



Vlaams
Parlement

ingediend op **366** (2019-2020) – Nr. 1
17 juni 2020 (2019-2020)

Verslag van de hoorzitting

namens de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken
uitgebracht door Marino Keulen

over de studie

'Uitrol van een systeem van wegenheffing'

Samenstelling van de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken:

Voorzitter: Bart Claes.

Vaste leden:

Annick De Ridder, Maarten De Veuster, Jos Lantmeeters, Bert Maertens, Marius Meremans;

Bart Claes, Carmen Ryheul, Wim Verheyden;

Lode Ceyssens, Martine Fournier;

Marino Keulen, Mercedes Van Volcem;

Björn Rzoska, Jeremie Vaneeckhout;

Els Robeyns.

Plaatsvervangers:

Arnout Coel, Koen Daniëls, Inez De Coninck, Axel Ronse, Steven Vandeput;

Roosmarijn Beckers, Johan Deckmyn, Leo Pieters;

Karin Brouwers, Joke Schauvliege;

Els Ampe, Stephanie D'Hose;

Imade Annouri, An Moerenhout;

Annick Lambrecht.

Toegevoegde leden:

Jos D'Haese.

INHOUD

1. Toelichting	4
1.1. Context.....	4
1.2. Fase 1: gebiedsdekkende heffing of lokale heffing	5
1.3. Onderzoeksresultaten fase 2.....	7
1.4. Epiloog: een toekomstgericht mobiliteitsbeleid	11
2. Vragen en opmerkingen van de leden.....	11
2.1. Tussenkomst van Björn Rzoska	11
2.2. Tussenkomst van Lode Ceyssens.....	12
2.3. Tussenkomst van Marino Keulen	12
2.4. Tussenkomst van Els Robeyns	13
2.5. Tussenkomst van Wim Verheyden	13
2.6. Tussenkomst van Bart Claes	14
3. Antwoorden van Filip Boelaert	14
Gebruikte afkortingen	16
Bijlagen: zie de dossierpagina van dit document op www.vlaamsparlement.be	

De Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken hield op 4 juni 2020 een hoorzitting over de studie 'Uitrol van een systeem van wegenheffing' met Filip Boelaert, secretaris-generaal van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken. Hij maakte daarbij gebruik van een powerpointpresentatie. Die presentatie en de studie zijn terug te vinden als bijlagen op de [dossierpagina](#) van dit document op www.vlaamsparlement.be.

(Tijdens de vergadering van de commissie waren alleen de commissievoorzitter en de commissiesecretaris fysiek in de commissiezaal aanwezig. De vaste leden, de plaatsvervangende leden en de toegevoegde leden van de commissie kregen de mogelijkheid om online aan de vergadering deel te nemen via het platform Zoom. Andere volksvertegenwoordigers konden alleen na motivering online aan de vergadering deelnemen)

1. Toelichting

Filip Boelaert zegt dat zijn uiteenzetting bestaat uit drie delen: de context en de onderzoeksresultaten van fase 1 en fase 2. In de eerste fase werd onderzocht of het systeem van kilometerheffing gebiedsdekkend of zonaal moet zijn. In de tweede fase werden verschillende invalshoeken bekeken. Tot slot zal de spreker de link leggen met een toekomstgericht mobiliteitsbeleid.

1.1. Context

Aan de basis van de studie ligt een bepaling uit het regeerakkoord van de vorige Vlaamse Regering: "onderzoeken of en onder welke voorwaarden op termijn en op budgetneutrale wijze een kilometerheffing voor personenwagens kan worden ingevoerd." (*Parl.St.* VI.Parl. 2014, nr. 31/1). Op 14 juli 2017 gaf de Vlaamse Regering de opdracht voor de start van het onderzoek. In 2018 ging het Consortium Motivity (KPMG, Transport & Mobility Leuven, Stibbe en Common Ground) van start. De oplevering van het implementatieplan was voorzien voor 4 maart 2019. Onder meer door het afhaken van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest startte het onderzoek pas op 3 augustus 2018.

In het voorjaar van 2019 is de studie deel gaan uitmaken van het publieke debat. Na het verschijnen in de pers van een mogelijk tarief voor een kilometerheffing ontstond een debat met focus op de kostprijs van een wegenheffing. De studie gaat echter veel breder en verder. Er werd vastgesteld dat er geen maatschappelijk draagvlak was en er werd gevraagd om de studie niet voort te zetten alhoewel dit was voorzien. De lopende werkzaamheden werden afgerond en de bevindingen geconsolideerd in een eindrapport. Het rapport biedt inzicht in mogelijkheden, beperkingen en risico's van een wegenheffing. Er werd bijkomend vastgesteld dat er nog werk moet worden gemaakt van een maatschappelijk draagvlak.

Waarom een systeem van wegenheffing invoeren? Voor de wegenheffing werden door de toenmalige Vlaamse Regering drie gelijkwaardige doelstellingen bepaald:

- het verminderen van de filedruk op de Vlaamse wegen;
- een eerlijker systeem van beprijzing waarbij de gebruiker betaalt;
- de vervuiler betaalt.

Bijkomend zijn er een aantal andere doelstellingen zoals buitenlandse voertuigen laten bijdragen aan de kosten van het wegennet, klimaatdoelstellingen, werken aan logistieke ambities van onze regio enzovoort.

De studie bestaat uit drie onderdelen: onderzoek (technisch, juridisch en draagvlak); communicatie en participatie: proces en ondersteuning. Ze zijn telkens onderverdeeld in werkpakketten. De studie werd begeleid door een regionaal ambtelijk coördinatieplatform met daarin de leidend ambtenaren van de verschillende betrokken administraties zoals VLABEL, Departement Financiën en Begroting en

Departement Omgeving. Binnen het departement MOW was er ook een MCB-project. Verder was er een wekelijkse stuurgroep met trekkers voor de verschillende werkpakketten (juridisch, fiscaal enzovoort), ad-hocwerkgroepen met technici en vier klankbordgroepen met het ruime middenveld. Ze werden samengesteld in samenwerking met de MORA. Met deze klankbordgroep werden de verschillende stappen toegelicht die op dat moment al gezet waren, uitgelegd waarom bepaalde keuzes werden gemaakt en ook gevraagd die keuzes te valideren. Ze kregen ook de resultaten mee van de draagvlakmetingen. Vanuit deze klankbordgroepen zijn deze resultaten ook in de pers geraakt.

In de eerste fase werd een afweging gemaakt tussen een lokale heffing en een systeem met een gebiedsdekkende kilometerheffing. Welk van beide systemen beantwoordt het best aan de drie vooropgestelde doelstellingen? Het systeem met het grootste potentieel werd verder bekeken in fase 2. De studie is geëvolueerd. Het was de bedoeling om te komen tot één uitgewerkt systeem maar het onderzoek is bijgestuurd naar het bestuderen van verschillende invalshoeken en opties.

1.2. Fase 1: gebiedsdekkende heffing of lokale heffing

De keuze voor een lokale of gebiedsdekkende wegenheffing kan gekruist worden met de keuze voor een al dan niet afstandsgerelateerde heffing tot vier verschillende types (zie tabel op slide 9 van de presentatie als bijlage):

- een cordonheffing of zoneheffing (lokaal; niet-afstandsgerelateerd), zoals bijvoorbeeld in Londen of Stockholm;
- een niet-afstandsgerelateerde gebiedsdekkende heffing, zoals bijvoorbeeld de jaarlijkse Vlaamse verkeersbelasting;
- een zonale kilometerheffing (lokaal, afstandsgerelateerde heffing);
- een afstandsgerelateerde gebiedsdekkende kilometerheffing.

Filip Boelaert merkt op dat nultarieven mogelijk zijn, zoals bijvoorbeeld het geval is bij de kilometerheffing voor vrachtwagens.

Beide systemen werden vergeleken op basis van de drie doelstellingen (zie slide 10). Wat het effect op de doorstroming betreft, bleek dat bij een gebiedsdekkende kilometerheffing het aandeel afgelegde kilometers het sterkst daalt op filegevoelige wegen. Ook in de spitsperiode was er gemiddeld de meeste reistijdswinst. Voor de doelstelling 'de gebruiker betaalt', worden bij de gebiedsdekkende kilometerheffing alle gereden kilometers getaxeerd. Dat bevordert het gevoel van eerlijkheid. Wanneer echter op bepaalde wegen, plaatsen of tijdstippen een nultarief geldt, kan dat gevoel worden ondergraven. De gebiedsdekkende heffing komt tot slot het sterkst tegemoet aan de doelstelling 'de vervuiler betaalt'. Er is een grote positieve impact op het klimaat en de emissies omdat het aantal gereden kilometers sterk daalt en omdat men de heffing goed kan variëren naar tijd, plaats en voertuigtype.

Vervolgens vergelijkt hij dit met de lokale wegenheffing. Het aantal kilometers daalt met dit systeem ook op filegevoelige wegen op voorwaarde dat ze gericht zijn op een voldoende groot deel van de congestiezone in Vlaanderen. Net zoals bij een gebiedsdekkende heffing daalt de gemiddelde reistijd in de spitsperiode. Wat de tweede doelstelling – de gebruiker betaalt – betreft, worden echter niet alle gereden kilometers onderworpen aan de wegenheffing. De gebruikers dragen dus niet in gelijke mate bij aan de kosten voor het gebruik van de wegen. Ook voor het principe 'de vervuiler betaalt' scoort de lokale wegenheffing minder goed.

Er werd tussen de drie doelstellingen geen prioritering gemaakt. Indien dat wel gebeurt, kan dat andere resultaten geven naar voorkeur voor een van beide systemen.

Vervolgens stelde zich de vraag hoe een systeem van slimme gebiedsdekkende kilometerheffing in Vlaanderen eruit kan zien. Er is de mogelijkheid van een afstands-gebaseerde kilometerheffing (zie slide 12) mogelijk variërend naar tijd, plaats, rijrichting, motortype enzovoort (zie slide 13). Ook een nultarief is mogelijk. Deze slimme gebiedsheffing werd bekeken voor heel Vlaanderen, wat betekent dat alle wegen zijn meegenomen in de berekening.

Welke mechanismen zijn er om met een slimme gebiedsdekkende kilometerheffing de drie doelstellingen te bereiken?

1.2.1. Doelstelling 1: files verminderen

Om doelstelling 1 (verminderen van files) te bereiken kan men de kilometerheffing laten variëren naargelang tijdstip, locatie en wegtype. Indien men bijvoorbeeld 's ochtends tussen 7.00 u en 9.00 u een zeer hoog tarief heft, zullen automobilisten hun rit uitstellen. Er werd gewerkt met een korte (tussen 7.00 u en 9.00 u, en tussen 16.00 u en 19.00 u) en een lange spits (tussen 6.00 u en 10.00 u, en tussen 15.00 u en 19.00 u). In de dalperiode gelden lagere tarieven. Dit systeem zou moeten zorgen voor een afname van de file tijdens de spitsuren.

Een tweede mogelijkheid om de files te verminderen (doelstelling 1) kan door het tarief te variëren naar plaats en te werken met verschillende congestiezones (zie slide 17). Er wordt een onderscheid gemaakt tussen kleine congestiezones (Antwerpen, Brussel, Gent), een grote congestiezone (de Vlaamse Ruit) en het gebied buiten deze congestiezones. Het doel is om de file te verminderen in de drukke gebieden.

Een laatste mogelijkheid om de files te verminderen is het variëren van de tarieven naargelang het wegtype. Belangrijk daarbij is om te zoeken naar een evenwichtspunt waardoor elke weg gebruikt wordt waarvoor hij bedoeld is (bijvoorbeeld doorstroming op hoofd- en gewestwegen) en sluipverkeer wordt vermeden.

1.2.2. Doelstelling 2: de gebruiker betaalt

Momenteel bestaat er al een systeem waarbij de gebruiker betaalt, namelijk de jaarlijkse verkeersbelasting en de belasting op inverkeerstelling. Het is een belasting op het bezit van de wagen, ongeacht of hij gebruikt wordt. Daarnaast zijn er de accijnzen die variabel zijn naargelang de brandstof en die wel gelinkt zijn met het gebruik van de wagen. Dat laatste wordt echter niet zo gepercipieerd door de autorijders.

De bedoeling is om een systeem te ontwikkelen waarbij er wel een samenhang is tussen prijs en het werkelijke gebruik, en dat ook zo wordt gepercipieerd. Bijkomend is het steeds de bedoeling geweest om de bestaande verkeersbelastingen te minimaliseren en de gebruiker te laten betalen in functie van het gebruik van de wagen.

De exacte evaluatie van de kosten hangt af van hoe de wegenheffing concreet vorm krijgt. Over tarieven worden er daarom in de studie geen echte uitspraken gedaan, tenzij om uitersten te toetsen.

De doelstelling werd getoetst op basis van enkele personae of type gebruikers. De eerste is de weiniggebruiker (zie slide 20) die buiten de congestiezone woont, zich beweegt op lokale wegen buiten de spitsuren. De persoon legt weinig kilometers af per jaar. Een dergelijke gebruiker betaalt momenteel een hoge jaarlijkse verkeersbelasting omdat hij met een vervuilend voertuig rijdt (euronorm 1). Bij een slimme kilometerheffing zal deze persoon wellicht minder betalen dan in de huidige situatie.

Een tweede type gebruiker is de buitenlandse professional (zie slide 21). Deze betaalt momenteel geen jaarlijkse verkeersbelasting maar zal wel bijdragen voor het gebruik van de wegen bij een slimme kilometerheffing. De gemiddelde gebruiker in een stedelijke omgeving (zie slide 21) betaalt een gemiddelde jaarlijkse verkeersbelasting. Deze persoon zal met een slimme kilometerheffing wellicht meer betalen dan de gemiddelde gebruiker op het platteland (afhankelijk van meerdere factoren). Een gemiddelde gebruiker op het platteland (zie slide 22) zal wellicht minder betalen dan de gemiddelde gebruiker in een stedelijke omgeving (afhankelijk van verschillende parameters). Tot slot is er de veelgebruiker (zie slide 22) die wellicht meer zal betalen dan in de huidige situatie.

Filip Boelaert concludeert dat bij een vergelijking van de verschillende types het onderscheid tussen een gebiedsdekkende of lokale heffing minder groot is. Maar een gebiedsdekkend systeem is juridisch eenvoudiger in te voeren. Het financieel effect op de individuele gebruiker is zeer verschillend.

1.2.3. Doelstelling 3: de vervuiler betaalt

Een laatste doelstelling om beide systemen ten opzichte van elkaar af te wegen is 'de vervuiler betaalt'. Kunnen de externe kosten worden geïnternaliseerd? Een gemiddelde gebruiker heeft een duidelijk zicht op de private kosten van de wagen: aankoop, onderhoud, brandstof, verzekeringen en belastingen. Er bestaan echter ook andere maatschappelijke kosten waar gebruikers zich minder bewust van zijn: milieukosten (luchtverontreiniging, broeikasgassen), geluidshinder, congestie, lichamelijke en materiële schade door ongevallen enzovoort. Dat zijn externe kosten. Momenteel worden deze grotendeels betaald door de maatschappij en dus ook door de mensen die de kosten niet mee veroorzaken. Deze kosten kunnen geheel of gedeeltelijk opgenomen worden in het tarief van de wegenheffing waardoor de vervuiler betaalt voor de externe kosten. Er kan worden geconcludeerd dat elke rit externe kosten veroorzaakt en het dus het meest logisch is om die over het hele grondgebied in rekening te brengen.

1.2.4. Conclusie

Op basis van resultaten van de eerste fase van het onderzoek luidt de conclusie dat de gebiedsdekkende kilometerheffing het meeste kansen biedt om de drie doelstellingen te realiseren:

- Voor het reduceren van congestie is het effect groter wanneer alle verkeersdeelnemers worden aangespoord om hun gedrag te wijzigen en niet enkel wie zich in of naar congestiegebied verplaatst.
- Voor de doelstelling 'de gebruiker betaalt' is het effect minder duidelijk – afhankelijk van gebruikerstype –, maar een gebiedsdekkende kilometerheffing is juridisch eenvoudiger in te voeren.
- Voor de doelstelling 'de vervuiler betaalt' (internaliseren externe kosten) is het logisch om die voor elke rit in rekening te brengen via een gebiedsdekkende kilometerheffing.

1.3. Onderzoeksresultaten fase 2

Eind 2018 werd beslist om over te gaan naar fase 2 waarbij werd nagegaan welke mogelijkheden er zijn voor een slimme gebiedsdekkende kilometerheffing, bekeken vanuit een aantal invalshoeken. Vaak werd er gesproken van budgetneutraliteit, gedefinieerd als ontvangstenneutraal voor de overheid. Dat betekent dat de inkomsten van de kilometerheffing gelijk moeten zijn aan de som van de inkomsten uit het minimaliseren van de jaarlijkse verkeersbelasting, de inkomsten uit het minimaliseren van de belasting op invertering, en de integratie van de systeemkosten. Er werd verder uitgegaan van een beperkte taxshift (van verkeersbelasting naar kilometerheffing).

Het onderzoek naar de mogelijkheden gebeurde aan de hand van verschillende scenario's. De scenario's moesten toelaten dat (extreme) aspecten onderzocht werden om relevante uitspraken te kunnen doen over de effecten in het kader van het onderzoek, bijvoorbeeld het effect van een nultarief versus 30 cent per kilometer. Dat maakt het mogelijk om makkelijker tot conclusies te komen. Het gevolg is dat geen enkel scenario dat werd getest een scenario is dat men wil invoeren. Er is nog verder debat nodig en wat uiteindelijk kan worden gekozen, ligt vermoedelijk tussen al deze scenario's in.

Er werd een onderscheid gemaakt tussen scenario's die vertrekken van een beperkte taxshift (scenario's A) en scenario's die een ruimere taxshift mogelijk maken (scenario's B). Tijdens het onderzoek bleek dat deze A-scenario's het geheel van de drie doelstellingen minder goed behalen dan de B-scenario's. Bij de B-scenario's werd ook onderzocht of er via bijkomende maatregelen terugverdieneffecten zijn voor de burger en er sprake is van ontvangstneutraal.

Dat kan worden weergegeven in een schema (zie slide 29). Daaruit blijkt dat de scenario's B voor de drie doelstellingen beter scoren dan de scenario's A. Ze zorgen voor een grotere prikkel van gedragsverandering en de gebruiker betaalt nog beter de eigenlijke kosten van zijn verplaatsing, waardoor de scenario's B sterker bijdragen tot de drie doelstellingen.

Om de mogelijkheden van een slimme gebiedsdekkende kilometerheffing te bepalen, werden zes verschillende invalshoeken onderzocht: tariefdifferentiatie; socio-economische effecten en de bijkomende maatregelen; technologische mogelijkheden; juridisch-fiscaal; handhaven; markt- en organisatie-model.

1.3.1. Invalshoek 1: tariefdifferentiatie

Het tarief kan gedifferentieerd worden naar tijdstip en congestiezone. Om congestie en vervuiling tegen te gaan in de spits, kan men tijdens de spitsuren hogere tarieven hanteren dan in de daluren. In congestiezones die sterker belast zijn, worden hogere tarieven gehanteerd. Vervolgens toont Filip Boelaert een schema waarbij de drie doelstellingen worden gekruist met tijdstip en congestiezone (zie slide 32). Daaruit blijkt dat het scenario 'werken op de spits' beter scoort voor congestie dan 'niet werken op de spits'. 'Niet werken op de spits' scoort dan weer beter dan 'werken op de spits' als het gaat over de doelstelling 'de vervuiler betaalt'. 'Niet gratis buiten de spits' behaalt beter de doelstellingen 'de gebruiker betaalt' en 'de vervuiler betaalt' dan 'gratis buiten de spits'. Voor de congestiezone scoren de scenario's met congestiezone en grote congestiezone beter. De conclusie is dat de beste scenario's zijn: 'niet gratis buiten de spits', met een congestiezone, die groot moet zijn.

Vervolgens stelt Filip Boelaert de effecten van tariefdifferentiatie op de filezwaarte voor (zie slide 33). In de beide taxshiftscenario's is de snelheid plaatselijk tot 25 km/u sneller en de filetijd daalt 40 tot 50 percent tijdens de spits. Ook het aantal afgelegde kilometers daalt drastisch en nog het meest bij scenario's met een grote taxshift. Wat het effect op eerlijkheid betreft, worden alle gereden kilometers onderworpen aan een wegenheffing. De heffing hangt dus af van het gebruik van de weg. Dat wordt als eerlijker ervaren. Voor de effecten op de derde doelstelling 'de vervuiler betaalt', werd vastgesteld dat de broeikasgassen en luchtverontreinigende stoffen dalen en de verkeersleefbaarheid stijgt (zie slide 34 voor meer details).

1.3.2. Invalshoek 2: socio-economische effecten en bijkomende maatregelen

Door bijkomende maatregelen kan een positieve impact gerealiseerd worden op het bredere socio-economische beleid. Voorbeelden hiervan zijn het verlagen van de personenbelastingen, het verbeteren van de weginfrastructuur en het openbaar

vervoer, het verzachten van de impact van een wegenheffing op kwetsbare gezinnen enzovoort.

Het onderzoek analyseerde de sociale en bredere economische effecten van een wegenheffing en een daaraan gekoppelde minimalisering van de verkeersbelastingen. Verder combineerde het onderzoek die sociale en economische effecten met een aantal mogelijke bijkomende maatregelen.

Een ruimere taxshift (cf. scenario's B) biedt bijkomende mogelijkheden. Ten eerste is er de mogelijkheid om de extra middelen te investeren in specifieke maatregelen van bijkomend beleid of om de (eventueel negatieve) impact van een wegenheffing te compenseren voor bepaalde doelgroepen. Ten tweede kan de Vlaamse overheid bijkomende inkomsten ook terug investeren in daling van belastingen of bijvoorbeeld infrastructuur. Bij een vergelijking van scenario's A en B en de impact op welvaart, de impact op brp, inkomensongelijkheid, tijdsbaten en milieubaten (zie slide 36) blijkt duidelijk dat de scenario's met een grote taxshift beter scoren op deze criteria. Indien de scenario's B worden aangevuld met bijkomende maatregelen dan kan dit nog worden versterkt (zie tabel op slide 36). Het gaat hier niet om waardenvrije keuzes. Zij zijn voorwerp van politiek debat. Bedoeling van het onderzoek is aan te tonen dat hiermee grote effecten kunnen worden bereikt. De hervorming van de personenbelasting scoort goed als bijkomende maatregel. Het leidt tot een stijging van de algemene welvaart en het brp, en een beperkte daling van de werkloosheidsgraad. Voor het terugdringen van de inkomensongelijkheid scoren de hervormingen van de personenbelastingen (jobkorting en progressieve daling) redelijk. Vooral het basisbudget voor doelgroepen en de scenario's B scoren goed op het terugdringen van de inkomensongelijkheid.

Vervolgens gaat de spreker in op de koopkrachteffecten. Voor scenario A (beperkte taxshift) werd een onderscheid gemaakt naar het aantal kilometer dat een gezin rijdt per jaar. Voor een gezin dat minder dan 8500 km/jaar rijdt, is het effect positief of is er geen afname van de koopkracht. Voor gezinnen die meer dan 17.000 km/jaar rijden, neemt de koopkracht af (zie slide 38). Voor scenario's B met bijkomende maatregelen blijkt dat een basisbudget voor woon-werkverkeer beperkt herverdelend werkt voor kwetsbare gezinnen, maar niet voldoende om de koopkracht sterk te verbeteren (zie slide 39). Er moet worden opgemerkt dat slechts een deel van de netto-inkomsten van de wegenheffing besteed wordt aan die extra basisbudgetten. De rest wordt aangewend voor extra overheidsuitgaven waar burgers ook van meegenieten. Dit terwijl bij de hervorming van de personenbelastingen in opties 2 tot 4 de netto-opbrengsten van de wegenheffing volledig ingezet worden. Er zijn dus nog andere variaties mogelijk met andere welvaartseffecten.

Tijdens de commissievergadering van 23 januari 2020 werd de vraag gesteld of een mogelijke welvaartswinst geen argument is om een wegenheffing meteen in te voeren (*Vragen om uitleg* VI.Parl, 2019-20, nr. 704). De welvaartswinst zoals in de studie berekend, spreekt tot de verbeelding: maar nettobetalers zijn de personen met een laag inkomen en personen die momenteel de meeste kilometers rijden. Daarom is er eerst nood aan stabiele vervoersalternatieven zoals die worden uitgewerkt in het kader van de basisbereikbaarheid. Verder is er een globale taxshift nodig en niet enkel een herwerking van de verkeersbelasting. De welvaartseffecten zijn vertaald in cijfers (zie slide 41). Ook daaruit blijkt dat de scenario's met een ruimere taxshift meer impact hebben.

1.3.3. Invalshoek 3: technologische oplossingen

Er wordt geadviseerd om met twee systemen te werken: een primair systeem, met daarnaast een secundair systeem voor occasionele gebruikers, bijvoorbeeld buitenlandse toeristen.

Met het primair systeem is het de bedoeling om de veelgebruikers te viseren. Het gaat dan bijvoorbeeld om een onboardunit, gps, smartphone enzovoort om de verplaatsingen in rekening te brengen. Over welk systeem te kiezen is geen uitspraak gedaan omdat de technologie voortdurend verandert met steeds meer mogelijkheden. Dat wordt best bekeken op het moment dat beslist wordt om een wegheffing in te voeren.

Voor de technologische werking van een wegheffing werden zeven processen gedetecteerd (zie slide 43):

- registreren en installeren van de registratie-eenheid;
- bepalen van de positie;
- communicatie van de voertuigpositie;
- berekening van de routes en tarieven;
- inning van de wegheffing;
- klantendienst;
- aanleveren van data door de dienstverlener.

Voor het afsluiten van een contract tussen gebruiker en dienstverlener wordt er aan gedacht om meerdere dienstverleners aan te bieden. Dat is ook het geval voor de kilometerheffing voor vrachtwagens. Indien iedereen beschikt over een registratie-eenheid in de wagen, kan hiermee ook het verkeer worden gemonitord. Privacy-aspecten zullen daarbij belangrijk zijn. De data die door de dienstverlener worden aangeleverd aan de overheid kunnen gebruikt worden om het beleid vorm te geven. Zo werden bijvoorbeeld tijdens de coronacrisis rapporten aangekocht om na te gaan wat het effect was op de mobiliteit.

Het secundair systeem is bedoeld voor occasionele gebruikers die liever gebruiken van een alternatief systeem. Een voorbeeld is het gebruik van een inboek-systeem waarbij gebruikers tickets kunnen kopen voor een bepaald gebruik voor een bepaalde periode.

Een grote uitdaging vormen de privacy en het databeheer (GDPR).

1.3.4. Invalshoek 4: juridisch-fiscaal

Deze invalshoek werd niet in detail onderzocht. Daarbij ging aandacht naar de btw-belastbaarheid en of er wordt gekozen voor een belasting of retributie. Wordt de jaarlijkse verkeersbelasting en de belasting op inverkeerstelling geminimaliseerd of afgeschaft? Wordt het systeem gebruikt om het wagenpark versneld te vergroenen? Hoe kan het systeem in overeenstemming worden gebracht met de Europese Tolrichtlijn?

1.3.5. Invalshoek 5: handhaving

Voor de handhaving werd er voor de technologie gekeken naar de mogelijkheden van de ANPR-camera's waarbij nummerplaten automatisch worden herkend. Via geautomatiseerde processen kan dan worden nagegaan of er wordt betaald en kan desgevallend worden gehandhaafd. Bij overtredingen moet de pakkans worden bewaakt. Er moet ook een zekere vergevingsgezindheid worden ingebouwd zodat personen zich in regel kunnen stellen. Dat is eveneens het geval bij de kilometerheffing voor vrachtwagens.

1.3.6. Invalshoek 6: markt- en organisatiemodel

Tot slot werd onderzocht welk markt- en organisatiemodel mogelijk is (zie slide 47). Tolheffer is het Vlaamse Gewest dat een beroep doet op een coördinerende instelling van het Vlaamse Gewest. Deze duidt op haar beurt een dienstverlener aan, naast een geprefereerde dienstverlener, die het primaire systeem uitbaten.

Daarnaast kan de coördinerende instelling het secundair systeem uitbaten. Verder is er een handhavingscentrum, bijvoorbeeld VLABEL.

1.4. Epiloog: een toekomstgericht mobiliteitsbeleid

In het huidige regeerakkoord (*Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 31/1) zijn geen nieuwe bepalingen opgenomen over een wegenheffing voor personenwagens. Vooraleer er verder onderzoek kan worden gedaan, moet er eerst worden gewerkt aan alternatieven en een maatschappelijk draagvlak. Bij de oplevering werd vastgesteld dat dit draagvlak ontbreekt. Maar het onderzoek bevat de bouwstenen en toont aan dat een wegenheffing een onderdeel kan zijn van een toekomstgericht mobiliteitsbeleid.

Op basis van de voorliggende studie kan nog geen wegenheffing worden ingevoerd. Er moeten eerst een aantal belangrijke beleidskeuzes worden gemaakt. Er moet beslist worden welk gewicht wordt toegekend aan de drie doelstellingen. Vervolgens moet worden bepaald wat het kader is waarin de wegenheffing concreet vorm moet krijgen.

Het onderzoek is geen kant-en-klaarplan om een wegenheffing in te voeren. Het biedt wel stof tot debat en zicht op de mogelijkheden. Het is een onderzoek dat vanuit de drie doelstellingen (congestie, gebruiker betaalt, vervuiler betaalt) bekijkt welk systeem van wegenheffing meest geschikt zou kunnen zijn. Het onderzoek leert dat een slimme, gebiedsdekkende wegenheffing een deel van een mobiliteitsoplossing kan zijn. En het maakt duidelijk dat een kilometerheffing een belastingverschuiving mogelijk kan maken. Het onderzoek levert dus inzichten aan voor een uitgebreid politiek en maatschappelijk debat.

Het onderzoek wordt meegenomen in het onderzoek naar de toekomstvisie 2050. Daarbij wordt ook gewerkt met vier scenario's die vier verschillende uitersten voorstellen op de assen mobiliteitsbehoefte en maatschappelijke waarde (zie slide 52): digi-kosmos, flexi-maxi, opti-connect en bewust-lokaal. Een digi-kosmos kon niemand zich voorstellen tot voor de uitbraak van het coronavirus. Een wegenheffing is een element dat kan gebruikt worden in verschillende scenario's.

2. Vragen en opmerkingen van de leden

2.1. Tussenkomen van Björn Rzoska

Björn Rzoska dankt, net zoals de andere commissieleden, Filip Boelaert om de verschillende deelonderzoeken te presenteren in een heldere presentatie.

De studie is op een zeker moment onderwerp geworden van een politiek debat wat heeft geleid tot het veel te snel overboord kieperen van het onderzoek en het minstens on hold zetten van de idee van een kilometerheffing als onderdeel van een mobiliteitsbeleid. Dat betreurt hij.

Het gat om een omvattende studie waarbij ook werd gekeken naar effecten op welvaart en koopkracht, welke flankerende maatregelen nodig zijn enzovoort. Hij maakt zich echter geen illusies met de vaststelling dat er in het regeerakkoord niets meer wordt gezegd over een kilometerheffing.

Zijn vragen aan Filip Boelaert zijn mogelijks politieke vragen, maar hij leest in de studie tussen de lijnen terechte kritiek op politici omwille van het torpederen van de studie in de media. Er wordt gesteld dat verdergaan niet mogelijk is omdat er geen draagvlak is. In één van de bijlagen van de studie over de monitoring van het systeem worden andere systemen voorgesteld, zoals in Stockholm en Londen. Bij een werkbezoek tijdens de vorige legislatuur aan Stockholm van de commissie

werd gesteld dat een draagvlak pas verandert op het moment dat het systeem wordt ingevoerd. Dat was ook zo in Londen en Stockholm waar aanvankelijk een meerderheid tegen was maar waar het draagvlak groeide toen men zag wat de effecten waren voor de filedruk en leef- en luchtkwaliteit. Björn Rzoska vraagt wat het standpunt is dat de spreker binnen het departement MOW behartigt omdat hij ook stelt dat er gewerkt zal moeten worden aan draagvlak. Het lijkt een discussie van de kip en het ei te zijn, omdat draagvlak pas groeit met de invoering van het systeem.

De studie geeft geen kant-en-klaarsysteem. Welke bouwstenen ziet Filip Boelaert om een systeem van wegenheffing mogelijk te maken, ook al zal dat na 2024 zijn? Hij verwijst naar de discussie bij de invoering van de kilometerheffing voor vrachtwagens. Die toont zijn nut, ook al is ze niet slim, met behulp van de flankerende maatregelen.

Door de coronacrisis wordt er veel meer aan telewerk gedaan. Daarvoor is ook aandacht in de studie. Is het mogelijk om een simulatie te maken van de huidige situatie met veel telewerk vanuit het model en het effect op de congestie? Het autogebruik daalde aanzienlijk maar stijgt exponentieel met het versoepelen van de maatregelen omdat men zich niet veilig voelt op het openbaar vervoer.

2.2. Tussenkomen van Lode Ceyssens

Lode Ceyssens fronste zijn wenkbrauwen toen hij destijds hoorde dat onderzoek werd gedaan naar een kilometerheffing die gebiedsdekkend zou zijn. Hij gaat ervan uit dat een dergelijke heffing altijd sturend moet werken en de modal shift mee mogelijk moet maken. Op vele plaatsen is er momenteel geen openbaar vervoer, of geen openbaar vervoer dat concurrentieel is met de auto voor een snelle en efficiënte verplaatsing. Hij ging uit van een heffing per verkeersas. In de studie is er sprake van een kilometerheffing per zone, wat betekent dat mensen van een bepaalde regio per definitie zullen betalen. Er is bijvoorbeeld een groot verschil tussen het belasten van de E314 tussen Halen en Leuven, en een belasting van de ganse zone daarrond. Mogelijks luidt het antwoord dat dit nodig is om sluipverkeer tegen te gaan, maar dat schat hij in als beperkt over een dergelijk grote afstand. Bijkomend worden personen die in zo'n zone wonen en bijvoorbeeld hun kinderen naar de kinderopvang brengen, ook belast.

Hij mist verder in de studie een link naar de alternatieven.

Van de drie doelstellingen is het oplossen van de congestie de belangrijkste. De gebruiker betaalt al vandaag via de accijnzen en de verkeersbelasting.

2.3. Tussenkomen van Marino Keulen

Marino Keulen zegt dat de term kilometerheffing besmet is. De publieke opinie associeert dit met pijn, ook al beweren sommigen dat dit nodig is voor gedragsverandering. Er is geen draagvlak, zeker nu de gezondheidscrisis gevolgd wordt door een economische crisis.

De studie heeft de verdienste dat ze een aantal zaken in kaart brengt. Maar het probleem is dat het concept uitgaat van de maakbaarheid van de samenleving. Sturen is mogelijk tot op zekere hoogte, maar er zijn grenzen. Net zoals Lode Ceyssens vraagt hij naar de alternatieven. Hij geeft het voorbeeld om met het openbaar vervoer te reizen van het Maasland naar Brussel.

De geslaagde voorbeelden van een kilometerheffing zijn altijd verbonden aan grootstedelijke omgevingen waar wel een alternatief aanwezig is met bijvoorbeeld randparkings. Hij is op zoek naar voorbeelden van een algemene kilometerheffing

over een zeer groot grondgebied. Bestaan die, is er draagvlak voor en hebben die mobiliteits- en milieueffecten? Het enige voordeel voor de spreker is dat de buitenlandse gebruiker mee betaalt voor het gebruik van de wegen in een transitland zoals België.

Eén van de gevolgen van de coronacrisis is het veelvuldig digitaal vergaderen met als voordeel gestructureerd en gedisciplineerd vergaderen. De digitale evolutie gaat snel. Aan het begin van de vorige legislatuur was deelmobiliteit nog science-fiction. Nu zetten lokale besturen daar erg op in. En in de toekomst is er de zelfrijdende wagen met onder meer een grotere wegcapaciteit tot gevolg. Het probleem voor hem voor de kilometerheffing voor personenwagens – waar hij altijd de koelste minnaar is van geweest – is dat het een mooi theoretisch model is, maar de werkelijkheid is vaak weerbarstiger.

2.4. Tussenkoms van Els Robeyns

Els Robeyns vond de slide over de welvaartswinst interessant, waarbij men niet mag vergeten dat de nettobetalers de mensen zijn met een laag inkomen en de personen die momenteel de meeste kilometers rijden. Er is dus bijgevolg nood aan stabiele, kwaliteitsvolle vervoersalternatieven en een globale taxshift. Ze is verheugd dat andere commissieleden pleiten voor de nood aan alternatieven via openbaar vervoer. Hierop is de laatste jaren echter enorm bespaard. Voor haar is er een groot verschil tussen personen die vanuit een Vlaamse uithoek dagelijks naar Brussel moeten pendelen versus iemand die in de Vlaamse rand woont.

In de studie werd nagegaan wat het effect is van een kilometerheffing op transportbeslissingen van weggebruikers. In het ene model daalde het aantal reizigerskilometers niet maar verplaatste men zich met andere modi, in het andere model waren er minder verplaatsingen. In beide scenario's nam het gebruik van het openbaar vervoer toe. Werd ook bestudeerd of het openbaar vervoer een dergelijke verhoogde vraag aankan?

De studie heeft uiteraard geen rekening kunnen houden met de coronacrisis. Momenteel werken veel mensen thuis. Is het mogelijk om te zeggen hoe dit de conclusies van de studie zou kunnen beïnvloeden? Zou hiermee rekening worden gehouden bij een mogelijke vervolgstudie?

Mensen weten hoeveel verkeersbelasting ze betalen. Els Robeyns vindt het belangrijk dat bij een kilometerheffing duidelijk wordt aangegeven hoeveel ze moeten betalen naargelang de reisweg, het tijdstip, wegtype enzovoort.

Er is sprake van zowel kleine, grote als tussenzones voor een kilometerheffing. Wat is de beste oplossing en hoe ziet Filip Boelaert het nultarief?

2.5. Tussenkoms van Wim Verheyden

De Vlaams Belangfractie is geen voorstander van de kilometerheffing, zegt *Wim Verheyden*. Het is een asociale maatregel. Hij stelt vast dat de meeste sprekers op dezelfde golflengte zitten. Het klopt, zoals Filip Boelaert zegt, dat de studie meer inhoudt dan de kostprijs van een kilometerheffing. Maar uiteindelijk is het de auto-gebruiker die de kost moet betalen. Het is dus logisch dat er geen maatschappelijk draagvlak is.

Als men zoveel mogelijk wagens van de weg wil halen, moeten er alternatieven zijn zoals het openbaar vervoer wat in heel wat streken nog niet is wat het zou moeten zijn. In de driehoek Antwerpen-Gent-Brussel is het openbaar vervoer in de buitengebieden ook niet altijd optimaal. Er moet dus eerst gewerkt worden aan een modern en performant openbaar vervoer.

Waarom werd er nooit gesproken over de invoering van een wegenvignet zoals in Duitsland? Zo betalen ook buitenlandse wagens. Werd die optie bekeken en wat was het resultaat?

2.6. Tussenkoms van Bart Claes

Bart Claes stelt vast dat ondanks alle technologische vernieuwingen de oude ideologische vraagstukken hierop van toepassing zijn. In hoeverre is de maatschappij maakbaar en in hoeverre wordt toegestaan dat de overheid regisseur is van onze bewegingsvrijheid?

Bij de vermelding van de korte en lange spits werd uitgegaan van het aanpassen van vertrektijden naar het werk. Dat is echter onmogelijk voor verschillende beroeps-categorieën. Werd onderzocht in hoeverre burgers de auto zouden laten staan als het gebruik duurder wordt? Zijn er buitenlandse voorbeelden?

Wat zou de aankoopprijs zijn van een registratie-eenheid zoals een onboardunit? Is er een onderhoudskost? Zijn hiervan buitenlandse voorbeelden en hoe wordt daar omgegaan met de privacy van de gebruikers?

3. Antwoorden van Filip Boelaert

Wat de bedankingen voor de studie betreft, wil *Filip Boelaert* op zijn beurt de medewerkers bedanken voor het vele werk.

Het is niet makkelijk om te bepalen wat een draagvlak is en hoe dit wordt opgebouwd. Tijdens de studie werd dit verschillende malen gemeten. De klassieke regel bij veranderingsprocessen bleek te kloppen: een derde is absoluut tegen de invoering, een derde is eerder positief en een derde is niet voor of tegen maar kan worden overtuigd. Het draagvlak kanteelde heel snel naar 80/20 als de aandacht wordt toegespitst op de kostprijs. Vandaar de conclusie dat het geheel moet bekeken worden met de alternatieven, de fiscaliteit enzovoort.

De bouwstenen voor een eventuele invoering zijn een stabiel kader en een stabiele beslissing. Het vereist dus ook een breed draagvlak in het parlement. Zo niet dreigt het draagvlak snel te kantelen. De administratie probeert daarom vorm te geven aan een mobiliteitsvisie met vele verschillende elementen. Die zijn allemaal nodig om een mobiliteitssysteem te laten functioneren. Inzetten op slechts één element zal nooit een oplossing zijn.

Simulaties van telewerk bleken niet nodig, gelet op het massale gebruik ervan vanaf de tweede helft van maart 2020. Er werden wel simulaties gemaakt met scenario's waarbij iedereen massaal de wagen zou gebruiken. Er werd een open gedachtewisseling gehouden met de Mobiliteitsraad over het toekomstige mobiliteitsbeeld. Het zal mee input leveren voor de mobiliteitsvisie. De voorbije weken hebben bewezen dat telewerk hierbij één van de mogelijke bouwstenen kan zijn.

In antwoord op de vraag van Lode Ceyssens verduidelijkt Filip Boelaert dat zowel het werken met belastbare zones als met belastbare verkeersassen werd bestudeerd. Het is niet noodzakelijk zo dat korte afstanden ook worden belast omdat er kan gewerkt worden met een nultarief zodat een lokale verplaatsing niets kost. Bij de invoering van tarieven moet wel een evenwicht gezocht worden om sluipverkeer te vermijden, bijvoorbeeld bij gewestwegen die parallel lopen met snelwegen.

Het is inderdaad belangrijk dat weggebruikers vooraf weten hoeveel ze zullen betalen voor een bepaalde reisweg. Zo kan de afweging worden gemaakt of men bijvoorbeeld later zal vertrekken. Dit moet ook bekeken worden in een groter geheel met de mobiliteitscentrale. Deze zal een advies kunnen geven over mogelijke

alternatieven en hun kostprijs. Een dergelijk systeem moet wel voldoende transparant en begrijpelijk zijn voor de gebruiker.

Er werd opgemerkt dat in de studie geen link wordt gelegd naar alternatieven. Filip Boelaert antwoordt dat dit ook niet de opdracht van de studie was. Inherent wordt die link wel gemaakt bij de berekening van de verschillende modellen.

De spreker kent geen voorbeelden van een kilometerheffing op een regionaal niveau zoals in Vlaanderen. Singapore is het enige land waar het volledig is ingevoerd, maar dat is eerder een stad. De maatregel staat daar ook niet alleen. Zo is de kostprijs van het wagenbezit er veel hoger. Ook andere factoren die er gelden, maken de situatie niet vergelijkbaar met Vlaanderen.

Het klopt dat, voor de coronacrisis, op bepaalde momenten en plaatsen er een capaciteitsprobleem was bij het openbaar vervoer. Hij meent dat het een breed gedragen standpunt is dat investeringen in openbaar vervoer aangewezen zijn. Hij gelooft dat het evenwel slechts een deel van de oplossing is. Alles inzetten op openbaar vervoer, is geen oplossing. Alternatieven zijn nodig.

Een wegenvignet werd niet onderzocht omdat de opdracht was om onderzoek te doen naar een slimme wegenheffing.

Op de vraag van Bart Claes antwoordt Filip Boelaert dat Stockholm, Londen en Singapore de best gekende buitenlandse voorbeelden zijn. In Londen zag het verkeer na de invoering van de heffing na een week er totaal anders uit. Mensen laten de wagen staan, maar belangrijk is dat er alternatieven zijn. Dat is het geval in Londen en Stockholm. In Vlaanderen tot op zekere hoogte maar daar is nog werk aan zoals door iedereen wordt erkend.

Een ander voorbeeld is de kilometerheffing voor vrachtwagens waardoor het wagenpark massaal vergroend is na de invoering, veel sneller dan eerder welke regio in Europa. Vrachtwagens met een Euro 6-motor betalen namelijk het laagste tarief.

De aankoopprijs van een onboardunit voor vrachtwagens zal hij bezorgen.¹

Privacy is een bijzonder belangrijk issue. Hij verwijst naar de discussies over de tracingapp voor het opsporen van mogelijks besmette personen met het coronavirus.

Bart CLAES,
voorzitter

Marino KEULEN,
verslaggever

¹ Voor de onboardunit voor vrachtwagens wordt een waarborg van 135 euro gevraagd. Die wordt terugbetaald indien de OBU onbeschadigd weer wordt ingeleverd.

Gebruikte afkortingen

ANPR	Automatic Number Plate Recognition
brp	bruto regionaal product
GDPR	General Data Protection Regulation (= algemene verordening gegevensbescherming, AVG)
gps	global positioning system
MCB	Managementcomité van het Beleidsdomein
MORA	Mobiliteitsraad van Vlaanderen
MOW	Mobiliteit en Openbare Werken (beleidsdomein van de Vlaamse overheid)
OBU	onboardunit
VLABEL	Vlaamse Belastingdienst