

Fiche 9: Richtlijn betreffende infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen (eurovignet)

Titel:

Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen.

Datum Raadsdocument: 4 augustus 2003

Nr Raadsdocument: 11944/03

Nr. Commissiedocument: COM(2003)448

Eerstverantwoordelijk ministerie: V&W i.o.m. FIN en VROM

Behandelingstraject in Brussel: Raadswerkgroep Vervoer, TTE Raad

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Achtergrond

Binnen de Europese Commissie is de laatste jaren gewerkt aan het ontwikkelen van een Kaderrichtlijn Prijsbeleid, een methodologie voor het internaliseren van externe kosten voor alle vervoersmodaliteiten, een herziening van de bestaande Richtlijn 1999/62 (Eurovignet Richtlijn), en een Interoperabiliteitsrichtlijn. Daarnaast is sedert 1993 het beleid inzake de ontwikkeling van de trans-Europese Netwerken (TEN's) tot de bevoegdheid van de Gemeenschap gaan behoren. Dit alles heeft vooralsnog geresulteerd in de volgende voorstellen van de Commissie:

- Een Mededeling d.d. 23 april 2003 “Ontwikkeling van het Trans-Europese Vervoersnetwerk: vernieuwende financieringsvormen – interoperabele elektronische tolheffing”.
- Een Voorstel “Richtlijn betreffende de algemene invoering en de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer in de Gemeenschap”.
- Een Voorstel betreffende “Wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen”.

Deze drie documenten zijn nauw met elkaar verbonden.

Doelstelling

Het wegnemen van onevenwichtigheden in de transportmarkt en de financiering van nieuwe infrastructuur (de TEN's).

Infrastructuurheffing kan niet alle onevenwichtigheden wegnemen, echter het draagt zorg voor een raamwerk waarbinnen transportbedrijven rationele overwegingen kunnen nemen. Voorts vormt een stabiel en voorspelbaar raamwerk, tezamen met andere instrumenten, één van de oplossingen voor het probleem van financiering van infrastructuur.

Hierbij gaat het niet zo zeer om aanpassing van de hoogte van de heffing, maar gaat het vooral om aanpassing van de structuur van de heffing en de wijze waarop de heffingen worden toegepast voor de verschillende categorieën van gebruikers. Hierbij is differentiatie mogelijk naar type voertuig, tijd, plaats, en andere mogelijke variabelen waarbij de kosten beter gereflecteerd worden zonder dat sprake is van een verzwaring van het totaal van belastingen en heffingen in de vervoerssector.

Inhoud

Met het voorstel tot herziening van Richtlijn 1999/62 (Eurovignet Richtlijn) wordt op veel vlakken een nieuwe richting ingeslagen inzake de (vrijwillig door LS in te voeren) heffing van een tol of gebruiksrecht

en de heffing van Motorrijtuigenbelasting (MRB). Hierbij zijn onder meer de volgende aspecten van groot belang:

- Doel van de herziening

Doel van de heffing van een tol of gebruiksrecht is met name de financiering van infrastructuur (zie hierboven).

- Terugsluis van opbrengsten.

De opbrengsten uit een tol of gebruiksrecht op de TEN's moeten volledig terugsluizen naar infrastructuur dan wel de vervoerssector als geheel. De opbrengsten mogen niet naar de algemene middelen vloeien.

- Geen fiscale heffing.

Opbrengsten uit een tol en of gebruiksrecht worden niet meer als een fiscale heffing gezien. Ze worden derhalve uit de fiscaliteit gehaald. Dit blijkt ook uit het feit dat deze Richtlijn gebracht wordt onder artikel 71 van het EG-Verdrag, te weten een vervoersartikel, en niet onder een fiscaal artikel.

- Internaliseren van externe kosten

De volgende externe kosten kunnen geïnternaliseerd worden: infrastructuurkosten, kosten van verkeersveiligheid, en bepaalde milieukosten die overeenstemmen met door de infrastructuurbeheerder daadwerkelijk gemaakte kosten.

Onder de huidige Richtlijn kunnen alleen infrastructuurkosten geïnternaliseerd worden, en geen overige externe kosten. In dit voorstel wordt een begin gemaakt met het internaliseren van overige externe kosten, te weten:

- kosten voor infrastructuurvoorzieningen ter beperking van de geluidshinder en de kosten die overeenstemmen met de daadwerkelijk door de beheerder van de infrastructuur gemaakte kosten, overeenkomstig objectieve milieu-elementen zoals bijvoorbeeld bodemverontreiniging
- directe en indirecte kosten van verkeersveiligheid die niet door een verzekeringsstelsel worden gedekt.

- Verlaging MRB

Op dit moment zijn in Richtlijn 1999/62 minimumniveaus voor de MRB vastgelegd. Onder voorwaarden kan in het voorstel de MRB verlaagd worden tot onder deze minimumniveaus, dan wel kan de MRB tot nul gereduceerd worden. Het niveau van verlaging/compensatie beneden de minimumniveaus moet proportioneel zijn met het niveau van tol/gebruiksrecht. Iedere compensatie moet ingevoerd zijn in het jaar na inwerkingtreding van een nieuw systeem van tol/gebruiksrecht.

Het voordeel hiervan is dat de MRB gevariabiliseerd kan worden in het kader van een heffing. Dit betekent echter dat een nog groter beslag gelegd wordt op de allocatie van algemene middelen.

- Uitbreiding tot alle vrachtwagens vanaf 3,5 ton

De Commissie komt met het voorstel om de richtlijn van toepassing te verklaren op alle vrachtwagens vanaf 3,5 ton, terwijl de huidige richtlijn enkel van toepassing is op vrachtwagens vanaf 12 ton. Hierbij geeft de Commissie aan dat lichtere vrachtwagens eveneens veelal gebruikt worden voor grensoverschrijdend vervoer binnen de Gemeenschap en dat lichtere vrachtwagens eveneens schade veroorzaken aan de infrastructuur en congestie veroorzaken.

- Kruissubsidiëring

Een extra toeslag (25% van het gemiddelde toltarief) kan geheven worden in gevoelige gebieden om kruissubsidiëring mogelijk te maken van andere infrastructuur die van groot Europees belang is binnen dezelfde corridor of binnen hetzelfde gebied. Voor deze extra toeslagen is een toetsing door de Commissie vereist. De Commissie doelt dan name op bergachtige gebieden.

- Onderdeel van wegennet waarop richtlijn van toepassing is

De Commissie komt met het voorstel om het volgende wegennet onder het communautair kader te laten vallen:

- TEN's.
- Nationale verbindingen of hoofdwegen in de onmiddellijke nabijheid van een autosnelweg en die concurreren met de betreffende autosnelweg.

Indien een lidstaat wenst te heffen op een dergelijke weg die niet tot de TEN's behoort, dan is toestemming nodig van de Commissie.

Verder wijst de Commissie erop dat deze definitie van onder het communautair kader vallende wegennet de lidstaten niet belet om overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel een tariefstelsel voor het gebruik van overige wegen in te voeren. Met name voor de toetredende lidstaten, waar het hoofdnet op dit moment nog beperkt is, zouden heffingen op andere wegen een mogelijkheid kunnen zijn om financiële middelen te verwerven die nodig zijn om het gehele wegennet te verbeteren.

- Onafhankelijke toezichthouder

Iedere lidstaat dient een onafhankelijke maar wel nationale toezichthouder te creëren, die toeziet op de correcte hoogte en samenstelling van het tarief en op de juiste besteding van de opbrengsten uit de heffing.

Rechtsbasis van het voorstel: Artikel 71,1 EG-verdrag.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: Co-decisie

Instelling nieuw Comitologie-comité: Nee.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit positief: de verschillende initiatieven in de landen met betrekking tot infrastructuurheffingen leiden tot versnippering op het gebied van belastingen en heffingen in de vervoerssector. De huidige Richtlijn 1999/62 geeft reeds een aantal regels inzake de voorwaarden voor toepassing van gebruiksrechten en tolgelden, doch deze regels dienen te worden aangevuld om verdergaande harmonisatie te realiseren.

Er bestaat onduidelijkheid over de precieze definitie van het wegennet dat onder de reikwijdte van het communautair kader valt in dit voorstel. Hierover dient eerst duidelijkheid te krijgen. Zie hiertoe punt 13 hieronder. Het is derhalve thans onduidelijk of dit voorstel ten aanzien van proportionaliteit ver genoeg gaat of niet.

Consequenties voor de EU-begroting: geen

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

De financiële consequenties zijn qua reikwijdte aanzienlijk. Deze consequenties komen ten laste van de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement.

Enerzijds wordt een beslag gelegd op de allocatie van overheidsmiddelen, anderzijds worden definities gegeven die bepalen wat de hoogte is van huidige dan wel toekomstige gebruiksrechten en/of tolgelden. Voorts zijn kosten verbonden aan de invoering van een onafhankelijke toezichthouder. Het voorstel geeft niet aan dat er noodzakelijkerwijs ook consequenties hoeven te zijn qua hoogte van de totale opbrengsten. Administratieve consequenties zijn aanzienlijk: invoering van een onafhankelijke toezichthouder en een aanpassing van het kentekenregister.

Personele consequenties zijn aanzienlijk. Zie uitleg bij financiële en administratieve consequenties.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering):

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerking treding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

Lidstaten dienen deze Richtlijn niet later dan 1 juli 2005 geïmplementeerd te hebben.

Deze tijdsplanning lijkt niet haalbaar. Met dit voorstel wordt op een aantal belangrijke aspecten een geheel nieuwe richting ingeslagen met aanzienlijke consequenties. Een aantal van de consequenties is nog niet in te schatten vanwege onduidelijkheden in het voorstel. Voorts is de verwachting dat de Lidstaten niet snel tot overeenstemming zullen komen.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Nederland is van mening dat met dit voorstel een logische richting wordt ingeslagen. Een begin wordt gemaakt met bijvoorbeeld het internaliseren van een deel van de overige externe kosten en het betalen naar gebruik.

Nederland staat in principe positief tegenover een gemoderniseerd Europees raamwerk voor de beprijzing van het infrastructuurgebruik waarin meer recht wordt gedaan aan het beginsel “de gebruiker betaalt”.

Anderzijds wordt een nieuwe richting ingeslagen: er wordt gekozen voor een insteek buiten de fiscaliteit om, hetgeen consequenties heeft voor de besluitvormingsprocedures, en er wordt begonnen met de koppeling tussen opbrengsten en uitgaven. Het voorstel betekent dus een ingreep op de allocatie van overheidsmiddelen.

Nederland ziet in deze richtlijn niet een voorloper voor regelgeving voor personenauto's. Op gebied van personenauto's moet de Nederlandse overheid de handen vrij houden om eigen stappen te zetten.

Het voorstel draagt bij aan hogere transparantie en daarmee groter draagvlak voor gebruiksheffingen.