CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 75.123/4
du 29 janvier 2024

sur

un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'introduisant une réduction temporaire du prélèvement kilométrique au profit des véhicules à émission nulle'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 75.123/4
van 29 januari 2024

over

een voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 'betreffende de invoering van een tijdelijke vermindering van de kilometerheffing voor emissievrije voertuigen'

#LW-ACCYOEJCC-HFBCDVT#

Le 15 décembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'introduisant une réduction temporaire du prélèvement kilométrique au profit des véhicules à émission nulle'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 29 janvier 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Ambre VASSART, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 janvier 2024.

*

Op 15 december 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'betreffende de invoering van een tijdelijke vermindering van de kilometerheffing voor emissievrije voertuigen'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 29 januari 2024. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Dimitri YERNAULT, staatsraden, Marianne DONY, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ambre VASSART, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 januari 2024.

*

‡LW-ACCYOEJCC-HFBCDVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet ‡, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

1. L'article 2 exprime des considérations de nature explicative et non normative. De telles considérations n'ont pas leur place dans le dispositif d'une ordonnance. L'article 2 sera remplacé par une disposition indiquant que l'ordonnance à l'examen transpose partiellement la directive (UE) 2022/362 du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2022 'modifiant les directives 1999/62/CE, 1999/37/CE et (UE) 2019/520 en ce qui concerne la taxation des véhicules pour l'utilisation de certaines infrastructures'. Le commentaire des articles sera adapté en conséquence.

2. Aux articles 4, alinéa 1er, et 5, dans la version française, la date de l'ordonnance du 29 juillet 2015 'introduisant un prélèvement kilométrique en Région de Bruxelles-Capitale sur les poids lourds prévus ou utilisés pour le transport par route de marchandises, en remplacement de l'Eurovignette' sera corrigée.

3.1. L'article 5 abroge le dernier alinéa de l'article 9 de l'ordonnance du 29 juillet 2015. L'alinéa dont l'abrogation est ainsi envisagée prévoit :

> « Pour l'application du présent article, les véhicules électriques, tels que définis à l'article 3, 23°, sont considérés comme appartenant à la classe d'émission EURO EURO VI ».

L'article 3, 23°, de l'ordonnance du 29 juillet 2015 définit le « véhicule électrique » comme étant « un véhicule, tel que visé à l'article 3, 17°, de la présente ordonnance, à moteur équipé d'un système de propulsion comprenant au moins un convertisseur d'énergie sous la forme d'un moteur électrique non périphérique équipé d'un système de stockage de l'énergie électrique rechargeable à partir d'une source extérieure ».

Cette définition ne semble pas être applicable aux seuls véhicules exclusivement électriques mais parait inclure également l'ensemble des véhicules « hybrides », quelles que soient leurs performances en matière d'émission de CO2.

‡ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

‡LW-ACCYOEJCC-HFBCDVT‡

L'article 3 de l'avant-projet d'ordonnance définit la notion de « Véhicule à émission nulle » par référence à l'article 3, point 11), du règlement (UE) 2019/1242 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 'établissant des normes de performance en matière d'émissions de CO2 pour les véhicules utilitaires lourds neufs et modifiant les règlements (CE) n° 595/2009 et (UE) 2018/956 du Parlement européen et du Conseil et la directive 96/53/CE du Conseil', qui définit le « véhicule utilitaire lourd à émission nulle » comme étant « un véhicule utilitaire lourd sans moteur à combustion interne ou équipé d'un moteur à combustion interne dont les émissions de CO2 sont inférieures à 1 g/kWh, telles que déterminées conformément au règlement (CE) n° 595/2009 et à ses mesures d'exécution, ou inférieures à 1 g/km, telles que déterminées conformément au règlement (CE) n° 715/2007 du Parlement européen et du Conseil […] et à ses mesures d'exécution ».

La question se pose alors de savoir si l'abrogation du dernier alinéa de l'article 9 de l'ordonnance du 29 juillet 2015 se justifie pour l'ensemble des « véhicules électriques » au sens de l'article 3, 23°, de l'ordonnance du 29 juillet 2015, y compris l'ensemble des véhicules « hybrides » qui, comme déjà observé, semblent inclus dans la définition prévue par cette dernière disposition.

3.2. Interrogé à ce propos, le délégué du Ministre a fourni la réponse suivante :

> « Les textes préparés dans le cadre de la mesure parlent de 'ZEV' c'est-à-dire de véhicules à zéro émission.
>
> On utilise cette notion plus large que 'véhicules électriques', car – pour une législation tournée vers l'avenir – d'autres technologies, comme l'hydrogène, par exemple, doivent également être prises en compte.
>
> Les HEV ou véhicules hybrides ne sont pas des véhicules à émissions nulles et ne sont pas non plus envisagés par la mesure à introduire ».

Interrogé quant à savoir à quelle norme EURO appartiendront les véhicules hybrides une fois abrogé le dernier alinéa de l'article 9 de l'ordonnance du 29 juillet 2015, le délégué du Ministre a répondu :

> « La classe de la norme Euro peut être trouvée (en particulier pour les véhicules récents, ce qui est normalement le cas des véhicules hybrides) sur le certificat d'immatriculation et le certificat de conformité.
>
> C'est en partie pour cette raison (mais aussi en raison de la classe de poids) que, pour un calcul correct du prélèvement kilométrique, les documents de bord doivent être remis par le propriétaire du camion au prestataire de services.
>
> C'est sur la base des informations contenues dans ces documents de bord que le montant correct de la taxe peut être calculé ; la classe de la norme euro fait partie de cette formule de calcul.
>
> Les véhicules zéro-émission tombent dans le champ d'application de l'exception formulée dans la législation en projet.

‡LW-ACCYOEJCC-HFBCDVT‡

En résumé :

– s'il s'agit d'un véhicule à émission nulle : réduction applicable (électrique, hydrogène) – informations à extraire des documents de bord ou des informations techniques appartenant au véhicule concerné (type de moteur)

– un véhicule hybride n'est pas un véhicule à émission nulle : il est donc soumis à la formule actuelle de calcul du prélèvement. Sur la base des informations figurant sur les documents de bord. (En termes de facteur d'émission – lié à Euronorm : TZ = F x (BT + a x A + b x G + c x EN + d x ET + e x EP) ».

3.3. Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de s'assurer que les véhicules « hybrides » qui n'entrent pas dans le champ d'application de la notion de véhicule à émission nulle au sens de l'article 3 de l'avant-projet demeurent soumis à un régime de prélèvement nonobstant l'abrogation du dernier alinéa de l'article 9 de l'ordonnance du 29 juillet 2015.

4. L'article 5 de l'avant-projet est une disposition modificative qui épuisera ses effets lors de son entrée en vigueur. La circonstance que l'ordonnance cessera d'être en vigueur le 31 décembre 2028 sera donc sans effet sur l'abrogation opérée par l'article 5. En conséquence, à l'article 6, alinéa 2, les mots « à l'exception de l'article 5 » sont inutiles et seront omis.

*

#LW-ACCYOEJCC-HFBCDVT#

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,‡ de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Artikel 2 bevat overwegingen die toelichtend en niet normatief van aard zijn. Dergelijke overwegingen horen niet thuis in het dispositief van een ordonnantie. Artikel 2 moet worden vervangen door een bepaling die stelt dat de voorliggende ordonnantie strekt tot 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'. De commentaar bij de artikelen moet dienovereenkomstig worden aangepast.

2. De Franse tekst van de artikelen 4, eerste lid, en 5 moet de juiste datum vermelden van de ordonnantie van 29 juli 2015 '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'.

3.1. Bij artikel 5 wordt het laatste lid van artikel 9 van de ordonnantie van 29 juli 2015 opgeheven. Het lid waarvan de opheffing aldus wordt beoogd, luidt als volgt:

> "Voor de toepassing van dit artikel worden de elektrische voertuigen, zoals omschreven in artikel 3, 23°, beschouwd als behorend tot de EURO-emissieklasse EURO VI."

In artikel 3, 23°, van de ordonnantie van 29 juli 2015 wordt een "elektrisch voertuig" gedefinieerd als "een motorvoertuig, zoals bedoeld in artikel 3, 17°, van deze ordonnantie, uitgerust met een aandrijving die bestaat uit ten minste één niet-perifere elektromotor als energieomzetter met een elektrisch oplaadbaar energieopslagsysteem, dat extern kan worden opgeladen".

Die definitie lijkt niet enkel van toepassing te zijn op de uitsluitend elektrische voertuigen, maar lijkt eveneens te gelden voor alle "hybride" voertuigen, ongeacht hun CO_2-emissiescore.

‡ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-ACCYOEJCC-HFBCDVT‡

In artikel 3 van het voorontwerp van ordonnantie wordt het begrip "Emissievrij voertuig" gedefinieerd door te verwijzen naar artikel 3, punt 11), van verordening (EU) 2019/1242 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 'tot vaststelling van CO_2-emissienormen voor nieuwe zware bedrijfsvoertuigen en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 595/2009 en (EU) 2018/956 van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 96/53/EG van de Raad', waarin een "emissievrij zwaar bedrijfsvoertuig" wordt gedefinieerd als een "zwaar bedrijfsvoertuig zonder interne verbrandingsmotor, of met een interne verbrandingsmotor die minder dan 1 g CO_2/kWh uitstoot zoals bepaald overeenkomstig Verordening (EG) nr. 595/2009 en de uitvoeringsmaatregelen van die verordening of die minder dan 1 g CO_2/km uitstoot zoals bepaald overeenkomstig Verordening (EG) nr. 715/2007 van het Europees Parlement en de Raad (…) en de uitvoeringsmaatregelen daarvan".

Het is dan ook de vraag of de opheffing van het laatste lid van artikel 9 van de ordonnantie van 29 juli 2015 gerechtvaardigd is voor alle "elektrische voertuigen" in de zin van artikel 3, 23°, van de ordonnantie van 29 juli 2015, met inbegrip van alle "hybride" voertuigen die, zoals reeds is opgemerkt, onder de definitie lijken te vallen die in die laatste bepaling wordt gegeven.

3.2. Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

> "Les textes préparés dans le cadre de la mesure parlent de 'ZEV' c'est-à-dire de véhicules à zéro émission.
>
> On utilise cette notion plus large que 'véhicules électriques', car – pour une législation tournée vers l'avenir – d'autres technologies, comme l'hydrogène, par exemple, doivent également être prises en compte.
>
> Les HEV ou véhicules hybrides ne sont pas des véhicules à émissions nulles et ne sont pas non plus envisagés par la mesure à introduire."

Op de vraag tot welke Euronorm-klasse de hybride voertuigen zullen behoren zodra het laatste lid van artikel 9 van de ordonnantie van 29 juli 2015 is opgeheven, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

> "La classe de la norme Euro peut être trouvée (en particulier pour les véhicules récents, ce qui est normalement le cas des véhicules hybrides) sur le certificat d'immatriculation et le certificat de conformité.
>
> C'est en partie pour cette raison (mais aussi en raison de la classe de poids) que, pour un calcul correct du prélèvement kilométrique, les documents de bord doivent être remis par le propriétaire du camion au prestataire de services.
>
> C'est sur la base des informations contenues dans ces documents de bord que le montant correct de la taxe peut être calculé; la classe de la norme euro fait partie de cette formule de calcul.
>
> Les véhicules zéro-émission tombent dans le champ d'application de l'exception formulée dans la législation en projet.

‡LW-ACCYOEJCC-HFBCDVT‡

En résumé:

– s'il s'agit d'un véhicule à émission nulle: réduction applicable (électrique, hydrogène) – informations à extraire des documents de bord ou des informations techniques appartenant au véhicule concerné (type de moteur)

– un véhicule hybride n'est pas un véhicule à émission nulle: il est donc soumis à la formule actuelle de calcul du prélèvement. Sur la base des informations figurant sur les documents de bord. (En termes de facteur d'émission – lié à Euronorm: TZ = F x (BT + a x A + b x G + c x EN + d x ET + e x EP)."

3.3. Het staat aan de steller van het voorontwerp om zich ervan te vergewissen dat de "hybride" voertuigen die niet in het toepassingsgebied van het begrip "emissievrij voertuig" in de zin van artikel 3 van het voorontwerp vallen, aan een heffingsregeling onderworpen blijven niettegenstaande de opheffing van het laatste lid van artikel 9 van de ordonnantie van 29 juli 2015.

4. Artikel 5 van het voorontwerp is een wijzigingsbepaling die uitgewerkt zal zijn op het ogenblik dat ze in werking treedt. De omstandigheid dat de ordonnantie op 31 december 2028 buiten werking zal treden, zal dus geen gevolgen hebben voor de opheffing waarin artikel 5 voorziet. Bijgevolg zijn in artikel 6, tweede lid, de woorden "met uitzondering van artikel 5" nutteloos en moeten ze worden weggelaten.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Bernard BLERO

#LW-ACCYOEJCC-HFBCDVT#