



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 75.168/3
van 9 februari 2024

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van het decreet van 3 juli 2015 tot invoering van de kilometerheffing en stopzetting van de heffing van het eurovignet en tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit in dat verband en tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013’

Op 20 december 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van het decreet van 3 juli 2015 tot invoering van de kilometerheffing en stopzetting van de heffing van het eurovignet en tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit in dat verband en tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 30 januari 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tina COEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 februari 2024.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt ertoe het decreet van 3 juli 2015 ‘tot invoering van de kilometerheffing en stopzetting van de heffing van het eurovignet en tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 in dat verband’ (hierna: decreet Kilometerheffing) (artikelen 3 tot 10 van het voorontwerp) en de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 (artikelen 11 tot 18 van het voorontwerp) in overeenstemming te brengen met richtlijn (EU) 2019/520 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2019 ‘betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer en ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over niet-betaling van wegentol in de Unie’. Daartoe worden enkele terminologische aanpassingen aangebracht. Bij het decreet van 3 juni 2022 ‘over elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer’ werd deze richtlijn reeds gedeeltelijk omgezet.

Er wordt ook voorzien in de gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2022/362 van het Europees Parlement en de Raad van 24 februari 2022 ‘tot wijziging van de Richtlijnen 1999/62/EG, 1999/37/EG en (EU) 2019/520 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan voertuigen’, waardoor de houder van het voertuig het recht krijgt om, voorafgaand aan het gebruik van enige weg, de emissieklasse van het voertuig elektronisch mee te delen (artikel 15 van het voorontwerp).

Naast de omzetting van deze richtlijnen worden preciseringen aangebracht aan het decreet Kilometerheffing (artikel 8 van het voorontwerp), worden definities van *gebruiker* en *vervoer van goederen* toegevoegd aan de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 (artikel 11), worden in deze codex bijkomende verplichtingen aan dienstaanbieders en hoofddienstaanbieders opgelegd (artikel 15) en wordt de huidige correctiefactor van 1,5 procent in de formule voor de bepaling van het aan te rekenen aantal kilometers vervangen door 1 procent (artikel 13).

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

ALGEMENE OPMERKING

Samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014

3.1. Op 31 januari 2014 werd tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest een samenwerkingsakkoord ‘betreffende de invoering van de kilometerheffing op het grondgebied van de drie gewesten en tot oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven Interregionaal Samenwerkingsverband Viapass onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen’ gesloten. Dit samenwerkingsakkoord vormt het juridische raamwerk waarbinnen de drie gewesten elk afzonderlijk de eigen variant van de kilometerheffing vorm hebben gegeven. Het Vlaamse Gewest gaf hieraan gevolg met het decreet Kilometerheffing en de invoering van enkele bepalingen in de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013.

3.2. Dit initiële samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 werd op enkele punten gewijzigd bij samenwerkingsakkoord van 24 april 2015 (en als gevolg ervan ook de bijhorende gewestelijke regelingen), zoals de definities van *voertuig* (artikel 1, 18°, van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014, zoals gewijzigd bij artikel 1 van het samenwerkingsakkoord van 24 april 2015) en *houder van het voertuig* (artikel 4, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014, zoals gewijzigd bij artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 24 april 2015), en de *tariefmethodologie voor de kilometerheffing als retributie* (artikel 6 van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014, zoals gewijzigd bij artikel 4 van het samenwerkingsakkoord van 24 april 2015) of als *belasting* (artikel 7 van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014, zoals gewijzigd bij artikel 5 van het samenwerkingsakkoord van 24 april 2015).²

² De kilometerheffing is in het Waalse Gewest en in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest een retributie (artikel 6 van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014), terwijl deze in het Vlaamse Gewest een belasting is (artikel 7 van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014).

Artikel 7 van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014, zoals gewijzigd door artikel 5 van het samenwerkingsakkoord van 24 april 2015, en van toepassing op het Vlaamse Gewest, bepaalt:

“Tariefmethodologie voor de kilometerheffing als belasting.

§ 1. Het tarief van de kilometerheffing wordt vastgesteld in overeenstemming met de bepalingen van de Tolrichtlijn.

§ 2. De kilometerheffing wordt (...) vastgesteld met toepassing van de volgende berekeningsformule :

$\sum zTZ \times KZ$

waarbij :

1° TZ = het tarief van toepassing in een bepaalde tariefzone voor kilometers afgelegd in een welbepaalde rijrichting, op een welbepaald moment, uitgedrukt in eurocent/ kilometer;

2° KZ = het aan te rekenen aantal kilometers afgelegd in elk dezer tariefzones, dat wordt vastgesteld met toepassing van de volgende berekeningsformule :

$KZ = KM \times (100 \% - Corr)$

met daarbij :

1° KM = het aantal geregistreerde kilometers in de betreffende tariefzone waar op dat ogenblik een tarief TZ van toepassing is, gedurende een bepaalde kalenderdag;

2° Corr = een correctiefactor met waarde 1,5 % die compenseert voor een eventueel onnauwkeurige registratie;

3° z = de onderscheiden tariefzones zoals gedefinieerd in artikel 1, 20°;

Gezien het tarief TZ mogelijk kan variëren in de tijd en per rijrichting zal KZ voor elke tijdens het gebruik van het betreffend wegsegment voorgekomen waarde van TZ afzonderlijk worden berekend.

Naargelang de technologische vooruitgang, kan de waarde van de correctiefactor, vermeld in deze paragraaf, worden gewijzigd bij een uitvoerend samenwerkingsakkoord als vermeld in artikel 92bis, § 1, derde lid van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

De tariefmethodologie laat de gewesten vrij het toepasselijke *tarief* vast te stellen in overeenstemming met de bepalingen van de tolrichtlijn³ (artikelen 6, § 1, en 7, § 1, van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014, zoals gewijzigd bij de artikelen 4 en 5 van het samenwerkingsakkoord van 24 april 2015), maar de methode regelt wel de berekeningsformule op grond waarvan de kilometerheffing wordt vastgesteld. Daarin wordt onder meer een *correctiefactor* met waarde 1,5 procent vastgelegd, die een eventueel onnauwkeurige registratie bij het aantal aan te rekenen kilometers compenseert.

3.3. Op 24 maart 2016 werd een aanvullend samenwerkingsakkoord gesloten tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘houdende oprichting van een bemiddelende instantie in het kader van de elektronische tolheffingssystemen op het grondgebied van de drie gewesten’.

4.1. Niettegenstaande het voorliggende voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ook *inhoudelijke* wijzigingen aan de regeling van de kilometerheffing beoogt, zoals de waarde van de correctiefactor, preciseringen, nieuwe definities en verplichtingen, is het luidens de memorie van toelichting niet de bedoeling om ook het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 aan te passen:

“Zoals dit ook het geval was bij de regionale omzetting van de richtlijn (EU) 2019/520, werden de ontwerpdecreten en -ordonnantie tot wijziging van de decreten en ordonnantie kilometerheffing opgesteld in nauw overleg met vertegenwoordigers van ieder gewest. Om de implementatie zo spoedig als mogelijk te kunnen realiseren, werd deze voorgaande coördinatie tussen de gewesten niet geformaliseerd in een nieuw samenwerkingsakkoord.”

De vraag rijst of het Vlaamse Gewest met dit voorontwerp eenzijdig kan optreden. Daartoe worden de volgende ontworpen wijzigingen onder de loep genomen.

4.2. Zo verlaagt het voorontwerp voor de toepassing van de tariefmethodologie⁴ de in artikel 7, § 2, van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 overeengekomen en hierboven in opmerking 3.2 toegelichte *waarde van de correctiefactor* van 1,5 procent tot 1 procent (ontworpen artikel 2.4.4.0.3, 2°, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 – artikel 13 van het voorontwerp).

(...)”.

³ Dat was toen richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 ‘betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen’.

⁴ Zie hoger voetnoot 2. Overeenkomstig is artikel 6, § 2, van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 van toepassing op retributies.

Artikel 7, § 2, derde lid, van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 bepaalt hieromtrent nochtans: “Naargelang de technologische vooruitgang, kan *de waarde van de correctiefactor*, vermeld in deze paragraaf, worden *gewijzigd bij een uitvoerend samenwerkingsakkoord* als vermeld in artikel 92bis, § 1, derde lid van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.”

Dit artikel in het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 voorziet aldus uitdrukkelijk in een delegatie bij uitvoerend samenwerkingsakkoord. De ontworpen wijziging aan artikel 2.4.4.0.3, 2°, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 (artikel 13 van het voorontwerp) kan bijgevolg enkel doorgang vinden nadat een uitvoerend samenwerkingsakkoord is gesloten.

4.3. Daarnaast brengt het voorontwerp enkele preciseringen aan het decreet Kilometerheffing aan en voegt het enkele definities en verplichtingen in in de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013.

4.3.1. Luidens de memorie van toelichting past artikel 8, 1°, van het voorontwerp hoofdzakelijk terminologie aan in het decreet Kilometerheffing. Zo wordt door dit artikel het begrip *dienstverlener* vervangen door de woorden *dienstaanbieder* en *de hoofddienstaanbieder* in het ontworpen artikel 7, § 1, van het decreet Kilometerheffing.

Evenwel vervangt artikel 8, 2°, van het voorontwerp ook het thans geldende artikel 7, § 2, eerste lid, van het decreet Kilometerheffing⁵ *inhoudelijk* als volgt: “De *dienstaanbieder* en *de hoofddienstaanbieder* berekenen de kilometerheffing op basis van de gegevens die door de boordapparatuur worden verschaft, innen de verschuldigde heffing en storten die door aan de tolheffer.” Naar luid van de memorie van toelichting is dit een *precisering* die wordt *toegevoegd*, namelijk “dat de *dienstaanbieder* en *de hoofddienstaanbieder* verplicht zijn (zoals momenteel in het kader van de kilometerheffing in feite al het geval is) om de kilometerheffing te berekenen op basis van de gegevens die door de boordapparatuur worden verschaft en deze te innen en door te storten aan de tolheffer”. De memorie van toelichting verwijst hieromtrent ook naar de definitie van een *dienstaanbieder* zoals omschreven in het ontworpen artikel 1.1.0.0.2, eerste lid, 7° /1, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013: “*dienstaanbieder*: elke juridische entiteit die door de tolheffer, vermeld in artikel 4, tweede lid, 2°, van het decreet Kilometerheffing geaccrediteerd is om in haar tolgebied, vermeld in artikel 4, § 2, derde lid, 1°, van het decreet Kilometerheffing, een dienst aan te bieden van inning van de kilometerheffing bij de gebruikers, en van afdracht aan de tolheffer, op basis van door boordapparatuur geregistreerde of verkregen gegevens” (artikel 11, 1°, van het voorontwerp).

Ook in het ontworpen artikel 3.3.1.0.11 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 wordt het begrip *dienstverlener* vervangen door de woorden *dienstaanbieder* en *de hoofddienstaanbieder* die beiden de verplichting hebben om met de houders van voertuigen een dienstverleningsovereenkomst te sluiten (artikel 15, 1°, van het voorontwerp). Luidens de memorie van toelichting wordt aan hen “uitdrukkelijk een aantal bijkomende verplichtingen opgelegd”,

⁵ Artikel 7, § 2, eerste lid, van het decreet Kilometerheffing luidt thans: “De dienstverlener stort de door de houder verschuldigde heffing aan de tolheffende instantie.”

zoals bepaald in het ontworpen artikel 3.3.1.0.11, §§ 1/1, 2, tweede lid, en 3, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 (artikel 15, 4°, 6° en 7°, van het voorontwerp). Aan de gemachtigde werd gevraagd of de bijkomende verplichtingen hun oorsprong vinden in een richtlijn. Hierop antwoordde hij:

“De bijkomende verplichting ingevoegd door artikel 15, 4°, van het voorontwerp (invoeging paragraaf 1/1 in artikel 3.3.1.0.11 Vlaamse Codex Fiscaliteit) vindt haar oorsprong niet in de gewijzigde richtlijn 1999/62.

Deze bepaling is noodzakelijk om er voor te zorgen dat dienstverleners de gegevens van hun klanten of de houders van voertuigen correct registreren zodat de verschuldigde kilometerheffing op basis van de juiste parameters berekend kan worden en dus het juiste belastingbedrag betaald wordt. Op vandaag stelt de Vlaamse Belastingdienst op basis van het controlesysteem van de kilometerheffing door middel van camera's regelmatig vast dat een aantal dienstverleners dit nalaten, wat voor de houder van het voertuig echter resulteert in (een) boete(s) categorie D zolang de dienstverlener de parameters niet correct registreert.

De bijkomende verplichting door de invoeging van paragraaf 1/1 in artikel 3.3.1.0.11 in de VCF, legt de dienstverleners decretaal de verplichting en de verantwoordelijkheid op om te controleren of de parameters op basis waarvan de kilometerheffing berekend wordt in overeenstemming zijn met de geregistreerde gegevens uit de voertuigdocumenten.”

Thans zijn zowel de definitie van *dienstverlener* als diens taken vastgelegd in de artikelen 1, 8°, en 5 van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014. De ontworpen – inhoudelijke – precisering die wordt toegevoegd aan de definitie van *dienstaanbieder* wordt aldus eenzijdig bij decreet geregeld, en niet bij samenwerkingsakkoord.

De stellers van het voorontwerp kunnen eenzijdig bij decreet maatregelen treffen die in het verlengde liggen van wat bij samenwerkingsakkoord is overeengekomen. Niettemin staan het eenzijdig inhoudelijk preciseren van begrippen die bij samenwerkingsakkoord zijn geïntroduceerd, én het opleggen van bijkomende verplichtingen, op gespannen voet met het algemeen rechtsbeginsel *pacta sunt servanda*, dat volgens de algemene vergadering van de Raad van State, afdeling Wetgeving, ook van toepassing is op samenwerkingsakkoorden.⁶ De gevolgde werkwijze mag er niet toe leiden dat de Vlaamse decreetgever het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 zou omzeilen of uithollen door in de ontworpen regeling af te wijken van de inhoud ervan.

4.3.2. Een ander voorbeeld van een eenzijdige inhoudelijke precisering is het volgende. Artikel 1, 18°, van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 omschrijft het begrip *voertuig* als “een motorvoertuig of een samenstel van voertuigen, bedoeld of gebruikt, al dan niet uitsluitend, voor het vervoer over de weg van goederen en waarvan het maximaal toegestane totaalgewicht meer dan 3,5 ton bedraagt”. Met het ontworpen artikel 1.1.0.0.2, vijfde lid, 4° /1, van de Vlaamse

⁶ Adv.RvS 52.324/AG/4 en 52.325/AG/4 van 8 en 14 januari 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 11 april 2014 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 21 november 2013 tussen het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschap betreffende de artikelen 42 en 44 van de Internationale Conventie inzake de rechten van het kind’, *Parl.St.* W. Parl. 2013-14, nr. 1024/1, 7, opmerking 8.1 (52.324/AG/4) en een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 27 februari 2014 ‘tot instemming met het samenwerkingsakkoord tussen het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschap betreffende de artikelen 42 en 44 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind, gesloten op 21 november 2013’, *Parl.St.* Parl. Fr. Gem. 2013-14, nr. 607/1, 16, opmerking 8.1 (52.325/AG/4).

Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 wordt nu in deze codex een definitie van het begrip *vervoer van goederen* voor het eerst ingevoegd: “vervoer van goederen: het vervoer van elk goed *dat op een voertuig kan worden geladen of afgeladen, met inbegrip van* het vervoer van werktuigen en gereedschapsmachines en van werktuigvoertuigen, alsook het vervoer van elk goed door die werktuigen, gereedschapsmachines en werktuigvoertuigen, als ze worden gebruikt op een niet-geconcedeerde weg” (artikel 11, 7°, van het voorontwerp).

Luidens de memorie van toelichting is deze definitie “toegevoegd ter verduidelijking van het toepassingsgebied van de kilometerheffing”:

“Er is immers betwisting gerezen over de onderworpenheid aan de kilometerheffing wanneer werktuigen, gereedschapsmachines en werktuigvoertuigen (bijvoorbeeld mobiele kranen, verreikers, hoogtewerkers, grondzuigmachines) worden vervoerd, door voertuigen, waarvan het maximaal toegestane totaalgewicht meer dan 3,5 ton bedraagt. (...) Hetzelfde geldt overigens voor allerlei soorten afval, grond en afbraakmaterialen die bijvoorbeeld ook als goederen worden beschouwd.

Voorts is er betwisting gerezen over de onderworpenheid aan de kilometerheffing van de vermelde werktuigen, gereedschapsmachines en werktuigvoertuigen, wanneer zij op de (openbare) weg (een niet-geconcedeerde weg van het Vlaamse Gewest) rijden. In dat geval zijn die werktuigen, gereedschapsmachines en werktuigvoertuigen, wel voertuigen in de zin van artikel 1.1.0.0.2, vijfde lid, 6° VCF en bijgevolg aan de kilometerheffing onderworpen. Of zij al dan niet voor het vervoer van goederen (bijvoorbeeld afvalstoffen, grond, of afbraakmaterialen) gebruikt worden, is niet relevant. Het volstaat dat die werktuigen, gereedschapsmachines en werktuigvoertuigen daartoe bestemd zijn of bedoeld zijn om aan de kilometerheffing onderworpen te zijn.”

Aan de gemachtigde werd gevraagd of deze eenzijdige verduidelijking in overeenstemming is met het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 en of in de andere gewesten vergelijkbare initiatieven zijn genomen. De gemachtigde antwoordde hierop het volgende:

“Het samenwerkingsakkoord en ook de bestaande decreten en ordonnantie kilometerheffing voorzien niet in een definitie of een omschrijving van het begrip vervoer van goederen.

Aangezien er in de gewesten betwisting is gerezen over de toepassing van de kilometerheffing op voertuigen die goederen vervoeren hebben de gewesten gezamenlijk beslist om het ‘vervoer van goederen’ te preciseren zoals in de voorgestelde definitie is gebeurd en om zo betwistingen in de toekomst te vermijden.

Vaak werd de toepasselijkheid van de kilometerheffing betwist omdat heffingsplichtigen die bijvoorbeeld afvalstoffen, grond, cement in een cementmolen, of werktuigen vervoeren van oordeel zijn dat zij geen ‘goederen’ vervoeren.

Daarom wordt nu in een definitie van ‘vervoer van goederen’ gepreciseerd dat hiermee het vervoer wordt beoogd van elk goed dat op een voertuig kan worden geladen of afgeladen, met inbegrip van het vervoer van werktuigen en gereedschapsmachines en van werktuigvoertuigen alsook het vervoer van elk goed door die werktuigen, gereedschapsmachines en werktuigvoertuigen, wanneer zij worden gebruikt op een niet-geconcedeerde weg.

De huidige versie van het voorontwerp van ordonnantie van de Lex Specialis van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vindt u terug in bijlage. Het Waalse ontwerp van dit decreet zou in opmaak zijn.”

Het komt de Raad van State voor dat op deze manier de Vlaamse decreetgever eenzijdig verder invulling geeft aan het begrip *voertuig* dat in het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 is omschreven. Meer nog, in dit samenwerkingsakkoord ontbreekt een dergelijke definitie van *vervoer van goederen* zelfs volledig, terwijl het ook niet de bedoeling is om het samenwerkingsakkoord aan te passen.

Door deze werkwijze is het bovendien denkbaar dat er onduidelijkheid en dus rechtsonzekerheid ontstaat over de verhouding van de in artikel 9 van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 overeengekomen *vrijstelling* van de kilometerheffing voor “voertuigen die de aard hebben van een landbouw- tuinbouw- of bosbouwvoertuig, die slechts in beperkte mate worden gebruikt op de openbare weg in België en die uitsluitend worden gebruikt voor landbouw, tuinbouw, visteelt en bosbouwwerkzaamheden” (huidig artikel 2.4.6.0.1 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit) tot deze nieuw ontworpen definitie van *vervoer van goederen* die niet eens in artikel 1 van het samenwerkingsakkoord staat vermeld of zal worden vermeld. Bevraagd over de verhouding tot deze vrijstelling, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De regelgeving kilometerheffing voorziet in het recht voor bepaalde voertuigen om op aanvraag een vrijstelling van de kilometerheffing te bekomen (zie hierna).

Artikel 2.4.6.0.1 van de VCF werd daartoe door artikel 23 van het decreet van 3 juli 2015 vervangen door wat volgt:

‘Art. 2.4.6.0.1.

§ 1. Er wordt in een vrijstelling van de heffing voorzien voor de voertuigen die:

1° in het Waalse Gewest of het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest overeenkomstig de aldaar geldende bepalingen zijn vrijgesteld van de heffing;

2° uitsluitend gebruikt worden voor en door defensie, bescherming burgerbevolking, brandweer en politie en als zodanig uiterlijk herkenbaar zijn;

3° speciaal en uitsluitend voor medische doeleinden zijn uitgerust en als zodanig uiterlijk herkenbaar zijn;

4° de aard hebben van een landbouw-, tuinbouw- of bosbouwvoertuig, die slechts in beperkte mate worden gebruikt op de openbare weg in België en die uitsluitend worden gebruikt voor landbouw, tuinbouw, visteelt en bosbouwwerkzaamheden.

§ 2. De vrijstellingen, vermeld in paragraaf 1, 2° tot en met 4°, kunnen alleen worden toegekend als ze worden aangevraagd voor het begin van het belastbare tijdperk en zullen pas uitwerking hebben vanaf het belastbare tijdperk dat volgt op de toekenning van de vrijstelling.’

Voertuigen van meer dan 3,5 ton die aan de hiervoor bepaalde voorwaarden voldoen en die beantwoorden aan de vereiste aard en het daaraan gekoppelde gebruik komen in aanmerking voor een vrijstelling van de kilometerheffing, indien die wordt aangevraagd zoals in de regelgeving is bepaald en vanaf het tijdstip dat daarin is voorzien. Dit betekent bijvoorbeeld dat zij (1) de aard moeten hebben van een landbouw-, tuinbouw- of

bosbouwvoertuig, (...) (2) slechts in beperkte mate worden gebruikt op de openbare weg in België en (3) uitsluitend worden gebruikt voor landbouw, tuinbouw, visteelt en bosbouwwerkzaamheden. Dat geldt ook wanneer die voertuigen werktuigen en gereedschapsmachines vervoeren en wanneer zij als werktuig-voertuigen kunnen worden beschouwd.

De toevoeging van het begrip ‘vervoer van goederen’ komt er ingevolge betwistingen die over de onderworpenheid aan de kilometerheffing of het toepassingsgebied gerezen zijn met betrekking tot de in de memorie van toelichting vermelde voertuigen en de doelstelling van de kilometerheffing zouden ondergraven. Dit zijn niet de voertuigen voor landbouw, tuinbouw, visteelt en bosbouwwerkzaamheden. Hun vrijstelling wordt behouden. Het voorontwerp van decreet verandert hier niets aan.”

Deze toelichting is allerm minst verhelderend. De vraag rijst dan ook of de invoeging van een definitie van het begrip *vervoer van goederen* in de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 werkelijk tot een “verduidelijking van het toepassingsgebied van de kilometerheffing” leidt, en waarom dit eenzijdig en niet bij samenwerkingsakkoord gebeurt. De bedoeling van de stellers van het voorontwerp is immers wel degelijk een inhoudelijke verduidelijking te geven. Het komt de Raad van State zelfs voor dat, als reactie op het voorkomen van specifieke betwistingen uit het verleden, er dreigt te worden geraakt aan de draagwijdte van het toepassingsgebied, waardoor dan weer onduidelijkheid en rechtsonzekerheid ontstaat ten opzichte van de vrijstelling voor landbouw-, tuinbouw- en bosbouwvoertuigen, zoals wél opgenomen in het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014.

Zoals hierboven in opmerking 4.3.1 vermeld, kan de Vlaamse decreetgever eenzijdig bij decreet maatregelen treffen die in het verlengde liggen van wat bij samenwerkingsakkoord is overeengekomen. Niettemin staat het eenzijdig inhoudelijk verduidelijken van begrippen die bij samenwerkingsakkoord zijn geïntroduceerd op gespannen voet met het voormelde algemeen rechtsbeginsel *pacta sunt servanda*. De gevolgde werkwijze mag er niet toe leiden dat de Vlaamse decreetgever het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 zou omzeilen of uithollen door in de ontworpen regeling af te wijken van de inhoud ervan.

4.3.3. Voorts moet erop worden gewezen dat de terminologie van het decreet Kilometerheffing en de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 thans volledig is afgestemd op het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014. Die afstemming zal door het voorontwerp worden doorbroken. Zo zal in het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 bijvoorbeeld nog steeds sprake zijn van *elektronische registratievoorziening* en *single service provider*, terwijl deze begrippen volgens het voorontwerp in de Vlaamse regelgeving zullen worden vervangen door *boordapparatuur* en *hoofddienstaanbieder*, wegens afstemming met de terminologie van richtlijn (EU) 2019/520.

4.4. In het licht van wat voorafgaat, acht de Raad van State het ter wille van de coherentie van de regeling inzake de kilometerheffing ten eerste aanbevolen om ofwel een nieuw samenwerkingsakkoord af te sluiten tussen de drie gewesten, ofwel het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 te actualiseren. Bovendien dient hier te worden herinnerd aan de verplichting van het sluiten van een uitvoerend samenwerkingsakkoord met betrekking tot de verlaging van de correctiefactor (opmerking 4.2).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

5. Gevraagd om, ter aanvulling op de eerder meegedeelde omzettingstabel, per artikel van het voorontwerp aan te geven welke bepaling van welke richtlijn er desgevallend door wordt omgezet, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Dit voorontwerp van decreet voorziet, zoals in de memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet vermeld, slechts in een gedeeltelijke omzetting van de richtlijn (EU) 2022/362 van het Europees Parlement en de Raad van 24 februari 2022 tot wijziging van de Richtlijnen 1999/62/EG, 1999/37/EG en (EU) 2019/520 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen.

Die omzetting is momenteel beperkt tot één bepaling van richtlijn (EU) 2022/362.

De bijgevoegde omzettingstabel (VR 2023 1711 DOC. 1531/4) heeft als bedoeling te preciseren voor elke bepaling van die richtlijn (of meer in het bijzonder van de gewijzigde bepaling van de gewijzigde richtlijn 1999/62/EG, ook de ‘herziene Tolrichtlijn’ genoemd) of omzetting op dit ogenblik vereist is en waarom wel of niet.

Voor wat betreft artikel 7 undecies tweede lid bis, tweede alinea, van de herziene Tolrichtlijn werd gepreciseerd dat een omzetting vereist is en dat dit gebeurd is door een toevoeging aan artikel 12§2 eerste lid (in fine).

Dit blijkt een foutieve verwijzing, aangezien het in het voorontwerp van decreet gaat over artikel 15, 3° dat de houder van het voertuig het recht geeft om, voorafgaand aan het gebruik van enige weg, de emissieklasse van het voertuig ‘elektronisch’ mee te delen. Deze foutieve verwijzing in de omzettingstabel berust op een vergissing en zal rechtgezet worden.

Aldus werd bij Artikel 15 van het voorontwerp artikel 3.3.1.0.11 VCF aangepast en in overeenstemming gebracht met het nieuwe artikel 7 undecies 2bis van de herziene richtlijn 1999/62/EG. Aan paragraaf 1 van het artikel 3.3.1.0.11 VCF wordt een nieuw lid toegevoegd dat de houder van het voertuig het recht geeft om, voorafgaand aan het gebruik van enige weg, de emissieklasse van het voertuig elektronisch mee te delen (zie ook de toelichting in de Memorie van Toelichting bij Artikel 15).

De omzettingstabel zal als volgt gecorrigeerd worden:

ARTIKEL, LID, OF ONDERDEEL RICHTLIJN (EU) 2022/362	OMZETTINGSBEPALING	TOELICHTING
Artikel 7 <i>undecies</i> , tweede lid bis (hoogste tarief bij ontbreken voertuigdocumenten)	De eerste alinea vereist geen omzetting	De eerste alinea is reeds toepasselijk.
(weggebruikers moeten hun emissieklasse elektronisch kunnen doorgeven)	De tweede alinea werd <u>als zesde lid aan artikel 3.3.1.0.11, §1 VCF</u> toegevoegd aan artikel 12 § 2	De verplichting opgelegd door de tweede alinea werd <u>als zesde lid aan artikel 3.3.1.0.11, §1 VCF</u> toegevoegd aan

	eerste lid (in fine) door artikel 15, 3°.	artikel 12 § 2 eerste lid (in fine) door artikel 15, 3°.
(mogelijkheid om de weggebruikers toe te laten achteraf bewijs van emissieklasse door te geven)	De derde alinea vereist geen omzetting	Van de mogelijkheid geboden door de derde alinea wordt geen gebruik gemaakt

En:

“Richtlijn (EU) 2019/520 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2019 betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer en ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over niet-betaling van wegentol in de Unie (ook de ‘EETS-richtlijn’ genoemd) werd gedeeltelijk omgezet bij decreet van 3 juni 2022 over elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer (BS van 12 juli 2022).

Zie hiervoor ook de verstrekte verduidelijking in de Memorie van Toelichting (pag.1) bij het (ontwerp van) decreet VR 2022 2204 DOC.0426/3 <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/625FB16C1C4A193816C2F04B>).

U kan deze teksten ook terugvinden in de parlementaire stukken: <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1834708>.

De vermelde Richtlijn behoeft geen nieuwe omzetting met het nu voorgelegde voorontwerp van decreet (tot wijziging van het decreet van 3 juli 2015 tot invoering van de kilometerheffing en stopzetting van de heffing van het eurovignet en tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit in dat verband en tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013).

Bij het ontwerp van decreet over elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer werd een gedetailleerde omzettingstabel gevoegd (zie VR 2022 2204 DOC.0426/4 <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/625FB16C1C4A193816C2F04C>)

Deze tabel is eveneens raadpleegbaar als een onderdeel van het parlementaire document 1254 (2021-2022) – Nr. 1 : <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1834708> (op pag. 37 e.v.).

Om die reden werd overigens gepreciseerd dat het nu voorgelegde voorontwerp van decreet (tot wijziging van het decreet van 3 juli 2015 tot invoering van de kilometerheffing en stopzetting van de heffing van het eurovignet en tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit in dat verband en tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013) de aanpassing beoogt van een aantal bepalingen ‘ingevolge de omzetting van de richtlijn 2019/520’ van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2019 betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer en ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over niet-betaling van wegentol in de Unie (richtlijn (EU) 2019/520, ook EETS-richtlijn genoemd) in de regionale wetgeving bij decreet van 3 juni 2022 over elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer.

Naar aanleiding daarvan werden voornamelijk daar waar nodig enkele begrippen van de bestaande regelgeving kilometerheffing vervangen of aangepast en werd waar nodig

en ter verduidelijking het verband gelegd met enkele begrippen die in de EETS-richtlijn en het decreet van 3 juni 2022 worden gebruikt. Voor wat richtlijn (EU) 2019/520 betreft verwijzen we naar het antwoord hierna onder 1 b.”

Volgens de gemachtigde betreft het voorontwerp aldus geen omzetting van richtlijn (EU) 2019/520, omdat het slechts om terminologische aanpassingen gaat ter aanvulling van de eerdere omzetting van die richtlijn. Dit staat er nochtans niet aan in de weg dat het wel degelijk om aanpassingen gaat die tot omzetting van richtlijn (EU) 2019/520 strekken.

De ontworpen regeling voorziet dan ook in de gedeeltelijke omzetting ervan, waardoor artikel 2 van het voorontwerp moet worden aangevuld met een verwijzing naar richtlijn (EU) 2019/520.⁷

Artikel 5

6. In artikel 5, 4°, c), van het voorontwerp moeten de woorden “Uitvoeringsverordening 2020/204” worden vervangen door de woorden “Uitvoeringsverordening (EU) 2020/204 van de Commissie van 28 november 2019 inzake gedetailleerde verplichtingen van aanbieders van de Europese elektronische tolheffingsdienst, de minimuminhoud van de gebiedsverklaring van de Europese elektronische tolheffingsdienst, elektronische interfaces en eisen voor interoperabiliteitsonderdelen, en tot intrekking van Beschikking 2009/750/EG”.

Artikel 7

7. Met het voorstel van de gemachtigde om artikel 7, 6°, van het voorontwerp, berustend op een vergissing, weg te laten, kan worden ingestemd.

Artikelen 7, 8, 9 en 15

8. In het decreet Kilometerheffing en de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 wordt het begrip *dienstverlener* systematisch vervangen door de begrippen *dienstaanbieder* en *hoofddienstaanbieder*. In diverse artikelen van het decreet Kilometerheffing (zoals het ontworpen artikel 6, § 2, eerste lid, 8° – artikel 7 van het voorontwerp, het ontworpen artikel 7 – artikel 8 van het voorontwerp, en het ontworpen artikel 8 – artikel 9 van het voorontwerp) en de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 (zoals het ontworpen artikel 3.3.1.0.11 – artikel 15 van het voorontwerp) moet de werkwoordsvorm nog worden aangepast aan het meervoudig geworden onderwerp.⁸

⁷ Zie de omzendbrief betreffende de wetgevingstechniek VR 2019/4, aanwijzing 148.

⁸ Deze opmerking is van toepassing indien inhoudelijk zowel de dienaarbieder als de hoofddienstaanbieder worden bedoeld. Zie opmerking 11 in dit advies.

Artikel 11

9. Het ontworpen artikel 1.1.0.0.2, vijfde lid, 4° /1, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 voegt het begrip *vervoer van goederen* toe (zie opmerking 4.3.2). Aangezien deze toevoeging luidens de memorie van toelichting moet worden beschouwd als “een verduidelijking van het toepassingsgebied van de kilometerheffing”, waarvoor thans moet worden verwezen naar het begrip *voertuig*, zoals omschreven in artikel 1, 18°, van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014, is het ter wille van de duidelijkheid en coherentie van de regeling raadzaam om de terminologie uit de definitie van *voertuig* te hanteren. Zo kan er worden gesproken over het “vervoer *over de weg* van goederen” in de plaats van het “vervoer van goederen”.

Artikel 17

10. In het ontworpen artikel 3.13.2.0.5, eerste lid, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 wordt de tweede zin “Het verslag van vaststelling vermeldt minstens de overtreding alsook de elementen die moeten toelaten de overtreder te identificeren” vervangen door “Het *proces-verbaal* vermeldt minstens het bedrag van de administratieve boete, de aard, *de datum en het uur van de gepleegde overtreding* de verwijzing naar de artikelen die werden miskend, de aanduiding en het adres van de ambtenaar bij wie informatie over de inbreuk en de boete kan worden verkregen en het administratief beroep dat kan worden ingesteld samen met de termijn, alsook de elementen die moeten toelaten *de houder of de bestuurder van het voertuig* te identificeren”.

Voorts bepaalt het ontworpen artikel 3.13.2.0.5, tweede lid, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 dat de *overtreder* wordt vervangen door de *houder van het voertuig of aan de bestuurder van het betrokken voertuig*, en wordt de volgende zinsnede ingevoegd: “in de taal van het kentekenbewijs, als dat beschikbaar is, en in ieder geval in een officiële taal van de lidstaat van inschrijving van het voertuig”.

Hieromtrent kunnen de volgende twee opmerkingen worden gemaakt.

10.1. Luidens de memorie van toelichting strekt artikel 17 van het voorontwerp tot aanpassing van artikel 3.13.2.0.5 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 aan de eisen die artikel 24, lid 2 en 3, van richtlijn (EU) 2019/520 oplegt op het vlak van de verplichte informatie die in geval van niet-betaling van de wegentol aan de gebeurlijke houder of bestuurder van het voertuig moet worden meegedeeld.

Het toepassingsgebied van het huidige artikel 3.13.2.0.5 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 is evenwel veel ruimer dan de kilometerheffing alleen en viseert namelijk ook overtredingen van de andere belastingen vervat in deze codex, zoals bijvoorbeeld de verkeersbelasting, de leegstandsheffing bedrijfsruimten of de belasting op de spelen en weddenschappen. Het huidige artikel 3.13.2.0.5 is immers ondergebracht in “Titel 3. Inning en invordering”, “Hoofdstuk 13. Onderzoek en controle”, “Afdeling 2. Controle ter plaatse”. De ontworpen regeling verandert niets aan die plaats in de codex, maar verwijst wel voor alle erin

vervatte belastingen naar niet erop van toepassing zijnde begrippen zoals *het proces-verbaal, de datum en het uur van de gepleegde overtreding, de houder of de bestuurder van het voertuig en de taal van het kentekenbewijs of een officiële taal van de lidstaat van inschrijving van het voertuig*. Dit klopt niet.

Het verdient aanbeveling om te voorzien in een afzonderlijke regeling door bijvoorbeeld een nieuwe alinea met een duidelijk afgebakend toepassingsgebied voor de kilometerheffing in te voegen in artikel 3.13.2.0.5 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013.

10.2. Daarnaast dient ten opzichte van de nieuw ontworpen taalvereisten te worden gewezen op advies 70.994/3 van 30 maart 2022 van de Raad van State, afdeling Wetgeving, waarin het volgende is opgemerkt:⁹

“17. Artikel 31, zesde lid, van het voorontwerp, dat de omzetting vormt van artikel 24, lid 3, van richtlijn (EU) 2019/520, bepaalt dat de kennisgeving met betrekking tot het instellen van een afhandelingsprocedure bedoeld in artikel 31, vierde lid, ‘met het oog op de eerbiediging van de grondrechten, [wordt] verstuurd in de taal van het kentekenbewijs van het voertuig, voor zover dat beschikbaar is, of in één van de officiële talen van de lidstaat van inschrijving van het voertuig’. De gemachtigde verklaarde in dat verband dat die bepaling, in overeenstemming met de richtlijn, enkel van toepassing is op afhandelingsprocedures waarbij meer dan één lidstaat is betrokken, en dat op internrechtelijke procedures de taalregeling in bestuurszaken wordt toegepast. Ter wille van de transparantie van de regelgeving verdient het aanbeveling om in de memorie van toelichting uiteen te zetten, eventueel aan de hand van voorbeelden, in welke taal de kennisgeving gebeurt in de verschillende gevallen die zich *in concreto* kunnen voordoen.”

In de memorie van toelichting wordt als volgt geantwoord op deze passage:¹⁰

“De precisering dat de kennisgeving van de overtreding wordt opgesteld in de taal van het kentekenbewijs van het voertuig, voor zover dat beschikbaar is, of in één van de officiële talen van de lidstaat van inschrijving van het voertuig, werd voorzien in overeenstemming met de eisen gesteld door de EETS-richtlijn.

Dit heeft als gevolg dat wanneer een geval van niet-betaling van wegentol in België wordt vastgesteld met betrekking tot een voertuig ingeschreven in een land van de EER, bij de kennisgeving van niet-betaling een vertaling wordt gevoegd in de taal van inschrijving (indien beschikbaar) dan wel in een officiële taal van de lidstaat van inschrijving.

Namens het Vlaamse Gewest wordt ten aanzien van voertuigen ingeschreven in België een Nederlandstalige kennisgeving van een boete verzonden. Inwoners van de faciliteitengemeenten kunnen op aanvraag een Franstalig exemplaar verkrijgen.

Indien de niet-betaling van wegentol plaatsvindt in een andere lidstaat van de EER door een voertuig ingeschreven in België, dan zal de Belgische rechtsonderhorige, volgens

⁹ Met name met betrekking tot het latere artikel 31, zesde lid, van het decreet van 3 juni 2022 ‘over elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer’, waarvan de uiteindelijk goedgekeurde versie identiek luidt aan de versie waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies heeft uitgebracht: “[d]e kennisgeving, bedoeld in het vierde lid, wordt, met het oog op de eerbiediging van de grondrechten, verstuurd in de taal van het kentekenbewijs van het voertuig, voor zover dat beschikbaar is, of in één van de officiële talen van de lidstaat van inschrijving van het voertuig.”

¹⁰ *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1254/1, 18-19.

de regels van de EETS-richtlijn, de kennisgeving ontvangen in de taal van het kentekenbewijs van het voertuig, voor zover dat beschikbaar is, of in één van de officiële talen van de lidstaat van inschrijving van het voertuig, zijnde Nederlands, Frans of Duits voor België.

Op de website van Viapass zijn momenteel tevens vertalingen beschikbaar voor de buitenlandse gebruikers in het Nederlands, Frans, Engels, Duits, Bulgaars, Pools, Roemeens en Litouws (<https://www.viapass.be/controle/>).”

Het is aangewezen om voor artikel 17 van het voorontwerp een vergelijkbare uitleg op te nemen in de memorie van toelichting, toegespitst op de kilometerheffing in plaats van de elektronische tolheffingssystemen.

Artikel 18

11. Het ontworpen artikel 3.18.0.0.1, § 4/1, vierde lid, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 vervangt in de tabel het begrip *dienstverlener* door de woorden *dienstaanbieder en de hoofddienstaanbieder*. Het voegwoord “en” wekt de indruk dat de houder van een voertuig zowel ten aanzien van de dienaarbieder als de hoofddienstaanbieder verplichtingen zal moeten naleven, terwijl hij slechts met één van hen een dienstverleningsovereenkomst moet sluiten.

De stellers van het voorontwerp doen er daarom goed aan om in de tekst van het voorontwerp na te gaan waar het voegwoord “en” eventueel moet worden vervangen door het voegwoord “of”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE