

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Wetsontwerp betreffende de steun aan het verspreid vervoer voor de periode van 2017 tot 2020 en tot verlenging van de steun aan het gecombineerd vervoer voor de periode 2017-2020

1. INHOUDELIJK

1.1. Situering

Overeenkomstig artikel 6, § 4 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen worden de Gewestregeringen betrokken bij het “Wetsontwerp betreffende de steun aan het verspreid vervoer voor de periode van 2017 tot 2020 en tot verlenging van de steun aan het gecombineerd vervoer voor de periode 2017-2020”. Deze betrokkenheid wordt geregeld door het Protocol van de Interministeriële Conferentie voor Mobiliteit, Infrastructuur en Communicatie van 24 april 2001.

Bij brief van 9 december 2016, met kenmerk 215/JV, vraagt de federale minister van Mobiliteit het advies van de Vlaamse Regering. Deze adviesvraag heeft als voorwerp het wetsontwerp met betrekking tot de verlenging van de steunmaatregel voor het gecombineerd vervoer en het verspreid spoorvervoer tot 2020.

1.2. Toelichting

Het ontwerp beoogt een verlenging van de financiële steun aan het gecombineerd vervoer van intermodale transporteenheden via het spoor en aan het verspreid spoorvervoer. De vorige regeling is namelijk afgelopen. De federale overheid argumenteert dat de verderzetting van een steunbeleid aan het gecombineerd en verspreid vervoer een gunstige impact heeft op het milieu. De subsidiëring blijkt een niet al te duur middel om het aantal vrachtwagens op de wegen te verminderen en dus de CO₂ uitstoot terug te schroeven.

Ter voorbereiding van dit wetsontwerp liet de federale overheid een studie uitvoeren naar het gelijk speelveld tussen de vervoerswijzen spoorvervoer, wegvervoer en vervoer via waterwegen met betrekking tot het goederenvervoer in België. Deze studie onderzoekt het effect van de spoorsubsidies in het licht van de invoering van de kilometerheffing. Behandeld wordt: de goederentransportmarkt, het effect van de spoorsubsidies en de kilometerheffing, de prijsgevoeligheden en de impact van een verderzetting van de spoorsubsidies. Dit wordt opgehangen aan de centrale vraag of er al dan niet een gelijk speelveld bestaat voor de verschillende vervoersvormen. De studie maakt maximaal gebruik van bestaand onderzoek. Eigen (econometrisch) onderzoek gebeurt slechts in beperkte mate en levert geen statistisch significante resultaten op.

De studie concludeert dat er geen fundamentele wetenschappelijke basis bestaat om te besluiten dat de spoorsubsidies structureel bijdragen aan een verhoging van de goederentrafiek per spoor. Het ontbreken van bewijs voor het bestaan van het verband is echter geen bewijs dat het verband niet bestaat. Op basis van een evaluatie van de kostenpositie van de verschillende modaliteiten op relevante relaties blijkt dat de subsidie de kostenpositie van het spoorvervoer interessanter maakt tegenover het wegvervoer. Hoewel de kilometerheffing de volumes van wegtransport weinig zal beïnvloeden, bestaat de kans dat ze op het beperkt aantal markten waar prijsconcurrentie sterker dan gemiddeld speelt (waaronder het gecombineerd vervoer en het niet-captive verspreid vervoer) kan leiden tot een (kleine) modal shift richting spoor. Uit de studie blijkt dat de prijsgevoeligheid van goederentransport laag is. Wel is het zo dat spoortransport gevoeliger is aan prijsveranderingen (stijgingen) dan wegtransport. Het Vlaamse Gewest dat via het Departement Mobiliteit en Openbare Werken betrokken was bij de studie is van mening dat de betrokkenheid op inhoudelijk vlak vatbaar is voor meer optimalisering. Bij een eventuele volgende verlenging van de spoorsubsidies wenst het Vlaamse gewest opnieuw betrokken te worden in dit dossier.

Gezien de betrokken spoorwegondernemingen te kennen geven dat de getransporteerde volumes zullen dalen in het geval de subsidie niet voortgezet wordt, stelt de studie dat de subsidie kan worden voortgezet als een tijdelijke maatregel in afwachting van de ontwikkeling van een strategie voor het spoorvervoer. Omtrent de optimale vorm van de subsidie binnen een breder kader kon deze studie geen duidelijk antwoord geven. Het onderzoek wees wel uit dat het verstandig zou zijn in de spoorsubsidie een grotere vaste component in te bouwen (dit is effectiever dan een subsidie waarbij een grotere variabele component (bijvoorbeeld per km) wordt gewerkt). Daarbij aansluitend kunnen subsidies voor het spoorvervoer zich best concentreren op die markten waarin ze een nadelige prijspositie voor spoor in een positieve situatie kunnen veranderen. Indien men op kortere afstanden volume-effecten wil genereren die een daling van de kosten tot gevolg hebben, zijn (veel) hogere bedragen nodig, aldus de studie. Het lijkt dan ook beter om de bron van de kostenverschillen - de overslag - te subsidiëren en te gaan naar een "vaste kosten subsidie". De studie wijst er ook op dat een subsidie pas effect heeft indien zij bekend is bij de betrokken partijen (diegene die de vervoerskeuze maakt!) en er rechtszekerheid is over de omvang van de subsidie. Een te korte periode van steun (<2 jaar) maakt dat in een sector waar de planning en contracten typisch langer lopen geen aanpassingen aan die contracten kunnen gemaakt worden.

Wat de centrale vraag van het gelijk speelveld betreft: dit wordt gedefinieerd als gelijke wettelijke bepalingen die de toegang en de uitvoering van het transport regelen, gelijke ondersteuning en voorzieningen en een gelijke mate van compensatie van externe kosten. Inzake regelgeving, interoperabiliteit en markttoegang is er geen gelijk speelveld: Spoorinfrastructuur is vaak verouderd of slecht onderhouden, er is de wisselwerking met passagiersverkeer (prioritair zowel bij rijpaden als infrastructuuruitbouw), het hapert aan de harmonisering en interoperabiliteit tussen de nationale infrastructuurbeheerders... De hoge vaste kost heeft als gevolg dat schaalvoordelen in het spoorvervoer belangrijker zijn dan in het wegvervoer, waar een relatief beperkte investering toegang geeft tot de markt. Loonkosten komen bijvoorbeeld naar voor als een probleem. De afwezigheid van een gelijk speelveld met betrekking tot externe kosten tegenover het wegvervoer kan volgens de studie wel niet worden ingeroepen om hoge spoorsubsidies te verantwoorden. Verder blijkt dat de binnenvaart te weinig betaalt om zijn externe kosten voldoende te compenseren. Spoor- en wegvervoer compenseren hun externe kosten voor een (te) groot deel, aldus de studie.

Op basis van deze studie wordt voorliggend wetsontwerp ingediend. Het omvat in principe twee onderdelen: regels voor de steun aan het verspreid vervoer en regels voor de steun aan het gecombineerd vervoer. Specifiek voor het verspreid vervoer wordt de maatregel gemotiveerd door te wijzen op het belang van het vervoerssysteem voor de Belgische economie, de verkeersveiligheid, de mobiliteit, de duurzame ontwikkeling, de werkgelegenheid, het concurrentievermogen van de zeehavens, de attractiviteit van industriële sites enzovoort. Specifiek voor het gecombineerd vervoer wordt aangegeven dat dit type vervoer meer kosten dan het wegvervoer omwille van de overlading van de ene vervoersvorm naar de andere. Door het voorzien van een subsidie wil men voorkomen dat het grootste deel van het binnenlands spoorwegaanbod verdwijnt.

Voorliggend wetsontwerp betreft een verlenging van een regeling die in min of meer gelijkaardige vorm sinds 2005 gehandhaafd wordt. Ten opzichte van de afgelopen regeling voor het verspreid vervoer, vastgelegd in de wet van 27 december 2012 houdende diverse dringende bepalingen, worden bepalingen ingevoerd om het risico te reduceren dat er meerdere subsidieaanvragen voor één enkele wagen worden ingediend. De spoorwegondernemingen dienen zelf te overleggen wie de subsidie zal aanvragen. Bovendien werd het document dat werd gebruikt voor de berekening van het aantal kilometers, die de wagens op het Belgisch grondgebied aflegden, niet langer hernomen omdat het niet is aangepast aan de binnenlandse relaties. De werkelijk afgelegde afstand dient nu als berekeningsbasis.

Ook het stelsel voor het gecombineerd vervoer wordt in voorliggend wetsontwerp verlengd. Het gaat terug op de programmawet van 22 december 2008, gewijzigd door de wet van 10 augustus 2015 en het Koninklijk Besluit van 15 juli 2009 betreffende de bevordering van het gecombineerd spoorvervoer van intermodale transporteenheden.

Waar de verlenging van de subsidies aan het gecombineerd vervoer nog verdedigbaar lijkt, is dat duidelijk minder het geval voor de subsidies aan het verspreid vervoer. Aan de hoge vaste kosten van het verspreid vervoer (de zogenaamde last mile) komt dit wetsontwerp namelijk niet tegemoet. Het aantal experts dat aangeeft dat er bij het verspreid vervoer een beleid dient te komen dat zich focust op lokale bedieningen groeit: men zou naar analogie met de maatregel voor overslag in het gecombineerd vervoer een regeling kunnen treffen voor de rangeerkosten van het verspreid vervoer. Vraag is volgens deze experts of het voortzetten van het bestaand beleid de moeilijkheden van deze tak van het spoorvervoer afdoende zal remediëren of duurzaam zal aanpakken. De voorgestelde verlenging mag dan al strijdig zijn met de aanbevelingen die hier en daar worden gemaakt om het verspreid vervoer te stimuleren, feit is dat het subsidiesysteem het voordeel van de eenvoud heeft (zowel qua uitvoering als controle).

De bezorgdheden van een aantal economische actoren over deze wijze van subsidiëren kwam ook naar voren in de studie die de Vlaamse overheid liet uitvoeren naar de concurrentiepositie van het spoorvervoer. Daaruit bleek, onder andere, grote behoefte aan het wegwerken (of milderen) van hoge vaste kosten. Een andere grote zorg had betrekking op de looptijd en de rechtszekerheid van de spoorsubsidies. Veel marktspelers geven aan dat niet zozeer de hoogte van de subsidie (het aantal euro), maar wel de looptijd en de zekerheid over die looptijd voor hen van doorslaggevend belang is. In de spoorsector worden contracten namelijk op de ietwat langere termijn afgesloten, waardoor subsidies met korte looptijd niet in rekening kunnen worden gebracht (te weinig zekerheid/garanties). Dat deze en andere bezorgdheden nauwelijks worden gereflecteerd in de nieuwe maatregel valt te betreuren. Gezien de modal split van het spoorvervoer de laatste tien jaar niet (of fout) evolueert, geeft aan dat een verderzetting van het al gevoerde beleid misschien toch niet het meest ideale scenario is.

Los van de economische wenselijkheid van dit subsidiesysteem dient te worden opgemerkt dat de diensten van de Europese Commissie deze nieuwe regeling nog moeten goedkeuren vooraleer het tot een effectieve uitkering van de subsidies kan komen. De federale overheid dient het subsidiesysteem aan te melden bij de Europese Commissie in het kader van de staatssteunregelgeving. In het verleden heeft de federale overheid dit altijd succesvol afgerond (cfr. bijvoorbeeld de Beschikkingen SA26942 dd 10-3-2009 en SA38611 dd. 7-10-2014). Daarbij kwam de Europese Commissie dan telkens tot de conclusie dat het om staatssteun ging. De verenigbaarheid van deze steun met de markt werd echter positief beoordeeld. Overeenkomstig de besluitvormingspraktijk beantwoordde het subsidiesysteem volgens de Europese Commissie aan de behoeften van de coördinatie van het vervoer omdat de steun bijdroeg tot een duidelijk omschreven doelstelling van algemeen belang, noodzakelijk was en een stimulerend effect had, evenredig was met het nagestreefde doel, non-discriminatoir en geen aanleiding gaf een vervalsing van de mededinging. De beperkte looptijd en degressiviteit uit de toenmalige regelingen waren enkele van de argumenten à décharge. Vraag is hoe de Europese

Commissie zal reageren of een zoveelste verlenging van de maatregel, zonder strategische visie voor het goederenspoorvervoer.

Samengevat: met voorliggend ontwerp wordt het subsidiesysteem voor gecombineerd en verspreid spoorvervoer van de afgelopen jaren voortgezet tot eind 2020. Het systeem heeft het voordeel van de eenvoud en verdient de steun van de Vlaamse Regering, met de bedenking dat het subsidiesysteem in het geval van het verspreid vervoer niet voor een afdoende oplossing zorgt.

1.3. Artikelsgewijze bespreking van het ontwerp

Het voorliggend ontwerp omvat drie hoofdstukken en een Memorie van toelichting.

Hoofdstuk 1 van het wetsontwerp omvat de bepalingen voor de steun aan het verspreid vervoer.

De eerste twee artikels bevatten wettelijke en technische begripsomschrijvingen.

Artikels 3, 4 en 5 bepalen dat elke wagen die op het Belgisch grondgebied rijdt, recht heeft op een subsidie per kilometer. De begunstigde van de subsidie is de spoorwegonderneming die de tractie van de wagen uitvoert. De subsidie wordt vastgelegd op 0,57 euro/kilometer en kan slechts één keer per wagen worden aangevraagd.

Artikels 6 tot en met 12 bevatten de praktische afspraken die verband houden met de technische aspecten van het indienen van een aanvraagdossier voor het verkrijgen van de subsidies.

Hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel regelt de steun aan het gecombineerd vervoer. Het hoofdstuk bestaat uit twee afdelingen. Afdeling 1 wijzigt de programmawet van 22 december 2008. Afdeling 2 wijzigt het Koninklijk Besluit van 15 juli 2009 betreffende de bevordering van het gecombineerd spoorvervoer van intermodale transporteenheden.

Afdeling 1 telt slechts één artikel. Het wijzigt de looptijd van de steunmaatregel in artikel 24 van de programmawet van 22 december 2008, gewijzigd door de wet van 10 augustus 2015. De maatregel loopt tot 31 december 2020.

Afdeling 2 omvat vier artikels. Artikel 17 stelt dat de maatregel loopt van 1 januari 2017 tot 31 december 2020.

Hoofdstuk 3 bevat de slotbepalingen van het wetsontwerp. De wet treedt in werking op 1 januari 2017 tot 31 december 2020.

1.4. Voorstel van standpuntbepaling

Overwegende dat het voorliggend wetsontwerp een belangrijke impact heeft op het gecombineerd en het verspreid spoorvervoer en dus op de economische leefbaarheid en de groei van de Vlaams zeehavens, wordt voorgesteld om in te stemmen met voorliggend ontwerp. Specifiek voor het verspreid vervoer wordt opgemerkt dat een meer afdoende oplossing aan de orde is. Vanuit mobiliteitsstandpunt heeft dit subsidiesysteem de verdienste dat het de verkeerscongestiedruk in o.a. de Antwerpse haven vermindert. Bij een eventuele hernieuwing van dit subsidiestelsel door de federale overheid na 2020 is het essentieel dat het Vlaamse Gewest tijdig en volwaardig kan participeren aan een grondige nieuwe studie van de federale overheid die bedoeld is om dit subsidiestelsel te evalueren, o.m. wat betreft haar impact op de andere vervoersmodi voor goederenvervoer.

2. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

Het standpunt over het voorliggende wetsontwerp met betrekking tot de verlenging van de steunmaatregel voor het gecombineerd vervoer en het verspreid spoorvervoer tot 2020 heeft geen weerslag op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap.

Met toepassing van art. 6§6 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2001 houdende regeling van de begrotingscontrole- en opmaak is voor dit dossier het gemotiveerd akkoord van de Vlaamse minister bevoegd voor begroting niet vereist.

Het gunstig advies van de Inspectie van Financiën werd verleend op 31/01/2017.

3. WEERSLAG OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN

Er is geen weerslag op het personeelsbestand of het personeelsbudget zodat het akkoord van de Vlaamse minister van Bestuurszaken niet vereist is.

4. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN

- a) personeel: de voorliggende ontwerpen hebben geen weerslag op het gebied van personeelsinzet;
- b) werkingsuitgaven: het voorstel heeft geen weerslag op de lopende uitgaven;
- c) investeringen en schuld: het voorstel heeft geen investeringen als gevolg;
- d) ontvangsten: het voorstel resulteert niet in bijkomende ontvangsten;
- e) conclusie: het voorstel heeft geen weerslag op de werking van de lokale besturen.

5. KWALITEIT VAN DE REGELGEVING

Het voorstel van beslissing vergt geen opmaak van nieuwe Vlaamse regelgeving en is niet onderworpen aan een verplichting om een reguleringssimpactanalyse op te maken. Er is geen impact op het gebied van administratieve lasten.

6. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1° in te stemmen met het voorliggende ontwerp betreffende de steun aan het verspreid vervoer voor de periode van 2017 tot 2020 en tot verlenging van de steun aan het gecombineerd vervoer voor de periode 2017-2020.

2° de minister-president van de Vlaamse Regering wordt gelast de federale minister van Mobiliteit van dit advies in kennis te stellen.

De Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn,

Ben WEYTS

Bijlagen:

- adviesaanvraag van 9 december 2016 van de federale minister van Mobiliteit
- Advies Inspectie van Financiën