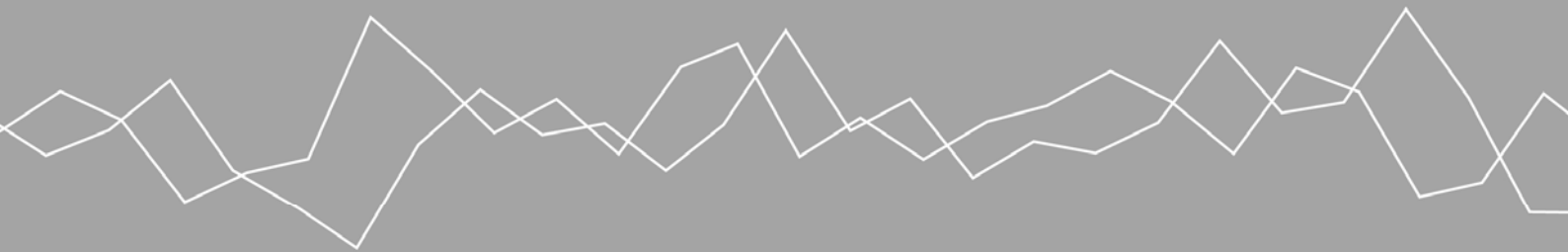


Second opinion basisgegevens Anders Betalen
voor Mobiliteit



Amsterdam, augustus 2010
In opdracht van Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Second opinion basisgegevens Anders Betalen voor Mobiliteit

Carl Koopmans
Linda Steg (Rijksuniversiteit Groningen)
Bert van Wee (Technische Universiteit Delft)
Renza Dosker



rijksuniversiteit
groningen



TU Delft Delft
University of
Technology



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2010-38
ISBN 978-90-6733-572-0

Copyright © 2010 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Conclusies	i
1 Inleiding	1
2 Aanpak	3
3 Bevindingen	5
3.1 Algemeen	5
3.2 Autopark	6
3.3 Scenario's	7
3.4 Verkeersmodellen.....	7
3.5 Overig.....	8

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2010-38
ISBN 978-90-6733-572-0

Conclusies

Dit rapport bevat een second opinion bij onderzoek van Ecorys. Ecorys heeft ten behoeve van de invoering van een kilometerprijs het autopark en het aantal autokilometers onderzocht. De studie van Ecorys is in de meeste opzichten zorgvuldig en adequaat uitgevoerd. De opmerkingen in deze second opinion betreffen uitzonderingen op deze algemene observatie.

Ten eerste blijkt de omvang van het autopark in Nederland niet eenvoudig te meten, ondanks de inspanningen van Ecorys. Er zijn ruim 100.000 personenauto's die onder de kilometerprijs vallen maar waarover bijna niets bekend is. Ten tweede is het doel van de studie weliswaar verhelderd ten opzichte van de eerdere versie van het rapport, maar nog steeds wat abstract. Het is niet goed duidelijk waarom de gegevens van belang zijn voor de tarievenstructuur en niet voor de tarieven zelf. Ten derde is het jammer dat in het overzicht van inkomsten uit autobelastingen in hoofdstuk 7 de opbrengst van de provinciale opcenten op de Motorrijtuigenbelasting niet is meegenomen.

Tot slot een opmerking die niets afdoet aan de kwaliteit van de rapportage zelf. Het rapport is geschreven in de periode dat de kilometerheffing nog niet controversieel was verklaard. De veronderstelling dat de kilometerheffing ingevoerd wordt, lijkt nu achterhaald, al kan het onderwerp tijdens de kabinetsformatie weer op de agenda komen.

1 Inleiding

De Nederlandse overheid overweegt om vaste belastingen op auto's te vervangen door een kilometerprijs ("Anders Betalen voor Mobiliteit"). Na de val van het kabinet in februari 2010 is dit onderwerp echter controversieel verklaard. Op dit moment is het nog niet duidelijk of het nog te vormen nieuwe kabinet dit initiatief nieuw leven zal inblazen.

Het plan voor de kilometerprijs beoogt het tarief per kilometer zodanig vast te stellen dat de kilometerprijs even veel opbrengsten oplevert als de huidige vaste belastingen. Om dit tarief per kilometer vast te kunnen stellen is informatie nodig over het autopark en het aantal gereden kilometers. Deze "basisgegevens" zijn verzameld door Ecorys¹.

Het ministerie van VenW heeft behoefte aan een second opinion over het onderzoek van Ecorys. Het ministerie heeft prof. Linda Steg (Rijksuniversiteit Groningen), prof. Bert van Wee (Technische Universiteit Delft) en prof. Carl Koopmans (SEO Economisch Onderzoek) gevraagd deze second opinion uit te voeren. Zij zijn daarbij ondersteund door drs. Renza Dosker van SEO Economisch Onderzoek.

In hoofdstuk 2 van dit beknopte rapport wordt geschetst hoe de second opinion is aangepakt. Hoofdstuk 3 bevat de bevindingen van de second opinion.

¹ M. van der Gun, J. Harmsen en R. Lebouille, Basisgegevens voor tariefstructuur Anders Betalen voor Mobiliteit, Ecorys Rotterdam, 9 april 2010.

2 Aanpak

De second opinion is stapsgewijs uitgevoerd:

1. Allereerst is het rapport “Basisgegevens voor tariefstructuur ABvM” bestudeerd;
2. Vervolgens is een lijst met vragen en opmerkingen opgesteld;
3. Deze vragenlijst is besproken met de klankbordgroep². Tijdens deze gesprekken zijn de stukken verder toegelicht en is verdere achtergrondinformatie gegeven.
4. Hierna is een aangepaste versie van het rapport “Basisgegevens voor tariefstructuur ABvM” verschenen welke is gelezen door de onderzoekers.
5. Naar aanleiding van deze aangepaste versie is een concept second opinion opgesteld.
6. De concept second opinion is besproken met de opdrachtgever;
7. Tot slot is de definitieve second opinion afgerond.

Ecorys heeft zich in dit proces open en behulpzaam opgesteld en veel nuttige informatie gegeven. Ook de leden van de klankbordgroep leverden belangrijke input in de vorm van achtergronddocumenten en mondelinge toelichtingen. De uitvoerders van de second opinion zijn hen hiervoor erkentelijk.

² De leden van de klankbordgroep waren: Lex Eggink (Rijkswaterstaat), Gerben Geilenkirchen (Planbureau voor de Leefomgeving), Marian Jongman (ministerie van Verkeer en Waterstaat) en Pim van der Kleijn (Ministerie van Verkeer en Waterstaat). Namens Ecorys was Jorrit Harmsen aanwezig.

3 Bevindingen

De studie van Ecorys is in de meeste opzichten zorgvuldig en adequaat uitgevoerd. De antwoorden van Ecorys op de vragen die bij de voorbereiding van deze second opinion zijn gesteld, namen sommige zorgpunten weg. De opmerkingen die hieronder worden gemaakt betreffen uitzonderingen op de algemene observatie dat het een goed uitgevoerd onderzoek is.

3.1 Algemeen

In deze paragraaf worden algemene opmerkingen gemaakt bij het rapport. Het eerste algemene punt is dat het doel van de studie weliswaar is verhelderd, maar nog steeds wat abstract is. Dit lijkt overigens niet aan Ecorys te liggen. Het is niet goed duidelijk waarom de gegevens van belang zijn voor de tarievenstructuur en niet voor de tarieven zelf. Wordt de structuur van de tarieven beïnvloed door de gegevens, en zo ja waarom? Of worden de tarieven zelf beïnvloed door de basisgegevens? Bovendien wijkt het doel in de samenvatting wat af van het doel zoals dat in de hoofdtekst in de inleiding is beschreven en van het aanvullende doel zoals dat is aangegeven in hoofdstuk 6 (Ecorys, 2010, p. 73). In de inleiding van dit hoofdstuk wordt besproken dat de informatie uit hoofdstuk 6 kan worden gebruikt om het aantal benodigde registratievoorzieningen in de voertuigen te bepalen.

Hoofdstuk 8 geeft een analyse van de belangrijkste onzekerheden. De genoemde onzekerheden zijn weliswaar relevant, maar er zijn meer onzekerheden die mogelijk minstens zo relevant zijn, met name onzekerheden in basisdata (die overigens in de eerdere hoofdstukken wel goed worden aangegeven), en in de gebruikte modellen.

Daarnaast is het rapport geschreven in de periode dat de kilometerheffing nog niet controversieel verklaard was verklaard. De veronderstelling dat de kilometerheffing ingevoerd wordt, lijkt nu achterhaald, al kan het onderwerp na de verkiezingen weer op de agenda komen. Dit doet uiteraard niets af aan de kwaliteit van de rapportage zelf.

De verwijzingen naar het basisjaar zijn niet geheel consistent. Is het nu 2008 of 2009? Zie bijvoorbeeld figuur 0.1. Bij deze figuur staat in de titel 2009=100. In de legenda staat echter dat 2008=100. Hetzelfde geldt voor figuur 0.3.

Op een aantal plekken staan opmerkingen die potentieel van belang kunnen zijn voor het doel van het onderzoek, maar het is dan niet duidelijk of dat zo is, en op welke wijze. Een voorbeeld hiervan staat op pagina 21 tot 26 met betrekking tot het verschil tussen CO₂-emissie norm en werkelijkheid in het algemeen en ten aanzien van LPG in het bijzonder.

Tot slot van de algemene punten zijn soms gegevens in de hoofdtekst niet direct uit de tabellen af te lezen. Hier had een extra toelichting kunnen worden gegeven. Op pagina 40 wordt bijvoorbeeld gezegd dat 88% van alle voertuigen jonger zijn dan bouwjaar 1999. Wat is de relatie van dit getal tot de tabellen?

3.2 Autopark

De omvang van het autopark in Nederland blijkt niet eenvoudig te meten. In de registratie van de Rijksdienst voor het Wegverkeer zijn er ‘passieve’ voertuigen die bijvoorbeeld zijn geëxporteerd of gesloopt. Ecorys heeft alleen de actieve voertuigen meegeteld. Daarbinnen worden mobiele voertuigen en niet-mobiele voertuigen onderscheiden. De niet-mobiele voertuigen zijn deels voertuigen in de bedrijfsvoorraad van dealers en geïmporteerde voertuigen die nog geen kenteken hebben. Van de niet-mobiele personenauto’s vallen er echter ook 608.255 in de categorie “*Leeg*” waarover weinig bekend is. Het grootste deel van deze auto’s heeft als bouwjaar 1987 of eerder en valt daarom niet onder de kilometerprijs. Er zijn echter ook 103.321 “*Niet-mobiel, leeg*” auto’s van na 1987. Ecorys heeft zich ingespannen om hierover meer informatie bij de Rijksdienst voor het Wegverkeer te verkrijgen, maar zonder succes. Deze witte vlek bestaat nog steeds, maar lijkt eerder te wijten aan de Rijksdienst voor het Wegverkeer dan aan Ecorys.

De tweede opmerking met betrekking tot het autopark is dat bij het inschatten van de verdeling van leaseauto’s over benzine, diesel en LPG - afgaande op de cijfers in tabel 2.3 - aandelen van resp. 50, 48 en 2% zijn gebruikt. Ecorys licht niet toe hoe deze aandelen zijn bepaald en maakt alleen een opmerking over hybride auto’s. Op basis van de cijfers in de tabel kan worden berekend dat het aandeel dieselauto’s bij bedrijfsauto’s die geen leaseauto zijn, hoger is dan bij de leaseauto’s. Dat is opvallend omdat leaseauto’s veel kilometers maken en het daarom financieel aantrekkelijk is om dit met dieselauto’s te doen. Mogelijk is het aandeel van de dieselauto’s bij leasewagens onderschat.

In data over personenautoparken wordt ook wel gesproken over de handelsvoorraad. De vraag is of dit hetzelfde is als de bedrijfsvoorraad? Zo ja, dan zou het beter zijn geweest als dat aangegeven werd. Zo niet, dan had dit nader uitgelegd moeten worden.

Veel gegevens gaan over gehele jaren, terwijl de parkomvang en –samenstelling 1-1-2009 betreft. Het is niet geheel duidelijk hoe met het verschil tussen 1-1-2009 en het gehele jaar 2009 wordt omgegaan.

Zoals het rapport duidelijk aangeeft, is er een verschil tussen de CO₂ uitstoot zoals gemeten ten behoeve van normering / financiële aspecten, en de werkelijkheid. Niet overal in het rapport is duidelijk aangegeven dat veel gegevens betrekking hebben op ‘normering’, niet de werkelijke emissies.

Er wordt duidelijk aangegeven bij figuren 2.4 en 2.5 dat lage aantallen de oorzaak van de onverwachte trend van 2009 ten opzichte van 2008 zijn. Maar de aantallen moeten wel zeer laag zijn om bijvoorbeeld de sterke daling in 2008 voor de klasse tot 950 kg te verklaren uit de spreiding in waarden door lage aantallen; deze verklaring komt onlogisch over³.

Het is de vraag of het logisch is de zogenaamde ‘vluchtheuvel’ (stijging Motorrijtuigenbelasting en daling BPM) mee te nemen in de basisgegevens, want deze is immers ingevoerd als onderdeel van

³ Een detail bij deze figuren is dat het jaar 2009 ontbreekt. Dit komt mogelijk door de startwaarde van 80 gr/km van de Y-as. Deze waarde komt bovendien zeer onlogisch over: zelfs een VW Polo Blue Motion zit met 87 gram/km boven deze waarde.

de kilometerprijs. Mogelijk wordt deze niet meer teruggedraaid. In dat geval is het verdedigbaar, maar zou het handig zijn een en ander wel goed uit te leggen.

De waarden en daarmee ook de teksten over uitval en vervanging uit tabel 6.4 en de daaraan voorafgaande tekst lijken inconsistent. Er staan andere percentages, en de toename van 6,1 naar 7,1 % tussen 2014 en 2015 in tabel 6.4 is niet verantwoord.

Tot slot zijn er vraagtekens bij twee specifieke punten met betrekking tot het autopark. Op pagina 19 is onduidelijk of het bij het eerste opsommingsteken in de eerste zin gaat om oudere auto's uit dezelfde categorie. Op pagina 28 in paragraaf 2.2.7 is bij de eerste zin niet duidelijk aangegeven dat het om gebruikte wagens gaat bij de ex- en import.

3.3 Scenario's

Ecorys baseert prognoses van het autopark en het aantal autokilometers voor 2020 op het Strong Europe (SE) scenario van de planbureaus⁴. De andere scenario's uit de lange termijnstudie – die niet minder relevant of minder plausibel zijn – worden slechts in een zeer beknopte gevoeligheidsanalyse beschreven. Gevraagd naar de reden voor deze keuze geeft Ecorys aan dat is aangesloten bij ander onderzoek naar Anders Betalen voor Mobiliteit, waarin ook het SE scenario als uitgangspunt gold. Dit roept de vraag op waarom deze keuze in deze andere onderzoeken is gemaakt. En ook waarom Ecorys deze keuze overneemt. De toekomst is onzeker, en de indruk wekken dat deze wel zeker is kan leiden tot onprettige verrassingen zoals bijvoorbeeld tegenvallende opbrengsten van de kilometerprijs. Er is nu wel duidelijk aangegeven dat het SE-scenario is gebruikt vanwege consistentie met eerder onderzoek, maar de lezer zit nog steeds met de vraag waarom dan in dat vorige onderzoek dit scenario is gebruikt (en wat de mogelijke beleidsmatige impact van die keuze is).

Met betrekking tot de scenario's kunnen ten slotte vraagtekens worden gezet bij het feit dat tabel 8.1 geen informatie bevat over te verwachten ontwikkelingen voor het scenario Transatlantic Markets.

3.4 Verkeersmodellen

In het rapport is de tekst over de wijze waarop prognoses voor bestelwagens zijn verkregen, niet erg duidelijk. Als de onderhavige studie gegevens over bestelwagens heeft gebaseerd op de WLO-scenario's of tenminste dezelfde methodiek heeft gebruikt dan had dit duidelijker aangegeven kunnen worden. Als dit niet zo is, zou een uitleg gegeven kunnen worden over wat is gedaan, en waarom dit afwijkt van de werkwijze en/of data volgens WLO-scenario's.

In het rapport worden op pagina 36 oorzaken aangewezen voor de verschillen tussen LMS en Dynamo. Deze oorzaken lijken plausibel voor de verschillen zelf maar kunnen niet de verschillen in de ontwikkelingen in autogebruik verklaren.

⁴ CPB/PBL, Welvaart en Leefomgeving, Den Haag, 2006.

3.5 Overig

Het Ecorys rapport raamt geen ontwikkeling van de provinciale opcenten in de Motorrijtuigenbelasting. Als reden wordt gegeven dat er een advies van de Raad voor Financiële Verhoudingen is om (nogal cryptisch geformuleerd) “een beleidsmatige correctie op de begroting van de provincies uit te voeren”. In antwoord op vragen hierover stelt Ecorys dat de provinciale opcenten niet worden omgezet in de kilometerprijs⁵. Daardoor zijn de opcenten minder belangrijk voor het onderzoek. Deze motivatie is echter niet in het rapport opgenomen. Bovendien heeft hoofdstuk 7 van het rapport (“Inkomsten autobelastingen”) kennelijk als doel om de inkomsten uit alle autobelastingen te behandelen. Een raming van de opbrengsten van de opcenten zou daarvan een compleet beeld hebben opgeleverd.

De invloed van de samenhang tussen de EU-regelgeving voor nieuwe personenauto's en de ontwikkelingen in brandstofverbruik en CO₂-emissie is als onzekerheidsanalyse meegenomen. De vraag is of die invloed niet beter in de basisgegevens verwerkt zou moeten worden. Als er een goede reden voor is dat niet te doen, zou die in de hoofdtekst kunnen worden aangegeven.

Verder is het onduidelijk waarom er nominale bedragen gebruikt zijn op pagina 10 bij de groei van de inkomsten uit BPM en MRB, in plaats van voor inflatie gecorrigeerde bedragen (reëel).

⁵ De opcenten zullen worden vervangen door een nog onbekende nieuwe provinciale belasting waarvan echter wel bekend is dat deze niet op mobiliteit wordt geheven.



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl