Verkeersveiligheid [zie achtergrondrapport B]

De impact op verkeersveiligheid is in sterke mate afhankelijk van de mate waarin vrachtverkeer uitwijkt naar het onderliggende wegennet. Bij een heffing op alle wegen veranderen de routes van het vrachtverkeer nauwelijks. De daling van het vrachtverkeer door de heffing (-5%) zorgt hierdoor voor een positief effect op de verkeersveiligheid. Een heffing op alleen snelwegen is per saldo net iets verkeersonveiliger: de afname van het totale vrachtverkeer weegt iets minder dan de toename van vrachtverkeer op relatief onveilige onderliggende wegen. Bij een heffing op A+N-wegen wordt het negatieve effect op verkeersveiligheid op het onderliggende wegennet nagenoeg gecompenseerd door een verbetering op de snelwegen.

Productie, consumptie en economie [zie achtergrondrapport C]

De heffing resulteert in een kostenstijging voor productiesectoren. In de sectoren waarin wegvervoer een groot aandeel heeft in de kosten bedraagt deze stijging maximaal 0,2%. Dit kan doorwerken in een kleine stijging van de consumentenprijzen (maximaal +0,06%). Daarnaast kan de heffing leiden tot een kleine afname van werkgelegenheid. Ook hier gaat het om een marginaal effect (maximaal 0,05%). Daarbij is het belangrijk om op te merken dat in dit

onderzoek nog geen maatregelen voor de terugsluis voor verduurzaming en innovatie van de sector zijn meegenomen. Onderzoek uit België en Duitsland laat zien dat vormen van terugsluis de potentie hebben om mogelijk negatieve effecten op productie, consumptie en economie om te zetten in positieve effecten.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Datum
6 november 2018

Concurrentiepositie Nederlandse transportsector [zie achtergrondrapport C]

De heffing verbetert de concurrentiepositie van Nederlandse ten opzichte van buitenlandse vervoerders. Dit komt vooral door een kostenvoordeel door het verlagen van de motorrijtuigenbelasting die alleen ten goede komt aan Nederlandse vervoerders. Als vervoerders niet de mogelijkheid hebben de extra kosten van de vrachtwagenheffing door te berekenen aan hun opdrachtgevers, kan de heffing hun winstgevendheid op korte termijn beperkt verminderen. Dit kan met name consequenties hebben voor vervoerders met minder marktmacht. Deze zijn in het algemeen minder winstgevend en zijn minder snel in staat kostenstijgingen direct door te berekenen aan opdrachtgevers.

Regionale spreiding van effecten werkgelegenheid [zie achtergrondrapport C]

In globale zin is onderzocht in welke provincies de effecten op de producenten het grootst zijn. Hieruit blijkt dat absoluut gezien dit effect in Zuid-Holland het grootst is. Relatief gezien is dat in Zeeland het geval. Hierbij merken we op dat de effecten procentueel zeer klein zijn (maximaal 0,02%-0,04% negatief). Ook het onderscheid tussen provincies is marginaal. Voor de nationale zeehavens wordt een klein negatief effect op de concurrentiepositie verwacht door de toename van de kosten voor wegvervoer door Nederland. Voor de haven van Rotterdam is dit effect voorzichtig ingeschat op een 0,1%-0,2% lager marktaandeel in de containeroverslag in de range Le Havre-Hamburg.

Substitutie bestelauto's en vrachtwagens [zie achtergrondrapport A en C]

Door de vrachtwagenheffing wordt het verschil in kosten per voertuigkilometer tussen een kleine vrachtwagen en een grote bestelauto groter. Daardoor bestaat er een kans dat er lading verschuift van vrachtwagens naar bestelauto's. Dit geldt alleen voor ladingen die in één bestelauto passen en dus minder dan 2 ton wegen. Slechts een klein deel (1,6 procent) van het huidige vrachtwagenvervoer heeft betrekking op deze kleine ladingen van minder dan 2 ton. De verwachting is daarom dat de omvang van een dergelijke verschuiving beperkt zal blijven. De kosten per ladingtonkilometer voor vrachtwagens vallen bij grotere zendingen of een bundeling van kleinere zendingen boven de 2 ton nog altijd lager uit dan voor bestelauto's.

Maatschappelijke kosten en baten [zie achtergrondrapport D]

Een vergelijking van maatschappelijke kosten en baten van een vrachtwagenheffing is uitgevoerd zonder meenemen van mogelijke positieve effecten van terugsluis voor verduurzaming en innovatie. Hierdoor ontstaat een negatief saldo van kosten en baten voor alle beschouwde varianten en scenario's. Uit de analyse blijkt verder dat het saldo positiever wordt, naarmate de opbrengsten van de heffing hoger zijn doordat op meer wegen in Nederland wordt geheven. Kosten van het systeem, effecten voor vrachtverkeer en indirecte effecten zijn de grootste negatieve posten. Opbrengsten door buitenlandse vervoerders, effecten voor personenvervoer en het effect op de emissies van voertuigen zijn de belangrijkste positieve posten.

Effecten mogelijke differentiaties tariefstructuur [zie achtergrondrapport A]

Tariefdifferentiaties hebben vooral de potentie bij te dragen aan een versnelde verandering in samenstelling en gebruik van het vrachtwagenpark. Bijvoorbeeld door te differentiëren naar milieukeurmerken van voertuigen of naar gewicht. Ook hiervoor geldt dat mogelijke effecten van terugsluis van opbrengsten voor innovatie en verduurzaming van de sector niet zijn meegenomen. Goede afstemming tussen differentiatie van de tariefstructuur en de wijze van terugsluis kan zorgen voor positieve additionele effecten. Uit een eerste kwalitatieve verkenning blijkt dat een gedifferentieerde tariefstructuur een beperkt effect heeft op vervoer van goederen of het verkeersbeeld op de weg. Een hoger tarief in de spits of een lager tarief in de nacht heeft bijvoorbeeld een klein effect op congestie.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Datum
6 november 2018

2. Noties en reacties naar aanleiding van onderzoeksresultaten Literatuuronderzoek, uitgevoerd door het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) ^[E] heeft geresulteerd in een (conceptueel) raamwerk voor het onderzoek naar de effecten van een vrachtwagenheffing. Dit raamwerk is getoetst bij diverse experts. Het effectonderzoek gaat uit van de inzet van state-of-the-art verkeers- en vervoermodellen, gecombineerd met gefundeerde aannames en expert judgement. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van IenW, met ondersteuning van een inhoudelijke klankbordgroep, bestaande uit experts van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM), Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Rijkswaterstaat, DGMI en DGMO. Deze klankbordgroep heeft ook de plausibiliteit van de onderzoeksresultaten beoordeeld. Op deze wijze is getracht zoveel mogelijk beschikbare kennis te verzamelen om zicht te krijgen op de effecten van de invoering van een vrachtwagenheffing. Tegelijk blijkt uit het literatuuronderzoek en de consultatie van verschillende stakeholders dat sommige uitkomsten van het onderzoek onzekerheden kennen. In deze paragraaf worden de belangrijkste onzekerheden kort beschreven.

Zichtjaar 2030, Hoog en Laag omgevingsscenario

Een groot deel van de effecten is beschreven met zichtjaar 2030, voor WLO-scenario's¹ Laag en Hoog. De ontwikkeling tussen nu en 2030 zal naar verwachting binnen de bandbreedte van beide scenario's plaatsvinden. Daarbij is ervan uitgegaan dat alle mogelijke gedragseffecten van de vrachtwagenheffing zich in 2030 hebben voorgedaan. Gebleken is dat het effect in beide scenario's in relatieve zin vergelijkbaar is.

Aanname voor effect op logistieke efficiency

Het onderzoek gaat, door een hogere kilometerprijs voor vervoer over de weg, uit van een extra prikkel voor vervoerders en verladers om de logistieke processen verder te optimaliseren. Daarbij kan gedacht worden aan verbeterde ritplanning, aanpassen van de logistieke planning of het bundelen van goederenstromen. Invoering van vrachtwagenheffing leidt tot een verhoging van de kosten van wegvervoer per kilometer met ongeveer 10%. Op basis van literatuuronderzoek is aangenomen dat van deze 10% hogere kilometerprijs, 3% wordt opgevangen door een hogere efficiency. Op basis van literatuuronderzoek van het KiM^[E] is geconcludeerd dat een effect op efficiency waarschijnlijk is, maar dat de omvang

¹ Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving WLO2015, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Centraal Planbureau (CPB). Scenario's Laag en Hoog zijn de twee referentiescenario's voor oa demografische en economische ontwikkeling van Nederland. Deze scenario's zijn de basis voor veel beleidsbeslissingen op het gebied van fysieke leefomgeving in Nederland.

van het effect onzeker is. De vrachtsector² is van mening dat de huidige tekorten op de arbeidsmarkt en de ambitie voor verduurzaming op dit moment al een belangrijke prikkel zijn voor efficiencyverbetering. Een extra efficiencywinst daar bovenop wordt gezien als onrealistisch. Hierop is een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd voor deze aanname van efficiency. Hieruit blijkt dat, zonder efficiency-effect, de reductie van door vrachtwagens afgelegde kilometers iets kleiner wordt. Ongeveer 5-10% van de reductie van vrachtkilometers (-5%) bij invoering van een heffing kan toegeschreven worden aan de aanname voor de efficiencyverbetering. Anders gezegd: als in het onderzoek niet uit zou zijn gegaan van een effect op efficiency zou het aantal vrachtkilometers afnemen met 4,5%, in plaats van genoemde 5%. Het is daarmee niet te verwachten dat deze aanname de afwijking tussen de verschillende varianten beïnvloedt.

Uitwijk naar onderliggend wegennet

Muconsult geeft in haar effectstudies ^[A] aan dat de gerapporteerde uitwijk van snelwegen naar onderliggend wegennet de bovengrens aangeeft van mogelijke effecten. Dit omdat bij de keuze voor een route over het onderliggende wegennet ook trajectspecifieke keuzes als rijcomfort en veiligheid een rol zullen spelen. In de effectstudies zijn deze niet in detail meegenomen. Ook het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) wijst in haar literatuuronderzoek ^[E] op de gevoeligheid voor kosten in de routekeuze van modellen. De vrachtsector geeft aan een uitwijk van snelwegen naar onderliggend wegennet niet te verwachten. Hierbij wijst men onder andere op vertragingen op het onderliggend wegennet en verkeersveiligheidsrisico's. Regionale wegbeheerders verwachten wel uitwijkend verkeer, vooral als de heffing alleen op snelwegen van toepassing is. In België is ingezet op intensieve monitoring om de daadwerkelijke uitwijk te meten. Op basis van een evaluatie van uitwijkend verkeer, is in Vlaanderen besloten wegen op het onderliggende wegennet toe te voegen om uitwijkgedrag te voorkomen. In Vlaanderen was overigens alleen in enkele lokale situaties sprake van substantieel uitwijkend verkeer. Generiek is dit effect niet geconstateerd.

Er wordt de komende periode in samenwerking met diverse stakeholders verder onderzoek gedaan naar de effecten op het onderliggende wegennet. Doel van dit onderzoek is om te bepalen op welke wegen uitwijkgedrag van vrachtverkeer is te verwachten. Daarnaast wordt een monitorings- en evaluatieplan ontwikkeld. Dit is de basis voor het onderzoek waarmee ná invoering de werkelijke effecten van de heffing worden gemeten.

Terugsluis gelden voor verduurzaming en innovatie

De effecten van vrachtwagenheffing zijn in dit stadium onderzocht zonder additionele effecten van terugsluis van opbrengsten voor verduurzaming en innovatie te veronderstellen. Dit omdat concrete maatregelen voor deze terugsluis nog niet bekend zijn. Deze keuze heeft vooral impact op de economische effecten en de vergelijking van kosten en baten. Voor beiden geldt dat aanwenden van terugsluis voor verduurzaming en innovatie positief kan zijn voor economie en voor additionele baten kan zorgen. Het negatieve saldo van kosten en baten kan worden omgezet in een positief saldo als de gelden voor terugsluis (los van verlagen motorrijtuigenbelasting) zo worden ingezet dat een additioneel welvaartseffect van 10-20% van de ingezette middelen ontstaat. Als duidelijk is hoe de terugsluis voor verduurzaming en innovatie wordt

² Gesproken is met een afvaardiging van evofenedex, TLN en VERN

vormgegeven kan een volledige berekening van kosten en baten gemaakt worden.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Datum
6 november 2018

Second opinion maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) door CPB ^[F]

Het Centraal Planbureau (CPB) heeft een second opinion uitgevoerd op de opgestelde MKBA. Hierin concludeert het CPB dat de MKBA op hoofdlijnen goed is uitgevoerd, en dat de MKBA een betrouwbaar beeld schetst van de te verwachten welvaartseffecten. Het CPB beschouwt de kwaliteit van de achterliggende rapportages als hoog. Het CPB constateert ook een beperkt aantal onvolkomenheden. Daarnaast is het CPB van mening dat de terugsluis geen onlosmakelijk onderdeel is van de vrachtwagenheffing en dan ook los van de invoering van een vrachtwagenheffing moet worden beoordeeld. Het Ministerie van IenW is van mening dat, gelet op het regeerakkoord, beide onderdelen wel onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

Overige noties op basis van onderzoeksresultaten

De vrachtsector geeft aan dat het effect op substitutie tussen vrachtauto's en bestelwagens mogelijk groter is dan in het onderzoek verondersteld. Samen met toenemende chauffeurskosten door arbeidskrapte en veranderende klantwensen kan vrachtwagenheffing een extra incentive vormen voor de substitutie naar bestelwagens. Deze mogelijke trends zijn niet als uitgangspunt in de effectstudies meegenomen. Daarnaast ziet de sector een mogelijke substitutie naar landbouwvoertuigen, die niet onder de vrachtwagenheffing vallen.

Andere notie van de sector betreft de impact op import en export van goederen van en naar Nederland. In de effectstudies is geen effect verondersteld van vrachtwagenheffing op de import en export. Hierover is relatief weinig informatie uit literatuur beschikbaar. Ook Belgische studies geven hier geen duidelijkheid over. Daarom is ervoor gekozen om in de onderzoeken de import- en exportvolumes constant te veronderstellen. Vervolgonderzoek moet uitwijzen of een nadere inschatting van het effect van hogere productprijzen op de import en export mogelijk is.

3. Overzicht uitgevoerde onderzoeken

[A] Muconsult, 2018. *Effectstudies vrachtwagenheffing, eindrapport.*

[B] Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV), 2018. *Impact vrachtwagenheffing op verkeersveiligheid.*

[C] Ecorys, 2018. *Effect vrachtwagenheffing op concurrentiepositie en economie (effecten zonder terugsluis)*

[D] Ecorys, 2018. *MKBA vrachtwagenheffing.*

[E] Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM), 2018. *Effecten van een vrachtwagenheffing: Literatuuranalyse en een conceptueel denkkader.*

[F] CPB, 2018. *De maatschappelijke kosten en baten van een vrachtwagenheffing: een second opinion*