



# Uitrol van een systeem van wegenheffing

Departement Mobiliteit en Openbare Werken

**MOTIVITY**



<b><i>Inhoud</i></b>	<b>3</b>
<b>1 <i>Management samenvatting</i></b>	<b>6</b>
1.1 <b>Afweging tussen een lokaal systeem en een gebiedsdekkende kilometerheffing</b>	<b>6</b>
1.2 <b>Een gebiedsdekkende kilometerheffing</b>	<b>8</b>
1.2.1 Methode	8
1.2.2 Toetsing tariefzetting aan de beleidsdoelstellingen	10
1.2.3 Andere effecten	12
1.2.4 Juridisch - fiscale aspecten	17
1.2.5 Primair en secundair systeem	18
1.2.6 Handhaving en boetes	19
1.3 <b>Implementatie</b>	<b>21</b>
1.4 <b>Flankerend beleid</b>	<b>26</b>
1.5 <b>De wegneffing in context</b>	<b>31</b>
1.5.1 Afstemming met andere beleidsniveaus	31
1.5.2 De Europese context	32
1.5.3 Afstemming met andere systemen	33
1.6 <b>Een toekomstgericht mobiliteitsbeleid</b>	<b>35</b>
<b>2 <i>Context en introductie</i></b>	<b>37</b>
2.1 <b>Achtergrond</b>	<b>37</b>
2.2 <b>Opbouw van dit document</b>	<b>37</b>
<b>3 <i>Afweging tussen een lokaal systeem en een gebiedsdekkende kilometerheffing</i></b>	<b>39</b>
<b>4 <i>Toetsing tariefzetting bij een gebiedsdekkende kilometerheffing aan de beleidsdoelstellingen</i></b>	<b>45</b>
4.1 <b>Inleiding en methode</b>	<b>45</b>
4.1.1 Analysemethode	46
4.1.2 Scope	46
4.1.3 Tariefmethodologie	47
4.1.4 Tariefopbouw	48
4.2 <b>Behandeling verschillende voertuigtypes</b>	<b>51</b>
4.3 <b>De doelstelling “het reduceren van de congestie”</b>	<b>52</b>
4.4 <b>De toepassing van het principe “de gebruiker betaalt”</b>	<b>56</b>
4.5 <b>Internaliseren van externe kosten (“de vervuiler betaalt”)</b>	<b>56</b>
4.6 <b>Sociaal-economische effecten</b>	<b>60</b>
4.6.1 Koopkrachteffecten	60
4.6.2 Armoedetoets	61
4.6.3 Analyse inclusief de bredere economische effecten	62
4.6.4 Gevoeligheidsanalyse salariswagens	63
<b>5 <i>Juridische en fiscale aspecten</i></b>	<b>64</b>

5.1	Kwalificatie wegeheffing als belasting of retributie _____	64
5.2	Btw-belastbaarheid van de wegeheffing _____	64
5.3	Beperken van het juridische risico op dubbele belasting ten aanzien van de bestaande mobiliteitsfiscaliteit _____	65
5.4	Bevoegdheid van het Vlaamse Gewest tot aanpassing van de jaarlijkse verkeersbelasting	66
5.5	De rol van vaste belastingen in de verschoning van het wagenpark _____	67
<b>6</b>	<b>Primair systeem</b> _____	<b>69</b>
6.1	Technologische oplossingen voor het primair systeem (PS) _____	69
6.2	Processen in het primair systeem _____	74
6.3	Vereisten voor universele dienstverlening door de Preferred Service Provider (PSP) ____	76
<b>7</b>	<b>Secundair systeem, handhaving en boetes</b> _____	<b>77</b>
7.1	Het secundair systeem (SS) _____	77
7.2	Het handhavingssysteem _____	78
7.2.1	Methode _____	78
7.2.2	Handhavingencentrum _____	79
7.2.3	Uitrusting _____	79
7.2.4	Boetemethodologie _____	80
7.2.5	Handhaving van buitenlandse voertuigen _____	81
<b>8</b>	<b>Implementatie</b> _____	<b>82</b>
8.1	Het markt- en organisatiemodel _____	82
8.2	Aspecten van contractering _____	85
8.2.1	Risico-allocatie PSP _____	85
8.2.2	Vergoedingsmodel PSP _____	86
8.2.3	Looptijd contract PSP _____	87
8.2.4	Financiering PSP _____	87
8.2.5	ESR2010-classificatie PSP _____	88
8.2.6	Gunning overheidsopdracht PSP _____	88
8.3	Financiële aspecten _____	89
8.4	Het bewaren van persoonsgegevens _____	92
8.5	Maatschappelijk draagvlak _____	96
<b>9</b>	<b>Flankerend beleid</b> _____	<b>97</b>
9.1	Sociale en bredere economische effecten _____	97
9.1.1	Koopkrachteffecten _____	99
9.1.2	Armoedetoets _____	100
9.1.3	Analyse inclusief de bredere economische effecten voor Opties 1 tot 6 _____	100
9.1.4	Korting voor het woon-werkverkeer, Optie 7 _____	102
9.1.5	Telewerken en flexibele werkuren, Optie 8 _____	103
9.2	Conclusie _____	104
<b>10</b>	<b>De wegeheffing in context</b> _____	<b>105</b>
10.1	Afstemming met andere beleidsniveaus _____	105
10.1.1	Afstemming met de andere gewesten _____	105

10.1.2	Afstemming met de gemeenten	106
<b>10.2</b>	<b>De Europese context</b>	<b>107</b>
10.2.1	Overeenstemming van de wegehelling met de voorschriften van (het voorstel tot wijziging van) de Tolrichtlijn.	107
10.2.2	Overeenstemming met EU-recht discriminatie en vrij verkeer	108
<b>10.3</b>	<b>Afstemming met andere systemen</b>	<b>109</b>
10.3.1	Afstemming met de LEZ	109
10.3.2	Afstemming met andere tolheffingen	109
10.3.3	Afstemming met de kilometerheffing voor vrachtwagens	109
<b>Afkortingen en definities</b>		<b>112</b>

## 1 Management samenvatting

Sinds april 2016 is in België een kilometerheffing van toepassing voor het vrachtvervoer zwaarder dan 3,5 ton. Het Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2014-2019 stelt het volgende: *“onderzoeken of en onder welke voorwaarden op termijn en op budget neutrale wijze een kilometerheffing voor personenwagens kan worden ingevoerd”*. De Vlaamse Regering besloot op 14/7/2017 een onderzoek op te starten voor een specifiek systeem van wegenheffing voor lichte voertuigen. De drie doelstellingen die de Vlaamse overheid hierbij nastreeft zijn:

- het reduceren van de congestie,
- het toepassen van het principe “de gebruiker betaalt” en
- het internaliseren van externe kosten (“de vervuiler betaalt”).

Het onderzoek werd uitgevoerd door het consortium “Motivity”, bestaande uit KPMG, Transport & Mobility Leuven, Stibbe en Common Ground.

Het onderzoek omvatte twee fasen:

- Fase 1: maken van een onderbouwde afweging tussen de twee types van systemen (een gebiedsdekkende kilometerheffing en lokale wegenheffing), met het oog op diepgaander onderzoek van één van deze systemen in fase 2;
- Fase 2: diepgaander onderzoek van het in fase 1 naar voor gebracht systeem en uitwerking tot Globale visienota, een architectuurnota, een handavingsnota en een nota sociaal beleid.

In april 2019 werd n.a.v. de communicatie in de media en op het politiek forum beslist om het onderzoek stop te zetten, de lopende onderzoeksactiviteiten af te ronden en de bevindingen te consolideren en te verwerken in een rapport. De conclusies hiervan zijn hieronder terug te vinden.

### 1.1 Afweging tussen een lokaal systeem en een gebiedsdekkende kilometerheffing

Fase 1 van het onderzoek is gestart met het maken van een **onderbouwde afweging tussen twee types van systemen**: een lokaal systeem en een gebiedsdekkende kilometerheffing.

Een **lokale heffing** betreft een wegenheffing die in een bepaalde zone geheven wordt. Dit kan bv een zoneheffing of een cordonheffing zijn of een (slimme) kilometerheffing (louter in de betreffende zone, niet in heel Vlaanderen).

Een **gebiedsdekkende** kilometerheffing is een heffing die toegepast wordt op het hele Vlaamse wegennet, en waarbij de gebruiker betaalt per kilometer. Deze gebiedsdekkende kilometerheffing zou “*slim*” gemaakt kunnen worden. Dit laat toe om de tarieven te laten variëren, afhankelijk van bijvoorbeeld: het tijdstip waarop men rijdt, de plaats waar men rijdt, de milieukeurmerken van het voertuig waarmee men rijdt en de richting waarin men rijdt. Hierbij kan op een deel van de wegen, tijdens een specifieke periode of op een specifieke plaats een nultarief gelden. D.w.z. dat een gebiedsdekkende kilometerheffing zo vormgegeven kan worden dat ze wordt herleid tot een lokale heffing. In voorliggend onderzoek wordt niet uitgegaan van nultarieven, tenzij uitdrukkelijk vermeld.

Bij de analyse is gebruik gemaakt van een raamwerk: het afwegingskader. Het afwegingskader bestaat uit 8 categorieën en 61 elementen die, op basis van de resultaten van de analyses in het onderzoek, zijn beoordeeld en afgewogen tegenover elkaar i.k.v fase 1.

Deze afweging beschouwde daarbij in eerste instantie de mate waarin de drie vooropgestelde doelstellingen van de Vlaamse overheid (zie hoger) worden bereikt. Hiervoor werden voornamelijk kwantitatieve analyses uitgevoerd waarvoor er **twee verkeersmodellen** werden ingezet: het REMOVE Vlaanderen model en de strategische verkeersmodellen (SVM), nl. spm Vla versie 4.1.1 van het Departement MOW. De concrete doorrekening gebeurde aan de hand van een aantal **scenario's**. Deze werden zo gekozen dat de kenmerken van de beide systemen van wegenheffing (lokaal en gebiedsdekkend) kunnen vergeleken worden.

Daarnaast waren ook de “kosten van het heffingssysteem en systeem voor handhaving” een determinerend aspect. De overige elementen uit het afwegingskader, waaronder de juridische overwegingen, technologische overwegingen, overwegingen inzake het marktmodel en inzake het maatschappelijk draagvlak, bleken minder doorslaggevend te zijn bij de afweging tussen de twee types van systemen. De conclusies uit het afwegingskader in fase 1 zijn:

- 1) **Effecten op de congestie:** De modelsimulaties tonen aan dat de gebiedsdekkende systemen een grotere impact hebben op congestie dan de lokale systemen. Lokale wegenheffingen kunnen wel relatief goed presteren voor deze doelstelling indien zij gericht zijn op een voldoende groot deel van de gebieden in Vlaanderen die geplaagd worden door congestie.
- 2) **De toepassing van het principe “de gebruiker betaalt”:** De doelstelling “de gebruiker betaalt” wordt het best bereikt in een gebiedsdekkend systeem, waar alle gereden kilometers van de in het onderzoek betrokken voertuigen onderworpen worden aan de wegenheffing. Bij een lokale heffing is dit aandeel per definitie (veel) beperkter.
- 3) **Internaliseren van externe kosten (“de vervuiler betaalt”):** De gebiedsdekkende scenario's beïnvloeden alle gereden kilometers en leiden tot een merkbaar grotere daling van de emissies van broeikasgassen en luchtverontreinigende pollutanten, omdat zij leiden tot een grotere daling van het aantal gereden kilometers. Omdat een lokale heffing slechts een beperkt gedeelte van de gereden kilometers bereikt, kan er nooit sprake zijn van een volledige internalisering van externe kosten. Wanneer men de lokale heffing focust op de belangrijkste congestiegebieden, en de zones met de hoogste bevolkingsdichtheid (zodat een impact op de luchtkwaliteit en geluidshinder een grotere baat heeft), kan echter al een significant deel van de internalisatie bereikt worden. Hoe meer zones / hoe groter de zone, hoe beter. Voor broeikasgassen speelt de locatie geen rol en heeft een gebiedsdekkende heffing het grootste effect omdat de daling van het aantal gereden kilometers dan het grootste is.
- 4) **Kosten van het heffingssysteem en het systeem voor handhaving:** Hoewel de kosten van het systeem sterk afhangen van de gekozen technologie, kan in het algemeen gesteld worden dat een gebiedsdekkende kilometerheffing in absolute bedragen duurder is dan een lokale heffing omwille van de grote schaal, maar per gereden kilometer toch de goedkopere oplossing is.

**Uit het globale afwegingskader kon afgeleid worden dat een gebiedsdekkende kilometerheffing het meest aangewezen systeem is waarop het vervolg van het onderzoek zich kon richten.**

## 1.2 Een gebiedsdekkende kilometerheffing

### 1.2.1 Methode

Op basis van de aanbevelingen uit fase 1, werd in fase 2 dieper ingegaan op een gebiedsdekkend systeem. Dergelijk systeem bestaat uit een primair en een secundair systeem.

- Het **primair systeem** maakt gebruik van plaatsbepaling als middel voor het bepalen van een verplaatsing. Dit kan bv. d.m.v. GNSS-plaatsbepaling, camera's, e.a.
- Een **secundair systeem** is een heffingssysteem waarmee gebruikers kunnen betalen voor het gebruik van het tolnetwerk indien zij het primair systeem niet kunnen of willen gebruiken.

Het primair systeem betreft het voorkeursysteem, waarbij naar een maximaal gebruik van dit systeem gestreefd wordt. Omdat er jaarlijks echter enkele miljoenen occasionele gebruikers worden verwacht, is het de moeite om zoveel mogelijk te investeren in het gebruiksgemak van deze gebruikers, o.a. door het aanbieden van een eenvoudig primair systeem, maar ook door het voorzien van een secundair systeem als volwaardige wegenheffing, toegankelijk voor alle gebruikers wanneer ze dit wensen, zoveel ze dit wensen.

Voor de **modelmatige analyse** werden twee verkeersmodellen ingezet:

- het REMOVE model
- de Strategische personenmodellen Vlaanderen (spm Vla versie 4.1.1).

De effecten van de wegenheffing zijn bepaald voor het jaar 2030 ten opzichte van de referentiesituatie voor dat jaar waarin er geen wegenheffing geldt voor de lichte voertuigen. Het referentiejaar 2030 is geen voorafname op een eventuele invoeringsdatum.

Verschillende invullingen van een wegenheffing zijn met elkaar vergeleken. Hiertoe zijn een tiental **scenario's** doorgerekend die specifiek gekozen werden om de effecten van de verschillende invullingen in beeld te brengen. De onderzochte tariefscenario's zijn geen voorafname op de heffing die zou gelden bij een eventuele implementatie van een wegenheffing. Het doel is enkel om effecten van een specifieke invulling te kunnen onderzoeken. De effecten werden doorgerekend op het Vlaamse wegennet.

Er zijn **twee sets van scenario's voor een wegenheffing** bekeken:

- **Wegenheffingen met een beperkte taxshift:** De meeste scenario's gaan uit van een beperkte taxshift, waarbij een belastingverschuiving plaatsvindt van de vaste verkeersbelastingen naar een gebiedsdekkende kilometerheffing. Onder deze belastingverschuiving wordt verstaan dat de jaarlijkse verkeersbelasting (JVB) en de belasting op de inverkeerstelling (BIV) geminimaliseerd worden en vervangen door een gebiedsdekkende kilometerheffing. Dit is voor de Vlaamse overheid een ontvangstneutrale operatie, wat betekent dat het geheel van de inkomsten van de wegenheffing de derving van inkomsten uit het minimaliseren van de BIV en de JVB (tot 0 euro)<sup>1</sup> dekt, evenals de systeemkosten.
- **Wegenheffingen met ruimere taxshift:** Deze scenario's laten een ruimere taxshift toe: naast de belastingverschuiving van de vaste verkeersbelastingen naar een gebiedsdekkende kilometerheffing en de dekking van de systeemkosten, vloeien de opbrengsten van de wegenheffing terug naar de burger via bijkomende maatregelen. Ook deze scenario's zijn ontvangstneutraal voor de overheid.

---

<sup>1</sup> Inclusief de delving van de gemeentelijke opdecim en de minimalisering van de aanvullende verkeersbelasting voor LPG-voertuigen. Deze twee elementen worden steeds mee opgenomen in de doorrekeningen met de verkeersmodellen en economische modellen, ook in de gevallen waarbij dit niet expliciet vermeld wordt.



De onderzochte tariefsscenario's **differentiëren** de wegenheffing in de meeste gevallen in functie van:

- het voertuigtype – auto, minibus, bestelwagen en motorfiets<sup>2</sup>
- de milieuklasse van het voertuig – naar brandstoftype en euroklasse<sup>3</sup>
- het wegtype – hoofdwegen, gewestwegen en lokale wegen
- de locatie waar men rijdt – in een grote of kleine congestiegevoelige zone<sup>4</sup>, of daarbuiten
- het tijdstip – tijdens een korte (5u) of lange (8u) spitsperiode, of tijdens de daluren<sup>5</sup>

Het is vanuit verkeerskundig en economisch standpunt sterk aan te raden om **alle voertuigtypes** te onderwerpen aan een wegenheffing. Niet alleen in het licht van een gelijke behandeling, maar ook om verschuivingen te vermijden van bv. van personenwagens naar bestelwagens (indien deze laatste niet onderworpen zouden worden aan een wegenheffing) of vice versa. Het al dan niet opnemen van bepaalde voertuigcategorieën kan ook implicaties hebben voor het draagvlak van de heffing.

De **tariefopbouw** is best gelijkaardig voor de verschillende voertuigtypes die worden onderworpen aan de wegenheffing. Dat zorgt voor een eerlijke verhouding van de tarieven van de voertuigtypes t.o.v. elkaar.

- **Scenario's met beperkte taxshift:** In de scenario's met beperkte taxshift worden de tarieven van de scenario's met een ruimere taxshift herschaald zodat de inkomsten van de kilometerheffing de derving van inkomsten uit het minimaliseren van de BIV en de JVB (tot 0 euro) dekken, evenals de systeemkosten. Hierbij wordt rekening gehouden met de kenmerken van de scenario's, met name: de grootte van de congestiezone, of er een differentiatie is tussen spits en dal, en of het effect op de congestie wordt gemaximaliseerd of niet. De herschaling houdt ook rekening met het effect van de wegenheffing op de congestie waardoor de herschaling verschilt per wegtype en zone.
- **Scenario's met ruimere taxshift:** In de scenario's met ruimere taxshift bestaat het tarief per kilometer uit de volgende componenten, per voertuigtype, milieuklasse, wegtype, locatie en tijdstip:
  - De infrastructuurkosten (enkel in bepaalde scenario's)
  - De systeemkosten
  - De kosten van geluidshinder
  - De kosten van de uitstoot van broeikasgassen
  - De kosten van de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen
  - De marginale externe congestiekosten in het nieuwe verkeersevenwicht met wegenheffing
  - Een correctie voor reeds betaalde variabele belastingen, met name de accijnzen op brandstof

De juridische analyse geeft aan dat elke **tariefdiversificatie** – per voertuig (cfr. milieukeurmerken), weg (cfr. type), tijdstip (cfr. spits of dal), niveau van congestie etc. – op een pertinente manier moet worden onderbouwd, met een redelijke verantwoording in het licht van de aard en de doel(stellingen) van de

---

<sup>2</sup> Er werd geen heffing onderzocht voor bussen en autocars

<sup>3</sup> Merk op dat er per voertuigtype geen differentiatie is opgenomen volgens de CO<sub>2</sub>-uitstoot, de externe CO<sub>2</sub> kosten worden voor alle voertuigen op éénzelfde manier doorgerekend. Er werd een mogelijke indeling uitgewerkt met drie klassen, maar de gebruikte modellen lieten niet toe om dit verder mee te nemen in de analyses. Bij de eventuele invoering van een wegenheffing moet nagegaan worden wat de definitieve richtlijnen hierover zijn bij de herziening van de Europese Tolrichtlijn. Merk ook op dat de huidige brandstofbelastingen de CO<sub>2</sub>-kosten reeds impliciet aanrekenen (OECD, Taxing Energy Use 2018).

<sup>4</sup> Kleine congestiezone: zone in en rond Antwerpen en Gent, en Vlaamse Rand. Grote congestiezone: Antwerpen, Gent, de Vlaamse Rand en de gehele zone daartussen.

<sup>5</sup> De korte spitsperiode bestrijkt de periode van 7u tot 9u in de ochtendspits en van 16u tot 19u in de avondspits. De lange spitsperiode bestrijkt de uren van 6u tot 10u in de ochtendspits en van 15u tot 19u in de avondspits.

wegenheffing. Dit geldt tevens voor eventuele vrijstellingen of uitzonderingen op het materieel toepassingsgebied van de wegenheffing alsook voor kortingen of andere verminderingen in het aanrekenen van de wegenheffing, in zoverre deze – bijvoorbeeld om beleidsmatige redenen – beoogd zouden worden.

### 1.2.2 Toetsing tariefzetting aan de beleidsdoelstellingen

Om het systeem van een gebiedsdekkende kilometerheffing vorm te geven, werd onderzocht hoe een dergelijk systeem zo verfijnd kan worden dat het de doelstellingen op vlak van congestie, de gebruiker betaalt en internalisering van externe kosten maximaal realiseert. Dit kan door te schuiven met de verschillende mogelijkheden van differentiatie (zie hoger). De mogelijke effecten in functie van een differentiatie van het tarief worden hieronder besproken.

#### *Reductie van de congestie*

Hier bespreken we enkele kenmerken die de impact op de doelstelling congestie beïnvloeden: de omvang van het wegennet en het wegtype, de hoogte van het tarief, het tijdstip (spits/dal) en de locatie (congestiezones).

#### Omvang wegennet en wegtype

Uit de modelsimulaties die werden uitgevoerd in fase 1 van het onderzoek blijkt dat de effecten op de doorstroming potentieel het grootste zijn bij een **gebiedsdekkende kilometerheffing**. Lokale wegenheffingen kunnen evenwel relatief goed presteren voor deze doelstelling indien zij gericht zijn op een voldoende groot deel van de gebieden in Vlaanderen die geplaagd worden door congestie.

Tevens blijkt dat **indien er enkel een wegenheffing geldt op de hoofdwegen, er significante verschuivingen kunnen optreden richting het onderliggend wegennet**, waar de verkeerstoename zich niet enkel beperkt tot de gewestwegen, maar het verkeer eveneens meer gebruik gaat maken van de lokale wegen. Indien men enkel op de lokale wegen geen wegenheffing zou toepassen, zullen deze verschuivingen naar de lokale wegen meer uitgesproken zijn.

Het toepassen van een wegenheffing op het hele wegennet en alle wegtypes is ook belangrijk vanuit Europees recht. Een wegenheffing die op een dergelijke manier vorm gegeven wordt, schendt de principes niet rond vrij verkeer, interne markt en non discriminatie daar ze geen grensgebieden viseert of bepaalde types wegen (bv. snelwegen), die vooral door niet-Vlamingen gebruikt worden.

#### Hoogte tarief

In de **scenario's met beperkte taxshift** kan men **gelijkaardige effecten** verkrijgen op de doorstroming als in de scenario's met ruimere taxshift (zie verder). Dat resultaat wordt verkregen indien men enkel een wegenheffing oplegt tijdens de spitsperiode, in heel Vlaanderen (met hoge tarieven, vergelijkbaar met deze van de scenario's met ruimere taxshift), waarbij een lager tarief geldt buiten de congestiezone dan binnen de congestiezone. Indien men zowel tijdens de spits- als de dalperiode een wegenheffing oplegt, is het effect op de doorstroming kleiner, maar nog steeds relatief goed (met overal lagere tarieven).

De netto **grootste vermindering** van de congestie wordt verkregen in de gebiedsdekkende **scenario's met ruimere taxshift**. De effecten verhogen naarmate het tarief stijgt. Indien, naast de systeemkosten en de externe kosten, ook de infrastructuurkosten meegenomen worden als een apart element in de tariefzetting zijn de effecten dus het grootst.

### Spits versus dal

Voor de aanpak van de congestieproblematiek in Vlaanderen is de **differentiatie van de tarieven** van de wegenheffing **volgens de periode van de dag erg belangrijk**, met een hogere heffing tijdens de spits- dan de dalperiode. Zonder die differentiatie kan men slechts een klein effect realiseren op de doorstroming.

Een korte spits (5 uren op een dag) is iets effectiever voor de verbetering van de doorstroming dan een lange spits (8 uren op een dag), omdat in die laatste relatief veel voertuigkilometer géén congestie hebben en te hoog belast zouden worden. Het onderzoek wijst erop dat de tarieven voor een lange spits best verder geoptimaliseerd worden, bijvoorbeeld door verschillende tarieven te hanteren voor de korte spits en de rest van de spits. In dat geval zou een hoger spitstarief gelden voor de spitsuren waarin de congestieproblematiek zich het scherpst stelt en lager spitstarief voor de uren waarin de files zich op- en afbouwen. Een uniform spitstarief legt een te laag bedrag op tijdens de eerste periode en een te hoog bedrag tijdens de tweede periode, met kleinere effecten op de doorstroming als gevolg.

Uit de juridische analyse blijkt eveneens dat een uniform tarief juridisch mogelijks moeilijk te verantwoorden kan zijn indien de congestieproblematiek verschillend is (cfr. gelijke behandeling van een verschillende situatie, tenzij dit gemotiveerd kan worden, bijvoorbeeld omdat het verschil te miniem is om er gevolgen aan te moeten verbinden).

### Congestiezones

Indien men ervoor opteert om de tarieven enkel te differentiëren volgens de periode van de dag en geen onderscheid te maken tussen een congestiegevoelige zone en de rest van Vlaanderen, dan kan de wegenheffing minder goed inspelen op de congestie: het tarief zal te laag zijn voor de gebieden met veel congestie en te hoog voor gebieden met minder of geen congestie.

De afbakening van de congestiezones omvat daarbij zoveel mogelijk de **locaties die getroffen worden door congestie**. Ook worden best de **tussenliggende zones opgenomen** waarvoor verkeersmodellen aantonen dat zij gevoelig zijn voor sluipverkeer indien er in de congestiezones hogere tarieven gelden.

Op Vlaams niveau zijn de verschillen tussen de scenario's met een grote en kleine congestiezone klein, wat betreft de effecten op de doorstroming. Voor de gemiddelde snelheid op Vlaams niveau geeft het scenario met **de kleine congestiezone zelfs iets betere resultaten**. Met een grotere congestiezone zijn de effecten in de rest van de congestiezone vanzelfsprekend groter (door het hoger tarief).

Indien men een kleiner congestiegevoelig gebied definieert, impliceert dit hogere tarieven in de rest van Vlaanderen (omdat in de rest van Vlaanderen dan meer plaatsen zijn waar er ook veel congestie is).

Ook buiten de congestiezones geldt in de onderzochte scenario's een wegenheffing, met weliswaar lagere tarieven. Door de **heffing ook buiten de congestiezone** toe te passen, zijn er **minder randeffecten**. Zonder een heffing buiten de congestiezone wezen de modelsimulaties in fase 1 op belangrijke verschuivingen naar wegen net buiten de lokale beprijzingszones.

### De gebruiker betaalt

De doelstelling "de gebruiker betaalt" wordt het **best bereikt in een gebiedsdekkend systeem**, waar alle gereden kilometers van de in het onderzoek betrokken voertuigen onderworpen worden aan de wegenheffing. Bij een lokale heffing rond bv. steden is dit aandeel per definitie (veel) beperkter.

Indien de wegenheffing slechts geldt voor een deel van het netwerk (bv. enkel de hoofdwegen) of tijdens een deel van de dag (bv. spits) dan geldt het principe "de gebruiker betaalt" ook enkel voor de kilometers die worden afgelegd op de beprijste wegen of tijdens de periode waarin de wegenheffing

geldt. Dit zou als oneerlijk ervaren kunnen worden, wat een bepalende factor kan zijn voor de globale acceptatie door de burgers.

De mate waarin de gebruikers betalen is het hoogste bij de scenario's met een ruimere taxshift daar de kosten dan volledig aangerekend kunnen worden. Vanuit het oogpunt van de toepassing van het principe "de gebruiker betaalt" zijn deze dus aan te raden.

### *Internalisatie van externe kosten*

Deze afweging focust op de marginale externe kosten van transport. Deze kosten zijn extern omdat de weggebruiker geen rekening houdt met deze kosten. Ze zijn marginaal omdat het gaat over de bijkomende kosten veroorzaakt door een extra kilometer. Voor de verschillende geprijsde modi zijn de volgende externe kosten relevant:

- De marginale externe congestiekosten
- De marginale externe kosten van luchtvervuiling en klimaatsverandering
- De marginale externe ongevalskosten
- De marginale externe geluidskosten
- De marginale externe infrastructuurkosten

In de scenario's met een ruimere taxshift houdt de tariefbepaling voor de lichte voertuigen rekening met de meeste van de externe kosten behalve de ongevalskosten<sup>6</sup>. De marginale externe infrastructuurkosten zijn klein tot nul voor de lichte voertuigen<sup>7</sup>. In de scenario's met een beperkte taxshift liggen de tarieven lager en worden mensen daarom gemiddeld minder geconfronteerd met de externe kosten die zij veroorzaken.

### **1.2.3 Andere effecten**

#### *Effecten op de transportbeslissingen van de weggebruikers*

Door de weghenning gaan de gebruikers hun gedrag aanpassen: ze gaan hun verplaatsingen in tijd verplaatsen, met een andere modus uitvoeren, schrappen of via een andere route uitvoeren (op dit laatste wordt ingegaan onder de bespreking van de effecten op de verkeersleefbaarheid (zie verder).

TREMOVE en de Strategische personenmodellen Vlaanderen geven verschillende effecten voor de modale verschuivingen. In de Strategische personenmodellen Vlaanderen blijven het aantal tours<sup>8</sup> en de herkomst en bestemming van de tours constant, waardoor het totaal aantal reizigerskilometer niet verandert en alle dalingen in de reizigerskilometers als autobestuurder zich vertalen in stijgingen van de reizigerskilometers met de andere modi. In TREMOVE kunnen transportgebruikers ook beslissen om bepaalde verplaatsingen niet te maken of hun verplaatsingen te verkorten.

Uit de analyse met TREMOVE blijkt dat de reizigers zich vooral minder verplaatsen, met dalingen in het aantal reizigerskilometer tot maximaal 4,2%. Het aantal reizigerskilometer met de lijnbus/tram neemt

---

<sup>6</sup> De marginale externe ongevalskosten zijn niet opgenomen omdat zij niet vermeld worden in het voorstel tot herziening van de Europese Tolrichtlijn.

<sup>7</sup> Dit in tegenstelling tot de *gemiddelde* infrastructuurkosten die groter zijn. De *marginale* externe infrastructuurkosten komen overeen met de schade aan het wegdek van een extra voertuigkilometer. Die schade is verwaarloosbaar voor lichte voertuigen omdat hun aslast miniem is.

<sup>8</sup> Een tour bestaat uit meerdere trips. Een trip is één verplaatsing, bijvoorbeeld van thuis naar het werk. Een tour daarentegen heeft hetzelfde begin- en eindpunt en bestaat dus minstens uit twee trips.

in het REMOVE model toe met maximaal 7,4 % en die met de trein met maximaal 7,2 %. Bij de scenario's met een beperkte taxshift situeren de stijgingen zich tussen de 1,7 % tot 2,8 % voor de lijnbus/tram en tussen 1,7 % tot 3,1 % voor de trein.

De kleinste daling van het totaal aantal reizigerskilometer doet zich voor indien er geen heffing van toepassing is tijdens de dalperiode. De grootte van de congestiezone heeft slechts een beperkte impact op de daling van het totaal aantal reizigerskilometer.

De dalingen van het aantal reizigerskilometer met de auto als bestuurder met de strategische personenmodellen Vlaanderen bedraagt tot 11 %<sup>9</sup> waarvan ongeveer de helft overstapt naar de trein. Daarnaast gaat iets meer dan 30% ook meer samenrijden met andere automobilisten, waardoor de bezettingsgraad van de auto verhoogt. 9% stapt over op de lijnbus/tram. Het aantal reizigerskilometer met de trein neemt maximaal met 14 % toe, die met de lijnbus/tram, fiets en te voet met resp. maximaal 12 %, 5 à 6 % en 2 %<sup>10</sup>. De toename van het aantal fietskilometer blijft klein volgens deze simulaties. De verschillen in de daling van het aantal reizigerskilometer met de auto als bestuurder tussen een korte en een lange spits zijn klein.

Er is in de modelsimulaties met beide modellen een duidelijke verschuiving van de spitsuren naar de daluren wanneer de tarieven differentiëren tussen spits en dal. Het effect is groter in de congestiezones dan erbuiten.

Uit de REMOVE simulaties blijkt dat in de scenario's met 'ruimere taxshift' het aantal voertuigkilometer zowel in de spits- als dalperiode daalt, maar dat de daling kleiner is in de dalperiode. In de scenario's met 'beperkte taxshift' die geen heffing opleggen in de dalperiode, stijgt het aantal voertuigkilometer in de dalperiode. Dat is ook het geval in de scenario's met 'beperkte taxshift' die wel een heffing opleggen in de daluren, maar in mindere mate. Gezien de relatief lagere congestieniveaus in de dalperiode leidt dit echter niet tot grote problemen tijdens de daluren.

Uit de vergelijking tussen de scenario's met een korte en lange spits met behulp van de strategische personenmodellen Vlaanderen, volgt dat de verschuiving naar de daluren de grootste is met een lange spits. Bij een korte spits is er ook een verschuiving binnen de spitsperiode.

### *Effecten op emissies van broeikasgassen en luchtverontreinigende stoffen*

De **gebiedsdekkende scenario's leiden tot een merkbaar grotere daling van de emissies van broeikasgassen en luchtverontreinigende polluenten dan lokale scenario's** omdat zij leiden tot een grotere daling van het aantal gereden kilometers.

Scenario's met hogere tarieven hebben een groter effect op de emissies van broeikasgassen en luchtverontreinigende polluenten. Bij de onderzochte scenario's met een beperkte taxshift wordt het grootste effect op de emissies bekomen wanneer er geen differentiatie is tussen spits en dal omdat het aantal gereden kilometers het sterkst daalt in dat geval. Dalingen in de emissies tot 13% zijn mogelijk volgens de strategische personenmodellen Vlaanderen. Bij de scenario's met beperkte taxshift beperken deze dalingen zich tot 6%<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> De daling van het aantal reizigerskilometer met de auto als bestuurder in de geanalyseerde scenario's met beperkte taxshift bedraagt 5,1 %.

<sup>10</sup> Voor de geanalyseerde scenario's met beperkte taxshift neemt het aantal reizigerskilometer met de trein toe met 7% en voor de lijnbus/tram met 5%.

<sup>11</sup> Volgens het REMOVE model zijn dalingen tot 7% mogelijk bij de scenario's met de hoogste tarieven. Voor de scenario's met beperkte taxshift beperken de dalingen zich tot 2%. De juiste effecten liggen waarschijnlijk ergens tussen de resultaten van de beide modellen in.

### *Effecten op verkeersveiligheid*

De wegenheffing kan de verkeersveiligheid op verschillende manieren beïnvloeden. De studie geeft een eerste indicatie van deze effecten. Op basis van deze ruwe inschatting **daalt het aantal slachtoffers bij een wegenheffing**. De daling is het grootst bij de scenario's met de hoogste tarieven. De gunstige effecten zijn vooral te danken aan de daling van de kilometers met de beprijste voertuigen waardoor er minder mensen blootgesteld worden aan een ongevalsrisico met deze modi. Het effect wordt deels, maar niet volledig, teniet gedaan door meer reizigerskilometers met de actieve modi en (in sommige scenario's) met de motorfiets, en door de stijging van de gemiddelde snelheden.

### *Effecten op leefbaarheid via verschuiving van verkeersstromen tussen wegen*

In alle scenario's geven de simulaties met de Strategische personenmodellen Vlaanderen verschuivingen van verkeersstromen tussen wegen voor zowel personenwagens als vrachtwagens. Voor de vrachtwagens ziet men een lichte verschuiving van het onderliggend wegennet naar het hoofdwegennet, wat positief is voor de verkeersleefbaarheid. We verwachten een daling van het personenwagenverkeer op de hoofdwegen. Deze afname is het grootst voor het scenario met ruimere taxshift en de hoogste tarieven, waar ook op het onderliggend wegennet een duidelijke afname is van het autoverkeer. Ook in het scenario met een beperkte taxshift, een kleine congestiezone en een gedifferentieerde wegenheffing in spits en dal zijn de effecten waarneembaar in heel Vlaanderen, ondanks de kleinere congestiezone.

Om significante verschuivingen van het personenwagenverkeer van het hoofdwegennet naar het onderliggend wegennet zoveel mogelijk te vermijden wordt best een wegenheffing opgelegd **op alle wegen** en worden de **tarieven** daarbij zodanig bepaald dat de verhouding tussen hoofdwegen en onderliggende wegen zo goed mogelijk is om ongewenste verschuivingen te beperken. Na de optimalisatie van de tarieven kunnen er op bepaalde locaties nog ongewenste effecten resterend. Om deze effecten te vermijden zijn er, afhankelijk van de specifieke situatie, lokale maatregelen nodig.

### *Sociaal economische effecten*

De sociale effecten en de bredere economische effecten van een wegenheffing werden onderzocht voor twee scenario's van de wegenheffing.

Voor het scenario met ruimere taxshift werd het scenario met het grootste potentieel voor een ruimere taxshift geanalyseerd. De sociale en economische effecten van dit scenario worden bekeken in combinatie met een minimalisering van de JVB en BIV, de dekking van de systeemkosten en de tijds- en milieubaten. Daarbij worden de netto-opbrengsten van de wegenheffing (d.w.z. na minimalisering van de BIV en JVB en na dekking van de systeemkosten) gebruikt om de algemene overheidsuitgaven te verhogen a rato van de huidige uitgaven (bv. voor het onderwijs, de sociale zekerheid, het onderhoud van wegen, ...) (hiernaar wordt verwezen als scenario met ruimere taxshift + Optie 0).

Dit wordt ook gedaan in het scenario met beperkte taxshift, waarbij door de bredere economische effecten van de wegenheffing (op de tewerkstelling, de consumptie, ...) extra inkomsten gegenereerd worden voor de Vlaamse overheid (in dit geval gaat het dus niet om opbrengsten van de wegenheffing zelf). Er wordt in Optie 0 ook in dit geval verondersteld dat de extra opbrengsten ingezet worden om de bestaande overheidsuitgaven te verhogen a rato van de huidige uitgaven.

Voor het scenario met ruimere taxshift werd daarnaast ook gekeken naar het inzetten van de netto-opbrengsten om een ruimere taxshift te realiseren (zie verder onder hoofdstuk 1.4).

## De analyse gebeurde met behulp van economische modellen (EUROMOD en EDIP).

### Koopkrachteffecten

De berekening van de koopkracht- en verdelingseffecten steunt op EUROMOD, het microsimulatiemodel van de Europese Commissie. Het model hanteert een statische analyse: er wordt aangenomen dat gezinnen hun gedrag niet aanpassen als gevolg van de wegenheffing. Ook houdt de evaluatie van de effecten nog geen rekening met eventuele voordelen voor de gezinnen van hogere overheidsuitgaven, milieu- of tijdsbaten. Bij de interpretatie van de resultaten van de koopkrachtanalyse dient men dit steeds in het achterhoofd te houden.

In combinatie met een minimalisering van de BIV en JVB leiden de wegenheffingen tot de volgende koopkrachteffecten:

- Een wegenheffing met een beperkte taxshift is eerder voordelig voor autobestuurders die tot ongeveer 10 000 kilometer per jaar rijden. Deelt men de gezinnen in 5 groepen naar aantal kilometer per jaar, dan gaan gezinnen die niet meer dan 17 000 kilometer per jaar rijden er gemiddeld op vooruit. De 40 % gezinnen die meer kilometers rijden gaan erop achteruit. De meeste gezinnen die meer dan 17 000 kilometer/jaar rijden, en alle gezinnen die meer dan 31 000 kilometer/jaar rijden, ondervinden bij onveranderd gedrag een daling van hun koopkracht.
- De toename in koopkracht vervalt voor de meeste gezinnen die minder dan 17 000 kilometer/jaar rijden indien het aangerekende tarief van de wegenheffing toeneemt tot het niveau van het scenario met ruimere taxshift. Voor de andere gezinnen daalt de koopkracht verder. In dit scenario betalen gezinnen gemiddeld 90 euro/maand extra door de wegenheffing, rekening houdend met de minimalisering van de BIV en de JVB. Deze bedragen verschillen echter sterk tussen de inkomensdecielen<sup>12</sup> en volgens de intensiteit van hun autogebruik:
  - Arme gezinnen betalen gemiddeld 85% minder (24 euro/maand) dan rijke gezinnen (159 euro/maand).
  - In procent van het beschikbaar inkomen is de wegenheffing het meest negatief voor arme gezinnen met een auto: hun koopkracht daalt met gemiddeld tot 5,2 % van hun beschikbaar inkomen door de wegenheffing. Wel stijgt hun koopkracht met 2,4 % door de minimalisering van de BIV en JVB, waardoor de totale koopkrachtdaling voor deze groep -2,8 % bedraagt. In termen van beschikbaar inkomen ziet men bij het scenario met ruimere taxshift de grootste daling van de koopkracht (-3,2 %) voor de gezinnen in het vijfde deciel.
  - Voor de gezinnen die 8 500 kilometer of minder rijden, is er gemiddeld ofwel geen effect op de koopkracht ofwel een toename.
  - De type-individueen in de analyse die niet meer dan 5 000 kilometer per jaar afleggen hebben een voordeel of zien hun koopkracht grosso modo ongewijzigd blijven.

### Armoedetoets

Voor arme gezinnen met een wagen, die 62% van de totale groep van gezinnen onder de armoedegrens uitmaken, zijn de koopkrachteffecten overwegend negatief voor het scenario met een ruimere taxshift, met een gemiddelde daling van de koopkracht van de gezinnen met een auto met 3,0 % (werkend) en 1,9 % (niet-werkend).

De koopkracht blijft gemiddeld nagenoeg onveranderd bij het scenario met beperkte taxshift voor mensen met lage inkomens met een wagen. Globaal gezien is het plaatje voor het scenario met beperkte taxshift positiever voor gezinnen onder de armoedegrens.

---

<sup>12</sup> Sommige effecten worden gerapporteerd per inkomensdeciel. In dat geval zijn de gezinnen gerangschikt volgens hun equivalent beschikbaar inkomen, en onderverdeeld in gelijke groepen van telkens 10% van de bevolking. Het equivalent beschikbaar inkomen is een correctie van het gewone beschikbaar inkomen, om de gezinsgrootte in rekening te brengen. Het beschikbaar inkomen is het gezinsinkomen na aftrek van alle belastingen en met inbegrip van de uitkeringen die het gezin krijgt.

In de hierboven vermelde resultaten wordt nog geen rekening gehouden met eventuele voordelen voor de gezinnen van hogere overheidsuitgaven, milieubaten of tijdsbaten.

#### Analyse inclusief de bredere economische effecten

De analyse van de bredere economische effecten geeft de meest volledige analyse van de impact van een wegenheffing op de samenleving. Naast de gedragseffecten worden ook andere elementen die ontbraken in de koopkrachtanalyse toegevoegd: de voordelen van de diensten die door de overheid worden aangeboden (onderwijs, gezondheidszorg, administratie, enz.), de tijds- en milieubaten.

De volgende tabel vat aan de hand van een aantal indicatoren de sociale en economische impact samen van de twee doorgerekende opties. We onderscheiden hier zes effecten, namelijk die op de totale welvaart, de impact op het bruto regionaal product (BRP), de impact op de inkomensongelijkheid (een '↑' in onderstaande tabel staat voor een toename van de inkomensongelijkheid), de tijdsbaten en de milieubaten. Voor de impacts die weergegeven worden in miljoenen euro wordt ook de verhouding weergegeven ten opzichte van de grootte van het effect bij het scenario met ruimere taxshift met Optie 0.

		Impact op welvaart <sup>a</sup>	Impact op BRP	Impact op Inkomensongelijkheid	Tijdsbaten	Milieubaten
		Miljoen euro en ratio t.o.v. scenario met ruimere taxshift + Optie 0	%	Effect <sup>b</sup>	Miljoen euro en ratio t.o.v. scenario met ruimere taxshift + Optie 0	Miljoen euro en ratio t.o.v. scenario met ruimere taxshift + Optie 0
<b>Optie 0</b>						
	Scenario 'met ruimere taxshift'	557	+0,23%	↓	1464	151
	Scenario 'met beperkte taxshift'	304 (0,55)	+0,40%	0/↑	835 (0,6)	24 (0,2)

<sup>a</sup> inclusief baten van publieke diensten, tijdsbaten en milieubaten

<sup>b</sup> een '↑' staat voor een toename van de inkomensongelijkheid

We concluderen dat het scenario met beperkte taxshift met Optie 0 redelijk goed presteert door de toename in tijdsbaten, met een redelijke impact op de welvaart en het BRP. De milieubaten liggen daarentegen heel wat lager dan bij het scenario met ruimere taxshift. Er is echter wel een beperkte toename van de inkomensongelijkheid, wegens volgende redenen: (1) de toename van de overheidsuitgaven is hier lager (enkel afkomstig van de indirecte inkomsten, niet van de wegenheffing zelf); (2) de tijdsbaten zijn eerder voordelig voor de rijkste huishoudens, die t.g.v. het lager tarief in dit scenario ook minder uitgeven aan de wegenheffing. In dit geval gaat het rijkste quintiel er hierdoor wel op vooruit.

Het scenario met ruimere taxshift met Optie 0 presteert goed door de combinatie van extra overheidsuitgaven en een grotere toename van de tijdsbaten, met een goede impact op de welvaart en het BRP. Bovendien daalt de inkomensongelijkheid daar de extra overheidsuitgaven van de inkomsten uit de wegenheffing meer doorwegen voor armere huishoudens. Enkel het rijkste quintiel gaat er op achteruit. Omdat armere huishoudens sterker van een aantal van de extra overheidsdiensten (voornamelijk gezondheidszorg en ondersteunende diensten) afhankelijk zijn, is de impact van de wegenheffing dus vrij herverdelend (progressief).



In termen van competitiviteit en de impact op sectoren zijn de impacts divers. Er is geen bewijs voor een algemene daling van de competitiviteit van de Vlaamse sectoren door de wegenheffing. Individuele sectoren kunnen wel een positieve of negatieve impact ondervinden. Sectoren direct gerelateerd aan autogebruik (raffinage, onderhoud, diensten) gaan licht achteruit. De logistieke sector wint in aandeel, onder invloed van de lagere tijdskosten op de weg. Als de overheidsuitgaven toenemen, stijgt het aandeel van de gezondheidszorg en onderwijs sterk. Hieraan gelieerde sectoren, zoals farmaceutica en sociale diensten, ondervinden hierdoor ook een groei. De algemene industrie en de dienstensector ondervindt weinig of geen verandering, hoewel de consument over het algemeen iets minder uitgeeft aan andere goederen.

#### **1.2.4 Juridisch - fiscale aspecten**

##### *Kwalificatie wegenheffing als belasting of retributie*

De wegenheffing zal door de decreetgever vormgegeven kunnen worden als een belasting of als een retributie. Deze keuze heeft echter belangrijke (juridische) gevolgen. Vanuit strikt juridisch oogpunt kan een voorkeur worden uitgesproken voor een kwalificatie van de wegenheffing als belasting, maar deze voorkeur is ook afhankelijk van het subjectieve belang dat wordt toegekend aan de verschilpunten tussen een belasting en een retributie. Een voordeel van deze piste is in ieder geval dat ook de kilometerheffing in Vlaanderen als een belasting wordt gekwalificeerd: indien de wegenheffing als een retributie zou worden gekwalificeerd, zijn hier juridische risico's aan verbonden (cfr. ongelijke behandeling van voertuigen).

##### *Btw-belastbaarheid van de wegenheffing*

Het implementeren van een systeem op niet-geconcedeerde wegen met een agent als tussenpersoon (naar analogie met het systeem van de kilometerheffing in het Vlaamse Gewest) is voor btw-doeleinden het voorkeursscenario. Het is aangewezen om ter zake een schriftelijke beslissing te vragen van de administratie (centrale diensten van de btw-administratie en/of de Dienst Voorafgaande Beslissingen), om juridische zekerheid te bekomen omtrent het niet btw-belaste karakter van de wegenheffing.

##### *Beperken van het juridische risico op dubbele belasting ten aanzien van de bestaande mobiliteitsfiscaliteit*

Er is een groot risico dat het invoeren van de wegenheffing naast de bestaande jaarlijkse verkeersbelasting zal worden gepercipieerd als een dubbele belasting. Ten aanzien van de belasting op inverteersstelling bestaat er een veel kleiner risico op (perceptie van) dubbele belasting, aangezien een ander feit wordt belast (inverteersstelling voertuig vs gebruik van de weg).

Om het juridisch risico op dubbele belasting te beperken is het aangewezen om bij de concrete uitwerking van de wegenheffing erop toe te zien dat de doelstellingen van de jaarlijkse verkeersbelasting (bezit/exploitatie van de voertuigen/gebruik van de wegen) en de vooropgestelde doelstellingen van de wegenheffing (gebruik van de weg, congestie te doen dalen en/of externe kosten internaliseren) niet volledig gelijklopen of, beter nog, voldoende verschillen. Een alternatief is om de bestaande mobiliteitsfiscaliteit (inzonderheid de jaarlijkse verkeersbelasting en eventueel ook de belasting op inverteersstelling) aan te passen waarbij via de verkeersbelastingen gestuurd wordt op milieukenmerken en via de wegenheffing op gebruik (hetgeen alsdan in principe ook een aanpassing van de belastbare materie in de Bijzondere Financieringswet vereist).

## 1.2.5 Primair en secundair systeem

### Het Primair systeem (PS)

Een gebiedsdekkende kilometerheffing zou voor het primair systeem kunnen gerealiseerd worden door gebruik te maken van volgende technologieën:

- Dedicated Short-Range Communications (DSRC) technologie. De generieke term hier is 'micro-wave tags and readers' want niet elk systeem is strikt genomen een DSRC-systeem.
- Automatic Number Plate Recognition (ANPR) camera's
- Global Navigation Satellite Systems (GNSS) /Cellulair Netwerk (CN) technologie

Analyse toont aan dat voor een "slimme" gebiedsdekkende kilometerheffing de meest voor de hand liggende oplossing voor het primair systeem die is waarbij gebruikers **een Registratie-eenheid (RE) gebruiken die met GNSS werkt** (ANPR en DSRC systemen zijn enkel valabele alternatieven op een beperkt netwerk). De RE geeft de positie van het voertuig live door, waarna de wegenheffing berekend wordt op basis van een kaart met tarieven. Een wegenheffing met GNSS vereist geen wegkantinfrastuctuur voor de heffing – uiteraard wel voor de **handhaving (ANPR-camera's)**.

De GNSS-technologie is matuur en wordt al in België toegepast voor de vrachtwagens. Een van de grote voordelen van een wegenheffing met GNSS is de geografische uitbreidbaarheid, de flexibiliteit (tarieven) en de toekomstbestendigheid (t.g.v. flexibiliteit en bruikbaarheid bij nieuwe technologieën). Het grootste nadeel zijn de (op dit moment) relatief dure registratie-eenheden (wanneer een specifieke RE moet worden aangeschaft). Dit kan verholpen worden door gebruik te maken van een andere vorm van RE dan bij de vrachtwagens. Een RE kan immers alles omvatten: van een gespecificeerd kastje voor in de auto tot een app op een mobiele telefoon of in-car telematica. Door de beschikbare data geeft dit systeem ook de beste mogelijkheden voor verkeersmanagement en VAS en is het best geschikt voor het huidige EU-beleid (EETS-richtlijn en beleid gericht op 'de gebruiker en de vervuiler betaalt').

### Het Secundair systeem (SS)

Het secundair systeem zal waarschijnlijk vooral gebruikt worden door occasionele gebruikers Het gaat om gebruikers die een probleem ervaren met het primair systeem (door eigen toedoen, of door problemen met het systeem), of om eender welke reden niet willen gebruik maken van het primair systeem.

Omdat er jaarlijks enkele miljoenen occasionele gebruikers worden verwacht, is het de moeite om zoveel mogelijk te investeren in het gebruiksgemak van deze gebruikers. Als eerste is het nuttig om het primair systeem zo toegankelijk mogelijk te maken zodat men **zoveel mogelijk gebruik maakt van dit primair systeem**. Occasionele gebruikers zouden net zoals reguliere gebruikers ook een registratie-eenheid in het primair systeem kunnen gebruiken, al dan niet geleend. Daarnaast kunnen ze opteren om het secundair systeem te gebruiken. Een zekere meerpijs van de heffing in het secundair systeem (zie verder) kan een impuls vormen voor het gebruik van het primair systeem.

De technologie voor het secundair systeem is altijd een **inboekstelsel**. Dit kan bv via het internet en/of via ticketmachines die langs het wegennet geplaatst zijn.

De heffing in het secundair systeem kan door middel van een bedrag per route (**routeticket**) betaald worden. Het is aangewezen om het secundair systeem ook retroactief te kunnen inzetten: gebruikers kunnen tot bv. 24 uur na de rit nog een ticket kopen.

Een **juridisch aandachtspunt** voor een systeem met routeticket is dat een (technische) oplossing uitgedacht moet worden om (beperkte) afwijkingen van de vooraf opgegeven (en betaalde) route te verwerken.

Daarnaast dient erover gewaakt te worden dat gebruikers van het secundair systeem niet (zonder verantwoording) ongelijk behandeld worden doordat zij steeds het hoogste tarief moeten betalen (omdat

het systeem met een routeticket niet toelaat om het tijdstip te bepalen waarop de route zal afgelegd worden).

Een zekere meerprijs t.o.v. het primair systeem is mogelijk, maar deze moet in verhouding staan met de administratieve kosten van het secundair systeem en de gemiddelde kost van het infrastructuurgebruik. Dit geldt des te meer omdat bij dit secundair systeem het risico op een schending van de principes van vrij verkeer en discriminatie van niet-ingezeten groter is. Dit systeem zal immers vermoedelijk vooral door niet-ingezeten en andere occasionele gebruikers gebruikt worden.

## 1.2.6 Handhaving en boetes

### *Het handhavingssysteem*

#### Methode

De handhaving zou in de eerste plaats kunnen gebeuren op basis van **camerabeelden van nummerplaten**, na voorsortering door een computeralgoritme en vervolgens beoordeling door een ambtenaar. Deze beelden (van alle passerende voertuigen) worden vervolgens vergeleken met de data aangeleverd door de Service Providers (SP's). Deze data omvatten noodzakelijk alle ritten van alle voertuigen. Maar ook andere technieken, waaronder **datamining**, kunnen worden gebruikt om te bepalen of een geldige rit op het tolnetwerk is voltooid. Het streefdoel moet zijn om zoveel mogelijk processen te automatiseren, zowel die op de ANPR-data, die op de SP-data of data van derden.

In theorie zou de handhaving **live** kunnen gebeuren, maar o.a. rekening houdende met de post-payeed mogelijkheid van het secundair systeem wordt voorgesteld om de **handhavingssystemen in het handhavingencentrum pas te starten 24u na de rit**, wanneer alle nodige data compleet is binnengelopen.

#### Handhavingencentrum (HC) en uitrusting

Voor het primair en secundair systeem wordt **hetzelfde handhavingssysteem** gebruikt.

De handhaving moet noodzakelijkerwijs bij een **centraal punt** liggen, omdat er in een EETS-systeem meerdere SP's kunnen zijn waarvan de routedata met cameradata moet vergeleken worden.

Volgend uit de analyse m.b.t. het marktmodel (zie verder), wordt de **handhavingdienst** door Vlabel geleverd. De omvang van de handhavingsoperatie voor het uit te rollen systeem van wegenheffing zal echter aanzienlijk groter zijn dan voor de kilometerheffing voor de vrachtwagens, en wat nu reeds gebeurt voor de verkeersbelastingen. De dienst zal aanzienlijk meer mensen vereisen en er wordt verwacht dat de interactie met het publiek veel complexer zal zijn dan bij de vrachtwagens, wat gespecialiseerde klantenservice-vaardigheden vereist.

Het Handhavingencentrum ontvangt data voor de handhaving van verschillende partijen. In eerste instantie zijn dat **ANPR-cameradata** van een paar 100 tot 1.000 locaties, die van nieuw geïnstalleerde camera's komen, maar ook eventueel van derden kan komen, bv. de politie.

Voor snelwegen wordt uitgegaan van Stationary Road Side Equipment (SRSE), en voor gewest- en gemeentewegen van Flexible Road Side Equipment (FRSE). De FRSE kan leiden tot een grotere perceptie van pakkans op het zeer uitgebreide wegennet dan wat met SRSE haalbaar kan zijn. Bovendien kan zo flexibel omgegaan worden met de onzekerheid over de beste locaties voor handhaving. Additioneel kan Mobile Road Side Equipment (MRSE) en Handheld Road Side Equipment (HRSE) voorzien worden om voertuigen staande te houden.

De benodigde aantallen **Road Side Equipment** hangen sterk af van het potentieel medegebruik van derden. Sowieso zal een **eigen cameranetwerk** moeten worden opgebouwd om de handhaving van de wegenheffing op rechtmatige wijze te verzekeren, de uitgebreidheid zal afhankelijk zijn van de (juridische) mogelijkheid om bestaande ANPR-camera's te hergebruiken. Wanneer men ervan uitgaat dat er geen bestaande ANPR-camera's kunnen worden hergebruikt, komt men zo tot **minstens 550 stations**

**met ANPR-camera's** om een goede dekking te verkrijgen en de pakkans voldoende hoog te maken om ontduiking te ontmoedigen, wat een impact zal hebben op de systeemkosten. Eveneens moeten de **nodige wetgevende aanpassingen** doorgevoerd worden:

- **Voor het gebruik van eigen ANPR camera's** m.o.o. de handhaving is er nood aan specifieke decretale regelgeving vermits deze doeleinden niet (volledig) kaderen binnen de Camerawet van 21 maart 2007. Desgevallend dienen ook de strikte voorwaarden van de Camerawet nageleefd te worden, tenzij de eigen ANPR-camera's enkel voor de wegenheffing worden gebruikt.
- Ook voor het **hergebruiken van ANPR camera's** van bv. politiediensten is er nood aan specifieke federale regelgeving, vermits er hiervoor geen grondslag bestaat onder de huidige wetgeving. Het hergebruiken van bestaande camera's voor nieuwe doeleinden is problematisch onder de privacywetgeving gelet op (i) een gebrek aan rechtmatige basis, (ii) de introductie van nieuwe doeleinden en (iii) de privacy risico's bij het koppelen van databanken en combineren van gegevens.

### Boetemethodologie

De **voorgestelde boetemethodologie** rust op 2 pijlers:

- De boete voor niet-naleving van de wegenheffing dient voldoende hoog te zijn zodat de resulterende gepercipieerde winst door misbruik klein is ten opzichte van de gepercipieerde straf.
- Er is een voldoende grote gepercipieerde pakkans.

Het boetebedrag, de pakkans en effectieve inning van de boete bepalen samen de naleving van de regel.

Concreet wordt voorgesteld dat:

- Gebruikers **dezelfde** boete krijgen, onafhankelijk van de oorzaak van de overtreding.
- De **boete** niet lager mag zijn dan de wegenheffing voor een lange rit met het hoogste tarief. De hoogte van de boete wordt ook best **afgestemd** op andere ontheffingen van een zelfde aard, vb. voor zwartrijden op de trein. Een bedrag in de grootteorde 100€ lijkt redelijk.
- De boetes **verhoogd** worden **bij herhaalde niet-betaling van de wegenheffing**.
- Er afgeraden wordt om te werken met een **coullance periode** waarin men tijdens een bepaalde periode na de opstart van het systeem geen boetes uitreikt. Er dient eerder gefocust te worden op een duidelijke communicatie naar de gebruikers voorgaand aan (en tijdens) de opstart van het systeem.
- het **aantal boetes** dat men op een kalenderdag kan oplopen beperkt wordt tot één en in de opstartfase tot één per week.

### Handhaving van buitenlandse voertuigen

Indien voertuigen met een buitenlandse nummerplaat geen wegenheffing betalen en overgegaan moet worden tot het handhavingsluik van de wegenheffing, is de inning van de wegenheffing op twee punten problematisch: enerzijds de identificatie van de eigenaar/bestuurder van de wagen en anderzijds de invordering.

Wat betreft de **identificatie** zal dit euvel worden verholpen door de nieuw aangenomen EETS-richtlijn<sup>13</sup>, waarin wordt voorzien in een mechanisme van grensoverschrijdende gegevensuitwisseling. Aan de problematiek van de invordering zou kunnen worden geredieerd door de betrokken personen

---

<sup>13</sup> Richtlijn 2019/520 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2019 betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer en ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over niet-betaling van wegentol in de Unie.

te onderscheppen van zodra zij zich voor een volgende rit op het Vlaamse wegennet begeven en een **onmiddellijke inning** op te leggen (min. één dag na de feiten gezien offline handhaving en mogelijkheid van regularisatie via secundair systeem).

## 1.3 Implementatie

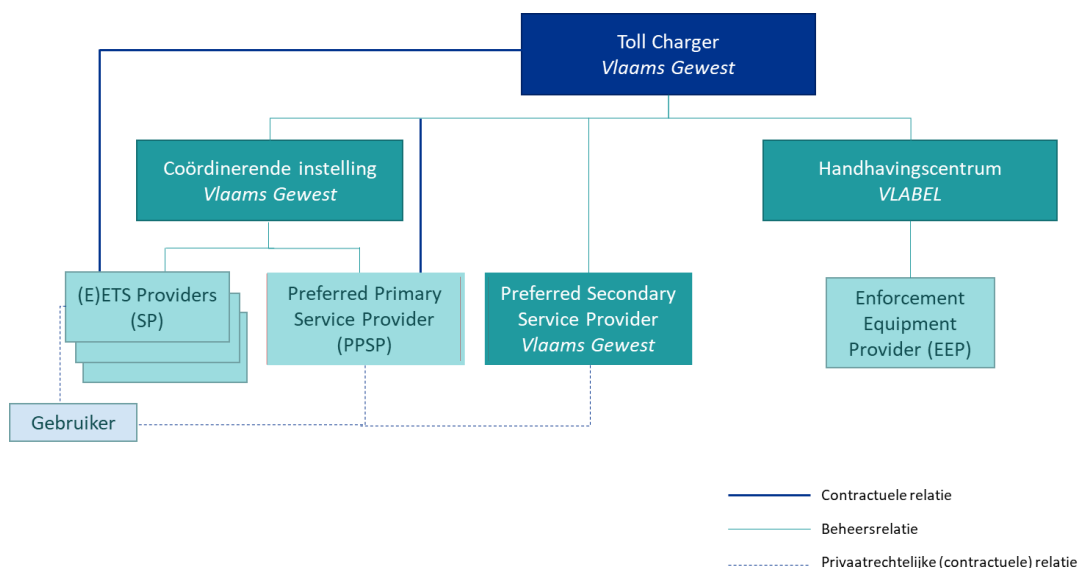
### Het markt- en organisatiemodel

Het onderzoek resulteerde in een markt- en organisatiemodel dat invult hoe de benodigde functies en systemen in de markt kunnen worden geplaatst alsook hoe de organisatie aan overheidszijde er kan uit zien. Daarbij werd uitgegaan van een aantal **vaste uitgangspunten**, waarvan de belangrijkste zijn:

- het marktmodel is **'open'**: in lijn met de EETS-richtlijn wordt geopteerd voor een marktmodel waarin, naast een door de overheid via een overheidsopdrachtenprocedure aangewezen Preferred Service Provider (PSP) ook andere toldienstaanbieders (zogenaamde (E)ETS-aanbieders) toldiensten kunnen aanleveren in het kader van het primair systeem;
- de overheid doet voor de realisatie van het wegenheffingssysteem beroep op de **private markt**;
- De gebruikers zijn vrij hun Service Provider (SP) te kiezen.

Aan de PSP zullen een aantal extra eisen gesteld worden. De PSP levert end-to-end diensten aan de Gebruikers die gelijkaardig zijn aan de diensten zoals aangeboden door de EETS Providers, maar ook bepaalde additionele "universele" diensten (zoals bepaald in de af te sluiten overeenkomst met de overheid). De belangrijkste taak van de PSP is het (verplicht) afsluiten en beheren van de overeenkomst met gebruikers die er niet in slagen een overeenkomst af te sluiten met een andere EETS Provider.

Op basis van een brede reeks van criteria werd een markt- en organisatiemodel ontwikkeld dat vermoedelijk het best aan de doelstellingen, randvoorwaarden en criteria voldoet. Dit **markt- en organisatiemodel** kan als volgt **grafisch** weergegeven worden:



**Belangrijkste kenmerken** hiervan zijn:

- een duidelijke scheiding tussen enerzijds registratie en inning van de wegeheffing, en anderzijds handhaving;
- Vlabel die zelf instaat voor handhaving en daartoe handhavingsapparatuur (camera's) gebruikt die, naast hergebruik van reeds bestaande camera's, geleverd en onderhouden worden door een leverancier van handhavingsuitrusting (EEP);
- afzonderlijke contractering van primair systeem;
- secundair systeem wordt door Toll Charger geëxploiteerd waarbij de overheid beroep doet op private partijen voor het aanleveren en onderhouden van IT-systemen etc., maar zelf instaat voor de exploitatie van het systeem. Dit systeem is neutraler tegenover (E)ETS-dienstaanbieders die hun klanten, waar die occasioneel gebruik maken van het secundair systeem, niet moeten 'delen' met de PSP, vermijdt ook dat een private exploitant van alleen het secundair systeem zou streven naar een groter aantal gebruikers in het secundair systeem (daar waar het fundamenteel toch de betrachting is dat zoveel mogelijk gebruikers via het primair systeem zouden werken) en beperkt tevens het marktaandeel van de PSP (die waarschijnlijk al een zeer groot marktaandeel zal hebben via het primair systeem).

Uit het onderzoek bleek nog **een interessante alternatieve optie**. Er kan namelijk voor worden geopereerd om de end-to-end dienstverlening door elke SP te doorbreken en **het luik 'map matching' (het berekenen van routes op basis van gps location data) en het bepalen van het te factureren bedrag, te centraliseren bij één enkele partij die dit voor elke service provider doet**. De belangrijkste voordelen van dit model betreffen, (1) kostenbesparingen nu er slechts één, maar weliswaar voldoende robuust, centraal systeem dient te worden voorzien en slechts 1 kaart dient opgemaakt en geactualiseerd te worden (i.p.v. elke SP voor zichzelf) en (2) mogelijkheid voor andere, waarschijnlijk kleinere dienstverleners (track&trace, fleet management, ...) om makkelijker actief te zijn in het systeem van wegeheffing zonder dat ze daartoe zelf een systeem van map matching moeten ontwikkelen of inkopen (waardoor het grote marktaandeel van de PSP beperkt wordt) en (3) een hogere mate van consistentie in het bedrag van de wegeheffing voor eenzelfde route tussen verschillende service providers onderling (waarbij ook in geval van gecentraliseerde map matching nog kleine verschillen in bedragen zullen optreden omwille van andere technische redenen (gps nauwkeurigheid en frequentie,...)). Belangrijk nadeel in dit model is het doorbreken van de end-to-end verantwoordelijkheid van elke individuele dienstverlener en het 'interface risico' (risico op het niet of incorrect functioneren van de interfaces tussen de partijen in het marktmodel) dat de overheid als systeemintegrator dan op zicht neemt. De te realiseren kostenbesparing (die ruw wordt ingeschat op 15 miljoen euro investeringskost, of omgerekend naar jaarlijkse systeemkost: 5 miljoen euro (incl. exploitatie- en financieringskosten, bv. controle op correcte doorvoering van aanpassingen)) dient te worden afgewogen tegen de kostprijs van het risico van het niet kunnen verhalen van problemen in de werking van SP's op de SP's omwille van onduidelijkheden of issues in de toewijzing van verantwoordelijkheden in de onder de verantwoordelijkheid van de overheid staande interfacing. De belangrijkste reden om centrale map matching te overwegen lijkt het faciliteren van de toegang tot de markt voor alternatieve / kleinere service providers, een premisse die in een specifieke consultatie bij de concrete aanbesteding van het systeem in de markt moet worden afgetoetst.

### **Aspecten van contractering**

Ook de **wijze waarop de contracten tussen de diverse partijen worden vormgegeven**, zal een invloed hebben op het voldoen aan de vooropgestelde doelstellingen van een systeem van wegeheffing. Vooral het contract met de Preferred Service Provider vereist aandacht.

## Risicoallocatie PSP

Er zijn een aantal **kernrisico's** die zorgvuldig tussen partijen moeten worden gealloceerd:

- het **capaciteitsrisico** (aantal Gebruikers, aantal Gebruikers in het primaire versus het secundaire systeem, verdeling Gebruikers over PSP vs. (E)ETS providers, technologiekeuze van de Gebruiker) is quasi onmogelijk te beheersen door private partijen en dient (mee) door de overheid te worden gedragen;
- het **opstartrisiko** kent technische aspecten die door private partijen beheersbaar zijn, maar ook volumeaspecten, (bv. wat gebruikersondersteuning betreft) die evenmin beheersbaar zijn door private partijen;
- het **kredietrisico** op de Gebruiker (risico dat de Gebruikers niet kunnen voldoen aan hun betalingsverplichtingen) kan door private opdrachtnemers worden gedragen wanneer de overheid daartoe de mogelijkheden creëert (m.n. gegarandeerde betaalmiddelen en het hanteren van een zwarte lijst).

Een te sterk doorgedreven allocatie van deze en andere risico's naar de private partijen zal negatieve gevolgen hebben voor de **haalbaarheid en financierbaarheid van de opdracht**, wat een gebrek aan kandidaten, een gebrek aan concurrentie, een ongunstige onderhandelingspositie van de overheid en daardoor mogelijks een te hoge kostprijs van het systeem met zich kan brengen.

Het verdient dan ook aanbeveling om hier bij het vormgeven van de bestekdocumenten en contracten zorgvuldig over te waken en **evenwichtige oplossingen** te zoeken, samen met marktpartijen, waartoe in het bijzonder de concurrentiegerichte dialoog als gunningsprocedure geschikt is. Het is hierbij mogelijk dat op dat moment nog verfijningen gebeuren aan bv. het markt- en organisatie-model of de technische aspecten van het primair en secundair systeem, en handhaving.

## Vergoeding PSP

**De taakhoud** van de Preferred Service Provider kan, met het oog op het vergoedingsmodel, als volgt worden onderverdeeld:

- taken inzake registratie van verplaatsingen, berekening en inning van tol die vergelijkbaar zijn met de dienstverlening van een (E)ETS-provider;
- aanvullende taken van openbare dienstverlening.

De **vergoeding van de PSP voor het eerste luik dient maximaal aan te sluiten op het vergoedingsmodel dat voor de (E)ETS-providers wordt voorzien**. Op die manier kan de gelijke behandeling van tussen PSP en (E)ETS-partijen worden aangetoond en neemt het risico op klachten daaromtrent af

Voor wat betreft het tweede luik dient een **vergoedingsmodel te worden uitgewerkt dat rekening houdt met de kostenstructuur van de PSP, die deels uit vaste en deels uit variabele kosten**.

Op de bruto vergoeding kunnen prestatiekortingen, onbeschikbaarheidskortingen of boetes worden verrekend indien de PSP niet of niet volledig voldoet aan de gestelde (functionele) eisen en KPI's.

Daarnaast kan van de PSP geëist worden dat hij een **tolinkomstengarantie ter beschikking stelt**, waarop verschuldigde maar niet tijdig afgedragen tolinkomsten kunnen worden geïnd.

## Financiële aspecten<sup>14</sup>

Binnen de **scenario's** met beperkte taxshift worden de tarieven zodanig bepaald dat de inkomsten uit de wegenheffing gelijk zijn aan de som van de gedeerde inkomsten uit de belasting op inverkeerstelling (BIV) en de jaarlijkse verkeersbelasting (JVB)<sup>15</sup>, en de systeemkosten.

De jaarlijkse **inkomsten uit de wegenheffing** bedragen in een scenario met beperkte taxshift circa €1,9mia. Daar tegenover staat dan (1) een gedeerde inkomst uit de BIV ten belope van €244m/jaar, (2) een gedeerde inkomst uit de JVB ten belope van €1.170m/jaar<sup>16</sup> en (3) de **systeemkost**, geraamd op circa €426m/jaar. Er dient te worden benadrukt dat dit een raming is met een belangrijke onzekerheidsmarge, die wordt veroorzaakt door diverse factoren, waaronder:

- Het totaal aantal gebruikers en gereden kilometers is moeilijk precies in te schatten, zeker wat occasionele (waaronder buitenlandse) voertuigen betreft
- Het aantal gebruikers dat het Primair systeem gebruikt
- De door de SP gekozen technologie (app, dure of goedkope RE, ...)
- Onzekerheden inzake het gedrag van de gebruiker: welk aandeel van de gebruikers zal kiezen voor een relatief dure OBU als registratie-eenheid (indien de SP voor deze technologie zou kiezen) hangt af van vele factoren (kwaliteit van alternatief in de vorm van een app, functionaliteit van de OBU, mate waarin de gebruiker zelf (een deel van) de kostprijs van de OBU draagt, ...).
- Gebrek aan benchmarkdata voor enkele belangrijke kostenposten, vermits er wereldwijd geen vergelijkbare systemen op deze schaal bestaan
- Het aantal en de omvang van de (E)ETS service providers
- ...

Scenario-analyse op de meest gevoelige parameters toont aan dat de systeemkost zich wellicht situeert binnen een range van €375m tot €525m/jaar.

Verder toont deze analyse aan dat de **belangrijkste parameters** die tot de systeemkosten bijdragen, de volgende zijn:

- Aantal gebruikers met een (dure) OBU als registratie-eenheid: hieruit volgt dat in een navolgende uitwerking maximaal moet ingezet worden op het beperken van het aantal gebruikers dat een (dure) OBU kiest en het zo nauwkeurig mogelijk inschatten van dat aantal. In zoverre er voor elke gebruiker een redelijkerwijze goedkoop en goed functionerend alternatief in de vorm van bijvoorbeeld een app ter beschikking staat, is het juridisch te verdedigen en ook vanuit draagvlak te onderbouwen dat de gebruiker (een deel van) de kosten van de OBU op zich zou nemen, wat een belangrijke incentive zou betekenen om eerder voor een app te kiezen. Ook een gefaseerde invoer van het systeem kan mogelijkheden bieden om dit risico te mitigeren. Afhankelijk van de wijze van fasering (bv eerst leasewagens) kunnen aantallen RE mogelijk beter ingeschat worden; daarnaast kunnen wellicht ook lessen getrokken worden uit het gebruikersgedrag in fase 1, en kan een 'overschot' aan RE's uit fase 1 gebruikt worden om aan te wenden in een navolgende fase 2. Tenslotte betekent een fasering ook dat er meer tijd verstrijkt en er daardoor meer inzicht ontstaat in technische evoluties (apps zijn op heden niet toegepast op deze schaal).
- Gebruikershelpdesk (aantal klantencontacten per gebruiker): het bijzonder hoge aantal gebruikers in zowel het primair als het secundair systeem, stelt uitzonderlijke eisen aan de capaciteit

---

<sup>14</sup> De financiële aspecten werden doorgerekend voor het basis markt- en organisatiemodel, zoals beschreven in punt 8.1.

<sup>15</sup> Bij de berekeningen werden ook de derving van de minimalisering van de accijnsvervangende verkeersbelastingen op LPG-voertuigen meegerekend en de kosten voor de wegvallende gemeentelijke opdecimen op de verkeersbelastingen

<sup>16</sup> Behalve de aanvullende verkeersbelasting op LPG-voertuigen is dit tevens inclusief 10% gemeentelijke opdecimen, zodat het systeem van wegenheffing in principe zou toelaten om de lokale overheden te compenseren voor het verlies van inkomsten uit opdecimen wanneer de JVB zou worden geminimaliseerd.



van de gebruikersondersteuning. Hieruit volgt de nood aan bijzondere aandacht voor gebruiksvriendelijkheid van het systeem, heldere communicatie,... om de behoefte aan (individuele) klantenondersteuning zoveel mogelijk te beperken. Ook hier kan een gefaseerde invoering van het systeem van wegneffing als mitigerende factor functioneren, door het geringere aantal gebruikers dat bij opstart met een nieuw systeem zal worden geconfronteerd.

De systeemkost beslaat een belangrijk deel van de totale inkomsten bij een systeem met beperkte taxshift, m.n. 22%. In scenario's met ruimere taxshift stijgen de inkomsten, maar blijven de systeemkosten nagenoeg dezelfde, zodat het aandeel van de systeemkost in de totale inkomsten veel kleiner wordt.

De **BTW** betaald op de systeemkosten wordt als een kost beschouwd (die meegerekend werd in de gebruikte systeemkost). De wegneffing wordt verondersteld een belasting te zijn, waar, in tegenstelling tot een retributie, geen BTW op van toepassing is. Bij ontstentenis van BTW inkomsten kan ook de BTW betaald over de systeemkosten niet worden gecupereerd / teruggevorderd.

### *Het bewaren van persoonsgegevens*

Alle Service Providers (SP's) worden gevraagd hun **positie- en/of routedata** aan te leveren aan het Vlaamse Gewest, het Handhavingscentrum en de Coördinerende instelling, met het oog op de **inning, handhaving en beleids- en operationele werking van de Vlaamse overheid**.

Het is in deze fase technisch gezien nog niet mogelijk om de **exacte benodigde bewaartermijnen** voor de gegevens vast te leggen. Wel dient de bewaartermijn van de gegevens **beperkt** te worden tot zolang noodzakelijk voor de doeleinden. Het is ook verplicht de bewaringstermijnen te **differentiëren** op grond van de categorieën gegevens en doeleinden.

Het is aangewezen om wettelijk te voorzien hoe lang de gegevens bewaard mogen worden door de betrokken entiteiten in functie van de verschillende doelstellingen.

Voor de handhaving moet het Handhavingscentrum over gegevens beschikken die nodig zijn om na te gaan of een rit effectief geregistreerd werd en om via datamining technieken aanvullende controles uit te voeren. Voor deze '**handhavingsdatabank**' geldt onder meer, in het licht van het **proportionaliteitsvereiste**, dat verzekerd dient te worden dat men enkel overgaat tot directe identificatie wanneer er duidelijke aanwijzingen zijn dat er één van de vooraf bepaalde overtredingen plaatsgevonden heeft en een handhavend optreden noodzakelijk is.

M.b.t. de data voor de beleids- en operationele werking door de Vlaamse overheid: verkeersmanagement, verkeersinformatie, optimalisatie van verkeersmodellen, infrastructuurbeleid, e.a., is het belangrijk om onderscheid te maken naar de 3 doelen die het Vlaams Gewest voor ogen heeft:

- 1) De **beleidswerking op korte, middellang en lange termijn**. De data hoeft niet real-time beschikbaar te zijn. Er kan volstaan worden met een dagelijkse (of wekelijkse) rapportage van de gemapte routes. Maximaal dient dit alle data te omvatten om zo tegemoet te kunnen komen aan toekomstig, heden nog niet bekend, onderzoekswerk. De opslag en het gebruik van deze data is evenwel onderworpen aan strikte regels. Deze data zou minstens weekpatronen moeten omvatten, de anoniem gemaakte routes moeten een week 'volgbaar' zijn.
- 2) **Operationele werking**. Het doel van deze offline data is verkeersstellingen mee overbodig te maken. Dit is gedetailleerde data op een lokaal niveau, waar afslagbewegingen en de precieze verdeling over de dag en de week zeer belangrijk zijn. Ze kan worden gebruikt om bv. kruispunten en verkeerslichten mee te ontwerpen.
- 3) **Real-time verkeersmanagement** zoals het dynamisch aanpassen van verkeerslichten, parkeerbezettingen, filestaartbeveiliging. Dit gaat over real-time data van GPS-posities, wat een belangrijke eis is naar de SP toe, en aan de communicatie-eisen van de RE die hun posities dus real-time moeten doorgeven.

## *Overeenstemming tussen de technische en operationele keuzes met het algemene recht op privacy*

Een wegenheffingssysteem impliceert een inmenging in de persoonlijke levenssfeer die (i) voorgeschreven dient te worden door formele wetgeving, (ii) dient te beantwoorden aan een dwingende maatschappelijke behoefte en (iii) evenredig moet zijn met de nagestreefde doelstellingen. Bepaalde technische en operationele keuzes lijken op het eerste gezicht verder te gaan dan wat noodzakelijk is, bv. hergebruik van ANPR-camera's, waarvoor er extra rechtvaardigheidsgronden voorhanden dienen te zijn. Het is echter onzeker of deze bijkomende rechtvaardigingsgronden op zichzelf zouden volstaan om een meer privacy-intrusief systeem te rechtvaardigen. Daarom dienen de verschillende keuzes die gemaakt worden bij de verdere uitwerking van het systeem voor de wegenheffing steeds voldoende gerechtvaardigd te worden vanuit het oogpunt van 'dwingende maatschappelijke behoeftes'.

## *Maatschappelijk draagvlak*

De kilometerheffing is ook in andere landen een beladen onderwerp, met een lange historiek. Geen enkele Europese regio of land heeft tot nu toe een afstandsgebaseerd gebiedsdekkend systeem gerealiseerd. Er moet bij de keuze voor een gebiedsdekkend systeem worden stilgestaan bij o.a. de eerlijkheid, transparantie, complexiteit, wijze van implementatie en gebruiksgemak van het systeem. Een gebiedsdekkend systeem biedt ook de beste mogelijkheden voor flankerend beleid. Door het gebiedsdekkend karakter van de heffing (rekening houdende met de grootteorde; zowel financieel, geografisch als scope) kunnen flankerende maatregelen gericht op socio-economische effecten makkelijker gerealiseerd worden.

Het aspect draagvlak is **te complex** om hierover reeds uitgebreide analyses te bespreken: er zijn bij elke uitdaging vele varianten mogelijk en ook de flankerende maatregelen impacteren het draagvlak. Alles valt of staat met de objectieve argumenten die aangereikt worden, die in lijn met de beleidsdoelstellingen zijn. Maakt men geen objectieve keuzes die maatschappelijk voor rede aanvaardbaar zijn, dan zal de kans op maatschappelijk draagvlak zeer klein zijn. Voor het maatschappelijk draagvlak blijkt het echter wel belangrijk te zijn dat het systeem van wegenheffing voldoende invulling geeft aan de vooropgestelde doelstellingen "de gebruiker betaalt" en "de vervuiler betaalt".

Op basis van de maatschappelijke en politieke discussies die gevoerd werden in de loop van het dit onderzoek is het duidelijk dat de invoering van een wegenheffing een maatschappelijk complex thema is. De ongecontroleerde communicatie van voor- én tegenstanders in de publieke opinie, die de afgelopen maanden heeft plaatsgevonden, leidde vaak tot simplificaties, halve waarheden of foute veronderstellingen. Zoals door het onderzoeksconsortium van bij de aanvang van het onderzoeksproces gesteld, is het noodzakelijk om zelf proactief de communicatie in handen te nemen en te bewaken dat in een maatschappelijk debat alle nuances en complexiteiten geduid kunnen worden. Enkel op die manier bestaat de kans dat er een relevante en correcte maatschappelijke discussie gevoerd kan worden. Enkel dan is de kans op het opbouwen van maatschappelijk draagvlak een realistische piste.

## **1.4 Flankerend beleid**

Een wegenheffing heeft niet alleen een impact op de kosten van het wegvervoer, maar ook op het gedrag. Om het draagvlak voor zo'n maatregel te maximaliseren dient deze o.a. als 'eerlijk' ervaren te worden. Dit kan door een goede vormgeving van de wegenheffing, maar ook door gerichte bijkomende flankerende maatregelen in te voeren, naast de minimalisering van de BIV en JVB. De implementatie van dergelijke flankerende maatregelen is gemakkelijker in de scenario's met een ruimere taxshift waarbij naast de belastingverschuiving van verkeersbelastingen naar een wegenheffing ook ruimte is voor bijkomende maatregelen.

Onder puntje 1.2.3 worden de sociale effecten en bredere economische effecten van de doorgerekende wegenheffingen gegeven. De verkregen resultaten voor Optie 0 vergelijken we hier met de resultaten waarbij de netto-opbrengsten van het scenario met ruimere taxshift gebruikt worden voor investeringen of andere bijkomende flankerende maatregelen. Deze bijkomende maatregelen behappen niet altijd het volledig beschikbaar budget. In die gevallen wordt het resterende deel besteed aan een toename van de huidige algemene overheidsuitgaven (zoals onder Optie 0).

Uit een long-list van bijkomende maatregelen werden een aantal maatregelen gekozen voor meer gedetailleerde analyse. Belangrijk om hierbij te vermelden is dat daarmee geen voorafname wordt gemaakt op de wenselijkheid van deze bijkomende maatregelen, dit betreft een beleidsmatige keuze die nog gemaakt dient te worden. Bij de implementatie moet ook vanuit juridisch oogpunt worden gewaakt over o.a. overeenstemming met de Europese regelgeving en het (internrechtelijk) gelijkheidsbeginsel. Er dient ook aangetoond te worden dat de maatregel geen afbreuk doet aan de doelstellingen die met de wegenheffing worden beoogd<sup>17</sup>.

In totaal werden voor het scenario met ruimere taxshift acht bijkomende maatregelen nader bestudeerd (een toelichting over de inhoud van deze maatregel staat vermeld onder Hoofdstuk 9 van dit rapport):

Optie	Bijkomende maatregel
1	Verbetering kwaliteit weginfrastructuur en van openbaar vervoer
2	Verlaging personenbelastingen – proportionele daling gewestelijke opcentiemen
3	Verlaging personenbelastingen – progressieve daling gewestelijke opcentiemen
4	Verlaging personenbelastingen – jobkorting
5	Beperkt basisbudget voor kwetsbare doelgroepen <sup>a</sup>
6	Beperkt basisbudget woon-werkverkeer <sup>a</sup>
7	Korting woon-werkverkeer
8	Vergemakkelijken/promoten van flexibele werkuren en thuiswerken

<sup>a</sup> Resterende opbrengsten worden gebruikt voor verhoging overheidsuitgaven

De analyse van de wegenheffing met de bijkomende maatregelen gebeurde met behulp van economische modellen (EUROMOD en EDIP)<sup>18</sup>. Voor de korting op de wegenheffing voor het woon-werkverkeer (Optie 7) ligt de focus op de verkeerskundige aspecten en gebeurde de evaluatie met het strategisch personenmodel Vlaanderen. Optie 8 werd kwalitatief geanalyseerd.

### Koopkrachtanalyse

Zoals eerder aangegeven wordt bij de berekening van de koopkracht- en verdelingseffecten met het EUROMOD model aangenomen dat de gezinnen hun gedrag niet aanpassen als gevolg van de wegenheffingen en het flankerend beleid. Ook wordt bij de evaluatie van de effecten nog geen rekening gehouden met eventuele voordelen voor de gezinnen van hogere overheidsuitgaven, milieu- of tijdsbaten. Bij de interpretatie van de resultaten dient men dit steeds in het achterhoofd te houden.

Voor het scenario met ruimere taxshift ziet men voor de bijkomende flankerende maatregelen de volgende effecten op de koopkracht:

<sup>17</sup> Dit vormt mogelijk een probleem voor maatregel 7 en moet zeker nog verder onderzocht worden.

<sup>18</sup> Optie 1 werd enkel doorgerekend met EDIP.

- Met de jobkorting (Optie 4) gaan de meeste werkende gezinnen erop vooruit, zolang ze gemiddeld minder dan 17 000 km/jaar rijden. Het netto-voordeel bedraagt gemiddeld 3,3 % van het beschikbaar inkomen voor deze gezinnen als ze tot 8 500 km/jaar rijden en 2,2 % voor degene die tussen 8 500 en 17 000 km/jaar afleggen. Vanaf deciel 5 is er zelfs een voordeel voor een hoger dan gemiddeld autogebruik tot 31 000 km/jaar. Arme werkende gezinnen in deciel 1 en 2 die veel rijden (>31 000 km/jaar) gaan er wel sterk op achteruit (daling van 4,7 % en 7,1 % t.o.v. het beschikbaar inkomen). Dit is echter een zeer kleine groep van de bevolking, namelijk ongeveer 1 %. Niet-werkende gezinnen gaan meestal achteruit, tenzij ze een auto hebben en er weinig mee rijden (< 8 000 kilometer per jaar).
- Bij een progressieve daling van de gewestelijke opcentiemen (Optie 3) zijn de impacts voor werkende gezinnen gelijkaardig, zij het iets lager, dan die bij de jobkorting.
- Bij een proportionele daling van de gewestelijke opcentiemen (Optie 2) liggen de voordelen lager voor de onderste 80 % van de gezinnen, en substantieel hoger voor de 20 % rijkste gezinnen, waarbij vooral de groep van de 10 % rijkste gezinnen er sterk op vooruit gaat. Die laatste groep gaat er ook op vooruit indien ze veel kilometers afleggen.
- Het basisbudget voor kwetsbare doelgroepen (Optie 5) werkt herverdelend, maar is ontoereikend om de negatieve koopkrachteffecten voor de laagste decielen om te buigen.
- Ook voor het basisbudget voor woon-werk verkeer (Optie 6) is er een kleine herverdelende impact, maar niet voldoende om de koopkracht te versterken.

Opgemerkt wordt dat er slechts een deel van de netto-inkomsten van de wegenheffing besteed wordt aan de basisbudgetten (de rest van de opbrengsten wordt aangewend voor extra overheidsuitgaven waar burgers algemeen ook van 'mee genieten'), terwijl bij de hervorming van de personenbelastingen in Opties 2 tot 4 de netto-opbrengsten van de wegenheffing volledig ingezet worden. Het is dus logisch dat de koopkrachteffecten van de basisbudgetten, alhoewel ze juist gericht zijn op specifieke doelgroepen, veel minder gunstig zijn.

### **Armoedetoets**

Voor het scenario met de ruimere taxshift slagen de onderzochte bijkomende flankerende maatregelen er niet in om de daling in koopkracht voor de arme gezinnen t.g.v. de wegenheffing om te zetten in een stijging.

De jobkorting (Optie 4) heeft wel het potentieel om de negatieve schok van dit scenario voor werkende gezinnen met een wagen - gemiddeld - voor iets meer dan de helft op te vangen. Voor de werkende gezinnen in armoede die geen wagen bezitten, heeft enkel de jobkorting een significant effect, met een voordeel ter grootte van 0,8 % van hun beschikbaar inkomen.

Het basisbudget voor doelgroepen (optie 5) toont ook potentieel, maar werd met een veel kleiner budget gesimuleerd. Voor de twee opties met een basisbudget (optie 5 en 6) is het mogelijk om met de resterende netto-opbrengsten maatregelen te treffen die de koopkracht van de mensen onder de armoedegrens ten goede komen, maar die niet zijn opgenomen in de analyse.

### **Analyse inclusief de bredere economische effecten**

De volgende resultaten zijn gebaseerd op de meest volledige analyse van de impact van een wegenheffing op de samenleving. Naast de gedragseffecten worden andere elementen die ontbraken in koopkrachtanalyse toegevoegd: de voordelen van de diensten die door de overheid worden aangeboden (onderwijs, gezondheidszorg, administratie, enz.), de tijdsbaten en de milieubaten

De volgende tabel vat aan de hand van de indicatoren gebruikt onder puntje 1.2.3 de sociale en economische impact samen.

		Impact op welvaart <sup>a</sup>	Impact op BRP	Impact op inkomensongelijkheid	Tijdsbaten	Milieubaten
		Miljoen euro en ratio t.o.v. Scenario ruimere taxshift & Optie 0	%	Effect <sup>c</sup>	Miljoen euro en ratio t.o.v. Scenario ruimere taxshift & Optie 0	Miljoen euro en ratio t.o.v. Scenario ruimere taxshift & Optie 0
<b>Optie 0</b>						
	Scenario 'met ruimere taxshift'	557	+0,23%	↓	1464	151
	Scenario 'met beperkte taxshift'	304 (0,55)	+0,40%	0/↑	835 (0,6)	24 (0,2)
<b>Scenario met 'ruimere taxshift' en bijkomende flankerende maatregelen</b>						
Flankerende maatregel	(1) Investerings in OV & weg	717 (1,3)	+2,17%	↑	1470 (1,0)	135 (0,9)
	(2) Proportionele daling opcentiemen	1028 (1,9)	+0,98 %	↑↑	1138 (0,8)	117 (0,8)
	(3) Progressieve daling opcentiemen	978 (1,8)	+0,96 %	0/↑	1173 (0,8)	121 (0,8)
	(4) Jobkorting	965 (1,7)	+0,99 %	0/↑	1162 (0,8)	120 (0,8)
	(5) Basisbudget voor doelgroepen <sup>b</sup>	506 (0,9)	+0,22 %	↓	1370 (0,9)	143 (0,95)
	(6) Basisbudget woon-werk verkeer <sup>b</sup>	332 (0,6)	+0,15 %	0/↓	1088 (0,7)	124 (0,8)

<sup>a</sup> inclusief baten van publieke diensten, tijdsbaten en milieubaten

<sup>b</sup> Resterende opbrengsten worden gebruikt voor verhoging algemene overheidsuitgaven

<sup>c</sup> '↑' staat voor een toename van de inkomensongelijkheid

Met de bijkomende maatregelen die geen basisbudget inhouden stijgt de welvaart en de impact op het BRP aanzienlijk t.o.v. een weghenning zonder deze bijkomende maatregelen. Dit gaat echter meestal gepaard met een beperkte daling van de milieu- en tijdsbaten (gezien de bijkomende maatregelen (in)direct het autogebruik aanzwengelen) en een reële toename van de inkomensongelijkheid.

De weghenning met ruimere taxshift en bijkomende maatregelen gaat gepaard met een stijging in het **aantal jobs** tot een maximum van 9 800 tot 10 700 bijkomend tewerkgestelde voltijdsequivalenten bij Opties 2 tot 4, die een hervorming van de personenbelasting inhouden. Dat komt neer op een daling van de werkloosheidsgraad van 4,3 % (zonder weghenning) naar ongeveer 4,1 % . Met investeringen in het openbaar vervoer en weginfrastructuur (Optie 1) stijgt het aantal bijkomende jobs tot 5 185 en daalt de werkloosheidsgraad naar 4,19 %.

Op basis van de welvaartsindicator is het beste beleid om de netto-opbrengsten te gebruiken voor een verlaging van de lasten op arbeid, met een hervorming van de personenbelasting (Opties 2 tot 4). Dit combineert baten qua efficiëntie van het verkeer met een verhoging van het BRP en baten voor de arbeidsmarkt. De welvaartseffecten zijn echter niet gelijk verdeeld. Dat is zeker het geval bij een proportionele daling van de gewestelijke opcentiemen (Optie 2), waar de baten relatief groter zijn voor de 10 tot 20 % rijkste gezinnen. In het geval van de jobkorting (Optie 4) of een progressieve daling van de opcentiemen (Optie 3) is de impact gelijkjer verdeeld.

Ook de optie waarbij de netto-opbrengsten uit het scenario met ruimere taxshift worden geïnvesteerd in het openbaar vervoer en weginfrastructuur (Optie 1) is geen slechte maatregel voor de algemene

economie: de extra investeringen werken stimulerend en verhogen het bruto regionaal product meer dan in de andere opties. Wel is de totale welvaartsbaat lager dan bij een hervorming van de personenbelasting omdat veel van de inkomsten naar kapitaal gaan, wat een minder directe impact heeft op het beschikbaar inkomen van gezinnen. Ondanks de investeringen in openbaar vervoer wordt een stijging van de inkomensongelijkheid verwacht, omdat de investeringen eerder hogere inkomsten genereren voor rijkere huishoudens. Optie 1 leidt tot meer openbaar vervoer gebruik door het groter aanbod van openbaar vervoer, maar ook tot meer weggebruik door de betere wegcapaciteit. De hogere transportvraag leidt tot lagere milieubaten dan bij hetzelfde scenario met Optie 0, maar de tijdsbaten zijn gelijkaardig door verbeteringen van het netwerk.

Een basisbudget voor doelgroepen (Optie 5) leidt bij het scenario met ruimere taxshift tot een (beperkt) lagere totale welvaartsstijging, voornamelijk door lagere tijds- en milieubaten in vergelijking met Optie 0. Optie 5 versterkt de progressieve sociale effecten van Optie 0. Dit leidt tot een sterkere welvaartsstijging voor het armste quintiel, wat gedeeltelijk ten koste gaat van de rijkere huishoudens. Dit komt omdat bij deze optie de tijdsbaten beperkter zijn (doordat er meer verkeer is). Optie 6 maakt de wegenheffing in het geval van een ruimere taxshift ook een pak minder effectief, waardoor de tijdsbaten sterk afnemen (met 26%) ten opzichte van Optie 0. Met deze optie daalt de welvaartsimpact, net als de impact op het BRP aanzienlijk t.o.v. Optie 0. Ten opzichte van Optie 0 gaat het armste quintiel er wel licht op vooruit. De voordelen gaan daarnaast naar de werkende gezinnen, en voor de globale bevolking leidt Optie 6 eerder tot een hogere inkomensongelijkheid dan Optie 0. Men kan gelijkaardige (doch iets sterkere) effecten verwachten bij het scenario met ruimere taxshift en Optie 7, waarbij een korting op de wegenheffing wordt gegeven voor het woon-werkverkeer. Deze optie is echter niet doorerekend met de economische modellen. Voor het woon-werkverkeer dalen de reizigerskilometers t.g.v. Optie 7 met de auto als bestuurder minder sterk dan zonder deze maatregel: slechts 70 % van de daling zonder deze bijkomende maatregel wordt gerealiseerd. De impact op de inkomsten van de wegenheffing ligt in dezelfde lijn. De gewogen gemiddelde reistijd op de hoofdwegen tussen 7 en 9 uur daalt slechts met 14,7 %, i.p.v. 17,9 % in een scenario zonder korting.

Het promoten van telewerken en flexibelere werkuren (Optie 8) is voornamelijk interessant omdat het tegen relatief lage kosten de wegenheffing effectiever zou kunnen maken. De wegenheffing kan zelf de grootste financiële prikkel zijn voor bedrijven om een flexibeler arbeidsschema mogelijk te maken. De overheid zou hier voornamelijk voorbeeld gevend en adviserend kunnen werken.

In termen van competitiviteit en de impact op sectoren zijn de effecten van het scenario met ruimere taxshift en de verlaging van de personenbelasting (Opties 2 tot 4) algemeen positief voor alle sectoren. Dit is eveneens zo indien de resterende opbrengsten in het scenario met ruimere taxshift worden gebruikt voor investeringen in het openbaar vervoer en weginfrastructuur (Optie 1), hoewel in dit geval vooral de logistieke sector, passagierstransport en de bouwsector sterker vooruitgaan.

Opgemerkt kan worden dat de perfecte bijkomende flankerende maatregel niet bestaat en dat er duidelijke prioriteiten moeten worden gesteld. Een hervorming van de personenbelasting (Opties 2 tot 4) blijft de interessantste optie voor de verhoging van de welvaart, wat ook voortkwam uit eerdere studies in dit thema. Men moet zich hier echter goed realiseren dat er ook hier duidelijk bepaalde groepen op achteruit gaan en dat de inkomensongelijkheid kan toenemen. Een combinatie van maatregelen – hoewel hier niet expliciet onderzocht – zou potentieel deze hervorming kunnen koppelen aan een aantal investeringen in openbaar vervoer & wegen (Optie 1) en een basisbudget voor doelgroepen (Optie 5). Dit combineert een aantal economische voordelen met een sociale correctie.

## 1.5 De wegenheffing in context

### 1.5.1 Afstemming met andere beleidsniveaus

#### *Afstemming met de andere gewesten*

De wegenheffing in Vlaanderen heeft **effecten buiten Vlaanderen**, vooral in de spitsperioden, waarin het autoverkeer in bepaalde gevallen een omweg gaat maken via Nederland, Frankrijk of Wallonië, om de Vlaamse wegenheffing te vermijden. Dat effect treedt sterker op bij de scenario's met ruimere taxshift dan in de scenario's met beperkte taxshift.

Vanuit juridisch perspectief is in beginsel **het Vlaamse Gewest bevoegd om een heffing in te voeren voor de wegen die gelegen zijn op het grondgebied van het Vlaamse Gewest**. Toch bestaat een risico op conflict met de andere gewesten indien het Vlaamse Gewest een wegenheffing zou invoeren (cfr. de uitoefening van de fiscale gewestelijke bevoegdheden moet gebeuren zonder deloyale fiscale concurrentie).

Vooreerst bestaat de mogelijkheid dat een **belangenconflict** wordt ingeroepen indien een gewest van oordeel is dat zij ernstig dreigt te worden benadeeld in haar belangen. Hierdoor moet een overlegprocedure worden opgestart, die als doel heeft om te komen tot een gezamenlijk gedragen oplossing.

Daarnaast zouden de andere gewesten een **schending van de bevoegdheidsverdelende regels** kunnen inroepen, door bijvoorbeeld aan te voeren dat de heffing in het Vlaamse Gewest een onvermijdelijk spil-overeffect heeft naar de andere gewesten (hoewel het als onwaarschijnlijk voorkomt dat in dit geval zou worden geoordeeld dat de bevoegdheden van de gewesten te zeer zijn verknocht dat ze nog zelfstandig kunnen worden uitgeoefend).

Om het risico op een belangen- en/of bevoegdheidsconflict te vermijden, is het aangewezen (en voor leasing voertuigen zelfs noodzakelijk) om de invoering van de wegenheffing af te stemmen met de overige gewesten en met name een samenwerkingsakkoord af te sluiten.

Voorts speelt hier ook de **specifieke bevoegdheidsproblematiek t.a.v. gewestgrensoverschrijdende wegen**. De gewest(grens)overschrijdende wegen worden, net als alle andere wegen, beheerd volgens het territorialiteitsprincipe. De beheersplicht van het Vlaamse Gewest ten aanzien van deze wegen stopt dus in beginsel aan de gewestgrens. Overeenkomstig het samenwerkingsakkoord van 17 juni 1991 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreffende de gewestgrens-overschrijdende wegen, geldt dit niet voor een aantal wegen. Sommige wegen liggen op het grondgebied van het ene gewest, maar worden beheerd door een ander gewest. Dit geldt in het bijzonder voor delen van de Ring rond Brussel die op het grondgebied van het Vlaamse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest liggen, maar door het andere gewest beheerd worden.

Het samenwerkingsakkoord van 17 juni 1991 verplicht dat voor de gewestgrensoverschrijdende wegen wordt overlegd met de overige gewesten over de invoering van de wegenheffing, zonder dat dit gelijkstaat aan de verplichting om een samenwerkingsakkoord te sluiten. Dit zal nodig zijn om de wegenheffing in te voeren voor enerzijds de delen van de grensoverschrijdende wegen die wel in het Vlaamse Gewest liggen (maar waarvan het beheer is toevertrouwd aan een ander gewest) en anderzijds de delen van de grensoverschrijdende wegen die niet in het Vlaamse Gewest liggen (maar waarvan het beheer is toevertrouwd aan het Vlaamse Gewest).

Men mag niet vergeten dat voor de opbouw van het maatschappelijk draagvlak, het niet alleen de burgers zijn die een bepalende stem hebben. Ook de institutionele en professionele actoren bepalen mee de tenuer van het maatschappelijk debat. Het is met het oog op de opbouw van een gemeenschappelijk draagvlak, en vanuit de morfologie van onze wegeninfrastructuur, de ruimtelijke ordening,

de bestuurlijke én economische context noodzakelijk de afstemming met andere gewesten op te zoeken.

Het onderzoek wijst aan om dit punt op te lossen via een samenwerkingsakkoord met de andere gewesten.

### *Afstemming met gemeenten*

De belastingbevoegdheid van het Vlaamse Gewest is niet beperkt tot de wegen die het Vlaamse Gewest in eigendom of in beheer heeft. Aldus kan het Vlaamse Gewest een belasting (of, weliswaar minder evident, een retributie) invoeren voor de lokale wegen in het Vlaamse Gewest. Er dient bij decreet een verbod te worden vastgesteld voor de gemeenten om belastingen of retributies te heffen voor het gebruik van de lokale wegen.

Het verdient sowieso aanbeveling om de invoering van de wegenheffing voorafgaand af te stemmen met de gemeenten en een mechanisme te voorzien waardoor de gemeenten kunnen delen in de opbrengst van de wegenheffing (of vanuit andere middelen gecompenseerd worden), o.a. met het oog op het verlies van de opdecimen op de verkeersbelastingen.

## **1.5.2 De Europese context**

### *Overeenstemming van de wegenheffing met de Europese regels*

- **De voorschriften van (het voorstel tot wijziging van) de Tolrichtlijn:** de Tolrichtlijn vormt een kader dat de wegenheffing in wezen faciliteert, maar dat tegelijk (strikt) nageleefd zal moeten worden, inzonderheid bij het vaststellen van de tarifiering. Het is voorlopig af te wachten in hoeverre het voorstel tot wijziging van de Tolrichtlijn aangenomen zal worden en welke bepalingen aldus nageleefd moeten worden voor de uitwerking van de wegenheffing. De belangrijkste beperkingen waarmee men mogelijk zou moeten rekening houden, zijn de volgende:
  - Bij het berekenen van de infrastructuur- en externekostenheffing kan enkel rekening worden gehouden met de infrastructuur- respectievelijk externe kosten van het wegennet in kwestie.
  - De congestieheffing mag alleen worden toegepast op de wegvakken waar geregeld congestie optreedt en alleen gedurende de perioden waarin dat doorgaans het geval is.
  - De Tolrichtlijn bevat voorts een aantal regels (en beperkingen) inzake het gebruik van de inkomsten uit tolgelden of gebruiksrechten (de zogenaamde 'earmarking'). De inkomsten van de wegenheffing zouden eventueel niet terug naar de algemene middelen mogen vloeien, maar dienen voor specifieke doeleinden (zoals de vervoerssector en het gehele vervoerssysteem) te worden bestemd.

Deze regels gelden wel enkel voor *“het trans-Europese wegennet of op bepaalde trajecten daarvan, en op andere bijkomende trajecten van hun autosnelwegennet die geen deel uitmaken van het trans-Europees wegennet”* en dus niet voor *“andere wegen”*.

- **Het verbod op discriminatie en het principe van vrij verkeer:** het Hof van Justitie van de EU verklaarde in een arrest d.d. 18 juni 2019 (C-591/17) de Duitse wegenheffing strijdig met het Europees recht rond discriminatie en vrij verkeer. De afschaffing van bestaande belastingen voor ingezetenen (zoals de belasting op inverkeersstelling), al dan niet in combinatie met andere (flankerende) maatregelen, blijft wel mogelijk, maar mag niet resulteren in een één-op-één compensatie van de wegenheffing. Dit risico is bij een kilometerheffing beperkt, aangezien de heffing afhangt van het aantal gereden kilometers en dus niet rechtlijnig gecompenseerd kan worden door het afschaffen van een belasting die niet afstandsgebonden is.



### 1.5.3 Afstemming met andere systemen

#### Afstemming met de LEZ

Voor de voertuigen die in 2030 niet of slechts onder bepaalde voorwaarden zijn toegelaten in de LEZ hanteren de scenario's in bepaalde gevallen verschillende tarieven aangezien hun milieu-impact verschillend is.

Daarnaast worden CNG voertuigen in de LEZ op dezelfde manier behandeld als benzine-voertuigen terwijl de tariefsenario's geen onderscheid maken volgens euroklasse voor deze voertuigen.

Dit kan verwarrend zijn voor de automobilisten en een probleem vormen voor het draagvlak. Bijgevolg dient dit als aandachtspunt te worden meegenomen bij de verdere uitwerking en communicatie over de tarieven.

#### Afstemming met andere tolheffingen

De wegenheffing heeft een impact op de (toekomstige) tolinkomsten van personenwagens in de Kennedytunnel en Oosterweelverbinding<sup>19</sup>. De uitgaven van personenwagens aan deze tolheffing dalen<sup>20</sup> met 14 à 15 % in de scenario's met ruimere taxshift. Dit is te verklaren door een daling van het aantal passages langs deze verbindingen. In de scenario's met beperkte taxshift met een kleine congestiezone bedraagt de daling 7 à 8 %. Ook de uitgaven aan de tolheffingen voor de vrachtwagens veranderen licht door een andere routekeuze van de vrachtwagens (zij rijden iets meer langs Brussel i.p.v. langs Antwerpen).

#### Afstemming met de kilometerheffing voor vrachtwagens

De volgende tabel geeft een algemene vergelijking van de kenmerken van de in Vlaanderen en de wegenheffing.

Tabel: Algemene vergelijking kenmerken wegenheffing en kilometerheffing

	Wegenheffing	Kilometerheffing in Vlaanderen
Doeleinden	De gebruiker betaalt Internalisering externe kosten Reductie congestie	De gebruiker betaalt Vergroening vrachtwagenpark
Wegen	Alle wegen, met onderscheid tussen hoofdwegen, gewestwegen en lokale wegen	Alle wegen, enkel op subset van wegen een tarief dat verschillend is van nul
Zones	2 zones: meer en minder congestiegevoelige zone	Heel Vlaanderen; geen zones
Differentiatie spits/dal	Ja	Neen Mogelijkheid tot variatie in functie van tijdstip wordt momenteel niet gebruikt
Differentiatie volgens milieuklasse	Ja Volgens voertuigtype, aandrijving/brandstof, euroklasse	Ja Volgens euroklasse
Overige elementen		Differentiatie volgens mtm

<sup>19</sup> In de referentiesituatie in 2030 is de tolheffing in de Liefkenshoektunnel gelijk aan nul voor personenwagens.

<sup>20</sup> Dit werd berekend met de Strategische personenmodellen Vlaanderen voor een gemiddelde werkdag buiten de schoolvakantie

Met de huidige tarieven voor de kilometerheffing dienen dat systeem en een eventuele wegenheffing niet volledig dezelfde doelstellingen. Ook het wegennet waarop een positieve wegenheffing geldt verschilt, net als andere factoren in functie waarvan zij de facto gedifferentieerd worden (zones, tijdstip, mtm).

De verschillende opbouw en invulling van de tarieven leidt tot tarieven bij de wegenheffing die in bepaalde scenario's als relatief hoog kunnen beschouwd worden in vergelijking met die van de kilometerheffing. De voornaamste reden hiervan is dat bij de wegenheffing de kosten van congestie worden doorgerekend, wat momenteel niet het geval is bij de kilometerheffing. Daar werd een dergelijke differentiatie nog niet ingevoerd, omdat dit bij afwezigheid van een systeem voor alle voertuigen, weinig effect zou hebben op congestie.

De verschillende opbouw en de invulling van de tarieven van de wegenheffing zelf kunnen ook een probleem vormen voor het draagvlak van de wegenheffing.

Ook kan men vanuit transport-economisch en verkeerskundig perspectief argumenteren om de kilometerheffing op een gelijkaardige manier op te bouwen en in te vullen als de wegenheffing en het nultarief (voor de wegen waarvoor nu een nultarief geldt) om te vormen naar een positief tarief. Vrachtwagens dragen immers net als de andere voertuigen bij tot het congestieprobleem en veroorzaken ook niet alleen externe kosten wanneer zij op het Viapass netwerk rondrijden. Met een aanpassing van de kilometerheffing zouden ook de vrachtwagens beter geconfronteerd worden met de externe kosten die zij veroorzaken en kunnen hun verplaatsingsbeslissingen (aantal, herkomst-bestemming, modale keuze, tijdstip, etc.) beter in lijn gebracht worden met wat maatschappelijk optimaal is, ook wat betreft de routes die zij nemen.

Het aanrekenen van een kilometerheffing op alle wegen heeft implicaties voor de handhaving van dat systeem. Ook komt het mogelijk de vermindering van het sluipverkeer door de vrachtwagens ten goede, wat positief is voor het draagvlak (cf. "eerlijkheid van het systeem")

Vanuit juridisch perspectief zal de invoering van de wegenheffing in het licht van het gelijkheidsbeginsel de vraag doen rijzen of voorgaande onderscheiden met de kilometerheffing wel verantwoordbaar zijn. Het betreft onder meer de volgende elementen:

- De kwalificatie van de wegenheffing als **belasting of retributie**.
  - o In het Vlaamse en Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt de kilometerheffing gekwalificeerd als een belasting (in het Waalse Gewest betreft het een retributie). Een eventueel andere kwalificatie in het Vlaamse Gewest van de wegenheffing zou dus verantwoord moeten kunnen worden.
- Het risico op **ongelijke behandeling** indien de kilometerheffing en de wegenheffing op een andere wijze worden uitgewerkt, zonder dat dit objectief verantwoord kan worden.
  - o Dit risico is het meest reëel in zoverre de wegenheffing geldt op die wegen waar in de kilometerheffing een nultarief geldt. Het ene voertuig is alsdan immers een vergoeding verschuldigd en het andere niet voor nochtans het gebruik van één en dezelfde weg.

Een zelfde probleem kan zich voordoen bij een tariefdiversificatie in functie van congestie, wat nu geen element is dat de kilometerheffing bepaalt. Het valt moeilijk te verantwoorden waarom in de wegenheffing wel een congestieheffing moet betaald worden en in de kilometerheffing niet, terwijl ze nochtans dezelfde weg gebruiken en dezelfde congestie veroorzaken/ondervinden. Specifiek voor de congestieheffing bepaalt het voorstel van gewijzigde Tolrichtlijn trouwens dat de congestieheffing op niet-discriminerende wijze moet gelden "*voor alle voertuigcategorieën*".

In dat verband is aan te raden de kilometerheffing zo maximaal mogelijk af te stemmen op de wegenheffing (en vice versa) en (in het andere geval) concreet te motiveren om welke objectieve redenen deze heffingen niet op elkaar kunnen worden afgestemd, dit onder meer omwille van de verschillende doelstellingen die door deze heffingen (met de huidige tarieven in het geval van de vrachtwagens) worden nagestreefd.

## 1.6 Een toekomstgericht mobiliteitsbeleid

In het voorjaar van 2019 is gebleken dat de huidige maatschappelijke context niet gunstig is voor het invoeren van een wegenheffing in Vlaanderen. In het politieke en maatschappelijke debat werd een wegenheffing vaak gereduceerd tot een bijkomende belasting die vanuit fiscaal, geografisch en sociaal perspectief als onbillijk wordt ervaren.

Er wordt daarbij onvoldoende verbinding gemaakt met de achterliggende doelstellingen van een wegenheffing, en **de maatschappelijke baten ervan worden niet herkend**.

Het is duidelijk dat er nog **sterk moet worden geïnvesteerd in het bouwen aan een maatschappelijk draagvlak**. Als Vlaamse administratie denken we dat het onderzoek dat voorligt hiervoor de bouwstenen bevat, en dat het aantoont dat de wegenheffing een belangrijk onderdeel kan zijn van een toekomstgericht mobiliteitsbeleid.

Toch kan op basis van de studie nog geen wegenheffing worden ingevoerd. Hiervoor moeten er eerst een aantal belangrijke beleidskeuzes worden gemaakt.

Een eerste keuze heeft te maken met het gewicht dat toegekend wordt aan de drie doelstellingen die evenwaardig het uitgangspunt hebben gevormd voor het voorliggend onderzoek, met name: bestrijden van congestie, de gebruiker en de vervuiler laten betalen.

Het onderzoek toont aan dat als je **die drie doelstellingen evenwaardig wil realiseren, je dat het beste kan doen met een systeem van gebiedsdekkende kilometerheffing**. Als niet alle doelstellingen even zwaar doorwegen, en de ene dus meer gewicht krijgt dan de andere, zijn evenwel andere varianten van een wegenheffing mogelijk.

Verder kan ook de keuze om te prioriteren in de doelstellingen niet worden losgezien van het kader waarin de wegenheffing concreet vorm moet krijgen. Zo kan men bijvoorbeeld kiezen voor een kilometerheffing met een beperkte taxshift of met een ruimere taxshift. Beide keuzes leiden tot een ontvangstneutrale operatie voor de overheid, maar hebben wel verschillende effecten op de doelstellingen. Men zou echter ook kunnen kiezen voor een kilometerheffing die niet ontvangstneutraal is.

In het onderzoek zijn meerdere invalshoeken onderzocht die dieper ingaan op verschillende facetten van een wegenheffing. **Als de Vlaamse Regering ooit voor een systeem van wegenheffing zou willen gaan - en uit de studie blijkt dat dit een verstandige keuze is om de drie doelstellingen te halen - is het met de verworven inzichten mogelijk om daarin een richting te kiezen en de keuze te maken binnen welk kader die wegenheffing vorm moet krijgen**.

Het **maatschappelijk debat toont aan dat verdere duiding en informatie geven** over het waarom, de mogelijke effecten, en de noodzaak om tot de gekozen vorm van wegenheffing te komen noodzakelijk zijn. Daarom is aanvullend onderzoek dat hand in hand gaat met open communicatie in functie van het maatschappelijk debat en draagvlak aangewezen. Om zo, aan de hand van de invalshoeken die voorliggen en op basis van de gemaakte beleidskeuzes, een concrete implementatie van de wegenheffing mogelijk te maken.

Om praktische en juridische redenen zal een effectieve invoering van een wegenheffing hoe dan ook nog enkele jaren op zich laten wachten. Dat maakt dat er de komende jaren tijd is om te investeren in extra maatregelen.

Het is evident dat enkel een wegenheffing op zichzelf niet het antwoord biedt op alle mobiliteitsuitdagingen. Maar ze is er wel een essentieel onderdeel van. Verder **investeren in de andere modi en inzetten op nieuwe vormen van mobiliteit** (steps, autodelen, e-fietsdelen, werkbussen, ...) blijven noodzakelijk voor een doeltreffend mobiliteitsbeleid. Daarmee zal ook de geloofwaardigheid en het maatschappelijk draagvlak voor een wegenheffing groeien. Om de afhankelijkheid van de auto te laten dalen, zal daarnaast ook geïnvesteerd moeten worden in **flexibel werken** en in een **betere ruimtelijke organisatie** van Vlaanderen, zoals voorzien in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.

Dit zijn slechts een aantal voorbeelden waaruit blijkt dat een wegenheffing niet los gezien kan worden van het bredere beleidskader. Het is evident dat een dergelijke aanpak afstemming vraagt met **andere beleidsdomeinen, met verschillende beleidsniveaus en tussen de gewesten.**

## 2 Context en introductie

### 2.1 Achtergrond

Sinds april 2016 is in België een kilometerheffing van toepassing voor het vrachtvervoer zwaarder dan 3,5 ton. Het Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2014-2019 stelt het volgende: *“onderzoeken of en onder welke voorwaarden op termijn en op budget neutrale wijze een kilometerheffing voor personenwagens kan worden ingevoerd”*. De Vlaamse Regering besloot op 14/7/2017 een onderzoek op te starten voor een specifiek systeem van wegenheffing voor lichte voertuigen. De drie doelstellingen die de Vlaamse overheid hierbij nastreeft zijn:

- het reduceren van de congestie,
- het toepassen van het principe “de gebruiker betaalt” en
- het internaliseren van externe kosten (“de vervuiler betaalt”)<sup>21</sup>.

Het onderzoek werd uitgevoerd door het consortium “Motivity”, bestaande uit KPMG, Transport & Mobility Leuven, Stibbe en Common Ground.

Het onderzoek omvatte twee fasen:

- Fase 1: maken van een onderbouwde afweging tussen de twee types van systemen (een gebiedsdekkende kilometerheffing en lokale wegenheffing), met het oog op diepgaander onderzoek van één van deze systemen in fase 2
- Fase 2: diepgaander onderzoek van het in fase 1 naar voor gebracht systeem en uitwerking tot Globale visienota, een architectuurnota, een handhavingsnota en een nota sociaal beleid.

In april 2019 werd n.a.v. de communicatie in de media en op het politiek forum beslist om het onderzoek stop te zetten, de lopende onderzoeksactiviteiten af te ronden en de bevindingen te consolideren en te verwerken in voorliggend rapport.

Dit onderzoeksrapport dient als input voor verdere beleidsbeslissingen die in dit dossier dienen gemaakt te worden in een eventueel vervolgtraject.

### 2.2 Opbouw van dit document

Dit document is uit zeven inhoudelijke hoofdstukken opgebouwd. Het eerste hoofdstuk beschrijft de afweging tussen een lokale heffing en gebiedsdekkende kilometerheffing, gemaakt in fase 1 van het onderzoek. De volgende hoofdstukken beschrijven achtereenvolgens de resultaten, op volgende vlakken:

- Toetsing tariefzetting bij een gebiedsdekkende kilometerheffing aan de beleidsdoelstellingen

---

<sup>21</sup> De doelstellingen van de wegenheffing hebben een belangrijke impact op de juridische en fiscale analyse. Het juridisch zorgvuldigheidsonderzoek is aldus mede afhankelijk van de doelstellingen waarnaar verwezen kan worden om de doelmatigheid en proportionaliteit van de wegenheffing te kunnen verantwoorden.

Bij het verder concreet uitwerken van de wegenheffing dienen de vooropgestelde doelstellingen in dit kader geherevalueerd te worden. Eventueel worden hier doelstellingen aan toegevoegd (bijvoorbeeld met het oog op het aanwenden van de gegevens die uit de wegenheffing voortvloeien voor dynamisch verkeersmanagement) of wordt één van de oorspronkelijke doelstellingen geschrapt (bijvoorbeeld omdat die op een andere manier kan worden verwezenlijkt).

- Juridisch-fiscale aspecten
- Primair systeem
- Secundair systeem, handhaving en boetes
- Implementatie (markt- en organisatiemodel, aspecten van contractering, financiële aspecten, bewaren persoonsgegevens en maatschappelijk draagvlak)
- Flankerend beleid
- De wegenheffing in context (andere beleidsniveaus, Europese context en andere systemen)

### 3 Afweging tussen een lokaal systeem en een gebiedsdekkende kilometerheffing

Fase 1 van het onderzoek is gestart met het maken van een **onderbouwde afweging tussen twee types van systemen**: een lokaal systeem en een gebiedsdekkende kilometerheffing. Het weerhouden type van systeem zou dan vervolgens in fase 2 van het onderzoek verder in detail uitgewerkt worden.

Een **lokale heffing** betreft een wegenheffing die in een bepaalde zone geheven wordt. Dit kan bv een zoneheffing of een cordonheffing zijn of een slimme kilometerheffing (louter in de betreffende zone, niet in heel Vlaanderen). Een zone kan bv. een deel van een weg zijn, het grondgebied van een gemeente of het grondgebied van meer dan één gemeente. Onder zoneheffing wordt het heffingssysteem begrepen waarbij een bepaalde zone wordt afgebakend en men een bedrag betaalt bij verplaatsingen in dit gebied, ongeacht of deze binnen of buiten het gebied aanvangen. Onder cordonheffing wordt het heffingssysteem begrepen waarbij men betaalt per passage van een bepaald cordon. De heffing kan alleen ingaand, enkel uitgaand of in beide richtingen aangerekend worden. Ook een combinatie van meerdere cordons is mogelijk.

Een **gebiedsdekkende kilometerheffing** is een heffing die toegepast wordt op het hele Vlaamse wegennet<sup>22</sup>, en waarbij de gebruiker betaalt per kilometer. Deze gebiedsdekkende kilometerheffing zou "slim" gemaakt kunnen worden. Dit laat toe om de tarieven te laten variëren, afhankelijk van bijvoorbeeld: het tijdstip waarop men rijdt, de plaats waar men rijdt, de milieukeurmerken van het voertuig waarmee men rijdt en de richting waarin men rijdt. Een rit tijdens de spits zou dan bijvoorbeeld duurder kunnen zijn dan een rit buiten de spits. Hierbij kan op een deel van de wegen, tijdens een specifieke periode of op een specifieke plaats een nultarief gelden. D.w.z. dat een gebiedsdekkende kilometerheffing zo vorm gegeven kan worden dat ze herleid wordt tot een lokale heffing..

Bij de analyse in fase 1 is gebruik gemaakt van een raamwerk: het afwegingskader. Het afwegingskader bestaat uit 8 categorieën en 61 elementen die, op basis van de resultaten van de analyses in het onderzoek, zijn beoordeeld en afgewogen tegenover elkaar.

Deze afweging beschouwde daarbij in eerste instantie de mate waarin de **drie vooropgestelde doelstellingen** van de Vlaamse overheid worden bereikt (nl. reduceren van de congestie, toepassing van het principe "de gebruiker betaalt" en internaliseren van externe kosten).

Hiervoor werden voornamelijk kwantitatieve analyses uitgevoerd waarvoor er **twee verkeersmodellen** werden ingezet: het TREMOVE Vlaanderen model en het strategische personenmodel Vlaanderen (spm Vla versie 4.1.1) van het Departement MOW. De berekeningen gebeurden voor het referentiejaar 2013 (waarbij er wel rekening wordt gehouden met de kilometerheffing voor de vrachtwagens). De concrete doorrekening gebeurde aan de hand van een aantal **scenario's**. Deze werden zo gekozen dat de kenmerken van de beide systemen van wegenheffing (lokaal en gebiedsdekkend) kunnen vergeleken worden:

- Een gedifferentieerde kilometerheffing op alle wegen in heel Vlaanderen, met een onderscheid tussen de zone in en rond Antwerpen (binnen R11 en Schelde) en de rest van Vlaanderen
  - o Differentiatie volgens wegtype, spits/dal en voertuigtype

---

<sup>22</sup> Het gaat hierbij om bijna 1.000 kilometer snelwegen, 6.000 kilometer andere gewestwegen en 64.000 kilometer lokale wegen.

- 40 % toeslag in de zone in en rond Antwerpen
- Een gedifferentieerde kilometerheffing op Viapass-wegen (wegennet met een tarief > 0 voor de vrachtwagens > 3,5 ton) in Vlaanderen
  - Differentiatie volgens spits/dal en voertuigtype
- Een afstandsgebaseerde zonale heffing in Antwerpen (binnen R11 en Schelde), Gent (binnen R4 en N424 en N456) en de Vlaamse Rand
  - Differentiatie volgens wegtype, spits/dal en voertuigtype
  - Het tarief houdt een 40 % toeslag in voor de drie deelzones
- Een dubbele cordonheffing in Antwerpen met als buitencordon R11 en Schelde, en als binnen-cordon R1
  - Gebaseerd op gelijkaardige tarieven per kilometer als in vorig scenario omgerekend naar een cordonheffing op basis van een gemiddelde afgelegde afstand van 30 kilometer per dag gedurende 2,65 trips
  - Differentiatie volgens spits/dal en voertuigtype

Het tarief werd in alle scenario's gedifferentieerd naar spits- en daluren. De transporteconomische literatuur geeft immers aan dat een dergelijke differentiatie gewenst is als men de congestieproblematiek wil aanpakken.

In elk van de scenario's werd er verondersteld dat er in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geen wegenheffing geldt voor de in deze studie onderzochte voertuigen.

De overige transportbelastingen, inclusief de jaarlijkse verkeersbelasting en de belasting op de inverkeerstelling, werden in de doorrekeningen behouden op het niveau van het referentiejaar 2013. In de analyse werd voor elk van de scenario's de impact op de inkomsten van de wegenheffing onderzocht, maar werd niet uitgegaan van een beperkte of ruimere taxshift. .

Daarnaast waren ook de **“kosten van het heffingssysteem en systeem voor handhaving”** een determinerend aspect.

De overige elementen uit het afwegingskader, waaronder de **juridische overwegingen, technologische overwegingen, overwegingen inzake het marktmodel en inzake het maatschappelijk draagvlak**, bleken minder doorslaggevend te zijn bij de afweging tussen de twee types van systemen. Dit wordt verklaard doordat:

- de onderzochte elementen geen eenduidige of eerder kleine invloed op de bijhorende doelstelling/randvoorwaarde tot gevolg hebben,
- de invloeden niet exclusief samenhangen met één van beide types systemen, maar bv. eerder gerelateerd zijn aan de gebruikte technologie,
- etc.

Dit wil niet betekenen dat deze elementen uit het afwegingskader niet belangrijk zouden zijn. Zo zijn een deel van de afwegingselementen beduidend positiever of negatiever in functie van de gebruikte technologie (en de gebruikte technologie is verbonden met de manier waarop het wegenheffingssysteem wordt uitgewerkt). Hieronder worden alvast enkele doorslaggevende elementen vermeld waarvan in het verdere onderzoek in fase 2 bijzondere aandacht geschonken moest worden.



De conclusies van de analyse in fase 1 zijn<sup>23</sup>:

### 1) Effecten op de congestie

De modelsimulaties tonen aan dat **de effecten op de doorstroming potentieel het grootst zijn bij een gebiedsdekkende kilometerheffing.**

Een eerste onderzochte indicator voor het effect op de doorstroming is het aantal kilometer dat wordt afgelegd op wegen in het hoofdwegennet met een intensiteit/capaciteitsverhouding groter dan 80%. Dat zijn hoofdwegen met een hoge verzadigingsgraad en filegevoeligheid. Met behulp van de strategische personenmodellen Vlaanderen (versie 4.1.1) van het Departement MOW werd berekend dat het effect op het aandeel van de kilometers door personenauto-equivalenten op deze drukbezette wegen duidelijk het grootst is in de twee gebiedsdekkende scenario's die werden geanalyseerd. Voor een gemiddeld etmaal voor een werkweekdag wordt het aandeel nl. meer dan gehalveerd van 6,2 % naar 2,7 %. In het scenario met een kilometerheffing in de deelzones Gent, Antwerpen en de Vlaamse Rand daalt het aandeel van de kilometers op drukbezette hoofdwegen tot 3,7 % op etmaal-niveau. Het effect is het kleinst voor het lokale heffingsscenario (dubbele cordonheffing) dat enkel betrekking heeft op de stadsregio Antwerpen.

Andere indicatoren voor de effecten op de doorstroming zijn de reistijd of verliestijd per gereden kilometer. Beide indicatoren geven hetzelfde beeld. Indien men het effect van de wegenheffingen op de gemiddelde reistijd per kilometer bekijkt, dan stellen de verkeersmodellen de grootste effecten vast in de gebiedsdekkende scenario's, op het hoofdwegennet en tijdens de spitsuren. In de analyse met de strategische personenmodellen Vlaanderen daalt de gemiddelde reistijd per kilometer van personenwagens op het hoofdwegennet in Vlaanderen het sterkst in het scenario met de gebiedsdekkende kilometerheffing op alle wegen in Vlaanderen: een daling met ongeveer 13 % in de ochtendspits en 7 % in de avondspits. Dit wordt gevolgd door het scenario met de gedifferentieerde kilometerheffing op Viapass-wegen met iets lagere, maar gelijkaardige effecten (daling met 12 % in de ochtendspits en 6 % in de avondspits), het scenario met de lokale kilometerheffing in de drie zones (daling met 11 % in de ochtendspits en 5 % in de avondspits) en het scenario met de dubbele cordonheffing in Antwerpen (daling met 4 % in de ochtendspits en 2 % in de avondspits). Ook in de analyse met het TRE-MOVE model (op jaarbasis in plaats van voor een werkweekdag) is de grootste verbetering te zien in het scenario met kilometerheffing op alle wegen: een daling van de reistijd op snelwegen tijdens de spitsuren met 10,3 %. De andere scenario's hebben daar respectievelijk een daling van 9,2 %, 6,3 % en 1,2 %.

In de interpretatie van alle resultaten van de dubbele cordonheffing rond Antwerpen moet er rekening mee gehouden worden dat het gemiddeld tarief per kilometer afgelegd in de deelzone Antwerpen in dat scenario ongeveer driemaal zo hoog is als in de scenario's met een kilometerheffing op alle wegen in die zone.

De strategische personenmodellen Vlaanderen geven ook meer detail op netwerkniveau. Voor de snelwegen stijgt de snelheid in de ochtendspits (8-9u) in de gebiedsdekkende scenario's op de meeste autosnelwegen met meer dan 5 kilometer/uur, terwijl dit op specifieke locaties in de buurt van Antwerpen, Brussel en Gent kan oplopen tot meer dan 25 kilometer/uur. Ook met de lokale wegenheffingen stijgt de snelheid op het hoofdwegennet, maar zijn de effecten meer lokaal waar te nemen. In het geval van de lokale kilometerheffing in de drie zones situeren de positieve effecten zich vooral rond Brussel, in iets minder mate rond Antwerpen en op de E17 in Gent. Met de cordonheffing rond Antwerpen situeren de effecten zich logischerwijze vooral rond Antwerpen, op een vergelijkbare manier als in het andere lokale scenario.

---

<sup>23</sup> De hieronder vermelde cijfers zijn gebaseerd op een eerste raming van de kosten en de tarieven die werden gehanteerd bij de doorrekeningen met de verkeersmodellen.

Ook in de avondspits (17-18u) zijn gelijkaardige veranderingen van de snelheid waar te nemen, maar deze zijn veel beperkter qua grootte. Voor de gebiedsdekkende scenario's ziet men ook een effect tijdens de rest van de dag, maar deze zijn nog meer beperkt qua grootte.

Bij de bepaling van de tarieven voor de gebiedsdekkende kilometerheffing moet de nodige aandacht worden besteed aan de bepaling van de tarieven voor de verschillende wegtypes. Indien de tarieven op het onderliggend wegennet relatief laag zijn ten opzichte van de snelwegen, kan het uiteindelijke effect op de gemiddelde snelheid op het hele netwerk laag zijn of zelfs negatief door een verschuiving van de gereden kilometers naar het onderliggend wegennet.

**De gebiedsdekkende systemen hebben een grotere impact op congestie dan de lokale systemen.** Lokale wegenheffingen kunnen wel relatief goed presteren voor deze doelstelling indien zij gericht zijn op een voldoende groot deel van de gebieden in Vlaanderen die geplaagd worden door congestie.

## 2) De toepassing van het principe “de gebruiker betaalt”

De doelstelling “de gebruiker betaalt” wordt het best bereikt in een **gebiedsdekkend systeem**, waar alle gereden kilometers van de in het onderzoek betrokken voertuigen onderworpen worden aan de wegenheffing. **Bij een lokale heffing is dit aandeel per definitie (veel) beperkter.** Bij de kilometerheffing op het Viapass netwerk omvat het aandeel van de beprijste kilometers in de totale autokilometers in Vlaanderen enkel de kilometers afgelegd op het hoofdwegennet (27 %) en bijkomend ook nog een klein deel van de kilometers op de gewestwegen. Bij de lokale kilometerheffing in de stadsregio's Antwerpen en Gent en de Vlaamse Rand is het aandeel van de beprijste kilometers in de totale autokilometers slechts 15,5 % en bij een cordonheffing in de stadregio van Antwerpen bedraagt het 3,5 %. Voor de berekening van de percentages is er rekening gehouden met de reactie van de weggebruikers op de wegenheffingen.

## 3) Internaliseren van externe kosten (“de vervuiler betaalt”)

**De gebiedsdekkende scenario's leiden tot een merkbaar grotere daling van de emissies van broeikasgassen en luchtverontreinigende pollutanten, met de grootste daling bij een kilometerheffing op alle wegen.** De belangrijkste reden hiervoor is de sterkere daling van het aantal voertuig-kilometer dan bij een lokale heffing.

Omdat een lokale heffing slechts een beperkt gedeelte van de gereden kilometers bereikt, kan er nooit sprake zijn van een volledige internalisering van externe kosten. Wanneer men de lokale heffing focust op de belangrijkste congestiegebieden, en de zones met de hoogste bevolkingsdichtheid (zodat een impact op de luchtkwaliteit en geluidshinder een grotere baat heeft), kan echter al een significant deel van de internalisatie bereikt worden. Hoe meer zones / hoe groter de zone, hoe beter. Voor broeikasgassen speelt de locatie geen rol en heeft een gebiedsdekkende heffing het grootste effect omdat de daling van het aantal gereden kilometers dan het grootste is.

Ook is het erg belangrijk om de wegenheffing correct af te stemmen op de te internaliseren externe kosten. Dat betekent minstens een differentiatie naar tijd (congestie, geluid), plaats (geluid, luchtverontreiniging, congestie) en voertuigtype (geluid, luchtverontreiniging, uitstoot van broeikasgassen). **Een cordonheffing of zoneheffing zal de externe kosten dus minder internaliseren dan een gedifferentieerde kilometerheffing** (bij gelijke gemiddelde tarieven).

**Een gebiedsdekkende kilometerheffing scoort op dit criterium beter dan een lokale wegenheffing.** Alle gereden kilometers worden beprijd. Wanneer men de kilometerheffing op alle

wegen invoert en de tarieven maximaal differentieert naar plaats, tijd en voertuigtype kan in theorie een goede internalisatie verkregen worden. Ook wanneer men slechts een gedeelte van het wegennet beprijst, kan een significant deel van de internalisatie gebeuren wanneer men ervoor zorgt dat net die wegen worden meegenomen met de meeste congestie (hoogste externe kosten), en men de tarieven aanpast (verhoogt) aan het ontbrekende onbeprijste deel van de rit. De internalisatie zal hier echter minder optimaal zijn.

#### 4) Kosten van het heffingssysteem en het systeem voor handhaving

Hoewel de kosten van het systeem sterk afhangen van de gekozen technologie, kan in het algemeen gesteld worden dat een **gebiedsdekkende kilometerheffing in absolute bedragen duurder is dan een lokale heffing** omwille van de grote schaal, maar **per gereden kilometer toch de goedkopere oplossing is**.

De **kosten per kilometer**<sup>24</sup> voor een gebiedsdekkende kilometerheffing (incl. handhaving) op basis van GNSS (Global Navigation Satellite System) liggen rond de 0,6-1,3 eurocent/kilometer, afhankelijk van de grootte van het netwerk (hoe kleiner het netwerk, hoe hoger de kosten/kilometer). Voor een lokale kilometerheffing op basis van GNSS liggen de kosten tussen de 0,9 en 4,2 eurocent/kilometer. De verschillen worden verklaard door het relatief grote aantal gebruikers (met een registratie-eenheid) en beperkt aantal gereden kilometers bij een heffing in een kleiner gebied (hoe groter, hoe duurder). Een ANPR-oplossing (Automatic Number Plate Recognition) is in het algemeen het goedkoopste bij een lokale wegenheffing (incl. handhaving), met 1,1 tot 2,8 eurocent/kilometer, afhankelijk van type (cordon, zone, kilometerheffing) en grootte van het gebied. Bij een lokale heffing in een groot gebied wordt ANPR weer relatief duurder dan GNSS omwille van het hogere aantal ANPR camera's.

Hieronder worden nog enkele belangrijke randbemerkingen meegegeven:

- De vernoemde kosten zijn steeds inclusief handhavingskosten, die 6% tot 16% van de kosten uitmaken, afhankelijk van de grootte van het gebied en het type van de heffing (bij GNSS systemen liggen de kosten hoger dan bij ANPR systemen).
- Het is belangrijk om te duiden dat de genoemde kosten abstractie maken van wie de kost draagt (gebruikers, marktspelers of overheid). Men acht het weinig waarschijnlijk dat er voldoende terugverdienmodellen kunnen worden ontwikkeld die (EETS)-providers (European Electronic Toll Service-providers) zal toelaten om de kosten van bijvoorbeeld registratie-eenheden te absorberen indien zij deze kosten moeten dragen. In dat geval is het daardoor zeer waarschijnlijk dat (EETS)-providers een groot deel van **de kosten zullen doorrekenen aan het Vlaams Gewest (en/of de gebruiker)**.
- Hier kan ook verwezen worden naar de **toekomstbestendigheid van de gebruikte technologieën**. Er zijn namelijk heel wat ontwikkelingen aan de gang, die mogelijks de kostprijs van een GNSS-gebaseerd systeem zouden kunnen drukken (bv. smartphones met apps, mobility-as-a-service, 'bring your own data', etc.), maar waarvan de technologische haalbaarheid op korte termijn niet kan bevestigd worden.

#### 5) Inkomsten van het heffingssysteem

De **bruto inkomsten uit de wegenheffing voor de Vlaamse overheid zijn het hoogst bij een gebiedsdekkend systeem**, en het laagst bij de bestudeerde cordonheffing. Ook de netto inkomsten, na aftrek van de systeemkosten, zijn het hoogst in geval van een gebiedsdekkend systeem. Hierbij is nog geen rekening gehouden met het mogelijk gebruik van de inkomsten voor investeringen en/of flankerend beleid.

---

<sup>24</sup> De kosten per kilometer zijn berekend op basis van investeringskosten (met de nodige afschrijvingstermijnen) en jaarlijkse operationele kosten. Deze kosten worden vervolgens per gereden betolde kilometer gedeeld.

De bruto-inkomsten zijn het hoogst bij de gebiedsdekkende kilometerheffing op alle wegen. Bij een kilometerheffing op de Viapass-wegen bedragen ze 45 % tot 51 % van dat bedrag. Voor de kilometerheffing in de drie deelzones (Antwerpen, Gent en Vlaamse Rand) bedragen de inkomsten slechts een kwart van het bedrag van de kilometerheffing op alle wegen. Voor de cordonheffing zijn de inkomsten van de wegenheffing het laagst.

Door de lagere bruto opbrengsten bij een lokale wegenheffing, zijn er, na aftrek van de systeemkosten, minder opties om flankerende maatregelen te realiseren dan bij een gebiedsdekkende kilometerheffing.

Het bedrag dat door weggebruikers van buiten Vlaanderen wordt betaald, is het hoogst bij de gebiedsdekkende kilometerheffing en het laagst bij de bestudeerde cordonheffing. Bij de gebiedsdekkende kilometerheffing op alle wegen staan zij in voor 16 % van de totale uitgaven aan de wegenheffing. Wanneer er enkel een heffing op het Viapass netwerk wordt toegepast dragen zij 27 % bij aan de totale inkomsten van de wegenheffing. In het lokale scenario in de deelzones Antwerpen, Gent en de Vlaamse Rand betalen zij ongeveer 31 % van het totale bedrag en bij de cordonheffing in het Antwerpse ongeveer 8 %.

**Samengevat, kon uit het globale afwegingskader afgeleid worden dat een gebiedsdekkende kilometerheffing het meest aangewezen systeem is waarop het vervolg van het onderzoek zich kon richten.**

## 4 Toetsing tariefzetting bij een gebiedsdekkende kilometerheffing aan de beleidsdoelstellingen

Op basis van de aanbevelingen uit fase 1, werd in fase 2 dieper ingegaan op een gebiedsdekkend systeem. Een dergelijk systeem zou een primair en een secundair systeem bevatten.

- Het primair systeem maakt gebruik van plaatsbepaling als middel voor het bepalen van een verplaatsing. Dit kan bv. d.m.v. GNSS-plaatsbepaling, camera's, e.a.
- Een secundair systeem is een heffingssysteem waarmee weggebruikers kunnen betalen voor het gebruik van het tolnetwerk indien zij het primaire systeem niet kunnen of willen gebruiken.

Het primair systeem betreft het voorkeurssysteem, waarbij naar een maximaal gebruik van dit systeem gestreefd wordt. Omdat er jaarlijks echter enkele miljoenen occasionele gebruikers worden verwacht, is het de moeite om zoveel mogelijk te investeren in het gebruiksgemak van deze gebruikers, o.a. door het aanbieden van een eenvoudig primair systeem, maar ook door het voorzien van een secundair systeem. Dit werd bevestigd in de marktconsultatie<sup>25</sup> die in het kader van dit onderzoek werd uitgevoerd.

En welk secundair systeem?

- Een secundair systeem als **volwaardige wegneffingssysteem**, toegankelijk voor alle gebruikers wanneer ze dit wensen, zoveel ze dit wensen. (deze optie lijkt het meest opportuun)
- Een systeem waarbij de gebruiker die niet gebruik heeft gemaakt van het primair systeem van wegneffing zich regulariseert. Deze **regularisatie** kan bv. beperkt worden in de tijd. Bij deze optie wordt het secundair systeem niet als systeem van wegneffing aanzien, maar als regularisatiesysteem.

Voorliggend hoofdstuk beschrijft de tariefzetting voor het primair systeem in een gebiedsdekkende kilometerheffing. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op het secundair systeem, de handhaving en de boetes. Zie hoofdstuk 5, 6, 8 en 10 voor een beschrijving van de technologische, organisatorische en juridische aspecten van deze systemen.

### 4.1 Inleiding en methode

Met de wegneffing streeft de Vlaamse overheid in haar conceptnota drie doelstellingen na: het reduceren van de congestie, het toepassen van het principe "de gebruiker betaalt" en het internaliseren van externe kosten. Hier wordt op een kwalitatieve manier geanalyseerd hoe de tariefzetting kan bijdragen tot het realiseren van deze doelstellingen. Dit is gebaseerd op verschillende tariefscenario's die in fase 2 werden doorgerekend met de verkeersmodellen.

Verschiedende invullingen van een wegneffing zijn met elkaar vergeleken. Hiertoe zijn meerdere scenario's doorgerekend die specifiek gekozen werden om de effecten van de verschillende invullingen in beeld te brengen. De onderzochte tariefscenario's zijn geen voorafname op de heffing die zou gelden bij een eventuele implementatie van een wegneffing. Het doel is enkel om effecten van een specifieke invulling te kunnen onderzoeken. In alle tariefscenario's wordt verondersteld dat de jaarlijkse

---

<sup>25</sup> Marktconsultatie wegneffing in januari 2019.

verkeersbelasting (JVB) en de belasting op de inverkeerstelling (BIV) worden geminimaliseerd (tot 0 euro)<sup>26</sup>.

#### 4.1.1 Analysemethode

Voor de modelmatige analyse werden twee verkeersmodellen ingezet:

- het REMOVE model
- de strategische personenmodellen Vlaanderen (spm Vla versie 4.1.1).

De effecten van de wegenheffing zijn bepaald voor het jaar 2030 ten opzichte van de referentiesituatie voor dat jaar waarin er geen wegenheffing geldt voor de lichte voertuigen. In alle doorrekeningen is er rekening gehouden met de bestaande kilometerheffing voor vrachtwagens. Het referentiejaar 2030 is geen voorafname op een eventuele invoeringsdatum.

In het REMOVE model werd de wegenheffing opgelegd aan personenwagens, minibussen, bestelwagens en motorfietsen. In de strategische personenmodellen werd de wegenheffing opgelegd aan de categorie personenwagens (die ook een deel van de bestelwagens omvat). De resultaten zijn dus te interpreteren in dit licht.

Het is belangrijk om aan te geven dat de twee verkeersmodellen waarmee de tariefsscenario's werden doorgerekend elk hun eigen kenmerken hebben. Bij de interpretatie van de resultaten dient men steeds in het achterhoofd te houden wat de modellen wél en niet mee opnemen. Ook gaan de twee modellen op een verschillende manier om met veranderingen van de vaste transportbelastingen, zoals de minimalisering van de belasting op inverkeerstelling (BIV) en jaarlijkse verkeersbelasting (JVB). Dat leidt ertoe dat de strategische personenmodellen grotere effecten rapporteren op de voertuigkilometers, reizigerskilometers en doorstroming dan het REMOVE model.

De resultaten van de twee modellen kunnen daarom moeilijk rechtstreeks met elkaar vergeleken worden. Omdat elk van de modellen zijn sterke en zwakke punten heeft, worden de resultaten hier voor beide modellen gerapporteerd en de verschillende scenario's worden binnen dezelfde modelbenadering met elkaar vergeleken.

#### 4.1.2 Scope

Volgend uit de conclusies van fase 1, is er in deze analyses vanuit gegaan dat het heffingsplichtig wegennet in principe gebiedsdekkend is en het ganse Vlaamse wegennet omvat. Het gaat om bijna 1 000 kilometer snelwegen, 6 000 kilometer andere gewestwegen en 64 000 kilometer lokale wegen.

Er zijn twee sets van opties voor een wegenheffing bekeken:

- Wegenheffingen met een beperkte taxshift
- Wegenheffingen met een ruimere taxshift

---

<sup>26</sup> Inclusief de delving van de gemeentelijke opdecim en de minimalisering van de aanvullende verkeersbelasting voor LPG-voertuigen. Deze twee elementen worden steeds mee opgenomen in de doorrekeningen met de verkeersmodellen en economische modellen, ook in de gevallen waarbij dit niet expliciet vermeld wordt.

Wat betreft de behandeling van de aanvullende verkeersbelasting voor LPG-voertuigen adviseert de juridische analyse om deze belasting te laten bestaan. Het minimaliseren ervan is volgens die analyse niet onmogelijk, maar niet voor de hand liggend.

In 2017 reden 0,3% van de 3,5 miljoen personenwagens in Vlaanderen op LPG, volgens de transportdatabank van het Federaal Planbureau. De hypothese over de behandeling van de aanvullende verkeersbelasting heeft implicaties voor de kleine groep LPG-voertuigen zelf, maar geen consequenties voor de algemene conclusies in dit hoofdstuk of sociaal-economische analyse die in hoofdstuk 9 van dit rapport wordt besproken.

### *Wegenheffingen met een beperkte taxshift*

De meeste scenario's gaan uit van een beperkte taxshift, waarbij een belastingverschuiving plaatsvindt van de vaste verkeersbelastingen naar een gebiedsdekkende kilometerheffing. Onder deze belastingverschuiving wordt verstaan dat de jaarlijkse verkeersbelasting (JVB) en de belasting op de inverkeerstelling (BIV) geminimaliseerd worden en vervangen door een gebiedsdekkende kilometerheffing. Dit is voor de Vlaamse overheid een ontvangstneutrale operatie, wat betekent dat het geheel van de inkomsten van de wegenheffing de derving van inkomsten uit het minimaliseren van de BIV en de JVB (tot 0 euro)<sup>27</sup> dekt, evenals de systeemkosten.

### *Wegenheffingen met ruimere taxshift*

Enkele scenario's laten een ruimere taxshift toe: naast de belastingverschuiving van de vaste verkeersbelastingen naar een gebiedsdekkende kilometerheffing en de dekking van de systeemkosten, vloeien de opbrengsten van de wegenheffing terug naar de burger via bijkomende maatregelen. Ook deze scenario's zijn ontvangstneutraal voor de overheid.

#### **4.1.3 Tariefmethodologie**

Binnen elke set van opties werden diverse scenario's bekeken. In totaal zijn een tiental scenario's door gerekend met twee verschillende verkeersmodellen (zie hoger).

De onderzochte tariefscenario's differentiëren de wegenheffing in de meeste gevallen in functie van

- het voertuigtype – auto, minibus, bestelwagen en motorfiets<sup>28</sup>
- de milieuklasse van het voertuig – naar brandstoftype en euroklasse<sup>29</sup>
- het wegtype – hoofdwegen, gewestwegen en lokale wegen
- de locatie waar men rijdt – in een grote of kleine congestiegevoelige zone<sup>30</sup>, of daarbuiten
- het tijdstip – tijdens een korte (5u) of lange (8u) spitsperiode, of tijdens de daluren<sup>31</sup>

Sommige scenario's namen een aspect zeer specifiek mee, of net niet. Vooral voor de laatste 2 punten (locatie en tijdstip) werden een aantal varianten onderzocht. Volgende scenario's werden bij de berekeningen gebruikt:

---

<sup>27</sup> Inclusief de delving van de gemeentelijke opdecim en de minimalisering van de aanvullende verkeersbelasting voor LPG-voertuigen. Deze twee elementen worden steeds mee opgenomen in de doorrekeningen met de verkeersmodellen en economische modellen, ook in de gevallen waarbij dit niet expliciet vermeld wordt.

<sup>28</sup> In de doorrekeningen wordt geen wegenheffing opgenomen voor autocars en bussen.

<sup>29</sup> Merk op dat er per voertuigtype geen differentiatie is opgenomen volgens de CO<sub>2</sub>-uitstoot, de externe CO<sub>2</sub> kosten worden voor alle voertuigen van hetzelfde type op éénzelfde manier door gerekend. Er werd een mogelijke indeling uitgewerkt met drie klassen, maar de gebruikte modellen lieten niet toe om dit verder mee te nemen in de analyses. Bij de eventuele invoering van een wegenheffing moet nagegaan worden wat de definitieve richtlijnen hierover zijn bij de herziening van de Europese Tolrichtlijn. Merk ook op dat de huidige brandstofbelastingen de CO<sub>2</sub>-kosten reeds impliciet aanrekenen (OECD, Taxing Energy Use 2018).

<sup>30</sup> Kleine congestiezone: zone in en rond Antwerpen en Gent, en Vlaamse Rand. Grote congestiezone: Antwerpen, Gent, de Vlaamse Rand en de gehele zone daartussen.

<sup>31</sup> De korte spitsperiode bestrijkt de periode van 7u tot 9u in de ochtendspits en van 16u tot 19u in de avondspits. De lange spitsperiode bestrijkt de uren van 6u tot 10u in de ochtendspits en van 15u tot 19u in de avondspits

Budget-neutraal?	Congestie-gevoelige zone	Definitie spits	Andere kenmerken
Ja	Groot	nvt	Geen differentiatie spits/dal
Ja	Klein	Kort	
		Lang	
		Kort	nultarief tijdens dalperiode
Ja	Groot	Kort	
		Kort	nultarief tijdens dalperiode
Neen	Groot	Kort	Excl. infrastructuurkosten
		Kort	Incl. infrastructuurkosten
		Lang	Incl. infrastructuurkosten

Het scenario met hetzelfde tarief in de spits- en daluren werd opgenomen om te kunnen duiden wat het effect is van een wegenheffing zonder differentiatie naar tijdstip.

Met de scenario's met een beperkte taxshift met een kleine congestiezone wordt nagegaan hoe doeltreffend een wegenheffing met een beperkte taxshift kan zijn indien men voor de congestiezone enkel de zones met de meeste congestie opneemt in plaats van een grotere congestiezone. Tevens worden zo eventuele randeffecten aan de zone onderzocht.

Bij de implementatie van de wegenheffing is het belangrijk om uit te gaan van transparante, verstaanbare en eenvoudige tarieven.

#### 4.1.4 Tariefopbouw

De tariefopbouw is best gelijkaardig voor de verschillende voertuigtypes die worden onderworpen aan de wegenheffing. Dat zorgt voor een eerlijke verhouding van de tarieven van de voertuigtypes t.o.v. elkaar.

Er wordt geen starterskost<sup>32</sup> opgenomen in de scenario's. Deze extra modaliteit maakt het systeem ingewikkelder voor de weggebruikers en kan negatieve implicaties hebben voor het draagvlak. Indien men bij een eventuele implementatie van een wegenheffing toch zou overwegen een starterskost op te nemen, wordt het advies gegeven om zeker ook de implicaties voor het draagvlak nader te onderzoeken.

#### Scenario's met ruimere taxshift

In de scenario's met 'ruimere taxshift' bestaat het **tarief per kilometer** uit de volgende componenten, per voertuigtype, milieuklasse, wegtype, locatie en tijdstip:

- De infrastructuurkosten (enkel in bepaalde scenario's)
- De systeemkosten
- De kosten van geluidshinder
- De kosten van de uitstoot van broeikasgassen

<sup>32</sup> Een dergelijke starterskost kan de vorm aannemen van een minimum bedrag per verplaatsing, een vaste kost bij de start van een rit of een hogere heffing voor de eerste X afgelegde kilometers.



- De kosten van de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen
- De marginale externe congestiekost in het nieuwe verkeersevenwicht met wegenheffing
- Een correctie voor reeds betaalde variabele belastingen, met name de accijnzen op brandstof

Het invoeren van een wegenheffing heeft een effect op de keuzes die de transportgebruikers maken. De marginale externe congestiekosten mét een wegenheffing zullen dus verschillend zijn van die zonder wegenheffing. Het is bijgevolg niet aangewezen om het huidige niveau van de marginale externe congestiekost op te nemen in de tariefbepaling. De tarieven werden daarom iteratief berekend aan de hand van een verkeersmodel, rekening houdend met de gedragsverandering van de transportgebruikers. Het uiteindelijke tarief reflecteert de congestiekosten in het nieuwe evenwicht mét wegenheffing, naast de overige tariefcomponenten die hierboven zijn weergegeven.

Het aanrekenen van een infrastructuurheffing is (meer) voor de hand liggend, omdat dit gaat om het terugverdienen van de infrastructuurkosten. Weliswaar dienen voor deze heffing overeenkomstig de Tolrichtlijn diverse voorwaarden en modaliteiten nageleefd te worden, maar de heffing kan op elke weg en voor elke periode aangerekend worden<sup>33</sup>. Een congestieheffing mag daarentegen enkel worden toegepast op de wegvakken waar geregeld congestie optreedt en alleen gedurende de perioden waarin dat doorgaans het geval is. De mogelijkheid voor een congestieheffing is dus beperkter i.v.t. de infrastructuurheffing. Voorts is het op basis van het voorstel tot wijziging van de Tolrichtlijn onduidelijk of een congestieheffing en externekostenheffing mogelijk zijn zonder infrastructuurheffing.

### *Scenario's met een beperkte taxshift*

In de scenario's met beperkte taxshift worden de tarieven van de scenario's met een ruimere taxshift herschaald zodat de inkomsten van de kilometerheffing de derving van inkomsten uit het minimaliseren van de BIV en de JVB (tot 0 euro) dekken, evenals de systeemkosten. Hierbij wordt rekening gehouden met de kenmerken van de scenario's, met name: de grootte van de congestiezone, of er een differentiatie is tussen spits en dal, en of het effect op de congestie wordt gemaximaliseerd of niet. De herschaling houdt ook rekening met het effect van de wegenheffing op de congestie waardoor de herschaling verschilt per wegtype en zone.

### *Gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel*

Doordat de wegenheffing in principe op alle wegen zal toegepast worden en dit voor alle voertuigen die aan de wegenheffing onderworpen zijn, is het risico op een ongelijke behandeling bij voorbaat beperkt, maar het is niet onbestaande.

De juridische analyse geeft aan dat elke tariefdiversificatie – per voertuig (cfr. milieukeurmerken), weg (cfr. type), tijdstip (cfr. spits of dal), niveau van congestie etc. – op een pertinente manier moet worden onderbouwd, met een redelijke verantwoording in het licht van de aard en de doel(stellingen) van de wegenheffing. Dit geldt tevens voor eventuele vrijstellingen of uitzonderingen op het materieel toepassingsgebied van de wegenheffing alsook voor kortingen of andere verminderingen in het aanrekenen van de wegenheffing, in zoverre deze – bijvoorbeeld om beleidsmatige redenen – beoogd zouden worden. Een correcte onderbouwing is tevens noodzakelijk voor het draagvlak.

Het is bijgevolg aangewezen om de complexiteit van de tariefdiversificatie alsook de vrijstellingen/ uitzonderingen en kortingen op de wegenheffing te beperken (en te verantwoorden). Elke vrijstelling/ uitzondering dreigt immers enerzijds afbreuk te doen aan de doelstellingen en de gewenste effecten van de wegenheffing (en hun juridische relevantie) en kan anderzijds dienen als precedent voor een nieuwe vrijstelling/ uitzondering.

<sup>33</sup> Zie artikel 7ter en 7septies voorstel gewijzigde Tolrichtlijn.

Het invoeren van één grote aaneengesloten congestiezone is een juridisch delicate oefening. De idee om te werken met één grote afgebakende zone, waarin op bepaalde tijdstippen voor elke weg binnen die zone een verhoogd tarief zou gelden bij wijze van congestieheffing/toeslag op de infrastructuurheffing, is niet voor de hand liggend. Dit zal immers resulteren in een congestieheffing/toeslag op wegen waar (bijna) nooit congestie optreedt. Zulk aaneengesloten congestiezone lijkt juridisch slechts mogelijk indien voor het geheel van de wegen binnen de zone verkeerskundig kan worden aangetoond dat er hetzij congestie is, hetzij een risico is van verschuiving van congestie naar die weg indien op andere wegen een congestieheffing/toeslag wordt toegepast. Dit laatste aspect is de reden waarom in de scenario's vanuit verkeerskundig oogpunt voor aaneengesloten congestiezones werd gekozen.

### Tarieven

Met het REMOVE model werden de optimale tarieven van de verschillende scenario's bepaald. Dat gebeurde met behulp van een iteratieve procedure, waarbij uitgegaan werd van het specifiek budgettair kader van de verschillende scenario's en de doelstellingen die men wil bereiken. De iteratiemethode houdt er rekening mee dat het invoeren van een wegenheffing een effect heeft op de keuzes die de transportgebruikers maken en dat de marginale externe congestiekost in de situatie mét wegenheffing verschillend zal zijn van die in de situatie zonder wegenheffing. Hiermee wordt verzekerd dat de tariefbepaling gebeurt op basis van het congestieniveau in het nieuwe evenwicht mét wegenheffing.

De berekende tarieven situeren zich tussen 0,8 eurocent/kilometer en 20,4 eurocent/kilometer over al de scenario's heen, afhankelijk van de plaats en het tijdstip dat er gereden wordt (geen rekening houdende met de nultarieven). Voor de meeste wegtypes, tijdstippen en locaties liggen de tarieven in de **scenario's met een beperkte taxshift** lager dan in de scenario's met ruimere taxshift (tot 84%, afhankelijk van het scenario), met uitzondering van een aantal gevallen in de scenario's die enkel een spitstarief aanrekenen.

Binnen het kader van de beperkte taxshift geven de simulaties aan dat men de beste resultaten voor congestie bekommt indien men enkel een heffing oplegt in de spits, en dus een **nultarief hanteert tijdens de dalperiode**. Ook buiten de congestiezone wordt er in dit geval een heffing aangerekend in de spits, maar aan een lager tarief dan in de congestiezone. De spitstarieven zijn dan hoog, en vergelijkbaar (en soms zelfs hoger) met die in het scenario met ruimere taxshift met de hoogste opbrengsten.

Er dient opgemerkt te worden dat een wegenheffing die enkel tijdens de spitsperiode geldt, niet tegemoetkomt aan de principes "de gebruiker betaalt" en "internalisatie van de externe kosten" tijdens de dalperiode aangezien er dan een nultarief geldt.

Indien er in de scenario's met een beperkte taxshift geopteerd wordt om **niet enkel in de spits een wegenheffing in te voeren, maar ook tijdens de dalperiode** waarbij de tarieven verschillen tussen spits en dal, zakt het tarief tijdens de spitsperiode (met 34 tot 51%, afhankelijk van de grootte van de congestiezone, het wegtype en de plaats). Zonder de herschaling van de tarieven zou men immers meer middelen ontvangen dan wat nodig is voor een beperkte taxshift.

Over al de scenario's heen liggen de tarieven in de dalperiode gemiddeld 62 % lager dan in de spitsperiode.

Door **de lengte van de spits** te verlengen, dalen de spitstarieven (tot 20 %), waarbij deze daling meer uitgesproken is in de congestiezone dan buiten de congestiezone. Ook tijdens de daluren dalen de tarieven in dezelfde mate. De lagere tarieven zijn het gevolg van twee redenen. Ten eerste worden er met een lange spits meer kilometers gereden in de duurdere spitsperiode. Met dezelfde tarieven als bij een korte spits zou men meer middelen ontvangen dan wat nodig is voor een beperkte taxshift. Ten tweede daalt in het geval van een langere spits de gemiddelde ernst van de files zowel in de spits- als dalperiode.

Indien de tarieven **niet differentiëren tussen de spits- en daluren** wordt de congestie enkel op een beperkte manier aangepakt door een differentiatie tussen de congestiezone en de rest van Vlaanderen. De tarieven in de congestiezone zijn dan 1,9 tot 2,3 keer zo hoog als erbuiten. Per zone liggen de tarieven doorgaans tussen de spits- en daltarieven die gelden als er wel een differentiatie mogelijk is. Het tarief is tot 70 % lager dan het tarief gehanteerd in de spitsperiode en kan tot 5 keer hoger zijn dan de daltarieven.

In zo goed als alle gevallen zijn de tarieven in de **congestiezone** hoger dan buiten de congestiezone.

In de spitsperiode zijn de tarieven buiten de congestiezone zo'n 30 tot 70% lager dan in de congestiezone (afhankelijk van het scenario), met een gemiddelde van 50% over al de scenario's. In de dalperiode zijn de tarieven buiten de congestiezone tot 60% lager, met een gemiddelde van 25% over al de scenario's met een positief daltarief. De verschillen in tarieven tussen de congestiezone en erbuiten zijn dus groter in de spits dan in de daluren.

Bij een **kleinere congestiezone** zijn er in het scenario met beperkte taxshift hogere spitstarieven dan met een grotere zone, zowel in de congestiezone (tot 55 % hoger) als erbuiten (tot 120 % hoger), maar niet op de hoofdwegen in de congestiezone. Met een kleinere congestiezone is zowel binnen als buiten de congestiezone de congestieproblematiek nl. gemiddeld groter. Ook gelden de duurdere spitstarieven met een grote zone voor een groter aantal kilometer, waardoor de tarieven moeten dalen indien men de opbrengsten die nodig zijn voor een beperkte taxshift niet wil overstijgen.

Op het **hoofdwegennet** zijn de verschillen in tarieven tussen de congestiezone en erbuiten in de meeste gevallen minder uitgesproken dan op het onderliggend wegennet.

Tijdens de **spits** is het tarief op de hoofdwegen zo goed als altijd hoger dan op het onderliggend wegennet (3 % tot 118 %, afhankelijk van het scenario).

Voor de scenario's met differentiatie tussen spits en dal is tijdens de **dalperiode**, wanneer de congestiekosten minder zwaar doorwegen, het tarief op het onderliggend wegennet hoger dan op de hoofdwegen (38 % tot 275 %, afhankelijk van het scenario).

## 4.2 Behandeling verschillende voertuigtypes

Het is vanuit verkeerskundig en economisch standpunt sterk aan te raden om alle voertuigtypes te onderwerpen aan een wegenheffing. Niet alleen in het licht van een gelijke behandeling, maar ook om verschuivingen te vermijden van bv. personenwagens naar bestelwagens (indien deze laatste niet onderworpen zouden worden aan een wegenheffing) of vice versa.

Het al dan niet opnemen van bepaalde voertuigcategorieën kan ook implicaties hebben voor het draagvlak van de heffing.

Voor de kilometerheffing voor vrachtwagens van +3,5 ton voorziet de wetgever een aantal voertuigen<sup>34</sup> die van de kilometerheffing vrijgesteld worden. Bij een eventuele invoering van de wegenheffing voor de lichte voertuigen, wordt best geëvalueerd of deze vrijstelling dient behouden te worden.

Krachtens het negende lid van artikel 7 van het voorstel gewijzigde Tolrichtlijn moeten vanaf 1 januari 2020 (al kan deze datum nog wijzigen) "*tolheffingen en gebruiksrechten voor zware vrachtvoertuigen gelden voor alle zware bedrijfsvoertuigen*". Aangezien de categorie van zware bedrijfsvoertuigen naast

---

<sup>34</sup> Meer bepaald gaat het om voertuigen van meer dan 3,5 ton die beoogd of gebruikt worden voor het vervoer van goederen, die (i) uitsluitend gebruikt worden door het leger, de burgerbescherming, de brandweer en politie en die als zodanig uiterlijk herkenbaar zijn, (ii) speciaal en exclusief uitgerust zijn voor medische doeleinden en als zodanig herkenbaar zijn, en (iii) van het landbouw-, tuinbouw of bosbouwtype zijn en die slechts beperkt de openbare weg gebruiken in België en die uitsluitend gebruikt worden voor de landbouw, de tuinbouw, de visteelt en de bosbouw.

de zware vrachtwagens ook bussen en touringcars<sup>35</sup> omvat<sup>36</sup>, impliceert deze bepaling dat bestaande heffingen voor zware vrachtwagens moeten uitgebreid worden naar bussen en touringcars. Voor België (en dus ook Vlaanderen) komt dit er concreet op neer dat de bestaande kilometerheffing ook voor bussen en touringcars toegepast moet worden. De meest voor de hand liggende oplossing is om deze voertuigen niet aan de wegenheffing te onderwerpen, maar deze wel toe te voegen aan het toepassingsgebied van de kilometerheffing. Dit zal wel een afstemming met de andere gewesten vereisen.

### 4.3 De doelstelling “het reduceren van de congestie”

#### *Omvang wegennet en wegtype*

Uit de modelsimulaties die werden uitgevoerd in fase 1 van het onderzoek (zie ook Hoofdstuk 3) blijkt dat de effecten op de doorstroming potentieel het grootste zijn bij een **gebiedsdekkende kilometerheffing**. Lokale wegenheffingen kunnen evenwel relatief goed presteren voor deze doelstelling indien zij gericht zijn op een voldoende groot deel van de gebieden in Vlaanderen die geplaagd worden door congestie.

Tevens blijkt dat **indien er enkel een wegenheffing geldt op de hoofdwegen, er significante verschuivingen kunnen optreden richting het onderliggend wegennet**, waar de verkeerstoename zich niet enkel beperkt tot de gewestwegen, maar het verkeer eveneens meer gebruik gaat maken van de lokale wegen. In dit geval gelden er twee opties:

- Ofwel kiest men ervoor om enkel een wegenheffing op te leggen op het hoofdwegennet. In dat geval moet men de tarieven voor het hoofdwegennet zo bepalen dat de effecten op het onderliggend wegennet niet te groot worden. Dit betekent lagere tarieven op het hoofdwegennet, waardoor het effect op de congestie op het hoofdwegennet zal afnemen. Hierdoor is deze optie niet aangewezen indien men de congestie substantieel wil verminderen.
- Ofwel kiest men ervoor om een wegenheffing in te voeren op het volledige wegennet en de tarieven zo te bepalen dat de verdeling van de verkeersstromen tussen de hoofdwegen en onderliggende wegen zo goed mogelijk is. Deze tweede optie is te verkiezen indien men de congestie wenst te reduceren.

Gelijkaardige overwegingen gelden indien men ervoor zou kiezen om enkel op de lokale wegen geen wegenheffing toe te passen. Ook in dat geval zouden de heffingen op de hoofd- en gewestwegen moeten verlaagd worden om het sluipverkeer onder controle te houden, waardoor de doeltreffendheid van de wegenheffingen afneemt voor het bestrijden van congestie.

Het toepassen van een wegenheffing op het hele wegennet en alle wegtypes is ook belangrijk vanuit Europees recht. Een wegenheffing die op een dergelijke manier vorm gegeven wordt, schendt de principes niet rond vrij verkeer, interne markt en non discriminatie daar ze geen grensgebieden viseert of bepaalde types wegen (bv. snelwegen), die vooral door niet-Vlamingen gebruikt worden.

#### *Hoogte tarief*

De netto **grootste vermindering** van de congestie wordt verkregen in de gebiedsdekkende **scenario's met ruimere taxshift**. De effecten verhogen naarmate het tarief stijgt. Indien, naast de systeemkosten en de externe kosten, ook de infrastructuurkosten meegenomen worden als een apart element in de tariefzetting zijn de effecten dus het grootst.

---

<sup>35</sup> Het betreft “een voertuig voor het vervoer van de bestuurder en meer dan acht passagiers en met een toegestane maximummassa van meer dan 3,5 ton” (zie artikel 2,18 voorstel gewijzigde Tolrichtlijn).

<sup>36</sup> Artikel 2, 16) voorstel gewijzigde Tolrichtlijn.

Het TREMOVE model geeft voor dat scenario een stijging van de gewogen gemiddelde snelheid van 58 kilometer/uur tot 59,5 kilometer/uur (+2,3 %) tijdens de spits en van 66,6 kilometer/uur tot 66,9 kilometer/uur (+0,4 %) tijdens de daluren. Tijdens de spits is het effect het grootst op de hoofdwegen met een stijging van de gemiddelde snelheid van 74,3 kilometer/uur tot 85,7 kilometer/uur (+15,4 %) in de kleine congestiezone, van 87,1 kilometer/uur tot 95,9 kilometer/uur (+10,2 %) op Vlaams niveau en van 89,7 kilometer/uur tot 98,6 kilometer/uur (+10 %) in de rest van de congestiezone. De verliestijd per kilometer neemt in Vlaanderen op dagbasis af met iets meer dan 18 %. Op de hoofdwegen tijdens de spits wordt de verliestijd bijna gehalveerd, op Vlaams niveau en in de congestiezones.

In de strategische personenmodellen Vlaanderen wordt voor de hoofdwegen bekeken hoe groot het aandeel is van de voertuigkilometers<sup>37</sup> die worden afgelegd op sterk gesatureerde wegen. Deze worden gedefinieerd als hoofdwegen met een intensiteit/capaciteitverhouding van meer dan 80 %. Dat aandeel is het kleinst in het scenario met ruimere taxshift indien ook een infrastructuurheffing aangerekend wordt. Op etmaal-niveau is er in dat scenario in Vlaanderen meer dan een halvering van dit aandeel ten opzichte van de referentiesituatie (3,2 % in plaats van 7,6 %). In de kleine congestiezone daalt het aandeel van 39 % naar 22 % in de drukste uren van de ochtendspits en van 32 % naar 15 % in de drukste uren van de avondspits. In de rest van de grote congestiezone daalt het aandeel van 21 % tot 8 % in de ochtendspits en van 16 % tot iets meer dan 2 % in de avondspits.

Bij de scenario's met ruimere taxshift werd als variant ook een scenario bekeken waarin de infrastructuurkosten niet werden opgenomen in de wegenheffing. In dat geval zijn de effecten op de verkeersstromen en de doorstroming lager. Voor de aanpak van de milieukosten en congestiekosten is dit scenario echter maatschappelijk/economisch meer optimaal omdat de tarieven beter aansluiten bij de externe kosten. Door opname van de systeemkosten, en indien de infrastructuurkosten worden aangerekend, wordt het verkeer meer dan optimaal teruggedrongen.

In de **scenario's met een beperkte taxshift** kan men **gelijkaardige effecten** verkrijgen op de doorstroming als in de scenario's met ruimere taxshift (zie hoger). Dat resultaat wordt verkregen indien men enkel een wegenheffing oplegt tijdens de spitsperiode, in heel Vlaanderen (met hoge tarieven, vergelijkbaar met deze van de scenario's met ruimere taxshift), waarbij een lager tarief geldt buiten de congestiezone dan binnen de congestiezone. Indien men zowel tijdens de spits- als de dalperiode een wegenheffing oplegt, is het effect op de doorstroming kleiner, maar nog steeds relatief goed (met lagere tarieven dan in de scenario's met ruimere taxshift).

Met een kleine congestiezone stijgt volgens het TREMOVE model in dat geval de gewogen gemiddelde snelheid tijdens de spits op de hoofdwegen van 74,3 kilometer/uur tot 82,1 kilometer/uur (+10,6 %) in de kleine congestiezone en van 89,7 kilometer/uur tot 93,6 kilometer/uur (+4,4 %) in de rest van de congestiezone. De verliestijd per kilometer op de hoofdwegen tijdens de spits daalt van 0,21 minuut/kilometer tot 0,14 minuut/kilometer (-36 %) in de kleine congestiezone en van 0,12 minuut/kilometer tot 0,09 minuut/kilometer (-24 %) in de rest van de congestiezone.

In het scenario met een beperkte taxshift met een kleine congestiezone daalt voor de hoofdwegen het aandeel van de voertuigkilometers op de sterk gesatureerde wegen in de kleine congestiezone van 39 % tot 29 % in de drukste ochtendspits en van 32 % tot 22 % in de drukste avondspits. In de rest van de congestiezone dalen deze aandelen respectievelijk van 21 % tot 9,6 % en van 16 % tot 7 %.

### *Spits versus dal*

Voor de aanpak van de congestieproblematiek in Vlaanderen is de **differentiatie van de tarieven** van de wegenheffing volgens de periode van de dag erg belangrijk, met een hogere heffing tijdens de spits dan de dalperiode. Zonder die differentiatie kan men slechts een klein effect realiseren op de door-

---

<sup>37</sup> Dit wordt uitgedrukt in personenauto-equivalenten, waarbij een vrachtwagen gelijkgesteld wordt aan 2 personenwagens.

stroming, ook indien men een hoger tarief hanteert in het meer congestiegevoelige gebied in Vlaanderen. De tariefdifferentiatie is telkens het grootst in de congestiezone, maar niet verwaarloosbaar buiten de congestiezone, aangezien ook daar congestieproblemen optreden in de spits, zij het in mindere mate.

Op dagbasis en tijdens de uren van de korte spits hebben de scenario's met een korte spits, door het hoger tarief, een iets groter effect op de doorstroming – gemeten aan de hand van de gewogen gemiddelde reistijd per kilometer en verliestijd per kilometer – dan de scenario's met een lange spits. Tijdens de rest van de spits is er in de onderzochte scenario's voor elk wegtype een positief effect op de gewogen gemiddelde reistijd in de scenario's met de lange spits. Er is echter een verschuiving van het hoofdwegennet naar het onderliggend wegennet, waardoor voor alle wegtypes samen de gewogen gemiddelde reistijd toeneemt. Op etmaal basis is het effect op de verliestijd per kilometer ook iets kleiner met een langere spits. Dit wijst erop dat de tarieven voor een lange spits best verder geoptimaliseerd worden, bijvoorbeeld door verschillende tarieven te hanteren voor de korte spits en de rest van de spits. In dat geval zou een hoger spitstarief gelden voor de spitsuren waarin de congestieproblematiek zich het scherpste stelt en lager spitstarief voor de uren waarin de files zich op- en afbouwen. Een uniform spitstarief legt een te laag bedrag op tijdens de eerste periode en een te hoog bedrag tijdens de tweede periode, met kleinere effecten op de doorstroming als gevolg.

Uit de juridische analyse blijkt eveneens dat een uniform tarief juridisch mogelijks moeilijk te verantwoorden kan zijn indien de congestieproblematiek verschillend is (cfr. gelijke behandeling van een verschillende situatie, tenzij dit gemotiveerd kan worden, bijvoorbeeld omdat het verschil te miniem is om er gevolgen aan te moeten verbinden).

Uit de juridische analyse blijkt eveneens dat een congestieheffing in de spits moeilijk juridisch te verantwoorden kan zijn indien de spitsheffing geen enkel effect blijkt te hebben op de congestie.

De differentiatie tussen spits en dal geeft aanleiding tot grotere relatieve verschillen in de tarieven dan de differentiatie volgens zone in Vlaanderen, wat doet uitschijnen dat differentiatie spits/dal belangrijker is dan differentiatie congestiezone/rest Vlaanderen.

### Congestiezones

Indien men ervoor opteert om de tarieven enkel te differentiëren volgens de periode van de dag en geen onderscheid te maken tussen een congestiegevoelige zone en de rest van Vlaanderen, dan kan de wegenheffing minder goed inspelen op de congestie: het tarief zal te laag zijn voor de gebieden met veel congestie en te hoog voor gebieden met minder of geen congestie.

De afbakening van de congestiezones omvat daarbij zoveel mogelijk de **locaties die getroffen worden door congestie**. Ook worden best de **tussenliggende zones opgenomen** waarvoor verkeersmodellen aantonen dat zij gevoelig zijn voor sluipverkeer indien er in de congestiezones hogere tarieven gelden.

Op Vlaams niveau zijn de verschillen tussen de scenario's met een grote en kleine congestiezone klein, wat betreft de effecten op de doorstroming. Voor de gemiddelde snelheid op Vlaams niveau geeft het scenario met de **kleine congestiezone zelfs iets betere resultaten**. Met een grotere congestiezone zijn de effecten in de rest van de congestiezone vanzelfsprekend groter (door het hoger tarief).

Indien men een **kleiner congestiegevoelig** gebied definieert, impliceert dit hogere tarieven in de rest van Vlaanderen (omdat daar dan meer plaatsen zijn waar er ook veel congestie is).

Ook buiten de congestiezones geldt in de onderzochte scenario's een wegenheffing, met weliswaar lagere tarieven. Door de heffing ook buiten de congestiezone toe te passen, zijn er **minder randeffecten**. Zonder een heffing buiten de congestiezone wezen de modelsimulaties in fase 1 op belangrijke verschuivingen naar wegen net buiten de lokale beprijzingszones.

### Transportbeslissing van de weggebruikers

Hierbij volgt een korte samenvatting van de gedragsaanpassingen die ten grondslag liggen van de effecten die men observeert voor de doorstroming op het wegennetwerk en de andere effecten van de wegenheffing. Meer specifiek gaat het over

- De transportvraag en de keuze van de bestemmingen
- De keuze van de vervoermiddelen
- Het tijdstip van de verplaatsingen

De routekeuze komt aan bod bij de bespreking van de effecten op de verkeersleefbaarheid (zie verder). REMOVE en de strategische personenmodellen Vlaanderen geven verschillende effecten voor de modale verschuivingen. In de strategische personenmodellen Vlaanderen blijven het aantal tours<sup>38</sup> en de herkomst en bestemming van de tours constant, waardoor het totaal aantal reizigerskilometer niet verandert en alle dalingen in de reizigerskilometers als autobestuurder zich vertalen in stijgingen van de reizigerskilometers met de andere modi. In REMOVE kunnen transportgebruikers ook beslissen om bepaalde verplaatsingen niet te maken of hun verplaatsingen te verkorten.

Uit de analyse met REMOVE blijkt dat de reizigers zich vooral minder verplaatsen, met dalingen in het aantal reizigerskilometer tot maximaal 4,2%. Het aantal reizigerskilometer met de lijnbus/tram neemt in het REMOVE model toe met maximaal 7,4 % en die met de trein met maximaal 7,2 %. Bij de scenario's met een beperkte taxshift situeren de stijgingen zich tussen de 1,7 % tot 2,8 % voor de lijnbus/tram en tussen 1,7 % tot 3,1 % voor de trein.

De kleinste daling van het totaal aantal reizigerskilometer doet zich voor indien er geen heffing van toepassing is tijdens de dalperiode. De grootte van de congestiezone heeft slechts een beperkte impact op de daling van het totaal aantal reizigerskilometer.

De dalingen van het aantal reizigerskilometer met de auto als bestuurder met de strategische personenmodellen Vlaanderen bedraagt tot 11 %<sup>39</sup> waarvan ongeveer de helft overstapt naar de trein. Daarnaast gaat iets meer dan 30% ook meer samen rijden met andere automobilisten, waardoor de bezettingsgraad van de auto verhoogt. 9% stapt over op de lijnbus/tram. Het aantal reizigerskilometer met de trein neemt maximaal met 14 % toe, die met de lijnbus/tram, fiets en te voet met resp. maximaal 12 %, 5 à 6 % en 2 %<sup>40</sup>. De toename van het aantal fietskilometer blijft klein volgens deze simulaties. De verschillen in de daling van het aantal reizigerskilometer met de auto als bestuurder tussen een korte en een lange spits zijn klein.

Er is in de modelsimulaties met beide modellen een duidelijke verschuiving van de spitsuren naar de daluren wanneer de tarieven differentiëren tussen spits en dal. Het effect is groter in de congestiezones dan erbuiten.

Uit de REMOVE simulaties blijkt dat in de scenario's met 'ruimere taxshift' het aantal voertuigkilometer zowel in de spits- als dalperiode daalt, maar dat de daling kleiner is in de dalperiode. In de scenario's met 'beperkte taxshift' die geen heffing opleggen in de dalperiode, stijgt het aantal voertuigkilometer in de dalperiode. Dat is ook het geval in de scenario's met 'beperkte taxshift' die wel een heffing opleggen in de daluren, maar in mindere mate. Gezien de relatief lagere congestieniveaus in dalperiode leidt dit echter niet tot grote problemen tijdens de daluren.

---

<sup>38</sup> Een tour bestaat uit meerdere trips. Een trip is één verplaatsing, bijvoorbeeld van thuis naar het werk. Een tour daarentegen heeft hetzelfde begin- en eindpunt en bestaat dus minstens uit twee trips.

<sup>39</sup> De daling van het aantal reizigerskilometer met de auto als bestuurder in de geanalyseerde scenario's met beperkte taxshift bedraagt 5,1 %.

<sup>40</sup> Voor de geanalyseerde scenario's met beperkte taxshift neemt het aantal reizigerskilometer met de trein toe met 7% en voor de lijnbus/tram met 5%.

Uit de vergelijking tussen de scenario's met een korte en lange spits met behulp van de strategische personenmodellen Vlaanderen, volgt dat de verschuiving naar de daluren de grootste is met een lange spits. Bij een korte spits is er ook een verschuiving binnen de spitsperiode.

#### 4.4 De toepassing van het principe “de gebruiker betaalt”

De doelstelling “de gebruiker betaalt” wordt het **best bereikt in een gebiedsdekkend systeem**, waar alle gereden kilometers van de in het onderzoek betrokken voertuigen onderworpen worden aan de wegenheffing. Bij een lokale heffing rond bv. steden is dit aandeel per definitie (veel) beperkter.

Indien de wegenheffing slechts geldt voor een deel van het netwerk (bv. enkel de hoofdwegen) of tijdens een deel van de dag (bv. spits) dan geldt het principe “de gebruiker betaalt” ook enkel voor de kilometers die worden afgelegd op de beprijste wegen of tijdens de periode waarin de wegenheffing geldt. Dit zou als oneerlijk ervaren kunnen worden, wat een bepalende factor kan zijn voor de globale acceptatie door de burgers. De implicaties voor de minimalisering van de vaste belastingen worden besproken in sectie 5.5.

De mate waarin de gebruikers betalen is het hoogste bij de scenario's met ruimere taxshift, omdat de kosten dan volledig aangerekend kunnen worden.

#### 4.5 Internaliseren van externe kosten (“de vervuiler betaalt”)

##### *Effecten op emissies van broeikasgassen en luchtverontreinigende stoffen, de emissies van geluid en de eraan gerelateerde gezondheids- en milieueffecten*

De **gebiedsdekkende scenario's leiden tot een merkbaar grotere daling van de emissies van broeikasgassen en luchtverontreinigende pollutanten dan lokale scenario's** omdat zij leiden tot een grotere daling van het aantal gereden kilometer.

De gebiedsdekkende scenario's met ruimere taxshift hebben grotere effecten op de emissies van broeikasgassen en luchtverontreinigende pollutanten dan de scenario's met een beperkte taxshift. Bij de onderzochte scenario's met een beperkte taxshift wordt het grootste effect op de emissies bekomen wanneer er geen differentiatie is tussen spits en dal omdat het aantal gereden kilometer het sterkst daalt in dat geval. Bij de scenario's met een beperkte taxshift die enkel tijdens de spitsperiode een wegenheffing opleggen, worden de externe kosten niet geïnternaliseerd voor de kilometers in de dalperiode, die een belangrijk aandeel uitmaken van de totale afgelegde kilometers.

In de TREMOVE simulaties leidt de invoering van de wegenheffing in 2030 in het jaar zelf niet tot een grote verandering van de samenstelling van het voertuigenpark. Effecten doen zich voor op langere termijn, hetgeen niet werd doorgerekend. Ook wordt geen rekening gehouden met de impact van de verandering in de snelheid op het energieverbruik of de emissies per kilometer. Daarom volgt de impact op de emissies van de broeikasgassen en pollutanten in grote lijnen die op de voertuigkilometers. Wel treden er verschuivingen op tussen de voertuigtypes en wegtypes, waardoor de evolutie niet helemaal gelijk loopt voor de emissies en voertuigkilometers van de voertuigen die onderworpen zijn aan de wegenheffing. In de strategische personenmodellen Vlaanderen worden de emissies niet berekend. De evolutie van de emissies wordt hier benaderd door de evolutie van het aantal voertuigkilometer met de beprijste voertuigen.



## Emissies van broeikasgassen

Volgens het voorontwerp Vlaams Klimaatbeleidsplan moeten de emissies van wegtransport tegen 2030 minstens met 29 % dalen ten opzichte van 2005<sup>41</sup>.

Voor beide verkeersmodellen is het effect op de emissies van broeikasgassen het grootst in het scenario met ruimere taxshift met het hoogste tarief. Door de verschillende modelbenadering<sup>42</sup>, geven de twee modellen echter een verschillende inschatting van het effect. De reële effecten situeren zich waarschijnlijk tussen de resultaten van de beide modellen in. De daling van de broeikasgasemissies ligt rond 6,5 % volgens het REMOVE model en 13 % op basis van de strategische personenmodellen Vlaanderen. Dit komt overeen met een daling met respectievelijk 0,6 en 1,2 Mton CO<sub>2eq</sub>.

In de verschillende scenario's met een beperkte taxshift ligt de daling volgens het REMOVE model tussen 1 % en 1,7 %. De laagste van deze impacts treedt op in het scenario met enkel een spitsheffing in de kleine congestiezone, en de grootste wanneer het tarief niet wordt gedifferentieerd tussen spits en dal. In de scenario's met een beperkte taxshift en met een heffing in de spits- en dalperiode heeft het scenario met de grote congestiezone een iets groter effect op de emissies dan met een kleine congestiezone. Volgens de strategische personenmodellen Vlaanderen bedraagt de daling van de voertuigkilometers (en bij benadering dus de emissies) in het scenario met een beperkte taxshift en een kleine congestiezone ongeveer 6 % wanneer er in spits en dal een wegenheffing geldt.

## Emissies van luchtverontreinigende stoffen, de emissies van geluid en de eraan gerelateerde gezondheids- en milieueffecten

Ook in dit geval is in beide verkeersmodellen het effect op de emissies van pollutanten het grootst in het scenario met ruimere taxshift met het hoogste tarief. Ook hier geven de twee modellen omwille van dezelfde reden een verschillende inschatting. Volgens het REMOVE model bedraagt de daling t.o.v. de referentiesituatie in 2030 6,5 % tot 7 %, afhankelijk van de pollutant. Volgens de benadering van de strategische personenmodellen Vlaanderen is dat ongeveer 13 % (op basis van een daling in voertuigkilometers).

In de verschillende scenario's met een beperkte taxshift ligt de daling volgens REMOVE tussen 0,8 % en 2 %, met de grootste dalingen wanneer de wegenheffing niet varieert tussen spits en dal. Het effect is iets groter met een kleine dan met een grote congestiezone. De kleinste effecten treden op wanneer er enkel een wegenheffing wordt opgelegd tijdens de spitsuren. Volgens de strategische personenmodellen Vlaanderen bedraagt de daling in het scenario met een beperkte taxshift en een kleine congestiezone ongeveer 6 % wanneer er in spits en dal een wegenheffing geldt.

De simulaties met de strategische personenmodellen Vlaanderen geven ook informatie over de locatie van de gereden kilometers. Dit kan in bijkomende onderzoeken dienen om de blootstelling van de bevolking aan luchtverontreiniging en geluidshinder te modelleren. Voor alle scenario's nemen de personenwagenkilometers relatief sterk af in de congestiezone in vergelijking met de rest van Vlaanderen (ook in de scenario's met een beperkte taxshift). De congestiezones zijn relatief dicht bevolkt waardoor er meer mensen baat hebben bij de reductie van de pollutanten met een lokale impact (zoals NO<sub>2</sub>) en minder geluidshinder. Voor de andere pollutanten moet er ook rekening gehouden worden met hun transport in de lucht en atmosferische processen om de impact op de luchtkwaliteit en blootstelling aan luchtverontreiniging in te schatten.

---

<sup>41</sup> Het voorontwerp Vlaams Klimaatbeleidsplan, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 20/07/2018, stelt dat de broeikasgasemissies door wegtransport in 2030 minstens met 27% moeten dalen t.o.v. 2005, inclusief het brandstofsompluss (dat verschillend is voor 2005 en 2030). Indien er geen rekening gehouden wordt met het brandstofsompluss, zoals ook het geval is in de simulaties met de twee verkeersmodellen, bedraagt de minimale reductie 29%. Dit is het percentage dat hier vermeld wordt.

<sup>42</sup> Dit betreft voornamelijk de modellering van de gedragsveranderingen van de weggebruikers en van de effecten van de minimalisering van de vaste voertuigbelastingen.

### *Effecten op verkeersveiligheid*

De weghenheffing kan de verkeersveiligheid op verschillende manieren beïnvloeden. De studie geeft een eerste indicatie van deze effecten. Bij de inschatting is er rekening gehouden met de evolutie van de totale transportvraag, de verandering van het ongevalsrisico van de weggebruikers doordat zij naar andere modi overstappen of via andere wegen rijden. Ook is er rekening gehouden met het effect van de weghenheffing op de snelheid.

Daarnaast zijn er een aantal effecten waarmee er nog geen rekening is gehouden, namelijk de impact van de verschuiving tussen de hoofdwegen en onderliggende wegen van lichte en zware voertuigen op het ongevalsrisico van de andere weggebruikers. Ook is er geen rekening mee gehouden dat de kans op een ongeval en de ernst van de ongevallen ook beïnvloed wordt door de saturatie van de wegen en de variantie in snelheid die ermee gepaard gaat.

In de berekeningen wordt ervan uitgegaan dat de ongevalsrisico's constant blijven, terwijl men kan verwachten dat nieuwe veiligheidssystemen het risico in de toekomst zullen verlagen. Ook wordt aangenomen dat het aantal gewonden in dezelfde mate evolueert als het aantal ongevallen met gewonden en dat de ernst van een gemiddelde verwonding niet verandert.

Op basis van deze ruwe inschatting daalt het aantal slachtoffers bij een weghenheffing. De daling is het grootst bij de scenario's met de hoogste tarieven. De gunstige effecten zijn vooral te danken aan de daling van de kilometers met de geprijsde voertuigen waardoor er minder mensen blootgesteld worden aan een ongevalsrisico met deze modi. Het effect wordt deels, maar niet volledig, teniet gedaan door meer reizigerskilometers met de actieve modi en (in sommige scenario's) met de motorfiets, en door de stijging van de gemiddelde snelheden.

### *Effecten op leefbaarheid via verschuiving van verkeersstromen tussen wegen*

In fase 1 werd een gebiedsdekkend scenario onderzocht met enkel een weghenheffing op het Viapassnetwerk<sup>43</sup>. Uit de simulaties met de strategische personenmodellen Vlaanderen bleek dat er in dat geval significante verschuivingen optreden van het hoofdwegenet naar het onderliggend wegennet met sterke ongewenste effecten op de verkeersleefbaarheid. Om dergelijke ongewenste effecten zoveel mogelijk te vermijden is in fase 2 in alle scenario's een weghenheffing opgelegd op alle wegen en werden de tarieven zodanig bepaald dat de verhouding tussen hoofdwegen en onderliggende wegen zo goed mogelijk is.

In **alle scenario's** in fase 2 worden in de simulaties met datzelfde verkeersmodel verschuivingen waargenomen voor zowel personenwagens als vrachtwagens. De verschuivingen van de personenwagens zijn doorgaans groter dan die voor de vrachtwagens, waardoor de effecten van de personenwagens meestal doorwegen.

Voor de vrachtwagens ziet men een lichte verschuiving van het onderliggend wegennet naar het hoofdwegenet, wat positief is voor de verkeersleefbaarheid.

De strategische personenmodellen Vlaanderen bieden een gedetailleerd inzicht in de effecten voor het netwerk in Vlaanderen. We zien een daling in het personenwagenverkeer op de hoofdwegen. Deze afname is het grootste voor het scenario met ruimere taxshift en de hoogste tarieven, waar ook op het onderliggend wegennet een duidelijke afname is van het autoverkeer. Ook in het scenario met een beperkte taxshift met een kleine congestiezone en een gedifferentieerde weghenheffing in spits en dal zijn de effecten waarneembaar in heel Vlaanderen, ondanks de kleinere congestiezone.

Men ziet veel minder sluipverkeer dan in het globale scenario dat doorgerekend werd in fase 1<sup>44</sup>, omdat de tarieven in fase 2 werden bepaald zodat dit sluipverkeer zoveel mogelijk zou worden vermeden.

---

<sup>43</sup> Dit is het wegennet met een tarief > 0 in het systeem van de kilometerheffing voor de vrachtwagens > 3,5 ton.

<sup>44</sup> Dat scenario hield een weghenheffing in op alle wegen in Vlaanderen, gedifferentieerd volgens wegtype, voertuigtype en periode van de dag.

Er is slechts heel lokaal een verhoging van autoverkeer waarneembaar. Op andere wegen in Vlaanderen zijn toenames van autoverkeer op etmaal-niveau verwaarloosbaar.

Bij de grote congestiezone zijn de randeffecten beperkt. Ook buiten de congestiezone geldt er immers een wegenheffing. Bij de kleine congestiezone ziet men meer effecten aan de randen van de deelzones. De effecten zijn kleiner dan bij de lokale heffing in fase 1 omdat er in fase 2 ook buiten de kleine congestiezone een wegenheffing moet betaald worden.

Tijdens de ochtendspits ziet men dat er ook buiten de congestiezone soms een verschuiving is van verkeer richting het onderliggend wegennet. Het probleem blijft echter lokaal, en is veel minder uitgesproken dan in het globale scenario in fase 1. De optimalisatie is echter niet altijd toereikend voor alle situaties. Om deze effecten te vermijden zijn er, afhankelijk van de specifieke situatie, lokale maatregelen nodig (bv. verkeersremmende maatregelen) of kan er een verfijning van de tarieven overwogen worden (bv. toepassing van het tarief van een ander wegtype). Verkeersmodellen kunnen helpen om deze locaties te detecteren bij een eventuele invoering van de wegenheffing, nadat het wegennet en de tarieven zijn bepaald

### *Mate van internalisatie van de externe kosten*

Deze afweging focust op de marginale externe kosten van transport. Deze kosten zijn extern omdat de weggebruiker geen rekening houdt met deze kosten. Ze zijn marginaal omdat het gaat over de bijkomende kosten veroorzaakt door een extra kilometer. Voor de verschillende geprijsde modi zijn de volgende externe kosten relevant:

- De marginale externe congestiekosten
- De marginale externe kosten van luchtvervuiling en klimaatsverandering
- De marginale externe ongevalskosten
- De marginale externe geluidskosten
- De marginale externe infrastructuurkosten

In de scenario's met ruimere taxshift houdt de tariefbepaling voor de lichte voertuigen rekening met de meeste van de externe kosten categorieën behalve de ongevalskosten<sup>45</sup>. De marginale externe infrastructuurkosten zijn klein tot nul voor de lichte voertuigen<sup>46</sup>.

Gemiddeld gezien worden de externe kosten (met uitzondering van de ongevalskosten) dus geïnternaliseerd in de scenario's met ruimere taxshift. Indien de infrastructuurkosten niet worden opgenomen in de wegenheffing bedraagt de graad van internalisatie gemiddeld ongeveer 1. Wel is het zo dat er gewerkt wordt met gemiddelde tarieven per wegtype, periode, milieuklasse en zone, terwijl de externe kosten ook binnen de wegtypes, periodes, milieuklassen en zones kunnen variëren, waardoor sommige weggebruikers een te hoge heffing betalen en anderen een te lage. Indien men in het scenario met 'ruimere taxshift' de infrastructuurkosten aanrekent is de mate van internalisatie gemiddeld gelijk aan 1,45. Zoals eerder werd aangegeven, is het scenario zonder infrastructuurkosten dus gemiddeld een betere benadering van het optimale scenario voor het internaliseren van de marginale externe milieu- en congestieproblemen. In het andere geval is er een groter effect op congestie en milieu, maar zijn de kosten voor de weggebruikers te hoog in vergelijking met de baten voor de maatschappij. In de scenario's met 'beperkte taxshift' liggen de tarieven lager en worden mensen daarom gemiddeld minder geconfronteerd met de externe kosten die zij veroorzaken. De mate van internalisatie is het laagst in het scenario dat geen onderscheid maakt tussen spits en dal, met een internalisatiegraad

---

<sup>45</sup> De marginale externe ongevalskosten zijn niet opgenomen omdat zij niet vermeld worden in het voorstel tot herziening van de Europese Tolrichtlijn.

<sup>46</sup> Dit in tegenstelling tot de *gemiddelde* infrastructuurkosten die groter zijn. De *marginale* externe infrastructuurkosten komen overeen met de schade aan het wegdek van een extra voertuigkilometer. Die schade is verwaarloosbaar voor lichte voertuigen omdat hun aslast miniem is.

gelijk aan 0,72. In de scenario's met 'beperkte taxshift' waarin men zowel tijdens de spits als daluren een wegenheffing betaalt is de internalisatiegraad ongeveer 0,78. Wanneer men enkel tijdens de spitsuren een wegenheffing betaalt is de internalisatiegraad iets hoger, namelijk 0,83. Dit lijkt in tegenstelling te zijn met het feit dat in die scenario's er geen wegenheffing geldt voor alle kilometers gereden in de daluren, die een groot aandeel uitmaken van het totaal aantal gereden kilometer. De scenario's zorgen echter wel voor een groter effect op de congestie tijdens de spitsuren, die de belangrijkste externe kost vormt.

## 4.6 Sociaal-economische effecten

De sociale effecten en de bredere economische effecten van een wegenheffing werden onderzocht voor twee scenario's van de wegenheffing. Enerzijds worden de effecten bestudeerd voor een scenario 'met beperkte taxshift'. In dit geval worden geen middelen gegenereerd die kunnen ingezet worden voor bijkomend flankerend beleid en beschouwt de socio-economische analyse enkel de wegenheffing in combinatie met de minimalisering van de BIV en JVB. Het onderzochte scenario voor de wegenheffing betreft het systeem met een kleine congestiezone en een korte spits.

Dit wordt ook gedaan voor een scenario 'met ruimere taxshift' (hiervoor werd het scenario gekozen met een grote congestiezone en een korte spits, en met het grootste potentieel voor een ruimere taxshift). Met de netto-opbrengsten uit de wegenheffing (d.i. na minimalisering van de BIV en JVB en na dekking van de systeemkosten) kunnen dan bv. investeringen en/of andere bijkomende flankerende maatregelen gerealiseerd worden.

Aangezien de wegenheffing ingevoerd wordt als belasting (zie verder), is er door de weggebruikers geen BTW verschuldigd op de heffing. Voor het scenario 'met ruimere taxshift' bekijken we de sociale en economische effecten wanneer de netto-opbrengsten worden gebruikt om de algemene overheidsuitgaven te verhogen a rato van de huidige uitgaven (bv. voor het onderwijs, de sociale zekerheid, het onderhoud van wegen, ...) (hiernaar wordt verwezen als Optie 0). Dit wordt ook gedaan in het scenario met een beperkte taxshift, waarbij door de bredere economische effecten van de wegenheffing (op de tewerkstelling, de consumptie, ...) extra inkomsten gegenereerd worden voor de Vlaamse overheid (in dit geval gaat het dus niet om opbrengsten van de wegenheffing). De extra opbrengsten voor dit scenario worden in Optie 0 dan ook ingezet voor een verhoging van de algemene overheidsuitgaven.

De analyse gebeurde met behulp van economische modellen (EUROMOD en EDIP).

### 4.6.1 Koopkrachteffecten

De berekening van de koopkracht- en verdelingseffecten steunt op EUROMOD, het microsimulatiemodel van de Europese Commissie, dat beleidshervormingen simuleert voor een representatieve populatie van individuele economische agenten. Om een uitgebreide analyse toe te laten voor de transportmarkt werd de database van EUROMOD (gebaseerd op EU-SILC<sup>47</sup> 2017) gekoppeld aan cijfers uit het Onderzoek Verplaatsingsgedrag. Het model hanteert een statische analyse: er wordt aangenomen dat gezinnen hun gedrag niet aanpassen als gevolg van de wegenheffing. Ook houdt de evaluatie van de effecten nog geen rekening met eventuele voordelen voor de gezinnen van hogere overheidsuitgaven, milieu- of tijdsbaten. Bij de interpretatie van de resultaten van de koopkrachtanalyse dient men dit steeds in het achterhoofd te houden.

In combinatie met een minimalisering van de BIV en JVB leiden de wegenheffingen tot de volgende koopkrachteffecten:

---

<sup>47</sup> Statistics of Income and Livelihood Conditions: Een overkoepelende socio-economische enquête die in alle EU landen wordt afgenomen.

- Een wegenheffing met een beperkte taxshift is eerder voordelig voor autobestuurders die tot ongeveer 10 000 kilometer per jaar rijden. Deelt men de gezinnen in 5 groepen naar aantal kilometer per jaar, dan gaan gezinnen die niet meer dan 17 000 kilometer per jaar rijden er gemiddeld op vooruit. De 40 % gezinnen die meer kilometers rijden gaan erop achteruit. (ter referentie – volgens het Onderzoek Verplaatsingsgedrag (versie 5.3) is het gemiddeld aantal autokilometer/jaar gelijk aan 14 700). De meeste gezinnen die meer dan 17 000 kilometer/jaar rijden, en alle gezinnen die meer dan 31 000 kilometer/jaar rijden, ondervinden bij onveranderd gedrag een daling van hun koopkracht, zij het minder dan wanneer er hogere tarieven gelden zoals in een scenario met ruimere taxshift.
- De toename in koopkracht vervalt voor de meeste gezinnen die minder dan 17 000 kilometer/jaar rijden indien het aangerekende tarief van de wegenheffing toeneemt tot het niveau van het scenario met ruimere taxshift. Voor de andere gezinnen daalt de koopkracht verder. In dit scenario betalen gezinnen gemiddeld 90 euro/maand extra door de wegenheffing, rekening houdend met de minimalisering van de BIV en de JVB. Deze bedragen verschillen sterk tussen de inkomensdecielen<sup>48</sup> en volgens de intensiteit van hun autogebruik:
  - Arme gezinnen betalen gemiddeld 85% minder (24 euro/maand) dan rijke gezinnen (159 euro/maand).
  - In procent van het beschikbaar inkomen is de wegenheffing het meest negatief voor arme gezinnen met een auto: hun koopkracht daalt met gemiddeld tot 5,2 % van hun beschikbaar inkomen door de wegenheffing. Wel stijgt hun koopkracht met 2,4 % door de minimalisering van de BIV en JVB, waardoor de totale koopkrachtdaling voor deze groep -2,8 % bedraagt. In termen van beschikbaar inkomen ziet men bij het scenario met ruimere taxshift de grootste daling van de koopkracht (-3,2 %) voor de gezinnen in het vijfde deciel.
  - Voor de gezinnen die 8 500 kilometer of minder rijden, is er gemiddeld ofwel geen effect op de koopkracht ofwel een toename.
  - De type-individueen in de analyse die niet meer dan 5 000 kilometer per jaar afleggen hebben een voordeel of zien hun koopkracht grosso modo ongewijzigd blijven.

#### 4.6.2 Armoedetoets

Voor de armoedetoets werden twee bijkomende consultaties uitgevoerd met een vertegenwoordiger van het Netwerk tegen Armoede, naast de algemene consultaties met de klankbordgroep waarop de vertegenwoordiger ook was uitgenodigd. Tijdens de eerste bijkomende consultatie werden de algemene concepten van de tariefscenario's en een long-list van de bijkomende maatregelen besproken. Na een terugkoppeling met verenigingen die deel uitmaken van het Netwerk tegen Armoede werd vervolgens hun feedback hierover besproken tijdens een tweede overleg.

Voor arme gezinnen met een wagen, die 62% van de totale groep van gezinnen onder de armoedegrens uitmaken, zijn de koopkrachteffecten overwegend negatief voor het scenario met een ruimere taxshift, met een gemiddelde daling van de koopkracht van de gezinnen met een auto met 3,0 % (werkend) en 1,9 % (niet-werkend).

De koopkracht blijft gemiddeld nagenoeg onveranderd bij het scenario met beperkte taxshift voor mensen met lage inkomens met een wagen. Globaal gezien is het plaatje voor het scenario met beperkte taxshift positiever voor gezinnen onder de armoedegrens.

---

<sup>48</sup> Sommige effecten worden gerapporteerd per inkomensdeciel. In dat geval zijn de gezinnen gerangschikt volgens hun equivalent beschikbaar inkomen, en onderverdeeld in gelijke groepen van telkens 10% van de bevolking. Het equivalent beschikbaar inkomen is een correctie van het gewone beschikbaar inkomen, om de gezinsgrootte in rekening te brengen. Het beschikbaar inkomen is het gezinsinkomen na aftrek van alle belastingen en met inbegrip van de uitkeringen die het gezin krijgt.

In de hierboven vermelde resultaten wordt nog geen rekening gehouden met eventuele voordelen voor de gezinnen van hogere overheidsuitgaven, milieu- of tijdsbaten.

### 4.6.3 Analyse inclusief de bredere economische effecten

Voor de analyse van de bredere economische effecten bouwt het algemeen evenwichtsmodel EDIP voort op de resultaten van EUROMOD en het verkeersmodel TREMOVE. Deze analyse geeft de meest volledige analyse van de impact van een wegeheffing op de samenleving. Naast de gedragseffecten worden elementen die ontbraken in EUROMOD toegevoegd: de voordelen van de diensten die door de overheid worden aangeboden (onderwijs, gezondheidszorg, administratie, enz.), de tijdsbaten en de milieubaten<sup>49</sup>.

De volgende tabel vat aan de hand van een aantal indicatoren de sociale en economische impact samen van de twee doorgerekende opties. We onderscheiden hier zes effecten, namelijk die op de totale welvaart, de impact op het bruto regionaal product (BRP), de impact op de inkomensongelijkheid (een '↑' in onderstaande tabel staat voor een toename van de inkomensongelijkheid), de tijdsbaten en de milieubaten. Voor de impacts die weergegeven worden in miljoen euro wordt ook de verhouding weergegeven ten opzichte van de grootte van het effect bij het scenario met ruimere taxshift + optie 0.

		Impact op welvaart <sup>a</sup>	Impact op BRP	Impact op Inkomensongelijkheid	Tijdsbaten	Milieubaten
		Miljoen euro en ratio t.o.v. scenario met ruimere taxshift + Optie 0	%	Effect <sup>b</sup>	Miljoen euro en ratio t.o.v. scenario met ruimere taxshift + Optie 0	Miljoen euro en ratio t.o.v. scenario met ruimere taxshift + Optie 0
<b>Optie 0</b>						
	Scenario 'met ruimere taxshift'	557	+0,23%	↓	1464	151
	Scenario 'met beperkte taxshift'	304 (0,55)	+0,40%	0/↑	835 (0,6)	24 (0,2)

<sup>a</sup> inclusief baten van publieke diensten, tijdsbaten en milieubaten

<sup>b</sup> een '↑' staat voor een toename van de inkomensongelijkheid

We stellen vast dat in de twee scenario's de wegeheffing met Optie 0 over het algemeen goed presteert: het totale welvaartseffect voor het scenario met ruimere taxshift is dan 557 miljoen euro/jaar en 304 miljoen euro/jaar voor het scenario met een beperkte taxshift. Ook met de lagere tarieven in het scenario met een beperkte taxshift is er dus een welvaartswinst, maar kleiner (45% lager) dan bij het scenario met ruimere taxshift.

Het scenario met ruimere taxshift met Optie 0 presteert goed door de combinatie van extra overheidsuitgaven en een grote toename van de tijdsbaten, met een goede impact op de welvaart en het BRP. Bovendien daalt de inkomensongelijkheid daar de overheidsuitgaven van de inkomsten uit de wegen-

<sup>49</sup> De sociale analyse is echter beperkter in EDIP, omdat EDIP quintielen beschouwt (een representatieve groep van telkens 20 % van de populatie naar inkomen), terwijl EUROMOD een reeks representatieve huishoudens beschouwt op basis van micro-data.

heffing meer doorwegen voor armere huishoudens. Enkel het rijkste quintiel gaat erop achteruit. Omdat armere huishoudens sterker van een aantal van de extra overheidsdiensten (voornamelijk gezondheidszorg en ondersteunende diensten) afhankelijk zijn, is de impact van de wegenheffing dus vrij herverdelend (progressief).

Het scenario met een beperkte taxshift met Optie 0 presteert redelijk goed door de toename in tijdsbaten, met een redelijke impact op de welvaart en het BRP. De milieubaten liggen daarentegen heel wat lager dan bij het scenario met ruimere taxshift. Er is echter wel een beperkte toename van de inkomensongelijkheid, wegens volgende redenen: (1) de toename van de overheidsuitgaven is hier lager (enkel afkomstig van de indirecte inkomsten, niet van de wegenheffing zelf); (2) de tijdsbaten zijn eerder voordelig voor de rijkste huishoudens, die t.g.v. het lager tarief in dit scenario ook minder uitgeven aan de wegenheffing. In dit geval gaat het rijkste quintiel er hierdoor wel op vooruit.

Indien de netto-opbrengsten worden gebruikt voor een stijging van de algemene overheidsuitgaven zoals in Optie 0, resulteert de wegenheffing in een daling van de werkloosheidsgraad van 4,3 % (situatie zonder wegenheffing) naar 4,28% (scenario met beperkte taxshift) en 4,27% (scenario met ruimere taxshift), of respectievelijk 862 tot 1 564 bijkomende jobs.

In termen van **competitiviteit** en de impact op sectoren zijn de impacts divers. Er is geen bewijs voor een algemene daling van de competitiviteit van de Vlaamse sectoren door de wegenheffing. Individuele sectoren kunnen wel een positieve of negatieve impact ondervinden. Sectoren direct gerelateerd aan autogebruik (raffinage, onderhoud, diensten) gaan licht achteruit. De logistieke sector wint in aandeel, onder invloed van de lagere tijdskosten op de weg. Als de algemene overheidsuitgaven toenemen zoals in Optie 0, stijgt het aandeel van de gezondheidszorg en onderwijs sterk. Hieraan gelieerde sectoren, zoals farmaceutica en sociale diensten, ondervinden hierdoor ook een groei. De algemene industrie en de dienstensector ondervindt weinig of geen verandering, hoewel de consument over het algemeen iets minder uitgeeft aan andere goederen.

#### 4.6.4 Gevoeligheidsanalyse salariswagens

In de modelsimulaties is er verondersteld dat personen die met een salariswagen rijden zelf de wegenheffing betalen. In een gevoeligheidsanalyse is er nagegaan wat er gebeurt indien de wegenheffing in die gevallen volledig wordt betaald door de werkgever. Uit de simulaties blijkt dat dit leidt tot een kleinere verbetering van congestie, net als een kleiner effect op de andere externe transportkosten. De terugbetaling door de werkgever leidt tot iets hogere inkomsten voor de overheid en leidt ook tot een welvaartswinst voor de gebruikers van de salariswagens. Aan de andere kant dragen de werkgevers hogere kosten. Het netto-effect is dat de maatschappelijke baat van de wegenheffing kleiner is mét dan zonder deze terugbetaling. Een dergelijke betaling door de werkgevers kan het draagvlak voor een wegenheffing ook sterk negatief beïnvloeden. Aangezien de salariswagens vooral aanwezig zijn in gezinnen uit de hogere inkomensdecielen kan men verwachten dat deze modaliteit ook leidt tot een hogere inkomensongelijkheid dan zonder de terugbetaling.

## 5 Juridische en fiscale aspecten

### 5.1 Kwalificatie wegenheffing als belasting of retributie

De wegenheffing zal door de decreetgever vormgegeven kunnen worden ofwel als een belasting ofwel als een retributie. Deze keuze heeft echter belangrijke (juridische) gevolgen.

Een wegenheffing in de vorm van een belasting kan worden ingevoerd voor alle wegen in het Vlaamse Gewest, waarbij tevens zowel de infrastructuur- als de externe kosten verrekend kunnen worden. Wat de btw betreft, moet erop worden gewezen dat belastingen door openbare entiteiten in principe aangerekend worden zonder btw. Bijgevolg is de terugvordering van btw betaald op systeemkosten door openbare entiteiten niet mogelijk. Bovendien geldt bij de belastingvariant ook de medewerkingsplicht van openbare instellingen en de Europese administratieve samenwerkingsverplichting (bv. in het kader van de handhaving).

Vermits een retributie moet worden beschouwd als een vergoeding voor een geleverde dienst, is het betwistbaar of het Vlaamse Gewest diensten kan aanbieden op basis van infrastructuur die niet de hare is (nl. op gemeentewegen, waarvan de gemeenten eigenaar of minstens wegbeheerder zijn). Bij retributies is het ook niet op rechtszekere wijze mogelijk om externe kosten door te rekenen als afzonderlijke component in de tariefformule (hoewel dit ondervangen kan worden door een gedifferentieerde doorrekening van de infrastructuurkost). De hoogte van de retributie dient evenredig te zijn aan de waarde van de geleverde dienst.

Vanuit strikt juridisch oogpunt kan een voorkeur worden uitgesproken voor een kwalificatie van de wegenheffing als belasting, maar deze voorkeur is ook afhankelijk van het subjectieve belang dat wordt toegekend aan de verschillpunten tussen een belasting en een retributie. Een voordeel van deze piste is in ieder geval dat ook de kilometerheffing voor vrachtwagens in Vlaanderen als een belasting wordt gekwalificeerd: indien de wegenheffing als een retributie zou worden gekwalificeerd, zijn hier juridische risico's aan verbonden (cfr. ongelijke behandeling van voertuigen).

Er is in dat verband wel rekening te houden met de striktere toepassing van het legaliteitsbeginsel voor belastingen in vergelijking met retributies. Dit heeft onder meer tot gevolg dat alle essentiële elementen van de belasting bij decreet worden geregeld. Deze omvatten de grondslag, het tarief en de vrijstellingen en verminderingen. Dit betekent onder meer dat in beginsel alle parameters voor de berekening van de wegenheffing (wegentypes, congestiezones, tarieven) opgenomen zullen moeten worden in het decreet en zullen moeten worden gedefinieerd.

De decreetgever is evenwel niet verplicht elk aspect van een belasting of van een vrijstelling zelf te regelen. Een aan de Vlaamse Regering verleende bevoegdheid is niet strijdig met het fiscale legaliteitsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen (cfr. de aanwijzing van de belastingplichtigen, de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de eventuele belastingvrijstellingen) voorafgaandelijk door de decreetgever zijn vastgesteld.

### 5.2 Btw-belastbaarheid van de wegenheffing

Het implementeren van een systeem op niet-geconcedeerde wegen met een agent als tussenpersoon (naar analogie met het systeem van de kilometerheffing voor vrachtwagens van +3,5 ton in het Vlaamse Gewest) is voor btw-doeleinden het voorkeursscenario. Het Vlaamse Gewest treedt hierbij op als de dienstverrichter voor btw-doeleinden. Het ter beschikking stellen van wegeninfrastructuur is dan in principe een niet aan btw onderworpen dienst, en dit ongeacht de (juridische) kwalificatie of



benaming (cfr. belasting of retributie) die aan de heffing wordt gegeven. Enkel indien in hoofde van het Vlaamse Gewest sprake zou zijn van concurrentieverstoring van enige betekenis, zou de wegenheffing mogelijks wel aan btw dienen te worden onderworpen.

Gezien de vaak heersende onzekerheid over de invulling van concepten zoals concurrentieverstoring, vormen de beslissing inzake de kilometerheffing voor vrachtwagens van +3,5 ton, alsook de analogie met de terbeschikkingstelling van parkeerplaatsen op de openbare weg door publiekrechtelijke lichamen, belangrijke precedents om te concluderen dat er ook voor het innen van een wegenheffing door het Vlaamse Gewest voor niet-geconcedeerde wegen geen sprake is van concurrentieverstoring. Het implementeren van een ander systeem van wegenheffing, zal het huidige kilometerheffingssysteem voor vrachtwagens van +3,5 ton in het Vlaamse Gewest beïnvloeden of onmogelijk maken. Een reseller-model of een concessiemodel (naar analogie met het systeem van de kilometerheffing voor zware voertuigen in Wallonië) waarbij de wegenheffing voor het gebruik van de geconcedeerde wegen aan btw onderworpen is, lijken moeilijk verenigbaar met het huidige systeem van de kilometerheffing voor vrachtwagens van +3,5 ton in het Vlaamse Gewest (momenteel agent- en niet-concessiemodel), waar diezelfde wegen niet in concessie worden gegeven.

Het is aangewezen om ter zake een schriftelijke beslissing te vragen van de administratie (centrale diensten van de btw-administratie en/of de Dienst Voorafgaande Beslissingen), om juridische zekerheid te bekomen omtrent het niet btw-belaste karakter van de wegenheffing.

### **5.3 Beperken van het juridische risico op dubbele belasting ten aanzien van de bestaande mobiliteitsfiscaliteit**

Er is een groot risico dat het invoeren van de wegenheffing naast de bestaande jaarlijkse verkeersbelasting zal worden gepercipieerd als een dubbele belasting. Immers, een loutere inschrijving in het repertorium van de DIV doet een onweerlegbaar vermoeden van gebruik op de openbare weg ontstaan, waardoor automatisch de jaarlijkse verkeersbelasting verschuldigd wordt. In de mate dat de wegenheffing een heffing zou zijn op het gebruik van de weg, zal er zich op dit vlak een risico van dubbele belasting voordoen. In deze mate zou de doelstelling van de verkeersbelasting in beginsel immers gelijklopen met de doelstelling van een wegenheffing (onder voorbehoud van de nadere gedetailleerde uitwerking daarvan)<sup>50</sup>, namelijk het belasten van het gebruik van de openbare weg.

Ten aanzien van de belasting op inverkeersstelling bestaat juridisch gezien een veel kleiner risico op kwalificatie als dubbele belasting, aangezien een ander feit wordt belast (inverkeersstelling voertuig versus gebruik van de weg). Eventueel zou er bij de burger wel een perceptie van dubbele belasting met de belasting op inverkeersstelling kunnen rijzen, waardoor de kans op juridische betwisting reële is.

Een bijzonderheid geldt voor de aanvullende verkeersbelasting, die in wezen is bedoeld als een accijnscompenserende belasting die enkel geldt voor voertuigen met een motor die gedreven wordt met vloeibaar petroleumgas of andere vloeibare koolwaterstofgassen. Het gaat ten aanzien van de jaarlijkse verkeersbelasting (en dus bij uitbreiding ten aanzien van de wegenheffing) om een andere belastbare materie. Deze belasting bestaat vandaag ook naast de (gewone) verkeersbelasting en kan dus

---

<sup>50</sup> Het fiscaal *non bis in idem*-beginsel speelt in principe enkel indien de wegenheffing als belasting wordt gestructureerd en niet bij een retributie. Een retributie is op zich geen belasting. Er moet wel benadrukt worden dat de retributie ook een 'echte' retributie dient te zijn en dus geen verdoken belasting. Er moet bij een retributie sprake zijn van een vergoeding die de overheid van bepaalde heffingsplichtigen als tegenprestatie ontvangt voor een bijzondere dienst die zij in hun persoonlijk belang heeft geleverd of voor een rechtstreeks en bijzonder voordeel dat zij heeft toegestaan.

ook naast de wegehheffing (blijven) bestaan zonder een dubbele belasting te vormen. Om beleidsmatige redenen zou de aanvullende verkeersbelasting desgevallend alsnog geminimaliseerd kunnen worden (voor de leasingwagens is hiervoor een samenwerkingsakkoord met de andere gewesten noodzakelijk), maar de accijns-compensatie zal dan in de wegehheffing geïntegreerd moeten worden.<sup>51</sup>

Om het juridisch risico op dubbele belasting te beperken is het aangewezen om bij de concrete uitwerking van de wegehheffing erop toe te zien dat de doelstellingen van de jaarlijkse verkeersbelasting (bezit/exploitatie van de voertuigen/gebruik van de wegen) en de vooropgestelde doelstellingen van de wegehheffing (gebruik van de weg, congestie te doen dalen en/of externe kosten internaliseren) niet volledig gelijklopen of, beter nog, voldoende verschillen. Een mogelijkheid zou bijvoorbeeld zijn om de jaarlijkse verkeersbelasting dermate aan te passen dat deze enkel welbepaalde milieu-gerelateerde doelstellingen nastreeft (al vergt een aanpassing van de jaarlijkse verkeersbelasting voor leasingvoertuigen een samenwerkingsakkoord) en de wegehheffing dan voor andere doelstellingen aan te wenden. Dienaangaande dient evenwel opgemerkt te worden dat dit geen sluitende en evenmin een voor de hand liggende oplossing inhoudt. Vooreerst betreft dit in principe de belastbare materie, die verankerd is in titel III van de bijzondere financieringswet, wat een met een bijzondere meerderheid aangenomen wet is (een wijziging van de belastbare materie dient eveneens bij bijzondere meerderheidswet aangenomen te worden). Daarnaast zal het risico op (perceptie van) een dubbele belasting op die manier niet volledig uitgesloten (maar enkel 'beperkt') worden (cfr. een gebruiker zal de combinatie van beiden nog steeds als een dubbele belasting percipiëren). En tot slot zal het invoeren van een wegehheffing zonder milieu gerelateerde parameters impliceren dat de doelmatigheid en proportionaliteit van de wegehheffing (juridisch) niet langer verantwoord kan worden aan de hand van milieu gerelateerde motieven (cfr. de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de wegehheffing vereist dwingende maatschappelijke behoeftes).

Een alternatief is om de bestaande mobiliteitsfiscaliteit (inzonderheid de jaarlijkse verkeersbelasting, en eventueel ook de belasting op inverkeersstelling) aan te passen, teneinde het risico op (perceptie van) een dubbele belasting (bijna) volledig uit te sluiten. Dit leidt in de scenario's met een beperkte taxshift tot een lagere vergroening dan de huidige verkeersbelastingen (zie sectie 5.5).

## **5.4 Bevoegdheid van het Vlaamse Gewest tot aanpassing van de jaarlijkse verkeersbelasting**

Aangezien de verkeersbelasting een oneigenlijke gewestelijke belasting is, zijn de gewesten niet in de mogelijkheid om de in de Bijzondere Financieringswet belastbaar gestelde materie te wijzigen of de belasting geheel af te schaffen. Die bevoegdheid blijft bij de federale overheid en kan maar gewijzigd worden via een met bijzondere meerderheid aangenomen wet. Zodoende zou hoogstens het minimaliseren van de jaarlijkse verkeersbelasting (door het Vlaamse Gewest) mogelijk zijn. Bovendien verplicht de Bijzondere Financieringswet ter zake een samenwerkingsakkoord tussen de drie gewesten voor wat betreft leasingvoertuigen.

Het eenzijdig minimaliseren van de jaarlijkse verkeersbelasting door het Vlaamse Gewest kan enkel gelden voor de natuurlijke persoon of rechtspersoon op wiens naam het voertuig ingeschreven is of moet zijn, die is gevestigd in het Vlaamse Gewest. Het Vlaamse Gewest kan de verkeersbelasting niet eenzijdig minimaliseren voor de natuurlijke personen of rechtspersonen die zijn gevestigd in de overige gewesten. Zodoende zou alsnog een (perceptie van) dubbele belasting kunnen bestaan in hoofde van de eigenaars van in België ingeschreven voertuigen die enerzijds in het Brussels Hoofdstedelijk of Waals Gewest hun verkeersbelasting voor het gans Belgisch wegennetwerk betalen, maar anderzijds

---

<sup>51</sup> In voorliggend onderzoek werd uitgegaan van een minimalisering van deze accijns-compenserende belastingen, maar werd er geen rekening mee gehouden in het tarief.

bij gebruik van de wegen in het Vlaamse Gewest tevens de Vlaamse wegenheffing zullen moeten betalen. Een eenzijdige minimalisering van de verkeersbelasting in het Vlaamse Gewest, zonder dat dit wordt afgestemd met de andere gewesten, kan bovendien mogelijk worden gezien als een deloyale uitoefening van de fiscale bevoegdheden.

Om de problematiek van een deloyale fiscale concurrentie (bij een minimalisering van de bestaande verkeersbelasting in het Vlaamse Gewest, voor andere voertuigen dan de leasingwagens), te neutraliseren is, om enige mate van rechtszekerheid te bekomen, een samenwerkingsakkoord met de andere gewesten noodzakelijk. Dat samenwerkingsakkoord zou concrete maatregelen moeten bevatten die verzekeren dat (naast de gewesten) ook de burgers het argument van deloyale fiscale concurrentie niet kunnen opwerpen. Daarbij kan dan met name worden gedacht aan afspraken waarbij ook de andere gewesten hun verkeersbelasting minimaliseren.

De Bijzondere Financieringswet verplicht overigens hoe dan ook het afsluiten van een samenwerkingsakkoord met het Waalse en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het aanpassen (inclusief het minimaliseren) van de verkeersbelasting inzake leasingvoertuigen.

Een alternatief zou kunnen zijn om (op federaal niveau) de Bijzondere Financieringswet te wijzigen door de bepalingen over de verkeersbelasting op de autovoertuigen te schrappen, waardoor dit niet langer een verplichte, oneigenlijke gewestbelasting zou zijn. Dit zou ook tegemoet komen aan de problematiek van de leasingwagens. Gelet op de vereiste meerderheid van twee derden en een gewone meerderheid in beide taalgroepen, is een wijziging van de Bijzondere Financieringswet evenwel niet vanzelfsprekend.

## 5.5 De rol van vaste belastingen in de verschoning van het wagenpark

Zowel de wegenheffing (als variabele belasting) als de jaarlijkse verkeersbelasting en de belasting op inverkeerstelling (als vaste belastingen) kunnen een rol spelen in de **sturing van de verschoning van het wagenpark**. In de doorgerenende scenario's werd uitgegaan van een minimalisering van de vaste voertuigbelastingen. In dit deel wordt bekeken in welke mate dan voldoende sturing kan gegeven worden voor de verschoning van het park.

Wanneer men in de wegenheffing gebruik kan maken van prijsinstrumenten die voldoende differentiëren tussen voertuigen op basis van hun milieukennissen (zoals in de scenario's met ruimere taxshift), dan kan de wegenheffing de rol van de vaste belastingen zoals de BIV en JVB overnemen voor het sturen van de vergroening van het voertuigenpark.

In het geval van het energieverbruik van voertuigen werd in eerdere studies aangegeven dat er naast variabele belastingen ook een rol is voor vaste belastingen, omdat mensen bijziend zijn bij hun aankoopbeslissingen en onvoldoende rekening houden met de voordelen van energiezuinigere voertuigen op langere termijn. Recent onderzoek geeft echter aan dat de onderschatting van de toekomstige baten eerder klein is waardoor dit argument voor de vaste belastingen minder belangrijk is. Indien men dit ruimer bekijkt dan enkel energieverbruik geeft dat onderzoek een indicatie dat men **via de variabele belastingen** (brandstofbelastingen en gedifferentieerde wegenheffing) **de weggebruikers voldoende in de juiste richting kan oriënteren** bij hun voertuigaankopen.

Om het systeem van de wegenheffing in de scenario's met ruimere taxshift eenvoudig te houden kan men er voor opteren om voor **alle voertuigen (of voor groepen milieuklassen) binnen eenzelfde voertuigtype** dezelfde wegenheffing te hanteren en een vaste voertuigbelasting te gebruiken om de aankoop van schonere voertuigen te stimuleren. In dat geval kan men best werken met de jaarlijkse verkeersbelasting, waarbij men jaarlijks geconfronteerd wordt met het verschil in kosten. Het verhogen van de belasting op de inverkeerstelling kan ertoe leiden dat mensen hun oude, meer vervuilende voertuigen langer houden.

Hierbij moet men echter rekening houden met de uiteindelijke specificaties bij een herziening van de tolrichtlijn. In het voorstel tot herziening worden vereisten opgelegd inzake de differentiatie in functie van de milieuprestaties. In een eerste fase bestaat louter de mogelijkheid tot differentiatie in functie van de milieuprestaties, maar op termijn zou dit mogelijks als verplichting opgelegd worden.

In sommige landen worden er (al dan niet tijdelijk) vrijstellingen gegeven aan **alternatieve voertuigen** om de transitie naar die voertuigen te versnellen. Dit kan de milieubaten iets vergroten, maar dat valt ten koste van de andere externe kosten, die niet verschillen tussen die voertuigen en andere voertuigtechnologieën, met congestie als belangrijkste kost.

Indien de tarieven van de wegenheffing de verschillen in de milieukosten onvoldoende reflecteren en men de belasting op de inverkeerstelling en de jaarlijkse verkeersbelasting daarbij minimaliseert, dan worden de weggebruikers minder geconfronteerd met het verschil in milieukosten en is er een onvoldoende sturing mogelijk van hun aankoopgedrag. Uit het onderzoek bleek het opportuun om **hetzelfde tarief te hanteren voor alle milieuklassen (of groepen milieuklassen) binnen eenzelfde voertuigtype en een vaste belasting te gebruiken voor de verschoning van het voertuigenpark, op voorwaarde dat hierdoor geen dubbele belasting ontstaat (cfr. de doelstellingen van beide belastingen dienen te verschillen)**. Het toepassen van een vaste belasting is bijkomend relevant in gevallen waarbij er bv. geen wegenheffing zou gelden tijdens de dalperiode en er dus een groot aandeel van de gereden kilometers niet onderworpen is aan een wegenheffing. Ook in scenario's waarbij slechts in een beperkt deel van Vlaanderen een wegenheffing wordt ingevoerd, is er omwille van een gelijkaardige reden een rol weggelegd voor vaste voertuigbelastingen.

### 6.1 Technologische oplossingen voor het primair systeem (PS)

Een gebiedsdekkende kilometerheffing kan voor het primair systeem gerealiseerd worden door gebruik te maken van volgende technologieën:

- Dedicated Short-Range Communications (DSRC) technologie. De generieke term hier is 'micro-wave tags and readers' want niet elk systeem is strikt genomen een DSRC-systeem.
- Automatic Number Plate Recognition (ANPR) camera's
- Global Navigation Satellite Systems (GNSS) /Cellulair Netwerk (CN) technologie

#### DSRC

DSRC is de meest gebruikte technologie voor wegenheffing in Europa. Het voertuig heeft een registratie-eenheid (RE, dikwijls 'transponder' of 'tag' genoemd) die contact maakt met wegkantinfrastuctuur ('RSE' of 'roadside equipment'), meestal vastgezet op portieken. De transponder is in een database gekoppeld aan het voertuig en de nummerplaat. Er kan gebruik worden gemaakt van een eenvoudige identificatietag of van een meer geavanceerde RE die ook registratie van gegevens kan uitvoeren. De geavanceerde transponder-versie kan ook informatie ontvangen van de RSE en hiermee bepaalde acties ondernemen, zoals bv. het aantal gereden kilometer weergeven.

De RSE en de transponder praten met elkaar in beide richtingen via een 5,8 GHz ISM communicatie kanaal. De RSE herkent de passage van de transponder en verstuurt deze informatie inclusief tijd en datum naar de verwerkende instantie. Hier worden de kosten van de rit bepaald en gekoppeld aan de eigenaar van de tag. Bij een wegenheffing met **DSRC** moet een apart circuit voor de handhaving worden voorzien met ANPR-camera's. Een specifiek risico m.b.t. handhaving is de fraudegevoeligheid van het systeem. Bij gebruik van **ANPR** kan dit bv. door het onleesbaar maken van de nummerplaat.

De microgolfttechnologie is bijna feilloos en zeer betrouwbaar in gebruik. Een belangrijke beperking op het gebruik van een DSRC-systeem is de vereiste dat de bakens dienen te worden geïnstalleerd op elke wegsectie waar het verkeer wordt gemonitord. Het onderhoud van dit netwerk is aanzienlijk zwaarder dan bij de GNSS technologie.

De DSRC-standaard kenmerkt zich door relatief lage kosten van de tag in het voertuig, maar hogere kosten voor de infrastructuur langs en boven de weg. De technologie is daardoor kosteneffectief voor een beprijzing op een beperkt aantal wegen met veel verkeer, maar niet voor een gebiedsdekkende wegenheffing (voor het gehele wegennet worden de kosten geraamd op 1,7 miljard euro. De kosten voor handhaving worden geschat op 6% van deze totale kosten). De kosten voor datatransmissie van de RSE naar de centrale systemen zijn laag en zullen naar verwachting nog verder dalen.

De DSRC-technologie is minder geschikt voor een gefaseerde invoering omdat we hierdoor een technologische lock-in krijgen in een systeem dat duur is voor grote wegennetwerken.

De geografische uitbreiding van een wegenheffing met DSRC-systemen vereist ook de uitbreiding van het RSE-netwerk (en het ANPR-handhavingsnetwerk). Het is daarom een aanzienlijk duurdere en moeilijker oefening dan voor GNSS.

Volgens D'Artagnan (2018)<sup>52</sup> is DSRC verouderd en kan het niet meer voldoen aan de huidige kwaliteitseisen betreffende betrouwbaarheid, accuraatheid en kostenefficiëntie, in vergelijking met bv de moderne ANPR-systemen. DSRC kampt ook met problemen van interoperabiliteit gezien nog geen standaard beschikbaar is.

<sup>52</sup> D'Artagnan (2018) Overview of main technology options for urban road charging

DSRC is minder flexibel dan GNSS en er kan minder eenvoudig ingespeeld worden op veranderende beleidsbehoeften (variabele kosten per locatie en tijdstip), en is daardoor ook minder toekomstbestendig. DSRC profiteert ook niet op dezelfde manier als GNSS van de opkomst van nieuwe technologie, hoewel dit niet zozeer een nadeel is van DSRC als een voordeel van GNSS, dat goedkoper en krachtiger kan worden naarmate de technologie zich ontwikkelt.

Bij gebruik van DSRC, waarbij een mindere mate van registratie en/of centralisatie van de (verplaatsings)gegevens zal gebeuren en het traject dus minder in detail te volgen zal zijn dan bij de GNSS technologie, zal de impact op de persoonlijke levenssfeer van de weggebruikers als minder groot gepercipieerd worden.

### **ANPR-camera's**

ANPR (automatic number plate recognition) is een technologie die camera's en beeldverwerking gebruikt om voertuigen te identificeren. In het geval de wegenheffing met **ANPR** gebeurt, is de technologie voor de handhaving intrinsiek inbegrepen. Er is geen apparatuur in het voertuig zelf nodig. Wel heb je twee verschillende back offices nodig (net zoals bij de andere technologieën), waarbij de datastromen vanuit de camera naar de 2 back offices gestuurd worden. Een specifiek risico m.b.t. handhaving is de fraudegevoeligheid van het systeem. Bij gebruik van **ANPR** kan dit bv. door het onleesbaar maken van de nummerplaat.

Het onderhoud van dit netwerk en de implementatie van eventuele upgrades is aanzienlijk zwaarder dan bij GNSS-systemen.

ANPR is duur voor grote netwerken, maar de technologie kan hergebruikt worden in de handhaving (waarvoor vooral ANPR gebruikt wordt) (voor het gehele wegennet worden de kosten geraamd op 2 miljard euro. De kosten voor handhaving worden geschat op 6% van deze totale kosten). De kosten voor datatransmissie van de ANPR-camera naar de centrale systemen zijn hoog in vergelijking met de andere systemen.

Een ANPR-systeem maakt een gefaseerde invoering mogelijk. De keuze voor een systeem volledig gebaseerd op ANPR laat ook de mogelijkheid open om pas later te beslissen over te stappen naar een slimmer systeem met GNSS/CN, en de camera's te recupereren voor de handhaving.

De geografische uitbreiding van een wegenheffing met ANPR-systemen vereist de uitbreiding van het ANPR-cameranetwerk. Het is daarom een aanzienlijk duurdere en moeilijker oefening dan voor GNSS.

ANPR is robuust naar de toekomst toe. **ANPR** is beperkter in zijn vermogen om het gebruik te volgen en te beïnvloeden, en het heeft dus een beperkter potentieel om de doelstellingen van de Vlaamse Regering te bereiken. ANPR is bijgevolg minder flexibel dan GNSS, waardoor er minder eenvoudig ingespeeld kan worden op veranderende beleidsbehoeften (variabele kosten per locatie en tijdstip), en is daardoor ook minder toekomstbestendig. ANPR profiteert ook niet op dezelfde manier als GNSS van de opkomst van nieuwe technologie, hoewel dit niet zozeer een nadeel is van ANPR als een voordeel van GNSS, dat goedkoper en krachtiger kan worden naarmate de technologie zich ontwikkelt.

Bij gebruik van ANPR-camera's, waarbij een mindere mate van registratie en/of centralisatie van de (verplaatsings)gegevens zal gebeuren en het traject dus minder in detail te volgen zal zijn dan bij de GNSS technologie, zal de impact op de persoonlijke levenssfeer van de weggebruikers minder groot zijn.

Wanneer ANPR de primaire heffingstechnologie is, is er een veel hoger risico om gefactureerd te worden terwijl het voertuig onder het systeem van de vrachtwagens valt. Dit komt omdat enkel bij de handhaving de uiteindelijke controles op een dubbele heffing kunnen gebeuren – en het hier om de heffing zelf gaat.

## GNSS/CN

In sommige landen wordt tolheffing met een GPS-systeem uitgevoerd. Deze toestellen maken gebruik van zowel GNSS als CN waardoor een realtime registratie van het aantal gereden kilometer, het tijdstip en de plaats van deze kilometers mogelijk is. Doordat dit systeem gebruik maakt van bestaande infrastructuur (GPS-satellieten, GSM-netwerk) is er geen wegkantinfastructuur nodig, behalve voor de handhaving (via ANPR maar dikwijls ook met een extra controle via de eventuele DSRC in de RE).

Een specifiek risico m.b.t. handhaving is de fraudegevoeligheid van het systeem. Bij gebruik van **GNSS** kan dit bv door het niet aanzetten van de RE.

In een GNSS RE zijn diverse systemen geïntegreerd:

- Een GNSS-module voor locatiebepaling. Global Navigation Satellite System (GNSS) is de standaard voor satellietpositionering. Het Amerikaanse GPS is hiervan een voorbeeld, net zoals het Europese Galileo.
- Een CN-module voor communicatie met de backoffice. Met CN wordt Cellular Network bedoeld: de RE is via gsm-technologie verbonden met een centrale.
- Optioneel: een DSRC-module voor communicatie met vaste of mobiele handhavingsapparatuur, zodat via RSE kan nagegaan worden of de registratie-eenheid aanstaat / werkt.

Merk op dat een RE alles kan omvatten: van een gespecificeerd kastje voor in de auto tot een mobiele telefoon met een app of in-car telematica.

- In-car telematica zijn elektronische systemen die ingebouwd zijn in een voertuig, en voorzien van mobiele communicatie en een gps. De allernieuwste modellen zijn ook voorzien van andere communicatietechnologie en sensoren, bedoeld als voorbereiding voor autonome en geconnecteerde voertuigen. In principe zou dit systeem ook kunnen ingezet worden voor een wegenheffing. In theorie zouden third parties kunnen gebruik maken van de data om een wegenheffing mee te implementeren, maar er zijn amper tests hierrond uitgevoerd.
- Gebruik van de 'third party' ingebouwde telematica in het voertuig. Veel bedrijfsvoertuigen hebben telematica ingebouwd door derde partijen, niet door de fabrikant van het voertuig. Ze zijn vanwege bedrijfsredenen en wetgeving reeds uitgerust met een tracking systeem. Voorbeelden in Vlaanderen zijn bijna alle voertuigen in de bouwsector, logistieke dienstverlening, busmaatschappijen, zorgverlening, ... Veel commerciële bedrijven zijn op deze markt gesprongen en bieden track&trace-services aan waarbij de data al wordt gecorrigeerd in hun backoffice.
- Sinds 2009 heeft zowat elke mobiele telefoon of tablet GNSS-mogelijkheden (meestal GPS). Het gebruik van mobiele telefoons voor wegenheffing is een beloftevolle ontwikkeling, omdat zo de hoge investeringskosten voor een aparte registratie-eenheid kunnen vermeden worden: er moet enkel een app geïnstalleerd worden. Dit geldt zeker wanneer men overgaat van een kilometerheffing voor enkele honderdduizenden vrachtwagens naar enkele miljoenen personenwagens.

Deze RE's zijn complex en relatief duur ten opzichte van de RE's voor wegenheffing die alleen van DSRC gebruikmaken. Ingebouwde telematica in het voertuig en smartphones, die goedkopere oplossingen zijn, worden op dit moment nog nergens ter wereld gebruikt als RE.

Het voordeel van een GNSS systeem is dat de bestaande infrastructuur niet hoeft te worden aangepast, en tolheffing niet alleen op bepaalde wegen, maar het gehele netwerk uitgevoerd kan worden.

De GNSS/CN-technologie is matuur en wordt al in België toegepast voor de vrachtwagens.

De European GNSS Agency heeft een document<sup>53</sup> opgesteld waarin het gebruik van GNSS-technologie bij elektronische wegenheffing wordt toegelicht. In dat document wordt een aantal voordelen genoemd van GNSS ten opzichte van DSRC:

- Omgevingsfactoren en kosten: Er hoeven alleen portieken met ANPR-camera's over de weg te worden geplaatst voor handhaving. Voor de registratiefunctie zijn geen portieken nodig. In vergelijking met een heffingssysteem op basis van DSRC is daardoor circa 80% minder wegkantinfrastructuur nodig.

De investeringskosten bedragen in het geval van een GNSS-systeem op het gehele wegennet ongeveer 0,4-0,7 miljard euro, waarvan de registratie-eenheden een groot deel uitmaken<sup>54</sup>. De kosten voor handhaving werden in eerste instantie geschat op 16% van deze totale kosten<sup>55</sup>.

De studie van 4icom – Steer Davis Gleave uit 2015<sup>56</sup> geeft aan dat bij een tolnetwerk met een lengte van meer dan 5.000 kilometer een GNSS-gebaseerd systeem te verkiezen is boven een systeem gebaseerd op DSRC.

Het nadeel van een implementatie op grote schaal zijn de hoge investeringen in het eerste jaar in technologie (registratie-eenheden, ANPR-camera's). Daarbij komt nog dat registratie-eenheden op basis van GNSS-technologie binnen afzienbare tijd misschien technisch achterhaald zullen worden door apps etc. Hier kan aan tegemoet worden gekomen met een gefaseerde invoering.
- Lage transactiekosten: De kosten voor datatransmissie van de RE naar de centrale systemen zijn laag en zullen naar verwachting nog verder dalen.
- Opbrengstpotentieel: de registratie-eenheden kunnen ook worden gebruikt als platform voor aanvullende toepassingen (*value added services*, bijvoorbeeld fleet management, realtime verkeersinformatie).
  - o De data kan opengesteld worden aan externe ontwikkelaars die gegevens gebruiken om apps, kaarten en andere hulpmiddelen te maken die van nut voor de samenleving kunnen zijn of die commerciële waarde hebben. Denk aan reisplanners, OV-trackers of zelfs een MaaS-oplossing voor Vlaanderen. Dit zijn veelbelovende pistes om een wegenheffing met GNSS kostenefficiënt te maken. Hier speelt wel het probleem dat de GNSS/CN-technologie matuur is wat gespecialiseerde (dure) registratie-eenheden betreft, maar dat bijvoorbeeld 2025 mogelijks vroeg is voor een open markt gebaseerd op apps die de gebruiker zelf op de smartphone installeert. Verder onderzoek naar de gegevensbescherming is hier nodig (zie juridisch luik).
- Geografische uitbreidbaarheid: het is eenvoudig om nieuwe wegen toe te voegen aan het tolnetwerk. Er is in dat geval enkel bijkomende handhavingsapparatuur nodig. Geografische uitbreidbaarheid van GNSS is één van de sterke punten ten opzichte van ANPR en DSRC als alternatieve technologie.
- Flexibiliteit: Om de doelstelling m.b.t. het verminderen van de congestie nauwkeurig in te vullen voor elke weg, is **GNSS** de beste oplossing. Met GNSS kan de wegenheffing op maat worden gemaakt om te voldoen aan de transport- en milieubeleidsresultaten die het Vlaams Gewest wil bereiken. Eén van de echte sterke punten van de **GNSS**-oplossing is de flexibiliteit en het

---

<sup>53</sup> European GNSS Agency (2015) GNSS Adoption in Road User Charging in Europe, Issue 1

<sup>54</sup> Er werd hier initieel verondersteld dat er voor alle reguliere gebruikers (7 miljoen) zo één moet voorzien worden.

<sup>55</sup> In het begin van het onderzoek werden deze globale schattingen van de kosten gemaakt, die later werden verfijnd.

<sup>56</sup> 4icom – Steer Davis Gleave Study on “State of the Art of Electronic Road Tolling” MOVE/D3/2014-259, October 2015.



potentieel om aan veranderende beleidsbehoeften te voldoen. Als bijvoorbeeld de luchtkwaliteit in bepaalde steden een probleem wordt, kan er gereageerd worden door de kosten in de zwaarst getroffen gebieden te verhogen. Als besloten wordt dat het gebruik van de auto in een bepaald gebied op een bepaald tijdstip beperkt moet worden, kan het schema eenvoudig gewijzigd worden. Als een gemeenschap zich zorgen maakt over het effect van auto's op de leefbaarheid van hun buurt, is het mogelijk om de kosten eenvoudig aan te passen om het autogebruik te sturen. GNSS is bij uitstek geschikt om te beprizen naar verschillende principes (tijd, afstand, plaats, voertuigtype, milieukeurmerken, et cetera) en kan snel en kosteneffectief worden aangepast aan veranderende behoeften en is daardoor toekomstbestendig. Vanuit beleidsoverwegingen kan het ook interessant zijn om het tarief in realtime aan te passen, bv. bij files, smog alarm, wegenwerken, ongevallen. Dit kan technisch, door vooraf gedefinieerde sets van zulke 'real time aanpassingen' in het systeem te steken. Het is echter van vitaal belang dat de backoffice is ontworpen met deze toekomstige flexibiliteit in gedachten. ANPR en DSRC zijn beperkter in hun vermogen om het gebruik te volgen en te beïnvloeden, en hebben dus een beperkter potentieel om de beleidsdoelstellingen te bereiken. Om alles in de buurt van de mogelijkheden van GNSS te bereiken, zou een uitgebreid en kostbaar netwerk van ANPR-camera's en RSE nodig zijn. GNSS profiteert ook maximaal van de opkomst van nieuwe technologie en kan zo goedkoper en krachtiger worden naarmate de technologie zich ontwikkelt. Hoewel afhankelijk van de systeemvereisten en het geïmplementeerd ontwerp, is GNSS als technologie voor een wegenheffing de meest toekomstbestendige. Zulk systeem kan, zelfs als het op een zodanige manier geïntroduceerd wordt dat een registratie-eenheid een vereiste is, later blijven werken met mobiele telefonie of met een andere technologie voor de registratie-eenheid.

- Verkeersmanagement: Beleidsmakers en wegbeheerders kunnen de geanonimiseerde en geaggregeerde data gebruiken voor verkeersanalyse en -sturing. Op GNSS gebaseerde systemen hebben het voordeel dat ze de werkelijke bewegingen van alle voertuigen die zijn uitgerust met een GNSS-apparaat in real-time of bijna-real-time kunnen volgen. Dit creëert onschatbare gegevens, die gebruikt kunnen worden om te begrijpen hoe verkeer beweegt, waar de knelpunten zijn, waar de herkomsten en bestemmingen zijn, op welk tijdstip mensen zich verplaatsen, e.a. Van zo'n volgsysteem kan uiteraard gepercipieerd worden dat het een grote impact op de persoonlijke levenssfeer kan hebben. Door technologische oplossingen kunnen de privacy issues echter afdoende afgedekt worden.

Om zo veel mogelijk dienstverleners toegang tot de markt te geven, wordt best maximaal aangesloten op reeds aanwezige systemen en oplossingen (in binnen- en / of buitenland), te vermijden dat aanzienlijke investeringsbudgetten dienen te worden besteed aan de ontwikkeling en uitrol van nieuwe en/of complexe oplossingen die specifiek zouden zijn voor de heffing in Vlaanderen. Daarbij kan in eerste instantie gedacht worden aan de bestaande EETS-providers, waarvan een aantal reeds geregistreerd en geaccrediteerd zijn voor het systeem van kilometerheffing in België. Dit betekent dat zij reeds oplossingen hebben ontwikkeld voor GNSS-gebaseerde registratie tot en met inning en doorstorting. Ook andere potentiële service providers beschikken reeds gedeeltelijk over oplossingen die mogelijks kunnen ingepast worden in een systeem van wegenheffing. Daarin treffen we verschillende technologieën aan, waaronder ook GNSS (bv. track & trace bedrijven). Door gebruik te maken van GNSS technologie kan dus gekozen worden voor een architectuur die aansluit op reeds bestaande systemen en oplossingen, zodat de incrementele ontwikkelingskosten beperkt worden en toetreding tot het systeem wordt gefaciliteerd.

GNSS als technologie is ook het best geschikt voor het huidige EU-beleid, dat sterk leunt op de internalisering van externe kosten en het beginsel dat de gebruiker betaalt. Het systeem is ook ideaal aangepast aan de EETS. Mogelijke drempels voor grensoverschrijdend gebruik van registratie-eenheden zijn inmiddels weggenomen als gevolg van de nieuwe Europese regelgeving op het gebied van roaming.

## Conclusie

Analyse toont aan dat voor een “slimme” gebiedsdekkende kilometerheffing de meest voor de hand liggende oplossing voor het primair systeem die is waarbij gebruikers **een Registratie-eenheid (RE) gebruiken die met GNSS/CN werkt**. GNSS/CN lijkt de enige aangewezen oplossing. ANPR of DSRC zijn enkel alternatieven op een beperkt netwerk, zoals alleen de snelwegen. Daarbij wordt ANPR verkozen, omdat DSRC registratie-eenheden vereist, minder geschikt is voor een gefaseerde invoering en mogelijk verouderd is.

Een wegenheffing met GNSS/CN vereist geen wegkantinfrastuctuur voor de heffing – uiteraard wel voor de **handhaving (ANPR-camera's)** (zie verder hoofdstuk 7).

## 6.2 Processen in het primair systeem

In het onderzoek werd uitgegaan van een aantal **vaste uitgangspunten**, waarvan de belangrijkste zijn:

- het marktmodel is ‘**open**’: in lijn met de EETS-richtlijn wordt geopteerd voor een marktmodel waarin, naast een door de overheid via een overheidsopdrachtenprocedure aangewezen Preferred Service Provider (PSP) ook andere toldienstaanbieders (zogenaamde (E)ETS-aanbieders) toldiensten kunnen aanleveren;
- de overheid doet voor de realisatie van het wegenheffingssysteem beroep op de **private markt**;
- De gebruikers zijn vrij hun Service Provider te kiezen.

In het primair systeem zouden volgende processen vanaf de satellietpositionering tot en met het betalen van de tol integraal worden uitgevoerd door elke individuele Service Provider (SP) (in de veronderstelling dat er geen gebruik gemaakt wordt van een centrale map-matcher), zowel door de (E)ETS Providers als door de Preferred Service Provider (PSP). Dit systeem valt uiteen in 7 stappen. Voor elk van onderstaande stappen werden ook preliminaire performantie-indicatoren (KPI's) opgesteld, die later zouden kunnen verfijnd worden in een competitieve dialoog met de markt.

### 1. Registratie en installatie van de RE

Alvorens de gebruiker op het wegennet kan rijden, dient hij een RE te installeren en een contract met een (P)SP naar keuze aan te gaan. Gebruikers die een contract door enig (E)ETS SP is geweigerd, of die om één of andere reden geen contract met een (E)ETS-SP wensen, moeten zich kunnen registreren bij de PSP. De RE dient eenvoudig zelf door de gebruiker geïnstalleerd te kunnen worden (of de app gedownload), waarbij men zelf zijn gegevens registreert in het systeem.

### 2. Bepalen van de voertuigpositie met een RE

De wegenheffing zou gebeuren met toestellen die gebruik maken van zowel GNSS als CN waardoor een real-time registratie van het aantal gereden kilometers, het tijdstip en de plaats van deze kilometers mogelijk is. De RE registreert dus continu waar en wanneer het voertuig rijdt, zodat dit kan gematcht worden met een wegenkaart waaruit kan besloten worden hoeveel wegenheffing moet betaald worden.

In de huidige RE's voor de kilometerheffing voor vrachtwagens is ook een DSRC aanwezig als dubbele check zodat via Road Side Equipment (RSE) kan nagegaan worden of de registratie-eenheid aanstaat en werkt. Het lijkt opportuun om de RE hiervan niet verplicht te voorzien, omdat zo het gebruik van een (eigen) gsm of in-car telematica als RE uitgesloten zou worden.

Om een goede gedragswijziging te verkrijgen moet de gebruiker liefst zoveel mogelijk informatie (feedback) in real-time ontvangen. Het precieze tarief en betaalde bedrag is echter niet per se beschikbaar in de RE, die in principe alleen geo-data doorgeeft. In de markt ziet men immers doorgaans thin RE's

(in plaats van thick RE's die de map matching (bepaling van de gereden route op basis van GPS-locatiepunten) en tolberekening in de RE zelf uitvoeren), onder meer omwille van de hogere kwaliteit van centrale en non-real time map matching en de prijs.

Daarom zou als eis kunnen gesteld worden dat de gebruiker op verzoek op eenvoudige en op veilige wijze kennis kan nemen van een indicatie van het ter plaatse geldende tarief en eventueel een indicatieve cumulatieve ritprijs. Dit is geen eis voor een display op de RE, hoewel de technische oplossing in de praktijk daar meestal wel op zal neerkomen. Ook zou de gebruiker zijn rit achteraf moeten kunnen verifiëren, bv. via een onlineapplicatie, gedurende de wettelijk hiervoor voorziene termijn.

Testen en certificatie zou op dezelfde manier als bij Viapass kunnen geregeld worden. Dit is compatibel met zowel fysieke RE's als apps op smartphones.

### **3. Communicatie van de voertuigpositie naar de SP**

Communicatie van de GNSS-data verloopt live en vereist dus een mobiele verbinding. Men zou een systeem kunnen opzetten waarbij alle positiedata in de RE wordt gestockeerd tot de trip afgelopen is, en dan in bulk wordt doorgezonden. Dit verhoogt evenwel het risico dat de gebruiker zijn GNSS-data niet op tijd doorstuurt omdat hij zijn RE te snel afzet en/of niet meer rijdt de komende dag(en), en bijgevolg niet in regel is met de wegeheffing. Bovendien is (zoveel als mogelijk geanonimiseerde) real-time data gewenst door het Vlaams Gewest omwille van toepassingen voor verkeersmanagement.

### **4. Berekenen van routes en tarieven**

In deze stap wordt de route bepaald op basis van de positiedata, en het tarief op basis van de routes. Het Vlaams Gewest is verantwoordelijk voor het onderhoud van de Toll Context Data (die de gegevens m.b.t. het wegennet en tarieven voor het systeem van wegeheffing in Vlaanderen bevat), die wordt verstrekt met het oog op map-matching en de berekening van de rit.

### **5. Inning en afdracht van de wegeheffing**

Het factureren en innen van de verschuldigde heffing heeft als technische implicaties dat de gewenste betaalmethoden moeten voorzien zijn, dat de heffing tijdig en integraal wordt geïnd en afgedragen aan het Gewest.

### **6. Klantendienst**

Er dient er een centraal call center te worden voorzien waar gebruikers met (algemene) vragen inzake wegeheffing terecht kunnen. Deze centrale dienst kan specifieke vragen vervolgens dispatchen naar het call center van de betrokken SP.

De kernelementen van het EETS-marktmodel is nl. een "end-to-end" systeem waarbij gebruikers in principe slechts één aanspreekpunt hebben: hun SP. De SP wordt dus ook verondersteld een klantendienst te beheren voor zijn gebruiker.

### **7. Aanleveren van data door de SP aan het Gewest, het Handhavingencentrum en de Coördinerende instelling (CI)**

Alle SP's zouden gevraagd worden hun positie- en/of routedata aan te leveren aan het Vlaams Gewest, Handhavingencentrum en Coördinerende instelling, met het oog op de inning, handhaving en beleids- en operationele werking van de Vlaamse overheid.

### 6.3 Vereisten voor universele dienstverlening door de Preferred Service Provider (PSP)

Aan de Preferred Primary Service Provider (PPSP) zullen een aantal extra eisen gesteld worden. De PPSP levert end-to-end diensten aan de Gebruikers die gelijkaardig zijn aan de diensten zoals aangeboden door de EETS Providers, maar ook bepaalde additionele “universele” diensten (zoals bepaald in de overeenkomst met coördinerende instelling).

De belangrijkste taak van de PPSP is **het (verplicht) afsluiten en beheren van de overeenkomst met gebruikers die er niet in slagen een overeenkomst af te sluiten met een (E)ETS Provider**, of dit om één of andere reden niet wensen.

Deze taken zouden een aantal extra eisen impliceren:

- Eisen aan de registratie en installatie van de RE, en aan de RE zelf: voldoende servicepunten, werkbaar in alle voertuigen, steeds een beschikbare RE, aanbieden van een leen-RE, ...
- Eisen aan de klantendienst: bereikbaarheid, taalwetgeving, ...
- Eisen aan de opzet en tijdige opstart van het systeem: **een functionerend en getest systeem voor alle gebruikers, vanaf de eerste dag**. Dit is een zware eis voor een nieuw systeem (kilometerheffing lichte voertuigen), op alle wegen, in een gebied met een dicht wegennet, een zeer hoog aantal gebruikers, waarvan bovendien veel buitenlandse gebruikers. **Het is daarom interessant om verder te overwegen of de wegenheffing gefaseerd kan ingevoerd worden** (zie verder).
- Eisen naar beschikbaarheid van **verschillende betalingsmethoden**
- Eisen naar het aanbieden van **verschillende talen**
- Naast bovenstaande taken, zou de PPSP ook **Value Added Services (VAS) moeten ontwikkelen op vraag van de overheid**. Omdat nog niet gekend is welke VAS van toepassing zullen zijn, moet de PPSP zoveel mogelijk werken met een open systeemarchitectuur.

## 7 Secundair systeem, handhaving en boetes

### 7.1 Het secundair systeem (SS)

Het secundair systeem zal waarschijnlijk vooral gebruikt worden door occasionele gebruikers. Het gaat om gebruikers die

- een probleem ervaren met het primair systeem (door eigen toedoen, of door problemen met het systeem), of
- om eender welke reden niet willen gebruik maken van het primair systeem.

Omdat er jaarlijks enkele miljoenen occasionele gebruikers worden verwacht, is het de moeite om zoveel mogelijk te investeren in het gebruiksgemak van deze gebruikers. Als eerste is het nuttig om het primair systeem zo toegankelijk mogelijk te maken zodat men **zoveel mogelijk gebruik maakt van dit primair systeem**. Occasionele gebruikers zouden net zoals reguliere gebruikers ook een registratie-eenheid in het primair systeem kunnen gebruiken, al dan niet geleend. Daarnaast kunnen ze opteren om het secundair systeem te gebruiken. Een zekere meerprijs van de heffing in het secundair systeem (zie verder) kan een impuls vormen voor het gebruik van het primair systeem.

Het is ook duidelijk dat dit secundair systeem geen apparatuur in het voertuig (zoals een gsm of ander toestel) moet vereisen.

Uit de analyse kwamen meerdere opties voor de inrichting van het secundair systeem naar boven, elk met zijn eigen voor- en nadelen, waartussen een afweging dient gemaakt te worden. Hieronder worden kort de verschillende mogelijkheden toegelicht:

#### **Welke technologie?**

Dit is altijd een **inboekstelsel**. Dit kan bv. via het internet en/of via ticketmachines die langs het wegennet geplaatst zijn. Voor de registratie in het secundair systeem moeten ook **fysieke servicepunten** voorzien worden. Het minimum aantal nodige servicepunten wordt geschat op ongeveer 2.000.

Er wordt vertrouwd op een ANPR-handhavingssysteem om niet-betaling of afwijkingen van het aangegeven gebruik te identificeren.

#### **Tariefmethodologie en tariefzetting?**

- Een secundair systeem waarbij de gebruiker een bedrag per **tijdseenheid** (bv. 24 uur) **of voor een vast aantal kilometer** betaalt. De gebruiker meldt zich aan in het systeem en koopt een elektronisch **(dag)ticket**.
- Een secundair systeem waarbij de gebruiker een bedrag per route betaalt. De gebruiker meldt zich aan in het systeem en geeft aan van waar naar waar hij plant te rijden, én langs welke route. Hij koopt vervolgens een **roudeticket**. (deze optie lijkt het meest opportuun – zie hieronder voor onderbouwing)

Wanneer er een systeem wordt beoogd waarbij de gebruiker een **roudeticket** koopt, rijst op **juridisch vlak** enerzijds de vraag hoe omgegaan moet worden met afwijkingen van de vooraf opgegeven (en betaalde) route. Een gebruiker die verplicht moet rondrijden door een wegversperring of andere niet te voorziene gebeurtenissen, zou hiervoor immers niet gesanctioneerd mogen worden. Terwijl iemand die bijvoorbeeld zijn bestemming wijzigt, wel gesanctioneerd moet kunnen worden.

Mogelijke oplossing bestaat erin om de gebruikers een toelage op de route aan te rekenen, waardoor vooraf gedefinieerde afwijkingen inbegrepen kunnen worden verondersteld.

Anderzijds dient erover gewaakt te worden dat gebruikers van het secundair systeem niet (zonder verantwoording) ongelijk behandeld worden doordat zij steeds het hoogste tarief moeten betalen

(omdat het systeem niet toelaat om het tijdstip te bepalen waarop de route zal afgelegd worden). Te grote afwijkingen t.o.v. de prijs in het primair systeem kunnen onaanvaardbaar zijn, het is echter moeilijk om hier een cijfer op te plakken. De meerprijs moet wel in verhouding staan met de administratieve kosten en het gemiddelde kost voor het infrastructuurgebruik. Dit geldt des te meer omdat er bij dit secundair systeem een risico is op een schending van de principes van vrij verkeer en discriminatie van niet-ingezetenen in vergelijking met het primaire systeem. Dit systeem zal immers vermoedelijk vooral door niet-ingezetenen en andere occasionele gebruikers gebruikt worden. Dit risico is weliswaar beperkter indien niet-ingezetenen de keuze hebben tussen het primair en het secundair systeem, zoals voorgesteld.

Een louter **tijdsgebonden secundair systeem** (cfr. vignet om voor een welbepaalde periode het ganze Vlaamse wegennet te gebruiken) wordt vooralsnog juridisch niet mogelijk geacht, gelet op de onmogelijkheid blijkens het voorstel tot wijziging van de Tolrichtlijn om nog nieuwe tijdsgebonden systemen in te voeren. Een vignet/tijdsgebonden systeem draagt ook niet de voorkeur van de Europese Commissie weg, ze zijn voorstander van een afstandsgebonden systeem. Een afstandsgebonden secundair systeem waarbij het aantal kilometers binnen een welbepaalde periode dient gebruikt te worden, zou eventueel wel een mogelijkheid zijn volgens de Europese Commissie. Het risico op herkwalificatie tot de facto (verboden) tijdsgebonden gebruiksrecht valt evenwel niet uit te sluiten.

#### **Ook retroactief?**

- De gebruiker kan **enkel voor of tijdens de rit** de wegenheffing registreren en betalen.
- De gebruiker kan **ook na de rit** (bv. tot middernacht, binnen de 24 uur, binnen de week) de wegenheffing registreren en betalen. (*na de rit, binnen de 24 uur* lijkt het meest opportuun, wat ook in lijn is met de regeling bij de LEZ. Enerzijds geeft men de gebruiker zo meer gebruiksgemak door ook een retroactieve betaling mogelijk te maken. Anderzijds is een periode tot middernacht niet eerlijk voor alle gebruikers (mensen die laat op de dag rijden hebben nadeel ten opzichte van vroege rijders). Een langere periode vertraagt het handhavingproces (omdat moet gewacht worden tot alle transacties (ook die van het secundair systeem) binnen zijn eeren met het handhavingproces kan starten).

## **7.2 Het handhavingssysteem**

### **7.2.1 Methode**

De handhaving zou in de eerste plaats kunnen gebeuren op basis van **camerabeelden van nummerplaten (ANPR-camera's)**, na voorsortering door een computeralgoritme en vervolgens beoordeling door een ambtenaar. Deze **beelden (van alle passerende voertuigen) worden vervolgens vergeleken met de data aangeleverd door de Service Providers (SP's)**. Deze data omvatten noodzakelijk **alle ritten van alle voertuigen (positie en / of routedata, het betaalde tarief en heffing en de gegevens van de gebruiker en het voertuig)**.

Voor elk camerabeeld van een nummerplaat moet worden gecheckt of het een voertuig betreft dat de wegenheffing betaald heeft, in het **primair of secundair systeem**. Zonder deze gegevens is handhaving onmogelijk, want er is geen enkele andere manier om te controleren of elk voertuig de wegenheffing betaalt dan door steekproeven van camera's te verifiëren met de routedata.

Maar ook andere technieken, waaronder **datamining**, kunnen worden gebruikt om te bepalen of een geldige rit op het tolnetwerk is voltooid. Als de reis niet geldig is, wordt deze verwerkt als een handhavinggebeurtenis en kan deze, afhankelijk van verschillende controles, leiden tot een boete.

Het streefdoel moet zijn om zoveel mogelijk processen te **automatiseren**, zowel die op de ANPR-data, die op de SP-data of data van derden. Elke manuele post-processing die kan vermeden worden zal efficiëntiewinsten met zich meebrengen.

In theorie zou de handhaving **live** kunnen gebeuren – zij het dat hier praktische bezwaren bij zijn: de connectie met het netwerk kan vertraging oplopen, de SP heeft tijd nodig om te positiedata te verwerken tot routedata, de gebruikers van het secundair systeem kunnen hun wegenheffing nog inboeken na de reis. Het kan daarom opportuun zijn om de **handhavingsprocessen in het handhavingscentrum pas te starten 24u na de rit**, wanneer alle nodige data compleet is binnengelopen.

Voertuigen die in overtreding zijn geweest, dienen te worden opgenomen op een **Black List** totdat de betaling voor betreffende overtreding gedaan is. Het gebruik van zwarte lijsten ligt evenwel zeer gevoelig vanuit privacy oogpunt wegens de eraan verbonden risico's op automatische uitsluiting en selectie op basis van een profiel. Het gebruik ervan is enkel toegelaten mits wettelijke omkadering. Vooral een zwarte lijst aan te leggen dient nagegaan te worden of er geen minder verregaande risicobestrijdingsmaatregelen of preventiemaatregelen volstaan en dient men de belangen af te wegen, rekening houdend met de mate waarin een geregistreerde persoon uitgesloten wordt van een dienst. Tevens dient maximaal rekening te worden gehouden met de aanbevelingen van de Gegevensbeschermingsautoriteit.

### 7.2.2 Handhavingscentrum

De handhaving moet noodzakelijkerwijs bij een **centraal punt** liggen, omdat er in een EETS-systeem meerdere SP's kunnen zijn waarvan de routedata met cameradata moet vergeleken worden.

Volgend uit de analyse m.b.t. het marktmodel, is er vanuit gegaan dat de **handhavingsdienst** door de Vlaamse Belastingdienst (Vlabel) zal worden geleverd. De omvang van de handhavingsoperatie voor het uit te rollen systeem van wegenheffing zal echter aanzienlijk groter zijn dan voor de kilometerheffing voor het vrachtvervoer, en wat nu reeds gebeurt voor de verkeersbelastingen. De dienst zal aanzienlijk meer mensen vereisen en er wordt verwacht dat de interactie met het publiek veel complexer zal zijn dan bij de vrachtwagens, wat gespecialiseerde klantenservice-vaardigheden vereist.

### 7.2.3 Uitrusting

Gezien het wegennet in scope 70.000 kilometer lang is, is het onmogelijk om op elke hoek van de straat een camera te plaatsen. Daarom moet men ervoor zorgen dat de **gepercipieerde pakkans voldoende hoog is** om ontduiking te ontmoedigen. Een berekening leidt tot **minstens 550 Road Side Equipment (RSE) stations met ANPR-camera's** (zowel vaste als flexibele/mobiele) om een goede dekking te verkrijgen.

De prijs hiervan hangt sterk af van het potentieel medegebruik van camera's van derden. Omdat camera's duur zijn, is het zeker opportuun om proberen **gebruik te maken van data van bestaande of toekomstige ANPR-systemen van andere partijen**. Er is bijvoorbeeld het lopende project dat uitgevoerd wordt door de federale politie, waardoor een uitgebreider ANPR-netwerk beschikbaar zou kunnen komen en waar de verkregen beelden zouden geconsolideerd worden in één enkele database.

Uit het onderzoek blijkt dat het interessant is om voor **snelwegen** uit te gaan van **Stationary Road Side Equipment (SRSE)**, en voor **gewenst- en gemeentewegen** van **verplaatsbare Flexible Road Side Equipment (FRSE)**. De FRSE kan leiden tot een grotere perceptie van pakkans op het zeer uitgebreide wegennet dan wat met SRSE haalbaar kan zijn. Bovendien kan zo flexibel omgegaan worden met de onzekerheid over de beste locaties voor handhaving. Additioneel kan Mobile Road Side Equipment (MRSE) en Handheld Road Side Equipment (HRSE) voorzien worden om voertuigen staande te houden wanneer ze op de Black List staan (dus een eerdere rit niet betaald hebben).

Ook bij hergebruik van camera's van derden, zal een **eigen cameranetwerk** dat voldoende uitgebreid is moeten worden opgebouwd om de handhaving van de wegenheffing op rechtmatige wijze te verzekeren.

Eveneens moeten de **nodige wetgevende aanpassingen** doorgevoerd worden:

- **Voor het gebruik van eigen ANPR camera's** m.o.o. de handhaving is er nood aan specifieke (decretale) wetgeving vermits deze doeleinden niet (volledig) kaderen binnen de Camerawet van 21 maart 2007. Deze specifieke wetgeving dient de plaatsing en het gebruik van deze camera's te regelen. Voor zover met deze ANPR camera's eveneens de doeleinden van de Camerawet<sup>57</sup> worden nagestreefd, dienen de strikte voorwaarden voor het plaatsen van camera's op niet-besloten plaatsen van de Camerawet nageleefd te worden. Dit wordt vermeden indien de eigen ANPR-camera's enkel voor de wegenheffing worden gebruikt.
- Ook voor het **hergebruiken van ANPR camera's** van bv. politiediensten is er nood aan specifieke (federale) wetgeving, vermits er hiervoor geen grondslag bestaat onder de huidige wetgeving (bv. wet van 5 augustus 1992 op het Politieambt). De Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA) oordeelde eerder al dat koppelingen van ANPR camera's van de politie met andere databanken aan strikte voorwaarden onderworpen moet zijn die minstens in een uitvoeringsbesluit moeten worden vastgelegd. Het hergebruiken van bestaande camera's voor nieuwe doeleinden is problematisch onder de privacywetgeving gelet op (i) een gebrek aan rechtmatige basis, (ii) de introductie van nieuwe doeleinden en (iii) de privacy risico's bij het koppelen van databanken en combineren van gegevens.

#### 7.2.4 Boetemethodologie

De **voorgestelde boetemethodologie** rust op 2 pijlers:

- De boete voor niet-naleving van de wegenheffing dient voldoende hoog te zijn zodat de resulterende gepercipieerde winst door misbruik klein is ten opzichte van de gepercipieerde straf.
- Er is een voldoende grote gepercipieerde pakkans.

Het boetebedrag, de pakkans en effectieve inning van de boete bepalen samen de naleving van de regel. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat er niet alleen een primair systeem is voor de wegenheffing, maar ook een secundair systeem (zie verder). De boete komt dus pas nadat de gebruiker al de mogelijkheid heeft gehad om zich in regel te stellen wanneer hij/zij problemen zou ervaren (zoals bv. een platte batterij), tot bv. 24 uur na de rit.

##### *Hoogte van de boete*

De hoogte van een boete kan best **afgestemd** worden op andere ontheffingen van een zelfde aard, bv. voor zwartrijden op de trein. Ook dient de hoogte afgestemd te zijn op het tarief van de wegenheffing, waarbij de boete niet lager mag zijn dan de wegenheffing voor een lange rit. De boete voor niet naleving van de wegenheffing dient immers voldoende hoog te zijn zodat de resulterende gepercipieerde winst door misbruik klein is ten opzichte van de gepercipieerde straf. Hiervoor is het nodig dat de boete hoger is dan wat (zo goed als) elke gebruiker maximaal aan wegenheffing kan betalen gedurende een dag gezien voorgesteld wordt om maximaal 1 boete per dag aan te rekenen. Gebruikers krijgen best **dezelfde boete**, onafhankelijk van de oorzaak van de overtreding, zodat het hoogste tarief als minimum moet worden genomen.

Neemt men als rekenvoorbeeld een boete van 100 euro, dan kan men stellen dat die hoger/gelijk is dan 500 kilometer rijden aan 20 eurocent/kilometer. Dit lijkt voldoende om te vermijden dat gebruikers een lange rit gaan 'omruilen' voor een boete, gesteld dat de pakkans voldoende hoog is.

Een boete van 100 euro valt ook in dezelfde grootteorde als soortgelijke boetes en zal dus naar alle waarschijnlijkheid als fair worden gepercipieerd.

---

<sup>57</sup> Doeleinden van de Camerawet: voorkomen, vaststellen of opsporen van misdrijven tegen personen of goederen of overlast in de zin van artikel 135 van de nieuwe gemeentewet, controleren van naleving van gemeentelijke reglementen of handhaven van de openbare orde.



## Overige modaliteiten

Verder worden de volgende modaliteiten uitgewerkt voor het boetesysteem:

- Aangezien er een secundair systeem wordt voorzien voor weggebruikers die een probleem ervaren met het systeem, al of niet door eigen toedoen (vergissing, batterij plat, ...) maakt het boetesysteem geen verder onderscheid volgens het type van de overtreding.
- De boetes worden best verhoogd bij herhaalde niet-betaling, bv. 200 – 500 – 1.000 euro. Dit is zeer gebruikelijk, en wordt ook bij het openbaar vervoer, parkeren etc. toegepast.
- Er wordt afgeraden om te werken met een coulance periode waarin men tijdens een bepaalde periode na de opstart van het systeem geen boetes uitreikt. Er wordt aangeraden om eerder te focussen op een duidelijke communicatie naar de gebruikers voorgaand aan (en tijdens) de opstart van het systeem.
- Er wordt aangeraden om het aantal boetes dat men op een kalenderdag kan oplopen te beperken tot één en in de opstartfase het aantal boetes te beperken tot één per week.

### 7.2.5 Handhaving van buitenlandse voertuigen

“**Buitenlandse voertuigen**” (voertuigen met een buitenlandse kentekenplaat alsook voertuigen met een Belgische kentekenplaat die niet in het Vlaamse Gewest ingeschreven zijn) kunnen de wegenheffing betalen via het primair of secundair systeem.

Indien voertuigen met een buitenlandse nummerplaat dit niet doen en overgegaan moet worden tot het handhavingsluik van de wegenheffing, is de inning van de wegenheffing op twee punten problematisch: enerzijds de identificatie van de eigenaar/bestuurder van de wagen en anderzijds de invordering.

Wat betreft de **identificatie** zal dit euvel worden verholpen door de nieuw aangenomen EETS-richtlijn<sup>58</sup>, waarin wordt voorzien in een mechanisme van grensoverschrijdende gegevensuitwisseling. Dit geschiedt via een automatische zoekopdracht in een nationale databank van de andere Lidstaat.

Wat betreft de invordering, voorziet de EETS-richtlijn niet in een bijzondere bijstand bij de invordering.

Er zal voor de gehele Belgische staat slechts **één entiteit** zijn die geautomatiseerde zoekopdrachten uit kan voeren via EETS. Vermits verschillende gewesten een heffing beogen in te voeren, en ook in het licht van de kilometerheffing voor vrachtwagens, veronderstelt dit het aanwijzen van de bevoegde entiteit die geautomatiseerde zoekopdrachten uitvoert. Er moet dan in lijn met de gegevensbeschermingsregelgeving in een uitwisseling tussen de Vlaamse, bevoegde dienst en het nationale contactpunt voor België worden voorzien.

Aan de problematiek van de invordering zou kunnen worden geredimeerd door de betrokken personen te onderscheppen van zodra zij zich op het Vlaamse wegennet begeven en een **onmiddellijke inning** op te leggen. Omdat er met een offline handhaving zou gewerkt worden (verwerking van routegegevens een dag na de feiten, en de mogelijkheid om gebruik te maken van het secundair systeem tot 24u na de rit), kan een onmiddellijke invordering alleen wanneer een wegenheffing uit het verleden niet betaald is, zowel bij Belgen als voor buitenlanders.

---

<sup>58</sup> Richtlijn 2019/520 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2019 betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer en ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over niet-betaling van wegentol in de Unie.

### 8.1 Het markt- en organisatiemodel

Een performant systeem van wegeheffing vereist een **weloverwogen markt- en organisatiemodel**: een geoliede, doordacht vormgegeven samenwerking tussen diverse private en publieke actoren, en dit in een context van een evoluerend Europees kader, een streven naar interoperabiliteit en een op vandaag nog niet bevestigde mate van interesse van potentiële (E)ETS-providers in een wegeheffing systeem voor lichte voertuigen. Tevens bepaalt het marktmodel mee of het project straks succesvol en kostenefficiënt in de markt kan worden gezet.

Op basis van eigen analyses en de input vanuit de internationaal uitgevoerde marktconsultatie zijn verschillende mogelijke marktmodellen uitgewerkt. Hieruit resulteerde **een basis markt- en organisatiemodel, en vier variante modellen**.

Voor **alle modellen** geldt dat:

- Het markt- en organisatiemodel dient opgebouwd te worden **in lijn met de EETS-richtlijn**, o.a.:
  - o een **maximaal open marktmodel** met een reële mogelijkheid tot toetreding voor andere (E)ETS Providers (SP's) dan de Preferred Service Provider (PSP) tot het primair systeem, mits zij aan de voorwaarden van een vooraf door de Toll Charger te publiceren tolgebied-verklaring voldoen, en een bilaterale overeenkomst met de Toll Charger ondertekenen.
  - o Uit de **marktconsultatie** bleek op heden geen erg grote interesse: enkele EETS-dienstaanbieders, die op heden ook reeds actief zijn in de vrachtwagenheffing, waren aanwezig en gaven aan vooral interesse te hebben voor de professionele markt met grote vloten eerder dan de particuliere markt. Andere type spelers waarvan enige interesse verwacht werd, zoals bedrijven actief in fleet management, track&trace, ... hebben niet deelgenomen aan de marktconsultatie. Gezien het vroege stadium (studiefase) waarin de markt werd geconsulteerd, lijkt het evenwel te vroeg om hieruit reeds te besluiten dat er geen interesse vanwege zulke partijen zou zijn. Eerder dient hieruit te worden geconcludeerd dat bij een eventuele implementatie van een systeem van wegeheffing een erg proactieve benadering van zulke partijen aangewezen is. Uit het onderzoek blijkt aldus het belang van een open marktmodel.
  - o **Gebruikers zijn vrij hun SP te kiezen**, en hebben met hem een privaatrechtelijke (contractuele) verhouding;
  - o één **Nationaal contactbureau** per lidstaat, dat als contactbureau optreedt voor potentiële EETS-providers die hun diensten willen aanbieden in één of meerdere van de toldomeinen in België;
  - o één onafhankelijke **Bemiddelende instantie** per lidstaat, voor bemiddeling tussen EETS-providers, de Toll Chargers en in voorkomend geval de Coördinerende instelling.
- Wat handhaving betreft, wordt de Vlaamse Belastingdienst (**Vlabel**) als Handhavingscentrum (HC) verantwoordelijk voor de handhaving, gelet op zijn expertise betreffende verkeersfiscaliteit in al zijn facetten.
- De inkoop van handhavingsapparatuur (camera's) gebeurt bij een **Enforcement Equipment Provider** (EEP) die tevens diensten aanbiedt inzake onderhoud en de periodieke verplaatsing van flexibele handhavingsapparatuur.

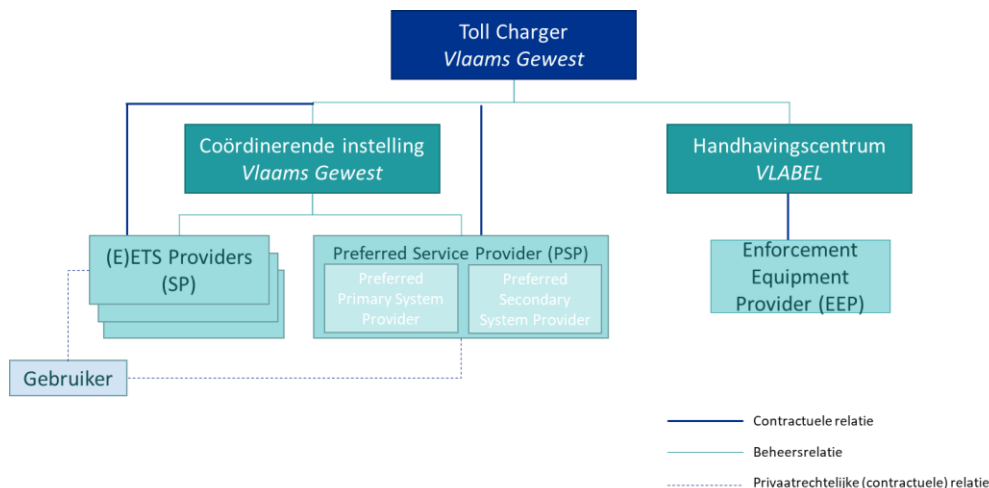
De belangrijkste **diversifiërende kenmerken (invulling) van deze modellen** zijn:

- **Basismodel:** geïntegreerde contractering van het primair en secundair systeem bij Preferred Service Provider (PSP), waarbij PSP en (E)ETS-providers (SP's) ook map-matching/ tolberekeningsdiensten uitvoeren, de handhavingsdiensten die opgenomen worden door het Handhavingscentrum en de Communicatiedienst door de Coördinerende instelling

T.o.v. dit basismodel variëren de varianten als volgt:

- **Variante 1:** afzonderlijke contractering van primair en secundair systeem, de Communicatiedienst wordt opgenomen door de Toll Charger
- **Variante 2:** afzonderlijke contractering van primair systeem, secundair systeem door Toll Charger geëxploiteerd en de Communicatiedienst wordt opgenomen door de Toll Charger
- **Variante 3:** afzonderlijke contractering van map-matching/tolberekening
- **Variante 4:** afzonderlijke contractering van handhavingsdiensten

Het basis markt- en organisatiemodel kan als volgt **grafisch** weergegeven worden:



De **belangrijkste uitgangspunten en gemaakte keuzes** in dit basismodel zijn:

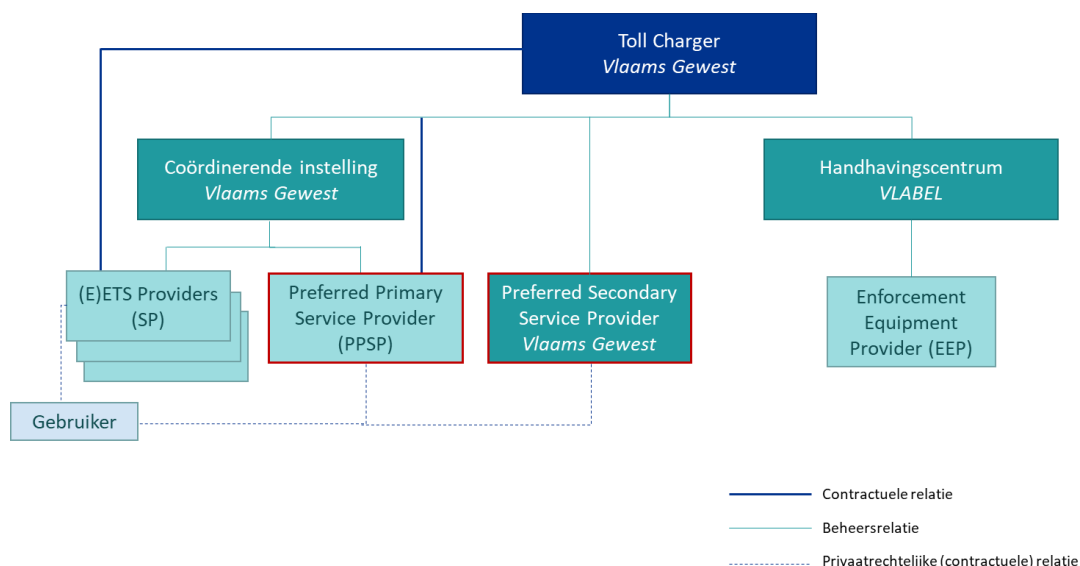
- Eerste keuze binnen het basismodel is dat de Vlaamse overheid het gehele systeem van wegenheffing aankoopt als een reeks van afzonderlijk gecontracteerde **servicecontracten** (in tegenstelling tot bv. de loutere aankoop van uitrusting/systemen).
- Het basismodel voorziet **één Preferred Service Provider (PSP)** voor het primair en secundair systeem.
- Elke service provider (PSP alsook (E)ETS providers) staat zelf in voor de **end-to-end dienstverlening**, met inbegrip van map-matching en tolberekening.
- Een reeks ondersteunende **handhavingsdiensten (bv. datamining) worden door het Handhavingscentrum intern uitgevoerd**.
- De **Communicatiedienst**, die instaat voor de uitvoering van de algemene communicatie, wordt door de Coördinerende instelling opgenomen.

Het basis marktmodel en de vier varianten werden getoetst aan een ruim afwegingskader bestaande uit 22 elementen. Uit die analyse blijkt dat **elk model een aantal voordelen en nadelen met zich meebrengt**, voornamelijk op vlak van marktverstoring of monopolievorming, eenvoud in aansturing door overheid, het bestaan van mogelijke interface risico's en het sturen van de Gebruikers naar het primair systeem.

Het **basismodel** scoort in vergelijking met de varianten relatief goed op de meeste criteria, maar vertoont toch een aantal belangrijke aandachtspunten (zie verder). **Variante 1** (afzonderlijke private opdrachtnemers voor primair en secundair systeem) en **variante 4** (private opdrachtnemer voor ondersteunende handhavingdiensten zoals datamining) brengen weinig voordelen ten aanzien van het basis marktmodel en/of creëren nieuwe aandachtspunten. Het basismodel alsook deze twee varianten zijn bijgevolg minder opportuun.

**Varianten 2 en 3** zijn mogelijk wel interessant, waarbij variant 2 de voorkeur draagt m.b.t. het secundair systeem.

**Variante 2**, waarin het secundair systeem veeleer door de overheid zelf wordt beheerd en ingevuld, heeft enkele interessante voordelen ten aanzien van het basis marktmodel: er wordt vermeden dat de PSP een nog belangrijker aandeel van de markt heeft, dalende afhankelijkheid van de PSP, afname van het opstartrisico, een door de overheid ingevulde secundaire dienstverlener is neutraler t.a.v. (E)ETS-providers, en de overheid heeft geen (of minder) commerciële incentive om Gebruikers niet aan te sporen maximaal het primaire systeem te gebruiken. Aandachtspunt is uiteraard wel dat de overheid over de nodige middelen moet beschikken om zelf invulling te geven aan het secundaire systeem. Schematisch kunnen we deze variant als volgt voorstellen:



In **variante 3** wordt een architectuur geboden waarin de belangrijke kerntaken van map-matching en tolberekening door een afzonderlijke, centrale dienstverlener worden aangeboden. De Gebruiker heeft hierbij nog steeds enkel een privaatrechtelijke (contractuele) relatie met zijn (P)SP, en niet met de map-matcher. Zowel het basis marktmodel en variante 3 hebben elk hun voor- en nadelen, en de keuze tussen beide is niet eenduidig. Er dient in essentie een afweging gemaakt te worden over:

- de mate waarin variante 3 kan helpen om de markt meer open te stellen voor (E)ETS-providers en de daarmee verwachte innovatie (voordeel van variante 3);
- de mate waarin een centrale map-matching tot overkoepelende kostenbesparingen leidt (vermijden van dubbel werk, vermijden van procedures voor Gebruikers tegen verschillende berekening van de tol, ...);
- de mate waarin men een single-point-of failure wenst te creëren inzake map-matching en tolberekening;
- de mate dat men het capaciteits- en kredietrisico wenst te spreiden over meerdere SP's;

- de mate waarin de end-to-end verantwoordelijkheid van de service providers wordt doorbroken en de overheid integratie- en interfacerisico op zich neemt in het kernproces van registratie en inning van de tol, en
- de mate waarin vastgehouden wordt aan een hoge (financiële) aansprakelijkheid van de SP's en direct afroepbare garanties (wat impact heeft op de financierbaarheid van het systeem).

Belangrijk nadeel in dit model is het doorbreken van de end-to-end verantwoordelijkheid van elke individuele dienstverlener en het 'interface risico' (risico op het niet of incorrect functioneren van de interfaces tussen de partijen in het marktmodel) dat de overheid als systeemintegrator op zich neemt. De te realiseren kostenbesparing (die ruw wordt ingeschat op 15 miljoen euro investeringskost, of omgerekend naar jaarlijkse systeemkost: 5 miljoen euro (incl. exploitatie- en financieringskosten, bv. controle op correcte doorvoering van aanpassingen)) dient te worden afgewogen tegen de kostprijs van het risico van het niet kunnen verhalen op de SP's van problemen in de werking van SP's omwille van onduidelijkheden of issues in de toewijzing van verantwoordelijkheden in de onder de verantwoordelijkheid van de overheid staande interfacing. De belangrijkste reden om centrale map matching te overwegen lijkt het faciliteren van de toegang tot de markt voor alternatieve / kleinere service providers, een premisse die in een specifieke consultatie bij de concrete aanbesteding van het systeem in de markt moet worden afgetoetst.

Met betrekking tot de visie op het organisatie- en marktmodel voor een gebiedsdekkende kilometerheffing, concludeert het onderzoek dat elk onderzocht model zowel voor- als nadelen heeft, en voornamelijk **het basismodel, variant 2 en variant 3 in functie van de wenselijkheid zullen dienen afgewogen te worden t.o.v. elkaar om hierin een (beleids)keuze te kunnen maken**. Nadere keuzes in het marktmodel zullen ook de bevindingen m.b.t. de gebruikte technologieën, handhaving, financiële haalbaarheid en juridische haalbaarheid wijzigen of verder verfijnen. Hiermee dient op een geïntegreerde manier mee omgegaan te worden.

## 8.2 Aspecten van contractering

De wijze waarop de contracten tussen de diverse partijen worden vormgegeven, zal een invloed hebben op het voldoen aan de vooropgestelde doelstellingen van een systeem van wegenheffing. Hieronder worden dan ook de conclusies van het onderzoek m.b.t. aspecten van contractvorm, risico-allocatie en financierbaarheid, ESR2010-classificatie en gunningsprocedure van de voornaamste contracten (PSP, (E)ETS SP en EEP) beschreven.

Vooraf het contract met de **Preferred Service Provider (PSP)** vereist aandacht, en wordt hieronder verder toegelicht.

### 8.2.1 Risico-allocatie PSP

Uit het onderzoek bleken een aantal kernrisico's die zorgvuldig tussen partijen moeten worden gealloceerd:

- het **capaciteitsrisico** (aantal Gebruikers, aantal Gebruikers in het primaire versus het secundaire systeem, verdeling Gebruikers over PSP vs. (E)ETS providers, technologiekeuze van de Gebruiker) is quasi onmogelijk te beheersen door private partijen en dient (mee) door de overheid te worden gedragen;
- het **opstartrisiko** kent technische aspecten die door private partijen beheersbaar zijn, maar ook volumeaspecten, bv. wat gebruikersondersteuning betreft) die evenmin beheersbaar zijn door private partijen;

- het **kredietrisico** (risico dat de Gebruikers niet kunnen voldoen aan hun betalingsverplichtingen) op de Gebruiker kan door private opdrachtnemers worden gedragen wanneer de overheid de mogelijkheden creëert om dit risico te beheersen. Meer concreet betekent dit dat de PSP in de mogelijkheid moet zijn om gegarandeerde betaalmiddelen te vragen van de Gebruiker, en om Gebruikers die zich niet houden aan de vooropgestelde regels, op de zwarte lijst te plaatsen zodat zij in het handhavingscircuit terechtkomen.

Een te sterk doorgedreven allocatie van deze en andere risico's naar de private partijen zal negatieve gevolgen hebben voor de **haalbaarheid en financierbaarheid van de opdracht**, wat een gebrek aan kandidaten, een gebrek aan concurrentie, een ongunstige onderhandelingspositie van de overheid en daardoor mogelijks een te hoge kostprijs van het systeem met zich kan brengen.

Het verdient dan ook aanbeveling om hier bij het vormgeven van de bestekdocumenten en contracten zorgvuldig over te waken en **evenwichtige oplossingen** te zoeken, samen met marktpartijen, waartoe in het bijzonder de concurrentiegerichte dialoog als gunningsprocedure geschikt is. Het is hierbij mogelijk dat op dat moment nog verfijningen gebeuren aan bv. het markt- en organisatie-model of de technische aspecten van het primair en secundair systeem, en handhaving.

### 8.2.2 Vergoedingsmodel PSP

**De taakhoud** van de Preferred Service Provider kan, met het oog op het vergoedingsmodel, als volgt worden onderverdeeld:

- taken inzake registratie van verplaatsingen, berekening en inning van tol die vergelijkbaar zijn met de dienstverlening van een (E)ETS-provider;
- aanvullende taken van openbare dienstverlening. Dit betreft in concreto het beschikbaar houden van een voldoende groot aantal registratie-eenheden, het verplicht verlenen van diensten aan elke (ook minder kredietwaardige) Gebruiker, het voorzien van diverse betaalmethoden voor de Gebruikers, het aanbieden van meerdere talen voor de klantencontacten, het voorzien van meerdere verspreidingskanalen voor de RE en het toestaan van VAS-diensten op zijn systeem.

Hieruit wordt duidelijk dat de taken van de PSP deels gelijklopen met de diensten die ook (E)ETS-providers aanleveren, en anderzijds bijkomende taken bevat die (E)ETS-providers niet aanbieden.

**De vergoeding van de PSP voor het eerste luik dient maximaal aan te sluiten op het vergoedingsmodel dat voor de (E)ETS-providers wordt voorzien, die kan bestaan uit een vaste (bv. kost van de registratie, accreditatie, of ook van reclamecampagnes, etc.) en variabele component (bv. kosten betalingsverkeer, klantenbeheer, ...).** Op die manier kan de gelijke behandeling van tussen PSP en (E)ETS-partijen worden aangetoond en neemt het risico op klachten daaromtrent af. De hoogte van een parameter van de vergoeding kan worden gespecificeerd in functie van de grootte van de individuele service provider. Op die wijze kunnen de relatief hogere kosten van kleinere service providers worden gedekt zonder dat overmatige vergoedingen worden betaald aan de grotere service providers. De vaste kosten wegen immers relatief zwaarder door bij kleinere providers met een kleinere Gebruikersbasis dan bij grotere providers. Europa zal niet toelaten dat relatief kleinere service providers omwille van een te beperkte vergoeding geen mogelijkheid hebben om de markt te betreden. Uiteraard kan wel een drempel ingebouwd worden om extreme situaties (providers met zeer kleine gebruikersaantallen, ...) te vermijden.

Voor wat betreft het tweede luik dient een **vergoedingsmodel te worden uitgewerkt dat rekening houdt met de kostenstructuur van de PSP**, die ook **deels uit vaste en deels uit variabele kosten** bestaat.

Daarnaast kan van de PSP geëist worden dat hij een **tolinkomstengarantie ter beschikking stelt**, waarop verschuldigde maar niet tijdig afgedragen tolinkomsten kunnen worden geïnd.

Op de bruto vergoeding kunnen prestatiekortingen, onbeschikbaarheidskortingen of boetes worden verrekend indien de PSP niet of niet volledig voldoet aan de gestelde (functionele) eisen en KPI's.

Het is belangrijk om een **evenwicht te vinden tussen het inbouwen van een voldoende sturende prikkel en het vermijden van een overmatige penalisatie van de opdrachtnemer**, wat zou kunnen resulteren in een zeer dure dienstverlening, of zelfs de weigering om deel te nemen aan de gunningsprocedure en dus een gebrek aan mededinging.

De financiële belangen van het Vlaams Gewest (de tolinkomsten) zijn een veelvoud van de financiële belangen van de dienstverlener (de betaalde vergoeding, en de winstmarge die daaruit volgt). Het is daarom **niet realistisch om de hoogte van prestatiekortingen en onbeschikbaarheidskortingen te koppelen aan het inkomstenverlies dat het Vlaams Gewest leidt**. Evenzeer belangrijk is om een **limiet te stellen op de aansprakelijkheid van de opdrachtnemer**.

Tenslotte kan de vraag gesteld worden **in welke mate de PSP zelf in staat is** en kan worden gesteld om **bijkomende inkomsten te genereren**. De achterliggende idee kan erin bestaan dat zulke eigen inkomsten de kostprijs van het systeem voor de overheid kunnen drukken. Zulke inkomsten kunnen als volgt worden onderverdeeld:

- Vergoedingen betaald door de Gebruiker voor de basisfunctionaliteit van registratie en inning van de kilometerheffing (bv. een waarborg voor de RE / OBU).
- Vergoedingen betaald door de Gebruiker voor aanvullende diensten (andere dan hogervermelde administratieve kosten).
- Tenslotte kan ook het Vlaams Gewest aan de PSP vragen om aanvullende diensten te verstrekken (bv. VAS).

### 8.2.3 Looptijd contract PSP

Bij de bepaling van de looptijd van de overeenkomst met de PSP kijken we vooral naar de economische levensduur van de belangrijkste technologische componenten

Vermits wij op heden geen voldoende basis hebben (bij gebrek aan bestaande systemen op eenzelfde schaal in het buitenland) om te veronderstellen dat een systeem zonder OBU's als registratie-eenheid, en dus louter op basis van smartphone apps of in de wagen ingebouwde technologie) zal kunnen functioneren, spelen de kosten van de OBU's initieel een belangrijke rol.

Anderzijds lijkt het niet onredelijk om te stellen dat de kans zeer reëel is dat bij einde levensduur van deze OBU's, dus 5 à 7 jaar later, er wel beproefde alternatieven voor een dedicated hardware OBU beschikbaar zijn op de markt.

Het lijkt daarom zinvol om daar bij de bepaling van de looptijd van de overeenkomst met de PSP rekening mee te houden, en de looptijd aldus te aligneren op de economische levensduur van de OBU's, gelijk aan 5 à 7 jaar.

### 8.2.4 Financiering PSP

Er bestaan grosso modo twee manieren waarop het project kan gefinancierd worden. Een eerste mogelijkheid is zogenaamde **projectfinanciering**. In dit geval zijn de financiers voor de terugbetaling van hun kredieten volledig afhankelijk zijn van de cashflows die het project zelf kan genereren (in concreto de door de overheid betaalde vergoedingen).

De banken zullen in dit geval heel wat **specifieke eisen** stellen inzake de verhouding eigen/vreemd vermogen, schuldekkingsratio's, reserverekeningen, etc. Deze maken de financiering duurder.

Bovendien zullen vreemd vermogensverstrekkers eisen dat de risico-overdracht vanuit de overheid wordt beperkt en complexe procedures m.b.t. de instapmogelijkheden (t.t.z. de mogelijkheid om het beheer van de projectvennootschap over te nemen) vereisen. Deze beletten de overheid vaak om zelf in te grijpen op de werking van de projectvennootschap (bv. maatregelen van ambtswege) zonder eerst de financiers te consulteren en in de mogelijkheid te stellen zelf beheersmaatregelen te nemen. Dit vergt tijd. In een project waarin de overheid dagelijks een aanzienlijk bedrag aan toelinkomsten kan mislopen, zijn zulke procedures minder passend.

Tenslotte spreken we over een project van een ongeziene schaal en potentieel met nieuwe technologie die op deze schaal nog niet eerder werd toegepast. Ook dat maakt de toepassing van projectfinanciering moeilijk.

Het alternatief is dat **de financiering wordt aangeleverd door het (de) moederbedrijf(ven) van de PSP**. De vreemd vermogensfinanciering vindt dan plaats op het niveau van het moederbedrijf, waar de vreemd vermogensverstrekker het ganse bedrijf als kredietnemer kan aanspreken en niet langer meer louter afhankelijk is van de cashflows die door het specifieke project worden gegenereerd.

Het verdient aanbeveling om in de bestekdocumenten de **mogelijkheid tot “corporate financiering” open te laten**.

### 8.2.5 ESR2010-classificatie PSP

De **ESR2010-classificatie van het contract bepaalt de timing** volgens dewelke de aan de dienstverlener betaalde vergoeding als uitgave een impact hebben op het vorderingensaldo, en in welke mate de financiering door een private partij van investeringen dient te worden beschouwd als overheidsschuld.

De impact van de ESR2010-classificatie is dan ook **vooral afhankelijk van het investeringsvolume** dat door de private partij zal worden gedragen. Vermits dit ondermeer afhangt van de technologiekeuzes die de private partij zal maken, is dit voorafgaandelijk niet eenduidig te bepalen. Zo zal een doorgedreven gebruik van smartphone-technologie een lagere investering vergen dan de aankoop en uitrol van een groot aantal toestellen (OBU's, dongles, etc.). De SP zal mogelijk zelf kiezen voor de opties met het kleinste investeringsvolume.

In essentie kan gesteld worden dat het contract met de PSP de **aard heeft van een langlopend dienstcontract**. De vraag naar de ESR2010-classificatie van het contract met de PSP zal alleszins niet eenduidig zijn en zal afhangen van de precieze contractuele bepalingen, vooral m.b.t. de OBU's. **Een voorafgaandelijke adviesvraag bij het Instituut der Nationale Rekeningen (INR) is aan te bevelen**.

Het bestek zal wellicht **functioneel** worden opgesteld en de technologiekeuze vrij(er) laten. Er zal naar verwachting ook gebruik worden gemaakt van een combinatie van verschillende vormen van registratie-eenheid, waar een OBU of soortgelijk apparaat een optie zal zijn naast de terbeschikkingstelling van een smartphone applicatie. Mogelijks zal de overheid ook minder ingrijpende clausules met betrekking tot het gebruik van de OBU's opnemen dan bij de kilometerheffing.

De PSP bepaalt bij gevolg zelf welke **investeringen** hij nodig acht, en realiseert deze investeringen in eigen naam om er vervolgens diensten mee aan te bieden aan de overheid. De ESR-aanrekening op het vorderingensaldo gebeurt dan telkens wanneer en voor het bedrag waarvoor de overheid een betaling verricht aan de PSP. De investeringen zijn het economisch eigendom van de PSP; er dienen geen activa te worden geboekt bij de overheid en er is geen overeenkomstige toename van de overheidsschuld.

### 8.2.6 Gunning overheidsopdracht PSP

Omwille van de complexiteit van de opdracht van de PSP kan verantwoord worden dat gebruik zou worden gemaakt van een **mededinging procedure met onderhandeling of een concurrentiegericht dialoog** als plaatsingsprocedure voor de gunning van de overheidsopdracht aan de PSP



De concurrentiegerichte dialoog biedt t.a.v. de mededinging procedure het voordeel dat **relatief vrij met marktpartijen kan worden gesproken over mogelijke oplossingen**, die vervolgens in het bestek worden meegenomen. De aanbestedende overheid dient dus niet meteen een volwaardig bestek op te stellen, dat een te strak keurslijf kan vormen om over in onderhandeling te treden.

### 8.3 Financiële aspecten

De financiële aspecten werden doorgerekend voor het basis markt- en organisatiemodel, zoals beschreven onder punt 8.1.

Vanuit de premisse van **'beperkte taxshift'**<sup>59</sup> worden de tarieven zodanig bepaald dat de inkomsten uit de heffing gelijk zijn aan de som van de gedeerde inkomsten uit de BIV en JVB<sup>60</sup>, en de systeemkosten.

De jaarlijkse **inkomsten uit de wegeheffing** bedragen in een scenario met een beperkte taxshift circa €1,9mia.

Daar tegenover staat dan (1) een gedeerde inkomst uit de BIV ten belope van €244m / jaar, (2) een gedeerde inkomst uit de JVB ten belope van €1.170m / jaar<sup>61</sup>.

En (3) de **stysteemkost**, aan de hand van een financieel kostenmodel geraamd op circa €426m / jaar. Voor het modelleren van de verwachte kosten van het systeem van wegeheffing werd een "bottom-up" aanpak gehanteerd. Het systeem van wegeheffing werd opgesplitst in de diverse componenten. Voor elk van deze componenten werd een inschatting van de kostprijs gemaakt, waarbij de meest belangrijke componenten (waar relevant) variabel werden gemaakt, onder andere op basis van gebruikers, en voertuigkilometers.

De kosten werden opgesplitst in **drie type kosten**: investeringskosten (of capital expenditures of "capex"), operationele kosten (of operational expenditures of "opex") en personeelskosten.

De **investeringskosten** betreffen een grote uitgave bij de opstart van het systeem. Deze kosten worden omgerekend naar een jaarlijkse kost op basis van de annuïteitsmethode. Deze methode spreidt een bedrag over meerdere jaren (gelinkt aan de economische levensduur van de investering) en houdt ook rekening met de financieringskost van de investering.

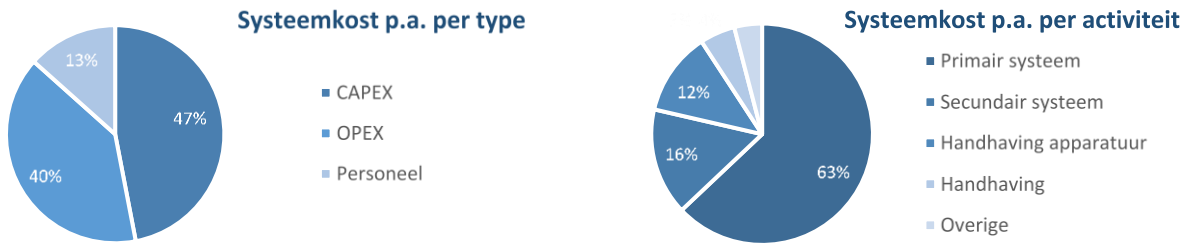
Onderstaande grafieken geven een inzicht in de samenstelling van deze systeemkost.

---

<sup>59</sup> De financiële aspecten voor de overheid worden hier beschouwd op niveau van het Vlaamse Gewest. Een gedetailleerde analyse van de budgettaire impact op andere overheidsniveaus ligt buiten de betrachtning van dit onderzoek. Louter informatief kunnen volgende effecten worden geschat: accijns op brandstof: -80 miljoen euro; BTW op brandstof: -12 miljoen euro; BTW op aankopen lichte voertuigen: -9 miljoen euro (bron: verkeersmodellen, afhankelijk van scenario, opgegeven effecten zijn voor scenario 4a\_KS).

<sup>60</sup>Bij de berekeningen werden ook de derving van de minimalisering van de accijnsvervangende verkeersbelastingen op LPG-voertuigen meegerekend en de kosten voor de wegvallende gemeentelijke opdecieimen op de verkeersbelastingen

<sup>61</sup> Dit bedrag is inclusief de accijnsvervangende verkeersbelastingen op LPG-voertuigen en 10% gemeentelijke opdecieimen, zodat het systeem van wegeheffing in principe zou toelaten om de lokale overheden te compenseren voor het verlies van inkomsten uit opdecieimen wanneer de JVB zou worden geminimaliseerd.



De systeemkost bestaat voor ongeveer de helft uit de afschrijvings- en financieringskosten met betrekking tot capex (geannualiseerde investeringskosten), voor 40% uit operationele kosten, en voor 13% uit personeelskosten.

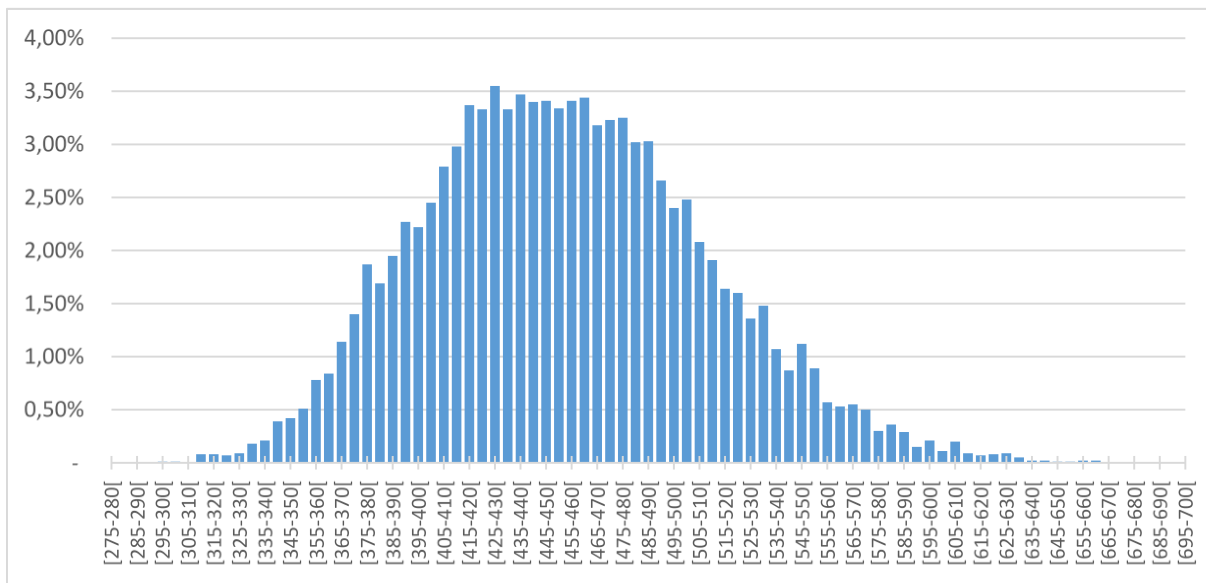
Met 79% van de systeemkost vormt de component registratie & inning (waarvan 63% primair en 16% secundair systeem) de grootste kostenpost binnen het systeem van wegenheffing. De handhavingsapparatuur en de handhavingsdienstverlening vertegenwoordigen 12% respectievelijk 5% van de systeemkosten.

Er dient te worden benadrukt dat dit een **raming** is met een belangrijke onzekerheidsmarge, die wordt veroorzaakt door diverse factoren, waaronder:

- Het totale aantal gebruikers en gereden kilometers is moeilijk precies in te schatten, zeker wat occasionele en buitenlandse voertuigen betreft. In deze studie wordt uitgegaan van 15 miljoen unieke gebruikers.
- Het aantal gebruikers dat het primair systeem gebruikt. In deze studie wordt uitgegaan van 7 miljoen gebruikers van het primair systeem.
- De door de SP gekozen technologie (app, goedkope of dure RE, ...)
- Onzekerheden inzake het gedrag van de gebruiker: welk aandeel van de gebruikers zal kiezen voor een relatief dure OBU<sup>62</sup> als registratie-eenheid (indien de SP voor deze technologie zou kiezen) hangt af van vele factoren (kwaliteit van alternatief in de vorm van een app, functionaliteit van de OBU, mate waarin de gebruiker zelf (een deel van) de kostprijs van de OBU draagt,...). In de base case wordt verondersteld dat 4,5 miljoen gebruikers (ongeveer één derde van de totale gebruikers) opteren voor een OBU als RE.
- Gebrek aan benchmarkdata voor enkele belangrijke hogervermelde kostenposten vermits er wereldwijd geen vergelijkbare systemen op deze schaal bestaan
- Het aantal en de omvang van de (E)ETS service providers. De Europese EETS-richtlijn verbiedt het creëren van monopolies waarbij alle gebruikers enkel door één PSP worden bediend, en verplicht tot het openstellen van het systeem voor zogenaamde (E)ETS-providers, die daar bovendien vanwege de overheid een "faire" vergoeding voor moeten ontvangen. Dit kan leiden tot een zekere mate van duplicatie van kosten, wat in het model, gezien het onbekende aantal toekomstige (E)ETS-providers, werd opgevangen door een verhogingsfactor op relevante kostenposten.
- ...

Scenario-analyse op de meest gevoelige parameters (Monte Carlo analyse op basis van 10.000 iteraties) toont aan dat de systeemkost zich wellicht situeert binnen een range van €375m tot €525m / jaar (circa 83% van de waarden uit onderstaande verdelingscurve).

<sup>62</sup> Er wordt gerekend met een bedrag van 60 euro per OBU, waarbij een bereik van 40 tot 100 euro wordt gehanteerd in de gevoeligheidsanalyse.



71% van de simulaties liggen onder 480 miljoen euro / jaar, de assumptie voor systeemkost gebruikt in de verkeersmodellen.

Verder toont deze analyse aan dat de belangrijkste **parameters** die tot de systeemkost bijdragen, de volgende zijn:

- Aantal gebruikers met een (dure) OBU als registratie-eenheid<sup>63</sup>: hieruit volgt dat in een navolgende uitwerking maximaal moet ingezet worden op het beperken van het aantal gebruikers dat een (dure) OBU kiest en het zo nauwkeurig mogelijk inschatten van dat aantal. In zoverre er voor elke gebruiker een redelijkerwijze goedkoop en goed functionerend alternatief in de vorm van bijvoorbeeld een app ter beschikking staat, is het wellicht juridisch en ook vanuit draagvlak te onderbouwen dat de gebruiker een deel van de kosten van de OBU op zich zou nemen, wat een belangrijke incentive zou betekenen om eerder voor een app te kiezen. Ook een gefaseerde invoer van het systeem kan mogelijkheden bieden om dit risico te mitigeren. Afhankelijk van de wijze van fasering kunnen aantallen mogelijks beter ingeschat worden (bv starten met leasewagens, waarvan de aantallen bekend zijn); daarnaast kunnen wellicht ook lessen getrokken worden uit het gebruikersgedrag in fase 1, en kan een 'overschot' aan RE's uit fase 1 gebruikt worden om aan te wenden in een navolgende fase 2. Tenslotte betekent een fasering ook dat er meer tijd verstrijkt en er daardoor meer inzicht ontstaat in technische evoluties (apps zijn op heden niet toegepast op deze schaal).
- Gebruikershelpdesk (aantal klantencontacten per gebruiker<sup>64</sup>): het bijzonder hoge aantal gebruikers in zowel het primaire als het secundaire systeem, stelt uitzonderlijke eisen aan de capaciteit van de gebruikersondersteuning, en vormt een belangrijk deel van de totale systeemkost. Hieruit volgt de nood aan bijzondere aandacht voor gebruiksvriendelijkheid van het sys-

<sup>63</sup> Indien het aantal gebruikers zou stijgen van 4,5 miljoen naar 7 miljoen, betekent dit een meerkost van 95 miljoen euro, wat een stijging met 22% van de systeemkosten betekent.

Indien de kostprijs van de OBU zou stijgen van 60 euro naar 100 euro, betekent dit een meerkost van 57 miljoen euro, wat een stijging met 13% van de systeemkosten betekent. Het wegvallen van de nood aan een OBU t.g.v. het gebruik van de smartphone met app's betekent een besparing van 171 miljoen euro, wat 40% van de systeemkosten betreft.

<sup>64</sup> Het aantal klantencontacten per gebruiker is gerelateerd aan de eenvoud in gebruik van het systeem. Er worden meer klantencontacten verwacht in het primair systeem dan in het secundair systeem. Indien het aantal klantencontacten zou verdubbelen, betekent dit een meerkost van 62 miljoen euro, wat een stijging van 15% van de systeemkosten betekent.

teem, FAQ's, handleidingen, chatbots, heldere communicatie,... om de behoefte aan (individuele) klantenondersteuning zoveel mogelijk te beperken. Ook hier kan een gefaseerde invoering van het systeem van wegneffing als mitigerende factor functioneren, door het geringere aantal gebruikers dat bij opstart met een nieuw systeem zal worden geconfronteerd.

De systeemkost beslaat bij een systeem met beperkte taxshift een belangrijk deel van de totale inkomsten, m.n. 22%. Dit is gerelateerd aan het feit dat met een beperkte taxshift de tarieven / inkomsten beperkt zijn. In scenario's met een ruimere taxshift stijgen de inkomsten maar blijven de systeemkosten nagenoeg dezelfde, zodat het aandeel van de systeemkost in de totale inkomsten veel kleiner wordt.

De BTW betaald op de systeemkosten wordt als een kost beschouwd (die meegerekend werd in de gebruikte systeemkosten). De wegneffing wordt verondersteld een belasting te zijn, waar, in tegenstelling tot een retributie, geen BTW op van toepassing is. Bij ontstentenis van BTW inkomsten kan ook de BTW betaald over de systeemkosten niet worden gecupereerd / teruggevorderd.

## 8.4 Het bewaren van persoonsgegevens

### *Bewaren van persoonsgegevens voor inning en handhaving*

Voor de handhaving moet het Handhavingscentrum over gegevens beschikken die nodig zijn om na gaan of een rit effectief geregistreerd werd en om via datamining technieken aanvullende controles uit te voeren.

Alle SP's zouden gevraagd worden hun positie- en/of routedata aan te leveren aan het Handhavingscentrum met het oog op de handhaving. Deze data kunnen niet geanonimiseerd worden maar moet gedetailleerde gebruikers- en verplaatsingsgegevens bevatten. De data hoeft niet real-time te worden afgeleverd, maar kan de dag nadien. De data wordt slechts tijdelijk bijgehouden tot alle verificatie en/of boeteprocessen zijn afgerond.

Voor deze **'handhavingsdatabank'** gelden volgende (juridische) aanbevelingen en aandachtspunten:

- Gelet op het risico van 'function creep' dienen de doeleinden van deze databank voorafgaand voldoende specifiek bepaald te worden (bv. welke specifieke controles?);
- Het is aangewezen om i.p.v. een allesomvattende centrale databank te opteren voor een kleinere centrale 'kluis' die enkel de echte (direct identificerende) persoonsgegevens bevat, die vervolgens middels koppelingen kan fungeren als input voor andere toepassingen. Voor elke koppeling tussen deze kluis en andere toepassingen/databanken dienen strikte governance-mechanismen ingebouwd te worden.
- Het model waarbij één enkele instantie of instelling die fungeert als controlecentrum en alle gegevens over reistijd en positie van voertuigen verzamelt, is de minst gunstige oplossing op vlak van privacy (o.m. gelet op de proportionaliteit). Er dient met andere woorden nauwkeurig gearchitmeerd te worden om welke (technische of andere) redenen de keuze voor dergelijk model noodzakelijk is.
- De Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA) stelt dat een goed wetgevend kader belangrijk is voor overheidsdiensten die gebruik maken van big data of datamining analyses. Het is aanbevolen om te voorzien in wettelijke regelingen die bepalen hoe en wanneer de overheid het resultaat van datamining en correlaties kan gebruiken als juridisch bewijsmateriaal. Belangrijk is dat big data-analyses enkel een indicatie mogen geven van een risico van niet-naleving van de wegneffing. De bewijswaarde mag enkel toegekend worden indien er een bijkomende menselijke beoordeling is geweest van de individuele gevallen. Het is aangewezen om te werken met een PV van vaststellingen met een reactietijd voor de betrokkene.

- In het licht van het **proportionaliteitsvereiste** dient verzekerd te worden dat men enkel overgaat tot directe identificatie wanneer er duidelijke aanwijzingen zijn dat één van de vooraf bepaalde overtredingen plaatsgevonden heeft (o.m. niet werken van de registratie-eenheid, fouten in de betaalmethodes, uitzetten van de registratie-eenheid, etc.) en een handhavend optreden noodzakelijk is.
- Ook de **Black List en White List** worden beheerd door de SP's en gecommuniceerd met het Handhavingscentrum. Daarnaast moeten alle SP's datastromen en performantie-indicatoren (KPI's) aan de Coördinerende instelling (CI) en Vlabel ter beschikking stellen.

### *Bewaren van persoonsgegevens voor de beleids- en operationele werking van de Vlaamse overheid*

In tweede instantie zullen alle SP's gevraagd worden hun positedata en/of routedata aan te leveren aan het Vlaams Gewest met het oog op de beleids- en operationele werking door de Vlaamse overheid: verkeersmanagement, verkeersinformatie, optimalisatie van verkeersmodellen, infrastructuurbeleid, etc.

Het is belangrijk om onderscheid te maken naar de drie doelen die het Vlaams Gewest voor ogen heeft:

- 4) De beleidswerking op korte, middellang en lange termijn. De data hoeft niet real-time beschikbaar te zijn. Er kan volstaan worden met een dagelijkse (of wekelijkse) rapportage van de gemaakte routes. Maximaal dient dit alle data te omvatten om zo tegemoet te kunnen komen aan toekomstig, heden nog niet bekend, onderzoekswerk. De opslag en het gebruik van deze data is evenwel onderworpen aan strikte regels. Deze data zou minstens weekpatronen moeten omvatten en de anoniem gemaakte routes moeten een week 'volgbaar' zijn.
- 5) Operationele werking. Het doel van deze offline data is verkeersstellingen mee overbodig te maken. Dit is gedetailleerde data op een lokaal niveau, waar afslagbewegingen en de precieze verdeling over de dag en de week zeer belangrijk zijn. Ze kan worden gebruikt om bv. kruispunten en verkeerslichten mee te ontwerpen.
- 6) Real-time verkeersmanagement zoals het dynamisch aanpassen van verkeerslichten, parkeerbezettingen, filestaartbeveiliging. Dit gaat over real-time data van GPS-posities, wat een belangrijke eis is naar de SP toe, en aan de communicatie-eisen van de RE die hun posities dus real-time moeten doorgeven.

### *Bewaartermijnen*

Het is in deze fase technisch gezien nog niet mogelijk om de **exacte benodigde bewaartermijnen** voor de gegevens vast te leggen. Wel dient de bewaartermijn van de gegevens beperkt te worden tot zolang noodzakelijk voor de doeleinden. De Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA) aanvaardt dat gegevens bewaard worden gedurende de toepasselijke verjaringstermijn of gedurende een wettelijk bepaalde bewaarplicht (met gemotiveerde bewaartermijn).

Het is verplicht de bewaaringstermijnen te differentiëren op grond van de categorieën van gegevens en de doeleinden, bv.:

- voor gegevens die noodzakelijk zijn voor de berekening van de wegenheffing: gedurende de termijn die overeenstemt met de mogelijkheid voor de gebruikers om de verschuldigde wegenheffing te betwisten (bv. één jaar);
- voor gegevens m.b.t. de inning van de heffing: tot de heffing ingevorderd is (voor niet-betwiste dossiers) of zolang noodzakelijk voor de afhandeling en invordering (voor betwiste dossiers);
- voor gegevens m.b.t. de handhaving: zolang noodzakelijk voor een effectieve handhaving. In dit verband gaf de GBA eerder aan dat zij de bewaartermijn van één jaar voor beelden van ANPR camera's door de politie disproportioneel achtte. Indien een kortere bewaartermijn van de ANPR gegevens mogelijk is, dient hieraan de voorkeur te worden gegeven, zo niet dient de bewaartermijn van één jaar omstandig en concreet gemotiveerd te worden.

- voor gegevens met het oog op beleid en verkeersanalyses: gedurende meerdere jaren om evoluties op een nuttige wijze in kaart te brengen (bv. vijf jaar).

Het is aangewezen om wettelijk te voorzien hoe lang de gegevens bewaard mogen worden door de betrokken entiteiten in functie van de verschillende doeleinden. Er kan ook gewerkt worden met **datbanken** per doelstelling (bv. één voor inning en één voor handhaving), zodat de gegevens verwijderd kunnen worden uit de databank waarvoor ze geen nut meer hebben. Meerdere databanken vergen evenwel meer opslagcapaciteit en databeheer.

### *Minder privacy-intrusieve opties*

Alternatieve, ogenschijnlijk minder privacy-intrusieve opties zijn mogelijk, maar technisch duurder. Er is hier enkel uitgegaan van opties die de beleidsdoelstellingen kunnen ondersteunen, wat wil zeggen dat een differentiatie naar plaats en tijd moet mogelijk zijn.

Ze worden hieronder kort overlopen, in volgorde:

1. Een RE met GNSS die niet live maar offline data doorgeeft (offline RE).
2. Een RE die géén data doorgeeft maar communiceert met wegkantapparatuur (DSRC).
3. Géén RE, het voertuig wordt gezien door wegkantapparatuur (ANPR).

Belangrijke vooraanstaande opmerking is dat het onmogelijk is om een slimme kilometerheffing te hebben zonder op de een of andere manier te weten waar en wanneer het voertuig gereden heeft. Immers, een slimme kilometerheffing impliceert dat de wegenheffing kan variëren naar plaats en tijd. Naast bovenstaande opties kan men dus bv. nog denken aan een cordon met fysieke tolpoortjes of vignetten, maar deze doen de eigenheid van een gebiedsdekkende kilometerheffing teniet, en voldoen niet aan de beleidsopties.

Hieronder worden de verschillende opties op een kwalitatieve manier geanalyseerd, waarbij ook combinaties van deze opties of alternatieve opties (bv betaling jaarlijks afgelegd aantal kilometers bij de technische keuring van de wagen en een ticket voor niet-Vlamingen, gecombineerd met een cordonheffing) een mogelijke piste zouden komen vormen.

#### **1) Een RE met GNSS die niet live maar offline data doorgeeft (offline RE).**

Het is mogelijk om met een RE te werken die niet live zijn positiedata doorgeeft aan de 1) SP, 2) het handhavingscentrum of 3) aan de Vlaamse overheid. In dat geval zal de RE zijn positiedata bijhouden tot de rit ten einde is.

- 1) Voor de SP zijn er 2 mogelijkheden: of de RE stuurt alle (niet-anonieme) positiedata van de rit door en in de backoffice van de SP wordt de wegenheffing berekend, of de RE rekent zelf de heffing uit op basis van een kaart met tarieven en stuurt dan het te betalen bedrag door (dit wordt soms een 'thick client OBU' genoemd). Een 'thick client OBU' zou als minder intrusief kunnen worden gezien door de gebruikers omdat er geen live component is.
- 2) Voor de handhaving maakt het ook niet veel uit. Er is geen directe noodzaak om de handhaving live te doen. Ook de dag nadien kan gekeken worden of het voertuig dat de ANPR-camera gezien heeft, wel degelijk betaald heeft. Wanneer er een secundair systeem is dat ook nog registratie na de rit toelaat is het zelfs onmogelijk om onmiddellijk te handhaven, en heeft men automatisch een offline handhaving. Bemerkt wel dat om te weten of een voertuig dat langs een camera passeert de wegenheffing correct betaald heeft, het niet volstaat om te weten of er 'een' wegenheffing betaald is die dag. Ook de route en het tijdstip zijn nodig, en de RE zal dus ook niet-anonieme positie- of routedata moeten doorgeven (zoals nu voor de vrachtwagens ook gebeurt). Dit kan weliswaar offline, dus na de rit.

- 3) De overheid heeft als ambitie om met live anonieme data vanuit de wegenheffing aan de slag te gaan voor verkeersmanagement zoals filestaartbeveiliging, parkeergeleiding en het sturen van verkeerslichten. Of er geanonimiseerde live 'tracking'-gegevens moeten worden bijgehouden, hangt dus af van de wensen van het Vlaamse Gewest om ze te gebruiken voor (live) verkeersmanagement.

Het niet-live doorgeven van de positedata is dus geen probleem vanuit het oogpunt van de wegenheffing en de handhaving zelf, maar zo mist de overheid wel de belangrijke opportuniteit om live (anonieme) data te gebruiken voor verkeersmanagement.

## **2) Een RE die géén data doorgeeft maar communiceert met wegkantapparatuur (DSRC).**

Een alternatieve oplossing is dat er geen 'tracking'-data wordt doorgezonden door de RE. In dat geval werkt men met DSRC-technologie. Het voertuig krijgt een eenvoudige en goedkope tag met een chip. Die chip wordt geregistreerd telkens men voorbij of langs een poortje met een DSRC-antenne rijdt. Zo kan men de wegenheffing berekenen op basis van tijdstip en locatie (en voertuigtype). Zo'n systeem werkt in veel landen bij de heffingen op snelwegen (bv. de péage in Frankrijk, de free-flow heffing op snelwegen in Portugal).

Het ganse Vlaamse wegennet omvat bijna 1.000 kilometer snelwegen, 6.000 kilometer andere gewestwegen en 64.000 kilometer gemeentewegen. Dat betekent dat elk wegvak hiervan met DSRC-antennes zou moeten worden uitgerust voor een gebiedsdekkende heffing, wat een kostelijke zaak is. Het is technisch dus mogelijk, maar duur (op de snelwegen zijn er vandaag wel voldoende aanwezig, maar hergebruik hiervan is juridisch niet evident).

Bovendien wordt nog steeds elk voertuig op elke weg geregistreerd, via de DSRC-tag.

## **3) Géén RE, het voertuig wordt gezien door wegkantapparatuur (ANPR).**

Een oplossing waarbij het voertuig geen enkele RE heeft, bestaat erin dat elk wegvak voorzien wordt van ANPR-camera's. Die registeren de nummerplaat van elk passerend voertuig, en berekenen zo de wegenheffing op basis van tijdstip en locatie (en voertuigtype).

Dit is een erg duur systeem: er is weliswaar geen RE nodig in de voertuigen, maar wel ANPR-camera's op elk segment van de 70.000 kilometer wegen (op de snelwegen zijn er vandaag wel voldoende aanwezig, maar hergebruik hiervan is juridisch niet evident). Op kleine netwerken kan zo'n systeem wel kostenefficiënt werken, zoals bv. de heffingen in Milaan en Londen bewijzen.

Ook hier wordt nog steeds elk voertuig op elke weg geregistreerd, via de nummerplaat.

### ***Overeenstemming tussen de technische en operationele keuzes met het algemene recht op privacy.***

Een wegenheffingssysteem impliceert een inmenging in de persoonlijke levenssfeer die (i) voorgeschreven dient te worden door formele wetgeving, bv. een decreet; (ii) dient te beantwoorden aan een dwingende maatschappelijke behoefte (bv. verkrijgen van informatie over belastingbetalers, heffen van belastingen, voeren van controles of inspecties i.v.m. belastingen is in het belang van het economisch welzijn van het land, en bv. het bestrijden van congestie of bevorderen van luchtkwaliteit en/of klimaat (milieu) is noodzakelijk voor de bescherming van de gezondheid); en (iii) evenredig moet zijn met de nagestreefde doelstellingen.

Bepaalde technische en operationele keuzes lijken op het eerste gezicht verder te gaan dan wat noodzakelijk is, bv. koppelingen met andere systemen (zoals het systeem voor vrachtwagens en de lage emissie zones) en hergebruik van ANPR-camera's, waarvoor er extra rechtvaardigheidsgronden voorhanden dienen te zijn. Het is echter onzeker of deze bijkomende rechtvaardigingsgronden op zichzelf zouden volstaan om een meer privacy-intrusief systeem te rechtvaardigen.

Daarom dienen de verschillende keuzes die gemaakt worden bij de verdere uitwerking van het systeem voor de wegenheffing steeds voldoende gerechtvaardigd te worden vanuit het oogpunt van 'dwingende maatschappelijke behoeftes'.

## 8.5 Maatschappelijk draagvlak

De kilometerheffing is ook in andere landen een beladen onderwerp, met een lange historiek. Geen enkele Europese regio of land heeft tot nu toe een afstandsgebaseerd gebiedsdekkend systeem gerealiseerd. Uit de gevoerde analyses en draagvlakmetingen in het onderzoek blijkt dat er bij de keuze voor een gebiedsdekkend systeem moet worden stilgestaan bij o.a. de **eerlijkheid, transparantie, complexiteit, wijze van implementatie en gebruiksgemak van het systeem. Een gebiedsdekkend systeem biedt ook de beste mogelijkheden voor flankerend beleid.**

Uit de draagvlak enquête blijkt het belangrijk te zijn dat het systeem van wegenheffing voldoet aan de **vooropgestelde doelstellingen** "de gebruiker betaalt" en "de vervuiler betaalt", wilt men positieve effecten verkrijgen op het vergroten van het maatschappelijk draagvlak. De doelstelling m.b.t. het reduceren van de congestie blijkt geen positieve invloed te hebben (het is een "evidentie").

Het aspect draagvlak is **te complex** om hierover reeds uitgebreide analyses te bespreken: er zijn bij elke uitdaging vele varianten mogelijk en ook de flankerende maatregelen impacteren het draagvlak. Alles valt of staat met de objectieve argumenten die aangereikt worden, ook in lijn met de beleidsdoelstellingen zijn. Maakt men geen objectieve keuzes die maatschappelijk voor rede aanvaardbaar zijn, dan zal de kans op maatschappelijk draagvlak zeer klein zijn. Voor het maatschappelijk draagvlak blijkt het echter wel belangrijk te zijn dat het systeem van wegenheffing voldoende invulling geeft aan de vooropgestelde doelstellingen "de gebruiker betaalt" en "de vervuiler betaalt".

Op basis van de maatschappelijke en politieke discussies die gevoerd werden in de loop van het dit onderzoek is het duidelijk dat de invoering van een wegenheffing een maatschappelijk complex thema is. De ongecontroleerde communicatie van voor- én tegenstanders in de publieke opinie, die de afgelopen maanden heeft plaatsgevonden, leidde vaak tot simplificaties, halve waarheden of foute veronderstellingen. Zoals door het onderzoeksconsortium van bij de aanvang van het onderzoeksproces gesteld, is het noodzakelijk om zelf proactief de communicatie in handen te nemen en te bewaken dat in een maatschappelijk debat alle nuances en complexiteiten geduid kunnen worden. Enkel op die manier bestaat de kans dat er een relevante en correcte maatschappelijke discussie gevoerd kan worden. Enkel dan is de kans op het opbouwen van maatschappelijk draagvlak een realistische piste.

In dit kader kan ook de mogelijkheid vermeld worden van de aftrekbaarheid van de wegenheffing van de personenbelastingen en de verhaling ervan op de werkgever.



### 9.1 Sociale en bredere economische effecten

Een wegenheffing heeft niet alleen een impact op de kosten van het wegvervoer, maar ook op het gedrag. Om het draagvlak voor zo'n maatregel te maximaliseren dient deze o.a. als 'eerlijk' ervaren te worden. Dit kan door een goede vormgeving van de wegenheffing, maar ook door gerichte bijkomende flankerende maatregelen in te voeren, naast de minimalisering van de BIV en JVB. De implementatie van dergelijke flankerende maatregelen is gemakkelijker indien er netto-opbrengsten gegenereerd worden bij invoering van de wegenheffing, omdat er dan meer middelen ter beschikking staan.

Onder Hoofdstuk 4.6 worden de sociale effecten en bredere economische effecten van de doorgerende wegenheffingen gegeven. De bekomen resultaten voor het scenario met een ruimere taxshift waarbij de netto-opbrengsten worden gebruikt voor een verhoging van de algemene overheidsuitgaven (Optie 0) vergelijken we hier met de resultaten waarbij de netto-opbrengsten van de wegenheffing gebruikt worden voor extra investeringen of andere bijkomende flankerende maatregelen.

Uit een long-list van bijkomende maatregelen werden een aantal maatregelen gekozen voor meer gedetailleerde analyse. Gezien de beschikbaarheid van economische modellen voor de analyse zijn er daarbij vooral maatregelen gekozen die kwantitatief kunnen geanalyseerd worden. Belangrijk om hierbij te vermelden is dat daarmee geen voorafname wordt gemaakt op de wenselijkheid van deze bijkomende maatregelen, dit betreft een beleidsmatige keuze die nog gemaakt dient te worden. Bij de implementatie moet ook vanuit juridisch oogpunt worden gewaakt over o.a. de overeenstemming met de Europese regelgeving en het (internrechtelijk) gelijkheidsbeginsel. Het Europees Unierecht vormt waarschijnlijk geen probleem voor de hier onderzochte maatregelen, in het kader van het gelijkheidsbeginsel dient echter aangetoond te worden dat de maatregel geen afbreuk doet aan de doelstellingen die met de wegenheffing worden beoogd<sup>65</sup>.

In totaal werden acht bijkomende maatregelen nader bestudeerd:

Optie	Bijkomende maatregel
1	Verbetering kwaliteit weginfrastructuur en van openbaar vervoer
2	Verlaging personenbelastingen – proportionele daling gewestelijke opcentiemen
3	Verlaging personenbelastingen – progressieve daling gewestelijke opcentiemen
4	Verlaging personenbelastingen – jobkorting
5	Beperkt basisbudget voor kwetsbare doelgroepen <sup>a</sup>
6	Beperkt basisbudget woon-werkverkeer <sup>a</sup>
7	Korting woon-werkverkeer
8	Vergemakkelijken/promoten van flexibele werkuren en thuiswerken

<sup>a</sup> Resterende opbrengsten worden gebruikt voor verhoging overheidsuitgaven

<sup>65</sup> Dit vormt mogelijk een probleem voor optie 7 en moet zeker nog verder onderzocht worden

De analyse van de wegenheffing met bijkomende maatregelen gebeurde met behulp van economische modellen (EUROMOD en EDIP)<sup>66</sup>. Voor de korting op de wegenheffing voor het woon-werkverkeer (Optie 7) ligt de focus op de verkeerskundige aspecten en gebeurde de evaluatie met de strategische personenmodellen Vlaanderen (spm Vla versie 4.1.1). Optie 8 werd kwalitatief geanalyseerd.

De bijkomende flankerende maatregelen worden als volgt ingevuld:

- Optie 1: de netto-opbrengsten van het scenario met ruimere taxshift worden besteed aan de verbetering van de kwaliteit van de weginfrastructuur en van het openbaar vervoer. Daarbij wordt aangenomen dat de helft van het beschikbare budget gaat naar de weginfrastructuur en de helft naar het openbaar vervoer.
- Opties 2 en 3: de netto-opbrengsten van het scenario met ruimere taxshift worden ingezet voor een verlaging in de gewestelijke opcentiemen voor de personenbelasting. In Optie 2 worden de netto-opbrengsten gebruikt om de Vlaamse opcentiemen te verlagen van 33,257 % naar 19,5 %. In Optie 3 worden de Vlaamse opcentiemen op 0 % gezet tot een bedrag van de zogenaamde 'gereduceerde belasting staat' van 5000 euro per jaar.
- Optie 4: er wordt in het scenario met ruimere taxshift een belastingkrediet toegekend aan werknemers die in Vlaanderen personenbelasting betalen, met een maximum bedrag van 100 euro per maand, afhankelijk van hun inkomen.
- Optie 5: het basisbudget voor kwetsbare doelgroepen betreft ten eerste een basisbudget voor personen met een beperking en een voertuig dat in aanmerking komt voor een vrijstelling van de huidige BIV en JVB. Dit vormt een tegemoetkoming voor het wegvallende voordeel van de vrijstelling van de JVB en de BIV en kan gebruikt worden voor de wegenheffing. In het scenario met beperkte taxshift bedraagt het basisbudget 330 euro per persoon, en in het scenario met ruimere taxshift is dat 645 euro per persoon. Ten tweede wordt in dat laatste scenario een deel van de netto-opbrengsten ingezet voor een basisbudget voor gezinnen die recht hebben op een verhoogde tegemoetkoming in de gezondheidszorg. Het basisbudget kan gebruikt worden voor de wegenheffing of andere mobiliteitsdiensten, maar niet voor andere doeleinden. Voor een gezin met een gemiddelde gezinsgrootte zoals in het eerste inkomensdecil bedraagt het basisbudget 254 euro/jaar voor een gezin met beroepsactieve personen en 137 euro/jaar voor andere gezinnen.
- Optie 6: dit houdt een beperkt basisbudget in voor het woon-werkverkeer dat wordt toegekend aan loontrekkenden met een werkplaats in Vlaanderen en Vlaamse loontrekkenden die buiten Vlaanderen werken. Het kan gebruikt worden voor de wegenheffing of andere mobiliteitsdiensten, maar niet voor andere doeleinden. Voor een voltijds werknemer bedraagt het 317 euro per jaar.
- Bij Optie 7 wordt een korting gegeven van 50 % op de tarieven van de wegenheffing in het scenario met ruimere taxshift indien men zich verplaatst van en naar het werk.

In het geval van de onderzochte basisbudgetten geldt steeds dat zij één jaar geldig zijn en niet verhandelbaar zijn. Eventueel resterend budget op het einde van de periode wordt niet uitbetaald, maar vervalt.

Met de basisbudgetten wordt niet het volledig beschikbaar budget ingezet. In die gevallen wordt het resterende deel van de netto-opbrengsten zoals in Optie 0 besteed aan een toename van de huidige algemene overheidsuitgaven.

---

<sup>66</sup> Optie 1 werd enkel doorgerekend met EDIP daar deze optie geen rechtstreeks effect heeft op de koopkracht van de gezinnen.

### 9.1.1 Koopkrachteffecten

De berekening van de koopkracht- en verdelingseffecten steunt op EUROMOD, het microsimulatiemodel van de Europese Commissie, dat beleidshervormingen simuleert voor een representatieve populatie van individuele economische agenten. Om een uitgebreide analyse toe te laten voor de transportmarkt werd de database van EUROMOD (gebaseerd op EU-SILC<sup>67</sup> 2017) gekoppeld aan cijfers uit het Onderzoek Verplaatsingsgedrag. Er wordt in het model aangenomen dat de gezinnen hun gedrag niet aanpassen als gevolg van de wegenheffingen en het flankerend beleid. Ook wordt bij de evaluatie van de effecten nog geen rekening gehouden met eventuele voordelen voor de gezinnen van hogere overheidsuitgaven, milieu- of tijdsbaten. Bij de interpretatie van de resultaten dient men dit steeds in het achterhoofd te houden.

Voor het scenario met ruimere taxshift ziet men voor de bijkomende flankerende maatregelen de volgende effecten op de koopkracht:

- Met de jobkorting (Optie 4) gaan de meeste werkende gezinnen<sup>68</sup> erop vooruit, zolang ze gemiddeld minder dan 17 000 km/jaar rijden. De jobkorting als instrument zorgt voor een bonus van 107 euro per maand voor de gemiddelde werknemer. Het netto-voordeel bedraagt gemiddeld 3,3 % van het beschikbaar inkomen voor deze gezinnen als ze tot 8 500 km/jaar rijden en 2,2 % voor degene die tussen 8 500 en 17 000 km/jaar afleggen. Vanaf deciel 5 is er zelfs een voordeel voor een hoger dan gemiddeld autogebruik tot 31 000 km/jaar (gaande van 0,4 % tot 1,3 % van het beschikbaar inkomen). Voor werkende gezinnen zonder auto kan het voordeel tot 180 euro/maand bedragen. Arme werkende gezinnen in deciel 1 en 2 die veel rijden (>31 000 km/jaar) gaan er wel sterk op achteruit (daling van 4,7 % en 7,1 % t.o.v. het beschikbaar inkomen). Dit is echter een zeer kleine groep van de bevolking, namelijk ongeveer 1 %. Niet-werkende gezinnen gaan meestal achteruit, tenzij ze een auto hebben en er weinig mee rijden (< 8 000 kilometer per jaar). Dan hebben zij een gemiddeld voordeel van 0,2 % t.o.v. het beschikbaar inkomen.
- Bij een progressieve daling van de gewestelijke opcentiemen (Optie 3) zijn de impacts voor werkende gezinnen gelijkaardig, zij het iets lager, dan die bij de jobkorting. Een type-werknemer met een erg laag bruto-inkomen heeft geen of weinig baat, voor werknemers met een bruto-loon vanaf zo'n 2 500 euro is het voordeel bijna 100 euro per maand, voor vervangingsinkomens ligt het voordeel zo'n 13 euro per maand lager. De meeste werkende gezinnen blijven een voordeel behalen zolang ze niet meer dan 17 000 kilometer per jaar rijden. Het grootste deel van zowel werkende als niet-werkende gezinnen gaat erop vooruit, hoge inkomens gevoelig meer dan lage inkomens.
- Bij een proportionele daling van de gewestelijke opcentiemen (Optie 2) is de gradiënt van de verdeling van de koopkrachteffecten gekanteld in vergelijking met de jobkorting en progressieve daling van de opcentiemen: de voordelen liggen lager voor de onderste 80 % van de gezinnen, en substantieel hoger voor de 20 % rijkste gezinnen, waarbij vooral de groep van de 10 % rijkste gezinnen er sterk op vooruit gaat. Die laatste groep kan er met 2,1 % tot 5 % van het beschikbaar inkomen op vooruit gaan, afhankelijk van hun jaarlijks kilometrage, en gaat er ook op vooruit indien ze veel kilometers afleggen.
- Het basisbudget voor kwetsbare doelgroepen (Optie 5) werkt herverdelend, maar is ontoereikend om de negatieve koopkrachteffecten voor de laagste decielen om te buigen. Voor een persoon met bruto-inkomen van 1 000 euro/maand betekent dit instrument een koopkrachtwinst van 28

---

<sup>67</sup> Statistics of Income and Livelihood Conditions: Een overkoepelende socio-economische enquête die in alle EU landen wordt afgenomen.

<sup>68</sup> Met een 'werkend gezin' bedoelen we een gezin waarin ten minste 1 persoon werkt.

euro/maand. Voor gezinnen in het laagste deciel blijft de negatieve impact 1,4 % van het beschikbaar inkomen (tegenover 1,7 % zonder basisbudget), en voor deciel 2 wordt het 1,6 % (in plaats van 1,8 %).

- Ook voor het basisbudget voor woon-werk verkeer (Optie 6) is er een kleine herverdelende impact, maar niet voldoende om de koopkracht te versterken. Voor alle gezinnen samen is de daling van de koopkracht 2,1 %, tegenover 2,6 % zonder basisbudget.

Opgemerkt wordt dat er slechts een deel van de netto-inkomsten van de wegenheffing besteed wordt aan de basisbudgetten (de rest van de opbrengsten wordt aangewend voor extra overheidsuitgaven waar burgers algemeen ook van 'mee genieten'), terwijl bij de hervorming van de personenbelastingen in Opties 2 tot 4 de netto-opbrengsten van de wegenheffing volledig ingezet worden. Het is dus logisch dat de koopkrachteffecten van de basisbudgetten, alhoewel ze juist gericht zijn op specifieke doelgroepen, veel minder gunstig zijn.

Uit een analyse voor type-personen blijkt dat de negatieve effecten van de wegenheffing het grootst zijn voor gezinnen die meer rijden en meer tijdens de spitsuren in de congestiezone. Bij het flankerend beleid hebben de verplaatsingspatronen enkel een invloed bij de basisbudgetten. Die zullen sneller uitgeput raken voor mensen die meer en meer tijdens de spits in de congestiezone rijden. De voordelen van de hervorming van de personenbelasting hangen niet af van de verplaatsingspatronen.

### 9.1.2 Armoedetoets

Voor het scenario met de ruimere taxshift slagen de onderzochte bijkomende flankerende maatregelen er niet in om de daling in koopkracht t.g.v. de wegenheffing (zie punt 4.6.2) om te zetten in een stijging.

De jobkorting (optie 4) heeft wel het potentieel om de negatieve schok van dit scenario voor werkende gezinnen met een wagen - gemiddeld - voor iets meer dan de helft op te vangen. Voor de werkende gezinnen in armoede die geen wagen bezitten, heeft enkel de jobkorting een significant effect, met een voordeel ter grootte van 0,8 % van hun beschikbaar inkomen.

Het basisbudget voor doelgroepen (optie 5) toont ook potentieel, maar werd met een veel kleiner budget gesimuleerd. Voor de twee opties met een basisbudget (optie 5 en 6) is het mogelijk om met de resterende netto-opbrengsten maatregelen te treffen die de koopkracht van de mensen onder de armoedegrens ten goede komen, maar die niet zijn opgenomen in deze simulatie.

### 9.1.3 Analyse inclusief de bredere economische effecten voor Opties 1 tot 6

Voor de analyse van de bredere economische effecten bouwt het algemeen evenwichtsmodel EDIP voort op de resultaten van EUROMOD en het verkeersmodel TREMOVE. Deze analyse geeft de meest volledige analyse van de impact van een wegenheffing op de samenleving. Naast de gedragseffecten worden elementen die ontbraken in EUROMOD toegevoegd: de voordelen van de diensten die door de overheid worden aangeboden (onderwijs, gezondheidszorg, administratie, enz.), de tijdsbaten en de milieubaten. De sociale analyse is echter beperkter in EDIP, omdat EDIP quintielen beschouwt (een representatieve groep van telkens 20 % van de populatie naar inkomen), terwijl EUROMOD een reeks representatieve huishoudens beschouwt op basis van micro-data.

De volgende tabel vat aan de hand van de indicatoren gebruikt onder Hoofdstuk 4.6 de sociale en economische impact samen van de doorgerekende opties.

		Impact op welvaart <sup>a</sup>	Impact op BRP	Impact op inkomensongelijkheid	Tijdsbaten	Milieubaten
		Miljoen euro en ratio t.o.v. Scenario ruimere taxshift & Optie 0	%	Effect <sup>c</sup>	Miljoen euro en ratio t.o.v. Scenario ruimere taxshift & Optie 0	Miljoen euro en ratio t.o.v. Scenario ruimere taxshift & Optie 0
<b>Optie 0</b>						
	Scenario 'met ruimere taxshift'	557	+0,23%	↓	1464	151
	Scenario 'met beperkte taxshift'	304 (0,55)	+0,40%	0/↑	835 (0,6)	24 (0,2)
<b>Scenario met 'ruimere taxshift' en bijkomende flankerende maatregelen</b>						
Flankerende maatregel	(1) Investerings in OV & weg	717 (1,3)	+2,17%	↑	1470 (1,0)	135 (0,9)
	(2) Proportionele daling opcentiemen	1028 (1,9)	+0,98 %	↑↑	1138 (0,8)	117 (0,8)
	(3) Progressieve daling opcentiemen	978 (1,8)	+0,96 %	0/↑	1173 (0,8)	121 (0,8)
	(4) Jobkorting	965 (1,7)	+0,99 %	0/↑	1162 (0,8)	120 (0,8)
	(5) Basisbudget voor doelgroepen <sup>b</sup>	506 (0,9)	+0,22 %	↓	1370 (0,9)	143 (0,95)
	(6) Basisbudget woon-werk verkeer <sup>b</sup>	332 (0,6)	+0,15 %	0/↓	1088 (0,7)	124 (0,8)

<sup>a</sup> inclusief baten van publieke diensten, tijdsbaten en milieubaten

<sup>b</sup> Resterende opbrengsten worden gebruikt voor verhoging algemene overheidsuitgaven

<sup>c</sup> '↑' staat voor een toename van de inkomensongelijkheid

Met de bijkomende maatregelen die geen basisbudget inhouden stijgt de welvaart en de impact op het BRP aanzienlijk t.o.v. een wegeheffing zonder deze bijkomende flankerende maatregelen. Dit gaat echter meestal gepaard met een beperkte daling van de milieu- en tijdsbaten (gezien de bijkomende maatregelen (in)direct het autogebruik aanzwengelen) en een reële toename van de inkomensongelijkheid.

Op basis van de welvaartsindicator is het beste beleid om de netto-opbrengsten uit het scenario 'met ruimere taxshift' te gebruiken voor een verlaging van de lasten op arbeid, met een hervorming van de personenbelasting (Opties 2 tot 4). Deze opties geven welvaartsbaten rond de 1 miljard euro. Dit combineert baten qua efficiëntie van het verkeer (maar minder dan zonder bijkomende flankerende maatregelen) met een verhoging van het BRP en baten voor de arbeidsmarkt in de vorm van lagere werkloosheid en een hoger aantal jobs (zie verder). De welvaartseffecten zijn echter niet gelijk verdeeld. De proportionele daling van de gewestelijke opcentiemen (Optie 2) is het minst herverdelend. Deze geeft hoge baten aan de rijkste 20 % van de populatie, maar eerder beperkte voordelen voor armere huishoudens en leidt tot een daling van de welvaart voor het armste quintiel. De jobkorting (Optie 4) en progressieve daling in de gewestelijke opcentiemen (Optie 3) scoren algemeen beter qua herverdeling, maar leiden wel nog tot een welvaartsdaling voor het armste quintiel.

Ook de optie waarbij de netto-opbrengsten uit het scenario 'met ruimere taxshift' worden geïnvesteerd in het openbaar vervoer en weginfrastructuur (Optie 1) is geen slechte maatregel voor de algemene economie: de extra investeringen werken stimulerend en verhogen het bruto regionaal product

meer dan in de andere opties. De totale welvaartsbaat stijgt tot 717 miljoen euro, voornamelijk door de gerichte overheidsinvesteringen bij deze maatregel. De totale welvaartsbaat is evenwel lager dan bij een hervorming van de personenbelasting omdat veel van de inkomsten naar kapitaal gaan, wat een minder directe impact heeft op het beschikbaar inkomen van gezinnen. Ondanks de investeringen in het openbaar vervoer wordt eerder een stijging van de inkomensongelijkheid verwacht, omdat de investeringen eerder hogere inkomsten genereren voor rijkere huishoudens. Optie 1 leidt nl. eerder tot een stijging van de kapitaalsinkomsten (die een belangrijker aandeel vormen van de inkomsten van de rijkere huishoudens). Optie 1 leidt tot meer gebruik van het openbaar vervoer door het groter aanbod van openbaar vervoer, maar ook tot meer weggebruik door de betere wegcapaciteit. De hogere transportvraag leidt tot lagere milieubaten dan in Optie 0, maar de tijdsbaten zijn gelijkaardig door verbeteringen van het netwerk.

Een basisbudget voor kwetsbare doelgroepen (Optie 5) verkleint de negatieve impact van het scenario 'met ruimere taxshift' op de koopkracht (uitgedrukt als % van het beschikbaar inkomen) van de armste quintiel met 0,2 à 0,3 procentpunten, maar leidt tot een (beperkt) lagere totale welvaartsstijging, namelijk 505 miljoen euro, voornamelijk door lagere tijds- en milieubaten in vergelijking met Optie 0. Optie 5 versterkt de progressieve sociale effecten van Optie 0. Dit leidt tot een sterkere welvaartsstijging voor het armste quintiel, wat gedeeltelijk ten koste gaat van de rijkere huishoudens. Dit komt omdat bij deze optie de tijdsbaten beperkter zijn (doordat er meer verkeer is).

Optie 6 maakt de wegenheffing in het geval van een ruimere taxshift ook een pak minder effectief, waardoor de tijdsbaten sterk afnemen (met 26%) ten opzichte van Optie 0. Met deze optie daalt de welvaartsimpact, net als de impact op het BRP aanzienlijk t.o.v. Optie 0. Ten opzichte van Optie 0 gaat het armste quintiel er wel licht op vooruit. De voordelen gaan daarnaast naar de werkende gezinnen, en voor de globale bevolking leidt Optie 6 eerder tot een hogere inkomensongelijkheid dan Optie 0.

De bijkomende flankerende maatregelen gaan eveneens gepaard met een stijging in het **aantal jobs** tot een maximum van 9 800 tot 10 700 bijkomend tewerkgestelde voltijdsequivalenten bij Opties 2 tot 4, die een hervorming van de personenbelasting inhouden. Dat komt neer op een daling van de werkloosheidsgraad van 4,3 % (zonder wegenheffing) naar ongeveer 4,1 %. Met investeringen in het openbaar vervoer en weginfrastructuur (Optie 1) stijgt het aantal bijkomende jobs tot 5 185 en daalt de werkloosheidsgraad naar 4,19 %.

Qua **modale keuze** neemt in het scenario 'met ruimere taxshift' bij alle bijkomende flankerende maatregelen het autoverkeer terug toe in vergelijking met Optie 0. Terwijl in dat laatste geval het aantal reizigerskilometer met de auto daalt met ongeveer 7,1 %, is de daling bv. ongeveer slechts 5,6 % met een verlaging van de personenbelasting (Opties 2 tot 4), waarvoor het verschil het grootst is. Het kleinere effect komt omdat ofwel een deel van het geld terugvloeit naar de consument (Opties 2 tot 4), de consument minder moet betalen (Opties 5 en 6) of extra wegcapaciteit aangeboden krijgt (Optie 1). Optie 1 leidt naast een kleinere daling van de reizigerskilometers met de auto (met 6,4 % in plaats van 7,1 %) ook tot extra vraag naar het openbaar vervoer, doordat de capaciteit van het openbaar vervoer gevoelig wordt uitgebreid. De lagere dalingen van de autokilometers kunnen impliceren dat de tarieven van de wegenheffing dienen bijgesteld te worden, volgens de tariefmethodologie die in het onderzoek werd opgesteld en op basis van de monitoring van de effecten van de heffing.

In termen van **competitiviteit en de impact op sectoren** zijn de effecten van de verlaging van de personenbelasting (Opties 2 tot 4) in het scenario 'met ruimere taxshift' algemeen positief voor alle sectoren. Dit is eveneens zo indien het vrijgekomen budget wordt gebruikt voor investeringen (Optie 1), hoewel in dit geval vooral de logistieke sector, passagierstransport en de bouwsector sterker vooruit gaan.

#### 9.1.4 Korting voor het woon-werkverkeer, Optie 7

De korting voor het woon-werkverkeer werd geanalyseerd met het verkeersmodel van het Departement MOW. Voor het woon-werkverkeer dalen de reizigerskilometers met de auto als bestuurder met

deze korting minder sterk dan zonder korting. De daling bedraagt slechts 70 % van de daling zonder korting. De impact op de inkomsten van de wegenheffing ligt in dezelfde lijn. Hetzelfde kan men verwachten voor het effect op de emissies van broeikasgassen en luchtverontreinigende stoffen.

Op Vlaams niveau is er een kleiner effect op de congestie met de korting voor het woon-werkverkeer dan zonder deze korting. Het verschil in effect is het meest uitgesproken tijdens de spitsuren, waarin veel van de woon-werkverplaatsingen plaatsvinden. Bijvoorbeeld, op de hoofdwegen in de ochtendspits tussen 7 en 9u daalt de gewogen gemiddelde reistijd in slechts met 14,7 % in plaats van 17,9 % zonder de korting. De ongunstige effecten zijn het meest uitgesproken in de kleine congestiezone, die het meest met files te kampen heeft, en het minst buiten de congestiezone.

Bij de bijkomende flankerende maatregelen die bekeken werden in de economische modellen is het basisbudget voor het woon-werk verkeer (optie 6) degene die het dichtst ligt bij deze korting. Hoewel de resultaten niet volledig vergelijkbaar zijn<sup>69</sup>, kan men verwachten dat bij het scenario 'met ruimere taxshift' de algemene economische effecten met Optie 7 gelijkaardig zijn aan die van Optie 6 en dat Optie 7 – ondanks de lagere kosten voor de consument – leidt tot lagere welvaartsstijgingen en verkleint het effect van de wegenheffing.

### 9.1.5 Telewerken en flexibele werkuren, Optie 8

Het promoten van telewerken en flexibelere werkuren (optie 8) is voornamelijk interessant omdat het tegen relatief lage kosten de wegenheffing effectiever zou kunnen maken.

De mogelijkheid om aan telewerken te doen en te werken met flexibele werkuren verhoogt de flexibiliteit om te reageren op de wegenheffing voor werknemers waarvan de job compatibel is met deze systemen. Hierdoor kan de financiële impact van de wegenheffing op de werknemers dalen en de impact van de wegenheffing verhogen (impliciet betekent dit dat er meer verplaatsingen vermeden worden of tijdens de daluren gemaakt), met grotere tijdsinstellingen en minder filekosten.

Een slimme wegenheffing kan ook het effect van telewerken en flexibele werkuren op de congestie versterken (m.n. de negatieve impacten beperken): indien zij leiden tot iets minder congestie, zal de hogere snelheid opnieuw verkeer aantrekken dat voordien niet meer reed omwille van de files (de zogenaamde latente vraag). Met een wegenheffing wordt dat aanzuigeffect kleiner. Ook zal een wegenheffing ervoor zorgen dat mensen er minder voor opteren om verder te gaan wonen van hun werk, wat door een stijging van telewerken en compactere werkuren in de hand wordt gewerkt.

De wegenheffing kan zelf de grootste financiële prikkel zijn voor bedrijven om een flexibeler arbeidschema mogelijk te maken. De overheid zou hier voornamelijk voorbeeld gevend en adviserend kunnen werken.

De overheid kan telewerken en flexibele werkuren op een aantal manieren stimuleren. In veel gevallen gaat het hier eerder om het versterken van al bestaande maatregelen.

- Een eerste set van maatregelen is gericht op informatie en sensibilisering.
- Daarnaast kan er onderzocht worden of er nood is aan een bijkomende fiscale ondersteuning van deze systemen.
- De flexibiliteit kan bovendien toenemen indien er in andere sectoren ook ruimere openingstijden worden gehanteerd voor diensten die mensen voor of na hun werktijd gebruiken (bv. kleinhandel, kinderopvang,...). Dit vergt een maatschappelijk debat over de wenselijkheid daarvan, maar ook over andere overwegingen zoals bv. de arbeidsomstandigheden voor de mensen die in die sectoren werken. Op basis daarvan kan er beslist worden of de eraan gerelateerde wetgeving moet aangepast worden.

---

<sup>69</sup> Bij de korting op de wegenheffing voor het woon-werkverkeer gaat het om een rechtstreekse korting op het tarief die geldt voor iedereen die zich verplaatst van en naar het werk, ongeacht hoeveel men rijdt. Het basisbudget is een bedrag dat vooraf vastgelegd wordt en voor iedereen hetzelfde is. Het kan dus 'op' geraken.

- “Meten is weten”. De bestaande databronnen, zoals de federale diagnostiek woon-werk verkeer voor grote bedrijven en het Onderzoek Verplaatsingsgedrag, kunnen verder versterkt worden.
- Tenslotte kan de overheid bedrijven ondersteunen naar meer flexibiliteit d.m.v. het inzetten van consultants die de bedrijven hiervoor gericht benaderen.

## 9.2 Conclusie

Opgemerkt kan worden dat de perfecte bijkomende flankerende maatregel niet bestaat en dat er duidelijke prioriteiten moeten worden gesteld. Een hervorming van de personenbelasting (Opties 2 tot 4) blijft de interessantste optie voor de verhoging van de welvaart, wat ook voortkwam uit eerdere studies in dit thema. Men moet zich hier echter goed realiseren dat er ook hier duidelijk bepaalde groepen op achteruit gaan en dat de inkomensongelijkheid kan toenemen. Een combinatie van maatregelen – hoewel hier niet expliciet onderzocht – zou potentieel deze hervorming kunnen koppelen aan een aantal investeringen in openbaar vervoer & wegen (Optie 1) en een basisbudget voor doelgroepen (Optie 5). Dit combineert een aantal economische voordelen met een sociale correctie.



### 10.1 Afstemming met andere beleidsniveaus

#### 10.1.1 Afstemming met de andere gewesten

De wegenheffing in Vlaanderen heeft effecten buiten Vlaanderen, vooral in de spitsperiodes, waarin het autoverkeer in bepaalde gevallen een omweg gaat maken via Nederland, Frankrijk of Wallonië, om de Vlaamse wegenheffing te vermijden. Dat effect treedt sterker op bij de scenario's met ruimere taxshift dan in de scenario's met een beperkte taxshift.

In de scenario's die werden doorgerekend met de SVM en TREMOVE-modellen werd ervan uitgegaan dat er geen wegenheffing wordt ingevoerd in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of Wallonië. Indien er in één of andere vorm een wegenheffing wordt ingevoerd in één of beide andere gewesten, dan kan deze wegenheffing implicaties hebben voor de situatie in Vlaanderen afhankelijk van de mate waarin de verplaatsingen die de gewestgrenzen overschrijden erdoor beïnvloed worden en het belang van die verplaatsingen.

In fase 1 werd voor het scenario met de wegenheffing in heel Vlaanderen een variant uitgerekend waarbij een gelijkaardige wegenheffing wordt toegepast in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG). In die variant was de totale afname in het aantal autokilometer groter in het BHG en de Vlaamse Rand dan in het scenario zonder wegenheffing in het BHG, maar kleiner in de rest van Vlaanderen. Het scenario had een iets groter effect op de doorstroming op het hoofdwegennet, wat een gevolg is van de grotere daling van het autoverkeer in de Vlaamse Rand. De impact van de wegenheffing in het BHG op de inkomsten van de wegenheffing in Vlaanderen was in die verkennende oefening zeer klein.

Vanuit juridisch perspectief is in beginsel **het Vlaamse Gewest bevoegd om een heffing in te voeren voor de wegen die gelegen zijn op het grondgebied van het Vlaamse Gewest**. Toch bestaat een risico op conflict met de andere gewesten indien het Vlaamse Gewest een wegenheffing zou invoeren.

Vooreerst bestaat de mogelijkheid dat een **belangenconflict** wordt ingeroepen, indien een deelentiteit van oordeel is dat zij ernstig dreigt te worden benadeeld in haar belangen door een optreden dat per hypothese wel door de bevoegde deelstaat wordt genomen. Hierdoor moet een overlegprocedure worden opgestart, die als doel heeft om te komen tot een gezamenlijk gedragen oplossing. Een belangenconflict zal in de praktijk vooral een vertragend effect hebben.

Daarnaast zouden de andere gewesten een **schending van de bevoegdheidsverdelende regels** kunnen inroepen, door bijvoorbeeld aan te voeren dat de heffing in het Vlaamse Gewest een onvermijdelijk spil-overeffect heeft naar de andere gewesten (hoewel het als onwaarschijnlijk voorkomt dat in dit geval zou wordt geoordeeld dat de bevoegdheden van de gewesten te zeer zijn verknocht dat ze nog zelfstandig kunnen worden uitgeoefend). In sommige gevallen leidt het Grondwettelijk Hof uit de verknochtheid van de bevoegdheden van de onderscheiden overheden een samenwerkingsverplichting af, zelfs indien de Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen niet uitdrukkelijk tot samenwerking verplicht (behoudens voor leasing voertuigen).

Om het risico op een belangen- en/of bevoegdheidsconflict te vermijden, is het aangewezen (en voor leasing voertuigen zelfs noodzakelijk) om de invoering van de wegenheffing af te stemmen met de overige gewesten en met name een samenwerkingsakkoord af te sluiten. Hierbij is een **goede procesregie** belangrijk voor het maatschappelijk draagvlak, namelijk het betrekken van de juiste belanghebbenden op het juiste moment om op de juiste aspecten te wegen.

Voorts speelt hier ook de **specifieke bevoegdheidsproblematiek t.a.v. gewestgrensoverschrijdende wegen**. De gewest(grens)overschrijdende wegen worden, net als alle andere wegen, beheerd volgens het territorialiteitsprincipe. De beheersplicht van het Vlaamse Gewest ten aanzien van deze wegen stopt dus in beginsel aan de gewestgrens. Overeenkomstig het samenwerkingsakkoord van 17 juni 1991 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreffende de gewestgrens-overschrijdende wegen, geldt dit niet voor een aantal wegen. Sommige wegen liggen op het grondgebied van het ene gewest, maar worden beheerd door een ander gewest. Dit geldt in het bijzonder voor delen van de Ring rond Brussel die op het grondgebied van het Vlaamse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest liggen, maar door het andere gewest beheerd worden.

Schematisch komt de heffingsbevoegdheid ten aanzien van deze wegen op het volgende neer:

	Vlaamse wegen onder beheer overige gewesten	Wegen overige Gewesten onder beheer Vlaams Gewest
Belasting Vl. Gew	Bevoegd	Niet bevoegd
Retributie Vl. Gew.	Bevoegd op grond van materiële bevoegdheid gewest- en lokale wegen?	Bevoegd als wegbeheerder?
Belasting overige gewesten	Niet bevoegd	Bevoegd
Retributie overige gewesten	Bevoegd als wegbeheerder?	Bevoegd op grond van materiële bevoegdheid gewest- en lokale wegen?

Het samenwerkingsakkoord van 17 juni 1991 verplicht dat voor de gewestgrensoverschrijdende wegen wordt overlegd met de overige gewesten over de invoering van de wegenheffing, zonder dat dit gelijkstaat aan de verplichting om een samenwerkingsakkoord te sluiten. Dit zal nodig zijn om de wegenheffing in te voeren voor enerzijds de delen van de grensoverschrijdende wegen die wel in het Vlaamse Gewest liggen (maar waarvan het beheer is toevertrouwd aan een ander gewest) en anderzijds de delen van de grensoverschrijdende wegen die niet in het Vlaamse Gewest liggen (maar waarvan het beheer is toevertrouwd aan het Vlaamse Gewest).

Men mag niet vergeten dat voor de opbouw van het maatschappelijk draagvlak, het niet alleen de burgers zijn die een bepalende stem hebben. Ook de institutionele en professionele actoren bepalen mee de teneur van het maatschappelijk debat. Het is met het oog op de opbouw van een gemeenschappelijk draagvlak, en vanuit de morfologie van onze wegeninfrastructuur, de ruimtelijke ordening, de bestuurlijke én economische context noodzakelijk de afstemming met andere gewesten op te zoeken.

Het onderzoek wijst aan om dit punt op te lossen via een samenwerkingsakkoord met de andere gewesten.

### 10.1.2 Afstemming met de gemeenten

De belastingbevoegdheid van het Vlaamse Gewest is niet beperkt tot de wegen die het Vlaamse Gewest in eigendom of in beheer heeft. Aldus kan het Vlaamse Gewest een *belasting* invoeren voor de lokale wegen in het Vlaamse Gewest. Voor het invoeren van een retributie is zulks minder evident, omdat dan een vergoeding voor een dienst zou worden gevraagd wat betreft het gebruik van de gemeentewegen, waarvan de gemeenten eigenaar of minstens wegbeheerder zijn.

Daarnaast beschikken gemeenten ook zelf over een grondwettelijke fiscale autonomie, waarmee zij in beginsel gelijk welke belasting (en tevens retributie) kunnen invoeren. Teneinde een diversificatie van de heffingen te vermijden, is het daarom aangewezen om bij decreet uit te sluiten dat de gemeenten zelf opcentiemen kunnen heffen op de wegenheffing en uit te sluiten dat de gemeenten nog zelf een eigen heffing voor het gebruik van de gemeentelijke wegen invoeren. Ten aanzien van gemeentelijke *retributies* kunnen de gewesten op basis van én binnen hun materiële bevoegdheden de gemeenten verbieden nog een retributie vast te leggen. De gewesten kunnen de gemeentelijke *belastingbevoegdheid* in beginsel niet beperken, tenzij door gebruik te maken van de piste van de ‘impliciete bevoegdheden’. Daartoe is vereist dat die reglementering als noodzakelijk kan worden beschouwd voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest, dat de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de in het geding zijnde bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is. Dit kan o.i. op goede gronden worden verdedigd, met name indien dit gepaard gaat met flankerende maatregelen t.a.v. de lokale besturen zoals beschreven hieronder.

Het beginsel van de lokale autonomie verzet er zich o.i. verder tegen dat het Vlaamse Gewest een heffing op de lokale wegen invoert, zeker indien de gemeenten op eigen kosten wel nog steeds wegenbeheerder zouden blijven en ook geen deel van de opbrengst van de wegenheffing (en dan met name het deel infrastructuurkosten) (als belasting of als retributie) zouden ontvangen. Ook de uitsluiting van de bevoegdheid om lokale heffingen (belastingen dan wel retributies) in te voeren, moet de toets aan het beginsel van de lokale autonomie doorstaan. De inbreuk op de bevoegdheid van de gemeenten zou met name strijdig zijn met het beginsel van de lokale autonomie wanneer ze kennelijk onevenredig is.

Daarbij komt dat de gemeenten vandaag een opdecim op de jaarlijkse verkeersbelasting ontvangen. Indien de verkeersbelasting wordt geminimaliseerd, zal de actuele opbrengst van de opdecim voor de gemeenten logischerwijze ook lager zijn of zelfs helemaal verdwijnen. Dit kan de onevenredigheid van de beperking van de gemeentelijke autonomie versterken.

Het verdient sowieso aanbeveling om de invoering van de wegenheffing voorafgaand af te stemmen met de gemeenten (via de VVSG), gelet op de band van de invoering ervan op hun taken als wegbeheerder en de gemeentelijke mobiliteit. Daarnaast dient een mechanisme te worden voorzien waardoor de gemeenten kunnen delen in de opbrengst van de wegenheffing (of vanuit andere middelen gecompenseerd worden), met het oog op het verlies aan opdecim en eventueel als compensatie van de beperking van de autonome, gemeentelijke heffingsbevoegdheid op de gemeentelijke wegen en het verlies aan opdecim.

## 10.2 De Europese context

### 10.2.1 Overeenstemming van de wegenheffing met de voorschriften van (het voorstel tot wijziging van) de Tolrichtlijn.

De Tolrichtlijn<sup>70</sup> harmoniseert de voorwaarden waaronder de nationale autoriteiten belastingen, tolgelden en (tijdsgebonden) gebruiksrechten kunnen heffen op zware vrachtvoertuigen die goederen over de weg vervoeren. Momenteel ligt er een voorstel tot wijziging van de Tolrichtlijn voor. Indien dit goedgekeurd wordt, zal de richtlijn in de toekomst van toepassing zijn op alle voertuigen bedoeld of gebruikt voor het vervoer van personen of goederen over de weg (ook personenwagens en lichte vrachtvoertuigen). De Tolrichtlijn vormt aldus een kader dat de wegenheffing in wezen faciliteert, maar dat tegelijk (strikt) nageleefd zal moeten worden, inzonderheid bij het vaststellen van de tarifiering.

---

<sup>70</sup> Richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen.

De wegheffing, in de vorm van een gebiedsdekkende kilometerheffing, zal overeenkomstig de Tolrichtlijn kwalificeren als een tolgeld, d.w.z. *“een bedrag dat moet worden betaald voor een bepaalde afstand afgelegd met een voertuig op een infrastructuurvoorziening”*. Een tolgeld kan zijn samengesteld uit

- een infrastructuurheffing (met mogelijkheid voor een toeslag voor wegvakken die regelmatig verzadigd zijn, of waarvan het gebruik door voertuigen aanzienlijke milieuschade veroorzaakt)
- en desgevallend (dus optioneel) een congestieheffing en/of een externekostenheffing.

Voor elk van deze bestanddelen bepaalt de Tolrichtlijn een aantal basisregels, waarmee rekening dient te worden gehouden. De meeste regels uit de Tolrichtlijn gelden wel enkel voor *“het trans-Europese wegennet of op bepaalde trajecten daarvan, en op andere bijkomende trajecten van hun autosnelwegennet die geen deel uitmaken van het trans-Europees wegennet”*. Voor de overige wegen lijken de lidstaten meer vrijheid te hebben om de wegheffing vorm te geven, hetgeen bevestigd werd tijdens een informeel verkennend overleg met de Europese Commissie.

De belangrijkste beperkingen waarmee rekening te houden is, zijn de volgende:

- Bij het berekenen van de infrastructuur- en externekostenheffing kan enkel rekening worden gehouden met de infrastructuur- respectievelijk externe kosten van het wegennet in kwestie.
- De congestieheffing mag alleen worden toegepast op de wegvakken waar geregeld congestie optreedt en alleen gedurende de perioden waarin dat doorgaans het geval is. Dit lijkt zich te verzetten tegen een congestieheffing die wordt geheven gedurende heel de dag en/of op het hele Vlaamse wegennet. Tijdens een informeel verkennend overleg met de Europese Commissie bleek dat de commissie een eerder flexibele (i.p.v. een strikte) toepassing van de nieuwe bepaling hanteert, hetgeen de toepassingsmogelijkheden ervan vergroot.
- De Tolrichtlijn bevat voorts een aantal regels (en beperkingen) inzake het gebruik van de inkomsten uit tolgelden of gebruiksrechten (de zogenaamde ‘earmarking’). De inkomsten van de wegheffing zouden eventueel niet terug naar de algemene middelen mogen vloeien, maar dienen voor specifieke doeleinden (zoals de vervoerssector en het gehele vervoersysteem) te worden bestemd. Tijdens een informeel verkennend overleg met de Europese Commissie werd door de commissie bevestigd dat deze bepalingen enkel gelden m.b.t. TEN-wegen/snelwegen.

Het is voorlopig af te wachten in hoeverre het voorstel tot wijziging van de Tolrichtlijn aangenomen zal worden en welke bepalingen aldus nageleefd zullen moeten worden voor de uitwerking van de wegheffing. De tolregeling zal vervolgens, conform de Tolrichtlijn, met de Europese Commissie moeten worden afgestemd.

### 10.2.2 Overeenstemming met EU-recht discriminatie en vrij verkeer

Het Hof van Justitie van de EU verklaarde in een arrest d.d. 18 juni 2019 (C-591/17) de Duitse wegheffing strijdig met het Europees recht rond discriminatie en vrij verkeer. Het Hof van Justitie hechtte bij haar analyse veel belang aan de compensatie van de heffing voor Duitse bestuurders, waardoor de economische last *de facto* bij de buitenlandse bestuurders rustte. In het Duitse geval oordeelde het Hof van Justitie immers dat het principe ‘de vervuiler betaalt’ hierdoor *de facto* enkel geldt voor niet-ingezetenen. Voor eventuele flankerende maatregelen geldt hetzelfde aandachtspunt.

De afschaffing van bestaande belastingen voor ingezetenen (zoals de belasting op inverkeersstelling), al dan niet in combinatie met andere (flankerende) maatregelen, blijft wel mogelijk, maar mag niet resulteren in een één-op-één compensatie van de wegheffing.

Dit risico is bij een kilometerheffing beperkt, aangezien de heffing afhangt van het aantal gereden kilometers en dus niet rechtlijnig gecompenseerd kan worden door het afschaffen van een belasting die niet afstandsgebonden is.

## 10.3 Afstemming met andere systemen

### 10.3.1 Afstemming met de LEZ

Voor de voertuigen die in 2030 niet of slechts onder bepaalde voorwaarden zijn toegelaten in de LEZ hanteren de scenario's in bepaalde gevallen verschillende tarieven aangezien hun milieu-impact verschillend is.

Daarnaast worden CNG voertuigen in de LEZ op dezelfde manier behandeld als benzine-voertuigen terwijl de tariefscenario's geen onderscheid maken volgens euroklasse voor deze voertuigen.

Dit kan verwarrend zijn voor de automobilisten en een probleem vormen voor het draagvlak. Bijgevolg dient dit als aandachtspunt te worden meegenomen bij de verdere uitwerking en communicatie over de tarieven.

### 10.3.2 Afstemming met andere tolheffingen

De wegenheffing heeft een impact op de (toekomstige) tolinkomsten van personenwagens in de Kennedytunnel en Oosterweelverbinding<sup>71</sup>. Dit werd berekend met de strategische personenmodellen Vlaanderen voor een gemiddelde werkweekdag buiten de schoolvakantie. De uitgaven van personenwagens aan deze tolheffing dalen met 14 à 15 % in de scenario's met ruimere taxshift. Dit is te verklaren door een daling van het aantal passages langs deze verbindingen. In de scenario's met een beperkte taxshift met een kleine congestiezone bedraagt de daling 7 à 8 %. Ook de uitgaven aan de tolheffingen voor de vrachtwagens veranderen licht door een andere routekeuze van de vrachtwagens (zij rijden iets meer langs Brussel i.p.v. langs Antwerpen): een daling met 1,1 à 1,2 percent in de scenario's 'met ruimere taxshift' en 0,6 tot 0,7 % in de twee scenario's met een 'beperkte taxshift'.

### 10.3.3 Afstemming met de kilometerheffing voor vrachtwagens

De volgende tabel geeft een algemene vergelijking van de kenmerken van de kilometerheffing voor vrachtwagens van +3,5 ton in Vlaanderen en de wegenheffing. Voor het systeem van de kilometerheffing is daarbij het systeem met de tarieven beschouwd zoals zij nu gelden en met de prikkels voor gedragsverandering die de vrachtwagens nu krijgen. Bepaalde opties die mogelijk zijn voor de tariefzetting voor de vrachtwagens worden nog niet toegepast, bv. het systeem is gebiedsdekkend, maar enkel op bepaalde wegen zijn de tarieven in Vlaanderen momenteel groter dan nul.

---

<sup>71</sup> In de referentiesituatie in 2030 is de tolheffing in de Liefkenshoektunnel gelijk aan nul voor personenwagens.

Tabel: Algemene vergelijking kenmerken wegenheffing en kilometerheffing

	Wegenheffing	Kilometerheffing in Vlaanderen
Doeleinden	De gebruiker betaalt Internalisering externe kosten Reductie congestie	De gebruiker betaalt Vergroening vrachtwagenpark
Wegen	Alle wegen, met onderscheid tussen hoofdwegen, gewestwegen en lokale wegen	Alle wegen, enkel op subset van wegen een tarief dat verschillend is van nul
Zones	2 zones: meer en minder congestiegevoelige zone	Heel Vlaanderen; geen zones
Differentiatie spits/dal	Ja	Neen Mogelijkheid tot variatie in functie van tijdstip wordt momenteel niet gebruikt
Differentiatie volgens milieuklasse	Ja Volgens voertuigtype, aandrijving/brandstof, euroklasse	Ja Volgens euroklasse
Overige elementen		Differentiatie volgens mtm

Met de huidige tarieven voor de kilometerheffing dienen dat systeem en een eventuele wegenheffing niet volledig dezelfde doelstellingen. Ook het wegennet waarop een positieve wegenheffing geldt verschilt, net als andere factoren in functie waarvan zij de facto gedifferentieerd worden (zones, tijdstip, mtm).

De verschillende opbouw en invulling van de tarieven leidt tot tarieven bij de wegenheffing die in bepaalde scenario's als relatief hoog kunnen beschouwd worden in vergelijking met die van de kilometerheffing. De voornaamste reden hiervan is dat bij de wegenheffing de kosten van congestie worden doorgerekend, wat momenteel niet het geval is bij de kilometerheffing. Daar werd een dergelijke differentiatie nog niet ingevoerd, omdat dit bij afwezigheid van een systeem voor alle voertuigen, weinig effect zou hebben op congestie.

De verschillende opbouw en de invulling van de tarieven van de wegenheffing zelf kunnen ook een probleem vormen voor het draagvlak van de wegenheffing.

Ook kan men vanuit transport-economisch en verkeerskundig perspectief argumenteren om de kilometerheffing op een gelijkaardige manier op te bouwen en in te vullen als de wegenheffing en het nultarief (voor de wegen waarvoor nu een nultarief geldt) om te vormen naar een positief tarief. Vrachtwagens dragen immers net als de andere voertuigen bij tot het congestieprobleem en veroorzaken ook niet alleen externe kosten wanneer zij op het Viapass netwerk rondrijden. Met een aanpassing van de kilometerheffing zouden ook de vrachtwagens beter geconfronteerd worden met de externe kosten die zij veroorzaken en kunnen hun verplaatsingsbeslissingen (aantal, herkomst-bestemming, modale keuze, tijdstip, etc.) beter in lijn gebracht worden met wat maatschappelijk optimaal is, ook wat betreft de routes die zij nemen.

Het aanrekenen van een kilometerheffing op alle wegen heeft implicaties voor de handhaving van dat systeem. Ook komt het mogelijk de vermindering van het sluipverkeer door de vrachtwagens ten goede, wat positief is voor het draagvlak (cf. "eerlijkheid van het systeem")

Vanuit het aandachtspunt om vanuit verkeer-economisch standpunt alle voertuigtypes te onderwerpen aan een wegenheffing, worden de bestaande vrijstellingen in het kader van de kilometerheffing best geherëvalueerd.

Krachtens het negende lid van artikel 7 van het voorstel tot gewijzigde Tolrichtlijn moeten de bussen en touringcars mee opgenomen worden onder het systeem van kilometerheffing.

Vanuit juridisch perspectief zal de invoering van de wegenheffing in het licht van het gelijkheidsbeginsel de vraag doen rijzen of voorgaande onderscheiden met de kilometerheffing wel verantwoordbaar zijn. Het betreft onder meer de volgende elementen:

- De kwalificatie van de wegenheffing als **belasting of retributie**.
  - o In het Vlaamse en Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt de kilometerheffing gekwalificeerd als een belasting (in het Waalse Gewest betreft het een retributie). Een eventueel andere kwalificatie in het Vlaamse Gewest van de wegenheffing zou dus verantwoord moeten kunnen worden.
- Het risico op **ongelijke behandeling** indien de kilometerheffing en de wegenheffing op een andere worden uitgewerkt, zonder dat dit objectief verantwoord kan worden.
  - o Dit risico is o.i. het meest reëel in zoverre de wegenheffing geldt op die wegen waar in de kilometerheffing een nultarief geldt. Het ene voertuig is alsdan immers een vergoeding verschuldigd en het andere niet voor nochtans het gebruik van één en dezelfde weg.

Een zelfde probleem kan zich voordoen bij een tariefdiversificatie in functie van congestie, wat nu geen element is dat de kilometerheffing bepaalt. Het valt o.i. moeilijk te verantwoorden waarom in de wegenheffing wel een congestieheffing moet betaald worden en in de kilometerheffing niet, terwijl ze nochtans dezelfde weg gebruiken en dezelfde congestie veroorzaken/ondervinden. Specifiek voor de congestieheffing bepaalt het voorstel van gewijzigde Tolrichtlijn trouwens dat de congestieheffing op niet-discriminerende wijze moet gelden "*voor alle voertuigcategorieën*".

In dat verband is aan te raden de kilometerheffing zo maximaal mogelijk af te stemmen op de wegenheffing (en vice versa) en (in het andere geval) concreet te motiveren om welke objectieve redenen deze heffingen niet op elkaar kunnen worden afgestemd, dit onder meer omwille van de verschillende doelstellingen die door deze heffingen (met de huidige tarieven in het geval van de vrachtwagens) worden nagestreefd. In geval van een aanpassing van de kilometerheffing zal uiteraard ook met de andere gewesten moeten worden afgestemd (cfr. samenwerkingsakkoord dat voor de kilometerheffing werd afgesloten).

**Algemene Verordening Gegevensbescherming** Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG.

**ANPR** Automatic Number Plate Recognition Technologie om automatisch kentekens te herkennen vanuit digitale beelden.

**Belgische voertuigen** Voertuigen die zijn ingeschreven in België door een verblijfhouder. Een verblijfhouder is een persoon die: (i) ingeschreven is in de bevolkingsregisters of het wachregister van een Belgische gemeente, of die het voorwerp uitmaakt van een regularisatieprocedure ingediend in een Belgische gemeente, of, (ii) een verblijfplaats heeft in een Belgische gemeente zo art. 5, §1, 1° of 2° KB 20 juli 2001 betreffende de inschrijving van voertuigen van toepassing is; of, (iii) ingeschreven is in de Belgische KBO, of (iv) opgericht is door of krachtens het internationale of buitenlands recht met een vaste inrichting in België waar het voertuig beheerd of gebruikt wordt.

**Bestuurder** De bestuurder van een heffingsplichtig voertuig

**BIV** Belasting op de Inverkeerstelling

**Black List** (ISO 12855, Uitwisseling van informatie tussen de dienstverlening en de tolheffing) Door dienstverlener bijgehouden lijst met voertuigen waarvoor de dienstverlener geen (contractuele) verantwoordelijkheid meer neemt voor het afdragen van de tolheffing, bijvoorbeeld wegens wanbetaling of fraude. Wijzigingen in de Black List (toevoeging of verwijdering van OBU's) worden via de uitzonderingenlijst doorgegeven aan de tolheffer.

**Buitenlandse voertuigen** Voertuigen van niet-verblijfhouders

**CN** Cellulair netwerk

**Concessiehouder** Organisatie die in opdracht van een overheid het geheel of een deel van een wegennet exploiteert

**DIV** Dienst Inschrijvingen Voertuigen, Federale overheid

**DSRC (Dedicated Short Range Communication)** Deze vorm van communicatie is bestemd voor geringe afstand (circa dertig meter) en wordt specifiek toegepast bij wegverkeer voor de communicatie tussen handhavingsapparatuur en RE. DSRC kent twee varianten: microgolf en infrarood.

**EPP (Enforcement Equipment Provider)** De organisatie die middels een aanbesteding zal worden gecontracteerd als SP voor de handhavingsapparatuur, zoals beschreven in deze nota.

**EETS** European Electronic Toll Service. European Electronic Tolling Service Dienst die interoperabiliteit tussen elektronische tolsystemen in de Europese Unie moet verbeteren, zodat uiteindelijk één uniforme methode ontstaat voor elektronische tolheffing. De dienst is gedefinieerd in Beschikking 2009/750/EG van de Europese Commissie van 6 oktober 2009.

**EETS-provider (EETS-aanbieder)** Definitie van de actor 'service provider' binnen de EETS. Een juridische entiteit die voldoet aan de eisen van artikel 3 Beschikking 2009/750/EG, geregistreerd is in de lidstaat waarin ze is gevestigd en aan EETS-gebruikers toegang verleent tot EETS.

**EETS-gebied** Een weg, een wegennet, een kunstwerk zoals een brug of een tunnel, of een ferry waarvoor tolgeld wordt geïnd met gebruikmaking van een elektronisch tolheffingssysteem voor het wegverkeer.

**EETS-gebruiker** Een natuurlijke of rechtspersoon die een overeenkomst sluit met een EETS-aanbieder om toegang te hebben tot de Europese elektronische tolheffingsdienst.



**e-Ticketing** Methode van heffen op basis van een inboekstelsysteem.

**FRSE** Flexibel Road Side Equipment. Verplaatsbare installatie voor handhaving die tijdelijk langs de kant van de weg wordt geïnstalleerd.

**GBA** Gegevensbeschermingsautoriteit

**Gebruiker** Eigenaar, dan wel, waar toepasselijk, de economische eigenaar van een heffingsplichtig voertuig. Veelal gelijk aan de nummerplaatouder. De Gebruiker kan rechtstreeks of onrechtstreeks (bv middels een Bestuurder) handelen. In sommige gevallen kan de Bestuurder als Gebruiker worden aangemerkt.

**Gegarandeerde betaalmethoden** Betaalmethoden waarvan de SP zich gegarandeerd weet dat hij toekomstige kosten van de Gebruiker kan innen. Voor het innen van de kosten behoeft de SP geen toestemming van de Gebruiker en de Gebruiker kan de betaling ook niet ongedaan maken. Gegarandeerde betaalmethoden zijn onder andere kredietkaarten, tankkaarten en voorschotten.

**Gegevensverwerker** De verwerker overeenkomstig artikel 4 van de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming): een persoon of rechtspersoon, een overheidsinstantie, een dienst of een ander orgaan die / dat ten behoeve van de verwerkingsverantwoordelijke (in deze specifiek een nog nader te bepalen instantie van het Vlaamse Gewest) persoonsgegevens verwerkt (in deze specifiek in het kader van de wegenheffing; voor de kilometerheffing voor het vrachtvervoer, die als belasting gekwalificeerd werd, is dit de Vlaamse Belastingdienst).

**Gewest** Het Vlaamse Gewest, gefedereerde entiteit met rechtspersoonlijkheid die als deelstaat van de federale staat is erkend op grond van een eigen socio-economisch profiel en waarvan de materiële bevoegdheden haar uitdrukkelijk zijn toegewezen in de Grondwet en krachtens de Grondwet uitgevaardigde (bijzondere) wetten, en waarvan de uitoefening territoriaal tot haar grondgebied is beperkt.

**GNSS** Global Navigation Satellite System, bijv. GPS (VSA), Galileo (Europa), GLONASS (Rusland). Technologie voor plaatsbepaling met behulp van satellieten.

**GSM** Global System of Mobile Communications. Standaard voor digitale mobiele telefonie. GSM wordt beschouwd als de tweede generatie mobiele telefonie (2G).

**Handhavingsapparatuur** Dit omvat zowel de hardware (controlestations) als de software die nodig is om de vaststellingen van de controleapparatuur om te zetten in een proces-verbaal

**Handhavingscentrum** Het handhavingscentrum staat in voor de handhaving m.b.t. de Wegenheffing

**Heffingsplichtig wegennet** Het (nog te bepalen) wegennet waarop de heffing van toepassing is, ongeacht of er een nultarief of een tarief hoger dan nul wordt toegepast.

**HRSE** Handheld Road Side Equipment (draagbare handhavingsapparatuur).

**Interoperabiliteitsbeschikking** Beschikking 2009/750/EG van de Commissie van 6 oktober 2009 tot definiëring van de Europese elektronische tolheffingsdienst en de bijbehorende technische onderdelen

**KBO** KruispuntBank van Ondernemingen

**KPI** Key Performance Indicator

**LEZ** Lage-emissiezone

**Mobiele telecommunicatie** De telecommunicatievorm waarmee data tussen de OBU en proxy worden uitgewisseld. Voorbeelden zijn GSM, GPRS, EDGE, UMTS en toekomstige op 4G+ gebaseerde standaarden.

**MRSE** Mobile Road Side Equipment. Dit zijn controlevoertuigen bemand met controleurs.

**OBU** On Board Unit (dit is een specifieke vorm van een RE of registratie-eenheid) Apparaat in een voertuig dat wordt gebruikt voor elektronische tolheffing. De meest eenvoudige vorm is een zogenoemde DSRC-tag; deze geeft alleen een identificatie af aan de wegkantapparatuur.

**PPSP** Preferred Service Provider van het primair systeem

**Primair systeem** Het primair systeem maakt gebruik van plaatsbepaling als middel voor het bepalen van een verplaatsing. Dit kan bv. d.m.v. GNSS-plaatsbepaling, camera's, e.a.

**PSP (Preferred Service Provider)** Service Provider die middels een aanbesteding zal worden gecontracteerd als dienstverlener zoals beschreven in de Visienota Wegenheffing. Deze term omvat zowel de PPSP als de PSSP.

**PSSP** Preferred Service Provider van het secundair systeem

**RE** Registratie-eenheid. Een toestel dat de gemaakte verplaatsing registreert. Dit kan bv. een GSM zijn of een OBU.

**Secundair systeem** Een heffingssysteem voor weggebruikers waarmee een gebruiker kan betalen voor het gebruik van het tolnetwerk indien zij het primaire systeem niet kunnen of willen gebruiken.

**Slimme kilometerheffing** Een slimme kilometerheffing betreft een wegenheffing die per afgelegde kilometer wordt geheven en gedifferentieerd wordt naar plaats (eventueel rijrichting), tijd en / of milieukenmerken van het voertuig.

**SP (Service Provider)** Elke organisatie die een dienst aanbiedt van registratie van de verplaatsing en / of facturatie aan gebruikers, inning, en afdracht aan het Gewest en / of (een) concessiehouder(s), van wegenheffing op basis van de geregistreerde gegevens

**SRSE** Stationary Road Side Equipment. Vaste installatie voor handhaving die permanent langs de kant van de weg wordt geïnstalleerd.

**TC (Toll Charger)** Tolheffer.

**Toll context data** De elementen die nodig zijn om de tol op het netwerk te beschrijven: een beschrijving van de betreffende wegsectie, zone en/of cordon, en de tarieven voor de verschillende voertuigkenmerken en tijdstippen. De precieze normen voor toll context data worden beschreven in ISO 17575.

**Tolheffer** Een publiek of privaat orgaan dat tol heft op het rijden met voertuigen in een EETS-gebied.

**Tolnetwerk** Het deel van het wegennet (inclusief tunnels, bruggen en veerdiensten) waarop de wegenheffing van kracht is

**Tolrichtlijn** Richtlijn 1999/62/EEG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen, zoals gewijzigd door richtlijn 2006/38/EG en richtlijn 2011/76 EU

**Uitzonderingenlijst** ISO 12855 en ISO 17573: *exception list*. Lijst waarmee informatie wordt uitgewisseld tussen dienstaanbieder en tolheffer over eventuele beperkingen in de mogelijkheden voor het gebruik van specifieke OBU's in een EETS-gebied.

**VAS** Value Added Services. Bijkomende diensten aangeboden door de SP, waaronder de mogelijkheid om te betalen voor het parkeren, enzovoorts

**Viapass** Viapass is de toezichhoudende en coördinerende overheidsorganisatie voor de kilometerheffing voor vrachtwagens van +3,5 ton in België

**Vlabel** Agentschap Vlaamse Belastingdienst

**Wegenheffing** Onder wegenheffing wordt hier een lokale heffing of een gebiedsdekkende slimme kilometerheffing verstaan.

**White List** (ISO 12855) Lijst met geregistreerde gebruikers die voldoen aan de voorwaarden van het systeem. Door dienstaanbieder bijgehouden lijst met voertuigen waarvoor de dienstaanbieder de (contractuele) verplichting voor het afdragen van de tolheffing op zich heeft genomen.