

DE FINANCIERING VAN DE BELGISCHE WEGEN DOORHEEN DE **TIJD**

PROF. DR. STEVEN VAN GARSSE
Manager Kenniscentrum PPS
Vlaamse overheid

A travers le temps, l'aménagement et l'entretien du réseau routier ont toujours été considérés comme étant des dépenses publiques. Cependant, c'est également une constante que des techniques de financement alternatives ont souvent été appliquées au financement des routes de sorte que les dépenses aient pu être réalisées en-dehors du budget régulier. Cette contribution donne un bref aperçu des importants instruments et techniques utilisés depuis la genèse de la Belgique et encore utilisés jusqu'à présent. Il est cependant référé aux contributions spécifiques au congrès pour une analyse plus approfondie des techniques récentes

De aanleg en het onderhoud van het wegennet werd doorheen de tijd steeds beschouwd als een overheidsuitgave. Een constante is echter dat ook vaak gebruik gemaakt werd en wordt van alternatieve financieringstechnieken – zodat de uitgaven veelal konden worden gerealiseerd buiten de reguliere begroting om wegen te realiseren. We overlopen in deze bijdrage kort de belangrijkste instrumenten en technieken die vanaf het ontstaan van België tot op heden werden en worden gebruikt. Voor een meer diepgaande analyse van de recente technieken kan evenwel worden verwezen naar de specifieke congresbijdragen terzake.

1 Inleiding

De aanleg en het onderhoud van het wegennet is, onverminderd wat volgt, doorheen de tijd steeds beschouwd geworden als een overheidsuitgave. Als uitgangspunt gold (en geldt) dat de lasten dienden te worden gedragen door de overheid onder wiens bevoegdheid de wegen(infrastructuur) ressorteerde.¹ Voor de hand liggend is daarbij een rechtstreeks 'klassieke financiering' met middelen uit de begroting, desgevallend het gebruik van leningen om de aanleg van nieuwe wegen te bekostigen. Een constante is echter dat ook gebruik gemaakt werd van alternatieve financierings- en realisatietechnieken. We overlopen hierna doorheen de tijd kort enkele van de belangrijkste instrumenten die sedert het ontstaan van België werden ingezet.

2 Het gebruik van concessies

In de periode 1815 tot 1830 zou 800 km wegen zijn aangelegd waarvan één derde door private partijen middels concessies. De techniek van de concessies liet toe dat particulieren of bedrijven het recht kregen om op eigen kosten en risico's wegen en andere infrastructuur aan te leggen, maar terzelfdertijd ook het recht kregen om deze infrastructuur te exploiteren en dus met andere woorden tol te heffen voor het gebruik van de betrokken wegen.

Ook na de zelfstandigheid van België bleef deze techniek bestaan. Meer nog kort na de onafhankelijkheid van België werd terzake een specifieke wetgeving uitgewerkt. Zo werd reeds op 19 juli 1832 een weliswaar tijdelijke wet houdende tolconcessies afgekondigd.² De wet machtigde de regering concessies voor openbare werken te verlenen voor een maximumduur van 90 jaar. De concessies konden slechts worden verleend na openbare aanbesteding en na een onderzoek over het nut van de werken, de duur van de tol en het tarief. De wet werd herhaaldelijk verlengd en werd uiteindelijk definitief met de wet van 10 mei 1862.³ In 1866 werd de wegentol afgeschaft en werden de concessiewegen systematisch opgekocht. Het gebruik van de regelgeving inzake de tolconcessies geraakte daarop in onbruik.⁴

3 De creatie van wegenfondsen

De aanleg, het onderhoud en de financiering gebeurde, zoals gezien, in beginsel door de daartoe bevoegde overheden die daarvoor de nodige kredieten op hun begroting inschreven. Het jaarlijkse karakter van die begroting werd daarbij evenwel als een ernstige hinderpaal beschouwd voor het uitvoeren van de grote openbare werken.⁵ Herhaaldelijk werden dan ook begrotingsfondsen gecreëerd. Reeds bij wet van 28 juni 1896 werd zo een fonds

¹ R. WILKIN, *Voirie et alignement. Urbanisme et constructions.*, Brussel, Bruylant, 1964, 210, nr. 89. Zie ook *Pandectes Belges*, Tw Route, 362 nr. 94.

² Wet van 19 juli 1832, *loi concernant les concessions de péage*, *Pasin.* 1832, 403.

³ *Pasin.* 1832, 405 voetnoot 4 en Wet van 10 mei 1862, *loi relative aux concessions de péages*, *Pasin.* 1862, 194.

⁴ WILKIN, 139

⁵ Ontwerp van Wet betreffende de investeringen- Openbare werken-. *Memorie van toelichting, Parl. St. Senaat*, 1960-1961, nr. 13, 40

ingesteld van 10 miljoen Bef voor buitengewone wegenwerken. Dit gebeurde opnieuw bij wet van 24 augustus, 12 augustus 1933 en 11 juli 1952.⁶

Met de wet van 9 augustus tot instelling van een Wegenfonds 1955-1969 werd het "Wegenfonds" opgericht zoals dat tot voor de regionalisering functioneerde. Als gepersonaliseerd bestuur met aparte rechtspersoonlijkheid genoot het een zekere autonomie t.a.v. de Staat. Het stond in hoofdzaak in voor de aanleg van autosnelwegen en de modernisering van rijkswegen.⁷ Het was eveneens gelast met⁸:

- de oprichting en verwerving van gebouwen evenals de aankoop van de nodige uitrusting bij de exploitatie en het onderhoud van deze Rijkswegen en autosnelwegen;
- de bouw van de rijkswachtposten langsheen de autosnelwegen;
- de deelname in de financiering van de intercommunale maatschappijen die gelast zijn met de bouw van in vergunning gegeven autosnelwegen;
- de bouw, de aanleg, de modernisering, het onderhoud en het financieren van de elektrische installaties alsook de desbetreffende uitbatingskosten;
- de te dien einde noodwendige aankopen en onteigeningen uit naam van het Rijk.

Daarenboven was het aan het Fonds toegelaten om, op vraag of met instemming van de provincie of de gemeente, de aanlegwerken van fietspaden die gelegen zijn op het domein van de provinciale of gemeentelijke wegenis, te financieren en uit te voeren.

Het Wegenfonds nam het overschot over van het Fonds van 1952 en, was gemachtigd tot het uitschrijven van leningen ten belope van 30 miljard Belgische Franken. Voorts genoot het een jaarlijkse dotatie, bestemd tot verzekering van de financiële dienst van de leningen en kon het personeel aanwerven.

Het Wegenfonds werd zes jaar geleden ontbonden door het koninklijk besluit van 11 september 2003 tot regeling van de hangende boekhoudkundige verrichtingen en tot afschaffing en afsluiting van de ontbinding van het Wegenfonds en vaststelling van de modaliteiten van de ontbinding (Belgisch Staatsblad van 24 oktober 2003).

4 De 'concessies' voor de aanleg en exploitatie van autosnelwegen aan intercommunales

Toen men begin de jaren 60 een snellere realisatie wenste van de geplande wegenwerken,⁹ een aanzienlijke achterstand was vastgesteld bij de bouw van autosnelwegen en er nood

⁶ Wetsontwerp tot instelling van een Wegenfonds 1955-1969, *Parl.St. Kamer*, 1954-1955, 306/1, 1

⁷ Wetsontwerp tot instelling van een Wegenfonds 1955-1969, *Parl.St. Kamer*, 1954-1955, 306/1, 3 en art. 2 van de Wet tot instelling van een Wegenfonds 1955-1969, *BS* 2 september 1955.

⁸ La Route contemporaine, AIPCD PIARC, Brusel, 13

⁹ Ontwerp van Wet betreffende de investeringen- Openbare werken-. Memorie van toelichting, *Parl. St. Senaat*, 1960-1961, nr. 13, 98.

was aan bijkomende financiële middelen om de werken snel te realiseren,¹⁰ werd (opnieuw) gedacht aan de figuur van de tolconcessie. Er werden twee pistes overwogen: concessies (voor de bouw uitrusting, onderhoud en exploitatie) aan private maatschappijen en concessies aan publiekrechtelijke rechtspersonen.¹¹ De idee van de private maatschappijen werd daarbij al vrij snel verlaten. Een aftasten van de markt had immers geleerd dat de voorwaarden die werden geëist niet konden worden aanvaard.¹² Bleef de piste van de concessie aan publiekrechtelijke rechtspersonen. Deze werd concreet vormgegeven met de wet van 26 juli 1962 door te voorzien in 'concessies' aan publiekrechtelijke rechtspersonen, in de vorm van intercommunale verenigingen. De concessie kon worden verleend voor een maximum duurtijd van 50 jaar.

Hoewel het aanvankelijk de bedoeling was volwaardige concessies tot stand te brengen, verwaterde deze idee tijdens het tot stand komen van de wet. Desalniettemin bleef het gebruik van de terminologie en de instrumenten in de uiteindelijke wet behouden. Dat er nog moeilijk sprake kon zijn van een echte concessie bleek ten eerste uit de vergoedingsregeling en ten tweede uit het ontbreken van ieder risico in hoofde van de intercommunales.¹³ Voor wat het eerste aspect betreft was aanvankelijk gedacht aan een vergoeding via daadwerkelijke tolheffing. Bij de concrete uitwerking werd de heffing van tol op de gebruikers om diverse redenen verlaten (politiek onuitvoerbaar - verschil in behandeling van de gebruikers van verschillende autosnelwegen, technische moeilijk uit te voeren, ...).¹⁴ De vergoeding kwam dan ook rechtstreeks ten laste van de rijksbegroting. Wel bleef het idee overeind dat de vergoeding moest worden berekend aan de hand van het verkeer op de autosnelwegen.¹⁵ In de plaats van een tolbetaling door gebruikers, zou de "tol" met andere woorden worden betaald door de overheid. Vandaag is dit procédé zoals gezien bekend onder de naam 'shadow toll'.

Voor wat het financieel en exploitatierisico betreft werden verschillende mechanismen ingebouwd oom dit uit te schakelen. Het was immers niet wenselijk dat de provincies en gemeenten de risico's zouden moeten dragen die de Staat niet wilde dragen.¹⁶ Het tolgeld zelf was enerzijds wijzigbaar, anderzijds werd voorzien dat de duur van de concessie kon worden verlengd ingeval de uitgaven voor de werken, na verloop van dertig jaar, niet door de opbrengst gedekt zou zijn.¹⁷

¹⁰ Verslag namens de commissie voor de openbare werken uitgebracht door de heer H. CLAES, *Parl. St. Senaat*, 1961-1962, nr. 308, 2

¹¹ Wetsontwerp betreffende de onteigeningen ten algemene nutte en de concessies voor de bouw van de autosnelwegen. Verslag namens de commissie voor de openbare werken uitgebracht door de heer J. PEETERS., *Parl. St. Kamer*, 1961-1962, 404/2, 2 ; Ontwerp van Wet betreffende de investeringen- Openbare werken- Memorie van toelichting, *Parl. StL Senaat*, 1960-1961, nr. 13, 97.

¹² *Ibid.*, 1961-1962, 404/2, 2

¹³ Zie ook J.M. QUINTIN, *Les concessions d' autoroutes*, Brussel, Pro civitate, 1965, , 24.

¹⁴ *Ibid.* 404/2, 2

¹⁵ "De beloning zal in principe worden vastgesteld op basis van het aantal voertuigen dat op de autosnelwegen rijden", *Parl. St. Senaat*, 1961-1962, nr. 308 , 2 ; art. 3, E3 KB

¹⁶ J. M. QUINTIN, *Les concessions...* , 20

¹⁷ *Parl. St. Kamer*, 1961-1962, 404/2, 5.

Er werden concessies verleend aan de daartoe opgerichte Intercommunale Vereniging voor de autoweg E 3, de Intercommunale Vereniging voor de autosnelwegen van de Brusselse periferie, de Intercommunale Vereniging voor de autosnelweg E 39, de Intercommunale Vereniging voor de autosnelwegen van West-Vlaanderen, de Intercommunale pour les autoroutes de la peripherie de Charleroi, de Intercommunale pour les autoroutes des Ardennes en de Intercommunale Vereniging voor de autosnelweg E 5.

In het begin van de jaren tachtig werd voortijdig een einde gemaakt aan de verleende concessies.¹⁸ De aanleg en het beheer van de autosnelwegen werd overgedragen aan het wegenfonds.¹⁹

5 Het gebruik van bijzondere publiekrechtelijke projectvennootschappen

Vooralsinds de regionalisering ontstonden er opnieuw diverse bijzondere financierings- en exploitatiemechanismen voor wegeninfrastructuur. Trendsetter was het Waalse Gewest met zijn Société Wallonne de Financement complémentaire des infrastructures, kortweg SOFICO.

In het Waalse gewest wordt vanaf 1994 de aanleg, het onderhoud en de exploitatie een deel van de infrastructuur overgelaten aan de daartoe opgerichte entiteit SOFICO.²⁰ Het gaat om een publiekrechtelijke vennootschap met als bedoeling infrastructuur van gewestelijk belang – in het bijzonder missing links- te financieren, te bouwen, te onderhouden en te exploiteren.

In Vlaanderen zag iets later de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel het levenslicht. De NV BAM heeft tot doel de financiering, de realisatie, het beheer en de exploitatie van de verkeersinfrastructuur in de Antwerpse regio – met inbegrip van de Oosterweelverbinding - met het oog op het bevorderen van de mobiliteit. Net als SOFICO betreft de NV BAM een publiekrechtelijke structuur met eigen rechtspersoonlijkheid.

6 Het gebruik van DBFM-contracten voor de aanleg van wegen

Op 25 november 2005 werd door de Vlaamse Regering een voorstel voor de realisatie van een inhaalbeweging in de sector van de openbare werken via publiek-private samenwerking goedgekeurd. De bedoeling is de zogenaamde missing links in het gewestwegennet te

¹⁸ Onder meer KB van 9 december 1981 tot intrekking van de bij middel van concessie aan de “Intercommunale Vereniging voor de autosnelwegen van de Brusselse periferie” verleende bevoegdheden inzake het aanleggen, uitrusten, onderhouden en exploiteren van de autosnelwegen van de Brusselse periferie, BS 22 december 1981.

¹⁹ Voor het lot van de concessies zie: KB van 7 maart 1983, waarbij aan het Wegenfonds bepaalde opdrachten worden toevertrouwd, ingevolge de intrekking van de aan de “Intercommunale Vereniging voor de autoweg E 3” voor de aanleg van autosnelwegen verleende concessies, BS 31 maart 1983.

²⁰ Decreet van 10 maart 1994, BS 1 april 1994, gewijzigd bij decreet van 8 februari 1996 BS 21 februari 1996, en decreet van 4 februari 1999, BS 16 februari 1999.

realiseren via technieken van DBFM (Design Build Finance Maintain).²¹ Voorlopig werden een zestal projecten geïdentificeerd ter realisatie. Bij DBFM-contracten worden diverse onderdelen - die bij klassieke opdrachten apart zijn (zoals het ontwerp, het bouwen, het onderhoud, maar ook de financiering) - samengebracht in één project en dikwijls ook in één contract en één aanbesteding.

De realisatie van de missing links en het opzetten van de DBFM-projecten zal gebeuren middels Via-Invest, een vennootschap waarin de participatiemaatschappij Vlaanderen voor 51% en het Vlaamse Gewest voor 49% participeren.

²¹ Daarmee kon worden verdergebouwd op diverse buitenlandse ervaringen waar meer en meer met DBFM-contracten werd gewerkt om wegeninfrastructuur te realiseren en op de ervaringen die werden opgedaan in het kader van het opzetten van het DBFM-contract voor de verwezenlijking van de Oosterweelverbinding.