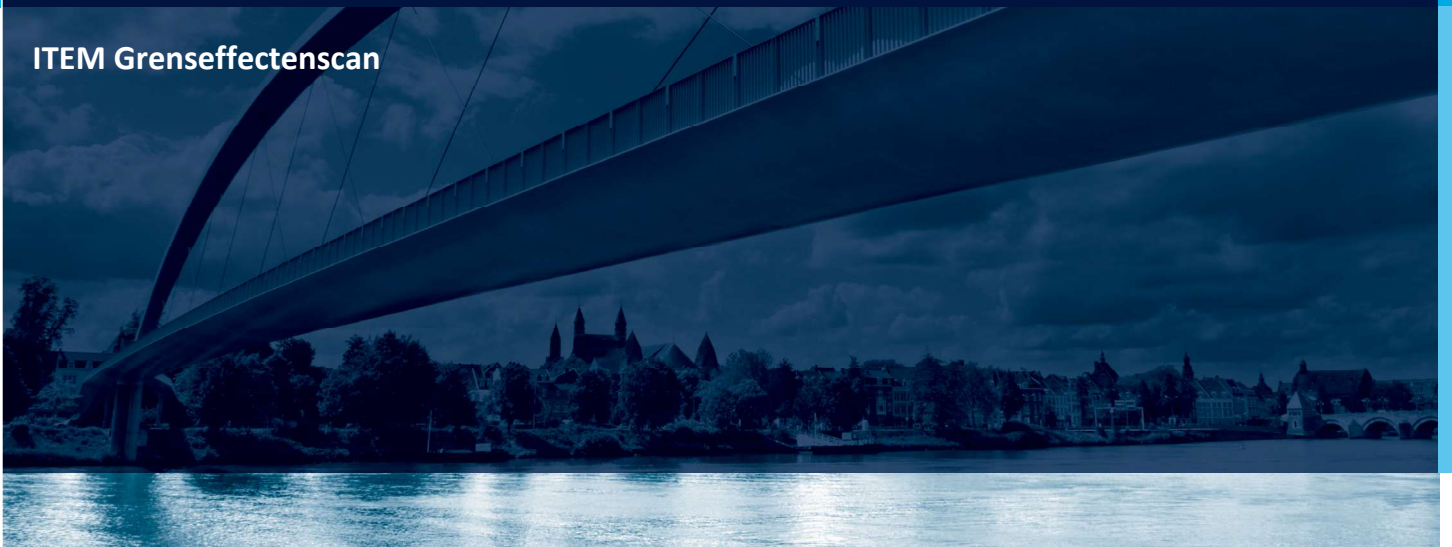




Het Vlaams-Waalse wegenvignet

ITEM Grenseffectenscan



Grenseffectenscan: Het Vlaams-Waalse wegvignet

Auteurs: Pim Mertens & Martin Unfried

Inhoud

1.	Inleiding	2
2.	Kaders rondom wegenbelasting	4
3.1.	Europees kader	5
3.2.	Vlaams/Waals kader	6
3.3.	Nederlands kader	7
3.4.	Overig Benelux+ gebied	8
4.	Kaders voor grensregio's	9
4.1.	Scan statistieken rondom weggebruik en grensverkeer	9
4.2.	Scan wettelijke kaders voor grensregio's	17
3.	Evaluatie mogelijke gevolgen	18
4.	Conclusies en aanbevelingen vanuit een Euregionaal perspectief	23

1. Inleiding

De Vlaamse en Waalse regeringen bereiden een Vlaams-Waalse wegenvignet voor personenauto's voor. Beide regeringen willen extra investeren in weginfrastructuur, zowel het onderhoud van als nieuwe weginfrastructuur. Daarvoor zijn grote budgetten nodig, die worden beoogd deels af te dekken via een wegenvignet. Per 1 januari 2027 is er 130 miljoen euro aan inkomsten begroot. Aanpalend is er de wens om ook buitenlandse weggebruikers mee te laten betalen aan de weginfrastructuur.

Het is al een langer gekoesterde wens van zowel Vlaanderen als Wallonië, met eerdere plannen die nooit tot verdere uitwerking zijn gekomen. In 2019 schreef ITEM nog over de plannen in Wallonië over het invoeren van een tolheffing.¹ In het Waalse regeerakkoord 2024-2029 wordt deze ambitie nogmaals bevestigd: “de wens om zowel Belgische als buitenlandse gebruikers te laten bijdragen aan de kwaliteit van het Waalse wegennet dat zij gebruiken. Zo zal tegen het einde van de legislatuur een gebruiksrecht (vignet) worden ingevoerd dat in overeenstemming is met de Europese regels.”² Het Vlaams regeerakkoord 2024-2029 meldt: “We werken een digitaal systeem uit om ook de buitenlandse voertuigen die niet onderworpen zijn aan de kilometerheffing voor vrachtwagens mee te laten bijdragen aan het gebruik van onze wegen. We gaan uit van het Europese gelijkheidsbeginsel waarbij buitenlandse weggebruikers pro-rata aan dezelfde tarieven worden onderworpen als de Vlamingen. We waken erover dat dit in de praktijk geen verhoging inhoudt van de huidige tarieven voor de Vlaming.”³ Met het akkoord van de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, verscheen op 13 februari 2026 ook diens beleidsverklaring, met ook een benoeming van het wegenvignet: “De regering zal zich in de dynamiek inschrijven van Vlaanderen en Wallonië om een geharmoniseerd wegenvignet in te voeren. Deze samenwerking kan echter alleen worden verwezenlijkt als de belangen van Brussel strikt worden gerespecteerd: we zullen een eerlijke financiële verdeelsleutel eisen.”⁴ Daarmee kan het Vlaams-Waals initiatief een mogelijk landelijk dekkend vignet gaan worden.

Begin 2026 hebben de Nederlandse media breed aandacht gegeven aan het gezamenlijk plan van Wallonië en Vlaanderen om een wegenvignet te gaan introduceren. Hoewel het voorstel nog niet is gepubliceerd, worden details meer en meer gedeeld, onder andere via beantwoording van vragen in het Vlaams Parlement.

Doel: Grenseffectenscan

Daarmee ziet deze analyse op een eerste Grenseffectenscan. Een volledige Grenseffectenanalyse is behouden aan een gepubliceerd wetsvoorstel. Echter gelet op de actualiteit en bijdrage aan het debat, formuleren we deze Grenseffectenscan.

Daarbij baseren we ons op de reeds gedeelde details. Het idee van een wegenvignet is niet nieuw en onder andere in Duitsland gepoogd middels een *Autobahnmaut*. Dit plan is in 2019 door het EU Hof van Justitie doorkruist. In de Grenseffectenrapportage 2017 onderzocht ITEM het Duitse voorstel van

¹ <https://crossborderitem.eu/tolheffing-na-de-duitse-maut-nu-ook-peage-in-wallonie/>

² Eigen vertaling. Déclaration de politique Régionale Wallone, Avoir le courage de changer pour que l'avenir s'éclaire. p. 42.

³ Vlaams regeerakkoord. Samen werken aan een warm en welvend Vlaanderen. p. 37.

⁴ Gewestelijke beleidsverklaring van de Brusselse regering, p. 6.

een *Autobahnmaut*.⁵ Het Vlaams-Waalse plan lijkt gelijkaardig aan de *Autobahnmaut*. Daarmee kunnen we mogelijke gevolgen, die voor de *Autobahnmaut* zijn geïdentificeerd, extrapoleren naar het Vlaams-Waals initiatief. Ook zetten we in deze Grenseffectenscan de wettelijke kaders op Europees niveau uiteen en vergelijken we de systematiek in de buurlanden van de Benelux+. Tot slot identificeren we enkele specifieke kaders voor grensregio's.

Afbakening

Deze Grenseffectenscan richt zich primair op het grensgebied België-Nederland. Daarmee worden gevolgen en cijfers met name voor dit gebied beschreven. Echter in de beschrijving van de kaders wordt een breder perspectief gehanteerd. De Grenseffectenscan baseert zich grotendeels op het bestaand grenseffectenonderzoek naar de Duitse *Autobahnmaut*, aanvullende statistieken en een kadervergelijking. Verdergaand onderzoek is nodig, die we ook zullen benoemen. Tot slot bakenen we ons af tot wegenbelastingen. Er zijn verschillende andere heffingen, relevant voor automobilisten zoals milieustickers, en aanvullende CO2-heffingen. Deze blijven echter buiten beschouwing.

⁵ <https://crossborderitem.eu/publicaties/grenseffectenrapportage-2017-dossier-1-duitse-autotol/>

Tabel 1: Centrale onderzoeksthema's, principes, benchmarks en indicatoren

Onderzoeksthema	Principes	Benchmarks	Indicatoren
Europese integratie	Art. 18 VWEU: Discriminatieverbod Een nationale tolheffing moet in gelijke mate gelden voor ingezetenen en buitenlanders. Witboek vervoer / TEN-T / Richtlijn 1999/62/EC Doel voor de totstandbrenging van een interne Europese vervoersruimte	Ideale situatie: uniform heffingssysteem in heel Europa. Gelijke behandeling ingezetenen en buitenlanders. Een tolheffing die de instandhouding van de nationale infrastructuur ondersteunt, wordt niet alleen gefinancierd uit de inkomsten van verkoop van vignetten aan buitenlanders.	Worden de automobilisten uit de buurlanden rechtstreeks gediscrimineerd op grond van hun nationaliteit? Vereenvoudigt het wegvignet de toekomstige ontwikkeling van gemeenschappelijke EU infrastructuurheffingen?
Sociaaleconomische / duurzame ontwikkeling	Art. 3 (3) VEU De Unie bevordert de economische, sociale en territoriale samenhang, en de solidariteit tussen de lidstaten. Grensoverschrijdende en duurzame ontwikkeling van grensregio's, als verwoord in euregionale strategieën en Vlaams-Nederlandse top.	De vervoersinfrastructuur dient de toenemende vervlechting van de economie in de grensregio. Grensinwoners kunnen met de auto net zo makkelijk grensoverschrijdend als nationaal pendelen. Grensinwoners benutten de grensoverschrijdende infrastructuur. Vermijden van negatieve milieueffecten door ongecoördineerde maatregelen.	Welke kosten kunnen automobiele grenspendelaars verwachten? Welk vignet wordt gekozen? Hoe verhoudt dit zich tegenover het systeem van de buurlanden. Verplaatsingsgedrag? Overlast en filevorming in grensgemeenten? Verslechtering van luchtkwaliteit en veiligheid in dorpen aan de grens? Extra hoge kosten voor bewoners van grensregio's?
Euregional cohesie	Een goed functionerende grensoverschrijdende samenwerking De grensinwoner heeft een euregionale perceptie zonder belemmeringen.	Een grens die steeds minder als een barrière binnen de grensregio werkt. Wederzijdse bereikbaarheid en grensoverschrijdende mobiliteit zijn gewaarborgd. Op grensregio's afgestemde maatregelen.	Leidt een vignet tot barrièrewerking? Gaan nationale vignetten tegen het idee van onbeperkte grensoverschrijdende mobiliteit? Negatieve gevoelens tegenover de burens?

2. Kaders rondom wegenbelasting

Het is belangrijk om aan te vangen met de vermelding dat deze analyse in principe ziet op de belasting van weggebruik voor **personenauto's**. In de heffingssystematiek gelden afwijkende regels en systemen voor bijvoorbeeld vrachtwagens, waarvoor ook nadrukkelijkere Europese regels gelden (zie later het Europees kader). Zonder expliciete vermelding gaat onderstaande analyse over personenauto's. De *Grenseffectenscan Vlaams-Waals wegvignet*

wettelijke kaders worden hieronder kort geschetst. Gelet op de aard van een Grenseffectenscan, beogen we niet volledig te zijn in de uitwerking, maar inconsistenties of mogelijkheden snel te kunnen identificeren. Eerst behandelen we kort het Europese kader, waarna die van Vlaanderen/Wallonië en Nederland. Afsluitend worden ook kort de systematiek in de rest van het Benelux+ gebied (Frankrijk, Luxemburg en Duitsland) weergegeven.

3.1. Europees kader

Hoewel het lidstaten vrijstaat om wel of geen tol of vignet te introduceren, gelden voor beide wel Europese spelregels in de vorm van Richtlijn 1999/62/EC betreffende het in rekening brengen van het gebruik van wegeninfrastructuur aan voertuigen. Initieel was de richtlijn gericht op vrachtwagens. Per 2022 zijn daaraan ook persoonsvoertuigen toegevoegd.

Het Europese kader gaat verder voor vrachtwagens: stapsgewijs wordt afgestapt van vignetten voor vrachtwagens naar een kilometerheffing.⁶ Voor persoonsvoertuigen geldt een dergelijke ambitie uit de Richtlijn (nog) niet. Het is echter geen geheim dat in Brussel ook de stem opgaat om te komen tot een gemeenschappelijk, geharmoniseerd kader op basis van het principe ‘de gebruiker / de vervuiler betaalt’.⁷ Momenteel stelt de Richtlijn wel een aantal spelregels en biedt het een aantal mogelijkheden. Een selectie uit de Richtlijn:

- Artikel 7(3): Onverminderd andere bepalingen van deze richtlijn kunnen tolgelden en gebruiksrechten voor verschillende voertuigcategorieën, zoals zware bedrijfsvoertuigen, zware vrachtvoertuigen, touringcars en bussen, lichte voertuigen, lichte bedrijfsvoertuigen, minibussen en personenauto's, onafhankelijk van elkaar worden ingevoerd of gehandhaafd. Wanneer de lidstaten echter “personenauto's in rekening brengen, brengen zij ook lichte bedrijfsvoertuigen in rekening.
- Artikel 7(4): Bij het heffen van tolgelden en gebruiksrechten wordt geen onderscheid gemaakt, direct of indirect, op grond van
 - a) de nationaliteit van de weggebruiker;
 - b) de lidstaat of het derde land waar de vervoerder gevestigd is;
 - c) de lidstaat of het derde land waar het voertuig geregistreerd is;
 - d) de herkomst of de bestemming van het vervoer.
- Artikel 7bis(3): Indien op personenauto's gebruiksrechten worden toegepast, zijn de infrastructuurvoorzieningen ten minste de volgende perioden beschikbaar: een dag, een week of tien dagen of beide, een maand of twee maanden of beide, en een jaar. Het tarief voor twee maanden, het maandtarief, het tiendagentarief, het weektarief en het dagtarief bedragen niet meer dan respectievelijk 30 %, 19 %, 12 %, 11 % en 9 % van het jaartarief.
 - De lidstaten kunnen de dagelijkse gebruiksrechten uitsluitend voor doorvoer beperken.
 - De lidstaten kunnen ook andere gebruikperiodes van de infrastructuur instellen. In dergelijke gevallen passen de lidstaten tarieven toe overeenkomstig het beginsel van

⁶ Artikel 7, lid 10: Vanaf 25 maart 2030 passen de lidstaten geen gebruiksrechten voor zware bedrijfsvoertuigen toe op het trans-Europees kernnetwerk voor vervoer.

⁷ Zie bijvoorbeeld Europees Parlement: persbericht van 15-3-2017: Duitse tolheffing schendt alsnog Europese non-discriminatieregels. Brussel/Straatsburg 2017

gelijke behandeling tussen gebruikers, rekening houdend met alle relevante factoren, met name het jaartarief en de tarieven voor andere gebruiksperiodes als bedoeld in de eerste alinea, alsmede met de bestaande gebruikspatronen en de administratieve kosten.

- Artikel 7 quater(1): De lidstaten kunnen externe kostenheffingen invoeren of handhaven op basis van de kosten van door het verkeer veroorzaakte luchtverontreiniging, geluidshinder, of CO₂-emissies dan wel een combinatie daarvan.
- Artikel 7 octies ter(1): De lidstaten kunnen tolgelden en gebruiksrechten voor lichte voertuigen differentiëren op basis van de milieuprestaties van het voertuig, als bepaald door de specifieke CO₂-emissies (gecombineerd) of (gewogen, gecombineerd) als geregistreerd in punt 49 van het conformiteitscertificaat van het voertuig, en door de Euro-emissieprestaties. Onverminderd lid 2 van dit artikel gelden lagere toltarieven en gebruiksrechten voor personenauto's, minibussen en lichte bedrijfsvoertuigen die aan de twee volgende voorwaarden voldoen [...]
- Artikel 7 decies(2bis): De lidstaten kunnen voor frequente gebruikers voorzien in kortingen op of verlagingen van de infrastructuurheffing voor personenauto's, met name in gebieden met verspreide bewoning en in buitenwijken van steden. De lagere inkomsten als gevolg van de korting die wordt toegekend aan frequente gebruikers, worden niet verhaald op minder frequente gebruikers.
- Artikel 8(1): Twee of meer lidstaten kunnen samenwerken bij de invoering van een gemeenschappelijk stelsel van gebruiksrechten op hun grondgebied. De lidstaten zorgen ervoor dat de Commissie nauw betrokken wordt bij deze werkzaamheden, alsmede bij de latere werking en de eventuele wijziging van dit stelsel.
- Artikel 8ter(1): Twee of meer lidstaten kunnen samenwerken bij de invoering van een gemeenschappelijk systeem van tolheffingen op hun gezamenlijke grondgebied. De lidstaten zorgen er dan voor dat de Commissie in kennis wordt gesteld van deze samenwerking, alsmede van de latere werking en de eventuele wijziging van dit systeem.

Samenvattend: lidstaten mogen tol of vignet voor personenauto's introduceren, maar internationaal vervoer niet direct of indirect discrimineren. Het mag niet leiden tot verstoringen aan de grens en de heffing moet onderscheid maken in periodiciteit. Een heffing kan worden verhoogd in mate van luchtvervuiling, lawaai en/of CO₂-uitstoot, maar ook worden verlaagd voor transitverkeer, zeer frequente gebruikers of bepaalde trajecten naar mate van congestie. De Richtlijn biedt ook handvaten voor een gemeenschappelijk systeem tussen twee of meer lidstaten. Hierbij kan in deze casus bijvoorbeeld ook worden gedacht aan een Benelux-vignet.

3.2. Vlaams/Waals kader

Momenteel kent België een jaarlijkse verkeersbelasting en een eenmalige belasting op inverkeerstelling (BIV). De verkeersbelasting wordt in Vlaanderen geïnd door de Vlaamse overheid voor in Vlaanderen ingeschreven voertuigen. Het tarief is afhankelijk van het vermogen van de motor of de maximaal toegelaten massa (MTM). De belasting op inverkeerstelling is een eenmalige belasting bij inschrijving van een nieuw of tweedehands voertuig. Het bedrag is afhankelijk van de milieuvriendelijkheid. Momenteel betalen dus alleen Belgische inwoners verkeersheffingen.

De Vlaamse en Waalse regeringen bereiden een Vlaams-Waalse wegenvignet voor personenauto's voor. Het plan is nog niet gepubliceerd maar de Waalse en Vlaamse ministers staan niet ver van een akkoord, waarmee ook al enige details worden gedeeld.⁸ De volgende elementen zijn van belang:

1. Invoering van het wegenvignet is beoogd per 2027. Per 1 januari 2027 heeft de Vlaamse regering 130 miljoen euro aan inkomsten begroot;
2. Het Vlaams-Waalse plan gaat over één gezamenlijk vignet, op elektronische wijze – gekoppeld aan de nummerplaat, en aan te schaffen via een gemeenschappelijke website;
3. Het vignet heeft één prijs, ongeacht nationaliteit en gebaseerd op tijd;
4. Het vignet is aan te schaffen voor een bepaalde periodiciteit zoals een jaar, een maand, tien dagen of een dag;
5. Onbekend is de precieze beprijzen van een vignet. Er gaan bedragen in Nederlandse media rond van 100 tot 150 euro per jaar;
6. Vanuit zowel de Vlaamse en Waalse regeringen als het de parlementen geldt de sterke wens cq. randvoorwaarde dat het vignet fiscaal-neutraal voor Belgische kentekenhouders moet uitpakken: een vignet samen met de reeds bestaande verkeersbelasting mogen niet leiden tot een hogere belastinglast. Waarschijnlijk gekoppeld aan een gehele stelselwijziging van de verkeersbelasting. Wijze waarop is echter onbekend en zal moeten voldoen aan Europees recht;
7. Het vignet is nodig voor het hoofdwegenet, niet voor lokale wegen.

Zoals aangegeven zal het Brussels Hoofdstedelijk Gewest mogelijk ook aansluiten.

3.3. Nederlands kader

In Nederland geldt een motorrijtuigenbelasting (ook wel wegenbelasting genoemd). Dit is een jaarlijks bedrag voor het bezitten van een auto, motor of vrachtwagen in Nederland. De hoogte van de heffing is afhankelijk van CO₂-uitstoot, gewicht, brandstofsoort en provinciale opcenten. De laatste is een provinciale heffing boven het rijksdeel. De provinciale opcenten worden geheven over het tarief van de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting, vastgesteld in 1995. Voor Limburg geldt in 2026 88.5%, in Noord-Brabant 87% en in Zeeland 84.4%. De middelen vanuit de opcenten zijn vrij te besteden.

In het coalitieakkoord van Rutte IV stond de ambitie om per 2030 naar een systeem van Betalen naar gebruik te gaan. Een voorstel is gedaan over de inrichting van Betalen naar gebruik in 2023.⁹ In de kern ziet het voorstel op het afhankelijk maken van de motorrijtuigenbelasting van het aantal gereden kilometers: een kilometerheffing. Desalniettemin blijft de basis hetzelfde, dat wil zeggen dat in Nederland geregistreerde auto's en Nederlandse kentekens tot de belastbare doelgroep behoren. Onderwerp van heffing zijn niet alleen de in Nederland gereden kilometers, maar ook die in het buitenland. De provinciale opcenten zouden ook variabel kunnen worden gemaakt, afhankelijk van de gereden kilometers (een provinciale kilometerheffing en een rijkskilometerheffing).

⁸ Verslag plenaire vergadering 21 januari 2026 (Vragen 273 en 275 (2025-2026)) en Commissievergadering Algemeen Beleid, Financiën, Begroting, Justitie en Onroerend Erfgoed 13 januari 2026 (vraag 1239 (2025-2026)).

⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/belastingen-op-auto-en-motor/documenten/kamerstukken/2023/09/07/onderzoeken-betalen-naar-gebruik>

Na de val van Rutte IV werd het dossier controversieel verklaard en onder regering Schoof niet meer opgepakt. Sterker nog, een motie van de SP tegen de plannen van rekeningrijden werd door een meerderheid gesteund. In het coalitieakkoord 'Aan de slag' voor Regering Jetten, blijft volstaan met een "hervorming van de autobelasting naar oppervlakte of omvang". Er komt een onderzoek naar een toekomstbestendige hervorming van de autobelasting, van gewicht van de auto naar oppervlakte of omvang. Maar een kilometerheffing lijkt niet meer te worden geambieerd.¹⁰

3.4. Overig Benelux+ gebied

Luxemburg

Luxemburg kent een wegenbelasting dat jaarlijks wordt betaald via een wegenbelastingsticker.¹¹ De hoogte is afhankelijk van het voertuigtype en het gebruik. Belastingplichtig voor de wegenbelasting zijn de (natuurlijk/rechts-)personen die:

- Een in Luxemburg geregistreerde auto hebben;
- Een commercieel voertuig¹² elders geregistreerd hebben, maar in Luxemburg gebruiken;
- Een auto, elders geregistreerd, maar meer dan 6 maanden per jaar in Luxemburg privé worden gebruikt.

Derhalve geldt een vrijstelling voor automobilisten die privé minder dan 6 maanden aaneengesloten of onderbroken in Luxemburg rijden. Generiek uitgezonderd zijn grensarbeiders en inkomende studenten in Luxemburg.¹³

Duitsland

In Duitsland geldt een Kfz-Steuer, een wegenbelasting voor iedereen die in Duitsland woont en een motorvoertuig heeft. De jaarlijkse heffing is afhankelijk van de CO2-uitstoot, de motor, cilinderinhoud en registratiedatum. Het is daarmee enigszins gelijksoortig met België (momenteel) en Nederland. In maart 2017 stemde de Bondsraad in met een wetsvoorstel voor de invoering van een tolheffing (*Autobahnmaut*). Ook deze kwam voort uit de wens om buitenlandse weggebruikers mee te laten betalen aan de Duitse infrastructuur. De wegenbelasting bleef echter behouden, met een compensatie voor de inrekening gebrachte Maut. Het EU Hof van Justitie heeft het echter doorgekruist¹⁴, waardoor Duitsland nog altijd alleen een Kfz-Steuer kent.

Frankrijk

Frankrijk kent geen wegenbelasting, wel kosten bij inschrijving.¹⁵ Ook geldt op vrijwel alle autosnelwegen een tolheffing (*péage*). De hoogte is afhankelijk van voertuigcategorie, hoogte en de

¹⁰ Coalitieakkoord 2026-2030. Aan de slag, p. 61.

¹¹ <https://guichet.public.lu/en/citoyens/fiscalite/transport/proprietaire-vehicule/vehicules-automoteurs.html>

¹² Beschreven als een wegvoertuig, dat gezien zijn constructie en uitrusting, geschikt en bestemd is voor vervoer, al dan niet tegen betaling, van meer dan negen personen (incl. chauffeur) of van goederen. Artikel 57, lid 3 Loi modifiée du 22 décembre 2006.

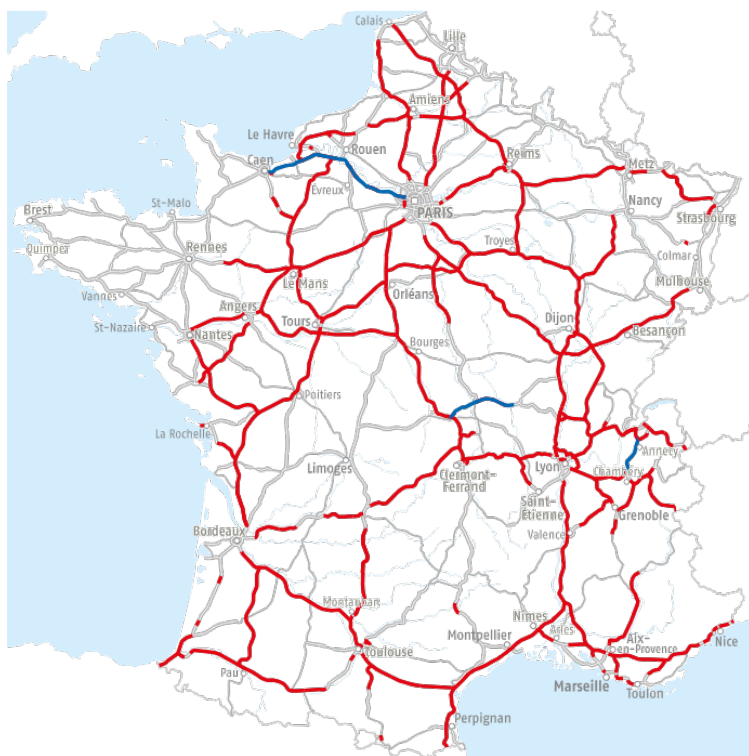
¹³ Artikel 57, lid 9 Loi modifiée du 22 décembre 2006.

¹⁴ C-591/1

¹⁵ Deze kosten zijn ook onderhevig aan gewicht, CO2-uitstoot etc.

afstand. In het merendeel van de gevallen is er een tolpoort, op sommige wegen geldt een vrij-doorstroomsysteem ('péages en flux libre'). Dit laatste werkt op basis van het kenteken, eventueel met een tolbadge. Dit is in ontwikkeling, maar het merendeel werkt nog 'fysiek'. Wanneer naar de toepasselijke tolwegen wordt gekeken, valt op dat aan de landsgrenzen vaak niet direct tolheffing verschuldigd is. Vanuit de grens van de Benelux-landen is het merendeel tolvrij. Tolvrij zijn de A16 (grens België tot aan Boulogne sur Mer), A1 (grens België tot voorbij Lille/Arras), A2 (grens België-Cambrai), A 31 (Luxemburg – voorbij Nancy).

Figuur 1: Péage in Frankrijk, bron: ADAC, <https://www.adac.de/reise-freizeit/maut-vignette/frankreich/>



4. Kaders voor grensregio's

In dit hoofdstuk beschrijven we kort enkele relevante kaders voor de beoordeling van effecten in grensregio's en de voorkoming hiervan. Ten eerste proberen we het Nederlands-Belgisch grensgebied nader te duiden in termen van weggebruik en grensverkeer. Vervolgens geven we enkele kaders voor grensregio's binnen tolheffingen en wegvignetten weer.

4.1. Scan statistieken rondom weggebruik en grensverkeer

Hierin beschrijven we kort beschikbare statistieken over het weggebruik in Nederland en België over het hoofdwegenet en wordt waar mogelijk onderscheid gemaakt naar buitenlandse en binnenlandse weggebruikers.

Data van het CBS rapporteert over hoeveel Nederlandse motorvoertuigen rijden, ten laatste over 2024¹⁶:

- Nederlandse motorvoertuigen, exclusief motor- en bromfietsen, legden in 2024 bijna 151,2 miljard kilometer af in binnen- en buitenland;
- Personenauto's rijden de meeste kilometers; in totaal bijna 122 miljard, 2,3 procent meer dan een jaar eerder (2023);
- Nederlandse voertuigen leggen 13,9 procent van de totaal gereden afstand af op buitenlandse wegen. Dit is 21,1 miljard kilometer. Zware vrachtvoertuigen (inclusief speciale voertuigen) rijden naar verhouding het meest in het buitenland, 27,6 procent van hun kilometers. Bij personenauto's is dit 14,4 procent. In absolute aantallen rijden personenauto's juist meer kilometers buiten Nederland dan zware vrachtvoertuigen: 17,6 miljard tegenover 2,6 miljard kilometer. Bestelauto's blijven vooral binnen Nederland, zij rijden 4,0 procent van hun kilometers buiten de landsgrenzen;
- Op Nederlands grondgebied leggen motorvoertuigen ruim 137,5 miljard kilometer af, 2,5 procent meer dan een jaar eerder. Voertuigen met een buitenlands kenteken rijden 5,4 procent van deze kilometers, waarvan 75,1 procent met een personenauto.

CBS data over 2024 duidt dus een bescheiden aandeel van buitenlandse kentekens in het totaal afgelegde kilometers op Nederlands grondgebied. Andersom geeft het CBS ook inzicht in de gereden kilometers in het buitenland door Nederlandse automobilisten. Voor personenauto's is dit zo'n 14,4% van het totaal, zijnde 17,6 miljard kilometer. Er wordt helaas geen verdere specificatie gegeven naar land. Het is echter aannemelijk dat de buurlanden hier een belangrijk aandeel in hebben. Verder gaat het hierbij om nationale cijfers en gemiddelden. Het is aannemelijk dat op regionaal niveau afwijkende beelden bestaan, nu in de grensregio ook meer grensverkeer plaatsvindt.¹⁷

Vergelijkbare Belgische data is niet snel te vinden. Statistieken zien bijvoorbeeld op het aantal ingeschreven motorvoertuigen, het wagenpark en het wagenbezit per huishouden.¹⁸ Statistiek Vlaanderen rapporteert wel over personenkilometers, waarbij in 2024 alle gemotoriseerde voertuigen samen een afstand van 60,8 miljard kilometer op de wegen in het Vlaams Gewest aflegden, waarvan 47% op autosnelwegen, 31% op gewestwegen en 22% gemeentewegen.¹⁹ 78% van de afgelegde kilometers in het Vlaams Gewest vond in 2024 dus plaats op het hoofdwegennetwerk, mogelijk onderworpen aan het wegvignet. Er wordt geen onderscheid gemaakt naar afkomst van de weggebruiker, noch een onderscheid naar personenauto's of andere voertuigen. Jaarlijks brengt het Vlaams Agentschap Wegen & Verkeer een rapport "Verkeersindicatoren snelwegen" uit. De laatste ziet op het 2024.²⁰ De indicatoren zijn ook raadpleegbaar in een interactief dashboard: <https://indicatoren.verkeerscentrum.be/vc.indicators.web.gui/indicator/index>. Ook in deze indicatoren kan geen onderscheid gemaakt worden naar buitenlandse en binnenlandse kentekens. Wel blijkt hieruit dat de meest intensief bereden snelwegen zich niet in de grensstreek bevinden, zowel niet voor het totale verkeer als voor niet-vrachtverkeer specifiek.

¹⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/verkeer-en-vervoer/verkeer/verkeersprestaties>

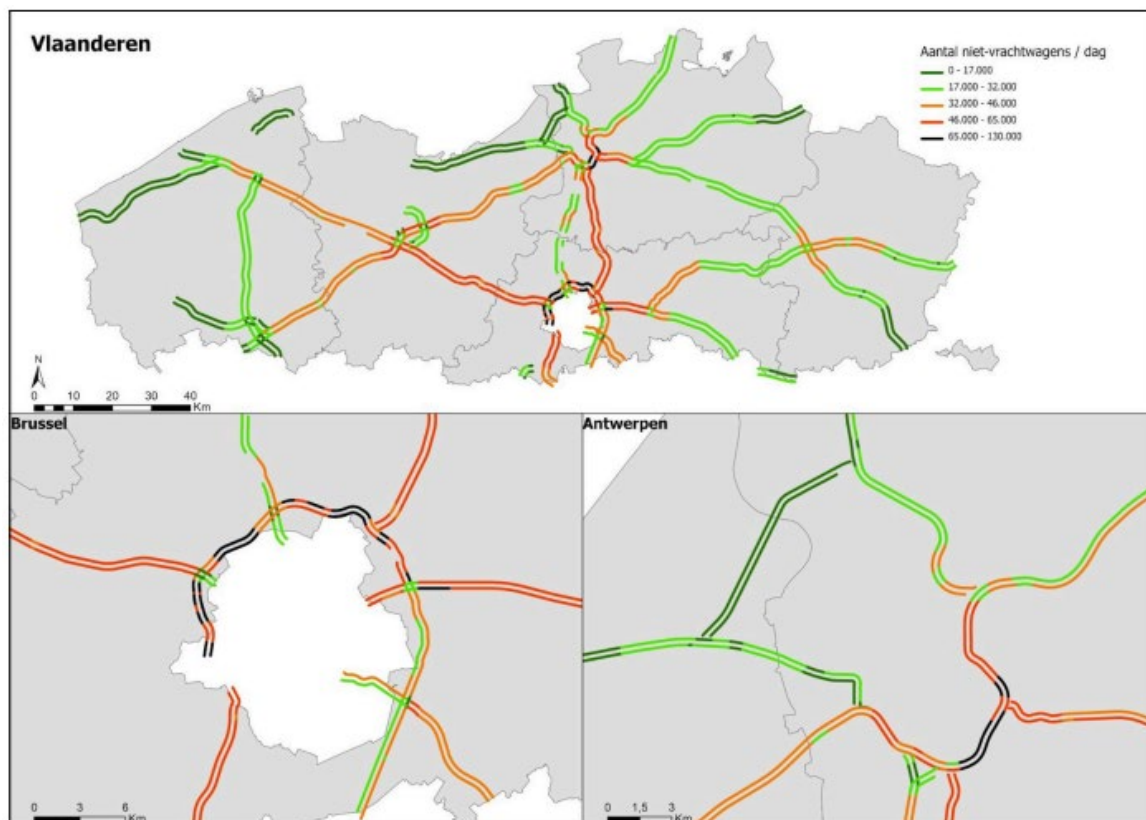
¹⁷ Dit is bijvoorbeeld te verwachten uit de data van grensarbeiders en Belgische nationaliteiten in Nederland.

¹⁸ <https://statbel.fgov.be/nl/themas/mobiliteit/verkeer>

¹⁹ <https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/mobiliteit/voertuigkilometer>

²⁰ <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/75896>

Figuur 2: Gemiddeld aantal niet-vrachtwagens per wegsegment in 2024, bron: Verkeersindicatoren, Vlaamse overheid



Het rapport constateert ten aanzien van vrachtverkeer dat de grootste aandelen vrachtverkeer o.a. nabij alle grensovergangen met Frankrijk en Nederland zijn te vinden. Daarbij concludeert het rapport als mogelijke oorzaak: “De lands- of gewestgrenzen zijn voor het niet-vrachtverkeer nog een duidelijke barrière, waardoor het aantal niet-vrachtwagens nabij deze grenzen klein is in vergelijking met de meer binnenlandse wegsegmenten. Het vrachtverkeer heeft duidelijk een meer internationaal karakter en vertoont geen afname in aantallen naar de grens toe. Het gecombineerde effect is een toename van het aandeel vrachtwagens nabij de grenzen.”²¹ Ook Wallonië rapporteert over het aantal voertuigkilometers op het niveau van administratieve aggregatieniveaus, als provincies en gemeenten.²² Hieruit is ook geen relevante statistiek op te maken.

Het Vlaamse rapport zou mogelijk kunnen wijzen op een beperkt aandeel buitenlandse persoonsauto's op de Vlaamse snelwegen. Desalniettemin stelt minister Ben Weyts, verantwoordelijk voor Financiën, desgevraagd dat 6,5 miljoen weggebruikers in België momenteel geen heffing betalen in België. Vlaanderen ziet België daarbij als belangrijk transitland tussen de buurlanden. Deze statistieken hebben we derhalve niet kunnen achterhalen of staven op basis van openbare bronnen.

Grensverkeer

Er zijn ook geen specifieke openbare cijfers over het aantal auto's of personen, die de Nederlands-Belgische grens oversteken. In 2017 heeft Ecorys ten behoeve van het Duitse voornemen van een *Autobahnmaut* het grensoverschrijdend autoverkeer tussen Nederland en Duitsland getracht te

²¹ Ibid, p. 17.

²² https://walstat.iweps.be/walstat-catalogue.php?theme_id=3

simuleren.²³ Hiervoor zijn het Nederlands Regionaal Model (NRM) van Rijkswaterstaat²⁴ en de INWEVA-gegevens (INtensiteit WEgVakken)²⁵ gebruikt. Het NRM aggregeert naar bijvoorbeeld het landsdeel NRM Zuid. Voor de Nederlands-Duitse grens, becijferde Ecoyrs voor 2014 235.000 grensoverschrijdende autoritten. In weekenddagen lag het gemiddeld 10% hoger: 260.000 grenspassages. Het merendeel is aan de Nederlands-Duitse grensregio gebonden: 16% vindt tussen grensgemeenten plaats en nog eens 56% heeft een herkomst of bestemming in het grensgebied. Reizen doordeweeks hebben een overwegend professioneel karakter (woon-werk of zakelijk) en de vertegenwoordiging van Nederlandse kentekens is ingeschat op 50% van het totale grensverkeer.

Het valt buiten het doel van deze grenseffectenscan om een dergelijke inschatting van het grensoverschrijdend autoverkeer tussen Nederland en België te reproduceren. Gelet op het feit dat gegevens van Rijkswaterstaat zijn gebruikt, is het wel de verwachting dat het Nederlands ministerie van Infrastructuur en Waterstaat deze ter beschikking heeft of kan produceren. In algemene termen van goederenvervoer, handel en export/import, volgt België veelal kort op Duitsland als belangrijkste bestemmings- dan wel herkomstland voor Nederland.²⁶ Verder zijn ook de volumes grensarbeiders tussen Nederland en België in een vergelijkbare orde van grootte met tussen Nederland en Duitsland (Noordrijn-Westfalen).²⁷ Gelet op deze feiten, is de verwachting te rechtvaardigen dat personenmobiliteit in zekere mate gelijksoortig is.

Wel zijn er sectoraal enkele statistieken die de grensmobiliteit duiden. Zie bijvoorbeeld de 44 duizend grensarbeiders vanuit België in Nederland in 2023, met sterke absolute concentraties in Limburg en Noord-Brabant (ruim drie kwart). Ook bijvoorbeeld zo'n 5% van de regionale arbeidsmarkt in Zeeuwsch-Vlaanderen bestaat uit Belgische grensarbeiders. Onderstaande tabel geeft de cijfers over 2021 weer, nu dit het laatste jaar is waarbij ook de cijfers over de grensarbeiders in België zijn meegenomen. Daaruit blijkt dat 11,8 duizend werknemers in Nederland wonen en in België werken. De data laat in ieder geval zien dat grensarbeid vooral (80-90%) in de grensstreek plaatsvindt.

Tabel 1: Grensarbeiders tussen Nederland en België, bron: CBS Grensdata

	Woonland	
	België	Nederland
Werkregio's	aantal	aantal
Nederland (NL)	42140	7848750
Zeeuwsch-Vlaanderen (CR)	2110	41990
Overig Zeeland (CR)	550	106580
West-Noord-Brabant (CR)	4590	277180
Midden-Noord-Brabant (CR)	2870	222100
Noordoost-Noord-Brabant (CR)	830	301460

²³ Ecoyrs (2017). Grenseffectentoets invoering Duits vignet voor gebruik hoofdwegenet.

²⁴ <https://www.rijkswaterstaat.nl/zakelijk/open-data/modellen-en-applicaties/verkeers-en-vervoermodellen/jaarlijkse-prognoses/prognoses-maken/lms-en-nrm>

²⁵ <https://maps.rijkswaterstaat.nl/dataregister/RWN2dU9nWUpFRmZU/eng/catalog.search#/metadata/054ab8be-0eaa-440c-840c-47eca8643aa8>

²⁶ CBS (2024). Internationaliseringsmonitor 2024-I België.

²⁷ N.B. Tussen Nederland en België vindt er vergeleken met Nederland-Duitsland relatief meer pendel van Nederland naar België plaats.

Zuidoost-Noord-Brabant (CR)	8750	389240
Noord-Limburg (CR)	510	122530
Midden-Limburg (CR)	2530	88610
Zuid-Limburg (CR)	11550	239710
België (BE)	3955190	11840
Antwerpen (Arr.)	402290	3600
Mechelen (Arr.)	132160	190
Turnhout (Arr.)	162900	1050
Hasselt (Arr.)	169500	580
Maaseik (Arr.)	71920	740
Tongeren (Arr.)	45690	590
Aalst (Arr.)	71060	50
Dendermonde (Arr.)	49140	80
Eeklo (Arr.)	22210	510
Gent (Arr.)	253910	1560
Oudenaarde (Arr.)	32800	20
Sint-Niklaas (Arr.)	85890	1130
Brugge (Arr.)	102810	410
Diksmuide (Arr.)	12130	0
Ieper (Arr.)	32480	10
Kortrijk (Arr.)	112870	40
Oostende (Arr.)	40710	60
Roeselare (Arr.)	63380	30
Tielt (Arr.)	31440	10
Veurne (Arr.)	16580	10
Huy (Arr.)	29260	0
Liège (Arr.)	208990	160
Waremme (Arr.)	16250	0
Verviers-communes Francophones (Arr.)	58580	30
Verviers - DG (Arr.)	21940	30

Daarnaast waren er in 2023 zo'n 30 duizend Nederlandse leerlingen in Vlaanderen op school.²⁸ Andersom ging het in 2023 om een kleine 3 duizend Belgische leerlingen op Nederlandse scholen.

Tabel 2: Leerlingen en mbo studenten over de grens in 2023, bron: CBS, Grensdata

Woonland	België			Nederland		
Nationaliteit	Totaal	Nederlands	Belgisch	Totaal	Nederlands	Belgisch
Schoolregio	aantal	aantal	aantal	aantal	aantal	aantal
Nederland (NL)	690	510	80	2881570	2697510	2090
Zeeuwsch-Vlaanderen (CR)	10	0	10	12530	11290	250
Overig Zeeland (CR)	20	10	0	45130	42650	110
West-Noord-Brabant (CR)	100	90	0	102430	96290	130

²⁸ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/34/30-duizend-nederlandse-leerlingen-in-vlaanderen-op-school>.

Midden-Noord-Brabant (CR)	110	80	10	76980	72140	40
Noordoost-Noord-Brabant (CR)	10	10	0	90270	85740	50
Zuidoost-Noord-Brabant (CR)	110	90	10	128250	116890	80
Noord-Limburg (CR)	0	0	0	37840	35190	10
Midden-Limburg (CR)	40	30	0	32330	30360	20
Zuid-Limburg (CR)	220	130	30	75990	70610	110
Vlaamse Gewest, VL	1160970	26110	1028920	5680	3840	1580
Antwerpen (Arr.)	197400	7220	162560	720	270	400
Mechelen (Arr.)	67240	910	61250	0	0	0
Turnhout (Arr.)	79530	4440	68540	300	200	60
Tongeren (Arr.)	29080	2330	24690	1240	1090	90
Hasselt (Arr.)	79080	1380	72110	60	50	10
Maaseik (Arr.)	42410	3900	35850	1750	1640	60
Aalst (Arr.)	56410	780	51160	0	0	0
Dendermonde (Arr.)	32630	310	29900	0	0	0
Eeklo (Arr.)	14610	280	13150	470	180	270
Gent (Arr.)	99000	630	87860	160	30	130
Oudenaarde (Arr.)	20940	130	19490	0	0	0
Sint-Niklaas (Arr.)	53410	1020	47000	630	210	400
Brugge (Arr.)	49450	230	45870	300	140	150
Diksmuide (Arr.)	8260	0	7930	0	0	0
Ieper (Arr.)	17900	80	16610	0	0	0
Kortrijk (Arr.)	58150	470	52380	0	0	0
Oostende (Arr.)	20690	150	18280	0	0	0
Roeselare (Arr.)	27870	100	24800	0	0	0
Tielt (Arr.)	12910	60	11860	0	0	0
Veurne (Arr.)	7660	20	7090	20	20	0

De Grensdata van het CBS wijst verder voor 2023 op zo'n 8 duizend Nederlandse studenten, die in Vlaanderen naar het hoger onderwijs gaan²⁹. Andersom zijn het ruim 5 duizend Belgische nationaliteiten in het Nederlands hoger onderwijs. Logischerwijs, zijn er sterke concentraties in de universiteitssteden en regio's langs de grens (Antwerpen, Gent, Hasselt, Zuid-Limburg).

Tabel 3: Studenten hoger onderwijs naar nationaliteit en schoolregio in 2023, bron: CBS Grensdata

Schoolregio	Nederlands	Belgisch
Nederland (NL)	668170	5140
Zeeuwsch-Vlaanderen (CR)	0	0
Overig Zeeland (CR)	4020	80
West-Noord-Brabant (CR)	20130	170
Zuidoost-Noord-Brabant (CR)	30550	230
Midden-Noord-Brabant (CR)	26930	230

²⁹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/48/1-op-de-6-studenten-in-limburg-is-duits>

Noordoost-Noord-Brabant (CR)	18060	10
Noord-Limburg (CR)	1360	10
Midden-Limburg (CR)	0	0
Zuid-Limburg (CR)	22620	1990
Vlaamse Gewest	8340	237180
Antwerpen (Arr.)	3000	46550
Mechelen (Arr.)	320	7740
Turnhout (Arr.)	420	7420
Tongeren (Arr.)	0	0
Hasselt (Arr.)	1160	21080
Maaseik (Arr.)	0	20
Aalst (Arr.)	20	2840
Dendermonde (Arr.)	0	0
Eeklo (Arr.)	0	80
Gent (Arr.)	1660	77180
Oudenaarde (Arr.)	0	260
Sint-Niklaas (Arr.)	40	1540
Brugge (Arr.)	100	10390
Diksmuide (Arr.)	0	0
Ieper (Arr.)	0	80
Kortrijk (Arr.)	210	14570
Oostende (Arr.)	10	440
Roeselare (Arr.)	10	1300
Tielt (Arr.)	0	20
Veurne (Arr.)	0	0

Verwevenheid is eveneens te zien in het aantal Belgen wonend in Nederland en andersom. Immers, het is de verwachting dat, gegeven de nationaliteit van het buurland, deze inwoners nog sterke familiale, professionele, culturele en/of andersoortige banden hebben met het buurland en derhalve naar verwachting regelmatig de grens over zullen pendelen. Er wonen een kleine 40 duizend Belgen in Nederland en zo'n 168 duizend Nederlanders in België. Hierbij valt op dat het merendeel in de Belgisch-Nederlandse grensstreek is vertegenwoordigd (ruim 55% van de Belgen in Nederland en 86% van de Nederlanders in België).

Tabel 4: Nationaliteiten van het buurland in Nederland en België in 2024, bron: CBS, Grensdata

Regio's	Nationaliteit	
	<i>Belgisch</i>	<i>Nederlands</i>
Nederland (NL)	39745	
Zeeuwsch-Vlaanderen (CR)	8467	
Overig Zeeland (CR)	1290	
West-Noord-Brabant (CR)	4119	
Zuidoost-Noord-Brabant (CR)	1863	
Midden-Noord-Brabant (CR)	1290	
Noordoost-Noord-Brabant (CR)	746	

Noord-Limburg (CR)	291	
Midden-Limburg (CR)	731	
Zuid-Limburg (CR)	3249	
België (BE)		168242
Antwerpen (Arr.)		38125
Mechelen (Arr.)		4079
Turnhout (Arr.)		25963
Tongeren (Arr.)		17745
Hasselt (Arr.)		7003
Maaseik (Arr.)		26660
Aalst (Arr.)		2544
Dendermonde (Arr.)		1303
Eeklo (Arr.)		1694
Gent (Arr.)		5046
Oudenaarde (Arr.)		661
Sint-Niklaas (Arr.)		4122
Brugge (Arr.)		2084
Diksmuide (Arr.)		110
Ieper (Arr.)		348
Kortrijk (Arr.)		1694
Oostende (Arr.)		1042
Roeselare (Arr.)		483
Tielt (Arr.)		394
Veurne (Arr.)		256
Huy (Arr.)		121
Liège (Arr.)		2029
Waremmes (Arr.)		75
Verviers — communes francophones (Arr.)		1099
Verviers - DG (Arr.)		568

Het belang van de relatie Nederland-België in economische zin wordt verder geduid in de CBS Internationaliseringsmonitor 2024-I België, waarbij ook uitgebreid is stilgestaan bij goederenvervoer tussen en via de buurlanden.³⁰ Nu goederenvervoer over de weg onder een ander regime van wegenbelastingen valt, laten we dit buiten verdere beschouwing. Wel duiden ook deze statistieken op de mobiliteit tussen de buurlanden. Ook koopstromenonderzoeken wijzen op veel verkeer tussen buurregio's. Bijvoorbeeld voor de Nederlandse provincies Noord-Brabant (2021)³¹ en Limburg (2019)³² zijn eerder koopstromenonderzoeken opgesteld, concluderend dat koopstromen in de grensstreek significant zijn. In het algemeen is er meer pendel van België naar Nederlandse grensgebieden dan

³⁰ <https://longreads.cbs.nl/im2024-1/>

³¹ BRO, Ipsos I&O, Bureau Stedelijke Planning (2022). Ruimtelijk koopgedrag in de Randstad en Noord-Brabant 2021.

³² BRO, Ipsos I&O & Etil (2020). Koopstromenonderzoek 2019.

andersom. Concluderend is het grensgebied Nederland-België op verschillende vlakken sterk verweven, en personenmobiliteit tussen de landen is vooral geconcentreerd in de grensstreek.

4.2. Scan wettelijke kaders voor grensregio's

Vignetten en andere vormen van tolheffing zijn wijdverspreid in Europa. In het algemeen zou een betoog kunnen worden gehouden om tolheffing EU-breed te organiseren om wirwar van systemen te voorkomen, zoals dit nu ook voor vrachtverkeer wordt beoogd. Verschillen treffen mogelijk vooral grensinwoners, die gelet op de geografische nabijheid sneller gebruikmaken van verschillende nationale wegennetten. Maar harmonisering of coördinatie kan ook op meer lokaal niveau, tussen buurlanden. Hierbij is het in het bijzonder op te merken dat de Richtlijn hiertoe ook expliciet ruimte biedt. Een Benelux-vignet zou bijvoorbeeld ook een mogelijkheid zijn indien de lidstaten hiertoe bereid zijn.

Dit is nog geen bestaande praktijk in de EU. Wel bieden de verschillende systemen die in de EU operationeel zijn een inkijk in het omgaan met grensregio's. Een eerste korte analyse levert het beeld op dat meerdere landen ervoor hebben gekozen om (een deel van) de grensregio te ontzien bij tolheffing of geldigheid vignet.

1. Frankrijk/Luxemburg

Frankrijk en Luxemburg zijn hiervoor reeds behandeld en leveren interessante voorbeelden. In Frankrijk zijn autosnelwegen bij de grenspassage van de Benelux-buurlanden veelal tolvrij. Dit is een geografische vrijstelling in het grensgebied. Luxemburg is een voorbeeld van een categorische vrijstelling. Er gelden drie belangrijke vrijstellingen: (1) voor automobilisten die incidenteel op de Luxemburgse wegen rijden (<6 maanden per jaar), (2) voor grensarbeiders, en (3) voor inkomende studenten met een in een andere lidstaat geregistreerde auto.

2. Oostenrijk

Oostenrijk kent een vignet voor autosnelwegen. Een aantal snelwegen kent vignetvrije segmenten rondom de grens. Dit is veelal tot voorbij de steden in de buurt van de grens. Voorbeelden zijn de A1 tot Salzburg, de A12 tot Kufstein Süd, de A14 tot Hohenems. Wettelijk verankerd is dat wegsegmenten tolvrij kunnen worden ingevoerd omwille van voorkoming van sluipverkeer. Tolvrije trajecten kunnen ingevoerd worden om lokale wegen en regio's te ontlasten van sluipverkeer: *“bestimmte Abschnitte von Mautstrecken von der Pflicht zur Entrichtung der zeitabhängigen Maut ausnehmen, wenn dies erforderlich ist, um eine unzumutbare Beeinträchtigung der Sicherheit, Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs auf nicht mautpflichtigen Straßen und eine unzumutbare verkehrsbedingte Lärmbelästigung oder eine unzumutbare verkehrsbedingte Luftverschmutzung zu vermeiden, die sich aufgrund besonderer örtlicher Verhältnisse ergeben.”*³³

³³ Bundesstraßen-Mautgesetz 2002 § 13 abs 1b: <https://www.jusline.at/gesetz/bstmgt/paragraf/13>

3. Zwitserland

Ook Zwitserland kent een wegenvignet. Daarbij geldt ook hier dat enkele snelwegen vignetvrije segmenten kent, kort na de grens. Voorbeelden zijn bij Schafhausen en bij Bazel.

De voorbeelden van Oostenrijk en Zwitserland (vignet) en Frankrijk (tol) lijken niet uniek. Bijvoorbeeld Portugal heeft ook aan de grens met Spanje tolvrije wegsegmenten. Er zijn echter ook voorbeelden waarbij juist aan de grensovergang tolheffing wordt gevraagd. Dit heeft veelal te maken met de specifieke infrastructuur, zoals tunnels en bruggen. Bijvoorbeeld de verschillende tunnels aan de Italiaanse grens.³⁴

3. Evaluatie mogelijke gevolgen

In de voorgaande onderdelen is ingegaan op de verschillende systemen ten aanzien van wegenbelastingen in het Benelux+ gebied. Hierbij is ook het Vlaams/Waals wegenvignet, mogelijk met aansluiting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, geduid langs de reeds gedeelde details. Verder is de mate van grensmobiliteit en integratie tussen Nederland en België beschreven en zijn tot slot relevante kaders voor grensregio's/grensinwoners ten aanzien van tolheffing en vignetten binnen de Europese Unie gescreend. Hiermee is het mogelijk om een eerste inschatting te maken van mogelijke grenseffecten. Hierbij putten we ons grotendeels uit het eerder gedane onderzoek naar de Duitse *Autobahnmaut* in de ITEM Grenseffectenrapportage 2017. Nu de gedachtevorming en vormgeving (een vignet en fiscaal neutraal voor de binnenlandse automobilist) vergelijkbaar zijn, zijn destijds geconstateerde effecten relevant om te herhalen en vertalen naar het Belgisch-Nederlands grensgebied. Daarbij gebruiken we verder de eerder beschreven statistieken, onderzoeken en kaders. Hierbij bakenen we ons af tot het Belgisch-Nederlands grensgebied.

Europese Integratie

Discriminatie?

Zoals benoemd, geldt bij alle Belgische gewesten de wens dan wel voorwaarde dat de introductie van een wegenvignet fiscaal neutraal moet uitpakken voor de gewestelijke inwoner. Sommige partijen benadrukken zelfs dat het voordeliger moet zijn in vergelijking met de huidige wegenbelasting. Deze wens om fiscaal neutraal te opereren, kan Europeesrechtelijk gezien lastig worden. Zoals gesteld, mag op basis van EU recht geen direct of indirect onderscheid worden gemaakt tussen buitenlandse en binnenlandse weggebruikers. Daarmee geldt dat Belgische weggebruikers ook niet effectief een-op-een mogen worden gecompenseerd voor het vignet via een korting in de bestaande verkeersbelasting, zo oordeelde het EU Hof eerder in de Duitse zaak.³⁵

Het Hof oordeelde hier dat de gebruiksvergoeding voor infrastructuur, in combinatie met de vrijstelling van de motorrijtuigenbelasting die de eigenaars van in Duitsland ingeschreven voertuigen genieten,

³⁴ Zie bijvoorbeeld: <https://www.adac.de/reise-freizeit/maut-vignette/italien/>

³⁵ C-591/1.

een indirecte discriminatie op grond van nationaliteit vormt en in strijd is met de beginselen van het vrije verkeer van goederen en het vrij verrichten van diensten. Wat het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit betreft, stelt het Hof vast dat de vrijstelling van de motorrijtuigenbelasting voor de eigenaars van in Duitsland ingeschreven voertuigen tot gevolg heeft dat de door hen betaalde gebruiksvergoeding voor de infrastructuur volledig wordt gecompenseerd, zodat de economische last van deze heffing de facto uitsluitend drukt op de eigenaars en bestuurders van in andere lidstaten ingeschreven voertuigen. Meer informatie over de Europeesrechtelijke dimensie is uitgewerkt in de ITEM Grenseffectenrapportage 2017 over de Duitse *Autobahnmaut*.³⁶

Minister Ben Weyts heeft meermaals aangegeven de Europeesrechtelijke gevoeligheid te kennen. Ook in het Waals regeerakkoord wordt Europeesrechtelijke conformiteit benoemd. Desalniettemin maken beide gewestelijke regeringen duidelijk dat er nadrukkelijk de wens bestaat om de buitenlandse automobilist te laten betalen. Juridisch gezien wordt nu gekeken naar de koppeling van het wegenvignet met een gehele hervorming van de wegenbelasting. Het is afhankelijk van de specifieke details van deze hervorming om een verdere Europeesrechtelijke beoordeling te maken van het wegenvignet. De Europeesrechtelijke kaders zijn evenwel duidelijk: discriminatie is verboden en wordt strikt toegepast, budgettair is het eveneens niet de bedoeling om effectief de rekening bij buitenlandse automobilisten neer te leggen.

Lappendeken: verder van Europese coördinatie/harmonisatie

Een andere constatering van ons eerder onderzoek is het risico van een uitgebreid lappendeken aan nationale vignetten, tolheffingen en wegenbelastingen. Hierbij is er een waarschijnlijk domino-effect aan nationale heffingen en vignetten, dat een Europese oplossing in de weg staat. Zoals geduïd, is het geen geheim dat in de Europese Commissie en het Europees Parlement is gekeken naar een uniform kader op basis van betalen naar gebruik/vervuiling. Hetgeen voor vrachtwagens momenteel wordt bewerkstelligd middels een vrachtwagenheffing.

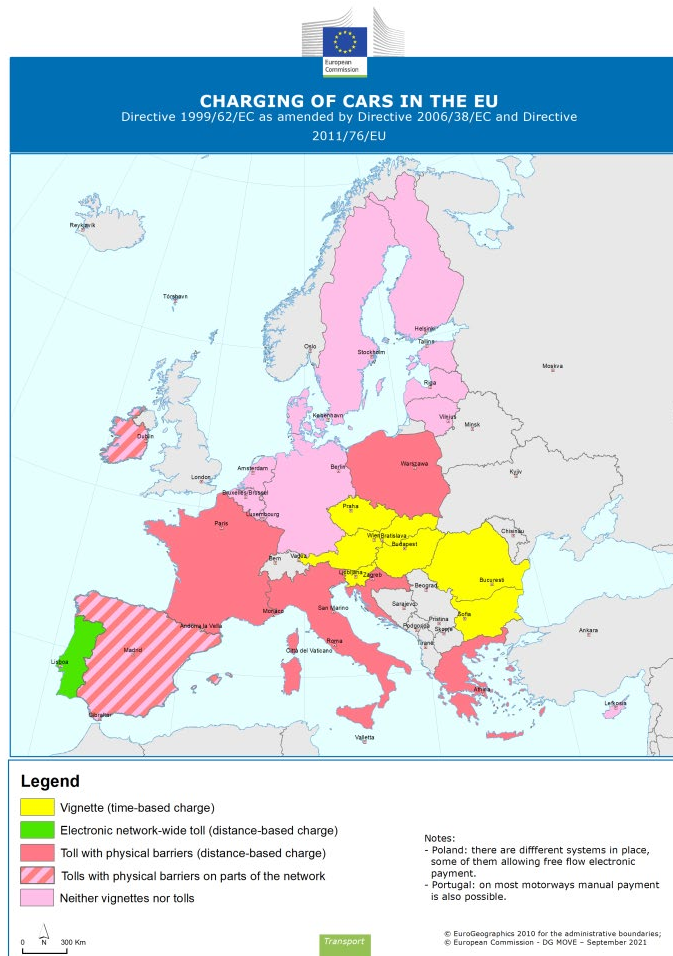
Er is inderdaad nu al een breed palet aan vignetten en tolheffingen in Europa. Een studie van de wetenschappelijke dienst van de Duitse Bundestag heeft in 2024 nog een overzicht in Europa gemaakt.³⁷ Zij concluderen dat er acht lidstaten een afstand-gebaseerde tol hebben ingevoerd (Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Kroatië, Polen, Portugal en Spanje) en zeven EU-lidstaten een tijd-gebaseerd vignet (Bulgarije, Oostenrijk, Roemenië, Slowakije, Slovenië, Tsjechië en Hongarije).³⁸ Daarnaast zijn er verschillende infrastructuur-specifieke tolheffingen, die in principe kunnen bestaan naast algemene autobelastingen. De analyse baseert zich op gegevens van het ADAC, waarbij bijvoorbeeld Luxemburg wel buiten beschouwing is gebleven. De verschillende analyses, zoals ook in deze grenseffectenscan, laten het belang van de details zien. Luxemburg wordt bijvoorbeeld ook in plaatjes van de Commissie uitgesloten, hoewel het weldegelijk een relevante wegenbelasting via een vignet kent.

³⁶ <https://crossborderitem.eu/publicaties/grenseffectenrapportage-2017-dossier-1-duitse-autotol/>

³⁷ <https://www.bundestag.de/resource/blob/1021394/WD-5-128-24-pdf.pdf>

³⁸ Daarnaast is Zwitserland als EFTA-lidstaat meegenomen.

Figuur 3: Tol/Vignet in de EU per 2021, bron: Europese Commissie, https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/road/road-charging_en



Socio-economische/duurzame ontwikkeling en Euregionale cohesie

Samenloop: vooral de grensstreek getroffen

In een louter binnenlandse situatie zijn de verschillende systemen niet per definitie problematisch. Echter, wanneer een autogebruiker aan meerdere systemen wordt onderworpen door de grens over te gaan kan het complexer en duurder worden. Dit is met name in de grensstreek te verwachten, zoals de eerder beschreven statistieken ook uitwijzen. Immers, in grensregio's wordt normaliter veelvuldiger de grens overgestoken vergeleken met centraler gelegen regio's. Dit kan worden gestaafd aan de eerder beschreven grensdata, waarbij grensarbeiders en ook inwoners met de nationaliteit van het buurland (bijvoorbeeld een inwoner van Nederland met de Belgische nationaliteit) zich vooral in het grensgebied bevinden. Ook eerder opgedane bevindingen ten aanzien van grensoverschrijdende automobilisten wijzen op een concentratie in het grensgebied.

Door middel van periodisering van een vignet kan incidenteel grensverkeer in zekere mate worden ontzien. Bijvoorbeeld transitverkeer door of bestemmingsverkeer in België voor vakantieredenen kan

Grenseffectenscan Vlaams-Waals wegvignet

volstaan met een vignet voor één dag of een week of maand, waar in de grensstreek men al snel een jaarvignet dient aan te schaffen. Nu bijvoorbeeld inwoners van Nederland ook aldaar motorrijtuigenbelasting zijn verschuldigd, geldt er een gevoel van dubbele heffing. Immers, zowel in Nederland als in België wordt een wegenheffing betaald, waar dit voor inwoners van centraal gelegen regio's op dagdagelijkse schaal minder evident is. Vanwege de dagelijkse praktijk in de grensregio's zou dit vooral voor grensbewoners nadelig zijn. Dit zou zeker het geval zijn bij Betalen naar Gebruik, waarbij er daadwerkelijk dubbele heffing plaats zou vinden: de in België gereden kilometers worden zowel door de Nederlandse kilometerheffing als het Vlaams/Waals vignet belast. Dit wetsvoornemen in Nederland lijkt echter niet meer binnenkort opgepakt te worden. Maar ook gezien het huidige Nederlandse stelsel zijn de grensbewoners door extra kosten voor het Belgische vignet benadeeld, ten opzichte van landgenoten in centraler gelegen regio's.

Socio-economische kosten

In hoeverre de grensinwoners en grenspendelaars zijn onderworpen aan het wegenvignet, hangt af van de details. Ten eerste de wegen waarvoor een vignet nodig zou zijn: het hoofdwegennet.³⁹ Het hoofdwegennet in België bestaat uit de Europese hoofdwegen en de gewestelijke hoofdwegen (E-wegen & N-wegen).⁴⁰ Ringwegen (R-wegen) vallen veelal samen met deze hoofdwegen en vallen er naar waarschijnlijkheid ook onder. Lokale wegen als regionale wegen en interlokale wegen vallen hier niet onder. Wanneer naar het wegennetwerk bijvoorbeeld langs de Nederlands-Belgische grens wordt gekeken, is het merendeel van de wegen die grensgemeenten verbinden een N-weg en in mindere mate een E-weg. Lokale wegen zijn niet in alle grensovergangen voldoende voorhanden, of verweven met een N-weg. Daarmee is het zeer waarschijnlijk dat de grensinwoners en grenspendelaars vanuit Nederland naar België aan een wegenvignet moeten geloven, als er geen uitzonderingen bestaan.

Ten tweede geldt de opmerking dat het vooral de grensinwoners van Nederland treft, die een professionele of persoonlijke band met België hebben. Zij zijn immers ook belastingplichtig voor de Nederlandse wegenbelasting. Andersom gelden geen aanvullende heffingen voor Belgische inwoners, reizend naar Nederland. Afgaande op een tarief van €100 en een grensarbeidersstroom van 11,8 duizend van Nederland naar België, is alleen deze groep al getroffen met gezamenlijke jaarlijkse meerkosten van ruim een miljoen euro. Het is hierbij mogelijk dat deze kosten worden afgewenteld naar de Belgische werkgever. We becijferden daarnaast 39.745 Belgen die wonen in Nederland, 5.680 scholieren die in Nederland wonen en in Vlaanderen naar school gaan en 8.340 Nederlandse studenten in het Vlaams hoger onderwijs. Met deze beperkte data van CBS Grensdata, brengt dat in ieder geval tot 65.565 personen die in Nederland wonen⁴¹ en waarschijnlijk frequent de grens naar België oversteken. Indicatief kunnen we daarmee een jaarlijkse kost van zo'n €6,5 miljoen berekenen voor (waarschijnlijke) grenspendelaars van Nederland naar België (sterk geconcentreerd in de grensstreek).

³⁹ Verslag plenaire vergadering 21 januari 2026 (Vragen 273 en 275 (2025-2026)).

⁴⁰ <https://wegenverkeer.be/zakelijk/documenten/ontwerprichtlijnen/basisprincipes-inrichting-en-snelheid>

⁴¹ Ofwel in geval van ho-studenten, de Nederlandse nationaliteit hebben.

Tabel 5: Indicatief voorbeeld mogelijk jaarlijkse kosten voor grenspendelaars

Grenspendelaar	Aantal	Mogelijke jaarlijkse kost
Grensarbeiders van Nederland naar België	11.800	€1.180.000
Scholieren van Nederland naar Vlaanderen	5.680	€569.000
Nederlandse studenten in Vlaanderen	8.340	€834.000
Belgen in Nederland	39.745	€3.974.500
Totaal	65.565	€6.556.500

Deze cijfers zijn uiteraard geen representatief beeld, nu de voornaamste pendelstromen van recreatie en shopping niet zijn meegenomen. Het ook geen weergave geeft van het grensoverschrijdend autoverkeer van Nederland naar België. Ten aanzien van het Duits voornemen voor een *Autobahnmaut*, werd eerder een jaarlijkse kost ingeschat op €60 tot €100 miljoen.⁴² Daarbij komt het voor 40% voor rekening van Nederlandse grensstreek. Voor deze kostenraming werd uitgegaan van een gemiddeld jaartarief voor het vignet van €51,70.

Afwijkend rijgedrag met bijkomend overlast

Het Grenseffectenonderzoek uit 2017 signaleerde dat een vignet tot een verandering van rijgewoonten kan leiden, van de snelwegen naar de regionale wegen met als gevolg mogelijk meer uitstoot en lawaai in bebouwde gebieden. Voor het onderzoek is een bevraging gehouden onder de Euregio Maas-Rijn, waarbij respondenten inderdaad aangaven betaalde wegen te mijden. Omleidingen lopen niet alleen via de lokale wegen in België, maar kan ook aan de andere kant van de grens tot overlast leiden als via lokale wegen wordt gereden. Het is echter per grensgebied verschillend in hoeverre het wegenvignet te omzeilen is.

Voor de Duitse voorganger verwachtte Ecorys echter marginale gedragseffecten. Dit is veelal afhankelijk van de prijselasticiteit. Hoe een waarschijnlijk hogere prijs van minimaal €100 per jaar uitpakt, is lastig te kwantificeren.

Euregionale cohesie

Tot slot werden in de Grenseffectenrapportage 2017 negatieve effecten op het Euregionaal bewustzijn bevonden. Met name het gevoel dat de grens weer tastbaarder wordt door een vignet en het gevoel van discriminatie werden prominent naar voren gebracht in een uitgevoerde enquête. Dit is ook te herleiden uit de eerste reacties en mediaberichten in Nederland. Vooral lijkt het voor de Nederlandse grensregio's zeer nadelig als in alle buurlanden België, Duitsland, Luxemburg en Frankrijk verschillende systemen worden geïntroduceerd. Het is zeer waarschijnlijk dat een Belgisch vignet leidt tot discussies over een tol of vignet in Nederland, Duitsland en Luxemburg. Als er meerdere systemen zijn die niet op elkaar afgestemd zijn is dat vooral een probleem wat betreft de Euregionale cohesie. In Limburg,

⁴² Ecorys (2017). Grenseffectentoets invoering Duits vignet voor gebruik hoofdwegennet.
Grenseffectenscan Vlaams-Waals wegenvignet

waar drie grenzen bij elkaar komen, zou dat op een bepaald moment kunnen betekenen dat er drie verschillende toepasselijke systemen zijn waar automobilisten moeten betalen.

4. Conclusies en aanbevelingen vanuit een Euregionaal perspectief

4.1 Conclusies en aanbevelingen

Het maatschappelijke leven in de grensregio van België en Nederland is met elkaar vervlochten. De samenwerking zit in alle lagen en is vanzelfsprekend – van boodschappen en toerisme tot grensarbeid, onderwijs en familiaal. Verschillende statistieken hebben we in deze scan meegenomen, hoewel het daadwerkelijke grensoverschrijdende autogebruik van Nederland naar België nog ongewis is. Desalniettemin is wel evident dat het merendeel, en daarmee ook het effect, zich in de grensstreek concentreert. Het extra belasten van die bereikbaarheid, via een vignet, kan gevolgen hebben voor de ontwikkeling van de economie en het maatschappelijke grensoverschrijdende leven.

Natuurlijk is het aan te bevelen om niet op unilaterale heffingssystemen in te zetten maar waar mogelijk op een geharmoniseerd, bijvoorbeeld op Benelux-niveau, dan wel gecoördineerd systeem – opdat dubbele heffing wordt voorkomen of verminderd. Zoals vaker aangehaald, kan de Benelux (met Duitsland) daarmee een koploper in en proeftuin voor de EU zijn.

Instrumenteel zijn er verschillende andere opties. Om de grensregio deels/volledig te ontzien voor de gevolgen van een vignet op de autosnelwegen, kan dat betekenen:

- Dat de vignetplicht pas ingaat vanaf een later wegsegment na de grens, cq. het wegsegment aan de grens wordt vrijgesteld. Voorbeelden kunnen zijn de grotere Vlaamse steden Antwerpen, Gent, Brugge en Hasselt, of de grensregionale steden en dorpen. Dit past ook in het mobiliteitsbeeld uit de Vlaamse statistieken, waar aan de grenzen relatief weinig niet-vrachtverkeer plaatsvindt maar ook weinig congestie of drukte wordt gerapporteerd;
- Dat frequente gebruikers, zoals de Richtlijn benoemd, worden uitgezonderd. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen grensinwoners en incidentele weggebruikers. Budgettair mogen kosten echter niet worden verhaald op de laatste groep. Een voorbeeld hiervan lijkt ook het Luxemburgs model te zijn waarbij incidentele gebruikers, maar ook frequente gebruikers als grensarbeiders en inkomende studenten categorisch zijn vrijgesteld.

Maatregelen waarbij een vignet niet direct na grenspassage verplicht is, maar vanaf een wegsegment op verdere afstand van de landsgrens, zijn goed denkbaar. Dit zou de Vlaams-Nederlandse grensregio kunnen ontzien van de hierboven genoemde negatieve gevolgen. Het doel is transit verkeer te belasten, en niet het bestemmingsverkeer in de grensregio. Desalniettemin, dient de Europese regelgeving daarbij te worden eerbiedigt, waarbij gelijkheid en non-discriminatie centraal staan.

4.2 Nader onderzoek

Verdere analyse dient te worden gedaan naar de statistieken omtrent personenauto's in de grensstreek, met onderverdeling naar buitenlandse en binnenlandse kentekens. Deze gegevens bieden ook de mogelijkheid voor een adequatere kosteninschatting. Ook de genoemde buitenlandse wettelijke vignet-systemen met uitzonderingen voor de grensregio dienen verder juridisch te worden onderzocht. Het plan van fiscale neutraliteit in licht van EU recht is zondermeer iets voor verdere analyse en opvolging. Tot slot, kunnen de te verwachten gedragseffecten kwalitatief worden onderzocht.

ITEM is een initiatief van Universiteit Maastricht (UM), het Nederlands Expertise en Innovatiecentrum Maatschappelijke Effecten Demografische krimp (NEIMED), Zuyd Hogeschool, de Gemeente Maastricht, de Euregio Maas-Rijn (EMR) en de Provincie Limburg (NL).

Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM

Postadres:

Postbus 616, 6200 MD Maastricht

Bezoekadres:

Kapoenstraat 2, 6211 KW Maastricht

T: 0031 (0) 43 388 32 33

E: item@maastrichtuniversity.nl

www.twitter.com/ITEM_UM

www.linkedin.com/company/item-maastricht

www.crossborderitem.eu

