

Second opinion 'infrastructuurkosten van het vrachtverkeer over de weg'



Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Second opinion 'infrastructuurkosten van het vrachtverkeer over de weg'

**Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
Maart 2009**

Meer weten over mobiliteit.

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) maakt analyses van mobiliteit die doorwerken in het beleid. Als zelfstandig instituut binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) maakt het KiM strategische verkenningen en beleidsanalyses. Het KiM richt zich op alle vormen van mobiliteit.

© 2009, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

Tekst: Pauline Wortelboer

Verzorging omslag: 2D3D, Den Haag/Arnhem

Verzorging binnenwerk: SSO Repro, Ministerie van VenW

ISBN: 978-90-8902-053-6

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
Jan van Nassastraat 125, Den Haag

Postbus 20901, 2500 EX Den Haag

Telefoon: 070 351 1965

Fax: 070 351 7576

Website: www.kimnet.nl

E-mail: info@kimnet.nl

Inhoudsopgave

1. **Aanleiding 6**
 2. **Totaalindruk van het rapport 7**
 3. **Interpretatie van de kengetallen en aanbevelingen 8**
 4. **Verbeteringsmogelijkheden in onderliggend datamateriaal en detail richtlijnen 9**
 - 4.1 De totale jaarlijkse kosten van infrastructuur 9
 - 4.2 Statistieken over de verkeersprestaties van het vrachtverkeer 10
 - 4.3 Toedeling van kosten aan het vrachtverkeer 10
- Literatuur 12**

1.Aanleiding

In opdracht van het Directoraat-Generaal Luchtvaart en Maritieme zaken (DGLM) heeft onderzoeksbureau CE Delft (CE) onderzoek uitgevoerd naar de hoogte van infrastructuurkosten van het vrachtverkeer over de weg (CE, 2008). De infrastructuurkosten betreffen onder meer de posten aanleg, beheer en onderhoud, en ruimtebeslag.

In het kader van Anders Betalen voor Mobiliteit wordt beoogd om de doorberekening van infrastructuurkosten te variabiliseren. Dit om zo een meer direct verband te leggen tussen gebruik en het dragen van de kosten. Hiervoor is inzicht in de kostenstructuur en in de (gebruiks)oorzaken van kosten noodzakelijk.

Ook de Europese richtlijnen voor toltarieven vragen om inzicht in de infrastructuurkosten voor vrachtverkeer. Bovendien staat momenteel het voorstel van de EU om de externe kosten van het goederenwegvervoer door te belasten aan de sector, ter discussie. Op 9 december 2008 is hierover weliswaar geen akkoord bereikt in de Europese Transportraad maar de verwachting is dat in 2009 het voorstel opnieuw op de onderhandeltafel zal verschijnen.

DGLM heeft aan het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) gevraagd een second opinion uit te voeren op dit onderzoek van CE.

2. Totaalindruk van het rapport

Het maken van een inschatting van infrastructuurkosten per voertuigkilometer, in dit geval van het vrachtvervoer, is een opeenstapeling van veronderstellingen. Dit kan ook niet anders omdat er geen sprake is van een 'op de markt' tot stand gekomen prijs van infrastructuurkosten per kilometer, die de directe basis zou kunnen vormen voor een kengetal van kilometerkosten per voertuigklasse.

Om te komen tot een kengetal per kilometer is er dus geen andere mogelijkheid dan het combineren van verschillende gegevens. Het gaat hierbij om drie bronnen van gegevens:

- Ramingen van de totale kosten van infrastructuur uit onder andere de begrotingsartikelen van de overheid;
- De vervoersstatistieken en het aandeel daarin van het vrachtverkeer;
- Gegevens over de relatie tussen gebruik en de kosten van infrastructuur.

CE heeft langs deze lijnen infrastructuurkosten per voertuigkilometer van vrachtauto's berekend. Dit rekening houdend met onder andere de EU voorschriften (2006/38/EC) en zo goed mogelijk aansluitend op eerder onderzoek, en uitgesplitst naar drie verschillende vrachtauto categorieën, naar type weg en naar soort infrastructuurkosten.

Wij hebben een positief oordeel over de studie. CE slaagt erin de grote hoeveelheid benodigde cijfers, aannames en berekeningen overzichtelijk te presenteren. Met de eerdere commentaarpunten van het KiM (zie KiM-concept second opinion op concept rapportage, mei 2008) op de methode en presentatie van gegevens, is rekening gehouden door het rapport hier op aan te passen of door het formuleren van aanbevelingen.

De gevoeligheidsanalyses bieden een redelijk beeld van de gevolgen van alternatieve veronderstellingen en op ons verzoek zijn de kengetallen in een bandbreedte gepresenteerd om zo de gevolgen van de (minstens even plausibele) alternatieve aannames duidelijk over te brengen op de lezer van het rapport. Daarmee ontstaat -naast een inschatting van de infrastructuurkosten- ook een helder beeld van de gevoeligheid van de berekeningen voor alternatieve aannames.

3. Interpretatie van de kengetallen en aanbevelingen

Ondanks de merites van het rapport van CE zullen de berekende kengetallen naar onze verwachting discussie blijven oproepen. Dit omdat alternatieve aannames (zoals deels al opgenomen in de hiervoor genoemde gevoeligheidsanalyses) onderzoekstechnisch zeker te verantwoorden zijn en ook binnen de door de EU opgestelde richtlijnen vallen, en tegelijkertijd tot duidelijk afwijkende kosten per kilometer kunnen leiden. Dit zal ruimte blijven bieden aan voor- en tegenstanders van het doorberekenen van externe kosten, om met alternatieve berekeningen te komen die het eigen standpunt onderbouwen (zie bijvoorbeeld TLN, 2002)¹.

Het presenteren van uitkomsten in een bandbreedte zoals nu op ons verzoek is doorgevoerd in de definitieve versie van het rapport van CE, is een goede manier om de 'onderhandelingsruimte' af te bakenen. Binnen deze bandbreedte is de eventuele keuze van een tarief vooral een politieke aangelegenheid.

Het is daarnaast ook mogelijk om verbeteringen aan te brengen in de nauwkeurigheid van de berekeningen. Daarmee kan de bandbreedte in de uitkomsten dus versmald worden. Dit is relevant als het de ambitie is om in de toekomst de infrastructuurkosten per kilometer, per type gebruiker, met meer zekerheid en consistentie te benaderen. Dit kan bereikt worden door het steken van extra energie in de verzameling van meer gedetailleerde en consistente verkeersstatistieken en van kostengegevens, door nadere afspraken over methodes van afschrijving en door aanvullend onderzoek naar de relatie tussen gebruik van infrastructuur door het vrachtverkeer en het veroorzaken van kosten.

¹ Een ander gevolg van de opeenstapeling van aannames en de verschillende mogelijke rekenmethodes is dat vergelijkingen van de uitkomsten met die van andere berekeningen, zoals voor de Maut in Duitsland, weinig inzicht bieden. Dit omdat er op zoveel verschillende punten voor een andere invulling kan worden gekozen dat verschillen tussen de cijfers niet eenduidig te verklaren zijn.

4. Verbeteringsmogelijkheden in onderliggend datamateriaal en detail richtlijnen

Voor de drie stappen in de berekening (totale kosten, relatie kosten en gebruiker, statistieken gebruik) hebben we de belangrijkste zwakke punten in de analyse doorgenomen, en de mogelijke oplossingen hiervoor. Voor alle duidelijkheid, de benoeming van deze zwakke punten is niet zozeer een reactie op het werk van CE als wel op de beschikbaarheid en kwaliteit van de aan het rapport ten grondslag liggende data en het detail van richtlijnen.

4.1 De totale jaarlijkse kosten van infrastructuur

- *Keuze afschrijvingsmethode en afschrijvingstermijn.* De hoogte van de jaarlijkse kosten is zeer gevoelig voor de gekozen afschrijvingsmethode en afschrijvingstermijn. De aanlegkosten van het hoofdwegennet zijn door CE berekend op basis van een annuïteitenmethode. Ook andere, even verdedigbare, afschrijvingsmethoden om de jaarlijkse kosten te benaderen zijn echter mogelijk: bijvoorbeeld lineair, of op basis van ingeschatte restwaarde, enzovoorts. De EU-richtlijn doet helaas geen uitspraken over de te hanteren afschrijvingsmethode. Over afschrijvingstermijnen doet de richtlijn wel een uitspraak. Daar mag echter beargumenteerd van afgeweken worden en dat doet CE dan ook. Daarbij wordt echter voor alle typen objecten dezelfde termijn gehanteerd. Verwacht mag worden dat de levensduur van verhardingen anders ligt dan die van bijvoorbeeld kunstwerken. Meer concrete afspraken over afschrijvingstermijn en afschrijvingsmethode zou de vergelijkbaarheid tussen berekeningen bevorderen, en discussie over uitgangspunten voorkomen.
- *Beperkingen in de beschikbaarheid van kosteninformatie.* Op verschillende punten schiet de beschikbaarheid van adequate kosteninformatie tekort. De verantwoordelijke toeleveranciers van gegevens kunnen hierop aangesproken worden. Enkele voorbeelden:
 - Sinds 2002 worden beheer- en onderhoudskosten en de aanlegkosten van het onderliggend wegennet (OWN) niet meer separaat gerapporteerd aan het CBS door de toeleveranciers. Ook vraagt het CE zich daarbij af of de aanlegkosten sindsdien überhaupt wel zijn meegerekend (p.19).
 - Het is blijkens het CE-rapport (p.20) kennelijk sinds enige jaren ook niet meer te achterhalen of de kosten van ruimtebeslag zijn meegenomen in de raming van aanlegkosten van zowel het hoofdwegennet (HWN) als OWN.

-
- De kosten van beheer en onderhoud van het HWN heeft CE op basis van normkosten bepaald (p.23). In theorie ontstaat zo de mogelijkheid dat gebruikers betalen voor onderhoud dat niet daadwerkelijk is uitgevoerd, bijvoorbeeld als het onderhoud achterblijft bij de technische normering of de afgesproken servicelevels. Waar mogelijk kan er beter gewerkt worden met daadwerkelijke uitgaven. De gekozen aanpak lijkt ook inconsistent met de EU-richtlijnen die gebaseerd zijn op werken met historische kosten.

4.2 Statistieken over de verkeersprestaties van het vrachtverkeer

- *Inconsistentie in en beperkte mate van detail van huidige verkeersprestatie-statistieken.* Dit levert problemen op bij zowel het vaststellen van de verkeersprestatie van vrachtautocategorieën, als bij de toedeling van kosten:
 - De verkeersprestatiegegevens zijn grotendeels gebaseerd op cijfers uit 2007 van de Taakgroep Verkeer en Vervoer (TVV). Er bestaan nog vragen over de betrouwbaarheid van deze cijfers. In andere rapporten (bijvoorbeeld in de landelijke markt- en capaciteitsanalyse wegen [Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007]) liggen de aandelen verkeersprestatie vrachtverkeer op het hoofdwegennet hoger (12% in plaats van 8%) als gevolg van gebruik van een andere bron van statistieken, waar uit wordt gegaan van een andere meetmethode. Ook maken de TVV-cijfers geen onderscheid naar grootteklasse van vrachtauto's. Wij pleiten voor meer aandacht en tijd van de betrokken gegevenbeheerders om te komen tot een consistente dataset, met onderscheid naar vrachtautogrootteklasse.
 - Ook de verkeersprestatie van vrachtwagens in de spits wordt niet structureel bijgehouden. Deze informatie is van belang om beter invulling te geven aan de redenering dat uitbreiding van infrastructuur plaatsvindt op basis van capaciteitsbeslag in de spits (CE 2008, p. 34). De kosten van aanleg worden voor maar liefst 89 procent op deze wijze toebedeeld. Nu wordt dit bij gebrek aan beter nog berekend met de verhouding tussen voertuigcategorieën op basis van het totale voertuigkilometrage.

4.3 Toedeling van kosten aan het vrachtverkeer

- *Ontbrekende relatie tussen overbelading en infrastructuurkosten.* De kosten van overbelading worden niet meegenomen door CE bij de toedeling van kosten aan het vrachtverkeer. De argumentatie

daarvoor bestaat uit het streven naar vergelijkbaarheid met eerdere rapportages. In de voorgaande rapportages (CE, 2004 a en b) wordt vervolgens gewezen op inconsistente gegevens. Als aan het argument van vergelijkbaarheid met eerdere berekeningen wordt vastgehouden zal er in de toekomst met het aspect van overbelading ook nooit rekening gehouden gaan worden. Wij pleiten ervoor om bij toekomstige berekeningen wel aanvullend onderzoek te doen naar de relatie tussen overbelading en kosten.

- *Verouderde veronderstellingen bij het toedelen op basis van gewicht.* Een belangrijke veronderstelling bij de toedeling van kosten van aanleg -in termen van invloed op de uitkomsten- is de splitsing naar toedelen op basis van gewicht, en toedelen op basis van capaciteitsbeslag in de spits. De reeds lange tijd gehanteerde toedeling van aanlegkosten is gebaseerd op een Tebodin/DHV-studie uit 1992. Op basis van deze studie wordt beargumenteerd om 11 procent op basis van het gewicht van voertuigen toe te delen. De overige 89 procent wordt op basis van capaciteitsbeslag in de spits toegedeeld. De 11 procent betreft het aandeel anno 1992 van verhardingskosten in de totale aanlegkosten en het argument dat dit de enige kosten zijn die gewichtsgelateerd zijn. Naar onze mening behoren de inschattingen van afhankelijkheid van aslasten gespecificeerd te worden naar de verschillende object categorieën. Daarnaast is na zestien jaar ook het aandeel verhardingen in het totaal aan infrastructuurkosten dringend aan een herberekening toe. Enig aanvullend onderzoek kan uitkomst bieden.

Literatuur

CE (2004a). *Onderhoud en beheer van infrastructuur voor goederenvervoer. Deelstudie 1: Definities en beprijzingsprincipes*. Delft

CE (2004b). *Onderhoud en beheer van infrastructuur voor goederenvervoer. Deelstudie 2: Structuur en hoogte van de kosten*. Delft

CE (2008). *Infrastructuurkosten van het vrachtverkeer over de weg*. Delft

EU (2006). *Directive 2006/38/EC on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures*. In: Official Journal of the European Union. Brussel

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Personenvervoer (2007). *Eindrapport Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse wegen*. Den Haag

Tebodin en DHV (1992). *Kosten op het spoor: kosten NS Goederenvervoer, een afleiding op basis van concurrerende vervoerwijzen*.

TLN (2002). *Gelijke monniken, gelijke kappen*. Zoetermeer

