

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2004-2005

9 juni 2005

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

– van de heren Eloi Glorieux, Rudi Daems en Jos Stassen –

betreffende de invoering van een kilometerheffing voor vrachtwagens in Vlaanderen

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Op verzoek van de Vlaamse Regering werd een eerste studie ('Quickscan') gemaakt over de mogelijke invoering van een wegvignet. In dat onderzoek worden alle mogelijkheden geschetst op basis van reëel bestaande buitenlandse voorbeelden en er worden concrete aanbevelingen gedaan. De conclusie van de studie is niet dat een vignet of tol op de Vlaamse wegen niet mogelijk zou zijn, wel dat het beleid heel goed moet weten wat het wil. De belangrijkste vraag is wat het doel is van de invoering van een vignet of tol: de mobiliteit sturen, de verkeersdruk verminderen, de milieudruk van het verkeer reduceren, de spitsuren spreiden en zo de files minder lang maken, of (nieuwe) autowegen financieren?

Als men terzake duidelijk durft te kiezen, staat niets de invoering van een veralgemeend systeem van kilometerheffing in Vlaanderen in de weg. Een voorwaarde is wel dat men omzichtig te werk gaat bij de invoering ervan, rekening houdend met grote en kleine fouten die in andere landen gemaakt werden.

De CD&V-fractie wees er vroeger al op dat de invoering van een Vlaams wegvignet ten minste het voordeel heeft dat men buitenlandse vrachtwagens kan laten meebetalen voor het gebruik van onze wegen. Vlaamse vrachtwagens betalen nu al voor het gebruik van het wegennet in Frankrijk, Italië, Zwitserland, Spanje, Noorwegen, Oostenrijk en Tsjechië en straks ook in Groot-Brittannië (cf. voorstel van resolutie van Carl Decaluwe en Ludwig Caluwé betreffende de invoering van een Vlaams wegvignet, kosteloos voor jongeren, en de afschaffing van de verkeersbelasting, de belasting op de inverkeerstelling en het Eurovignet van 30 oktober 2003, *Parl.St.* VI. Parl. 2003-04, nr. 1932/1).

Talmen met de invoering van een wegvignet of een vergelijkbare heffing, betekent dus dat we de nodige inkomsten in de tussentijd mislopen.

1. Kiezen voor duurzaamheid

Dit voorstel van resolutie wil bij de keuze van de verrekening van kosten duidelijk de nadruk leggen op de behoefte aan een duurzaam mobiliteitsbeleid. Een verschuiving binnen de Vlaamse

verkeersbelastingen moet voor ons vooral gericht zijn op het realiseren van duurzaamheidsdoelstellingen: minder verkeer en dus minder uitlaatgasen die onze gezondheid bedreigen (bijvoorbeeld dieselroet) en minder uitstoot van broeikasgasen. Dat moet duidelijk de prioriteit zijn en niet het genereren van nieuwe middelen om de aanleg van nieuwe wegen (missing links) te financieren. Als er nieuwe inkomsten zijn, geven we de voorkeur aan de financiering van alternatieven voor het wegtransport. Het wegwerken van files is daarbij een secundaire doelstelling, waarbij de externe effecten van files op de gezondheid en het milieu ook in rekening moeten worden gebracht. Ten slotte is ook de verkeersveiligheid een prioritaire randvoorwaarde (bijvoorbeeld het vermijden van nieuw sluipverkeer op secundaire of lokale wegen).

Om al die redenen is het wenselijk te kiezen voor een verschuiving (geen verhoging) van de verkeersbelastingen:

- 1° de afschaffing van de bestaande belastingen (Eurovignet voor vrachtwagens boven de 12 ton, verkeersbelasting, belasting op de inverkeerstelling (BIV));
- 2° de vervanging van deze belastingen door een kilometerheffing op alle Vlaamse wegen;
- 3° de gefaseerde invoering van deze kilometerheffing, rekening houdend met de evolutie in andere Europese landen en de regelgeving van de EU: eerst voor zware vrachtwagens, dan voor alle vrachtwagens;
- 4° een ecologische modulering van de kilometerheffing (een lagere heffing voor vrachtwagens die minder vervuilen), de mogelijkheid om de kilometerheffing aan te passen aan plaats, tijd en wegvak/kunstwerk.

2. Kyoto

In het Vlaams Klimaatbeleidsplan 2002-2005 wordt voor de sector mobiliteit veel verwacht van de implementatie van het Vlaamse Mobiliteitsplan. In het Mobiliteitsplan zelf wordt erop gewezen dat de reductie van de CO₂-uitstoot in andere maatschappelijke sectoren wordt tenietgedaan door de stijging van de CO₂-emissie in de transportsector.

Daarom wordt voor de transportsector in Vlaanderen gestreefd naar een stabilisatie van de CO₂-emissies in 2010 ten opzichte van 1999. Dat veronderstelt dat de overeenkomst met de Europese autoconstructeurs (ACEA) tot de verwachte vermindering van brandstofverbruik leidt en dat een modale verschuiving gerealiseerd wordt. In het trendskenario zouden de CO₂-emissies echter fors toenemen tegen 2010.

Om het duurzame scenario te benaderen, moet in elk geval het aantal gereden autokilometer en zeker het aantal gereden vrachtwagenkilometer fors verminderen. Een modale verschuiving naar meer vervoer van goederen over het spoor of het water is noodzakelijk.

3. Van een forfaitaire naar een ecologisch sturende belasting

De forfaitaire belasting die nu geheven wordt op vrachtwagens van meer dan 12 ton (het Eurovignet) kan vervangen worden door een heffing die meer kansen biedt om ecologisch te sturen. Een heffing per gereden kilometer zal het afleggen van lange afstanden over de weg veeleer ontmoedigen en de alternatieven (spoor, binnenwater) competitiever maken. Korte ritten per vrachtwagen, in het kader van multimodaal vervoer bijvoorbeeld, worden dan relatief minder belast.

Ook de Vlaamse MINA-raad pleit voor de invoering van een kilometerheffing: “Via een kilometerheffing kan de regering tegemoetkomen aan het principe van volledige en correcte kostentoekening. De tijd- en plaatsgebonden congestiekosten kunnen berekend worden en gedifferentieerd in functie van de milieukarakteristieken van de voertuigen. Tenslotte belast een kilometerheffing ook het transitverkeer en niet alleen de eigen weggebruikers.” (cf. advies over het voorontwerp van programmadecreet ter aanpassing van de begroting 2003, 9 mei 2003).

4. Variabilisering

De invoering van een heffing per kilometer is ook een concrete toepassing van het principe van de variabilisering van de autokosten voor vrachtwagens. In feite is er al lang een consensus over het

feit dat gekozen moet worden voor een variabilisering van de autokosten. Ook Febiac is vragende partij. Buiten de geleidelijke vermindering van de inschrijvingstaks in combinatie met een lichte accijnsverhoging, is er tot hiertoe echter weinig vooruitgang geboekt. Dat was evenwel vooral een financieringsoperatie.

De invoering van een kilometerheffing is wél een geloofwaardige en concrete toepassing van het principe van de variabilisering: (veel) rijden met een voertuig (variabele kosten) wordt relatief meer belast door een heffing per kilometer. In ruil worden echter wel de vaste kosten sterk verminderd: door de afschaffing van de verkeersbelasting, de BIV en het Eurovignet.

Door niet te kiezen voor een sturing via accijnzen op de brandstof, situeert de variabiliseringsoperatie zich grotendeels op het gewestniveau, hoewel afspraken nodig zullen zijn met de federale overheid (die deze belastingen int en ook verantwoordelijk is voor het toezicht) en de andere twee gewesten (via een samenwerkingsakkoord).

5. Ecologische modulering van verkeersbelastingen

Een extra ecologisch effect kan bereikt worden door verkeersbelastingen – van welke aard ook – ecologisch te moduleren, dat wil zeggen dat oudere types van vrachtwagens die meer vervuilen of zwaardere voertuigen (met minimaal vier assen bijvoorbeeld) zwaarder belast worden. Een dergelijke differentiatie is al opgenomen in de bestaande Eurovignetrichtlijn van 17 juni 1999 en is overgenomen in de Belgische wetgeving.

| <i>Brandstof/Gewicht</i> | <i>Maximaal 3 assen</i> | <i>Minimaal 4 assen</i> |
|--------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Non-Euro | 960 euro | 1.550 euro |
| Euro I | 850 euro | 1.400 euro |
| Euro II | 750 euro | 1.250 euro |

Bij de inwerkingtreding van het Kyotoverdrag op 16 februari 2005 pleitte Vlaams minister bevoegd voor milieu, Kris Peeters voor de invoering van een groen wegvignet, een vignet voor alle types (vracht)wagens, dat bovendien ook ecologisch gemoduleerd zou worden. Vlaams minister bevoegd voor mobiliteit Kathleen Van Brempt, onderschreef die visie.

Het is bovendien interessant dat minister Peeters op 15 februari verwees naar het Duitse voorbeeld. Daar werd de volgende modulering uitgewerkt:

| LKW über 12 Tonnen | Kategorie A | Kategorie B | Kategorie C |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|
| bis 3 Achsen | 9 cent | 11 cent | 13 cent |
| 4 oder mehr Achsen | 10 cent | 12 cent | 14 cent |

Er wordt rekening gehouden met het aantal assen en met drie verschillende categorieën ‘Schadstoffklassen’ (overeenkomstig emissieniveaus). Die modulering wordt echter toegepast op de kilometerheffing die sinds 1 januari van dit jaar werd ingevoerd, en niet langer op een vignet.

Een ecologische modulering kan zowel worden toegepast op heffingen voor het gebruik van infrastructuur (vignet, tolheffing, kilometerheffing) als op niet-gebruiksgebonden belastingen op verkeer (verkeersbelasting, BIV). Voor de BIV werd een dergelijke ecologische modulering al doorgevoerd door het ontwerp van decreet tot wijziging van de artikelen 98 en 100 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, goedgekeurd in het Vlaams Parlement op 8 mei 2002.

In een resolutie die op 5 mei 2004 in de plenaire vergadering werd goedgekeurd (*Parl. St.* VI. Parl. 2003-04, nr 2243/3) werd gevraagd een soortgelijke modulering te onderzoeken voor de verkeersbelasting, met name voor wagens die rijden op LPG en voor wagens die al voldoen aan de Euro V-norm.

6. Stappenplan

Het is wenselijk om bij een grondige verschuiving van de verkeersbelastingen in Vlaanderen niet over één nacht ijs te gaan.

In het rapport ‘Quickscan Wegenvignet’ van het departement LIN wordt gewezen op het ‘volger’-voordeel dat Vlaanderen heeft, doordat men kan leren uit goede en slechte voorbeelden uit andere Europese landen. Vooral het gestuntel met de invoering van de Duitse kilometerheffing vorig jaar is een goede illustratie van hoe het niet moet. De randvoorwaarden (zowel op juridisch als op technisch vlak) werden in het rapport uitvoerig in kaart gebracht. Er zijn geen wezenlijke beletsels om een heffingensysteem ook in de typisch Vlaamse situatie (met een heel dicht wegenwet en veel op- en afritten) in te voeren, op voorwaarde dat men de juiste toepassingswijzen en technieken kiest. Toch is een geleidelijke aanpak te verkiezen, zodat men modellen die in het buitenland al veelvuldig beproefd werden, in de Vlaamse praktijk effectief kan toetsen.

Daarbij ligt het voor de hand eerst het voorbeeld van Duitsland te volgen in de overstap van het Eurovignet naar de kilometerheffing. De volgende stap kan het best gezet worden rekening houdend met de nieuwe versie van de Eurovignetrichtlijn. Daarbij zouden alle vrachtwagens boven de 3,5 ton in aanmerking komen.

7. Europa

De Europese Commissie sprak in haar Witboek ‘Een eerlijke vergoeding voor het infrastructuurgebruik’ van 1998 al de wens uit om op middellange termijn over te gaan tot de invoering van een elektronische kilometergebonden heffing voor vrachtwagens. In richtlijn 2004/52/EG “betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingensystemen voor het wegverkeer in de Gemeenschap” worden normen bepaald inzake de technische voorwaarden waaraan elektronische tolheffingensystemen zullen moeten voldoen.

De bijsturing van de Eurovignetrichtlijn waarmee men momenteel bezig is, gaat ook al in die richting. De Europese ministerraad van 21 april 2005 besliste namelijk tot een wijziging van de Eurovignetrichtlijn (1999/62/EG), waarin de criteria vast-

gelegd zijn voor het belasten van vrachtwagens voor het gebruik van wegen. De grote lijnen van die beslissing zijn de volgende:

- heffingen mogen variëren, zowel rekening houdend met de uitstoot (emissieklassen), als met het tijdstip, de plaats, de dag of het seizoen. De twee soorten variaties kunnen ook gecombineerd worden;
- de richtlijn is in eerste instantie bedoeld voor wegen in het TEN (Trans Europees Netwerk), maar lidstaten mogen ook heffingen invoeren op andere wegen;
- enkel infrastructuurkosten (constructiekosten van de laatste dertig jaar) en ongevallenkosten die niet door de verzekering gedekt worden, kunnen verrekend worden;
- een verhoging met 25 percent (‘mark-up’) is enkel mogelijk in berggebieden;
- de besteding van de opbrengsten is geheel vrij (principe van de subsidiariteit). De ministerraad heeft een voorkeur voor een besteding van de opbrengsten binnen de transportsector.

Vanuit Vlaanderen kwam de vraag om ook voor stedelijke gebieden een verhoging (‘mark-up’) toe te staan. Dat werd voorlopig niet goedgekeurd. De Vlaamse bezorgdheid slaat vooral op de tolheffing waarin voorzien wordt in het kader van de BAM-constructie. Als men zich strikt moet beperken tot het doorrekenen van de kosten van de bouw van de Oosterweelverbinding, wordt de financiering van andere projecten van het masterplan (bijvoorbeeld tramverlengingen, opwaardering Albertkanaal, fietswegen enzovoort) bemoeilijkt.

Dit voorstel gaat nu naar het Europees Parlement voor een tweede lezing. Daar zullen zeker nog pogingen worden ondernomen om het bij te sturen. De belangrijkste opmerking van de milieubeweging is dat in het voorstel van de ministerraad geen mogelijkheid is opgenomen om externe kosten (milieuvervuiling) door te rekenen. Als die mogelijkheid er toch komt, verruimt dat de mogelijkheden om ook andere mobiliteitsprojecten mee te financieren.

Tegelijk is het de vraag of de eerste Vlaamse reactie niet te veel ingegeven is vanuit een exclusieve

fixatie op de BAM-financiering. Als men ruimer denkt, in termen van de invoering van een hef-fingensysteem over heel Vlaanderen, worden de mogelijkheden om ook alternatieve vervoersmodi mee te financieren, veel groter.

8. Integratie bestaande en geplande tolheffingen

Op dit ogenblik bestaat er al één tolheffing in Vlaanderen, met name aan de Liefkenshoektunnel. De volgende tarieven zijn er van toepassing:

Tarieven Liefkenshoektunnel op 1 januari 2005:

| | Manueel | Teletol |
|--------------------------------|----------------------------|------------|
| voertuigen lager dan 2,5 meter | 5.00 euro | 2.85 euro |
| voertuigen hoger dan 2,5 meter | 15.00 euro | 11.35 euro |
| | Inclusief BTW (21 percent) | |

Tijdens de werkzaamheden aan de ring lag het tarief voor teletol voor vrachtwagens iets lager. Behalve het onderscheid tussen personenwagens (lager dan 2,5 meter) en vrachtwagens, is er van enige (bijvoorbeeld ecologische) modulering geen sprake. Er is ook geen variatie naargelang het tijdstip. Enkel bij calamiteiten is het gebruik van de tunnel gratis en wordt een schaduwtol betaald door de Vlaamse overheid.

Voor de nog aan te leggen Oosterweelverbinding wordt ook een tolheffing in het vooruitzicht gesteld, waarbij geïndexeerde toltarieven van 2 euro voor personenwagens en van 13 euro voor vrachtwagens in 2001 (2,4 en 15,6 euro in 2010) werden voorgesteld (cf. presentatie in het Vlaams Parlement van 15 februari 2005). Aan andere moduleringen (bijvoorbeeld ecologisch) of variaties (bijvoorbeeld naar tijdstip) wordt niet gedacht. Er blijft discussie bestaan over mogelijke vrijstellingen (voor bewoners, voor intern havenverkeer enzovoort).

Los van de vraag naar de eventuele impact van de Eurovignetrichtlijn op de hoogte van de tol die kan worden geheven, moet wellicht de vraag gesteld worden of het zinvol is beide tolheffingen apart aan te houden, los van een nieuw in te voeren systeem van vignet of kilometerheffingen voor

heel Vlaanderen. In het voorstel van resolutie van Carl Decaluwe en Ludwig Caluwé (*Parl. St. Vl. Parl. 2003-04, nr. 1932/1*) werd bijvoorbeeld ook al gesuggereerd dat de invoering van een wegvignet “tolheffingen op nieuwe infrastructuurwerken (zoals bijvoorbeeld die van het masterplan) overbodig zou maken, omdat ze met de opbrengst van het wegvignet gefinancierd kunnen worden”.

Het lijkt niet meer dan logisch te onderzoeken of bestaande en geplande tolheffingen voor tunnels of bruggen inderdaad niet beter kunnen worden geïntegreerd in (bijvoorbeeld) een stelsel van een veralgemeende kilometerheffing voor vrachtwagens. Het gebruik van een brug of tunnel kan als extra criterium worden opgenomen voor de berekening van een gemoduleerde kilometerheffing. Dat deel van de opbrengst van de Vlaamse kilometerheffing kan worden toegewezen aan de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM).

Voor personenwagens die gebruik maken van tolwegen (in casu de Liefkenshoek tunnel en de Oosterweelverbinding), kan daarnaast worden gewerkt met een systeem van automatische nummerplaatherkenning (ANPR of ‘Automatic Number Plate Reader’). Hoe dan ook dringt de Europese richtlijn 2004/52/EG rond de interoperabiliteit van elektronische tolsystemen aan op de veralgemening van systemen die gebaseerd zijn op satellietpositionering en mobiele communicatie (GSM/GPRS).

9. Technische randvoorwaarden

De randvoorwaarden voor de invoering van een kilometerheffing zijn van groot belang. In het ‘Quickscan-rapport’ werden ze voldoende aangegeven.

- De kilometerheffing kan het best worden toegepast over het hele wegennet, en niet enkel op de hoofdwegen en de primaire wegen, om sluipverkeer naar secundaire of lokale wegen te voorkomen. Een klassiek sterk argument tegen rekeningrijden was dat uit Nederlandse studies bleek dat rekeningrijden meer verkeer veroorzaakt, dat het aanleiding geeft tot meer overlast op kleinere wegen en dat er bovendien meer ongevallen zouden gebeuren. Dat kan natuurlijk niet de bedoeling zijn. Minister Van

Brempt stelt terecht dat een nieuw heffingssysteem niet tot nieuwe vormen van overlast mag leiden.

- Bij de keuze van de controletechnologie (transponders bijvoorbeeld ‘on board units’ enerzijds en bakens op of langs de weg of GPS-detectiesystemen anderzijds) moet rekening worden gehouden met de kostprijs van het systeem, de flexibiliteit van het systeem, de mogelijke fraudegevoeligheid, de afstemming op systemen in het buitenland en de bescherming van de privacy van de chauffeurs. Bijzondere aandacht is nodig voor een efficiënte registratie van occasionele gebruikers zonder dat dat leidt tot buitensporige meerkosten. Uiteraard mogen geen systemen gekozen worden die het congestierisico verhogen. Maar zoals hierboven al werd aangegeven, heeft Europa de marges terzake al sterk vastgelegd.

10. Samen met de federale overheid en de andere gewesten beslissen

Vlaanderen kan niet op zijn eentje beslissen over een dergelijke verschuiving van de verkeersbelastingen. De beslissing om uit de huidige Eurovignetregeling te stappen, moet samen met de andere gewesten worden genomen. Als men op korte tijd een nieuwe regeling wenst, is het belangrijk bijna onmiddellijk onderhandelingen te starten met de federale overheid inzake de inning van de bestaande verkeersbelastingen en het handhavingsbeleid na de invoering van het nieuwe systeem.

Het zou een goede zaak zijn dat de drie gewesten het eens kunnen worden over een geïntegreerd systeem. Als men rekening houdt met de richting die Europa uit wil op middellange termijn, moet dat mogelijk zijn.

Eloi GLORIEUX

Rudi DAEMS

Jos STASSEN

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

Het Vlaams Parlement,

– heeft kennis genomen van het rapport ‘Quickscan Wegenvignet’ van het departement LIN van april 2005;

– onderschrijft de beslissing van de Vlaamse Regering om het Quickscan-rapport te bespreken met het maatschappelijk middenveld;

– vraagt de Vlaamse Regering:

1° de verkeersbelasting, de belasting op de inverkeerstelling en het Eurovignet voor vrachtwagens te vervangen door een sturende kilometerheffing. Die vervanging moet in verschillende stappen gebeuren:

a) in eerste instantie wordt zo snel mogelijk, naar Duits model, een kilometerheffing voor vrachtwagens van meer dan 12 ton ingevoerd met een ecologische modulering naargelang het type vrachtwagen en de milieuprestaties van het voertuig;

b) vervolgens wordt de kilometerheffing, overeenkomstig de geplande aanpassing van de Eurovignetrichtlijn (1999/62/EG), uitgebreid naar alle vrachtwagens van meer dan 3,5 ton;

c) ten slotte wordt de veralgemeende kilometerheffing voor vrachtwagens verder gemoduleerd, rekening houdend met het tijdstip (al dan niet spits tijden) en de zones (al dan niet congestiegevoelige zones) van de verplaatsing;

2° te onderzoeken of bestaande en geplande tolheffingen voor tunnels of bruggen (met name de bestaande tolheffing voor de Liefkenshoektunnel en de geplande tolheffing voor de nieuwe Oosterweelverbinding) voor vrachtwagens niet beter kunnen worden geïntegreerd in een stelsel van een veralgemeende kilometerheffing voor vrachtwagens. Het gebruik van een brug of tunnel kan als extra criterium worden opgenomen voor de berekening van een gemoduleerde kilometerheffing. Dat deel van de opbrengst

van de Vlaamse kilometerheffing kan worden toegewezen aan de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel;

3° bij de fiscale omzetting de aanbevelingen te volgen van de studie ‘Quickscan Wegenvignet’ van het departement LIN, met name:

a) de kilometerheffing voor vrachtwagens toe te passen voor het hele wegennet en niet enkel op de hoofdwegen en de primaire wegen, om sluijverkeer naar secundaire of lokale wegen te voorkomen;

b) bij de keuze van de controletechnologie rekening te houden met de kostprijs van het systeem, de flexibiliteit van het systeem, de mogelijke fraudegevoeligheid, de afstemming op systemen in het buitenland en de bescherming van de privacy van de chauffeurs, en met de behoeften van occasionele gebruikers van onze wegen. Uiteraard mogen geen systemen worden gekozen die het congestierisico verhogen;

c) op tijd onderhandelingen te starten met de federale overheid over de inning van de bestaande verkeersbelastingen en het handhavingsbeleid;

d) op tijd onderhandelingen te starten met de andere gewestoverheden om uit het nationale Eurovignet te stappen en om in de mate van het mogelijke tot een uniform systeem te komen of op zijn minst overeenstemming te bereiken over de systemen die men per gewest wil invoeren;

e) op Europees niveau aan te dringen op een nieuwe Eurovignetrichtlijn die zoveel mogelijk mogelijkheden biedt om naast kosten voor de aanleg, onderhouds- en ongevallenkosten ook andere kosten (zoals kosten voor milieu en gezondheid) door te rekenen, zodat de mogelijke besteding van de opbrengst van de heffing ook aanzienlijk kan worden verruimd (cf. *Parl. St.* VI. Parl. 2004-05, nr. 315/2);

4° zo snel mogelijk zelf een positie in te nemen omtrent het Quicksan-rapport, zodat ambtelijk overleg en overleg met het middenveld op basis van concrete voorstellen kan verlopen, waardoor men op korte termijn tot een technisch onderbouwde en breed gedragen oplossing komt.

Eloi GLORIEUX

Rudi DAEMS

Jos STASSEN
