



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.509/3
van 18 december 2025

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 een
externekostenheffing voor de kosten veroorzaakt door
CO2-emissies’

Op 20 november 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Havens en Sport 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 een externekostenheffing voor de kosten veroorzaakt door CO2-emissies’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 9 december 2025. 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 Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 december 2025.

*

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. Zoals uit het opschrift ervan blijkt, strekt het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ten eerste tot wijziging van de regeling van de kilometerheffing in de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, wat betreft de invoering van een externekostenheffing voor de kosten veroorzaakt door CO2-emissies (artikelen 2 tot 5 van het voorontwerp). Daartoe wordt tevens 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’ gewijzigd (artikel 6).

Luidens artikel 7 treedt het aan te nemen decreet in werking op 1 juli 2026.

VORMVEREISTEN

3. De kilometerheffing bestaat uit twee componenten: de infrastructuurheffing en de heffing voor de externe kosten, waarvan die tweede thans wordt gewijzigd.

Gelet op de infrastructuurheffing als onderdeel van de kilometerheffing, is aan de gemachtigde gevraagd of het voorontwerp reeds werd meegedeeld aan de Europese Commissie in toepassing van artikel 7*nonies*, lid 1, 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 wegeninfrastructuur aan voertuigen’. De gemachtigde antwoordde hierop als volgt:

“Op basis van informele afstemming heeft de Europese Commissie aangegeven dat de introductie van een heffing voor externe kosten gemeld dient te worden op grond van artikel 7 *nonies*, lid 3. Hoewel deze bepaling geen specifieke termijn voorschrijft, acht de Europese Commissie een periode van twee maanden redelijk om de ontvangen informatie te beoordelen. We zullen deze termijn van twee maanden respecteren en de notificatie minstens twee maanden voor de inwerkingtreding van de wijziging aan de Europese Commissie bezorgen.”

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

ALGEMENE OPMERKING

4. Naar luid van de memorie van toelichting gebeurt de aanvulling van de externekostenheffing met de CO₂-emissieklasse in overeenstemming met voormelde richtlijn 1999/62/EG, zoals gewijzigd bij 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’. Hierover om nadere toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Door Richtlijn (EU) 2022/362 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 werd de differentiatie of heffing voor kosten veroorzaakt door CO₂-emissies ingevoerd.

De volgende punten uit de herziene Richtlijn 1999/62/EG zijn relevant voor de invoering van de CO₂-heffing:

Artikel 7 *octies bis* bepaalt dat lidstaten de infrastructuurheffing moeten differentiëren op basis van de CO₂-emissies. Lid 5 van dat artikel bepaalt dat – in afwijking van lid 1 – lidstaten kunnen besluiten de verplichting de infrastructuurheffing te differentiëren overeenkomstig lid 2 niet toe te passen, indien een externekostenheffing voor CO₂-emissies wordt aangerekend en gedifferentieerd op basis van de referentiewaarden van de externekostenheffing voor CO₂-emissies in bijlage III *quater*.

Zie ook overweging (25) van Richtlijn (EU) 2022/362: ‘Als stimulans om tot een schoner wagenpark van zware bedrijfsvoertuigen te komen, moet voor die voertuigen de differentiatie van de infrastructuurheffingen en gebruiksrechten op basis van hun CO₂-emissies verplicht worden, tenzij er een externekostenheffing voor CO₂-emissies wordt toegepast.’

Volgens artikel 7 *quater*, lid 1 kunnen lidstaten beslissen om slechts een percentage van die referentiewaarden opgenomen in bijlage III *quater* in rekening te brengen:

‘Indien een externekostenheffing wordt toegepast op zware bedrijfsvoertuigen, differentiëren de lidstaten de heffing en wordt die vastgesteld overeenkomstig de in bijlage III *bis* bedoelde minimumeisen en methoden en met inachtneming van de in de bijlagen III *ter* en III *quater* opgenomen referentiewaarden. De lidstaten kunnen ervoor kiezen slechts een percentage van die kosten in rekening te brengen.’

Volgens artikel 4 van Richtlijn (EU) 2022/362 moesten lidstaten uiterlijk op 25 maart 2024 de nodige wetten en bestuursmaatregelen invoeren om aan deze richtlijn te voldoen. Vlaanderen heeft echter gebruikgemaakt van de mogelijkheid tot uitstel van de verplichting rond het invoeren van een CO₂-heffing. Dit gebeurde op basis van artikel 7, lid 7 en lid 8, van de herziene Richtlijn 1999/62/EG voor bestaande tolsystemen met een concessie- of langetermijnovereenkomst, in dit geval de DBFMO-overeenkomst die Viapass namens de drie gewesten en SOFICO afsloot met de Single Service Provider Satellic.”

De gemachtigde voegde daar nog een omzettingstabel aan toe, waaruit evenzeer blijkt dat de ontworpen regeling een gedeeltelijke omzetting vormt van richtlijn 1999/62/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn (EU) 2022/362. Er dient dan ook een nieuw artikel 2 te worden ingevoegd, waarin wordt bepaald dat het voorliggende voorontwerp de gedeeltelijke omzetting vormt van richtlijn (EU) 2022/362.² De daarop volgende artikelen van het voorontwerp dienen te worden vernummerd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

5. Artikel 2 van het voorontwerp vult artikel 1.1.0.0.2, vijfde lid, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 aan met een punt 9° dat de definitie bevat van het begrip “CO2-emissieklasse”. In die definitie worden de termen “subgroep voertuigen sg” en “emissiereductietraject” gehanteerd, zonder dat op haar beurt in die bepaling een definitie van die termen is opgenomen. Die termen worden evenwel gedefinieerd in artikel 2, lid 1, punt 34) respectievelijk punt 37), van richtlijn 1999/62/EG. Omwille van de omzetting van die richtlijn in de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, dient ook een definitie van die termen in de tekst van het voorontwerp te worden opgenomen.

Artikel 4, 1°, en artikel 6

6. Artikel 4, 1°, van het voorontwerp voegt aan artikel 3.3.1.0.11, § 1, tweede lid, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 de verplichting toe om tevens de CO2-emissieklasse van het voertuig door te geven aan de dienstaanbieder of de hoofddienstaanbieder. Die verplichting wordt opgelegd aan de houder van het voertuig die de dienstaanbieder of hoofddienstaanbieder verzoekt om een dienstverleningsovereenkomst te sluiten. Uit de wijziging bij artikel 6 van het voorontwerp volgt dat ook de dienstverleningsovereenkomst de CO2-emissieklasse moet bevatten.

Aldus voert artikel 4, 1°, van het voorontwerp een verplichting in bij het sluiten van een dienstverleningsovereenkomst en bepaalt artikel 6 van het voorontwerp de inhoud van die overeenkomst.

Gelet op de inwerkingtredingsdatum van het aan te nemen decreet van 1 juli 2026 (artikel 7 van het voorontwerp), werd aan de gemachtigde gevraagd of de voormelde verplichting van toepassing is op dienstverleningsovereenkomsten die vanaf die datum worden gesloten of ook op reeds bestaande dienstverleningsovereenkomsten. De gemachtigde lichtte het toepassingsgebied toe als volgt:

“Het voorgestelde vierde lid van artikel 3.3.1.0.11, §1, VCF fungeert als een incentive om de juiste CO2-emissieklasse te rapporteren in bestaande

² *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 94.1 en formule F 4-1-2-1 (te raadplegen op www.raadvst-consetat.be).

dienstverleningsovereenkomsten. Voertuigen waarvoor geen bewijs geleverd is of kan worden, worden geacht te behoren tot categorie ‘CO2-emissieklasse 1’.

Naar schatting behoort momenteel ongeveer 85% van de vrachtwagens die onder de kilometerheffing vallen tot CO2-emissieklasse 1. Voertuigen die vóór juli 2019 zijn geregistreerd, worden eveneens automatisch ingedeeld in CO2-emissieklasse 1. Voor het merendeel van de voertuigen heeft het ontbreken van een bewijs van CO2-emissieklasse op dit moment dus geen financiële gevolgen, aangezien deze voertuigen volgens het ontworpen vierde lid van artikel 3.3.1.0.11, §1 in CO2-emissieklasse 1 worden geplaatst.

Door de Europese verplichting tot interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen is het tevens mogelijk om via één overeenkomst en één OBU in meerdere EU-lidstaten tol te betalen. Verschillende landen, waaronder Duitsland, Denemarken, Oostenrijk, Tsjechië en Hongarije, maken al gebruik van een systeem waarbij tol wordt geheven op basis van CO2-emissieklassen. Voor veel vrachtwagens verandert er weinig, omdat zij al beschikken over een dienstverleningsovereenkomst die de CO2-emissieklasse vermeldt voor het gebruik in deze landen. De classificatie in CO2-emissieklassen is gebaseerd op een Europese Richtlijn en is daardoor uniform en direct toepasbaar binnen het Vlaamse Gewest.

Emissievrije vrachtwagens, die tot CO2-emissieklasse 5 behoren, zijn momenteel al geregistreerd bij de dienstverleners die in Vlaanderen (of België) actief zijn. Sinds januari 2024 vallen deze vrachtwagens onder een tijdelijke vrijstelling van kilometerheffing; ze moeten hiervoor beschikken over een OBU en gekend zijn als emissievrije vrachtwagen.

Voor de meeste vrachtwagens en dienstverleningsovereenkomsten verandert er dus niets; een extra verplichting is niet nodig. Viapass zal, o.a. via hun website, in de nodige communicatie over de wijziging voorzien en een rekentool aanbieden om eenvoudig de CO2-emissieklasse van een voertuig te bepalen (dergelijke tool is vandaag al online terug te vinden op andere, ook Nederlandstalige, websites die actief zijn binnen tolheffing in Europa). Zo kunnen transporteurs zelf vaststellen of het doorgeven van de bewijsstukken voor hun CO2-emissieklasse voordeel oplevert.”

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE