



MILIEU - EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

Oriëntatienota

van 22 november 2005

**inzake de invoering van een heffingsysteem
voor het wegverkeer in Vlaanderen**

D/2005/7080/A46

Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding

© 2005 Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen

Kliniekstraat 25, vierde verdieping

B-1070 Brussel

tel. 02-558 01 30

fax 02-558 01 31

e-mail: info@minaraad.be

internet: www.minaraad.be

Krachtlijnen

In het kader van de Vlaamse Klimaatconferentie en in het kader van het maatschappelijk debat naar aanleiding van de 'Quickscan-studie' werd een studiedocument opgesteld, dat in de raadszitting van 29 september 2005 ter kennis werd genomen. De voorliggende oriëntatienota vormt een aanvulling op dit studiedocument en formuleert concrete oriëntaties i.v.m. de invoering van een heffingsysteem, rekening houdend met de synergie die er bestaat tussen mobiliteit en klimaatverandering en overige milieuproblemen. De Raad wenst er dan ook op te wijzen dat het meest wenselijke heffingsysteem datgene zal zijn dat over de hele lijn de meest positieve resultaten behaalt. In dit opzicht pleit de Raad dan ook voor de invoering van een slimme kilometerheffing. Dit systeem levert immers de meeste baten op, zowel vanuit mobiliteitsstandpunt als vanuit milieukundig en sociaal standpunt.

De MiNa-Raad pleit dan ook voor een snelle, gefaseerde invoering van een sterk gedifferentieerde kilometerheffing, die gedifferentieerd kan worden naar plaats, tijd, milieukeurmerken van het voertuig en rijgedrag. Dit financiële instrument is immers uiterst belangrijk om de externe kosten in rekening te kunnen brengen en om de vraag naar transport te beheersen. Een differentiatie naar plaats en tijd is onontbeerlijk aangezien de externe kosten van het wegverkeer sterk verschillen naargelang de plaats en het tijdstip van de verplaatsing. De baten van een kilometerheffing zullen pas volledig tot uiting komen indien het personenverkeer ook gevat wordt in het systeem. In dit opzicht pleit de MiNa-Raad dan ook voor een snelle openvolging van de twee fasen bij de invoering van de kilometerheffing.

De slimme kilometerheffing zal een belangrijke reductie (tot 15%) van het aantal voertuigkilometers met zich meebrengen en zal leiden tot een hogere bezettings- en beladingsgraad. Bovendien wordt de modal shift voor personenverkeer en voor goederenvervoer in de hand gewerkt. Het gedragssturende effect van de kilometerheffing zal ook de congestieproblematiek afzwakken en zal de verkeersleefbaarheid en verkeersveiligheid verbeteren en de geluidsoverlast verminderen. Bovendien stuurt een sterk gedifferentieerde kilometerheffing aan op een verbetering van de milieuprestatie per gereden kilometer op vlak van energiegebruik en op vlak van CO₂- (-15%), NO_x- (-42%), fijn stof-(-23%), PAK's (-25 à -60%) en VOS-emissies (-10 % tot -35%).

Een sterk gedifferentieerde kilometerheffing is bovendien sociaal rechtvaardig en houdt een sturing in naar het principe 'de vervuiler betaalt'.

De opbrengsten van de kilometerheffing kunnen besteed worden aan het evenwichtig uitbouwen van een duurzame mobiliteit (met aandacht voor alle transportmodi), maar de inkomsten uit de kilometerheffing moeten ook besteed worden aan het verminderen van de externe milieu- en sociale kosten. De hoogte van de inkomsten zal afhankelijk zijn van

het type kilometerheffing: budgetneutraal of een extra toeslag om de externe kosten (volledig of grotendeels) te internaliseren. Er moet bovendien gewezen worden op de onzichtbare opbrengsten: minder congestie, minder luchtvervuiling, minder ongevallen en dus minder verkeersslachtoffers. Dit brengt belangrijke maatschappelijke baten met zich mee: de externe kosten worden immers vermeden.

De slimme kilometerheffing zal binnen een policy-mix door andere maatregelen begeleid moeten worden om de effectiviteit te vergroten en er moeten flankerende maatregelen getroffen worden.

Inhoud

	Krachtlijnen	5
	Inhoud	7
	Inleiding	9
	I. Situering	11
	II. Oriëntaties	17
	2.1. Het effect van een variabele kilometerheffing op de mobiliteitsproblematiek: algemeen	17
	2.2. Aanbevelingen voor de invoering van een gefaseerde slimme kilometerheffing in Vlaanderen	18
	2.3. De opbrengsten van een kilometerheffing	20
	2.4. Milieuaspecten van de slimme kilometerheffing	22
	2.5. Sociale aspecten van de slimme kilometerheffing	23
	2.6. Flankerende maatregelen	24
	III. Conclusie	29
Bijlage 1	Overzicht van de effecten van verschillende heffingsystemen (voor Vlaanderen) (bron: MiNa-Raad. Studiedocument over de invoering van een heffingsysteem voor het wegverkeer. September 2005)	32

Inleiding

Vlaams minister van Mobiliteit Van Brempt liet een studie opmaken over de invoering van een heffingsysteem voor het wegverkeer: de 'Quickscan-studie-wegenvignet'. Alvorens een nieuw systeem in te voeren, heeft de Vlaamse Regering besloten om een breed maatschappelijk debat te organiseren waarin de nagestreefde doelstellingen onderzocht worden.

Afhankelijk van de vooropgestelde doelstellingen zal immers een ander heffingsysteem moeten ingevoerd worden. Dit maatschappelijk debat wordt georganiseerd door de SERV en loopt tot medio december 2005.

Op 6 juni 2005 werd door minister Peeters het startschot gegeven van de Vlaamse klimaatconferentie, die opgezet werd als een uitgebreid consultatieproces inzake klimaatbeleid. Tijdens de klimaatconferentie en het vervolgtraject zullen prioritaire beleidsdoelstellingen geformuleerd worden die op korte termijn tot een ambitieus Vlaams klimaatbeleidsplan 2006-2012 kunnen verenigd worden. Mobiliteit vormde een belangrijk aandachtspunt in deze debatten.

Op lange termijn is het de bedoeling tot een koolstofarme en duurzame Vlaamse samenleving te komen. Op 18 oktober 2005 werd het eerste bilan van de klimaatconferentie voorgesteld: er werden 365 aanbevelingen voor de Vlaamse Regering geformuleerd. Hier eindigt het traject echter niet, de tweede fase loopt tot juni 2006.

Aangezien er een duidelijke synergie bestaat tussen de invoering van een heffingsysteem voor het wegverkeer en de aanbevelingen die binnen de klimaatconferentie kunnen leiden tot een 'koolstofarme samenleving' en gezien het grote belang dat de MiNa-Raad hecht aan de mobiliteitsproblematiek, werd een studiedocument opgesteld om de leden van de MiNa-Raad in het kader van de beide processen achtergrondinformatie aan te reiken over het effect van verschillende heffingsystemen.

De voorliggende oriëntatienota vormt een aanvulling op het studiedocument, dat in de raadszitting van 29 september 2005 ter kennis werd genomen. De MiNa-Raad wenst met deze oriëntatienota een duidelijk signaal te geven in het kader van beide processen. Daarom worden een reeks aanbevelingen geformuleerd, verder bouwend op de analyse in het studiedocument van september 2005. Met deze nota wenst de MiNa-Raad te reflecteren over de problematiek en dit met een duidelijk accent op de milieuvoordelen die een heffingsysteem met zich mee kunnen brengen. De gekozen vorm, namelijk het 'format' oriëntatienota, betekent dat de raadsleden de hoofdlijnen onderschrijven maar niet noodzakelijk elke detailuitspraak. De oriëntatienota laat in dit opzicht ruimte vrij voor verdere discussie. De MiNa-Raad keurde de oriëntatienota goed tijdens de Raadszitting van

22 november 2005. Het ACV, het ABVV, de ACLVB, het Voka-Vlaams Economisch Verbond, de Unizo en de Boerenbond hebben zich onthouden bij de voorliggende oriëntatienota.

Hubert David
Voorzitter MiNa-Raad

I. Situering

- [1] **Algemene schets van de mobiliteitsproblematiek.** Iedereen zal het erover eens zijn dat het mobiliteitsgebeuren, zoals het zich vandaag voordoet, de nodige problemen met zich meebrengt en voor verbetering vatbaar is. De transportsector veroorzaakt bijvoorbeeld luchtverontreiniging met schade voor mens en natuur tot gevolg en is tevens verantwoordelijk voor geluidshinder, lichthinder, versnippering en barrièrewerking, klimaatverandering, enz. Een belangrijk knelpunt in de mobiliteitsproblematiek is het 'fileleed'. Dit veroorzaakt onder meer: tijdverspilling, een extra milieubelasting omwille van de stilstaande voertuigen, frustraties die bijdragen tot een figuurlijke verzuring van de maatschappij (stress,...), enz. Ook het hoge aantal ongevallen met gewonden en verkeersdoden is een nijpend probleem. Zo werd becijferd dat de verkeersslachtoffers (zowel doden als gewonden in België) de Belgische staat ca. € 12,5 miljard kosten¹ in 2002.
- [2] **Externe kosten van het wegtransport.** De negatieve effecten van het mobiliteitsgebeuren kunnen o.a. ook in geldwaarden uitgedrukt worden. Zo zijn er cijfers bekend voor de marginale externe kosten van het wegtransport ten gevolge van ongevallen, congestie, luchtvervuiling en klimaatverandering. Deze kosten lopen hoog op. Een personenwagen aangedreven door benzine veroorzaakt ca. € 45 externe kosten per 100 voertuigkilometers, een zware vrachtwagen veroorzaakt tot ca. € 95 externe kosten per 100 voertuigkilometers. De congestiekosten leveren de grootste bijdrage aan de marginale externe kosten. Maar indien niet de marginale maar de totale externe kosten beschouwd worden, zijn de milieuschadetekosten groter dan de congestiekosten².

Van deze veroorzaakte negatieve externaliteiten wordt slechts een deel aangerekend aan de gebruiker, onder vorm van belastingen. Gemiddeld liggen de externe kosten momenteel driemaal hoger dan de som van alle belastingen op het wegverkeer, volgens een studie van De Ceuster³ (2004)⁴. Bovendien verschillen de negatieve externe kosten van het wegverkeer sterk naargelang de plaats (stedelijk gebied versus platteland) en het verplaatsingstijdstip (piek- versus daluren). De grootste externe kosten worden veroorzaakt in stedelijk gebied tijdens de spitsuren.

1) De Standaard, 11/10/2005. Verkeer kost België elk jaar 12,5 miljard. Gebaseerd op een studie van De Brabander, Universiteit Hasselt.

2) Mira-T, VMM 2004.

3) De Ceuster G., Internalisering van externe kosten van wegverkeer in Vlaanderen, Studie uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse Milieumaatschappij, MIRA, MIRA/2004/04, Transport & Mobility Leuven.

4) Stef Proost merkte in één van de wegnavigatiedebatten terecht op dat wanneer de kosten effectief zouden worden geïnternaliseerd, dit zou leiden tot een gewijzigd verplaatsingsgedrag, waardoor de externe kosten gemiddeld zouden dalen. In ieder geval zou dit dus betekenen dat de kostprijs van het wegverkeer met minder dan een factor 3 zou verhogen.

- [3] **Sociale aspecten van het mobiliteitsprobleem.** Afgezien van de problemen die met mobiliteit gepaard gaan, is het 'mobiel zijn' onmisbaar: we verplaatsen ons naar en van de werkplaats, we verplaatsen ons in onze vrije tijd om aan sport te doen, om vrienden te bezoeken enz. De toegang tot mobiliteit is echter niet evenredig verdeeld. Er is sprake van vervoersarmoede (of een toenemende persoonsgebonden onbereikbaarheid) en een toenemende vervoersongelijkheid tussen autorijders en openbaar vervoergebruikers. Zo is toegang tot het openbaar vervoer afhankelijk van de woonplaats en de dienstregelingen aan de dichtstbijzijnde halteplaatsen. En kan (of wil) niet iedereen zich een auto veroorloven⁵. Zij die minder welstellend zijn, zijn meestal aangewezen op het openbaar vervoer en zijn hiervan afhankelijk om zich te kunnen verplaatsen en deel te nemen aan het maatschappelijk gebeuren.
- [4] **Streven naar duurzame mobiliteit.** Aangezien de MiNa-Raad uitgaat van het streven naar een 'duurzame' mobiliteit, kan nagegaan worden in welke mate een heffingsysteem bijdraagt tot het realiseren van de langetermijndoelstellingen⁶:
- **economisch:** streven naar een optimale bereikbaarheid voor alle maatschappelijke functies, waarbij de gebruiker de juiste prijs betaalt rekening houdend met alle externe kosten;
 - **sociaal:** verbeteren van de verkeersveiligheid en de (verkeers)leefbaarheid en het verhelpen van vervoersongelijkheid door het verbeteren van de toegankelijkheid en door een aanvaardbaar niveau van mobiliteit te halen;
 - **ecologisch:** beperken van de milieuschade van het transport tot een aanvaardbaar niveau; de milieuperformantie, bezettingsgraad en beladingsgraad van de vervoersmiddelen verhogen en een verschuiving naar meer milieuvriendelijke vervoersmodi realiseren.
- [5] **Noodzaak aan economische instrumenten binnen een mix van beleidsinstrumenten om tot duurzame mobiliteit te komen.** Er bestaan verschillende instrumenten en pistes om tot duurzame mobiliteit te komen. Er moet echter een evenwichtige en effectieve mix van beleidsinstrumenten uitgebouwd worden om dit te bereiken. Binnen de waaier van ingezette beleidsinstrumenten vervullen **gedragssturende economische instrumenten** een cruciale rol om tot **een volwaardig push-pull beleid te komen**. Dit houdt in dat milieuvriendelijke alternatieven worden aangemoedigd en milieubelastende activiteiten worden ontmoedigd. In het algemeen worden push-maatregelen als meer efficiënt aanschouwd dan pull-maatregelen⁷. Economische gedragssturende instrumenten vormen zo'n push-maatregel. Deze instrumenten leveren de grootste welvaartsefficiëntie op en zijn op lange termijn ook de enige instrumenten die echt kunnen werken⁸. Bij voorkeur zal de veroorzaakte milieuvervuiling toegewezen worden aan de effectieve vervuiler en zal de overheid de kosten kunnen doorrekenen aan de vervuilers zelf. Hierdoor ontstaat een responsabiliserend effect. De effectiviteit van economische instrumenten wordt mee bepaald door een goed uitgebouwd handhavingsbeleid.
- [6] Om tot duurzame mobiliteit te komen, werd in het kader van de klimaatconferentie een hiërarchie gedefinieerd, zijnde:
- kies voor de beste locatie voor de woon- en werkplaats, zodat die duurzaam verplaatsingsgedrag mogelijk maakt;

5) Anno 2001 beschikte een kwart van de Vlamingen niet over een auto, terwijl een kwart er twee of meer had. Bij fietsen vinden we deze onevenwichtige verdeling eveneens terug: ruim een vijfde van de huishoudens had geen enkele fiets, terwijl een kwart er drie of meer bezaten. (VRIND, 2004/2005)

6) De langetermijndoelstellingen worden in het Mobiliteitsplan Vlaanderen gedefinieerd. Bron: Departement LIN, Mobiliteitscel. Mobiliteitsplan Vlaanderen, naar een duurzame mobiliteit in

Vlaanderen. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, 2003, 170p.

7) Cf. 'Het klimaat aan de orde van de dag: 365 voorstellen voor het Vlaamse klimaatbeleid.' Aanbevelingen uit de Vlaamse Klimaatconferentie, 18 oktober 2005.

8) MiNa-Raad, Advies van 5 maart 1998 over Mobiliteit en Infrastructuur, afl. 1998/7.

- organiseer je verplaatsingen zo rationeel mogelijk, om onnodige verplaatsingen te vermijden;
- gebruik het duurzaamste verplaatsingsmiddel dat tot je beschikking staat;
- als je een auto koopt, kies dan het milieuvriendelijkste model dat bij je behoeften past;
- als je met de auto rijdt, rijd er dan milieuvriendelijk mee.

Een goed prijsinstrument heeft een invloed op alle niveaus van duurzame mobiliteit. Op korte termijn zal het vooral inspelen op het individuele gedrag: kiezen tussen autogebruik of openbaar vervoer, het tijdstip van verplaatsing, het rijgedrag zelf. Op langere termijn zal het een rol spelen wanneer de consument een nieuw voertuig wil kopen, evenals bij het kiezen van een woonplaats of het inplanten van een nieuwe bedrijfsvestiging.

- [7] De MiNa-Raad zal ieder prijsinstrument afwegen tegen de bijdrage dat het levert aan het bereiken van duurzame mobiliteit. Concreet moet het prijsinstrument leiden tot een positieve score op zoveel mogelijk criteria uit de volgende lijst:
- verminderen van het energiegebruik;
 - verminderen van de uitstoot van broeikasgassen (CO₂, CH₄, N₂O, HFK's);
 - verminderen van luchtvervuiling (fijn stof, SO₂, NO_x, VOS);
 - verminderen van lawaaihinder;
 - verminderen van de congestie;
 - verminderen van de verkeersonveiligheid;
 - verhogen van de mobiliteit.

- [8] **Aandacht voor de invloed van heffingsystemen op milieuaspecten.** Er kunnen verschillende heffingsystemen voor het wegverkeer uitgewerkt worden. In het studiedocument⁹ van de MiNa-Raad d.d. september 2005 werd een overzicht gegeven van de mogelijke systemen en hun impact op het mobiliteitsgebeuren en op de milieuaspecten. In bijlage 1 wordt het overzicht gegeven, zoals in het studiedocument werd opgebouwd.

In het kader van deze oriëntatienota gaat ook de nodige aandacht uit naar de invloed van de heffingsystemen op de milieuaspecten en dit in het bijzonder naar het reductiepotentieel i.v.m. de CO₂-uitstoot. Uit het milieuprofiel van de transportsector blijkt immers dat deze sector verantwoordelijk is voor ca. 16% van de totale uitstoot van CO₂-equivalenten (in de periode 2002-2004)¹⁰. Met andere woorden, de transportsector prijkt op de derde plaats in de ranglijst van sectoren die verantwoordelijk zijn voor de broeikasgasemissies. In Vlaanderen lag de uitstoot van broeikasgassen immers in 2003 bijna 4 Mton CO₂-equivalenten boven het referentieniveau van 1990 of met andere woorden 4,5% hoger dan in 1990. Deze cijfers zijn allesbehalve rooskleurig aangezien ze in fel contrast staan met het engagement in het kader van het Protocol van Kyoto. Vlaanderen heeft zich immers geëngageerd om tijdens de periode 2008-2012 een broeikasgasreductie van 5,2 % ten opzichte van de emissie in 1990 te realiseren. Als tussentijdse doelstelling heeft Vlaanderen zich een stabilisering van de uitstoot in 2005 ten opzichte van het referentiejaar 1990 vooropgesteld. Voor de sector 'verkeer' wordt een stabilisatie van de CO₂-emissie t.o.v. 1990 als doelstelling vooropgesteld tegen 2010.

De toename van de uitstoot in Vlaanderen is voornamelijk te wijten aan een stijging van de CO₂-emissie. Ook in de transportsector is de uitstoot van CO₂ verantwoordelijk voor 96% van de totale uitstoot aan broeikasgassen. Het wegverkeer (zowel personen- als goederen-transport via de weg) is verantwoordelijk voor 98% van de CO₂-uitstoot van de transportsector¹¹. Bovendien heeft zich sinds 1995 slechts een relatieve ontkoppeling van de broeikasgasuitstoot ten opzichte van het aantal personenkilometers voorgedaan, terwijl

9) MiNa-Raad. Studiedocument over de invoering van een heffingsstelsel voor het wegverkeer. September 2005.

10) Mira-T 2004, VMM.

11) MiNa-Raad. Studiedocument over de invoering van een heffingsstelsel voor het wegverkeer. September 2005, p. 11. Bron: cijfers Mira-T 2004, VMM.

voor de overige pollutanten zich een absolute ontkoppeling heeft voorgedaan¹² (met een absolute daling van de uitstoot verzurende emissies, ozonprecursoren en PM_{10} (uitlaat)). Tussen 1995 en 2001 was er ook slechts een relatieve ontkoppeling tussen het energiegebruik en de daaraan gekoppelde CO_2 -emissie en de transportstromen van het goederenvervoer¹³.

Het verkeer stootte in 2003 24 % meer CO_2 uit dan in 1990, of met andere woorden de 'afstand tot het doel' voor de transportsector bedraagt nog 2775 kton CO_2 (in 2003).¹⁴ Ook andere milieuparameters mogen echter niet uit het oog verloren worden. Zo vormt fijn stof een belangrijk probleem in geïndustrialiseerde landen. In Vlaanderen is het de pollutant met de grootste impact op de volksgezondheid. In de nieuwe EU thematische strategie voor luchtverontreiniging worden strengere normen voor luchtkwaliteit vooropgesteld tegen 2020 voor zwavel, stikstof, roetdeeltjes, ammoniak, fijn stof en ozon. Aangezien transport een belangrijke verantwoordelijkheid draagt voor de luchtvervuiling, zal deze sector geconfronteerd worden met bijkomende milieumaatregelen.

Uit een rapport van het Milieu en Natuurplanbureau (Nederland)¹⁵ blijkt dat de grenswaarde voor fijn stof (PM_{10}) waarschijnlijk niet haalbaar is tegen 2020, zelfs niet als de thematische strategie lucht wordt gevolgd. Fijn stof brengt belangrijke gezondheidsrisico's met zich mee: fijn stof veroorzaakt onder andere longaandoeningen. Grootschalige overschrijdingen zullen waarschijnlijk opgelost worden, maar lokale overschrijdingen blijven mogelijk. West-Nederland en Vlaanderen zijn zeer gelijkaardig inzake deze problematiek. Er kan dan ook verwacht worden dat Vlaanderen de doelstellingen voor fijn stof ook niet zal halen tegen 2020. Bijkomende maatregelen zullen dus nodig zijn. Er moet op gewezen worden dat het wegverkeer een grote bijdrage levert aan de slechte luchtkwaliteit ten gevolge van fijn stof. Uit het Mira-T 2004 blijkt dat de volledige transportsector verantwoordelijk is voor ca. 34% van de totale emissie van fijn stof naar de lucht (fractie $PM_{2,5}$) in Vlaanderen. Het aandeel van het wegverkeer in de totale 'fijn stof verontreiniging' van het transport in de lucht (fractie PM_{10}) bedraagt ca. 80 %¹⁶. Het goederenvervoer en het personenvervoer over de weg leveren ca. dezelfde bijdrage aan deze 80%. Als de invoering van een heffingsysteem voor het wegtransport een belangrijke bijdrage kan leveren aan het verlagen van de fijn stofverontreiniging in lucht, mag dit zeker niet uit het oog verloren worden.

- [9] **Verfijning onderzoeksdomein oriëntatienota.** Uit het studiedocument over de invoering van een heffingsysteem voor het wegverkeer in Vlaanderen (zie ook bijlage 1) blijkt dat een kilometerheffing tot één van de beste vormen van heffingsystemen wordt gerekend. Een sterk gevarieerde kilometerheffing levert een belangrijke bijdrage aan de mobiliteitsproblematiek op vlak van congestie, verkeersleefbaar- en verkeersveiligheid en draagt bij tot een daling van de totale mobiliteit (dus een verhoging van de efficiëntie in de vervoerssector). Bovendien blijkt op basis van het studiedocument dat een sterk gedifferentieerde kilometerheffing ook ecologisch één van de beste oplossingen is en dat deze oplossing tegelijkertijd een sociaal verantwoord model vormt. Het ecologisch beste model zou dus in dit geval ook het beste aansluiten bij een sociaal verantwoord model, rekening houdend met de besteding van de opbrengsten. Daarom wordt in deze oriëntatienota verder ingegaan op de

12) Mira-T 2004, VMM (zie eco-efficiëntie van het transport (Vlaanderen, 1995-2003). Zie ook het studiedocument over de invoering van een heffingsysteem, september 2005, p 7.

13) Mira-T 2004, VMM (zie eco-efficiëntie van het transport (Vlaanderen, 1995-2003). Zie ook het studiedocument over de invoering van een heffingsysteem, september 2005, p 7.

14) MiNa-Raad. Studiedocument over de invoering van een heffingsysteem voor het wegverkeer. september 2005. Zie ook:

MiNa-Raad, Advies van 4 december 2003 over het Mobiliteitsplan Vlaanderen, afl. 2003/69.

15) Milieu- en Natuurplanbureau. Gevolgen voor Nederland van de EU thematische strategie voor luchtverontreiniging, 1 november 2005.

16) MiNa-Raad, Studiedocument over de invoering van een heffingsysteem voor het wegverkeer in Vlaanderen, september 2005, p.9.

‘slimme kilometerheffing’ en worden enkele aanbevelingen geformuleerd (zie hoofdstuk II).

Indien de maatschappelijke debatten omwille van uiteenlopende politieke redenen of omwille van interne belangenconflicten tussen de deelnemers (persoonlijke beweegredenen van bepaalde doelgroepen) toch zouden focussen op of zouden leiden tot de invoering van een ander heffingsysteem, dan moet er op gewezen worden dat ook dit systeem aan enkele eisen moet voldoen om milieuperformant te zijn en sociaal rechtvaardig te zijn. In de volgende alinea worden enkele aandachtspunten of suggesties gemaakt. Beide debatten vormen immers de ideale gelegenheid om meerdere problemen i.v.m. mobiliteit gelijktijdig aan te pakken en op te lossen. De milieudimensie en de sociale dimensie mag dus zeker niet over het hoofd gezien worden.

- Indien bijvoorbeeld toch gekozen zou worden voor de invoering van een wegvignet, kan ervoor gepleit worden om ook dit vignet te differentiëren naar plaats (en tijd) zodanig dat een sturend effect ontstaat. (Zo kan het vignet duurder zijn om ook van de autosnelwegen gebruik te maken).
- Zo zal er bij een budgetneutrale variabelisatie van de brandstofaccijnzen of bij een algemene verhoging van de brandstofaccijnzen rekening moeten worden gehouden met de huidige ‘onderbelasting’ van diesel. Zowel naar NO_x als op vlak van fijn stof (dat een zware impact heeft op de gezondheid van de mens) is diesel immers minder milieuperformant. Een correctie van de belastingen is dan ook raadzaam.
- De invoering van een péage-systeem of een tolheffing op nieuw aan te leggen wegvakken wordt zeer negatief beoordeeld (zie bijlage 1) en als niet zinvol beschouwd voor Vlaanderen! In de debatten moet hier dan ook zeker op gewezen worden.
- Cordon- of zonetol (stedelijke tolheffingen) vormen enkel plaatselijk een oplossing. Aangezien dit systeem slechts een beperkte scope heeft, zal het dus bij voorkeur gecombineerd worden met andere systemen die wel een regionale (Vlaamse) werking hebben. Onderzoek van De Borger toont aan dat¹⁷ de effecten van een cordon- of zonetol sterk verhoogd kunnen worden als dit gecombineerd wordt met een doorgedreven parkeerbeleid. Om de stedelijke bereikbaarheid niet in het gedrang te brengen moet dit systeem geflankeerd worden door een verbetering van het openbaar vervoersaanbod.
- Een congestieheffing tijdens de spits kan positieve effecten hebben (op het fileprobleem) en kan een modal shift veroorzaken. Volgens De Borger¹⁸ zal er echter bijkomend onderzoek nodig zijn om dit te bevestigen, aangezien er geen extrapolatie kan gemaakt worden naar de Belgische situatie.
- Een snelle invoering van een kilometerheffing voor vrachtverkeer wordt als positief aanschouwd. Er moet echter over gewaakt worden dat zich geen verschuiving van het goederenvervoer naar kleinere, niet belaste ‘personenwagens’ zal voordoen. Het sturend effect van dit systeem moet alleszins op langere termijn geëvalueerd worden, gezien de opmerkingen geformuleerd onder de studie van het Milieu- en Natuur Planbureau¹⁹. Dit systeem zou immers enkel op korte termijn een sturend effect naar schone vrachtwagens opleveren, indien de huidige voertuigklassen worden gehanteerd voor de differentiatie.

De flankerende maatregelen die voor de kilometerheffing geformuleerd worden (zie alinea 2.6) zullen ook gelden voor de hierboven vermelde systemen. De invoering van een heffingsysteem voor het wegverkeer zal immers slechts een gedeeltelijke oplossing van de mobiliteitsproblematiek zijn en moet steeds binnen een policy-mix benaderd worden.

17) Bruno De Borger. Mobiliteit, rekeningrijden en de prijsstructuur in de transportsector. 2005, Wilrijk, vkw Denktank, 47p.

18) Bruno De Borger. Mobiliteit, rekeningrijden en de prijsstructuur

in de transportsector. 2005, Wilrijk, vkw Denktank, 47p.

19) Milieu en Natuur Planbureau. Milieu-effecten Anders Betalen voor Mobiliteit. MAP-Milieu, Nederland, mei 2005, 57p.

II. Oriëntaties

2.1. Het effect van een variabele kilometerheffing op de mobiliteitsproblematiek: algemeen

- [10] **De algemene invoering van een slimme kilometerheffing of sterk gedifferentieerde kilometerheffing.** Als (gedeeltelijke) oplossing voor de mobiliteitsproblematiek is de Raad steeds een overtuigd voorstander geweest van de invoering van een ‘slimme kilometerheffing’ die *gevarieerd en gedifferentieerd kan worden naar plaats, tijd, milieukeurmerken van het voertuig en rijgedrag*. Dit instrument is immers uiterst belangrijk om de externe kosten in rekening te kunnen brengen en om de vraag naar transport te beheersen. Een differentiatie naar plaats en tijd is onontbeerlijk aangezien de veroorzaakte externe kosten van wegverkeer sterk verschillen naargelang de plaats en het tijdstip van de verplaatsing (zie [2]). Deze stelling wordt onderschreven door wetenschappelijke studies die een sterk gevariabiliseerde kilometerheffing als het meest efficiënte instrument aanduiden (zie studiedocument en bijlage 1).

De algemene invoering van een slimme kilometerheffing, zowel voor vracht- als personenverkeer, zal een belangrijke reductie van het aantal voertuigkilometers met zich meebrengen. Zo zal het aantal afgelegde voertuigkilometers met 15 % kunnen dalen (zie bijlage 1). Ook een hogere bezetting- en beladingsgraad (energie-efficiëntie) en een verschuiving naar meer milieuvriendelijke en veiligere vervoermiddelen en vervoersmodaliteiten (modal shift) zullen in de hand gewerkt worden. Het gedragssturende effect van de kilometerheffing zal dus een belangrijk onderdeel vormen van een volwaardig push-pull beleid en werkt bovendien positief ten opzichte van meerdere mobiliteitsproblemen (zie ook 2.4 Milieuaspecten van de slimme kilometerheffing). Ook de congestieproblematiek zal deels verholpen worden door het gedragssturende effect van een geavanceerde kilometerheffing. Zij die de spitsuren kunnen vermijden zullen immers de financiële prikkel krijgen om dit ook te doen.

- [11] **Leefbaarheid en verkeersveiligheid.** De kilometerheffing zal door zijn sturend effect ook een positieve invloed hebben op de *leefbaarheid en de verkeersveiligheid*. De kilometerheffing zal het aantal afgelegde kilometers drastisch beperken en zal bovendien een veilige rijstijl aanmoedigen, indien ook gedifferentieerd wordt naar rijgedrag. Door de versnelling (acceleratie) in rekening te brengen zal gestuurd worden naar een meer veilige rijstijl: geleidelijk aan ‘optrekken’ en langzaam rijden. Als het totaal aantal voertuigkilometers daalt, zal ook het aantal gewonden met circa 15 % tot 20 % en het aantal verkeersslachtoffers (doden) met 20 % tot 30 % dalen. Bovendien kan een kilometerheffing gecombineerd worden met een snelheidsbegrenzer (zie ook [27]). In dat geval is er een nog groter effect voor verkeersveiligheid. Aangezien het aantal gereden voertuigkilometers daalt, zal ook de geluidsover-

last dalen (met ca. 20 %) (zie bijlage 1) en zal de leefbaarheid in de omgeving van drukke verkeerswegen toenemen.

- [12] **Communicatie en controle.** Om de hierboven vermelde gedragsturende effecten te kunnen bekomen, moeten de bestuurders wel op de hoogte zijn van de verschillende tarifieringen zodanig dat zij een bewuste keuze kunnen maken. Er zal dus een duidelijke communicatie naar bestuurders toe nodig zijn. De effectiviteit zal uiteraard ook gekoppeld zijn aan een goed uitgebouwd handhavingsbeleid.

Om de tarifiering voor de consumenten te verduidelijken en hun wegwijs te maken in de verschillende tarieven die gebruikt worden al naargelang het wegtype, het tijdstip, de milieukeurmerken van de auto, enz. kan voorgesteld worden om een klantvriendelijk informatiecentrum uit te bouwen waar men met vragen terecht kan. Zo kan bijvoorbeeld ook een website gecreëerd worden die de goedkoopste weg berekent en die tegelijkertijd de mogelijke alternatieven op een rijtje zet (bijvoorbeeld de eventuele busverbinding met tijdstabel, aansluitingsmogelijkheden op overslagterminals...). De communicatie kan ook gebeuren via de OBU²⁰, wegmarkeringen, digitale infoborden langs de weg... .

- [13] **Volledige dekking van het wegennet.** Het wegennet in Vlaanderen / België is zeer dicht in vergelijking met de overige Europese landen. Dit houdt in dat er steeds alternatieve routes te vinden zijn voor de hoofdwegen. Het heffingssysteem mag niet verantwoordelijk zijn voor een verplaatsing van de verkeersstromen naar deze alternatieve wegen. Het heffingssysteem zal dus bij voorkeur het *volledige Vlaamse (Belgische) wegennet* omvatten om sluipverkeer op landelijke wegen tegen te gaan.

- [14] **Afstemming tussen de gewesten.** De Raad wenst erop te wijzen dat een gedegen afstemming met de overige gewesten zal moeten gebeuren. Het is immers zinloos om enkel in Vlaanderen een nieuw systeem in te voeren, gezien de nauwe samenhang van het wegennet met de wegen in en rond het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en met het Waalse wegennet. Bovendien bestaat er een afspraak dat de drie gewesten akkoord moeten zijn als het 'eurovignetsysteem' verlaten wordt, of als het systeem gedifferentieerd wordt tussen de gewesten.

2.2. Aanbevelingen voor de invoering van een gefaseerde slimme kilometerheffing in Vlaanderen

- [15] **Fasering.** De Raad is zich ervan bewust dat de invoering van een gebiedsdekkende, gedifferentieerde kilometerheffing geen sinecure is en de nodige tijd en voorbereiding vraagt. Daarom stelt de MiNa-Raad een duidelijke fasering voor, namelijk:
- in de eerste fase een gedeeltelijke invoering van de slimme kilometerheffing voor het binnen- en buitenlandse vrachtverkeer zwaarder dan 3,5 ton Maximaal Toegelaten Massa;
 - in de tweede fase wordt de kilometerheffing uitgebreid naar het personenvervoer.

Om te vermijden dat zich een verschuiving van zware naar lichte vrachtwagens voordoet, zal de kilometerheffing in de eerste fase zowel voor het zwaar als het licht vrachtvervoer gelijktijdig moeten ingevoerd worden. Dit brengt met zich mee dat het systeem van het Eurovignet verlaten moet worden en dus ook de opbrengsten hiervan. Maar door een snelle invoering van een slimme kilometerheffing voor het vrachtverkeer, zullen alle buitenlandse vrachtwagens – ook de lichte vrachtwagens – betalen voor het gebruik van de (Vlaamse en Belgische) weginfrastructuur. Hierdoor wordt een tot nu toe verloren inkomstenstroom gerecupereerd.

20) OBU: On Board Unit.

De fasering heeft bovendien nog een extra voordeel. Wanneer alle vrachtwagens een OBU (On Board Unit) installeren, zal door de schaalvoordelen van de grootschalige productie de kostprijs van de technologie dalen. Het subsidiëren van de aankoop van de vereiste apparatuur kan overwogen worden om de overgang vlot te laten verlopen. Anderzijds zouden in Oostenrijk nu al OBU's te koop zijn aan 5 euro per toestel.

De MiNa-Raad wenst erop te wijzen dat de fasering in de tijd noodzakelijk zal zijn om het nieuwe gegeven van een gedifferentieerde kilometerheffing te kunnen beheersen en operationaliseren. Maar de verschillende baten en doelstellingen zullen pas volledig tot uiting komen als zowel het goederenvervoer als het personenvervoer in het systeem van de kilometerheffing betrokken zijn. Daarom pleit de Raad ervoor om de tweede fase zo snel mogelijk op te starten. Ook in het licht van de fijn stofproblematiek, waarin zowel het goederenvervoer als het personenvervoer quasi een even grote verantwoordelijkheid dragen, zal een snelle invoering van de tweede fase belangrijk zijn (zie [8], p. 7-8). Eventueel kunnen we nog verdere faseringen invoeren en bijvoorbeeld bedrijfsvoertuigen eerder in het systeem opnemen dan gewone personenwagens.

- [16] **Budgetneutrale kilometerheffing of kostendekkende kilometerheffing.** Een kilometerheffing is een financieel instrument en zal dus logischerwijze (monetaire) opbrengsten met zich mee brengen. De hoogte van de opbrengsten is afhankelijk van hoe het systeem wordt vorm gegeven. Er kunnen twee denkpistes gevolgd worden. Enerzijds kan uitgegaan worden van een *budgetneutrale* kilometerheffing, anderzijds kan ook gepleit worden om bij de invoering van de kilometerheffing een extra *verhoging* in te voeren om de *marginale externe kosten* van het verkeer beter te dekken. In beide gevallen is het echter de bedoeling om de vaste kosten te vervangen en te variabiliseren via de kilometerheffing, op basis van de afgelegde afstand. De MiNa-Raad is voorstander van een extra verhoging van de kilometerheffing om de marginale externe kosten te dekken, gezien de grotere milieuvoordelen die dit met zich meebrengt. De Raad kan zich echter ook vinden in een budgetneutrale kilometerheffing, indien dit de algemene aanvaarding van de slimme kilometerheffing bevordert.

Zo kan de kilometerheffing de verkeersbelasting en de inschrijvingstaks (grotendeels – zie [28]) vervangen voor personenauto's. Dit zorgt er dus impliciet voor dat de verkeersbelasting en de inschrijvingstaks gekoppeld wordt aan de CO₂-uitstoot, zoals de Europese Commissie voor ogen heeft²¹. Bij de budgetneutrale kilometerheffing zal de gemiddelde autobedrijver jaarlijks evenveel betalen als voorheen. De gebruiker zal wel door het gedragssturende effect op een meer doordachte wijze omgaan met de auto. Indien er een extra verhoging wordt doorgevoerd om de externe kosten van het autoverkeer te dekken, zal de gemiddelde autobedrijver dus meer betalen dan voorheen, maar het aangerekende tarief zal in verhouding staan tot de veroorzaakte schade. De slimme kilometerheffing kan / mag dus niet als (enkel) extra inkomstenbron voor de overheid aanschouwd worden maar moet in de eerste plaats gezien worden als een sturend instrument naar een duurzamere mobiliteit.

Ook voor het vrachtverkeer geldt dezelfde redenering. De Belasting op Inverkeerstelling (BIV), de jaarlijkse verkeersbelasting en het verplichte bedrag voor het eurovignet (voor MTM > 12T) kunnen verrekend worden in de budgetneutrale kilometerheffing. Ook hier mag een slimme kilometerheffing niet enkel gezien worden als extra inkomstenbron voor de overheid. Vooral de verloren geldstroom van het buitenlandse vrachtverkeer vormt een extra inkomstenbron voor de overheid. De voorgestelde fasering brengt wel met zich mee

21) De Europese Commissie heeft op 5 juli 2005 een ontwerp-richtlijn voorgesteld die de inschrijvingstaksen voor auto's wil schrappen. In België zou de belasting op inverkeerstelling (BIV) moeten verdwijnen en verrekend worden in de jaarlijkse verkeersbelasting. In deze jaarlijkse verkeersbelasting moet volgens de EU ook geleidelijk aan

een CO₂-bijdrage voor alle personenwagens ingebouwd worden. Tegen 2008 moet de verkeersbelasting en de geleidelijke omschakeling van de BIV voor 25 procent gebaseerd zijn op de CO₂-uitstoot van de wagen; tegen 2010 moet de belasting voor 50 procent hierop gebaseerd zijn.

dat de omvorming van de belastingsstructuur in Vlaanderen ook in twee fasen zal moeten verlopen: eerst de belastingen op het vrachtverkeer die volledig gevariabiliseerd worden, vervolgens de belastingen voor het personenverkeer die slechts grotendeels omgezet zullen worden in de kilometerheffing (zie [28]).

Het is echter niet de bedoeling om de concrete technische uitwerking reeds aan te duiden, noch om een uitspraak te doen over de hoogte van de heffingen of het gewicht dat aan de differentiatie naar plaats, tijd, milieukeurmerken van het voertuig en rijgedrag wordt gegeven bij de bepaling van de tarifiering.

- [17] **Technologie.** De MiNa-Raad is van mening dat, gezien de recente ontwikkelingen in andere landen, het raadzaam is om de meest vooruitstrevende technologie in Vlaanderen in te voeren. Een aansluiting bij het Duitse LKW-Maut-systeem is het meest evident. Ook op Europees vlak zijn er aanduidingen dat in de toekomst naar een algemene invoering van een inter-operabele 'European Electronic Toll Service' wordt gestreefd²².

2.3. De opbrengsten van een kilometerheffing

- [18] **De besteding van de opbrengsten – algemeen.** De besteding van de opbrengsten is een belangrijke factor in de aanvaarding van de slimme kilometerheffing. 'Het mobiel zijn' wordt belast, dus is het logisch dat (een groot deel van) de opbrengsten van de tarifiering ten goede komen van de mobiliteit. Dit dient in de brede zin geïnterpreteerd te worden, vertrekkende vanuit het streven naar *duurzame mobiliteit*. Zo kunnen de opbrengsten geïnvesteerd worden in het onderhoud van de wegen (voorbeeld: heraanleg doortochten, onderhoudswerken, ...), in de uitbouw van het openbaar vervoer, de aanleg en verbetering van fietspaden, vrachtspoorterminals, verbeteren van lijninfrastructuur en dergelijke meer ter bevordering van de modal shift en dit zowel binnen het personen- als het vrachtvervoer. De Raad is echter van mening dat een realisatie van de missing links in de weginfrastructuur geen structurele oplossing is en bijgevolg niet opportuun is. Meerdere studies bewijzen dat dit slechts een tijdelijke oplossing vormt en geen oplossing is voor de congestieproblematiek. De extra wegcapaciteit wordt immers (na verloop van tijd) ook terug ingenomen. Indien overgegaan wordt tot het realiseren van missing links, vraagt de Raad dan ook een onderbouwde maatschappelijke kosten-batenanalyse uit te voeren.

Maar de opbrengsten dienen ook besteed te worden aan het verminderen van de externe ecologische en sociale kosten die het verkeer met zich meebrengen. Het directe verband tussen de tarifiering van het wegverkeer en de besteding aan duurzame mobiliteit in de brede zin, zal de aanvaarding vergroten.

Volgens het onderzoek van Mayeres en Proost²³ zou een verlaging van de sociale lasten of een verhoging van de sociale uitkeringen ook bijdragen tot een verhoging van het draagvlak en een mogelijkheid zijn voor de besteding van de opbrengsten (zie ook [26]). Andere (maatschappelijke) reorganisaties die leiden tot het verlagen van de mobiliteitsbehoefte kunnen ook deels met de opbrengsten gefinancierd worden. Een goede communicatie-campagne omtrent de besteding van de opbrengsten is dus aangewezen.

- [19] **Budgetneutrale kilometerheffing versus extra verhoging van de heffing om tot een kosten-dekkende kilometerheffing te komen.** Indien de regering kiest voor een budgetneutrale heffing zullen de extra inkomsten enkel gegenereerd worden door het buitenlands wegvervoer. Er zal wel extra budgettaire ruimte komen door het wegvallen van negatieve exter-

22) Directive 2004/52/EC on the interoperability of road toll systems across Europe. M/338 Mandate on electronic fee collection, interim report on the CEN Editor, Ken Perret, rapp UK (13/06/2005).

23) Mayeres, Proost. Reforming transport pricing: an economist's perspective on equity, efficiency and acceptability, KUL-CES, oktober 2002.

naliteiten (zie [20]). Deze extra inkomsten en extra budgettaire ruimte zullen echter waarschijnlijk niet van die aard zijn dat er bijvoorbeeld een significante lastenverlaging mee gefinancierd kan worden. Bij de besteding van de opbrengsten zullen dus duidelijke keuzes moeten gemaakt worden, aangezien niet alle bestedingsdoelen, zoals in [18] vermeld, gerealiseerd kunnen worden. Indien voor een budgetneutrale kilometerheffing gekozen wordt zijn de grootste baten de lagere congestie en betere milieukwaliteit; de voordelen die de besteding van de opbrengsten met zich mee zullen brengen zullen van minder doorslaggevend belang zijn.

Indien gekozen wordt voor een extra verhoging van de heffing om de externe kosten (ten dele of volledig) in rekening te brengen, dan zullen de inkomsten uit de slimme kilometerheffing veel hoger liggen. Deze extra inkomsten kunnen dan voor meerdere doeleinden geïnvesteerd worden (zie [18]). Een kostendekkende kilometerheffing zal dus naast de lagere congestie en betere milieukwaliteit, ook significante voordelen met zich mee brengen door de besteding van de opbrengsten aan bijvoorbeeld bijkomende fietspaden of een lastenverlaging.

[20] **De onzichtbare opbrengsten van de slimme kilometerheffing: de maatschappelijke baten (= vermeden kosten).** Naast de inkomsten die gegenereerd worden, brengt een slimme kilometerheffing ook onzichtbare opbrengsten of winsten met zich mee. Zo zal een slimme kilometerheffing een daling van de congestie en bijgevolg ook een daling van de congestiekosten met zich meebrengen (verloren arbeidsuren,...). Aangezien ook een reductie van vervuilende pollutanten wordt verwacht, zullen ook de milieukosten dalen (zie ook [22]-[24]). Ook de kosten ten gevolge van ongevallen zullen verminderen, aangezien er voorspeld wordt dat een slimme kilometerheffing aanstuurt op een daling van het aantal verkeersslachtoffers. Indien een extra milieuheffing wordt doorgerekend, dus bij een internalisering van (alle) externe kosten, zullen deze ‘onzichtbare’ winsten nog groter zijn, aangezien de milieuwinsten stijgen. (cf. bijlage 1 – ‘niet-budgetneutrale kmheffing en zie [2]).

[21] **Fasering in bestedingsdoelen en in de grootteorde van de opbrengsten.** Bij de voorgestelde fasering van de kilometerheffing kunnen ook de opbrengsten een zekere fasering kennen. Er kan voor gepleit worden om in de eerste fase, waarin enkel het vrachtverkeer belast wordt, een groter deel van de opbrengsten terug te laten vloeien naar de noden en behoeften van deze sector, zoals bijvoorbeeld herstel van de wegen, inter- en multimodaal vrachtvervoer en acties voor de verhoging van de scheidingsgraad (uitbouw van overslagterminals), ... én een verlaging van de sociale lasten. In een tweede fase worden ook de particulieren belast en zal een groter deel van de opbrengsten moeten terugvloeien naar deze doelgroep door bijvoorbeeld te investeren in het openbaar vervoer ten gunste van het personenvervoer, in fietspaden²⁴,... Het is echter niet raadzaam om te wachten totdat het personenverkeer belast wordt door de kilometerheffing, vooraleer initiatieven in het kader van duurzame mobiliteit genomen worden voor deze doelgroep. De effecten van een kilometerheffing zullen immers pas kunnen doorwerken als er ook genoeg volwaardige alternatieven aanwezig zijn. Er kan echter wel voorgesteld worden om een bepaalde gefaseerde verdeelsleutel uit te werken, waarbij in de eerste fase algemene maatregelen ten gunste van het vrachtverkeer bevoorreed worden. Aangezien een verlaging van de sociale lasten een algemene welvaartswinst met zich meebrengt, kan voorgesteld worden om deze post evenredig te bevoordelen gedurende beide fasen.

Er moet tevens op gewezen worden dat zich bij de implementatie van een kilometerheffing in het begin (van de twee fasen) telkens een overgangperiode zal voordoen, waarin er

24) Er kan gedacht worden aan de oprichting van een Vlaams Fietsfonds, waarin middelen van de overheid en provincies samengebracht worden om op een versnelde wijze werk te maken

van het bovenlokaal fietsrouten netwerk. Een deel van de opbrengsten van de kilometerheffing kunnen bijvoorbeeld hierin geïnvesteerd worden.

meer inkomsten zullen zijn. De weggebruikers zullen immers eerst een aftastend leerproces ('zoekfase') doormaken, vooraleer hun gedrag optimaal kan aangepast worden aan het nieuwe systeem. Na deze zoekfase zal dan een nieuw evenwicht ingesteld worden. De opbrengsten zullen bij dit nieuwe evenwicht lager liggen, eens het regulerend effect van de kilometerheffing zijn volledige werking kent. Er kan dan ook voorgesteld worden om de hogere inkomsten, tijdens de aanpassingsfase, naar nieuwe investeringen te laten vloeien (eventueel ook gefaseerd met eerst de nadruk op investeringen ten behoeve van het goederenvervoer). De latere evenwichtsofbrengsten zullen zich eerder als een constante voordoen en kunnen bijvoorbeeld geïnvesteerd worden in een constante verlaging van de sociale lasten.

2.4. Milieuaspecten van de slimme kilometerheffing

[22] **Secundaire baten van de slimme kilometerheffing.** Naast een gedeeltelijke oplossing van de mobiliteitsproblematiek, levert een slimme kilometerheffing ook secundaire baten op. Een meer doorgedreven kilometerheffing zal bovendien meer uitgesproken baten hebben. Dit onderstreept nogmaals het belang van een slimme, sterk gevariabiliseerde kilometerheffing. Binnen deze oriëntatienota ligt de nadruk op de synergie tussen mobiliteit en broeikasgassen (voornamelijk CO₂ voor de transportsector), maar er bestaan tevens overlappings met andere (milieu)problemen zoals fijn stof, verzurende en vermestende bestanddelen in de lucht (SO₂ en NO_x), versnippering en barrièrewerking, enzovoorts. De voorgestelde slimme kilometerheffing draagt ook hier zijn steentje bij.

[23] **De slimme kilometerheffing heeft een groot CO₂-reductie potentieel.** Een vertaling van de onderzoeksresultaten van de universiteit van Amsterdam²⁵ naar de Vlaamse situatie, duidt aan dat de invoering van een budgetneutrale slimme kilometerheffing een CO₂-reductie kan realiseren van 2,9 tot 5,7 Mton CO₂-equivalenten²⁶. In 2003 lag de uitstoot van broeikasgassen in Vlaanderen bijna 4 Mton CO₂-equivalenten boven het referentieniveau van 1990²⁷ (zie ook [8]). Indien de slimme kilometerheffing ingevoerd wordt, zal dit een belangrijke bijdrage leveren aan de emissiereductie van CO₂ en het halen van de Kyotodoelstellingen. Concreet zoekt de Vlaamse Regering nog voor ongeveer 5 Mton CO₂-eq/jaar extra maatregelen voor de periode 2008-2012. Als ze deze extra binnenlandse maatregelen niet vindt, zal ze de nodige emissiekredieten op de internationale markt moeten kopen. Hiervoor zal ze ongeveer 180 miljoen euro nodig hebben. Dit ter vergelijking met de budgetneutrale kilometerheffing.

Het belangrijke reductiepotentieel voor CO₂ wordt bovendien bevestigd door de studie 'Milieu-effecten Anders Betalen voor Mobiliteit'. De slimme kilometerheffing, zoals beoogd door de MiNa-Raad, leunt het beste aan bij volgende varianten uit de studie 'Milieu-effecten Anders Betalen voor Mobiliteit':

- 1A betalen per kilometer met variabilisatie van het MRB en gedeeltelijke variabilisatie van het BPM²⁸ (vergelijkbaar met respectievelijk de Vlaamse verkeersbelasting en de aankoopbelasting);
- 1B betalen per kilometer met volledige variabilisatie van MRB en BPM;
- variant 5 'Betalen per kilometer en congestietarief': een combinatie van twee prijsbeleidssystemen, namelijk variant 1A (zie hoger) en variant 8A 'statische congestieheffing'. De

25) Peeters Advies en Vrije Universiteit Amsterdam. Effectiviteit en haalbaarheid van een geavanceerde kilometerheffing. Hoofdrapport. Stichting Natuur en Milieu, Amsterdam, september 2000, 96 p.

26) MiNa-Raad, Advies van 9 september 2004 over het Voortgangsrapport 2004 bij het Vlaams Klimaatbeleidsplan, afl. 2004/35.

27) Het jaar 1990 voor CO₂, N₂O en CH₄ en het jaar 1995 voor de overige broeikasgassen. (bron: MIRA-T 2004. VMM. Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen: Thema's MIRA-T 2004. Leuven, Lannoo Campus, 2004, 454 p.)

28) MRB: de Nederlandse motorrijtuigenbelasting, BPM: de Nederlandse aanschafbelasting.

statische heffing houdt een heffing per kilometer op structurele congestietrajecten in – ongeacht de daadwerkelijke congestie – en vormt een extra toeslag bovenop de bestaande belastingen.

De varianten vormen (quasi) budgetneutrale varianten, aangezien (een deel van) de bestaande belastingen worden omgezet in een heffing per gereden kilometer. De slimme kilometerheffing, zoals beoogd door de MiNa-Raad, is het best vergelijkbaar met variant 5 (= 1A + 8A), aangezien hier rekening wordt gehouden met de milieukeurmerken van het voertuig en de plaats (congestie). De beoogde tijdsdimensie zou tot uiting komen bij een combinatie van variant 1A en variant 8B 'dynamische heffing per gereden kilometer in congestiegebieden'. Deze combinatie werd echter niet onderzocht in het document, maar uit het cijfermateriaal blijkt dat varianten 8A en 8B zeer gelijkaardige milieuresultaten boeken. Uit het onderzoek blijkt dat deze varianten tot circa – 15 % CO₂-reductie kunnen teweeg brengen (in de Nederlandse situatie) of circa 2,8 Mton minder CO₂-uitstoot dan in het referentiescenario.

[24] **Een sterk gedifferentieerde kilometerheffing is ook voor andere milieuproblemen het meest milieuefficiënt.** Het impactonderzoek van heffingsystemen op NO_x- en fijn stofemissies schuift vergelijkbare varianten van de slimme kilometerheffing als meest milieuefficiënte naar voor. De varianten 1A, 1B en 5 behoren op alle vlakken telkens tot de best scorende varianten (in de studie 'Milieu-effecten Anders Betalen voor Mobiliteit'). Indien de resultaten vrij geïnterpreteerd worden, wil dit zeggen dat de slimme kilometerheffing ook zeker bij de best presterende prijsbeleidvarianten zou horen. Zo kan een geavanceerde kilometerheffing volgende winst veroorzaken:

- NO_x: ca. 14,8 kton of 42 % winst t.o.v. referentiescenario;
- fijn stof: ca. 1,3 kton PM₁₀ minder of 23% winst t.o.v. referentiescenario.

Deze resultaten worden ook bevestigd in het onderzoek van de Vrije Universiteit van Amsterdam en Peeters Advies, dat zelfs nog verder gaat en berekent dat gemiddeld tot 20 % geluidsoverlast vermeden kan worden door de invoering van een gedifferentieerde kilometerheffing. Bovendien stuurt een kilometerheffing het gebruik van energiezuinige auto's aan (tussen 20 à 40 % reductie van energieverbruik per voertuigkilometer). Ook de uitstoot van PAK's (poly-aromatische koolwaterstoffen) kan tussen 25 % en 60 % verminderd worden, afhankelijk van de brandstofmix; de uitstoot van VOS (vluchtige organische substanties) tussen 10 % en 35 %.

2.5. Sociale aspecten van de slimme kilometerheffing

[25] **Sociaal rechtvaardig en sociale correctie.** De huidige autofiscaliteit is gebaseerd op de aankoop van brandstof en een jaarlijkse verkeersbelasting – de éénmalige BIV en registratiekosten buiten beschouwing gelaten. De belastingsbasis wordt dus respectievelijk gedifferentieerd naar type brandstof én op grond van de motor, de cilinderinhoud of de maximaal toegestane massa (MTM). De hoogte van de huidige verkeersbelasting is dus niet afhankelijk van het effectieve gebruik (aantal gereden kilometers), maar wel van het type voertuig. Iemand die jaarlijks een grote afstand aflegt met de wagen, zal in verhouding minder belasting betalen dan iemand die minder kilometers verrijdt. In vergelijking met de veroorzaakte externe kosten zal degene die weinig met de auto rijdt te veel betalen. Kortom: weggebruikers die met een milieuvriendelijkere wagen in landelijk gebied buiten de piekuren rijden, betalen meer dan ze aan maatschappelijke kost veroorzaken. Bestuurders die met een minder schone wagen tijdens de spits in stedelijk gebied rijden, betalen veel minder dan de veroorzaakte maatschappelijke kosten. Het huidige belastingssysteem is bijgevolg sociaal onrechtvaardig. Een slimme kilometerheffing laat een variabilisatie toe naar verschillende factoren: type voertuig (milieukeurmerken), plaats, tijd en rijgedrag. Dit systeem is dus in dit opzicht wel **sociaal verantwoord**.

De sociaal meest kwetsbare groepen zijn ook het meest onderhevig aan de maatschappelijke kosten van de mobiliteit. Langs drukke wegen is de blootstelling aan milieuvervuiling, geluidshinder, enz., afkomstig van het wegverkeer groot. De huur- of woningprijzen langs deze verkeersaders zijn gerelateerd aan de minder gunstige ligging en bijgevolg laag. Ook onderaanbod aan openbaar vervoer (vervoersarmoede en vervoersongelijkheid) weegt het zwaarst door voor degenen die zich geen eigen auto kunnen veroorloven. Het internaliseren van de maatschappelijke kosten zal dus ten goede komen van deze meest kwetsbare groep, die zal profiteren van de verminderde druk van het verkeer en van een verhoogd aanbod en verbeterde dienstverlening van het openbaar vervoer. Door het verlagen van de vaste kosten, komt de aanschaf van een auto ook binnen het bereik van de lagere inkomensklasse. Uit onderzoek bleek dat het wagenpark met (minder dan) 8% zal toenemen door de invoering van een kilometerheffing²⁹. Een deel van de opbrengsten van een kilometerheffing kan eventueel ook besteed worden aan het verlagen van de sociale lasten of aan een verhoging van de sociale uitkeringen, wat een sociaal herverdelend effect met zich mee zal brengen³⁰ (zie ook 2.3). De slimme kilometerheffing zal dus een **sociale correctie** met zich meebrengen.

Zolang er aan een aantal andere voorwaarden niet voldaan is (flankerende maatregelen), moet er binnen het systeem van de kilometerheffing voor gezorgd worden dat werknemers niet gesanctioneerd worden voor gedwongen woon-werkverkeer waarvoor geen alternatief bestaat. Sommige bedrijventerreinen blijven immers nog steeds moeilijk bereikbaar met het openbaar vervoer. Flankerende maatregelen zoals mobiliteitcheques, bedrijfsvervoerplannen, goed uitgebouwd openbaar vervoer (zie onder punt 2.6) e.d., vormen dan ook voorwaarden sine qua non voor de sociaal rechtvaardige uitwerking van een kilometerheffing. Zolang er geen volwaardige alternatieven zijn voor het woon-werkverkeer mag de werknemer hiervan niet de dupe zijn.

Sociaal kwetsbare groepen kunnen eventueel via sociale abonnementen of mobiliteitcheques of vrijstellingen gevrijwaard worden van de kilometerheffing. De noodzaak hiervoor moet grondig aangetoond worden. Het 'not in my car'-fenomeen zal vermeden moeten worden.

2.6. Flankerende maatregelen

- [26] **Maatregelen ter aanvaarding van de slimme kilometerheffing.** Er kunnen enkele maatregelen getroffen worden om de aanvaarding van de slimme kilometerheffing te bevorderen, of met andere woorden om een *draagvlak* te creëren voor dit heffingsysteem. De eerste stap bestaat in het duidelijk uitleggen waarom een nieuw systeem hoognodig is. De *publieke opinie* zal *gesensibiliseerd* worden door de externe kosten van het wegverkeer te verduidelijken (zoals natuurschade, gezondheidseffecten, schade aan gebouwen, verloren werkuren,...), door de noodzaak voor bijkomende milieumaatregelen om het broeikaseffect tegen te gaan te duiden en door te wijzen op de baten van het sturend effect van de slimme kilometerheffing en de bijkomende secundaire (milieu)baten (zie hoger). Minder files en minder luchtvervuiling, extra investeringen in fietspaden en openbaar vervoer, meer leefbare stadscentra enz. vormen duidelijke argumenten om een draagvlak te creëren. De sensibilisatie zal vooral belangrijk zijn in de tweede fase van de invoering, wanneer ook het personenverkeer in het systeem betrokken wordt. De nood aan sensibilisatie zal significant groter zijn bij de invoering van een niet-budgetneutrale variant.

29 Het aantal afgelegde voertuigkilometers neemt echter niet toe, de bezettingsgraad van de auto's wel. Het grotere autopark brengt dus niet extra verkeer of bijkomende externe kosten met zich mee. (bron: Peeters Advies, Vrije Universiteit Amsterdam. 2000).

30) Bruno De Borger. Mobiliteit, rekeningrijden en de prijsstructuur in de transportsector. 2005, Wilrijk, vkw Denktank, 47p. Mayeres, Proost. Reforming transport pricing: an economist's perspective on equity, efficiency and acceptability, KUL-CES, 2003.

De aanvaardbaarheid van de slimme kilometerheffing zal bovendien afhankelijk zijn van de uitwerking. Een geleidelijke invoering is aan te raden, beginnend bij het binnen- en buitenlandse vrachtverkeer zwaarder dan 3,5 ton MTM. De verloren buitenlandse inkomstenstroom voor Vlaanderen, als transitregio bij uitstek, wordt hierdoor onmiddellijk gec recupereerd. Bovendien zal de kostprijs voor de benodigde technologie dalen wanneer alle vrachtwagens verplicht worden een OBU (On Board Unit) te installeren. Ook de besteding van de opbrengsten is een belangrijke factor in de aanvaarding van de slimme kilometerheffing (zie 2.3). Een groot deel van de opbrengsten zal moeten terugvloeien naar de mobiliteitssector en ingezet worden om een meer duurzame mobiliteit te bereiken. De opbrengsten kunnen ook ingezet worden om een sociale herverdeling te creëren (verlaging sociale lasten of verhoging sociale uitkeringen – zie 2.3 De opbrengsten van een kilometerheffing) en om maatschappelijke reorganisaties die leiden tot een lagere mobiliteitsbehoefte mee te financieren.

[27] **Slimme kilometerheffing zal binnen een policy-mix door andere maatregelen begeleid moeten worden om de effectiviteit te vergroten.**

- De kilometerheffing stuurt de mobiliteit in de richting van een *modal shift*, waarbij het openbaar vervoer en zachte modi aan belang toenemen voor het *personenvervoer*. Om de gebruiksweerstand ten opzichte van deze vervoermodi te verminderen zullen – bij voorkeur gelijktijdig met de invoering van een kilometerheffing – maatregelen ter bevordering van deze modi moeten genomen worden. Dit verwijst dus naar de ‘pull’ in het ‘push-pull beleid’. De gebruiksweerstand wordt immers niet alleen bepaald door financiële aspecten, maar is eveneens afhankelijk van tijdswinst en comfort. Zo zal het comfort, de stiptheid, de aansluitingen (overstappen) en de capaciteit van het openbaar vervoer beter uitgebouwd moeten worden. De algemene kwaliteit en het aanbod van het openbaar vervoer als volwaardig alternatief zullen hierdoor vergroten. Aangezien het openbaar vervoer niet overal zal kunnen doordringen, moet ook gedacht worden aan het uitreiken van mobiliteitcheques, bijvoorbeeld voor taxi’s als voor- en natransport. Ook voor het fietsverkeer zullen extra maatregelen moeten worden ingezet om meer, veiligere en meer comfortabele fietspaden aan te leggen. Zo zal het bovenlokaal functioneel fietsroutenetwerk voltooid moeten worden, een versnelde realisatie van dit netwerk zal immers leiden tot meer fietsgebruik. Hierdoor worden meteen enkele ‘quick-wins’ gerealiseerd (minder luchtvervuiling, minder geluidhinder, positieve gezondheidseffecten voor de fietser zelf, ...). Naast de modal shift naar meer openbaar vervoer (bus, trein, tram) en langzaam vervoer, zullen ook maatregelen getroffen moeten worden om carpooling en car-sharing te promoten. De opbrengst van de kilometerheffing zal deze maatregelen gedeeltelijk kunnen financieren (terugbetalen).
- Rekeningrijden zal ook sturend werken naar een *modal shift voor goederenvervoer*. Ook hier moet erover gewaakt worden dat er voldoende investeringen en flankerende maatregelen getroffen worden om dit mogelijk te maken. Zo kunnen bijvoorbeeld extra (decentrale) rangeerstations aangelegd worden; ook investeringen in multimodale terminals en het optimaliseren van (spoor)lijnen zullen noodzakelijk zijn. De opbrengsten van de kilometerheffing kunnen deze investeringen meefinancieren.
- De kilometerheffing houdt impliciet een sturing in om ‘dichter bij het werk’ te gaan wonen en de activiteiten meer te concentreren in de omgeving van de woonst. In een overgangperiode kan voorgesteld worden dat bedrijven / de overheid analoog aan de tussenkomst voor het ov-gebruik van de werknemers, een deel van de betaalde heffingen op zich neemt. Er kan ook gewerkt worden met het aanbieden van mobiliteitcheques i.p.v. met terugbetaling van ov-gebruik of van afgelegde kilometers. Het aanbieden van mobiliteit past beter binnen het gedragssturende mobiliteitsbeleid, dat nagestreefd wordt door een kilometerheffing. Deze maatregelen moeten getroffen worden zodat de

werknemer niet gesanctioneerd wordt voor het ontbreken van openbaar vervoersalternatieven. (zie ook [25]).

- Bedrijven / de overheid kunnen ook ondersteuning bieden voor het organiseren van carpooling, of voor het opstellen van bedrijfsvervoerplannen in samenspraak met de vervoermaatschappijen (afspraken maken omtrent halteplaatsen en dienstregelingen).
- De relatie met het concept basismobiliteit moet onderzocht worden. Sommige bedrijventerreinen zijn immers nog steeds niet bereikbaar met het openbaar vervoer, anderzijds zijn sommige OV-lijnen die de basismobiliteit moeten verzekeren niet rendabel omwille van de perifere ligging van de halteplaatsen. Ook sommige voorzieningen zoals ziekenhuizen blijven moeilijk bereikbaar via publiek transport. Dit blijven knelpunten die ook bij de invoering van een slimme kilometerheffing niet (gedeeltelijk) kunnen weggewerkt worden. Tegen deze achtergrond van fundamentele knelpunten moet dan ook het concept van basismobiliteit geëvalueerd worden. In de prioriteiten (en middelen) voor basismobiliteit moet de regering ook het verbeteren van de bereikbaarheid van bedrijventerreinen opnemen. De verbetering van de bereikbaarheid van woongebieden en bedrijventerreinen, gecombineerd met de OV-link tussen beiden, is immers een fundamenteel probleem dat ook binnen het concept basismobiliteit moet behandeld worden.
- Een gedifferentieerde kilometerheffing naar plaats en tijd houdt onder andere in dat landelijke wegen een goedkoper tarief zullen toegewezen krijgen. Om te vermijden dat op deze 'goedkopere' wegen sluipverkeer ontstaat, zullen op doordachte wijze ontradende maatregelen voor het doorgaand verkeer moeten ingesteld worden op deze wegen, zoals bijvoorbeeld doortochtherinrichtingen, drempels, ISA (zie lager)...
- Het mobiliteitsbeleid moet ondersteund worden door het ruimtelijk beleid, waarbij concentratie van activiteiten voorop blijft staan. Verkeersgenererende bedrijven mogen niet de neiging krijgen om zich in landelijk (goedkoper) gebied te vestigen. Het ruimtelijk beleid kan eventueel de wegencategorisering aanreiken om op basis hiervan het prijsbeleid naar plaats te differentiëren.
- Er bestaat een breed draagvlak voor een algemene aanpassing van het rijgedrag van automobilisten. Snel optrekken en afremmen, overdreven snelheid enz. veroorzaken extra milieuvervuiling, verkeersongevallen, geluidshinder e.d. De invoering van een slimme kilometerheffing zal gedragssturend werken, maar hiernaast moet ook gepleit worden voor de Intelligente Snelheidsbegrenzer (ISA: Intelligent Speed Adaptation). Uit proefprojecten en studies (o.a. in Gent) blijkt dat door een Intelligente Snelheidsbegrenzer bestuurders op hun brandstofverbruik kunnen besparen en dat er tot 30% minder ongevallen zullen gebeuren³¹. De aanvaarding voor ISA bij de bestuurders ligt ook zeer hoog, omwille van het extra gebruikscomfort dat het oplevert. De invoering van ISA zal ook een bijdrage leveren aan het vermijden van sluipverkeer op de 'goedkopere' alternatieve wegen die door een dorpskom lopen, aangezien ISA overdreven snelheden in de dorpskom tegengaat en de aantrekkelijkheid van de goedkope alternatieve wegen bijgevolg vermindert.

[28] **Gedeeltelijke variabelisatie van de autobelastingen, waarbij ook het autobezit deels belast blijft.** Naast het fileleed, de verkeersongevallen en de externe milieu- en gezondheidskosten die het autogebruik met zich meebrengt, neemt de auto ook (publieke) ruimte in, bijvoorbeeld: parkeerplaatsen op de openbare weg, ondergrondse en bovengrondse autoparkings. Vanuit dit opzicht kan geargumenteed worden dat ook het autobezit gedeeltelijk belast moet blijven. Aangezien één van de belangrijkste drijfveren voor het autogebruik het bezit van een auto is, ondersteunt dit voorgaande stelling en zal de belastingstructuur

31) Info: www.cdonet.ugent.be, www.voetgangersbeweging.be;
www.isaweb.be

slechts gedeeltelijk gevariabiliseerd mogen worden. Zo moet ervoor gezorgd worden dat enerzijds het gebruik van de auto belast wordt (wat een sterk sturend effect heeft zoals hierboven vermeld) en anderzijds het bezit van een auto tevens (gedeeltelijk) belast blijft.

Deze stelling wordt ook naar voor geschoven door T&E³²: om tot een meer duurzame mobiliteit te komen moeten de autobelastingen hervormd worden, en dit niet alleen door ze te relateren aan de CO₂-uitstoot (zoals de Europese Commissie voorstelt – zie [16]). T&E pleit ervoor om de belastingen te hervormen zodanig dat ze twee componenten omvatten. Enerzijds moet het effectieve gebruik belast worden en anderzijds moet het autobezit belast blijven. De gebruiksbelasting moet gebaseerd zijn op de emissies, de belasting op het autobezit zal een afspiegeling moeten zijn van de ruimteclaim door het wegtransport (T&E beschouwt het ruimtegebruik door gemotoriseerd verkeer in de specifieke regio of stad waar de auto geregistreerd is en gebruikt wordt en ziet dit in verhouding tot het percentage van een grondgebied dat voor gemotoriseerd individueel transport voorbehouden wordt). Hierdoor zal gestuurd worden in de richting van car-pooling en car-sharing (auto-delen).

- [29] **Fiscale hervormingen: groene fiscaliteit.**³³ Het invoeren van een slimme kilometerheffing waarbij een deel van de opbrengsten gebruikt wordt voor het verlagen van de sociale lasten op arbeid (of het verhogen van de sociale uitkeringen) kadert in het ‘verduurzamen van het belastingstelsel’ of ‘vergroening van de fiscaliteit’. Dit is een belangrijk instrument om de maatschappelijke kosten te internaliseren. Een ‘verduurzaming van het belastingstelsel’ houdt in dat de bestaande belastingdruk voor een belangrijk deel wordt verschoven van arbeid naar milieugebruik. Het gaat dus om een herstructurering van het belastingstelsel, waarbij de opbrengst van milieubelastingen inzetbaar is voor de alternatieve financiering van de sociale zekerheid. Dit kan leiden tot de beoogde win-win-win-situaties voor duurzame ontwikkeling en zal dus zowel een meerwaarde opleveren voor de ecologische, economische en sociale pijler binnen het concept duurzaamheid en duurzame mobiliteit. Een verschuiving van de sociale lasten (fiscaliteit van arbeid) naar mobiliteitslasten zal bijgevolg een hogere welvaart creëren. De werkgelegenheid en rendabiliteit zal bevorderd worden en tegelijk worden ecologische (milieudruk verminderen) doelstellingen gerealiseerd: namelijk een verlaging van de milieudruk van de mobiliteit.

32) T&E (European Federation for Transport and Environment). Paying properly – not paying differently. Towards a taxation of passenger cars that addresses both car-ownership and –usership. Oktober 2002. 2p.

33) MiNa-Raad, Rapport van de Bijzondere Werkgroep Duurzame ontwikkeling van 22 januari 2004 over een Vlaamse STRategie voor Duurzame Ontwikkeling (STRADO), afl. 2004/2b.

III. Conclusie

[30] De slimme kilometerheffing behoort tot één van de beste vormen van heffingsystemen voor het wegverkeer en levert de meeste baten op, zowel vanuit mobiliteitsstandpunt als vanuit milieukundig en sociaal standpunt. De debatten en de vervolgtrajecten, binnen de klimaatconferentie en in het kader van het maatschappelijk debat n.a.v. de Quicksan-studie, bieden de ideale gelegenheid om enkele belangrijke mobiliteitsproblemen gelijktijdig aan te pakken, waarbij de synergie met meerdere milieuproblemen zoals klimaatverandering en fijn stofemissies, niet uit het oog mag verloren worden. De Raad wenst er dan ook op te wijzen dat het meest wenselijke heffingsysteem datgene zal zijn dat over de hele lijn de meest positieve resultaten behaalt.

[31] In dit opzicht pleit de MiNa-Raad dan ook voor een snelle, gefaseerde invoering van een sterk gedifferentieerde kilometerheffing, die gedifferentieerd kan worden naar plaats, tijd, milieukeurmerken van het voertuig en rijgedrag. Indien toch voor een ander heffingsysteem zou gekozen worden, dan moet er op gewezen worden dat ook dit systeem aan enkele eisen moet voldoen om milieuperformant te zijn en sociaal rechtvaardig te zijn.

[32] **Effect van een sterk gedifferentieerde kilometerheffing op de mobiliteitsproblematiek.** De kilometerheffing kan gedifferentieerd worden naar plaats, tijd, milieukeurmerken van het voertuig en rijgedrag. Dit financiële instrument is immers uiterst belangrijk om de externe kosten in rekening te kunnen brengen en om de vraag naar transport te beheersen. Een differentiatie naar plaats en tijd is onontbeerlijk aangezien de externe kosten van het wegverkeer sterk verschillen naargelang de plaats en het tijdstip van de verplaatsing.

De slimme kilometerheffing zal een belangrijke reductie (tot 15%) van het aantal voertuigkilometers met zich meebrengen en zal leiden tot een hogere bezettings- en beladingsgraad. Bovendien wordt de modal shift voor personenverkeer en voor goederenvervoer in de hand gewerkt. Het gedragssturende effect van de kilometerheffing zal ook de congestieproblematiek afzwakken en zal de verkeersleefbaarheid en verkeersveiligheid verbeteren. Gekoppeld aan een intelligente snelheidsbegrenzer zal het effect van een kilometerheffing op de verkeersleefbaarheid en verkeersveiligheid nog toenemen.

Een goede, klantvriendelijke communicatie in verband met de tarifiering is onontbeerlijk om het gedragssturende effect van de kilometerheffing te bekomen. Om sluipverkeer te voorkomen zal de kilometerheffing (bij voorkeur) het volledige Vlaamse wegennet omvatten. Een goed uitgebouwd handhavingsbeleid vormt uiteraard het sluitstuk van het systeem.

De baten van een kilometerheffing zullen pas volledig tot uiting komen indien het personenverkeer ook gevat wordt in het systeem. In dit opzicht pleit de MiNa-Raad dan ook voor een snelle openvolging van de twee fasen bij de invoering van de kilometerheffing.

- [33] **Opbrengsten van de kilometerheffing.** Het systeem kan op twee wijzen geconcipieerd worden ter gedeeltelijke vervanging van de verkeersbelasting en de inschrijvingstaks: enerzijds kan een budgetneutrale kilometerheffing (voor de overheid en voor de ‘doorsneegebruiker’) gecreëerd worden, anderzijds kan gekozen worden om alle (of een groot deel van de) externe kosten in rekening te brengen. De opbrengsten van een budgetneutrale kilometerheffing zullen enkel gegenereerd worden door het buitenlands verkeer en bijgevolg veel lager liggen dan een meer ‘kostendekkende’ kilometerheffing. De mogelijkheden om de opbrengsten te investeren in verschillende doeleinden zijn bijgevolg afhankelijk van het type systeem – budgetneutraal of kostendekkend. De opbrengsten van de kilometerheffing kunnen grotendeels besteed worden aan het evenwichtig uitbouwen van een duurzame mobiliteit (met aandacht voor alle transportmodi), maar de inkomsten uit de kilometerheffing moeten ook besteed worden aan het verminderen van de externe en sociale kosten. De opbrengsten kunnen tevens aangewend worden om een sociale herverdeling te creëren of om maatschappelijke reorganisaties te financieren die de mobiliteitsvraag verminderen. Er dient bovendien gewezen te worden op de onzichtbare opbrengsten van de slimme kilometerheffing: minder congestie, minder luchtvervuiling, minder ongevallen en dus minder verkeerslachtoffers. Deze onzichtbare opbrengsten zijn belangrijke maatschappelijke baten: externe kosten worden immers vermeden (en zullen in andere beleidsdomeinen voor extra budgettaire ruimte zorgen).

Bij een gefaseerde invoering zullen de opbrengsten ook gefaseerd zijn. Na een aanpassingsperiode zal zich een nieuw evenwicht instellen en zullen de opbrengsten (bij niet veranderende maatschappelijke omstandigheden) quasi constant in de tijd zijn.

- [34] **Sociale aspecten.** De sterk gedifferentieerde kilometerheffing is bovendien sociaal rechtvaardig en houdt een sturing in naar het principe ‘de vervuiler betaalt’. Dit in tegenstelling tot het huidige belastingstelsel. Bovendien brengt de kilometerheffing een sociale correctie met zich mee: de meest kwetsbare groepen zullen immers (het meeste) profiteren van de verminderde druk van het verkeer, het verhoogde aanbod aan openbaar vervoer en de verbeterde dienstverlening aan de haltes. Ook komt de aanschaf van een auto binnen hun bereik, aangezien het gebruik – wat men zelf in de hand heeft – zwaarder belast zal worden dan het autobezit. Tot slot kan een sociaal herverdelend effect teweeg gebracht worden door met een deel van de opbrengsten de sociale lasten te verlagen of de sociale uitkeringen te verhogen. Dit leidt dus tot een vergroening van de fiscaliteit of een verduurzaming van het belastingstelsel, met welvaartswinst tot gevolg.

Binnen het systeem moet er echter wel voor gezorgd worden dat, tot zolang er niet aan een aantal voorwaarden voldaan is (openbaar vervoersontsluiting van bedrijventerreinen...), de werknemers hiervoor niet gesanctioneerd mogen worden.

- [35] **Milieuaspecten van de slimme kilometerheffing.** Een variabilisatie van de vaste autobelastingen via een kilometerheffing zal globaal gesproken de meest significante milieuwinsten opleveren, afhankelijk van de vormgeving. De tariefdifferentiatie is bij voorkeur sterk. Dit levert een afname van de automobilititeit, congestie en geluidsoverlast op en bovendien een verbetering van de milieuprestatie per gereden kilometer op vlak van energiegebruik en op vlak van CO₂ (-15%), NO_x (-42%), fijn stof (-23%), pak’s (-25 à -60%) en vos-emissies (-10 % tot -35%).

- [36] **Flankerende maatregelen.** Om de aanvaarding van de kilometerheffing te vergroten zal een draagvlak moeten gecreëerd worden door onder andere de publieke opinie te sensibiliseren

omtrent de externe kosten van het wegverkeer en de bijkomende (milieu)baten die een kilometerheffing met zich meebrengt. Ook een goede communicatie omtrent de besteding van de opbrengsten is noodzakelijk. Een geleidelijke invoering van de kilometerheffing zal de pil bovendien verzachten.

De slimme kilometerheffing zal binnen een policy-mix door andere maatregelen begeleid moeten worden om de effectiviteit te vergroten. Zo moet de nodige ondersteuning geboden worden aan de modal shift en dit zowel voor personenverkeer als voor goederenvervoer. In een overgangperiode mag de werknemer niet gesanctioneerd worden voor het ontbreken van alternatieven in het woon-werkverkeer. Er dient ook gedacht te worden aan het promoten van car-sharing, carpooling, bedrijfsvervoerplannen, mobiliteitscheques. Bij de evaluatie van basismobiliteit kan ervoor gepleit worden om nieuwe prioriteiten te stellen en ook middelen te laten vloeien naar een verbetering van de openbaar vervoersontsluiting van bedrijventerreinen. Het sluipverkeer moet geweerd worden van de goedkopere ‘landelijke wegen’ door verkeersremmende maatregelen en door bijvoorbeeld Intelligente Snelheidsbegrenzers binnen de bebouwde kom te laten functioneren / te verplichten. Bij het uitwerken van de kilometerheffing moet erover gewaakt worden dat het autobezit gedeeltelijk belast blijft om de kosten van de publieke ruimte in rekening te brengen en om de drijfveer bij uitstek (namelijk autobezit) voor het gebruik van auto’s ook nog in rekening te brengen.

Bijlage 1:

Overzicht van de effecten van verschillende heffingsystemen (voor Vlaanderen)

(bron: MiNa-Raad. Studiedocument over de invoering van een heffingsysteem voor het wegverkeer. September 2005)

SYSTEEM	ALGEMEEN EFFECT / OPMERKINGEN	MOBILITEIT				MILIEU			
		Daling voertuig-km wegverkeer (auto en/of vrachtverkeer)	Congestie	Modal shift	Verkeer-slachtoffers	Geluid	CO ₂	NO _x	PM ₁₀
Variabilisatie brandstofaccijnzen	Budgetneutrale variabilisatie via brandstofaccijnzen met vrijstelling voor vrachtverkeer. (variant 9)	- 1% t.o.v. basisscenario	geen gedragssturing	geen gedragssturing	geen gedragssturing, slechts geringe afname verkeer, dus ook geringe daling verkeersslachtoffers	gering	sterke afname (ca. -20%)	geringe afname (ca. -10%)	geringe afname (ca. -10%)
	Algemene verhoging brandstofaccijnzen. (vergelijkbaar met variant 10)	gering: - 1% (prijsstijging met 33 % zou tot een daling van 9,34% leiden ⁶⁴)	geen gedragssturing	geen gedragssturing	geen gedragssturing	afhankelijk van daling verkeersslachtoffers	afhankelijk van daling verkeersslachtoffers	afhankelijk van daling verkeersslachtoffers	afhankelijk van daling verkeersslachtoffers
Corridor	Invoering 'péage'-systeem (afstandgebaseerd corridorheffing)	niet haalbaar omwille van dichte wegemet Vlaanderen							

34) Zie mobiliteitsplan Vlaanderen (berekening door BBL). Opmerking: de daling van het benzine- en dieselveerbruik door de hogere prijzen, die tijdens de 1ste helft van 2006 opgetekend werd (ca. -11%), moet ook gedeeltelijk toegeschreven worden aan een daling van het aantal Nederlanders die in België tanken (de daling zal dus kleiner zijn dan 11%). Bovendien moet afgewacht worden of dit geen tijdelijk fenomeen is.

SYSTEEM	ALGEMEEN EFFECT / OPMERKINGEN	MOBILITEIT						MILIEU			
		Congestie	Modal shift	Verkeer-slachtoffers	Geluid	CO ₂	NO _x	PM ₁₀			
Kilometerheffingen Bepikte vorm van kilometerheffing	Congestieheffing tijdens spits per gereden kilometer (zowel forfatair bedrag als afhankelijk van effectieve congestie, op hoofdwegennet en onderliggend wegennet waar congestieprobleem zich voordoet). (variant 8)	- Positief: verkorting woon-werkafstand; - negatief: zakelijk verkeer stijgt echter door toegenomen bereikbaarheid, sociaal-recreatief verkeer wordt minder gevat; - verhoging benuttingsgraad.	beperkt	Modal shift naar spoor en binnenvaart.				ca. -4 à 5%	ca. -4 à 5%	ca. -4 à 5%	
	Kilometerheffing voor zwaar vrachtverkeer, gedifferentieerd naar milieuklasse voertuig. (variant 3)	KI: afname emissies, maar versnelde verschuiving naar schonere vrachtauto's (die ook zonder deze maatregel te verwachten was); LI: positieve effecten luchtkwaliteit opgeheven door modal shift naar 'meer vervuilende' binnenvaart en spoor; op KI kan een kilometerheffing voor alle vrachtvervoer als overgang naar algemene kilometerheffing wel nuttig zijn.	- 4%						-3%	-3%	-1%

SYSTEEM	ALGEMEEN EFFECT / OPMERKINGEN	MOBILITEIT							MILIEU			
		Daling voertuig- km wegverkeer (auto en/of vrachtverkeer)	Congestie	Modal shift	Verkeer- slachtoffers	Geluid	CO ₂	NO _x	PM10			
Gedeeltelijke variabilisatie MRB en BPM	Geavanceerde kilometerheffing. Variant 1A (volledige variabilisatie MRB en slechts 1/4 variabilisatie BPM).	- 11%	ja					ca. - 10%	ca. - 30%	ca. - 16%		
	Vergelijkbaar met Variant II 'gedeeltelijke variabilisatie'.	- 8%	ja	ja: kleinste	-15% gewonden - 22% doden	- 18%	- 28%	- 31%	- 28%			
Kilometerheffingen	Geavanceerde kilometerheffing. Variant 1B (volledige variabilisatie MRB en BPM).	-16%	ja	ja				ca. -14%	ca. -42%	ca. -23%		
	Vergelijkbaar met Variant I 'volledige variabilisatie'.	- 11%	ja	ja: gemiddelde	-17% gewonden - 23% doden	-19%	-27%	-30%	-27%			
	Hofstraheffing: vergelijkbaar met volledige variabilisatie (1B), maar een minder uitgesproken differentiatie: enkel differentiatie naar brandstofsoort en gewicht van het voertuig. (variant 2)	- 15%						ca. - 19%	ca. + 10 (tot + 20%)	- ca 9%		

Uitleg tabel

- KT: korte termijn, LT: lange termijn
- Variant 1 t.e.m. IV verwijzen naar de studie 'Effectiviteit en Haalbaarheid van een Geavanceerde Kilometerheffing' (2000). Deze studie werd enkel uitgevoerd voor personenauto's, er is dus geen inschatting van het vrachtverkeer gemaakt! Voor de varianten in deze studie wordt een inschatting van het relatieve effect op de congestie in de studie weergegeven (cf. in tabel 1: gemiddelde, kleinste, grootste).
- Varianten 1 – 9 verwijzen naar de studie 'Milieu-effecten Anders Betalen voor Mobiliteit' (2005).
- De grijs gemarkeerde systemen zijn niet toepasbaar op de Vlaamse situatie of zullen niet zinvol zijn. De reden wordt in de tabel geschetst.
- Cursieve tekst: geen cijfermateriaal voor handen. Invulling op basis van inschatting effecten.

Opmerkingen

Opmerking 1: de emissiereducties voor Varianten I, II, III en IV werden beschouwd bij de huidige brandstofmix (BMI). Voor NO_x en PM_{10} zijn telkens grotere reducties te behalen bij een andere verdeling van de brandstofmix in het wagenpark. Voor CO_2 worden gelijkaardige of lichtelijk minder gunstige resultaten geboekt bij andere verdelingen van de brandstofmix.

Opmerking 2: de weergegeven percentages voor de varianten I tot en met IV zijn schattingen op basis van grafieken. De exacte cijfers werden niet telkens in de tekst vermeld. Het is mogelijk dat er een kleine fout op de schattingen zit. De ordegroottes en verhoudingen tussen de varianten zijn echter telkens waarheidsgetrouw.

Opmerking 3: de cijfers voor emissies van de studie 'Milieu-effecten Anders voor Mobiliteit' variëren soms voor autoverkeer en vrachtverkeer, in dit geval werd 'circa' in de tabel vermeld en wordt verwezen naar de cijfers uit de tekst of wordt het cijfer voor autoverkeer vermeld (waardoor de resultaten beter vergelijkbaar zijn met de studie van de universiteit van Amsterdam & Peeters). Bij autoverkeer werd telkens naar de kolom 'midden' gekeken.