

# Infodossier SERV

*Betalen voor infrastructuur – verkenning van vragen, kansen en knelpunten*

## *Belangrijke opmerking*

*Dit infodossier werd opgemaakt door het secretariaat van de SERV ten behoeve van het maatschappelijk debat. Dit infodossier bevat geen standpunten van de SERV en bindt dan ook niet de organisaties die deel uitmaken van de SERV.*

# Inhoud

INHOUD	2
INLEIDING	4
AANPAK VAN HET RAPPORT	7
<b>HOOFDSTUK 1 – “ROAD PRICING” IN HET BUITENLAND, EEN EERSTE STAND VAN ZAKEN</b>	<b>9</b>
1. WAT BESTAAT ER ZO ALLEMAAL?	9
1.1. Voorbeelden van gebruiksheffingen	10
1.2. Voorbeelden van “zoneheffingen”	11
1.3. Voorbeelden van “trajectheffingen”	17
2. WEGVERVOER EN BELASTINGEN IN DE EUROPESE UNIE	22
2.1. Belastingen op de aankoop van voertuigen	23
2.2. Belastingen op het bezit van een voertuig	24
2.3. Accijnzen op brandstoffen	25
2.4. Impact van belastingen en heffingen op de internationale concurrentiepositie van het vrachtvervoer	30
3. TOLHEFFINGEN VOOR HET VRACHTVERVOER OP EEN NATIONALE SCHAAAL IN ONS OMRINGENDE LANDEN	33
3.1. Zwitserland	33
3.2. Oostenrijk	36
3.3. Duitsland	37
3.4. Het Verenigd Koninkrijk	40
<b>HOOFDSTUK 2 – DE EUROPESE REGELGEVING, STAND VAN ZAKEN EN GEPLANDE HERVORMINGEN</b>	<b>43</b>
1. DE “EUROVIGNETRICHTLIJN”	43
1.1. De bestaande richtlijn van 1999	44
1.2. De lopende herziening van de richtlijn	48
2. DE COMMUNAUTAIRE REGELING VOOR BELASTINGEN OP ENERGIEPRODUCTEN	55
2.1. De belangrijkste bepalingen van belang voor het vervoer	56
2.2. De draagwijdte van deze richtlijn	57
3. DE INTEROPERABILITEIT VAN DE SYSTEMEN VOOR ELEKTRONISCHE TOLHEFFING	58
3.1. De bepalingen van de richtlijn	58
3.2. De draagwijdte van de richtlijn voor ons land	58
4. HET EUROVIGNETVERDRAG (1994, AANGEPAST 2000)	59
4.1. De bepalingen van het verdrag	59
4.2. De draagwijdte van dit verdrag voor ons land	60

<b>HOOFDSTUK 3 – WAAROM EEN “WEGENVIGNET NIEUWE STIJL” INVOEREN?</b>	<b>61</b>
1. WAT ZEGT DE THEORIE?	62
1.1. Enkele algemene principes	62
1.2. De toepassing op het wegvervoer	63
2. WELKE DOELSTELLINGEN WAREN EN ZIJN AAN DE ORDE IN HET BUITENLAND?	66
2.1. Uiteenlopende kenmerken	67
2.2. Vooropgezette doelstellingen	68
3. ELEMENTEN VOOR EEN DOELSTELLINGENDEBAT IN VLAANDEREN	77
<b>HOOFDSTUK 4 – WAT HOUDT HET WEGENVIGNET “NIEUWE STIJL” IN?</b>	<b>80</b>
1. DE HUIDIGE TOESTAND	80
2. NIEUWE MODELLEN	82
2.1. Welke infrastructuren?	82
2.2. Welke gebruikers ?	85
<b>HOOFDSTUK 5 – HOE WORDT HET “WEGENVIGNET” AANGEPAKT?</b>	<b>88</b>
1. DE BEPALING VAN HET TARIEF VOOR HET WEGENVIGNET	88
1.1. Basisuitgangspunten	88
1.2. Praktisch	89
2. DE IN TE ZETTEN TECHNOLOGIE	90
2.1. De functies en de basiskenmerken van de systemen	91
2.2. De technieken	91

# Inleiding

De Vlaamse regering kondigt in haar regeerakkoord de invoering van een wegvignet aan. De regering streeft naar “de invoering van het wegvignet ter vervanging van de verkeersbelasting, zodat voortaan iedereen, ook buitenlanders, betaalt voor het gebruik van onze wegeninfrastructuur.” Er zal bovendien gezocht worden naar “de mogelijkheid om positieve stimulansen in te voeren voor veilig rijgedrag”.

De betrokken ministers (respectievelijk de ministers bevoegd voor openbare werken, mobiliteit en financiën) besteden aandacht aan deze doelstelling in hun beleidsnota's. De klemtonen die zij leggen sluiten nauw aan bij de prioritaire behoeften en doelstellingen in hun eigen beleidsdomein.

De minister voor openbare werken<sup>1</sup> meent dat het “in de toekomst steeds moeilijker wordt om nieuwe grote infrastructuurwerken te realiseren zonder medefinanciering door de gebruikers”. Hij mikt op “extra middelen om het wegvignet op het gewenste kwaliteitsniveau aan te leggen en te houden”.

De minister van mobiliteit legt in haar beleidsnota<sup>2</sup> dan weer sterk de nadruk op de diverse randvoorwaarden die moeten vervuld worden om over te gaan tot de invoering van een wegvignet, dat onvermijdelijk moet neerkomen op de vervanging van de bestaande verkeersbelasting”. Het gaat over voorwaarden van sociale aard, de impact op de verkeersveiligheid en de noodzaak om het wegvignet in te zetten voor een “mobiliteitssturende aanpak”. De minister benadrukt sterk de complexiteit die met de invoering ervan gemoeid is, zowel omwille van de concrete implementatievoorwaarden als omwille van de afstemming met andere overheden (in het bijzonder met de andere gewesten en de Europese unie). De minister heeft ondertussen Deloitte Consulting opgedragen een “quick scan” van bestaande systemen in het buitenland uit te voeren. De studie werd in april opgeleverd en is publiek beschikbaar<sup>3</sup>.

De minister van financiën en begroting pleit dan weer voor de grootst mogelijke omzichtigheid bij de invoering van “mogelijke, variabele verkeersbelastingen of wegvignet”<sup>4</sup>. De continuïteit van de opbrengsten van de bestaande verkeersbelastingen kan volgens de minister uiteraard niet in het gedrang komen.

Zoveel is duidelijk, de regering zet in op iets nieuws, maar over de precieze modaliteiten is het nog erg onduidelijk. Op 27 mei heeft de regering wel kennis genomen van de “quick scan – studie”. Er werd besloten een maatschappelijk debat te organiseren met het middenveld.

---

<sup>1</sup> Beleidsnota “Openbare werken 2004 - 2009”, ingediend door minister Peeters, Vlaams parlement stuk 130 (2004 – 2005) – nr. 1.

<sup>2</sup> Beleidsnota “Mobiliteit 2004 – 2009”, ingediend door minister Van Brempt, Vlaamse parlement stuk 131 (2004 – 2005) – nr. 1.

<sup>3</sup> <http://www.mobielvlaanderen.be/pdf/mobiliteitsbeleid/quickscanwegvignet.pdf> .

<sup>4</sup> Beleidsnota “Financiën en begroting 2004 – 2009”, ingediend door minister van Mechelen, Vlaamse parlement stuk 136 (2004 – 2005) – nr. 1.

Voorts hebben de betrokken de ministers opdracht gekregen om met de andere gewesten het nodige overleg te voeren en er werd een ambtelijke werkgroep geïnstalleerd die de concrete uitwerking van een wegenvignet moet voorbereiden. Het is echter wachten op een eerste algemene principiële regeringsbeslissing om meer zicht te krijgen op de richting waarin de regering zal gaan. Eén en ander hangt ook samen met de intenties van de regering om ook op het domein van transportinfrastructuur meer gebruik te maken van PPS – constructies. Een belangrijk project in dat verband is de bouw van de Oosterweelverbinding in het kader van het Antwerpse masterplan. De eerste fase voor de uitvoering van deze opdracht na een oproep tot de kandidaten is lopend. Zes groepen hebben zich kandidaat gesteld. Het is de bedoeling het project te realiseren via één geïntegreerd contract van het type “Design – Build – Finance – Maintain” (DBFM). Definitieve beslissingen daarover zullen vallen in de loop van dit jaar. Ondertussen heeft de regering zich al uitgesproken over het tracé en is beslist dat de financiering gedragen wordt door tolheffing. Op 22 juli 2005 heeft de Vlaamse regering ook een beslissing genomen over de hoogte van de tolheffing. Ook de Waalse regering plant een hervorming van het bestaande eurovignet in overleg met de andere gewesten<sup>5</sup>. Hervormingen op dit domein zijn bovendien niet mogelijk zonder overleg tussen de gewesten onderling en tussen de gewesten en de federale regering. Specifieke overkoepelende structuren om zoiets door te voeren zullen onvermijdelijk zijn.

Niet te onderschatten is de druk die uitgaat van ontwikkelingen in de ons omringende landen. Sedert 1 januari 2005 is in Duitsland de “LKW – Maut” operationeel. De discussie over de herziening van de bestaande Europese regelgeving staat weer op de agenda. Een ontwerp van nieuwe richtlijn is door de Europese raad van ministers van verkeer goedgekeurd. België heeft zich – in het bijzonder omwille van een negatief advies vanwege Vlaanderen – onthouden bij de goedkeuring ervan. Dit ontwerp moet nog naar het Europees Parlement. Het zag er eerst naar uit dat bij ons in een eerste fase de hervormingen uitsluitend betrekking zouden hebben op het vrachtvervoer. Maar – onder meer ook rekening houdend met de resultaten van bovengenoemde “quick scan – studie” lijkt invoering van een wegenvignet voor het particuliere vervoer niet per definitie uitgesloten te worden op middellange termijn. Prijszetting in het openbaar vervoer zal wel een politiek discussiethema zijn (een debat over de evolutie van de tarieven steekt regelmatig de kop op). Maar, het is niet te verwachten dat dergelijk debat een onderdeel zal zijn van een ruime geïntegreerde benadering van “transport pricing policy”. tenminste binnen de contouren van het huidig debat.

We kunnen voor de opmaak van deze verkenningen dan ook een pragmatisch standpunt innemen. Op korte termijn (de eerstkomende jaren) zal het debat expliciet toegespitst worden op hervormingen t.a.v. betalen voor de weg. De regeringen (federaal en gewestelijk) zullen uitmaken in hoeverre zij al of niet wijzigingen aanbrengen aan het bestaande eurovignet voor het

---

<sup>5</sup> Déclaration de politique régionale 2004 – 2009.

vrachtvervoer en wat de verschillende implicaties zullen zijn van een eventuele hervorming. Eventuele invoering van een wegvignet voor het particuliere vervoer zal op tafel liggen. De keuzes die daarbij zullen gemaakt worden (over de draagwijdte van de hervorming, over de bestemming van de opbrengsten van een eventuele nieuwe gebruiksheffing) zullen echter mee beïnvloed worden door afwegingen die verder reiken dan het vrachtvervoer en het personenvervoer over de weg. In dat debat zullen onvermijdelijk kwesties als de kostendekking van de verschillende vervoermodi aan de orde gesteld zijn, zullen onvermijdelijk discussies gevoerd worden over de respectievelijke impact van personenvervoer en vrachtvervoer op congestie. Minstens op de achtergrond zullen deze zaken meespelen.

Onze verkenningen houden daar rekening mee. Ze zijn op de eerste plaats er op gericht alle mogelijke vragen, kansen en knelpunten die van belang zijn voor een hervorming van het bestaande wegvignet voor het vrachtvervoer over de weg en de eventuele invoering van een wegvignet voor het personenvervoer te onderzoeken en toe te lichten. Maar, waar nodig leggen we verbanden met de globale problematiek van "transport pricing" en vooral met de mogelijke ontwikkelingen die zich op dat vlak op een langere termijn dan de nu lopende legislatuur zullen voordoen.

## Aanpak van het rapport

Deze verkenningen beogen vooral een zo ruim mogelijke informatie. Wat is allemaal aan de orde bij deze hervorming?

We kunnen dat behandelen aan de hand van zes vragen. Een aantal van deze vragen komen aan bod in de diverse hoofdstukken. De vragen zijn de volgende.

1. De Vlaamse regering overweegt de invoering van een nieuw wegvignet ter vervanging van de bestaande verkeersbelasting. De hervorming beoogt dus op de eerste plaats een andere manier van betalen voor het gebruik van de wegeninfrastructuur. Het is duidelijk, er wordt nu ook via diverse belastingen en heffingen betaald. Waarom is het nodig dat te hervormen? Wat zijn de doelstellingen van de hervormingen? Wat wil men daarmee bereiken? Dat is de "WAAROM" – vraag.
2. Er komt een nieuw wegvignet. Wie zal dat moeten betalen en op welke infrastructuur wordt het toegepast? Dat is de "WAT" – vraag.
3. Een wegvignet dekt vele ladingen (en is in dat opzicht ook een weinig transparante term). Zo een wegvignet kan ingevoerd worden volgens zeer uiteenlopende modaliteiten. Daar zijn drie aspecten mee verbonden:
  - hoe wordt het tarief bepaald, welke kosten worden in aanmerking genomen voor het vastleggen van het tarief?;
  - het is onvermijdelijk dat een nieuw wegvignet in de praktijk moet functioneren met minimale impact op de verkeersafwikkeling. Daar komt technologie aan te pas. Er zijn diverse systemen mogelijk, de kosten ervan verschillen;
  - heffing en inning van het wegvignet moet georganiseerd worden. Doet de overheid dat zelf of wordt onder één of ander vorm ook de private sector daarbij betrokken? Hoe werkt het systeem als het samenvalt met infrastructures die door de private sector (of door een van de overheid afgescheiden onderneming) worden uitgebaat? Het wegvignet zit te paard op gewestelijke en federale bevoegdheden.

Dat is de "HOE" – vraag.

4. Het wegvignet creëert inkomsten, wat is de "BESTEMMING" ervan? Vermits de regering spreekt over "vervanging van bestaande belastingen" zal compensatie naar de gebruikers aan de orde zijn.
5. De invoering van een nieuw wegvignet zal – al naar gelang van de draagwijdte ervan – "IMPACT" hebben op de economie, op de transportsector, op de afwikkeling van de mobiliteit en op de samenleving in het algemeen. Zonder een redelijk zicht op

deze impact blijft de maatschappelijke aanvaarding van dergelijke nieuwe heffingen problematisch.

6. De invoering van een nieuw wegvignet zal redelijk complex zijn. Hoe wordt zo een besluitvormingsproces aangepakt en wat is een redelijke "TIMING" om een nieuw systeem operationeel te maken.

In dit infodossier worden de vragen één tot en met drie behandeld. Doorheen deze hoofdstukken zal telkens verwezen worden naar buitenlandse voorbeelden en zal er telkens ook voldoende aandacht zijn voor de Europese regelgeving die voor deze problematiek van belang is. Daarom wordt in twee voorafgaande hoofdstukken een eerste algemene schets gemaakt van wat er bestaat en in voorbereiding is in het buitenland op het vlak van "road pricing" en wat de huidige stand van Europese regelgeving is (inclusief geplande hervormingen).

# Hoofdstuk 1– “road pricing” in het buitenland, een eerste stand van zaken

In dit hoofdstuk geven we een eerste overzicht van wat er in het buitenland bestaat aan systemen voor “road pricing” en wat er op korte termijn te verwachten is. In eerste instantie (punt 1) plaatsen we ons in een ruim perspectief en bespreken kort de bestaande initiatieven onder de noemer van “road pricing”. De koppeling tussen “road pricing” en hervorming van de bestaande belastingstelsels t.a.v. het wegvervoer is in heel wat landen aan de orde. Het speelt soms mee in de regelingen t.a.v. de compensaties voor nieuwe vormen van infrastructuurheffingen en is zeker t.a.v. het vrachtvervoer een belangrijk item vanuit het oogpunt van harmonisering op Europees niveau. Daarom bespreken we kort de verschillende belastingstelsels die van toepassing zijn op het wegvervoer in de Europese landen (punt 2).

De meest in het oog springende hervormingen op een nationale schaal in het buitenland hebben betrekking op het vrachtvervoer over de weg. We gaan meer in detail in op een aantal Europese landen waar recent belangrijke hervormingen zijn doorgevoerd of gepland worden. In het bijzonder gaat het over Duitsland, Oostenrijk, Zwitserland en het UK (punt 3).

Dit hoofdstuk geeft een eerste algemeen overzicht. Bij de verdere hoofdstukken zal – waar nodig – meer in detail worden ingegaan op internationale vergelijkingen. We sluiten dit hoofdstuk af met enkele relevante “lessen” die uit deze vergelijking kunnen getrokken worden (punt 4).

## 1. Wat bestaat er zo allemaal?

Er zijn ten eerste de algemene vignetten, zowel voor het vrachtvervoer als voor het particulier vervoer. Ze horen thuis onder de categorie van tijdsgebonden gebruiksrechten. Daaronder valt het eurovignet voor het vrachtvervoer (momenteel van toepassing in de Benelux, Denemarken en Zweden). Ook de gebruiksvignetten voor het particuliere vervoer bestaan in enkele Europese landen zoals Zwitserland, Oostenrijk, Tsjechië en Hongarije. Daarnaast zijn er de eigenlijke tolheffingen. We kunnen een drietal vormen van “road pricing” onderscheiden:

- een “zoneheffing”;
- een “trajectheffing”;
- en een “kilometer of afstandgebonden heffing” op nationale schaal.

Deze essentiële vormen kunnen verder onderverdeeld worden naar gelang van de techniek die gebruikt wordt om de heffing in de praktijk toe te passen. Die technieken dienen om voor de afzonderlijke voertuigen te berekenen wat de effectief te betalen heffing is en zorgen bo-

vendien voor de inning ervan. De evolutie van de gebruikte technieken heeft vooral te maken met de voortgang op het vlak van elektronische heffing zonder onderbreking van de verkeersstroom.

De drie vormen van heffingen kunnen ook nog onderverdeeld worden in enerzijds heffingen die toegepast worden bij de aanleg van nieuwe infrastructuren en heffingen die toegepast worden op bestaande infrastructuur. De eerste categorie komt voor in de hierboven genoemde "trajectheffingen".

We beperken ons in dit hoofdstuk tot de beschrijving van de belangrijkste (technische en institutionele) kenmerken van de verschillende voorbeelden. Elementen van evaluatie komen meer uitgebreid aan bod in de volgende hoofdstukken. De "kilometer of afstandgebonden heffingen" die recent op een nationale schaal werden ingevoerd of waarvan de voorbereiding ver gevorderd is hebben allemaal betrekking op het vrachtvervoer. Deze voorbeelden bespreken we in punt 3 van dit hoofdstuk.

### **1.1. Voorbeelden van gebruiksheffingen**

Het eurovignet is van toepassing op het vrachtvervoer van minimaal 12 ton laadvermogen. Voor de bespreking van het eurovignet zie hoofdstuk 2, punt 4.

We beperken de bespreking hier tot de systemen die gelden voor het overige vervoer en in het bijzonder het personenvervoer. Gebruiksheffingen hanteren een forfaitaire heffing voor het gebruik van het wegennet of voor het gebruik van een deel van het wegennet.

Bekende voorbeelden zijn Zwitserland en Oostenrijk, ook enkele centraal Europese landen hebben een dergelijke heffing ingevoerd.

Zwitserland kent al lange tijd een vignet dat verplicht is voor alle voertuigen voor het gebruik van autowegen en expreswegen. Sedert de invoering van de kilometergebonden heffing voor het vrachtvervoer in 2001 (zie verder) is het forfaitaire vignet alleen nog van toepassing op voertuigen van minder dan 3,5 ton.

Zwitserland kent uitsluitend een jaartarief (van ongeveer € 26), waardoor de occasionele gebruikers het zwaarst belast worden. Dat geldt uiteraard vooral voor buitenlandse voertuigen, die proportioneel dan ook een grote bijdrage leveren in de opbrengst. Er moet wel op gewezen worden dat het jaartarief redelijk goedkoop is, zeker in vergelijking met de tarieven die gelden in Oostenrijk (zie verder). De opbrengst is iets lager dan € 200 mln. De vignetten kunnen gekocht worden op diverse verkooppunten (ook in het buitenland). De controle gebeurt door de douanediens en de politie in het kader van hun gewone opdrachten. Inbreuken zijn aanleiding tot een boete van ongeveer € 65.

Oostenrijk kent sedert 1997 een forfaitair wegenvignet dat van toepassing is op ruim 2.000 km autowegen en snelwegen. Sedert de invoering van de kilometergebonden heffing voor het vrachtvervoer in 2004 is de forfaitaire heffing nog uitsluitend van toepassing op voertuigen van minder dan 3,5 ton (overigens ook voor motorvoertuigen). De opbrengst van de vignetten is bestemd voor de beheerder van het autowegennet "ASFINAG". Er bestaat een jaartarief, een tarief voor 2 maanden en een tarief voor 10 dagen. Het jaartarief bedraagt € 72,60, het twee maandentarief € 21,80 en het tien dagentarief € 7,60 (telkens 20 % BTW inbegrepen). Op enkele specifieke trajecten (PKW Sondermaut in tunnels en op bergpassen) worden hogere tarieven toegepast. De vignetten kunnen in verschillende verkooppunten worden aangeschaft. Voor de "Sondermaut trajecten" is er een zogenaamde "PKW Videomautkarte" beschikbaar die toelaat om via herkenning van vooraf meegedeelde nummerplaten een vlotte doorgang te verzekeren aan de tolpoorten. De opbrengst van het vignettensysteem bedroeg in 2004 € 297 mln (in 2003 € 315 mln). Controle en handhaving gebeurt via manuele controles door medewerkers van ASFINAG. Inbreuken worden beboet met € 120 (voor personenwagens).

Hongarije kent sedert 2000 een forfaitair vignettensysteem op de autowegen en snelwegen (sommige onderdelen zijn echter tolvrij). Het systeem is van toepassing voor alle voertuigen, maar de tarieven verschillen naar gelang van de categorieën (4: voertuigen van minder dan 3,5 ton, tussen 3,5 en 7,5 ton, tussen 7,5 en 12 ton en meer dan 12 ton). Er zijn naast het jaartarief ook vignetten beschikbaar voor 1 maand, 10 dagen, 4 dagen en 1 dag. De laatste categorie geldt enkel voor vrachtwagens boven de 12 ton, een vignet voor 4 dagen is enkel beschikbaar voor de eerste categorie van voertuigen. Die eerste categorie betaalt voor een jaartarief ongeveer € 141. Voor vrachtwagens van meer dan 12 ton loopt dat op tot € 769. Sedert 2002 maakt men voor de controle en de handhaving ook gebruik van elektronische controle.

## 1.2. Voorbeelden van "zoneheffingen"

Het systeem van "zoneheffingen" is een systeem dat "toegang geeft" tot een wel bepaalde afgebakende zone. In de praktijk gaat het over stedelijke gebieden en de regeling is van toepassing op alle of een gedeelte van het gemotoriseerd vervoer. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen systemen waarbij een heffing betaald wordt om (meestal minimaal op dagbasis) binnen de zone te rijden en systemen waarbij betaald wordt telkens men de zone binnenkomt (bij het overschrijden van een cordon). De bestaande operationele systemen worden gekenmerkt door uiteenlopende dimensies (van de betrokken steden en stedelijke zones), verschillende technieken (maar we beperken het wel tot elektronische systemen) en een uiteenlopende plaats in het geheel van het mobiliteitsbeleid en het stedelijk beleid. Een drietal operationele systemen geven een goed overzicht van wat er op dat vlak bestaat en binnen welke context deze systemen functioneren.

### 1.2.1 Het Electronic Road Pricing system (ERP) in Singapore<sup>6</sup>

Het ERP – systeem in Singapore werd ingevoerd in 1998 en is de opvolger van wat al bestond vanaf 1975. Vanaf dan werd voor het deel van de stadstaat dat het meest onderhevig was aan congestie (een zone van 720 ha, 1,2 % van de totale oppervlakte van de stadstaat) een vignet ingevoerd (Area licensing System, ALS). Om deze zogenaamde “restricted zone” binnen te rijden (op werkdagen tussen 7.30 uur en 19 uur en op zaterdag tussen 7.30 uur en 14 uur) moesten alle voertuigen en motorvoertuigen beschikken over een vooraf aangekochte vergunning, te bevestigen op het voertuig. In 1990 werd dit systeem uitgebreid naar enige onderdelen van het wegennet die naar de centrale zone leiden, eveneens onder de vorm van een manueel “Road Pricing System” (RPS). De controle op het effectief gebruik van de vergunning gebeurde bij het overschrijden van de “tolgrens” via een reeks tolpoorten. De tolpoorten dienden enkel om te controleren en in voorkomend geval achteraf te innen en te beboeten. In 1998 werden beide systemen vervangen door een volledig elektronisch systeem, waarbij effectief wordt afgerekend op het moment van het gebruik (“pay as you use”).

Het systeem heeft drie componenten:

- een “in – vehicle unit” met een vooraf betaalde en opgeladen smartcard (cash card);
- ERP – poorten;
- en een controlecentrum.

De “in – vehicle unit” bevat alle informatie over het geregistreerde voertuig en is voorzien van een slot waarin de “cash card” kan worden ingebracht. Dergelijke kaart kan worden gekocht of geladen bij banken of tankstations. 97 % van de voertuigen beschikt over dergelijke unit. In tegenstelling met het oude systeem moeten de voertuigen nu betalen telkens zij de tolzone binnenrijden. Het op de kaart beschikbare krediet wordt bij elke overschrijding van de tolgrens verminderd met de toegepaste heffing (dat kan dus meerdere keren per dag zijn). De tarieven werden in vergelijking met het vroegere systeem naar beneden aangepast (de huidige tarieven variëren van SGD 0,50 tot 3 of € 0,23 tot € 1,41).

Het systeem in Singapore is om diverse redenen heel specifiek<sup>7</sup>, wat vergelijkbaarheid met onze Europese situaties wat bemoeilijkt. Er zijn evenwel twee heel opmerkelijke kenmerken aan het systeem die hoe dan ook belangrijk zijn:

- de technologische mogelijkheden voor een zeer gedifferentieerde heffing (naar tijd, naar plaats en naar voertuig) worden maximaal benut. Het systeem werkt zodanig

<sup>6</sup> Informatie gebaseerd op A.P. Gopinath Menon, ERP in Singapore – a perspective one year on. Land Transport Authority Singapore (februari 2000).

<sup>7</sup> De stadstaat werkt bijv. ook met een quota voor het aantal te registreren voertuigen en organiseert op regelmatige tijdstippen biedingen om binnen de vastgelegde quota een voertuigregistratie te kunnen kopen.

dat het tarief zeer flexibel kan worden toegepast. Dat heeft er toe geleid dat tarieven worden bepaald op halfuurbasis en dat in functie van de gemiddelde snelheid<sup>8</sup>. De flexibiliteit gaat zo ver dat recent de overgangen tussen de tarieven op het einde of begin van een nieuwe tijdszone worden aangepast om het probleem tegen te gaan dat bestuurders hun snelheid met opzet aanpassen bij het naderen van de tolzones;

- het systeem is heel expliciet opgezet als een sturingsstelsel. Inkomstenvererving is niet als dusdanig aan de orde. Dit wordt zover doorgedreven dat sedert de invoering van het nieuwe systeem in 1998 de maandelijkse opbrengsten gedaald zijn tot 60 % van wat oorspronkelijk in het oude systeem werd vergaard.

De technologie (een “dedicated short-range communication system”) blijkt zonder veel problemen te werken. De meest voorkomende problemen hebben te maken met de handhaving, wat blijkbaar in veel gevallen samenhangt met het niet correct gebruiken van de cash card (bijv. niet tijdig heropladen, vergeten in het unit in te brengen, ...).

### 1.2.2 De “London congestion charge”<sup>9</sup>

In de loop van de jaren '90 werden diverse studies opgezet met het oog op het invoeren van een tolheffing in Londen. Het project kwam pas echt in een stroomversnelling toen de nieuw verkozen Major of London K. Livingstone zijn verkiezingsmanifest op dat vlak in de praktijk omzette. Doel van de heffing was de bestrijding van de congestie, het versterken van het openbaar vervoer (betrouwbaarheid en doorstroming van het busvervoer) en het voorzien van extra inkomsten voor de uitvoering van de mobiliteitsplannen. Een “transport act” van 2000 voorzorg voor het eerst in de bevoegdheid van de Greater London Authority om een congestieheffing in te voeren.

De “congestion charging scheme” is van start gegaan in februari 2003. Het is van toepassing op een eerder beperkt, maar uiterst belangrijk stedelijk gebied (central London), met een totale oppervlakte van ongeveer 21 km<sup>2</sup> of 1,3 % van de totale oppervlakte van Greater London. De “congestion charging zone” bevat de meest belangrijke administratieve en publieke diensten, winkelcentra, uitgaansbuurt en commerciële en financiële hoofdkwartieren. De zone is begrensd door de “inner ring road”. Daarop zijn er 174 grenspunten (in en uit), waar signalisatie duidelijk maakt dat de heffingszone begint of eindigt. De heffing is van toepassing op alle voertuigen (er zijn wel vrijstellingen) die binnenrijden of rondrijden of geparkeerd staan op publieke plaatsen in de zone. Er wordt betaald voor een “dagpas” voor een bedrag van £ 5 (€ 7,2). Dit tarief geldt ook voor vrachtwagens. Sedert 1 april 2005 is een verhoogd tarief van toepassing (£ 8 of € 11,6). Het is ook mogelijk om week, maand en jaarpassen aan te schaf-

<sup>8</sup> Zowel voor de expreswegen als voor de hoofdwegen binnen de “restricted zone” worden referentiesnelheden bepaald (respectievelijk tussen 45 tot 65 km per uur en 20 tot 30 km per uur). Blijft het verkeer onder die gemiddelde snelheid dan stijgt het tarief, blijft het verkeer er boven dan daalt het tarief. De verkeersafwikkeling wordt vier keer per jaar geëvalueerd en op grond daarvan worden de tarieven aangepast.

<sup>9</sup> Informatie gebaseerd op Blake en Santos, Preliminary results of the London Congestion Charging Scheme, departement of Applied Economics Cambridge, november 2003. Transport for London, Central London Congestion Charging Scheme, impacts monitoring, January 2005.

fen. De “dagpas” is verplicht van maandag tot en met vrijdag van 7.00 uur tot 18.30 uur<sup>10</sup>. Op zaterdag, zondag, “bank holidays” en drie werkdagen volgend op 26 december is de heffing niet van toepassing. Inwoners van de zone moeten ook betalen, maar kunnen mits voorafgaande registratie een tot 90 % gereduceerde vergunning aankopen (minimaal voor een week). Voor bedrijven met een vloot aan voertuigen is er een speciale regeling van toepassing. De vergunning legt geen beperkingen op wat het aantal gereden kilometers betreft, noch wat het aantal keren binnenrijden in de zone betreft. Er werd omwille van de complexiteit van het systeem dat op korte termijn moest ingevoerd worden<sup>11</sup> afgezien van een dergelijke gedifferentieerde heffing. Tenminste in een eerste fase.

Het systeem werkt zonder tolpoorten en vergt geen enkele apparatuur in het voertuig. De gebruikers moeten zich laten registreren voor het rijden binnen de zone. De registratie wordt gecontroleerd door een netwerk van camera's die onderdeel zijn van een “Automatic number plate recognition” (ANPR technologie). De camera's staan bij de grenspunten en binnen in de zone op de belangrijkste wegen en maken een opname van alle voertuigen. Dagelijks worden alle opnames grotendeels automatisch gecontroleerd om uit te maken in hoeverre de gefotografeerde voertuigen ook effectief geregistreerd zijn. Registratie is mogelijk tot op de dag zelf en dat tot en met 24.00 uur (maar bij een registratie tussen 22.00 en 24.00 uur moet £ 10 betaald worden). Tegen 7.00 uur op de volgende dag is Transport for London (Tfl) in het bezit van de namen en adressen van eigenaars van voertuigen die niet geregistreerd werden (en niet in aanmerking komen voor een vrijstelling). Ze worden boven op de eigenlijke heffing beboet met een boete van £ 100 (€ 144), die bij betaling binnen de 14 dagen herleid wordt tot £ 50 of verhoogd tot £ 150 indien binnen de 28 dagen niet is betaald. Registratie kan via verschillende kanalen (via handelspunten, internet, sms, call centre).

De “congestion charging scheme” wordt gerund door Tfl, wat een publieke onderneming is van de “Greater London Authority”. Tfl is verantwoordelijk voor de exploitatie van de “underground” en exploiteert eveneens de belangrijkste openbare busdiensten. Tfl is beheerder van het wegennet. De technische uitwerking en de exploitatie van het systeem zijn uitbesteed aan een provider, met name de “Capita group”.

Het valt niet te ontkennen dat de invoering van de congestieheffing in Londen een keerpunt is in het Europese debat over “road pricing” En niettegenstaande het systeem nog ver verwijderd is van wat de theoretici als de meest optimale oplossing voorstellen (een zeer gedifferentieerde heffing) kan men het belang van een aantal resultaten en de vrij vlotte implementatie van het systeem niet ontkennen. De vermindering van de congestie wordt geschat op ongeveer 30 % en dat effect blijkt zich te stabiliseren. In tegenstelling met wat eerder werd verwacht lijkt

<sup>10</sup> Oorspronkelijk was de “charging” tijd voorzien tot 19.00 uur, maar onder druk van de “entertainment business” werd dat aangepast.

<sup>11</sup> Spijts de vrij intense raadplegingprocedures die werden gevolgd is het systeem op een minimum van tijd klaargestoomd. Het proces werd opgestart in 2001 en de operationalisering was een feit op 17 februari 2003.

het Londense voorbeeld minder aantrekkingskracht te hebben. Er komt in de UK – niettegenstaande heel wat plannen – weinig schot in de zaak. En vergevorderd plan om congestieheffing in te voeren in Edinburgh werd in een referendum door de bevolking verworpen (bijna 75 % tegen)<sup>12</sup>. Het project is daar “dood en begraven”. In de regio van Bristol is dan weer eind februari een raadpleging gestart over een “joint local transport plan” waarin één van de opties om voor de nodige middelen te zorgen (en eigenlijk de enige optie die voldoende middelen kan opbrengen) de invoering van een “congestion charge” is.

Bij een eerste beoordeling van het systeem (en los van een meer gedetailleerde evaluatie) zijn een viertal kenmerken aan te stippen:

- technisch is eigen aan het systeem dat de gebruikers over geen enkele apparatuur moeten beschikken voor de operationalisering ervan, via automatische herkenning van de nummerplaten wordt de heffing geregeld zonder enige onderbreking van de verkeersstroom. Het systeem is eenvoudig en transparant;
- bijzonder veel aandacht is gegaan naar de publieke consultatie omdat vanaf het begin begrepen werd dat het systeem staat of valt met de publieke aanvaarding ervan. Wat ook elders gebleken is, geldt blijkbaar hier ook: naarmate de uitvoering vordert neemt ook het maatschappelijk draagvlak toe. De betrokkenheid van de samenleving houdt niet op met de beslissing en de operationalisering ervan. Blijvende inspraak en consultatie maakt een gefaseerde verdere uitbouw van het systeem mogelijk. Er wordt via zogenaamde “variation orders” wijzigingen aangebracht, waarvan de belangrijkste het voorwerp van een publieke consultatie zijn. Tot eind februari liep bijv. een consultatie over de verhoging van het dagtarief van £ 5 tot £ 8 Op basis van een gelijkaardige consultatie is in de loop van 2004 beslist tot een uitbreiding van de zone. Het systeem is derhalve aan een snelle bijsturing toe, maar zonder afbreuk te doen aan de essentiële basisbeginselen;
- het systeem is in hoofdzaak gericht op de bestrijding van congestie, maar past binnen een ruim algemeen geïntegreerd transportplan;
- systematische en regelmatige monitoring van het systeem in al zijn aspecten (effecten op mobiliteit, effecten op de leefgemeenschappen, op economische en commerciële activiteiten, performantie en klantvriendelijkheid van het systeem) krijgt veel aandacht. In april 2005 is het derde “annual impact monitoring report” verschenen.

---

<sup>12</sup> In Edinburgh (Schotland) werd in het kader van een transportstrategie een gelijkaardige “congestion charge” voorzien als in Londen. Ter voorbereiding van het referendum (afgesloten op 21 februari 2005) werd een “public enquiry” georganiseerd die aanleiding is geweest tot bijstellingen van de oorspronkelijk voorgestelde regeling. Bij invoering zou de regeling van toepassing worden vanaf 2006 en gelden voor 20 jaar. Het systeem is erg vergelijkbaar met dat van Londen, met dien verstande dat er gewerkt wordt met twee zones (respectievelijk een kleine zone rond de historische stadskern en een uitgebreidere “outer cordon” waarvoor verschillende periodes gelden voor de heffing). De heffing zou £ 2 bedragen per dag. Oorspronkelijk waren inwoners van Edinburgh die buiten de “outer cordon” wonen vrijgesteld voor de uitgebreide zone. Op basis van de “public enquiry” is dat terugschroefd. Zie voor informatie <http://iti.tiedinburgh.co.uk/>.

### 1.2.3 De “cordontol” in Trondheim (Noorwegen)<sup>13</sup>

Trondheim is een stad in centraal Noorwegen van ongeveer 150.000 inwoners, met daarboven op een studentenpopulatie van 30.000. De stad ligt in een pendelzone van ongeveer 280.000 inwoners. De afstand tot andere belangrijke steden is redelijk groot, zeker in vergelijking met bijv. de Vlaamse situatie.

Trondheim was de eerste Europese stad waar een elektronische heffing werd ingevoerd in 1991. In de eerste fase was de heffing van toepassing op een ringweg, vanaf 1998 werd het systeem hervormd tot een cordonheffing voor het zogenaamde Central Business District (CBS)<sup>14</sup>.

De tolheffing werkt voor het grootste deel volledig elektronisch via DSRC –technologie, waarbij de voertuigen zijn uitgerust met een unit. Dat was al het geval in 1991, vanaf 2001 is in Noorwegen overgeschakeld naar een nieuw elektronisch systeem dat over het gehele land van toepassing is ongeacht de verschillende operatoren voor de concrete exploitatie van tolwegen. De voertuigen zijn uitgerust met een “AutoPASS On-Board Unit (bevestigd op de voorruit, meer dan 90 % van de voertuigen is daarmee uitgerust). De gebruikers moeten verder met de toloperatoren een contract afsluiten voor het gebruik van deze apparatuur. Vanaf 1 februari 2004 is dat afzonderlijk contract vervangen door een gemeenschappelijk contract voor alle operatoren. De technologie is eigendom van de Noorse wegeadministratie (overheidsagentschap) die ook instaat voor de exploitatie ervan.

Het tolsysteem (op de ringweg) in Trondheim werkt met 23 tolpunten, waarvan er slechts één bemand is. De rest zijn onbemande tolpoorten die telkens twee rijvakken bevatten (één voor de bezitters van een contract en een ander voor casuele gebruikers die moeten betalen via munten, andere betalingsmogelijkheden zijn niet voorhanden).

De cordontolheffing is van toepassing op alle voertuigen en geldt elke werkdag van 6 uur tot 18 uur. Er zijn twee tarieven respectievelijk voor de ochtendspits (van 6 uur tot 10 uur) en voor de rest van de heffingperiode (van 10 uur tot 18 uur). Het tarief is echter voor beide periodes gelijk (15 NOK of € 1,81), tenzij de gebruiker over een contract beschikt. Een contract kan volgens twee formules worden afgesloten, ofwel een voorafgaande betaling (drie formules die een recht geven op een forse korting) en een betaling achteraf ervan (via maandelijkse domiciliëring, wat ook aanleiding geeft tot korting)<sup>15</sup>. Vrachtwagens van meer dan 3,5 ton betalen het dubbel tarief. De gebruikers moeten – ongeacht het aantal ritten – maximaal één keer per uur betalen en nooit meer dan 60 ritten per maand worden belast.

<sup>13</sup> Informatie gebaseerd op PROGRESS Project 2000-CM. 10390, main project report july 2004, <http://www.progress-project.org/>, <http://www.autopass.no/newsread/news.asp?N=5009> en <http://www.transport-pricing.net/conference3.html>.

<sup>14</sup> Daarnaast exploiteert dezelfde operator twee vakken van het autowegennet (E6 en E39), waarvoor een concessie geldt tot respectievelijk 2012 en 2027 en daarmee overeenstemmende tolheffing (24 uur op 24 uur).

<sup>15</sup> De voorafgaande betalingen geven in de ochtendspits korting van 20 tot 40 %, in de rest van de periode van 40 % tot 60 %.

Van in het begin is de tolheffing op de ringweg en het ondertussen uitgebreide systeem geconcipieerd voor de financiering van het zogenaamde “Trondheim package”. Daarmee is een hele reeks infrastructuurwerken en mobiliteitsmaatregelen gevat die voor 40 % gesubsidieerd worden door de nationale overheid. Één van de voorwaarden echter voor deze nationale subsidie was een lokale inbreng (overige 60 %) via een tolheffing. 75 % van de opbrengst van de tol is bestemd voor weginfrastructuur, de rest gaat naar maatregelen inzake openbaar vervoer, veiligheid en milieumaatregelen. De tolheffing is expliciet gekoppeld aan de financiering van dit programma en moet volgens de huidige Noorse wetgeving eindigen bij afwerking van het programma. Onder deze omstandigheden loopt de tolheffing dan ook af eind december 2005. De Noorse wetgeving voorziet de mogelijkheid om een echte congestieheffing in te voeren, maar dat kan niet parallel lopen met een financierende heffing.

Er zijn twee opvallende kenmerken aan het systeem in Trondheim:

- de ontwikkeling van een gemeenschappelijke technologie voor geheel Noorwegen die gebruikt wordt door de verschillende operatoren, de technologie is afgestemd op wat ook Europees als standaard geldt;
- de expliciete koppeling aan de financiering van een lange termijn mobiliteitsplan (1991 – 2005) op lokaal vlak binnen het kader van een nationale medefinanciering. De nationale wetgeving creëert overigens een kader voor lokale “road pricing” en verbiedt expliciet de gelijktijdige toepassing van een financieringsheffing en congestieheffing. Het systeem in Trondheim is (afgezien van de autowegvakken) van toepassing op bestaande infrastructuur, maar dient o.m. voor de financiering van nieuwe infrastructuur, naast meer algemene mobiliteitsmaatregelen.

### 1.3. Voorbeelden van “trajectheffingen”

Dit soort heffingen is internationaal al veel langer een feit. Dit soort heffingen wordt ook traditioneel gekoppeld aan het begrip “tol”. Het wordt al lang toegepast voor de financiering van belangrijke kunstwerken (tunnels en bruggen) of heel specifieke wegtrajecten. Het is ook nauw verbonden met het beleid in een aantal landen om de bouw van het hoofdwegennet in concessie te geven aan ofwel publieke of private ondernemingen. “Trajectheffingen” (onder de vorm van een heffing om gebruik te maken van een bepaald traject van het wegennet) zijn in hoofdzaak gericht op de financiering van nieuwe infrastructuur en de exploitatie ervan gedurende de concessieperiode. Maar dat is niet noodzakelijk de enige grond voor dergelijke heffingen. Er zijn internationaal ook een beperkt aantal andere voorbeelden operationeel. In heel wat gevallen zijn de tolheffingen ook gedifferentieerd naar de afgelegde afstand, het tijdstip en het soort voertuigen.

We bespreken hier onder enkele internationale voorbeelden die een redelijk goed beeld geven van de verschillende toepassingen. De nadruk ligt o.m. ook op enkele institutionele aspecten

(vorm van de concessies, rol van private en publieke instanties, ...). Voor een evaluatie van deze voorbeelden verwijzen we ook naar de volgende hoofdstukken, we beperken het hier hoofdzakelijk tot een korte beschrijving van de systemen.

### **1.3.1 Autowegenconcessies en tolwegen in enkele Europese landen – toepassingen voor een volledig netwerk**

Onder de ruime noemer van “tolconcessies” vallen diverse vormen van concessies. De meeste in de Europese landen gaan over concessies waarbij de concessiehouder instaat voor “finance, build, maintain and operate”. In sommige gevallen komt de concessiehouder enkel tussen in een deel van de constructiekosten en kan hij ter compensatie daarvan een tol heffen. Er zijn ook gevallen waarin uitsluitend de tolheffing in een concessie wordt ondergebracht.

We beperken ons bij deze eerste bespreking tot de eerste categorie.

Een aantal Europese landen hebben al een lange traditie op het vlak van concessies voor de bouw en de exploitatie van autowegen. Enkele kerncijfers over het netwerk van autowegen onder concessieformule in een aantal landen<sup>16</sup>:

- Frankrijk: op een netwerk van ongeveer 10.380 km autowegen (inclusief stedelijke autowegen) is ongeveer 7.840 km in concessie;
- Italië: ongeveer 5.600 km autowegen in concessie op een totaal van ongeveer 6.500 km autowegen;
- Spanje: op een totaal van 9.600 km 2.600 km in concessie;
- Portugal: 1.240 km in concessie op een totaal van ongeveer 1.660 km.

Frankrijk<sup>17</sup> is begonnen met het concessiestelsel in 1955. In een eerste fase werden daarvoor “sociétés d’économie mixte” opgericht, volledig in handen van de overheid. In 1970 werd het systeem opengetrokken naar private concessiehouders, in de loop van 1970 – 1973 werden vier private maatschappijen opgericht. Vrij snel werden drie deficitaire private maatschappijen overgenomen door de publieke sector en werd begin van de jaren '80 een overkoepelende instelling opgericht (Autoroutes de France) die moest instaan voor een herverdelingsmechanisme tussen de publieke ondernemingen. In 1994 is een nieuwe hervorming doorgevoerd door herkapitalisatie van een aantal maatschappijen en door het oprichten van 3 regionale polen. Tevens werd de formule ingevoerd van vijfjaren “plans contracts”. Met een hervorming in 2001 werd de concurrentie bij toekenning van nieuwe concessies versterkt en de werking van de “sociétés d’économie mixte” werd meer afgestemd op dat van de private concessiehouders (wat o.m. inhoudt dat een aantal voordelen zoals staatswaarborg wegvallen, de noodzaak om dividenden uit te betalen aan aandeelhouders). In uitvoering van deze hervorming heeft de Franse staat een deel van zijn aandelen naar de beurs gebracht. In een eerste fase

<sup>16</sup> Bron: Eurostat (length of motorways) en Asecap, statistics 2004.

<sup>17</sup> Bron: Le régime d’exploitation des concessions autoroutières”, vie-publique, dossier.

aandelen in de ASF (Autoroutes Sud France), in de loop van 2005 is een gedeeltelijke beursgang gepland voor SANEF (Autoroutes Nord et Est France). Er is ook voorzien dat voor nieuwe concessies subsidies mogelijk zijn. De oorspronkelijke concessie-termijnen van 35 jaar werden verlengd.

Concessiehouders voor tunnels buiten beschouwing gelaten zijn er 7 belangrijke concessiehouders, waarvan één volledig privaat (COFIROUTE). De overige zijn gegroepeerd rond drie groepen. Vrij recent heeft de nieuwe regering van De Villepin beslist om tot een versnelde privatisering van drie belangrijke groepen (waarin de overheid 50 tot 75 % van de aandelen aanhoudt) over te gaan<sup>18</sup>.

In de vijfjarige contracten worden ook de regels vastgelegd voor de bepaling van de toltarieven.

Italië<sup>19</sup> kent eveneens een sterk uitgebouwd systeem van concessies, ongeveer 24 maatschappijen zijn actief. De belangrijkste groep "Autostrade S.p.A" controleert meer dan de helft van de autowegen in concessie en is een volledig private groep (op de beurs genoteerd). De groep is ook aanwezig in andere landen (bijv. betrokken bij de kilometerheffing in Oostenrijk en heeft 25 % aandeel in de "Midland Expressway Ltd" die de M6 tolweg in de UK uitbaat en is ook één van de kandidaten voor de tolheffing voor het vrachtvervoer in de UK, zie verder). De concessies zijn van contractuele aard en regelen diverse aspecten van de concessie, ze voorzien in jaarlijks toe te passen aanpassingen aan de tarieven, waarbij een regulering wordt gevolgd volgens het principe van "price cap" en waarmee de tarievenevolucie wordt vastgelegd. Een dergelijke regeling is één van de formules om in een gereguleerde markt de betrokken ondernemingen voldoende winstmogelijkheden te geven, maar onder sociaal optimale omstandigheden. Onder een "price cap" – regulering wordt de ondernemingen onderworpen aan een gewogen prijsplafond voor vooraf bepaalde diensten. Het is de optie dat de ondernemingen voldoende prikkels krijgen om efficiënt te produceren en daarmee bereikte kostenbesparingen kunnen behouden.

Ook Spanje<sup>20</sup> heeft gebruik gemaakt van het concessiestelsel en ook in de nog verdergaande uitbreiding van het wegennet wordt daarvan gebruik gemaakt. Er zijn momenteel een 17-tal concessiehouders actief gegroepeerd rond drie holdings waarvan één in publieke handen (maar ondertussen ook geprivatiseerd). De concessies gelden voor 75 jaar, staatswaarborg is sedert enige tijd uitgesloten en de concessiehouders mogen ook activiteiten ontwikkelen op het vlak van telecommunicatie. Spanje heeft ook een gemeenschappelijke techniek ontwikkeld voor ETC (VIA-T) dat op alle tolwegen van de verschillende concessiehouders van toepassing is. Spanje past ook op een aantal trajecten het principe van schaduwtoeloe toe.

<sup>18</sup> Zie bericht Le Monde van 22 augustus 2005.

<sup>19</sup> Bron: AISCAT, motorways in figures (2003), ASECAP, [http://www.asecap.com/english/mem\\_italy.htm](http://www.asecap.com/english/mem_italy.htm).

<sup>20</sup> Zie: Asecap, [http://www.asecap.com/english/mem\\_spain.htm](http://www.asecap.com/english/mem_spain.htm), [http://www.aseto.es/index\\_i.htm](http://www.aseto.es/index_i.htm).

In de meeste van de systemen vindt de verspreiding van elektronische tolheffing in een versneld tempo plaats, waarbij meestal gebruik gemaakt wordt van een “tag” die kan toegepast worden op de verschillende trajecten (ongeacht de operatoren). In Frankrijk is dat bijv. de “Liber - t” (een badge aan te brengen op de voorruit van het voertuig en te gebruiken op alle autowegen).

### 1.3.2 Enkele andere voorbeelden van pps – constructies

In Duitsland wordt de betrokkenheid van de private sector bij de uitbouw, onderhoud en exploitatie van het autowegennet geregeld via twee “Betreibermodelle”<sup>21</sup>. Sedert 1994 (met onder-tussen enige wijzigingen) bestaat er een wetgeving waarbij de private financiering van auto-wegen geregeld wordt. Projecten die onder deze regeling vallen voorzien in een volledige overdracht van de bouw, onderhoud, exploitatie en financiering van het project naar de private ondernemingen. De projecten moeten wel nog altijd het voorwerp uitmaken van de planning zoals die in het kader van de infrastructuurplanning van de Bund wordt voorzien. De deelsta-ten worden in de besluitvorming betrokken. De voorziene projecten hebben in hoofdzaak be-trekking op kunstwerken (bruggen en tunnels) en korte aansluitingsstukken. De financiering is volledig ten laste van de private onderneming, de deelstaten kunnen tot een maximum van 20 % van de bouwkosten subsidiëren om voor de nodige rendabiliteit te zorgen. De financiering moet volledig opgebracht worden door tolheffing, die expliciet gebonden is aan de kosten van het project (voor het vrachtovervoer van meer dan 12 ton geldt dus een eigen specifieke hef-fing, maar alle andere voertuigen moeten ook de heffing betalen). Er is nog maar één project operationeel (tunnel Warnow in Rostock), de situatie is goed vergelijkbaar met wat bij ons de NV Tunnel Liefkenshoek is, met dien verstande dat de uitbater een private onderneming is (overigens één van de kandidaten voor de Antwerpse Oosterweelverbinding). Er staan nog mogelijke projecten op stapel voor een totaal investeringsbedrag van ongeveer € 2,4 mld.

Daarnaast bestaat er een tweede “Betreibermodel” dat gekoppeld is aan de invoering van de LKW – Maut. In het kader van dit model kunnen de bouw en de financiering van bijkomende rijstroken en het onderhoud en de exploitatie van een deel van het netwerk worden overge-dragen aan de private sector. Er kan maar gebruik gemaakt worden van deze formule voor projecten waar uitvoering op korte termijn aan de orde is (versnellen van investeringsprojecten is de hoofddoelstelling), het moet gaan over projecten van een voldoende lengte (minstens 20 tot 30 km). De financiering wordt verzekerd door het doorstorten van de opbrengsten op het traject van de LKW – Maut. Een heffing voor de overige voertuigen is niet toegelaten, ter com-pensatie daarvan kunnen de projecten genieten van een 50 % subsidie vanuit de federale overheid.

<sup>21</sup> Zie “Betreibermodelle für die Bundesfernstrassen”, <http://www.bmvbw.de/Betreibermodelle-fuer-die-Bundesfernstrassen-.739.htm>.

De eerste projecten zouden van start gaan vanaf 2006 (er is een lijst van mogelijke projecten voor een totale afstand van 525 km). Recent heeft de Duitse verkeersminister aangekondigd dat 5 projecten op de markt worden gebracht onder deze formule. In maart wordt het eerste project aanbesteed (A8 in Beieren, Augsburg West – München Allach).

In het Verenigd Koninkrijk<sup>22</sup> werd in 2000 een concessie gegeven aan een private groep voor de bouw, de financiering en de exploitatie van een alternatief voor de drukke M6 in de stedelijke agglomeratie van Birmingham. De concessie loopt over een periode van 53 jaar (3 jaar voor de bouw en 50 jaar voor de exploitatie, na die periode gaat het project over naar de overheid). De concessie is in handen van “Midland Expressway Limited”<sup>23</sup>. Het project is operationeel sedert december 2003 en heeft betrekking op een autoweg met een lengte van 43 km. Er wordt tol geheven gedurende 24 uur. De tol is gedifferentieerd naar soorten voertuigen in 5 categorieën (personenwagens, motorfietsen, licht vrachtvervoer en bestelwagens en zwaar vrachtvervoer). De tolheffing is ook gedifferentieerd naar gelang van het tijdstip. Bij de tariefbepaling wordt ingespeeld op marktomstandigheden en in het bijzonder voor het vrachtvervoer werd in de loop van augustus 2004 een discount tarief ingevoerd. De alternatieve route lijkt voor het doorgaand verkeer in de agglomeratie een tijdsbesparing op te leveren van 30 minuten. Tussen januari 2004 en januari 2005 was het verkeer op de tolweg gestegen met 25 %. Het verkeersniveau komt uit op ongeveer een 1/5<sup>e</sup> van het totale doorgaand verkeer. Opvallend is wel dat met de bouw van deze nieuw – privaat gefinancierde – verbinding het verkeer in zijn totaliteit fors is toegenomen. Bovendien lijkt de tolweg aanleiding te geven tot overdreven snelheden. Deze kritische bedenkingen zullen zeker een rol spelen bij de beslissing over een tweede nieuw aan te leggen tolweg (meer dan 80 km lang) tussen Birmingham en Manchester. Een recent rapport van de transportcommissie van het “house of commons” is overigens vrij kritisch over deze operatie, in het bijzonder omwille van de geringe controle die de overheid nog heeft op het project. De commissie waarschuwt dan ook voor een al te overhaaste beslissing over een nieuw project<sup>24</sup>.

In beide gevallen – en dat is overigens ook het geval op de meer netomvattende tolwegen (zie Frankrijk, Italië en Spanje) – maakt een belangrijk deel van het verkeer gebruik van elektronische heffing (via de aanwezigheid van een on-board-unit).

Ook in Nederland is PPS voor wegeninfrastructuur aan de orde om in hoofdzaak voorgenomen projecten sneller te kunnen uitvoeren. PPS heeft al een heel traject afgelegd, maar op het vlak van wegverbindingen is de concrete uitvoering nog vrij beperkt gebleven (we laten projecten zoals de Westerscheldeverbinding buiten beschouwing). Twee projecten zijn in uitvoering onder de noemer van PPS. In beide gevallen (A59 Noord Brabant en RW 31 Friesland) gaat

<sup>22</sup> Zie Department for transport: “Feasibility study of road pricing in the UK – report, <http://www.m6toll.co.uk/> .

<sup>23</sup> Eigendom van het Italiaanse Autostrade SpA en het Australische Marquarie (ook aandeelhouder BIAC).

<sup>24</sup> House of Commons, transport committee: Road pricing, the next steps (16 maart 2005).

het over omvorming van bestaande wegen naar autowegen. De versnelde uitvoering van deze projecten onder druk van de provinciale instanties is mogelijk gemaakt door een overdracht van bevoegdheden (en risico's) van het rijk naar het provinciale niveau (met inbegrip van een financiële vergoeding vanuit het meerjarenprogramma infrastructuur, MIT). In beide gevallen hebben de provincies een overeenkomst afgesloten met een private groep die voor een periode van 15 jaar (+ uitvoeringstermijn) de verantwoordelijkheid draagt voor de financiering, de bouw en het onderhoud van de weg. De private investeerder wordt vergoed via een zogenaamde "beschikbaarheidsvergoeding". Er wordt dus niet voorzien in een tolheffing en de beschikbaarheidsvergoeding heeft ook niet het karakter van een schaduwtoel, vermits er geen verband is met het verkeersvolume<sup>25</sup>. Recent heeft de minister de tweede kamer ingelicht over de resultaten van een eerder opgerichte "taskforce PPS/infrastructuur"<sup>26</sup>. Daarin worden een aantal afspraken aangegeven die gemaakt werden met de marktpartijen om PPS meer kansen te geven. De Nederlandse regering heeft overigens beslist dat voor alle infrastructuurprojecten groter dan € 112,5 mln expliciet de meerwaarde van PPS zal beoordeeld worden via een "marktscan". Op korte termijn worden drie projecten aanbesteed (Tweede Coentunnel, A4 Delft – Schiedam en A2 passage in Maastricht). Voor twee projecten wordt een "DBFM - constructie" opgezet.

Het is ook de bedoeling om in het kader van de verdere uitwerking van de mobiliteitsnota een uitgewerkt kader voor tolheffingen te voorzien (in samenhang met een standpunt over prijsbeleid in het algemeen). Mogelijke locaties zijn al aangegeven, een wetswijziging wordt op korte termijn voorbereid. Maar het ziet er naar uit dat tolheffing geen groot gewicht zal krijgen vermits de minister uitdrukkelijk stelt dat de voortgang met PPS – constructies geen vertraging mag oplopen door het onderzoek naar de verruiming van de mogelijkheden voor tolheffing.

## 2. Wegvervoer en belastingen in de Europese Unie

Ten gronde wordt er in de lidstaten van de Europese Unie door wegvervoer vier soorten belastingen of heffingen betaald<sup>27</sup>:

- belastingen op de aankoop van een voertuig en eventuele registratietaksen;
- jaarlijks terugkerende belastingen op het bezit van een voertuig;
- accijnzen op brandstoffen gebruikt door voertuigen;
- en tolheffingen en gebruiksrechten.

Deze vier soorten belastingen of heffingen komen niet altijd voor in alle landen. Ze zijn bovendien in de meeste gevallen verschillend (zowel naar belastingsbasis als naar tarief) naar ge-

<sup>25</sup> Voor informatie over de kenmerken van deze pps – constructies zie [http://pps.minfin.nl/default.asp?CMS\\_ITEM=MFCPPSR0130D2A0363C334D4FB3E0CE8D6B6509AD](http://pps.minfin.nl/default.asp?CMS_ITEM=MFCPPSR0130D2A0363C334D4FB3E0CE8D6B6509AD).

<sup>26</sup> Brief aan de tweede kamer d.d. 25 februari 2005 (RWSCD 2005/1427).

<sup>27</sup> Er zijn er nog enkele andere die ook in heel wat lidstaten voorkomen, zoals bijv. de taksen op verzekeringen, taksen op rijbewijzen. We laten die buiten beschouwing.

lang het gaat over personenvervoer of vrachtvervoer (of meer in het algemeen commercieel vervoer). Achtergrond van dergelijke analyse is dikwijls de vraag “waar rijdt men het goedkoopst of het duurst?”. Die vraag is niet te beantwoorden met de eenvoudige vergelijking van een aantal tarieven, omdat een niet onbelangrijk deel van de belastingen moet “uitgesmeerd” worden over de levensduur van de voertuigen en de gemiddeld afgelegde kilometers per jaar. In geval van het vrachtvervoer komt daar nog bij dat belastingen op kapitaal en arbeid mee in rekening moeten gebracht worden om ten gronde enige uitspraken te kunnen doen over de concurrentieverhoudingen in het vrachtvervoer die uiteraard niet alleen bepaald worden door specifieke transporttaksen. Belangrijk bij deze problematiek zijn ook de Europese richtlijnen inzake minimumtarieven (accijnzen en verkeersbelasting voor het vrachtvervoer). Die zijn o.m. van belang bij de discussie over mogelijke compensaties en voorstellen voor variabilisering van verkeersbelastingen.

In dit onderdeel beperken we ons vooral tot de algemene basisgegevens<sup>28</sup>. We brengen ook enkele elementen samen die een aanduiding geven van de impact van belastingen en heffingen voor de concurrentieverhoudingen in het vrachtvervoer.

## 2.1. Belastingen op de aankoop van voertuigen

In onderstaand overzicht zijn de aankoopbelastingen voor voertuigen in de lidstaten van de EU (15 lidstaten) samengevat. Onderscheid wordt gemaakt tussen de BTW, de aankoopbelastingen en de eventuele registratietaksen.

Voor België is de aankoopbelasting de gewestelijke belasting BIV (in verkeersstelling). De registratietaks op het aanschaffen van een eerste nummerplaat (eerste inschrijving) is een federale taks, per 1 januari 2004 is hij in uitvoering van het federale regeerakkoord gehalveerd (tegen het einde van de legislatuur zou die helemaal worden afgeschaft). Alle EU – lidstaten (voormalige 15 lidstaten) heffen BTW op de aankoop van voertuigen. Dat is overigens geharmoniseerd op het niveau van de Europese Unie, de lidstaten taxeren op basis van het zogenaamde standaardtarief. De tarieven variëren tussen 15 % (Luxemburg) en 25 % (Zweden en Denemarken).

Vier landen kennen geen aankoopbelasting, de meeste landen passen ze niet toe op commerciële voertuigen. Denemarken is uitdrukkelijk een uitschieter in dit overzicht met bijzonder hoge aankoopbelastingen. Inclusief BTW bereikt de gemiddelde belasting in % van de aankoopprijs rond de 175 %. Ook Finland, Nederland en Ierland kennen vrij hoge belastingtarieven. Het laagste belastingpercentage komt voor in Duitsland, Luxemburg, UK en Frankrijk<sup>29</sup>. België behoort ook tot de laagste categorieën (dat geldt zeker voor de registratiebelasting). Er

<sup>28</sup> Zie ook: Europese Commissie, mededeling over belasting van personenauto's in de Europese Unie, COM (2002) 431 def.

<sup>29</sup> Gemeten voor een personenwagen van 2.000 cc.

is een duidelijk verband tussen hoogte van de aankoopbelastingen (BTW buiten beschouwing gelaten) en de aanwezigheid van een automobiellindustrie.

#### Taxes on acquisition

	VAT	Sales/Registration tax		
		Passenger Cars	Commercial Vehicles	Registration charge
Austria	20%	Based on fuel consumption (MVEG) max.16%	none	€ 165.55
Belgium	21%	based on cc + age e.g. 1.8 litres : € 123	none	€ 31
Denmark	25%	105% up to DKK 61,400 180% on the remainder	95% of value exceeding DKK 14,300 (below 2t) 30% of value exceeding DKK 34,100 (2 - 4t)	DKK 1180
Germany	16%	None	None	€ 25.6
Spain	16%	< 1.6 litres: 7% > 1.6 litres: 12%	None	€ 65.20
Finland	22%	petrol car : 28% - € 650 diesel car : 28% - € 450	None	
France	19.6%	none	none	€ 16 - 30 & parafiscal charge
Greece	18%	new car : 5-50%	new vehicle: 6-26%	€ 100 - € 300
Ireland	21%	< 1.4 litres : 22.5% 1.4 - 1.9 litres : 25% > 1.9 litres : 30%	LCV 13.3% Others € 51 - 127	none
Italy	20%	IPT 2%	IPT	< kw 53: € 150.81 > kw 53: € 3.51 x kw
Luxembourg	15%	none	none	€ 28.90
The Netherlands	19%	petrol car: 45.2% - €1,540 diesel car: 45.2% + € 328	none	€ 32 - 42
Portugal	19%	based on cc e.g. 1.6 litres: € 5,264	none	€ 85
Sweden	25%	none	none	none
United Kingdom	17.5%	none	none	£ 38

Bron: ACEA, Tax guide 2004

## 2.2. Belastingen op het bezit van een voertuig

De belasting op het bezit van een voertuig is een jaarlijks terugkerende belasting. Alle lidstaten kennen deze belasting, alleen Frankrijk heeft ze voor de personenwagens afgeschaft vanaf 2000. Voor personenwagens is de basis meestal het vermogen van de wagen.

Voor commerciële voertuigen geldt meestal de gewichtsklasse of laadvermogen. Er wordt gaandeweg meer en meer ook gedifferentieerd naar milieucriteria en voor het vrachtvervoer naar aantal assen. Dieselwagens worden in de meeste landen hoger getaxeerd om te compenseren voor lagere brandstoffenbelasting. De hoogte van de belastingen loopt sterk uiteen<sup>30</sup>. België kent een gemeentelijke opdecim op de verkeersbelasting maar die wordt centraal vastgelegd. Nederland kent een provinciale opcentiem op personenwagens die geregeld

<sup>30</sup> Zie COM (2002) 431 def. Variatie voor de gemiddelde verkeersbelasting tussen € 30 in Italië en € 463 euro in Denemarken.

wordt door de provincies en die derhalve kan verschillen naar gelang van de woonplaats. De UK kent voor de personenwagens een verkeersbelasting (Vehicle Excise Duty, VED) die gebaseerd is op de CO<sub>2</sub> emissies.

#### Taxes on ownership

	Passenger Cars Based on	Commercial Vehicles Based on
Austria	HP/kw	maximum authorised gross weight
Belgium	CC	deadweight
Denmark	fuel consumption, weight	weight
Germany	CC, pollution	permissible total weight, pollution, noise
Spain	HP	payload
Finland	time	weight
France	none	axles, suspension, weight
Greece	CC	payload
Ireland	CC	deadweight
Italy	Kw	payload (<12t) weight & number of axles (>12t)
Luxembourg	CC	weight
The Netherlands	deadweight, province, fuel	deadweight
Portugal	CC	gross weight, axles
Sweden	weight	weight, axles, fuel
United Kingdom	CO <sub>2</sub> emissions	laden weight

Bron: ACEA, Tax guide 2004

## 2.3. Accijnzen op brandstoffen

### 2.3.1 De geldende regelgeving

De accijnzen op brandstoffen zijn het voorwerp van een Europese regelgeving (richtlijn 2003/96/EG van 27 oktober 2003 "tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit"). De bepaling van minimumtarieven is daarbij een belangrijk aspect. Voor de bespreking van deze richtlijn (inclusief de vergelijking van de Belgische tarieven met deze minima), zie hoofdstuk 2.

Voor ons land zijn de accijnzen geregeld met ingang van 1 januari 2005 door de programma-wet van 27 december 2004<sup>31</sup> (BS 31 december 2004) die de bestaande wet van 22 oktober 1997 opheft en waarin in het bijzonder een hele reeks recente hervormingen werden geïntegreerd.

De accijnzen op brandstoffen bestemd voor het vervoer bestaan uit drie onderdelen:

- de gewone accijnzen;

<sup>31</sup> Hoofdstuk XVIII – de belasting van energieproducten en elektriciteit (artikelen 414 tot en met 442).

- de bijzondere accijnzen;
- en de bijdrage op energie.

Per 1 september 2005 zijn de tarieven voor deze brandstoffen als volgt (in € per 1000 liter of per 1000 kg):

	<i>accijns</i>	<i>bijzondere accijns</i>	<i>bijdrage energie</i>	<i>totaal</i>
<b><u>ongelode benzine (laag gehalte aan zwavel en aromatische verbindingen)</u></b>	245,4146	318,1414	28,6317	592,1877
<b><u>diesel (laag zwavelgehalte)</u></b>	198,3148	139,1206	14,8736	352,3090
<b><u>LPG</u></b>	0,0	0,0	0,0	0,0

Zowel op de basisprijs als op de accijnzen wordt een BTW van 21 % geheven. In geval van BTW – plichtige gebruikers is uiteraard de BTW recupereerbaar. Op LPG wordt geen enkele accijns geheven, uitsluitend BTW.

De bijzondere accijns is sedert 2003 aan het zogenaamde “cliquetsysteem” onderworpen. Deze bijzondere procedure is van toepassing tot en met 2007. In geval van benzine kan de bijzondere accijns verhoogd worden met jaarlijks maximaal € 28 (per 1000 liter), in geval van diesel met € 35. Die verhoging is mogelijk vanaf de eerste vermindering van de maximumprijs die in uitvoering van de programmaovereenkomst wordt vastgesteld. De verhoging kan nooit meer bedragen dan de helft van de vermindering van de maximumprijs en gecumuleerd kunnen op jaarbasis de grenzen van € 28 en 35 niet worden overschreden. In de loop van 2004 werd op korte tijd voor benzine twee dergelijke verhogingen doorgevoerd op de bijzondere accijns. De programmawet van 27 december 2004 heeft het basisbedrag (dus buiten het “cliquetsysteem”) nog bijkomend verhoogd, ook voor diesel. Op een periode van iets meer dan 2 jaar (maart 2003 tot september 2005) zijn de accijnzen (inclusief de impact van de energiebijdrage) voor ongelode benzine toegenomen met 16,7 % en voor diesel met 21,5 %. Voor diesel is hierbij wel rekening gehouden met de impact van de verlagingen van de bijzondere accijns door toepassing van het “omgekeerde cliquetsysteem” (zie verder).

Er zijn op deze accijnzen echter enkele belangrijke vrijstellingen. Die vrijstellingen beogen de invoering van een zekere vorm van “professionele diesel”:

- de gewestelijke vervoermaatschappijen genieten van een vrijstelling op de bijzondere accijns voor een bedrag van € 49,5787 per 1000 liter;
- taxi's, vervoer van gehandicapte personen en goederenvervoer (met voertuigen met minstens een maximaal toegelaten gewicht van 7,5 ton) zijn vrijgesteld van de ver-

hogingen van de bijzondere accijns na 1 januari 2004. De vrijstelling wordt geregeld via terugbetaling op basis van voor te leggen bewijsstukken over de aankoop van diesel.

Deze vrijstellingen gelden overigens uitsluitend voor de bijzondere accijns op diesel met laag zwavelgehalte (zoals hierboven in de tabel opgenomen). De tweede vrijstelling neutraliseert de verhoging van de bijzondere accijns t.a.v. het niveau van 1 januari 2004. Het effect daarvan bedraagt € 28 per 1000 liter (tarief januari 2005 – tarief december 2003). Daardoor komt voor het betrokken vervoer (en in het bijzonder het vrachtvervoer van meer dan 7,5 ton) op een totale accijns van € 304,91 (per 1000 liter).

Personenwagens uitgerust met een dieselmotor zijn bovendien ook nog onderworpen aan een accijnscompenserende belasting (eigenlijk hoort deze belasting thuis onder de belastingen op het bezit van een wagen). Bij de programmawet van 5 augustus 2003 (BS 7 augustus 2003) is een jaarlijkse gecumuleerde vermindering van de accijnscompenserende belasting voorzien (aanslagjaar 2004 tot en met aanslagjaar 2007) met een jaarlijks oplopend forfaitair bedrag van respectievelijk € 12,96 in 2004, 13,08 in 2005, 26,04 in 2006 en 39,84 in 2007. Via dit mechanisme zijn een aantal klassen van voertuigen volledig vrijgesteld tegen 2007 (voertuigen met een PK van minder dan 10).

Het hierboven genoemde “cliquetsysteem” kan ook in de omgekeerde richting werken. Bij koninklijk besluit kan een niveau bepaald worden voor de prijs van brandstoffen waarboven vermindering van de bijzondere accijns kan toegepast worden (zonder de Europese minima in het gedrang te brengen en nooit meer dan de stijging van de BTW veroorzaakt door hogere prijzen boven dat bedrag. De drastische verhogingen van de petroleumprijs hebben het mechanisme in gang gezet. Een KB van 24 mei 2005 (BS 1 juni 2005) regelt de procedure. Het mechanisme treedt in werking wanneer de totale prijs van ongelode benzine (inclusief accijnzen en BTW) uitstijgt boven € 1,50 per liter en voor diesel boven € 1,10 per liter. Na de diverse verhogingen in 2004 en de eerste helft van 2005 (voor diesel bedroeg de bijzondere accijns op 18 mei € 154, 7206 per 1000 liter) zijn er in de afgelopen 2 maanden al vier dalingen van de bijzondere accijns toegepast voor diesel door toepassing van dit mechanisme.

### 2.3.2 Internationale vergelijking

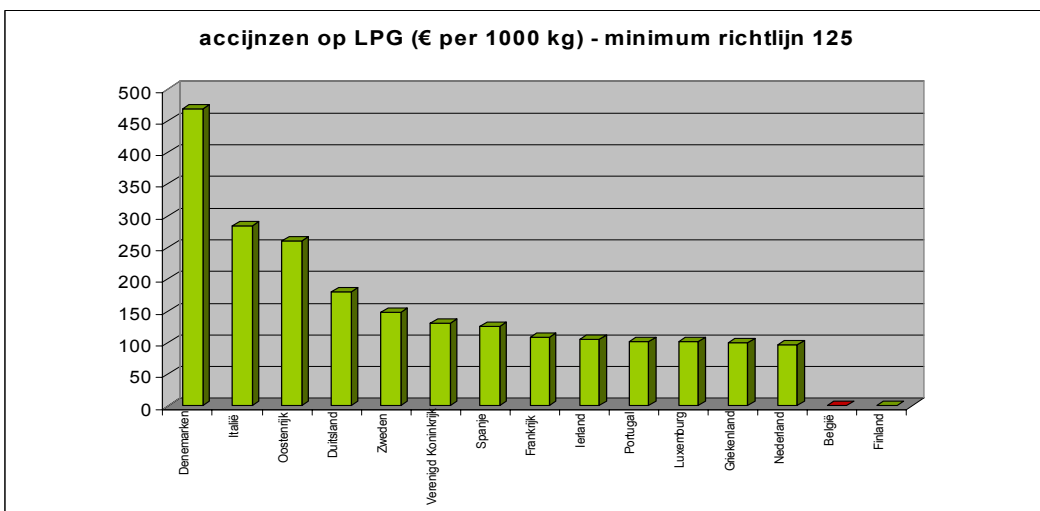
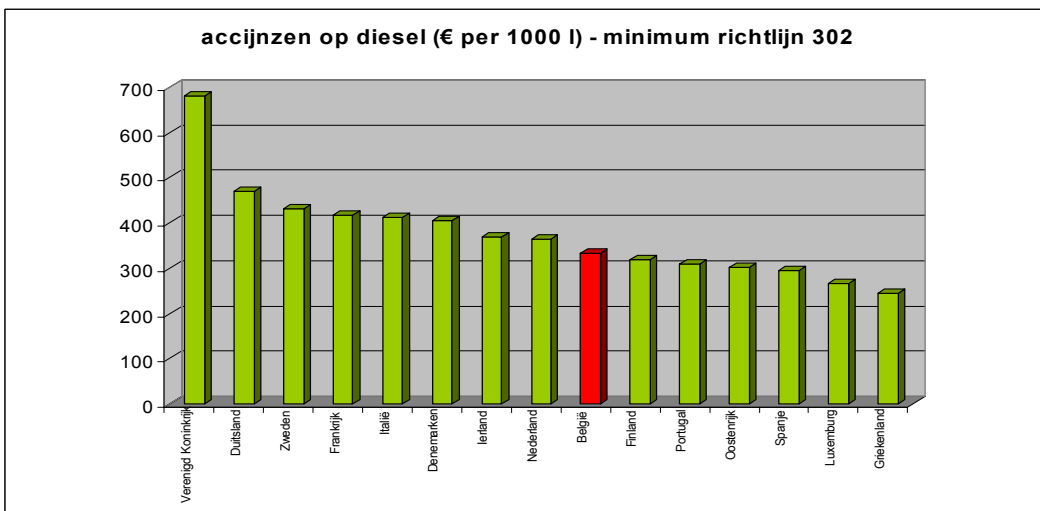
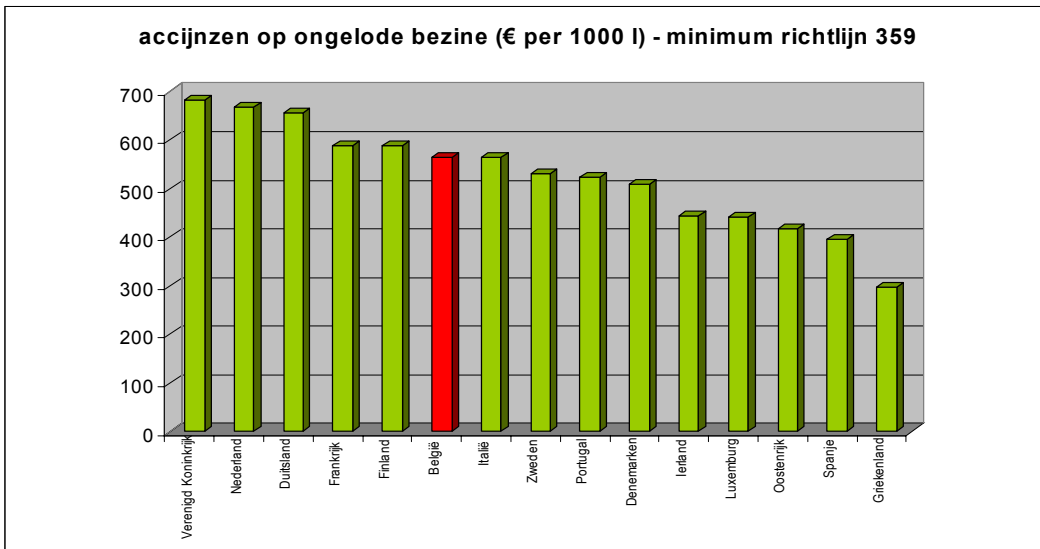
In onderstaande grafieken worden de Belgische accijnzen vergeleken met die van de andere Europese lidstaten (15)<sup>32</sup>. De accijnzen op brandstoffen kunnen beschouwd worden als een belasting op vervoer die gebonden is aan het effectief gebruik van de infrastructuur (naast eigenlijke tolheffingen)<sup>33</sup>. Die is duidelijk het grootst in de UK, met uitzondering van de accijns op LPG. Voor ongelode benzine komt België op de 6° plaats, voor diesel op de 9° plaats. In beide gevallen komt het tarief uit boven het opgelegde minimum, in België is dat voor diesel ongeveer 10 %. De Europese richtlijn voorziet overigens wel dat België tot en met 2009 voor diesel bestemd voor voortbeweging een verlaagd tarief van minimaal € 287 (per 1000 l) mag toepassen in geval van commerciële aanwending. Vanaf 2012 (in principe is het 2010, maar België heeft een overgangperiode) moet het minimumtarief in ieder geval opgetrokken worden tot € 330. Voor LPG neemt België samen met Finland een uitzonderlijke positie in door de toepassing van het nultarief. Dat is overigens wel in overeenstemming met de Europese richtlijn die toelaat dat lidstaten voor specifiek in de richtlijn aangegeven zaken vrijstelling of verlaging mogen blijven toepassen tot en met 2006. In België staat daar wel tegenover dat LPG – voertuigen een supplementaire taks moeten betalen op de verkeersbelasting gaande van € 89,24 tot 208,23 (in functie van fiscale PK, taks is niet onderworpen aan de gemeentelijke opdecim).

De meeste landen passen op benzine uitgesproken hogere accijnzen toe dan op diesel. Er is één uitzondering, de UK. In vijf landen (Finland, Nederland, Portugal, België en Luxemburg) is de afwijking tussen dieselaccijnzen en benzineaccijnzen het grootst, gaande van een verhouding van 1,67 tot 1,84.

---

<sup>32</sup> Bron: Europese commissie, "excise duties part II energy products and electricity, januari 2005. De tarieven gelden in principe voor brandstoffen met laag zwavelgehalte, in sommige landen gelden bijkomende verminderingen voor zwavelvrije brandstoffen (bijv. UK). In sommige landen bevatten de accijnzen specifieke heffingen zoals bijv. in België de energiebijdrage, of zoals in Finland, Denemarken en Zweden de CO<sub>2</sub> heffing.

<sup>33</sup> Dat betekent niet dat daarmee op een efficiënte manier geprijsd wordt. Wie op een laag bezette autoweg rijdt betaalt evenveel als wie op een druk bezette weg met veel congestie rijdt.



## 2.4. Impact van belastingen en heffingen op de internationale concurrentiepositie van het vrachtvervoer

Spelen transportbelastingen en transportheffingen (inclusief diverse vormen van tolheffingen) een belangrijke rol in de concurrentiepositie van de transportsector? Het algemene antwoord is eerder “weinig” en er wordt vanuit gegaan dat hervormingen in de heffingen die meer nadruk leggen op het “territorialiteitsprincipe” (belastingen die samenhangen met de plaats waar men rijdt) dan op het “nationaliteitsprincipe” (belastingen die samenhangen met de plaats waar men geregistreerd is) eventuele scheefftrekkingen nog kunnen verminderen. Deze vaststellingen zijn het voorwerp geweest van een rapport van een ECMT “group on fiscal and financial aspects of transport” van 2003<sup>34</sup>. De onderliggende gegevens (van 16 Europese landen, waaronder België) zijn gebaseerd op de belastingen en heffingen in voege in de jaren 1998, 2000 en 2001. In de loop van 2004 werd de analyse geactualiseerd met de situatie begin 2004. Daarin werd daardoor ook al rekening gehouden met de effecten van de invoering van de tolheffing in Zwitserland en in Oostenrijk. De LKW – Maut in Duitsland is nog niet verwerkt, terwijl op dat ogenblik het eurovignet al vanaf 1 september 2003 was afgeschaft.

Onderstaande tabel vat de resultaten samen die gelden voor het begin van 2004. De belastingen en de heffingen zijn verdeeld volgens het “territoriaal” criterium, zoals in bijgevoegd schema is toegelicht. De bedragen hebben betrekking op de netto lasten (dus na aftrek van BTW omwille van recuperatie of andere terugbetalingen en verminderingen) te dragen door een truck van 40 ton voor een rit van 400 km op het grondgebied van het betrokken land.

België samen met Finland scoren het “goedkoopst” van alle onderzochte 16 landen, een gemiddelde van € 46,52. Ze behoren tot de landen die ook de geringste stijging kennen in vergelijking met 1998. De landen die een uitgebreid systeem van tolheffing kennen scoren natuurlijk het hoogst. De kost voor eenzelfde traject in Zwitserland kost 5,3 maal meer dan in België, voor Oostenrijk is de verhouding 2,2. In beide landen is de totale netto last hoofdzakelijk veroorzaakt door expliciet territoriale taksen, m.a.w. taksen die betaald worden door iedereen die de infrastructuur gebruikt (ook buitenlanders). Het belang van “nationale taksen” en “zwakke territoriale taksen” (een voertuig kan de betrokken infrastructuur gebruiken zonder in de lidstaat te tanken) weegt in die landen duidelijk minder door. De UK komt ook zonder een tolheffing uit op een vrij hoog bedrag (96,15 of 2,1 maal het Belgische bedrag).

---

<sup>34</sup> Het rapport is gepubliceerd als “Reforming transport taxes” 2003.

territoriaal criterium	nationale lasten	zwak territoriale lasten	gemiddeld territoriale lasten	hoofdzakelijk territoriale lasten	
lasten (€)	belastingen op voertuigen	accijnzen op brandstoffen	User charges		totale lasten per trip
			vignetten	tol en heffingen afstand/gewicht	
A	9,95	36,19	5,07	29,22	80,43
B	2,96	37,12	5,07	0,00	45,16
CH	7,47	64,89	0,00	177,74	250,11
CZ	4,71	30,77	1,28	0,00	36,76
D	6,48	52,36	8,00	0,00	66,84
DK	1,22	46,92	5,07	0,00	53,21
E	2,19	35,00	0,00	28,07	65,26
F	2,56	43,76	0,00	36,28	82,61
FI	5,63	33,09	0,00	0,00	38,73
H	2,32	39,91	0,14	17,36	59,74
I	2,53	40,05	0,00	19,92	62,49
NL	3,41	41,21	5,07	0,00	49,69
NO	4,27	50,86	0,00	0,06	55,18
PG					
PL	16,16	16,16	0,00	3,12	35,44
S	7,98	42,94	5,07	0,00	56,00
UK	7,28	94,22	0,00	0,00	101,49

lasten	belastingen op voertuigen	accijnzen op brandstoffen	lasten voor gebruikers	
			vignetten	tol en heffingen afstand/gewicht
beschrijving	nationale lasten gerelateerd aan territoriaal criterium	vrachtovervoerders kunnen er voor kiezen te tanken in land A terwijl wegen gebruikt worden in land B	heffingen gekoppeld aan specifiek territorium, maar niet gerelateerd aan de afgelegde afstanden	heffingen strikt gekoppeld aan een specifiek territorium en aan afgelegde afstand
territoriaal criterium	nationale lasten	zwakke territoriale lasten	gemiddeld territoriale lasten	hoofdzakelijk territoriale lasten
resultaat	territoriale structuur van de belastingen volgens het aandeel van de betaalde heffingen op specifiek vrachtovervoer			

Bij de Belgische cijfers zijn er wel enige vragen te stellen (eurovignet lijkt onderschat, verkeersbelasting lijkt overschat) maar ten gronde verandert dat weinig aan de resultaten.

De totale transportbelastingen kunnen worden omgezet in een heffingsvoet met als gemeenschappelijke basis de prijs van de brandstof vóór belasting (als basis wordt genomen het gemiddelde voor de onderzochte landen in 2001). De verhouding tussen de resultaten in de ver-

schillende landen is gelijk aan de verhouding van de netto lasten (omwille van dezelfde basis in de noemer). Die gemiddelde heffingsvoet kan worden vergeleken en gecombineerd met de twee andere inputs in de productie van een voertuigkm (m.a.w. de marginale kost van een extra km), nl. kapitaal en arbeid. De inputaandelen verschillen van land tot land, maar hoe dan ook ze maken een veel groter deel uit van de kost dan de aankoop van brandstof. De heffingsvoeten die respectievelijk voor kapitaal en arbeid<sup>35</sup> worden gebruikt verschillen ook, maar liggen uitgesproken veel lager dan de heffingsvoet op brandstof (gemeten in de teller alle transportbelastingen). Combinatie van de drie afzonderlijke heffingsvoeten gewogen naar hun inputaandeel geeft een aanduiding van de "marginale effectieve heffingsvoet"<sup>36</sup>. De resultaten van die oefening zijn samengevat in onderstaande tabel. Die resultaten en dan vooral de verhouding tussen de verschillende landen verschillen grondig van wat bekomen wordt wanneer alleen maar de transportbelastingen in de vergelijking worden betrokken. Er zijn enkele opvallende verschuivingen: de UK bijv. combineert een hoge heffingsvoet op brandstof met lage heffingsvoeten op kapitaal en arbeid en komt daarmee van de onderzochte landen op de laagste plaats. Zwitserland combineert een vrij lage input van brandstof (dus efficiënt gebruik) met hoge inputaandelen van kapitaal en arbeid en lage heffingsvoeten daarop waardoor de extreme positie op de transportbelastingen grotendeels ongedaan wordt gemaakt. België verliest in ieder geval zijn gunstige positie en komt in de 16 onderzochte landen op de 11<sup>o</sup> plaats, wat nog altijd een gunstige positie is. De "marginale effectieve heffingsvoet" ligt wel hoger dan die van Duitsland en Nederland (respectievelijk 23,03 % tegenover 18,99 en 14,31).

landen	aandeel van de inputs			heffingsvoeten			gecombineerd
	brandstoffen	kapitaal	arbeid	brandstoffen	kapitaal	arbeid	
A	9,42%	49,28%	41,30%	244,46%	5,88%	20,00%	24,60%
B	10,40%	50,00%	39,60%	110,13%	8,00%	26,00%	23,03%
CH	5,11%	40,40%	54,49%	582,91%	6,19%	10,00%	19,05%
CZ	27,00%	46,00%	27,00%	111,26%	8,00%	26,00%	34,95%
D	7,68%	44,12%	48,20%	158,55%	5,88%	17,00%	18,99%
DK	19,70%	48,40%	31,90%	128,60%	10,53%	0,00%	23,53%
E	8,00%	49,00%	43,00%	153,47%	6,25%	24,00%	21,73%
F	5,69%	43,27%	51,04%	229,20%	5,00%	30,00%	24,96%
Fin	17,90%	44,10%	38,00%	110,13%	3,57%	20,00%	24,22%
H	21,00%	61,50%	17,50%	117,37%	5,00%	32,00%	27,33%
I	12,00%	45,00%	43,00%	167,87%	6,25%	32,00%	30,33%
NL	8,60%	52,60%	38,80%	123,17%	6,85%	8,00%	14,31%
NO	18,50%	36,86%	44,63%	140,58%	4,00%	11,00%	25,04%
PG	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
PL	25,00%	54,78%	20,22%	132,39%	5,41%	33,00%	34,62%
S	18,00%	31,00%	51,00%	132,84%	6,67%	25,00%	34,30%
UK	9,00%	44,00%	47,00%	227,62%	4,00%	9,00%	12,49%

<sup>35</sup> In deze ECMT studie geldt als heffingsvoet op kapitaal de reciproke van het fiscale afschrijvingspercentage (1%), voor arbeid de werkgeversbijdrage op het brutoloon.

<sup>36</sup> Effectief staat hier tegenover impliciete heffingsvoet, die een berekening is ex post op basis van belastingsopbrengsten en belastingsgrondslag.

Bovenstaande analyse is gebaseerd op een rit binnen het betrokken land. In de praktijk is voor het internationaal transport – waarin concurrentie het meest speelt – grensoverschrijdend verkeer van belang. De vraag is dan “hoe positioneert een Belgische transporteur zich voor een bepaalde internationale verbinding bij combinatie van de nationale en territoriaal (volledig of beperkt) gebonden belastingen. In de ECMT – publicatie van 2003 werd dat gesimuleerd voor twee scenario’s: een rit van Manchester naar Milaan (via Reims, Stuttgart en Bazel) en een rit van Manchester naar Zaragoza via Rotterdam, Munchen en Zurich). De scenario’s stemmen uiteraard niet overeen met een reële representatieve rit, maar combineren zoveel mogelijk landen. De analyse slaat op 1998 en 2001, een actualisatie voor 2004 is niet beschikbaar. Zowel de heffingsvoet op brandstof (alle transportbelastingen/brandstofprijzen vóór belasting) als de “marginale effectieve heffingsvoet” stijgen tussen 1998 en 2001, in het bijzonder door de invoering van de Zwitserse heffing vanaf 2001. Opvallend is dat België voor de “marginale effectieve heffingsvoet” in beide scenario’s op Italië na het hoogst scoort.

### **3. Tolheffingen voor het vrachtvervoer op een nationale schaal in ons omringende landen**

Er zijn op dit ogenblik in Europa drie landen die een nationaal afstandgebonden heffing kennen voor het vrachtvervoer, met name Zwitserland (sedert 2001), Oostenrijk (sedert 2004) en Duitsland (sedert 2005). De UK is in volle voorbereiding om een nationale heffing in te voeren voor het vrachtvervoer in het kader van de “Lorry Road User Charge”. Het is vooralsnog de bedoeling om het systeem in te voeren vanaf 2008.

De belangrijkste kenmerken zijn de volgende (verder in het rapport wordt naar gelang van de verschillende hoofdstukken nader ingegaan op meer gedetailleerde vergelijkingen).

#### **3.1. Zwitserland<sup>37</sup>**

De invoering van de kilometergebonden heffing voor het vrachtvervoer in Zwitserland (op het volledige wegennet voor alle vrachtwagens met een laadvermogen hoger dan 3,5 ton)<sup>38</sup> is sterk gelieerd aan de specifieke positie van Zwitserland t.a.v. de Europese Unie en de onderhandelingen die tussen beiden werden gevoerd met het oog op een transportakkoord. In 1999 is een nieuw akkoord tussen de Europese Unie en Zwitserland ondertekend over het vrachtvervoer. Dit “transportcompromis” bevat een drietal essentiële onderdelen en komt gefaseerd tot stand. In eerste instantie verhoogde Zwitserland progressief het maximaal toegelaten laadvermogen (van 28 ton in 2000, via 34 ton in de periode 2001 – 2004 tot het in Europa gelden-

<sup>37</sup> Geactualiseerde versie van het onderdeel in het SERA – rapport 2003 – thema II deel B.

<sup>38</sup> Zie voor een bespreking - Office fédéral du développement territorial “Equitable et efficiente – La redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) en Suisse” (december 2004).

de maximum van 40 ton vanaf 2005). Parallel daarmee – en ook wel om de pil voor de Zwitserse publieke opinie te verzachten - verhoogde Zwitserland substantieel de transitkost voor het vrachtvervoer in vergelijking met de bestaande forfaitaire heffing: een verhoging die voor een transit doorheen Zwitserland (van maximaal ongeveer 300 km) zal leiden tot een tarief van ongeveer € 215 voor een laadvermogen van 40 ton tegenover het bestaande forfaitaire dagtarief van ongeveer € 26<sup>39</sup>. Dit maximumtarief zal gelden vanaf het moment dat één van de nieuw geplande spoorwegtunnels doorheen de Alpen is gerealiseerd (Lötschberg). Dat is gepland voor 2007, maar in ieder geval is het maximumtarief van toepassing vanaf 2008. De bouw van de spoorwegtunnels is overigens het derde essentiële onderdeel van het transportakkoord. Zwitserland engageert zich voor een volwaardige transit van het goederenvervoer en zet daarvoor alles op het spoor. De bouw van twee spoorwegtunnels is daarvan het kernelement. Naast de al genoemde tunnel is de bouw van een Gothardtunnel gepland tegen 2014 – 2015. Verdubbeling van de capaciteit en substantiële verkorting van de reistijd staan daarbij voorop.

De Zwitsers zetten met deze prestatiegebonden heffing drie doelstellingen voorop. Het uiteindelijk aan te houden tarief is het resultaat van een politiek compromis. Niettemin menen zij wel dat het beantwoordt aan één van de belangrijkste principes van een variabele heffing, met name de doorrekening van de externe kosten veroorzaakt door het vrachtvervoer en het rechtzetten van de concurrentieverhoudingen tussen de verschillende vervoerwijzen. De totale externe kosten werden geraamd op 1,15 mld CHF. (inclusief het te compenseren bestaande forfaitair tarief). Bij een totaal geraamde 47 mld tonkm bekomt men een waarde van ongeveer 2,5 cent CHF. Het maximaal afgesproken tarief zou uitkomen op 2,75 cent per tonkm (CHF). De verhoging van de transitkosten moest bovendien een gedeeltelijke compensatie zijn voor de productiviteitsstijging die het vrachtvervoer realiseert door de verhoging van het laadvermogen. Een dergelijke productiviteitsstijging zou een tweede doelstelling van het Zwitsers transportbeleid in het gedrang brengen, met name de maximale verschuiving van het vrachtvervoer naar het spoor. Men rekent erop dat de nieuwe heffing voor ongeveer 25 % de productiviteitsstijging ongedaan zal maken. En tenslotte moet de variabele heffing ook de ambitieuze plannen voor de versterking van het openbaar vervoer en in het bijzonder de bouw van nieuwe spoorlijnen doorheen de Alpen financieren. Er is vastgelegd dat in ieder geval 2/3 van de opbrengst bestemd is voor grote infrastructuurprojecten in het openbaar vervoer.

Het tarief is overigens ook gedifferentieerd naargelang de emissie categorie waarin het voertuig thuishoort. Er worden daarbij drie categorieën onderscheiden.

De te betalen heffing is functie van de afgelegde kilometer, het totaal toegelaten gewicht en de milieunorm. De tarieven (met doorrekening voor een volledige transit doorheen Zwitserland) vanaf 2005 zijn samengevat in onderstaand schema (ze werden in het kader van de gefaseer-

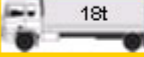



---

<sup>39</sup> Respectievelijk 325 CHF en 40 CHF.

de invoering verhoogd vanaf 1 januari). De categorie 1 geldt voor de EURO klasse 0/1, de categorie 2 voor de EURO klasse 2 en de categorie 3 voor EURO 3/4/5.

Voor sommige categorieën voertuigen gelden nog forfaitaire tarieven (bijv. voor autobussen) en het gecombineerd vervoer geniet van een terugbetaling op basis van de afgelegde km onder deze formule.

Afgezien van het feit dat registratie en verzameling van de gegevens en betalingswijze van de heffing verschilt naar gelang van de nationaliteit van het vervoer is het stelsel van toepassing op alle vervoer (Zwitsers en buitenlands). Zwitserse vrachtwagens zijn verplicht een registratieapparaat ("On Board Unit") te installeren gekoppeld aan de tachograaf. Het apparaat wordt gratis beschikbaar gesteld<sup>40</sup>.

échelon tarifaire en ct				km parcourus		poids déterminant* véhicule tracteur+ remorque	redevance en CHF
1	2	3					
2,88			X	300	X	 18t X 18 t	155.50
	2,52		X	300	X	 18t 16t X 34 t	257.05
		2,15	X	300	X	 8t 30t X 38 t	245.10
		2,15	X	300	X	 26t 16t X 40 t <sup>a</sup>	258.00

Bron: DETEC

Het registreert de gereden kilometers op het Zwitsers grondgebied (via radiosignalen wordt de registratie onderbroken bij het overschrijden van de grens). In het apparaat is het laadvermogen en de emissie categorie opgeslagen. Maandelijks moeten de op een chipkaart geregistreerde gegevens doorgespeeld worden aan de douanediensten (kan ook elektronisch). Deze diensten factureren maandelijks de heffing. Buitenlandse voertuigen kunnen ook een dergelijk apparaat installeren, maar zijn daar uiteraard niet toe verplichten. Buitenlandse vervoerders moeten in dat geval een rekening openen bij de Zwitserse douane en de geregistreerde km worden automatisch doorgegeven aan een centrale op basis waarvan de periodieke facturering gebeurt. In het andere geval moeten de buitenlandse voertuigen zich bij een eerste rit in Zwitserland een identificatiekaart aanschaffen die telkens bij het overschrijden van de grens in

<sup>40</sup> Een nieuw type unit is in onderzoek met het oog op invoering vanaf 2007. In september 2004 waren er 54.000 van de units operationeel. 202 DRSC – apparaten waren opgesteld en 169 terminals voor voertuigen die niet uitgerust zijn met een OBU.

een terminal moet worden ingebracht met opgave van de kilometerstand. De verklaring wordt bij steekproef gecontroleerd. Betaling gebeurt bij het verlaten van het land.

Voor een impactevaluatie zie verder in het rapport. De opbrengsten bedragen op jaarbasis ongeveer € 530 tot 600 mln. 1/4 ° van de opbrengst wordt opgebracht door buitenlandse voertuigen. 7 % van de opbrengst gaat naar de kosten gedragen door de douanediensden. 1/3° van de netto opbrengst is bestemd voor de kantons, de rest gaat naar de confederatie. Dat deel wordt hoofdzakelijk ingezet voor de uitbouw van het spoorwegennet.

De ingebouwde apparatuur is compatibel voor toepassing in Oostenrijk. Het omgekeerde is niet het geval omdat er in Oostenrijk geen koppeling is met de tachograaf. De afstemming met andere landen (zoals bijv. Duitsland, Frankrijk en Italië) is nog minder ver gevorderd.

### 3.2. Oostenrijk<sup>41</sup>

Oostenrijk heeft met ingang van 1 januari 2004 op zijn autowegennet (met een totale lengte van ongeveer 2.000 km) een volledig elektronisch afstandgebonden tolsysteem ingevoerd. Voor de voertuigen van minder dan 3,5 ton (en dus ook voor de personenwagens) blijft het bestaande vignet van toepassing. Het werkt volledig elektronisch omdat alle voertuigen van meer dan 3,5 ton verplicht zijn om een "on board unit" (GO – box) te installeren. De installatie is eenvoudig en kan door de gebruiker zelf worden uitgevoerd<sup>42</sup>. Het systeem wordt volledig beheerd door ASFINAG, een publieke onderneming (100 % eigendom van de Oostenrijkse staat, beheerder van het autowegennet) die voor de technische uitvoering beroep doet op EUROPPASS (een onderneming in handen van de Italiaanse groep Autostrada S.P.A (waarvan Benneton de belangrijkste aandeelhouder is, de toewijzing is gebeurd in juni 2002). De "GO – box" (de grootte van een sigarettenpakje) kan worden aangeschaft voor € 5. De voertuigen worden via DSRC via tolpoorten geregistreerd zonder enige invloed op de verkeersstroom. Het systeem is zodanig dat meerdere voertuigen die zich in de "communicatiezone van de tolpoort" bevinden afzonderlijk kunnen herkend worden ("free flow multilane system"). De opbrengsten van de tolheffing zijn bestemd voor ASFINAG en dus voor de uitbouw en het onderhoud van het wegennet.

Het autowegennet is ingedeeld in deeltrajecten waarop de gemiddelde tarieven worden toegepast, principieel verschillen ze niet naar traject. De tarieven zijn bij wet geregeld en zijn geba-

<sup>41</sup> Zie voor informatie over de Oostenrijkse Maut: [www.asfinag.at/maut/](http://www.asfinag.at/maut/) en ASFINAG, annual report 2003, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie: Distance related electronic toll in Austria (februari 2005).

<sup>42</sup> Het apparaat wordt bevestigd op de voorruit. Er zijn in Oostenrijk ongeveer 220 bemande verkooppunten, naast een aantal automatische verkooppunten. Daar kunnen niet alleen de GO – boxen worden aangeschaft en eventueel vervangen bij defect, ook het opladen voor de afrekening kan daar gebeuren. Informatie is in 12 talen aanwezig. Een call center is 24 uur op 24 bereikbaar in zes talen.

seerd op een kostenberekening die de basis is geweest voor de bepaling van gemiddelde tarieven die variëren naar gelang de categorie van voertuigen (aantal assen). Er wordt 24 uur op 24 betaald. Er zijn drie tarieven:



	Category 2	Category 3	Category 4
Axles	2	3	4 + more
Toll-rate € / km	0,130	0,182	0,273
Relation	1,0	1,4	2,1

Daarboven op moet nog BTW (20 %) betaald worden. De tarieven werden bepaald volgens de Europese richtlijnen en bevatten uitsluitend infrastructuurkosten. De gemiddelde kost voor het vrachtvervoer van meer dan 3,5 ton wordt geraamd op € 0,22. Er wordt bij de tarifiering geen onderscheid gemaakt naar gelang van de milieuklasse van de voertuigen, althans niet in deze eerste fase. Op 6 trajecten (waar tolheffing al bestond) gelden verhoogde tarieven die moeten tegemoet komen aan de gemiddeld hogere kosten die op die trajecten kunnen aangerekend worden. Op die trajecten betalen overigens ook de personenwagens een tol. Op de Brennerpas geldt overigens voor de zwaarste categorie van vrachtwagens gedurende de nacht een dubbel tarief.

De eigenaars of bestuurders van de voertuigen kunnen via twee formules betalen: ofwel “pre – pay” door het op voorhand opladen van de “GO – box” en waarbij bij iedere passage het beschikbare tegoed wordt aangesproken, ofwel “post – pay” op basis van achteraf doorgestuurde rekeningen.

De handhaving gebeurt via automatische en manuele controles. Rijden zonder het voorziene apparaat is aanleiding voor een boete (Ersatzmaut) van € 220, niet correcte instelling (aantal assen) € 110. Zoals hierboven aangegeven kunnen voertuigen die beschikken over het Zwitserse systeem zonder bijkomende apparatuur ook rijden in Oostenrijk. Interoperabiliteit met het Duitse systeem is er nog niet omdat in het Duitse “OBU” de nodige software voor DSRC nog niet voorhanden is.

### 3.3. Duitsland<sup>43</sup>

Duitsland is één van de landen die naast de traditionele tollanden zoals Frankrijk en Italië al langer aan de Europese kar trekt om een tolheffing voor het vrachtvervoer op nationale schaal

<sup>43</sup> Bron: <http://www.bmvbw.de/LKW-Maut-.720.22466/.htm>. Toll Collect: De tol voor vrachtwagens in Duitsland, gebruikersinformatie.

in te voeren. In 1990 werd al een eerste “LKW – Gebühr” ingevoerd gekoppeld aan de vermindering van de verkeersbelasting. Die werd snel door een beslissing van de Europese commissie van tafel geveegd. Midden jaren '90 werd een pilotproject uitgevoerd (tussen Bonn en Keulen) en parallel daarmee is Duitsland met Denemarken en de Benelux in het “eurovignetstelsel” gestapt. Bij de coalitiewissel in 1998 werd de afstandgebonden heffing voor het vrachtvervoer in het regeerakkoord opgenomen en vanaf 1999 is de opstart van het systeem begonnen met het uitschrijven van een aanbesteding. In september 2002 werd de opdracht toegewezen aan een consortium (Daimler Chrysler, Telekom en Cofiroute) ondertussen bekend onder de naam “Toll Collect”. De feitelijke opstart werd gepland voor 1 september 2003. De Europese regelgeving laat samengaan van een tijdgebonden heffing en afstandgebonden heffing niet toe en daarom is Duitsland – conform de bepalingen van het verdrag<sup>44</sup> - vanaf 1 september 2003 uit het bestaande Eurovignetverdrag gestapt.

De technische voorbereiding is – zoals bekend – volledig de mist ingegaan en het heeft uiteindelijk geduurd tot februari 2004 vooraleer met Toll Collect een definitieve regeling kon worden afgesproken. De problemen hadden vooral te maken met de technische aspecten van het systeem (de werking van de OBU). Finaal werd vastgelegd dat vanaf 1 januari 2005 de automatische heffing een feit moest zijn op basis van de zogenaamde OBU 1 (dat is een apparaat met beperktere functionaliteit), vanaf 1 januari 2006 moet die functionaliteit worden uitgebreid (OBU 2).

De heffing is effectief van start gegaan op 1 januari 2005. Ze wordt geregeld door een wet (Autobahnmautgesetz) en twee verordeningen die zowel de hoogte van de tolheffing bepalen als de regels voor de heffing zelf. De heffing is van toepassing op alle “Bundesautobahnen” (ongeveer 12.000 km enkele richting, er zijn enkele beperkte uitzonderingen bij Zwitserse en Franse grensovergangen). Uitsluitend het vrachtvervoer van meer dan 12 ton is aan de heffing onderworpen. De heffing is altijd van toepassing, tijdelijke uitzonderingen kunnen voorkomen. De hoogte van de heffing is bepaald binnen het kader van de Europese richtlijnen en is gebaseerd op de infrastructuurkosten die aan het betrokken transport kunnen toegewezen worden. Voor de bepaling daarvan kon teruggevallen worden op een goed gedocumenteerde “vervoersrekening”<sup>45</sup>. Op basis daarvan werd voor het jaar 2003 de gemiddelde kost per km voor het zwaar vrachtvervoer op de autowegen geraamd op € 0,15. Dat gemiddelde is de basis voor het gestaffelde tarief. Voorlopig en in afwachting van compensatiemaatregelen wordt een lager gemiddeld tarief toegepast. Bij de goedkeuring van de heffing (mei 2003, gemeenschappelijke beslissing van Bundestag en Bundesrat) zijn in kader van de concurrentieverhoudingen met het buitenland harmoniseringmaatregelen toegezegd ten bedrage van € 600 mln. In een eerste fase wordt gerekend op de goedkeuring door de Europese commissie van compensatiemaatregelen via de brandstofaccijnzen. Alle voertuigen die tanken in Duitsland zouden kun-

<sup>44</sup> Een opzegtermijn van 9 maanden.

<sup>45</sup> Zie Prognos: Wegekostenrechnung für das Bundesfernstrassnetz, maart 2002.

nen genieten van een korting tot een maximum van € 0,026 per km op de heffing. Als die compensatie wordt ingevoerd komt het gemiddeld tarief op de oorspronkelijk bepaalde € 0,15 per km. Op dit ogenblik geldt een gemiddeld tarief van 12,4 eurocent. Het tarief varieert naar gelang van het aantal assen en de emissieklasse:

<i>emissieklasse</i>	<i>tot 3 assen</i>	<i>vanaf 4 assen</i>
<b>A (EURO 4, 5, EEV)</b>	0,09	0,10
<b>B (EURO 2, 3)</b>	0,11	0,12
<b>C (EURO 0,1)</b>	0,13	0,14

De indeling in emissieklasse is geldig tot september 2006, vanaf dan treedt een geleidelijke verstrenging in (verschuiven van klasse) zodat de technologische evolutie mee verrekend wordt in het tarief.

Voor de concrete toepassing van het tarief wordt het volledige autowegennet ingedeeld in wegvakken met de daarmee overeenstemmende kilometer die gelden voor de toepassing van het effectief te betalen tarief.

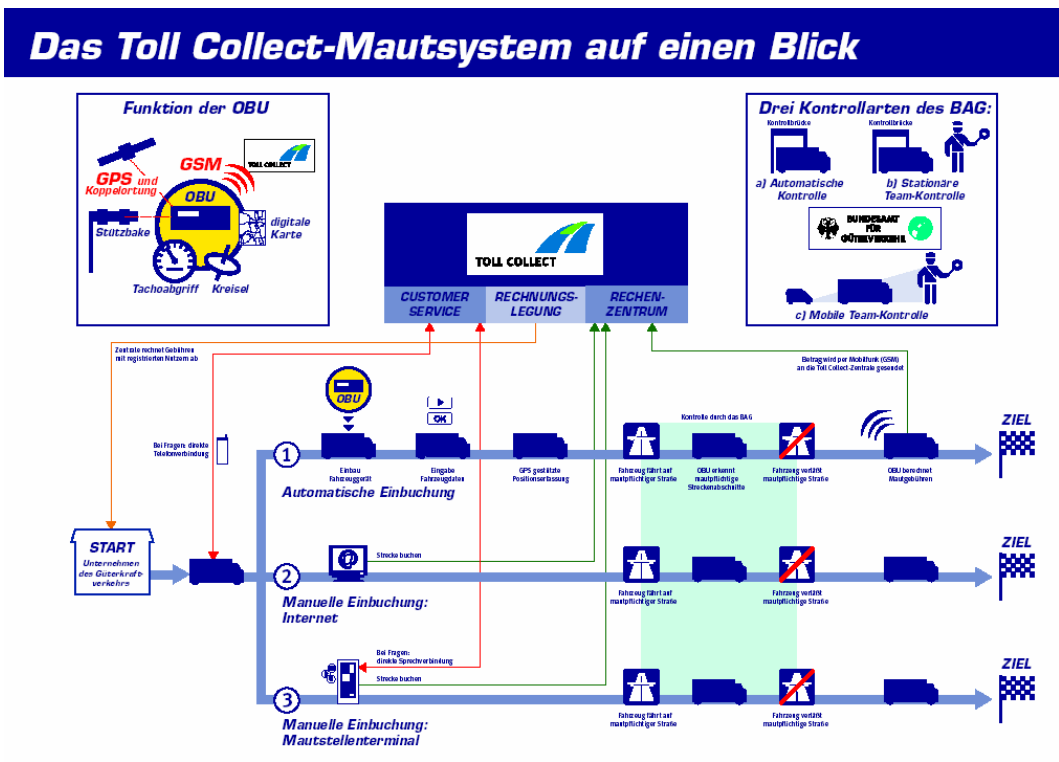
De tolheffing wordt toegepast zonder dat het verkeer moet stoppen, vertragen of afgeleid wordt naar specifieke rijstroken. Alle voertuigen moeten hun trajecten op voorhand boeken. Voertuigen die uitgerust zijn met een OBU ontsnappen aan die voorafgaande manuele boeking omdat het systeem hun trajecten automatisch boekt. Dit gebeurt via de GPS – technologie. De OBU herkent alle doorreden trajecten die onder de tolplicht vallen en berekent automatisch op basis van de voertuigkenmerken het te betalen tarief. De tolgegevens worden via mobiele telefonie technologie naar het rekencentrum doorgestuurd voor de effectieve afrekening. Er zijn twee OBU – systemen beschikbaar (Siemens en Grundig), ze worden gratis beschikbaar gesteld (blijven eigendom van Toll Collect) en zijn te installeren door servicepartners die daarvoor de nodige opleiding hebben gekregen (de kosten daarvan zijn voor de gebruiker).<sup>46</sup> Naast deze automatische boeking is ook manuele boeking mogelijk ofwel via internet (wat evenwel een voorafgaande registratie vergt) ofwel via terminals (ongeveer een 3.500, er kan geboekt worden in 4 talen, geen Nederlands).

Er zijn diverse betalingswijzen mogelijk: automatische afschrijving van een kredietwaardige rekening, creditkaarten, tankkaarten en ook contante betaling.

Een 300 vaste controlepoorten (ze fungeren uitsluitend voor controle en niet voor de heffing zelf) zorgen voor een automatische controle, maar ook manuele controle is voorzien (gebeurt door het Bundesamt für Güterverkehr). In bijgevoegd schema is de regeling overzichtelijk voorgesteld.

<sup>46</sup> Begin februari waren er ongeveer 371.000 apparaten geïnstalleerd, het grootste deel (70 %) Duitse voertuigen, meer dan 29.000 Nederlandse voertuigen waren uitgerust (Belgische ?).

De opbrengsten van het systeem zijn bij wet bestemd voor de uitbouw van het verkeerssysteem, het grootste deel gaat naar de wegen (maar ook spoorwegen en waterwegen komen in aanmerking).



### 3.4. Het Verenigd Koninkrijk<sup>47</sup>

In 2001 heeft de Britse regering een consultatieprocedure opgezet over de invoering van een tolheffing voor het vrachtvervoer, daarbij werd de keuze gelaten tussen een tijdsgebonden heffing (zoals het Eurovignet) en een afstandgebonden heffing. In 2002 is de knoop doorgehakt en gekozen voor een afstandgebonden heffing. Het systeem wordt uitgewerkt onder de

<sup>47</sup> Zie <http://www.cfit.gov.uk/congestioncharging/factsheets/lorry/index.htm>, HM Customs and Excise, Modernising the taxation of the haulage industry: lorry road user – charge, progress report 3 (march 2004), Procurement prospectus, may 2004.

gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van het transportministerie en het ministerie van financiën (HM Customs and Excise).

De heffing zal van toepassing zijn voor alle vrachtvervoer vanaf 3,5 ton en – in tegenstelling met de heffing in Oostenrijk en Duitsland – gelden voor het gehele wegennet (en niet uitsluitend op de autowegen, op die manier moet vermeden worden dat het systeem aanleiding is tot afleiding van verkeer naar het onderliggende wegennet). De mogelijkheid is voorzien dat de heffing wordt toegepast met verschillende tarieven voor autowegen en andere wegen. In een eerste fase is ook de mogelijkheid ingebouwd van tariefverschillen voor twee “timeslots” (piekuren en overige), in ieder geval de heffing varieert naar gelang van de afgelegde afstand. Ondertussen zijn in de loop van de voorbereiding al enkele andere belangrijke elementen beslist:

- het systeem wordt in ieder geval toegepast voor het gehele wegennet in de UK (dus ook in Noord Ierland);
- de techniek zal een onderscheid maken tussen het basisschema en het “occasional user scheme”. In het eerste geval is uitgemaakt dat er gekozen wordt voor de GPS – technologie en niet voor de DSRC – technologie. In dat laatste geval moet teveel uitrusting over het wegennet worden geplaatst (tolpoorten) wat de kostprijs te veel zou doen oplopen (dat is zeker het geval bij toepassing op het gehele wegennet , maar zelfs indien uitsluitend autowegen zouden opgenomen worden). Voor de occasionele gebruikers werd in eerste instantie ook gekozen voor een voorafgaande boeking via een ticketsysteem (zoals in Duitsland), maar “progress report 3” verwijst naar overleg met de transportindustrie waarbij de mogelijkheid van een “low-use on-board-unit” via de tachograaf (cf. Zwitserland) als mogelijkheid werd vooropgezet, waarbij de noodzaak van apparatuur langs de weg nodig blijft in geval van onderscheiden tarief voor autowegen en gewone wegen (wat in het Zwitserse systeem niet het geval is). Dat moet nog uitgemaakt worden. Wel is beslist dat er een drempel komt waarbij gebruikers zullen verplicht worden om in het basisschema te stappen (vanaf een zeker niveau aan trajecten);
- er komt een compensatie op basis van een terugbetaling van accijnzen op brandstof (in geval getankt wordt in UK).

In de loop van mei 2004 is een eerste oproep naar kandidaten gelanceerd voor de uitwerking van het systeem. Begin maart zijn zeven bidders weerhouden voor de verdere procedure. De offerte is ondertussen opgesplitst in drie pakketten: “charging data services”, “enforcement services” en “central services”. De biedende maatschappijen vertegenwoordigen bij manier van spreken de al bestaande elektronische tolheffingsystemen<sup>48</sup>. Er wordt verwacht dat er een definitieve toewijzing komt naar het einde van 2005. Eind februari 2005 is een consultatieronde afgesloten bij de transportindustrie over de concrete aspecten van diverse onderdelen (zoals de precieze afbakening van de voertuigen die onder de heffing vallen, de criteria voor de variatie van het tarief, de regeling voor de compensatie via de brandstofaccijnzen).

---

<sup>48</sup> Persmededeling: <http://www.gnn.gov.uk/content/detail.asp?NewsAreaID=2&ReleaseID=150191>.



## Hoofdstuk 2 – de Europese regelgeving, stand van zaken en geplande hervormingen

Voor het hier behandelde thema zijn er in het bijzonder drie Europese richtlijnen van belang:

- richtlijn 1999/62/EG (17 juni 1999) “betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoertuigen;
- richtlijn 2003/96/EG (27 oktober 2003) “tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit”;
- en richtlijn 2004/52/EG (29 april 2004) “betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingsystemen voor het wegverkeer in de gemeenschap.

De eerste richtlijn (de zogenaamde “Eurovignetrichtlijn”) is in herziening maar de procedure is nog niet af en het resultaat van het politieke debat is op een aantal essentiële punten nog onzeker.

Op het vlak van belastingen voor personenwagens is er op het niveau van de Europese gemeenschap nog maar een beperkte regelgeving. Stappen zijn al gezet om die regelgeving uit te breiden, maar concrete initiatieven zijn nog in voorbereiding op het niveau van de commissie.

En tenslotte is er rekening te houden met de bepalingen die in het eigenlijke Eurovignetverdrag zelf zijn opgenomen.

We bespreken achtereenvolgens kort die verschillende zaken.

### 1. De “Eurovignetrichtlijn”

Er bestond al een richtlijn vanaf 1993, maar het Europees hof van Justitie heeft die richtlijn nietig verklaard, met dien verstande dat het hof de gevolgen van die richtlijn had gehandhaafd tot de Europese raad een nieuwe richtlijn had uitgevaardigd. Dat laatste had in het bijzonder te maken met het feit dat 5 landen (Benelux, Duitsland en Denemarken) al op grond van de bestaande richtlijn een verdrag voor de invoering van een wegvignet hadden afgesloten. De nieuwe richtlijn is tot stand gekomen in 1999. In juli 2003 heeft de Europese commissie een voorstel tot wijziging van deze richtlijn neergelegd.

## 1.1. De bestaande richtlijn van 1999

### 1.1.1 Wat regelt de richtlijn?

De richtlijn regelt twee zaken die van toepassing zijn uitsluitend op “voertuigen bestemd voor het vrachtvervoer over de weg en waarvan het maximaal toegestane totaalgewicht ten minste 12 ton bedraagt”:

- belastingen
- en tolgelden en gebruiksrechten.

De hier geregelde belasting is de belasting op voertuigen (in ons land is dat de verkeersbelasting). Accijnzen zijn geregeld in de richtlijn 2003/96/EG (zie verder).

In het bijzonder legt deze richtlijn minimumtarieven op die gedifferentieerd zijn naar gelang van de voertuigcategorieën. De categorieën maken een onderscheid tussen “motorvoertuigen” en “combinaties” en differentiëren naar totaalgewicht, aantal assen en ophangingsystemen. Het minimumtarief is uitgedrukt in EUR per jaar. De mogelijkheden tot verlaagde tarieven of vrijstellingen worden beperkt.

Voor tolgelden en gebruiksrechten worden de voorwaarden vastgelegd waaronder de lidstaten die tolgelden en gebruiksrechten t.a.v. de betrokken voertuigen kunnen handhaven of invoeren. De tolgelden en de gebruiksrechten gelden enkel voor volgende infrastructuren:

- autosnelwegen (of vergelijkbare meerbaanswegen) en
- op bruggen, tunnels en bergpassen.

Er zijn beperkte afwijkingen mogelijk die na raadpleging van de Commissie toelaten om op andere infrastructuren tolgelden of gebruiksrechten in te voeren of speciale regelingen te treffen (o.a. op grond van veiligheidsoverwegingen).

Een tolgeld is een bedrag dat betaald wordt voor het afleggen van een traject met een voertuig op de bedoelde infrastructuur en dat gebaseerd is op de afgelegde afstand en op de categorie van het voertuig.

Een gebruiksrecht is een bedrag dat betaald wordt om met een voertuig gedurende een bepaalde tijd gebruik te maken van de bedoelde infrastructuur. Voor voertuigen geregistreerd in eigen land kunnen de lidstaten bepalen dat de gebruiksrechten gelden voor het gehele wegennet (wat in België voor het wegvignet van toepassing is).

De belangrijkste voorwaarden die moeten in acht genomen worden zijn de volgende:

Voor tolgelden en gebruiksrechten:

- niet gelijktijdig voor het gebruik van hetzelfde traject met uitzondering van bruggen, tunnels en bergpassen;
- zonder directe of indirecte discriminatie op grond van de nationaliteit van de vervoersonderneming of van de herkomst of bestemming van het voertuig;
- toegepast en gecontroleerd met zo min mogelijk hinder voor de doorstroming van het verkeer en met voorkoming van "iedere verplichte verificatie of controle aan de binnengrenzen van de gemeenschap" (vergt de nodige faciliteiten, gezamenlijke methodes, ...).

#### Voor de gebruiksrechten:

- de gebruiksrechten worden vastgesteld met in acht name van maximumtarieven. Deze maximumtarieven zijn gedifferentieerd naar emissieklasse (3 klassen) en aantal assen (2 categorieën). België zit op die maximumtarieven;
- de gebruiksrechten zijn evenredig met de duur van het gebruik van de infrastructuur (uitsluitend jaartarieven zijn alleen mogelijk voor voertuigen geregistreerd op het grondgebied van de lidstaat zelf);
- een percentage van de gebruiksrechten kan aangewend worden voor de bescherming van het milieu of voor de evenwichtige uitbreiding van de vervoersnetten, mits de maximumtarieven gerespecteerd worden.

#### Voor de tolgelden:

- gewogen gemiddelde toltarieven moeten gerelateerd zijn aan de kosten voor de aanleg, de exploitatie en de uitbreiding van het betrokken infrastructuurnet;
- afgezien daarvan kunnen de lidstaten de toltarieven afhankelijk maken van de voertuigemissies en van het tijdstip. In eerste geval mag het hoogste tarief (minst strenge categorie van emissie) maximaal 50 % hoger zijn dan het laagste tarief (strengste categorie). In het tweede mag het hoogste tarief maximaal 100 % hoger zijn dan het tarief voor de goedkoopste periode overdag. De variaties in beide gevallen moeten in verhouding staan met het nagestreefde doel;
- een percentage van de tolgelden kan aangewend worden voor de bescherming van het milieu of voor de evenwichtige uitbreiding van de vervoersnetten, mits de tolgelden gerelateerd zijn aan de hierboven bedoelde kosten.

Lidstaten kunnen voor de gebruiksrechten een gemeenschappelijk stelsel invoeren. Ze moeten de Europese commissie bij de invoering en opvolging daarvan betrekken. Ze zijn gebonden aan de maximumniveaus (zie hierboven) en de betaling van het gemeenschappelijke gebruiksrecht geeft op het grondgebied van iedere deelnemende lidstaat toegang tot het betrokken wegennet. De regeling houdt in dat er ook een verdeelsleutel wordt uitgewerkt die elk van de deelnemende lidstaten een billijk deel van de inkomsten van het gebruiksrecht biedt.

Een dergelijke samenwerking is het "Eurovignet – verdrag" tussen de Beneluxlanden, Duitsland en Denemarken van 1994 (met ingang van 1995). Zweden heeft zich daarbij aangesloten

vanaf februari 1998 en Duitsland heeft vanaf september 2003 afgezien van het gebruiksrecht (omwille van de invoering van de LKW – Maut).

De richtlijn sluit niet uit dat de lidstaten:

- nog andere belastingen (bijv. op registratie van voertuigen);
- of andere heffingen invoeren (parkeergelden, specifieke heffingen op stadsverkeer, regulerende heffingen bedoeld om tijd- en plaatsgebonden verkeersopstoppingen tegen te gaan).

### 1.1.2 Wat is de draagwijdte van deze richtlijn?

Als het op belastingen en heffingen t.a.v. het wegvervoer aankomt dan hebben de lidstaten hoe dan ook een uitgebreide autonomie, uiteraard binnen het kader van de algemene regels die gelden voor de interne markt.

M.a.w. ze kunnen naar eigen inzichten belastingen invoeren, wijzigen of afschaffen en hetzelfde geldt voor heffingen in het algemeen op het wegvervoer. Alleen in geval die belastingen en die heffingen betrekking hebben op “voertuigen uitsluitend bestemd voor het goederenvervoer over de weg en met een maximaal toegestaan totaal gewicht van minstens 12 ton” moeten ze rekening houden met de bepalingen van deze richtlijn. Dit soort verkeer is immers het meest in het geding vanuit het oogpunt van interne markt en met het oog op het regelen van de concurrentie in het intracommunautaire verkeer. En zelfs in geval van deze vervoer kunnen zij nog volledig naar eigen inzichten andere belastingen regelen of heffingen invoeren. In geval van belastingen moet het dan wel gaan over belastingen bij de registratie van een voertuig of belastingen op voertuigen met abnormale afmetingen of gewichten (wat overigens vrij evident is, het gaat uitsluitend over voertuigen in de lidstaat zelf geregistreerd). In geval van heffingen kunnen ze naar eigen inzichten het hier bedoelde zwaar vrachtvervoer nog parkeerheffingen, specifieke heffingen voor stadsverkeer en regulerende heffingen om tijd – en plaatsgebonden congestie tegen te gaan opleggen.

De lidstaten zijn er wel toe gehouden om:

- op het zwaar vrachtvervoer een jaarlijkse verkeersbelasting te heffen die het minimaal belastingtarief respecteert en uitsluitend lagere tarieven of vrijstellingen te voorzien die in de richtlijn zijn toegestaan;
- het zwaar vrachtvervoer slechts te onderwerpen aan tolgelden of gebruiksrechten waarvoor een aantal beperkingen gelden. De beperkingen hebben betrekking op het samengaan van gebruiksrechten en tolgelden, de infrastructuur waarop die mogen toegepast worden, en de hoogte van de toepasselijke tarieven. In beide gevallen zijn de heffingen gebonden aan het effectief gebruik van de infrastructuur (hetzij voor een bepaalde tijd, hetzij voor een bepaald afgelegd traject). Alleen voor het vrachtvervoer geregistreerd in de eigen lidstaat mag het gebruiksrecht de vorm aannemen van een jaarlijkse belasting voor het gebruik van het volledige wegennet.

Concreet naar de Belgische situatie zijn volgende elementen van belang. Vergelijking met de tarieven die in België gelden geeft aan dat in de meeste gevallen er nog een ruime marge is t.a.v. de minima die de richtlijn voor de verkeersbelasting oplegt. Voor enkele categorieën is die marge evenwel zo goed als onbestaande. In onderstaande tabel zijn enkele voorbeelden opgenomen. De Belgische tarieven zijn exclusief de opdecim ten gunste van de gemeenten. In geen enkel voorbeeld komt de eventuele negatieve afwijking uit op meer dan 10 %, wat dus voor de betrokken voorbeelden impliceert dat de minima in ieder geval gerespecteerd worden als de gemeentelijke opdecim wordt meegerekend, maar geen extra mogelijkheid bieden tot verlaging van de verkeersbelasting.

	tarief (excl opdecim)		minimum		afwijking %	
	luchtvering	andere ophanging	luchtvering	andere ophanging	luchtvering	andere ophanging
vrachtwagen 2 assen MTM 12 ton	194,65	243,33	0,00	31,00		684,9%
vrachtwagen 3 assen MTM 20 ton	262,15	374,52	111,00	144,00	136,2%	160,1%
vrachtwagen 4 assen MTM 25 ton	269,14	448,59	146,00	228,00	84,3%	96,8%
vrachtwagen 5 assen MTM 30 ton	337,21	534,86	362,00	537,00	-6,8%	-0,4%
tractor 2 assen, oplegger 1 as MTM 20 ton	309,87	393,26	32,00	75,00	868,3%	424,3%
vrachtwagen 2 assen, aanhangwagen 2 assen MTM 30 ton	433,81	580,37	204,00	335,00	112,7%	73,2%
tractor 3 assen, oplegger 2 assen MTM 43 ton	571,00	844,70	628,00	929,00	-9,1%	-9,1%
tractor 3 assen, oplegger 3 assen MTM 43 ton	313,61	771,35	336,00	535,00	-6,7%	44,2%

Ons land kan overstappen naar een algemene afstandgebonden heffing in de plaats van de nu bestaande gebruiksheffing. De grens voor het opleggen van een tolheffing kan verlaagd worden tot voertuigen met een maximaal toegelaten gewicht van 3,5 ton, maar vermits dat onvermijdelijk ook van toepassing zal zijn op voertuigen van meer dan 12 ton is het uitsluitend toe te passen op het autowegennet (zoals dat overigens ook in Oostenrijk het geval is, in Duitsland is het sowieso beperkt tot meer dan 12 ton)<sup>49</sup>. Die beperking is afgezien van het feit dat specifieke heffingen voor stadsverkeer mogelijk zijn of specifieke heffingen om tijd – en plaatsgebonden congestie tegen te gaan.

Als ons land een dergelijke heffing zou invoeren dat moet het gemiddelde tarief berekend worden op de infrastructuurkosten (aanleg, onderhoud en uitbreiding) van het autowegennet. Het zal nodig zijn om daarvoor een degelijke “vervoersrekening” te maken om te kunnen aan-

<sup>49</sup> De UK heeft de intentie om de tolheffing van toepassing te maken op alle wegen. Binnen de bestaande richtlijn kan dat nog niet, er wordt dus al geanticipeerd op de herziening.

tonen (t.a.v. de Europese commissie) dat het tarief effectief in verhouding staat tot de betrokken kosten. Het is waarschijnlijk geen enkel probleem dat daarbij een afzonderlijk gemiddelde zou gehanteerd worden voor bijv. Vlaanderen en Wallonië. Andere kosten kunnen niet in rekening gebracht worden. Variatie met het oog op milieu-impact is wel mogelijk. Hetzelfde geldt voor een variatie naar gelang van het tijdstip.

Zolang het bestaande Eurovignet van toepassing is kan – met uitzondering van bruggen en tunnels – geen tol geheven worden op delen van het autowegennet t.a.v. zwaar vrachtvervoer. Als er bijv. zou overgestapt worden naar een pps – constructie voor een wegverbinding (wat niet direct in de verwachting ligt en dus wat theoretisch is) dan zou er onvermijdelijk moeten gebruik gemaakt worden van vorm van schaduwtol of van een beschikbaarheidvergoeding (tenminste wat de bijdrage betreft die het zwaar vrachtvervoer moet opbrengen).

Mogelijke compensatiemaatregelen t.a.v. de verkeersbelasting die bij de invoering van een afstandgebonden heffing zouden overwogen worden moeten ieder geval getoetst worden aan de bepalingen van de bestaande richtlijn. De reactie van de Europese commissie op de voorgenomen compensatiemaatregelen die Duitsland al van in 2003 heeft aangekondigd (via de accijnzen en via de verkeersbelasting, waarbij een totaal compensatiebedrag van € 600 mln in het vooruitzicht werd gesteld)<sup>50</sup> is zeker in acht te nemen. Er is een expliciet onderzoek aangekondigd naar deze maatregelen<sup>51</sup>.

Een expliciete bepaling van wat de lidstaten moeten doen met de opbrengsten van de heffing is niet opgenomen in de bestaande richtlijn. Maar de directe link tussen de heffing en de infrastructuurkosten van het autowegennet zijn een impliciete aanduiding dat de opbrengsten moeten bestemd worden voor de autowegeninfrastructuur zelf. Wel laat de richtlijn de mogelijkheid open om een deel aan te wenden voor de bescherming van het milieu en voor de evenwichtige uitbouw van het vervoernet. De kosten die daarmee gepaard gaan kunnen echter niet verrekend worden in het tarief van de heffing.

Bij het uitstippelen van een eventueel “wegenvignet – nieuwe stijl” zal echter moeten rekening gehouden worden met de herziening van de bestaande richtlijn.

## 1.2. De lopende herziening van de richtlijn

In het verlengde van het witboek over het Europees vervoerbeleid tot 2010 en in uitvoering van resoluties van het Europees parlement en van opdrachten uitgaande van de Europese

<sup>50</sup> Vermits die compensatiemaatregelen nog niet zijn doorgevoerd is overigens het Duitse tarief nog niet vastgelegd op het oorspronkelijk definitieve tarief (zie hoger).

<sup>51</sup> Zie persbericht Europese commissie (23/07/2003) German toll system: commission to investigate compensation measure for road hauliers.

Raad heeft de commissie in juli 2003 een grondige wijziging van de richtlijn 1999/62/EG aan de Raad en aan het parlement voorgelegd<sup>52</sup>.

In het kader van de medebeslissingsprocedure heeft het Europees parlement al in de fase van de eerste lezing zijn advies gegeven<sup>53</sup>. Het advies bevat diverse grondige amendementen. De Raad heeft nog geen standpunt ingenomen. Overname van de geamendeerde tekst van het parlement is zo goed als uitgesloten, een aantal amendementen worden door de Commissie niet aanvaard. De Raad zal dus een gemeenschappelijk standpunt moeten aannemen t.a.v. het voorstel en dat voor een tweede lezing voorleggen aan het parlement, dat ook kennis zal nemen van het advies van de commissie daarover. Het voorstel is het laatst besproken op de transportraad van 7 oktober zonder evenwel vooruitgang te boeken over de gerezen knelpunten (toewijzing van de opbrengsten, mogelijkheden tot variatie, methodologie voor het bepalen van de tarieven). Het belangrijkste knelpunt betreft de bepalingen over de aanwending van de opbrengsten.

Het Luxemburgse voorzitterschap heeft over deze problematiek een nota voorgelegd aan de werkgroep "landtransport" op 08/03/2005. Op 21 april is politieke overeenstemming bereikt (België heeft zich onthouden). Het "ontwerp van gemeenschappelijk standpunt" werd vastgelegd op 24 mei<sup>54</sup>.

Het ontwerp moet nu nog naar het Europees parlement.

### **Deze bespreking is uiteraard nog voorlopig in het licht van de lopende politieke besprekingen.**

#### **1.2.1 Wat zijn de belangrijkste wijzigingen die worden voorzien?**

De nieuwe richtlijn (in ontwerp) vertrekt vanuit twee invalshoeken: enerzijds is het de vertaling van een uitdrukkelijke beleidslijn van de Europese instanties om directer de gebruiker te confronteren met de kosten van infrastructuur (in plaats van algemene belastingen) en anderzijds moet de richtlijn zorgen voor de nodige coördinatie van de verschillende nationale initiatieven die opgestart zijn of worden.

De nieuwe richtlijn zal het toepassingsveld uitbreiden, de voorwaarden voor de toepassing verfijnen en de regeling meer sturen in de richting van een meer gedifferentieerde heffingspolitiek.

---

<sup>52</sup> COM(2003) 448 def) Voorstel voor een richtlijn tot wijziging van de richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen ...

<sup>53</sup> Er is ook advies uitgebracht door het comité van de regio's en door het economisch en sociaal comité. Voor het advies van het Europees Parlement zie P5\_TA (2004)0305 (20 april 2004).

<sup>54</sup> Zie Raad van de Europese Unie, ontwerp van gemeenschappelijk standpunt 9311/05 (26 mei 2005).

De belangrijkste wijzigingen zijn hieronder samengevat.

1. **De voertuigen.** De nieuwe richtlijn zal de communautaire regelgeving uitbreiden tot het vrachtvervoer met voertuigen van minstens 3,5 ton maximaal totaal gewicht. Er is geen verplichting om die uitbreiding door te voeren, maar als de lidstaten het doen dan moeten ze zich daarvoor houden aan de richtlijn. De indeling van de voertuigen naar emissieklasse wordt geactualiseerd en in een bijlage technisch volledig omschreven (en niet meer verwezen naar andere regelgeving).
  
2. **Het wegennet.** De bestaande richtlijn stelt expliciet dat de tolgelden en gebruiksrechten slechts mogen toegepast worden op de omschreven infrastructuren. De nieuwe richtlijn laat die algemene beperking vallen. Er is dus ook geen sprake meer van specifieke bepalingen en regels om uitzonderingen daarop toe te staan. De lidstaten zijn vrij om – binnen de verdragsregels uiteraard – op andere wegen tolheffing of gebruiksrechten in te voeren. Als ze het evenwel doen op het omschreven netwerk en voor de bedoelde voertuigen dan zijn ze strikt gehouden aan de voorwaarden van de richtlijn. En in ieder geval is het nog altijd verboden om op eenzelfde traject een gebruiksrecht en een tolgeld te heffen (met uitzondering van tunnels, bruggen en bergpassen). Voor de omschrijving van de infrastructuur waarop de richtlijn van toepassing is verwijst men nu naar wat in andere communautaire wetteksten gebruikelijk is, het “trans-Europese wegennet” (TEN – T). In het voorstel van de commissie waren de “parallele en concurrerende hoofdwegen, inclusief doorgaande wegen in stedelijke agglomeraties” daar aan toegevoegd. Het Europees parlement had de “stedelijke doorgaande wegen” al geschrapt en de verplichting van raadpleging van bevoegde lokale en regionale instanties voorzien. De verwijzing naar de concurrerende wegen in het hoofdwegennet is ondertussen al volledig weggefallen (en dus niet meer onderworpen aan de voorwaarden van de richtlijn).
  
3. **De belasting.** De regels voor de minimum verkeersbelasting blijven ongewijzigd. Voor de voertuigen van minder dan 12 ton zijn ze overigens niet relevant. In het oorspronkelijke voorstel van de commissie was voorzien in de mogelijkheid om bij invoering van tolgelden en gebruiksrechten compensaties toe te kennen via “een verlaging van de tarieven voor de belastingen op voertuigen, in voorkomend geval tot een lager niveau dan het in de richtlijn vastgelegde minimumniveau”. Wel met in achtneming van de regels die gelden voor staatssteun en de compensatie moet in verhouding staan met de hoogte van de te betalen tolgelden of gebruiksrechten. Het parlement heeft daar twee zaken aan toegevoegd: de expliciete bepaling dat compensaties voor gebruiksrechten moeten worden toegekend ongeacht het land van herkomst van de chauffeur en dat bij de compensatieregelingen ook moet rekening gehouden worden met de fiscale effecten van bestaande of toekomstige lokale en regionale heffingen-

stelsels die buiten het toepassingsgebied vallen van de richtlijn. Het eerste amendement werd door de commissie aanvaard, het tweede werd verworpen. Het eerste amendement heeft overigens weinig zin omdat de compensaties hoe dan ook uitsluitend kunnen toegekend worden op de verkeersbelasting. In de voorstellen van de parlementaire commissie was wel nog sprake van mogelijke compensatie via de belasting op de brandstoffen, maar dat is gesneuveld in de plenaire resolutie<sup>55</sup>. Ondertussen is in de meer recente versies elke expliciete verwijzing naar mogelijke compensaties weggefallen. Er is dus geen sprake meer van de mogelijkheid om de tolgelden en gebruiksrechten te compenseren via een verlaging van de verkeersbelasting tot onder de bestaande minima. Verlagingen die deze minima respecteren blijven natuurlijk wel mogelijk en in de overwegingen wordt er op gewezen worden dat de lidstaten sowieso met respect voor de regels van de staatssteun compensaties kunnen toekennen. Ze moeten in overeenstemming zijn met de geldende communautaire regels (in het bijzonder minima voor verkeersbelasting en minima voor brandstofbelastingen) en mogen niet leiden tot concurrentievervalsing.

4. **De gebruiksrechten.** Daarvoor verandert er weinig, alleen de maximumtarieven worden opgetrokken. Uiteindelijk is dat in de praktijk enkel relevant voorzover gekozen wordt om het bestaande tijdgebonden gebruiksrecht te behouden.
5. **De bepaling van de tolgelden (in aanmerking te nemen kosten en de tarieven).** Hiervoor zijn de wijzigingen wel belangrijk:
  - de kosten die in aanmerking kunnen genomen worden om de “gewogen gemiddelde tolgelden” te berekenen worden uitgebreid. Ze blijven nog altijd gerelateerd aan de infrastructuurkosten, maar dat begrip wordt uitgebreid. Het gaat nog altijd over “aanleg, exploitatie, onderhoud en uitbreiding” van het betrokken infrastructuurnetwerk. Maar nu zijn ook infrastructuurkosten begrepen die gedaan worden om de geluidshinder te beperken of de veiligheid te verhogen. Ook werkelijk door de beheerder gemaakte kosten die samenhangen met objectieve milieuelementen (zoals bijv. bodemverontreiniging) kunnen in rekening gebracht worden. In het oorspronkelijk voorstel van de commissie werden ook “de directe of indirecte kosten van niet door een verzekeringsstelsel gedekte kosten van ongevallen die ten laste komen van de samenleving” mee in rekening gebracht. Dat is geschrapt door het parlement en vervangen door de verwijzing naar infrastructuurkosten die de veiligheid verhogen. Er is eveneens aan toegevoegd dat de gemiddelde tolgelden een “vergoeding van het geïnvesteerde kapitaal of een winstmarge gebaseerd op marktcondities” kunnen bevatten. De lidstaten moeten bij de berekening van de gemiddelde tolgelden uitgaan van deze kosten voor zover ze betrekking hebben op het netwerk dat aan

---

<sup>55</sup> Opmerkelijk is wel dat de resolutie in de overwegingen nog blijft verwijzen naar accijnzen op brandstoffen.

de tolheffing onderworpen is en voor zover ze veroorzaakt worden door de voertuigen die het voorwerp uitmaken van de heffing. In de meer recentere voorstellen wordt wel veel uitdrukkelijker dan tot nu toe het geval gesteld dat “de tolgelden uitsluitend mogen gebaseerd zijn op de dekking van infrastructuurkosten”;

- de aanlegkosten worden preciezer omschreven. In de bestaande richtlijn werd dat niet nader gespecificeerd. Nu is dat wel het geval. Ze slaan in eerste instantie uiteraard op nieuwe infrastructures of nieuwe infrastructuraanpassingen, maar ook op infrastructuur of infrastructuraanpassingen die werden afgewerkt binnen een periode van 30 jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de nieuwe richtlijn (in geval van bestaande tolsystemen) of binnen een periode van 30 jaar voorafgaand aan de invoering van nieuwe tolsystemen na de inwerkingtreding van de nieuwe richtlijn. Het oorspronkelijke voorstel van de commissie beperkte die termijn tot 15 jaar. De termijn van 30 jaar kan volgens de meest recente voorstellen nog worden uitgebreid als het gaat over contracten die de lidstaat heeft afgesloten met een operator voor de inwerkingtreding van de nieuwe richtlijn en waarin een ruimere concessietermijn is voorzien. Die laatste uitbreiding moet zorgen dat aan bestaande concessieovereenkomsten geen afbreuk wordt gedaan. Verder kunnen de lidstaten nog een uitbreiding vragen wanneer zij kunnen aantonen dat de betrokken infrastructures nog niet zijn afgeschreven. En tenslotte voorziet de nieuwe richtlijn ook dat financieringskosten kunnen in rekening gebracht worden (zowel interesten als een rendement op eigen vermogen);
- de mogelijkheden tot variatie van de toltarieven worden meer gespecificeerd. In de bestaande richtlijn kan gevarieerd worden in functie van de emissieklasse (binnen een marge van 50 % tussen het hoogste en laagste tarief) en in functie van de tijd (binnen een marge van 100 %). In de nieuwe regeling (volgens de meest recente versie) zal de variatie ook voor de emissieklassen tot 100 % uitgebreid worden<sup>56</sup>. De variaties kunnen diverse doelstellingen dienen (bestrijding van milieuschade, congestie, schade aan infrastructuur, optimaliseren van infrastructuurgebruik en verhogen van de verkeersveiligheid). Variëren in functie van de tijd wordt overigens nog verder beperkt. Wanneer de goedkoopste periode (van de dag, of soort dag of seizoen) een nultarief kent dan is slechts mogelijk het duurste tijdstip te belasten met een extra van 50 %. Variatie van de tarieven om meer opbrengsten te generen is in ieder geval uitgesloten. Wanneer “ongewild” de variatie toch aanleiding geeft tot een verhoging van het gewogen gemiddelde toltarief moet dat binnen de 2 jaar worden rechtgezet. De tarieven kunnen volgens 2 criteria variëren: emissieklasse en tijdstip<sup>57</sup>. In eerdere versies was voorts variatie mogelijk op specifieke onderdelen van het infrastructuurnetwerk in functie van de ecologische kwetsbaarheid, de bevolkingsdichtheid en het ongevalrisico. In het oorspronkelijk

<sup>56</sup> In eerdere versies was nog sprake van een marge van 100 % tegenover het gewogen gemiddeld toltarief. Dat zou een forse uitbreiding geweest van de variatiemogelijkheid in vergelijking met het oorspronkelijke voorstel van de commissie. Maar dat is blijkbaar opnieuw terugschreefd.

<sup>57</sup> In eerdere versies waren het er 5 : bovenop de twee nu nog aangehouden criteria aantal assen, gewichtsklasse, categorieën naar gelang van toegebrachte schade.

voorstel van de commissie moesten de lidstaten uiterlijk 1 juli 2008 de toltarieven laten variëren op basis van dit laatste criterium. Dat is ondertussen volledig weggevallen;

- de regeling voor kortingen en vrijstellingen worden preciezer. De bestaande richtlijn voorziet daarvoor niets. In het oorspronkelijk voorstel van de commissie was de mogelijkheid tot kortingen of verlagingen al voorzien maar dan uitsluitend in functie van de “gerealiseerde reële besparing op de administratiekosten door de infrastructuurbeheerder“. In een meer recente versie wordt dat specifiek beperkt tot de frequente gebruikers (wat overigens logisch is met de administratieve besparingen). Dat moet dan wel gebeuren zonder de lagere opbrengsten af te wentelen op andere gebruikers en zonder concurrentievervalsing. In het algemeen moeten dergelijke regelingen in overeenstemming zijn met het verdrag en moeten ze worden voorgelegd aan de commissie. Deze kortingen mogen niet meer bedragen dan 13 % van wat voor gelijkwaardige voertuigen wordt aangerekend die niet van de korting kunnen genieten;
- verhoging van tolgelden is mogelijk. In de nieuwe regeling is voorzien dat uitzonderlijk op specifieke trajecten tolgelden tot maximaal 15 % (25 % voor grensoverschrijdende trajecten in berggebieden) van het gemiddeld tolgeld kunnen verhoogd worden in berggebieden op trajecten die gekenmerkt worden door acute congestie of waar het gebruik ervan aanleiding is tot significante milieuschade. In vroegere versies waren ook stedelijke zones mee opgenomen, dat is geschrapt. In dat geval moeten de opbrengsten van die verhoging geïnvesteerd worden in prioritaire projecten van het TEN – T (en die direct aanleiding zijn tot vermindering van congestie of milieuschade). Dergelijke verhoging mag geen aanleiding zijn tot ongelijke behandeling van commercieel verkeer in vergelijking met andere gebruikers en het kan maar worden toegepast nadat de commissie (na raadpleging van de andere lidstaten) zich heeft akkoord verklaard over een financieel plan en een KBA voor de geplande investeringen;
- de methode voor de berekening van de in aanmerking genomen kosten wordt gepreciseerd. In het oorspronkelijke voorstel legde de commissie een gemeenschappelijke methodologie op. Het parlement heeft dat gevolgd (met uitzondering van het gedeelte dat sloeg op de ongevallenkosten omdat die uit de berekening werden gehouden). In de verdere evolutie van het dossier is dat nog verder gepreciseerd. De lidstaten moeten rekening houden met enkele “kernelementen“. Ze zijn van toepassing op alle nieuwe regelingen die ingevoerd worden na de inwerkingtreding van de richtlijn, met uitzondering van tolheffingen in het kader van nieuwe concessies (volgens de meest recente versies). Zolang bestaande tolheffingen of tolheffingen waarvoor de procedures werden in gang gezet voor de inwerkingtreding niet worden gewijzigd zijn ze daar niet aan onderworpen. Als die bestaande heffingen worden verhoogd (zie hierboven) dan moet wel de overeenstemming met de kernelementen worden aangetoond. In ieder geval moeten de lidstaten de commissie informeren over de eenheidskosten en de parameters die gehanteerd worden. De commissie kan die verwerpen zonder evenwel de invoering van de tolheffing te verhinderen. De

commissie krijgt de opdracht om verder te werken aan een gemeenschappelijke methodologie.

6. **De aanwending van de opbrengsten.** Met het oorspronkelijk voorstel wou de commissie in ieder geval vermijden dat de invoering van tolheffingen en gebruiksrechten vooral zou dienen om extra belastingsinkomsten te genereren. De commissie gaat er ook vanuit dat het publiek maar de regelingen zal aanvaarden als duidelijk is dat de opbrengsten bestemd worden voor het transportsysteem. De druk van de perifere landen is ook aan de orde, die willen vermijden dat ze meer moeten betalen voor het gebruik van de infrastructuur in de centrale landen zonder dat er waarborgen zijn dat die extra inkomsten ingezet worden voor de verbetering van het transportnetwerk. Om die reden stelde de commissie voor dat de “opbrengsten moeten aangewend worden voor het onderhoud van de betrokken infrastructuur alsmede ten behoeve van de vervoersector in zijn geheel, onder waarborging van een evenwichtige ontwikkeling van de vervoersnetwerken”. Het parlement heeft die formule grotendeels aangehouden, maar legt de beslissing volledig bij de lidstaten in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel. De verplichting is ook voorwaardelijk geformuleerd.
  
7. **Elektronische tolheffing.** In de bestaande regeling is ook al voorzien dat de lidstaten moeten zorgen voor een toepassing die zo weinig mogelijk hinder veroorzaakt voor de doorstroming van het verkeer. Dat impliceert het promoten van elektronische tolheffing. Als daarbij het gebruik van “on – board – units” nodig is dan moeten de lidstaten er voor zorgen dat die apparaten via een verantwoordelijke procedure beschikbaar zijn aan een redelijke prijs. En bovendien mag dat geen aanleiding zijn tot onredelijke benadeling van niet regelmatige gebruikers.

### **1.2.2 Wat is daarvan de draagwijdte voor een eventuele nieuwe regeling in ons land?**

De uiteindelijke formulering van de nieuwe richtlijn is nog onzeker en hoe dan ook het valt nog af te wachten of er effectief een politiek compromis gevonden wordt.

Als dat het geval is dan kunnen we aannemen dat de “weg” openligt om in ons land een afstandgebonden heffing ter vervanging van het bestaande eurovignet in te voeren die toegepast wordt op het gehele wegennet. In geval van het vrachtvervoer vanaf 3,5 ton zal de ingevoerde regeling voor een essentieel deel van het wegennet (het hoofdwegennet dat behoort tot het TEN – T) moeten rekening houden met de bepalingen van de nieuwe richtlijn. De rest zou daar natuurlijk ook moeten op afgestemd worden. Dat impliceert in het bijzonder de kosten die in rekening kunnen gebracht worden voor het bepalen van het tarief, met inbegrip van de variatiemogelijkheden. Ten gronde verandert er niet zoveel, het blijft afgezien van enkele uitbreidingen beperkt tot infrastructuurkosten. Het tarief kan variëren in functie van milieu-impact

of congestie, maar de eigenlijke milieukosten of congestiekosten kunnen als dusdanig niet doorgerekend worden. Voor het vrachtvervoer kunnen ongevallenkosten niet rechtstreeks in rekening worden gebracht, alleen onrechtstreeks via de effectieve infrastructuuruitgaven die gebeuren om het ongevallenrisico te vermijden. De mogelijkheden tot variatie zijn gekoppeld aan de ecologische kenmerken van het voertuig en het tijdstip. De mogelijkheden tot variatie in functie van capaciteitsbezetting (en daarmee samenhangende congestie) zijn vrij beperkt. Dat zou er wel eens kunnen toe leiden dat in regio's waar de uitbreidingsmogelijkheden van het infrastructuurnetwerk beperkt of zelfs grotendeels uitgesloten zijn en waarop congestie heel groot is weinig soelaas zullen ondervinden van een dergelijke tolheffing. Een dergelijk systeem zal dan goed geschikt zijn voor het dekken van de kosten van infrastructuuruitbreidingen, maar minder voor het sturen in de richting van een efficiënt gebruik van de infrastructuur. We komen daar in een verder hoofdstuk op terug. Aan de andere kant moeten we misschien wel erkennen dat de technische beperkingen om te variëren groter zullen zijn dan de juridische beperkingen.

Het ziet er wel naar uit dat toepassing van een afstandgebonden heffing voor het gehele wegennet een afzonderlijke toerekening zal vergen voor het autowegennet (behorend tot het TEN – T) en voor de rest. Als het internationaal vrachtvervoer het hoofdwegennet gebruikt dan moet het betalen voor de kosten die het veroorzaakt aan dat hoofdwegennet en niet aan het onderliggende wegennet. Of er zal moeten aangetoond worden dat de gemiddelde infrastructuurkosten toe te rekenen aan het vrachtvervoer op het hoofdwegennet niet ten gronde verschillen van die op het onderliggende wegennet. Hoe dan ook er zullen bijzondere eisen gesteld worden aan de kwaliteit van de rekeningen die de basis daarvan vormen, rekeningen die bij ons niet systematisch op een kwalitatief voldoende niveau beschikbaar zijn.

Voor de compensatieregelingen blijft wellicht de situatie ongewijzigd. Een vrij algemene en niet discriminatoire compensatie zal wellicht moeten gebeuren via de accijnzen. Dat is ook de piste die in andere landen wordt gevolgd (merk op : in Duitsland wordt in afwachting van dergelijke compensatie een algehele verlaging van het toltarief aangehouden). Dat schept natuurlijk in een Belgische context een probleem omdat de gewesten in dat geval niet betalen en de regeringsoptie om te compenseren via de verkeersbelasting zou dan niet aangehouden worden. Vanuit de commissie worden echter kritische geluiden gehoord over de mogelijkheid om compensatie te verlenen uitsluitend aan voertuigen die tanken in de betrokken lidstaat.

## **2. De communautaire regeling voor belastingen op energieproducten**

Sedert 1992 bestond er al een communautaire regeling voor accijnzen, maar dan uitsluitend beperkt tot de minerale oliën. Na een mislukte poging van de Europese commissie in 1995 om een richtlijn voor de invoering van een belasting op de CO<sub>2</sub> uitstoot werd in 1997 een nieuw voorstel van de commissie ingediend waarin de tarieven van de bestaande accijnzen werden

verhoogd en waarin de heffingsgrondslag werd verbreed tot alle energieproducten en elektriciteit. Het heeft echter lang geduurd vooraleer over deze voorstellen een politiek akkoord werd bereikt en waarbij vooral de hoogte van de tarieven en de mogelijkheden tot handhaving van bestaande vrijstellingen en verlagingen in het geding waren. In 2002 had de commissie nog een voorstel van richtlijn neergelegd die tegen 2010 een geleidelijke convergentie van de brandstofaccijnzen voor commerciële doeleinden moest bewerken<sup>58</sup>. Het voorstel werd echter verworpen door het Europees parlement.

De nieuwe richtlijn werd uiteindelijk goedgekeurd in oktober 2003.

## 2.1. De belangrijkste bepalingen van belang voor het ver- voer

De richtlijn legt minimumbelastingniveaus op voor motorbrandstoffen, die vanaf 1 januari 2004 van toepassing zijn. Voor diesel (en ook voor kerosine) is voorlopig voorzien in een lager tarief tot en met 2009, vanaf 2010 wordt ook dat tarief opgetrokken. De minimumniveaus zijn de volgende:

	01/01/2004	01/01/2010
<b>ongelode benzine</b>	359	359
<b>diesel</b>	302	330
<b>LPG</b>	125	125

De mogelijkheid wordt opgehouden om voor de periode vanaf 1 januari 2013 de niveaus voor diesel verder aan te passen (de raad beslist daarover op voorstel van de commissie en na raadpleging van het parlement). Alle indirecte belastingen op de betrokken producten komen in aanmerking voor het halen van het minimum, met uitzondering van de BTW.

De lidstaten hebben de mogelijkheid om een zogenaamde commerciële (of professionele) diesel in te voeren in geval van aanwending in het transport (motorbrandstoffen aangewend voor voortbeweging). Ze moeten voor deze commerciële diesel wel minstens het nationaal niveau dat geldig was op 1 januari 2003 respecteren<sup>59</sup>. Commerciële diesel is alleen toegelaten voor:

- vrachtvervoer voor eigen rekening of voor derden met een maximaal toegelaten gewicht van minstens 7,5 ton;

<sup>58</sup> Voorstel voor een RICHTLIJN VAN DE RAAD houdende wijziging van Richtlijn 92/81/EEG en Richtlijn 92/82/EEG tot vaststelling van een bijzondere belastingregeling voor als motorbrandstof voor commerciële doeleinden gebruikte gasolie en tot geleidelijke onderlinge aanpassing van de accijnzen op benzine en op gasolie (COM (2002) 410).

<sup>59</sup> Lagere tarieven kunnen via verschillende mechanismen worden omgezet ofwel rechtstreeks, via gedifferentieerde belastingniveaus of via teruggaven.

- geregeld of occasioneel personenvervoer met voertuigen van minstens 8 zitplaatsen (exclusief bestuurder).

Lidstaten die een systeem van heffingen invoeren op het weggebruik door het vrachtvervoer kunnen ten voordele van dat vrachtvervoer een extra verlaging van het belastingniveau voor diesel toepassen dat lager is dan het nationale niveau van 1 januari 2003. Maar die mogelijkheid is wel gebonden aan strikte voorwaarden:

- de totale belastingdruk moet grotendeels gelijk blijven;
- de communautaire minimumbelastingniveaus moeten gerespecteerd blijven;
- en het op 1 januari 2003 geldende nationale tarief moet minstens tweemaal zo hoog zijn als het communautaire minimum per 1 januari 2004.

Er zijn in de richtlijn voor alle lidstaten specifieke overgangsbepalingen en tijdelijke vrijstellingen en verlagingen opgenomen. België krijgt de tijd om de minimumniveaus voor diesel (aangewend in het transport) te realiseren met respectievelijk 3 jaar (2007 i.p.v. 2004) en 2 jaar vertraging (2012 i.p.v. 2010). De “commerciële diesel” in het transport mag tot en met 2009 voorts verlaagd worden tot minimaal € 287 (per 1000 liter) en zonder onder het nationale niveau van 1 januari 2003 te komen. En ook in 2010 en 2011 mag een verlaagd tarief daarvoor toegepast worden zonder onder het niveau van € 302 (per 1000 liter) uit te komen.

België mag voorts nog tot en met 2006 verlaagde belastingniveaus en vrijstellingen toepassen. Voor de transportsector gaat het o.m. voor LPG en voor voertuigen voor plaatselijk openbaar vervoer. Een gedifferentieerd tarief is ook mogelijk voor ongelode benzine met laag zwavelgehalte en laag aromaatgehalte en voor laagzwavelige dieselolie.

## 2.2. De draagwijdte van deze richtlijn

De relatie tussen deze richtlijn en de discussie over een “wegenvignet nieuwe stijl” ligt uiteraard op het vlak van de compensaties. De Vlaamse regering denkt in haar regeerakkoord wel alleen aan compensaties via de verkeersbelasting, maar – in aansluiting met andere landen – ligt ook de mogelijkheid van compensaties via accijnzen op tafel. De institutionele structuur (de opbrengst van accijnzen is uitsluitend een federale aangelegenheid) is een hinderpaal. Die compensatie is uiteraard op een niet discriminatoire manier toe te passen, maar altijd gekoppeld aan effectieve aankoop van brandstof. De “federale - regionale bevoegdheidsverdeling” buiten beschouwing gelaten is op basis van de bestaande richtlijn in de praktijk de compensatieruimte zo goed als onbestaande. België kan naar aanleiding van de invoering van een heffing op het weggebruik door het vrachtvervoer op basis van de bestaande richtlijn geen extra verlaging toekennen. Dat geldt overigens ook voor de andere Europese lidstaten met uitzondering van de UK (waar het huidig tarief meer dan het dubbel is van het communautaire

minimumniveau). Er zal dus naar alle waarschijnlijkheid in het kader van de "harmonisatie" Europees daarover nog een politieke discussie gevoerd worden.

### **3. De interoperabiliteit van de systemen voor elektronische tolheffing**

#### **3.1. De bepalingen van de richtlijn**

Recent is een richtlijn aangenomen die er moet voor zorgen dat bij de elektronische tolheffing over de gehele Europese Unie systemen worden gebruikt die interoperabel zijn zodat de gebruikers niet verplicht worden verschillende "nationale kastjes" te gebruiken.

De richtlijn is in werking vanaf eind mei 2004 en de lidstaten moeten tegen eind 2005 het nodige doen om de richtlijn om te zetten in nationale wetgeving.

Belangrijke elementen in deze richtlijn zijn de volgende:

- vanaf 1 januari 2007 moeten alle nieuwe elektronische tolheffingsystemen gebaseerd zijn op een of meer van de volgende technologieën: plaatsbepaling per satelliet, mobiele communicatie volgens GSM-GPRS en 5,8 GHz microgolfttechnologie;
- t.a.v. bestaande tolheffingsystemen moet het aandeel van elektronische systemen toenemen, tot minstens 50 % van het verkeer in elk tolstation (tegen 1 januari 2007);
- er komt een "Europese elektronische tolheffingsdienst" waarvoor de commissie tegen uiterlijk 1 juli 2006 de definiëring zal bepalen;
- de lidstaten moeten er op toezien dat – ingeval er nationale tolheffingsystemen zijn – de exploitanten en dienstverleners die Europese elektronische tolheffingsdienst aan hun klanten aanbieden binnen een periode van 3 jaar voor voertuigen van meer dan 3,5 ton (of meer dan 9 personen) en binnen 5 jaar voor alle voertuigen.

#### **3.2. De draagwijdte van de richtlijn voor ons land**

België zal uiteraard de nodige initiatieven moeten nemen om aan deze richtlijn te beantwoorden, vooral dan voor de nieuwe in te voeren systemen. Waarschijnlijk valt de bestaande tolheffing in de Liefkenshoektunnel niet onder de regel dat tegen 1 januari 2007 50 % van de tolheffing elektronisch moet aangeboden worden en dat omwille van de eerder lokale omvang van de tolheffing. De bestaande "teletolkaart" beantwoordt waarschijnlijk niet aan die vereisten, dat is wellicht wel het geval met de T-tag die in Nederland beschikbaar is bij de Westerscheldetunnel).

## 4. Het Eurovignetverdrag (1994, aangepast 2000)

### 4.1. De bepalingen van het verdrag

Sedert 1995 is in een aantal landen een gemeenschappelijk gebruiksrecht (zoals omschreven in de Europese richtlijn) van toepassing. Aanvankelijk Benelux, Duitsland en Denemarken. Naderhand is Zweden ook toegetreden en sedert september 2003 heeft Duitsland het stelsel verlaten met het oog op de invoering van de LKW – Maut. Deze samenwerking heeft zijn weerslag gevonden in de Belgische wetgeving (wet van 27 december 1994). Deze wet is overigens al op een aantal punten aangepast, in het bijzonder ook door gewestelijke decreten (o.m. om in te spelen om de intentie van Duitsland om het eurovignet te vervangen door een tolheffing).

De bepalingen van dit gemeenschappelijke gebruiksrecht zijn volledig in overeenstemming gebracht met de hierboven besproken Europese richtlijn. België heeft in tegenstelling met de andere verdragsluitende landen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om voor de eigen voertuigen het gebruiksrecht op te leggen vanaf het moment dat deze voertuigen gebruik maken van het totale Belgische wegennet (dus niet enkel het wegennet bedoeld in de richtlijn en het verdrag).

Wat zijn de belangrijkste aspecten van dit verdrag en van het daarmee samenhangend eurovignet?

Het eurovignet heeft in de feiten een dubbel karakter:

- enerzijds is het “een nationale heffing of belasting” (in België overigens “een met de inkomensbelasting gelijk gestelde belasting”), die in België recht geeft om met een zwaar vrachtvoertuig op de openbare weg te rijden en die op grond van het verdrag ook recht geeft tot de autosnelwegen in de andere verdragslanden;
- anderzijds is het een gebruiksrecht dat opgelegd wordt aan voertuigen uit andere landen (niet verdragslanden) voor het gebruik van ons autosnelwegennet. Dat gebruiksrecht is ingevoerd onder de vorm van een gemeenschappelijk gebruiksrecht voor de verdragsluitende landen (de opbrengst wordt verdeeld op basis van afgesproken verdeelsleutels).

Het verdrag loopt tot 2019. Andere landen kunnen toetreden (wat Zweden ondertussen gedaan heeft). Binnen het kader van de overeenkomst kan een verdragsluitend land afzien van de heffing of de heffing binnen haar grondgebied beëindigen (mits voorafgaande schriftelijke mededeling). Te vervanging van het gemeenschappelijk gebruiksrecht kan echter geen “nationaal aan een tijdvak gebonden gebruiksrecht” ingevoerd worden. Vanaf 1 januari 1998 kan wel een “nationaal algemeen aan een afstandgebonden stelsel van gebruiksrechten” ingevoerd worden.

Opzegging van het verdrag is ook mogelijk, in dat geval is ook een “nationaal tijdgebonden gebruiksrecht” ter vervanging uitgesloten.

Geschillen worden via rechtstreekse onderhandelingen in het kader van een coördinatiecommissie geregeld, bij ontbreken van een dergelijke regeling is een arbitrageprocedure mogelijk bij het Europees hof van justitie.

Bij de optie om een “wegenvignet nieuwe stijl” in te voeren wordt dikwijls verwezen naar de doelstelling om ook de buitenlanders te laten mee betalen voor onze infrastructuur. Het bestaande wegvignet houdt dat natuurlijk ook al voor een stuk in (nog afgezien van de betaling van accijnzen indien buitenlandse voertuigen bij ons tanken, wat weinig het geval is). Maar in de praktijk zijn het enkel de voertuigen uit landen die niet tot het verdrag behoren die betalen. De lidstaten die tot het verdrag behoren innen immers in principe het eurovignet dat voor voertuigen betaald wordt die bij hen zijn geregistreerd<sup>60</sup>. Voor de andere voertuigen worden de opbrengsten verdeeld volgens een verdeelsleutel (België ontvangt 13 %, percentage van toepassing bij de regeling waarbij Duitsland ook nog het vignet hanteerde). Ongeveer 71 % van de opbrengst is volgens de verdelingscriteria van de BFW bestemd voor Vlaanderen.

## **4.2. De draagwijdte van dit verdrag voor ons land**

Een “wegenvignet nieuwe stijl” invoeren moet gegeven het verdrag onvermijdelijk een afstandgebonden heffing zijn, tenzij men zou overstappen naar tolheffingen zoals in bijv. Frankrijk (wat uitgesloten wordt). Het verdrag laat immers niet toe het bestaande eurovignet te vervangen door een ander tijdsgebonden gebruiksrecht. Hoe dan ook zou een dergelijk gebruiksrecht onderworpen zijn aan de maxima die de Europese richtlijn vooropzet.

---

<sup>60</sup> Een correctie is mogelijk, maar wordt niet toegepast.

## Hoofdstuk 3 – waarom een “wegenvignet nieuwe stijl” invoeren?

De invoering van een “wegenvignet nieuwe stijl” is hoe dan ook een spectaculaire hervorming. De impact op de totale som van belastingen en heffingen op het transport mag niet onderschat worden. Zelfs al wordt het nieuwe wegvignet beperkt tot het vrachtvervoer (minstens 3,5 ton) en toegepast op het gehele wegennet dan discussiëren we al gauw over een totale voertuigkm – prestatie in België van om en bij de 5 mld (waarvan ruim 3,4 mld door Belgische voertuigen). We mogen aannemen dat niet veel minder dan 70 % daarvan betrekking zal hebben op Vlaanderen. Als we bijv. rekenen met een gemiddeld tarief zoals in Duitsland (€ 0,124) dan zitten we al gauw met een totale opbrengst (op niveau rijk) van € 620 mln (of meer dan 6 keer de opbrengst van het huidig Eurovignet). Dat is wel een maximum, want rekening houdend met de hogere dichtheid van het verkeer bij ons kunnen we ervan uitgaan dat het tarief normaal lager moet liggen (want het mag uitsluitend gaan over infrastructuurkosten). Het gaat hier bovendien ook om een bruto opbrengst, waarop de kosten van investering en exploitatie van het systeem moeten afgerekend worden. Of dat nu gecompenseerd wordt of niet, het heeft een substantiële impact op de ontvangstenstructuur van transportheffingen en transportbelastingen in het algemeen. De impact op de ondernemingen (inbouw apparatuur, planning, ...) en de administratie (verwerking, handhaving, ...) is niet te onderschatten.

Het is dan ook nodig klaar en duidelijk de doelstellingen van deze hervorming te bepalen en toe te lichten. Dat is nodig om bij de publieke opinie een voldoende draagvlak te ontwikkelen en het is even goed nodig om het systeem in al zijn aspecten te kunnen uitwerken (zodanig dat het concept het best de doelstellingen dient).

De vraag is eigenlijk heel simpel. Via belastingen op voertuigen (aankoop en bezit<sup>61</sup>, via accijnzen op brandstoffen en nog wat andere diverse taksen) wordt vanuit de wegtransportactiviteiten al een substantiële bijdrage gedaan aan de overheidsfinanciën. Alles bij mekaar genomen kunnen we de totale bijdrage vanuit het wegverkeer ramen op ongeveer € 7 mld (op rijksniveau – 2003) en dan exclusief BTW<sup>62</sup>.

Waarom is het nodig dat uit te breiden met een nieuwe soort heffing, al of niet gekoppeld aan een budgetneutrale compensatie? Een overheid die dergelijke hervorming doorvoert zal klaar en duidelijk moeten aangeven waarom dat nodig is en hij zal moeten aantonen dat die hervorming die doelstellingen realiseert of minstens dichterbijbrengt.

<sup>61</sup> Het is duidelijk ook het bestaande Eurovignet voor het zwaar vrachtvervoer is voor de in België geregistreerde voertuigen uiteindelijk een belasting op het bezit van het voertuig.

<sup>62</sup> Bron Febiac, cijfers voor 2003 exclusief BTW en verkeersboetes. Dat is ongeveer 2,6 % van het BBP en 5,1 % van de overheidsontvangsten.

Wat valt daarover te zeggen? We gaan eerst wat te rade bij de theorie (punt 1), vervolgens kijken we naar de doelstellingen die buitenlandse overheden recent hebben vooropgezet bij dergelijke hervormingen (punt 2) en tenslotte geven we enige elementen voor een afweging van het doelstellingendebat in Vlaanderen (punt 3).

## 1. Wat zegt de theorie?

Welke principes moeten aan de basis liggen van een beleid t.a.v. belastingen en heffingen op het transport?

### 1.1. Enkele algemene principes

In eerste instantie een algemeen principe dat geldig is voor alle belastingen. Belastingen dienen uiteraard om de staatskas te spijzen en daarmee de overheidsopdrachten te financieren. Die financieringsbehoeften bepalen uiteraard de hoogte van de vereiste belastingsopbrengsten. Maar wat wordt het meest of minst belast? Vanuit economisch oogpunt is de regel dat de overheid zijn belastingen zodanig regelt dat het marktmechanisme zou weinig mogelijk verstoord wordt. M.a.w. dat de belastingen en de heffingen zo weinig mogelijk een invloed hebben op de keuzes die de economische agenten maken bij investeringsbeslissingen, consumptiebeslissingen, bij beslissingen over al of niet werken en dergelijke meer. Die economische agenten maken die keuzes op basis van de prijs, die mede beïnvloed wordt door belastingen. Uit dat algemeen principe vloeit voor het belasten van goederen en diensten volgende regel: hoe lager de prijselasticiteit hoe hoger de belastingen kunnen zijn<sup>63</sup>.

Dat algemeen principe kan echter niet zo maar worden toegepast. Het is nodig om dat te corrigeren.

Een eerste belangrijke correctie heeft te maken met inkomensverdeling. Die is niet optimaal en fiscaliteit en parafiscaliteit zijn een belangrijk instrument om dat te corrigeren. Via belastingen komen tot een meer rechtvaardige inkomensverdeling. Het spreekt vanzelf dat die correctie het best te beoordelen is op basis van het gehele belastingsstelsel.

Een tweede correctie heeft te maken met het feit dat er iets mis is met de marktprijzen die voor sommige goederen en diensten in de praktijk gelden. Als dat het geval is dan zijn die marktprijzen geen correcte weergave van de reële kosten die de productie ervan veroorzaken. Als marktprijzen lager zijn dan de effectieve kosten die met de productie gepaard gaan dan zal er teveel van geproduceerd worden en als de marktprijzen te hoog zijn dan zal er te weinig van geproduceerd worden. In beide gevallen is er welvaartsverlies<sup>64</sup>. Belastingen in het ene geval en subsidies in het andere geval kunnen dat rechtzetten tot op een niveau dat de welvaart maximaliseert. Te lage of te hoge marktprijzen hebben in onze markteconomie (monopo-

<sup>63</sup> Dat principe staat bekend als het "Ramsey – principe".

<sup>64</sup> Voor een toelichting bij deze redenering zie diverse handboeken economie.

liegevallen buiten beschouwing gelaten) te maken met externe kosten of baten. Externe kosten komen niet tot uiting in de marktprijs en hebben in essentie te maken met kosten die afgewenteld worden op anderen en niet gedragen worden door de gebruiker zelf: kosten voor andere gebruikers, kosten voor niet-gebruikers en kosten voor toekomstige generaties. Het is misschien minder evident, maar externe baten komen ook voor.

## 1.2. De toepassing op het wegvervoer

Er is al heel wat literatuur beschikbaar over de toepassing van deze principes t.a.v. het wegvervoer. Twee vragen zijn daarbij aan de orde:

- de gebruiker van de bestaande verkeersinfrastructuur wordt bij dat gebruik geconfronteerd met een private kost (zijn operationele kosten, zijn eigen tijdskosten en de kosten verbonden aan zijn ongevallenverzekering). Die kost kan worden uitgedrukt als een kost voor een extra voertuigkm (marginale gebruikerskost). Er is geen discussie over dat naar gelang van het geval (het soort voertuig, de plaats waar gereden wordt, het tijdstip waarop gereden wordt) die gebruiker kosten veroorzaakt die niet verrekend zijn in de totale prijs die hij betaalt. Hij veroorzaakt externe kosten<sup>65</sup>. Welke, hoe groot zijn die en hoe verhouden die zich ten opzichte van de belastingen en heffingen die de gebruiker betaalt? Er is geen match tussen de gemeten externe kost per extra voertuigkm en de belastingen en heffingen die per voertuigkm betaald worden. Dat kan zowel het geval zijn gemiddeld genomen, maar die verhouding kan sterk verschillen naar gelang van de gevallen. Het is best mogelijk dat de ene gebruiker in verhouding met de externe kosten die hij veroorzaakt te veel belastingen betaalt en een ander te weinig;
- de cruciale vraag is: wat is nu een optimaal niveau aan belastingen en heffingen?

De twee vragen worden in het algemeen toegelicht door bijgaand schema en grafiek (overgenomen S. Proost, Transport pricing reform challenges, presentatie SERV november 2004).

In het schema is aangegeven wat respectievelijk de onderdelen zijn van de private gebruikerskost en van de marginale sociale kost (sociaal staat hier voor de gehele samenleving en waarin de externe kosten mee verwerkt zijn).

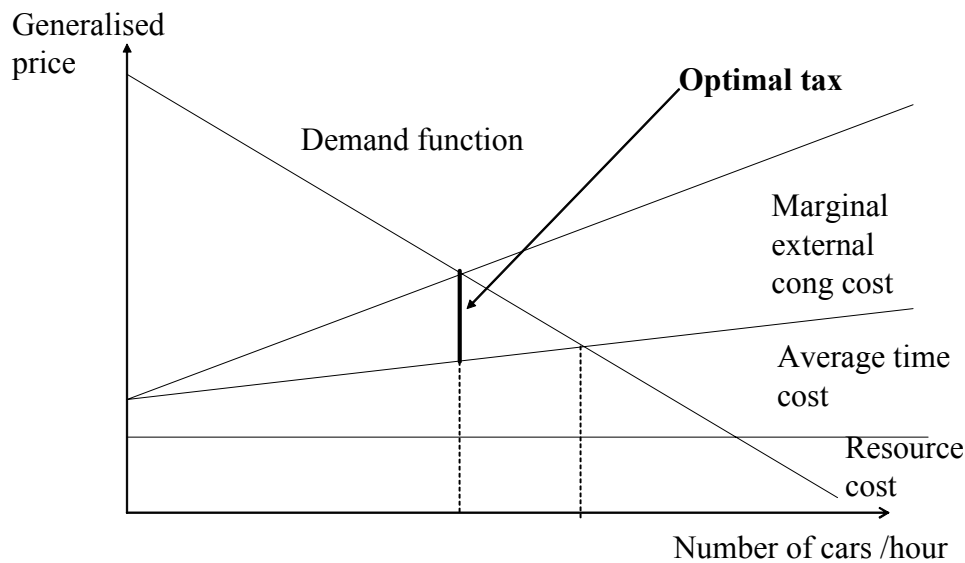
In de grafiek (waar de externe kosten toegespitst worden op de congestiekosten, de meest belangrijke externe kost) is aangegeven hoe voor een bepaalde vervoersmarkt (bijv. een traject, of een netwerk) in theorie het optimale belastingniveau moet bepaald worden.

---

<sup>65</sup> We kunnen gerust aannemen dat er in het geval van wegvervoer geen sprake is van externe baten. Men kan zich immers moeilijk voorstellen dat er iemand baat ondervindt van het feit dat iemand anders een rit maakt met zijn auto, tenzij misschien het voordeel dat voortvloeit uit het feit dat op dat ogenblik de geparkeerde auto geen belemmering meer vormt voor de deur van de buurman. Maar het is duidelijk dat dergelijke externe baat te verwaarlozen is. Het spreekt vanzelf dat we het hier niet hebben over de macro-economische baten van een goed werkende transportsector. Die staan buiten discussie en zullen in het bijzonder een rol spelen bij het beoordelen van bijv. infrastructuurinvesteringen.

Gebruikerskost = marginale baat voor de automobilist	Marginale sociale kost
- kost van autogebruik voor belastingen (auto, brandstof, onderhoud, parkeerkosten betaald door gebruiker, ...)	- kost van autogebruik voor belastingen (auto, brandstof, onderhoud, sociale kost van parkeergelegenheid, slijtagekosten van de infrastructuur, ...)
- Eigen tijdskosten	- Eigen tijdskosten
- Belastingen (auto, brandstof,...) en heffingen	- Milieukosten
- Eigen ongevallenkosten + verzekeringspremies voor ongevallenkosten veroorzaakt aan derden	- Eigen ongevallenkosten + extra ongevallenkosten voor derden
	- Extra tijdskosten voor derden

## Fundamental Pricing graph



Hier wordt duidelijk aangegeven wat soms wel eens in de discussies vergeten wordt: het optimale belastingniveau is niet gelijk aan het verschil tussen de private gebruikerskost en de totale marginale sociale kosten bij het huidige verkeersniveau. Als we het niveau aan belastingen aan dat verschil zouden gelijkstellen dan zou er veel te veel verkeer verdwijnen. Men kan bijv zodanig hoge eisen stellen aan de leefkwaliteit van een stadsdeel (en dat bereiken via

heffingen) dat quasi alle verkeer eruit gebannen wordt. Het zal duidelijk zijn dat er dan heel wat welvaart op die manier moet ingeboet worden.

In hoofdstuk 5 zullen we nader in gaan op de in rekening te brengen kosten. Hier beperken we het tot enkele meer algemene beschouwingen en aanbevelingen die vanuit de literatuur gemaakt worden, inclusief sommige kritische bedenkingen bij deze methode van “Marginal Social Cost Pricing” (MSCP). We focussen op een drietal zaken.

Ten eerste het verband tussen MSCP en andere principes van prijszetting. Deze benadering wijkt duidelijk af van wat gewoonlijk in het geding is als gesproken wordt over “kostendekking door iedere vervoersmodus”. In dat geval komt het er op aan dat voor iedere transportmodus de rekeningen van kosten en inkomsten zodanig kloppen dat iedere modus “self supporting” is. Alle infrastructuurkosten (aanleg, onderhoud en exploitatie) moeten gedekt zijn. De achterliggende doelstelling van deze “average cost pricing” is er voor te zorgen dat iedere transportmodus op gelijke wijze behandeld wordt. Het is duidelijk dat de dekking van de financiële kosten hier aan de orde is. “Full cost recovery” dient m.a.w. een andere doelstelling dan de internalisering van de externe kosten met het oog op een zo efficiënt (vanuit welvaartseconomisch oogpunt) gebruik van de bestaande infrastructuur. Beprijzen aan MSC leidt niet noodzakelijk tot een volledige en perfecte dekking van alle infrastructuurkosten. Er kunnen zowel tekorten als overschotten zijn. Dat laatste zal vooral het geval zijn als er veel congestie is op het bestaande infrastructuurnetwerk. Het valt bovendien op dat in bovenstaand schema voor de bepaling van de “marginale gebruikerskost” de aanlegkosten en veel van de exploitatiekosten van een infrastructuur niet aan de orde zijn. Die kosten (inclusief bijv. de exploitatie van de verlichting en de signalisatie) worden in het geheel niet beïnvloed door een extra voertuigm. Een overschot van de opbrengsten bij toepassing van MSCP komt dus voor bij infrastructuren die een hoge tot zeer hoge capaciteitsbezetting kennen. Veel gebruikers zijn bereid de volledige marginale sociale kost te betalen omwille van het hoge nut dat het gebruik voor hen oplevert (misschien ook wel omdat ze geen andere keuze hebben). Dat is een duidelijk signaal dat er voldoende redenen zijn om infrastructuur uit te breiden of een alternatief te voorzien. Of die uitbreiding of dat alternatief ook maatschappelijk voldoende wenselijk is hangt natuurlijk ook nog van andere factoren af. Er valt bijv. rekening te houden de opportuniteitskost van de ruimte die nodig is om die infrastructuur aan te leggen. Er zal moeten uitgemaakt worden of het alternatief (bijv. extra openbaar vervoer) wel voldoende aanleiding is tot een modale verschuiving (sommigen twijfelen daaraan omdat men de markten voor particulier vervoer en gemeenschappelijk vervoer te strikt gescheiden acht). Dat moet het voorwerp uitmaken van een sociale KBA.

Er is ten tweede nog heel wat discussie over de externe kosten die moeten in rekening gebracht worden en vooral over de concrete methode om die becijferen. De discussies bijv. over het integreren van niet gedekte (door de eigen verzekeringen) ongevallenkosten in de nieuwe

ontwerp richtlijn voor het Eurovignet zijn daar een illustratie van. Een aantal kritieken en problemen zijn reëel en vergen dan ook verder onderzoek vooraleer ze in de praktijk kunnen toegepast worden (zie verder). Andere kritieken spruiten echter voort uit misverstanden. Soms wordt bijv. de externe kost van congestie gelijkgesteld met de kost van de zogenaamde verliezen (het verschil in tijd nodig om een afstand te overbruggen in werkelijkheid in vergelijking met een “free flow” situatie). Dat is een verkeerde interpretatie. Voor die zelfde congestiekost bestrijdt men soms het extern karakter omwille van het feit dat congestie (onder de vorm van tijdverlies) volledig gedragen wordt door de automobilisten zelf. Ten onrechte maakt men hierbij dan niet het onderscheid tussen de gebruiker zelf en de andere gebruikers. Deze zaken zijn niet onoverkomelijk, maar hebben onvermijdelijk als gevolg dat heel wat drempels en beperkingen nog in de weg staan om tot een optimale prijszetting over te gaan. De verschillende studies erkennen dat overigens ook wel en er is dan ook heel wat onderzoek gedaan en voorstellen zijn geformuleerd voor een gefaseerde uitbouw van een andere prijszetting (wat kunnen we doen op korte termijn?). Belangrijk is de effectieve mogelijkheid om een – naar tijd en plaats – zeer gedifferentieerd tarief in te voeren op basis van de bestaande technologieën. Een dergelijke differentiatie is van groot belang om zo dicht mogelijk te komen bij een optimale prijszetting. De technologische ontwikkelingen zijn echter van die aard dat meer en meer mogelijk wordt.

En ten derde is er beslist ook de band met effecten op de inkomensverdeling. Dat komt zeker in beeld wanneer het particulier vervoer mee in de hervorming zou worden betrokken (op korte termijn nog niet direct aan de orde). Een dergelijke hervorming kent verliezers en winnaars. En een duidelijke analyse van die uiteenlopende effecten is belangrijk. Hier komt ook de discussie over de aanwending van opbrengsten aan de orde. De meeste theoretische studies geven aan dat bij overschotten (t.a.v. een “full recovery”) het best gekozen wordt voor een vermindering van de belastingen op arbeid. Op korte termijn wordt wel erkend dat omwille van aanvaarding van de hervorming er sprake kan zijn van geormerkte bestemmingen voor de transportsector zelf en voor investeringen in het bijzonder (op voorwaarde dat die investeringen via KBA op hun eigen merites worden beoordeeld en een positief rendement hebben).

## **2. Welke doelstellingen waren en zijn aan de orde in het buitenland?**

De meest recente en in het oogspringende hervormingen die betrekking op een nationale schaal slaan op het vrachtvervoer. We nemen deze voorbeelden als basis voor een analyse van de mogelijke doelstellingen die bij een dergelijke hervorming aan de orde zijn. Recent is in Nederland een advies uitgebracht voor het beprijzen van het gebruik van de infrastructuur op een nationale schaal en niet uitsluitend voor het vrachtvervoer. We bespreken eveneens kort dit advies.

## 2.1. Uiteenlopende kenmerken

Een evaluatie van de doelstellingen die hebben meegespeeld (of zullen meespelen) bij de invoering van een tolheffing op nationale schaal voor het vrachtvervoer moet onvermijdelijk rekening houden met de kenmerken (of de nationale context) van de betrokken landen op het vlak van verkeer en vervoer. Die kenmerken slaan op volgende zaken:

- de dichtheid van het verkeersnet (globaal, autowegen);
- de intensiteit van het verkeer in het algemeen, congestie;
- de intensiteit van het vrachtvervoer en in het bijzonder het gewicht van het internationaal vervoer binnen de landsgrenzen, en binnen het internationaal vervoer het belang van het transitverkeer;
- het belang van logistieke activiteiten (en in het bijzonder de aanwezigheid van belangrijke havens met een ruim internationaal hinterland);
- de bestaande financieringsmodaliteiten voor infrastructuur;
- de "toltraditie";
- en de institutionele structuur.

De landen waar een nationaal kilometergebonden heffing voor het vrachtvervoer werd ingevoerd worden beschouwd als landen die een dicht uitgebouwd verkeersnet hebben, maar die komen op verre na nog niet aan het niveau dat in de Benelux en in ons land in het bijzonder aan de orde is.

In België een dichtheid van het totale wegennet van 472 km/100 km<sup>2</sup> tegenover in landen waar de nationaal gebonden heffing is uitgevoerd of gepland van 155 in Oostenrijk, 182 in Duitsland, 173 in Zwitserland en 161 in de UK. Ook de dichtheid van het Belgische autowegennet is van een totaal ander niveau dan in deze landen, zij het dat bijv. voor Duitsland en Zwitserland de verhouding minder scherp afwijkt. Op regionaal niveau liggen in sommige landen de dichtheden wel dicht bij het Belgische en Vlaamse niveau. Zeker als we het beperken tot het bovenlokale niveau en het autowegennet.

Ten titel van voorbeeld: Nordrhein - Westfalen heeft een bovengemeentelijk wegennet met een dichtheid die duidelijk groter is dan dat van het bovengemeentelijk wegennet in Vlaanderen, de dichtheid van het autowegennet is lichtjes hoger. De vergelijkbaarheid van de cijfers is natuurlijk niet volledig perfect (bepaalde gemeentelijke wegen kunnen expliciet een bovenlokaal karakter hebben) (km per km<sup>2</sup> x100):

	<i>Vlaanderen</i>	<i>Nordrhein - Westfalen</i>
<i>bovengemeentelijk wegennet</i>	51,09	87,24
<i>autowegen</i>	6,28	6,39

Bestaande financieringsmodaliteiten: in de landen die recent nationaal tolheffing hebben ingevoerd of plannen een drietal financieringsvormen:

- Zwitserland: financiering (op het federale niveau, uiteraard ook inbreng vanuit kantons): uit algemene middelen maar op basis van “geoordeelde ontvangsten” (helpt van de totale opbrengsten van de brandstofaccijnzen, de volledige opbrengst van een aanvullende taks op brandstof, de al langer bestaande “flat” tol voor het vrachtovervoer (afgeschaft bij invoering van kilometergebonden heffing) en de opbrengst van het vignet voor particulier vervoer;
- Oostenrijk: autowegen en expreswegen aangelegd en uitgebraat door een publieke onderneming (ASFINAG), de bouw van autowegen wordt gefinancierd met leningen op de kapitaalmarkt, die worden gedekt door de eigen inkomsten van vignetten, tol en concessies;
- Duitsland en UK: financiering vanuit de algemene middelen, geen toegewezen ontvangsten, pps – projecten (in UK tolweg, privaat aangelegd en uitgebraat).

Bestaande toltradities:

- in Zwitserland en Oostenrijk : bestaande vignetten inclusief voor het personenvervoer voor gebruik autowegen;
- in Duitsland en UK: Duitsland voorheen lid van het eurovignetverdrag, UK geen enkele heffing voor gebruik van de infrastructuur.

De institutionele structuur, België is het enige land waar het hoofdwegenet (en in het bijzonder de autowegen) geen federale of nationale bevoegdheid zijn en waar de invoering van een “wegenvignet nieuwe stijl” onvermijdelijk een afzonderlijke beslissing van verschillende regeringen en parlementen zal vergen maar dan wel op basis van samenwerkingsakkoorden. Ook in Duitsland is de invoering van het LKW – Maut het voorwerp van een gemeenschappelijke beslissing Bund – Länder, maar dan via de Bundesrat. Dat was ook het geval in Oostenrijk (Nationalrat).

## 2.2. Vooropgezette doelstellingen

Hieronder vatten we kort de doelstellingen samen die in de betrokken landen werden vooropgezet of een belangrijke rol hebben gespeeld in de besluitvorming. De vraag naar de effectieve realisatie komt aan de orde bij het bespreken van de impactanalyses.

### 2.2.1 Zwitserland (ingevoerd vanaf 2001)<sup>66</sup>

Zwitserland vormt in meerdere opzichten een aparte situatie. Niet in het minst ook omwille van zijn positie t.a.v. de Europese Unie. Zwitserland is uiteraard niet onderworpen aan de richtlijnen van de EU, maar het transportbeleid wordt toch in grote mate via akkoorden daarop afgestemd. De specifieke situatie heeft echter vooral te maken met de uitgesproken transitfunctie

---

<sup>66</sup> Bron: ARE Equitable et efficiente, RPLP en Suisse (DETEC 2004).

die Zwitserland vormt en de bijzondere geografische situatie van het Alpengebied. Het transitverkeer ligt bij de Zwitserse bevolking zeer gevoelig.

De doelstellingen van de “Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations” (RPLP) zijn dan ook sterk door die bijzondere situatie getekend.

Ze kunnen als volgt worden samengevat:

- strijd tegen de transit via het wegvervoer door het bewerkstelligen van een substantiële overdracht van vervoer naar de spoorwegen. De tot dan genomen maatregelen (zoals bijv. de beperkte tonnenmaat) hebben geen soelaas gebracht;
- de maatregel is een onderdeel van een meer globaal plan om de modale shift te realiseren. In dat globaal plan zijn er naast de RPLP drie andere onderdelen: de bouw van twee nieuwe spoorverbindingen doorheen de Alpen (via tunnels)<sup>67</sup>, de “loi sur le transfert du trafic” waarin diverse maatregelen zijn opgenomen ter promotie van het vervoer per spoor (gecombineerd vervoer, maatregelen in de loop van 2000 – 2010 ten bedrage van € 1,9 mld) en tenslotte de hervorming van de spoorwegen (afgestemd op de Europese richtlijnen terzake). De hoogte van het tarief voor de tolheffing is overigens in de tijd afgestemd op de realisatie van een aantal maatregelen (bijv. verhoging bij de operationalisering van de eerste spoorwegtunnel);
- de maatregel is ook een onderdeel van de onderhandelingen en het akkoord tussen Zwitserland en de EU. In het bijzonder hebben die geleid tot de opheffing van de beperkte tonnenmaat (28 ton, opgetrokken tot 34 ton in 2001 – 2004 en voor een vooraf bepaald contingent tot 40 ton en vanaf 2005 tot 40 ton in het algemeen). Die uitbreiding is ook gekoppeld aan de verhoging van het tarief van het tolgeld. De invoering van de kilometergebonden heffing moest de pil van een hoger toegelaten tonnenmaat voor de Zwitserse bevolking verzachten;
- de maatregel wordt ook beschouwd als een overgang van een eerder “restrictieve en beperkende” politiek naar een meer marktgerichte benadering door het tarief voor het gebruik van de infrastructuur af te stemmen op de externe kosten veroorzaakt door het zwaar vrachtvervoer. In de totale kosten die in aanmerking worden genomen (zie voor meer detail verder) spelen de milieu – en gezondheidskosten een bijzonder grote rol;
- de maatregel is ook duidelijk een financieringsinstrument (men spreekt van “commu-nicerende vaten binnen de transportsector”).

Het is duidelijk, de meest expliciete doelstelling van de maatregel (en ook de overige maatregelen) is de shift van het wegvervoer naar de spoorwegen. Dat wordt dan ook de meest belangrijke toetssteen voor het beoordelen van de maatregel samen met de impact die de maatregel heeft op een verhoogde efficiëntie van het vrachtvervoer over de weg zelf (minder vrachtwagenkm door inzet van grotere voertuigen).

### **2.2.2 Oostenrijk (ingevoerd vanaf 2004)**

De invoering van de afstandgebonden heffing in Oostenrijk is heel uitdrukkelijk gekoppeld aan de reeds vroeger genomen beslissingen over de financiering van het wegennet. Om de verde-

---

<sup>67</sup> St. – Gothard (2014 – 2015) en Loetschberg (2007).

re uitbouw van het wegennet te financieren waren leningen onvermijdelijk. Daarmee kwam echter de positie van Oostenrijk in het kader van de Maastrichtcriteria in het geding. Daarom werd besloten de schuldfinanciering voor de uitbouw van het wegennet onder te brengen in een afzonderlijk agentschap "Asfinag". Om deze schulden buiten de overheid te houden moest dat agentschap kunnen beschikken over eigen inkomsten. Dat werd geregeld in 1997 en vanaf dan werd een vignettensysteem ingevoerd (voor personenvervoer en vrachtwagenvervoer) naast een aantal tolwegen.

Vanaf het begin is echter gekozen voor de invoering van prestatiegebonden heffingen om op die manier het principe van "de gebruiker betaalt" maximaal te realiseren. Maar de nieuwe politieke constellatie heeft er toe geleid dat de invoering meermaals werd uitgesteld.

Men kan stellen dat in Oostenrijk de financiering van de wegeninfrastructuur het meest expliciet vooropstaat. Dat is overigens wel gepaard gegaan met een compensatie vanuit de algemene overheidsmiddelen door het toekennen van een compensatie aan de eigen transportsector onder de vorm van een verlaging van de verkeersbelasting (de opbrengst van de tolheffing gaat naar de wegenbouw, de compensatie komt van de algemene middelen). Vanaf 2004 is die verkeersbelasting teruggebracht tot het niveau van 2000. Niettemin blijft die verkeersbelasting nog altijd de hoogste van de Europese landen (zie ook hoofdstuk 2, punt 2.5).

De discussie heeft zich overigens het meest toegespitst op de hoogte van het tarief (discussie tussen de Wirtschaftskammer en Arbeitskammer), discussie die overigens nog altijd verder gaat. De voorstanders van een hoger tarief maken vooral de vergelijking tussen het huidige tarief (0,22 eurocent) met de externe kosten die gedragen worden door het vrachtvervoer. Ze wijzen ook op de te lage transitprijzen (de zogenaamde "Sondermaut" die onder meer van toepassing is in Tirol) in vergelijking met de Zwitserse tarieven.

### **2.2.3 Duitsland (ingevoerd vanaf 2005)**

Duitsland zet vier doelstellingen voorop voor de LKW – Maut<sup>68</sup>:

- een doorrekening van de infrastructuurkosten in functie van de effectieve kosten die de gebruiker veroorzaakt, "faire" doorrekening van de kosten ("een 40 – tonner belast het wegdek 60.000 maal meer dan een personenwagen");
- de financiering van de toekomstige uitbouw en onderhoud van de verkeersinfrastructuur verzekeren;
- een aanzet geven tot een ecologisch verantwoorde verschuiving van goederenvervoer naar spoor en binnenvaart en tot een efficiëntere inzet van het vrachtvervoer;
- het bevorderen van innovatieve technologie, Duitsland wil met het toegepaste systeem een technologische voorsprong opbouwen voor de toekomstige elektronische tolheffing.

<sup>68</sup> Bron: <http://www.bmvbw.de/Verkehr/Strasse-,1436/LKW-Maut.htm>. en Deutsche Bundestag, 14/7013.

Meer in het algemeen is de heffing er op gericht om ook buitenlandse voertuigen mee te doen betalen voor de kosten die ze veroorzaken. De andere bestaande belastingen (Kfz Steuer en Mineralölsteuer) zijn om evidente of praktische redenen niet geschikt.

Politiek lag de klemtoon in het begin (coalitieverdrag van oktober 1998) op de doorrekening van alle kosten verbonden aan het gebruik van de infrastructuur en op de verschuiving van vervoer naar het spoor en de binnenvaart.

Door de werkzaamheden van een bijzondere commissie over de “financiering van de verkeersinfrastructuur” (Pällmann commissie, grotendeels samengesteld uit vertegenwoordigers van de economische sectoren, banken en bouwindustrie, 2000) werd niet alleen heel uitdrukkelijk het pleidooi voor de invoering van de LKW – Maut versterkt, maar ook meer de klemtoon gelegd op het verzekeren van de nodige financieringsmiddelen voor de toekomstige uitbouw van de transportinfrastructuur. Daarbij aansluitend heeft de Bondsregering ook expliciet de klemtoon gelegd op de koppeling van de heffing met de financiering van het zogenaamde “Anti-Stau-programm”. De beslissing om met de opbrengst van de tolheffing ook infrastructuuruitbouw in de andere vervoermodi te financieren werd vrij snel bevestigd.

De tegenstelling tussen “financieringsinstrument” en “instrument voor modale shift” heeft in de totstandkoming van de tolheffing duidelijk meegespeeld en is bepalend geweest voor het uiteindelijke concept (compromis).

Een eerste ontwerp in 2001 werd principiële door de Bundesrat (waarin de Länder vertegenwoordigd zijn) aanvaard, maar met drie voorstellen tot aanpassing:

- aanwending van de opbrengst expliciet bestemmen voor de wegeninfrastructuur;
- een compensatie of “harmonisering van de concurrentiepositie van het vrachtvervoer” koppelen aan de invoering van de heffing;
- mogelijke vrijstellingen voor stukken van het autowegennet voorzien, waar mogelijk afleiding van het verkeer naar het onderliggende wegennet voor problemen kan zorgen.

Het is vooral de tweede voorwaarde die in het politieke debat vrij zwaar heeft doorgewogen. Het engagement van de Bondsregering om een compensatieregeling uit te werken voor een bedrag van ongeveer € 600 mln is dan ook een belangrijk onderdeel geworden van het compromis met de Bundesrat. De compensatieregeling was ook één van de belangrijkste eisen van de transportsector, en meer in het algemeen ondersteund door andere werkgeversorganisaties. Standpunt dat door de aanhangers van de “modale verschuiving” (Allianz pro Schiene) werd verworpen.

De effectieve invoering van de LKW – Maut per 1 januari heeft het debat over de doelstellingen en het algemene concept niet stilgelegd. Er is momenteel een aanzwellende debat aan de hang over mogelijke voorstellen voor de verhoging van de heffing vanaf 2006 (mogelijk wanneer de nieuwe generatie OBU's operationeel zijn) en in toenemende mate stelt zich het probleem van het sluijverkeer en het ontwijken van de tol. De Duitse verkeersminister heeft overigens de Länder al aanbevolen om rijverboden en tijdsbeperkingen in te voeren op het onderliggende wegennet (Bundesfernstrassen). Hessen heeft daartoe al een initiatief genomen.

Voorstanders van een verhoging van het tarief (komen o.m. uit de hoek van de spoorwegen) mikken vooral op een veel groter effect in de verschuiving van vervoer naar de andere vervoermodi. Tegenstanders betwisten (met o.m. verwijzingen naar Zwitserland) de realiteitswaarde van die doelstelling.

De transportsector hamert ook nogal sterk op het probleem van ontwijking van de tolheffing.

#### **2.2.4 Verenigd Koninkrijk (gepland vanaf 2008)**

De Britse regering zet met de invoering van de “Lorry Road User Charge” (LRUC) in op twee doelstellingen<sup>69</sup>:

- “fairness and efficiency”, alle gebruikers van het wegennet inclusief de buitenlandse voertuigen zullen bijdragen tot de kosten die ze veroorzaken in de UK;
- “positive impacts on transport and environment”, de heffing zal de kosten van “klimaatverandering, lokale luchtkwaliteit, onderhoud wegennet, veiligheid, congestie en geluidshinder” weerspiegelen.

De klemtoon ligt echter sterk op de eerste doelstelling, wat ook al blijkt uit de algemene noemer waaronder de hervorming wordt ondergebracht: “modernising the taxation of the haulage industry”. Dat wordt ook nog eens uitdrukkelijk bevestigd door een eerste RIA – rapport (Reguleringsimpactanalyse)<sup>70</sup>. Het is opvallend hoe beperkt de verwijzingen in dit rapport zijn naar elementen zoals milieu-impact, congestie, .... Het zijn precies die mogelijke effecten die bij critici het meest twijfel oproepen (zie verder).

Vanaf het begin (eerste aanwijzingen in het “2001 pre – budget report”) heeft de regering aangekondigd dat de heffing zal worden toegepast op het gehele wegennet en op alle vrachtvervoer vanaf 3,5 ton en dat de heffing zal variëren naar gelang van vrachtwagentype (meer betalen voor meer vervuilende vrachtwagens). Er is aangekondigd dat de heffing de mogelijkheid moet bieden (eventueel in een tweede fase) om te variëren naar gelang van het type weg en naar gelang van de tijd. Beide aspecten worden overigens bevestigd door het aanbestedingsdossier dat naar de markt is gegaan. Expliciet is ook de doelstelling dat de nieuwe heffing

<sup>69</sup> Bron: Dft, Lorry Road User Charge (modernising the taxation of the haulage industry).

<sup>70</sup> Regulatory Impact Assessment: Lorry road-user charge, mars 2005.

geen bijkomende lasten mag veroorzaken voor de Britse transportsector. Daarom is vanaf het begin gekozen voor een koppeling van de LRUC aan een vermindering van de brandstoffentaksen.

De doelstellingen zijn vrij algemeen aanvaard. Politiek is er een redelijk ondersteuning voor een invoering van "road pricing". Ook de invoering van de LRUC op korte termijn kan op steun rekenen, ook van de industrie en van de transportsector in het bijzonder. Die steun is er vooral omdat het stelsel zal toelaten om ook buitenlandse transportondernemingen mee te doen betalen voor het gebruik van het wegennet in de UK en daardoor de "concurrentiekloof" met de buitenlandse transportbelastingen kan verminderen. De transportsector vindt ook positief dat de LRUC een aanvang maakt met een verschillende behandeling van commercieel en particulier personenvervoer (de brandstofaccijnzen zijn voor elk soort vervoer dezelfde). De meeste transporteconomen staan positief tegenover de voorstellen.

Die aanvankelijke steun lijkt echter eerder af te brokkelen<sup>71</sup>. Vanuit de logistieke middens is er toenemende kritiek die ook zijn weerslag heeft gevonden in een recent rapport van de transportcommissie van het parlement. De regering verwerpt voorlopig die kritiek, maar de parlementaire commissie dringt er toch op aan om voorafgaand aan de definitieve toewijzing van contracten (in principe eind dit jaar) deze kritieken en de geformuleerde alternatieven ernstig in overweging te nemen<sup>72</sup>.

De belangrijkste kritieken zijn de volgende<sup>73</sup>:

- een tolheffing beperkt tot het vrachtvervoer kan nauwelijks enige impact hebben op de congestie omdat de bijdrage van het vrachtvervoer in de congestie te beperkt is en het is economisch niet verantwoord om door een tolheffing op het vrachtvervoer meer ruimte te geven aan het personenvervoer. Men bekritiseert de optie van de regering om het vrachtvervoer via een in de tijd variërende heffing aan te zetten tot rijden op andere tijdstippen (wordt verhinderd door de regelingen inzake rijtijden);
- de doelstelling om buitenlandse transporteurs mee te doen betalen vergt in het geheel niet de uitbouw van een zeer duur en gesofisticeerd systeem. Er zijn alternatieven om de Britse transporteurs te doen betalen op gereden kilometers (jaarlijkse technische controle) en voor de redelijk beperkte aantallen van buitenlandse transporteurs (die overigens de UK binnenkomen via een beperkt aantal plaatsen, Noord-Ierland is wel een probleem) kan een systeem zoals in Zwitserland ingevoerd worden;
- de regering mikt op een budgetneutrale operatie, maar daar wordt weinig geloof aan gehecht (niet officiële schattingen hebben het over een kostprijs over een periode van 10 jaar van £ 4 mld, reducties op de brandstoffentaksen buiten beschouwing gelaten, de jaarlijkse extra opbrengst van de LRUC zou maar uitkomen op ongeveer £ 140 mln);

<sup>71</sup> Zie Transport news network: Support for LRUC draining away (1/11/2004).

<sup>72</sup> House of Commons, Transport Committee: Road pricing, the next steps, p. 42.

<sup>73</sup> Zie D. Beevor (Transport News Network): LRUC: a debacle in the making. McKinnon, McClelland: Taxing trucks, a alternative method of road user charging (Logistics research centre Heriot-Watt university, juli 2004).

- hoewel de regering het ontkent verdenkt men de regering ervan om het gesofisticeerde systeem (cf Duitsland) in te voeren voor het vrachtvervoer als een test voor een later meer volledige toepassing van “road pricing”, hoewel algemeen wordt aangenomen dat vóór 2014 dat niet mogelijk is. Het wordt dan gevaarlijk en onverantwoord geacht om toch al een onzeker systeem in te voeren.

### **2.2.5 Nederland (advies van het nationaal platform “anders betalen voor mobiliteit”, 26 mei 2005)**

Hoewel nog in een voorbereidend stadium en duidelijk veel omvattender dan uitsluitend de invoering van een tolheffing voor het vrachtvervoer besteden we in dit verband toch enige aandacht aan de recente evolutie in Nederland.

In uitvoering van het regeerakkoord van Balkenende II en van de recente mobiliteitsnota hebben de Nederlandse ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën een “nationaal platform anders betalen voor mobiliteit” (beter bekend als de commissie Nouwen) ingesteld. Het platform bestaat uit zestien leden uit het bedrijfsleven, overheden (inclusief lokale overheden), maatschappelijke organisaties en uit de wetenschappelijke wereld. De opdracht van het platform is het adviseren over “de verschillende mogelijkheden voor een andere manier van betalen voor het gebruik van de weg met de motorrijtuigen die bijdraagt aan de doelstelling van het kabinet om de bereikbaarheid te verbeteren en die kan rekenen op voldoende maatschappelijke steun”. De opdracht van het platform past binnen de verdere uitwerking en besluitvorming over de nota mobiliteit. Het advies is bekend gemaakt op 26 mei 2005<sup>74</sup>.

Twee elementen uit de opdracht zijn van groot belang voor de beoordeling ervan:

- de klemtoon ligt duidelijk op “anders betalen”, dat wil zeggen een streven om voor het gebruik van de weginfrastructuur prijzen in te voeren in plaats van belastingen. De gebruikers moeten geen twee keer betalen, de bestaande vaste lasten zullen met de invoering van de prijzen proportioneel dalen of afgeschaft worden;
- de Nederlandse politici hebben in de afgelopen twee decennia moeten ondervinden dat zij met hun verschillende varianten van beprijzen op grote maatschappelijke weerstanden zijn gestoten. Daarom kiezen ze nu voor een andere weg<sup>75</sup>, eerst een maatschappelijk draagvlak verwerven en de verantwoordelijkheid daarvoor grotendeels leggen bij de vertegenwoordigers van de maatschappelijke groepen zelf. Er werd gerekend op een advies dat voldoende gedragen wordt door alle maatschappelijke geledingen vertegenwoordigd in het platform. Er is tenslotte tot een volledig gedragen advies gekomen, maar in het rapport zelf al met kanttekeningen vanwege de vertegenwoordiger van de milieu – en natuurbeweging. En spijs het algemeen gedragen advies hebben de diverse belangengroepen buiten het platform om al serieu-

<sup>74</sup> Het advies en alle voorbereidende onderzoeken is te raadplegen op de website van het platform, <http://www.andersbetalenvoormobiliteit.nl/index2.php?show=0>.

<sup>75</sup> De Tweede kamer voert wel voor een stuk de druk op om een prijsbeleid voor het gebruik van de weginfrastructuur door te zetten.

ze bedenkingen geformuleerd. De regering houdt haar eigen standpunt t.a.v. het advies nog in beraad.

In het kader van de voorbereiding van het advies zijn – ondermeer op basis van analyse van buitenlandse voorbeelden – verschillende technische varianten onderzocht (op hun mogelijkheid, kostprijs, hun invoeringstermijn, de gebruikte technieken). De onderzochte varianten gaan van een heffing voor het zwaar vrachtvervoer (respectievelijk zoals in Duitsland of zoals in Oostenrijk), tot formules van “betalen per km” voor het gehele wegennet (af of niet met een congestietoeslag). Tussenin liggen varianten zoals heffingen op congestietrajecten, afzonderlijke tolprojecten en heffingen voor de vier grote steden (respectievelijk een passageheffing en een verblijfsheffing). Er is ook rekening gehouden met verhogingen van de brandstofaccijnzen als alternatief voor direct betalen voor het gebruik van de infrastructuur. De verschillende varianten zijn niet alleen op hun technische mogelijkheden en kosten onderzocht. Er is ook een eerste onderzoek gedaan naar de verkeerskundige en externe effecten en de economische effecten zijn eveneens onderzocht. We komen verder op deze analyses terug in de andere hoofdstukken van deze verkenningen, hier spitsen we de aandacht toe op de doelstellingen die het platform vooropzet.

De grondtoon van het advies gaat uit van wat het platform zelf noemt een “brede systeemverandering” in het voorzien van infrastructuur en het betalen voor het gebruik ervan. Die systeemverandering impliceert de toepassing van marktprincipes voor gebruik en voor de aanleg en het onderhoud van de infrastructuur. Het platform verwijst daarvoor ook uitdrukkelijk naar het SER – advies over de nota mobiliteit. Die systeemverandering<sup>76</sup> houdt in dat zo snel mogelijk een “landelijke prijs per kilometer” wordt ingevoerd. Die landelijke prijs komt in de plaats van de bestaande belastingen en wordt aangewend door de wegbeheerders voor de verbetering, het onderhoud en de aanleg van infrastructuur. Er komt een directe binding tussen wat gebruikers betalen en wat wegbeheerders beschikbaar hebben voor hun infrastructuur. Intens gebruik en dus veel betalen zal een signaal zijn voor de wegbeheerders voor de prioriteitsstelling van milieu, - veiligheids en infrastructuurmaatregelen. De wegbeheerders zijn verzelfstandigde entiteiten (kunnen 100 % in handen zijn van publieke instanties, maar niet noodzakelijk) die geleidelijk het beheer van het hoofdwegennet en de doorgaande wegen van het onderliggende wegennet overnemen van de overheid. Die overheid blijft verantwoordelijk voor de planning en voor de besluiten over noodzaak en nut van infrastructuurprojecten en voor het garanderen van een basisniveau van infrastructuur. De gebruikersheffingen worden landelijk geïnd door een onafhankelijke inningorganisatie (los van de overheid) die de opbrengsten rechtstreeks doorsluisst naar de wegbeheerders (in functie van de effectief gereden kilometers op het wegennet).

---

<sup>76</sup> Het is precies op dit onderdeel van het advies dat de vertegenwoordiger van de milieu – en natuurbeweging fundamentele bezwaren heeft gemaakt.

Deze zogenaamde systeemverandering is een bijzonder essentieel onderdeel van het advies (en overigens in vergelijking met wat in andere landen aan de gang is ook redelijk uniek, “Nederland wil duidelijk weer vooroplopen”). Uit die optie volgt onvermijdelijk dat de betaalde heffing expliciet voorbestemd is voor de wegeninfrastructuur, “inclusief de maatregelen ter oplossing van de milieu- en ruimtelijke problematiek die verkeer en vervoer ter plekke met zich meebrengt”.

Het advies zelf kiest voor de “introductie van een kilometerprijs voor alle wegen in Nederland”. De kilometerprijs zal gedifferentieerd worden naar milieukeurmerken van de voertuigen, maar ook naar tijd en plaats. De invoering ervan gaat gepaard met de afschaffing van de MRB (motorrijtuigenbelasting, vergelijkbaar met onze verkeersbelasting) en met de gedeeltelijke afbouw van de BPM (belasting op personenauto’s en motorrijwielen, te vergelijken met onze BIV). De hoogte van de kilometerprijs wordt overigens afgestemd op het bedrag dat met deze afschaffing gepaard gaat. Er wordt uitdrukkelijk niet gekozen om uitsluitend voor het vrachtvervoer een kilometerprijs in te voeren, maar ook voor de particuliere voertuigen. Deze keuze heeft te maken met het feit dat een weliswaar redelijk gemakkelijke invoering voor het vrachtvervoer weinig bijbrengt voor de verbetering van de bereikbaarheid. Omdat bij de huidige Europese regelgeving de afschaffing van de MRB niet tot de mogelijkheden behoort (en verlaging overigens ook weinig mogelijkheden biedt) zal er voor het vrachtvervoer naar andere compensatiemogelijkheden moeten uitgekeken worden.

De invoering van een kilometerprijs voor het gehele wegennet en voor alle verkeer op nationale schaal is nog nergens uitgevoerd. Het is dan ook niet realiseerbaar op korte termijn, hoogstens is invoering mogelijk in de periode 2011 -2014.

Om die reden voorziet het advies in een voorfase (het geheel, samen met het uiteindelijke eindvoorstel moet wel in één besluit genomen worden). Die voorfase zou zo spoedig mogelijk moeten starten en dienen om op een zestal knelpunten nu al geplande projecten (voor de jaren 2011 - 2014 of later) versneld uit te voeren. Op de betrokken knelpunten (inclusief naar gelang van de gevallen op omliggende wegen om sluipverkeer tegen te gaan) zou een naar tijd en plaats gedifferentieerde prijs worden ingevoerd onder de vorm van een passageheffing. De invoering is direct gekoppeld aan de oplossing van de knelpunten. Die oplossing is voor het platform een “harde” voorwaarde en in de regel zijn de opbrengsten uitsluitend bestemd voor de aanpassing van de wegeninfrastructuur rond het knelpunt. Inzet van de opbrengsten voor maatregelen in het openbaar vervoer worden alleen aanvaard als er een directe relatie kan worden gelegd met de verbetering van de doorstroming op en rond het knelpunt (in de praktijk zal dat volgens het advies fijnmazige oplossingen moeten zijn zoals hoogwaardig busvervoer). De prijs te betalen in deze voorfase is onvermijdelijk een meerprijs voor de gebruiker. Het rijk zou volgens het advies de aanvaarding van deze extra prijs (die moet dienen om de rentekosten van de versnelling te dragen) kunnen verhogen door – naast de effectieve oplossing van het knelpunt – ook een gebaar te stellen van lastervermindering naar de betrok-

ken gebruikers. Invoering van deze voorfase moet volgens het platform mogelijk zijn binnen een tijdsperiode van vier tot zes jaar.

Voor de concrete uitwerking (voorfase en definitieve fase) werkt het platform enige voorlopige regels uit. In het bijzonder voor de prijsstelling worden volgende voorstellen gedaan:

- in de voorfase zal de prijs afhangen van de extra kosten die nodig zijn voor de versnelling, bij de bepaling ervan en de concrete uitwerking zouden zogenaamde knelpuntconsortia een belangrijke rol spelen (daarin is ook het bedrijfsleven vertegenwoordigd naast de overheid). De partijen binnen die consortia die verantwoordelijkheid willen dragen voor de aanpak van het knelpunt doen een voorstel voor de prijs per passage en voor de differentiëring naar tijd. De overheid bepaalt waar en wanneer er tot beprijzen kan worden overgegaan;
- in de definitieve fase wordt landelijk gewerkt met één introductieprijs voor de prijs per kilometer die gelijk is aan de totale afgeschafte belastingen gedeeld door de totale hoeveelheid kilometer per jaar. Een dergelijke berekening impliceert al de differentiatie naar milieukeurmerken (neutraal voor de totale groep gebruikers). De knelpuntconsortia uit de voorfase en vooral de ondertussen verzelfstandigde wegbeheerders kunnen extra kosten voor het oplossen van knelpunten vertalen in een differentiëring naar tijd en plaats. Maar de prijs moet wel ten gronde gebaseerd worden op de totale kosten van bouw, verbetering, beheer en onderhoud van de weginfrastructuur. Dat gebeurt onder toezicht van de mededingingsautoriteit.

### 3. Elementen voor een doelstellingendebat in Vlaanderen

Er zijn enkele opvallende punten in het overzicht van de verschillende landen die onder één of andere vorm ook terugkomen in het Vlaamse debat, maar er zijn ook verschillen:

- de trekker van het debat: in Duitsland is er ook - zij het via een vrij algemene doelstelling - een regeerakkoord dat aan de basis ligt van het initiatief. De klemtonen lagen daar veel meer expliciet op "aanrekening kosten en verschuiving van wegvervoer naar andere vervoermodi", bij ons ligt in het regeerakkoord veel meer de klemtoon op de financiering (vooral door ook de buitenlanders mee te betrekken). In Duitsland heeft het financieringsaspect en de concurrentiepositie van de eigen transportsector een groter belang gekregen in het verloop van het besluitvormingsproces en ook in het uiteindelijke concept. Bij ons lijkt het omgekeerde aan de orde, er wordt aanvullend op de strikte interpretatie van het regeerakkoord ook de nadruk gelegd op het sturend karakter van de nieuwe heffing.;
- beide invalshoeken zullen in een compromis moeten aan bod komen (wat ook in andere landen het geval is). Het is uitgesloten (gegeven ons positie op het vlak van logistiek en de rol daarin van het wegvervoer) dat de balans zoals in Zwitserland zo uitgesproken in de richting gaat van een systeem dat expliciet gericht is op de verschuiving van het wegvervoer naar de spoorwegen (inclusief een grote nadruk op aanwending van de opbrengsten voor grote spoorwegprojecten). Dat zal zich uitdrukken in een dubbel kenmerk: een tendens om de gemiddelde hoogte van het tol-

tarief eerder laag te houden (zie discussie Duitsland, Oostenrijk) en het voorzien van een compensatiemechanisme (wat overigens al politiek uitdrukkelijk in het regeerakkoord is vooropgezet). Het Europese kader legt daar ook overigens beperkingen aan op;

- in de andere landen is de keuze tussen een “tijdgebonden heffing” en een “afstandgebonden heffing” heel expliciet aan de orde geweest en vrij snel is politiek uitgemaakt dat het om prestatie of kilometergebonden heffing moet gaan. Bij ons blijft dat nog altijd vaag hoewel er eigenlijk geen discussie over is. Als men iets nieuws wil invoeren (en niet alleen een tariefverhoging wil realiseren binnen de strikte Europese mogelijkheden) dan moet het een afstandgebonden heffing zijn. België heeft gezien de verdragsbepalingen eigenlijk geen andere keuze: ofwel houdt men vast aan wat nu in het eurovignetverdrag zit ofwel voert men een afstandgebonden heffing in. Het is absoluut nodig daar duidelijkheid over te scheppen, want dat heeft belangrijke repercussies voor de technieken en mechanismen die moeten uitgebouwd worden om de heffing te realiseren;
- op nationale schaal voert men in andere landen een kilometerheffing in voor het vrachtovervoer in een eerste fase, maar het thema van uitbreiding naar de rest van het wegvervoer (inclusief personenvervoer) is expliciet of impliciet aan de orde, ook al is algemeen aanvaard dat operationalisering toch nog minstens 10 jaar op zich zal laten wachten. Er wordt op politiek niveau over gediscussieerd (zie bijv. UK) en de uitgebouwde of voorgestelde systemen zijn van die aard dat heel wat potentie aanwezig is om verdere stappen te zetten naar een meer gesofisticeerde “road pricing”. De inzet van dergelijk gesofisticeerd systeem beperkt tot het vrachtovervoer voor de eerstkomende 10 jaar (zoals bijv. in Duitsland en zoals door de regering gepland in UK) roept dan weer vragen op over de efficiëntie (grote kosten). Het nu gevoerde debat in Vlaanderen moet echter onvermijdelijk in een ruimer kader geschetst worden;
- “fairness” is overall uitdrukkelijk aan de orde, alle gebruikers (ook de buitenlandse voertuigen) moeten betalen voor het gebruik van de wegeninfrastructuur en overall is dat t.a.v. het vrachtovervoer niet te regelen via de brandstofaccijnzen. Met die doelstelling zitten we dus duidelijk op de lijn van de andere landen. Er worden heel wat vragen gesteld bij doelstellingen gericht op congestiebestrijding t.a.v. een kilometerheffing die uitsluitend beperkt blijft tot het vrachtovervoer. De reële impact van het vrachtovervoer op de congestie is beperkt, vrachtovervoer zwaar belasten omwille van congestiebestrijding wordt contraproductief geacht (plaats maken voor personenvervoer); differentiatie van tarief naar tijd (zoals gepland in UK, potentie in Duitsland aanwezig) zou weinig impact hebben omdat de mogelijkheden van het vrachtovervoer voor uitwijking naar andere tijdstippen beperkt is;
- de milieu-impact van het vrachtovervoer is in alle voorbeelden expliciet meegenomen. Alleen Oostenrijk hanteert vooralsnog geen differentiatie, zoals de andere landen. Er wordt verwacht van de kilometerheffing dat er een reductie van emissies zal zijn (in het bijzonder door de modale shift en de inzet van milieuvriendelijker voertuigen). Afweging van de maatregel met andere maatregelen (bijv. verhoging brandstofkosten of invoeren van bijkomende technologische standaarden) wordt niet direct gemaakt;
- in Zwitserland, Oostenrijk en Duitsland is extra financiering duidelijk aan de orde. Alleen in Oostenrijk is dat expliciet uitsluitend voor het agentschap dat de autowegen beheert, de extra opbrengsten dienen zelfs niet voor de compensatieregelingen. In de UK staat budget - en taksneutrale toepassing voorop. Daar gaat het eigenlijk

vooral over een verschuiving van brandstoftaks naar meer gedifferentieerde gebruikerskost;

- technologie en innovatie is aan de orde, dat was heel sterk het geval in Duitsland (men mikt op een voorsprong). Wat dat betreft lijken de posities ingenomen, maar het blijft van belang om mee betrokkenheid van de eigen industrie bij deze technologieën in het oog te houden;
- nergens lijkt de institutionele structuur zo ingewikkeld als bij ons, tenminste om een nationale heffing in te voeren. In de andere federale landen lijkt de bevoegdheidsverdeling en het federale besluitvormingskader beter geschikt om dergelijk onvermijdelijk nationaal systeem op poten te zetten. Daar moet snel over nagedacht worden en uitsluitel over gegeven worden;
- Nederland vormt (opnieuw) toch wel een belangrijke uitzondering op het internationale plaatje. Ten eerste ligt de nadruk vooral op anders betalen om de bereikbaarheidsproblematiek aan te pakken (dus met afschaffen van bestaande belastingen). Beprijzen moet een belangrijk element van de oplossing zijn en de zorg om ook buitenlanders mee te doen betalen is nauwelijks aan de orde. Ten tweede kiezen ze uitdrukkelijk – tenminste in de definitieve fase - voor het invoeren van een kilometerprijs voor het gehele wegennet en voor alle vervoer en verkeer. Er is geen sprake van een afzonderlijke invoering voor het zwaar vrachtvervoer omdat de bijdrage aan het verminderen van de bereikbaarheid eerder gering is. Ten derde is de opbrengst expliciet bestemd voor de wegeninfrastructuur, die voor het hoofdwegennet en de doorgaande wegen op het onderliggend wegennet zouden beheerd worden door verzelfstandigde wegbeheerders (het ontsluitende wegennet blijft bij de gemeenten die ook uit de kilometerprijs zouden vergoed worden). De commissie Nouwen wil dat de regering op korte termijn beslist over de definitieve fase, maar kiest er ook voor om een voorfase in te voeren. Elders wordt die lange termijnoptie niet zo expliciet gesteld en kiest men op korte termijn ook wel voor een eerste stap, maar dan op het vlak van het vrachtvervoer. Die spanning tussen lange termijn en korte termijn moet zeker ook in het Vlaamse debat eerst uitgeklaard worden.

Eén belangrijke opmerking dringt zich op. Als het over prijshervormingen gaat in transport wordt veelal vertrokken van de theoretische inzichten dat een betere prijszetting een optimale oplossing is om mobiliteitsproblemen (inzonderheid congestie) en externe kosten van het vervoer (inzonderheid milieu-impact) aan te pakken. In de praktijk blijken besluitvormers en het publiek weinig boodschap te hebben aan die theoretische beschouwingen. Het zal dus vooral nodig zijn om zeer accuraat de aan te pakken problemen te omschrijven zoals ze zich in de praktijk voordoen en overtuigend aan te tonen dat er goeie argumenten zijn om aan te nemen dat die problemen adequaat kunnen opgelost worden. Een degelijke en grondige impactanalyse is dan ook een must.

## Hoofdstuk 4– wat houdt het wegvignet “nieuwe stijl” in?

Het concept en de precieze lay-out van het nieuwe wegvignet kan uiteraard maar uitgewerkt worden als duidelijk vaststaat wat de beoogde doelstellingen zijn. In functie daarvan zal het concept vastgelegd worden. We kunnen daar niet op vooruitlopen, wel kunnen we aangeven wat hierbij aan de orde is.

De vraag is eigenlijk: “wat wordt nu eigenlijk het wegvignet en vooral op wie en waarop is het van toepassing?”.

### 1. De huidige toestand

We moeten natuurlijk op de eerste plaats vertrekken van wat er nu bestaat.

Afgezien van de tolheffing in de Liefkenshoektunnel<sup>77</sup> kent België als gebruikersheffing op dit ogenblik alleen het wegvignet voor het vrachtvervoer van minstens 12 ton. Voor de Belgische voertuigen is het wegvignet gewoon een jaarlijks gebruiksrecht om met dit soort vervoer gebruik te maken van het Belgische wegennet. Voor de buitenlandse voertuigen is het een gebruiksrecht om gedurende een bepaalde tijd (dag, week, maand, jaar) gebruik te maken van de Belgische hoofdwegennet<sup>78</sup>. Gebruiksrechten betaald in andere verdragslanden geven ook recht op het gebruik van het Belgische hoofdwegennet. Van de verdragslanden is België het enige land dat aan de eigen voertuigen de verplichting oplegt om een jaarvignet aan te schaffen (afgezien van enige terugbetalingmogelijkheden<sup>79</sup>).

De tarieven zijn afgestemd op de maxima die de Europese richtlijn voorziet en zowel de jaartarieven, de maand- als de weektarieven zijn gedifferentieerd naar gelang van het aantal assen en de emissieklasse van de voertuigen.

De tarieven zijn als volgt (in euro):

---

<sup>77</sup> De NV Tunnel Liefkenshoek is sedert juli 2004 een 100 % zelfstandige dochteronderneming van de BAM (de activa werden door het gewest in de BAM ingebracht in ruil voor aandelen). De voertuigen van categorie 1 (personenwagens) betalen bij manuele operatie € 5, bij gebruik van de teletolkaart € 2,85. Voertuigen van categorie 2 betalen manueel € 15 en via de teletolkaart € 11,35. Gedurende de werken aan de ring genieten de voertuigen van categorie 2 bij gebruik van de teletolkaart van een verminderd tarief van € 9,68 en in juli van € 6,05. De voertuigen van categorie 1 kunnen in die periode gebruik maken van een “minder hinderpas voor € 2,35. Alle prijzen zijn inclusief 21 % BTW. Bij ernstige hinder op de ring kan de tunnel tolvrij gemaakt worden.

<sup>78</sup> Het kb van 8 september 1997 (BS 21/10/1997) legt het hoofdwegennet vast waarop het vignet van toepassing is: de autosnelwegen, de autosnelringwegen en de belangrijkste nationale wegen.

<sup>79</sup> Onder meer in het kader van een Vlaams en Waals decreet dat inspeelt op de invoering van een tolheffing in Duitsland en de wijziging die daardoor optreedt in het wegennet dat onderworpen is aan het eurovignet.

	Maximaal 3 assen	4 assen en meer
Niet - euro	960	1.550
Euro I	850	1.400
Euro II	750	1.250

De maandtarieven voor de verschillende categorieën ligt op 1/10<sup>e</sup> van het jaartarief, de weektarieven liggen op ongeveer 27 % van het maandtarieven. Het dagtarief bedraagt voor alle categorieën € 8.

Over de jaren heen schommelt de opbrengst (heeft ook te maken met de verrekeningen met andere landen), gemiddeld ligt de opbrengst met de huidige tarieven op iets minder dan € 100 mln, iets minder dan 70 % daarvan is bestemd voor Vlaanderen.

De NV Tunnel Liefkenshoek is niet de enige concessie voor de bouw en de exploitatie van infrastructuur. De oprichting en operationalisering van de NV BAM (Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel) in augustus 2003 is een belangrijke stap in de publiek private samenwerking voor de bouw en de exploitatie van transportinfrastructuur<sup>80</sup>. De NV BAM is verantwoordelijk voor alle infrastructuurwerken die vallen onder het zogenaamde masterplan. Daarin zitten wegenprojecten (Oosterweelverbinding, heraanleg singel), openbaar vervoer (verlenging tramlijnen, leien 2<sup>e</sup> fase) en waterwegen (Albertkanaal en sluizen). De totale kostprijs van het masterplan wordt momenteel geraamd op € 2,59 mld. De Oosterweelverbinding op zich wordt geraamd op € 1,25 mld. Dat zou in hoofdzaak worden gefinancierd met leningen (64 %), daarnaast wordt 20 % gefinancierd door de private sector en de rest met eigen vermogen van de NV (16 %). De totale financieringsstructuur van het masterplan voorziet een inbreng van € 250 mln vanuit de private sector (Oosterweelverbinding), € 540 mln eigen vermogen en ruim € 2,2 mld via leningen. Die totale leningscapaciteit is in het bijzonder gebaseerd op een geïndexeerde tolheffing voor de Oosterweelverbinding van respectievelijk € 2 en 13 (2001, 2,4 en 15,6 in 2010). Er wordt vanuit gegaan dat de Oosterweelverbinding in het 2<sup>e</sup> kwartaal van 2010 operationeel wordt. Het Vlaams gewest zal ook een jaarlijkse beheersvergoeding van € 24,5 mln betalen.

Het kapitaal van de NV BAM bedroeg eind 2004 € 463 mln, volledig ingebracht door het Vlaamse gewest en waarvan € 422 volstort is (deels in cash en voor het grootste deel in natura, o.m. door inbreng van de aandelen en retributierechten van de NV Tunnel Liefkenshoek en door inbreng van de schuldvordering van het Vlaamse gewest op NV Tunnel Liefkenshoek, die via effectisering werd omgezet in liquide middelen).

Wallonië kent al sedert 1994 "Sofico" (Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures). De maatschappij werd opgericht om de ontbrekende schakels in het Waalse

<sup>80</sup> Zie voor een algemene toelichting bij de werking van de BAM de presentatie in het Vlaams parlement (15/02/2005).

wegen – en waterwegennet versneld uit te bouwen (4 wegenprojecten en 2 waterwegen). Aandeelhouders van Sofico zijn het Waalse gewest en 3 private groepen. De financiering van deze werken wordt echter niet verzekerd door tolheffingen. Het gewest draagt naast een inbreng in kapitaal via jaarlijkse constante bijdragen bij in de financiering (naast subsidies van de EU). Voorts kan de maatschappij sedert enkele jaren ook beschikken over de financiële opbrengsten van de commercieel exploitierbare onderdelen van het Waalse ministerie van uitrusting en infrastructuur (MET). De bijdragen vanuit het Waalse gewest hebben in zekere zin het karakter van een schaduwtol.

## 2. Nieuwe modellen

We benaderen deze mogelijke nieuwe modellen aan de hand van een aantal vragen. Welke infrastructuren komen in aanmerking voor een nieuw wegenvignet en op welke gebruikers zou het van toepassing kunnen zijn?

### 2.1. Welke infrastructuren?

#### 2.1.1 Alleen op de Vlaamse wegen ?

Een “wegenvignet nieuwe stijl” waarbij het vrachtvervoer betrokken is maakt een uitsluitend Vlaamse optie onmogelijk. Een dergelijk nieuw wegenvignet komt in de plaats van het bestaande eurovignet en dat kan alleen opgezegd worden voor het gehele Belgische grondgebied. Dus alles wat betrekking heeft op het vrachtvervoer op het Belgische hoofdwegennet moet uitgewerkt worden in een federale context. In principe kunnen de gewesten wel beslissen over een gebruiksrecht voor het vrachtvervoer van minder dan 12 ton, maar het is ondenkbaar dat men een systeem zou ontwikkelen voor dat deel van het vrachtvervoer naast wat bestaat voor de rest. De mogelijkheid om bijv. voor bepaalde stedelijke gebieden een tolheffing in te voeren is er wel. Zoals men nu heeft beslist om voor een belangrijk kunstwerk in Antwerpen tol te heffen hoewel dat niet het geval is in andere gebieden kan afzonderlijk beslist worden om voor een bepaald stedelijk gebied een tolheffing (bijv. onder de vorm van een cordonheffing) in te voeren. Men kan ook (onder de huidige Europese regelgeving) een heffing invoeren voor specifieke knelpunten waar zich belangrijke congestie- of milieuproblemen stellen.

Dus als er voor het vrachtvervoer (al of niet uitgebreid tot het personenvervoer) een nieuw wegenvignet komt – en dat moet onvermijdelijk een afstandgebonden heffing zijn – dan zal dat moeten gelden voor het Belgische wegennet.

Dat sluit eventueel een gedifferentieerde aanpak niet uit. Men zou zich kunnen voorstellen dat in een “federaal – gewestelijk” samenwerkingsakkoord het nieuwe wegenvignet van toepassing wordt op wat nu onder de regeling van het bestaande vignet valt, het zogenaamde hoofdwegennet. De gewesten zouden daarop aanvullend het onderliggende wegennet kunnen

opnemen om vooral het probleem van het sluipverkeer te vermijden. In andere gevallen kunnen zij bijv. andere maatregelen (inclusief verbodsbepalingen) nemen om het sluipverkeer tegen te gaan. Een dergelijke gedifferentieerde aanpak zou natuurlijk moeten geïntegreerd worden in één federaal concept.

### **2.1.2 Onderscheid tussen interstedelijke en stedelijke (lokale) verbindingen**

Het ligt voor de hand dat – rekening houdend met het groot belang dat gehecht wordt aan het belasten van het transitverkeer –het hoofdwegenet zoals nu van toepassing is in de bestaande regeling onder het nieuwe vignet zal vallen. In welke mate moet dat uitgebreid worden? Wordt het een volledig gebiedsdekkend systeem (zoals in Zwitserland) of zoals gepland wordt in de UK? Of wordt het een systeem waarnaar men blijkbaar evolueert in Duitsland? In Zwitserland is het gehele wegennet onderworpen aan de heffing. Volgens de plannen zal dat ook het geval zijn in de UK (zie progress reports, RIA). In Duitsland is voorlopig alleen het autowegennet onderworpen, maar omwille van de toenemende problemen met sluipverkeer wordt een uitbreiding in het vooruitzicht gesteld naar de zogenaamde “Bundesfernstrassen”. Maar daar is nog geen beslissing genomen. Het advies van de Nederlandse commissie Nouwen pleit - althans voor de definitieve fase – voor een toepassing op het volledige wegennet.

Uitbreiding heeft gevolgen:

- de mogelijkheid om via sluipverkeer de heffing te ontlopen wordt beperkt;
- vanaf het ogenblik dat men voor een uitgebreidere toepassing kiest wordt een volledige dekking van het wegennet bijna onvermijdelijk, anders wordt het toe te passen systeem te complex (hoe meer wegen uitgesloten worden, hoe complexer de toepassing);
- het lokaal en bovenlokaal verkeer wordt ook mee betrokken in de heffing en dat zal onvermijdelijk er toe leiden dat de gereden kilometers die onder de heffing vallen fors uitgebreid worden;
- ook de lokale wegbeheerders (gemeenten en in beperkte mate provincies) zijn in principe in het geding. Er moet bij volledige uitbreiding betaald worden voor de kilometers gereden op hun wegennet. Worden zij daar ook voor vergoed?

Voor een concrete uitwerking kan verwezen worden naar de wegcategorieën van het ruimtelijk structuurplan (RSV).

De bestaande en nieuwe wegen worden onderverdeeld naar functie in vijf categorieën:

- hoofdwegen met hoofdfunctie verbinden op internationaal niveau en aanvullende functie verbinden op Vlaams niveau;
- primaire wegen categorie I met hoofdfunctie verbinden op Vlaams niveau en aanvullende functie verzamelen op Vlaams niveau;
- primaire wegen categorie II met hoofdfunctie verzamelen op Vlaams niveau en aanvullende functie verbinden op Vlaams niveau;
- secundaire wegen met hoofdfunctie verbinden en/of verzamelen op lokaal en bovenlokaal niveau en aanvullende functie toegang geven;
- lokale wegen met hoofdfunctie toegang geven.

bron: RSV – bindend gedeelte lijninfrastructuren.

De vraag is ook in hoeverre op onderscheiden onderdelen van het wegennet verschillende systemen van gebruiksheffingen kunnen bestaan, al of niet overlappend. Men kan bijv. voorstellen dat op federaal – gewestelijk niveau een gebruiksheffing wordt ingevoerd op de interstedelijke verbindingen. Voor de eenvoud nemen we voorlopig aan dat een dergelijk stelsel in Vlaanderen van toepassing is op de hoofdwegen en het primaire wegennet van categorie I en II. Secundaire en lokale wegen zouden dan buiten de regeling vallen, met dien verstande dat voor stedelijke gebieden in functie van het gekozen mobiliteitsbeleid de mogelijkheid openblijft om vormen van heffingen in te voeren (bijv. een cordonheffing). Een mogelijkheid is natuurlijk nog geen effectieve invoering. Maar het is misschien aangewezen dat op zijn minst een wettelijk kader wordt ingevoerd dat de bevoegdheden van de verschillende overheidsniveaus regelt.

### **2.1.3 De combinatie tussen een wegvignet voor het totale wegennet en afzonderlijke tolprojecten**

Bij invoering van een kilometerheffing voor het vrachtvervoer (dus een wegvignet gekoppeld aan de afgelegde afstand) is er sprake van een tolheffing en is het geen gebruiksrecht meer zoals in de Europese richtlijn bepaald. Een “wegvignet nieuwe stijl” voor het vrachtvervoer is dus combineerbaar met een afzonderlijke tol in de Liefkenshoektunnel en op de Oosterweelverbinding, wat het overigens ook al bij een gebruiksheffing is onder de huidige regeling (bruggen, tunnels en bergpassen). In principe is een algemene kilometerheffing ook te combineren met tolheffingen op andere verbindingen die bijv. in concessie zouden gegeven worden aan een verzelfstandigde wegbeheerder (zoals de nu bestaande NV BAM).

Het meest logische zou zijn dat beide projecten (of nog nieuwe) worden geïntegreerd in het globale concept, inclusief met toepassing van dezelfde technieken. Het is mogelijk om de specifieke kost die gekoppeld is aan die projecten (het tarief is functie van de kosten van de wegbeheerder, in dit geval de NV BAM) in een gedifferentieerd tarief door te rekenen. Het toe

te passen tarief voor het gehele wegennet moet dan wel minstens naar plaats gedifferentieerd worden. De differentiatie naar plaats kan eenvoudig of meer complex gemaakt worden. Een eenvoudige differentiatie zou dan bijv. bestaan uit één nationaal tarief voor het gehele wegennet en specifieke tarieven voor de toltrajecten. Eén inningorganisme zou instaan voor de inning van de heffing en naargelang de verreden kilometers op de verschillende onderdelen van het wegennet de opbrengsten doorsluizen naar de wegbeheerders of de overheden. De bestemming van de middelen wordt dan natuurlijk wel direct gekoppeld aan de opdrachten van de wegbeheerders (zie opdracht BAM). Invoering van een dergelijk gedifferentieerd stelsel heeft in ieder geval belangrijke gevolgen voor de toe te passen techniek. Precieze plaatsbepaling op de verschillende deeltrajecten (met eventueel afwijkende tarieven) is essentieel. Dat vergt een GPS – systeem (zoals in Duitsland), tenzij zoals in Oostenrijk de toepassing van de heffing beperkt wordt tot het autosnelwegennet.

#### **2.1.4 Beperkt tot specifieke toltrajecten op infrastructurele knelpunten?**

Het beleid t.a.v. de wegeninfrastructuur is bepaald door een aantal invalshoeken. Er is de invalshoek van het structureel onderhoud, de aanpak van de zwarte punten en de aanleg van fietspaden. Daarnaast is er de belangrijke invalshoek van de zogenaamde “missing links”. Daarover is een programmering uitgewerkt (zie mobiliteitsplan). Sommige van die projecten kunnen eventueel omwille van de effectief gerezen knelpunten (of te verwachten knelpunten, waar bijv. de bereikbaarheid omwille van groeiende congestie in het gedrang kan komen) versneld uitgevoerd worden. Voor die projecten kan een formule van PPS opgezet worden die de extra kosten van versnelde uitvoering zouden kunnen opvangen met een tolheffing. Dat is eigenlijk de formule die nu ook in Nederland door de commissie “Nouwen” wordt voorgesteld als de zogenaamde “voorfase”. De tolheffingen zouden uiteraard moeten gebeuren via een “free flow”, wat minstens de plaatsing van “off board – systemen” vergt (langs de kant van de weg onder de vorm van elektronische tolpoorten gecombineerd met een eenvoudig voertuigapparaat of via nummerplaatregistratie).

## **2.2. Welke gebruikers ?**

Afgezien van specifieke uitzonderingen die er op een algemene regel altijd moeten toegepast worden is de vraag uiteindelijk eenvoudig in twee punten samen te vatten:

- valt alle verkeer – inclusief het particuliere personenvervoer – onder de regeling of is uitsluitend het vrachtvervoer aan de orde? Wordt er een definitieve keuze gemaakt voor het totale verkeer, maar eventueel in een eerste fase uitsluitend het vrachtvervoer;
- is de heffing beperkt tot de Belgische voertuigen of zijn ook alle buitenlandse voertuigen onderworpen aan de heffing?

Het antwoord op beide vragen is afhankelijk van de doelstellingen die men vooropzet en van de technische mogelijkheden. Enige bedenkingen.

### 2.2.1 Technische mogelijkheden

Technisch lijkt een invoering van een kilometergebonden heffing (al of niet een platte heffing of een gedifferentieerde naar tijd en plaats) voor het personenvervoer onder een “free flow systeem” (uiteindelijk het enige wat aanvaardbaar is) op korte termijn erg onwaarschijnlijk. Uit de buitenlandse onderzoeken en eventuele voorstellen blijkt een invoering op nationale schaal voor het personenvervoer niet haalbaar voor 2014. De vereiste voorzieningen in de wagens vergen hoe dan ook een ruime invoeringstijd. Men zou natuurlijk voor de Belgische voertuigen zijn toevlucht kunnen nemen tot een systeem waarbij de kilometerprestaties jaarlijks worden afgerekend bij de technische controle. In dat geval zou er alleen maar een platte heffing kunnen ingevoerd worden (eventueel gedifferentieerd voor milieukeurmerken) en uiteraard uitsluitend voor Belgische voertuigen. Invoering van dergelijke heffing zou kunnen gepaard gaan met de afschaffing van de verkeersbelasting. Minder rijden dan de gemiddelde afgelegde afstand (ongeveer 15.000 km) zou bij dergelijke formule profijt moeten opleveren voor de gebruiker. Grote beperking aan deze formule is de noodzaak om kilometers in het buitenland gereden af te zonderen (die zouden immers niet onderworpen zijn aan de heffing). Dat zou hoe dan ook al een voertuigapparaat vergen. Een echt alternatief is het dus waarschijnlijk niet.

Invoering van een gedifferentieerde heffing op langere termijn (bijv. vanaf 2014) ook voor buitenlandse voertuigen vergt een verre gaande interoperabiliteit en standaardisatie op Europees vlak. Als de voorgenomen opties (zie richtlijn interoperabiliteit) inderdaad werkelijkheid worden dan is een dergelijke standaardisatie vanaf het volgend decennium mogelijk. Als er ook een voldoende grote Europese markt voor ontstaat (en dat zal maar het geval zijn als meerdere landen de stap naar beprijzen zetten) dan is het wellicht haalbaar dat tegen 2015 een substantieel deel van het voertuigenpark “af fabriek” met de benodigde apparatuur is uitgerust<sup>81</sup>.

Invoering van een kilometergebonden heffing voor het vrachtvervoer (inclusief op het totale wegennet) kan technisch doorgevoerd worden, ook voor de buitenlandse voertuigen. Dat betekent nog niet dat de invoering ervan zonder risico's is (zie de Duitse ervaring), maar in ieder geval voor het eerder beperkt segment van het vrachtvervoer is een implementatietermijn van een viertal jaar een haalbare kaart.

---

<sup>81</sup> Platform anders betalen voor mobiliteit, deelrapport “Het kan! Techniek, organisatie, handhaving en kosten van varianten van anders betalen voor mobiliteit (maart 2005).

### 2.2.2 De aangehouden doelstellingen

Als men doorrekening van de kosten voor het gebruik van de infrastructuur vooropzet (al of niet met inbegrip van externe kosten) dan zijn er keuzemogelijkheden naar de gebruikers perfect mogelijk.

Er kan dan gekozen worden om die doorrekening te doen voor het vrachtvervoer en daarbij uit overwegingen van concurrentie en "fairness" alle vrachtvervoer (dus inclusief het buitenlandse vrachtvervoer) aan de heffing te onderwerpen. Men bereikt op dat moment een belangrijke doelstelling, alle vrachtvervoer betaalt volgens het effectieve gebruik dat van onze infrastructuur gemaakt wordt. Buitenlandse voertuigen die bij ons niet tanken doen dat nu niet. De Belgische voertuigen wel via de accijnzen op brandstoffen. Finaal verschillen die accijnzen niet zoveel van een platte kilometerheffing (zoals in Duitsland het geval is), zodat bij compensatie via de accijnzen (wat voorgenomen wordt in Duitsland en UK) een afstandgebonden heffing uiteindelijk vervangen wordt door een andere afstandgebonden heffing. Alleen als er effectief gedifferentieerd wordt naar tijd en plaats is er een wezenlijk verschil.

Overstappen naar een prijs per kilometer mikt uiteindelijk op gedragsverandering, waaruit positieve gevolgen zouden moeten voortvloeien voor congestie, milieueffecten en veiligheid. Het spreekt vanzelf dat die effecten het grootst zijn naarmate ook de omvang van de gebruikers die onder het beprijzen vallen groter wordt. Meeste buitenlandse onderzoeken wijzen er op dat bijv. een heffing uitsluitend op het vrachtvervoer niet zoveel soelaas zal brengen voor het terugdringen van de congestie. Omwille van de uiteindelijk beperkte impact op de bestaande congestie en omwille van geringere uitwijkmogelijkheden voor het vrachtvervoer (beperkingen door bijv. rij – en rusttijden). Er is discussie over het feit of de heffing aanleiding is tot modale verschuivingen. Voor een meer uitgebreide bespreking van die effecten zie verder.

Bij de doelstellingen speelt onvermijdelijk ook het sociale effect een belangrijke rol. Dat wordt zeker het geval bij het integreren van het particulier personenvervoer in een nieuw wegvengnet. Voor de globale populatie kan minstens financieel de invoering neutraal gehouden worden (de kilometerprijs bijv. afstemmen op de opbrengst van de afgeschafte belastingen), maar dat geldt niet voor alle groepen en inkomenscategorieën. Bovendien is naast het financiële aspect ook rekening te houden met de baten en kosten die verbonden zijn aan gedragswijziging (ander vervoermiddel, op een ander tijdstip, afzien van verplaatsing, ...). De invoering van een kilometerheffing op het personenvervoer zal die effecten nauwkeurig moeten proberen in te schatten. Men moet overigens niet op voorhand uitsluiten dat een kilometerprijs socialer kan zijn dan de huidige situatie.

## Hoofdstuk 5– hoe wordt het “wegenvignet” aangepakt?

Zoals voor het vorige hoofdstuk blijft het antwoord op deze vraag grotendeels afhankelijk van de precieze omschrijving van de doelstellingen en de aard van het nieuw in te voeren vignet. We beperken de hiernavolgende bespreking dan ook tot een voorlopige schets van praktische uitwerking van een “wegenvignet nieuwe stijl” met aandacht voor de mogelijke varianten in functie van de doelstellingen en de keuze voor de aard van het wegvignet.

We onderscheiden drie belangrijke elementen die bij de concrete uitwerking aan de orde zullen zijn:

- hoe wordt het tarief bepaald, welke kosten worden in aanmerking genomen voor het vastleggen van het tarief?;
- het is onvermijdelijk dat een nieuw wegvignet in de praktijk moet functioneren met minimale impact op de verkeersafwikkeling. Daar komt technologie aan te pas. Er zijn diverse systemen mogelijk, de kosten ervan verschillen;
- heffing en inning van het wegvignet moet georganiseerd worden. Doet de overheid dat zelf of wordt onder één of ander vorm ook de private sector daarbij betrokken? Hoe werkt het systeem als het samenvalt met infrastructuren die door de private sector (of door een van de overheid afgescheiden onderneming) worden uitgebaat? Het wegvignet zit te paard op gewestelijke en federale bevoegdheden.

### 1. De bepaling van het tarief voor het wegvignet

#### 1.1. Basisuitgangspunten

Het tarief kan ten gronde bepaald worden vanuit twee uitgangspunten:

- vanuit het uitgangspunt variabilisering wat neerkomt op vervanging van belastingen (vaste) door een prijs te betalen per afgelegde kilometer;
- vanuit het uitgangspunt effectieve kosten voor (het gebruik van) de infrastructuur, al of niet met inbegrip van de externe kosten.

In beide gevallen zal op basis van een raming een basistarief of gemiddeld tarief moeten worden bepaald, “totale afgeschafte lasten of berekende kosten gedeeld door het aantal kilome-

ters". Bij een platte heffing geldt dan dit gemiddeld tarief per kilometer, bij differentiatie wordt gevarieerd rond dit gemiddelde.

## 1.2. Praktisch

In geval van variabilisering is er bij toepassing op het vrachtvervoer langs de zijde van de vaste belastingen (de verkeersbelasting) weinig of geen ruimte door de bestaande Europese minima. Tenzij Europees die minima zouden afgeschaft worden<sup>82</sup> zou een gelijkwaardige andere compensatie moeten worden voorzien. Zoals hierboven aangegeven is er ook geen ruimte om te compenseren via de dieselaccijnzen (overigens geen vaste belasting). Afschaffing van het bestaande wegvignet (in geval het verdrag wordt opgezegd) is wel mogelijk en kan ook worden beschouwd als een variabilisering, maar dan uitsluitend voor het vrachtvervoer van minstens 12 ton.

Variabilisering voor het personenvervoer is mogelijk, zowel de verkeersbelasting als de BIV komen daarvoor in aanmerking. Er zou moeten uitgemaakt worden in welke mate deze belastingen geheel of gedeeltelijk worden afgeschaft en omgezet in een gemiddelde prijs per verreden kilometer<sup>83</sup>, tenminste indien op termijn de keuze zou willen maken om een kilometerheffing voor het personenvervoer in te voeren.

In geval van kostendoorrekening is er voor het vrachtvervoer in ieder geval rekening te houden met de Europese richtlijn (bestaande en de herziene die momenteel voorligt). Het basistarief dat op grond van die richtlijn moet worden bepaald gaat expliciet uit van het kostendekkingprincipe. De kosten die in aanmerking komen zijn de aanlegkosten van infrastructuur, onderhoud en exploitatie. In de aanlegkosten zijn ook begrepen de kosten van maatregelen die moeten genomen worden om milieuredenen. Kosten van geplande uitbreidingen kunnen ook in rekening gebracht worden. Het principe van kostendekking laat differentiëring toe, maar zodanig dat de totale opbrengsten niet structureel uitstijgen boven de opbrengsten op basis van het gemiddeld tarief. Congestietoelagen bijv. moeten gecompenseerd worden door lagere tarieven op minder drukke plaatsen en tijdstippen. Een accurate berekening van de totale infrastructuurkosten volgens dit concept is in ons land niet voorhanden. Er moet rekening worden gehouden met het feit dat dergelijke kostenberekening een dynamisch perspectief moet

<sup>82</sup> Het ziet er niet direct naar uit dat dergelijke afschaffing op korte termijn reëel is, in de herziening van de richtlijn voor het eurovignet zijn deze minima in het geheel niet aan de orde geweest.

<sup>83</sup> Ter illustratie: in België bedroeg de opbrengst van de verkeersbelasting in 2004 ongeveer € 1,17 mld. Daarvan wordt een goeie 67 % betaald door de huishoudens, de rest door ondernemingen (daarin zit de verkeersbelasting op het vrachtvervoer maar uiteraard ook op personenwagens). De BIV bedroeg ongeveer € 275 mln, het eurovignet ongeveer € 100 mln. Ongeveer 63 tot 64 % van de verkeersbelasting en de BIV is voor Vlaanderen bestemd, ongeveer 70 % van het eurovignet. In de hypothese dat 1/3<sup>o</sup> van wat de ondernemingen betalen ook op personenwagens betrekking heeft dan komt de verkeersbelasting en de BIV op federaal niveau uit op ongeveer € 1,2 mld. Een volledige variabilisering daarvan zou bij een aantal voertuigkm met personenwagens van 78 mld uitkomen op een gemiddeld tarief per kilometer van 1,5 eurocent. Dat is uitgesproken veel lager dan het tarief dat in de Nederlandse analyses voor een nationale kilometerprijs wordt gehanteerd (wat in hoofdzaak te maken heeft met de uitgesproken hogere belastingen op verkeer in Nederland).

aanhouden en dus ook expliciet geplande infrastructuurwerken mee in rekening moet brengen (een degelijke planning en programmering is dan ook onvermijdelijk). Het zal nodig zijn om dergelijke berekening door te voeren op korte termijn, wil men een degelijk dossier kunnen verdedigen bij de Europese instanties. Hoewel het denkbaar is dat de kostenberekening wordt benaderd vanuit de effectieve uitgaven voor wegeninfrastructuur is een correcte kostenberekening uiteraard niet gelijk aan de gerealiseerde of begrote uitgaven op het overheidsbudget.

Het concept van kostendekking kan het concept van "Marginale sociale kosten" benaderen in geval van een goed doordachte differentiatie van het gemiddelde tarief, met dien verstande dat de tarieven mee bepaald worden door een budgettaire norm, met name de totale overheidskosten van de wegeninfrastructuur. De hoogte van het tarief is bijv. niet meer uitsluitend in functie van de effectieve congestiekosten, maar wordt mee bepaald door de totale financiële kosten verbonden aan de wegeninfrastructuur.

Een dergelijke benadering sluit per definitie mogelijke alternatieve toewijzingen van de opbrengst niet uit., maar als de opbrengst gelijk staat met de effectieve kosten van de wegeninfrastructuur stelt er zich wel een probleem. Bovendien komen die opbrengsten voor een belangrijk deel in de plaats van de afgeschafte belastingen, tenzij men afziet van compensaties. Men kan ook een compensatie toepassen zoals die voorlopig althans in Duitsland wordt gehanteerd. De kostenberekening voor de LKW MAUT kwam uit op € 0,15. Bij ontstentenis van een compensatie heeft men voorlopig het gemiddeld tarief verminderd tot € 0,124 (wat gerekend met het aantal km neerkomt op ongeveer € 600 mln). Wanneer de geraamde en wetenschappelijk onderbouwde infrastructuurkosten de huidige uitgaven overschrijden<sup>84</sup> dan komen er (afgezien van de compensatie-effecten) extra inkomsten. Het effect wordt nog groter bij een bijdrage van buitenlandse voertuigen.

## 2. De in te zetten technologie

Als we over een "wegenvignet nieuwe stijl" spreken, dan zitten we onvermijdelijk op het spoor van een afstandgebonden heffing of kilometerheffing (zij het op het totale wegennet of op delen van het wegennet). Een dergelijke heffing moet elektronisch worden toegepast. De invoering van een "wegenvignet nieuwe stijl" is nog geen verworvenheid en het uitbreiden van het bestaande wegenvignet voor het zwaar vrachtvervoer naar andere categorieën voertuigen is niet uit te sluiten. In dat geval is er geen absolute vereiste van een elektronische heffing. We bespreken eerst enkele aspecten van de elektronische heffing en daarnaast van de toepassing van de bestaande vorm van wegenvignet.

---

<sup>84</sup> Dat zal al het geval zijn omdat bijv. afschrijvingen op de bestaande kapitaalvoorraad in rekening kunnen gebracht worden alsook rente op het ingezette kapitaal, of omdat bijv. de onderhoudsuitgaven duidelijk lager liggen dan wat in de begrotingen is voorzien.

## 2.1. De functies en de basiskenmerken van de systemen

In eerste instantie zal een keuze moeten gemaakt over de "basisarchitectuur" van het technisch systeem. Het in te zetten systeem moet verschillende functies vervullen:

- alle gegevens verzamelen die nodig zijn om de heffing te berekenen ("charging data"), inclusief het doorsturen van de data naar de diensten die instaan voor de inning van de heffingen. Eventueel naar gelang van de compensatiemechanismen die worden toegepast zijn hierbij ook de data op te nemen die bepalend zijn voor de compensatie (bijv. in geval van een terugbetaling van accijnzen);
- de handhaving en de daarmee samenhangende controle-instrumenten;
- de berekening van de heffing (eventueel verminderd met de compensatie) en het factureren van de heffing.

Ten gronde zijn er drie soorten systemen, waarvoor dan uiteenlopende technieken zijn te gebruiken:

- de registratie van de data (afgelegde km, gewichtsklasse, ...) gebeurt volledig inclusief de verwerking en de verzending via een "on – board registratiesysteem". Dit systeem vergt dus de inbouw van een redelijk gesofisticeerd en duur apparaat in het voertuig zelf;
- de registratie van de data gebeurt via een "off – board registratiesysteem". Het is ook wel nodig een eenvoudig (en goedkoop) apparaat in te bouwen in het voertuig, maar de eigenlijke registratie en verwerking van alle gegevens gebeurt aan de kant van de weg (in principe zijn het elektronische tolpoorten);
- er gebeurt geen meting van het effectieve gebruik, het weggebruik moet al of niet bij voorbaat door de gebruiker via een aangifte ingeboekt worden. Dat kan via een terminal langs de weg (parkeerplaatsen, tankstations, ...), internet of telefonisch. Voor dit systeem moet onvermijdelijk een specifieke regeling getroffen worden voor de controle. Dat kan bijv. via nummerplaatregistratie (zoals in het geval van de Londense congestion charge). Dit systeem kan gecombineerd worden met de twee andere systemen in het bijzonder als de plaatsing van voertuigapparaten niet verplicht is of niet verplicht is voor alle voertuigen. Dat is het geval in Duitsland en in Zwitserland (daar wel verplicht voor Zwitserse voertuigen).

## 2.2. De technieken

### 2.2.1 "On – board registratie

In dit geval is in het voertuig een apparaat geplaatst dat in eerste instantie de gereden kilometers meet op die delen van het wegennet die aan tol onderworpen zijn. Als het apparaat die meting zelf uitvoert dan is daarvoor vereist dat het apparaat zijn positie kan bepalen. Daarvoor is een permanente verbinding met een GPS of in de eerstkomende jaren de Europese tegenhanger ervan "Galileo" nodig. Vanaf het ogenblik dat de kilometerheffing gedifferentieerd wordt

naar plaats of indien er naast de tolplichtige wegen ook tolvrije wegen zijn dan moet het apparaat in ieder geval ook uitgerust zijn met een digitale kaart. Voor het verhogen van de nauwkeurigheid en vooral de betrouwbaarheid kan deze techniek eventueel nog bijkomend ondersteund worden door bakens langs de weg (zie verder).

Deze GPS – techniek wordt gebruikt in Duitsland. De voertuigen die willen gebruik maken van de automatische boeking zijn uitgerust met een OBU. Vanaf 2006 stapt “Toll Collect” overigens over naar een meer gesofisticeerde OBU 2, die o.m. zou moeten toelaten om meer gedifferentieerd te tarifiëren en dus af te stappen van de platte heffing.

De gemeten gegevens over de voertuigkenmerken en de gereden kilometers<sup>85</sup> (desgevallend op verschillende soorten wegtrajecten) worden gecommuniceerd met de centrale verwerkingsdiensten via GSM – technologie.

Zwitserland gebruikt ook een “on – board registratiesysteem”, maar het ingebouwde apparaat meet zelf niet de gereden kilometers en de voertuigkenmerken. Dat gebeurt via de tachograaf waarvan de gegevens overgenomen worden door de OBU. Een dergelijk systeem is uiteraard alleen maar haalbaar in voertuigen die verplicht met een tachograaf zijn uitgerust (vrachtwagens van meer dan 3,5 ton). De overname van de gereden kilometers wordt beperkt tot het Zwitserse grondgebied. Daarom wordt de OBU geactiveerd of gedeactiveerd via bakens op de grensovergangen van Zwitserland. De registratie wordt ook nog ondersteund door GPS, in het bijzonder omdat er ook specifieke registratie is van de Alpenpassen.

De geregistreerde gegevens worden ingelezen op een chipkaart die ofwel gewoon wordt doorgezonden naar de centrale inningdienst of de gegevens kunnen ook van op de chipkaart doorgestuurd worden via internet.

Beide voorbeelden tonen aan dat “on board registratie” quasi onvermijdelijk is als men een uitgebreid wegennet wil bestrijken (bijv. Duitsland 12.000 km) of als men een gebiedsdekkend stelsel invoert zoals bijv. in Zwitserland of zoals men van plan is in de UK. Dat wordt zeker nog meer het geval als men met gedifferentieerde tarieven (naar tijd en plaats) wil werken. “Off – board registratie” zou een veelheid van elektronische tolpoorten vergen. Dergelijke tolpoorten of bakens worden wel aanvullend gebruikt, ofwel voor handhaving, extra betrouwbaarheid en zoals in Zwitserland voor activering van de kilometerregistratie bij het overschrijden van de grensovergangen.

### **2.2.2 “Off – board registratie”**

De verschillende opdrachten die aan de orde zijn worden bij deze vorm van registratie uitgevoerd buiten het voertuig, aan de kant van de weg via bakens of tolpoorten. Die dienen om de

---

<sup>85</sup> Eigenlijk worden de gereden kilometers niet gemeten, maar wel worden de afgelegde trajecten geregistreerd en op basis van een tabel waarin de tarieven voor de betrokken trajecten is opgenomen wordt het totale tarief berekend.

passage van een voertuigen te registreren en de bepaling van het te betalen tarief uit te voeren. In regel (tenzij er gewerkt wordt met nummerplaatregistratie) is er ook een weliswaar eenvoudig apparaat vereist in het voertuig. De aan te brengen tag bevat een elektronische identificatie zodanig dat het voertuig kan worden herkend en de basis kan vormen van betaling. Eventueel kan het apparaat ook een opgeladen kredietkaart bevatten waarop de betaling wordt afgeboekt. In andere gevallen wordt de betaling achteraf gefactureerd. Dit systeem (met beide betalingsmogelijkheden) wordt toegepast in Oostenrijk.

### **2.2.3 Inboeken**

Inboeken kan ofwel via terminals, via internet en in een aantal gevallen via smsberichten. Bij een systeem van inboeken is er in het voertuig geen enkele apparatuur nodig. In een aantal gevallen is inboeken een aanvullend systeem t.a.v. de twee vorige systemen. Dat is het geval in Duitsland en Zwitserland en biedt mogelijkheden om occasionele gebruikers mee in het systeem te betrekken. Een zuiver systeem van inboeken wordt gebruikt in London. De kentekenregistratie die daaraan gekoppeld wordt dient uitsluitend voor de handhaving.

### **2.2.4 Het niet elektronische wegenvignet**

De meest eenvoudige formules zijn natuurlijk de gewone zelfklevende vignetten aan te brengen op voorruit van het voertuig. Daar komt geen techniek aan te pas, maar uiteraard zijn de toepassingsmogelijkheden ook eerder beperkt. De al langer bestaande systemen zoals in Oostenrijk en Zwitserland voor voertuigen van minder dan 3,5 ton maken daar gebruik van.