RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.344/VR
van 9 april 2015

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 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 92*bis*, § 1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen’

Op 30 maart 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen, verlengd tot acht werkdagen,[1] een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 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 92*bis*, § 1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 7 april 2015. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Jan SMETS, Luc DETROUX, Bernard BLERO en Koen MUYLLE, staatsraden, Marc RIGAUX en Marianne DONY, assessoren, en Colette GIGOT en Annemie GOOSSENS, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS en Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeurs.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 april 2015.

*

[1] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van vijf werkdagen verlengd wordt tot acht werkdagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat:

> "ingevolge de DBFMO-overeenkomst met dienstverlener Satellic, die instaat voor de registratie van de verreden kilometers, berekening van de verschuldigde heffing en inning en doorstorting van de verschuldigde tolgelden, (…) àlle gewestelijke regelgeving tot implementatie van de kilometerheffing uitvoerbaar [moet] zijn ten laatste op 1 juni 2015.
>
> Dit moet Satellic toelaten om in de loop van juni de laatste wijzigingen aan de software door te voeren en in juli te beginnen met het testen van de geprogrammeerde software. Indien op een latere datum dan 1 juni nog wijzigingen aan de software nodig zijn door wijzigingen aan het regelgevend kader, moeten de testen opnieuw gebeuren.
>
> Bij gebreke van het voldoen van deze verplichting, riskeren de gewesten niet alleen een grote contractuele schadevergoeding, maar riskeren we eveneens dat dienstverlener Satellic de opstartdatum van de kilometerheffing uitstelt. Aangezien het afzien van de heffing van het eurovignet minstens 9 maanden op voorhand genotificeerd moet worden aan de verdragsstaten van het eurovignetverdrag, riskeert het Vlaamse Gewest in dit scenario ook een budgettair hiaat ingevolge het feit dat de kilometerheffing nog niet geheven kan worden, terwijl het eurovignet niet langer geheven mag worden".

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[2], alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

VORMVEREISTEN

3. In het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, bezorgde dossier is geen spoor te vinden van de adviezen van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, de Mobiliteitsraad van Vlaanderen, de Vlaamse adviesraad voor Bestuurszaken en de Milieu- en Natuurraad, waarvan nochtans gewag wordt gemaakt in de notificatie van de beslissing van de Vlaamse Regering van 27 maart 2015. De stellers van het ontwerp dienen erop toe te zien dat deze vormvereisten effectief worden nageleefd.

[2] Aangezien het gaat om voorontwerp van decreet, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met hogere rechtsnormen verstaan.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

STREKKING VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

4. Het samenwerkingsakkoord van 27 maart 2015, tot instemming waarmee het voorontwerp van decreet strekt, houdt een wijziging in van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘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 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen’.

Naast bepaalde technische correcties, strekken de wijzigingen inzonderheid tot:

- het afschaffen van de forfaitaire heffing die verschuldigd is voor het gebruik van de weg gedurende een periode van vierentwintig uur ingeval de afgelegde kilometers niet geregistreerd worden (artikel 4, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014, vervangen bij artikel 2, 1°, van het samenwerkingsakkoord van 27 maart 2015);

- het herzien van de methodes voor de tariefzetting van de kilometerheffing als retributie (artikel 6 van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014) en als belasting (artikel 7 van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014), teneinde er inzonderheid variabelen aan toe te voegen die betrekking hebben op het tijdstip en de plaats van het weggebruik (artikelen 4 en 5 van het samenwerkingsakkoord van 27 maart 2015);

- het bieden van de mogelijkheid aan de gewesten om, vanaf de datum van inwerkingtreding van de kilometerheffing, een vermindering door te voeren van de jaarlijkse verkeersbelasting die verschuldigd is door vennootschappen, autonome overheidsbedrijven of verenigingen zonder winstoogmerk met leasingactiviteiten, overeenkomstig artikel 4, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten’ (nieuw artikel 9/1 van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014, ingevoegd bij artikel 7 van het samenwerkingsakkoord van 27 maart 2015).

BESTAANBAARHEID VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD MET HET EUROPESE RECHT

5. De afdeling Wetgeving heeft in haar advies 54.669/VR van 14 januari 2014 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waalse Gewest van 27 maart 2014 ‘portant assentiment à l’accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l’introduction du système de prélèvement kilométrique sur le territoire des trois Régions et à la constitution d’un partenariat interrégional de droit public Viapass sous forme d’une institution commune telle que visée à l’article 92*bis*, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles’ benadrukt dat de bepalingen van de eerste twee hoofdstukken van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 de kenmerken van een raamakkoord vertonen.

De afdeling Wetgeving concludeert daaruit het volgende:

“Les dispositions du chapitre II de l’accord de coopération se bornent donc à fixer un cadre commun, qui vise à permettre aux régions, agissant ensuite chacune séparément, de mettre en place de façon cohérente et efficace leurs systèmes de télépéage routier pour les véhicules d’une masse maximale autorisée de plus de 3,5 tonnes.

Ce n’est, dès lors, qu’au moment de l’adoption des décrets, ordonnances et arrêtés d’exécution précités, que la conformité des futurs systèmes régionaux de télépéage routier pourra être appréciée, tant au regard du droit européen que du respect des compétences de l’autorité fédérale.”[3]

Hoewel de verschillende gewestwetgevers nog geen concrete vorm gegeven hebben aan het tolheffingssysteem, kunnen wat betreft de vraag of het samenwerkingsakkoord in overeenstemming is met de voorschriften van 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’, reeds de volgende opmerkingen worden geformuleerd.

6. Artikel 7*nonies* van richtlijn 1999/62/EG bepaalt het volgende:

“Artikel 7*nonies*

1. Ten minste zes maanden voor de toepassing van een nieuwe tolregeling met gebruikmaking van een infrastructuurheffing, zenden de lidstaten de Commissie het volgende toe:

a) voor andere tolregelingen dan regelingen met betrekking tot concessietolgelden:

- de eenheidswaarden en andere noodzakelijke parameters die zij toepassen om de verschillende infrastructuurkostenelementen te berekenen, en

- duidelijke informatie over de voertuigen waarvoor de tolregeling geldt, de geografische omvang van het wegennet of gedeelte van het wegennet die voor elke kostenberekening in aanmerking is genomen, en het percentage van de beoogde terug te verdienen kosten;

b) voor tolregelingen met betrekking tot concessietolgelden:

- de concessieovereenkomsten of ingrijpende wijzigingen van die overeenkomsten,

- het referentiemodel waarop de concessieverlener de aankondiging betreffende de concessieovereenkomst als bedoeld in bijlage VII B van Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (...) heeft gebaseerd; dit referentiemodel bevat de in het kader van de concessie geraamde kosten als bepaald in artikel 7*ter*, lid 1, het geraamde verkeersvolume per type voertuig, de geplande toltarieven en de geografische omvang van het net dat door de concessieovereenkomst wordt bestreken.

2. Binnen zes maanden na ontvangst van de overeenkomstig lid 1 verstrekte informatie brengt de Commissie een advies uit waarin zij oordeelt of aan de verplichtingen van artikel 7*sexies* is voldaan. De adviezen van de Commissie worden ter kennis gebracht van het in artikel 9*quater* bedoelde comité.

[3] *Parl.St.* W.Parl. 2013-14, nr. 977/1, 61.

3. Vóór de toepassing van een nieuwe tolregeling met gebruikmaking van een externekostenheffing, zenden de lidstaten de Commissie het volgende toe:

a) nauwkeurige informatie over de trajecten waarop de externekostenheffing zal worden toegepast en een beschrijving van de voertuigklassen, soorten wegen en de exacte tijdsperioden op basis waarvan de externekostenheffing zal worden gevarieerd;

b) de geplande gewogen gemiddelde externekostenheffing en de beoogde totale inkomsten;

c) indien van toepassing, de naam van de instantie die is aangewezen overeenkomstig artikel 7*quater*, lid 4, om de hoogte van de heffing vast te stellen, en van haar vertegenwoordiger;

d) de parameters, data en informatie die noodzakelijk zijn om aan te tonen hoe de berekeningsmethode van bijlage III*bis* zal worden toegepast.

4. De Commissie besluit of al dan niet aan de verplichtingen van de artikelen 7*ter*, 7*quater* of, 7*undecies*, dan wel artikel 9, lid 2, is voldaan, en wel uiterlijk:

a) zes maanden na indiening van het in lid 3 bedoelde dossier, of

b) indien van toepassing, drie bijkomende maanden na ontvangst van in lid 3 bedoelde aanvullende informatie op verzoek van de Commissie.

De lidstaat past de voorgestelde externekostenheffing conform het besluit aan. Het besluit van de Commissie wordt ter kennis gebracht van het in artikel 9*quater* bedoelde comité, van het Europees Parlement en van de Raad."

Gelet op de herziening van de formule voor de tarificatie van de kilometerheffing en op de afschaffing van de forfaitaire heffing die geldt voor een gebruik van de weg gedurende vierentwintig uur zoals die voortvloeien uit het samenwerkingsakkoord van 27 maart 2015, moet worden nagegaan of de toekomstige gewestelijke regelgeving met betrekking tot het elektronische tolheffingssysteem in overeenstemming blijft met de informatie op grond waarvan de Europese Commissie, overeenkomstig het voornoemde artikel *7nonies*, lid 2, van richtlijn 1999/62/EG, op 28 mei 2014 een advies uitgebracht heeft.

Is dat niet het geval of bestaat daaromtrent twijfel, dan moet vóór de datum van inwerkingtreding van de regeling een nieuwe adviesaanvraagprocedure worden doorlopen.

7. De afschaffing van de forfaitaire heffing voor het gebruik van de betreffende wegeninfrastructuur gedurende een periode van vierentwintig uur, die doorgevoerd wordt bij artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 27 maart 2015, zal tot gevolg hebben dat in situaties die aanleiding zouden hebben gegeven tot het innen van deze forfaitaire heffing, in de toekomst een administratieve geldboete opgelegd zal worden die in voorkomend geval hoger zal zijn dan een gewone retributie.

De aandacht van de steller van het ontwerp wordt erop gevestigd dat hij bijgevolg, gelet op de artikelen 7, lid 3,[4] en 7*undecies*, lid 2,[5] van richtlijn 1999/62/EG, verplicht is ervoor te

[4] Deze bepaling luidt:

"3. De tolgelden en gebruiksrechten maken geen onderscheid, direct of indirect, op grond van de nationaliteit van de vervoersonderneming, de lidstaat of het derde land waar de vervoersonderneming gevestigd is of waar het voertuig geregistreerd is, of op grond van de herkomst of bestemming van het vervoer".

zorgen dat het toekomstige elektronische tolheffingssysteem in de praktijk voldoende toegankelijk is voor de buitenlandse gebruikers.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

8. Het nieuwe artikel 5, 10°, van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 (artikel 3, 3°, van het samenwerkingsakkoord van 27 maart 2015), bepaalt het volgende:

> "10° elk gewest is, onverminderd de in dit akkoord overeengekomen wederzijdse rechtshulp, bevoegd voor de handhaving van de kilometerheffing op zijn grondgebied. Als evenwel voor een bepaald voertuig al een overtreding werd vastgesteld ingevolge de regelgeving van een gewest, wordt in geen enkel gewest een administratieve geldboete opgelegd voor overtredingen begaan met hetzelfde voertuig gedurende een in de wetgeving van de gewesten te bepalen ononderbroken tijdvak dat aanvangt vanaf [de] vaststelling van eerstgenoemde overtreding, voor zover voor deze overtreding een administratieve boete wordt opgelegd. Dit tijdvak dient voor alle gewesten identiek te zijn."

Het nieuwe artikel 13, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 (artikel 10 van het samenwerkingsakkoord van 27 maart 2015), bepaalt tevens het volgende:

> "In de gevallen waarin door een gewest een administratieve geldboete wordt opgelegd, komt de opbrengst van de administratieve boete toe aan het gewest dat de boete heeft opgelegd. Overeenkomstig artikel 5, 10°, kan geen enkel gewest voor dezelfde tijdspanne nog een bijkomende administratieve geldboete opleggen voor een overtreding met hetzelfde voertuig."

Aangezien de tijdspanne waarvan in die twee bepalingen gewag wordt gemaakt, voor de drie gewesten identiek moet zijn, dient ze in het samenwerkingsakkoord zelf te worden vastgesteld.

9. Dezelfde opmerking geldt voor de correctiefactor die de eventuele onnauwkeurige registratie van de afgelegde kilometers compenseert. In het nieuwe artikel 6, § 2, eerste lid, tweede onderdeel, 2°, (en impliciet het nieuwe artikel 7, § 2, eerste lid, tweede onderdeel, 2°) van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 (artikelen 4 en 5 van het samenwerkingsakkoord van 27 maart 2015) wordt de vaststelling van die factor immers overgelaten aan de gewesten, terwijl in de oorspronkelijke tekst van die bepalingen de waarde ervan op eenvormige wijze wordt vastgelegd voor de drie gewesten.

---

[5] Deze bepaling luidt:

"2. De regelingen voor de inning van de tolgelden en de gebruiksrechten mogen niet-reguliere gebruikers van het wegennet niet op ongerechtvaardigde wijze financieel of anderszins benadelen. Met name wanneer een lidstaat de tolgelden of gebruiksrechten uitsluitend int door middel van een systeem dat het gebruik van apparatuur aan boord van voertuigen vergt, zorgt hij er voor dat geschikte apparaten, die voldoen aan de eisen van Richtlijn 2004/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer in de Gemeenschap (…), door alle gebruikers kunnen worden verkregen volgens redelijke administratieve en economische regelingen".

Om die correctiefactor eenvoudiger te kunnen aanpassen aan de technische ontwikkelingen, kan echter worden overwogen te bepalen dat deze vastgelegd of gewijzigd wordt bij een uitvoerend samenwerkingsakkoord in de zin van artikel 92*bis*, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Marnix VAN DAMME