



Vlaams
Parlement

ingediend op **1184** (2016-2017) – Nr. 1
29 mei 2017 (2016-2017)

Verslag van de hoorzitting

namens de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken
uitgebracht door Joris Vandenbroucke

over de studie van Transport & Mobility Leuven:
Internalisering van externe kosten
van transport in Vlaanderen

Samenstelling van de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken:

Voorzitter: Lies Jans.

Vaste leden:

Björn Anseeuw, Annick De Ridder, Lies Jans, Bert Maertens, Grete Remen, Paul Van Miert;
Karin Brouwers, Lode Ceyssens, Dirk de Kort, Martine Fournier;
Mathias De Clercq, Marino Keulen;
Renaat Landuyt, Joris Vandenbroucke;
Björn Rzoska.

Plaatsvervangers:

Koen Daniëls, Jos Lantmeeters, Lorin Parys, Ludo Van Campenhout, Jan Van Esbroeck,
Herman Wynants;
Caroline Bastiaens, An Christiaens, Jenne De Potter, Cindy Franssen;
Emmily Talpe, Daniëlle Vanwesenbeeck;
Yasmine Kherbache, Bert Moyaers;
Ingrid Pira.

Toegevoegde leden:

Anke Van dermeersch.

INHOUD

1. Uiteenzetting door Griet De Ceuster en Eef Delhay	4
1.1. Inleiding	4
1.2. Prijzen van vervoer	4
1.3. Externe kosten	5
1.4. Internalisatie	6
1.5. Conclusie	7
2. Bespreking	7
2.1. Opmerkingen en vragen	7
2.2. Antwoorden van de sprekers	8
2.3. Afrondende opmerkingen	9
Gebruikte afkortingen	10
Bijlage: zie dossierpagina op www.vlaamsparlement.be : presentatie TML	

De Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken hoorde op 11 mei 2017 Griet De Ceuster en Eef Delhaye, auteurs van de studie 'Internalisering van externe kosten van transport in Vlaanderen: actualisering 2016', van het studiebureau Transport & Mobility Leuven.

De presentatie die door de sprekers werd vertoond, is opgenomen op de [dossierpagina](#) van dit document op www.vlaamsparlement.be.

1. Uiteenzetting door Griet De Ceuster en Eef Delhaye

1.1. Inleiding

Griet De Ceuster legt uit dat de studie al voor de derde keer werd uitgevoerd door TML voor het Milieurapport Vlaanderen van de VMM. In vergelijking met de vorige edities is zij niet alleen geactualiseerd maar ook uitgebreid in de tijd en met bijkomende modi zoals fietsen en luchtvervoer. De volledige tekst kan gedownload worden op de MIRA-website en op de TML-website. Op beide webpagina's is ook een tabel met alle cijfers te vinden.

Het rapport heeft de internalisering bekeken van 33 modi, bij zowel personen- als goederentransport, inclusief bedrijfswagens, voor de periode 2000-2014, met een doorkijk naar 2016 voor veel maar niet alle cijfers. De vraag was welke kosten vervoer met zich meebrengt, en hoeveel de gebruikers zelf en de maatschappij daarvoor betalen. Om die twee te vergelijken moet men om te beginnen goed weten hoeveel het vervoer voor de deelnemers aan het verkeer kost en vervolgens hoeveel andere kosten het veroorzaakt.

Voorafgaand attendeert de spreker erop dat alle getallen op het prijsniveau van 2015 gebaseerd zijn, om het effect van de inflatie weg te werken. Alles werd berekend voor voertuigkilometers, en ook nog eens omgerekend in personen- en tonkilometer (pkm/tkm).

1.2. Prijzen van vervoer

1.2.1. Wegverkeer

Voor het wegverkeer zijn in rekening gebracht: brandstofkosten gebaseerd op verbruikscijfers en brandstofprijzen; de verschillende kosten voor aankoop zoals aankoopprijs en btw, subsidies en taksen; jaarlijkse kosten zoals de verkeersbelasting, accijnscompenserende belasting op dieselwagens tot 2008, radiotaks tot 2002, het onderhoud, de verzekering, de autokeuring, het Eurovignet voor vrachtwagens, en vervoersvergunningen; de loonkosten voor vrachtwagens en bussen met inbegrip van allerlei vergoedingen; belastingen voor bedrijven en loonbelastingen; subsidies voor woon-werkverkeer; en subsidies voor het openbaar vervoer.

Al die kosten zijn omgerekend naar kosten per kilometer, soms gebaseerd op veronderstellingen zoals de gemiddelde levensduur. In het rapport wordt volledig beschreven uit welke databanken die gegevens komen, verzekert de spreker.

1.2.2. Spoor, waterweg en luchtvaart

Ook voor spoor, binnen-, zee- en luchtvaart zijn de prijzen berekend. Voor het spoor is samengewerkt met Infrabel om de kosten te bepalen. Ook dat is volledig in het rapport terug te vinden. De spreker toont daarbij een dia (zie bijlage, dia 7) waarop de meeste soorten kosten zijn opgesomd per modus.

Nieuw in deze editie van het rapport is de toevoeging van de luchtvaart met drie types Europese en twee types langeafstandsvluchten, waarbij zowel naar lowcostmaatschappijen is gekeken als naar gewone, en zowel naar personen- als goederenvervoer.

1.2.3. *Personenverkeer*

Daarop toont ze een diagram met de totale prijs (2014) van het personenverkeer voor verschillende modi, waarbij bovendien het aandeel van de soorten kosten in verschillende kleuren is weergegeven (zie bijlage, dia 8). Dat de gemiddelde prijs van motorfietsen zo hoog uitkomt, is te verklaren door het lage gemiddelde aantal kilometers per jaar. Dat verklaart eveneens waarom de op zich goedkopere benzinewagens duurder uitkomen dan dieselwagens in prijs per personenkilometer.

Belangrijk is de vraag hoeveel de gebruikers van een bepaalde modus bijdragen aan de externe kosten die zij veroorzaken. Zij betalen immers belastingen en accijnzen en dragen daardoor al een deel bij. Dat wordt weergegeven in het volgende diagram (zie bijlage, dia 9). Het blauwe balkje geeft de nettokosten weer, het rode belastingen en accijnzen. Alles is zeer gedetailleerd uitgerekend voor elk type voertuig.

1.2.4. *Goederenverkeer*

Voor het goederenverkeer zijn juist dezelfde berekeningen gemaakt, zoals blijkt uit de volgende twee diagrammen (zie bijlage, dia's 10 en 11). Daaruit blijkt dat voor goederenverkeer een stuk minder belastingen wordt betaald dan voor personenverkeer. Treinen, binnen- en scheepvaart betalen er vrijwel geen.

1.3. Externe kosten

Eef Delhaye legt uit dat de externe kosten zo genoemd worden omdat ze extern zijn aan een beslissing van de gebruiker, die enkel kijkt naar snelheid, comfort en prijs. Ze merkt daarbij op dat de private kosten in die context ruimer worden gezien dan in het eerder beschreven deel, waarin comfort bijvoorbeeld niet opgenomen is. De gebruiker houdt geen rekening met emissies of tijdskosten van anderen door filevorming.

De emissies worden meegenomen in de berekening van de externe kosten. Het gaat daarbij zowel om klimaatverandering (broeikasgassen) als lokale luchtvervuiling (fijn stof, zwavel, zware metalen), en zowel om directe (uitlaat plus slijtage van banden enzovoort) als indirecte emissies (bij de productie van energie). Andere belangrijke elementen zijn congestie en files, de externe component van ongevallen, geluidshinder, schade aan infrastructuur, en gezondheid (met name de baten van actieve modi zoals minder afwezigheid op het werk door betere gezondheid en minder ziektekosten).

Niet meegenomen zijn elementen waarover meer discussie is zoals doorsnijding, die eerder te wijten is aan versnippering door infrastructuur dan aan het gebruik ervan. De studie is immers gericht op marginale externe kosten, dat wil zeggen het effect van één extra voertuigkilometer. Soms zijn die kosten gelijk aan de gemiddelde kosten, maar dat is niet het geval voor congestie, die een zeer sterk niet-lineair fenomeen is.

Voor de precieze berekening van de marginale externe kosten van de verschillende elementen verwijst de spreker naar het rapport. Emissies zijn eerst berekend op grond van de emissie-inventaris van VMM, die wel slechts loopt tot 2014. Voor snelheid zijn volumecurves geschat op grond van de metingen van het Verkeerscentrum. Ook voor ongevallen is bekeken wat de toevoeging van één

voertuig als extra risico met zich meebrengt. Om alle resultaten vergelijkbaar te maken werden de verschillende maatstaven gemonetariseerd. Een mensenleven bijvoorbeeld is 1 miljoen euro waard.

Daarop toont Eef Delhayne een diagram (zie bijlage, dia 16) met de marginale externe kosten van het goederenverkeer in euro per 100 tonkilometer en per vervoerstype, steeds met de resultaten voor 2000 en 2014. Bij de lichte vrachtwagens merkt men dat de externe kosten gedaald zijn doordat het ongevalrisico sterker gedaald is dan de stijging in congestie. Bij zware vrachtwagens zijn ze integendeel gestegen door de congestie, terwijl de emissies wel gedaald zijn.

Haar volgende diagram (zie bijlagen dia 17) toont hetzelfde voor personenvervoer, zij het ingezoomd omdat de baten van fietsen relatief hoog zijn. Opvallend is dat er weinig verschil is tussen de verschillende types personenwagens, vooral omdat de congestie zo zwaar doorweegt en omdat de verschillen in milieukosten kleiner zijn geworden.

1.4. Internalisatie

Wenselijk is dat private en maatschappelijke baten en kosten in evenwicht zijn. Er is te veel verkeer als de maatschappelijke (sociale) kosten hoger zijn dan de private kosten. De vergelijking wordt getoond in een kleiner diagram voor personenwagens en treinverkeer (zie bijlage, dia 18). De netto kosten zijn een onderdeel van zowel de sociale als private kosten. Wenselijk is dat het rode balkje van de externe kosten overeenkomt met het paarse van taksen en belastingen. Dat is waar internalisering op gericht is. Bij het gebruik van de trein zijn de private kosten voor de gebruiker door de subsidies lager dan de netto kosten om een trein te laten rijden.

Het volgende diagram (zie bijlage, dia 19) geeft de graad van internalisering in 2014 weer per modus. De verticale, grijze balkjes geven de mate van belasting aan. Bij volledige internalisering staat het op 100%. Bij fietsers ziet men dat de lichte vergoeding voor woon-werkverkeer veel lager is dan de baten die ze genereren. Motorfietsers betalen relatief meer dan hun externe kosten omdat de vaste taksen zwaar doorwegen voor wie weinig kilometers rijdt. Over het algemeen blijken er grote verschillen te bestaan, gaande van de relatief grote bijdrage van wegverkeer tot geringe internalisering elders. Er is geen gelijk speelveld, concludeert de spreker.

Dia 20 van de presentatie (zie bijlage) vestigt de aandacht op het element differentiatie. Drie diagrammen over benzinepersonenwagens tonen respectievelijk het gemiddelde, de externe kosten in de daluren op een snelweg, en die in de spits in de stad. De lichtgrijze achtergrond geeft de evolutie in de belastingen weer. Terwijl in 2000 de gemiddelde benzineauto iets meer betaalde dan zijn externe kosten, betaalt hij in 2014 te weinig door de toegenomen congestie. De twee volgende diagrammen op dia 20 tonen een verschil. Bij internalisering door middel van belastingen is het dus van belang naar tijd en plaats te differentiëren, concludeert de spreker.

Haar volgende grafiek (zie bijlage, dia 21) toont de evolutie van de graad van internalisering voor personenwagens. Hij blijkt langzaam maar zeker te zakken en dat geldt voor zowat alle soorten personenwagens, met uitzondering van de bedrijfswagens, met name door de aanpassing in 2013. Maar de bedrijfswagens blijven wel onder de algemene graad van vergelijkbare wagens. Ook blijkt dat de ontwikkeling van de internaliseringsgraad vooral gestuurd wordt door die van externe kosten. Het belastingniveau is immers min of meer constant gebleven, terwijl de congestie sterk is toegenomen.

Daarop bespreekt Eef Delhayne de twee belangrijke veranderingen in 2016: de invoering van de kilometerheffing voor vrachtwagens en de wijziging van de verkeersbelasting en die van de BIV. De onderzoekers bekeken het effect daarvan op de internaliseringsgraad, waarbij ze de externe kosten ongewijzigd op het niveau van 2014 hielden. De tabellen op dia 22 van de presentatie (zie bijlage) tonen na elkaar de internaliseringsgraad, de totale prijs, en de belastingen en heffingen.

De private prijs voor vrachtwagens blijkt van 7 tot 9% gestegen te zijn tussen 2014 en 2016. Anderzijds is de toename van de internaliseringsgraad (bijvoorbeeld van 15% tot 34%) een stap in de goede richting.

Het effect van verkeersbelasting en BIV blijkt veel kleiner te zijn. De prijzen voor personenverkeer zijn met ongeveer 2% gestegen. De graad van internalisering steeg licht van 80 naar 83%. We zijn er nog niet, concludeert de spreker op dit punt.

1.5. Conclusie

Samengevat is er voor het wegverkeer een grote variatie tussen de modi in de externe kosten, maar ook volgens plaats en tijd. Dat heeft implicaties voor beleidsmaatregelen, maar anderzijds moet men ook voorzichtig zijn met te gecompliceerde taksen. Sommige combinaties van voertuigtype, tijd en plaats betalen nu al te veel, bijvoorbeeld benzineauto's in de daluren maar ook elektrische auto's. Er is nog altijd een groot probleem met de bijdrage voor bedrijfswagens. Andere dan wegvervoerswijzen hebben lagere externe kosten maar zij betalen ook onevenredig weinig taksen. In weerwil van de kilometerheffing en een aantal aanpassingen, is het gewenste doel nog niet bereikt, besluit de spreker.

2. Bespreking

2.1. Opmerkingen en vragen

Joris Vandenbroucke noemt het verhaal confronterend. Hij verbaast zich over het zeer kleine verschil in externe kosten van verschillende types personenwagens, terwijl het beleid juist inzet op de ondersteuning van bepaalde daarvan, met name auto's met alternatieve brandstoffen. De externe kosten blijken echter niet veel lager te zijn dan die van klassieke auto's met verbrandingsmotoren. Wat er in elk geval uitspringt, is de gigantische impact van de congestie. Alle vormen van fiscale optimalisering en differentiatie blijven dweilen met de kraan open als men de files niet weet in te dijken.

Hoopgevend is wel de impact van de invoering van de kilometerheffing op de internalisering bij vrachtwagens, zelfs nu zij nog een domme heffing is zonder differentiatie in tijd en plaats. Mag men ervan uitgaan dat een soortgelijke heffing voor personenwagens hetzelfde effect zou hebben? Bestaat daar (buitenlands) studiemateriaal over? Zijn er landen in Europa waar men het beter doet op het vlak van internalisering? Zo ja, wat zijn de redenen daarvoor?

Björn Rzoska vraagt of de conclusie klopt dat fiscale differentiatie bij personenwagens volgens brandstof niet zo effectief is, ook al is de uitstoot van sommige lager. Wat is de eerste maatregel die de onderzoekers zelf zouden nemen? Is dat een slimme kilometerheffing voor alle modi? Een conclusie lijkt in elk geval te zijn dat men zoveel mogelijk mensen op de fiets moet krijgen en dat men fietsers in feite zou moeten betalen voor de winst die ze boeken. Waarom werden de voetgangers niet in het onderzoek betrokken?

Mathias De Clercq vraagt of de onderzoekers voorstellen hebben om het fiscale stelsel te moderniseren. Hij onthoudt in elk geval dat elektrisch goederenvervoer per spoor heel goed scoort op het vlak van internalisering. Volgens hem is op dat vlak nog veel winst te boeken en kan het Vlaamse Gewest daarin een belangrijke rol spelen. Hij geeft de havengebieden als voorbeeld. Wat de fiets betreft, is de vraag met welke stimuli die voor mens en maatschappij voordelige modus nog meer gestimuleerd kan worden.

Karin Brouwers is zich bewust geworden dat eerdere hervormingen vooral focusten op milieukosten en daarbij misschien de samenhang van verschillende factoren en vooral met congestie enigszins uit het oog verloren. De voorliggende studie biedt rijk materiaal om verder en grondig uit te diepen wat voor de verschillende modi fiscaal mogelijk is, waartoe allicht ook de kilometerheffing voor personenwagens behoort, ook al kan men die niet van de ene dag op de andere invoeren. Plaats en tijd zullen in elk geval een grotere rol moeten spelen in de oplossing, meent het lid, dat erop aandringt werk te maken van een slimme heffing. Wat de fiets betreft, dringt ze aan op inzet op verkeersveiligheid, een aspect dat nu nog te veel mensen tegenhoudt.

2.2. Antwoorden van de sprekers

Griet De Ceuster antwoordt dat een kilometerheffing voor personenwagens om diverse redenen interessant is. Om te beginnen zijn er daarvan veel meer dan vrachtwagens, die minder dan 10% van de files uitmaken. Daar komt bij dat hun chauffeurs prijsgevoeliger zijn, zoals blijkt uit het effect van stijgende brandstofprijzen. TML publiceert in het najaar een studie over het effect van een kilometerheffing op personenwagens, deelt ze nog mee. Bovendien is personenvervoer meer spitsgebonden.

De voorbije hervormingen van verkeersbelasting en BIV zijn geen verhogingen of verlagingen maar differentiaties. Hun effect is daardoor relatief klein. Er is een lichte verschuiving naar meer milieuvriendelijke auto's maar er is geen effect op het aantal gereden kilometers. Het grootste gevolg op het vlak van milieu is overigens gegenereerd door de Europese normering, waarvan ze de verplichting van katalysatoren en roetfilters als voorbeeld geeft. Voertuigen werden er op twintig jaar tijd tien keer properder door.

Voetgangers zijn niet meegenomen omdat dit niet tot de opdracht behoorde. Volgens haar zou het resultaat niet zo veel verschillen van fietsers. Er zijn ook moeilijk gegevens over te vinden.

Als belangrijke sporen voor het beleid noemt ze de kilometerheffing voor personenwagens, de oversubsidiëring van bedrijfswagens, en de onbelaste vervuiling door de scheepvaart. Het klopt dat het beter is voor de maatschappij dat zoveel mogelijk mensen fietsen, maar waarschijnlijk geldt hetzelfde voor voetgangers.

De spreker attendeert nog op de impactstudie¹ die men kan vinden op de website van DG Move, waarin de externe kosten van Europese regio's worden vergeleken. Er blijken grote verschillen te zijn op het vlak van congestie maar ook van milieu door het effect van de bevolkingsdichtheid, naast die op het vlak van verkeersveiligheid en brandstoftaksen.

Eef Delhaye vult aan dat bij de invoering van een kilometerheffing goed moet nagedacht worden over het tarief. Als men gewoon de totale inkomsten van de verkeersbelastingen zou delen door het aantal kilometers, werkt het niet.

¹ Update of the Handbook on External Costs of Transport. Final Report. Met excelfiles.

Budgetneutraliteit kan effectiviteit tegenwerken, waarschuwt de spreker. Een kilometerheffing voor personenwagens bestaat nergens op een heel grondgebied en er zijn dan ook geen studies over. Die zijn er wel over cordonheffingen zoals in Stockholm en er blijken duidelijke effecten uit, op zowel congestie als vergroening.

Greet De Ceuster bevestigt dat men dat ook in Milaan ziet. Budgetneutraliteit binnen de verkeersbelasting heeft inderdaad geen effect, maar dat zou er wel zijn binnen het geheel van de belastingen, met bijvoorbeeld lagere inkomstenbelastingen in ruil voor hogere verkeersbelasting.

Zij onderstreept dat de externe kosten niet virtueel bestaan in een wetenschappelijke studie maar in de werkelijkheid betaald worden, in ziekenhuizen bijvoorbeeld. De meeste ervan komen feitelijk ten laste van de sociale zekerheid en worden dus ook betaald met belastingen.

2.3. Afrondende opmerkingen

Paul Van Miert denkt dat iedereen ervan overtuigd is dat verkeerssturing op termijn niet kan zonder kilometerheffing voor personenwagens. Men mag echter niet verwachten dat die voor personenwagens ineens alles gaat oplossen. Het is wel een van de zaken die kan bijdragen tot de oplossing. Het lid pleit voor pragmatiek. Er is technisch nog werk aan de winkel. De N-VA-fractie beseft dat de huidige verkeersbelasting en BIV onvoldoende middelen bieden en dat de heffing voor personenwagens moet opgenomen worden in een groter tax-shiftpakket. Hij waarschuwt dan ook voor overhaasting, die ertoe zou kunnen leiden dat mensen die hun auto nodig hebben, plots duizend euro meer belasting moeten betalen. Lastenverhoging kan voor zijn fractie niet.

Dirk de Kort denkt dat het erop aankomt om snel van een domme naar een slimme kilometerheffing te gaan. Die vereist veel voorbereidend werk en hij dringt dan ook aan op de nodige studies, juridisch, fiscaal en technisch. Hij heeft voorts de indruk dat er op dit ogenblik, anders dan bij de succesvolle kilometerheffing voor vrachtwagens, wel veel over gepraat wordt maar weinig overlegd.

Lies JANS,
voorzitter

Joris VANDENBROUCKE,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

BIV	belasting op de inverkeerstelling
btw	belasting over de toegevoegde waarde
DG Move	Directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer (Europese Commissie)
MIRA	Milieurapport Vlaanderen
pkm	personen per kilometer
tkm	ton per kilometer
TML	Transport & Mobility Leuven
VMM	Vlaamse Milieumaatschappij