



Vlaams
Parlement

stuk **245** (2009-2010) – Nr. 2
ingediend op 20 oktober 2010 (2010-2011)

Voorstel van resolutie

van de heren Filip Watteuw en Hermes Sanctorum

betreffende een snelle invoering
van een ‘slimme’ kilometerprijs in Vlaanderen

Hoorzitting

over het advies van
de Mobiliteitsraad van Vlaanderen (MORA)
over het standpunt van de Vlaamse Regering
tot invoering van een kilometerheffing

Verslag

namens de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken
uitgebracht door mevrouw Karin Brouwers

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Jan Peumans.

Vaste leden:

mevrouw Karin Brouwers, de heer Dirk de Kort, mevrouw Griet Smaers, de heer Marc Van de Vijver;
de heren Pieter Huybrechts, Jan Penris, mevrouw Marleen Van den Eynde;
de heren Marino Keulen, Sas van Rouveroij;
de heren Bart Martens, Jan Roegiers;
mevrouw Sophie De Wit, de heer Jan Peumans;
de heer Peter Reekmans;
de heer Dirk Peeters.

Plaatsvervangers:

de heren Ludwig Caluwé, Carl Decaluwe, Ward Kennes, Johan Sauwens;
mevrouw Agnes Bruyninckx-Vandenhoudt, de heer Johan Deckmyn, mevrouw Katleen Martens;
de heer Jean-Jacques De Gucht, mevrouw Annick De Ridder;
mevrouw Michèle Hostekint, de heer Patrick Janssens;
de heer Bart De Wever, mevrouw Lies Jans;
de heer Marc Vanden Bussche;
de heer Filip Watteuw.

Stukken in het dossier:

245 (2009-2010) – Nr. 1: Voorstel van resolutie

INHOUD

I. Toelichting door de heer Frank Van Thillo, secretaris van de MORA.....	4
1. Situering adviesvraag.....	4
2. Aanpak van het dossier	4
2.1. Workshops.....	5
2.1.1. Workshop Bestuurlijk kader.....	5
2.1.2. Workshop Mobiliteit, economie, milieu.....	5
2.1.3. Technologie	5
2.1.4. Workshop andere aspecten	5
2.2. Werkgroepvergaderingen	6
3. Doelstellingen voor kilometerheffing.....	6
4. Randvoorwaarden	7
4.1. Voertuigen	7
4.2. Wegennet	7
4.3. Tarieven.....	8
4.4. Besteding opbrengsten.....	8
4.5. Technologie	8
4.6. Samenwerking	9
4.7. Timing.....	9
5. Toelichting aan de ambtelijke werkgroep.....	9
6. Verdere stappen van de Vlaamse Regering.....	9
II. Bespreking	10
Bijlage: Advies van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen over het standpunt van de Vlaamse Regering tot invoering van een kilometerheffing	15

De Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken hield op 20 mei 2010 een hoorzitting over het advies van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen (MORA) over het standpunt van de Vlaamse Regering tot invoering van een kilometerheffing. Het advies werd toegelicht door de heer Frank Van Thillo, secretaris van de MORA. De hoorzitting kadert in de behandeling van het voorstel van resolutie van de heren Filip Watteeuw en Hermes Sanctorum betreffende een snelle invoering van een ‘slimme’ kilometerprijs in Vlaanderen (*Parl. St.* VI. Parl. 2009-10, nr. 245/1).

I. TOELICHTING DOOR DE HEER FRANK VAN THILLO, SECRETARIS VAN DE MORA

De heer Frank Van Thillo: Het MORA-advies ‘Kilometerheffing voor vrachtwagens’ dateert van 30 maart 2009. Voor het goede begrip moet men er rekening mee houden dat inmiddels heel veel elementen zijn gewijzigd. Maar daar kan ik in deze uiteenzetting niet op ingaan; ik moet binnen de krijtlijnen blijven van het advies van ruim een jaar geleden omdat de MORA sindsdien geen formele besluitvorming daarover heeft gehad.

Normaal gezien is het de voorzitter van de MORA, de heer Daan Schalck die dit soort uiteenzettingen geeft, maar hij leidt momenteel een delegatie in het buitenland. Het huishoudelijk reglement van de MORA heeft evenwel een bepaling die zegt dat bij verhindering van de voorzitter de secretaris van de adviesraad die taak kan overnemen.

1. Situering adviesvraag

Op 26 oktober 2007 besliste de Vlaamse Regering om de invoering van een kilometerheffing voor vrachtwagens, analoog aan het Duitse systeem, voor te bereiden en richtte daarvoor een ambtelijke werkgroep op binnen de Vlaamse administratie. Die beslissing volgde op een debat over het wegenvignet.

Op 19 december 2008 nam de Vlaamse Regering akte van het eindverslag van deze ambtelijke werkgroep en nam op basis van die nota een officieel standpunt in over de invoering van een kilometerheffing in Vlaanderen. Vervolgens legde ze dit standpunt voor advies voor aan de Mobiliteitsraad van Vlaanderen. De Vlaamse Regering vroeg de MORA om binnen de drie maanden een advies te geven.

De lange adviestermin – standaard bedraagt een adviestermin 30 dagen – was nodig en zinvol. Het gaf de MORA voldoende tijd om een grondig maatschappelijk debat te voeren. Door verscheidene vergaderingen te houden, was het mogelijk om de standpunten van de MORA-leden naar elkaar toe te laten groeien. Hierdoor ontstond een consensus-advies dat alle aspecten bundelt die voor het mobiliteitsmiddenveld belangrijk zijn bij het invoeren van een kilometerheffing voor vrachtwagens.

Het MORA-advies geeft voor alle aspecten van de kilometerheffing het maatschappelijk draagvlak weer. Het bereiken van de consensus was voor een aantal aspecten een moeilijke evenwichtsoefening tussen zeer uiteenlopende visies en standpunten. Bij het lezen en interpreteren van het advies moet dit een aandachtspunt zijn. Indien het beleid één aspect wijzigt, vervalt het evenwichtige draagvlak dat is ontstaan binnen het mobiliteitsmiddenveld. Om een brede consensus te bereiken zal het in dat geval nodig zijn om voor alle deelaspecten een participatietraject uit te werken om de verschillende invalshoeken weer op elkaar af te stemmen.

2. Aanpak van het dossier

Tijdens de adviesperiode organiseerde de MORA tien bijeenkomsten waarbij het advies over de kilometerheffing het enige of belangrijkste agendapunt was: vier workshops, drie werkgroepvergaderingen en drie vergaderingen van de plenaire MORA-raad. Men moet

daarbij voor ogen houden dat het hier gaat om organisaties die vaak hun standpunten formeel moeten terugkoppelen met hun basis (hun bureau, dagelijks bestuur, algemene vergadering en in een geval zelfs een congres).

2.1. Workshops

Om het maatschappelijk debat voor te bereiden, organiseerde de MORA vier workshops. Opzet van deze workshops was de MORA-leden te informeren over alle aspecten waarmee rekening moet gehouden worden bij het invoeren van een kilometerheffing. Deze workshops waren zinvol aangezien de MORA zeer divers is samengesteld en de betrokkenheid van de verschillende leden met het dossier zeer verschillend was. Het gaf de mogelijkheid om het debat te objectiveren en te starten met een meer gelijkwaardige basiskennis over het dossier.

Iedere workshop focuste op een specifiek thema. Elk thema werd toegelicht door meerdere experts met een verschillende invalshoek. Deelname aan de workshops was niet beperkt tot MORA-leden. Naast de leden van de MORA, MORA-commissies en de betrokken experts waren ook vertegenwoordigers van administraties, universiteiten, IT-bedrijven enzovoort uitgenodigd. Het openstellen van de workshops had een dubbel doel. Als eerste wilde de MORA het debat zo ruim mogelijk voeren, vanuit de verschillende invalshoeken. Daarnaast was het ook de bedoeling om deze actoren te laten kennismaken met de standpunten van de MORA-leden.

2.1.1. Workshop Bestuurlijk kader

De eerste workshop gaf een overzicht van de bestaande, relevante wetgeving op Vlaams, federaal en Europees niveau met betrekking tot het invoeren van een kilometerheffing. De nadruk lag op de mogelijkheden en beperkingen opgelegd door deze regelgeving en de vereiste aanpassingen aan de wetgeving om de kilometerheffing te kunnen invoeren. Heel specifiek gaat het dan om de Bijzondere Financieringswet en de Eurovignetrichtlijn. Aanpassing van deze regelgeving vraagt een samenwerkingsakkoord over de gewesten in België. Hierom heeft de MORA ook vertegenwoordigers van het Waalse en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest gevraagd om hun visie over het beprijzen van infrastructuur weer te geven om de toekomstige ontwikkelingen te kunnen inschatten.

2.1.2. Workshop Mobiliteit, economie, milieu

In een tweede workshop stond de impact van de kilometerheffing op mobiliteit, economie en milieu centraal. Een belangrijk aandachtspunt hier was de link tussen de hoogte van de tarieven en de grootte van de te verwachten weerslag op verkeersstromen, 'modal shift', inkomsten van de overheid, emissies en economie. Hieraan werd medewerking verleend door het Verkeerscentrum Vlaanderen, Transport & Mobility Leuven (TML), professor Stef Proost en Transport & Environment (T&E).

2.1.3. Technologie

Tijdens de derde workshop lag de focus op de mogelijkheden en beperkingen van de huidige technologie. De Europese regelgeving omtrent interoperabiliteit, de EETS-richtlijn (EETS: Europese elektronische tolheffingsdienst), is opnieuw een te volgen regelgevend element. Vanuit de ervaringen in Duitsland en Oostenrijk, de twee landen in Europa waar een dergelijk systeem reeds bestaat, heeft de MORA opnieuw aandachtspunten aangereikt gekregen.

2.1.4. Workshop andere aspecten

De vierde workshop bundelde een aantal aspecten die nog niet aan bod waren gekomen tijdens de workshops: de plannen van de Nederlandse overheid, het Vlaamse fiscale kader en de mogelijke organisatiemodellen voor de inning van de kilometerheffing.

2.2. *Werkgroepvergaderingen*

De werkgroepvergaderingen waren wel besloten vergaderingen. Alleen de lidorganisaties, gemandateerden uit de Mobiliteitsraad, konden eraan deelnemen omdat daar de denkoefening begon over de te bereiken doelstellingen. Het was daarbij de bedoeling tot een consensus te komen. Dat is niet onbelangrijk omdat er in het advies een aantal standpunten zijn te vinden die organisaties individueel nooit zouden uitgebracht hebben. Daarbij werd vertrokken van een voorstel van de Vlaamse Regering, dat werd afgewogen ten opzichte van een aantal doelstellingen van de MORA-leden.

De kennis aangereikt in de workshops en de achterliggende studies vormden de basis voor het maatschappelijk debat en de uitwerking van het advies. In een eerste fase bepaalde de MORA over welke elementen de raad een uitspraak wilde doen en vaardigde leden af om binnen een werkgroep het advies voor te bereiden. De werkgroepleden wisselden standpunten uit en werkten aan het bereiken van een consensus over de inhoudelijke aspecten bepaald door de MORA. Na drie bijeenkomsten maakten de werkgroepleden een ontwerpadvies over aan de MORA.

De plenaire MORA debatteerde verder over de punten waarover nog geen consensus was bereikt en bekrachtigde de bestaande consensus over de overige aspecten. Op 30 maart 2009 keurde de MORA het definitieve advies goed.

3. **Doelstellingen voor kilometerheffing**

Bij de opmaak van zijn advies is de MORA vertrokken van het SERV-advies uit 2007 over het wegenvignet. De Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) vraagt daarin de Vlaamse Regering om eerst duidelijk te stellen wat ze wil bereiken met een prijsinstrument en dan pas voor een systeem te kiezen. In het standpunt van de Vlaamse Regering van 19 december 2008 beslist de Vlaamse Regering een gps-gebaseerd (gps: global positioning system) systeem voor een kilometerheffing voor vrachtwagens in te voeren, maar vermeldt opnieuw geen doelstellingen. Omdat voor de SERV en de MORA deze doelstellingen als basis nodig zijn voor een systeem, heeft de Mobiliteitsraad geprobeerd deze uit de nota van de Vlaamse Regering af te leiden: streven naar een grotere responsabilisering, verhogen van de efficiëntie en beperken van de milieu-impact van transport. Daarnaast formuleert de Vlaamse Regering twee randvoorwaarden: de kilometerheffing mag de concurrentiekracht van de transportsector slechts beperkt beïnvloeden en mag geen sluipverkeer veroorzaken.

Vervolgens formuleerde de MORA wat voor hem moet bereikt worden door het inzetten van een kilometerbeprijzing. De diverse samenstelling van de MORA heeft geleid tot het formuleren van een aantal mogelijke doelstellingen die voor elk MORA-lid een andere prioriteit krijgen. Het uitwerken van iedere doelstelling afzonderlijk zou leiden tot een andere wenselijk systeem en een ander advies. De weergegeven doelstellingen zijn daarom niet gerangschikt naar belangrijkheid voor de MORA.

Over twee randvoorwaarden bestaat wel een absolute consensus: de kilometerheffing niet mag dienen om extra inkomsten te genereren – zelfs niet als de extra inkomsten bedoeld zijn voor het sneller realiseren van infrastructuur – en de maatregel moet mobiliteitssturend zijn.

Volgende doelstellingen werden geformuleerd:

- de gebruikers responsabiliseren voor hun mobiliteitsgedrag – dat is niet hetzelfde als ‘de gebruiker betaalt’;
- de efficiëntie van het vervoerssysteem te verhogen;
- de impact van transport op milieu te verminderen;
- Vlaanderen te laten meestappen in de internationale ontwikkelingen;
- de concurrentiekracht van de Vlaamse economie met inbegrip van de logistieke centra veilig te stellen.

4. Randvoorwaarden

De geformuleerde doelstellingen vormden de basis van het advies en dienden om het voorstel van de Vlaamse Regering over de verschillende aspecten van de kilometerheffing af te wegen. Voor het invoeren van een kilometerheffing voor vrachtwagens – niet voor personenwagens – bestaat een maatschappelijk draagvlak onder een aantal randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden gaan over de voertuigen en het wegennet waarop de kilometerheffing van toepassing zal zijn, de tarieven, het besteden van mogelijke opbrengsten, de gebruikte technologie, samenwerken met andere gewesten en landen en de timing van de invoering.

4.1. Voertuigen

De MORA volgt de Vlaamse Regering dat het invoeren van de kilometerheffing moet gebeuren voor alle vrachtvoertuigen vanaf 3,5 ton. Dat is ook opgelegd in de huidige Eurovignetrichtlijn: in principe moeten vanaf 2012 nieuwe beprijzingssystemen van toepassing zijn op alle vrachtvoertuigen vanaf 3,5 ton.

De MORA benadrukt dat het invoeren van een kilometerheffing enkel mag voor vrachtvervoer, niet voor het personenvervoer. Daarvoor bestaat binnen de MORA geen draagvlak. De standpunten van de individuele MORA-leden over de kilometerheffing voor personenvervoer verschillen sterk en variëren tussen grote voorstanders en absolute tegenstanders.

4.2. Wegennet

Een meer omstreden punt is de keuze van het wegennet. De Vlaamse Regering wenst de kilometerheffing in te voeren op het volledige Vlaamse wegennet en verantwoordt dit op basis van modelberekeningen. Uit modeldoorrekeningen van het Verkeerscentrum blijkt dat er op gewestwegen een toename van verkeer zal ontstaan door vermijdingsgedrag. Op dit punt wijkt het MORA-advies sterk af van de visie van de Vlaamse Regering. De MORA beperkt het betrokken wegennet tot de belangrijkste wegen.

De volgende elementen verduidelijken de bereikte consensus over het beperkte wegennet. De MORA-leden schatten de kans op het vermijden van tolroutes lager in dan de Vlaamse Regering omdat die routes beperkt zullen blijven tot het vrachtverkeer. Daarvoor zullen de verwachte kosten voor het omrijden vermoedelijk hoger liggen dan de heffings-tarieven. Het onderscheid tussen sluipverkeer en bestemmingsverkeer is bovendien niet eenvoudig vast te stellen.

Om het beperkte wegennet, waarover pas op het laatst een consensus tot stand kwam, af te bakenen vertrekt de MORA van het netwerk waarop momenteel het Eurovignet verplicht is; dat is vastgelegd in een koninklijk besluit. Het KB dateert uit 1997 en is niet meer aangepast aan de huidige verkeerssituatie waardoor de MORA kan instemmen met een actualisering hiervan. Hier bovenop kan de MORA akkoord gaan met het extra opnemen van routes waarop vermijdingsgedrag zou optreden. Deze uitbreiding kan alleen indien de Vlaamse Regering kan aantonen dat gaat over extra verkeer dat geen bestemmingsverkeer is. Daarom zal op specifieke routes een nulmeting nodig zijn om eventuele trafiekwijzigingen te kunnen opvolgen.

Voor het beleid is het een aandachtspunt dat een consensus bereiken over het wegennet zeer moeilijk was. Dit netwerk wijzigen verbreekt de consensus tussen voorstanders om alle wegen op te nemen en MORA-leden die de kilometerheffing enkel op het snelwegennet wensen.

Een beperkt wegennet vereenvoudigt de handhaving: bij 'roadside'-handhaving beperkt het de investeringskost en voor mobiele controles verhoogt het de pakkans. In Oostenrijk

en Duitsland is ook geopteerd voor enkel het hoofdwegennet. Buiten op een beperkt aantal routes treedt geen vermijdingsverkeer op. Het is onduidelijk of de huidige technologie voldoende robuust is om de vereiste datatransfers over het hele wegennet te verwerken. Het onderliggend wegennet mee opnemen, betekent een aanzienlijke lastenverhoging voor de kwetsbare, lokale economie.

4.3. Tarieven

Het invoeren van de kilometerheffing maakt voor de MORA deel uit van een volledige herziening van de verkeersgerelateerde belastingen, waarbij deze maximaal gevariabeleerd worden volgens het mobiliteitsgedrag.

De Eurovignetrichtlijn is het uitgangspunt voor het bepalen van de hoogte en de samenstelling van de tarieven. De MORA vraagt om de richtlijn strikt te volgen, wat inhoudt dat voornamelijk de infrastructuurkosten de hoogte van het tarief zullen bepalen. In het Europees Parlement loopt momenteel het debat over het doorrekenen van externe kosten aan het wegverkeer via een herziening van de Eurovignetrichtlijn. Indien een nieuwe richtlijn het doorrekenen van externe kosten voorziet, mag dit voor de MORA gebeuren voor luchtvervuilende emissies en geluid. De doorrekening van CO₂ kan via de accijnzen.

Binnen de MORA bestaat geen draagvlak om tarieven te verhogen met een congestieheffing aangezien deze heffing niet congestiesturend zal werken als enkel het vrachtverkeer deze heffing betaalt. Dit is een belangrijk verschil met het standpunt van de Vlaamse Regering die wel een congestieheffing wil.

Mogelijke variaties kunnen op basis van de Euronorm of het aantal assen voor de zwaardere vrachtwagens. Voor de rest zijn slechts een beperkt aantal tariefvariaties te verkiezen om de eenvoud van het systeem te garanderen.

De hoogte van de tarieven moet zo veel mogelijk afgestemd worden op de gangbare tarieven in de ons omringende landen, in eerste instantie Duitsland en Nederland. Voornamelijk om de concurrentiepositie van de Vlaamse havens niet in het gedrang te brengen.

Het vermijden van ongewenste effecten moet een aandachtspunt zijn bij het bepalen van de tarieven. De tarieven mogen geen kleinere of buitenlandse voertuigen bevoordelen of de verschuiving van verkeersstromen naar het onderliggend wegennet in de hand werken.

4.4. Besteding opbrengsten

Een van de randvoorwaarden geformuleerd door de MORA was dat het genereren van inkomsten geen uitgangspunt mag zijn bij het invoeren van de kilometerheffing. Het is echter realistisch te verwachten dat er toch meerinkomsten zullen zijn voor de overheid, bijvoorbeeld door de buitenlandse weggebruikers. De netto-opbrengsten moeten gebruikt worden voor investeringen in mobiliteit en infrastructuur voor alle modi, zowel voor het personen- als voor het goederenvervoer. De MORA dringt er op aan om voldoende investeringen in weginfrastructuur uit te voeren, en om de externe kosten veroorzaakt door verkeer en vervoer te beperken. Het beperken van de externe effecten is een andere belangrijke besteding van de netto-opbrengsten.

4.5. Technologie

Over de technologie en het organisatiemodel spreekt de MORA zich niet uit. De MORA vindt dat de Vlaamse Regering de systeemvereisten moet vastleggen maar het voorstel van de meest gepaste technologie naar Oostenrijks voorbeeld overlaten aan de markt tijdens de aanbestedingsfase. Wel vraagt de MORA om te kiezen voor een inningssysteem dat efficiënt en kosteneffectief werkt. De MORA vraagt eveneens een open systeem dat het ontwikkelen van nieuwe 'value added services' stimuleert.

4.6. Samenwerking

Omwille van de schaalvoordelen wil de MORA dat het Vlaamse Gewest samenwerkt met de andere gewesten, Nederland, het Groothertogdom Luxemburg en met zoveel mogelijk andere Europese landen. In België is voor de MORA de samenwerking een vereiste, zodat er maar één kilometerheffingssysteem bestaat met één tariefstructuur en één organisme dat instaat voor het innen van de kilometerheffing.

4.7. Timing

De MORA dringt in zijn advies aan op een snelle besluitvorming over de kilometerheffing. In de regeerperiode 2009-2014 moet de implementatie van het systeem worden voorbereid. Deze implementatie is opgenomen in het huidige regeerakkoord.

Een belangrijke factor die vertragend kan werken, is de noodzaak van een samenwerkingsakkoord tussen de gewesten om de Bijzondere Financieringswet te herzien. Zo'n samenwerkingsakkoord is eveneens nodig voor het opzeggen van het Eurovignetverdrag of voor het op nul zetten van de tarieven van het Eurovignet.

5. Toelichting aan de ambtelijke werkgroep

Het MORA-secretariaat heeft het MORA-advies toegelicht aan de leden van de ambtelijke werkgroep en heeft daar het belang van de consensus en het tot stand komen ervan benadrukt. De focus lag daarbij op de verschillenpunten tussen het MORA-advies en het standpunt van de Vlaamse Regering van 19 december 2008.

Er zijn vier cruciale verschillen tussen de MORA en de Vlaamse Regering. Vooreerst vertrekt de MORA van een aantal doelstellingen. De Vlaamse Regering formuleert niet expliciet waarom ze de kilometerheffing wil invoeren. Een ander verschil is het wegennet waarop de kilometerheffing moet gelden. De Vlaamse Regering opteert voor alle wegen; voor de MORA moet het gaan over een beperkt netwerk. Bij de samenstelling van de tarieven mag voor de MORA geen congestieheffing worden aangerekend aan het vrachtverkeer over de weg omdat dit niet congestiesturend werkt. De Vlaamse Regering wenst deze congestieheffing wel in te voeren. Dit verschil heeft grote consequenties voor de tariefhoogten en de verwachte inkomsten voor de overheid. En ten slotte wil de MORA dat in België één systeem van kilometerheffing wordt ingevoerd. De Vlaamse Regering verkiest één systeem maar geeft de gewesten veel vrijheid geven bij het invullen ervan.

6. Verdere stappen van de Vlaamse Regering

Het advies is meer dan een jaar oud. Ondertussen is in het Vlaamse regeerakkoord¹ opgenomen dat de Vlaamse Regering een kilometerheffing voor het vrachtvervoer over de weg zal invoeren met als streefdatum 2013.

Op 12 februari 2010 heeft de Vlaamse Regering een eerste beslissing genomen over de volledige problematiek van het doorrekenen van kosten voor mobiliteit. Onder deze noemer zijn vier verwante dossiers gebundeld: kilometerheffing, vergroening van de belasting op inverkeerstelling via een bonus-malussysteem, de overname van de inning van de verkeersgerelateerde belastingen van de federale overheid door het Vlaamse Gewest, en de hervorming van de verkeersbelasting.

De beslissing richt een projectstructuur op om deze vier dossiers verder uit te werken. Viermaandelijks zal een rapportage met stand van zaken van het Ambtelijk Coördinatiecomité en het Politiek Bestuurscomité voor advies overgezonden worden aan de MORA.

¹ Zie Regeringsverklaring van de Vlaamse Regering met regeerakkoord, *Parl. St.* Vl. Parl. 2009, nr. 31/1, p. 54.

Uit overleg tussen de MORA en de voorzitter van de ambtelijke werkgroep bleek dat deze rapportage een beeld zal geven van de vooruitgang van de verschillende dossiers. De adviesvraag zal niet gericht zijn op inhoudelijke aspecten. In de beslissing van de Vlaamse Regering is eveneens geen participatietraject met de MORA uitgewerkt, een traject dat noodzakelijk zal zijn om binnen het mobiliteitsmiddenveld het draagvlak voor het doorrekenen van kosten voor mobiliteit te creëren en te behouden.

II. BESPREKING

De heer Jan Roegiers: Uit het advies blijkt duidelijk dat niet alle leden dezelfde mening toegedaan zijn. Het regeerakkoord zegt dat de timing afgesteld zal worden op het Waalse Gewest en dat er rekening gehouden zal worden met de evolutie in Nederland. De Nederlandse leden van het Benelux-parlement, van PvdA, CDA en VVD, hebben duidelijk gemaakt dat door de val van het kabinet-Balkenende de hele zaak met minstens tien jaar opgeschoven is. Heeft de raad het daarover gehad? Hoe staat het met de ontwikkelingen op Europees vlak?

De congestieheffing wordt niet algemeen gesteund door de leden van de MORA. Volgens ambtenaren van het Waalse Gewest zijn er daar helemaal geen plannen voor een congestieheffing. Zij denken enkel aan heffingen op basis van milieukeurmerken en aantal assen. Heeft de MORA contacten met het Waalse Gewest of met de Waalse mobiliteitsraad? Hoe verlopen die? Zijn er gelijklopende zienswijzen?

Mevrouw Karin Brouwers: Het stelt me teleur dat er geen eenduidig advies is. Met zo'n advies kan een minister niet veel doen. De MORA is voor de Eurovignetwegen om praktische redenen. Wat zijn die redenen? Sinds het advies zijn er heel wat technische mogelijkheden bijgekomen. Moet het advies niet aangepast worden?

Een kilometerheffing moet voor de adviesraad mobiliteitssturend zijn, maar de raad is tegen een congestieheffing. Beide uitspraken zijn tegenstrijdig. De grootste problemen doen zich echter tijdens de spitsuren, tijdens de files. Wat wil de raad dan wel?

De raad zegt dat een kilometerheffing alleen voor het vrachtverkeer geen congestiesturend effect zal ressorteren. Impliciet zegt de raad dus dat er ook een kilometerheffing moet komen voor personenverkeer. Verderop in de tekst staat dat de Vlaamse Regering de kilometerheffing voor vrachtverkeer voorbereidt maar dat er voor personenvervoer geen draagvlak in de raad bestaat. Kan de spreker die dubbelzinnigheden verduidelijken?

Mevrouw Annick De Ridder: De MORA bestaat nu eenmaal uit vertegenwoordigers met tegengestelde belangen. Daarom is het niet altijd mogelijk een duidelijk advies van een bepaalde strekking uit te brengen. Ik erger me meer aan de besluiteloosheid van de Vlaamse Regering. De raad wijst erop hoe moeilijk het is advies uit te brengen als de doelstellingen op geen enkele wijze geëxpliciteerd zijn. Dat bewijst nog maar eens dat er in de Vlaamse Regering geen eensgezindheid is over de manier waarop rekeningrijden moet worden geïnstalleerd.

Het is duidelijk dat het advies van deze middenveldraad haaks staat op het streefdoel van de regering: de doelstellingen, wegnnet, tarieven, samenwerking in België enzovoort, in zoverre het geëxpliciteerd is natuurlijk. Dat verontrust me enigszins. Als de Vlaamse Regering nog niet weet wat ze wil, belooft dat niet veel voor een spoedige installatie van het systeem.

Open Vld wil kostenneutrale maatregelen voor de gemiddelde binnenlandse gebruikers. Hoe denkt de MORA daarover? Heeft de MORA contacten met de buurlanden en buur regio? Nederland heeft de snelle realisatie laten varen, de Vlaamse Regering stelt nog steeds 2013 voorop als streefdatum. Wat denkt de MORA daarover? Hoe ziet de raad de samenhang met de anderen?

Het liep vlot zolang Vlaanderen zijn plannen kon verbinden aan de Nederlandse plannen. Nu Nederland de plannen in de koelkast steekt, begint het in Vlaanderen intern te rommelen. Dat is geen goede manier van werken. Welke gevolgen heeft dat gehad voor het overleg in de raad?

De heer Filip Watteeuw: Het is vreemd dat de MORA enkel zijn advies van vorig jaar toelicht. Sindsdien is er immers heel wat veranderd, onder meer een nieuwe Vlaamse Regering en een nieuw regeerakkoord dat kiest voor de kilometerheffing. In het parlement zijn er heel wat discussies over de invoering voor vracht- en/of personenauto's, over timing enzovoort, gehouden en er is ook een voorstel van resolutie. Voorts zijn er de houdingen van Nederland en het Waalse Gewest. Over die nieuwe ontwikkelingen spreekt de raad zich niet uit.

Daarenboven is het advies soms tegenstrijdig: de maatregel moet mobiliteitsturend maar niet congestiebestrijdend zijn en de CO₂ mag niet opgenomen worden. Wat blijft er dan nog van de heffing over? De raad wil perverse effecten van een kilometerheffing vermijden en vrachtwagens op het hoofdwegennet houden, maar zegt ook dat er geen gevaar is voor sluipverkeer want de kostprijs voor de chauffeur is hoger dan de kilometerheffing. Ook die uitspraken zijn tegenstrijdig.

Het advies spreekt zich niet uit over de telecomsystemen. Zijn er daar actuele berekeningen voor gebeurd? De technieken evolueren voortdurend, dus ook de kostprijs. In het advies staat niet wat de volgende stap van de Vlaamse Regering moet zijn, wat de hinderpalen zijn, wie de commissie moet horen om te kunnen beslissen, wat de recente veranderingen zijn.

Mevrouw Sophie De Wit: Het is goed dat eventuele inkomsten zullen besteed worden aan mobiliteit en infrastructuur. Ook ik val over de tegenstrijdigheden van het advies. Mobiliteit sturen zonder congestieheffing is onmogelijk.

Het advies dateert van 30 maart 2009 en gaat over de maatregelen van de Vlaamse Regering van dat moment. Open Vld was op dat moment lid van de regering. Ondertussen is er wel een en ander gewijzigd.

De heer Dirk de Kort: Het is duidelijk dat een actualisering van het advies absoluut noodzakelijk is, onder meer door de technische wijzigingen en de wijzigingen van de Europese regels. De commissie kan daarbij consensus om vragen. Hoe denkt Europa over een combinatie van de kilometerheffing en tol? De tolheffingsinfrastructuur voor de Oosterweelverbinding is niet zo eenvoudig. Het zou jammer zijn daarin te investeren als kort daarna de kilometerheffing goedgekeurd wordt.

Heeft de raad suggesties over de handhaving? Kan dat in concessie gegeven worden of is het een taak van de Vlaamse overheid? De MORA wil de kilometerheffing beperken tot het hoofdwegennet. In steden als Antwerpen zal dat onvermijdelijk tot sluipverkeer leiden, wat de leefbaarheid van sommige wijken in het gedrang zal brengen. Openbare besturen zullen dat vrachtroutenetwerken opstellen, zodat de vrachtwagens zeer sterke beperkingen opgelegd krijgen. Vreest de MORA niet voor dat effect?

Mevrouw De Ridder geeft op een goedkope manier kritiek op de Vlaamse Regering. Allicht is zij de duidelijke tekst van het regeerakkoord vergeten waarin een kilometerheffing voor vrachtvervoer tegen 2013 vooropgesteld wordt. Die timing wordt afgesteld op andere gewesten en er wordt rekening gehouden met de evolutie in Nederland. Voor personenvervoer komt er een proefproject. Kortom, de doelstellingen van de Vlaamse Regering zijn duidelijk. Ik heb de vorige minister Dirk Van Mechelen geïnterpelleerd over de vergroening van de fiscaliteit, de overdracht van de verkeersbelasting. Het is pas deze regering die daarvoor initiatieven neemt.

De heer Sas van Rouvoij: Open Vld heeft zich in de vorige regeerperiode kritisch maar constructief opgesteld tegenover de kilometerheffing. In de CD&V is er onenigheid over de methode waarop de kilometerheffing moet worden ingevoerd: Galileo volgens de federale staatsecretaris, het poortensysteem volgens minister Crevits. Zolang er daar niet tussen gekozen wordt, is het voor de MORA moeilijk een nuttig advies te geven. De methode bepaalt immers de kostprijs. Die is van belang voor de prijsbepaling.

De MORA beslist bij consensus. Zoeken naar consensus is alleen zinvol als het leidt naar een zinnig advies. Die grens mag men niet overschrijden. De verzoening van water en vuur levert immers niet meer dan uitgebluste kolen op. Dat is het geval met het voorliggende advies. Met een dergelijke verzameling tegenstrijdigheden kunnen wij niets doen, wat evenwel niets afdoet aan het feit dat de MORA meestal wel goed werk levert.

Mevrouw Griet Smaers: Hoe kan rekeningrijden mobiliteitssturend zijn zonder congestieheffing? Kan het betrekken van het personenvervoer het mobiliteitssturende effect versterken? Is er in dat geval meer bereidheid om naar een congestieheffing te gaan?

Houdt men vast aan de relatie met het Eurovignetverdrag? Of wil men de kilometerheffing los daarvan ontwikkelen, zij het met respect voor de principes van de Eurovignetrichtlijn?

Wordt in de fiscale neutraliteit van de inkomsten uit de kilometerheffing rekening gehouden met de federale accijnzen en btw?

De heer Jan Peumans, voorzitter: Nam de Vlaamse Regering een standpunt in over het MORA-advies? In het actieplan 2009-2014 van het Vlaams Parlement gaat bijzondere aandacht naar de opvolging van de adviezen van de strategische adviesraden door de regering.

De heer Frank Van Thillo: De MORA is een strategische adviesraad en geen denktank voor de Vlaamse Regering. Wij geven wel ons oordeel over haar voorstellen. De bevestiging van een consensus over de invoering van een kilometerheffing voor vrachtwagens vanaf 3,5 ton is wel degelijk een volwaardig standpunt. Alleen daarover heeft de mobiliteitsraad partners rond de tafel gebracht. In Duitsland, Oostenrijk en Nederland is dat proces ook zo verlopen.

Als wij daarnaast verklaren dat over een kilometerheffing voor personenvervoer geen consensus bestaat, adviseren wij daarmee de Vlaamse Regering niet om haar wel of niet in te voeren. Dat is ons niet gevraagd en evenmin onze bij decreet vastgelegde rol. Pas als de regering ons vraagt om na te denken over een congestieheffing in het woon-werkverkeer, zullen wij dat doen. Wij kunnen niet alles zelf onderzoeken, maar brengen wel elementen samen en signaleren problemen. De technologische ontwikkeling zal er een aantal oplossen maar niet alle. Als er geen draagvlak is voor tariefverhoging, moet men er rekening mee houden dat een 'on-board-unit' (OBU) in een voertuig al gauw 200 tot 300 euro per jaar kost. De doelstellingen van budgetneutraliteit en mobiliteitssturing botsen vaak, hebben wij vastgesteld.

MORA heeft zich tot doel gesteld om op zoek te gaan naar een draagvlak, opdat hij aan de Vlaamse Regering zou kunnen aangeven waar zij mee kan beginnen, onder welke voorwaarden en met welke voorbereiding. Als men niet de hele transportsector wil doen steigeren, zou men kunnen beginnen met het personenvervoer, maar daarover hadden wij geen opdracht. Belangrijke fracties in de Vlaamse meerderheid, evenals de vakbonden, met name het ACV op zijn congres, zijn ertegen. Aan het parlement om te oordelen over de waarde daarvan.

Nederlandse ambtenaren werden uitgenodigd in onze workshops. Ze zagen twee tijdschema's: een opportunistische en een realistische. Hun concept is wel totaal anders dan wat

de Vlaamse Regering overweegt: het betreft immers alle voertuigen en alle wegen, en moet budgetneutraal blijven binnen een fiscaliteit die drie keer hoger is dan de Vlaamse.

De Vlaamse Regering heeft nog niets beslist. Ons advies werd overgemaakt aan een ambtelijke werkgroep, waaraan wij het ook hebben toegelicht. Contacten tussen de Vlaamse en Nederlandse regeringen blijken er niet te zijn.

De heer Dirk de Kort: De val van de regering-Balkenende heeft de uitvoering van het voornemen verhinderd om te overleggen met het Nederlandse Parlement. Ik stel voor dat opnieuw te bespreken bij de regeling van de werkzaamheden.

De heer Frank Van Thillo: Nederland heeft gekozen voor een wettelijk initiatief, waarbij de Tweede Kamer zeer intens werd betrokken. Bij hen is het principe om zowel personen- als goederenvervoer aan de heffing te onderwerpen, politiek aanvaard. Zover staan wij nog niet, maar daar is de MORA niet verantwoordelijk voor. Maar ook in Nederland zelf is er een kloof tussen verwachtingen en werkelijkheid. Ik kondig al drie jaar aan dat Nederland het niet doet. Tegenover de technologische hype staat dat het mobiele telefoonnetwerk vandaag onvoldoende capaciteit heeft voor de data van alle wegen en voertuigen.

Men moet kritisch omgaan met de beweringen die circuleren, onder meer in de pers. Dat is onze rol. Zo wordt van alles gezegd over het Waalse Gewest maar ik heb geen enkele indicatie dat daar al beslissingen zijn genomen.

Wat het Eurovignetverdrag betreft, wijzen wij erop dat de opzegging door de drie gewesten moet gebeuren. Op het vlak van CO₂ adviseren wij om het Europese debat te volgen en die factor alleen mee te rekenen in de prijs als ook Europa dat doet.

De beperking tot de hoofdwegen is pragmatisch. De sector kent zijn wagenpark, zijn kleine 4000 transportbedrijven en de gebruiken van zijn chauffeurs. Het sluipverkeer in de modellen van de Vlaamse Regering heeft volgens hen een foutmarge van 100%. Moeten wij op grond daarvan 200.000 vrachtwagens naar de garage sturen voor een OBU? Wij adviseren de regering om veeleer te beginnen met het eurovignet. Men kan geen medestanders vinden zonder debat.

De effecten op de individuele gebruiker hebben wij gevraagd aan het ambtelijke coördinatiecomité. Het betreft hier de transportbedrijven. Wij adviseren de regering hen als klanten te beschouwen. De fiscaliteit moet 100% exact zijn voor alle burgers. Dat zal niet zo eenvoudig zijn voor alle voertuigen op elke moment op alle wegen.

Wat wij hier brachten, is de synthese van de expertise uit onze verschillende workshops. Het voorstel van resolutie gaat uit van de voordelen van de gecombineerde invoering van een kilometerheffing. Welnu, iedereen wil congestie bestrijden met een kilometerheffing, maar niemand wil meer betalen. Iedereen wil een congestieheffing maar niet voor zijn eigen doelgroep. Ik denk dat de vermenging van personen- en goederenvervoer het debat niet vooruithelpt. Het principe van altijd en overal is het eerlijkste, maar als een stap wil zetten, moet men pragmatisch zijn.

Wat de keuze tussen private of publieke handhaving betreft, wijs ik op de belangrijke studie van PricewaterhouseCoopers (PwC) over 'multi- en single service providers'. Er wordt aanvaard dat men, zoals in Oostenrijk, de markt kan laten spelen.

De heer Jan Roegiers: De commissie heeft beslist om de MORA te horen over zijn advies van maart 2009. Het is dan ook verbazend en niet correct dat sommigen kritiek leveren op het gebrek aan actualiteit ervan.

De heer Filip Watteuw: Het is geen kritiek op de MORA. De eerste uiteenzetting van de heer Van Thillo bracht ons echter geen stap dichterbij de gewenste duidelijkheid, al was zijn repliek wel wat duidelijker. Conclusie is dat we op pragmatische wijze nergens staan.

De heer Jan Peumans, voorzitter: Ik denk wat er op dit moment belang bij hebben om de reële stand van zaken te kennen in het besluitvormingsproces van de Vlaamse, Nederlandse, Waalse en Brusselse regeringen.

Jan PEUMANS,
voorzitter

Karin BROUWERS,
verslaggever

BIJLAGE:

Advies van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen
over het standpunt van de Vlaamse Regering
tot invoering van een kilometerheffing

Sterk door overleg



Mobiliteitsraad van Vlaanderen

Brussel, 30 maart 2009
090330 Advies kmheffing

Advies

*Over het standpunt van de Vlaamse Regering tot invoering van een
kilometerheffing*

Krachtlijnen van het advies

De Mobiliteitsraad van Vlaanderen spreekt zich in onderliggend advies in grote lijnen positief uit over het door de Vlaamse Regering ingenomen standpunt over de invoering van een kilometerheffing voor vrachtwagens van meer dan 3,5 ton. De MORA stelt daarbij dat de invoering van dergelijke heffing moet uitgaan van expliciete doelstellingen zoals verder in het advies wordt aangegeven.

Het voorgestelde instrument “kilometerheffing” leidt voor het goederenvervoer over de weg tot een grotere responsabilisering en een variabilisering van de kosten voor de gebruiker. Net dit zijn de basisprincipes die de Vlaamse Regering een prominente rol moet geven in de herziening van de voertuigfiscaliteit.

Hoewel er binnen de Mobiliteitsraad een grote consensus bestaat over het invoeren van een kilometerheffing voor vrachtwagens, is er nu nog geen draagvlak voor een ophoging van de kilometerheffing in functie van de aanleg van nieuwe infrastructuur, het doorrekenen van de ongevallenkosten en het ophogen van de heffing omwille van milieuredenen in stedelijke omgevingen.

Bovendien is deze consensus tussen de organisaties vertegenwoordigd in de MORA verbonden aan de voorwaarden om de kilometerheffing slechts in te voeren op een uitgebreid Eurovignetwegennetwerk. De leden van de MORA koppelen ook strikte voorwaarden aan de tarieven, zowel qua samenstelling, variaties als hoogtes.

De MORA benadrukt dat het voorstel moet kaderen in een breder mobiliteitsbeleid en dringt er op aan om de opbrengsten ervan aan te wenden in het belang van de verkeerssector en tot optimalisering van het gehele verkeerssysteem.

Ten slotte vraagt de Mobiliteitsraad aan de Vlaamse Regering nog deze legislatuur verdere stappen te zetten in de voorbereiding van de kilometerheffing, zodanig dat de volgende Vlaamse Regering zich ten volle kan focussen op de uitwerking.

Advies

1. Situering adviesvraag

In 2004 stelde de Vlaamse Regering in haar regeerakkoord om een wegenvignet in te voeren ter vervanging van de bestaande verkeersbelasting binnen deze legislatuur. Na het nodige studiewerk, een maatschappelijk debat georganiseerd door de SERV, discussie en overleg op en over verschillende beleidsniveaus heen werd in maart 2007 beslist om het wegenvignet af te voeren. Op 26 oktober 2007 besliste de Vlaamse Regering om de invoering van een kilometerheffing voor vrachtwagens, analoog aan het Duitse systeem, voor te bereiden. Hiervoor werd een ambtelijke werkgroep opgericht binnen de Vlaamse administratie.

Op 19 december 2008 nam de Vlaamse Regering akte van het eindverslag van deze ambtelijke werkgroep. Op basis van deze nota nam de Vlaamse Regering een officieel standpunt in over de invoering van een kilometerheffing in Vlaanderen en legde dit standpunt voor advies voor aan de Mobiliteitsraad van Vlaanderen. Het advies is gevraagd tegen 1 april 2009.

Om dit advies voor te bereiden organiseerde de MORA vier workshops om ideeën en standpunten te kunnen toetsen aan de kennis en ervaring van experts. Volgende thema's kwamen aan bod tijdens de workshops: bestuurlijk kader (België en Europa), visie van de andere gewesten, de mobiliteits-, milieu- en economische gevolgen, de mogelijkheden van de technologie, ervaringen in Duitsland en Oostenrijk, internationale samenwerking met Nederland, fiscaliteit en het organisatiemodel. Vervolgens is het advies opgemaakt tijdens drie werkgroepvergaderingen en heeft de plenaire MORA zich hierover gebogen tijdens de vergaderingen van 25 en 30 maart 2009.

De leden van de MORA appreciëren dat de Vlaamse Regering eerst het draagvlak voor dit Standpunt affoetst bij het maatschappelijk middenveld voor ze in dit dossier een beslissing neemt. Dit geeft de Vlaamse Regering de mogelijkheid om de bekommernissen geformuleerd in dit advies mee te nemen bij de verdere uitwerking van het instrument kilometerheffing.

2. Inhoud van het Standpunt van de Vlaamse Regering

De Vlaamse Regering opteert in haar Standpunt voor de invoering van een systeem voor kilometerheffing op het gehele wegennet in Vlaanderen voor vrachtwagens zwaarder dan 3,5 ton. De planning is om het systeem in te voeren eind 2011. Het te hanteren tarief is nog niet bepaald maar wel een aantal randvoorwaarden. Zo moet het tarief mobiliteitssturend zijn, mag het de concurrentiepositie van de transportsector slechts in beperkte mate beïnvloeden, moet het de mogelijkheid bieden om de externe kosten te internaliseren en moet een tariefmodulering mogelijk zijn.

Om het systeem juridisch te kunnen invoeren zal België het Eurovignetverdrag moeten opzeggen en afzien van het Eurovignet. Het invoeren van de kilometerheffing zal gebeuren als een oneigenlijke gewestbelasting waardoor er een mogelijkheid is tot aftrekbaarheid in de vennootschapsbelasting. Het compenseren van deze nieuwe belasting zal gebeuren door de verkeersbelasting af te bouwen tot de Europese minimumtarieven.

De Vlaamse Regering acht het gebruik van GPS-technologie het meest geschikt. Dit besluit komt voort uit een aantal voorwaarden van technische aard evenals vereisten aan het systeem. Het gaat dan specifiek over elementen als afstandsgerelateerde heffing, tariefmodulering, inning via free flow,...

Het Standpunt verdedigt de keuze van een Single Service Provider omdat het te vroeg zou zijn om te kiezen voor een Multi Service Provider. Welke vorm deze SSP zal aannemen is nog niet bepaald. Dit systeem vereist een duidelijke taakverdeling tussen de overheid en private partner(s). De ESR-neutraliteit zal aanleiding geven tot het opzetten van een PPS-constructie.

De Vlaamse Regering opteert bij de invoering van het systeem voor een samenwerking met het Waalse en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Het systeem moet toelaten om ieder gewest zijn eigen voorwaarden (wegennet, tarieven,...) te laten bepalen. De verdeling van de kosten zal gebeuren volgens een verdeelsleutel die nog niet bepaald is. Op internationaal vlak streeft de Vlaamse Regering een samenwerking met Nederland, het Groothertogdom Luxemburg en Frankrijk na.

3. Advies

Het advies van de Mobiliteitsraad neemt het Standpunt van de Vlaamse Regering van 19 december 2008 als uitgangspunt. De MORA veronderstelt dat het systeem zoals voorgesteld door de Vlaamse Regering, wordt ingevoerd in heel België.

3.1. De MORA mist een keuze voor duidelijke doelstellingen

Als vertrekpunt van het advies neemt de MORA het doel dat de Vlaamse Regering wenst te bereiken door het invoeren van het instrument “kilometerheffing”. De Vlaamse Regering expliciteert in haar Standpunt geen doelstellingen voor de invoering van een kilometerheffing voor vrachtwagens. De MORA wijst erop dat haar Standpunt aan kracht zou kunnen winnen indien een duidelijke keuze zou gemaakt worden voor deze doelstellingen.

Impliciet kunnen uit de geformuleerde voorwaarden aan het systeem doelstellingen afgeleid worden. De leden van de MORA herkennen in het Standpunt van de Vlaamse Regering volgende doelstellingen:

- Streven naar een grotere responsabilisering: gebruikers moeten verantwoordelijkheid opnemen voor hun mobiliteitsgedrag
- Verhogen van de efficiëntie: het verhogen van de efficiëntie door de inzet van een fiscaal instrument en door de congestie aan te pakken
- Het beperken van de milieu-impact van transport: deze impact beperken door externe kosten door te rekenen (luchtvervuiling, geluid en congestie)

Bij deze doelstellingen stelt de Vlaamse Regering zelf twee randvoorwaarden:

- De kilometerheffing mag de concurrentiekracht van de transportsector slechts beperkt beïnvloeden.
- De kilometerheffing mag geen sluipverkeer veroorzaken.

3.2. Na te streven doelstellingen voor de MORA

De leden van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen ondersteunen de doelstelling “responsabilisering”. Zij vinden dat de gebruikers / vervuilers tot op zekere hoogte verantwoordelijkheid moeten opnemen voor hun gedrag. Ze vinden meer specifiek dat het inzetten van het instrument kilometerheffing moet dienen om:

- de efficiëntie van het vervoerssysteem te verhogen. Deze efficiëntieverhoging moet voor de MORA ruimer zijn dan enkel het beperken van de congestie zoals geformuleerd door de Vlaamse Regering.

- de impact van transport op milieu te verminderen.
- Vlaanderen te laten meestappen met internationale ontwikkelingen. Gezien de ontwikkelingen in de ons omringende landen op het vlak van kilometerheffing, zou het negatieve consequenties hebben indien Vlaanderen deze trend niet volgt.
- de concurrentiekracht van de Vlaamse economie veilig te stellen.

Het inzetten van het instrument kilometerheffing mag voor de leden van de MORA niet als uitgangspunt hebben om extra inkomsten te genereren voor de overheid. Indien er bijkomende inkomsten zijn dan wenst de MORA deze toe te wijzen aan investeringen in mobiliteit.

De doelstellingen die de MORA wenst te bereiken met een kilometerheffing, vormen de leidraad voor het bepalen van het draagvlak voor de verschillende aspecten van een kilometerheffing in dit advies.

De MORA is er zich van bewust dat sommige van zijn doelstellingen elkaar kunnen versterken maar elkaar ook kunnen verzwakken. De MORA schikt deze doelstellingen dan ook niet naar belangrijkheid. De MORA vraagt de Vlaamse Regering om bij een verdere uitwerking van het voorstel voor een kilometerheffing in Vlaanderen de doelstellingen en de geformuleerde randvoorwaarden als geheel te beschouwen en dit zowel vanuit fiscaal als mobiliteitsoogpunt.

De kilometerheffing zoals de Vlaamse Regering ze wil invoeren, is een instrument dat zowel op het vlak van fiscaliteit als van mobiliteit inzetbaar moet zijn. De leden van de MORA wijzen de Vlaamse Regering erop dat kilometerheffing nooit tegelijk een zuiver fiscaal instrument kan zijn als een zuiver mobiliteitssturend instrument. De verdere uitwerking van de kilometerheffing zal steeds vanuit twee beleidsdomeinen moeten gebeuren die tegengestelde doelstellingen kunnen nastreven. De leden van de Mobiliteitsraad vragen om dit instrument in te zetten vanuit één beleidsdomein namelijk mobiliteit.

3.3. De MORA stelt voorwaarden aan de invoering van een kilometerheffing

De leden van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen kunnen onder bepaalde voorwaarden principieel akkoord gaan met de invoering van een kilometerheffing voor vrachtwagens. In de volgende paragrafen is weergegeven voor welke aspecten binnen het Vlaamse mobiliteitsmiddenveld een draagvlak bestaat.

3.3.1 De gebruiker betaalt proportioneel aan zijn gebruik

Een belangrijk uitgangspunt van de MORA is dat de gebruiker alle verkeersgerelateerde heffingen en belastingen moet betalen proportioneel aan zijn gebruik. Dit vraagt een herziening van de volledige voertuigfiscaliteit waarbij de doelstellingen en randvoorwaarden geformuleerd in dit advies het uitgangspunt moeten zijn. De leden van de MORA wensen een variabilisering van de verkeersgerelateerde belastingen en heffingen in de mate van het mogelijke en in verhouding tot het gebruik.

Het uitwerken van deze voertuigfiscaliteit moet genuanceerd gebeuren. De nieuwe voertuigfiscaliteit moet gericht zijn op het variabiliseren van de taksen waarbij de Vlaamse Regering alle vormen van verkeersgerelateerde belastingen (accijnzen, verkeersbelasting, belasting op de inverkeersstelling,...) bekijkt.

Voor het vrachtverkeer is de kilometerheffing een geschikt instrument om de belastingen te variabiliseren. De kilometerheffing mag voor de leden van de MORA geen bijkomende belasting zijn voor de gebruikers, maar deze moet passen in de integrale herziening van de belastingen. Verkeersbelastingen kunnen blijven bestaan om kosten die niet onder de kilometerheffing vallen te dekken (zie 3.3.3).

Volgens het principe van de responsabilisering moeten de buitenlanders en dan voornamelijk het transitverkeer, meebetalen in hetzelfde systeem van kilometerheffing als de binnenlandse vrachtwagens.

3.3.2 Voor alle vrachtwagens vanaf 3,5 ton

De MORA volgt de Vlaamse Regering dat het invoeren van een kilometerheffing moet gebeuren voor alle vrachtvoertuigen vanaf 3,5 ton. Vanuit het Duitse voorbeeld kan Vlaanderen leren dat het systeem moet gelden voor alle vrachtverkeer om een verschuiving van het vervoer naar voertuigen die niet heffingsplichtig zijn te vermijden.

Bovendien verplicht de Europese richtlijn 2006/38 om vanaf 2012 bij het invoeren van een heffing of tol op de zogenaamde Eurovignetwegen deze toe te passen op alle vrachtvoertuigen vanaf 3,5 ton.

3.3.3 Toepassen op een uitgebreid Eurovignetwegennetwerk

De kilometerheffing kan voor de leden van de MORA van toepassing zijn op de huidige Eurovignetwegen zoals bepaald in het Koninklijk Besluit¹ van 1997 aangevuld met enkele bijkomende verbindingswegen tussen dit netwerk. De MORA-leden vragen de Vlaamse Regering bijkomend om het Eurovignetnetwerk te herbekijken en aan te passen aan een optimale verkeerssituatie.

De Mobiliteitsraad van Vlaanderen opteert in een eerste fase om te kiezen voor dit netwerk om praktische redenen. Omwille van het draagvlak en het verzekeren van de inkomsten voor de overheid is een goede handhaving belangrijk. Zeker bij een beperkte doelgroep kan dit netwerk de handhavingskosten beperken. Dit netwerk laat eveneens een grotere mate van geautomatiseerde handhaving toe.

Een belangrijke randvoorwaarde hierbij is vermijden dat verkeer de tolroutes ontwijkt. Routes waarop dit vermijdingsgedrag wordt vastgesteld, kunnen voor de MORA toegevoegd worden aan het netwerk. De uitbreiding van het netwerk moet wel passen in een algemeen flankerend beleid om verkeer aan te moedigen om de categorisering van de wegen te volgen. Het is belangrijk dat de Vlaamse Regering hier voorafgaand aan de invoering van de kilometerheffing haar verantwoordelijkheid in neemt en dit grondig onderzoekt, om zodoende de leefbaarheid en de verkeersveiligheid in stedelijke en gemeentelijke leefomgevingen te vrijwaren. De MORA vraagt de Vlaamse Regering dan ook om in risicogebieden nulmetingen uit te voeren.

3.3.4 Tarieven moeten duidelijk en transparant zijn

De MORA wenst transparante tarieven die samengesteld zijn op basis van objectief vaststelbare criteria.

3.3.4.1 Doorrekenen van infrastructuurkosten en enkele externe kosten

De MORA herhaalt dat extra opbrengsten genereren niet het uitgangspunt van de Vlaamse Regering mag zijn. Deze vereiste is een aandachtspunt bij het bepalen van de tarieven.

De MORA volgt de bestaande Eurovignetrichtlijn voor het vaststellen van de infrastructuurkosten die mogen doorgerekend worden aan de gebruikers.

¹ Koninklijk Besluit van 8 september 1997 tot bepaling van het wegennet waarop het Eurovignet van toepassing is – verschenen in het Belgisch Staatsblad op 21 oktober 1997

Emissies² (uitgezonderd CO₂) en geluid mogen voor de MORA doorgerekend worden in de tarieven, zoals wordt voorzien in de in opmaak zijnde nieuwe Eurovignetrichtlijn. De Vlaamse Regering moet de vigerende Europese wetgeving (Richtlijn 1999/62/EG gewijzigd door Richtlijn 2006/38/EG die enkel een doorrekening van de infrastructuurkosten toelaat) volgen bij het uitwerken van het systeem van kilometerheffing, maar mag zich wel voorbereiden op verwachte ontwikkelingen binnen deze regelgeving.

De elementen opgenomen in de tarieven moeten voor de MORA ook gedragssturend en probleemoplossend kunnen werken.

De Mobiliteitsraad is van oordeel dat een kilometerheffing alleen voor het vrachtverkeer, zoals in het huidige voorstel is opgenomen, geen congestiesturend effect zal ressorteren en stelt vast dat er onder meer daarom geen draagvlak is om een congestieheffing door te rekenen aan het vrachtverkeer.

Diverse studies wijzen immers uit dat een kilometerheffing voor vrachtverkeer een verwaarloosbare impact zal hebben op de congestie, omdat voor het vrachtverkeer specifieke factoren, zoals onder meer arbeidsvoorwaarden en venstertijden, mee bepalen waar en wanneer vrachtverkeer rijdt. Dit verkeer zal niet spitsmijdend rijden waardoor geen spreidingseffect in de tijd zal optreden.

Bovendien is de Mobiliteitsraad van oordeel dat er eerst andere dringende maatregelen noodzakelijk zijn om de congestieproblematiek aan te pakken. De MORA roept de Vlaamse Regering op om een actieplan op te maken dat andere maatregelen op het vlak van mobiliteit bevat om de congestie terug te dringen (zoals de doorstroming verbeteren, investeringen in infrastructuur, gebruik van alternatieve modi verhogen zowel voor het personen- als voor het goederenvervoer, ruimtelijke ordening).

In de huidige context stelt de Mobiliteitsraad vast dat duidelijk geen draagvlak kon gevonden worden voor een ophoging van de kilometerheffing in functie van de aanleg van nieuwe infrastructuur, het doorrekenen van de ongevallenkosten en het ophogen van de heffing omwille van milieuredenen in stedelijke omgevingen.

De Mobiliteitsraad stelt voor om met deze draagvlakelementen rekening te houden bij het bepalen van het tarief.

² Volgens het handboek van de Europese Commissie over externe kosten zijn de luchtvervuilende emissies: deeltjes (PM), stikstofoxiden, zwaveloxiden, ozon en vluchtige organische stoffen.

De gebruiker moet betalen voor de negatieve effecten van de CO₂-emissies die hij veroorzaakt. De doorrekening van deze kosten kan gebeuren via verschillende instrumenten. De MORA pleit voor de doorrekening van de externe kosten van CO₂ door gebruik te maken van het bestaande instrument van de accijnzen.

3.3.4.2 Tariefvariaties op basis van Euronorm en aantal assen

Voor het vrachtvervoer zwaarder dan 3,5 ton wenst de MORA een variabilisering van de tarieven op basis van de Euronorm van de voertuigen. De relatieve hoogte van de tarieven moet milieuvriendelijke voertuigen bevoordelen boven de minder milieuvriendelijke en gedragssturend optreden om de milieuvriendelijkheid van het totale voertuigenpark te verbeteren en dit binnen de marges opgelegd in de Eurovignetrichtlijn.

De leden van de MORA zijn principieel voorstander van een bijkomend onderscheid binnen de Euronormen voor de voertuigen met en zonder roetfilter. De MORA ziet wel nog pragmatische bezwaren op het vlak van inning en het bepalen van de milieuconsequenties. Bij tariefvariaties moet een evenwicht behouden blijven tussen het sturende effect en de administratieve last. De aan- of afwezigheid van een roetfilter moet een element zijn bij het bepalen van de tarieven. Voor fijn stof betekent dit dat het systeem euro 5- en euro 6-voertuigen maximaal moet bevoordelen.

Binnen deze Euronormen kan het aantal assen een bijkomende tariefvariatie zijn. Het aantal assen van een voertuig is gelinkt aan het gewicht van het voertuig en is een eenvoudige manier om controle toe te laten. Voor de voertuigen onder de 12 ton is de mogelijkheid om te variëren volgens de assen beperkt. De MORA verkiest om de tariefvariaties onder 12 ton te beperken om praktische redenen en handavingsredenen.

3.3.4.3 Doordachte tariefhoogte koppelen aan de tariefvariaties

De leden van de Mobiliteitsraad roepen de Vlaamse Regering op de tariefhoogtes doordacht te bepalen en de geformuleerde doelstellingen na te streven. Dit advies wenst de toepassing van de kilometerheffing op het uitgebreide Eurovignetwegennetwerk. De MORA kan daarom instemmen met het behoud van een forfaitaire verkeersbelasting die verschuldigd is voor het gebruik van het onderliggend wegennet. Voor de voertuigen vanaf 12 ton zijn er Europese minima opgelegd voor de verkeersbelastingen, voor de categorie 3,5 tot 12 ton moet de Vlaamse Regering de minimumtarieven bepalen.

De hoogte van de verkeersbelasting en de kilometerheffing moet zodanig zijn dat er geen ongewenste effecten optreden. De leden van de Mobiliteitsraad wensen drie aandachtspunten mee te geven aan de Vlaamse Regering:

- Buitenlanders zullen in de toekomstige situatie geen Eurovignet meer betalen en enkel een kilometerheffing op het uitgebreide Eurovignetwegennetwerk. De binnenlandse vrachtwagens betalen hier bovenop een verkeersbelasting.
- Vermijd dat tariefverschillen kunnen leiden tot een verschuiving naar kleinere voertuigen.
- De tarieven mogen geen verschuivingen van verkeer van het uitgebreide Eurovignetwegennetwerk naar het onderliggend wegennet in de hand werken.

3.3.4.4 Tariefhoogtes mee laten bepalen door benchmarking

Vlaanderen ontwikkelt zich als een logistieke regio. Een benchmark met andere landen op het vlak van tarieven en gebruikte systemen is een belangrijk aandachtspunt.

Als laatste stap in de tariefvorming vragen de leden van de MORA dus om een maximale afstemming met de ons omliggende landen met vergelijkbare heffingssystemen om onze concurrentiepositie niet te verzwakken. Hierbij moeten ook de macro-economische effecten in acht worden genomen.

3.3.5 Opbrengsten moeten terugvloeien naar mobiliteit

De Eurovignetrichtlijn bepaalt dat de lidstaten beslissen over de aanwending van de inkomsten uit de heffingen op het gebruik van de weginfrastructuur. De MORA volgt de inhoud van deze richtlijn en dringt aan om de inkomsten uit deze heffingen aan te wenden in het belang van de verkeerssector en tot optimalisering van het gehele verkeerssysteem.

De MORA vraagt de netto-opbrengsten te gebruiken voor investeringen in mobiliteit en infrastructuur voor alle vervoersmodi, zowel voor personen- als goederenvervoer, gezien de verwachte, trendmatige groei van het verkeer. De MORA dringt er op aan om voldoende investeringen in weginfrastructuur te voorzien.

Het beperken van de externe effecten is een andere belangrijke besteding van de netto-opbrengsten.

Momenteel ontvangen de gemeenten vanuit de verkeersbelastingen opdecimen. Een aanpassing van de verkeersbelastingen zal hierop een impact hebben. De MORA vraagt dat de huidige inkomsten voor de gemeenten behouden blijven. De Vlaamse Regering formuleert in haar Standpunt dat ze het verlies aan opdecimen zal compenseren via het Gemeentefonds. De MORA kan zich vinden in deze compensatie.

De leden van de MORA zijn zich er van bewust dat gezien de gestelde vereisten aan de tarieven, de gebruikers de investeringskost van het systeem zullen moeten betalen.

3.3.6 Maximaal gebruik maken van schaalvoordelen

De MORA laat de keuze voor het organisatiemodel over aan de overheid, maar vraagt een garantie voor een open systeem, dat in de toekomst de ontwikkeling van nieuwe Value Added Services stimuleert. De leden van de MORA vragen om te kiezen voor een inningssysteem dat efficiënt en kosteneffectief werkt. Om de inningskosten minimaal te houden moet er een zo groot mogelijke schaalgrootte zijn. De MORA ziet een belangrijke meerwaarde voor het systeem indien in België één organisme de belasting voor de drie gewesten int. Samenwerken in Benelux-verband en met zoveel mogelijk andere Europese landen, zal eveneens voordelen bieden.

3.3.7 Verder werk maken van een kilometerheffing

Om gelijke tred te houden met de Nederlandse besluitvorming moet de huidige Vlaamse Regering het overleg met de andere gewesten opstarten om een samenwerkingsakkoord aan te gaan over het wijzigen van de Bijzondere Financieringswet en het opzeggen van het Eurovig-netverdrag.

Tijdens de volgende legislatuur 2009-2014 moet de Vlaamse Regering de implementatie van de kilometerheffing voor vrachtverkeer zwaarder dan 3,5 ton volgens de principes en voorwaarden zoals geformuleerd in dit advies voorbereiden.

Op het huidige ogenblik bestaat er binnen de Mobiliteitsraad van Vlaanderen geen draagvlak voor een kilometerheffing voor personenvervoer. Er is wel een draagvlak voor een verdere responsabilisering van het gebruik van alle vervoersmodi. De volgende Vlaamse Regering moet een actieplan opmaken om congestie te bestrijden en een nieuw systeem voor variabilisering van belastingen voor het personenvervoer ontwikkelen. De MORA vraagt uitdrukkelijk aan de Vlaamse Regering om voor de distributie een beleidsplan uit te werken dat mede door in te zetten op modal shift de externe kosten minimaliseert.

De MORA wenst de invoering van een kilometerheffing voor de andere goederentransportmodi. Hiervoor wordt best de Europese regelgeving ter zake gevolgd.

3.4. Kritische succesfactoren

In de adviestekst staan een aantal kritische succesfactoren vermeld. De MORA wenst de onderstaande factoren te benadrukken.

Voor alle verdere stappen in dit dossier is een samenwerkingsakkoord met de andere gewesten noodzakelijk (aanpassing Bijzondere Financieringswet, opzeggen Eurovignetverdrag of op nul zetten van dit tarief). De MORA vraagt om dit samenwerkingsakkoord nog deze legislatuur af te sluiten om de voorgestelde timing te kunnen volgen.

De MORA gaat er in zijn advies vanuit dat eenzelfde systeem van kilometerheffing en tariefstructuur wordt ingevoerd voor heel België. Dit vraagt een doorgedreven overleg met de gewesten en is een factor die vertragend kan werken op de timing van de invoering van het systeem.

De leden van de Mobiliteitsraad wijzen de Vlaamse Regering erop dat er binnen het mobiliteitsmiddenveld slechts een draagvlak bestaat voor een kilometerheffing onder de voorwaarden vermeld in deze tekst. Onderhandelingen met de andere gewesten mogen niet leiden tot een sterk gewijzigd voorstel. Om praktische redenen draagt een gemeenschappelijk systeem de voorkeur weg.

Het Standpunt van de Vlaamse Regering gaat niet in op de rol van de Federale overheid in dit dossier. De leden van de MORA wijzen de Vlaamse Regering erop dat er ook taken zijn voor de Federale overheid. Deze zal ondermeer moeten instaan voor de metrologie, normalisatie en de handhaving. Bij het overleg op Belgisch niveau moet dit beleidsniveau mee betrokken worden. Hoewel het gaat om een bevoegdheid van de gewesten, zal het aanpassen van de Bijzondere Financieringswet moeten gebeuren in de Kamer en de Senaat.

De Vlaamse Regering moet de vigerende Europese wetgeving (Richtlijn 1999/62/EG gewijzigd door Richtlijn 2006/38/EG) volgen bij het uitwerken van een systeem van kilometerheffing. De leden van de MORA vragen de Vlaamse Regering wel om de wijzigingen in deze regelgeving op te volgen en zich voor te bereiden op de verwachte ontwikkelingen.

Om praktische redenen is de MORA voorstander van een zo groot mogelijke interoperabiliteit van het systeem. Ook hier vraagt de MORA om de ontwikkelingen op het vlak van Europese regelgeving op te volgen en uit te voeren.

De Vlaamse Regering wil de kilometerheffing invoeren als een oneigenlijke gewestbelasting. Dit geeft de mogelijkheid om de kilometerheffing aftrekbaar te maken in de vennootschapsbe-

lasting. Om een draagvlak binnen de transportsector te creëren is voor de MORA-leden deze aantrekbaarheid een belangrijke randvoorwaarde aan het systeem.

Een goede handhaving is voor de Mobiliteitsraad een belangrijk aandachtspunt voor het creëren van een draagvlak. Een aantal in dit advies gemaakte keuzes, hebben als uitgangspunt de handhaving zo optimaal mogelijk te laten verlopen en de handhavingskost te beperken. De leden van de Mobiliteitsraad vragen dan ook dat de Vlaamse Regering werk maakt van een goede handhaving. Het uitwerken van deze handhaving moet op drie niveaus gebeuren: preventie door te kiezen voor een goed systeem, een hoge pakkans door te werken met vaste en mobiele detectie en door de hoogte van de boetes ontmoedigen om het systeem te ontduiken. Met de andere gewesten en de federale overheid moeten duidelijke afspraken gemaakt worden over de handhaving binnen België. Op Europees niveau is een ontwerprichtlijn in ontwikkeling die handhaving over de landsgrenzen mogelijk moet maken. De leden van de Mobiliteitsraad vragen de Vlaamse Regering om ook de handhaving van de kilometerheffing op te laten nemen als één van de internationaal inbare boetes.

Uit internationale ervaring blijkt dat het moeilijk is om voorafgaandelijk een maximale kostprijs voor het systeem vast te leggen. Voor de leden van de MORA mag deze kostprijs niet te hoog oplopen, anders vervalt het maatschappelijk draagvlak voor het project. Aangezien de gebruikers de meerkosten van het systeem zullen moeten betalen, vraagt de MORA met aandrang om hier voorzichtig en transparant mee om te springen.

De MORA vraagt de Vlaamse Regering om de invoering van een kilometerheffing tijdig en grondig voor te bereiden. Het Duitse voorbeeld, waarbij het systeem later dan gepland werd ingevoerd en de overheid inkomsten heeft mislopen, mag zich in België niet herhalen. Het voorzien van voldoende capaciteit om tijdig alle OBU's in te bouwen in de vrachtwagens is een ander leerpunt uit Duitsland. In deze fase moet ook aandacht gaan naar de opportuniteiten om te komen tot een verdere administratieve vereenvoudiging.

De leden van de MORA vragen ook een grondige voorbereiding ten aanzien van de Privacy-wetgeving en een duidelijke communicatie naar de gebruikers om het draagvlak mee te verhogen.

De leden van de Mobiliteitsraad vragen de Vlaamse Regering om de effecten van de kilometerheffing nauw op te volgen. Belangrijke aandachtspunten voor de MORA zijn de monitoring van de impact op het wegverkeer, mobiliteit en economie.

De leden van de MORA zien de invoering van een kilometerheffing als een mogelijkheid om innovatie in de Vlaamse economie en in de transportsector in het bijzonder te bevorderen.