

## Schoon en bereikbaar

HOUDT DE SLAGADERS VAN  
DE SAMENLEVING OPEN EN  
ZORG VOOR EEN ZO SCHOON  
EN STIL MOGELIJKE  
DOORSTROMING

# Kantellingen

**WI**

WETENSCHAPPELIJK  
INSTITUUT  
VOOR HET CDA

Publikatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.  
Het Instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het Instituut geeft gedocumenteerde adviezen over hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in vertegenwoordigende lichamen.

**WI**

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA  
Dr Kuypersstraat 5, Postbus 30453, 2500 GL Den Haag  
Telefoon (070) 3424870  
Fax (070) 3926004  
Email [wi@bureau.cda.nl](mailto:wi@bureau.cda.nl)  
Internet [www.cda.nl](http://www.cda.nl)

ISBN 90-74493-35-1  
2004 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

## **INHOUDSOPGAVE**

**Voorwoord 4**

**Beleidsvoorstellen 5**

**Samenvatting 7**

**1 Nederland komt tot stilstand 15**

**2 Bestuurlijke impasse 18**

**3 De gebruiker betaalt 23**

**4 Richt een infrastructuurfonds op 29**

**5 Investeer in bereikbaarheid 35**

**6 Investeer in milieu 39**

## VOORWOORD

De bereikbaarheidsproblematiek in Nederland is ernstig en veelomvattend, zowel op de weg als op het spoor. De problematiek vertaalt zich in een toenemend aantal files en vertragingen op het hoofdwegennet en op het kernnet van de spoorwegen. De economische en sociale schade is enorm. Ook in termen van duurzaamheid schiet het beleid tekort. Milieubeleid en bereikbaarheid zijn teveel elkaars gevangene geworden. Dat heeft niet alleen geleid tot (milieubelastende) files, maar ook heeft het de groei van de mobiliteit niet afgeremd. Die zette door, waardoor behalve de vertragingen ook de milieubelasting toenam.

Om uit impasses te komen, wil de commissie-Noordzij van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA een aantal doorbraken realiseren. Het bestuur van het WI is de commissie zeer erkentelijk voor de reeks van voorstellen die zij in dit verband heeft gedaan in het rapport *Schoon en bereikbaar*. Het hecht er zelf groot belang aan dat de commissie niet alleen of overwegend naar de vraagstukken rond de infrastructuur heeft gekeken, maar er tevens op heeft gewezen dat juist met het oog op de duurzaamheid een ander beleid nodig is. Een beleid dat zich richt op het creëren van milieuvriendelijke alternatieven in de sfeer van brandstof, energiedragers en motoren. Een beleid dat, gegeven die alternatieven, werkt aan gedifferentieerde tarieven aan de bron (bij de aanschaf van brandstof en motoren). Zo koppelt milieubeleid zich aan perspectieven en kansen, ook voor de kenniseconomie en wordt het minder verbonden met regels en met lastendruk zonder dat er alternatieven zijn. Met een dergelijke koers kan het draagvlak voor milieubeleid worden versterkt, juist nu het in toenemende mate te maken krijgt met het belastende beeld van regels en heffingen.

Het bestuur van het WI wil de commissie bedanken voor de inzet en is haar erkentelijk voor de bijdrage die het heeft geleverd aan de reeks van studies die het WI uitbrengt onder de titel *Kantelingen*.

De commissie die deze studie voorbereidde, bestond uit ir. K. Noordzij (voorzitter), mw. drs. L.A.M.T. Barbosa-Biesbroeck (adviserend lid), mw. M.H.H. van Haaren-Koopman, mw. drs. K. Hoentje, mw. drs. C. Wortmann-Kool, prof. dr. P.B. Boorsma, mr. A. Brak (adviserend lid), S. van Haersma-Buma (adviserend lid), dr. Y.J. van Hijum (adviserend lid), dr. A. Klink, prof. mr. H.J. de Ru, prof. mr. W.F.C. Stevens, drs. W. Verbaan. Het rapport is geschreven door achtereenvolgens drs. ing. R.F. Becqué en drs. G. Marlet.

Mr. R.J. Hoekstra  
(voorzitter)

Dr. A. Klink  
(directeur)

## BELEIDSVOORSTELLEN

De bereikbaarheidsproblematiek in Nederland is veelomvattend, zowel op de weg als op het spoor. De problematiek vertaalt zich in een toenemend aantal files en vertragingen, maar niet minder in een stagnatie van de effectiviteit van het milieubeleid. Zij raakt de nationale infrastructuur maar niet minder de doorstroming op de regionale wegen en de kwaliteit van (onderdelen van) het regionale openbare vervoer. Zij heeft te maken met de integrale aanpak van vervoersstromen via groene golven in de steden en met de aansluiting en bereikbaarheid van (bouw)locaties voor woningen en bedrijven. Zij raakt de vervoers- en verkeerskundige consequenties van planologische beslissingen en de ruimtelijke en ecologische inpassing.

Dit rapport concentreert zich op perspectieven voor a) het hoofdwegennet, b) het kernnet van de spoorwegen en voor c) het milieu. Op deze terreinen doet het rapport voorstellen voor een aantal doorbraken. Die doorbraken kunnen volgens de commissie helpen om uit de verlamdende impasses te komen, waarin Nederland op verkeers- en vervoersgebied enerzijds en milieugebied anderzijds terecht is gekomen. Zij kunnen onderdeel zijn van een breder mobiliteitsbeleid dat de regering doende is vorm te geven.

Bij die doorbraken gaat het om:

- Het **ontvlechten van milieubeleid en infrastructuurbeleid**. Het mobiliteitsbeleid richt zich op doorstroming en bereikbaarheid. Het milieubeleid op een *schone* doorstroming via sturing op de randvoorwaarden van mobiliteit en van maatregelen aan de bron.
- Het **transparant maken van financiën voor bereikbaarheid en milieu**. Voor de reizende burger en het bedrijfsleven moet het inzichtelijk zijn dat een vast deel van het belastinggeld meerjarig voor bereikbaarheid is bestemd. De geldstroom voor infrastructuur moet voor iedereen helder zijn.
- Het creëren van een **helder onderscheid rond de verschillende doelen die met heffingen gemoeid zijn**. Bij het geld voor de infrastructuur gaat het om *bestemmingsheffingen*. Met die heffingen moet de overheid **niet** proberen het gedrag van mensen te sturen of te werken aan **mobilitateitspreventie**. Zij moet met die middelen op een zo eerlijk mogelijke manier mobiliteit *mogelijk maken*, via een apart daartoe gevormd NV Infrastructuurfonds. *Gedragsbeïnvloeding* ten behoeve van het milieu vindt plaats via heffingen aan de *bron* (bijvoorbeeld brandstofaccijnzen bij de pomp); uiteraard ingebed in een beleid dat via milieueisen gaandeweg een markt creëert voor schone producten. Accijnzen heffen zonder dat er reële

gedragsalternatieven zijn, bezorgt het milieu immers alleen maar een slechte naam.

- **Het maken van een helder onderscheid tussen de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid en de regionale overheden.** De rijksoverheid wordt verantwoordelijk voor de hoofdinfrastructuur van Nederland (het hoofdwegennet en het kernnet van de spoorwegen). De regionale overheden/kaderwetgebieden zijn verantwoordelijk voor de bereikbaarheid en het openbaar vervoer in hun regio.
- **Het creëren van een 'NV Infrastructuurfonds',** die gefinancierd wordt door geormerkte gelden voor spoor en weg. De gelden worden jaarlijks uit de algemene middelen aan het fonds toegekend. De toekenning is ingebed in een privaatrechtelijke overeenkomst. De inkomsten zijn daarmee maximaal gegarandeerd.
- **Het veel intensiever inschakelen van het bedrijfsleven en van privaat risicokapitaal,** via de genoemde NV, om zo meer investeringen in bereikbaarheid te realiseren. Met bijvoorbeeld schaduwtoelagen kunnen bedrijfsrisico's van bedrijven worden afgedekt. De EMU-schuld neemt niet toe.
- **Het realiseren van een inhaalslag voor de hoofdinfrastructuur:**
  - op het gebied van de wegen geldt: voltooi zo spoedig mogelijk de ontbrekende schakels in het hoofdwegennet (circa 200 à 250 kilometer), maar creëer daarna géén extra doorsnijdingen meer door ons landschap. Vergroot bovendien de capaciteit van het reeds bestaande hoofdwegennet, door betere benutting, door verbreding, verhoging of verdieping van de wegen;
  - op het gebied van de spoorwegen (het kernnet) geldt dat er fors wordt geïnvesteerd in de betrouwbaarheid van rails, wissels, van seinen en bovenleidingen en in extra inhaalsporen.
- Het effectiever maken van het milieubeleid inzake verkeer en vervoer door in te zetten op de randvoorwaarden voor transport en op stimulansen om schoner en geluidsarmer te rijden (via bijvoorbeeld schone brandstoffen, schonere motoren, geluidsarme voertuigen etc.).
- **Het versnellen en vereenvoudigen en dus democratischer maken van procedures,** in ieder geval bij die infrastructuurprojecten die van vitaal belang zijn voor de inhaalslag op wegen en spoor.

Met deze doorbraken kan op het hoofdwegennet en het kernnet van het spoor gewerkt worden aan een slagvaardig rentmeesterschap en bereikbaarheid.

## SAMENVATTING

### Problematiek

- De congestie op het wegennet en de storingen op het spoor vormen al jaren niet alleen een toenemende bron van ergernis en onzekerheid (staat de file er wel of niet? Is de trein op tijd of niet; en hoe laat moet ik dan weg?) maar is ook een toenemende bedreiging voor de economie, de werkgelegenheid en het milieu.
- Door de uitbreiding van de Europese Unie naar het Oosten verschuift het economisch zwaartepunt van Europa en wordt ons land des te meer afhankelijk van een goede bereikbaarheid om ook in de toekomst voldoende werkgelegenheid te blijven houden.
- Files zijn tragisch genoeg ook slecht voor het milieu. Immers, file-rijden leidt tot een verdubbeling of verdriedubbeling van de uitstoot. Maatregelen aan de bron (bijvoorbeeld schonere brandstoffen en schonere auto's) zijn daardoor veel minder effectief.
- Een belangrijke oorzaak voor congestie op de wegen en voor storingen op het spoor, is het feit dat jarenlang te weinig geïnvesteerd is in onderhoud en capaciteitsvergroting van onze nationale infrastructuur. Politiek was het *not done* om openlijk te pleiten voor meer wegcapaciteit, omdat men dan al snel in de hoek van de zogenaamde asfaltlobby werd gedrukt. Mobiliteitspreventie was tot voor kort dan ook het devies. Beprijzen en beter benutten waren de beleidsinstrumenten. Steeds is geprobeerd om het milieubeleid gestalte te geven via een geforceerde beperking van de mobiliteit: 'de file met de file bestrijden'. Het resultaat is echter dat zowel het milieubeleid als het mobiliteitsbeleid onvoldoende geslaagd zijn. Sterker nog beide hebben een slechte naam gekregen. Milieubeleid bijvoorbeeld wordt geassocieerd met beperkingen, met rekeningen en met regels. De inzet voor het milieu roept daardoor (te) weinig enthousiasme op. Pas sinds kort zet de politiek in op bijvoorbeeld de bereikbaarheid van (bijvoorbeeld) economische centra en op een offensief en perspectiefvol milieubeleid.
- Ondanks de vele plannen, structuurschetsen, studies, rapporten, voornemens en beleidsintenties, zijn er geen significante verbeteringen bereikt op het gebied van doorstroming, tijdige ontsluiting van bouwlocaties, afstemming van groene golven in steden en bij de toegang tot steden. Niet alleen de ingewikkelde en langdurige procedures zijn daar

debet aan, ook de vaak gebrekkige en onvoldoende afstemming van diverse overheden en overheidsdiensten met elkaar spelen een rol. Bovendien is de vraag naar mobiliteit veel sterker toegenomen dan het aanbod in termen van infrastructuur. Niet alleen economische, maar ook sociale en culturele factoren speelden daarbij een rol: naast economische groei ook verstedelijking, emancipatie, individualisering etc. De (toename) van de mobiliteitsvraag is om deze reden dan ook erg inelastisch. Een strategie van vervoers- en mobiliteitspreventie gaat teveel aan dit feit voorbij. Dat levert gaandeweg een enorme impasse op. Een impasse die treinreizigers, automobilisten en het gehele bedrijfsleven dagelijks veel ergernis en planningsonzekerheid oplevert en een impasse waarmee ook de duurzaamheid niet geholpen is. De strategie van de mobiliteitspreventie levert immers vooral veel vertragingen, maar niet minder mobiliteitsbehoefte, laat staan minder verkeer op. Noch milieudoelstellingen, noch mobiliteitsdoelstellingen zijn geholpen met een dergelijke politieke koers.

- Het is hoog tijd om deze impasse te doorbreken, omdat een goede bereikbaarheid voor Nederland essentieel is, niet alleen vanuit economisch oogpunt, maar ook vanuit sociale en culturele optiek. Wil de bloedsomloop van onze samenleving goed functioneren, dan moeten de slagaders en de aders van de maatschappij open blijven, waarbij wel geldt dat de doorstroming zo schoon, zo veilig en zo geluidsarm mogelijk moet zijn.
- De gecompliceerde regelgeving houdt zowel de overheid als de burger gevangen in een web van procedures. Daarom voelt de burger – voor wie deze regels in feite waren bedoeld om hem te beschermen tegen de willekeur van de overheid – zich inmiddels door ‘achterkamertjespolitiek’ gemanipuleerd en schiet het huidige gecompliceerde systeem van procedures zijn democratische doelen in de praktijk voorbij.
- Voor de Nederlandse samenleving zijn de bereikbaarheid over de weg en de betrouwbaarheid van het spoor beide even belangrijk. Beide zijn van vitaal belang voor een effectief mobiliteitsbeleid. Het is dus niet óf de weg óf het spoor, maar bij wijze van spreken ‘alle modaliteiten aan dek’ om het bereikbaarheidsprobleem adequaat op te lossen.
- Dit rapport poogt een doorbraak te bewerkstelligen die enerzijds leidt tot een beter bereikbaar Nederland en anderzijds de voorwaarden schept voor een slagvaardiger bestrijding van de negatieve milieu-effecten van mobiliteit.



## Vereiste doorbraken

- Ontvlecht milieubeleid en mobiliteitsbeleid. Het mobiliteitsbeleid concentreert zich op doorstroming en bereikbaarheid en het milieubeleid op een schone doorstroming via sturing op de randvoorwaarden van de mobiliteit. Over mobiliteit behoeft dan geen vaag gevoel van ongemak meer te bestaan, omdat zowel het mobiliteitsbeleid, als het milieubeleid via ontvlechting effectiever gestalte kan worden gegeven.
- Beschouw daarom MRB, BPM en Eurovignet meer en meer als bestemmingsheffingen voor verbetering en instandhouding van de doorstroming en bereikbaarheid. Beschouw de brandstofaccijnzen daarentegen als gedragsbeïnvloedende belastingen om beter milieugedrag te stimuleren. Werk aan schone motoren, schone energie en bevorder het gebruik daarvan via innovatie. Creëer een markt voor schone(re) brandstoffen en motoren via gerichte regelgeving en gedifferentieerde heffingen.
- Maak voor de reizende burger en het bedrijfsleven inzichtelijk dat een vast – nader te bepalen deel of percentage – van het belastinggeld dat via mobiliteit aan de overheid wordt verstrekt (BPM, wegenbelasting, Eurovignet) bestemd is voor de aanleg en het onderhoud van infrastructuur. Deze geldstroom en de aanwending daarvan voor infrastructuur moet voor een ieder helder zijn.
- Maak de rijksoverheid verantwoordelijk voor de hoofdinfrastructuur van Nederland (wegen: het hoofdwegenet, de A-wegen; spoorwegen, het kernnet). Maak de regionale overheden/kaderwetgebieden verantwoordelijk voor de bereikbaarheid in de regio. Zorg ervoor dat zowel de rijksoverheid als de regionale overheden voldoende middelen kunnen genereren om adequaat de doelstellingen te kunnen halen die te maken hebben met de bereikbaarheid en het milieubeleid.
- Zorg voor eenvoudiger en snellere (en dus democratischer) procedures.
- Ga bij het ontwerpen van beleid bij voorkeur uit van positieve prikkels in plaats van negatieve prikkels. Het verbieden of bestraffen van slecht gedrag blijkt al jaren niet effectief in Nederland: men haalt dan alle creativiteit uit de kast om ‘het systeem’ te verslaan, terwijl nu juist diezelfde creativiteit hard nodig is om de doorstroming te bevorderen. Het verzwaren van heffingen op brandstofgebruik zonder dat er reële

alternatieven zijn, maakt burgers moedeloos en bezorgt het milieu een slechte naam. Heffingen zijn dan niet gedragsregulerend en dus worden zij opgevat als pure lastenverzwaringen.

- Zet in op een inhaalslag in bereikbaarheid, waardoor ons land enerzijds weer betrouwbaar kan doorstromen en anderszijds de optimale vruchten kan plukken van het reeds ingezette – en waar nodig te verscherpen – milieubeleid aan de bron.

- Voor de hoofdinfrastructuur op het gebied van de wegen geldt: voltooi zo spoedig mogelijk de ontbrekende schakels in het hoofdwegennet (circa 200 à 250 kilometer), maar creëer daarna geen extra doorsnijdingen meer door ons landschap. Vergroot daarnaast, waar nodig, de capaciteit van het bestaande hoofdwegennet, door betere benutting, door verbreding, verhoging of verdieping van de wegen. De versnelling van de investeringen is nodig uit het oogpunt van bereikbaarheid (een niet te onderschatten vestigingsfactor), vanwege de economie en in toenemende mate ten behoeve van sociale netwerken. De inhaalslag vergt het naar voren halen van inmiddels geplande investeringen. De extra kosten die daarmee gemoeid zijn, kunnen worden gedekt door a) later ingeplande investeringen te temporiseren, door b) de kosten naderhand te betrekken bij de discussie over kostendekkende beprijzing van gereden kilometer dan wel door c) – al dan niet in combinatie met voorgaande – over te gaan op een gerichte beprijzing van nieuwe trajecten, voor zover deze zich daarvoor lenen.

- Voor de hoofdinfrastructuur op het gebied van het spoor (het kernnet) geldt: investeer fors in de betrouwbaarheid van wissels, seinen, bovenleidingen en rails. Leg daarnaast voldoende inhaalsporen aan, bijv. bij de kleinere stations, zodat sneltreinen de goederentreinen en stoptreinen zonder beperking van hun dienstregeling kunnen passeren. (Voer het plan 'Benutten en bouwen' uit.)

- Wees in het realiseren van die inhaalslag ambitieus. Stel een tijdshorizon van tien jaar vast, waarbinnen de *bottlenecks* in de hoofdinfrastructuur van weg en spoor moeten zijn opgelost. Bepaal hoeveel geld dat kost.
- Hevel daartoe de middelen die in de huidige begroting beschikbaar zijn voor infrastructuur over naar een NV-Infrastructuurfonds (een overheids-NV), De NV mag leningen aangaan en PPS-projecten uitvoeren. De NV-Infrastructuurfonds ontwikkelt een meerjarenplan dat de minister

van V&W vaststelt. De overheid legt zich op de meerjarige toekenning van de middelen vast, desgewenst via een privaatrechtelijke overeenkomst. De inzichtelijkheid van de geldstroom en de zelfbinding via het privaatrechtelijke contract tussen overheid en de NV zorgen op het gebied van de mobiliteit voor herstel van het vertrouwen in de politiek. Een bijkomend voordeel kan zijn, dat door een bepaalde contractuele relatie tussen deze NV en private investeerders de noodzakelijke financiële *leverage* verkregen kan worden. Dit veronderstelt natuurlijk wel dat er voor private partijen een interessante *business case* moet zijn.

- Zorg voor volstrekte transparantie voor de burger/automobilist over wat er met de betaalde BPM, MRB en accijnzen gebeurt. Dit kan door helder en consistent te bepalen welk gedeelte naar de algemene middelen blijft gaan en welk deel via de NV Infrastructuurfonds wordt aangewend voor de aanleg en het onderhoud van de wegen en de spoorwegen. Zorg bij gedifferentieerde heffingen aan de bron (aanschaf brandstof en motoren) dat helder is dat accijnzen daadwerkelijk gedragsregulerend zijn.
- Ga stapsgewijs naar een beter bereikbaar Nederland: start eerst met bouwen, ga desgewenst – maar in elk geval nadat de belangrijkste infrastructurele en technische knelpunten opgelost zijn – pas daarna over op een zogenaamd platte betaling per kilometer (onder evenredige afschaffing van MRB, BPM, Eurovignet) en overweeg pas weer daarna (wanneer de inhaalslag is afgerond en er voldoende capaciteit is) of er een betaling per gereden kilometer naar plaats en tijd komt. Het betalen per kilometer is immers geen doel, maar hooguit een instrument om de mobiliteit te verbeteren. Mits vormgegeven als bestemmingsheffing kan zij als alternatief dienen voor de boven bepleite transparantie rond de MRB, BPM etc. De term bestemmingsheffing is hier bewust gekozen. Het dient bij zo'n heffing, aldus de commissie, immers niet te gaan om *mobilitateispreventie* of om *gedragsbeïnvloeding* maar om het op een zo eerlijk mogelijke manier *accommoderen* van de mobiliteit. Variabilisatie van de kostprijs kan daarbij op termijn een middel zijn. *Gedragsbeïnvloeding* ten behoeve van het milieu vindt plaats via gedifferentieerde accijnzen aan de bron en via het stimuleren van (de toepassing van) schone technieken en van een infrastructuur voor schone(re) brandstoffen.
- Om de afwegingen rond het stappenplan straks reëel te kunnen maken, is het wel van belang al eerder te beginnen met het omzetten van de BPM in een andersoortige belasting (bijvoorbeeld de wegenbelasting), anders komt de markt van gebruikte auto's straks in de knel.

## Elf stappen voor de verbetering van bereikbaarheid en milieu

2004

1. Oormerk de inkomsten uit MRB, BPM en het Eurovignet en stort het deel daarvan dat nodig is om een meerjarige inhaalslag te maken in een infrastructuurfonds.
2. Richt een NV Infrastructuurfonds op die gedurende bijvoorbeeld tien jaar kan rekenen op een vast en toereikend budget voor de hoofdinfrastructuur rond wegen en spoor. De verplichting tot het toekennen van deze middelen wordt voor die specifieke periode gewaarborgd doordat de overheid zichzelf bindt via een privaatrechtelijke contract. De rechtspersoon van de NV, de zelfbinding via de privaatrechtelijke overeenkomst en het separeren van meerjarige middelen voor infrastructuur bieden de zekerheid dat een bepaald deel van de door automobilisten opgebrachte middelen daadwerkelijk bestemd zijn voor de infrastructuur. De NV koppelt een meerjarenplan aan de beschikbare middelen. De minister van V&W kan aanwijzingen geven en keurt het plan – na parlementaire behandeling – goed.
3. De omvang van de middelen die ten goede komen aan de NV zijn toereikend om binnen tien jaar de achterstand in infrastructuur weg te werken. De NV geeft inzicht in haar prioriteiten via de (meer)jaarplannen. De minister keurt het plan goed na overleg met de Staten-Generaal. De minister blijft immers verantwoordelijk voor het hoofdwegennet en voor het kernnet van het spoor. De NV verantwoordt zich via een jaarverslag en tussentijdse rapportages aan de minister. Investeringsbeslissingen en afwegingen worden daarmee transparant.

De NV zoekt actief en gericht naar mogelijkheden om via publiek-private samenwerking infrastructuur te realiseren. Inschakeling van particulier risicokapitaal heeft grote voordelen. Ons land doet daar veel te weinig mee, waardoor er veel kapitaal weglekt naar het buitenland. Een actief beleid en de opbouw van expertise bij de NV moet daarin verandering brengen, juist ook met het oog op het competitieve vermogen van onze economie. Bereikbaarheid als vestigingsvoorwaarde gaat hier hand in hand met actuele investeringen in infrastructuur (een conjuncturele impuls). Het inschakelen van private partijen heeft in elk geval nog twee voordelen. Er is de meerwaarde van een kritische beoordeling van de

opzet van een project door private investeerders. Dat kan de kapitaalbehoefte drukken. Bovendien kijken kritische beleggers mee naar de exploitatie. De politiek geaccordeerde en privaatrechtelijke ingebedde meerjarenplannen van de NV geven particuliere ondernemingen de zekerheid die nodig is om risico's redelijk goed in te kunnen schatten. Overigens blijven de wegen, ook als deze privaat worden gefinancierd en geëxploiteerd, juridisch eigendom van de staat.

4. Draag tegelijkertijd zorg dat de regionale overheden (provincies) hun eigen provinciale opcenten kunnen blijven heffen als bron van inkomsten, naast de toekomstige BDU. De provincies worden immers in deze voorstellen verantwoordelijk voor de mobiliteit en de bereikbaarheid in hun eigen regio (provinciale en lokale wegen, fietspaden, openbaar vervoer). Ook zij zouden kunnen besluiten de gelden te laten stromen in een fonds bestemd voor dit doel.
5. Optimaliseer uit een oogpunt van gedragsbeïnvloeding de differentiatie in brandstofaccijnzen naar rato van hun milieuvervuilend effect. Oormerk (eventueel een nader te bepalen deel van) de brandstofaccijnzen voor een effectieve bestrijding van milieuschade en een verbetering van het milieu. Herhaald zij hier dat MRB etc. doelheffingen zijn, terwijl het bij deze accijnzen gaat om gedragsbeïnvloedende heffingen. Laat deze differentiatie gepaard gaan met en ingebed zijn in een offensief innovatiepolitiek rond schone(re) brandstoffen en motoren.
6. Middelen uit gedragsregulerende milieuheffingen kunnen uiteraard ook actief worden besteed aan het milieubeleid en aan investeringen in schone energiebronnen en energiedragers.

2004/2014

7. Laat de NV Infrastructuurfonds alle extra wegen en spoorrails (van de hoofdinfrastructuur) aanleggen die nodig is om knelpunten en ontbrekende schakels op te lossen en te overbruggen.
8. De NV betaalt ook de kosten die in de regio gemaakt moeten worden voor het doorgeleiden van het extra verkeer dat daar ontstaat als het hoofdwegennet wordt uitgebreid. De vergoeding vindt plaats op voorwaarde dat er in de regio overtuigende en samenhangende plannen zijn gemaakt. Hoe de verkeersgeleiding plaatsvindt, is een zaak van de regionale autoriteiten.

*2014 of eerder als de investeringsachterstand is ingehaald*

9. Breng – desgewenst – de mobiliteitsheffingen meer in overeenstemming met het profijtbeginsel. Het dan te betalen bedrag per kilometer is in dat geval bestemd voor de aanleg, het onderhoud van de wegen en van spoorwegen; voor het bestrijden van geluidhinder en van onveiligheid. Als wordt overgegaan op een kilometerprijs dan dienen uiteraard de MRB, de BPM en het Eurovignet te worden afgeschaft. Mocht het komen tot het betalen per gereden kilometer dan dient dat het karakter te behouden van een bestemmingsheffing.
10. Laat in dat geval de opbrengsten uit het bedrag dat per kilometer betaald wordt in de NV Infrastructuur stromen.
11. Laat de NV het geld blijven besteden aan aanleg en aanpassingen en onderhoud van de hoofdwegen en van het kernnet van de spoorwegen en aan het bestrijden van geluidshinder en onveiligheid.

# 1 Nederland komt tot stilstand

“Verkeersinformatie: naast de dagelijkse files ...” Honderd files per dag stonden er vorig jaar, te veel om op te noemen voor de info-bulletins. De totale lengte was ruim 108.000 kilometer.<sup>1</sup> Dat is vijf procent meer dan het jaar ervoor en genoeg om optimisten die in de daling tussen 2001 en 2002 een kentering zagen, en illusie armer te maken. Tegelijk blijft ook het openbaar vervoer met achterstallig onderhoud kampen. Sinds het dieptepunt in 2001, toen een op de vijf treinen te laat zijn bestemming bereikte, stemt de punctualiteit van het treinverkeer nog altijd niet tot tevredenheid. Te vaak stort het treinverkeer als gevolg van een defecte wissel, een seinstoring of een kapotte bovenleiding als een kaartenhuis in elkaar.

### Bereikbaarheid is van vitaal belang voor de economie

Goede bereikbaarheid van de Nederlandse steden versterkt de concurrentiepositie en vergroot de welvaart. Hoe beter de bereikbaarheid van klanten en door werknemers, hoe lager de kosten voor bedrijven en hoe hoger de productiviteit. Hoe productiever en efficiënter bedrijven in Nederland kunnen opereren, hoe beter onze concurrentiepositie is en hoe hoger onze welvaart. Bovendien bevordert betere bereikbaarheid het persoonlijke welzijn van mensen doordat recreatie en sociale contacten gemakkelijker worden.<sup>2</sup>

Omgekeerd vormen achterblijvende investeringen in bereikbaarheid een ernstige bedreiging voor die concurrentiepositie. Dat heeft men in de Verenigde Staten in de jaren zeventig en tachtig op pijnlijke wijze mogen ontdekken. In die jaren werd de Amerikaanse economie geconfronteerd met een raadselachtige daling van de productiviteit in de private sector. De meest plausibele verklaring voor dat raadsel werd in 1989 gegeven door de Amerikaanse econoom David Aschauer. De stagnatie van de productiviteitsgroei bleek precies samen te vallen met een daling van de Amerikaanse publieke-investeringsquote.<sup>3</sup> Zijn conclusie: overheidsinvesteringen in infrastructuur hebben langdurig positief invloed op de economische groei. Ook in Europa is de relatie tussen investeringen in infrastructuur en economische groei aangetoond.<sup>4</sup> Bereikbaarheid is bovendien een essentiële vestigingsfactor van ons land.

1 Ministerie van Verkeer en Waterstaat, persbericht 12 februari 2004: *Groei verkeersaanbod oorzaak toename files in 2003*.

2 Harms, L., 2003, *Mobiel in de tijd. Op weg naar een auto-afhankelijke maatschappij 1975-2000* (Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau).

3 Aschauer, D., 1989, *Does public capital crowd out private capital?*

4 Den Hertog, R., 1997, *Empirical essays on growth, uncertainty and prediction*.



## Het gaat niet goed met de Nederlandse bereikbaarheid

Met de bereikbaarheid gaat het in Nederland niet goed. Het aantal files is tussen 1990 en 2003 bijna verviervoudigd, terwijl de filezwaarte toenam met zo'n 140 procent.<sup>5</sup> Die files zorgen voor hoge maatschappelijke kosten. Schattingen van de welvaartsverliezen als gevolg van files lopen sterk uiteen, maar vast staat dat ze substantieel zijn. De Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) becijfert de kosten aan de hand van voertuigverliesuren en tijdwaardering en kwam voor 2000 op € 0,8 miljard. Koopmans en Kroes komen voor datzelfde jaar, en op basis van het verloren consumenten-surplus, op een veel groter verlies van € 1,5 miljard. Nog veel hoger komt de berekening van Infras/IWW uit. Die studie berekende de kosten voor alle EU-landen als de welvaartsverliezen vergeleken met een systeem van optimale beprijzing, en kwam voor 1995 op € 8,6 miljard. Of dit nu een accurate schatting is of niet, met 2,85 procent van het BNP zijn de kosten het hoogste van alle lidstaten.<sup>6</sup>

De kwaliteit van de Nederlandse infrastructuur loopt achter bij die van andere welvarende landen. De investeringen in verbeteringen ook. De concurrentiepositie van ons land is dus in gevaar.

Zonder een rigoureuze koerswijziging wordt het allemaal nog erger. De verschillende scenario's van het CPB gaan uit van een toename van het autobezit tussen 1995 en 2020 van zo'n vijftig procent, en een groei van het autoverkeer in die periode van zo'n 35 procent.<sup>7</sup> Een vuistregel leert dat elke procent economische groei ruim één procent meer vervoersbewegingen oplevert. Maar er is zeker niet alleen de economie. Ook demografische ontwikkelingen, individualisering en toenemend tweeverdienerschap zorgen voor een alsmaar groeiende behoefte aan mobiliteit. Er is een forse inspanning nodig om deze toenemende vervoersbehoefte te accommoderen. Sterker nog: wie het huidige congestiepeil wil handhaven, zal al fiks moeten investeren in infrastructuur! Anders zullen de files, de kosten van immobiliteit, de onzekerheid over reistijden en de bijbehorende frustraties alleen maar toenemen.

5 Filezwaarte (filelengte maal duur) is de meest gangbare maatstaf voor de fileproblematiek.

6 Koopmans, C. en E. Kroes, 2004, *Estimation of congestion costs in the Netherlands*, SEO Discussion Paper No. 28.

7 CPB in: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001, *Van A naar Beter. Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020, deel A*, p. 13/18.

# 2 Bestuurlijke impasse

Niet alleen het verkeer zelf, ook het verkeersbeleid heeft de laatste jaren een pas op de plaats gemaakt. Er is voortvarend gewerkt aan het formuleren van doelstellingen en plannen. Maar bij de uitvoering ervan is nauwelijks vooruitgang geboekt. Weliswaar introduceerde het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) enkele jaren geleden als kernboodschap de slogan 'mobiliteit mag'.<sup>8</sup> Maar de automobilist voelde zich niet volgens dit adagium behandeld: er werd gewerkt aan tolpoortjes rond de steden in de Randstad, aan een regulerende en 'vervoerspreventieve' kilometerheffing en er werd onvoldoende geïnvesteerd in het wegennet.

### Milieubeleid en mobiliteitsbeleid rijden elkaar in de wielen

Goede bereikbaarheid versterkt de concurrentiepositie en vergroot de welvaart. Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven pleiten daarom al jaren voor verbreding van de wegen en de aanleg van nieuwe infrastructuur. Maar bereikbaarheid lokt mobiliteit uit en ook toenemende welvaart zorgt voor meer mobiliteit. Meer mobiliteit betekent meer uitstoot van schadelijke gassen, meer ongelukken en meer geluidhinder. Meer infrastructuur kost meer ruimte en doorsnijdt meer mooie landschappen. Daarom stond het pleiten voor meer infrastructuur in de ogen van velen gelijk aan slecht rentmeesterschap: het verkiezen van economie boven milieu.

Ook bestuurlijk vertaalde zich dit dilemma in impasses. Er is een bestuurlijke impasse ontstaan, waarbij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat enerzijds de bereikbaarheid en doorstroming tracht te verbeteren, maar anderzijds streeft een departement als VROM naar het terugdringen van mobiliteit (het anti-volumebeleid). Dit heeft in zekere zin geleid tot halfslachtig beleid: veel plannen, procedures en proeven, maar te weinig extra wegen en openbaar vervoer om in de ook nog eens groeiende mobiliteitsbehoefte te voorzien. Zowel de bereikbaarheid als het milieu zijn de dupe van dit beleid. Auto's in de file vervuilen immers vele malen meer als autoverkeer dat doorstroomt. Het verkeer en vervoer is in Nederland verantwoordelijk voor ongeveer 16 procent van de CO<sub>2</sub>-uitstoot en eenderde van de verzurende emissies (NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub> en ammoniak) en bij ongewijzigd beleid is de uitstoot van CO<sub>2</sub> door de sector Verkeer en vervoer in Nederland in 2010 zo'n elf miljoen ton meer zijn dan het Kyoto-protocol toelaat.<sup>9</sup>

8 Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001, *Van A naar Beter. Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020, deel A*, p. 8.

9 RIVM, 2000, *Milieu- en Natuurcompendium*. In Kyoto (1997) en Bonn (2001) is voor 2008-2012 een CO<sub>2</sub>-reductie van 6% ten opzichte van 1990 afgesproken. Voor 2050 geldt een doelstelling van 80%. In het NVVP staat een doelstelling van 150 kton NO<sub>x</sub> in 2010 voor hele vervoerssector. Dat is een vermindering met 58% ten opzichte van 1990. Voor SO<sub>2</sub> geldt een reductiedoelstelling van 55% ten opzichte van 1990.

De burger ervaart diezelfde dubbelhartigheid. De zeven miljoen huishoudens die Nederland telt, bezitten samen ruim 6,8 miljoen personenauto's. Tegelijkertijd tellen de milieu- en natuurorganisaties in Nederland samen ruim vier miljoen leden en donateurs. Eenmaal aangeschaft, is de auto in het gebruik niet alleen sneller, maar ook goedkoper dan het openbaar vervoer. Zo komt het dat menige automobilist met een meer of minder vaag schuldgevoel achter het stuur zit en giraal actie voert tegen zijn eigen mobiliteit.

### Doorbreek de impasse

De wortel van de impasse ligt op het niveau van de automobilist. Wie autorijdt, profiteert op allerlei manieren van zijn reis: of het nu gaat om werk, om woon-werkverkeer, om sociaal verkeer, of zelfs om een pleziertochtje. De keerzijde is dat de automobilist ook schade aanricht: de gassen uit zijn uitlaat vervuilen het milieu, het wegdek slijt, hij veroorzaakt geluidsoverlast, soms een ongeluk, en zeer regelmatig ook nog files. Die kosten van die schade komen niet of op de verkeerde manier bij de automobilist terecht. In zijn beslissing om wel of niet in de auto te stappen houdt hij dan ook onvoldoende rekening met de kosten. De paradox is dat de automobilist zich desondanks niet zelden als een melkkoe behandeld voelt. Hij betaalt duizenden euro's BPM bij aanschaf van een auto, jaarlijks de motorrijtuigenbelasting, het Eurovignet (vrachtauto), accijnzen aan de pomp en parkeerbelasting in de stadscentra. Maar deze heffingen zijn, gemeten naar hun doelstellingen en effecten, te bot: te weinig afhankelijk van hoeveel, hoe zuinig, hoe schoon en hoe veilig iemand rijdt.

Het is economisch en maatschappelijk wenselijk dat wie schoner is, financieel wordt gecompenseerd en wie meer vervuult financieel wordt ontmoedigd. Mensen willen niet dat hun auto als melkkoe wordt behandeld, maar zij hoeven ook geen *free ride*. Kosten van mobiliteit – milieuschade, geluidsoverlast, ongevallen, slijtage en files – horen op een gedragsregulerende manier bij de automobilist in rekening worden gebracht. Dat vergt overigens wel de aanwezigheid van alternatieven in termen van schone(re) brandstoffen en voertuigen. De automobilist draagt dan niet alleen meer bij aan de maatschappelijke kosten die hij met de autoriteit veroorzaakt, maar ook worden hij en de producenten van auto's en brandstoffen geprikkeld om schade te (gaan) vermijden. In hoofdstuk 3 wordt daarop verder ingegaan.

## Eerlijke concurrentie tussen de weg en het openbaar vervoer

Als het profijtbeginsel beter wordt toegepast bij het beprijzen van de kosten van mobiliteit, zal de automobilist zijn auto selectiever gebruiken. Wellicht zal hij van sommige ritten afzien en kiezen voor het openbaar vervoer of voor de fiets. Van niet minder belang is dat hij voor schonere brandstoffen en dito auto's zal gaan kiezen. Er ontstaat dan bovendien een markt voor schone producten. Tegelijkertijd verliest dan het – ineffectieve – streven om de mobiliteit terug te dringen zijn scherpte. Mobiliteit wordt ontdaan van de vieze bijsmaak. Dan is er minder reden voor een anti-volumebeleid en vervoerspreventief beleid (een beleid dat gegeven de autonome groei aan mobiliteitsbehoefte sowieso ineffectief is).

Ook kan dan de strijdbijl begraven worden tussen de auto en het openbaar vervoer. Beide zijn nodig om bij te dragen aan de mobiliteits- en transportbehoefte van de Nederlandse samenleving. Goede afwegingen zijn dan te maken, Immers, ook het treinverkeer – hoe waardevol overigens ook – zorgt voor landschapsdoorsnijding, geluidshinder, veiligheidsrisico's en uitputting van natuurlijke hulpbronnen. (Die kosten zijn overigens niet in het treinkaartje verdisconteerd.). In sommige gevallen zal de keuze voor investeringen in het voordeel van het openbaar vervoer uitvallen, met name voor binnenstedelijk transport en voor mobiliteit over langere trajecten. Overigens neemt dat niet weg dat ook in sterk verstedelijkte gebieden niet alleen op openbaar vervoer ingezet kan worden. Zo blijkt de auto in sommige gevallen, ondanks de files in grote delen van de Randstad tijdens de ochtendspits, sneller dan het openbaar vervoer.<sup>10</sup> Bovendien kan het nu al overbelaste spoornet een *modal shift* van enige betekenis bij lange na niet verwerken: als tien procent van de jaarlijkse reizigerskilometers op de weg zou verhuizen naar het spoor, zou dat een verdubbeling van het treinverkeer betekenen.<sup>11</sup>

10 Op basis van de relatieve bereikbaarheidsindex per gemeente, in: Marlet, G., Van Woerkens, C., 2004, *Atlas voor gemeenten*.

11 AVV, 2003: *Kerncijfers personenvervoer 2002*. Wel blijven er sociale argumenten overeind om openbaar vervoer te subsidiëren. Deze argumenten liggen in de sfeer van het garanderen van transportmogelijkheden voor de zwakkeren in de samenleving. Een auto is en blijft een luxegoed dat de minder gefortuneerden in de samenleving zich niet kunnen permitteren. Vanuit die optiek zijn doelgroepsubsidies – zoals OV-studentenkaarten en 65-pluskaarten – evenwel veel effectiever dan generieke sponsoring van het OV. Gratis OV voor iedereen zoals in het Belgische Hasselt en als proef ook op de trajecten Noordwijk-Den Haag en Oegstgeest-Den Haag, is vooral marktverstrend.

## Beter voor het milieu

Als men aan de bron (aan de pomp, of bij de aanschaf van een auto) voor meer vervuiling meer betaalt, dan ontstaat er perspectief op een schonere toekomst. Er wordt niet langer gestuurd op mobiliteit, maar op de randvoorwaarden van mobiliteit. Via regelgeving en prijsdifferentiatie wordt een markt voor schone producten gestimuleerd. Voor schonere motoren en brandstoffen geldt immers een lagere accijns, zodat het gebruik daarvan gestimuleerd wordt (zie hoofdstuk 6). Dat maakt dan gaandeweg de weg vrij om de bereikbaarheid te verbeteren, en tegelijk het milieu te sparen. Met de opbrengsten uit de heffingen kan de overheid zich bovendien een goed rentmeester tonen door te investeren in compensatie (bijvoorbeeld via bomenplant) of in technologische ontwikkelingen die schonere auto's en schonere brandstoffen/energiedragers mogelijk maken.

Door meer en effectief te sturen op de *randvoorwaarden* (kwaliteit) van mobiliteit en minder op het *volume* (kwantiteit) ontstaat er ruimte voor het opheffen van knelpunten op de wegen. Milieubeleid en infrastructuurbeleid worden gescheiden waardoor de verstikkende beleidsconcurrentie voorbij is: VROM zorgt bij wijze van spreken voor het milieu, en V&W voor de broodnodige investeringen in nieuwe infrastructuur.

# 3 De gebruiker betaalt

Bereikbaarheid staat niet langer per se op gespannen voet met het milieu, wanneer prijzen voor het milieu gedragsregulerend van aard zijn en aansporen tot een schone manier van mobiliteit. De maatschappelijke kosten van vervoer zijn in de prijzen verdisconteerd en belangrijker nog: er ontstaat perspectief op een schonere markt van verkeer en vervoer.

Ook voor de investeringen in infrastructuur wordt wel bepleit het profijtbe-  
ginsel meer te laten gelden: de gebruiker betaalt. Voor zover deze keuze wordt gemaakt, dient de heffing het karakter te krijgen van een bestem-  
mingsheffing. De middelen dienen ten goede te komen aan de aanleg en het onderhoud van wegen. Op korte termijn echter is het nodig om eerst feite-  
lijk te investeren in infrastructuur (weg en spoor) om de mobilist vervolgens op basis van een prijs gereden per kilometer een reële keuze te laten maken. Wanneer de keuze slechts bestaat uit stilstaan in de file of wachten op het perron leidt het betalen per kilometer slechts tot weerstand. Daarom zijn eerst investeringen in de infrastructuur nodig. Het probleem rond de invoer-  
ing van de Duitse *Maut* laat bovendien zien dat op dit moment nog geen slim systeem van beprijzen van de gereden kilometer voorhanden is. Het bestaan van zo'n systeem is een belangrijke randvoorwaarde. Ook de inbed-  
ding in een Europees beprijzingsstelsel is van belang.

### Op termijn een gedifferentieerde betaling per kilometer...?

Op termijn is voor wat betreft de kosten van aanleg en onderhoud van wegen de betaling per gereden kilometer een optie om invulling te geven aan de notie van de bestemmingsheffing: de betaling per kilometer koppelt a) de variabilisering van kosten dan aan b) het bestemmingskarakter van de middelen die de automobilist opbrengt: hoe meer iemand rijdt, hoe meer iemand betaalt. Immers iemand die 10.000 kilometer per jaar rijdt, zorgt voor minder slijtage aan het wegdek, minder geluidsoverlast en (statistisch) minder verkeersletsel dan een persoon die 50.000 kilometer per jaar rijdt. De kosten van onderhoud van het wegdek, fluisterbeton, geluidsschermen en verkeersongevallen kunnen proportioneel over die gebruikers worden verdeeld.

Hetzelfde geldt voor de kosten van nieuwe infrastructuur: iemand die veel rijdt, draagt meer bij aan knelpunten dan een persoon die weinig rijdt. Zelfs voor het variabiliseren van de prijzen valt iets te zeggen, voor wie zich realiseert dat iemand die 's ochtends in de Randstad rijdt voor meer kosten zorgt dan de persoon die rond het middaguur van Appingedam naar Delfzijl rijdt. Rijden tijdens toch al drukke uren leidt immers tot de behoefte aan



uitbreiding van wegen. Van wegen die in de daluren als het ware breed genoeg zijn om het verkeer aan te kunnen. Wie in daluren rijdt, zorgt voor minder kosten. Pure toepassing van het profijtbeginsel leidt ertoe dat de kosten van de aanleg van infrastructuur, voor het opheffen van knelpunten per kilometer bij de automobilist in rekening worden gebracht.<sup>12</sup> In Singapore en Oslo is de werking daarvan bewezen.

Aarzelingen rond en mentaal verzet van de automobilist tegen de kilometerheffing hebben met name te maken met het feit dat deze heffing sterk is bepleit vanuit een vervoerspreventief oogmerk. Met de prijzen beoogde men niet het verkeer te accommoderen, maar dit af te stoppen en te begrenzen. De opstellers van dit rapport bepleiten daarentegen dat, mocht gekozen worden voor beprijzing per gereden kilometer, de opbrengsten ook daadwerkelijk worden gebruikt voor het doel waarvoor ze geheven worden. Het dient te gaan om bestemmingsheffingen.

Oormerking van heffingen die dienst doen als beprijzingsinstrumenten van marginale kosten (zoals het betalen per kilometer), is een van de weinige vormen van oormerking die door economen over het algemeen geaccepteerd is omdat die een directe relatie kennen tussen heffen en besteden, doel en middel.<sup>13</sup>

### **...schaf dan in elk geval tegelijk de vaste heffingen (BPM, MRB en Eurovignet) af**

Mocht gekozen worden voor het betalen per kilometer dan moet die beprijzing in de plaats komen van de 'oude' vaste heffingen, zoals de motorrijtuigenbelasting (MRB) en de BPM. Als de infrastructurele kosten van *autogebruik* (inclusief parkeren) zijn belast, is er immers geen reden meer voor het belasten van *autobezit*. Beide accijnzen voldoen overigens niet (meer) aan het profijtbeginsel. De MRB was oorspronkelijk bedoeld voor het onderhoud van wegen, maar de hoogte van de heffing is helemaal niet afhankelijk van de mate van slijtage die een weggebruiker veroorzaakt. De bezitter dan een auto die er helemaal niet mee rijdt, en dus geen slijtage veroorzaakt, betaalt exact evenveel als de bezitter van dezelfde auto die 50.000 kilometer per jaar rijdt. De MRB wordt bovendien niet zichtbaar ingezet voor onderhoud, maar vloeit in de algemene middelen. Voor de

12 Dings, J., e.a., 1999, *Efficiënte prijzen voor het verkeer; raming van maatschappelijke kosten van het gebruik van verschillende vervoermiddelen* (CE, Delft); Marlet, G., Poort, J.P. en Tames, I., 2000, *Bereikbaarheid belast* (NYFER, Breukelen).

13 Bird, 1995, *Decentralizing Infrastructure: For good or for ill?*

'luxe'-belasting BPM bestaat op zichzelf gezien weinig legitimiteit. Deze belast *autobezit*, maar *autobezit* kost de maatschappij in feite niets.

Een overgang van vaste heffingen naar variabele heffingen maakt het *autobezit* goedkoper, en het *autogebruik* duurder. Bij een gedifferentieerde heffing (naar tijd en plaats) zouden de marginale kosten van autorijden in de ochtendspits en in de Randstad bovendien hoger worden. In dergelijke gevallen kan het goedkoper zijn om de trein te nemen (mensen met een hoge preferentie voor tijd nemen de auto, die met een lage tijdwaardering de trein). Ook dat is een voordeel van variabilisering. Zeker als ook nog een deel van de opbrengsten uit die variabele heffingen wordt gebruikt voor de aanleg van de infrastructuur voor openbaar vervoer is de angst voor bijvoorbeeld lege treinen ongegrond.

### **Neem in elk geval voldoende tijd voor zo'n eventuele ingrijpende overgang...**

Het overgaan op een systeem waarbij per gereden kilometer wordt betaald en waarbij *autobezit* onbelast blijft, maar *autogebruik* belast wordt, is uit een oogpunt van het profijtbeginsel zinvol. Maar voor de commissie is daar – er is al op gewezen – een belangrijke voorwaarde aan verbonden. Die voorwaarde is dat de middelen exclusief ten goede komen aan de infrastructuur. Het dient te gaan om bestemmingsheffingen. Gedragsregulering met betrekking tot het milieu dient niet via het betalen per gereden kilometer plaats te vinden, maar via de accijnzen aan de bron (de pomp, de aanschaf van de auto). Wie automobiliteit wil reguleren vanuit een milieuoogpunt dient te werken aan beschikbare alternatieven, aan innovatie en effectief ondersteunende regelgeving en aan gedifferentieerde accijnzen aan de bron.

Bovendien is ook voor het betalen per gereden kilometer (als bestemmingsheffing) een technisch vernuftig systeem nodig. Een keuze voor de geavanceerde 'in-car'-telematica-oplossing ligt dan voor de hand. Dat betekent dat geen tolpoorten nodig zijn, maar een kastje in de auto: zodra de automobilist in zijn wagen stapt betaalt hij voor het gebruik van de infrastructuur.<sup>14</sup>

14 Volgens de interne nota *10% Duurzaam Mobiel* van de Rabobank van (1 november 2003) kan daarmee een reductie van 5% van het aantal spitsrijders worden bereikt, wat een 10% reductie van het fileprobleem en derhalve een besparing van 110 miljoen euro per jaar kan opleveren.

De (althans tot dusverre) mislukte invoering van de Duitse *Maut* voor vrachtwagens leert dat de invoering van een dergelijk maatschappelijk ingrijpend en technisch gecompliceerd systeem goed voorbereid moet worden. Technische onvolkomenheden kunnen de maatschappelijke acceptatie voor lange tijd frustreren. Bovendien zullen bij een plotselinge afschaffing van de BPM ongewenste continuïteitseffecten ontstaan: een stagnatie van de verkoop van auto's tussen afkondiging en ingangsdatum van de maatregel en een grote waardedaling van het huidige wagenpark. Ook grenseffecten zijn te verwachten. Daarom is Europese coördinatie op haar plek. Daarom verdient het speciale aandacht om vooruitlopend op een eventuele andere manier van heffingen, spoedig te beginnen met het omzetten van de BPM in een – eventueel tijdelijke – andere heffing.

Op het betalen per kilometer kan sowieso niet op stel en sprong worden overgegaan. Pas aan het begin van het volgende decennium (uiterlijk in 2014) moet het betalen per gereden kilometer met behulp van geavanceerde 'in-car'-telematica-oplossingen tot de reële mogelijkheden worden gerekend.

### ... en creëer een overgangperiode

Stilzitten tot er een systeem kan komen voor het betalen per gereden kilometer is onverantwoord. De bereikbaarheid van de Nederlandse steden verslechtert voortdurend en ook internationaal gezien zijn inhaalinvesteringen nodig. Met die investeringen kan ook het risico worden afgewend dat het nieuwe heffingssysteem straks de schuld krijgt van de belabberde toestand van het infrastructuurnet, en het achterstallige onderhoud. Dat zou niet goed zijn voor de toch al problematische maatschappelijke acceptatie van de invoering van variabele heffingen.<sup>15</sup>

Het is daarom van belang direct voortvarend te starten met een inhaalslag voor wat betreft de investeringen in en het onderhoud van onze infrastructuur. Onmiddellijke oormerking van alle inkomsten uit MRB, BPM en het Eurovignet zou – zeker in het huidige zware economische getij – een te zware wissel trekken op de rijksfinanciën. Bovendien is het twijfelachtig of op korte termijn wel behoefte is aan een dergelijke schoksgewijze toename van de beschikbare financiën. Afstemming tussen departementen onderling, en tussen het rijksbeleid en het verkeersbeleid van provincies en gemeenten leidt tot lange procedures die de Nederlandse besluitvorming over de aanleg of uitbreiding van nieuwe infrastructuur traag maakt in

<sup>15</sup> Zie uitspraak Kreukels, A.M.J., in: *Bereikbaarheid belast*, p. 135-136.

vergelijking met de ons omringende landen.<sup>16</sup>

Het verdient daarom de voorkeur om aanvankelijk precies dat deel van de inkomsten te oormerken, dat nu al vanuit de algemene middelen beschikbaar is voor infrastructuur. Een fundamenteel verschil met de huidige situatie is echter, dat dit geld direct gestort wordt in een nieuw op te richten infrastructuurfonds (zie hoofdstuk 4), dat vreemd vermogen aan mag trekken, particuliere bedrijven kan interesseren voor investeringen in infrastructuur en slagvaardiger te werk kan gaan dan nu de praktijk is.

16 Sinds kort wordt rijksgeld voor infrastructuur als gebundelde doeluitkering (GDU) aan de provincies en kaderwetgebieden te beschikking gesteld. Deze decentralisatie is een belangrijke stap naar een betere en mogelijk ook snellere besluitvorming over nieuwe infrastructuur. Zie voor een beoordeling: Marlet, G. en Poort, J.P., 2003, *Van centraal naar Beter. Perspectieven voor decentralisatie van de aanleg van infrastructuur* (NYFER, Breukelen). Ook zijn er door het kabinet Balkenende I inmiddels eerste stappen gezet in het versnellen van de procedures; de termijn voor verkenningen (studies) is verkort van vijf naar één jaar, en er is een spoedwet gekomen die de procedure voor verbreding van wegen korter maakt.

# 4 Richt een infra- structuurfonds op

Het geormerkte deel van de inkomsten uit de MRB, BPM en het Eurovignet wordt gestort in een nieuw op te richten infrastructuurfonds, waarin op termijn ook alle inkomsten uit de betalingen per gereden kilometer zullen stromen. Dit zou een zelfstandige privaatrechtelijke organisatie kunnen worden: de *NV Infrastructuurfonds*.<sup>17</sup> Dan ontstaat er meer ruimte voor ondernemerschap en voor betrokkenheid van private partijen bij de aanleg en het onderhoud van het wegennet. Dan kan naar verwachting sneller en efficiënter infrastructuur worden aangelegd.

### Hoofdlijnen van de NV Infrastructuurfonds

De aandelen van de *NV Infrastructuurfonds* zijn in handen van het Rijk (en overigens heeft de vennootschap het karakter van een overheids-NV). Doel van de NV is het voorzien in een optimaal toereikende infrastructuur binnen de financiële ruimte die daarvoor aanwezig is.

De NV stelt onmiddellijk na oprichting een plan op voor de omvangrijke inhaalinvesteringen aan het nationale hoofdwegennet (en OV-net) voor de komende tien jaar (2005-2015). Eventueel maakt een calamiteitenbepaling deel uit van het contract. Bij ernstige, onvoorziene omstandigheden kan dan van de verplichte middelentoedeling worden afgezien. De NV geeft prioriteit aan het opheffen van knelpunten (zie hoofdstuk 5). Die prioriteiten vertonen gedeeltelijk overlap met de investeringsopgave uit het NVVP en het MIT. Het meerjarenplan bevat bovendien een tijdpad, dat voorziet in versnelde procedures voor de meest urgente investeringen en realisatie daarvan voor 2009 (waarover later meer). De minister keurt het meerjarenplan goed, uiteraard na overleg met de Kamer. De minister blijft daarmee uiteindelijk verantwoordelijk voor het wegennet cq. voor de infrastructuur. De NV stelt, binnen de kaders van het meerjarenplan, zijn jaarplannen op. Overigens doet de NV dat door rekening te houden met de knelpunten die bijvoorbeeld provincies in hun regio ervaren met de verkeersgeleiding. Zo kunnen provincies als zij hun wegennet willen uitbreiden, oplopen tegen een gebrekkige doorgeleiding naar het hoofdwegennet. Die problematiek wordt betrokken bij het inventariseren van knelpunten en bij de prioriteitstelling

17 Vgl. P.B. Boorsma, 'De mogelijkheden van de instelling van een mobiliteits- en milieufonds', in: werkgroep Stevens- Vergroening/Variabilisatie, Rapport De Juiste Rekening op de Juiste Plaats, mei 2001, p.40-45. In het betoog wordt aangegeven dat men een Verkeersfonds kan instellen en verzelfstandigen tot een verkeersautoriteit. *Meer markt, andere overheid / Advies over de veranderende relatie tussen markt en overheid op terreinen van Verkeer en Waterstaat*, Raad voor verkeer en waterstaat, maart 2000.

van de NV en van de rijksoverheid. Hieronder zal overigens worden bepleit de NV bij die prioriteitsstelling de nodige beleidsruimte te geven.

Zoals gezegd, garandeert de minister dat een bepaald deel van de inkomsten uit MRB, BPM en Eurovignet bestemd zijn voor infrastructuur (spoor en wegen). De NV werkt vervolgens tien jaar zelfstandig aan de snelle en kosten-efficiënte uitvoering van het meerjarenplan. De NV opereert bedrijfsmatig: de dagelijkse leiding bepaalt het beleid. Voor de *accountability* is het van eminent belang dat de overheid niet alsnog zelf schuldig is aan vertragingen en kostenoverschrijdingen bij de aanleg van infrastructuur.

Regionale en lokale infrastructuur blijft uitdrukkelijk buiten de verantwoordelijkheid van de NV, behoudens voor zover de investeringen in extra regionale en lokale infrastructuur aldaar *rechtstreeks* voortvloeien uit de uitbreidingen van het hoofdwegennet. In dat geval zal de NV middelen verstrekken aan lagere overheden voor zover deze althans met een goed investeringsplan komen voor de aansluiting van lokale infrastructuur op het landelijk net en bijvoorbeeld transferia. Bij de meerjarenramingen houdt de NV hiermee uiteraard al rekening. De commissie bepleit uit een oogpunt van transparantie dat de rijksoverheid en de NV Infrastructuurfonds verantwoordelijk zijn voor het hoofdwegennet en het kernnet van het spoor. De regionale autoriteiten zijn verantwoordelijk voor de mobiliteit in hun eigen regio. Met het oog daarop wordt de decentralisatie-operatie met ophoging van GDU-gelden naar provincies en kaderwetgebieden, zoals voorgesteld in het NVVP voortgezet. Provincies dienen in staat gesteld te worden om een eigen belastinggebied aan te boren voor de regionale infrastructuur, bijvoorbeeld via opcenten op de MRB.

Voor de precieze architectuur van de NV *Infrastructuurfonds* kunnen ervaringen uit het buitenland leerzaam zijn. In Nieuw-Zeeland wordt infrastructuur aangelegd door een private partij: *Transfund*. *Transfund* betreft zijn financiën uit het *National Roads Fund* en heeft de taak om dat geld toe te delen aan lokale wegen, nationale snelwegen en andere vormen van personenvervoer. De inkomsten van het *National Roads Fund* komen uit allerlei geormerkte autobelastingen.<sup>18</sup>

Ook in Verenigde Staten bestaat een directe relatie tussen infrastructuurgebruik en de inkomsten van het *Highway Trust Fund*. Dit fonds wordt met name gevoed door federale benzineaccijnzen: 65 procent van de opbrengsten van deze accijnzen wordt in het *Highway Trust Fund* gestort; tien procent

18 Dunlop, 1999, *The New Zealand experience in restructuring road administration New Zealand road reform*.

gaat naar het openbaar vervoer en 25 procent naar het algemene federale budget.

### **Alternatieve financieringsbronnen**

De *NV infrastructuurfonds* kan op basis van de gegarandeerde toekomstige inkomsten vreemd vermogen aantrekken om de benodigde inhaalslag in de investeringen te bekostigen. Toekomstige betalingen van de autogebruiker worden zo als het ware 'naar voren gehaald' om de huidige knelpunten op te lossen. Omdat de NV eigendom is van de rijksoverheid tellen deze leningen wel mee voor het EMU-saldo. Bij de huidige begrotingstekorten legt dit een belangrijke beperking op aan de leencapaciteiten van het fonds. Dit ligt anders wanneer het bedrijfsrisico bij particuliere partijen komt te liggen. Als alternatief kan de NV daarom proberen om particuliere middelen te verwerven door de aanleg met pps-constructies. In een dergelijke constructie wordt, op voorwaarde uiteraard dat de private investeerders een goede business case hebben, de weg gefinancierd door marktpartijen. Schaduwtoel – waarbij de NV per vervoersbeweging een bedrag betaalt – zorgt voor bedrijfsinkomsten. Het risico ligt bij de financier, die gedurende een aantal jaren een schaduwtoel ontvangt, op basis van vooraf vastgestelde parameter (als aantal passanten, stremmingen van de weg wegens onderhoudswerkzaamheden). Lease-constructies, waarbij de overheid juridisch eigenaar van de infrastructuur blijft, of aan het eind van de leasetijd de optie heeft eigenaar te worden, zijn ook denkbaar. De overheid betaalt dan jaarlijks een schaduwtoel aan de leasor.

Het inschakelen van particulier risicokapitaal heeft als voordeel dat een kritische beoordeling van de opzet van het project de noodzakelijke kapitaallasten kan drukken, en dat kritische beleggers meekijken naar de exploitatie.

Een andere mogelijke bron van inkomsten is het laten meebetalen van projectontwikkelaars met grondbezit of gemeentelijke grondbedrijven aan infrastructuurprojecten in ruil voor winstgevende locatie-ontwikkeling langs de nieuwe weg of spoorlijn.

Het inschakelen van particulier risicokapitaal heeft dus grote voordelen. Ons land doet daar veel te weinig mee, waardoor er veel kapitaal wegglekt naar (wegenaanleg (!) in) het buitenland. Een actief beleid en de opbouw van expertise bij de NV moet daarin verandering brengen, juist ook met het oog op het competitieve vermogen van onze economie. Bereikbaarheid als vestigingsvoorwaarde gaat hier hand in hand met actuele investeringen in



infrastructuur (een conjuncturele impuls). Het inschakelen van private partijen heeft in elk geval nog twee voordelen. Er is de meerwaarde van een kritische beoordeling van de opzet van een project door private investeerders. Dat kan de kapitaalbehoefte drukken. Bovendien kijken kritische beleggers mee naar de exploitatie.

Een andere mogelijke bron van inkomsten is projectontwikkelaars met grondbezit of gemeentelijke grondbedrijven te laten meebetalen aan infrastructuurprojecten in ruil voor winstgevende locatie-ontwikkeling langs de nieuwe weg of spoorlijn.<sup>19</sup>

### Voorkom overinvesteringen

Een nadeel zou kunnen zijn dat het fonds de centen coûte que coûte opmaakt, ongeacht de behoefte aan nieuwe infrastructuur. Dat probleem zal zich de eerste jaren zeker niet manifesteren gezien de enorme investeringsopgave waar de NV voor staat. Op langere termijn kan deze constructie echter wel leiden tot overinvesteringen. Om de zo belangrijke directe relatie tussen betalen en genieten te handhaven, moeten de inkomsten lager worden, zodra als minder investeringen nodig zijn. Maar hoe valt dat te bepalen? In het model dat de commissie voorstaat, gebeurt dit via de meerjarenplannen die de NV opstelt en waarover politiek wordt beslist.

Voor een objectief criterium bij het vaststellen of investeringen wel of niet maatschappelijk wenselijk zijn, is ook wel aansluiting gezocht bij het systeem van de variabele kilometerheffing. De wetmatigheid die Mohring en Harwitz aan het begin van de jaren zestig ontdekten, is daarbij van belang. Zij ontdekten namelijk dat de opbrengsten uit een optimale congestieheffing juist voldoende zijn om de kosten van de optimale wegcapaciteit te financieren.

Volgens Verhoef van de Vrije Universiteit leidt dat tot de beslisregel dat als de opbrengsten uit een variabele kilometerheffing op een bepaald traject de kosten van uitbreiding van de capaciteit op dat traject overstijgen, investeringen in uitbreiding van dat traject maatschappelijk zinvol zijn.<sup>20</sup> Een dergelijk criterium voorkomt niet alleen overinvesteringen, maar ook

<sup>19</sup> Marlet, G., Poort, J.P. en Tames, I., 2000, *Bereikbaarheid belast* (NYFER, Breukelen).

<sup>20</sup> Verhoef, E., 2002: Optimale congestieheffingen en optimale wegcapaciteit, in: Dings, J., e.a., *Weg voor je geld? Toepassing van het profijtbeginsel bij de financiering van infrastructuur. Achtergrondrapporten* (Delft, CE, 4Cast, VU).

rent-seeking van lokale en regionale overheden. Bovendien kan het objectief oordelen over de regionale verdeling van de investeringen in infrastructuur: de opbrengsten uit de betalingen per gereden kilometer komen zo immers ten gunste van de regio waar ze zijn geïnd.

Maar als zo'n objectief criterium al bruikbaar is voor de selectie van projecten, dan alleen voor het opheffen van knelpunten op bestaande trajecten. *Niet voor de aanleg van nieuwe trajecten*, zoals de ontbrekende schakels: die ontbreken immers, zodat er vanzelfsprekend geen opbrengsten uit betalingen per gereden kilometer zijn.

Ook binnen deze systematiek valt er dus niet aan te ontkomen dat er politiek beslist wordt over de mate van intensiveringen. In een systeem waarbij per kilometer wordt betaald, gebeurt dat immers via het vaststellen van de hoogte van het aanlegdeel van de heffing.

### **Een transparant systeem**

Bij de lancering van het rekeningrijden was niet gelijk duidelijk waar het geïnde geld naartoe ging. Dat heeft veel van de maatschappelijke verontwaardiging veroorzaakt. De *NV Infrastructuurfonds* moet daarom de komende tien jaar niet alleen een garantie geven voor het opheffen van knelpunten, maar ook het vertrouwen van de burger terugwinnen. De burger heeft recht op transparantie van het bestuurlijke systeem. Hij moet de aan hem opgelegde heffingen kunnen volgen en kunnen zien hoe zijn euro wordt besteed voor een zo toereikend mogelijk aanbod van infrastructuur.

Als de *NV Infrastructuurfonds* erin slaagt investeringsachterstanden doelmatig en efficiënt weg te werken, zal daarmee wellicht ook de maatschappelijke acceptatie van maatregelen als het betalen per gereden kilometer en de differentiatie van de brandstofaccijns worden vergroot. Als de overheid onderscheid gaat maken tussen de kilometer als bestemmingsheffing voor de aanleg en het onderhoud van wegen en de gedragsregulerende heffing voor het milieubeleid en de directe link tussen heffing en besteding, tussen betalen en genieten, transparant weet te maken, is er een gereede kans dat de automobilist zich realiseert dat hij betaalt voor het opheffen van knelpunten en andere investeringen waarvan hij ook weer voordeel heeft.

# 5 Investeer in bereikbaarheid

Door de bestuurlijke patstelling in ons land, heeft het aanpakken van knelpunten in het wegennet forse vertraging opgelopen. De gevolgen zijn uit de hand lopende files die niet alleen tot veel ergernis, vervuiling en ongelukken leiden, maar die ook een forse economische verliespost opleveren en een bedreiging zijn voor onze concurrentiepositie. Met de oprichting van de *NV Infrastructuurfonds* kan slagvaardig werk gemaakt worden van het inhalen van de investeringsachterstand, alvorens het betalen per gereden kilometer wordt overwogen, om zo alle maatschappelijke kosten van mobiliteit nauwkeurig te beprijzen. Eerst dient een inhaalslag gemaakt te worden met een selectieve uitbreiding van het wegennet en het completeren van een aantal ontbrekende schakels.

### Leg de ontbrekende schakels van het wegennet aan

Het meest urgent zijn a) investeringen in de zogenoemde 'ontbrekende schakels' en b) investeringen in meer capaciteit op een aantal bestaande hoofdwegen en c) investeringen in het spoor. Om de huidige knelpunten weg te nemen en toekomstige vraag te accommoderen is tot 2020 tussen 400 en 1100<sup>21</sup> rijstrookkilometer nodig. Om nog maar te zwijgen van spoor en binnenstedelijke openbaar vervoer.

Een schrijnend voorbeeld is de al decennia lang voortslepende discussie over het doortrekken van de A4 in het gebied van Midden-Delfland, mede ter ontlasting van de A13 tussen Den Haag en Rotterdam. Zo zijn tal van voorbeelden te noemen, die op korte termijn opgelost dient te worden: niet uitsluitend omwille van de bereikbaarheid, maar ook voor de leefbaarheid en de volksgezondheid. Een inventarisatie laat zien dat die zogenaamde 'ontbrekende schakels' een totale lengte van circa 250 kilometer beslaan. De effectiviteit van het oplossen van dergelijke knelpunten is fraai te illustreren aan de hand van de onlangs geopende snelweg A5 tussen Haarlemmerliede en Hoofddorp met een lengte van circa 8 kilometer, waarmee de files voor het knooppunt Badhoevedorp met de helft zijn verminderd.<sup>22</sup>

De aanleg van deze *missing links* dient dan ook de hoogste prioriteit te krijgen. Maar het is zeker niet de bedoeling het land vol te asfalteren. Aan de aanleg van de ontbrekende schakels wordt de eis verbonden dat daarna geen nieuwe landschapsdoorsnijdingen door de aanleg van nieuwe snelwegen of

21 CE, *Weg voor je geld? Toepassing van het profijtbeginsel bij de financiering van infrastructuur*, i.s.m. 4Cast en VU, Delft, juli 2002.

22 'Nieuwe snelweg A5 halveert file', *Algemeen Dagblad*, 26 januari 2004.

openbaar vervoer meer wordt toegestaan. Alle andere verbeteringen vinden plaats op bestaande tracés en altijd in balans met investeringen in het spoor.

### **Vergroot alleen nog de capaciteit van bestaande infrastructuur**

Er is veel winst te boeken door het vergroten van de capaciteit van het wegennet. Mogelijkheden daarvoor zijn de aanleg van extra rijstroken, spitsstroken en de flexibele indeling van de rijweg, maar ook de betere benutting door bijvoorbeeld een flexibele indeling van de rijweg en het gericht gebruik van verkeerssignalering (zgn. MobiliteitsInformatieSystemen). Bovendien kan verkleining van het aantal op- en afritten capaciteitsverhogend werken en zo de doorstroming verbeteren.<sup>23</sup> De capaciteit van het onderliggende net van provinciale en stadswegen dient verbeterd te worden. En innovatieve oplossingen zoals dubbeldeks of hooggelegen snelwegen verdienen serieuze aandacht.<sup>24</sup>

Waar mogelijk moet het vrachtverkeer over de weg gescheiden worden van de personenauto's. Dynamische inhaalverboden voor vrachtwagens kunnen worden ingevoerd op (nog) niet gescheiden weggedeeltes. Dat bevordert de doorstroming van beide soorten verkeersdeelnemers alsmede de verkeersveiligheid.

De bouw van transferia voor personenvervoer nabij de grote steden is van belang om de automobilist te verleiden om niet op voorhand de stad in te gaan. Die transferia moeten daarom aantrekkelijk worden, bijvoorbeeld door de mogelijkheid er klein onderhoud aan de auto te laten uitvoeren, boodschappen te doen en het aanbod van internet- en vergaderfaciliteiten. Vanuit die transferia dient een hoogwaardig en frequent systeem van

<sup>23</sup> Een voorbeeld is de afrit van de A4, richting Wippolderlaan en de Veilingroute bij het Harnaschknooppunt. De situatie is daar zo ernstig - o.a. veel kop-staart botsingen als gevolg van het feit dat de automobilist lang langs de zich tot op de snelweg opbouwende file doorrijdt en dan pas tracht in te voegen - dat deze afrit binnenkort zal worden gereconstrueerd.

<sup>24</sup> Vooral de stichting HogeSnelWeg maakt zich sterk voor dit concept, dat in hun brochure bestaat uit 'twee (stalen) rijdekken en één (betonnen) wisselstrook steunend op betonnen palen, die elke 20 m in de middenberm van de bestaande autosnelwegen worden geschroefd en wel zodanig dat de HWS zich op een hoogte van 5,5 m boven de middenberm bevindt.'. Eén groot voordeel van dit concept is dat de grond beschikbaar is en geen langdurige onteigeningsprocedures doorlopen hoeven te worden. De A1 tussen Muidenberg en Holendrecht, de A28 bij Zwolle en de A2 bij Eindhoven worden als proeflocaties genoemd. (*De Telegraaf*, 6 december 2003).

metro's, trams en (kleine) busjes naar vele locaties in de stad te rijden. Het openbaar-vervoer-net verdient met name in de Randstad en al dan niet in combinatie met transferia sowieso een flinke opwaardering. Met name dat OV-systeem kan zich niet meten met dat van andere metropolen in de wereld. Veel gemeenten in de Randstad zijn nu zelfs met files in de ochtendspits nog beter per auto dan per openbaar vervoer bereikbaar. De commissie merkt tevens op dat transferia niet alleen nuttig zijn aan de buitenkant van de grote steden (nl om de automobilist door middel van uitstekende voorzieningen te verleiden om uit de auto in het openbaar vervoer te stappen), maar dat ze ook een belangrijke rol dienen te vervullen met name vlakbij, zelfs in, stations. Daar kan de automobilist dan zijn auto verruilen voor een comfortabele rit (over lange afstand?) per trein, zonder dat hij of zij problemen van lange wandelingen in weer en wind hoeft te ondergaan. Ook bussen en taxi standplaatsen dienen voor een makkelijke transfer naar de trein en vice versa te zorgen.

### Versnelling van de procedures

Instemming van de Tweede Kamer met het meerjarenplan betekent dat er politiek overeenstemming bestaat over nieuwe doorsnijdingen. Beslissingen kunnen via aparte wetgeving worden vastgelegd, zodat de Tracéwet niet meer hoeft te worden gevolgd. (Een wijziging van de Tracéwet staat overigens op stapel, waarmee beoogt wordt de bestaande versnelde procedure tot standaardprocedure te maken. Die vernieuwde Tracéwet kent dan wel nog steeds twee procedures. De versnelde procedure voor eenvoudige uitbreidingen als een extra rijstrook. Deze kan binnen een jaar worden afgerond. Daarnaast is er de uitgebreide procedure voor nieuwe doorsnijdingen. De procedure zal hier maar liefst minimaal drie jaren duren.) Voor nieuwe doorsnijdingen, geëntameerd door de NV en goedgekeurd door minister en Staten-Generaal kan een speciale wet bijdragen aan een snellere procedures. De wetgever spreekt dan uit dat ze de nieuwe weg wil en bepaalt voor deze wetscomplexen hoeveel ruimte er is voor inspraak en beroep. Door een duidelijke politieke uitspraak aan het begin van de procedure wordt ook die vertraging voorkomen, die ontstaat als gevolg van overleg binnen en tussen ministeries en met belangenorganisaties (over bijvoorbeeld alternatieven).

# 6 Investeer in milieu: gedrags- verandering via accijnzen en andere prikkels

Een betere toepassing van het profijtbeginsel om de impasse tussen mobiliteit en milieu te doorbreken, houdt ook in dat de brandstofaccijns meer in overeenstemming wordt gebracht met de milieu-kosten van mobiliteit en een dusdanige differentiatie kent dat het aantrekkelijk wordt om schoon te gaan rijden (de gebruiker) en in schone technologie te gaan investeren (de aanbieder). Opbrengsten kunnen worden geïnvesteerd in maatregelen die de milieuschade van mobiliteit voorkomen of compenseren. Anders dan bij de bestemmingsheffing gaat het bij gedragsregulerende heffingen echter om een middenstroom die, als het goed is, uiteindelijk opdroogt. Dat is de reden om in dit geval niet te pleiten voor een apart Milieufonds, maar om vanuit bijvoorbeeld VROM te investeren in schone technieken, energie etc. Hoe de vormgeving er ook uit komt te zien: het milieubeleid zal zich niet richten op het terugdringen van de mobiliteit sec – alhoewel er uit ruimtelijk oogpunt en gegeven de balans met het spoor natuurlijk altijd sprake zal moeten zijn van een evenwichtig beleid – maar op het terugdringen van de negatieve bij-effecten van mobiliteit, zoals de uitstoot van schadelijke stoffen. De milieumaatregelen richten zich primair op de ‘bron’, en pas in tweede instantie op het bestrijden van de effecten: voorkomen is beter dan genezen.

### **Korte termijn: terugdringen en compenseren uitstoot**

De overheid (VROM) moet zich met name bezighouden met het verminderen van de uitstoot van vervuilende uitlaatgassen. Op korte termijn kunnen resultaten geboekt worden met het stellen van normen die technologische ontwikkelingen afdwingen. Door de Euronormen voor schonere motoren bij vrachtauto's is de CO<sub>2</sub>-uitstoot in tien jaar tijd bijvoorbeeld al met een factor 14 gedaald. Deskundigen zijn het er over eens dat door technische ontwikkelingen de niet-CO<sub>2</sub>-emissies bij voertuigen op de langere termijn zelfs met 95 procent kunnen worden teruggedrongen. Ook in de informatievoorziening over schone voertuigen kan de overheid een nuttige rol spelen.<sup>25</sup> Een alternatieve route om de uitstoot van broeikasgassen teniet te doen is door de aanplant van bomen.<sup>26</sup> Bomen nemen CO<sub>2</sub> op uit de atmosfeer.

25 Amerikaanse autoriteiten wijzen via hun websites wijzen de consument de weg voor de aanschaf van de minst vervuilende auto's en de minst vervuilende brandstof- en alsmede tanklocaties, etc. Zie: <http://www.driveclean.ca.gov>.

26 De provincie Drenthe heeft in de periode 1995-2000 1000 hectare bos aangelegd, waarmee 250.000 ton CO<sub>2</sub> gedurende 50 jaar wordt vastgelegd (dit conform de 'Kyoto-berekening': uit studies blijkt dat een groeiend bos jaarlijks gemiddeld 7,1 ton CO<sub>2</sub> per hectare vastlegt).



Maar voor de opname van de hierboven genoemde 11 miljoen ton CO<sub>2</sub> is 1,7 miljoen hectare nieuw bos nodig. Dat is circa negentig procent van de Nederlandse landbouwgronden, en dus geen realistische optie. Compenserende bosaanplant in Oost-Europese landen en gebieden in de tropen lijkt wel een haalbare kaart, maar uiteindelijk moet toch vooral gezocht worden naar schone brandstof en dito motoren zelf en minder of liefst helemaal niet naar het compenseren van aangerichte schade. Voor het compenseren van verloren natuurschoon en landschapsdoorsnijding als gevolg van nieuwe infrastructuur is de aanleg van nieuwe natuur in Nederland overigens wel een serieuze optie. Die investeringen vallen echter onder de verantwoordelijkheid van de *NV Infrastructuurfonds*.

### Lange termijn: investeren in structurele oplossingen

Parallel aan de korte-termijnmaatregelen is het van belang te investeren in structurele oplossingen. Bijvoorbeeld in de verdere ontwikkeling van duurzame energiebronnen. Een helder overzicht van de mogelijkheden is te vinden in het in opdracht van VROM uitgebrachte RIVM-rapport *Scenarios for sustainable energy in traffic and transport: Different sustainability criteria evaluated*.<sup>27</sup> Daarin wordt nagegaan welke (combinaties van) duurzame energieketens geschikt zijn voor een duurzame energievoorziening van vervoermiddelen.

Sommige duurzame ketens zijn op termijn eenvoudig te realiseren. Zo begint de hybride aangedreven auto – met dank aan de Japanse autoindustrie – langzaam, maar inmiddels trefzeker, terrein te winnen. Een hybride auto is uitgerust met een verbrandingsmotor én een elektromotor. Hij maakt veel efficiënter gebruik van zijn brandstof, maar die brandstof is nog wel fossiel.

Een andere keten die binnen bereik komt, is die met biobrandstoffen. De motortechniek voor het rijden op biomassa is vrij eenvoudig te realiseren. Om de wereldvoedselproductie, drinkwatervoorziening en de biodiversiteit niet in gevaar te brengen is echter maar tien procent van het mondiale landbouwareaal hiervoor beschikbaar. En daarmee kan in maar twintig procent van de mondiale energiebehoefte worden voorzien.<sup>28</sup>

Dat betekent dat de keten ‘biomassa’ op zichzelf niet voldoende is. De keten ‘fossiele brandstof plus CO<sub>2</sub>-opslag’ heeft veel meer potentie, zeker nog in de komende decennia (met de enorme voorraden steenkool die er bijvoorbeeld

<sup>27</sup> en <sup>28</sup> Van den Brink, R.M.M., 2003, *Scenarios for sustainable energy in traffic and transport: Different sustainability criteria evaluated* (RIVM rapport 773002025).

nog zijn). De schoon gewonnen energie wordt bijvoorbeeld omgezet in batterijen of in brandstofcellen die auto's voorzien van energie. Maar aangezien de voorraden fossiele energiebronnen eindig zijn, onderschrijft deze notitie de conclusie van het RIVM, dat *“het voor de hand ligt de aandacht voor de lange termijn te richten op elektriciteit of waterstof uit zon, wind en water. Dit omdat deze energiebronnen op mondiale schaal een enorm potentieel hebben en omdat windparken of zonnecollectoren op bijvoorbeeld woestijngronden kunnen worden geplaatst en concurrentie met voedselproductie of aantasting van biodiversiteit uitgesloten is.”*<sup>29</sup>

Waterstof kan als energiedrager voor voertuigen worden gebruikt door brandstofcellen en door – ook hier – batterijen. Dat laatste is momenteel al technisch mogelijk. Aan het veredelen van brandstofcellen wordt hard gewerkt. Op IJsland rijden er al de nodige bussen mee. Ook in Nederland wordt al proefgereden. De *bottle neck* zit met name in de aanloopkosten: waterstof moet niet alleen worden gemaakt, maar ook worden verspreid en gedistribueerd naar eindafnemers. De investeringen van het milieufonds, maar ook de regelgeving, moeten zich daarom bij voorkeur richten op technologische doorbraken op weg naar een ‘waterstofeconomie’ en op het zo snel mogelijk creëren van een levensvatbare markt voor deze schone economie.<sup>30</sup> In de VS en in de EU krijgt deze ontwikkeling momenteel terecht veel aandacht. Kenniseconomie en duurzaamheid kunnen en moeten elkaar hier gaan versterken. *Dat is voor Nederland van buitengewoon groot belang. Zowel uit een oogpunt van bereikbaarheid (een belangrijke vestigingsfactor), van duurzaamheid (tegenaan van vervuiling) als van economische innovatie (kenniseconomie).*

42

De opbrengsten uit de – overigens al naar gelang de mate van milieuvervuiling sterk gedifferentieerde – accijnzen voor brandstoffen moeten dus gebruikt worden voor investeringen in structurele oplossingen: de zogenoemde bronmaatregelen. Die filosofie moet doorgetrokken worden naar andere schade van mobiliteit zoals geluidshinder en landschapsdoorsnijding. Zo zijn de ontwikkeling van stiller asfalt, stillere banden<sup>31</sup> en stillere motoren effectiever tegen geluidshinder dan geluidsschermen.<sup>32</sup>

29 Van den Brink, R.M.M., 2003: *Scenarios for sustainable energy in traffic and transport: Different sustainability criteria evaluated* (RIVM rapport 773002025).

30 Naar: Jeremy Rifkin, 2002, *The Hydrogen Economy*.

31 De huidige toegepaste autobanden produceren 2 dB(A) minder geluid dan de Europese norm voorschrijft, maar een reductie tot zeker 7 dB(A) schijnt tot de mogelijkheden te horen. In elk geval wil de staatssecretaris van milieu dat door middel van een scherpere emissienormering afdwingen. Zie: ‘Staatssecretaris Van Geel wil autolawaai aan banden leggen’ in het Algemeen Dagblad van 10 februari 2004.

32 die een geluidsreductie van maar 3 dB(A) opleveren.

