

## Distributieland of subsidieland?

Een zoektocht naar de  
maatschappelijke kosten en baten van  
infrastructuur en alternatieven

Delft, juni 1994

Opgesteld door: ir. Jan Paul van Soest  
ir. Arie N. Bleijenberg

m.m.v. drs. Liesbeth Bakker  
en drs. Wouter-Jan van den Berg





# Inhoud

	Samenvattende evaluatie en conclusies	1
1	Inleiding	9
2	Toetsingskader infrastructuur	15
	2.1 Inleiding	15
	2.2 Milieu, economie, vervoer en infrastructuur	15
	2.2.1 Optimaal transport	15
	2.2.2 Macro-economie en infrastructuur	17
	2.3 Analytisch perspectief	21
	2.4 Uitwerking toetsingskader	23
3	Toetsing infrastructuurplannen	27
	3.1 Inleiding	27
	3.2 Algemene kanttekeningen	27
	3.3 Globale beoordeling drie megaprojecten	29
	3.3.1 Opzet beoordelingen	29
	3.3.2 Betuwelijn	29
	3.3.3 Hogesnelheidslijn	31
	3.3.4 Uitbreiding Schiphol	33
	3.4 Kwantificering overheidssubsidies aan infrastructuurprojecten	34
	3.5 Evaluatie maatschappelijke kosten en baten	35
	3.6 Conclusies infrastructuurprojecten	40
4	Intermezzo: doelen en dilemma's	43
	4.1 Inleiding	43
	4.2 Cruciale dilemma's	43
	4.3 Doelen herbezien	46
5	Alternatieven voor infrastructuurprojecten	47
	5.1 Inleiding	47
	5.2 Opties nader beschouwd	48
	5.2.1 Overzicht	48
	5.2.2 Subsidiëring van andere investeringen	49
	5.2.2.1 Subcategorieën	49
	5.2.2.2 Zelfde projecten, sterker milieu gericht	49
	5.2.2.3 Alternatieve projecten voor infrastructuur	50
	5.2.2.4 Alternatieve projecten met andere functies	51
	5.2.3 Algemene verschuiving overheidsmiddelen	54
	5.2.4 Lastenverlichting, fiscale vestigingsvoorwaarden	55
	5.2.5 Lastenverschuiving	56
	5.3 Conclusies: naar een evenwichtige beleidsmix	58
	Literatuur	61



# Samenvattende evaluatie en conclusies

1

## Vraagstelling

In het rapport waarvan hier verslag wordt gedaan, is een globale analyse gemaakt van de economische en milieugevolgen van drie grote infrastructuurprojecten (Betuwelijn, Hogesnelheidslijn HSL en uitbreiding Schiphol), en is nagegaan welke alternatieve projecten en beleidsplannen denkbaar zijn. Er is uitsluitend gebruik gemaakt van bestaand studiemateriaal.

De kernvragen van deze studie kunnen in simpele bewoordingen als volgt worden geformuleerd:

Met betrekking tot de voorgenomen infrastructuurprojecten ("Distributieland"):

- 1 wat zouden we moeten weten voor een evenwichtige, rationele besluitvorming?
- 2 wat weten we wel, en wat niet?
- 3 wat is de balans: doen of niet doen?

En idem dito 1 t/m 3 met betrekking tot alternatieven voor de beleidsplannen die grosso modo dezelfde doelen dienen.

Om deze vragen te kunnen beantwoorden is eerst (hoofdstuk 2) een kort overzicht gegeven van de kennis op het gebied van economie, verkeer en milieu. Daaruit is een globaal toetsingskader voor infrastructuurprojecten ontwikkeld. Vervolgens zijn de infrastructuurprojecten tegen het licht gehouden van de vraagstelling van dit rapport (hoofdstuk 3). Na een 'intermezzo' over doelen, middelen en alternatieve middelen voor beleid (hoofdstuk 4), wordt een aantal alternatieve beleidsopties besproken (hoofdstuk 5). De belangrijkste bevindingen worden hieronder samengevat.

## *Verantwoording*

Voor uitvoering van deze studie stond slechts een beperkte hoeveelheid tijd ter beschikking: in totaal ca. 150 werkuren. Een derde deel van de benodigde financiële middelen voor dit project werd beschikbaar gesteld door Vereniging Milieudefensie, VMD. De overige middelen heeft het CE, gezien de relevantie van dit onderzoek, voor eigen rekening genomen.

## Economisch perspectief

### *Beleidsdoelstellingen*

Er kunnen twee hoofdredenen voor een overheid worden onderscheiden om te investeren in infrastructuur voor transport:

- de wens een substantieel deel van het nationaal inkomen te (laten) verwerven door het leveren van *vervoersdiensten* aan andere landen;
- het scheppen van een *gunstig vestigingsklimaat* voor allerlei bedrijven, die bij kunnen dragen aan het nationaal inkomen.

Van die twee redenen blijkt de tweede veruit dominant. Terzijde wordt aangetekend dat in de huidige situatie het beeld dat Nederland distributieland bij uitstek is geen stand houdt wanneer de economische kentallen van het vervoer vergeleken worden met die van andere landen.

Beschikbaarheid van infrastructuur is overigens slechts één van de factoren die voor bedrijven van belang zijn bij een besluit zich ergens te vestigen. Er zijn geen harde uitspraken mogelijk over een 'optimale' mix van vestigingsvoordelen.

### *Beleidseffecten*

De aanleg van nieuwe transportinfrastructuur kan globaal gesproken twee effecten teweegbrengen:

- een *andere verdeling van economische activiteiten* over verschillende regio's, landen en groeperingen (distributieve effecten);
- het genereren van *nieuwe economische activiteiten* (generatieve effecten).

Uit de economische literatuur blijkt *geen duidelijk bewijs* dat dit laatste het geval is, wanneer op voldoende ruime geografische schaal wordt gekeken. Vrijwel altijd is er sprake van een (her)verdeling van economische activiteiten over de betrokken regio's of landen.

Uit de economische inzichten kan worden opgemaakt dat het 'saldo' van economisch positieve effecten van infrastructuurprojecten om en nabij nihil is, als vanuit een grote ruimtelijke schaal wordt geanalyseerd. Het gaat dan om een zogenaamd 'nul-somspel'. Vanuit een kleiner schaalniveau gezien echter kunnen concrete projecten wel degelijk positief uitpakken, zij het dan op kosten van andere landen die niet in de analyse worden betrokken. Voorwaarde is dan wel dat andere landen niet vergelijkbare plannen uitvoeren.

*Algemeen*

Inzake de drie infrastructuurprojecten Betuwelijn, HSL en Schiphol is een grote hoeveelheid studies gedaan, waaronder enkele economische projectevaluaties. Daarin zoeken naar heldere en toetsbare uitkomsten blijkt echter een frustrerende ervaring. Een transparant en vergelijkbaar beeld van de voor- en nadelen van de plannen, van de kansen en de risico's kon niet eenvoudig worden verkregen.

*Subsidies infrastructuurprojecten*

Wel kon op basis van de beschikbare studies worden geanalyseerd dat bij alle projecten sprake is van een *omvangrijke overheidssubsidie aan transport*.

Er is een globale eigen raming van deze subsidiebedragen voor deze drie projecten gemaakt, op basis van de beschikbare economische achtergrondstudies. Het totale subsidiebedrag komt, over de gehele looptijd gerekend, maar uitgedrukt als eenmalig subsidiebedrag in 1993 (Netto Contante Waarde, NCW), op een bedrag van ca. *f 10 - 16 miljard*. Dit bedrag is als volgt opgebouwd:

HSL:	f 3,7 miljard
Betuwelijn:	f 1,7 à 2,9 miljard
Schiphol:	f 5 à 10 miljard.
Totaal:	f 10 à 16 miljard (Netto contante waarde, 1993).

Deze bedragen voor HSL en Betuwelijn zijn direct gebaseerd op de beschikbare achtergrondstudies.

Voor Schiphol moest een eigen raming worden opgesteld. Gekeken is daarbij naar investeringen voor de luchthaven sec, waarover de staat (grootaandeelhouder van N.V. Luchthaven Schiphol) een rendementsverlies lijdt. Uitgedrukt als eenmalige subsidie is dat ca. *f 1,7 miljard*. Voorts is sprake van extra subsidie aan het openbaar vervoer om de extra reizigers van en naar de luchthaven te verplaatsen. Dit komt neer op een subsidie van ca. *f 4 miljard*. Tenslotte zijn er zogeheten 'belastinguitgaven' bij groeiend luchtvervoer (gederfde inkomsten door ontbreken BTW op vliegtickets, ontbreken kerosine-accijns, alsmede tax-free shops), een subsidie van ca. *f 4,2 miljard*. In totaal ruw doch tamelijk conservatief geschat zo'n 5 à 10 miljard.

*Projecteffecten*

In verschillende berekeningen worden de inkomens- en werkgelegenheidseffecten becijferd die verwacht worden op te treden als gevolg van deze projecten. De werkgelegenheid ten gevolge van deze projecten (indirecte uitstralingseffecten, exclusief de tijdelijke werkgelegenheid gedurende de bouwperiode) wordt in CPB-studies geraamd op:

HSL:	0 - 2.000 arbeidsjaar
Betuwroute:	0 - 7.000 a.j.
Schiphol:	ca. 23.000 a.j.