



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 22.07.1998
COM(1998) 466 def.

Een eerlijke vergoeding voor het infrastructuurgebruik:

**Een gefaseerde aanpak van een gemeenschappelijk kader
voor het in rekening brengen van het gebruik van
vervoersinfrastructuur in de EU**

Witboek

(door de Commissie ingediend)

Samenvatting.....	3
1 Inleiding	1
2 Vervoersproblemen die een gevolg zijn van bestaande heffingsstelsels.....	2
3 Een communautaire aanpak van infrastructuurheffing	6
4 Een gefaseerde tenuitvoerlegging.....	15
4(a) Fase 1: 1998-2000	16
4(b) Fase 2: 2001-2004	17
4(c) Fase 3: na 2004	17
5 Tenuitvoerlegging, prioritaire acties en implicaties voor vervoerstakken	18
5(a) De ontwikkeling van consistente praktijken van kostenraming en boekhouding	18
5(b) Wegen	20
5(c) Spoorwegen	24
5(d) Binnenwateren	25
5(e) Luchtvaart	25
5(f) Zeevaart	27
5(g) Fiscaal beleid met betrekking tot het vervoer	28
5(h) Doelmatige infrastructuurverschaffing	29
6 Sociaal-economische evaluatie van de strategie.....	34
6(a) Algemene economische effecten.....	34
6(b) Effecten met betrekking tot de verdeling	36
6(c) Cohesie en perifere regio's	37
7 Conclusie	38
Literatuur	39
Verklarende woordenlijst.....	41
Bijlage I: Verschillende manieren van infrastructuurheffing.....	43
Bijlage II: Bestaande infrastructuurheffingsstelsels.....	45
Bijlage III: Heffing op basis van marginale sociale kosten en het dekken van kapitaalkosten	52

SAMENVATTING

1. De grote verscheidenheid van stelsels voor het in rekening brengen van infrastructuurgebruik in alle vervoerstakken en lidstaten ondermijnt de doelmatigheid en duurzaamheid van het Europees vervoerssysteem. Op dit moment bestaan er negen verschillende heffingsstelsels voor spoorweginfrastructuur, waarbij het dekkingspercentage van de kosten varieert tussen 0% en 100%. Ook de stelsels van belasting op motorvoertuigen en de heffingsstelsels voor het weggebruik zijn fundamenteel verschillend; zo kan bijvoorbeeld het verschil in de jaarlijkse motorrijtuigenbelasting voor vrachtvoertuigen oplopen tot 3000 ecu en heffen slechts vier lidstaten tol op een aanzienlijk deel van hun autowegennet. Ook is de behandeling ten aanzien van BTW en energiebelasting in alle vervoerstakken en lidstaten zeer verschillend. Bovendien worden heffingen zelden opgelegd op de plaats van het gebruik en zijn deze in het algemeen niet gerelateerd aan milieukosten en andere "externe" kosten. Als gevolg daarvan worden gebruikers op dit moment slechts in beperkte mate gestimuleerd om hun gebruikelijke vervoersgedrag en hun vervoerstechnologieën aan te passen en ontvangen infrastructuurbeheerders zelden voldoende inkomsten uit directe gebruikersheffingen om investeringen te financieren.
2. Deze situatie is oorzaak van een belangrijke concurrentievervalsing binnen en tussen vervoerstakken, die dikwijls gelegen is in de nationaliteit van de vervoersonderneming. Ook verkleint zij de prikkels om milieukosten te verminderen en staat zij een doelmatige infrastructuurverschaffing in de weg.
3. De uiteenlopende aanpak van infrastructuurheffing veroorzaakt een scala van problemen die afzonderlijk niet adequaat kunnen worden aangepakt. Daarom is de Commissie van oordeel dat voor een goede aanpak van deze problemen een geleidelijke en steeds verdergaande harmonisatie van heffingsbeginselen nodig is in alle belangrijke commerciële vervoerstakken binnen de Gemeenschap. Voorgesteld wordt om het heffingsstelsel te baseren op het beginsel van "de gebruiker betaalt", wat inhoudt dat alle gebruikers van vervoersinfrastructuur voor de door hen veroorzaakte kosten moeten betalen, inclusief de kosten van milieueffecten en andere externe effecten, op of zo dicht mogelijk bij het punt waar het gebruik plaats vindt. Opgemerkt moet worden dat veranderingen in heffingen niet automatisch in de uiteindelijke prijs van het vervoer tot uitdrukking komen, omdat de vervoersondernemingen hun infrastructuurgebruik kunnen aanpassen om hun kosten te verlagen. Daarnaast kunnen de lidstaten natuurlijk doorgaan met hun steun aan openbare diensten of diensten van algemeen belang door subsidies te verlenen aan exploitanten die van de infrastructuur gebruik maken, zodat de gevolgen voor de door de eindgebruiker betaalde prijzen worden gecompenseerd. Zij kunnen infrastructuurbeheerders ook rechtstreeks een vergoeding geven voor de voordelen op andere gebieden (bijv. verbetering van de ruimtelijke ordening) die het ter beschikking stellen van de infrastructuur aan niet-gebruikers oplevert. Tenslotte geldt dat deze beginselen geen centraal heffingsstelsel op communautair niveau opleggen, maar veeleer een kader verschaffen waarbinnen de lidstaten de hoogte van de heffingen vrij kunnen vaststellen. Het beginsel van heffing op basis van de "marginale sociale kosten" moet zowel de doelmatigheid als de duurzaamheid van het vervoerssysteem vergroten. Binnen dit brede kader kunnen specifieke problemen doelmatig worden aangepakt.
4. Deze aanpak zal geleidelijk moeten worden ingevoerd teneinde vervoergebruikers en vervoersondernemingen tijd te geven om zich aan te passen. Om die reden stelt de Commissie een verwezenlijking in fasen voor die moet worden begeleid door een

adviescomité van deskundigen uit de lidstaten en waarbij alle belanghebbenden worden betrokken. Dit comité kan zijn werkzaamheden beginnen op basis van de beschikbare resultaten van onderzoek, zodat de eerste stappen op weg naar volledige invoering van de beginselen tijdens de eerste fase kunnen worden genomen. In deze fase, die loopt tot en met het jaar 2000, zullen in het spoorvervoer en in luchthavens heffingsstelsels worden ingevoerd die op dit moment in behandeling zijn en een aanvulling vormen op het heffingsstelsel voor het goederenvervoer over de weg; zij zullen waarborgen dat in de belangrijkste vervoerstakken een globaal met elkaar verenigbare structuur aanwezig is. Het in rekening brengen van externe kosten op basis van een overeengekomen communautair kader zal worden toegestaan, maar aan de totale hoogte van de heffingen zal een bovengrens worden gesteld door de gemiddelde infrastructuurkosten (wat de huidige regel is). In de tweede fase zal een verdergaande harmonisatie en aanpassing van heffingsstelsels tot stand komen, in het bijzonder voor zware vrachtvoertuigen en voor het vervoer per spoor, ten behoeve waarvan een naar voertuigkenmerken en geografische eigenschappen gedifferentieerd heffingsstelsel op basis van afstand zal worden ingesteld en in de havensector waarvoor een heffingskader zal worden ingevoerd. Vanaf die tijd mogen heffingen niet hoger zijn dan de marginale sociale kosten (inclusief externe kosten). De beslissing over de besteding van de opbrengsten komt bij de lidstaten te liggen. Voor de hand liggende mogelijkheden zijn het toedelen van fondsen aan de infrastructuurexploitanten of aan de algemene begroting (bijvoorbeeld om de bestaande belastingen te hervormen), dan wel het reserveren van bepaalde opbrengsten voor (wellicht intermodale) infrastructuurfondsen op nationaal, regionaal en stedelijk niveau. Daarnaast geldt dat bij de invoering van nieuwe heffingsstelsels voor het vervoer de bestaande vervoersheffingen moeten worden aangepast en/of geleidelijk moeten worden afgeschaft. In de derde fase zal het communautaire kader worden aangepast aan de hand van de in de twee eerdere fasen opgedane ervaring.

5. Dit heffingsbeginsel zal er toe leiden dat de infrastructuurbeheerder een veel groter deel van de kosten naar de gebruikers doorberekent (ofschoon dit voor de gebruiker niet per se extra kosten behoeven te betekenen, omdat ze kunnen worden gecompenseerd door een verlaging van bestaande vervoersheffingen), waardoor verdere infrastructuurverschaffing en infrastructuurfinanciering zullen worden gestimuleerd. In combinatie met de door de lidstaten rechtstreeks aan infrastructuurbeheerders betaalde subsidies ter vergoeding van sociale voordelen voor niet-vervoergebruikers op breder gebied zal dit op het niveau van het totale vervoerssysteem leiden tot het dekken van een groot deel van de kapitaalkosten (mogelijk zelfs alle kapitaalkosten) van de infrastructuur. In het geval dat niet alle kosten worden gedekt en de lidstaten een hoger dekkingspercentage van de kosten wensen, dan moet dit naar het oordeel van de Commissie plaatsvinden door middel van aanvullende niet-discriminerende en niet tot concurrentievervalsing aanleiding gevende vaste gebruikersheffingen. Bovendien zullen gebruikers van een aantal investeringsprojecten vermoedelijk en in ieder geval voor de korte tot middellange termijn een hogere bijdrage in de kosten van die projecten moeten leveren. In deze gevallen zullen voor een voldoende lange periode hogere heffingen worden toegestaan, mits wordt voldaan aan de communautaire regels ter bescherming tegen discriminatie en monopoliewinsten. Samengevat zullen de in dit document voorgestelde heffingsbeginselen, noodzakelijk voor een doelmatig gebruik van infrastructuurnetwerken, ook de voorwaarden scheppen voor een infrastructuurfinanciering uit gebruikersbijdragen die ruimte biedt aan verschillende financieringsmodellen. Gezien de sterk uiteenlopende stelsels van infrastructuurfinanciering die in de EU in zwang zijn en gezien het subsidiariteitsbeginsel stippelt dit witboek geen uitgangspunten uit voor de financiering van infrastructuur.

6. Het heffingsstelsel zal de doelmatigheid van infrastructuurgebruik verhogen en derhalve zonodig ook een doelmatige infrastructuurverschaffing bevorderen. Ter waarborging hiervan zal het heffingskader vergezeld moeten gaan van doelmatige investeringsbeslissingen op het gebied van infrastructuur die moeten berusten op een uitgebreide analyse van de sociale kosten en baten (inclusief bijvoorbeeld de kosten en baten van een betere ruimtelijke ordening en toegankelijkheid). Er mogen alleen projecten worden uitgevoerd die per saldo sociale voordelen opleveren. In een interne markt die steeds meer tot een geheel wordt is het aannemelijk dat nieuwe infrastructuurprojecten steeds vaker grensoverschrijdende gevolgen hebben. Deze moeten bij de kosten/batenanalyse volledig in aanmerking worden genomen en in investerings- en financieringsbeslissingen tot uitdrukking komen. Grensoverschrijdende voordelen vormen een belangrijke rechtvaardiging voor het uit de communautaire begroting meefinancieren van infrastructuurvoorzieningen voor het Trans-Europese vervoersnet. Er zijn op dit moment echter niet voldoende mechanismen werkzaam die er op toe zien en waarborgen dat rekening wordt gehouden met grensoverschrijdende nadelen van infrastructuurinvesteringen. Dit geldt met name voor havens waar nieuwe met overheidsgelden gefinancierde infrastructuurwerken kunnen worden aangelegd, die voor een deel nadelig zijn voor havens in andere lidstaten die deze steun ontberen. Derhalve wordt voorgesteld dat naast de ontwikkeling van een doorzichtige boekhouding informatie wordt uitgewisseld over de kosten en baten van overheidsinvesteringen in deze sector om na te gaan of de lidstaten ten volle rekening houden met de gevolgen van investeringsbeslissingen voor andere lidstaten. De Commissie zal een passend initiatief nemen op basis van artikel 129C, lid 2, van het Verdrag.
7. De diverse door de Commissie verrichte onderzoeken geven aan dat de voorgestelde aanpak van "de gebruiker betaalt" de technische doelmatigheid van de afzonderlijke vervoerstakken aanmerkelijk zal vergroten en de milieukosten sterk zal terugdringen. Alhoewel enkele door gebruikers betaalde heffingen zullen stijgen, zullen de totaalkosten van het vervoerssysteem aanmerkelijk omlaag gaan. Een extrapolatie van beschikbare studies geeft aan dat de invoering van een heffingsstelsel op basis van "de gebruiker betaalt" kan leiden tot jaarlijkse besparingen van 30-80 miljard ecu of meer. Een eerste evaluatie geeft ook aan dat het voorgestelde beleid profijtelijk zal zijn zowel voor betrekkelijk ontwikkelde als voor economisch minder ontwikkelde regio's binnen de Gemeenschap. De Commissie is zich er echter van bewust dat het nodig kan zijn om de heffingsbeginselen in cohesieregio's meer geleidelijk in te voeren.
8. Om reden van doelmatigheid en duurzaamheid van het vervoer is het dringend geboden dat de huidige lappendeken van heffingsmechanismen in lidstaten en vervoerstakken wordt vervangen door een geharmoniseerde communautaire aanpak van vervoersheffing. In dit witboek wordt uiteengezet hoe dit kan worden gedaan.

1 INLEIDING

1. De Europese vervoersinfrastructuur is van groot belang voor de economische groei, de arbeidsmobiliteit, de consumenten en het concurrentievermogen van de Europese Gemeenschap. Het is derhalve van essentieel belang dat de verschaffing en het gebruik van vervoersinfrastructuur zo doelmatig mogelijk zijn. Het bereiken van deze doelstelling hangt onder meer af van hoe de kosten van infrastructuur naar de gebruikers worden doorberekend en van de beschikbare middelen voor de financiering van investeringen. Daarnaast geldt nog dat deze doelstelling steeds moeilijker bereikbaar wordt.

2. Het uitsluitend steunen op financiering van de vervoersinfrastructuur door de overheid komt meer en meer onder druk te staan, omdat de lidstaten met groeiende financiële lasten te maken hebben en zij er daarom naar streven de particuliere sector meer te betrekken bij de financiering van infrastructuurprojecten. In andere gevallen overwegen zij bij de ontwikkeling van nieuwe openbare infrastructuur op welke wijze een deel van de kosten naar de gebruikers kan worden doorberekend. Tegelijkertijd worden ook de huidige ontwikkelingen in het patroon en de groei van het verkeer kritisch bekeken, omdat de escalerende congestie en verontreiniging twijfel oproepen over de duurzaamheid van het vervoer. Bij de oplossing van al deze vraagstukken is een zeer duidelijke rol weggelegd voor vervoersheffingen, omdat veranderingen in heffingen leiden tot prijswijzigingen die op hun beurt het vervoergebruik kunnen veranderen. Voorts zijn vervoergebruikers en vervoersondernemingen zich er steeds meer van bewust dat verschillen in heffingen in de verschillende vervoerstakken en lidstaten invloed uitoefenen op de kosten en het concurrentievermogen van het bedrijfsleven en leiden tot verstoring van het functioneren van de interne markt.

3. Deze problemen kunnen alle drie worden gezien als zwakke plekken van de communautaire vervoersmarkt: infrastructuurbeheerders zijn niet altijd in staat een vergoeding te verkrijgen voor sommige particuliere of openbare infrastructuurdiensten waarmee zij een groot deel van hun kapitaalkosten terug zouden kunnen verdienen en willen daarom niet graag investeren; de markt laat na de externe kosten in haar prijzen tot uitdrukking te brengen, wat soms resulteert in een overmatig gebruik van bepaalde vervoerstakken; en de verschillen in belastingen en heffingen verstoren de prijssignalen van de markt en bijgevolg ook de vervoerskeuzen van het bedrijfsleven. Deze problemen kunnen alle drie worden opgelost met behulp van economische instrumenten: een communautair kader voor infrastructuurheffingen kan deze tekortkomingen van de markt opheffen.

4. In dit witboek wordt uiteengezet hoe een hervorming van de infrastructuurheffing een oplossing kan bieden voor een groot deel van de problemen van de vervoerssector en kan bijdragen tot de ontwikkeling van de Europese vervoersdiensten. Het witboek is ontstaan uit de discussies over het Witboek van de Commissie uit 1993 betreffende "De toekomstige ontwikkeling van het gemeenschappelijk vervoersbeleid"¹, het Groenboek van de Commissie uit 1995 "Op weg naar een eerlijke en doelmatige prijsstelling in het vervoer"², het verslag uit 1996 van de groep op hoog niveau betreffende partnerschap tussen de overheids- en de

¹ Europese Commissie, COM(92) 494 def.

² Europese Commissie, COM(95) 691. In het groenboek werd een aanbeveling gedaan tot verrekening van marginale kosten, dekking van een groter deel van de kosten en doorzichtigheid als belangrijke beginselen voor een doelmatig vervoerssysteem. Het groenboek vormde het beginpunt van een brede discussie over de prijsstelling in het vervoer.

particuliere sector³ en, het meest recent verschenen, het verslag van de groep op hoog niveau betreffende infrastructuurheffing die in het voorjaar van 1998 werd ingesteld om te adviseren over de ontwikkeling van een uitgebreide reeks heffingsbeginselen⁴. Tenslotte riep ook de gezamenlijke Vervoers- en Milieuraad in juni 1998 op tot maatregelen die zo goed mogelijk gebruikmaken van de bestaande infrastructuur en een verschuiving teweegbrengen naar vervoerswijzen die minder schadelijk zijn voor het milieu, alsook tot het gebruik van economische instrumenten die brandstofverbruik, emissies en lawaai verminderen. Het witboek is als volgt opgebouwd:

- (a) de huidige problemen van infrastructuurheffing en de noodzaak om beter convergerende heffingsbeginselen in te voeren worden beknopt weergegeven;
- (b) voor de gehele Gemeenschap geldende heffingsbeginselen worden geïntroduceerd en de daaruit voortvloeiende gevolgen ten aanzien van de problemen worden duidelijk gemaakt;
- (c) er wordt een plan geschetst voor de tenuitvoerlegging van deze beginselen in alle vervoerstakken; en
- (d) de gevolgen van het voorgestelde heffingsstelsel worden nagegaan.

2 VERVOERSPROBLEMEN DIE EEN GEVOLG ZIJN VAN BESTAANDE HEFFINGSTELSELS

1. Voor een beter begrip van stelsels van infrastructuurheffing moet aandacht worden besteed aan de opbouw van de onderliggende kosten, die zijn samengevat in de volgende tabel. De twee belangrijkste hier vermelde kostensoorten zijn “vaste kosten”, die niet afhankelijk zijn van de verkeersomvang en “variabele kosten”, die *wel* samenhangen met de verkeersdrukke.

Kostenonderdelen met betrekking tot de terbeschikkingstelling en het gebruik van infrastructuur

Vaste kosten		Variabele kosten	
Interne kosten	Externe kosten/baten	Interne kosten	Andere externe kosten
Kapitaalkosten:	Kosten:	Variable lopende kosten:	Verontreiniging van lucht en water:
• Aflossing van de hoofdsom • Rentevergoeding • Rendement op het bedrijfskapitaal	• Barrière-effecten • Aantasting van het landschap • Visuele inbreuk	• Exploitatiekosten (verkeersbeheer, toezicht, ondersteunende diensten) • Aan het gebruik gerelateerde onderhoudskosten (wegdekvernieuwing, vervanging van spoorrails, herstelwerkzaamheden)	• Plaatselijk verontreinigende stoffen (bijv. deeltjes) • Regionaal verontreinigende stoffen (bijv. NO_x) • Wereldwijd verontreinigende stoffen (bijv. CO₂)
Vaste bedrijfskosten:	Baten:		Ongelukken (gedeeltelijk)
• Onderhoudskosten (afhankelijk van weer en tijd) • Exploitatiekosten (verlichting, verkeersbeheer, informatie) • Administratie	• Betere toegankelijkheid • Netwerkvoordelen • Verhoogde productiviteit		Lawaai en trillingen
			Congestie (gedeeltelijk)

Bron: gebaseerd op gegevens van de groep op hoog niveau betreffende infrastructuurheffingen, juni 1998.

³ De groep op hoog niveau betreffende Partnerschap tussen de overheids- en de particuliere sector, 1997. In het verslag van de groep op hoog niveau werd nadrukkelijk gewezen op de behoefte aan een van de gebruikers afkomstige inkomstenbron die het opzetten van openbare/particuliere partnerschappen bevordert.

⁴ De groep op hoog niveau betreffende infrastructuurheffingen, 1998.

2. In een doelmatige⁵ en concurrerende vervoerssector wordt bij de besluitvorming over de terbeschikkingstelling en het gebruik van infrastructuur met deze verschillende kosten rekening gehouden. Infrastructuurverschaffing is doelmatig wanneer deze stoelt op een volledige analyse van de sociale kosten en baten waarin alle particuliere en de openbare baten en kosten in bredere zin zijn verwerkt. Ook moeten de gevolgen in andere lidstaten in de analyse worden opgenomen. Bij een bepaald niveau van infrastructuurverschaffing wordt een doelmatig infrastructuurgebruik bevorderd door de variabele kosten tot uitdrukking te laten komen in de aan vervoersondernemingen en vervoergebruikers uiteindelijk in rekening gebrachte prijs. Wanneer de infrastructuurheffingen echter niet meer aan de kosten gerelateerd zijn, is het vervoergebruik niet langer doelmatig en gaat het concurrentievermogen van de Europese vervoerssector achteruit. Wanneer de heffingen te laag zijn, leidt dit allicht tot een overmatige vraag waarvan de kosten hoger zijn dan de baten en ondervinden de afzonderlijke exploitanten een geringere stimulans om de door hen voor de samenleving veroorzaakte kosten omlaag te brengen. Als de heffingen te hoog zijn, zal een aantal gebruikers die de door hen veroorzaakte kosten kunnen betalen minder gauw gebruik maken van de infrastructuur zodat de sociale voordelen daarvan worden verminderd.

3. Heffingen en belastingen voor de vervoerssector zijn in de lidstaten lange tijd opgelegd zonder veel verband te houden met de kosten. Zij zijn binnen een breed fiscaal beleid een instrument geweest om overheidsinkomsten op te leveren, maar ook om door middel van prijsveranderingen beleidsoverwegingen op het gebied van industrie, maatschappij en milieu tot uitdrukking te brengen. Deze heffingen en belastingen hangen zelden samen met kosten en zijn van vervoerstak tot vervoerstak en van lidstaat tot lidstaat verschillend. Dit heeft een aantal problemen tot gevolg:

- (a) concurrentievervalsing tussen lidstaten (bijv. concurrentie tussen zeehavens);
- (b) concurrentievervalsing tussen vervoerstakken en binnen vervoerstakken (het meest opmerkelijk bij het goederenvervoer over de weg en per spoor);
- (c) geen aandacht voor de sociale en ecologische aspecten van het vervoer (dus wordt het bijbehorend milieueffect van de verschillende manieren waarop dezelfde reis kan worden gemaakt niet in de prijzen verdisconteerd); en
- (d) problemen bij de financiering van infrastructuurinvesteringen (terwijl vervoergebruikers toch dikwijls grote bedragen aan belasting betalen die niet zijn gekoppeld aan de financiering van het netwerk).

4. Deze verstoringen worden dikwijls opgevat als specifieke problemen die geen verband met elkaar houden, zoals onevenwichtigheden tussen vervoerstakken (bijvoorbeeld overmatig weggebruik terwijl tegelijkertijd spoorwegen, binnenwateren en kleine zeevaart te weinig worden gebruikt), congestie (zowel in stedelijke gebieden als in gebieden tussen steden) en verontreiniging. De volgende voorbeelden laten zien hoe ernstig de problemen zijn en ook hoezeer zij eigenlijk met elkaar samenhangen.

⁵ In dit document worden de termen “doelmatig” en “doelmatigheid” gebruikt, die betrekking hebben op een situatie waarin de totale kosten voor een bepaald niveau van baten zo laag mogelijk zijn. Dit houdt in dat alle gevolgen van vervoersbeslissingen in aanmerking worden genomen (zowel externe als interne gevolgen en zowel voor de gebruiker als voor de niet-gebruiker) en er geen verbetering in middelentoewijzing of vervoerskeuze mogelijk is.

5. De verschillende tariefstructuren in de lidstaten bevoordelen bepaalde exploitanten ten koste van andere. Een duidelijk voorbeeld hiervan is te vinden in de sector wegvervoer: in slechts één lidstaat wordt belasting geheven op de registratie van zware vrachtoetuigen. In vijf lidstaten worden tolgelden voor het gebruik van wegen geheven, in zes andere wordt voor zware bedrijfsvoetuigen het systeem van eurovignetten gehanteerd, in één wordt een andere vorm van gebruikersheffing toegepast en in drie andere landen wordt het gebruik van de weg helemaal niet belast. Alle lidstaten heffen jaarlijkse motorrijtuigenbelasting, die echter wel 3000 ecu van elkaar kan verschillen. Het verschil in accijns op dieselolie kan oplopen tot 330 ecu per kiloliter. Deze variaties hebben tot gevolg dat wegvervoerders uit de verschillende lidstaten met enorme kostenverschillen en met oneerlijke concurrentie te maken kunnen krijgen. In plaats van hun vervoer langs de meest doelmatige routes te organiseren kunnen vrachtoetvoerders hun bedrijf vestigen waar de houdersbelsbasting voor voetuigen het laagst is, brandstof tanken waar de brandstofaccijns het laagst is en, indien die keuzemogelijkheid bestaat, hun routes zo kiezen dat de tolgelden voor de wegen het laagst zijn. De door wegvervoerders gemaakte keuzen worden verwrongen door het ontbreken van een geharmoniseerd heffingsstelsel, waardoor de doelmatigheid van de sector goederenvervoer over de weg wordt aangetast.

6. De huidige heffingspraktijken geven ook een aantal infrastructuurexploitanten de kans om van een monopoliesituatie te profiteren. In de luchtvaartsector kunnen strategisch gelegen luchthavens hun quasi-monopoliepositie uitbuiten en de luchtvaartmaatschappijen tarieven in rekening brengen die geen verband houden met de kosten van de geleverde diensten. Dit kan onnodig hoge kosten voor het luchtvervoer met zich meebrengen, waardoor de concurrentiepositie van communautaire luchtvaartmaatschappijen op de wereldmarkt ongunstig kan worden beïnvloed.

7. Daarnaast wordt het evenwicht in de verschillende vervoerstakken verstoord als deze worden belast volgens verschillende beginselen. Zo omvatten de heffingspraktijken voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur tweeledige tarieven, meerledige tarieven, heffing op basis van de sociale marginale kosten, onderhandelde tarieven op basis van wat men bereid is te betalen en nulheffingen. Het dekkingspercentage van de kosten loopt uiteen van nihil in een aantal lidstaten tot (in principe) 100% in andere lidstaten en er bestaat geen uniformiteit ten aanzien van de in ruil voor de heffing geleverde diensten of ten aanzien van de parameters die voor de vaststelling van de heffingen in aanmerking worden genomen. Complexe, ondoorzichtige tarieven brengen de marktwerking in de war. De complexiteit maakt het de gebruikers lastig om alleen al maar inzicht in de opbouw en de hoogte van de heffingen te krijgen, wat concurrentie in de weg kan staan. Complexiteit vormt een belemmering voor de ontwikkeling van internationale diensten, met name voor goederenverkeer dat langs een aantal spoorwegnetten loopt. Het verschil in heffingen vormt voor de gebruiker ook een belemmering om op tariefsignalen te reageren: hoewel het ene tariefstelsel kan bevorderen dat korte treinen op minder belangrijke trajecten 's nachts rijden, kan het andere het tegenovergestelde stimuleren. Aangezien het goederenvervoer per spoor dikwijls concurreert met het goederenvervoer over de weg, vervoer over de binnenwateren en de kleine vaart, is de bij de spoorwegen aanwezige grotere tariefcomplexiteit oorzaak van hogere administratiekosten en tragere acquisitie, die het concurrentievermogen aantasten. De andere duidelijke zorg ten opzichte van andere vervoerstakken is dat de spoorwegen niet ten volle van hun betrekkelijk lage externe kosten profiteren omdat deze niet tot uitdrukking komen in de toepasselijke infrastructuurheffingen voor gebruikers.

8. Een ander voorbeeld van concurrentievervalsing tussen vervoerstakken als gevolg van verschil in heffingsstelsels heeft betrekking op de oversteek van het Kanaal. Hier kan zowel voor het personenverkeer als voor het goederenverkeer gekozen worden tussen vervoer over de weg, per spoor, over zee of door de lucht. De heftische concurrentie die begon na de opening van de Kanaaltunnel werd duidelijk sterk beïnvloed door de heffingsstelsels van de diverse vervoerstakken: havengelden, gebruikstarieven voor tunnel en spoorweg, verbindingswegen zonder heffingen, luchthavengelden en zelfs de regelgeving voor belastingvrije verkoop legden alle op hun eigen wijze beperkingen op aan de verschillende manieren waarop de onderscheiden vervoerstakken en trajecten konden concurreren. Naarmate de vervoersmarkt wordt geliberaliseerd en de infrastructuur wordt verbeterd en door middel van het Trans-Europese vervoersnet wordt geïntegreerd, zullen voorbeelden van dit soort intensieve concurrentie tussen alle vervoerstakken vaker voorkomen en zal het ook steeds meer nodig zijn om concurrentievervalsing als gevolg van uiteenlopende heffingsstructuren terug te dringen.

9. Nog een belangrijk voorbeeld van concurrentievervalsing is het gevolg van heffingen in de maritieme havensector. De huidige regelingen met betrekking tot havengelden lopen tamelijk ver uiteen en dankzij overheidssubsidies kunnen havens hun tarieven verlagen en bedrijvigheid aantrekken uit andere havens. Er bestaat een duidelijke onderlinge concurrentie tussen havens, die ook wordt beïnvloed door de toegankelijkheid vanuit het achterland en vanaf zee tot de haven; derhalve hebben de heffingsstructuren van het goederenvervoer per schip, over de weg en per spoor een uitgesproken krachtige invloed op de havensector. Omgekeerd geldt ook dat een intensiever gebruik van zwaar gesubsidieerde havens kan leiden tot een veel drukker gebruik van de wegen- en spoorweginfrastructuur in bepaalde gebieden en bijgevolg tot een grotere congestie.

10. Kort samengevat geldt dat de huidige verschillen in heffingsbeginselen de oorzaak zijn van concurrentievervalsing; gemeenschappelijke heffingsbeginselen daarentegen zullen eerlijke omstandigheden scheppen en de onevenwichtigheid binnen en tussen vervoerstakken corrigeren.

11. Daarnaast vormen de huidige heffingsstelsels maar zelden een stimulans voor schone technologieën. De scheepvaartsector bijvoorbeeld produceert een groot deel van de emissies van zwaveldioxide en stikstofoxiden; deze emissies kunnen in sterke mate worden teruggedrongen door over te gaan op het gebruik van laagzwavelige bunkerbrandstof en katalytische omvormers. Als het beginsel van "de vervuiler betaalt" echter niet wordt toegepast en er niet voor emissies hoeft te worden betaald, ondervinden reders geen stimulans om tot deze maatregelen over te gaan. Een stelsel van emissieheffingen zal exploitanten stimuleren om aandacht te schenken aan het terugdringen van milieuverontreiniging, omdat emissievermindering wordt beloond met lagere heffingen. Wanneer deze heffingen hoger zijn dan de kosten van emissievermindering zullen reders de emissies verlagen en zal in sociaal-economische zin de doelmatigheid van de sector worden verbeterd. Voor de andere vervoerstakken geldt hetzelfde.

12. Tenslotte is het zo dat de vervoerssector te kampen heeft met problemen rond de financiering van nieuwe infrastructuurinvesteringen. Omdat het steeds moeilijker wordt om financiële overheidssteun te verkrijgen voor investeringen in vervoersinfrastructuur is een toenemende belangstelling ontstaan voor heffing en voor openbare/particuliere partnerschappen (OPP's) ten behoeve van de financiering van met name nationale en communautaire infrastructuurprojecten, zoals die van het Trans-Europese vervoersnet. Zoals de groep op hoog niveau betreffende OPP's voor de financiering van TEN-projecten duidelijk

heeft onderkend, zal de deelname uit de particuliere sector worden bepaald door redelijke winstvooruitzichten, een passende inkomstenstroom en een aanvaardbaar risiconiveau. De situatie is op dit ogenblik echter zo dat slechts 10% van de kosten van de wegeninfrastructuur en minder dan 30% van de kosten van de spoorweginfrastructuur worden gedekt door middel van directe gebruikersheffingen die aan infrastructuurbeheerders ten goede komen. Directe heffing op het verkeer zal derhalve helpen een inkomstenbron te verschaffen voor de ontwikkeling van OPP's, waardoor de behoefte aan overheidssubsidie kan verminderen.

13. Een deel van het bestaande communautair beleid en van bestaande communautaire regels is reeds gericht op een aantal van deze problemen. Zo bestaat er bijvoorbeeld een richtlijn die de belastingen en heffingen voor zware vrachtvoertuigen enigermate harmoniseert (Richtlijn 93/89/EEG harmoniseert tot op zekere hoogte de belastingen en heffingen op zware vrachtvoertuigen) en Verordening van de Raad (EEG) nr. 2978/94 betreffende havengelden voor olietankers met gescheiden ballasttanks kent duidelijke doelstellingen op het gebied van milieu en van veiligheid. Daarnaast heeft de Commissie actief inbreukprocedures gestart met betrekking tot afwijkingen van communautaire heffingsstelsels en houdt zij nauwlettend toezicht op overheidssteun in de vervoerssector. De bestaande kaders doen echter niets aan de concurrentievervalsing die voortkomt uit de samenhang van bepaalde vervoersheffingen en vervoersbelastingen met de plaats waar het vervoermiddel is geregistreerd (zoals de jaarlijkse motorrijtuigenbelasting), uit het ontbreken van een kader dat op geharmoniseerde wijze voor alle vervoerstakken rekening houdt met externe kosten en uit de belangrijke verschillen in dekkingsgraad met betrekking tot de infrastructuurkosten voor de vervoerstakken. Deze onvolkomenheden zijn op ruime schaal onderkend door vervoersondernemingen en verscheidene communautaire instellingen die bij herhaling een oproep aan de Commissie hebben gedaan om met voorstellen te komen die deze problemen aanpakken.

14. Daarnaast geldt dat deze problemen vermoedelijk zullen verergeren omdat de vervoersmarkten steeds verder worden geliberaliseerd. Gezien de volledige liberalisering in 1998 van de markt van het beroepsgoederenvervoer over de weg en van de luchtvervoersmarkt, het naderbij komen van de volledige marktopenstelling in sectoren als het vervoer over de binnenwateren (in het jaar 2000) en de inspanningen om de markt van het spoorwegvervoer verder open te stellen, is het absoluut noodzakelijk om met spoed het vraagstuk van de harmonisatie van heffingskaders aan te pakken. Al met al maken het ontbreken van samenhang tussen de kosten op het gebruikspunt en de opgelegde heffingen, de verschillen in heffingsstelsels tussen vervoerstakken en tussen lidstaten, de verstorende invloed van overheidsinterventies en het bestaan van monopolistische heffingen het Europese vervoerssysteem veel minder doelmatig dan nodig is. Dit leidt in het algemeen tot stijgende kosten op het gebied van het vervoer en milieu, als gevolg waarvan mobiliteit, economische activiteit en economische groei minder worden en met name de perifere gebieden van de EU worden geschaad. De mogelijkheden tot verbetering en de grensoverschrijdende dimensie van het heffingsbeleid scheppen een duidelijke behoefte aan een communautaire aanpak van infrastructuurheffing op het vervoer.

3 EEN COMMUNAUTAIRE AANPAK VAN INFRASTRUCTUURHEFFING

1. Een communautaire aanpak van infrastructuurheffing dient gericht te zijn op de belangrijkste tekortkomingen van de in hoofdstuk 2 geanalyseerde bestaande systemen. Het hoofddoel van de voorgestelde communautaire aanpak van infrastructuurheffing zal derhalve bestaan uit verbetering van de totale doelmatigheid van de beschikbaarstelling en het gebruik

van Europese vervoersinfrastructuur, bevordering van eerlijke concurrentie, bescherming van de interne markt en verduurzaming van het vervoerssysteem.

2. Tegelijkertijd moet de ontwikkeling van een communautaire aanpak van infrastructuurheffing ten volle het subsidiariteitsbeginsel in acht nemen. Meer in het bijzonder houdt dit in dat het stelsel voor alle commerciële vervoerstakken op basis van gemeenschappelijke beginselen een kader moet verschaffen waarbinnen de lidstaten in hoge mate vrij zijn om de hoogte van heffingen vast te stellen. De aanpak moet er ook voor zorgen dat de regelingen doorzichtig zijn en dat er geen groepen worden achtergesteld en deze stelsels moeten gelijkelijk gelden voor particuliere en voor publieke organisaties. Bestaande concessies mogen echter niet door de nieuwe regels worden aangetast.

3. De beginselen die aan de voor bedrijfsvoertuigen voorgestelde heffingsaanpak ten grondslag liggen kunnen ook worden toegepast op personenvoertuigen waardoor het totale heffingsstelsel aan doelmatigheid wint. De Commissie is echter van mening dat deze beslissing op grond van het subsidiariteitsbeginsel het best kan worden overgelaten aan de lidstaten. Het ligt echter voor de hand dat de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk heffingsstelsel voorzover dit het commerciële personenvervoer raakt naadloos zal moeten aansluiten op de beslissingen die voor personenwagens worden genomen om te voorkomen dat de positie van het openbaar vervoer en van het andere commerciële personenvervoer wordt ondermijnd⁶.

4. Het is duidelijk dat er behoefte bestaat aan de ontwikkeling van een dergelijk kader voor het beroepsvervoer op communautair niveau. Infrastructuurheffingen beïnvloeden immers de concurrentievoorwaarden van de interne markt, zij kunnen van invloed zijn op de markttoegang en hebben een belangrijke invloed op de ontwikkeling van het internationaal vervoer. Om de hier geschetste doelstellingen te bereiken moet de aanpak zijn gebaseerd op de volgende fundamentele denkbeelden:

- (a) Voor alle commerciële vervoerstakken in iedere lidstaat van de Europese Unie moeten dezelfde fundamentele uitgangspunten gelden, waarbij moet worden gerespecteerd dat de daaruit voortvloeiende structuren per vervoerstak verschillend kunnen zijn en de hoogte van de heffing van plaats tot plaats kan verschillen om de uiteenlopende behoeften en omstandigheden tot uitdrukking te brengen.
- (b) Infrastructuurheffingen moeten aanzetten tot grotere doelmatigheid bij het gebruik van vervoersinfrastructuur en moeten om die reden berusten op het beginsel van "de gebruiker betaalt": alle gebruikers van vervoersinfrastructuur moeten met de door hen veroorzaakte kosten worden belast op de plaats van het gebruik, of anderszins zo dichtbij mogelijk in de buurt.
- (c) Heffingen moeten rechtstreeks verband houden met de door de gebruikers voor de infrastructuur en voor anderen veroorzaakte kosten, met inbegrip van milieueffecten en andere door de gebruikers veroorzaakte externe effecten. Verschillen in heffingen mogen alleen stelen op daadwerkelijke verschillen in de kosten en kwaliteit van de diensten en

⁶ Verder moet worden opgemerkt dat de Commissie reeds een voorstel heeft ingediend om de interne markt beter te laten functioneren door grensoverschrijdende problemen van registratie en belastingheffing met betrekking tot personenauto's aan te pakken bij verhuizing van personen van de ene lidstaat naar de andere. Ook ligt het in de bedoeling van de Commissie om in 1999 een Mededeling te doen uitgaan betreffende een communautair kader voor belastingheffing op voertuigen.

de heffingen mogen geen onderscheid maken tussen gebruikers op basis van nationaliteit of plaats van ingezetenschap c.q. vestigingsplaats van het bedrijf.

(d) Heffingen moeten een doelmatige infrastructuurverschaffing stimuleren.

De enige aanpak van heffing die volledig aan deze criteria beantwoordt is een heffing op basis van marginale sociale kosten: aan gebruikers worden zowel de interne als de externe kosten in rekening gebracht die zij op de plaats van het gebruik veroorzaken (zie kader)⁷. Hierdoor zullen gebruikers worden gestimuleerd om hun vervoersgedrag zo aan te passen dat de totale kosten voor de samenleving worden verlaagd en tegelijkertijd hun eigen profijt zo groot mogelijk wordt, met als resultaat dat het economisch en sociale welzijn wordt gemaximaliseerd.

In combinatie met de door de lidstaten rechtstreeks aan infrastructuurbeheerders betaalde subsidies als vergoeding voor sociale voordelen in bredere zin voor niet-vervoergebruikers zal heffing op basis van de marginale infrastructuurkosten (inclusief de congestiekosten, maar exclusief andere “externe” kostenfactoren) op het niveau van het totale vervoerssysteem leiden tot het dekken van een groot deel van de kapitaalkosten (mogelijk zelfs alle kapitaalkosten) van de infrastructuur. In het geval dat niet alle kosten worden gedekt en de lidstaten een hoger dekkingspercentage van de kosten wensen, dan moet dit naar het oordeel van de Commissie plaatsvinden door middel van aanvullende niet-discriminerende en niet tot concurrentievervalsing aanleiding gevende vaste gebruikersheffingen.

Samengevat zullen de in dit document voorgestelde heffingsbeginselen die noodzakelijk zijn voor een doelmatig gebruik van infrastructuurnetwerken, ook de voorwaarden scheppen voor een infrastructuurfinanciering uit gebruikersbijdragen die ruimte biedt voor verschillende financieringsmodellen. Gezien de sterk uiteenlopende stelsels van infrastructuurfinanciering in de EU en het subsidiariteitsbeginsel worden in dit witboek geen uitgangspunten voor de financiering van infrastructuur aangegeven.

Een vervoersonderneming die geconfronteerd wordt met werkelijke kosten zal duidelijk gestimuleerd worden om zijn vervoerskeuzen aan te passen, zoals bijvoorbeeld:

het gebruik van voertuigen die minder schade toebrengen aan de weg, minder verontreiniging veroorzaken en veiliger zijn;

het overschakelen op andere routes en logistieke aspecten die gepaard gaan met minder wegenshade, verkeersopstoppen, een kleiner ongevalrisico en geringere milieueffecten;

– het overstappen naar een vervoerstak met minder nadelige effecten.

5. Op soortgelijke wijze zal het heffingsstelsel ook een stimulans geven om de veiligheid in het vervoer te bevorderen door middel van een reeks tegenmaatregelen: vervoergebruikers kunnen veiliger vervoermiddelen kopen of daarop overschakelen en vervoerssystemen op veiliger wijze exploiteren, terwijl infrastructuurbeheerders worden gestimuleerd om de veiligheidseigenschappen van hun netwerken te verbeteren. Hoewel de directe kosten hierdoor kunnen stijgen, zullen de voordelen in de vorm van lagere kosten van ongevallen hier meer

⁷ De term “marginale kosten” verwijst naar sociale marginale kosten, waarbij de kosten van externe factoren als milieu e.d. zijn inbegrepen.

dan tegen opwegen. Zelfs vervoersondernemingen die hun vervoersgewoonten niet aanpassen zullen nog altijd profiteren van de door anderen teweeggebrachte veranderingen, zoals minder verkeersdrukke, kleiner ongevalrisico, enz. Al met al zullen de meeste gebruikers baat hebben bij de invoering van heffingen die een betere en evenwichtiger afspiegeling zijn van de werkelijke kosten op het gebruikspunt, waarbij tegelijkertijd bepaalde bestaande heffingsstelsels worden afgeschaft of bepaalde andere heffingen en belastingen worden verlaagd.

6. Ook moet worden benadrukt dat het op marginale sociale kosten gebaseerde heffingsbeginsel met andere beleidsmaatregelen strookt en daarmee in evenwicht is. De marginale sociale kosten van het vervoer zijn al omlaag gebracht als gevolg van bestaande regelgeving op het gebied van veiligheid en milieu. Emissienormen voor voertuigen en vliegtuigen verminderen de externe kosten, terwijl gewichtsbepalingen voor zware vrachtoertuigen en spoorwegwagens de kosten van infrastructuurschade verlagen en veiligheidsnormen de kosten van ongevallen voor alle vervoerstakken terugdringen. Omdat de normen de kosten verlagen, zullen de heffingen lager zijn dan zij anders zouden zijn geweest. Derhalve zal in het algemeen een vervoerstak waarvoor doeltreffende normen bestaan hiervoor gecompenseerd worden door middel van lagere heffingen. Dit soort infrastructuurheffing past ook volledig bij de levering van diensten van algemeen belang, met name van het openbaar reizigersvervoer. De heffingsbeginselen hebben alleen een directe invloed op de exploitanten van het openbaar vervoer en niet op de eindgebruikers; de overheid behoudt ten volle de mogelijkheid om deze vervoersdiensten te subsidiëren. Omdat vanwege het ontbreken van directe heffingsstelsels de overheid op dit moment de infrastructuurkosten betaalt, zullen er bij de invoering van nieuwe heffingen voldoende financiële middelen beschikbaar zijn om alle gevolgen voor de exploitanten van het openbaar vervoer op te vangen. Tenslotte geldt nog dat wanneer overheden infrastructuurinvesteringen financieren om andere redenen dan alleen voor het vervoer (bijv. om perifere regio's te ontsluiten) een heffing op basis van marginale sociale kosten waarschijnlijk zal leiden tot een laag heffingsniveau omdat gebruikers niet zullen hoeven te betalen voor de kapitaalkosten die aan deze investeringen verbonden zijn (zie ook paragraaf 9).

7. Ook zal de ontwikkeling van een gemeenschappelijk heffingsstelsel op basis van de in dit witboek voorgestelde beginselen leiden tot een consistente ruimtelijke ordening op de verschillende beleidsniveaus. Door vergroting van de doelmatigheid van het vervoerssysteem zullen de vervoersverbindingen tussen verschillende plaatsen versterkt worden, wat zal bijdragen tot rationele beslissingen op het gebied van de ruimtelijke ordening. Het gemeenschappelijk heffingsstelsel voor vervoersinfrastructuur sluit ook aan op de ontwikkeling van het Europese perspectief van ruimtelijke ordening (ESDP) dat streeft naar verwezenlijking van doelen op het gebied van vervoer en cohesie door op communautair niveau de behoefte aan betere toegankelijkheid en duurzamer infrastructuurgebruik vast te stellen.

EEN PRAKTISCHE DEFINITIE VAN MARGINALE SOCIALE KOSTEN

Marginale kosten zijn de variabele kosten die de kosten weergeven van een extra voertuig of een extra vervoerseenheid die van de infrastructuur gebruik maakt. Strikt genomen kunnen deze ieder moment, voor verschillende gebruikers, op verschillende tijdstippen, onder verschillende omstandigheden en op verschillende plaatsen een andere waarde hebben. Bovendien kunnen de marginale kosten voor het laatste extra rijtuig van een trein, de laatste extra auto op de weg, of het laatste extra schip op zee, dikwijls zo goed als niets zijn. Het is duidelijk dat een dergelijke strikte definitie geen praktisch nut heeft en net als bij alle andere heffingsregelingen in de commerciële wereld is een bepaalde mate van benadering en middeling noodzakelijk om begrijpelijke, praktische heffingsstructuren te ontwikkelen. Marginale kosten geven soms alleen maar de gemiddelde variabele kosten weer. In een bruikbaarere vorm moeten zij de kosten weergeven van de schade aan de infrastructuur, van congestie en van verontreiniging en zij zullen dus afhangen van factoren als het gewicht of het aantal assen van de vervoerseenheid, tijdstip van de spits, reizen in stedelijk gebied of elders en motoremissies.

Marginale kosten kunnen bestaan uit de volgende onderdelen:

Exploitatiekosten: energie, arbeid en bepaalde onderhoudskosten.

Schade aan de infrastructuur: onderhoudskosten, slijtage van de infrastructuur, zoals de kosten van een nieuwe deklaag voor wegen en startbanen, of van nieuwe rails voor spoorwegen.

Kosten van congestie en schaarste: de kosten van het oponthoud van andere gebruikers en niet-gebruikers die voortvloeien uit verstopte verkeersstromen (op wegen, wachtrijen op luchthavens en spoorwegstations). Daarnaast kan het gebruik van de infrastructuur door de ene vervoersexploitant het gebruik door een andere exploitant in de weg staan (bijv. een startbaan op een luchthaven).

Milieukosten: verontreiniging van lucht en water en geluidshinder.

Kosten van ongevallen: Kosten in de vorm van materiële schade, pijn en leed en productieverliezen.

8. De Commissie stelt voor een kader op te stellen dat op communautair niveau dit soort heffing invoert in alle vervoerstakken. Het is duidelijk dat dit stelsel geleidelijk en steeds verder zal moeten worden ontwikkeld en dat niet van meet af aan alle kostenonderdelen kunnen worden opgenomen. Deze kwesties komen in hoofdstuk 4 aan de orde.

9. Ook kan worden aangetoond dat heffing op basis van marginale sociale kosten een belangrijk eerste voorwaarde is voor doelmatige beslissingen ten aanzien van infrastructuurverschaffing. Alleen wanneer investeringsbeslissingen berusten op een doelmatig niveau van infrastructuurgebruik (zowel nu als in de toekomst) zullen deze zelf geheel doelmatig zijn. Zoals de groep op hoog niveau betreffende infrastructuurheffingen heeft bevestigd, moeten investeringsbeslissingen zijn gebaseerd op een complete analyse van de sociale kosten en baten die alle kosten en baten voor de samenleving omvat, zowel van particuliere als van publieke aard. Omdat sommige baten van afzonderlijke projecten kunnen toevallen aan niet-gebruikers van het netwerk, bijvoorbeeld de verminderde verontreiniging die een gevolg is van het vervangen van een tweebaansweg door een autosnelweg, of een toename in de waarde van onroerend goed in steden die op een hogesnelheidsspoorlijn zijn aangesloten, kan het zeer ondoelmatig zijn om de eis te stellen dat alle kosten van elk afzonderlijk investeringsproject op de directe gebruikers moeten worden doorberekend. Als die aanpak in het verleden zou zijn gevolgd, zouden in Europa bijzonder weinig hogesnelheidsspoorlijnen zijn aangelegd. Als bij afzonderlijke projecten de verplichting geldt om alle kosten terug te verdienen, leidt dit derhalve niet alleen tot grote ondoelmatigheid in het vervoergebruik, maar ook tot belangrijke verstoringen bij investeringsbeslissingen.

HEFFING OP BASIS VAN MARGINALE SOCIALE KOSTEN EN HET DEKKEN VAN KAPITAALKOSTEN

Heffingen op basis van marginale sociale kosten zijn niet gerelateerd aan kapitaalkosten omdat de laatste niet afhangen van het vervoergebruik. Dit werpt de vraag op of de aanpak met een heffing op basis van marginale sociale kosten de kapitaalkosten via de gebruikers kan dekken.

Gemakkelijk kan worden aangetoond dat als er geen baten voor niet-gebruikers zijn dit afhangt van de grootte van de infrastructuurcapaciteit en van de kosten die zijn gemoeid met uitbreiding daarvan: wanneer doelmatig is geïnvesteerd op basis van een afweging van kosten tegen baten zal een heffing voor alleen de marginale infrastructuurkosten (d.w.z. inclusief congestieheffingen, maar met uitsluiting van andere externe kosten) er toe leiden dat de infrastructuurkosten geheel worden gedekt, vooropgesteld dat er geen schaalvoordelen bij de infrastructuraanleg bestaan (Newbery, 1988; Winston, 1985; en bijlage III). Een aantal infrastructuurinvesteringen heeft echter andere technische kenmerken. Het lijkt er op dat voor het totale vervoerssysteem dergelijke heffingen een hoog dekkingspercentage van de kosten verzekeren. Deze uitkomst is voornamelijk te danken aan het feit dat een doelmatig niveau van infrastructuurverschaffing in het algemeen wordt gekenmerkt door een bepaalde schaarste, wat met zich mee brengt dat het element van congestie in doelmatige heffingen positief aanwezig is. Wat de wegeninfrastructuur betreft scharniert dit om het punt of personenauto's mee inbegrepen worden.

In werkelijkheid is echter niet alle infrastructuurverschaffing doelmatig en soms ook zijn er baten voor niet-gebruikers die er op duiden dat sommige kosten niet op gebruikers kunnen worden doorberekend. Daar staat tegenover dat in het voorgestelde heffingskader ook externe kosten zullen worden opgenomen.

Beschikbare gegevens (bijv. Roy, 1998; ECMT, 1998) duiden er op dat de in dit witboek voorgestane consistente toepassing van het beginsel van heffing op basis van marginale sociale kosten er onder de huidige omstandigheden toe zal leiden dat een aanmerkelijk hoger percentage van de kosten zal worden doorberekend naar de gebruikers van alle binnenlandse vervoerstakken in de EU dan thans het geval is. Daarbij zullen voor het totale vervoerssysteem de inkomsten uit doelmatige heffingen vermoedelijk vlakbij het niveau liggen dat nodig is om de volledige infrastructuurkosten naar de gebruikers door te berekenen. Alhoewel de voorgestelde aanpak niet garandeert dat de kosten voor ieder afzonderlijk project worden gedekt, zal deze toch voldoende inkomsten opleveren om de kapitaalkosten van de infrastructuur van het vervoerssysteem te financieren en om verdere investeringen te betalen.

10. Met de constatering dat heffingen op basis van marginale sociale kosten voor vervoersinfrastructuur waarschijnlijk voldoende inkomsten zullen opleveren om op het niveau van het gehele vervoerssysteem de totale kosten van infrastructuur te betalen, is het natuurlijk aan de lidstaten om te beslissen over hoe zij de opbrengsten zullen aanwenden. Voor de hand liggende mogelijkheden zijn het toebedelen van fondsen aan de infrastructuurexploitanten of aan de algemene begroting (bijvoorbeeld om de bestaande belastingen te hervormen), dan wel het reserveren van een gedeelte van de inkomsten voor (wellicht multimodale) infrastructuurfondsen op nationaal, regionaal en stedelijk niveau. Daarnaast geldt dat bij de invoering van nieuwe heffingsstelsels voor het vervoer bestaande vervoersheffingen moeten worden aangepast en/of geleidelijk moeten worden afgeschaft.

11. Heffingen zullen worden geïnd door de (openbare dan wel particuliere) infrastructuurbeheerders. Dit werpt de vraag op over hoe deze inkomsten tussen de verschillende organisaties (bijv. de infrastructuurbeheerder en de staat) moeten worden verdeeld en waarvoor deze inkomsten moeten worden gebruikt. Natuurlijk zal de infrastructuurbeheerder het deel van de heffingen behouden dat gerelateerd is aan infrastructuurkosten (ter dekking van zowel kosten van infrastructuurschade als de kosten van

congestie/schaarste⁸). Het lijkt logisch dat kosten die aan andere kostenonderdelen zijn gerelateerd toevallen aan de Staat. De groep op hoog niveau betreffende de heffing op vervoersinfrastructuur kwam met de aanbeveling de opbrengsten die zijn gerelateerd aan externe kosten te gebruiken ter vermindering van de veroorzaakte externe schade door de externe kostenfactoren terug te dringen dan wel te voorkomen, of, waar dit niet mogelijk is, om hen die door die externe factoren worden getroffen op de een of andere manier compensatie te bieden (waarbij de regels over steunmaatregelen in acht moeten worden genomen). Hoewel een dergelijke verdeling wenselijk kan zijn, is de Commissie van mening dat dit krachtens het subsidiariteitsbeginsel het best kan worden overgelaten aan de lidstaten.

12. Weliswaar geeft de in het kader over de heffing op basis van marginale sociale kosten en in bijlage III weergegeven analyse aan dat heffing op basis van marginale sociale kosten zal leiden tot veel hogere inkomsten uit directe gebruikersheffingen dan thans het geval is, maar deze situatie zal vermoedelijk voor de verschillende (delen van) infrastructuurnetwerken verschillend uitpakken. Wanneer de marginale infrastructuurkosten hoger zijn dan de gemiddelde kosten (bijvoorbeeld in het geval dat kapitaalkosten een klein deel van de totale kosten uitmaken en er tegen capaciteitsbeperkingen wordt aangelopen), dan zal een heffing gelijk aan de marginale kosten leiden tot het meest doelmatige gebruik van de infrastructuur en tevens bij het dekken van de kosten een overschot opleveren vanwege het infrastructuurgedeelte van vervoersheffingen op basis van marginale sociale kosten. Hierdoor zal een signaal worden afgegeven dat er een tekort aan capaciteit bestaat, terwijl tegelijkertijd de extra middelen worden verschaft om iets aan dit probleem te doen. Wanneer de marginale kosten onder de gemiddelde kosten liggen is het tegendeel waar: de opbrengsten zullen niet voldoende zijn om de kosten te dekken. In het geval dat dit soort infrastructuur deel uitmaakt van een netwerk dat voor een deel ook wordt gekenmerkt door een capaciteitstekort zijn de infrastructuurbeheerders vermoedelijk in staat tekorten en overschotten in hun netwerken "uit te middelen". Wanneer dit niet mogelijk is en er voordelen op breder gebied bestaan, zijn er argumenten aanwezig voor subsidieverlening door de overheid, ongeacht of de infrastructuur openbaar of particulier bezit is. Er moet echter op worden gewezen dat er op dit moment in de Unie nauwelijks infrastructuurprojecten zijn die volledig, zonder enige overheidssubsidie, zijn gefinancierd uit particuliere bronnen. De voorgestelde aanpak zal daarom de behoefte aan directe overheidssubsidies ter dekking van infrastructuurkosten aanmerkelijk verminderen.

13. Hoewel er belangrijke voordelen verbonden zijn aan de ontwikkeling van heffingsstelsels op basis van marginale kosten voor alle vervoersinfrastructuur (met inbegrip van alle vervoerstakken, terminals en de bijbehorende informatie- en communicatiesystemen), komen er toch, in ieder geval voor de korte en lange termijn, gevallen voor waarbij ruimte aanwezig moet zijn om op het niveau van afzonderlijke infrastructuurprojecten een hoger percentage van de kosten naar de gebruikers door te berekenen. Het kan nodig zijn om een groter deel van de kosten te dekken om te waarborgen dat wenselijke investeringen (van de overheid, van het particuliere bedrijfsleven, dan wel van een combinatie hiervan) kunnen plaatsvinden en het is duidelijk dat het heffingskader met dit soort projecten rekening dient te houden.

⁸ Het ligt voor de hand dat hoge congestieheffingen duiden op een schaarste aan capaciteit en op de wenselijkheid van uitbreiding door middel van investeringen. Besluiten hierover moeten worden genomen op basis van een analyse van de sociale kosten en baten (zie paragraaf 9).

Nieuwe projecten

14. De financiering van nieuwe infrastructuur is een van de kernthema's in het Europese vervoersbeleid dat wellicht in het belang van nieuwe infrastructuur een stempel op het heffingsstelsel moet drukken. Dit geldt met name voor dure voorzieningen als bruggen en tunnels. Van oudsher werd hierin meestal voorzien door de overheid. Omdat de overheidsbegrotingen echter onder de druk van steeds hogere uitgaven komen te staan, kan deze weg niet langer automatisch worden gevolgd, want het vertrouwen op uitsluitend overheidsfinanciering kan het niveau van infrastructuurvoorziening te sterk inperken en daardoor grotere ondoelmatigheid in de hand werken.

15. Om deze reden, en ook om te profiteren van andere doelmatige kwaliteiten van de particuliere sector, wordt voor nieuwe infrastructuurverschaffing steeds meer gebruik gemaakt van openbare/particuliere partnerschappen.⁹ Het particulier bedrijfsleven moet zich echter verzekeren van inkomsten om al hun kosten te dekken en afhankelijk van de hoogte van beschikbare overheidssubsidies kan dit resulteren in heffingen die hoger uitvallen dan de marginale kosten, in het bijzonder aan het begin van een project wanneer het gebruik betrekkelijk gering is en de aan schaarste gerelateerde heffingen naar alle waarschijnlijkheid verwaarloosbaar laag zijn. Hoewel heffingen hoger dan de marginale kosten waarschijnlijk de sociaal-economische voordelen van een project zullen verminderen, kunnen deze noodzakelijk zijn als de beperkingen ten aanzien van overheidsfinanciering inhouden dat het project anders helemaal niet wordt uitgevoerd.

16. Met als uitgangspunt dat de met een heffing op basis van marginale kosten verbonden differentiatie het meest doelmatige resultaat zal opleveren, moeten deze aanvullende heffingen zo min mogelijk effect hebben op het vervoergebruik, zowel wat betreft de totale vervoersomvang als op het punt van de concurrentie tussen of binnen vervoerstakken. Om dit te bereiken moeten de heffingen idealiter het karakter van een vast bedrag hebben in die zin dat zij niet afhankelijk zijn van het infrastructuurgebruik, maar het is heel goed mogelijk dat zij om praktische redenen moeten variëren tussen verschillende klassen voertuigtypen en vervoerseenheden. In de praktijk zal een geschikte opzet voor verschillende projecten anders uitvallen. Zo kan bijvoorbeeld een systeem van vignetten een praktische opzet zijn voor een vaste heffing, waarbij gebruikers een vaste "toegangsprijs" betalen voor het gebruik van een bepaalde infrastructuur gedurende een vaste tijd (tweeledige tarieven). Als alternatieve mogelijkheid kan opdeling van de markt in segmenten worden toegepast, waarbij hogere heffingen gelden voor marktsegmenten met een geringe prijselasticiteit (z.g. prijsstelling volgens Ramsey).

17. Wanneer na een voldoende aantal jaren de aanvullende heffingen de investeringskosten en een passend rendement op vermogen hebben opgebracht, dienen zij te worden stopgezet.

18. Voorts moeten de lidstaten flexibel zijn bij hun definitie van "nieuwe infrastructuurprojecten" die aan plaatselijke omstandigheden moet zijn aangepast. Normaal gesproken zal het juist zijn om wanneer een autosnelweg met een extra rijstrook wordt verbreed de gehele autowegverbinding als een nieuw project te definiëren en bijgevolg op alle rijbanen evenveel tol te heffen. Ook mag de mogelijkheid om een aantal bestaande aansluitende of parallel lopende verbindingen voor heffingsdoeleinden in het nieuwe project

⁹ Groep op hoog niveau betreffende partnerschap tussen de overheids- en de particuliere sector, 1997.

op te nemen niet worden uitgesloten. Het is echter duidelijk dat een al te ruime definitie van het project niet juist en niet doelmatig is.

19. Verder geldt dat één van de onzekerheden voor potentiële OPP-investeerders wordt gevormd door het toekomstige heffingsstelsel (voor de eigen vervoerstak, maar ook voor eventueel concurrerende vervoerstakken), omdat dit de verkeersstromen, de opbrengsten en derhalve de winstgevendheid bepaalt. Door een duidelijk heffingskader te verschaffen zal een hinderpaal voor de ontwikkeling van OPP's worden weggenomen.

Concurrerende infrastructuur

20. Rechtstreekse concurrentie op Europees niveau tussen infrastructuurprojecten of sectoren komt voornamelijk voor bij terminals en overslag- of overstappunten zoals belangrijke havens, terminals voor gecombineerd vervoer en zelfs luchthavens met hetzelfde verzorgingsgebied. Wanneer de lidstaten volledig vrij zijn bij het nemen van investeringsbeslissingen ten aanzien van infrastructuur en zij geen rekening hoeven te houden met de gevolgen van hun beslissingen voor andere lidstaten, kan het heel goed zo uitvallen dat de invoering op communautair niveau van een heffingsstelsel op basis van marginale kosten niet voldoende is om belangrijke verstoringen in de infrastructuurverschaffing te voorkomen. De reden hiervan is dat een aantal lidstaten, wellicht om te profiteren van eventuele plaatselijke voordelen, meer zal investeren dan wenselijk is vanuit het gezichtspunt van het totale vervoerssysteem. Dit soort investeringen kan leiden tot bovenmatige investeringen in naburige lidstaten die met elkaar concurreren om het behoud van hun marktaandeel. Op communautair niveau is het uiteindelijk resultaat dat er te veel infrastructuur tot stand komt, wat een verkwisting van schaarse middelen is.

21. Derhalve moet voor belangrijke terminals die met elkaar concurreren het heffingsbeginsel op basis van marginale kosten nog worden aangevuld om een grotere dekking van de kosten mogelijk te maken dat in verhouding staat tot de hoogte van de investering. Een dergelijke optionele voorwaarde sluit echter de mogelijkheid van het scheppen van overcapaciteit niet uit. Daarvoor zijn aanvullende beleidsinstrumenten vereist die in paragraaf 5(h) aan de orde komen.

Conclusie

22. Naar verwachting zal de coördinatie van de vervoersheffing en de ontwikkeling van doelmatige heffingsniveaus per saldo belangrijke voordelen voor de samenleving in haar geheel opleveren. Het directe resultaat hiervan moet een grotere technologische, operationele en organisatorische doelmatigheid zijn en tevens moeten hierdoor een geringe wenselijk geachte verschuiving in het evenwicht tussen vervoerstakken en een kleine vermindering van de groei in de vraag naar mobiliteit worden teweeggebracht.¹⁰ Onderzoek van de Commissie wijst er ook op dat de invoering op communautair niveau van een heffingsbeleid op basis van sociale marginale kosten zal leiden tot totale voordelen van welzijn in de orde van grootte van tenminste 30-80 miljard ecu per jaar (zie paragraaf 6(a)).

23. Het hier beschreven heffingsstelsel zal rechtstreeks de meeste in hoofdstuk 2 besproken problemen aanpakken. Het zal een eerlijke mededinging binnen vervoerstakken bevorderen door de heffingen uitsluitend te koppelen aan de door vervoersondernemers veroorzaakte kosten, ongeacht de nationaliteit van die ondernemers of de vestigingsplaats van hun

¹⁰ ECMT, 1998.

onderneming. Wanneer de externe en andere kosten op een juiste wijze worden verrekend, worden vervoersondernemingen die in schonere of minder schade veroorzakende voertuigen investeren beloond met lagere heffingen. Deze investeringen zullen in dat geval lonend zijn en niet het concurrentievermogen van de onderneming schaden. De voorgestelde heffingsbeginselen zullen ook een eerlijker concurrentie binnen en tussen vervoerstakken tot stand brengen, zodat de vervoerskeuze beïnvloed zal worden door eerlijke concurrentie die niet door verwrongen heffingsstelsels is vervalst. Als in alle lidstaten hetzelfde basisprincipe toepassing vindt, ontstaan hierdoor onpartijdige concurrentievoorwaarden voor vervoersondernemers en zal de kunstmatige verhuizing van vervoersondernemingen naar staten met gunstige belastingstelsels worden voorkomen. Bij een doorzichtige harmonisatie en tenuitvoerlegging van heffingsstelsels worden de administratiekosten voor vervoerexploitanten lager en kunnen de kosten van de verschillende vervoersmogelijkheden veel gemakkelijker met elkaar worden vergeleken. De huidige nadelen van ingewikkelde en niet-doorzichtige spoortarieven zullen verdwijnen.

24. Heffingen op basis van marginale kosten zullen ook voor aanzienlijke inkomsten zorgen. In veel gevallen zullen deze moeten worden gecompenseerd door verlaging van aan het vervoer gerelateerde heffingen. Tegelijkertijd zal het nieuwe heffingssysteem resulteren in een doelmatiger infrastructuurgebruik en zal de behoefte aan nieuwe investeringen daardoor in bepaalde mate verminderen.

25. Voor bepaalde projecten zal een vrijstelling het mogelijk maken om tarieven in rekening te brengen die hoger zijn dan de marginale kosten wanneer dit nodig is voor de financiering van belangrijke en sociaal-economisch heilzame infrastructuurprojecten.

26. Dankzij de koppeling tussen heffingen en kosten wordt voorkomen dat een aantal terminals profiteert van plaatselijke monopolistische marktomstandigheden, terwijl tegelijkertijd stappen kunnen worden genomen om oneerlijke concurrentie bij de terbeschikkingstelling van infrastructuur te voorkomen die leidt tot verspilling in de vorm van overcapaciteit. Een meer gedetailleerde beoordeling van het effect van deze voorstellen is te vinden in hoofdstuk zes.

4 EEN GEFASEERDE TENUITVOERLEGGING

1. De voorgestelde heffingsaanpak zal geleidelijk en steeds verder moeten worden ingevoerd, omdat rekening moet worden gehouden met de verschillende uitgangspunten van de diverse vervoerstakken ten aanzien van de bestaande Europese vervoerswetgeving, de met de ontwikkeling van nieuwe heffingen gemoeide ingewikkelde kwesties en andere beperkingen zoals de noodzaak tot inkomstenverwerving. Soms kunnen de huidige heffingen dienen als een redelijke vervanging voor bepaalde marginale kosten en hoeft dus geen onmiddellijke verandering plaats te vinden. Zo is bijvoorbeeld in de huidige richtlijn betreffende de heffing voor zware vrachtvoertuigen en in de geplande richtlijn betreffende luchthavengelden de basis voor de ontwikkeling van heffingen reeds vastgesteld. In andere vervoerstakken zijn deze uitgangspunten echter nog niet vastgelegd. Daarnaast zullen beslissingen over de opzet en het toepassingsgebied van nieuwe heffingsstelsels op het punt van infrastructuurnetwerken en van categorieën vervoermiddelen volledig rekening moeten houden met de exploitatie- en uitvoeringskosten ("transactiekosten").

2. De Commissie stelt een aanpak voor in drie fasen. In de eerste fase moet het heffingskader worden gevestigd. In de tweede fase zullen de Commissie en de lidstaten een begin maken met de aanpassing van heffingsstelsels om het kader ten uitvoer te leggen. In de derde fase zal

de overgang worden voltooid en zullen alle vervoerstakken onderworpen zijn aan heffing op basis van marginale kosten. De hoofdkenmerken van elke fase zijn onmiddellijk hierna samengevat, terwijl nadere bijzonderheden van de prioritaire acties worden uiteengezet in hoofdstuk vijf.

4(a) Fase 1: 1998-2000

3. In de eerste voorbereidende fase moet worden gestreefd naar overeenstemming over de methodologieën voor het meten van marginale kosten en voor het bevorderen van het denkbeeld van heffing op de plaats van het gebruik. Net als bij de huidige wetgeving zullen heffingen ter hoogte van maximaal de gemiddelde kosten in het algemeen worden aanvaard.

4. Om de tenuitvoerlegging van heffingsbeginselen op basis van marginale kosten voor te bereiden moeten voor alle vervoerstakken gemeenschappelijke methoden worden ontwikkeld voor de raming van marginale kosten, inclusief externe kosten. De Commissie zal daarom voorstellen dat een "Comité van regeringsdeskundigen betreffende de gebruiksheffing voor vervoersinfrastructuur" wordt ingesteld en dit comité zal een belangrijke adviestaak worden toebedeeld. Het mandaat voor de werkzaamheden zal bestaan uit het ten behoeve van de Commissie ontwikkelen van en adviseren over communautaire richtsnoeren voor methoden om de marginale kosten van het vervoer te ramen, uit het ontwikkelen van praktische werkwijzen ter bevordering van de doorzichtigheid van boekhoudingen, uit het bevorderen van de ontwikkeling van "vervoersboekhoudingen" op het niveau van de lidstaten en uit het adviseren aan de Commissie over behoeften en prioriteiten op het gebied van statistiek en van onderzoek. Het comité zal worden bijgestaan door onafhankelijke deskundigen en andere belanghebbenden, waarbij vervoersondernemers, gebruikers, bedrijfsleven, consumenten, vervoerspersoneel en andere belanghebbende partijen zullen worden ingeschakeld. Hier ligt duidelijk een taak voor de Commissie om met de nodige wettelijke voorstellen te komen en zij zal bij het opstellen daarvan ten volle rekening houden met de werkzaamheden van het comité.

5. Het voorstel uit 1998 over een heffing voor de spoorweginfrastructuur zal zo snel mogelijk moeten worden aangenomen om er voor te zorgen dat er een communautair kader komt voor de twee belangrijkste takken van binnenlands vervoer.¹¹ Het voorstel van de Commissie voor een richtlijn van de Raad betreffende luchthavengelden moet ten uitvoer worden gelegd en er moet ook een kader voor havengelden worden ontwikkeld. Tenslotte zal later in 1998 een voorstel voor de herziening van Verordening 1107/70 betreffende de steunmaatregelen op het gebied van het binnenlands vervoer worden gedaan en zal aandacht worden besteed aan de behoefte om de regels voor overheidssteun en de richtsnoeren voor andere vervoerstakken verder te verfijnen. Behalve dat de Commissie heffingen op basis van infrastructuurkosten ontwikkelt, zal zij voor alle vervoerstakken de ontwikkeling van heffingen op basis van externe kosten stimuleren mits dit niet leidt tot hogere heffingen dan de gemiddelde infrastructuurkosten. Deze heffingen zijn reeds in de Raad in behandeling in verband met zijn beraadslagingen over de aanpassing van de bestaande richtlijn betreffende heffingen voor zware vrachtvoertuigen en worden volgens het nieuwe voorstel inzake heffingen voor spoorweginfrastructuur toegestaan.

6. De Commissie is van mening dat deze eerste fase tot eind 2000 moet lopen, waarna de tweede fase in 2001 kan beginnen met de invoering van globaal compatibele, fundamentele

¹¹ Het wegvervoer valt reeds onder Richtlijn 93/89/EEG.

heffingsstelsels voor **wegen, spoorwegen, havens en luchthavens** en de vankrachtwording van de bovengenoemde bepalingen betreffende overheidssteun.

4(b) Fase 2: 2001-2004

7. Na de totstandbrenging van het heffingskader en van de methodologische aanpak zal in de tweede fase worden gekeken naar de aanpassing van bepaalde heffingen om de nieuwe aanpak beter tot uitdrukking te brengen en om de heffingsstelsels tussen vervoerstakken te harmoniseren. Voorgesteld wordt dat in deze fase heffingen in het algemeen worden vastgesteld op het niveau van de totale marginale sociale kosten, d.w.z. de marginale infrastructuurkosten plus de externe kosten. De heffingsniveaus voor externe kostenfactoren met een communautaire dimensie dienen op communautair niveau vastgesteld te worden, waarschijnlijk eerst op een overeengekomen laag niveau. Het ligt voor de hand dat de inkomsten aan de lidstaten zullen toevallen. Andere heffingen van de lidstaten voor congestie en andere plaatselijke externe kostenfactoren zullen worden gestimuleerd en moeten bij hun invoering gebaseerd zijn op een overeengekomen communautaire kadermethodologie die het comité moet ontwikkelen. Behalve dat het comité zijn onderzoek betreffende heffingsmethodologieën voortzet, moet het beginnen met de beoordeling van heffingspraktijken met mogelijk belangrijke grensoverschrijdende effecten.

8. De overgang op heffingen die samenhangen met het infrastructuurgebruik moet er toe leiden dat een groter deel van de kosten rechtstreeks naar de gebruikers wordt doorberekend. De lidstaten zullen echter de vrijheid hebben om desgewenst aanvullende heffingen op te leggen om tot een nog hoger dekkingspercentage van de infrastructuurkosten van nieuwe infrastructuurprojecten te komen. Deze aanvullende heffingen moeten idealiter een vast bedrag zijn (van het type abonnement - tweeledige tarieven). Inkomsten uit heffingen die zijn opgelegd ter dekking van externe kosten kunnen ook worden gebruikt om verdere investeringen te financieren. De heffingsniveaus in de verschillende vervoerstakken mogen echter onder geen enkele omstandigheid de som van de gemiddelde infrastructuurkosten en de externe kosten overschrijden.

9. De invoering van nieuwe vervoersheffingen zal niet alleen deel uitmaken van een hervorming van de bestaande belasting- en heffingstructuur in de vervoerssector, maar zal ook moeten samenhangen met de ontwikkeling van het algemeen belastingbeleid. Deze aanpak zal mogelijk maken dat verdere hervormingen op budgettair neutrale wijze ten opzichte van de economie in haar geheel kunnen worden verwezenlijkt¹².

4(c) Fase 3: na 2004

10. Hoewel in het algemeen lering zal worden getrokken uit de ervaringen van de eerste en de tweede fase, zal in de derde fase de verdere tenuitvoerlegging van geharmoniseerde heffingbeginselen plaatsvinden, zowel wat betreft de basis van marginale kosten als op het punt van consistente kostenraming. Ook moet het voor de gehele Gemeenschap geldende heffingsniveau voor externe kostenfactoren worden beoordeeld. Voorts kan er aandacht worden besteed aan de eis van *verplichte* heffingsstructuren (maar geen heffingsniveaus) voor plaatselijke externe kostenfactoren. Een dergelijke aanpak verlicht de druk op de lidstaten om plaatselijke heffingen om reden van internationale concurrentie te verlagen.

¹² De Commissie heeft de toepasselijke bepalingen met betrekking tot brandstofaccijnzen reeds voorgesteld in COM(97) 30 def. Deze kwestie wordt verder behandeld in paragraaf 5(g).

Overzicht van heffingsregels			
	Eerste fase	Tweede fase	Derde fase
Maximum	per vervoerstak verschillend, maar in het algemeen gelijk aan de gemiddelde infrastructuurkosten ⁴	marginale infrastructuurkosten plus plaatselijke en voor de gehele Gemeenschap geldende externe kosten ^{1,2,3}	prijstelling op basis van marginale sociale kosten ^{1,2,3}
Minimum	per vervoerstak verschillend, maar ligt tussen nul en de gemiddelde infrastructuurkosten ⁴	marginale infrastructuurkosten plus voor de gehele Gemeenschap geldende externe kosten ^{1,2,3}	
Externe kosten	differentiatie toegestaan ¹		

¹op basis van overeengekomen parameters/methodologieën.

²aanvullende heffingen voor nieuwe projecten zijn toegestaan maar met een maximum gelijk aan de gemiddelde infrastructuurkosten plus de externe kosten.

³gecompenseerd door verlaging van bestaande belastingen en heffingen.

⁴Dit is een afspiegeling van de bestaande minimum- en maximumniveaus in de verschillende vervoerstakken.

5 TENUITVOERLEGGING, PRIORITAIRE ACTIES EN IMPLICATIES VOOR VERVOERSTAKKEN

1. In dit hoofdstuk wordt de aandacht gericht op prioritaire acties gedurende de eerste twee fasen van het uitvoeringsproces. De verschillende vervoerstakken worden afzonderlijk behandeld.

5(a) De ontwikkeling van consistente praktijken van kostenraming en boekhouding

2. Voor de tenuitvoerlegging van de geschetste heffingsbeginselen dienen enkele kwesties aangaande kostenraming te worden onderzocht. Er is behoefte aan de ontwikkeling van praktische methodologieën op het gebied van kostenraming en er valt op dit gebied veel voordeel te behalen uit het coördineren van de werkzaamheden van de Commissie en van de lidstaten. Voor een antwoord op deze vragen en ter ondersteuning van de Commissie bij haar werkzaamheden in verband met infrastructuurheffing moet het "Comité van regeringsdeskundigen betreffende de gebruiksheffing voor vervoersinfrastructuur" ("het comité") onder voorzitterschap van de Commissie een krachtig begin maken met zijn werkzaamheden.

3. Het mandaat van het comité moet worden bijgesteld. Duidelijk zal worden gemaakt dat alle vervoerstakken tot het werkgebied van het comité behoren en er zullen vijf specifieke doelen worden aangegeven:

- (1) Ontwikkeling van communautaire richtsnoeren voor methoden van raming van de marginale vervoerskosten.

Bij de recente discussies in de Raad over het Alpen-aspect van het eurovignet-systeem werd duidelijk dat de aanpak van de berekening en de heffing met betrekking tot de wegeninfrastructuurkosten onaanvaardbaar ver uiteenloopt. Er zijn verscheidene methoden voor de raming van de verschillende marginale gebruikskosten van vervoersinfrastructuur

mogelijk en op dit gebied is veel afgerond onderzoek beschikbaar. Het comité hoeft er niet per se naar te streven één methode voor het meten van een bepaalde kostensoort aan te wijzen, maar moet omschrijven hoe verschillende methoden van kostenraming en van waardebepaling op de juiste manier kunnen worden toegepast. Hoewel een intermodale aanpak van methodologieontwikkeling een ideaal resultaat zou zijn, kunnen de verschillen tussen de vervoerstakken heel goed enkele voor de desbetreffende vervoerstak specifieke afwijkingen rechtvaardigen. Eerste prioriteit moet liggen bij de raming van de kosten van infrastructuurschade en van congestie, al moet het comité ook aandacht besteden aan de waardebepaling van milieueffecten en ongevallenrisico's. Met betrekking tot vaste kosten dient ook een voor de gehele Gemeenschap geldende aanpak te worden ontwikkeld van de raming van kapitaalkosten, inclusief afschrijvingsmethoden.

- (2) Ontwikkeling van praktijken die de doorzichtigheid van boekhoudingen bevorderen en ontwikkeling van "vervoersboekhoudingen" op het niveau van de lidstaten.

Ter vergemakkelijking van de tenuitvoerlegging en het toezicht op de naleving van regels voor heffing en voor overheidssteun, met name voor terminals, dienen doorzichtige boekhoudpraktijken te worden ontwikkeld. Op dit vlak bestaan de werkzaamheden van het comité uit het vaststellen van de beste praktijk inzake kostencalculatie. De naderende inventarisatie van de geldende heffingsbeginselen voor zeehavens vormt het startpunt voor deze beoordeling.

Het comité moet ook advies uitbrengen over methoden voor het vaststellen van de mate van kostendekking op het niveau van de vervoerstakken en van de vervoerssector en moet de totstandkoming bevorderen van boekhoudingen van vervoerskosten en vervoersinkomsten op het niveau van de afzonderlijke lidstaten. Het comité moet de Commissie advies geven over een mogelijke herziening van Verordening 1108/70 betreffende de invoering van een boekhouding van de uitgaven voor infrastructuur met betrekking tot alle vervoerstakken.

- (3) Herziening van heffingspraktijken

Wanneer de lidstaten een begin maken met heffing op basis van de in dit document uiteengezette beginselen, heeft het comité een belangrijke taak bij de beoordeling van heffingspraktijken en dient de Commissie van advies over kwesties van naleving van de in dit document uiteengezette heffingsbeginselen. Het comité moet beoordelen of gezien de nationale of plaatselijke context de heffingen op basis van marginale kosten berusten op juiste kostenramingen, of een voorgesteld tweeledig tarief (geheven om de kosten terug te verdienen) redelijkerwijs niet leidt tot concurrentievervalsing en of heffingen niet discrimineren en voldoende doorzichtig zijn.

- (4) Advisering over de behoeften en prioriteiten op het gebied van statistieken en van onderzoek.

De raming van de marginale kosten en de ontwikkeling van vervoersboekhoudingen moeten worden ondersteund door verder onderzoek. Het comité zal er daarom zorg voor dragen dat er volledig gebruik wordt gemaakt van het bestaande door de Gemeenschap gefinancierde onderzoek over vervoersheffingen en zal advies uitbrengen over kwesties met betrekking tot toekomstig onderzoek binnen het vijfde kaderprogramma voor communautaire acties op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie. Er zal speciaal aandacht besteed worden aan het CAPRI-project, een gezamenlijke actie betreffende onderzoek naar prijsstelling bij het vervoer dat richtsnoeren voor de beste heffingspraktijken omvat. Daarnaast zal onderzoek ook gericht zijn op hiaten in de theorie en op een juiste verdeling van

verantwoordelijkheden tussen de verschillende bestuurlijke niveaus (plaatselijk, regionaal, lidstaat en Gemeenschap).

Voor de raming van de marginale kosten en de ontwikkeling van vervoersboekhoudingen zijn betere statistische vervoergegevens nodig. Inspanningen ter verbetering van statistische gegevens moeten worden gecoördineerd met de huidige activiteiten van de Commissie ter verbetering van de gegevensbronnen op het gebied van kosten en andere sociaal-economische gegevens in de vervoerssector. In samenwerking met Eurostat heeft de Commissie reeds een aantal gebieden bepaald waarvoor de gegevensvoorziening moet worden verbeterd, waaronder investering in de vervoerssector.

4. Het Comité van regeringsdeskundigen betreffende de gebruiksheffing voor vervoersinfrastructuur moet terzijde worden gestaan door een breed forum van onafhankelijke deskundigen en vertegenwoordigers van toepasselijke organisaties. Op basis van de aanbevelingen van het comité en het brede forum moet de Commissie zonodig richtsnoeren en wetsvoorstellen ontwikkelen.

ACTIE:

- Maak doeltreffend gebruik van het Comité van regeringsdeskundigen betreffende de gebruiksheffing voor vervoersinfrastructuur om de Commissie bij te staan in de ontwikkeling van methoden voor de raming van marginale vervoerskosten; bevorder de ontwikkeling van vervoersboekhoudingen op het niveau van de lidstaten; ontwikkel boekhoudpraktijken om het dekken van de kosten voor terminals te waarborgen; breng advies uit over de behoeften en prioriteiten op het gebied van statistieken en van onderzoek en evalueer heffingspraktijken.
- Initieer binnen het vijfde kaderprogramma onderzoek betreffende de raming van marginale kosten, principes van meting en van waardebepaling met betrekking tot vervoersboekhoudingen en heffingsstelsels die leiden tot een volledige dekking van infrastructuurkosten.
- Ontwikkel een uitgebreid systeem voor gemeenschappelijke vervoersstatistieken. Overweeg herziening van Verordening (EEG) nr. 1108/70 betreffende de invoering van een boekhouding van uitgaven voor infrastructuur met betrekking tot *alle* vervoerstakken.

5(b) Wegen

5. Hoofddoelstelling op lange termijn is een doelmatiger gebruik van het Europese wegennet, bevordering van duurzaam wegvervoer en stimulering van passende investeringen in Trans-Europese netwerken. Met dit voor ogen wil de Commissie een uitgebreid heffingsstelsel voor het gebruik van wegen door zware vrachtvoertuigen en commercieel personenvervoer ontwikkelen waarbij gestreefd wordt naar compatibiliteit met rekeningrijden in stedelijk gebied.

6. In de eerste fase moet de Commissie methodologieën van kostenberekening beoordelen om te komen tot overeenstemming over een uitgangspunt voor de vaststelling van heffingen op basis van infrastructuur- en congestiekosten. Dit zal de ontwikkeling van gemeenschappelijke methodologieën van boekhouding en kostencalculatie omvatten. Deze maatregelen moeten aangevuld worden met werkzaamheden voor de ontwikkeling van normen voor heffingstechnologieën. Vervolgens zullen de lidstaten worden gestimuleerd om interoperabele systemen van rekeningrijden voor zware vrachtvoertuigen te harmoniseren c.q. te aanvaarden, hetzij door middel van bestaande tol- en eurovignet-systemen, of bij voorkeur door middel van de ontwikkeling van elektronische kilometerheffingen omdat die beter aansluiten bij de kosten. De verwachting van de Commissie is dat veel lidstaten dit een aantrekkelijk alternatief zullen vinden ten opzichte van systemen zonder enige aan het gebruik

gerelateerde heffingen of met alleen op tijd gebaseerde gebruikersheffingen. Ook zal dit leiden tot een heffing binnen de Gemeenschap die veel beter is gekoppeld aan de afgelegde afstand. De Commissie zal ook een voorstel ontwikkelen voor de indeling van zware vrachtvoertuigen op grond van hun milieukeurmerken teneinde de ontwikkeling van heffingen te stimuleren die de door voertuiggebruik veroorzaakte milieueffecten beter tot uitdrukking kunnen brengen. Tenslotte worden lidstaten aangemoedigd om systemen van rekeningrijden in stedelijke gebied te ontwikkelen die de externe kosten (inclusief congestiekosten) van het vervoer in de stad aanpakken. Het is niet juist als dergelijke stelsels op communautair niveau worden georganiseerd, al zal de Commissie onderzoek- en demonstratieprojecten met betrekking tot het rekeningrijden in stedelijk gebied blijven financieren. Alle communautaire wetgeving die de tenuitvoerlegging kunnen schaden moet herzien worden om deze hinderpalen weg te nemen.

7. In de tweede fase moeten op afstand gebaseerde heffingen zodanig worden uitgebreid dat behalve infrastructuurkosten ook externe kosten hier deel van uitmaken. Deze heffingen zullen ook gelden voor nieuwe wegenconcessies, waarbij heffing om de kosten te dekken is toegestaan in het geval dat nieuwe investeringen worden verwacht. Ook moet gewerkt worden aan het verder bevorderen van de invoering van stelsels van rekeningrijden in stedelijk gebied die interoperabel zijn met de heffing voor zware vrachtvoertuigen.

8. In de derde fase moet het gemeenschappelijk stelsel verplicht worden. Derhalve moeten geharmoniseerde heffingen op basis van marginale kosten voor zware vrachtvoertuigen en het commerciële personenvervoer de bestaande heffingsstelsels vervangen die berusten op een veelheid van instrumenten, waaronder tolheffingen en gebruikersheffingen.

Elektronische heffing¹³

9. Het is thans technologisch mogelijk en economisch haalbaar om elektronische heffingen voor het wegvervoer te verwezenlijken die een redelijk nauwkeurige afspiegeling kunnen zijn van de marginale kosten van het weggebruik. De belangrijkste technologieën zijn microgolfsystemen, waarbij een boordapparaat communiceert met apparatuur aan de kant van de weg en systemen voor positiebepaling en navigatie die gebruik maken van satellieten en GSM en waarbij het boordtoestel met een satelliet communiceert en de betaling met behulp van mobiele telefonie wordt geïnd. Op bepaalde trajecten is een aantal microgolfsystemen ingevoerd, maar alhoewel er CEN-voornormen zijn vastgesteld moeten er nog nadere werkzaamheden worden verricht om voor deze technologieën Europese normen tot stand te brengen. Het voordeel van positiebepalings- en navigatiesystemen (GPS en GNSS) ten opzichte van microgolfsystemen is dat er geen apparatuur langs de kant van de weg nodig is en dat deze op de lange termijn goedkoper kunnen uitvallen. In feite wordt technologie waarmee sterk gedifferentieerde heffingen kunnen worden verwezenlijkt reeds gebruikt voor andere doeleinden, zoals wagenparkbeheer, en zal spoedig in nieuwe voertuigen worden geïntroduceerd wanneer de elektronische tachograaf (ter controle van rij- en rusttijden) krachtens communautaire wetgeving verplicht wordt.

10. Het heffingsstelsel voor zware vrachtvoertuigen staat hoog op de lijst van de Europese Commissie omdat deze sector een uitgesproken internationaal karakter heeft en dit verkeer bijzonder belangrijk is voor de ontwikkeling van de interne markt. Een goed ontwikkeld

¹³ Deze kwesties zullen nader worden ontwikkeld in een Mededeling van de Commissie betreffende interoperabele elektronische tolheffingssystemen in Europa.

communautair heffingsstelsel voor zware vrachtvoertuigen vormt een belangrijke stap op weg naar de tenuitvoerlegging van de heffingsbeginselen. Het stelsel moet een zodanig vorm krijgen dat het naadloos aansluit bij stelsels die bij steden en regio's in ontwikkeling zijn ten behoeve van het rekeningrijden in stedelijk gebied. In feite komt het elektronisch heffingssysteem naar voren als de natuurlijke opvolger van het huidige systeem van eurovignetten. Om een dergelijke ontwikkeling te bevorderen dient de mogelijkheid van gestandaardiseerde elektronische heffing aan de desbetreffende communautaire wetgeving te worden toegevoegd. Hiervoor zullen echter technische aspecten, harmonisatie en administratieve vraagstukken nader onderzocht moeten worden.

Andere maatregelen

11. In de tussentijd zal de Commissie de lidstaten stimuleren tot geharmoniseerde ontwikkeling en tenuitvoerlegging van elektronische tolheffingsystemen. De te volgen weg zal worden aangegeven in een Mededeling betreffende interoperabele elektronische tolheffing in Europa. Op basis van de bevindingen van deze mededeling zal de technologische en administratieve interoperabiliteit van de systemen alle aandacht krijgen teneinde een onbelemmerde mobiliteit binnen de Gemeenschap te waarborgen. Hierop voortbouwend zal de Commissie ook een voorstel doen met betrekking tot de convergentie van elektronische tolheffing.

Een mogelijke kilometerheffing voor zware vrachtvoertuigen

Zware vrachtvoertuigen veroorzaken tal van kosten waar zij op dit moment dikwijls niet voor betalen. Deze kosten hebben betrekking op wegenschade, geluidshinder en luchtverontreiniging, die alle afhankelijk zijn van afmetingen, gewicht, motorvermogen en type van het voertuig. Wanneer op de plaats van gebruik een heffing op basis van deze kosten en afhankelijk van het type voertuig wordt opgelegd, wordt aan vrachtvervoerders een duidelijk signaal afgegeven en worden de kosten vergoed. Bovendien geldt dat het goederenvervoer over de weg een internationale bedrijfstak is, en dus is het belangrijk om het territoriaal beginsel in acht te nemen door het voertuig te belasten op de plaats van het gebruik.

De lidstaten hebben tal van technische, elektronische en niet-elektronische, mogelijkheden tot hun beschikking om het weggebruik te belasten. Nieuwe voertuigen moeten over twee jaar voorzien zijn van een **elektronische tachograaf** die het aantal afgelegde kilometers meet en voor aan boord van het voertuig zijn **wereldwijde positiebepalingssystemen** (GPS) ontwikkeld waarmee afgelegde afstand, tijd, plaats, voertuigcategorie en wegtype alle elektronisch kunnen worden bepaald en vastgelegd. Dergelijke systemen zijn reeds in gebruik voor wagenparkbeheer.

De kosten van de meer geavanceerde elektronische boordapparatuur bedragen globaal 500 ecu per voertuig en de ervaringen in Zweden wijzen er op dat de administratieve kosten voor een dergelijke opzet tamelijk gering zijn, nl. ongeveer 2,6% van de inkomsten. De **hoogte van de heffing** per kilometer kan aanvankelijk worden gebaseerd op de marginale infrastructuurkosten per kilometer en de marginale kosten van congestie in interstedelijk gebied. In een recent onderzoek in opdracht van de Commissie zijn de kosten van zware vrachtvoertuigen voor alle wegen in de verschillende lidstaten geschat. De raming voor de marginale infrastructuurkosten varieert tussen 0,02 ecu in Spanje tot 0,08 ecu in Duitsland, terwijl de congestiekosten afhankelijk van de verkeersdichtheid liggen tussen 0,02 ecu en 0,3 ecu en in sterke mate afhankelijk zijn van de verschillende aan tijd toegekende waarden. Het is duidelijk dat voor een afspiegeling van de verschillende kosten de heffingen per voertuigcategorie, wegtype en lidstaat moeten verschillen. Heffing op een consistente basis zal echter de concurrentievervalsing in de huidige Europese markt van het goederenvervoer over de weg wegnemen.

Voor voertuigen zonder de benodigde apparatuur die zo nu en dan een reis maken is een eenvoudig stelsel van op tijd gebaseerde of per traject specifieke (**papieren**) **vergunningen** mogelijk. Een dergelijke vergunning kan van tevoren worden gekocht en kan informatie met betrekking tot plaats, type en categorie van het voertuig en toegestane reisafstand of reistraject bevatten. Dit stelsel mag echter alleen worden gebruikt voor een beperkt aantal voertuigen, die voornamelijk afkomstig zijn uit landen die nog geen elektronisch systeem in gebruik hebben.

Ook is onderzoek verricht naar het **effect van een kilometerheffing**. De heffing kan leiden tot een doelmatiger gebruik van de capaciteit van zware vrachtoertuigen en tot een positief nettoresultaat voor de overheidsbegroting, waardoor de inkomsten kunnen worden gebruikt om andere minder doelmatige heffingen of belastingen te verlagen

12. De Europese Unie heeft ook een taak te vervullen bij de financiering van projecten op het gebied van onderzoek, ontwikkeling en demonstratie in verband met rekeningrijden. Sociale vraagstukken, waaronder "gebruikersacceptatie", moet een hoge prioriteit krijgen en binnen het vijfde kaderprogramma voor onderzoek zullen hiervoor middelen worden gereserveerd.

13. De Commissie zal de uitwisseling van ervaringen met de beste methode voor rekeningrijden binnen de Gemeenschap blijven bevorderen en ondersteunt ook demonstratieprojecten van rekeningrijden in stedelijk gebieden. Teneinde de verwezenlijking van dergelijke stelsels te stimuleren wil de Commissie samenwerken met transnationale groepen van stedelijke en regionale instanties die serieus overwegen om over te gaan tot invoering van het rekeningrijden. Op deze wijze zal een gecoördineerde aanpak tot stand komen die waarborgt dat deze groepen ten volle hun voordeel kunnen doen met het onderzoek en de technische werkzaamheden van de Commissie op dit gebied, met inbegrip van de tot op het huidige moment opgedane ervaringen.

14. Een belangrijke stap bij de ontwikkeling van heffingsstelsels bestaat uit de totstandbrenging van geharmoniseerde methoden van kostenberekening met het oog op de vaststelling van de kosten van wegeninfrastructuur. Zoals eerder is opgemerkt vormt dit een gebied waarop naar het oordeel van de Commissie in een vroeg stadium gezamenlijk gevoerde discussies kunnen bijdragen tot overeenstemming over de methodologieën die binnen de EU kunnen worden toegepast.

15. Een ander door de Commissie ondersteund initiatief is het onderzoek naar de wijze waarop de kosten van ongevallen op de weg worden verwerkt in de heffing voor vervoergebruik. De kosten van verkeersongevallen vormen theoretisch, praktisch en ethisch een gecompliceerd gebied. Deze kosten worden tot op zekere hoogte rechtstreeks betaald door de betrokken persoon of door middel van het verzekeringsstelsel. Sommige kosten zijn echter nog steeds "externe kosten" en worden niet door vervoergebruikers betaald. Als er voor wordt gezorgd dat tarieven beter de kosten van ongevallen weergeven, zullen infrastructuurbeheerders en vervoergebruikers worden gestimuleerd om de veiligheid te verbeteren, waardoor de kosten van ongevallen omlaag zullen gaan. De Commissie stelt voor dat verdere werkzaamheden de mogelijkheden onderzoeken om de kosten en het ongevallenrisico door middel van verzekeringsregelingen beter te internaliseren en dat de behoefte aan overheidsacties op dit gebied wordt nagegaan. Om aandacht aan dit vraagstuk te besteden en om aanwijzingen voor de beste praktijk te ontwikkelen stelt de Commissie voor een groep in te stellen van deskundigen uit de verzekeringsbranche, uit de universitaire wereld en uit groeperingen voor consumentenbelangen, die advies moet uitbrengen over het beste soort aansprakelijkheidsverzekering voor motorvoertuigen.

16. Verordening 1107/70 betreffende steunmaatregelen zal overeenkomstig de in dit document aangegeven heffingsbeginselen worden herzien. De nieuwe regels inzake overheidssteun zullen bijdragen tot de totstandkoming van eerlijke concurrentie.

ACTIE

- Mededeling betreffende systemen voor de elektronische heffing van tolgelden.
- Voorstel over convergentie en normen met betrekking tot de elektronische heffing van tolgelden.
- Verdere ontwikkeling van een voorstel over heffingen voor zware vrachtvoertuigen.
- Vorming van groepen van stedelijke en regionale instanties die serieus overwegen het rekeningrijden in te voeren.
- Instelling van een adviesgroep voor het ontwikkelen van het beste verzekeringsstelsels inzake aansprakelijkheid voor motorvoertuigen en een systeem voor het doorberekenen van het ongevallenrisico van het wegverkeer.
- Herziening van Verordening 1107/70 betreffende steunmaatregelen in het binnenlands vervoer.

5(c) Spoorwegen

17. De noodzaak om een doelmatig gebruik van de spoorweginfrastructuur te bevorderen, de bezorgdheid over verstoringen van de concurrentie tussen vervoerstakken, met name door het wegvervoer en de noodzaak om nieuwe investeringen te financieren vormen de belangrijkste problemen van de spoorwegsector. Een gebruiksheffing voor spoorweginfrastructuur op basis van de marginale kosten zal de juiste signalen aan spoorwegondernemingen afgeven over de werkelijke kosten van iedere reis. In de toekomst moeten heffingsstelsels gebaseerd zijn op marginale kosten en moeten zonodig heffingen ten behoeve van nieuwe infrastructuur omvatten op een wijze die deze prijssignalen zo min mogelijk vervormt.

18. Om te waarborgen dat de twee voornaamste takken van vervoer over land een vergelijkbare basis hebben, is de Commissie bezig met een voorstel voor een Richtlijn betreffende heffing voor spoorweginfrastructuur op basis van marginale infrastructuurkosten. Deze richtlijn moet worden vastgesteld in de eerste fase. In het voorstel is opgenomen dat heffingen voor het dekken van de kosten zijn toegestaan als de exploitatie van de infrastructuur anders niet levensvatbaar zou zijn. Deze heffingen mogen alleen worden gerealiseerd als zij geen aanleiding geven tot concurrentievervalsing; zo kan bijvoorbeeld voor minder prijsgevoelige reizigersdiensten een hoger dekkingspercentage van de kosten worden aangehouden. Differentiatie tussen heffingen die rekening houdt met externe kosten zal ook worden toegestaan, omdat het vervoer per spoor lagere externe kosten heeft dan een aantal andere vervoerstakken.

19. Voor een meer doelmatige oplossing is het nodig dat de marginale externe kosten worden aangerekend. Daarom zal de Commissie in de tweede fase en binnen de ontwikkeling van heffingen voor externe kostenfactoren nagaan hoe voor de spoorwegen milieuheffingen op geluidshinder kunnen worden verwezenlijkt, tegelijk met heffingen voor andere externe kosten in andere vervoerstakken.

20. De vraag naar bepaalde trajecten, lijnen, lijnsecties en stations varieert met het tijdstip op de dag, de aard van het verkeer en de aanwezigheid van alternatieve trajecten. Spoorwegondernemingen zouden daarom in principe verschillende bedragen voor verschillende trajecten en tijdstippen moeten betalen die een uitdrukking zijn van de schaarste aan capaciteit en die er voor zorgen dat de verdeling doelmatiger is. In het voorstel van de Commissie zijn heffingen van deze aard opgenomen.

21. In de derde fase zal aandacht worden besteed aan een doelmatiger verdeling van de capaciteit van de spoorweginfrastructuur. Hiervoor is echter nader onderzoek nodig en er wordt hiervoor dan ook een project gefinancierd binnen het vierde kaderprogramma voor onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie.

ACTIE:

- Voorstel voor een Richtlijn van de Raad betreffende heffing voor spoorweginfrastructuur en verdeling van capaciteit.
- Herziening van Verordening 1107/70 betreffende steunmaatregelen in het binnenlands vervoer.

5(d) Binnenwateren

22. De Commissie steunt de ontwikkeling van doorzichtigere en consistentere heffingsbeginselen in alle vervoerstakken. Net als voor andere vervoerstakken omvatten de doelstellingen voor het vervoer over de binnenwateren dus de ontwikkeling van gemeenschappelijke heffingsnormen en van gemeenschappelijke boekhoud- en calculatiemethoden ter bepaling van de infrastructuurkosten. De marginale kosten van de binnenvaart zijn zeer laag en vervoer is slechts een van de verschillende gebruikstoepassingen van binnenwateren. De andere gebruikstoepassingen hebben grotendeels betrekking op waterbeheer en watervoorziening, hetgeen in elke berekening van de heffingen voor het vervoer over de binnenwateren dus tot uitdrukking moet komen. Verder geldt dat zowel de financiële als de milieukosten van het verkeer over de binnenwateren tot de laagste van alle vervoerstakken behoren.

23. Op grond van het lage kostenniveau en het ontbreken van aanwijzingen dat het huidige heffingsbeleid een concurrentievervalsing van enige betekenis veroorzaakt, staat de Commissie op het standpunt dat het comité aandacht moet besteden aan hervorming van de heffingen voor de binnenvaart en dat wijzigingsvoorstellen moeten worden ontwikkeld voor de derde fase.

ACTIE:

- Herziening van Verordening 1107/70 betreffende steunmaatregelen.

5(e) Luchtvaart*Luchtverkeersdiensten*

24. De huidige heffingen voor het gebruik van de luchtverkeersdiensten bestaan voornamelijk uit heffingen voor een bepaald traject waarvan de hoogte afhangt van het vliegtuiggewicht en de vluchtafstand; heffingen voor verkeersleiding in het luchthavengebied omvatten geen afstandscomponent. Deze heffingen dienen ter dekking van de totale kosten, niet slechts van de variabele kosten en houden niet volledig rekening met milieu- en congestiekosten. De heffingsbeginselen voor luchtverkeersdiensten worden vastgesteld door internationale organisaties als de Internationale organisatie voor de burgerluchtvaart (ICAO) en Eurocontrol. Binnen Eurocontrol is door 27 Europese landen (waaronder alle EU-lidstaten behalve Finland) een multilaterale overeenkomst getekend om een gemeenschappelijk beleid te volgen met betrekking tot de berekening van de heffingen, de kosten waarop deze gebaseerd worden en de heffing daarvan. Volgens die overeenkomst worden de opbrengsten door Eurocontrol geïnd met gebruikmaking van een zogenaamd "tarief per eenheid" dat wordt berekend door de kosten van de luchtverkeersdiensten te delen door de verkeersomvang.

25. Gezien de verhoudingsgewijs hoge graad van harmonisatie en differentiatie van de huidige heffingen en omdat de heffingsmechanismen op dit moment de werkelijke kosten van de infrastructuur en gedeeltelijk van de congestiekosten weergeven, is dit geen gebied waarop de

Commissie onmiddellijk actie moet ondernemen. Om doelmatiger heffingen te ontwikkelen op basis van de beginselen "de gebruiker betaalt" en "de vervuiler betaalt" moet de heffingsstructuur zodanig worden uitgebreid dat zij ook een afspiegeling is van:

- het soort motor en het soort brandstof (als maat voor de kosten van emissies en geluidshinder, die afhankelijk zijn van het motorvermogen) en
- het tijdstip van de reis (op drukke tijdstippen zijn de exploitatiekosten van de sector hoger).

26. Als heffingen in belangrijke mate deze verschillende kosten weergeven, zodat de gebruikers van het luchtruim louter en alleen betalen voor de door hen gebruikte diensten en de door hen veroorzaakte kosten, dan kunnen deze gebruikers reageren door hun routes, tijdstippen, vliegtuigen, brandstof, motoren, enz. aan te passen.

27. Aan het comité zal worden gevraagd de mogelijkheid te bezien om de heffingen meer aan de kosten te koppelen, met name om de emissiekosten tot uiting te doen komen. Wanneer heffingen een afspiegeling vormen van de kosten van infrastructuur, externe factoren en congestie zullen luchtverkeersdiensten volledig kostendeekkend zijn en zal de verdere reeds in gang gezette vercommercialisering daarvan dus mogelijk zijn.

28. Het huidige standpunt van de Commissie ten aanzien van accijns op vliegtuigbrandstof is dat deze heffing ingevoerd moet worden zodra de wettelijke situatie toestaat dat de Gemeenschap een dergelijke belasting oplegt aan alle vliegtuigmaatschappijen, inclusief die uit derde landen. Dit beleid werd vastgesteld op grond van een beoordelingsonderzoek en daaropvolgend rapport betreffende de huidige verplichte vrijstelling. Teneinde meer informatie over de gevolgen van dit beleid te verkrijgen heeft de Commissie, mede op verzoek van de Raad, een uitgebreide studie opgestart naar de gevolgen van een dergelijke belasting. De resultaten zullen in het najaar van 1998 beschikbaar komen. Deze studie zal de basis vormen van verdere discussies in de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement in verband met het voorstel van de Commissie voor een regeling voor een belasting op energieproducten.

ACTIE:

- Mededeling betreffende luchtvervoer en milieu.
- Vervolg op de studie over belasting op vliegtuigbrandstof.
- Onderzoek naar de mogelijkheden om heffingen voor luchtverkeersleiding te koppelen aan verontreinigingsniveaus in plaats van hiervoor een afzonderlijke regeling te ontwikkelen.
- Groenboek betreffende de financiering van infrastructuur voor luchtverkeersbeheer.

Luchthavens

29. Om een beter gebruik van luchthavens te bevorderen en om de mogelijkheid van buitensporig hoge heffingen te verminderen wordt in het voorstel van de Commissie voor een richtlijn van de Raad betreffende luchthavengelden voorgesteld het beginsel van "een juiste verhouding tot de kosten" te hanteren. Dit houdt in dat luchthavengelden gebaseerd moeten zijn op de kosten van de door de luchthaven geleverde voorzieningen en diensten, waarbij rekening wordt gehouden met een redelijk kapitaalrendement en een passende afschrijving op bedrijfsmiddelen, alsook met de kosten van een doelmatig capaciteitsbeheer. In de ontwerp-richtlijn wordt ook voorgesteld de doorzichtigheid van de boekhoudingen van luchthavens te vergroten en daarvoor verplichte overlegprocedures in te stellen. Daarnaast zal

de richtlijn in het geval van goedkeuring de mogelijkheid van congestieheffing (pick- en daltarief) omvatten, alsook mogelijkheden om de luchthavengelden op het punt van milieubelasting (bijv. geluidshinder) aan te passen en bepalingen om de doelmatigheid van luchthavens te bewaken.

30. Ter aanvulling op deze aanpak zal aandacht moeten worden besteed aan het proces van toekenning van landings- en starttijden ("slots"). De Commissie wil daarom de huidige richtlijn betreffende de toewijzing van "slots" herzien. Op langere termijn is verdere afstemming op de in dit witboek uiteengezette beginselen wenselijk.

ACTIE:

- Vaststelling van de richtlijn van de Raad betreffende luchthavengelden.
- Mededeling betreffende het luchtvervoer en het milieu.
- Mededeling betreffende de markt van het luchtvervoer.
- Mededeling betreffende luchthavencapaciteit en de ontwikkelingen van de kosten van luchthavens in de EU (inclusief beleidsmogelijkheden voor congestievermindering).

5(f) Zeevaart

Zeescheepvaart

31. De zeescheepvaart kent verhoudingsgewijs lage infrastructuurkosten en externe kosten, al zijn de emissies van zwaveldioxide en stikstofoxiden niet onbelangrijk en baren deze reden tot zorg. Bij de voorbereidende acties in de eerste fase zal daarom in de context van lopende internationale discussies over dit onderwerp aandacht worden besteed aan de emissies van de scheepvaart. Op dit moment voorziet communautaire wetgeving in een verplichte accijnsvrijstelling voor aan boord van schepen gebruikte brandstof. In de tweede fase zal de invoering worden overwogen van normen voor de minimumkwaliteit van brandstoffen en moet de Commissie aandacht besteden aan de mogelijkheden voor het opleggen van emissieafhankelijke milieuheffingen op brandstof. Een alternatieve mogelijkheid is invoering van op dezelfde basis gedifferentieerde vaarwaterheffingen. Ook hier geldt echter dat al deze veranderingen verenigbaar moeten zijn met internationale afspraken op dit gebied. Er zullen daarom ook discussies over de aanpassing van normen en heffingen plaatsvinden op internationale fora als MARPOL.

Havens en maritieme infrastructuur

32. Zoals is uiteengezet in het Groenboek betreffende Havens en Maritieme Infrastructuur moet het communautair havenbeleid gericht zijn op de totstandbrenging van eerlijke concurrentievoorwaarden voor alle havens in de EU, terwijl tegelijkertijd de doelmatigheid van het gebruik van de totale havensector zo groot mogelijk moet worden gemaakt. Een communautair kader voor de heffing in havens kan een belangrijke bijdrage leveren aan het bereiken van deze doelstelling. Geheel volgens de in dit witboek uiteengezette algemene beginselen is de Commissie daarom van mening dat havengebruikers moeten betalen voor de kosten die zij veroorzaken. Onderkend wordt echter dat heffing op basis van marginale kosten niet altijd voldoende zal zijn om de infrastructuurkosten volledig op gebruikers te dekken. Op voorwaarde dat hogere heffingen geen concurrentievervalsing veroorzaken moeten deze daarom worden toegestaan. Het communautair kader op dit gebied zal daarom een heffing verlangen die is afgestemd op de kosten, waarbij de marginale kosten als ondergrens gelden.

33. De discussies over het groenboek hebben laten zien dat er brede overeenstemming bestaat over de noodzaak tot grotere doorzichtigheid van havenfinanciering. In verband hiermee dient als eerste stap een overzicht te worden opgesteld van de stelsels met behulp waarvan de belangrijkste communautaire havens worden gefinancierd, zodat zichtbaar wordt hoe openbare en particuliere financieringsbronnen worden gebruikt. De Commissie moet de noodzakelijke stappen ondernemen om bij voorrang een dergelijke inventarisatie tot stand te brengen, met inbegrip van een eventueel benodigde aanpassing van de aan boekhouding en verslaglegging te stellen eisen. Verder is gebleken dat er veel belangstelling bestaat voor een mogelijke nadere verduidelijking over de mate waarin de Verdragsregels betreffende overheidssteun invloed hebben op investeringsbesluiten in de havensector. Deze mogelijkheid moet ook worden bekeken, gelijktijdig met het opzetten van de inventarisatie. Bij beide activiteiten zal nauw contact worden gehouden met de organisaties die de havensector vertegenwoordigen, omdat een nauwe samenwerking met deze organisaties een beslissende bijdrage kan leveren tot een spoedige verwezenlijking.

34. Om hierna nader verklaarde redenen zullen regels betreffende de steunmaatregelen van de lidstaten de problemen van de sector niet volledig oplossen, omdat dit soort regels per definitie alleen van toepassing is op betalingen die ten goede komen aan bepaalde ondernemingen en niet op openbare infrastructuurverschaffing met gelijke toegang voor iedereen. Daarom zullen de werkzaamheden aan een kader voor havengelden moeten worden voortgezet binnen de in paragraaf 5(h) beschreven meer algemener aanpak van de coördinatie van infrastructuurinvesteringen. De terbeschikkingstelling van maritieme infrastructuur buiten de haven zal eveneens in dat verband worden behandeld.

ACTIE:

- 11 Inventarisatie van havenfinanciering en doorzichtigheid van boekhoudpraktijken.
- 11 Evaluatie van de behoefte aan nadere verduidelijking van de richtsnoeren voor overheidssteun in de havensector.
- 11 Ontwikkeling van een kader voor havengelden.

5(g) Fiscaal beleid met betrekking tot het vervoer

35. Het is duidelijk dat de invoering van het kader voor infrastructuurheffing naadloos moet aansluiten bij de ontwikkeling van bestaande communautaire kaders voor BTW en brandstofaccijnzen.

36. BTW wordt geregeld door middel van een voor de gehele Gemeenschap geldend stelsel krachtens de zesde BTW-Richtlijn (77/388/EEG). De BTW is opgezet als een algemene verbruiksbelasting ter verkrijging van inkomsten en is dus geen geschikt en evenmin een bijzonder doeltreffend instrument om niet-fiscale doeleinden zoals milieubescherming of vervoersbeleid na te streven. Er bestaan echter belangrijke verschillen in de manier waarop het personenvervoer door de verschillende lidstaten wordt belast en ook in de manier waarop de verschillende vervoerstakken binnen lidstaten worden belast. In een aantal gevallen veroorzaakt de verschillende behandeling met betrekking tot de BTW concurrentievervalsing tussen met elkaar concurrerende vervoerstakken.

37. Dit probleem onderkend heeft de Commissie een studie geïnitieerd naar de gevolgen van het BTW-stelsel voor de concurrentie op het gebied van het personenvervoer. Later dit jaar zal de Commissie een formeel discussiestuk presenteren waarin mogelijkheden voor verandering worden aangegeven. Hierbij moet ervoor worden gezorgd dat in de EU

gevestigde vervoersondernemingen niet worden achtergesteld ten opzichte van exploitanten die buiten de EU-landen zijn gevestigd en ook dat, voorzover mogelijk, de verschillende vervoerstakken niet ten opzichte van hun concurrenten worden achtergesteld. Uit de overlegprocedure volgende voorstellen zullen moeten worden opgesteld en afgewogen in het licht van de ontwikkeling van het toekomstige gemeenschappelijke BTW-stelsel. Verder geldt dat de BTW de ontwikkeling van openbare vervoersdiensten niet in de weg mag staan. Het is duidelijk dat de ontwikkeling en geleidelijke invoering van communautaire regels en richtsnoeren voor op het vervoer toepasselijke belasting en de geleidelijke invoering van de voorgestelde aanpak van vervoersheffing hier ten volle rekening mee moeten houden en moeten leiden tot de totstandbrenging van een werkelijk evenwichtig stelsel van prijsstelling voor alle vervoerstakken.

38. Bepaalde communautaire wetgeving legt de minimumwaarden voor accijns op motorbrandstoffen vast. Het staat de lidstaten vrij om hogere percentages toe te passen, wat de meeste lidstaten ook doen. Op 12 maart 1997 keurde de Commissie een voorstel goed voor een richtlijn van de Raad tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten (COM (97)30). De globale strekking van het nieuwe voorstel is dat het werkingsgebied van het bestaande voor de gehele Gemeenschap geldende stelsel wordt uitgebreid van alleen minerale oliën tot andere daarmee concurrerende brandstoffen. Volgens het nieuwe voorstel worden de communautaire minimumniveaus van de belasting op onder andere motorbrandstoffen aangepast (zoals in 1992 was overeengekomen waardoor deze niveaus in veel gevallen aanmerkelijk lager zijn dan de thans door de lidstaten toegepaste niveaus). De voorgestelde verhoging van het minimumtarief wordt over een periode van vier jaar gespreid. Als eerste stap wordt voorgesteld de minimumbelasting op ongelode benzine met 45% te verhogen. Voor dieselbrandstof wordt een vergelijkbare verhoging van 27% voorgesteld. Op dit ogenblik passen de lidstaten belastingtarieven toe die ver boven de minimumtarieven van de EU liggen en daarom zal het effect van het voorstel op de meeste nationale belastingtarieven beperkt zijn. Het nieuwe kader zal de lidstaten meer vrijheid geven om boven de minimumwaarden een grotere differentiatie in de accijnstarieven toe te passen. Het zal ook lidstaten die nieuwe directe instrumenten van rekeningrijden invoeren onder bepaalde voorwaarden toestaan het door hen op motorbrandstoffen toegepaste belastingniveau te verlagen, zelfs als dit leidt tot belastingniveaus die lager zijn dan de in de nieuwe richtlijn opgenomen minimumtarieven. Goedkeuring van dit voorstel van de Commissie zal de situatie met betrekking tot de verschillende belastingtarieven op dieselbrandstof verbeteren.

39. Op het gebied van belastingheffing op voertuigen heeft de Commissie een ingrijpend onderzoek ingesteld naar de huidige situatie in de Europese Unie en zij is van plan om in de loop van 1999 op basis van de uitkomsten van dit onderzoek de problemen op dit gebied aan te pakken.

5(h) Doelmatige infrastructuurverschaffing

40. Voor de ontwikkeling van doelmatige niveaus van investeringen in infrastructuur is bij het nemen van besluiten ten aanzien van investeringen een zorgvuldige kosten/batenanalyse vereist die alle kosten, inclusief de kapitaalkosten, in aanmerking neemt. Na de oplevering van nieuwe infrastructuur moeten vervolgens heffingen worden opgelegd op basis van de marginale kosten, tenzij hogere heffingen voor het dekken van de kapitaalkosten nodig zijn voor de nieuwe infrastructuur. Dankzij deze bepaling moet het mogelijk zijn voor een groter deel financiering uit particuliere bronnen te verkrijgen of zelfs uit overheidsbronnen die rendement moeten opleveren.

41. Een gebrek aan coördinatie bij de beoordeling van mogelijke investeringen kan leiden tot belangrijke verstoringen. Als bijvoorbeeld geen rekening wordt gehouden met een aantal voordelen voor EU-burgers met een buitenlandse nationaliteit kan dit leiden tot onderschatting van de totale baten van levensvatbare projecten en tot een te geringe mate van infrastructuurverschaffing voor de Trans-Europese vervoersnetwerken. Deze niet-nationale voordelen vormen juist een van de rechtvaardigingen voor de begrotingspost van de Trans-Europese netwerken en voor bemoeienis op communautair niveau. Omgekeerd komen er waarschijnlijk te veel infrastructuurvoorzieningen wanneer de lidstaten de kosten van infrastructuurprojecten voor andere lidstaten niet meenemen. Deze kosten kunnen het gevolg zijn van een keuze voor het nieuwe project ten koste van bestaande voorzieningen, wat bijzonder waarschijnlijk is als de prijzen bij de nieuwe voorziening laag zijn. Dit geldt met name voor internationaal concurrerende vervoersterminals, in het bijzonder havens en terminals voor gecombineerd vervoer.

42. Op het gebied van infrastructuurinvestering kunnen de regels betreffende steunmaatregelen van de lidstaten van toepassing zijn en zodoende verstoringen elimineren wanneer de overheidsfinanciering ten goede komt aan bepaalde ondernemingen of aan de productie van bepaalde goederen. Als bijvoorbeeld overheidsfinanciering wordt gebruikt om te voorzien in infrastructuur ten behoeve van een bepaalde vervoersondernemer waardoor deze een oneerlijk voordeel ten opzichte van zijn concurrenten verkrijgt, zijn de regels betreffende steunmaatregelen van de lidstaten van toepassing.¹⁴ Bovendien zijn particulier kapitaal en/of particulier beheer in de laatste jaren steeds meer bij infrastructuurprojecten betrokken geraakt. In deze gevallen is het standpunt ingenomen dat er een mogelijk voordeel voor de betrokken onderneming aanwezig is indien de door de Staat verschaft compensatie groter is dan nodig voor het bereiken van het desbetreffende doel. Een open aanbesteding is duidelijk een manier waarop kan worden gewaarborgd dat de compensatie niet groter is dan nodig.¹⁵ Wanneer een dergelijke aanbesteding achterwege wordt gelaten, moet extra zorgvuldig en nauwkeurig onderzoek van de financiële regelingen door de Commissie waarborgen dat de compensatie niet groter is dan nodig.

43. Anderzijds geldt dat wanneer door overheidsinstanties rechtstreeks gefinancierde en beheerde vervoersinfrastructuur op gelijke voorwaarden en conform toepasselijke communautaire wetgeving open staat voor alle huidige en potentiële gebruikers niet gezegd kan worden dat een bepaalde onderneming of voortbrenging van goederen bevoordeeld wordt ten opzichte van andere op een manier die de concurrentieverhoudingen verstoort en invloed heeft op de handel tussen lidstaten in de betekenis van artikel 92, lid 1, van het EG-verdrag. Om deze reden is investering in vervoersinfrastructuur van oudsher gezien als een algemene maatregel van economisch beleid die normaal niet onder de regels betreffende steunmaatregelen van de lidstaten valt.

44. Voor de regels betreffende steunmaatregelen van de lidstaten is echter een steeds grotere rol weggelegd naarmate de lidstaten zich met het oog op de ontwikkeling en het beheer van vervoersinfrastructuur meer op particuliere ondernemingen gaan richten. Daarom moet uitgebreid worden omschreven onder welke omstandigheden de overheidsfinanciering van infrastructuur bepaalde ondernemingen bevoorrecht op een manier die de concurrentieverhoudingen verstoort en de handel tussen lidstaten beïnvloedt. De Commissie is

¹⁴Richtlijn voor steunmaatregelen van de Staten in de luchtvaartsector, PB C 350 van 10.12.1994, blz. 5, paragraaf 12, onder 2).

¹⁵Zie COM(97) 453 def., paragraaf 2.2.

van plan haar aanpak ten aanzien van steunmaatregelen van de lidstaten voor infrastructuur in het binnenlands vervoer te verduidelijken en aan te passen door herziening van Verordening 1107/70, waarmee uitvoering wordt gegeven aan artikel 77 van het Verdrag. Zij zal ook de behoefte aan nadere verduidelijking van de richtsnoeren voor steunmaatregelen van de lidstaten onderzoeken, met name met betrekking tot havens en andere terminals. Er zijn echter andere middelen nodig om er voor te zorgen dat overheidsinvesteringen (en met name omvangrijke investeringen) niet leiden tot ondoelmatige overcapaciteit en tot oneerlijke concurrentie met anderen. De Commissie is van oordeel dat in eerste instantie een vrijwillig initiatief tot coördinatie van investeringen op communautair niveau, mogelijk op basis van artikel 129C, lid 2,¹⁶ een belangrijke bijdrage kan leveren tot het bereiken van deze doelstelling. De behoefte aan verdere maatregelen van bindende aard op het gebied van investeringscoördinatie zal worden beoordeeld aan de hand van de resultaten van deze ontwikkelingen.

45. Het vrijwillige initiatief tot investeringscoördinatie moet op twee pijlers steunen, t.w. op enige convergentie van methodologieën voor de analyse van de sociale kosten en baten om de coördinatie een betrouwbare basis te geven en tevens op procedures voor de coördinatie. Omdat de aard van de kosten/batenanalyse voor dit doel zeer veel overeenstemming vertoont met de analyse ten behoeve van de vaststelling van de Trans-Europese voordelen van de TEN-projecten, zullen de methodologiewerkzaamheden eerder plaats moeten vinden in verband met de voorbereiding van de aanstaande herziening van de vervoersrichtsnoeren voor de TEN's, waarbij aandacht zal worden besteed aan de kwestie van Trans-Europese voordelen.

ACTIE:

- Een vrijwillig initiatief tot coördinatie van investeringen (artikel 129C, lid 2).
- Onderzoek naar de behoefte aan verduidelijking van de richtsnoeren voor overheidssteun, met name met betrekking tot havens en andere terminals.
- Herziening van Verordening 1107/70 betreffende steunmaatregelen in het binnenlands vervoer.

¹⁶ Lidstaten zullen in samenwerking met de Commissie onderling het op nationaal niveau nagestreefde beleid moeten coördineren als dat een belangrijk effect kan hebben op het bereiken van de in artikel 129B genoemde doelstellingen. De Commissie kan in nauwe samenwerking met de lidstaat ieder zinvol initiatief nemen om deze coördinatie te bevorderen.

Samenvatting: Communautaire regels (en acties: •) betreffende infrastructuurheffing in het vervoer

	Eerste (huidige) fase (1998-2000): definitie en vestiging van gedetailleerde heffingsaanpak.	Tweede fase (2001-2004): versterking van een consistente heffingsbasis voor wegen, spoorwegen, luchthavens en havens.	Derde fase: volledige overgang; alle vervoerstakken onderworpen aan dezelfde heffingsbeginselen.
Comité van deskundigen	Doeltreffend gebruik maken van het Comité van regeringsdeskundigen betreffende de gebruiksheffing voor vervoersinfrastructuur om de Commissie bij te staan bij de ontwikkeling van methoden voor de raming van marginale vervoerskosten, bevorderen van de ontwikkeling van vervoersboekhoudingen op het niveau van de lidstaten, ontwikkelen van boekhoudmethoden om kostendeckking voor terminals te waarborgen en adviseren over behoeften en prioriteiten met betrekking tot statistische gegevens en onderzoek.	Als bij fase 1 plus herziening van heffingspraktijken.	Uitvoeren.
Wegen	Bevorderen van rekeningrijden. Meer specifiek: differentiatie toestaan voor heffingen op commercieel vervoer (bijv. naar voertuigsoort, op basis van marginale kosten), maar niet hoger dan de gemiddelde infrastructuurkosten. Mededeling betreffende interoperabele elektronische systemen voor tolheffing in Europa. - Instelling van een adviesgroep voor de ontwikkeling van de beste praktijk inzake de opzet van aansprakelijkheidsverzekeringen voor motorvoertuigen. - Onderzoek en ontwikkeling inzake rekeningrijden in stedelijke gebieden. - Demonstratieprojecten, rekeningrijden in de stad. - Stimulering van de invoering van een kilometerheffing voor zware vrachtoertuigen.	Stimuleren van geharmoniseerde elektronische heffingsstelsels (bijv. systemen voor elektronische tolheffing). Heffingsgrens verhogen tot gemiddelde infrastructuurkosten plus externe kosten (structuur gebaseerd op marginale kosten en externe kosten) - Verdere ontwikkeling van mogelijke systemen, normen en convergentievoorstellen voor elektronische heffing voor zware vrachtoertuigen. - Vervolgmaatregelen met betrekking tot adviesgroep over aansprakelijkheid. - Onderzoek mogelijkheden tot verlaging van aan het vervoer gerelateerde heffingen en andere belastingen.	Heffingen voor commerciële exploitanten op basis van kosten verplicht.
Spoorwegen	Voorstel voor een richtlijn die gebaseerd is op een aan de afstand gerelateerde heffing voor marginale kosten, optionele aanvullende heffingen voor personenvervoer (maximumniveau: gemiddelde kosten) en compensatiebetalingen voor niet-gedekte externe kosten van concurrerende vervoerstakken.	Onderzoek de mogelijkheid van geluidsheffingen.	Stelsel aanpassen en voorstellen het heffingstelsel op basis van marginale kosten uit te breiden met exploitanten van personenvervoer per spoor ter dekking van infrastructuurkosten en externe kosten.
Binnenwateren			Richtlijn betreffende infrastructuurheffing ter dekking van infrastructuurkosten en externe kosten.

	Eerste (huidige) fase (1998-2000): definitie en vestiging van gedetailleerde heffingsaanpak.	Tweede fase: versterking van een consistente heffingsbasis voor wegen, spoorwegen, luchthavens en havens.	Derde fase: volledige overgang; alle vervoerstakken onderwerpen aan dezelfde heffingsbeginselen.
Luchtverkeers-diensten	Huidige heffingen zijn (globaal) gebaseerd op de kosten en afgestemd op het gebruik. • Mededeling betreffende luchtvervoer en milieu. • Mededeling betreffende de luchtvervoermarkt • Vervolg op de studie over belastingheffing op brandstof voor de luchtvaart. • Onderzoek naar de mogelijkheden om de "en route"-heffingen te koppelen aan verontreinigingsniveaus in plaats van hiervoor een afzonderlijk stelsel te ontwikkelen. • Groenboek betreffende de financiering van infrastructuur ten behoeve van luchtverkeersleiding.	Heffingsrichtlijn die heffingen mogelijk maakt voor infrastructuurkosten en voor externe kostenfactoren (ofschoon externe kosten ook in luchthavengelden zijn verwerkt).	Aanpassen.
Luchthavens	De richtlijn betreffende infrastructuurkosten zorgt voor heffingen op basis van kosten. • Goedkeuring van de richtlijn van de Raad betreffende luchthavengelden. • Mededeling betreffende luchtvervoer en milieu. • Mededeling betreffende de luchtvervoermarkt. • Mededeling betreffende luchthavencapaciteit en de ontwikkelingen van de kosten van luchthavens in de EU (met inbegrip van beleidsmogelijkheden voor congestie-vermindering).	Heffing voor de externe kosten wordt verplicht (voorbeeld: de Zwitserse landingsgelden).	Aanpassen.
Zeescheepvaart	• Onderzoek naar de mogelijkheden ter vermindering van brandstofemissies.	• Verbeteren van de internationale normen. • Communautair instrument voor tenuitvoerlegging van normen.	Aanpassen.
Havens en maritieme infrastructuur	• Inventarisatie van praktijken van overheidsfinanciering en heffing in havens.	De richtlijn betreffende infrastructuurheffing zorgt voor heffingen op basis van kosten, waarbij de marginale kosten worden gerelateerd aan zowel infrastructuurkosten als externe kosten. • Tenuitvoerlegging van de richtlijn betreffende de infrastructuurheffing voor havens.	Aanpassen.

Steunmaatregelen van de lidstaten	Verduidelijking en bijstelling van de regels betreffende steunmaatregelen die coördinatie van het binnenlands vervoer krachtens artikel 77 toestaan. Vrijstellingen onder andere voor compensatiebetalingen voor ongedekte externe kosten van concurrerende vervoerstakken. • Wijziging van de richtsnoeren van Verordening 1107/70 betreffende steunmaatregelen van de lidstaten. • Initiatief voor vrijwillige coördinatie van investeringen. • Onderzoek naar de behoefte aan verduidelijking van de richtsnoeren voor de steunmaatregelen van de lidstaten.	Overweeg de uitbreiding van de structuur naar alle vervoerstakken. • Ontwikkel richtsnoeren voor steunmaatregelen van de lidstaten voor havens en luchthavens.	Aanpassen.
Energiebelasting/BTW	• Belastingen mogen geen verstorende invloed hebben op vervoersbesluiten en evenmin de ontwikkeling van doelmatige vervoersheffingen in de weg staan. Goedkeuring van het voorstel voor een energiebelasting. • Discussiestuk, mogelijk gevolgd door een voorstel voor een richtlijn betreffende BTW in het vervoer.	Verdere harmonisatie.	Verdere harmonisatie.

6 SOCIAAL-ECONOMISCHE EVALUATIE VAN DE STRATEGIE

6(a) Algemene economische effecten

1. Naar verwachting zal de ontwikkeling van een communautaire aanpak van vervoersheffing op basis van doelmatige heffingsniveaus per saldo aanmerkelijke voordelen opleveren voor de gehele samenleving. Deze ontwikkeling leidt rechtstreeks tot grotere technologische, operationele en organisatorische doelmatigheid, brengt een kleine wenselijke verandering in het modale evenwicht teweeg en levert een kleine vermindering in de groei van de vraag naar mobiliteit op¹⁷. De Commissie heeft in verband hiermee tal van studies verricht naar de gevolgen van deze heffingsstelsels voor de economie, het bedrijfsleven en de consument, alsook voor de cohesie en de perifere regio's¹⁸. De basisconclusies die uit deze analyses kunnen worden getrokken zijn dat doelmatige heffingskaders algemeen voordelig zullen uitwerken op al deze beleidsdoelstellingen, vooropgesteld dat de inkomsten doelmatig worden gebruikt.

2. Vanuit algemeen economisch perspectief zal het beleid naar verwachting op de lange termijn weinig of geen gevolgen hebben voor de groei van het BBP, terwijl het als secundaire voordeel heeft dat opbrengsten opnieuw in circulatie worden gebracht. Bovendien zal de door de gemeenschappelijke heffingsregels teweeggebrachte vermindering van mogelijk schadelijke concurrentie op belastinggebied de hervorming van belastingstelsels met als doel een vermindering van verstorende belastingen en heffingen worden vergemakkelijkt. Een nieuw heffingsstelsel, dat voor een deel afhankelijk is van de bijbehorende belastinghervormingen zal een positieve uitwerking hebben op de werkgelegenheid als een

¹⁷ ECMT, 1998.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld de in het Groenboek betreffende een eerlijke en doelmatige prijsstelling weergegeven analyse (met name hoofdstuk 8) en de analyse in het memorandum van toelichting bij het commissievoorstel tot een wijziging van de "Eurovignet"-richtlijn (93/89/EG).

gedeelte van de inkomsten wordt teruggegeven in de vorm van een lagere belastingheffing op arbeid. Tenslotte zal het beleid door de overschakeling van belastingen op heffingen aan het vervoer een duidelijker inkomstenbasis verschaffen en zo de voorwaarden voor particuliere investeringen en infrastructuurexploitatie verbeteren.

3. Meer specifiek zal de doorberekening van milieukosten de doelmatigheid vanuit milieuoogpunt vergroten: wanneer heffingen een afspiegeling zijn van de marginale emissiekosten, zal het emissieniveau omlaag gaan tot het punt waarop de kosten van verdere afname gelijk zijn aan de marginale baten. Door meer directe en aan afgelegde afstand gerelateerde heffingen te verwezenlijken wordt het waarschijnlijker dat iedere reis op zijn eigen kosten en baten wordt beoordeeld. Omdat alle kosten in aanmerking worden genomen, moet iedere reis per saldo baten opleveren. Vanuit een sociaal gezichtspunt wordt bijgevolg het welzijn gemaximaliseerd en niet het aantal reizen.

4. Uit financieel oogpunt moet het doelmatiger gebruik van het vervoerssysteem de behoefte aan overheidsuitgaven voor infrastructuur, gezondheidszorg en milieu terugdringen (ofschoon de directe financiële baten idealiter teruggegeven moeten worden door middel van lagere belastingen). Het effect op het bedrijfsleven moet per saldo positief zijn, omdat het onmiddellijke gevolg van hogere vervoersheffingen wordt tegengegaan door lagere kosten ten gevolge van congestie en ongevallen en door mogelijke belastingverlagingen van de overheid. Er kan enige afslanking plaatsvinden van vervoersintensieve bedrijven, maar deze zal klein zijn omdat de totale prijsverhoging in het vervoer bescheiden zal zijn en omdat ondernemingen als eerste hun logistiek en activiteiten zullen aanpassen.¹⁹

5. Voor iedere vervoerstak zullen de relatieve veranderingen in de prijzen van land tot land verschillen, afhankelijk van de kostenopbouw en van de oorspronkelijke Belasting- en heffingenstructuur. Een Zweedse studie²⁰ heeft voor de verschillende vervoerstakken een raming opgesteld van de gevolgen van de doorberekening van de marginale sociale kosten van ongevallen, milieuschade en infrastructuur, uitgaande van het gegeven dat de bestaande belastingen op het vervoer geleidelijk worden afgeschaft. (Ofschoon de kosten van congestie en van geluidshinder wel van belang zijn, wordt daaraan in de studie geen aandacht besteed). De studie laat zien dat wanneer de marginale kosten in kwestie worden meegenomen en door belastingverlagingen worden gecompenseerd, de heffingen op benzine, auto's en vrachtschepen omlaag zullen gaan terwijl die op andere vervoerstakken zullen stijgen. De studie trekt de conclusie dat het belangrijkste resultaat zal zijn dat de concurrentiepositie van de scheepvaart versterkt wordt. De studie geeft ook aan dat de uiteindelijke vervoersprijs minder wordt beïnvloed dan de heffingen, omdat het bedrijfsleven op de nieuwe heffingen zal reageren door vervoersgewoonten en wagenparken te wijzigen, d.w.z. door hun kosten te verminderen in plaats van de volledige heffing door te berekenen aan de consument.

6. Voor een goed begrip van de effecten van de meer voor de hand liggende en waarschijnlijke veranderingen op de vervoersheffingen heeft de Commissie een groot aantal analyses gemaakt op basis van enkele studies en onderzoeksprojecten. Het project "TRENEN" onderzoekt de verwezenlijking van doelmatige heffingsstelsels in vier stedelijke omgevingen (Amsterdam, Brussel, Dublin en Londen) en in twee interstedelijke omgevingen (België en Ierland). Het project "EUNET" bestudeert de effecten van verschillend heffingsbeleid in Londen en de regio's van Zuidoost-Engeland, Helsinki, Napels en Baskenland. Deze studies

¹⁹ ECMT, 1998.

²⁰ Per Kageson, 1998.

komen algemeen tot de conclusie dat het welzijn van de consument in alle vier de steden en in de twee onderzochte regio's per saldo wordt verbeterd wanneer een doelmatige heffing wordt verwezenlijkt. De verklaring hiervoor is dat de voordelen van de congestie- en verontreinigingsvermindering in combinatie met de teruggave van belastingen zwaarder wegen dan het "verlies" als gevolg van de prijsverhoging bij bepaalde vervoersdiensten.

7. De studies over vervoer in stedelijke gebieden laten zien dat de prijsveranderingen leiden tot positieve technologische verbeteringen, dat de omvang van het stedelijk verkeer tijdens het spitsuur met 19% tot 33% afneemt en dat de externe kosten met 13% tot 35% omlaag gaan. De modellen voor interstedelijk gebied geven aan dat in Londen, Zuidoost-Engeland en Baskenland het gebruik van de privé-auto afneemt en het gebruik van het openbaar vervoer stijgt. Het aantal verkeersongevallen neemt met 20% af, terwijl de gemiddeld met de auto in de spits doorgebrachte tijd 16% korter wordt. De studies "EUNET" en "TRENEN" wijzen er op dat invoering op communautair niveau van een heffingsbeleid op basis van marginale sociale kosten kan leiden tot totale welzijnsbaten in de orde van grootte van 30-80 miljard ecu of meer per jaar.

8. Een andere studie van de Commissie onderzoekt de invoering van een van de eerste mogelijke maatregelen en prioriteiten: een belasting voor het goederenvervoer over de weg in geheel Europa. De studie modelleert de invoering van heffingen op basis van tonkilometers van zware vrachtvoertuigen in de Europese Unie²¹. In het model worden de heffingen geleidelijk ingevoerd en vormen een afspiegeling van de gemiddelde externe kosten van het goederenvervoer over de weg, zonder rekening te houden met congestie; de uit de heffing voortvloeiende inkomsten worden aan de economie teruggegeven in de vorm van verlaagde belastingen op arbeid. De belangrijkste resultaten van de studie geven aan de hand van een standaardscenario het effect van de heffing voor het jaar 2010 weer:

- het BBP neemt toe met 0,3% en de industriële productie met 0,21%;
- de werkgelegenheid stijgt met 0,5%; en
- het vrachtverkeer over de weg neemt af met 6,6%.

9. Door de inkomsten van de heffing aan de economie terug te pompen in de vorm van verlaagde belastingen op arbeid worden zowel productiviteit, werkgelegenheid als economische groei gestimuleerd; deze gevolgen wegen zwaarder dan de hogere kosten voor het wegvervoer.

6(b) Effecten met betrekking tot de verdeling

10. De veranderingen van de vervoersheffingen beogen de doelmatigheid van de vervoerssector te vergroten. *Als* dit met betrekking tot de verdeling leidt tot een ongewenst resultaat, dan moet een compenserend beleid worden aangeboden. In het algemeen is de "consumptie" van vervoer echter progressief, d.w.z. dat rijkere huishoudens een groter deel van hun inkomen aan vervoer uitgeven. Bijgevolg zullen uit een verhoging van vervoersheffingen progressieve in plaats van regressieve resultaten ten aanzien van de verdeling kunnen voortvloeien²². Het uiteindelijke gevolg voor de verdeling zal echter sterk afhankelijk zijn van welke sectoren en welke soorten vervoer met de toegenomen kosten

²¹ Barker, T. en Köhler, J. De EU wordt gedefinieerd als de 12 EU-landen van 1995, Griekenland niet meegerekend.

²² (hangt gedeeltelijk af van het soort verhoging), R. Iten et al., 1998.

worden geconfronteerd en van het door de lidstaat aangeboden pakket compenserende maatregelen. Tenslotte wordt in de bovengenoemde studie naar de gevolgen van de invoering van een belasting op het goederenvervoer over de weg er op gewezen dat een dergelijk heffingsstelsel positieve gevolgen zal hebben voor alle inkomensgroepen. Het werkelijk besteedbare inkomen zal voor alle sociaal-economische groepen toenemen.

6(c) Cohesie en perifere regio's

11. Het gevolg van andere vervoersprijzen moet ook voor perifere en minder ontwikkelde gebieden worden onderzocht. De heffingen zullen zodanig gedifferentieerd moeten worden dat regio's met minder congestie en verontreiniging hierdoor minder zullen worden getroffen. Omdat er in landelijke en perifere gebieden weinig infrastructuur en congestie aanwezig is, zullen heffingen op basis van deze kosten dus laag zijn en is er geen reden om als algemene regel aan te nemen dat de perifere en de minder ontwikkelde gebieden een nadelige invloed zullen ondervinden van de toepassing van een heffingsstelsel op basis van marginale kosten. Zoals eerder benadrukt is, geldt bovendien dat het stelsel waarschijnlijk over het geheel genomen belangrijke voordelen zal opleveren die ook ten deel zullen vallen aan economisch minder ontwikkelde regio's.

12. In die gevallen waar *wel* enige zorg bestaat over een mogelijke belemmering van de economische ontwikkeling van perifere gebieden en economisch minder ontwikkelde regio's als gevolg van bepaalde hogere heffingen voor vervoergebruikers, kunnen er gronden aanwezig zijn om de prijshervormingen flexibel en zeer geleidelijk in te voeren, mits dit niet leidt tot concurrentievervalsing. Dit kan met name het geval zijn wanneer bepaalde voorzieningen de enige verbinding met de rest van de Unie vormen en/of een belangrijk centrum van bedrijvigheid voor de plaatselijke economie vertegenwoordigen. Aan de andere kant geldt dat wanneer het niveau van de vervoersinfrastructuur betrekkelijk gering is en er omvangrijke investeringen moeten worden gedaan om de toegankelijkheid te verbeteren en/of de verwachte verkeerstoename te verwerken, er heffingsstrategieën nodig kunnen zijn die een groter deel van de kosten dekken.

13. Gedifferentieerde heffingsstelsels zullen een verschuiving in het patroon en de verdeling van vervoerskosten teweegbrengen. Door vergroting van de doelmatigheid zal dit leiden tot lagere vervoerskosten voor de samenleving in haar geheel. Ook zullen zij voor een aantal producenten lagere directe kosten met zich meebrengen. Voor de producenten die niet in staat zijn hun gedrag voldoende aan de nieuwe heffingsstelsels aan te passen kunnen de vervoerskosten toenemen. Zoals al eerder is opgemerkt, maken de vervoerskosten in het algemeen een klein deel uit van de totale productiekosten. Als deze producenten echter gevestigd zijn in perifere gebieden, afhankelijk zijn van één vervoerstak en hun producten over grote afstand verkopen op de belangrijkste centraal gelegen markten waar geconcentreerd moet worden met plaatselijke producenten, kunnen zij bijzonder worden getroffen, in ieder geval op de korte termijn. Dit kan rechtvaardigen dat in het communautaire kader speciale bepalingen worden opgenomen die tegemoet komen aan dit probleem. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat met inachtneming van de regels betreffende steunmaatregelen een aantal perifere regio's actie onderneemt om de concurrentiepositie van deze producenten op de centrale markten te versterken door hen bijvoorbeeld te helpen de productiestructuren aan te passen in de richting van producten die per gewichtseenheid een hogere waarde vertegenwoordigen en door de kwaliteit en diversiteit van belangrijke vervoerssystemen te verbeteren, in voorkomende gevallen met ondersteuning uit de structuurfondsen en het cohesiefonds.

7 CONCLUSIE

1. Het voorstel van de Commissie voor een aanpak in drie fasen van een eerlijke en doelmatige heffing in het vervoer zorgt ervoor dat er voor de heffing op infrastructuurgebruik in alle lidstaten en in alle vervoerstakken een doelmatige aanpak op basis van kosten wordt gevolgd. Met hulp van een "Comité van regeringsdeskundigen" zal de Commissie uitvoerige, praktische aanwijzingen ontwikkelen voor het beste heffingsstelsel voor infrastructuurgebruik, congestie en externe kosten. Nieuwe en gewijzigde wetgeving (samengevat in punt 4.1) zal waarborgen dat deze consistente aanpak wordt gevolgd (voor het jaar 2004 voor vervoerstakken die voorrang hebben en kort daarna voor alle vervoerstakken). Door er voor te zorgen dat heffingen worden gebaseerd op specifieke en overeengekomen kosten verwacht de Commissie dat de noodzaak om de gebruiksheffing te koppelen aan de marginale sociale kosten algemeen wordt aanvaard en dat als gevolg daarvan de doelmatigheid van de Europese vervoerssector zal toenemen.

LITERATUUR

Barker, T and Köhler, J, Charging for road freight in the EU, Cambridge Econometrics, May 1998.

CERTT, CES, SESO, What do the Trenen II case studies tell us about the reform of European transport pricing? Document for Workshop March 25 1998.

DIW, INFRAS, Dr Herry, NERA, Infrastructure capital, maintenance and road damage costs for different heavy goods vehicles in the EU, 1998.

ECMT, Efficient Transport for Europe - Policies for the internalisation of external costs, 1998.

ESPO, Report of an enquiry into the current situation in the major Community sea ports, 1996.

EUNET, Socio-economic and spatial impacts of transport. Working paper 1998.

Europese Commissie, De toekomstige ontwikkeling van het gemeenschappelijk vervoersbeleid. Een brede aanpak voor de totstandbrenging van een communautair kader voor duurzame mobiliteit. Bulletin van de Europese Gemeenschappen, supplement 3/93, COM(92) 494 def.

Europese Commissie, Op weg naar een eerlijke en doelmatige prijsstelling in het vervoer, Groenboek, COM(95) 691 def.

Europese Commissie, Voorstel voor een Richtlijn van de Raad betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen, COM(96) 331 def.

Europese Commissie, Voorstel voor een Richtlijn van de Raad: Regeling voor de belasting van energieproducten, COM(97) 30 def.

Europese Commissie, Voorstel voor een Richtlijn van de Raad betreffende luchthavengelden, COM(97) 154 def..

Europese Commissie, Groenboek Havens en Maritieme infrastructuur, COM(97) 678 def.

European Commission, DGXXI, Vehicle taxation in the EU 1997, Background paper, 1997.

De Groep op hoog niveau betreffende openbaar/particulier partnerschap, Eindverslag van de Groep op hoog niveau betreffende partnerschap tussen de overheids- en de particuliere sector voor de financiering van projecten op het gebied van het Trans-Europese vervoersnet, Europese Commissie, DGVII/321/97.

High level group on transport infrastructure charging, Report of the High level group on Transport infrastructure charging, European Commission, June 1998.

Iten R, Banfi S, Köhler J, Social and Regional Distributive Impacts of Ecotax proposals", working paper 4 June 1998, EFR, European Commission, DGXII.

Jansson J O, Lindberg G, Summary of transport pricing principles, PETS Project, March 1998.

Kågeson P, Konkurrensen mellan transportslagen efter en internalisering av de externa kostnaderna, 1998.

Matas A, Asensio J, Rendeiro R, Direct user charges for transport infrastructures in the European Union, 1997

NERA, An examination of rail infrastructure charges, 1998.

Newbery, Road user charges in Britain, Economic Journal (Conference Papers) 90, pp. 161-176, 1988.

Roy R, Infrastructure cost recovery under allocatively efficient pricing, March 1998.

Winston C, Conceptual developments in the economics of transportation: an interpretive survey, Journal of Economic Literature, 23, 1985.

VERKLARENDE WOORDENLIJST

Gemiddelde kosten	Gemiddelde kosten bestaan uit de totale infrastructuurkosten, gedeeld door een maat voor een bepaalde eenheid, bijv. voertuigkilometers of vluchten. Zij laten derhalve de kosten van de terbeschikkingstelling van infrastructuur per verkeerseenheid zien en zijn met name van belang voor het dekken van de kosten, omdat een prijsstelling gelijk aan de gemiddelde kosten waarborgt dat de totale kosten worden doorberekend (aangezien de totale kosten zowel vaste als variabele kosten omvatten).
Kapitaalkosten	Kapitaalkosten omvatten het verbruik van vast kapitaal en rentevergoedingen en vormen dikwijls een groot deel van de totale infrastructuurkosten. Zij verschillen van de jaarlijkse kapitaaluitgaven, die al dan niet alle kosten kunnen dekken. (Als de uitgaven lager zijn dan de kosten, zal de kwaliteit en de waarde van de infrastructuur achteruitgaan).
Congestie	Congestie treedt op wanneer het verkeersaanbod groter is dan de capaciteit van de infrastructuur en daardoor de snelheid van het verkeer omlaag gaat. Congestie kan worden omschreven als een situatie waarin het verkeer langzamer gaat dan wanneer de verkeersdrukke zich op een laag niveau bevindt. De definitie van dit "lage niveau" (het referentieniveau) is een gecompliceerde kwestie en varieert van land tot land.
Congestiekosten	Congestiekosten omvatten directe kosten (uurkosten, exploitatiekosten) en indirecte kosten (de kosten van door het tijdsverlies verloren mogelijkheden, de kosten van derden ten gevolge van vertraagde leveranties, milieukosten).
Kostenbenadering	De op kosten gebaseerde benadering van het meten van de financiële waarden met betrekking tot infrastructuur bestaat uit het bepalen van de waarde van het kapitaal (met behulp van afschrijvingsmethoden) en van operationele structuren. (Het alternatief hiervan is een uitgavenbenadering).
Dekken van kosten	Deze aanpak van infrastructuurheffing leidt tot het door middel van infrastructuurheffingen geheel of gedeeltelijk dekken van de (vaste en variabele) infrastructuurkosten. Deze aanpak is gewoonlijk gebaseerd op kosten en helpt inkomsten genereren voor de investering in en de totstandbrenging van infrastructuur.
In verhouding staan tot de kosten	Deze term is ontwikkeld in artikel 4 van het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende luchthavengelden en is algemeen van toepassing op terminals. De term houdt in dat heffingen minimaal de marginale kosten moeten dekken en dat de exploitant in staat moet zijn aan te tonen dat heffingen afgestemd zijn op de marginale kosten. Hij heeft ook betrekking op het dekken van kosten, omdat de term impliceert dat exploitanten aanvullende niet-verstorende heffingen mogen toevoegen teneinde hun kosten (ten hoogste) volledig terug te verdienen.
Afschrijving	Afschrijvingen zijn boekhoudkundige kosten voor de teruggang in de waarde van een bedrijfsmiddel in de loop van zijn economische levensduur (levensverwachting). De afschrijving maakt deel uit van de afleiding van de kapitaalkosten uit de kapitaalwaarde van de bestaande wegen.
Uitgavenbenadering	Een aantal lidstaten beoordeelt de waarde van infrastructuur op basis van hun jaarlijkse uitgaven aan infrastructuur. Dit omvat dikwijls zowel de jaarlijkse investering (voor nieuwe infrastructuur en ter vergroting en vervanging van bedrijfsmiddelen, en niet gekapitaliseerd) en de lopende kosten (voor onderhoud, exploitatie en administratie). Voor de beoordeling van financiële waarden met betrekking tot het vervoer heeft een kostenbenadering de voorkeur.
Externe kosten	Externe kosten zijn kosten die de gebruiker van een goed of dienst (bijv. infrastructuur) niet betaalt. Zij omvatten de kosten van infrastructuurgebruik (als dit gebruik gratis is), van schade, verontreiniging, geluidshinder en gezondheidsschade die gerelateerd zijn aan vervoergebruik en ongevallen. Niet erkennen van deze kosten leidt tot een buitensporig hoog gebruik van het goed of de dienst.
Vaste kosten	Vaste kosten zijn onafhankelijk van de verkeersomvang (hiertoe behoren ook de kosten van het bouwen van infrastructuur en van verlichting).
Heffing op basis van een vast bedrag	Een heffing voor infrastructuurgebruik die niet afhankelijk is van het gebruik en vaak samen met variabele heffingen wordt toegepast. Jaarlijkse heffingen voor vergunningen, toegang en gebruik vormen alle een voorbeeld van een heffing met een vast bedrag. (Is synoniem met heffing op basis van een vast tarief).
Harmonisatie	De coördinatie en mogelijke samenvoeging van regelgeving, gedragscodes, methoden van kostenraming, voertuigindeling, bewegwijzering, enz. tussen staten.
Interne kosten	Interne kosten zijn kosten die de gebruiker zelf betaalt.

Interest/rente	Rentclasten maken deel uit van de kapitaalkosten van infrastructuur. Zij brengen de kosten tot uitdrukking van de alternatieve aanwendingsmogelijkheden van kapitaal (als de middelen niet in infrastructuur waren geïnvesteerd hadden deze elders in het land geïnvesteerd kunnen worden). De rentevoet is gewoonlijk vergelijkbaar met de kosten van herfinanciering van overheidsleningen.
Investeringsuitgaven	Dit zijn de jaarlijkse infrastructuuruitgaven van duurzame aard, d.w.z. met een levensduur van meer dan een jaar (bijv. de verwezenlijking van nieuwe infrastructuur). Deze uitgaven moeten worden "gekapitaliseerd" met een percentage voor afschrijving en voor interest (de laatste brengt de kosten van de alternatieve aanwendingsmogelijkheden van het geïnvesteerde kapitaal tot uitdrukking).
Onderhoud	Onderhoudskosten geven de kosten weer die noodzakelijk zijn om de bestaande infrastructuur te handhaven. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen gewoon onderhoud (bijv. schoonmaken en winteronderhoud) dat niet afhankelijk is van het gebruik en onderhoud dat afhankelijk is van de verkeersomvang (bijv. het aanbrengen van een nieuw wegdek). De laatstgenoemde onderhoudskosten zijn zowel variabel als verkeersafhankelijk en zijn dus marginale kosten.
Marginale kosten	Marginale kosten zijn specifieke variabele kosten die betrekking hebben op het gebruik van bestaande infrastructuur (zonder een capaciteitsverhoging in aanmerking te nemen). Zij representeren de extra kosten van een extra voertuig of andere vervoerseenheid en omvatten aan het gebruik gerelateerde kosten van infrastructuuronderhoud en infrastructuurexploitatie. Wanneer in dit document de term "marginale kosten" wordt gebruikt, heeft deze betrekking op de sociale marginale kosten op korte termijn. Dit zijn specifieke variabele kosten die betrekking hebben op het gebruik van bestaande infrastructuur (zonder een capaciteitsverhoging in aanmerking te nemen). Marginale kosten op lange termijn omvatten daarbij nog de kosten van toekomstige capaciteitsuitbreidingen die echter in de vervoerssector zeer moeilijk gemeten kunnen worden. Overigens zal het koppelen van heffingen aan marginale kosten op lange termijn leiden tot een belangrijk gebrek aan doelmatigheid in het vervoergebruik in perioden dat er geen uitbreiding van capaciteit wordt overwogen. De meeste economen zijn het er daarom over eens dat een heffing op basis van marginale kosten op korte termijn voor de vervoerssector het meest aangewezen is.
Exploitatiekosten uitgaven	of Dit zijn noodzakelijk te maken uitgaven voor de exploitatie van bestaande infrastructuur (administratie, politie, verkeerslichten, schoonmaken, enz.). Dit zijn lopende kosten die derhalve niet gekapitaliseerd hoeven te worden.
Aanschafkosten	De kosten voor de aankoop van een goed of dienst.
Vervangingswaarde/ vervangingskosten	De kosten van vervanging van een bepaald bedrijfsmiddel van een bepaalde kwaliteit door een bedrijfsmiddel van vergelijkbare kwaliteit. De vervangingskosten kunnen hoger liggen dan de oorspronkelijke aanschafkosten omdat de prijzen van de bedrijfsmiddelen kunnen zijn gewijzigd.
Lopende kosten	Kosten die nodig zijn om een bepaald bedrijfsmiddel in bedrijf te houden, maar die niet de waarde van het bedrijfsmiddel vergroten. Voor infrastructuur zullen de uitgaven voor lopende kosten bestaan uit de jaarlijks noodzakelijk te maken uitgaven die waarborgen dat de infrastructuur een aanvaardbare dienstkwaliteit biedt (met inbegrip van de exploitatiekosten), die echter niet langer dan een beperkte tijdsduur gehandhaafd blijft. Deze kosten omvatten onder meer: vegen en schoonmaken, maaien van wegbermen, winteronderhoud (sneeuwruimen en strooien), verlichting en politiediensten.
Normalisatie	De vaststelling van uniforme technische manieren van aanpak, technologieën en normen in de gezamenlijke lidstaten.
Structureel onderhoud	Onderhoud met een kapitaalaspect. Een goed voorbeeld van structureel onderhoud is het herbestraten of het aanbrengen van een nieuw wegdek. Van deze uitgaven wordt gedurende een aantal jaren profijt getrokken, niet alleen in het jaar waarin het wegdek wordt verbeterd.
Afbetaalde kosten	De kosten van bedrijfsmiddelen die hun officiële levensduur hebben overleefd en derhalve geen formeel kapitaal of verkoopwaarde over hebben worden op nul gesteld.
Totale kosten	De som van vaste en variabele kosten, of van kapitaalkosten en lopende kosten. De totale kosten geven daarom de totale jaarlijkse kosten van de aanwezigheid van infrastructuur aan.
Variabele kosten	Deze kosten zijn afhankelijk van de verkeersomvang. Voorbeelden van variabele kosten zijn slijtagekosten van de infrastructuur en congestiekosten.

BIJLAGE I: VERSCHILLENDE MANIEREN VAN INFRASTRUCTUURHEFFING

Heffing op basis van marginale kosten

Marginale kosten zijn specifieke variabele kosten die verband houden met het gebruik van bestaande infrastructuur (zonder rekening te houden met een capaciteitsuitbreiding). Zij brengen de extra kosten tot uitdrukking die worden veroorzaakt door een extra voertuig of andere vervoerseenheid en omvatten aan het gebruik gerelateerde onderhouds- en exploitatiekosten.

Op de lange termijn (bijv. 50 jaar) worden alle kosten (zelfs investeringskosten en kapitaalkosten) variabel en marginale kosten vertonen dus de neiging om te convergeren met de gemiddelde kosten (omdat het onderscheid tussen vaste en variabele kosten wegvalt). Wanneer het beleid gericht is op het doelmatig gebruik van bestaande infrastructuur zijn echter de marginale kosten op korte termijn van belang.

Hoewel een heffing op basis van marginale kosten tot doelmatig infrastructuurgebruik leidt, betekent dit voor sectoren waar schaalgrootte een belangrijke rol speelt (zoals de spoorwegen) dat de kosten niet volledig worden gedekt. Ten tweede kunnen andere doelstellingen zoals ontwikkeling, veiligheid en mobiliteit leiden tot investeringen die hoger liggen dan het theoretisch optimum en bijgevolg kan het ook nu weer zo zijn dat door een heffing op basis van marginale kosten niet alle kosten worden gedekt. Ten derde zijn op dit moment alleen getrapte heffingen haalbaar (in tegenstelling tot glijdende heffingen), dus kan het zijn dat de marginale kosten niet volledig tot uitdrukking komen (zie heffingsdiscriminatie). Ten vierde kunnen gebrekkig functionerende markten elders vragen om een aangepast heffingsstelsel op basis van marginale kosten.

Heffing op basis van gemiddelde kosten

Gemiddelde kosten bestaan uit de totale infrastructuurkosten gedeeld door een maat voor een bepaalde eenheid, zoals voertuigkilometers of vluchten. Zij geven derhalve de kosten aan van het ter beschikking stellen van de weg per verkeerseenheid. Deze kosten zijn met name van belang voor het dekken van de kosten, aangezien een prijsstelling gelijk aan de gemiddelde kosten waarborgt dat de totale kosten worden gedekt (omdat de totale kosten zowel de vaste als de variabele kosten omvatten).

Hoewel prijsstelling op basis van gemiddelde kosten een goede en eenvoudige aanpak is, kan het leiden tot een aanzienlijk gebrek aan doelmatigheid omdat sommige gebruikers te veel betalen (in het geval dat hun *marginale* kosten gering zijn, zoals bij kleine personenauto's) en andere te weinig.

Prijsstelling volgens Ramsey

Volgens deze theorie moet de mate waarin een onderneming zijn prijzen op een hoger bedrag vaststelt dan de marginale kosten afhangen van hoe gevoelig de vraag is voor prijsveranderingen (m.a.w. van de prijselasticiteit van de vraag). Men kan beter de prijs verhogen van een product waarvoor geldt dat de vraag naar dat product ongevoelig is voor zijn eigen prijs of voor de prijs van andere producten, dan de prijs te verhogen van een product waarnaar de vraag na de prijswijziging sterk zal veranderen. Voor infrastructuur is de vraag naar personenvervoer minder elastisch dan de vraag naar goederenvervoer. Prijsstelling volgens Ramsey houdt dus in dat de prijs van het personenvervoer hoger moet zijn zodat de exploitant een groter deel van zijn kosten kan dekken en de doelmatigheidsverliezen kan beperken. Deze analyse gaat er echter van uit dat marktsegmentatie mogelijk en aanvaardbaar is en houdt geen rekening met gevolgen voor de inkomensverdeling en het welzijn in ruimere betekenis.

Heffingsdiscriminatie

Bij deze strategie wordt gebruikers een verschillende heffing in rekening gebracht die afhangt van hun bereidheid om die te betalen. Gebruikers met marginale voordelen die aanzienlijk hoger liggen dan de marginale kosten wordt ook meer in rekening gebracht, terwijl laag getaxeerde gebruikers op basis van hun marginale kosten worden aangeslagen. In de praktijk is het ontwerp van dergelijke stelsels echter bijzonder moeilijk. Een van de problemen hierbij is dat gebruikers geen reden hebben om hun echte betalingsbereidheid bloot te geven. Heffingsstelsels op onderhandelingsbasis zijn in theorie mogelijk, maar hierbij kan een botsing ontstaan met het beginsel van doorzichtige heffingen. Ook kan men zich afvragen of dergelijke benaderingen eerlijk zijn.

Tweeledige tarieven

Bij een stelsel van tweeledige tarieven kan om de kosten te helpen dekken een heffing op basis van marginale kosten worden gecombineerd met een heffing van een vast bedrag zoals algemeen voorkomt (bijv. voor kentekenregistratie). Beslissingen over afzonderlijke reizen worden genomen op grond van de marginale kosten, terwijl een heffing op basis van een vast bedrag extra inkomsten kan opleveren zonder de doelmatigheid aan te tasten. Als de heffing echter wel invloed heeft op beslissingen, door verlaging van inkomens of door verandering van de wijze waarop vervoerskosten worden gezien, zal ook deze leiden tot verstoring van de marktwerking.

BIJLAGE II: BESTAANDE INFRASTRUCTUURHEFFINGSTELSELS

De onderstaande tabel geeft een beeld van de ongelijkheid in de hoogte van de belastingheffing op brandstoffen voor de verschillende vervoerstakken:

Tabel 1. Brandstofaccijnzen in de EU voor de verschillende vervoerstakken, januari 1997, in ecu

Vervoerstak	Gelode benzine (kl)	Ongelode benzine (kl)	Diesel (kl)	LPG (ton)	CNG/methaan (ton)
Motorbrandstof, laagste waarde	396	349	252	0	0
Motorbrandstof, hoogste waarde	617	576	501	776	776
Vliegtuigbrandstof	0 voor internationale vluchten				
Spoorwegen (minerale olie)	varieert van lidstaat tot lidstaat*				
Scheepvaart	0	0	0	0	0
Binnenwateren	0 op de Rijn (waar meer dan 70% van het Europees verkeer plaatsvindt)				

*Oostenrijk, Duitsland, Griekenland en Luxemburg: tarief van motorbrandstof;
Portugal, Zweden, Denemarken en Italië: vrijgesteld;
UK en Ierland: tarief van lichte stookolie.

Bron: DG XXI

Wegen

In 1992 vastgestelde communautaire wetgeving²³ legde voor de gehele Gemeenschap minimumwaarden vast voor de accijnsheffing op brandstof voor wegvoertuigen. Een jaar later²⁴ riep Richtlijn 93/89/EEG een kader van regels betreffende voertuigbelastingen en specifieke heffingen voor het wegvervoer (zoals tol- en gebruikersheffingen) voor zware vrachtvoertuigen in het leven.

Er bestaan aanzienlijk verschillen tussen de lidstaten met betrekking tot de belasting van het wegverkeer, zoals de hierna volgende tabellen laten zien. Tabel 2 laat zien dat enkele lidstaten een accijnsheffing op dieselbrandstof kennen die slechts weinig boven het minimumniveau ligt (Luxemburg, Griekenland en Spanje). Uit de tabel komen aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten naar voren.

Tabel 2: Accijnzen op dieselbrandstof, januari 1998, in ecu

	per 1000 l
EG-MINIMUM	245
LAAGSTE ACCIJNSHEFFING	248
HOOGSTE ACCIJNSHEFFING	585
VERSCHIL	333

²³ Richtlijn van de Raad 92/82/EEG, PB L 316 van 31.10.1992, blz. 19.

²⁴ Richtlijn van de Raad 93/89/EEG, PB L 279 van 12.11.1993, blz. 32.

Tabel 3 illustreert de diverse soorten motorrijtuigenbelasting binnen de EU. Hoewel er tussen de lidstaten enige overeenkomst is in de *belastingstructuur*, zijn de marges tussen de *niveaus* zeer groot.

Tabel 3: Belasting op zware vrachtvoertuigen in de lidstaten per 1 januari 1998

Lidstaat	Jaarlijkse belasting	Belasting op voertuiggebruik		
	Motorrijtuigenbelasting	Accijns op motorbrandstoffen ¹ BTW	Tolheffing voor wegen en bruggen	Gebruikersheffingen (eurovignet c.d.)
België	*	*		*
Duitsland	*	*		*
Denemarken	*	*	*	*
Spanje	*	*	*	
Griekenland	*	*	*	
Frankrijk	*	*	*	
Italië	*	*	*	
Ierland	*	*	* ¹	
Luxemburg	*	*		*
Nederland	*	*		*
Oostenrijk	*	*	*	
Portugal	*	*	*	
Finland	*	*		
Zweden	*	*	*	*
UK	*	*	*	

¹ Tot dusver toegepaste tolheffingen zijn particuliere heffingen en geen belastingen.

Tabel 4 heeft betrekking op zware vrachtvoertuigen en op personenvoertuigen, en geeft accentverschillen bij de diverse heffingsvormen weer. Een deel van deze verschillen hoeft niet tot concurrentievervalsing te leiden en is louter een uitdrukking van het verschil in kosten. Het is echter onwaarschijnlijk dat de bovengenoemde verschillen doelbewust tot stand gekomen zijn of dat een verschillende kostenopbouw wordt weergegeven.

Tabel 4: Vergelijking van de belastingen op het wegvervoer¹ (1993, 1995 of 1996)

Land	Brandstof	Voertuig	Tolheffing
Oostenrijk	62%	32%	6%
Finland	55%	45%	-
Duitsland	83%	17%	-
Italië	67%	32%	1%
Portugal	73%	21%	6%
Spanje	83%	8,5%	8,5%
UK	80%	20%	-

¹ Voor alle wegvoertuigen. Percentage van ontvangen belastingen, met uitzondering van de opbrengsten van eurovignetten. In de belastingheffing op brandstoffen is geen BTW inbegrepen; de belastingheffing op voertuigen bestaat uit de jaarlijkse motorrijtuigenbelasting en de belastingen bij aanschaf. Bron: DGVII, 1998.

Spoorwegen

Richtlijn van de Raad 95/19/EG bevat algemene regels die het kader vaststellen voor de heffing van vergoedingen voor spoorweginfrastructuur. Tussen de tot dusver door de afzonderlijke lidstaten gehanteerde heffingsstelsels ten behoeve van spoorweginfrastructuur bestaan aanzienlijke verschillen. Het scala van heffingsstelsels omvat een tarievenmatrix, tweeledige tarieven, heffing op basis van marginale sociale kosten, heffingen met onderhandelings-elementen en nulheffingen. Zij vormen een afspiegeling van belangrijke verschillen tussen de marktstructuren en tussen de aard van

het spoorwegnet in elk van de lidstaten, en ook van duidelijke verschillen tussen het overheidsbeleid met betrekking tot het openbaar vervoer en de beschikbaarheid van overheidsmiddelen. Desondanks kunnen de meeste bestaande heffingsstelsels ingedeeld worden naar een van twee globale manieren van aanpak:

- de "Scandinavische" aanpak die wordt gekenmerkt door een betrekkelijk eenvoudig heffingsstelsel op basis van marginale sociale kosten, maar met een aanpassing die rekening houdt met prioriteiten van het meer algemene vervoersbeleid;
- de benadering op basis van "aangepaste gemiddelde kosten", die er naar streeft om, voornamelijk door middel van variabele heffingen, een bepaald richtbedrag aan inkomsten te verkrijgen. Ofschoon deze variabele heffingen kunnen worden aangepast om een aantal kosten- en marktfactoren tot uitdrukking te brengen en een klein gedeelte van de inkomsten kan worden verkregen door middel van de heffing van vaste bedragen, leidt deze aanpak dikwijls tot variabele heffingen die aanmerkelijk hoger zijn dan de marginale sociale kosten, mede afhankelijk van de hoogte van eventueel beschikbare overheidsbijdragen.

Een essentieel verschil tussen deze twee benaderingen wordt gevormd door de richting van het causaal verband tussen overheidsbijdragen aan de railinfrastructuur en de hoogte van infrastructuurheffingen. Bij de Scandinavische aanpak wordt de hoogte van infrastructuurheffingen (en bijgevolg de totale inkomsten uit deze heffingen) voornamelijk bepaald door de kostenvoorwaarden en kostenvergelijkingen ten opzichte van andere vervoerstakken, zodat de hoogte van de benodigde overheidsbijdragen vervolgens wordt bepaald door het verschil tussen de totale kosten van de spoorweginfrastructuur en de uit infrastructuurheffingen verkregen inkomsten. Daarentegen wordt bij de aanpak op basis van aangepaste gemiddelde kosten de hoogte van een eventuele overheidsbijdrage aan de spoorweginfrastructuur in het algemeen bepaald in samenhang met beslissingen op een breder front over de prioriteiten van overheidsuitgaven. De infrastructuurheffingen moeten daarom voldoende opbrengen om het verschil tussen de overheidsbijdragen en de totale infrastructuurkosten te dekken.

De in het Verenigd Koninkrijk gevolgde aanpak past niet gemakkelijk in een van deze twee categorieën onder de brengen. De Britse aanpak verenigt de gerichtheid op sociale marginale kosten van de Scandinavische benadering met het hoge dekkingspercentage van de kosten die meer bij de aanpak op basis van aangepaste gemiddelde kosten behoort. Het UK kent als enige lidstaat een stelsel waarbij een aantal toegangsheffingen door onderhandeling tussen de treinexploitanten en de infrastructuurbeheerder wordt vastgesteld. Voorts lijkt het heffingskader in het UK ook aanzienlijk ingewikkelder dan dat van veel andere lidstaten.

De volgende tabellen geven een globaal overzicht van de verschillende financiële situaties van de spoorwegen in de lidstaten en van de verschillende door de lidstaten gevolgde heffingsaanpak:

Tabel 5. Kosten en subsidies van het spoorwegvervoer, 1989 (in miljoen £, 1989).

Land	Totale kosten van de spoorwegen	Totale overheidssubsidie	Verhouding "opbrengsten" ¹ /kosten
UK	3.591	636	82%
Frankrijk	6.201	3.194	48%
West-Duitsland	8.763	3.611	59%
Italië	7.226	6.059	16%
België	1.309	761	42%
Nederland	834	377	55%

¹ opbrengsten = subsidies voor kosten.

Bron: OEE, 1997

Tabel 6. Indicatieve spoorwegheffingen in diverse lidstaten (in ecu, 1997).

Land	Jaarlijkse heffing	Afstandsheffing	Gewichtsheffing	Kostendeckking
Oostenrijk	9.700-18.900/km	0,73/treinkm	0,001/tonkm	26%
België		•		
Denemarken	200-400/km ¹	2,7-3/treinkm		20-25%
Finland			0,0015-0,0017/bruto tonkm	15%
Frankrijk	38-1.680/km	0,13-15/treinkm ²		
Duitsland		2,5-12,6/treinkm ³		
Zweden	•	0,0027-0,1/treinkm		
UK	•	•		

¹ Vanaf 1999

² afhankelijk van het reistijdstip

³ afhankelijk van het traject

Bron: NERA, 1998.

(In de overige lidstaten worden nog geen heffingen voor spoorweginfrastructuur ontwikkeld.)

Binnenwateren

Ongeveer 7,6% van het Europese vervoer vindt plaats over de binnenwateren. Meer dan 70% van dit verkeer geschiedt op de Rijn, waarvoor krachtens het Verdrag van Mannheim een verbod op heffingen geldt. Voor de meeste andere binnenwateren leggen de lidstaten heffingen op basis van diverse beginselen.

In tegenstelling tot het Verdrag van Mannheim hanteren verscheidene lidstaten (Luxemburg, Frankrijk, Duitsland (krachtens het Moezelverdrag), België, Finland, het UK (voornamelijk voor pleziervaartuigen) en Nederland een tamelijk verfijnd stelsel van heffingen op basis van het type en de afmetingen van het vaartuig, het soort en de omvang van de lading, het aantal passagiers, het aantal reizen en het tijdstip op de dag (ieder land kent zijn eigen specifieke aanpak). De heffingen leveren een bijdrage aan de dekking van diverse onderhouds-, exploitatie- en kapitaalkosten, maar de vraag lijkt tamelijk gevoelig te zijn voor veranderingen in de heffing en bijgevolg kunnen de heffingen moeilijk worden verhoogd.

In Duitsland worden minder heffingen opgelegd: er worden geen vaargelden geheven op de Rijn, de Elbe, de Oder en de Donau. Voor andere waterwegen (waarover belangrijk minder dan 20% van alle verkeer plaats vindt) worden soortgelijke heffingen opgelegd als hierboven zijn vermeld (bijvoorbeeld krachtens het Moezelverdrag). Deze heffingen berekenen ongeveer 25% van de exploitatie- en onderhoudskosten van de waterwegen door.

Een aantal landen (met name Frankrijk en het UK) belast andere gebruikers van het kanalenet (niet-vervoergebruikers, bijv. waterleidingmaatschappijen, industrieën en landbouwbedrijven). Deze organisaties maken meer gebruik van het kanaal dan het vervoer (de verhouding is ongeveer 80/20) en dragen in deze landen belangrijk bij tot de kosten van de infrastructuur. Alles bijeengenomen dragen de heffingen voor het gebruik van de binnenwateren in de lidstaten bij tot de infrastructuurkosten maar zijn niet toereikend om de variabele kosten van de infrastructuur te dekken. In alle lidstaten zijn tot op zekere hoogte nog steeds overheidssubsidies nodig.

In de volgende tabel wordt een overzicht gegeven van de verschillende in de lidstaten gevolgde benaderingen:

Tabel 7. Kosten en kostendekking met betrekking tot de binnenwateren, 1998.

Land	Soort heffing	kostendekking	Opmerking
België	variabel ¹	7,5% van investeringen	Bedacht moet worden dat slechts 20% van het gebruik van de binnenwateren wordt toebedeeld aan de scheepvaart.
Frankrijk	variabel	10% van ontvangsten	
Duitsland	variabel voor 20% van het verkeer	13% van lopende kosten	
UK	variabel	8,75% van de onderhoudskosten	
Finland	variabel	21% van de kosten voor onderhoud en ontwikkeling	

¹ variabele heffingen zijn doorgaans afhankelijk van gewicht, afstand, soort vaartuig en soort reis

Bron: vragenlijst van DG VII

Luchthavens

Heffingsstelsels voor luchthavens kennen een grote variatie aan heffingen die betrekking hebben op verschillende luchthavenvoorzieningen en luchthavendiensten. Hieronder vallen voorzieningen voor landing, verlichting, parkeren, brandstofinname en opslag, alsook diensten met betrekking tot vliegtuigen, passagiers en vracht. Omdat er voor de verschillende luchthavengelden geen standaardregels gelden, vallen hier niet altijd dezelfde voorzieningen en diensten onder. Luchthavengelden zijn gebaseerd op een aantal criteria, die voor het ene heffingsstelsel anders zijn dan die voor het andere. Een aantal criteria is echter in algemeen gebruik. Deze omvatten:

- de oorsprong of de bestemming van de vlucht, waarbij voor de landings-, passagiers- en verlichtingsgelden dikwijls onderscheid gemaakt wordt tussen binnenlandse en internationale vluchten;
- het gewicht van het vliegtuig (dikwijls het maximum toelaatbare gewicht voor opstijgen) voor de landings- en parkeergelden;
- de geluidsklasse van het vliegtuig voor de heffing op geluidshinder of, als deze heffing niet bestaat, voor de landingsgelden ingeval deze zijn afgestemd op het door het vliegtuig veroorzaakte lawaai;
- voor de parkeergelden, de parkeertijd, soms aangepast aan de hand van het vluchtschema;
- voor de passagiersgelden, het aantal passagiers, hun leeftijd en soms de gevlogen afstand;
- voor de vrachtgelden, het geladen of ongeladen vrachttonnage.

De hoogte van de luchthavengelden verschilt aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat en dikwijls zelfs van luchthaven tot luchthaven binnen dezelfde lidstaat.

Luchtverkeersdiensten

De door EUROCONTROL aan een staat verschuldigde totaalheffing is gelijk aan de som van de afzonderlijke heffingen voor vluchten die het luchtruim van de desbetreffende staat hebben betreden. De afzonderlijke heffing voor een vlucht wordt berekend door het nationale tarief per eenheid te vermenigvuldigen met het aantal "service-eenheden" van die vlucht. Voor ieder land wordt het nationale tarief per eenheid jaarlijks vastgesteld door de nationale kostenbasis van de "en route"-

voorziening te delen door het totale aantal service-eenheden in het luchtruim van dat land in dat jaar. De berekening van het aantal service-eenheden is afhankelijk van de door het vliegtuig afgelegde afstand (uitgedrukt in termen van éénhonderdste van de grote boogafstand tussen de plaats van binnenkomst in het luchtruim van het desbetreffende land en de plaats waar het luchtruim weer wordt verlaten), vermenigvuldigd met de gewichtsfactor van het vliegtuig (uitgedrukt als de vierkantswortel van zijn gecertificeerd maximaal toelaatbare gewicht voor opstijgen). De hoogte van het tarief per eenheid voor een bepaald jaar wordt vastgesteld aan het eind van het voorgaande jaar op basis van de werkelijke kosten. Er is zorggedragen voor een mechanisme dat het mogelijk maakt dat de daaruit voortvloeiende verschillen vervolgens kunnen worden bijgesteld. Tenslotte geldt dat deze waarden alleen betrekking mogen hebben op vluchten die onder de heffing vallen. (Sommige vluchten zijn gewoonlijk van heffing vrijgesteld, bijv. vluchten van vliegtuigen met een gewicht van minder dan twee ton, regeringsvliegtuigen, opsporings- en reddingsvluchten, militaire vluchten, opleidingsvluchten en vluchten ter controle van navigatiehulpmiddelen).

De berekening van de kostenbasis wordt uitgevoerd volgens algemeen aanvaarde boekhoudbeginselen voor investerings- en exploitatiekosten. Investeringskosten voor apparatuur en gebouwen worden in rekening gebracht door de uiteindelijke kosten op basis van hun verwachte functionele levensduur af te schrijven. Deze kosten bestaan uit afschrijving (het kapitaal dat feitelijk in gebruik is) en rente (die gerelateerd is aan de nettowaarde van het geïnvesteerde kapitaal (d.w.z. na afschrijving)). Tot de exploitatiekosten behoren de kosten voor luchtverkeersdiensten, communicatie, meteorologische diensten en informatiediensten voor de luchtvaart, die elk worden opgedeeld in kosten van onderhoud, activiteiten, opleiding, onderzoek en administratie. Alle heffingen worden opgelegd door EUROCONTROL en weer onder de lidstaten verdeeld op basis van verkeersomvang.

De huidige aanpak vormt een afspiegeling van de werkelijke productiekosten en maakt een volledig dekking van de kosten mogelijk.

Zeehavens

De zeehavensector draait dikwijls op commerciële lijnvaart en kent een grote concurrentie: zowel zeehavens in dezelfde lidstaat als die in andere lidstaten zijn met elkaar in hevige concurrentie om klanten. Er is een waarneembare tendens aanwezig tot een nog grotere particuliere deelname aan havenactiviteiten, met name aan activiteiten van een overwegend commerciële aard zoals ladingsafhandeling. Het gevolg daarvan is dat de financiering van havenvoorzieningen voor dergelijke activiteiten steeds meer de verantwoordelijkheid van de particuliere sector wordt, terwijl de haveninstanties de neiging vertonen zich meer en meer te beperken tot hun rol van "huishoofd" en daarmee tot de financiering en exploitatie van de cruciale voorzieningen voor het veilig en doelmatig functioneren van de haven in zijn geheel.

Heffingsstelsels van communautaire zeehavens lopen sterk uiteen. Desondanks omvatten zij bepaalde basiskennmerken, zoals een beschrijving van de havenvoorziening en de havendiensten die door elk soort havengelden wordt gedekt, de grondslag voor de afzonderlijke heffingen en de berekeningsmethode. In het algemeen kan onderscheid worden gemaakt tussen drie soorten vergoedingen²⁵: die voor de levering van diensten en beschikbaarstelling van voorzieningen met behulp waarvan het schip veilig de haven kan binnenkomen en de haven kan gebruiken; vergoedingen voor specifieke geleverde diensten en goederen; en huur of heffingen voor het gebruik van land of uitrusting die eigendom van de haven is.

²⁵ ESPO, 1996.

De meeste havens brengen heffingen in rekening voor ingeladen en uitgeladen goederen en sommige ook voor voertuigen en passagiers die van de haven gebruik maken. Inkomsten worden verkregen uit de verhuur van installaties, gebouwen en land aan havenbedrijven en uit de directe levering van diensten. In de meeste landen zijn havenrechten en haventarieven nog steeds onderworpen aan de goedkeuring van de overheid of van gemeentelijke instanties. In het algemeen streven de meeste openbare en particuliere zeehavens er echter naar dat hun kosten worden gedekt.

Vervoer over zee

Er bestaan geen heffingen voor het varen met schepen op open zee, alhoewel een aantal lidstaten heffingen oplegt voor het gebruik van de vaargeul. Zweden heeft vanaf 1 januari 1998 een naar belasting voor het milieu gedifferentieerde heffing ingevoerd op het gebruik van de vaargeul.

BIJLAGE III: HEFFING OP BASIS VAN MARGINALE SOCIALE KOSTEN EN HET DEKKEN VAN KAPITAALKOSTEN

Heffingen op basis van marginale kosten zijn niet rechtstreeks gerelateerd aan vaste infrastructuurkosten. Wanneer de infrastructuurverschaffing doelmatig is en aan een aantal voorwaarden wordt voldaan kunnen de vaste kosten echter worden gedekt uit het congestie- of schaarstedeel van de heffingen op basis van marginale sociale kosten.

Doelmatigheid en de evaluatie van sociale kosten en baten van infrastructuurprojecten zullen zelden rechtvaardigen dat voldoende capaciteit wordt aangelegd om ook tijdens de spitsuren het verkeer onbelemmerd te laten doorstromen. In feite moet de capaciteit worden afgestemd op het normale vraagniveau. De marginale voordelen van het op elk moment van de dag en het jaar vermijden dat congestie optreedt zullen gewoonlijk lager uitvallen dan de extra kosten van de benodigde infrastructuurinvesteringen. Met andere woorden, een doelmatige infrastructuurverschaffing brengt gewoonlijk gedurende bepaalde perioden enige schaarste en congestie met zich mee.

De voorgestelde heffingsaanpak zal een element van congestie en schaarste bevatten. Omdat deze heffingsonderdelen voor infrastructuurexploitanten geen daadwerkelijke uitgaven betekenen, kunnen zij worden aangewend om de vaste kosten te financieren. Congestieheffingen zullen in een dergelijk optimaal systeem in het algemeen de vaste infrastructuurkosten compenseren als de kosten van schaalvergroting constant zijn (wat met zich meebrengt dat de gemiddelde kosten gelijk zullen zijn aan de marginale kosten en dat heffingen op basis van marginale kosten de vaste kosten volledig zullen dekken). Schaalgroottevoordelen en ondeelbaarheid kunnen de situatie echter ingewikkelder maken.

Schaalgroottevoordelen brengen met zich mee dat de kosten per eenheid beschikbaar gestelde capaciteit omlaag gaan naarmate er een grotere capaciteit ter beschikking wordt gesteld, wat betekent dat de marginale kosten lager liggen dan de gemiddelde kosten. Anderzijds houdt ondeelbaarheid in dat het slechts beperkt mogelijk is om capaciteitsniveaus te kiezen. Het is bijvoorbeeld mogelijk om een spoorbaan aan te leggen met 1 of met 2 sporen, maar het is niet mogelijk een capaciteitsniveau daartussenin te kiezen. Ten gevolge van dit soort omstandigheden kan een doelmatig ontworpen infrastructuur worden gekarakteriseerd door een capaciteitsniveau waarbij geen uitzicht bestaat op congestie- of schaarsteheffing die de vaste kosten volledig dekt. Daarentegen zullen schaalgroottenadelen (met marginale kosten die hoger liggen dan de gemiddelde kosten) die typisch worden aangetroffen in dichtbevolkte gebieden, op plaatsen waar fysieke grenzen worden gesteld aan capaciteitsuitbreiding en in situaties waar ondeelbaarheid leidt tot betrekkelijk lage capaciteitsniveaus, congestieheffingen met zich meebrengen die betrekkelijk hoog zijn en gewoonlijk de kosten meer dan volledig dekken.

De verschillende vervoerstakken kunnen niet gemakkelijk worden ingedeeld op basis van de hierboven besproken gevallen en ook bestaan er aanzienlijke verschillen tussen projecten. In zeer algemene termen kan echter worden vastgesteld dat voor grote gedeelten van de wegeninfrastructuur, voor grote luchthavens en voor luchtverkeersdiensten de kosten doorgaans onafhankelijk van de schaalgrootte zijn, terwijl de spoorweginfrastructuur en de binnenwateren worden gekenmerkt door schaalgroottevoordelen. Dit vormt een van de redenen om voor spoorweginfrastructuur en binnenwateren een lager dekkingpercentage te verwachten dan voor wegen en de luchtvaart.

Alles bij elkaar is duidelijk dat heffing op basis van de marginale infrastructuurkosten (inclusief een element van congestie of schaarste, maar exclusief externe kosten) niet altijd zal betekenen dat de

kosten voor alle delen van het netwerk in kwestie worden gedekt; een te laag dekkingspercentage voor sommige delen zal echter in het algemeen worden gecompenseerd door een te hoog dekkingspercentage voor andere delen. Deze compensatie is met name goed zichtbaar bij wegen. Door de Commissie gefinancierd onderzoek laat zien dat heffing op basis van marginale kosten voor sommige Belgische wegen in stedelijk gebied een prijsverhoging in de orde van grootte van 200 procent zal vereisen en veel meer dan de totale kosten van deze wegen zal dekken. Tegelijkertijd is duidelijk dat heffing op basis van marginale kosten zeer beperkt zal bijdragen aan de dekking van de vaste kosten in dun bevolkte gebieden.

Dit document geeft aan dat de opbrengsten van het schaarstedeel van heffing op basis van marginale sociale kosten kunnen worden gebruikt om andere infrastructuur te financieren door middel van infrastructuurfondsen per vervoerstak, per regio of per land. Daarnaast is er ook op gewezen dat beschikbare gegevens er op duiden dat heffing op basis van marginale sociale kosten op het niveau van de totale vervoerssector waarschijnlijk zal leiden tot een hoge dekkingsgraad. Vanuit het gezichtspunt van infrastructuurfinanciering betekent dit een belangrijke verbetering ten opzichte van de bestaande situatie.

De heffingsonderdelen voor andere externe factoren zullen aanvullende inkomsten opleveren. Zoals in de hoofdtekst van het groenboek is aangegeven, kan het om redenen van billijkheid wenselijk zijn dit geld te gebruiken ter compensatie van de door die externe factoren getroffen personen of ter bekostiging van maatregelen die toekomstige effecten daarvan beperken. Maar natuurlijk zullen nog hogere dekkingspercentages met betrekking tot de kosten worden verkregen als deze fondsen in plaats daarvan voor algemene infrastructuurdoeleinden worden bestemd. De door Roy (1998) gepresenteerde analyse duidt er op dat de totale opbrengsten voor het vervoerssysteem in zijn geheel de infrastructuurkosten zullen overtreffen.

ISSN 0254-1513

COM(98) 466 def.

DOCUMENTEN

NL

02 07 06 10

Catalogusnummer : CB-CO-98-493-NL-C

ISBN 92-78-38620-0

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

L-2985 Luxemburg