



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.410/3
van 7 mei 2015

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest 'tot
wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van
13 december 2013, wat betreft de invoering van de
kilometerheffing en de stopzetting van de heffing van
het eurovignet'

Op 13 april 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, wat betreft de invoering van de kilometerheffing en de stopzetting van de heffing van het eurovignet’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 5 mei 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 mei 2015.

*

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.²

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest vormt een onderdeel van een gezamenlijk wetgevend project van het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, met het oog op de gelijktijdige invoering in de onderscheiden gewesten van een kilometerheffing als belasting voor het gebruik van het niet-geconcedeerde wegennet en, wat het Waalse Gewest betreft, de invoering van een kilometerheffing als retributie voor het gebruik van het geconcedeerde wegennet.

Met het voorliggende ontwerp wordt beoogd uitvoering te geven aan 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 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen’, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 24 april 2015. Uit artikel 3, § 1, van dat samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 volgt dat het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, elk wat hem betreft, bij decreet respectievelijk ordonnantie een kilometerheffing invoeren waarvan, met uitzondering van de reeds bestaande concessietolgelden, de verschuldigdheid gelijktijdig en ten vroegste ingaat op 1 januari 2016.³ De regels waaraan die kilometerheffing dient te beantwoorden, zijn in het samenwerkingsakkoord bepaald.

Het voorliggende ontwerp regelt de invoering, ten vroegste met ingang van 1 januari 2016, van de kilometerheffing in het Vlaamse Gewest voor voertuigen bedoeld of gebruikt voor vrachtvervoer met een maximaal toegelaten massa hoger dan 3,5 ton. Daartoe worden een hele reeks aanpassingen doorgevoerd aan de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 (hierna: Vlaamse Codex Fiscaliteit) (hoofdstuk 2, afdeling 2, van het ontwerp) en wordt de organieke omkadering van de kilometerheffing bepaald (hoofdstuk 2, afdeling 1, van het ontwerp).

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

² Gelet op de hem toegemeten tijd en de tal van andere, aan termijnen gebonden adviesaanvragen die dienden te worden behandeld, heeft de Raad van State geen diepgaand onderzoek over het ontwerp kunnen verrichten. Uit de vaststelling dat over een bepaling in dit advies niets wordt opgemerkt, mag niet zonder meer worden afgeleid dat er niets over opgemerkt kan worden en, indien er over een bepaling iets wordt opgemerkt, dat er niets meer over op te merken valt.

³ De gemachtigde heeft laten weten dat de invoering van de kilometerheffing gepland is voor 1 april 2016.

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN

3. Het samenwerkingsakkoord van 24 april 2015 ‘tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels 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’ dient nog de instemming te krijgen van de verschillende gewestwetgevers. Volgens zijn artikel 11 treedt het in werking “op de dag van publicatie in het Belgisch Staatsblad van de laatste goedkeurende akte uitgaande van de contracterende partijen”. Er zal derhalve voor dienen te worden gewaakt dat het aan te nemen decreet geen uitwerking krijgt alvorens het wijzigende samenwerkingsakkoord in werking is getreden.⁴

4. Voor het geven van dit advies is uitgegaan van de tekst van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 24 april 2015.

VORMVEREISTEN

5. Artikel 7*nonies* 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’ bepaalt het volgende:

“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

⁴ Volgens artikel 43 van het ontwerp treedt het aan te nemen decreet in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum en ten vroegste op 1 januari 2016.

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 7sexies is voldaan. De adviezen van de Commissie worden ter kennis gebracht van het in artikel 9quater bedoelde comité.

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 7quater, 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 IIb zal worden toegepast.

4. De Commissie besluit of al dan niet aan de verplichtingen van de artikelen 7ter, 7quater of, 7undecies, 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 9quater bedoelde comité, van het Europees Parlement en van de Raad.”

Gelet op de ontworpen bepalingen zullen de stellers ervan moeten 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.

BEVOEGDHEID

6. Luidens het eerste lid van artikel 10 van het ontwerp worden de bevoegde personeelsleden van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en het Waalse Gewest gemachtigd om, namens en voor rekening van het Vlaamse Gewest, om betaling te verzoeken van de *kilometerheffing, boeten en toebehoren*, en die sommen of bedragen te ontvangen, naar aanleiding van een wegcontrole op het grondgebied van hun gewest, met betrekking tot de aan hun gewest verschuldigde kilometerheffing, boeten en toebehoren. Luidens het tweede lid van

hetzelfde artikel worden de ontvangen sommen en bedragen waarvoor, overeenkomstig het eerste lid, machtiging is verleend, onverwijld aan het Vlaamse Gewest doorgestort.

Bij dit artikel verstrekte de gemachtigde de volgende toelichting:

“Er is een gelijkaardige bepaling opgenomen in het Waalse decreet en in de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.”

En:

“Het is inderdaad de bedoeling dat Vlaamse bevoegde personeelsleden in geval van controle op de weg de openstaande boetes van het Waalse en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zullen innen. Dit werd ook geëxpliciteerd in het nieuwe, op handen zijnde samenwerkingsakkoord tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 en wordt best ook nog geëxpliciteerd in voorliggend decreet, bijvoorbeeld door toevoeging van een tweede paragraaf aan artikel 10.”

6.1. Het bepaalde in artikel 10 van het ontwerp sluit aan bij artikel 11, § 2, van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014, zoals het thans luidt:

“De Partijen verlenen elkaar spontaan bijstand voor de invordering van de kilometerheffing en de administratieve geldboeten die in voorkomend geval van toepassing zijn.

(...).”

Nadat de wijziging bij het samenwerkingsakkoord van 24 april 2015 in werking zal zijn getreden, zal artikel 11, § 2, evenwel als volgt luiden:

“De Partijen verlenen elkaar spontaan bijstand voor de inning van de administratieve geldboetes.

Wanneer bij de controle op de weg van een voertuig blijkt dat er in hoofde van de houder van het gecontroleerde voertuig niet-betaalde administratieve geldboetes bestaan voor een of meerdere gewesten, dan mag de bevoegde handhavingsautoriteit al deze openstaande administratieve geldboetes innen. Het bedrag van de administratieve geldboetes die betrekking hebben op overtredingen gepleegd in een ander gewest, wordt onverwijld en integraal doorgestort aan dat gewest.”

Er moet worden vastgesteld dat de nieuwe tekst alleen betrekking heeft op de inning van de administratieve geldboeten, terwijl de thans nog geldende tekst ook slaat op bijstand voor de invordering van de kilometerheffing.

6.2. De artikelen 5, 39 en 134 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 2 en 19, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en met de artikelen 2, § 1, en 7 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’, hebben een exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling tot stand gebracht. Een zodanig stelsel veronderstelt dat het onderwerp van iedere regeling die een gewestwetgever uitvaardigt, moet kunnen worden gelokaliseerd

binnen het gebied waarvoor hij bevoegd is, zodat iedere concrete verhouding of situatie slechts door één enkele wetgever wordt geregeld.⁵

Bovendien dient de autonomie van de verschillende gewesten te worden gerespecteerd. Die autonomie zou worden miskend als ambtenaren die vallen onder de bevoegdheid van het ene gewest, door een ander gewest belast zouden worden met taken.

6.3.1. Uit artikel 10, eerste lid, van ontwerp blijkt dat, in zoverre ambtenaren van de andere gewesten bij de toepassing van de ontworpen regeling betrokken worden, zij daartoe niet verplicht worden.⁶ In dit opzicht houdt het ontwerp geen miskennen in van de autonomie van de andere gewesten.

6.3.2. Dat is echter wel het geval voor artikel 10, tweede lid, van het ontwerp, waarbij de andere gewesten worden verplicht tot het onverwijld doorstorten van de ontvangen sommen en bedragen.

In zoverre de verplichting tot het onverwijld doorstorten betrekking heeft op de geïnde administratieve geldboeten, is die bepaling overbodig, vermits die verplichting reeds voortvloeit uit artikel 11, § 2, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 24 april 2015.

In zoverre de verplichting echter een ruimere draagwijdte heeft, is de ontworpen bepaling niet in overeenstemming met het autonomiebeginsel.

6.3.3. De regeling in het ontwerp doet bovendien afbreuk aan de territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest. Dit euvel kan evenwel worden verholpen indien elk gewest voor zijn ambtenaren een bepaling opneemt dat ze op het eigen grondgebied om de administratieve boeten van andere gewesten kunnen verzoeken, en dat de bedoelde sommen kunnen worden geïnd en doorgestort.⁷

7. In het ontworpen artikel 2.4.4.0.4 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit (artikel 20 van het ontwerp) wordt bepaald dat op de kilometerheffing geen opcentiemen mogen worden geheven.

Noch uit die bepaling, noch uit de artikelsgewijze toelichting erbij blijkt welke de adressaten van dat voorschrift zijn. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat “enkel het gewest of desgevallend de concessiehouder de vergoeding kunnen opleggen voor het gebruik van

⁵ Zie bijv.: GwH 2 maart 2011, nr. 33/2011, B.5; GwH 14 juni 2012, nr. 76/2012, B.6.

⁶ Uit artikel 11, § 2, van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 volgt wel een verplichting om inningsbijstand te verlenen, maar alle gewesten hebben daarmee ingestemd.

⁷ In het voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest ‘instaurant un prélèvement kilométrique à charge des poids lourds pour l’utilisation des routes’, waarover de Raad van State op 27 april 2015 advies 57.340/4 heeft gegeven, is daartoe de volgende bepaling opgenomen: “*Chapitre XI. Assistance à une autre région. Article 29. L’administration peut recouvrer les montants dus à une autre région en matière d’amendes administratives concernant le prélèvement kilométrique, détenir ces montants à titre de consignation, et transférer ces montants à la région à laquelle ils reviennent.*”

de heffingsplichtige wegen, inclusief de gemeentewegen die eventueel in de toekomst in concessie gegeven zullen worden”. En de gemachtigde deelde nog volgende informatie mee:

“De rechtsadressaten van het verbod op het heffen van opcentiemen zijn de provincies, de agglomeraties en de gemeenten.

In overeenstemming met artikel 1^{ter} van de Bijzondere Financieringswet moet de gewestelijke regelgever bij de uitoefening van de fiscale bevoegdheden het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid respecteren, alsmede de principes bewaken van onder meer vermijding van dubbele belasting en het vrije verkeer van goederen. Om dit te realiseren moet de invoering van tolgelden noodzakelijk gepaard gaan met een bovenlokale coördinatie. Het verbod tot het heffen van opcentiemen op de kilometerheffing (als belasting) is noodzakelijk om de kostprijs van het gebruik van de weg binnen redelijke perken te houden, opdat er effectief sprake zou zijn van een ‘eerlijke vergoeding’ voor het gebruik van de weg. De Europese Commissie heeft in haar advies van 28 mei 2014 betreffende de genotificeerde kilometerheffing aangegeven dat gefragmenteerde of, erger nog, cumulatieve regelingen onvoldoende transparant zijn en wellicht marktverstoring. Om deze redenen wordt voorzien dat enkel het gewest of desgevallend de concessiehouder een vergoeding kan opleggen voor het gebruik van de heffingsplichtige wegen, inclusief de gemeentewegen die eventueel in de toekomst in concessie gegeven zullen worden.

Wat de belastingen betreft, geeft de decreetgever met deze bepaling uitvoering aan artikel 170, § 3, en 170, § 4, van de Grondwet volgens dewelke bij wet uitzonderingen kunnen bepaald worden op de belastingbevoegdheid van de provincies, de agglomeraties, de federatie van gemeenten en de gemeentes. Aangezien deze grondwetsbepalingen dateren van voor de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (1 oktober 1980), is de decreetgever van oordeel dat, gelet op artikel 19, § 1, tweede lid van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de verwijzing naar ‘de wet’ in artikel 170, § 3 en § 4 van de Grondwet alleen die aangelegenheid heeft willen uitsluiten uit de bevoegdheid van de uitvoerende macht, zonder dat het de gewesten verbiedt om beperkingen op te leggen in de uitoefening van de eigen bevoegdheid.”

Een vergelijkbare redenering ter onderbouwing van de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest om de belastingbevoegdheid van de ondergeschikte besturen te moduleren, werd recent door de Raad van State onderzocht. Er wordt dan ook naar dat advies 56.701/VR/3 van 12 november 2014 verwezen,⁸ waarvan het besluit luidde dat enkel op grond van impliciete bevoegdheden dergelijke regelingen kunnen worden aangenomen. Voor zover de ontworpen bepaling betrekking heeft op de ondergeschikte besturen, zal bijgevolg in het licht van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in de memorie van toelichting verantwoord moeten worden dat is voldaan aan de voorwaarden die het Grondwettelijk Hof stelt om beroep te kunnen doen op de impliciete bevoegdheden. Het zal aan het Grondwettelijk Hof toekomen om in voorkomend geval te oordelen of aan die voorwaarden is voldaan.

⁸ Adv.RvS nr. 56.701/VR/3 van 12 november 2014 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 19 december 2014 ‘houdende diverse fiscale bepalingen’, *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 174/1, 29-35.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

8. Met het opschrift van het ontwerp wordt de indruk gewekt dat het enkel om bepalingen tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit gaat. Dat is evenwel niet het geval vermits de artikelen 2 tot 10 van het ontwerp autonome bepalingen zijn. Het opschrift zal derhalve zo moeten worden aangepast dat het beter aansluit bij de inhoud van de ontworpen regeling.

Artikel 3

9. Artikel 3 van het ontwerp bepaalt het volgende:

“De opbrengst van de kilometerheffing, vermeld in artikel 2.4.1.0.1 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, wordt aangewend met inachtneming van artikel 9, lid 2, van de 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 voertuigen.”

Een dergelijke verwijzing kan niet geacht worden op geldige wijze te voorzien in de omzetting van artikel 9, lid 2, van richtlijn 1999/62/EG. Die verwijzing is dermate algemeen dat zelfs betwijfeld kan worden of ze enige normatieve betekenis heeft.

Bijgevolg dient het dispositief van het ontwerp aldus aangevuld te worden dat daarin de wettelijke bepalingen worden opgenomen die nodig zijn om te zorgen voor de tenuitvoerlegging van artikel 9, lid 2, van richtlijn 1999/62/EG, ofwel dient artikel 3 van het ontwerp te worden weggelaten en moet de memorie van toelichting worden aangevuld met een beschrijving van de overige maatregelen waarmee de stellers van het ontwerp ervoor willen zorgen dat die bepaling van de richtlijn wordt omgezet.

Artikel 4

10. De gemachtigde heeft bevestigd dat de verwijzing in artikel 4, eerste lid, van het ontwerp naar artikel 1.1.0.0.3/1 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit foutief is. In plaats daarvan dient te worden verwezen naar artikel 1.1.0.0.2, eerste lid, van de Codex.

Artikel 5

11. Het is niet duidelijk waarom in artikel 5, § 2, eerste lid, van het ontwerp de regeling voor in het buitenland gevestigde dienstverleners wordt beperkt tot dienstverleners die in

een andere lidstaat van de Europese Unie zijn geregistreerd. Er zal moeten worden onderzocht of de regeling niet moet worden verruimd tot de Europese Economische Ruimte (EER).⁹

Artikel 6

12. Artikel 6, § 2, eerste lid, van het ontwerp bepaalt welke diensten die de dienstverlener aan de houder van het voertuig verstrekt, de dienstverleningsovereenkomst minimaal dient te omvatten. Bij de diensten vermeld in 4° (verzending aan het Vlaamse Gewest van de dagelijkse aangifte) en 5° (storting aan het Vlaamse Gewest van de kilometerheffing verschuldigd door de houder van het voertuig) zou men zich kunnen afvragen of het wel gaat om diensten van de dienstverlener aan de houder van het voertuig. De gemachtigde verduidelijkt dit echter als volgt:

“Het feit dat de dienstverlener alle verplichtingen jegens de tolheffende instantie verzekert voor de belastingplichtige kan ook worden beschouwd als een dienst ten gunste van de belastingplichtige houder van het voertuig. De kilometerheffing is uiteindelijk steeds verschuldigd aan de tolheffende instantie. Teneinde de belastingplichtige voldoende zekerheid te bieden dat zijn betaling in handen van de dienstverlener bevrijdend is, dient een duidelijke verplichting van de dienstverlener voor te liggen om de door de belastingplichtige of belastingschuldige betaalde bedragen door te storten, alsook de nodige gegevens ter verificatie van deze betaling aan te geven aan de tolheffende instantie. Zo zal de tolheffende instantie kunnen vaststellen of de betreffende belastingplichtige zijn belasting correct heeft voldaan. In dat opzicht kan het verzekeren van deze formaliteiten worden beschouwd als een (verzekerde) dienst jegens de houder van het voertuig.”

Met die zienswijze kan worden ingestemd.

13. Bij artikel 6, § 2, eerste lid, 6°, b), van het ontwerp is om toelichting verzocht. Meer bepaald is gevraagd of die bepaling impliceert dat voor 1° tot 5° – dus met inbegrip van 4° en 5° – door de dienstverlener een kost kan worden aangerekend aan de houder van het voertuig. De gemachtigde antwoordde:

“Neen, alle kosten van de dienstverlener (zowel aan de tolheffende instanties als aan de weggebruiker) voor het verlenen van de diensten die gevat worden onder de DBFMO-overeenkomst worden in diezelfde overeenkomst vergoed aan de hand van een beschikbaarheidsvergoeding. De dienstverlener kan deze kosten dus niet aan de houder van het voertuig factureren. Punt 6° heeft louter betrekking op eventuele, optionele aanvullende diensten die in het dienstverleningscontract tussen de dienstverlener en de houder van het voertuig kunnen worden opgenomen en die buiten de scope van de kilometerheffing vallen. Zo valt bijvoorbeeld te denken aan *track & trace* diensten en personeels- en werktijdenregistratie. (Dit is Europeesrechtelijk perfect mogelijk ingevolge artikel 2, § 4 van de interoperabiliteitsrichtlijn 2004/52/EG van 29 april 2004.)”

⁹ Zowel richtlijn 1999/62/EG als 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’ zijn immers voor de EER van toepassing.

Op dit punt wordt het ontwerp het best aangevuld. Zoals ze is geredigeerd, bevat de betrokken bepaling immers geen beperking van de kosten waarvoor de dienstverlener kan factureren.

Artikel 10

14. Gelet op opmerking 6.3.2, zal artikel 10 moeten worden geherformuleerd, vermits erin geen melding mag worden gemaakt van de kilometerheffing. De gemachtigde is het hiermee eens.

Artikel 11

15. In overeenstemming met artikel 2, d), van richtlijn 1999/62/EG en artikel 1, 18°, van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 dienen in de definitie van “voertuig” (artikel 11, 5°, van het ontwerp – ontworpen artikel 1.1.0.0.2, vijfde lid, 6°, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit) de woorden “de maximaal toegelaten massa” vervangen te worden door de woorden “het maximaal toegestane totaalgewicht”.

Artikel 15

16. Wie als houder van het voertuig en dus als belastingplichtige te beschouwen is, wordt bepaald in het ontworpen artikel 2.4.2.0.1, § 1, eerste lid, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit. Terwijl in artikel 4, § 3, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014, zoals vervangen bij het samenwerkingsakkoord van 24 april 2015, echter drie mogelijkheden zijn opgenomen, worden in de ontworpen bepaling slechts de eerste twee mogelijkheden vermeld. Op dit punt zal het ontwerp in overeenstemming worden gebracht met dat samenwerkingsakkoord.

17. Terwijl in het ontworpen artikel 2.4.2.0.1, § 2, eerste lid, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit de arbeidsovereenkomst wordt uitgezonderd, is dit niet zo in artikel 4, § 3, vijfde lid, van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014, zoals vervangen bij het samenwerkingsakkoord van 24 april 2015. Conform het samenwerkingsakkoord zullen de woorden “, met uitzondering van de arbeidsovereenkomst,” geschrapt moeten worden in de ontworpen bepaling.

Artikel 18

18. In het ontworpen artikel 2.4.4.0.2 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit wordt het tarief van de kilometerheffing bepaald. Eén van de elementen van de formule voor de berekening van het tarief is het wegtype (W). Voor de wegen die onder één van de wegtypes vermeld in de tabel opgenomen in 3° van het eerste lid van het ontworpen artikel 2.4.4.0.2 vallen, is de heffing verschuldigd, terwijl voor de andere wegtypes geen heffing verschuldigd is (vermits in dat geval voor element F de factor nul is). De verschillende wegtypes opgenomen in de tabel in 3° kunnen

ook van belang zijn voor de differentiatie in functie van het wegtype (element A van de formule, dat volgens de ontworpen bepaling nul is voor alle wegtypes, zodat er nog niet wordt gedifferentieerd).

De bijlage van het ontwerp (ontworpen bijlage 2 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit) bevat een limitatieve opsomming van de wegen die onder één van de wegtypes vermeld in de tabel opgenomen in 3° van het eerste lid van het ontworpen artikel vallen. In het tweede lid van dat artikel wordt de Vlaamse Regering ertoe gemachtigd om de wegenlijst opgenomen in (de ontworpen) bijlage 2 aan te passen. Op de vraag of de uitvoerende macht daarmee geen essentieel element van de belasting kan bepalen, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De differentiatie van het tarief naargelang het wegtype in de tabel in artikel 18 (ontworpen art. 2.4.4.0.2, eerste lid, 3°, VCF) maakt geen deel uit van de belastbare materie. De belastbare materie omvat immers alle niet-geconcedeerde wegen. De hier bedoelde differentiatie houdt enkel verband met het bepalen van de hoogte van het betrokken tarief op voormelde niet-geconcedeerde weg en dat, al naargelang van het wegtype. *A fortiori* maakt de toewijzing van de individuele wegen aan de categorieën in voornoemde tabel geen essentieel element uit van de belasting.”

Uit het legaliteitsbeginsel inzake belastingen, neergelegd in de artikelen 170, § 2, en 172, tweede lid, van de Grondwet, vloeit voort dat de decreetgever zelf alle wezenlijke elementen dient vast te stellen aan de hand waarvan de belastingschuld van de belastingplichtigen kan worden bepaald. Uit de voormelde grondwetsbepalingen kan immers worden afgeleid dat geen enkele belasting kan worden geheven en dat geen enkele vrijstelling van belasting kan worden verleend zonder instemming van de belastingplichtigen, uitgedrukt door hun vertegenwoordigers. Daaruit volgt dat de fiscale aangelegenheid een bevoegdheid is die door de Grondwet aan het decreet wordt voorbehouden en dat elke delegatie die betrekking heeft op het bepalen van een van de essentiële elementen van de belasting in beginsel ongrondwettig is. Tot de essentiële elementen van de belasting behoren de aanwijzing van de belastingplichtigen, de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de eventuele belastingvrijstellingen.¹⁰

De voormelde grondwetsbepalingen gaan evenwel niet zover dat ze de wetgever ertoe zouden verplichten elk aspect van een belasting of van een vrijstelling zelf te regelen. Een aan een andere overheid verleende bevoegdheid is niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de decreetgever zijn vastgesteld.¹¹

De in de ontworpen bepaling vervatte delegatie aan de Vlaamse Regering brengt mee dat de uitvoerende macht kan beslissen een bepaalde weg in de tabel op te nemen (bijvoorbeeld een gemeenteweg) of te schrappen. Bovendien kan ze het wegtype bepalen. De eerste bevoegdheid brengt het al of niet verschuldigd zijn van de kilometerheffing bij het gebruiken van de betrokken weg mee en beïnvloedt aldus de belastingschuld van de belastingplichtigen. De tweede bevoegdheid zal pas een effect voor de belastingschuld hebben,

¹⁰ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bijv. GwH 16 juni 2011, nr. 103/2011, B.5.1 en B.5.3.

¹¹ *Ibidem*, B.5.2.

indien met een later wijzigend decreet aan het element A in de tabel in het ontworpen artikel 2.4.4.0.2, eerste lid, 3°, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit per wegtype een verschillende wegingscoëfficiënt wordt toegekend (in de ontworpen bepaling is het element A voor de drie vermelde wegtypes telkens gelijk aan nul, zodat dit nu nog geen rol kan spelen).

Met de zienswijze van de gemachtigde kan derhalve niet worden ingestemd. De delegatie aan de Vlaamse Regering is in strijd met het legaliteitsbeginsel in belastingaangelegenheden, zodat ervan dient te worden afgezien. Bij gebrek aan duidelijke en welomschreven criteria in de ontworpen regeling om te bepalen voor welke wegen de kilometerheffing verschuldigd is, zal het aan de decreetgever toekomen om bijlage 2 bij de Vlaamse Codex Fiscaliteit zo nodig zelf aan te passen.

Artikel 26

19. In het ontworpen artikel 3.3.1.0.11, § 1, eerste lid, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit wordt foutief naar artikel 1.1.0.0.2, vijfde lid, 10°, van de Codex verwezen, dat immers niet bestaat. Er zou in plaats daarvan naar 6° van artikel 1.1.0.0.2, vijfde lid, moeten worden verwezen, zoals de gemachtigde heeft beaamd.

Artikel 27

20. In het ontworpen eerste lid van artikel 3.3.1.0.13, § 2, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit wordt bepaald dat de houder van het voertuig voorafgaand aan het gebruik van elke weg ervoor dient te zorgen dat het voertuig is uitgerust met de ter beschikking gestelde elektronische registratievoorziening. In het tweede lid van diezelfde bepaling wordt bepaald dat, indien de bestuurder niet de houder van het voertuig is, op hem dezelfde verplichting rust.

Op de vraag op grond van welke bepaling uit het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 deze verplichting kan worden uitgebreid tot de bestuurder, antwoordde de gemachtigde:

“Uit een samenlezing van artikel 5, 7° en artikel 4, §4, eerste lid, *sub c*, van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 volgt dat een bestuurder als belastingplichtige houder van het voertuig in de bepaalde hypothesen aanleiding kan geven tot schorsing van het dienstverleningscontract.”

Artikel 4, § 2, van het samenwerkingsakkoord maakt echter geen melding van de bestuurder, zodat er geen overeenstemming lijkt te zijn met het samenwerkingsakkoord. Het ontwerp lijkt op dit punt niet te sporen met het samenwerkingsakkoord. Indien het om een aanvulling bij het samenwerkingsakkoord gaat,¹² kan die worden aanvaard. Indien evenwel wordt afgeweken van het samenwerkingsakkoord, zullen de ontworpen bepalingen moeten worden afgestemd op het samenwerkingsakkoord.

¹² Vergelijk met het ontworpen artikel 3.3.1.0.13, § 3, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit, dat als een aanvulling te beschouwen is.

21. Aan de gemachtigde is de vraag gesteld of de verplichtingen bedoeld in het ontworpen artikel 3.3.1.0.13, § 4, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit niet op de houder van het voertuig in plaats van op de bestuurder moeten rusten. Het antwoord luidt:

“Uit een samenlezing van artikel 5, 7° en artikel 4, § 4, eerste lid, sub c, van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 volgt dat een bestuurder als belastingplichtige houder van het voertuig in de bepaalde hypothesen aanleiding kan geven tot schorsing van het dienstverleningscontract.

Bovendien kan alleen de bestuurder te allen tijde (de display op) de registratievoorziening in zijn voertuig in het oog houden. Het zou onlogisch zijn deze verplichting alleen op te leggen aan de houder van het voertuig in gevallen waarin die laatste het voertuig niet zelf bestuurt.”

Die toelichting klinkt wel logisch, maar vindt geen steun in het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014. Het ontwerp zal op dit punt dus in lijn met het samenwerkingsakkoord moeten worden gebracht.

Artikel 29

22. Op de vraag welke aanvullende belasting in het ontworpen artikel 3.3.3.0.1, § 2, tweede lid, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit wordt bedoeld, antwoordde de gemachtigde dat het om een materiële vergissing gaat en dat de zinsnede “of de aanvullende belasting” moet worden geschrapt.

Daarmee kan worden ingestemd.

Artikel 37

23. In het ontworpen artikel 3.18.0.0.1, § 4, vierde lid, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit komt de vermelding “[a]ls een administratieve [geld]boete (...) volgens de regelgeving van een ander gewest verschuldigd is” voor. Wat daarmee precies wordt bedoeld, lichtte de gemachtigde als volgt toe:

“Zodra een gewest (...) een administratieve geldboete oplegt, zal dit onmiddellijk kenbaar zijn voor de bevoegde ambtenaren van de andere gewesten. Deze informatie zal binnen de minuut geactualiseerd worden. Ook de informatie of een boete al dan niet betaald is, zal realtime beschikbaar zijn, zelfs voor de controleurs op de weg.”

Erop gewezen dat in het voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest¹³ in dit verband gewag wordt gemaakt van “opgelegd zijn” en niet van “verschuldigd zijn”, reageerde de gemachtigde als volgt:

¹³ Voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘tot invoering van een kilometerheffing in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor zware voertuigen bedoeld of gebruikt voor het vervoer van goederen over de weg, ter vervanging van het Eurovignet’, waarover de Raad van State eveneens om advies is verzocht (rolnummer 57.429/2).

“De noties ‘verschuldigd zijn’ en ‘opgelegd zijn’ vallen inderdaad niet geheel samen. We zullen naar analogie van de Brusselse tekst de woorden ‘verschuldigd zijn’ vervangen door de woorden ‘opgelegd zijn’.”

Onderlinge afstemming lijkt inderdaad wenselijk.

Artikelen 40 en 41

24. De artikelen 40 en 41 van het ontwerp hebben geen normatieve draagwijdte, aangezien ze er slecht toe strekken de concordantietabellen bij de Vlaamse Codex Fiscaliteit aan te passen. Over die artikelen wordt derhalve geen advies gegeven.

Bijlage

25. De bijlage bij het ontwerp vormt bijlage 2 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit en bevat de indeling van wegen volgens wegentype. Bij die opsomming van de wegen die onder het ontworpen artikel 2.4.4.0.2, 3°, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit vallen, zijn ook trajecten opgenomen die niet behoren tot het grondgebied van het Vlaamse Gewest. Zo wordt bijvoorbeeld de autosnelweg “A25 E25 Maastricht (NL)-Luik” vermeld en komt bij de “overige gewestwegen” de vermelding “N29 Charleroi - Gembloux - Jodoigne - Tienen - Diest - Beringen” voor.

Het verdient aanbeveling om op nauwkeurigere wijze aan te geven welke trajecten precies worden bedoeld en enkel die trajecten te vermelden die zich op het grondgebied van het Vlaamse Gewest bevinden.

De gemachtigde deelde in dit verband het volgende mee:

“We hebben de vraag doorgegeven aan de collega’s van MOW, en kunnen alvast het volgende meegeven:

- Uiteraard moet de wegenlijst beperkt worden tot het Vlaamse wegennet
- Momenteel maakt het agentschap wegen en verkeer een nieuwe lijst op, in functie van het nieuwe, beperktere tolgebied naar aanleiding van het sectoroverleg
- Vermoedelijk zal men kiezen voor een algemene formulering waarbij men stelt: volgende wegen, beperkt tot het grondgebied van het Vlaamse gewest (eerder dan dit apart te vermelden voor elke weg die de taalgrens overschrijdt).”

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT