



ADVIES

PROGRAMMADECREET BO 2024

Advies van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen, Wetstraat 34-36, 1040 Brussel

W www.mobiliteitsraad.be – T +32 2 209 01 11 – E info@mobiliteitsraad.be

Adviesvraag	Voorontwerp van programmadecreet begrotingsopmaak 2024	
Adviesvrager	Matthias Diependaele - Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed	
Ontvangst adviesvraag	6 oktober 2023	
Goedkeuring raad	20 oktober 2023	
Contactpersonen	Nico Milo	nmilo@serv.be
	Ann Wuyts	awuyts@serv.be

De heer Matthias DIEPENDAELE

Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed

Koning Albert II-laan 7

B-1210 Sint-Joost-ten-Node

Advies programmadecreet begrotingsopmaak 2024

Mijnheer de minister

De MORA formuleert in dit advies zijn aanbevelingen over het programmadecreet begrotingsopmaak 2024. Meer specifiek gaat hij dieper in op de vier thema's die het departement Mobiliteit en Openbare Werken rechtstreeks aanbelangen.

De raad betreurt ten eerste dat wijzigingen aan de kilometerheffing voor vrachtwagens worden doorgevoerd in een programmadecreet. Een programmadecreet is niet geschikt om grondige (fiscale) hervormingen door te voeren. De adviesvraag bij hoogdringendheid maakt het bovendien moeilijk om de gevolgen van de maatregelen ten gronde te bespreken in een maatschappelijk debat.

De raad volgt de voorstellen van de Vlaamse Regering om tijdelijke vrijstellingen en verlaagde tarieven te voorzien voor zero-emissievoertuigen binnen de kilometerheffing voor vrachtwagens. Wel vraagt hij om bijkomende maatregelen te nemen om de vergroening te stimuleren.

Het uitbreiden van het netwerk van de kilometerheffing had steviger inhoudelijk onderbouwd moeten zijn. De raad evalueert deze maatregel als een louter fiscale maatregel om extra inkomsten te voorzien voor de overheid. Om als mobiliteitsmaatregel te kunnen functioneren, moeten de tarieven en geselecteerde wegen doordachter gekozen zijn en passen binnen een langetermijnvisie op mobiliteit.

De raad volgt de Vlaamse Regering over het afschaffen van het Vlaams Infrastructuurfonds (VIF) en het verlagen van het drempelbedrag van het Verkeersveiligheidsfonds. Bij deze maatregelen formuleert de raad nog enkele verbetervoorstellen.

Hoogachtend

Tim Buyse
algemeen secretaris

Sas van Rouvoij
voorzitter

Inhoud

Advies	5
1. Grondige hervormingen vereisen een gedegen maatschappelijk debat	5
2. Wijs middelen van het Vlaams Infrastructuurfonds toe aan mobiliteit	5
3. Zorg voor een volledig maatregelenpakket om vrachtwagens te vergroenen	6
4. Pas uitbreiding wegennet kilometerheffing in binnen een doordacht mobiliteitsbeleid	8
5. Verduidelijk beslissing over het Verkeersveiligheidsfonds	11

Advies

De MORA ontving op 6 oktober 2023 een adviesvraag bij hoogdringendheid over het programmadecreet begrotingsopmaak 2024. In dit advies gaat de raad in op het belang van een gedegen maatschappelijk debat en de vier thema's uit het programmadecreet die het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken rechtstreeks aanbelangen:

- het afschaffen van het Vlaams Infrastructuurfonds (VIF);
- het tijdelijk vrijstellen of het verlagen van tarieven voor zero-emissievrachtwagens in de kilometerheffing;
- het uitbreiden van het wegnnet voor de kilometerheffing voor vrachtwagens;
- het verlagen van het drempelbedrag voor het Verkeersveiligheidsfonds.

1. Grondige hervormingen vereisen een gedegen maatschappelijk debat

De MORA wenst vooreerst op te merken dat een programmadecreet of amendering van een **programmadecreet niet geschikt is om grondige (fiscale) hervormingen** door te voeren. Bovendien laat een advies bij hoogdringendheid de MORA niet toe om een gefundeerd maatschappelijk debat te voeren. Het programmadecreet stelt wijzigingen voor aan de kilometerheffing wat volgens de MORA meer overleg verdient dan een spoedprocedure bij een programmadecreet.

Om een gedegen participatief proces te doorlopen, is namelijk voldoende tijd nodig. Bovendien vereisen de voorgestelde maatregelen een wetenschappelijke en maatschappelijke onderbouwing. Ook deze elementen ontbreken bij de adviesvraag.

2. Wijs middelen van het Vlaams Infrastructuurfonds toe aan mobiliteit

Het programmadecreet voorziet de opheffing van de DAB Vlaams Infrastructuurfonds (VIF). De opheffing van het VIF is een uitvoering het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024. Het VIF, opgericht in 1992, is een financiële constructie bedoeld om specifieke ontvangsten in het domein Mobiliteit en Openbare Werken rechtstreeks om te zetten in investeringen binnen het beleidsdomein.

De afschaffing van het VIF brengt een wijziging in de begrotingsstructuur met zich mee. Zowel de ontvangsten als uitgaven zullen overgeheveld worden naar de algemene ontvangsten- en uitgavenbegroting van het Vlaamse Gewest.

Oormerk de VIF-middelen voor mobiliteit en openbare werken

De MORA gaat **akkoord met het voorstel tot opheffing van het Vlaams Infrastructuurfonds**. De raad vindt dat dit de leesbaarheid en de transparantie van de Vlaamse begroting ten goede komt en de begroting aldus minder complex maakt.

De raad vreest wel dat door de overheveling van de VIF-ontvangsten en -uitgaven naar de algemene begroting, er mogelijks minder investeringsmiddelen zouden gereserveerd worden voor de recurrente en bijzondere financieringsnoden in het domein mobiliteit en openbare werken en ten behoeve van de mobiliteits- en transportsector. Door de overheveling van de VIF-middelen naar de algemene begroting kunnen middelen die voorheen specifiek toegewezen waren aan mobiliteit en openbare werken, in de toekomst namelijk ook naar andere beleidsdomeinen doorvloeien.

De MORA vraagt daarom dat de **middelen die nodig zijn om aan de financieringsnoden binnen het domein mobiliteit en openbare werken te voldoen, via het principe van oormerking gegarandeerd en gereserveerd kunnen blijven**. De raad ziet het instrument van de prestatiebegroting, waarbij budgetten eenduidig worden gekoppeld aan specifieke beleidsdoelstellingen, als een goede tool voor deze oormerking.

3. Zorg voor een volledig maatregelenpakket om vrachtwagens te vergroenen

Om het emissievrij vrachtwagenverkeer te ondersteunen voorziet de Vlaamse Regering een aparte tariefcategorie binnen de kilometerheffing voor zero-emissievoertuigen. Deze maatregel is opgenomen in de ontwerp actualisatie van het Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030. De Vlaamse regering wil voertuigen tot 4,25 ton MTT (Maximaal Toegelaten Totaalgewicht) vrijstellen tot en met 31 december 2029. Voertuigen vanaf 4,25 ton MTT zullen geen externe kostenheffing moeten betalen en op het deel infrastructuurheffing krijgen ze een korting die gradueel afneemt in de tijd. De voorziene korting zal aflopen op 31 december 2029.

Speciale tarieven voor zero-emissievoertuigen zijn een positief signaal

De raad volgt de voorstellen van de Vlaamse Regering om voertuigen tot 4,25 ton vrij te stellen en voor voertuigen vanaf 4,25 ton een gradueel afnemende korting toe te kennen.

De raad vindt het een **goed idee om een extra tariefcategorie te creëren** om zero-emissievrachtwagens te ondersteunen. De aankoop prijs van een zero-emissievoertuig ligt momenteel

twee à drie keer hoger dan van een vrachtwagen met een verbrandingsmotor. De drempel om te investeren in een zero-emissievoertuig is daarom hoog.

Aangezien de kilometerheffing een infrastructuurheffing is, geeft een volledige vrijstelling ervan wel de boodschap aan gebruikers van zero-emissievoertuigen onder de 12 ton dat het gebruik van het wegennet kosteloos is voor de maatschappij omdat deze voertuigen geen andere verkeersbelastingen betalen. Deze vaststelling mag de Vlaamse Regering er echter niet van weerhouden om de maatregel door te voeren. De raad beveelt wel aan om de tijdelijkheid van het kortingstarief te behouden.

Verleng de termijnen van de korting om effectiever te sturen naar vergroening

De raad schat in dat de gewijzigde tariefvoorwaarden weinig effect zullen hebben op de vergroening van het vrachtwagenpark boven 4,25 ton. Voor voertuigen onder 4,25 ton kan de maatregel op korte termijn wel een belangrijke vergroeningsstimulans vormen.

Momenteel zijn er nog maar weinig zero-emissievrachtwagens op de markt en in het verkeer. Bovendien is het verschil in aankoopprijs tussen zero-emissie en voertuigen met een brandstofmotor voor bepaalde subsectoren momenteel nog aanzienlijk. De korting op de kilometerheffingstarieven zal volgens de MORA de eerstvolgende jaren onvoldoende zijn om het investeringsgedrag van bedrijven te sturen. De maatregel is wel een duidelijk signaal van de Vlaamse overheid naar de sector maar de maatregel moet gecombineerd worden met andere vergroeningsmaatregelen. De maatregel zal de 'early adopters' in beperkte mate ondersteunen, maar zal voor de meeste ondernemers te vroeg komen. Pas binnen 3 à 5 jaar wordt een doorbraak van zware zero-emissievrachtwagens verwacht.

De raad vraagt om voor zero-emissievoertuigen **voor langere tijd een aparte tariefcategorie** te voorzien. Deze tariefcategorie moet beduidend lagere tarieven bevatten dan deze voor voertuigen met een verbrandingsmotor. Om bedrijven investeringszekerheid te bieden, zouden deze lagere tarieven minstens 10 jaar moeten blijven bestaan. Momenteel wordt ingeschat dat de Total Cost of Ownership (TCO) van zware zero-emissievoertuigen voor de meeste subsectoren pas over enkele jaren concurrentieel zal zijn met voertuigen met een brandstofmotor. Bovendien worden zero-emissievoertuigen op langere termijn afgeschreven (tot 12 jaar). Een langere termijn van de kortingstarieven kan zo een grotere impact hebben op het investeringsgedrag van bedrijven en de vergroening versnellen.

Voorzie ook andere maatregelen om goederenvervoer te vergroenen

De in het programmadecreet voorgestelde tariefmaatregel zal op zich onvoldoende zijn om het vrachtwagenpark te vergroenen. Er is nood aan een **ruimer pakket van maatregelen om het aandeel van zero-emissievoertuigen in het vrachtwagenpark te verhogen**. De MORA verwijst hierbij naar de voorstellen van maatregelen die hij heeft geformuleerd in zijn Memorandum

voor de Vlaamse verkiezingen 2024-2029¹ en zijn recent advies over de ontwerp actualisatie van het Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030².

4. Pas uitbreiding wegennet kilometerheffing in binnen een doordacht mobiliteitsbeleid

De Vlaamse Regering wil het wegennet waarop de kilometerheffing van toepassing is uitbreiden met een aantal gewestwegen. In totaal voegt men 686 km toe aan het bestaande netwerk van 2.438 km. De Vlaamse Regering motiveert deze uitbreiding als een milieumaatregel met impact op de modal shift waardoor veel goederentransport richting water en spoor zal verschuiven. Deze maatregel is ook opgenomen in de ontwerp actualisatie van het Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030.

Voorliggende maatregel is een zuiver fiscale maatregel om extra inkomsten te genereren

De MORA is ervan overtuigd dat de maatregel om het wegennet van de kilometerheffing uit te breiden, een **louter fiscale maatregel** is om extra inkomsten te genereren voor de overheid. In de adviesvraagdocumenten is opgenomen dat de maatregel jaarlijks 81 miljoen euro zal opbrengen. De MORA verwacht geen effecten op de modale verschuiving ten gevolge van deze maatregel. Dat de uitbreiding van het wegennet opgenomen is in een programmadecreet dat de begroting begeleidt, ondersteunt deze inschatting.

De kilometerheffing werd bovendien ingevoerd als een infrastructuurheffing, waarbij vrachtwagens moeten betalen voor het gebruik van de infrastructuur. De kilometerheffing zoals die vandaag bestaat is bijgevolg niet ontworpen om te sturen op mobiliteitseffecten. Ze dient niet om verkeerstromen te sturen of de moduskeuze te beïnvloeden. Sinds de invoering van de kilometerheffing in 2016 zijn er geen effecten op de modale verdeling vastgesteld. De vergroening van het vrachtwagenpark die is vastgesteld na invoering van de kilometerheffing, is opgetreden ten gevolge van de tariefvariaties, maar was geen doelstelling van de kilometerheffing.

Breid het netwerk uit op basis van een doordachte visie op mobiliteit

Voor de MORA moet de Vlaamse Regering een mobiliteitsbeleid voeren dat streeft naar het verhogen van bereikbaarheid, leefbaarheid, verkeersveiligheid en duurzaamheid. Dat beleid moet starten vanuit een visie en vervolgens moeten die maatregelen genomen worden die nodig zijn om deze visie te bereiken. De maatregelen moeten effectief zijn voor hun doel en mogen niet als drogmaatregel gebruikt worden.

¹ MORA (2023). Memorandum Vlaamse verkiezingen 2024-2029, 20 juni 2023. <https://www.serv.be/node/15934>

² MORA (2023). Advies. Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030, 23 juni 2023. <https://www.serv.be/node/15940>

De raad vindt het vanuit mobiliteitsoogpunt bijvoorbeeld vreemd dat gewestwegen worden toegevoegd aan het netwerk omdat ze verkeersonveilig zijn voor zachte weggebruikers. Aangezien de kilometerheffing niet mobiliteitsturend bedoeld is, zal de impact van de vooropgestelde uitbreiding van het tolnetwerk op de verkeersstromen en de verkeersveiligheid zeer beperkt zijn. Als de Vlaamse Regering effectief als doel heeft om het gebruik van bepaalde wegen te ontraden door deze op te nemen in de kilometerheffing, gaat ze voorbij aan de mogelijkheden van het instrument zoals het vandaag bestaat. Bovendien rijst dan meteen de vraag naar welke wegen de Vlaamse Regering het verkeer dan wenst te sturen, aangezien het grootste deel van het lokale wegennet onder het nultarief valt.

De Vlaamse Regering voegt een aantal gewestwegen toe aan het netwerk van de kilometerheffing omdat ze het gebruik ervan door vrachtwagens wil ontraden om verkeersveiligheidsredenen. Tevens worden deze gewestwegen in een ander beleidstraject opgenomen in een vrachtroutenetwerk, waarvan de Vlaamse Regering het gebruik door vrachtwagens wil aanmoedigen of op termijn zelfs verplichten. De MORA beschouwt dit als een tegenstrijdigheid vanuit mobiliteitsoogpunt.

Daarnaast lopen er binnen de Vlaamse overheid twee studies die moeten nagaan hoe de kilometerheffing kan geoptimaliseerd worden en eventueel uitgebreid naar lichte voertuigen. De MORA vindt het vreemd dat de beslissingen over tariefaanpassingen en het uitbreiden van het netwerk genomen worden vooraleer deze studies zijn afgerond.

Hoewel de Vlaamse Regering de uitbreiding van het wegennet dat onderworpen is aan de kilometerheffing aankondigt als een milieu- en mobiliteitsmaatregel, kan de raad **geen gegronde motivatie noch afstemming met de hogere beleidsdoelstellingen** identificeren. Indien de uitbreiding van het wegennet effectief als mobiliteitsmaatregel zou ingevoerd zijn, zouden namelijk andere keuzes gemaakt worden van de bijkomende wegen.

Overleg met de havens over de meest optimale invulling van het netwerk

De raad **mist ook de motivatie waarom de wegen in de havens zijn opgenomen in het netwerk**. De raad benadrukt dat de impact van de kilometerheffing op de modale verschuiving zeer beperkt zal zijn. De internationale concurrentiepositie van de havens zal negatieve gevolgen ondervinden als ook **havenintern verkeer** onderworpen is aan de kilometerheffing.

De raad adviseert daarom **om wegen met een groot aandeel havenintern verkeer niet op te nemen in het tolnetwerk**. De uitbreiding met ringwegen of wegen met transitverkeer kan bekeken worden in overleg met de havens. Gezien de geografische specificiteit van elke haven vraagt de raad om de exacte wegen te selecteren in nauw overleg met alle havens om het level playing field tussen de havens te behouden en de nadelige gevolgen op (internationaal) concurrentieel vlak zo beperkt mogelijk te houden.

De raad wijst eveneens op de problematiek van de **havenvoertuigen**. Zij maken deel uit van het havenintern verkeer en blijven binnen het havengebied zoals afgebakend in de havenverkeersverordeningen. Ze zijn niet steeds uitgerust met een On Board Unit (OBU) en kunnen binnen het

havengebied zorgen voor oneerlijke concurrentie met vrachtwagens die wel kilometerheffing-plichtig zijn en ook haveninterne transporten uitvoeren. Om deze concurrentievervalsing te beperken, kan een meer doordachte selectie van wegen waarop de kilometerheffing van toepassing is een oplossing bieden.

Breng de gevolgen van de uitbreiding in kaart

De MORA **mist de onderbouwing van de voorgestelde selectie van wegen** die toegevoegd worden aan het netwerk van de kilometerheffing. De raad heeft in het verleden altijd gevraagd om eerst de impact van de uitbreiding in kaart te brengen en vervolgens een maatschappelijk debat te organiseren over de nood en wenselijkheid ervan. De motivatie die de Vlaamse Regering gebruikt is summier en onvoldoende gestaafd. De raad mist inzicht aan de hand van studies, onderzoeken en statistieken inzake vermijdingsverkeer, economische effecten, mobiliteitseffecten, milieueffecten en de gevolgen voor de lokale economie om deze maatregel ten gronde te kunnen evalueren.

De raad is niet a priori tegen een uitbreiding van het netwerk. Hij heeft zich in het verleden akkoord verklaard met een eventuele uitbreiding van het wegennet als er zich aantoonbaar vermijdingsverkeer zou voordoen. Dit zou betekenen dat er een groei van het vrachtverkeer is vast te stellen die groter is dan de trendgroei en die niet kan gelinkt worden aan recente ruimtelijke ontwikkelingen. Een eventuele uitbreiding van het wegennet op plaatsen zonder vermijdingsverkeer kan enkel bekeken worden in functie van een evenwichtig prijsbeleid voor alle modi. Door het onderliggend wegennet mee op te nemen in het tolnetwerk, zal vooral de lokale economie extra belast worden.

Laat inkomsten terugvloeien naar mobiliteit en infrastructuur

De uitbreiding van het tolnetwerk zal zorgen voor extra inkomsten voor de Vlaamse overheid. De raad roept op om een aanzienlijk deel van de **inkomsten uit de kilometerheffing te laten terugvloeien naar het beleidsdomein mobiliteit**.

Voor de besteding van de inkomsten vond de MORA een draagvlak voor investeringen in mobiliteit en infrastructuur voor alle modi, zowel voor personen- als voor goederenvervoer, en in de internationale knooppunten. De raad vraagt eveneens om voldoende investeringen te voorzien in weginfrastructuur en om de externe kosten veroorzaakt door verkeer en vervoer te beperken.

Herbekijken van het netwerk kan enkel binnen een ruim maatschappelijk debat over prijzen van mobiliteit

Een grondige (tarief)herziening of uitbreiding van de kilometerheffing voor vrachtwagens kan voor de raad alleen als de maatregel wordt ingepast in een **evenwichtig prijsbeleid voor alle voertuigen**.

Vooraleer hierover een beslissing kan genomen worden, moet tijd uitgetrokken worden voor uitgebreid maatschappelijk debat rond het herdenken van de Vlaamse verkeersfiscaliteit naar het

meer belasten van gebruik. In zijn memorandum Vlaams mobiliteit 2024-2029³ gaat de raad dieper in op alle aspecten, uitgangspunten, voorwaarden en informatie die nodig zijn om dit debat te kunnen voeren.

Meer specifiek vraagt de MORA aan de volgende Vlaamse Regering om (1) de Vlaamse verkeersfiscaliteit te herdenken richting meer belasten van gebruik, (2) daarbij duidelijke doelstellingen voorop te stellen en de mix van prijsinstrumenten daarop af te stemmen, (3) voorspelbaarheid en sociale rechtvaardigheid als ankerpunten te nemen in de beleidsontwikkeling, (4) afstand te nemen van het concept 'budgetneutraliteit', en (5) over vorm en uitwerking een grondig maatschappelijk debat voor te bereiden op basis van objectieve informatie met het oog op een breed draagvlak en heldere communicatie.

5. Verduidelijk beslissing over het Verkeersveiligheidsfonds

Met het programmadecreet verlaagt de Vlaamse Regering het drempelbedrag vanaf hetwelk inkomsten uit geldboetes worden doorgestort naar het Verkeersveiligheidsfonds. Dit extra bedrag voor het fonds moet dienen ter financiering van de personeels- en werkingskosten.

De raad heeft geen bezwaren tegen deze aanpassing van het drempelbedrag. Hij vraagt wel om te **verduidelijken** wat de reden is voor de toename van de personeels- en werkingskosten.

³ MORA (2023). Memorandum Vlaamse verkiezingen 2024-2029, 20 juni 2023. <https://www.serv.be/node/15934>