

Kosten en baten van vervoersmodaliteiten

Dames en Heren,

Allereerst veel dank voor de uitnodiging om deel te nemen aan dit rondetafelgesprek. De vraag naar de kosten en baten van verschillende vervoerswijzen, en de daaruit vloeiende vragen hoe de kamer meer grip op de keuze van vervoersmodaliteiten zou kunnen krijgen zonder afbreuk te doen aan verantwoordelijkheden van overheden en belanghebbenden, zijn natuurlijk cruciaal in het nadenken over het bijsturen van uitkomsten op vervoersmarkten; nu en op de langere termijn.

Het eerste goede nieuws dat ik vandaag te brengen heb, is dat we gelukkig niet alles hoeven te weten om toch efficiënt beleid ten aanzien van die tweede vraag, het bijsturen, te kunnen voeren. Dat wil zeggen, marktpartijen zijn over het algemeen uitstekend in staat om zelf te bepalen wat de baten en kosten zijn van bepaalde verplaatsingen, deze tegen elkaar af te wegen, en uiteindelijk tot keuzes te komen die in elk geval de welvaart die zij zelf ondervinden van hun handelen, in redelijke mate te maximaliseren. Naar alle waarschijnlijkheid kunnen ze dat gedeelte van de puzzel veel beter oplossen dan dat de overheid dat voor ze kan doen, dus heel veel maatschappelijke winst van extra bijsturing lijkt daar niet te halen.

Uiteraard is dit niet de gehele puzzel. Er zijn ook kosten die de marktpartijen wel veroorzaken maar niet in rekening gebracht krijgen. In de eerste plaats betreft dit de externe kosten, waarbij het gebruikelijke rijtje voor verkeer en vervoer bestaat uit emissies (lokaal en mondiaal); veiligheid; geluid; en congestie. Ongeacht of deze effecten neerslaan binnen het verkeerssysteem of daarbuiten, de veroorzaker weegt ze niet mee, en een eerste overtuigende aanleiding tot bijsturen is geïdentificeerd. In de tweede plaats zijn er infrastructuurkosten, waarvoor in veel gevallen geldt dat de gebruiker ze niet een-op-een automatisch toegerekend krijgt. Het kortste antwoord op de vraag hoe de overheid zou moeten willen bijsturen in de modal choice zoals die in de markt tot stand komt is: "it's the economy, stupid!". Inderdaad, inzichten die nu bijna een eeuw oud zijn, en in 1920 door Pigou zijn ontwikkeld, leren ons dat we deze kosten middels regulerende heffingen in rekening zouden moeten brengen. De eerder genoemde afwegingen die door de marktpartijen gemaakt worden, omvatten dan niet langer alleen de private baten en kosten, maar ook de ongeprijsde kosten. De markt maakt dan de integrale afweging voor ons. Beter, veel beter, dan dat een centrale planner dat zou kunnen doen. Straks hoop ik nog kort aan te kunnen geven waarom het prijsmechanisme hiervoor zo'n aantrekkelijk vehikel vormt. Maar, om dat te bewerkstelligen hoeven we dus alleen maar de kosten en baten te bepalen die niet al door de marktpartijen zelf worden meegenomen, en dat scheelt weer een hoop onzekerheden – en rekenwerk.

Het tweede goede nieuws: in Nederland zijn we in de omstandigheid dat er relatief veel en diepgaand onderzoek is gedaan naar deze ongeprijsde kosten. Voor wat betreft de eerste vragen die u stelt, wil ik u dan ook vooral verwijzen naar een aantal recente studies. Het Kennisinstituut

voor Mobiliteitsbeleid heeft zeer onlangs een studie laten verschijnen (“Op reis met vliegtuig, trein, auto of bus”), waarin voor een aantal illustratieve verplaatsingen – waaronder de door u genoemde reis van Amersfoort naar Londen – de infrastructuurkosten en externe kosten voor verschillende vervoerswijzen naast elkaar worden gezet. Voor de modelleringsvariant waarin het aanbod van infrastructuur als vast wordt verondersteld, komt daar uit dat – niet geheel onverwacht – een vliegende passagier hogere externe kosten veroorzaakt dan een treinreiziger (ongeveer 22 om 5 Euro), maar de publieke infrastructuurkosten voor de trein hoger zijn (5 om 1 Euro). Dit zijn de bedragen die bij de passagier in rekening zouden moeten worden gebracht, om hem of haar de afwegingen op een maatschappelijk meer optimale wijze te laten maken. Voor het goederenvervoer zou ik u onder meer willen verwijzen naar de studie van CE samen met de VU uit 2014. De kengetallen: de marginale externe- en infrastructuurkosten per 1000 ton-km zijn in de middenvarianten tussen de 100 en 300 Euro voor de vrachtauto; 10 – 20 Euro voor de goederentrein; en 12 Euro voor het binnenschip. De spreidingen in dit soort cijfers (van best-case tot worst-case scenarios) zijn echter fors. Dat betekent niet dat we met lege handen staan: prijzen die gebaseerd zijn op de lagere regionen van de bandbreedtes vormen dan een no-regret keuze die met grote waarschijnlijkheid tot maatschappelijke welvaartswinsten leiden.

Waarom toch weer steeds die prijzen als sturingsmaatregel? Waarom zijn die zoveel efficiënter, maatschappelijk gezien, dan andere instrumenten om modal choice (of andere keuzen) te beïnvloeden?

Daar is een aantal redenen voor, die ik graag kort aanstip in deze laatste minuten van mijn bijdrage. Voelt u vrij om hierop door te gaan; nu dadelijk of op een later moment buiten deze vergadering.

Een eerste reden is dat het prijsmechanisme als enige instrument precies doet wat u in de email als volgt onder woorden bracht: “hoe kan de kamer meer grip op de keuze van vervoersmodaliteiten krijgen zonder afbreuk te doen aan verantwoordelijkheden van overheden en belanghebbenden?”. Het prijsmechanisme laat de diverse actoren en stakeholders de ruimte om gedrags- en technologieaanpassingen, gericht op het verminderen van externe- en infrastructuurkosten, zodanig te maken dat de persoonlijke verliezen daarvoor zo klein mogelijk zijn. Bijvoorbeeld: het verminderen van emissies kan onder meer door minder kilometers te maken, door dat op een andere snelheid te doen, door dat op andere tijdstippen of andere plaatsen te doen, door andere technieken te gebruiken, door rijstijl aan te passen, bandenspanning... Voor sommigen zal het opofferen van een verplaatsing op zondag (daar is-tie: de autoloze zondag) een kleine opoffering zijn, voor anderen juist op woensdag... Het prijsmechanisme laat het aan de beslissers over hier de beste mix in te kiezen en bereikt de maatschappelijke doelen daarmee tegen de laagste maatschappelijke kosten. Dat betekent overigens ook dat ambitieuzere doelen maatschappelijk optimaal zullen zijn.

Ten tweede, het gebruik van het prijsmechanisme leidt tot flexibeler doelen dan standaarden. Als we in Nederland stikstofdoelen hadden geformuleerd in termen van de maatschappelijke kosten

van deposities, en die in rekening hadden gebracht, was de turbulentie rondom het wel of niet halen van bepaalde doelen – en dan kan het gaan om het al dan niet overschrijden met enkele procenten of minder – niet nodig geweest. Idem voor CO2 doelen. U weet beter dan ik dat de focus op dit soort normen op zichzelf niet bijdraagt aan de maatschappelijke acceptatie van beleid. En, gegeven de huidige ambities, denk ik dat we ons simpelweg niet kunnen veroorloven om draagvlakdiscussies te versterken wanneer dat vermeden of verzacht kan worden. Internaliseren van externe kosten, waarbij prijzen uiteraard geleidelijk hoger kunnen worden als marginale schade toeneemt, leidt tot een veel rustiger speelveld.

Ten derde, het gebruik van het prijsmechanisme heeft uiteraard een effect op gedrag, en daarmee ook weer op de benutting van infrastructuur. Efficiënte congestieheffingen vlakken de spitsvraag af en leiden daarmee tot een kleinere vraag naar, of noodzaak tot, capaciteituitbreidingen. Dat betekent uiteindelijk dat we maatschappelijk gezien ook weer terugverdienen doordat uiteindelijk lagere capaciteiten, maar slimmer benut, zullen volstaan. Een afgeleid dividend van prijsbeleid.

Ten vierde, bijsturing via prijzen heeft als enorm voordeel dat we betalen met geld. Een bijzonder handig ruilmiddel, zoals we al duizenden jaren weten: we kunnen het opnieuw inzetten voor andere of aanvullende maatregelen. Een groot nadeel van, bijvoorbeeld, stikstofbeleid via snelheidsverlaging is dat we weggebruikers laten betalen met tijd, die uiteindelijk verloren is en niet opnieuw kan worden ingezet. Een maatschappelijke kost. Betalen met geld, daarentegen, leidt niet tot een maatschappelijke kost, maar tot een overdracht, en dus tot middelen die wel opnieuw kunnen worden ingezet.

Dames en heren, ik hoop dat ik hiermee een bijdrage heb kunnen leveren aan de beantwoording van de vraag die u zichzelf gesteld heb. Er zijn erg goede redenen om voor het bijsturen van de modal choice, maar ook andere (vaak samenhangende) keuzes die in verkeer- en vervoersbeleid gemaakt worden, in grotere mate te vertrouwen op het prijsmechanisme, en de handelingsbekwaamheid en creativiteit van de maatschappelijke partijen die actief zijn in deze markten.