



# Uitrol van een systeem van we- genheffing

OIWP7: Juridisch-fiscale analyse

Departement Mobiliteit en Openbare Werken

**MOTIVITY**

## Inhoud

1	Inleiding en doel .....	7
2	Korte samenvatting: overzicht op hoofdlijnen van de juridische aandachtspunten & mogelijke oplossingen.....	8
2.1	Overeenstemming van de wegenheffing met de voorschriften van (het voorstel tot wijziging van) de Tolrichtlijn.....	8
2.2	De tariefmethodologie moet het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel naleven.....	9
2.3	Risico op dubbele belasting ten aanzien van de bestaande mobiliteitsfiscaliteit .....	9
2.4	Bevoegdheid van het Vlaamse Gewest tot aanpassing van de jaarlijkse verkeersbelasting ....	10
2.5	Bevoegdheid tot invoering van de wegenheffing ten aanzien van de overige gewesten .....	11
2.6	De specifieke bevoegdheidsproblematiek t.a.v. gewestgrensoverschrijdende wegen .....	11
2.7	Bevoegdheid ten aanzien van lokale wegen .....	12
2.8	Kwalificatie wegenheffing als belasting of retributie.....	13
2.9	Btw-belastbaarheid van de wegenheffing .....	14
2.10	Overeenstemming met het algemene recht op privacy .....	14
2.11	Bewaartermijnen voor persoonsgegevens .....	15
2.12	Het gebruik van eigen en bestaande ANPR camera's .....	15
2.13	Het creëren van een handhavingsdatabank .....	16
2.14	Handhaving ten aanzien van 'buitenlandse' voertuigen.....	16
2.15	Secundair systeem .....	17
2.16	Overeenstemming met EU-recht discriminatie en vrij verkeer .....	17
2.17	Overeenstemming met de kilometerheffing .....	18
3	Europeesrechtelijke omgeving .....	19
3.1	Conformiteit met de Europese Tolrichtlijn, EETS-Richtlijn en EETS-beschikking (in het licht van de voorliggende voorstellen tot wijziging) .....	19
3.1.1	Tolrichtlijn.....	20
3.1.2	EETS-Richtlijn en EETS-beschikking .....	26
3.2	Toets aan de overige Europese regelgeving (beginselen van vrij verkeer, staatsteun, gegevensbescherming en interne markt) .....	29
3.2.1	Vrij verkeer & interne markt .....	29
3.2.2	Staatsteun .....	30
3.3	Gegevensbescherming .....	32
3.4	Toepassing op voertuigen uit andere Europese lidstaten (en de andere Belgische gewesten).....	32
3.5	Besluit analyse Europeesrechtelijke omgeving.....	34
4	Belgische (Grond)wettelijke omgeving .....	35
4.1	Algemene toets aan de Grondwet .....	35
4.2	Toets aan het gelijkheidsbeginsel / discriminatieverbod (artikelen 10 en 11 van de Grondwet).....	35
4.3	Toets aan de bevoegdheids-verdelende regels .....	39
4.3.1	Bevoegdheid Vlaamse Gewest en (de verhouding met de) federale overheid/andere Gewesten.....	39
4.3.2	Bevoegdheid Vlaamse Gewest en de verhouding tot de lokale besturen .....	46
4.3.3	Bevoegdheid Vlaams Parlement – Vlaamse Regering.....	53
4.3.4	Bevoegdheid inzake gewestgrensoverschrijdende wegen (incl. Ring rond Brussel) .....	55

4.4	Besluit analyse Belgische (Grond)wettelijke omgeving .....	61
5	Fiscale omgeving .....	63
5.1	Algemeen .....	63
5.2	Wegenheffing: bijkomende belasting boven bestaande autofiscaliteit in het licht van het <i>non bis in idem</i> -beginsel .....	63
5.2.1	Non bis in idem-beginsel .....	64
5.2.2	Bestaande belastingen op de autovoertuigen en wegenheffing: een mogelijke dubbele belasting .....	70
5.2.3	Wegenheffing en tolregeling.....	84
5.2.4	Wegenheffing en lage emissiezone (LEZ).....	85
5.2.5	Evaluatie van het verbod van dubbele belasting voor de keuze belasting vs. retributie	86
5.2.6	Tussenbesluit.....	86
5.3	Kwalificatie van de wegenheffing als een 'belasting' of 'retributie' .....	88
5.3.1	Begrippen 'belasting' vs. 'retributie' (nationaal).....	88
5.3.2	Belang van het onderscheid (nationaal) .....	92
5.3.3	Belang van het onderscheid (Europeesrechtelijk) .....	98
5.3.4	Evaluatie voor de keuze belasting vs. retributie .....	100
5.4	Btw-belastbaarheid van de wegenheffing .....	102
5.4.1	Algemeen .....	102
5.4.2	Inning wegenheffing middels reseller- of agentmodel .....	108
5.4.3	Gevolgen van een wegenheffing onderworpen aan btw .....	110
5.4.4	Gevolgen van een wegenheffing buiten toepassingsgebied van btw.....	110
5.4.5	Vergelijking met huidige systeem kilometerheffing .....	111
5.5	Vraag naar de aftrekbaarheid van de wegenheffing als beroepskost in de inkomstenbelastingen .....	112
5.5.1	Aftrekbaarheid in de vennootschapsbelasting (geen verworpen uitgave).....	112
5.5.2	Aftrekbaarheid in de personenbelasting als beroepskost .....	113
5.6	Toets aan het fiscaal gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel (artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet) .....	113
5.6.1	Afbakening van de precieze doelstellingen en toepassingsgebied.....	113
5.6.2	Evaluatie voor de keuze belasting vs. retributie .....	114
5.7	Privégebruik van bedrijfswagens in de inkomstenbelastingen.....	115
5.8	Vrijstellingen in internationale context.....	116
5.8.1	Diplomatieke en consulaire ambtenaren.....	116
5.8.2	Internationale organisaties .....	117
5.8.3	Bilaterale internationale overeenkomsten inzake het internationale wegvervoer.....	120
5.8.4	Vervoer van goederen tussen lidstaten .....	121
5.9	Tussenbesluit.....	122
6	Beperkingen m.b.t. privacy en gegevensbescherming.....	124
6.1	Toets aan de wettelijke bepalingen inzake privacy.....	124
6.2	Toets aan de wettelijke bepalingen inzake gegevensbescherming .....	125
6.2.1	Verwerkingsverantwoordelijke en verwerkers .....	125
6.2.2	Persoonsgegevens.....	126

6.2.3	Gebruik van het rijksregisternummer .....	127
6.2.4	Legitimiteit .....	128
6.2.5	Transparantie .....	130
6.2.6	Rechten van de gebruikers .....	131
6.2.7	Doelbinding en proportionaliteit .....	132
6.2.8	Bewaartermijnen .....	134
6.2.9	Anonimisering .....	135
6.2.10	IT beveiliging, privacy by design & by default en data breaches .....	135
6.2.11	Registratie-eenheid .....	137
6.2.12	Toegangsrechten voor en verdere verwerking door de Overheid .....	138
6.2.13	'Hoog' risico en gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) .....	138
6.2.14	Geautomatiseerde besluitvorming .....	138
6.2.15	Gebruik van 'zwarte lijsten' .....	139
6.2.16	Functionaris voor Gegevensbescherming .....	140
6.2.17	Machtigingen en voorafgaande raadpleging van de Vlaamse Toezichtscommissie .....	141
6.2.18	(Her)gebruik en gedeeld gebruik van ANPR camera's .....	141
6.2.19	Koppelingen met DIV en andere databanken of systemen .....	145
6.2.20	Handhavingsdatabank .....	147
7	Aspecten inzake intellectuele eigendom .....	150
8	Diversen .....	151
8.1	Algemeen .....	151
8.2	Handhaving en afdwingbaarheid .....	151
8.3	Vergunningenstrategie .....	153
8.3.1	De vergunningsplicht .....	154
8.3.2	Vrijstelling van de vergunningsplicht .....	154
8.3.3	Meldingsplichtige handelingen .....	155
8.3.4	Eventuele tijdswinst in de omgevingsvergunningsprocedure (in geval geen vrijstellingen zouden gelden of melding zou volstaan) .....	155
8.4	Contractueel kader met de PSP .....	156
8.5	Secundair systeem .....	160
9	Uitgebreide samenvatting .....	164
9.1	Europeesrechtelijke omgeving .....	164
9.1.1	Conformiteit met de Europese Tolrichtlijn, EETS-Richtlijn en EETS-beschikking (in het licht van de voorliggende voorstellen tot wijziging) .....	164
9.1.2	Toets aan de overige Europese regelgeving (beginselen van vrij verkeer, staatsteun, gegevensbescherming en interne markt) .....	167
9.1.3	Besluit analyse Europeesrechtelijke omgeving .....	168
9.2	Belgische (Grond)wettelijke omgeving .....	169
9.2.1	Toets aan het gelijkheidsbeginsel / discriminatieverbod (artikelen 10 en 11 van de Grondwet) .....	169
9.2.2	Toets aan de bevoegdheids-verdelende regels .....	170
9.3	Fiscale omgeving .....	174
9.3.1	Wegenheffing en bestaande autofiscaliteit: dubbele belasting en afstemming met andere gewesten .....	174

9.3.2	Belasting versus retributie .....	177
9.3.3	Btw-belastbaarheid van de wegenheffing .....	177
9.3.4	Aftrekbaarheid van de wegenheffing als beroepskost .....	178
9.3.5	Toets aan het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel.....	179
9.3.6	Privégebruik van bedrijfswagens in de inkomstenbelasting.....	179
9.3.7	Vrijstellingen in internationale context.....	180
9.4	Beperkingen m.b.t. privacy en gegevensbescherming .....	180
9.4.1	Toets aan de wettelijke bepalingen inzake privacy.....	180
9.4.2	Toets aan de wettelijke bepalingen inzake gegevensbescherming .....	181
9.4.3	Aspecten inzake intellectuele eigendom .....	184

Finale versie

Datum: 8 november 2019

# 1 Inleiding en doel

Onderhavige analyse betreft een juridisch-fiscaal zorgvuldigheidsonderzoek van de uitrol van een systeem van wegenheffing in Vlaanderen, meer bepaald in de vorm van een gebiedsdekkende kilometerheffing<sup>1</sup>. Het betreft werkpakket 7 van onderdeel I van de onderzoeksopdracht.

Voor een gedetailleerde omschrijving van de modaliteiten van de wegenheffing, die als uitgangspunt voor onderhavige juridisch-fiscale analyse dienen, wordt verwezen naar de andere werkpakketten.

In onderhavige analyse komen de volgende (juridische) thematieken aan bod:

- Korte samenvatting: overzicht op hoofdlijnen van de juridische aandachtspunten en mogelijke oplossingen (onderdeel 2)
- Europees recht (inclusief Tolrichtlijn en EETS-regels) (onderdeel 3)
- Belgisch (Grondwettelijk) recht (onderdeel 4)
- Fiscaal recht (onderdeel 5)
- Privacy en gegevensbescherming (onderdeel 6)
- Intellectueel eigendomsrecht (onderdeel 7)
- Diversen: handhaving en afdwingbaarheid, vergunningenstrategie, contractueel kader, secundair systeem (onderdeel 8)
- Uitgebreide samenvatting (onderdeel 9)

---

<sup>1</sup> In het vervolg van deze analyse wordt met de term 'kilometerheffing' de bestaande kilometerheffing voor het vrachtvervoer bedoeld en wordt met de term 'wegneheffing' verwezen naar de wegenheffing die het voorwerp van huidig onderzoek uitmaakt.

## 2 Korte samenvatting: overzicht op hoofdlijnen van de juridische aandachtspunten & mogelijke oplossingen

### 2.1 Overeenstemming van de wegenheffing met de voorschriften van (het voorstel tot wijziging van) de Tolrichtlijn

De Tolrichtlijn<sup>2</sup> harmoniseert de voorwaarden waaronder de nationale autoriteiten belastingen, tolgeden en (tijdsgebonden) gebruiksrechten kunnen heffen op zware vrachtvoertuigen die goederen over de weg vervoeren. Momenteel ligt er een voorstel tot wijziging van de Tolrichtlijn voor. Indien dit goedgekeurd wordt, zal de richtlijn in de toekomst van toepassing zijn op alle voertuigen bedoeld of gebruikt voor het vervoer van personen of goederen over de weg (ook personenwagens en lichte vrachtvoertuigen). De Tolrichtlijn vormt aldus een kader dat de wegenheffing in wezen faciliteert, maar dat tegelijk (strik) nageleefd zal moeten worden, inzonderheid bij het vaststellen van de tarifiering.

De wegenheffing, in de vorm van een gebiedsdekkende kilometerheffing, zal overeenkomstig het voorstel tot wijziging van de Tolrichtlijn kwalificeren als een tolgeld, d.w.z. *“een bedrag dat moet worden betaald voor een bepaalde afstand afgelegd met een voertuig op een infrastructuurvoorziening”*. Een tolgeld kan zijn samengesteld uit

- een infrastructuurheffing (met mogelijkheid voor een toeslag voor wegvakken die regelmatig verzadigd zijn, of waarvan het gebruik door voertuigen aanzienlijke milieuschade veroorzaakt)
- en desgevallend (dus optioneel) een congestieheffing en/of een externekostenheffing.

Voor elk van deze bestanddelen bepaalt de Tolrichtlijn een aantal basisregels, waarmee rekening dient te worden gehouden. De meeste regels uit de Tolrichtlijn gelden wel enkel voor *“het trans-Europese wegennet of op bepaalde trajecten daarvan, en op andere bijkomende trajecten van hun autosnelwegennet die geen deel uitmaken van het trans-Europees wegennet”*. Voor de overige wegen lijken de lidstaten meer vrijheid te hebben om de wegenheffing vorm te geven, hetgeen bevestigd werd tijdens een informeel verkennend overleg met de Europese Commissie.

De belangrijkste beperkingen waarmee rekening te houden is, zijn de volgende:

- Bij het berekenen van de infrastructuur- en externekostenheffing kan enkel rekening worden gehouden met de infrastructuur- respectievelijk externe kosten van het wegennet in kwestie.
- De congestieheffing mag alleen worden toegepast op de wegvakken waar geregeld congestie optreedt en alleen gedurende de perioden waarin dat doorgaans het geval is. Dit lijkt zich te verzetten tegen een congestieheffing die wordt geheven gedurende heel de dag en/of op het hele Vlaamse wegennet (en zelfs in een te ruim bemeten congestiezone). Tijdens een informeel verkennend overleg met de Europese Commissie bleek dat de commissie een eerder flexibele (i.p.v. een strikte) toepassing van de nieuwe bepaling hanteert, hetgeen de toepassingsmogelijkheden ervan vergroot.
- De Tolrichtlijn bevat voorts een aantal regels (en beperkingen) inzake het gebruik van de inkomsten uit tolgelden of gebruiksrechten (de zogenaamde ‘earmarking’). De inkomsten van de wegenheffing zouden eventueel niet terug naar de algemene middelen mogen vloeien, maar dienen voor specifieke doeleinden (zoals de vervoerssector en het gehele vervoersysteem) te worden bestemd. Tijdens een informeel verkennend overleg met de Europese Commissie werd door de commissie bevestigd dat deze bepalingen enkel gelden m.b.t. TEN-wegen/snelwegen.
- Op het vlak van kortingen stipuleert de Tolrichtlijn uitdrukkelijk dat dit niet toegelaten is voor de externekostenheffing. Voor de infrastructuurheffing is dit wel toegelaten, maar dienen enkele

<sup>2</sup> 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.



voorwaarden in acht genomen te worden. Voor de congestieheffing wordt niet uitdrukkelijk bepaald of een korting al dan niet toegelaten is.

**Oplossing:** Het is voorlopig af te wachten in hoeverre het voorstel tot wijziging van de Tolrichtlijn aangenomen zal worden en welke bepalingen aldus nageleefd zullen moeten worden voor de uitwerking van de wegenheffing. De tolregeling zal vervolgens, conform de Tolrichtlijn, met de Europese Commissie moeten worden afgestemd. Een eerste informeel verkennend overleg heeft dienaangaande reeds plaatsgevonden.

## **2.2 De tariefmethodologie moet het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel naleven**

Doordat de wegenheffing in principe op alle wegen zal toegepast worden en dit voor alle voertuigen die aan de wegenheffing onderworpen zijn, is het risico op een ongelijke behandeling bij voorbaat beperkt, maar het is niet onbestaande.

Elke tariefdiversificatie – per voertuig (cfr. milieukeurmerken), weg (cfr. type), tijdstip (cfr. spits of dal), niveau van congestie etc. – moet op een pertinente manier worden onderbouwd, met een redelijke verantwoording in het licht van de aard en de doel(stellingen) van de wegenheffing. Dit geldt tevens voor eventuele vrijstellingen of uitzonderingen op het materieel toepassingsgebied van de wegenheffing alsook voor kortingen of andere verminderingen in het aanrekenen van de wegenheffing, in zoverre deze – bijvoorbeeld om beleidsmatige redenen – beoogd zouden worden.

In dat licht zal het invoeren van één grote aaneengesloten congestiezone een juridisch delicate oefening zijn (hoewel de Europese Commissie hier geen probleem lijkt in te zien). De idee om te werken met één grote afgebakende zone, waarin op bepaalde tijdstippen voor elke weg binnen die zone een verhoogd tarief zou gelden bij wijze van congestieheffing/toeslag op de infrastructuurheffing, is niet voor de hand liggend. Dit zal immers resulteren in een congestieheffing/toeslag op wegen waar (bijna) nooit congestie optreedt. Zulk aaneengesloten congestiezone lijkt ons juridisch slechts mogelijk indien voor het geheel van de wegen binnen de zone verkeerskundig kan worden aangetoond dat er hetzij congestie is, hetzij een risico is van verschuiving van congestie naar die weg indien op andere wegen een congestieheffing/toeslag wordt toegepast.

**Oplossing:** Beperken (en verantwoorden) van de complexiteit van de tariefdiversificatie en van de vrijstellingen/ uitzonderingen en kortingen op de wegenheffing. De congestieheffingen of toeslag dient beperkt te worden tot die gedeelten van de weg (en periodes) waar kan worden aangetoond dat er congestie optreedt of er een risico is van verschuiving van congestie naar die weg.

## **2.3 Risico op dubbele belasting ten aanzien van de bestaande mobiliteitsfiscaliteit**

Er is o.i. een risico dat het invoeren van de wegenheffing naast de bestaande jaarlijkse verkeersbelasting zal worden gepercipieerd als een dubbele belasting. Immers, een loutere inschrijving in het repertorium van de DIV doet een onweerlegbaar vermoeden van gebruik op de openbare weg ontstaan, waardoor automatisch de jaarlijkse verkeersbelasting verschuldigd wordt. In de mate dat de wegenheffing een heffing zou zijn op het gebruik van de weg, zal er zich op dit vlak een risico van dubbele belasting voordoen. In deze mate zou de doelstelling van de verkeersbelasting in beginsel immers gelijklopen met de doelstelling van een wegenheffing (onder voorbehoud van de nadere gedetailleerde uitwerking daar-

van)<sup>3</sup>, namelijk het belasten van het gebruik van de openbare weg.

Ten aanzien van de belasting op inverkeersstelling bestaat juridisch gezien een veel kleiner risico op dubbele belasting, aangezien een ander feit wordt belast (inverkeersstelling voertuig vs gebruik van de weg). Eventueel zou bij de burger wel een perceptie van dubbele belasting met de belasting op inverkeersstelling kunnen rijzen.

Een bijzonderheid geldt voor de aanvullende verkeersbelasting, die in wezen is bedoeld als een accijnscompenserende belasting die enkel geldt voor voertuigen met een motor die gedreven wordt met vloeibaar petroleumgas of andere vloeibare koolwaterstofgassen. Het gaat ten aanzien van de jaarlijkse verkeersbelasting (en dus bij uitbreiding ten aanzien van de wegenheffing) om een andere belastbare materie. Deze belasting bestaat vandaag ook naast de (gewone) verkeersbelasting en kan dus ook naast de wegenheffing (blijven) bestaan zonder een dubbele belasting te vormen. Er is bijkomend te wijzen op de aandachtspunten die sowieso gelden bij het minimaliseren van de aanvullende verkeersbelasting (zie onderdeel 4.3.1).

**Oplossing:** Om het juridisch risico op dubbele belasting te beperken is het aangewezen om bij de concrete uitwerking van de wegenheffing erop toe te zien dat de doelstellingen van de jaarlijkse verkeersbelasting (bezit/exploitatie van de voertuigen/gebruik van de wegen) en de vooropgestelde doelstellingen van de wegenheffing (gebruik van de weg, congestie te doen dalen en/of externe kosten internaliseren) niet volledig gelijklopen of, beter nog, voldoende verschillen. Een mogelijkheid zou bijvoorbeeld zijn om de jaarlijkse verkeersbelasting dermate aan te passen dat deze enkel welbepaalde milieugerelateerde doelstellingen nastreeft en de wegenheffing dan voor andere doelstellingen aan te wenden (hetgeen alsdan in principe ook een aanpassing van de belastbare materie in de Bijzondere Financieringswet vereist).

Een alternatief is om de bestaande mobiliteitsfiscaliteit (inzonderheid de jaarlijkse verkeersbelasting en – om met name redenen van budgetneutraliteit – ook de belasting op inverkeersstelling) te minimaliseren, teneinde het risico op (perceptie van) een dubbele belasting (bijna) volledig uit te sluiten (zie volgend aandachtspunt).

## 2.4 Bevoegdheid van het Vlaamse Gewest tot aanpassing van de jaarlijkse verkeersbelasting

Aangezien de verkeersbelasting een oneigenlijke gewestelijke belasting is, zijn de gewesten niet in de mogelijkheid om de in de Bijzondere Financieringswet belastbaar gestelde materie te wijzigen of de belasting geheel af te schaffen. Die bevoegdheid blijft bij de federale overheid en kan maar gewijzigd worden via een met bijzondere meerderheid aangenomen wet. Zodoende zou hoogstens het minimaliseren van de jaarlijkse verkeersbelasting (door het Vlaamse Gewest) mogelijk zijn. Bovendien verplicht de Bijzondere Financieringswet ter zake een samenwerkingsakkoord tussen de drie gewesten voor wat betreft leasingvoertuigen.

Het eenzijdig minimaliseren van de jaarlijkse verkeersbelasting door het Vlaamse Gewest kan enkel gelden voor de natuurlijke persoon of rechtspersoon op wiens naam het voertuig ingeschreven is of moet zijn, die is gevestigd in het Vlaamse Gewest. Het Vlaamse Gewest kan de verkeersbelasting niet eenzijdig minimaliseren voor de natuurlijke personen of rechtspersonen die zijn gevestigd in de overige gewesten. Zodoende zou alsnog een (perceptie van) dubbele belasting kunnen bestaan in hoofde van de eigenaars van in België ingeschreven voertuigen die enerzijds in het Brussels Hoofdstedelijk of Waals Gewest hun verkeersbelasting voor het gans Belgisch wegennetwerk betalen, maar anderzijds bij gebruik van de

<sup>3</sup> Het fiscaal *non bis in idem*-beginsel speelt in principe enkel indien de wegenheffing als belasting wordt gestructureerd en niet bij een retributie. Een retributie is op zich geen belasting. Er moet wel benadrukt worden dat de retributie ook een 'echte' retributie dient te zijn en dus geen verdoken belasting. Er moet bij een retributie sprake zijn van een vergoeding die de overheid van bepaalde heffingsplichtigen als tegenprestatie ontvangt voor een bijzondere dienst die zij in hun persoonlijk belang heeft geleverd of voor een rechtstreeks en bijzonder voordeel dat zij heeft toegestaan.

wegen in het Vlaamse Gewest tevens de Vlaamse wegenheffing zullen moeten betalen. Een eenzijdige minimalisering van de verkeersbelasting in het Vlaamse Gewest, zonder dat dit wordt afgestemd met de andere gewesten, kan bovendien mogelijk worden gezien als een deloyale uitoefening van de fiscale bevoegdheden.

**Oplossing:** Om de problematiek van een deloyale fiscale concurrentie (bij een minimalisering van de bestaande verkeersbelasting in het Vlaamse Gewest), te neutraliseren is, om enige mate van rechtszekerheid te bekomen, een samenwerkingsakkoord met de andere gewesten noodzakelijk. Dat samenwerkingsakkoord zou concrete maatregelen moeten bevatten die verzekeren dat (naast de Gewesten) ook de burgers het argument van deloyale fiscale concurrentie niet kunnen opwerpen. Daarbij kan dan met name worden gedacht aan afspraken waarbij ook de andere gewesten hun verkeersbelasting minimaliseren.

De Bijzondere Financieringswet verplicht overigens hoe dan ook het afsluiten van een samenwerkingsakkoord met het Waalse en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het aanpassen van de verkeersbelasting inzake leasingvoertuigen.

Een alternatief zou kunnen zijn om (op federaal niveau) de Bijzondere Financieringswet te wijzigen door de bepalingen over de verkeersbelasting op de autovoertuigen te schrappen, waardoor dit niet langer een verplichte, oneigenlijke gewestbelasting zou zijn. Dit zou ook tegemoet komen aan de problematiek van de leasingwagens. Gelet op de vereiste meerderheid van twee derden en een gewone meerderheid in beide taalgroepen, is een wijziging van de Bijzondere Financieringswet evenwel niet vanzelfsprekend.

## **2.5 Bevoegdheid tot invoering van de wegenheffing ten aanzien van de overige gewesten**

In beginsel is het Vlaamse Gewest bevoegd om een heffing in te voeren voor de wegen die gelegen zijn op het grondgebied van het Vlaamse Gewest. Toch bestaat een risico op conflict met de andere gewesten indien het Vlaamse Gewest een wegenheffing zou invoeren.

Vooreerst bestaat de mogelijkheid dat een belangenconflict wordt ingeroepen, indien een deelentiteit van oordeel is dat zij ernstig dreigt te worden benadeeld in haar belangen door een optreden dat per hypothese wel door de bevoegde deelstaat wordt genomen. Hierdoor moet een overlegprocedure worden opgestart, die als doel heeft om te komen tot een gezamenlijk gedragen oplossing. Een belangenconflict zal in de praktijk vooral een vertragend effect hebben.

Daarnaast zouden de andere gewesten een schending van de bevoegdheidsverdelende regels kunnen inroepen, door bijvoorbeeld aan te voeren dat de heffing in het Vlaamse Gewest een onvermijdelijk spillovereffect heeft naar de andere gewesten (hoewel het ons als onwaarschijnlijk voorkomt dat in dit geval zou wordt geoordeeld dat de bevoegdheden van de gewesten te zeer zijn verknocht dat ze nog zelfstandig kunnen worden uitgeoefend). In sommige gevallen leidt het Grondwettelijk Hof uit de verknochtheid van de bevoegdheden van de onderscheiden overheden een samenwerkingsverplichting af, zelfs indien de Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen niet uitdrukkelijk tot samenwerking verplicht (behoudens voor leasing voertuigen).

**Oplossing:** Om het risico op een belangen- en/of bevoegdheidsconflict te vermijden, is het aangewezen (en voor leasing voertuigen zelfs noodzakelijk) om de invoering van de wegenheffing af te stemmen met de overige gewesten en met name een samenwerkingsakkoord af te sluiten.

## **2.6 De specifieke bevoegdheidsproblematiek t.a.v. gewestgrensoverschrijdende wegen**

De gewest(grens)overschrijdende wegen worden, net als alle andere wegen, beheerd volgens het territorialiteitsprincipe. De beheersplicht van het Vlaamse Gewest ten aanzien van deze wegen stopt dus in beginsel aan de gewestgrens. Overeenkomstig het samenwerkingsakkoord van 17 juni 1991 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreffende de gewestgrens-overschrijdende wegen, geldt dit niet voor een aantal wegen. Sommige wegen liggen op het grondgebied van het ene gewest, maar worden beheerd door een ander gewest. Dit geldt in het bijzonder voor delen van de Ring rond Brussel die op het grondgebied van het Vlaamse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest liggen, maar door het andere gewest beheerd worden.

Schematisch komt de Vlaamse heffingsbevoegdheid ten aanzien van deze wegen op het volgende neer:

	Vlaamse wegen onder beheer overige gewesten	Wegen overige Gewesten onder beheer Vlaams Gewest
Belasting Vl. Gew	Bevoegd	Niet bevoegd
Retributie Vl. Gew.	Bevoegd op grond van materiële bevoegdheid gewest- en lokale wegen?	Bevoegd als wegbeheerder?
Belasting overige gewesten	Niet bevoegd	Bevoegd
Retributie overige gewesten	Bevoegd als wegbeheerder?	Bevoegd op grond van materiële bevoegdheid gewest- en lokale wegen?

Het samenwerkingsakkoord van 17 juni 1991 verplicht dat voor de gewestgrensoverschrijdende wegen wordt overlegd met de overige gewesten over de invoering van de wegenheffing, zonder dat dit gelijkstaat aan de verplichting om een samenwerkingsakkoord te sluiten. Dit zal nodig zijn om de wegenheffing in te voeren voor enerzijds de delen van de grensoverschrijdende wegen die wel in het Vlaamse Gewest liggen (maar waarvan het beheer is toevertrouwd aan een ander gewest) en anderzijds de delen van de grensoverschrijdende wegen die niet in het Vlaamse Gewest liggen (maar waarvan het beheer is toevertrouwd aan het Vlaamse Gewest).

**Oplossing:** Aangezien o.i. op grond van aandachtspunten 4 & 5 een samenwerkingsakkoord zich opdringt, adviseren wij om ook dit punt op te lossen via een samenwerkingsakkoord met de andere gewesten.

## 2.7 Bevoegdheid ten aanzien van lokale wegen

De belastingbevoegdheid van het Vlaamse Gewest is niet beperkt tot de wegen die het Vlaamse Gewest in eigendom of in beheer heeft. Aldus kan het Vlaamse Gewest een *belasting* invoeren voor de lokale wegen in het Vlaamse Gewest. Voor het invoeren van een retributie is zulks minder evident, omdat dan een vergoeding voor een dienst zou worden gevraagd wat betreft het gebruik van de gemeentewegen, waarvan de gemeenten eigenaar of minstens wegbeheerder zijn (zie volgend aandachtspunt).

Daarnaast beschikken gemeenten ook zelf over een grondwettelijke fiscale autonomie, waarmee zij in beginsel gelijk welke belasting (en tevens retributie) kunnen invoeren. Teneinde een diversificatie van de heffingen te vermijden, is het daarom aangewezen om bij decreet uit te sluiten dat de gemeenten zelf opcentiemen kunnen heffen op de wegenheffing en uit te sluiten dat de gemeenten nog zelf een eigen heffing voor het gebruik van de gemeentelijke wegen invoeren. Ten aanzien van gemeentelijke *retributies* kunnen de gewesten op basis van én binnen hun materiële bevoegdheden de gemeenten verbieden nog een retributie vast te leggen. De gewesten kunnen de gemeentelijke *belastings*bevoegdheid in beginsel niet beperken, tenzij door gebruik te maken van de piste van de 'impliciete bevoegdhe-

den'. Daartoe is vereist dat die reglementering als noodzakelijk kan worden beschouwd voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest, dat de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de in het geding zijnde bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is. Dit kan o.i. op goede gronden worden verdedigd, met name indien dit gepaard gaat met flankerende maatregelen t.a.v. de lokale besturen zoals beschreven hieronder.

Het beginsel van de lokale autonomie verzet er zich o.i. verder tegen dat het Vlaamse Gewest een heffing op de lokale wegen invoert, zeker indien de gemeenten op eigen kosten wel nog steeds wegenbeheerder zouden blijven en ook geen deel van de opbrengst van de wegenheffing (als belasting of als retributie) zouden ontvangen. Ook de decretale uitsluiting van de bevoegdheid om lokale heffingen (belastingen dan wel retributies) in te voeren, moet de toets aan het beginsel van de lokale autonomie doorstaan. De inbreuk op de bevoegdheid van de gemeenten zou met name strijdig zijn met het beginsel van de lokale autonomie wanneer ze kennelijk onevenredig is.

Daarbij komt dat de gemeenten vandaag een opdecim op de jaarlijkse verkeersbelasting ontvangen. Indien de verkeersbelasting wordt geminimaliseerd, zal de actuele opbrengst van de opdecim voor de gemeenten logischerwijze ook lager zijn of zelfs helemaal verdwijnen. Dit kan de onevenredigheid van de beperking van de gemeentelijke autonomie versterken.

**Oplossing:** Het verdient sowieso aanbeveling om de invoering van de wegenheffing voorafgaand af te stemmen met de gemeenten (via de VVSG), gelet op de impact van de invoering ervan op hun taken als wegbeheerder en de gemeentelijke mobiliteit. Daarnaast dient een mechanisme te worden voorzien waardoor de gemeenten kunnen delen in de opbrengst van de wegenheffing (of vanuit andere middelen gecompenseerd worden), met het oog op een compensatie van de beperking van de autonome, gemeentelijke heffingsbevoegdheid op de gemeentelijke wegen en het verlies aan opdecim.

## 2.8 Kwalificatie wegenheffing als belasting of retributie

De wegenheffing zal door de decreetgever vormgegeven kunnen worden ofwel als een belasting ofwel als een retributie. Deze keuze heeft echter belangrijke (juridische) gevolgen.

Een wegenheffing in de vorm van een belasting kan worden ingevoerd voor alle wegen in het Vlaamse Gewest, waarbij tevens zowel de infrastructuur- als de externe kosten verrekend kunnen worden. Wat de btw betreft, moet erop worden gewezen dat belastingen door openbare entiteiten in principe aangerekend worden zonder btw. Bijgevolg is de terugvordering van btw betaald op systeemkosten door openbare entiteiten niet mogelijk. Bovendien geldt bij de belastingvariant ook de medewerkingsplicht van openbare instellingen en de Europese administratieve samenwerkingsverplichting.

Vermits een retributie moet worden beschouwd als een vergoeding voor een geleverde dienst, is het betwistbaar of het Vlaamse Gewest diensten kan aanbieden op basis van infrastructuur die niet de hare is (nl. op gemeentewegen, waarvan de gemeenten eigenaar of minstens wegbeheerder zijn). Bij retributies is het ook niet op rechtszekere wijze mogelijk om externe kosten door te rekenen als afzonderlijke component in de tariefformule (hoewel dit ondervangen kan worden door een gedifferentieerde doorrekening van de infrastructuurkosten). De hoogte van de retributie dient evenredig te zijn aan de waarde van de geleverde dienst.

**Oplossing:** Wij menen dat er vanuit strikt juridisch oogpunt een voorkeur kan worden uitgesproken voor een kwalificatie van de wegenheffing als belasting, maar deze voorkeur is ook afhankelijk van het subjectieve belang dat wordt toegekend aan de verschillpunten tussen een belasting en een retributie. Een voordeel van deze piste is in ieder geval dat ook de kilometerheffing in Vlaanderen als een belasting wordt gekwalificeerd: indien de wegenheffing als een retributie zou worden gekwalificeerd, zijn hier juridische risico's aan verbonden (cfr. ongelijke behandeling van voertuigen).

Er is in dat verband wel rekening te houden met de striktere toepassing van het legaliteitsbeginsel voor belastingen in vergelijking met retributies. Dit heeft onder meer tot gevolg dat alle essentiële elementen

van de belasting bij decreet worden geregeld. Deze omvatten de grondslag, het tarief en de vrijstellingen en verminderingen. Dit betekent onder meer dat in beginsel alle parameters voor de berekening van de wegenheffing (wegentypes, congestiezones, tarieven) opgenomen zullen moeten worden in het decreet en zullen moeten worden gedefinieerd.

De decreetgever is evenwel niet verplicht elk aspect van een belasting of van een vrijstelling zelf te regelen. Een aan de Vlaamse Regering verleende bevoegdheid is niet strijdig met het fiscale legaliteitsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen (cfr. de aanwijzing van de belastingplichtigen, de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de eventuele belastingvrijstellingen) voorafgaandelijk door de decreetgever zijn vastgesteld.

## 2.9 Btw-belastbaarheid van de wegenheffing

Het implementeren van een systeem op niet-geconcedeerde wegen met een agent als tussenpersoon (naar analogie met het systeem van de kilometerheffing voor vrachtwagens van +3,5 ton in het Vlaamse Gewest) is voor btw-doeleinden het voorkeursscenario. Het Vlaamse Gewest treedt hierbij op als de dienstverrichter voor btw-doeleinden. Het ter beschikking stellen van wegeninfrastructuur is dan in principe een niet aan btw onderworpen dienst, en dit ongeacht de (juridische) kwalificatie of benaming (cfr. belasting of retributie) die aan de heffing wordt gegeven. Enkel indien er in hoofde van het Vlaamse Gewest sprake zou zijn van concurrentievervalsing van enige betekenis, zou de wegenheffing mogelijks wel aan btw dienen te worden onderworpen.

Gezien de vaak heersende onzekerheid over de invulling van concepten zoals concurrentievervalsing, vormen de beslissing inzake de kilometerheffing, alsook de analogie met de terbeschikkingstelling van parkeerplaatsen op de openbare weg door publiekrechtelijke lichamen, belangrijke precedentes om te concluderen dat er ook voor het innen van een wegenheffing door het Vlaamse Gewest voor niet-geconcedeerde wegen geen sprake is van concurrentievervalsing.

Het implementeren van een ander systeem van wegenheffing voor lichte voertuigen, zal het huidige kilometerheffingssysteem voor vrachtwagens in het Vlaamse Gewest beïnvloeden of onmogelijk maken. Een reseller-model of een concessiemodel (naar analogie met het systeem van de kilometerheffing voor zware voertuigen in Wallonië) waarbij de wegenheffing voor lichte voertuigen voor het gebruik van de geconcedeerde wegen aan btw onderworpen is, lijken ons moeilijk verenigbaar met het huidige systeem van de kilometerheffing in het Vlaamse Gewest (momenteel agent- en niet-concessiemodel).

**Oplossing:** Het is aangewezen om ter zake een schriftelijke beslissing te vragen van de administratie (centrale diensten van de btw-administratie en/of de Dienst Voorafgaande Beslissingen), om juridische zekerheid te bekomen omtrent het niet btw-belaste karakter van de wegenheffing.

## 2.10 Overeenstemming met het algemene recht op privacy

Een wegenheffingssysteem impliceert een inmenging in de persoonlijke levenssfeer die (i) voorgeschreven dient te worden door formele wetgeving, bv. een decreet; (ii) dient te beantwoorden aan een dwingende maatschappelijke behoefte (bv. verkrijgen van informatie over belastingbetalers, heffen van belastingen, voeren van controles of inspecties i.v.m. belastingen is in het belang van het economisch welzijn van het land, en bv. het bestrijden van congestie of bevorderen van luchtkwaliteit en/of klimaat (milieu) is noodzakelijk voor de bescherming van de gezondheid); en (iii) evenredig moet zijn met de nagestreefde doelstellingen.

Bepaalde technische en operationele keuzes lijken op het eerste zicht verder te gaan dan wat noodzakelijk is, bv. koppelingen met andere systemen (zoals het systeem voor vrachtwagens en de lage emissie zones) en hergebruik van ANPR-camera's, waarvoor er extra rechtvaardigheidsgronden voorhanden

dienen te zijn. Het is echter onzeker of deze bijkomende rechtvaardigingsgronden op zichzelf zouden volstaan om een meer privacy-intrusief systeem te rechtvaardigen.

**Oplossing:** De verschillende keuzes die gemaakt worden bij de verdere uitwerking van het systeem voor de wegneffing dienen steeds voldoende gerechtvaardigd te worden vanuit het oogpunt van 'dwingende maatschappelijke behoeftes'.

## 2.11 Bewaartermijnen voor persoonsgegevens

We begrijpen dat het in deze fase nog niet mogelijk is om de exacte benodigde bewaartermijnen voor de gegevens vast te leggen. De bewaartermijn van de gegevens dient beperkt te worden tot zolang noodzakelijk voor de doeleinden. De Gegevensbeschermingsautoriteit ('GBA') aanvaardt dat gegevens bewaard worden gedurende de toepasselijke verjaringstermijn of gedurende een wettelijk bepaalde bewaarplicht (met gemotiveerde bewaartermijn).

**Oplossing:** Het is aangewezen de bewaringstermijnen te differentiëren o.g.v. de categorieën gegevens en doeleinden, bv.:

- voor gegevens die noodzakelijk zijn voor de berekening van de wegneffing: gedurende de termijn die overeenstemt met de mogelijkheid voor de gebruikers om de verschuldigde wegneffing te betwisten (bv. één jaar);
- voor gegevens m.b.t. de inning van de heffing: tot de heffing ingevorderd is (voor niet-betwiste dossiers) of zolang noodzakelijk voor de afhandeling en invordering (voor betwiste dossiers);
- voor gegevens m.b.t. de handhaving: zolang noodzakelijk voor een effectieve handhaving. In dit verband gaf de GBA eerder aan dat zij de bewaartermijn van één jaar voor beelden van ANPR camera's door de politie disproportioneel achtte. Indien een kortere bewaartermijn van de ANPR gegevens mogelijk is dient hieraan de voorkeur te worden gegeven, zoniet dient de bewaartermijn van één jaar omstandig en concreet gemotiveerd te worden.

Het is verplicht om wettelijk te voorzien hoe lang de gegevens bewaard mogen worden door de betrokken entiteiten. Er kan ook gewerkt worden met databanken per doelstelling (bv. één voor inning en één voor handhaving), zodat de gegevens verwijderd kunnen worden uit de databank waarvoor ze geen nut meer hebben. Vanuit privacy-oogpunt is het ook aangewezen om in plaats van te werken met een allesomvattende centrale databank, te opteren voor een centrale "kluis" (kleinere databank) die enkel de echte (direct identificerende) persoonsgegevens bevat.

## 2.12 Het gebruik van eigen en bestaande ANPR camera's

Voor het gebruik van eigen ANPR camera's m.o.o. de handhaving is er nood aan specifieke (decreta)le wetgeving vermits deze doeleinden niet (volledig) kaderen binnen de Camerawet van 21 maart 2007. Deze specifieke wetgeving dient de plaatsing en het gebruik van deze camera's te regelen. Voor zover met deze ANPR camera's eveneens de doeleinden van de Camerawet worden nagestreefd (nl. voorkomen, vaststellen of opsporen van misdrijven tegen personen of goederen of overlast in de zin van artikel 135 van de nieuwe gemeentewet, controleren van naleving van gemeentelijke reglementen of handhaven van de openbare orde), dienen de strikte voorwaarden voor het plaatsen van camera's op niet-besloten plaatsen van de Camerawet nageleefd te worden. Dit wordt vermeden indien de eigen ANPR-camera's enkel voor de wegneffing worden gebruikt.

Ook voor het hergebruiken van ANPR camera's van bv. politiediensten is er nood aan specifieke (federa)le wetgeving, vermits er hiervoor geen grondslag bestaat onder de huidige wetgeving (bv. wet van 5 augustus 1992 op het Politieambt). De GBA oordeelde eerder al dat koppelingen van ANPR camera's van de politie met andere databanken aan strikte voorwaarden onderworpen moet zijn die minstens in een uitvoeringsbesluit moeten worden vastgelegd. Het hergebruiken van bestaande camera's voor nieuwe doeleinden is problematisch onder de privacywetgeving gelet op (i) een gebrek aan rechtmatige basis,

(ii) de introductie van nieuwe doeleinden en (iii) de privacy risico's bij het koppelen van databanken en combineren van gegevens.

**Oplossing:** Er zal zeker een eigen cameranetwerk moeten worden opgebouwd om de handhaving van de wegehffing op rechtmatige wijze te verzekeren op die plaatsen (voornamelijk lokale wegen) waar nu geen ANPR-camera's aanwezig zijn. De uitgebreidheid van dit netwerk is afhankelijk van de (juridische) mogelijkheid tot hergebruiken van bestaande ANPR-camera's, waarover in dit stadium geen besluiten over geformuleerd kunnen worden. Hoe dan ook moeten de nodige wetgevende stappen gezet worden om ANPR-camera's te kunnen gebruiken.

## 2.13 Het creëren van een handhavingsdatabank

Voor de handhaving moet het handhavingscentrum over gegevens beschikken die nodig zijn om na gaan of een rit effectief geregistreerd werd en om via datamining technieken aanvullende controles uit te voeren. Voor deze '**handhavingsdatabank**' gelden volgende (juridische) aanbevelingen en aandachtspunten:

- Gelet op het risico van 'function creep' dienen de doeleinden van deze databank voorafgaand voldoende specifiek bepaald te worden (bv. welke specifieke controles?);
- Het is aangewezen om i.p.v. een allesomvattende centrale databank te opteren voor een kleinere centrale 'kluis' die enkel de echte (direct identificerende) persoonsgegevens bevat, die vervolgens middels koppelingen kan fungeren als input voor andere toepassingen. Voor elke koppeling tussen deze kluis en andere toepassingen/databanken dienen strikte governance-mechanismen ingebouwd te worden.
- Het model waarbij één enkele instantie of instelling die fungeert als controlecentrum en alle gegevens over reistijd en positie van voertuigen verzamelt, is de minst gunstige oplossing op vlak van privacy (o.m. gelet op de proportionaliteit). Er dient met andere woorden nauwkeurig geargumenteed te worden om welke (technische of andere) redenen de keuze voor dergelijk model noodzakelijk is.
- De GBA stelt dat een goed wetgevend kader belangrijk is voor overheidsdiensten die gebruik maken van big data of data mining analyses. Het is aanbevolen om te voorzien in wettelijke regelingen die bepalen hoe en wanneer de overheid het resultaat van data mining en correlaties kan gebruiken als juridisch bewijsmateriaal. Belangrijk is dat big data analyses enkel een indicatie mogen geven van een risico van niet-naleving van de wegehffing. De bewijswaarde mag enkel toegekend worden indien er een bijkomende menselijke beoordeling is geweest van de individuele gevallen. Het is aangewezen om te werken met een PV van vaststellingen met een reactietijd voor de betrokkene.

In het licht van het proportionaliteitsvereiste dient verzekerd te worden dat men enkel overgaat tot directe identificatie wanneer er duidelijke aanwijzingen zijn dat er één van de vooraf bepaalde overtredingen plaatsgevonden heeft (o.m. niet werken van de registratie-eenheid, fouten in de betaalmethodes, uitzetten van de registratie-eenheid, etc.) en een handhavend optreden noodzakelijk is.

## 2.14 Handhaving ten aanzien van 'buitenlandse' voertuigen

Voertuigen met een buitenlandse kentekenplaat alsook voertuigen met een Belgische kentekenplaat die niet in het Vlaamse Gewest ingeschreven zijn, kunnen de wegehffing betalen via het primair of secundair systeem.

Indien zij dit niet doen en overgegaan moet worden tot het handhavingsluik van de wegehffing, is de inning van de wegehffing op twee punten problematisch (met name t.a.v. voertuigen met een buiten-



landse kentekenplaat): enerzijds de identificatie van de eigenaar/bestuurder van de wagen en anderzijds de invordering.

Wat betreft de identificatie zal dit euvel – dat enkel bestaat voor voertuigen met een buitenlandse kentekenplaat – worden verholpen door de nieuw aangenomen EETS-richtlijn<sup>4</sup>, waarin wordt voorzien in een mechanisme van grensoverschrijdende gegevensuitwisseling. Dit geschiedt via een automatische zoekopdracht in een nationale databank van de andere Lidstaat.

Wat betreft de invordering, voorziet de EETS-richtlijn niet in een bijzondere bijstand bij de invordering.

**Oplossing:** Er zal voor de gehele Belgische staat slechts één entiteit zijn die geautomatiseerde zoekopdrachten uit kan voeren via EETS. Vermits verschillende gewesten een heffing beogen in te voeren, en ook in het licht van de kilometerheffing voor vrachtwagens, veronderstelt dit het aanwijzen van de bevoegde entiteit die geautomatiseerde zoekopdrachten uitvoert. Er moet dan in lijn met de gegevensbeschermingsregelgeving in een uitwisseling tussen de Vlaamse, bevoegde dienst en het nationale contactpunt voor België worden voorzien.

Aan de problematiek van de invordering zou kunnen worden geredimeerd door de betrokken personen te onderscheppen van zodra zij zich (terug) op het Vlaamse wegennet begeven en een onmiddellijke inning op te leggen.

## 2.15 Secundair systeem

Er wordt als secundair systeem een systeem beoogd waarbij de gebruiker een bedrag per afstand betaalt. De gebruiker meldt zich aan in het systeem en geeft aan van waar naar waar hij plant te rijden, én langs welke route. Hij koopt vervolgens een routeticket. Er zal alsdan een (technische) oplossing uitgedacht moeten worden om (beperkte) afwijkingen van de vooraf opgegeven (en betaalde) route te verwerken. Een gebruiker die verplicht moet rondrijden door een wegversperring of andere niet te voorziene gebeurtenissen, zou hiervoor immers niet gesanctioneerd mogen worden. Terwijl iemand die bijvoorbeeld zijn bestemming wijzigt, wel gesanctioneerd moet kunnen worden.

Daarnaast dient erover gewaakt te worden dat gebruikers van het secundair systeem niet (zonder verantwoording) ongelijk behandeld worden doordat zij steeds het hoogste tarief moeten betalen (omdat het systeem met een routeticket niet toelaat om het tijdstip te bepalen waarop de route zal afgelegd worden). Een zekere meerprijs is mogelijk, maar deze moet in verhouding staan met de administratieve kosten en het gemiddelde infrastructuurgebruik. Dit geldt des te meer omdat bij dit secundair systeem het risico op een schending van de principes van vrij verkeer en discriminatie van niet-ingezetenen groter is. Dit systeem zal immers vermoedelijk vooral door niet-ingezetenen en occasionele gebruikers gebruikt worden. Dit risico is weliswaar beperkter indien niet-ingezetenen de keuze hebben tussen het primair en het secundair systeem.

Een tijdsgebonden secundair systeem (cfr. vignet om voor een welbepaalde periode het ganse Vlaamse wegennet te gebruiken) wordt vooralsnog juridisch niet mogelijk geacht, gelet op onmogelijkheid blijkens het voorstel tot wijziging van de Tolrichtlijn om nog nieuwe tijdsgebonden systemen in te voeren.

**Oplossing:** Vermijden voor het secundair systeem te werken met een louter tijdsgebonden vignet en bij de uitwerking van de tarifiering erover waken dat het prijsverschil van de kilometerprijs t.a.v. het primaire systeem niet ongerechtvaardigd hoog is en dat (beperkte) afwijkingen van de vooraf opgegeven (en betaalde) route zonder sanctie verwerkt kunnen worden.

## 2.16 Overeenstemming met EU-recht discriminatie en vrij verkeer

Het Hof van Justitie van de EU verklaarde in een recent arrest de Duitse wegehelling strijdig met het

<sup>4</sup> 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.

Europees recht rond discriminatie en vrij verkeer. Het Hof van Justitie hechtte bij haar analyse veel belang aan de compensatie van de heffing voor Duitse bestuurders, waardoor de economische last de facto bij de buitenlandse bestuurders rustte. In het Duitse geval oordeelde het Hof van Justitie immers dat het principe “de vervuiler betaalt” hierdoor de facto enkel geldt voor niet-ingezetenen. Voor eventuele flankerende maatregelen geldt hetzelfde aandachtspunt.

**Oplossing:** De afschaffing van bestaande belastingen voor ingezetenen (zoals de belasting op inverteersstelling), al dan niet in combinatie met andere (flankerende) maatregelen, mag niet resulteren in een één-op-één compensatie van de heffing. Dit risico is bij een afstandsgebonden heffing beperkt, aangezien de heffing afhangt van het aantal gereden kilometers en dus niet rechtlijnig gecompenseerd kan worden door het afschaffen van een belasting die niet afstandsgebonden is.

## 2.17 Overeenstemming met de kilometerheffing

Vanuit juridisch perspectief zal de invoering van de wegenheffing in het licht van het gelijkheidsbeginsel de vraag doen rijzen of voorgaande onderscheiden met de kilometerheffing wel verantwoordbaar zijn. Het betreft onder meer de volgende elementen:

- De kwalificatie van de wegenheffing als **belasting of retributie**.
  - o In het Vlaamse en Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt de kilometerheffing gekwalificeerd als een belasting (in het Waalse Gewest betreft het een retributie). Een eventueel andere kwalificatie in het Vlaamse Gewest van de wegenheffing zou dus verantwoord moeten kunnen worden.
- Het risico op **ongelijke behandeling** indien de kilometerheffing en de wegenheffing op een andere wijze worden uitgewerkt, zonder dat dit objectief verantwoord kan worden .
  - o Dit risico is o.i. het meest reëel in zoverre de wegenheffing geldt op die wegen waar in de kilometerheffing een nultarief geldt. Het ene voertuig is alsdan immers een vergoeding verschuldigd en het andere niet voor nochtans het gebruik van één en dezelfde weg.

Een zelfde probleem kan zich voordoen bij een tariefdiversificatie in functie van congestie, wat nu geen element is dat de kilometerheffing bepaalt. Het valt o.i. moeilijk te verantwoorden waarom in de wegenheffing wel een congestieheffing moet betaald worden en in de kilometerheffing niet, terwijl ze nochtans dezelfde weg gebruiken en dezelfde congestie veroorzaken/ondervinden. Specifiek voor de congestieheffing bepaalt het voorstel van gewijzigde Tolrichtlijn trouwens dat de congestieheffing op niet-discriminerende wijze moet gelden “voor alle voertuigcategorieën”.

In dat verband is aan te raden de kilometerheffing zo maximaal mogelijk af te stemmen op de wegenheffing (en vice versa) en (in het andere geval) concreet te motiveren om welke objectieve redenen deze heffingen niet op elkaar kunnen worden afgestemd, dit onder meer omwille van de verschillende doelstellingen die door deze heffingen (met de huidige tarieven in het geval van de vrachtwagens) worden nagestreefd.

## 3 Europeesrechtelijke omgeving

### 3.1 Conformiteit met de Europese Tolrichtlijn, EETS-Richtlijn en EETS-beschikking (in het licht van de voorliggende voorstellen tot wijziging)

Zowel m.b.t. de Tolrichtlijn<sup>5</sup> als de EETS-Richtlijn<sup>6</sup> en de EETS-beschikking<sup>7</sup> liggen op dit moment op Europees niveau voorstellen tot wijziging voor<sup>8</sup>. De (voorgestelde) wijzigingen hebben een wezenlijke impact voor onze juridische analyse (zoals hieronder zal blijken).

De laatste stand van zaken m.b.t. de Tolrichtlijn is dat het oorspronkelijk voorstel van de Europese Commissie verder besproken wordt en dat het voorzitterschap van de Europese Raad een compromisvoorstel heeft gedaan (cfr. voortgangsverslag d.d. 17 mei 2019<sup>9</sup> en laatste tekstontwerp d.d. 6 juni 2019<sup>10</sup>). Wij hebben inmiddels begrepen dat de besprekingen begin juli zouden worden verder gezet onder Fins voorzitterschap. Er wordt gemikt op een algemene benadering tegen de Transportraad van 2 december 2019.

De laatste stand van zaken m.b.t. de EETS-richtlijn is dat de nieuwe 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 op 29 maart 2019 gepubliceerd is in het Publicatieblad van de Europese Unie<sup>11</sup>. Ze is 20 dagen na de bekendmaking in werking getreden, en de maatregelen worden 30 maanden nadien van kracht. Wij begrijpen verder dat in de plaats van de EETS-beschikking gewerkt zou worden met zowel een 'implementing act' als een 'delegated act', maar beide teksten bevinden zich nog in de ontwerpfase.

In onderhavige analyse worden enerzijds de 'huidige tekst' besproken, zoals die op heden (cfr. het moment van de redactie van onderhavige juridische en fiscale analyse) geldt, en anderzijds worden de (mogelijk) toekomstige tekst besproken, die een impact zouden kunnen hebben op de juridische en fiscale analyse. Voor de Tolrichtlijn wordt de oorspronkelijke tekst van het voorstel tot wijziging (zie voetnoot 5) hierbij als uitgangspunt voor de analyse genomen. Voor de EETS-richtlijn wordt uitgegaan van de aangenomen tekst.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Richtlijn 2004/52/EG ( 1 ) van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer in de Gemeenschap.

<sup>7</sup> Beschikking van de Commissie van 6 oktober 2009 tot definiëring van de Europese elektronische tolheffingsdienst en de bijbehorende technische onderdelen.

<sup>8</sup> Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen (COM(2017) 275). Voor de volledigheid valt ook nog te wijzen op een meer beperkt voorstel dat ook voorligt en betrekking heeft op de belastingen voor zware vrachtvoertuigen: Voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen, wat betreft de bepalingen inzake belastingen op voertuigen (COM(2017) 276).

Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer en ter vergemakkelijking van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over niet-betaling van wegentol in de Unie (herschikking) (COM(2017) 280).

Commission Decision of XXX amending Decision 2009/750/EC on the definition of the European Electronic Toll service and its technical elements. (CMTD(2017/0715) (enkel in Engelstalige versie beschikbaar). Een verzoek om kopie van dit document te ontvangen, werd geweigerd.

<sup>9</sup> Zie [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST\\_9331\\_2019\\_INIT&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_9331_2019_INIT&from=EN)

<sup>10</sup> Zie [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST\\_9874\\_2019\\_INIT&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_9874_2019_INIT&from=EN)

<sup>11</sup> Zie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0520&from=EN>

### 3.1.1 Tolrichtlijn<sup>12</sup>

#### (i) Algemeen

De Tolrichtlijn creëert een juridisch kader en harmoniseert de voorwaarden waaronder de nationale autoriteiten belastingen, tolgelden en (tijdsgebonden) gebruiksrechten kunnen heffen op zware vrachtoertuigen die goederen over de weg vervoeren. Het doel van de richtlijn is concurrentievervalsingen tussen vervoersondernemingen weg te werken dankzij een stapsgewijze harmonisatie van de belastingen op voertuigen en de invoering van billijke mechanismen voor infrastructuurheffingen. In de richtlijn zijn minimumtarieven vastgesteld voor de belasting op zware vrachtoertuigen en zijn de modaliteiten voor infrastructuurheffingen bepaald, m.i.v. een variatie op basis van de milieuprestaties van voertuigen. De heffingen mogen niet discrimineren op grond van de nationaliteit van de vervoersonderneming of de oorsprong of bestemming van het voertuig.

#### (ii) Huidige tekst<sup>13</sup>

De Tolrichtlijn is op heden enkel van toepassing op voertuigen bedoeld of gebruikt voor het vervoer over de weg van goederen en waarvan het maximaal toegestane totaalgewicht meer dan 3,5 ton bedraagt<sup>14</sup>. Een groot aantal voertuigen behoort voorts dus niet tot het toepassingsgebied van (huidige) Tolrichtlijn: dit geldt zowel voor personenwagens en lichte voertuigen (waarvan het maximaal toegestane totaalgewicht minder dan 3,5 ton bedraagt) maar evenzeer voor 'zware' voertuigen (boven 3,5 ton) die echter niet uitsluitend bestemd zijn voor het vervoer van goederen. Deze laatste categorie betreft zowel bepaalde werktuig-voertuigen in die mate dat ze geen goederen vervoeren (zoals mobiele kranen, graafmachines, e.d.) alsook andere voertuigen (zoals: voertuigen met een proefrittenplaat van het type ZZ, ZX en ZY, oldtimer voertuigen en opleidingsvoertuigen, die evenwel allen geen goederen mogen vervoeren).<sup>15</sup>

Het onderzoek naar de wegenheffing heeft betrekking op alle voertuigen die op heden niet door de kilometerheffing worden gevat. Voor een groot deel van de voertuigen die aan de wegenheffing onderworpen zullen worden, dient op heden geen rekening te worden gehouden met de (huidige) Tolrichtlijn. Dit is enkel anders voor de voertuigen die wel onder het toepassingsgebied van de Tolrichtlijn vallen, maar die een vrijstelling<sup>16</sup> genieten op het niveau van de kilometerheffing.

Het betreft een aantal categorieën van voertuigen van meer dan 3,5 ton die beoogd of gebruikt worden voor het vervoer van goederen, die (i) uitsluitend gebruikt worden door het leger, de burgerbescherming, de brandweer en politie en die als zodanig uiterlijk herkenbaar zijn, (ii) speciaal en exclusief uitgerust zijn voor medische doeleinden en als zodanig herkenbaar zijn, en (iii) van het landbouw-, tuinbouw of bosbouwtype zijn en die slechts beperkt de openbare weg gebruiken in België en die uitsluitend gebruikt worden voor de landbouw, de tuinbouw, de veehouderij en de bosbouw.<sup>17</sup>

Indien de wegenheffing op vandaag in werking zou treden, zou enkel voor deze laatste categorie van voertuigen rekening dienen te worden gehouden met de bepalingen van Tolrichtlijn.

Om te vermijden dat met de Tolrichtlijn rekening gehouden dient te worden, is een eerste optie om deze vrijgestelde voertuigen alsnog aan de kilometerheffing te onderwerpen of ze vrijgesteld te laten onder de kilometerheffing en een tweede optie is om de vrijstelling voor deze voertuigen duidelijk-

<sup>12</sup> De analyse is gesteund op de Nederlandstalige versie van de Tolrichtlijn. We wijzen erop dat deze versie een andere nummering hanteert voor het (belangrijke) artikel 7: de nummering gebeurt met Latijnse aanduidingen (7bis, 7ter, etc.), terwijl bijvoorbeeld de Engelstalige versie een nummering met letters hanteert (7a, 7b, etc.).

<sup>13</sup> Hierna wordt verwezen naar de 'Tolrichtlijn'.

<sup>14</sup> Zie definitie van 'voertuig' in artikel 2, d) Tolrichtlijn.

<sup>15</sup> Zie ook de regeling die geldt voor de kilometerheffing <https://www.viapass.be/vrijstellingen-buiten-kmh/>.

<sup>16</sup> In toepassing van artikel 6 lid 2 Tolrichtlijn.

<sup>17</sup> Zie <https://www.viapass.be/vrijstellingen-buiten-kmh/>.

heidshalve door te trekken naar de wegehheffing (al rijst wel de vraag of een vrijstelling überhaupt noodzakelijk is binnen het stelsel van de wegehheffing, voor zover deze voertuigen toch niet onder het generieke toepassingsgebied van de wegehheffing zouden vallen).

Vanzelfsprekend dient wel reeds voor alle voertuigen rekening gehouden te worden met algemene (Europeesrechtelijke) principes – die de Tolrichtlijn overstijgen – zoals het vrij verkeer van personen en diensten, de gelijke behandeling / het verbod van discriminatie en het verbod op staatssteun. Deze elementen komen hieronder evenwel als afzonderlijke onderzoeksvragen aan bod.

### (iii) Mogelijk toekomstige tekst<sup>18</sup>

Overeenkomstig het voorstel tot wijziging van de Tolrichtlijn<sup>19</sup>, zou de richtlijn in de toekomst van toepassing zijn op alle voertuigen bedoeld of gebruikt voor het vervoer van personen of goederen over de weg<sup>20</sup>. Dit is een belangrijke wijziging: slechts een kleine groep voertuigen die voorwerp maken van het onderzoek zou niet onder het toepassingsgebied van de Tolrichtlijn vallen. Het betreft de voertuigen die geen goederevervoer noch personenvervoer verrichten, zoals bijvoorbeeld mobiele kranen, graafmachines, hoogtewerkers etc.

Hoewel op dit moment nog niet duidelijk is wanneer het voorstel tot wijziging van de Tolrichtlijn zal aangenomen worden en in werking zal treden, zal dit naar alle waarschijnlijkheid gebeuren voorafgaand aan het moment waarop de wegehheffing in het Vlaamse Gewest daadwerkelijk van toepassing zal worden (gelet op de volledige doorlooptijd noodzakelijk voor de invoering van deze heffing).

Indien de wegehheffing in de toekomst in werking zal treden, zal voor het merendeel van de voertuigen rekening dienen te worden gehouden met de bepalingen van Tolrichtlijn.

Hierbij dient ook verwezen te worden naar het negende lid van artikel 7 van het voorstel gewijzigde Tolrichtlijn, aangezien dit een impact zou kunnen hebben op de verdere uitwerking van de wegehheffing.

Krachtens deze bepaling moeten vanaf 1 januari 2020 (al kan deze datum nog wijzigen) *“tolheffingen en gebruiksrechten voor zware vrachtvoertuigen gelden voor alle zware bedrijfsvoertuigen”*. Aangezien de categorie van zware bedrijfsvoertuigen naast de zware vrachtwagens ook bussen en touringcars<sup>21</sup> zal omvatten<sup>22</sup>, impliceert deze bepaling dat bestaande heffingen voor zware vrachtwagens moeten uitgebreid worden naar bussen en touringcars. Voor België (en dus ook Vlaanderen) komt dit er concreet op neer dat de bestaande kilometerheffing ook voor bussen en touringcars toegepast moet worden.

Indien deze bepaling ongewijzigd<sup>23</sup> behouden zou blijven en gelet op de intentie om onder de wegehheffing alle voertuigen ~~onder een wegehheffing~~ te vatten die niet aan de kilometheffing onderworpen worden, zijn er twee opties om met deze nieuwe bepaling om te gaan:

- **Optie 1:** de bussen en touringcars uit de wegehheffing halen (en onderwerpen aan de kilometerheffing).

Dit is o.i. de meest voor de hand liggende oplossing (minstens vanuit de Tolrichtlijn) aangezien de wegehheffing alsdan niet beïnvloed wordt door voormelde bepaling. Op die manier zou voor alle voertuigen onder de 3,5 ton de wegehheffing gelden en voor alle voertuigen boven de 3,5

<sup>18</sup> Hierna wordt verwezen naar het ‘voorstel gewijzigde Tolrichtlijn’.

<sup>19</sup> Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG; 31 mei 2017, COM(2017) 275 final.

<sup>20</sup> Artikel 2, 15) *juncto* artikel 1, 1., b) voorstel gewijzigde Tolrichtlijn.

<sup>21</sup> Het betreft *“een voertuig voor het vervoer van de bestuurder en meer dan acht passagiers en met een toegestane maximummassa van meer dan 3,5 ton”* (zie artikel 2,18 voorstel gewijzigde Tolrichtlijn).

<sup>22</sup> Artikel 2, 16) voorstel gewijzigde Tolrichtlijn.

<sup>23</sup> Gelet op de toch wel grote impact hiervan zowel juridisch als technisch - de nationale regelgeving dient aangepast te worden alsook de overeenkomst met de dienstverlener(s) en het systeem moet uitgebreid/aangepast worden voor een groter aantal voertuigen – bestaat de kans dat dit nog gewijzigd zal worden. Desgevallend dient België (inzonderheid Vlaanderen) het initiatief te nemen om deze bepaling niet in de bestaande vorm te laten goedkeuren.

ton de kilometerheffing. Op die manier kunnen beide regimes naast elkaar blijven bestaan, zonder dat die op elkaar moeten worden afgestemd.

Om te vermijden dat voor de bussen en touringcars in de diverse gewesten een andere regeling zou gelden, is het aanbevolen om dit samen met de andere gewesten te organiseren (dit veronderstelt een (aanpassing van het bestaande) samenwerkingsakkoord)<sup>24</sup>. Gelet op de verplichting uit het voorstel gewijzigde Tolrichtlijn, om alle zware bedrijfsvoertuigen aan een zelfde tolheffing te onderwerpen, zien we evenwel niet in hoe de andere gewesten zich hiertegen zoude kunnen verzetten.

Deze optie veronderstelt een wijziging van het toepassingsgebied van de kilometerheffing in de wetgeving terzake (de Vlaamse Codex Fiscaliteit, waarin de kilometerheffing nu immers beperkt is tot voertuigen van meer dan 3,5 ton gebruikt of bestemd voor goederenvervoer). Het verdient eveneens aanbeveling om deze wijziging mee te delen aan de Europese Commissie (in toepassing van titel 2 in bijlage IIIbis van de (huidige) Tolrichtlijn).

Aangezien de bussen en touringcars door een andere heffing gevat zouden worden, bestaat hiertegen *a priori* ook geen bezwaar, het is niet zo dat zij (i.t.t. de andere voertuigen) niet aan een heffing onderworpen zouden zijn.

- **Optie 2:** de bussen en touringcars binnen de wegehelling vatten.

Dit is o.i. minder evident, omdat de Tolrichtlijn eerder een opdeling maakt tussen zware en lichte voertuigen. Dit heeft dus verregaande gevolgen, aangezien deze voertuigen aan dezelfde gebiedsdekkende tolheffing als die van de vrachtwagens onderworpen zouden moeten worden. Dit zou alsdan tot gevolg hebben dat de ganse wegehelling dient uitgewerkt te worden conform de tolheffing die geldt voor de vrachtwagens.

Bovendien zouden de bussen en touringcars in Vlaanderen dan anders behandeld worden dan in het Waalse en Brussels Hoofdstedelijk Gewest, indien de voertuigen daar wel aan de kilometerheffing zouden worden toegevoegd. Dit is een verschil in behandeling dat wellicht moeilijk te verantwoorden valt. Ook dit veronderstelt dus een afstemming met de andere gewesten, die evenwel minder voor de hand liggend is dan bij de eerste optie.

In de Tolrichtlijn wordt een onderscheid gemaakt tussen twee verschillende soorten bedragen die betaald moeten worden voor het gebruik van een infrastructuurvoorziening:

- Een 'tolgeld'<sup>25</sup>: dit wordt gedefinieerd als een bedrag dat moet worden betaald voor een bepaalde *afstand* afgelegd met een voertuig op een infrastructuurvoorziening;
- Een 'gebruiksrecht'<sup>26</sup>: dit wordt gedefinieerd als een bedrag dat recht geeft om met een voertuig gedurende een bepaalde *tijd* gebruik te maken van infrastructuurvoorzieningen (cfr. een 'tijdsgebonden gebruiksrecht').

Voor het tolrecht en het (tijdsgebonden) gebruiksrecht gelden deels verschillende regels, zodat de lidstaten niet in elke situatie een volledige vrije keuze hebben tussen beide soorten. Zo beoogt het voorstel tot wijziging van de Tolrichtlijn de mogelijkheden voor het invoeren van een (tijdsgebonden) gebruiksrecht aanzienlijk in te perken.

Blijkens het huidige tekstvoorstel, zou een (tijdsgebonden) gebruiksrecht – vanaf de inwerkingtreding van de gewijzigde Tolrichtlijn – niet meer ingevoerd mogen worden voor 'lichte voertuigen'<sup>27</sup> (en be-

<sup>24</sup> Als algemene opmerking geldt dat indien de invoering van een wegehelling een impact heeft op de kilometerheffing (in die zin dat bijvoorbeeld het toepassingsgebied wordt gewijzigd), is een afstemming met de andere gewesten steeds noodzakelijk.

<sup>25</sup> Artikel Tolrichtlijn 2, b) en artikel 2, 6) voorstel gewijzigde Tolrichtlijn.

<sup>26</sup> Artikel Tolrichtlijn 2, c) en artikel 2, 14) voorstel gewijzigde Tolrichtlijn.

<sup>27</sup> Dit betreft – volgens het voorstel gewijzigde Tolrichtlijn (artikel 2, 19)) – personenwagens, minibussen en bestelwagens.

staande systemen moeten worden uitgefaseerd tegen 31 december 2027, al zal die datum mogelijks nog wijzigen).

De wegeheffing zal overeenkomstig de Tolrichtlijn kwalificeren als een tolgeld. Een tolheffing is samengesteld uit een infrastructuurheffing<sup>28</sup> en desgevallend (dus optioneel) een congestieheffing<sup>29</sup> en/of een externekostenheffing<sup>30</sup>.

Voor elk van deze bestanddelen van de tolheffing bepaalt de Tolrichtlijn een aantal basisregels, in het bijzonder wat betreft de tarifiering, waarmee rekening gehouden moet worden indien de wegeheffing deze bestanddelen zou incorporeren. Indien er elementen zijn die via verschillende heffingen meegevoerd kunnen worden in de wegeheffing (vb. congestie kan enerzijds via een toeslag op de infrastructuurheffing en anderzijds via een congestieheffing in de wegeheffing opgenomen worden), zal rekening gehouden moeten worden met het feit dat de regels soms verschillen per heffing.

De infrastructuurheffing<sup>31</sup> wordt gebaseerd op het beginsel van het terugverdienen van de infrastructuurkosten, met name de kosten van de bouw, de exploitatie, het onderhoud en de ontwikkeling van het betrokken infrastructuurnet. Wat betreft de aanlegkosten (= kosten van de bouw) wordt wel bepaald dat dit beperkt blijft tot nieuwe infrastructuur(verbeteringen) of infrastructuur(verbeteringen) die maximaal 30 jaar geleden voltooid zijn (t.a.v. de vaststelling van een nieuwe tolregeling).

Eveneens mag een rendement op het kapitaal en/of een winstmarge op grond van de marktvoorwaarden in rekening gebracht worden. Hiervoor worden echter geen concrete regels opgenomen in de Tolrichtlijn.

De in rekening te brengen kosten hebben betrekking op het wegennet of het gedeelte van het wegennet waarop infrastructuurheffingen worden toegepast en de voertuigen die aan deze heffingen zijn onderworpen.<sup>32</sup> M.a.w., bij het berekenen van de infrastructuurheffing kan enkel rekening worden gehouden met de infrastructuurkosten van het wegennet in kwestie (waarbij evenwel niet wordt verduidelijkt hoe ruim/strikt het wegennet wordt omschreven). Het zou aldus niet mogelijk zijn om slechts op bepaalde wegen een infrastructuurheffing te voorzien, maar daarvoor wel de kosten van het volledige wegennet in rekening te brengen. Anderzijds lijkt het wel op goede gronden verdedigbaar dat op het gehele Vlaamse wegennet een infrastructuurheffing wordt voorzien, waarbij de infrastructuurkosten van dit gehele net in rekening worden gebracht en hierover worden gespreid.

De lidstaten berekenen het maximumtarief van de infrastructuurheffing met gebruikmaking van een methode gebaseerd op de in bijlage III opgenomen kernbeginselen voor kostenberekening.

Het is ook mogelijk om een toeslag te heffen op de infrastructuurheffingen voor wegvakken die regelmatig verzadigd zijn, of waarvan het gebruik door voertuigen aanzienlijke milieuschade veroorzaakt.<sup>33</sup>

Deze toeslag vormt aldus een alternatief op de externekostenheffing en/of congestieheffing, maar hiervoor gelden enkele aandachtspunten. Zo veronderstelt deze toeslag dat er gebruik wordt gemaakt van een infrastructuurheffing als “basisheffing”, die bovendien dan o.i. niet nul euro mag bedragen (zie verder). Daarnaast laat de richtlijn niet toe om tweemaal voor dezelfde reden een heffing te voorzien. Het bedrag van de toeslag wordt enerzijds immers afgetrokken van het bedrag van de externekostenheffing. Anderzijds worden geen toeslagen geheven op wegvakken waar een congestieheffing wordt toegepast.

---

Voor de zware bedrijfsvoertuigen geldt een grotendeels gelijkaardige bepaling, maar met andere data voor toepassing van de bepaling en de uitfasering van bestaande systemen.

<sup>28</sup> Een heffing geïnd met het oog op het terugverdienen van door een lidstaat gemaakte bouw-, onderhouds-, exploitatie- en ontwikkelingskosten in verband met de infrastructuur (artikel 2, 7) voorstel gewijzigde Tolrichtlijn.

<sup>29</sup> Een heffing die wordt geheven op motorvoertuigen met het oog op het terugverdienen van de in een lidstaat opgetreden congestiekosten en om die congestie te verminderen (artikel 2, 10) voorstel gewijzigde Tolrichtlijn.

<sup>30</sup> Een heffing toegepast met het oog op het terugverdienen van de in een lidstaat opgetreden kosten in verband met de door het verkeer veroorzaakte luchtverontreiniging en/of door het verkeer veroorzaakte geluidhinder (artikel 2, 8) voorstel gewijzigde Tolrichtlijn.

<sup>31</sup> Zie artikel 7ter en 7septies voorstel gewijzigde Tolrichtlijn.

<sup>32</sup> Zie ook formulering van artikel 7ter lid 1: “De gewogen gemiddelde infrastructuurheffing is gerelateerd aan de kosten van de bouw, de exploitatie, het onderhoud en de ontwikkeling van het *betrokken* infrastructuurnet”.

<sup>33</sup> Artikel 7 septies voorstel wijziging Tolrichtlijn.

Daarnaast moet deze toeslag aan enkele (redelijk strikte) voorwaarden voldoen, waaronder kort samengevat:

- de opbrengsten uit de toeslagen worden geïnvesteerd in de aanleg van de vervoersinfrastructuur van het kernnet als gedefinieerd overeenkomstig bijlage III van Verordening (EU) nr. 1315/2013 die rechtstreeks bijdraagt tot de vermindering van de congestie of milieuschade en die zich situeert op dezelfde corridor als die van het traject waarvoor een toeslag wordt aangerekend);
- de toeslag bedraagt ten hoogste 15 % van de gewogen gemiddelde infrastructuurheffing. Indien de infrastructuurheffing wordt vastgesteld op een tarief van nul euro, komt het ons voor dat ook deze toeslag de facto niet mogelijk is, want de toeslag lijkt – op basis van de tekst van de richtlijn – op het effectief geïnde bedrag aan infrastructuurheffing te moeten worden geheven en niet op het theoretische maximum;
- de periode waarin de toeslag van toepassing zal zijn, is vooraf bepaald en begrensd.
- De lidstaat moet de Europese Commissie in kennis stellen van het voornemen deze toeslag te heffen. De Commissie kijkt toe op de naleving van deze voorwaarden.

De externekostenheffing<sup>34</sup> dient voor de door het verkeer veroorzaakte luchtverontreiniging en/of geluidshinder.

De in rekening te brengen kosten hebben betrekking op het wegennet of het gedeelte van het wegennet waarop een externekostenheffing wordt toegepast en op de voertuigen die aan deze heffing zijn onderworpen.

Bijlagen IIIbis en IIIter bevatten de minimumeisen en de referentiewaarden voor de toepassing van een externekostenheffing (al lijkt bijlage IIIter niet relevant voor het merendeel van de voertuigen die onder de wegenheffing zullen vallen<sup>35</sup>).

De congestieheffing<sup>36</sup> is een weerspiegeling van de kosten die een voertuig veroorzaakt voor andere weggebruikers en indirect voor de samenleving. De heffing mag alleen worden toegepast op de wegvakken waar geregeld congestie optreedt en alleen gedurende de perioden waarin dat doorgaans het geval is. De bedoelde wegvakken en periodes moeten op basis van objectieve criteria, die verband houden met de congestiegraad van de wegen en hun omgeving (zoals de gemiddelde verliestijden en filelengte), gedefinieerd worden. Deze vereisten laten veel ruimte voor interpretatie: afhankelijk van de al dan niet strikte toepassing hiervan, zou dit de mogelijkheid voor de incorporatie van een congestieheffing in de wegenheffing serieus inperken. Zo is het bijvoorbeeld moeilijk denkbaar dat, op basis van de bewoordingen van de richtlijn, een congestieheffing (met variaties in hoogte) wordt geheven gedurende heel de dag en/of op het hele Vlaamse wegennet.

In geval van een strikte interpretatie, kan gebruik worden gemaakt van de infrastructuurheffing of externekostenheffing als 'basisheffing' op het gehele wegennet en desgewenst gedurende heel de dag, aangevuld met een congestieheffing op bepaalde wegvakken/tijdstippen. Een andere optie zou zijn om een infrastructuurheffing op te leggen en hierop een toeslag te heffen voor congestie of deze te variëren in functie van de congestie, als alternatief voor de congestieheffing (in toepassing van artikel 7 septies of 7 octies voorstel wijziging Tolrichtlijn, *supra*). Deze 'toeslag' is evenwel zelf onderworpen aan redelijk strikte voorwaarden, waardoor het heffen van een (afzonderlijke) congestieheffing, al dan niet gecombineerd met een infrastructuurheffing o.i. de voorkeur kan verdienen.

Een ander aandachtspunt is dat de richtlijn uitdrukkelijk bepaalt dat de congestieheffingen op niet-discriminerende wijze voor *alle* voertuigcategorieën moet gelden, wat problemen van gelijke behande-

<sup>34</sup> Zie artikel 7quater voorstel gewijzigde Tolrichtlijn.

<sup>35</sup> De referentiewaarden gelden enkel voor zware vrachtoertuigen en touringcars.

<sup>36</sup> Zie artikel 7quinquies bis voorstel gewijzigde Tolrichtlijn.



ling kan stellen t.a.v. de kilometerheffing<sup>37</sup>. Mede gelet op het gegeven dat de congestieheffing, als op zichzelf bestaande heffing, nieuw is, is het af te wachten hoe (strikt) de bepalingen uit de Tolrichtlijn dienen toegepast te worden. Tijdens een informeel verkennend overleg met de Europese Commissie bleek dat de commissie een eerder flexibele (i.p.v. een strikte) toepassing van de nieuwe bepaling hanteert, hetgeen de toepassingsmogelijkheden ervan vergroot.

Het is verplicht om te voorzien in adequate mechanismen om de impact en doeltreffendheid van de congestieheffingen te monitoren en voor de herziening van die heffingen. De tekst van de Tolrichtlijn en bijlage V zijn ter zake nog niet volledig duidelijk. Enerzijds stipuleert de richtlijn dat minstens om de drie jaar het niveau van de heffingen geëvalueerd dient te worden om ervoor te zorgen dat deze niet hoger liggen dan congestiekosten die worden veroorzaakt op de wegvakken waar congestieheffingen worden opgelegd. Een congestieheffing kan bijgevolg niet zonder meer langdurig gehandhaafd worden, indien de oorzaken van de heffing komen te vervallen, kan de heffing uiteraard niet langer verantwoord worden. Anderzijds stipuleert bijlage V dat indien nodig, elk jaar de tariefstructuur, de periodes en het specifieke bedrag van de heffing dat is vastgesteld voor elke voertuigcategorie, elk type weg en elke periode worden aangepast aan de veranderingen in vraag en aanbod van het vervoer.

De minimumeisen voor de toepassing van de congestieheffing en het maximumniveau van de congestieheffing worden bepaald in bijlagen V en VI.

Op het vlak van kortingen stipuleert de Tolrichtlijn<sup>38</sup> uitdrukkelijk dat dit niet toegelaten is voor de externekostenheffing. Voor de infrastructuurheffing is dit wel toegelaten, maar dienen enkele voorwaarden in acht genomen te worden, inzonderheid een bovengrens van 13% t.a.v. de infrastructuurheffing die zou gelden zonder korting. Voor de congestieheffing wordt niet uitdrukkelijk bepaald of een korting al dan niet toegelaten is, maar het valt aan te nemen dat een korting op de congestieheffing afbreuk zou (kunnen) doen aan de ratio van deze heffing.

Vanaf 1 januari 2022 (datum kan nog wijzigen) worden de lidstaten verplicht de tolgelden te variëren op basis van de emissies van CO<sub>2</sub> en verontreinigende stoffen overeenkomstig de voorschriften van bijlage VII<sup>39</sup>.

Een belangrijke opmerking bij het voorgaande, is dat de voorgaande regels<sup>40</sup> niet op gelijke wijze gelden voor alle wegtypes.

Hoewel strikt genomen geen onderscheid lijkt te worden gemaakt in functie van het type weg, dient uit de opbouw van het voorstel tot wijziging van de Tolrichtlijn afgeleid te worden dat voormelde bepalingen enkel gelden voor *“het trans-Europese wegennet of op bepaalde trajecten daarvan, en op andere bijkomende trajecten van hun autosnelwegennet die geen deel uitmaken van het trans-Europees wegennet”*<sup>41</sup> en dus niet voor *“andere wegen”*.

De eerste soort weg wordt immers gereguleerd in het eerste lid van het nieuwe artikel 7 van de Tolrichtlijn en is onderworpen aan de bepalingen van de leden 3 t.e.m. 9 van hetzelfde artikel, alsook aan de artikelen 7bis t.e.m. duodecies.

Het tweede soort weg wordt dan weer gereguleerd in het tweede lid van artikel 7 en is enkel onderworpen aan de bepalingen van leden 3 en 4 van hetzelfde artikel, alsook aan de artikelen 7bis en undecies. Bijvoorbeeld het verbod op nieuwe (tijdsgebonden) gebruiksrechten is evenwel opgenomen in het zevende lid<sup>42</sup> van artikel 7. Bijgevolg geldt het verbod niet voor de ‘andere wegen’, en dus enkel voor het trans-Europese wegennet en (de rest van) het autosnelwegennet. De infrastructuurheffing, externekostenheffing en congestieheffing worden dan weer geregeld in de artikelen 7ter, quater en

<sup>37</sup> Zie artikel 7 quinquies bis lid 3 voorstel gewijzigde Tolrichtlijn. Evenwel bepaalt artikel 7 lid 10 dat tolgelden en gebruiksrechten voor zware bedrijfsvoertuigen enerzijds en voor lichte voertuigen anderzijds, onafhankelijk van elkaar mogen worden ingevoerd of gehandhaafd.

<sup>38</sup> Zie artikel 7decies voorstel gewijzigde Tolrichtlijn.

<sup>39</sup> Zie artikel 7octies bis voorstel gewijzigde Tolrichtlijn.

<sup>40</sup> Inzake de kwalificatie als tolgeld of gebruiksrecht, de verschillende heffingen die het tolgeld samenstellen en de mogelijkheid tot kortingen.

<sup>41</sup> Artikel 7 lid 1 Tolrichtlijn.

<sup>42</sup> De volledige tekst luidt als volgt:

*“Met ingang van [de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn] mogen de lidstaten geen gebruiksrechten voor lichte voertuigen meer invoeren. Gebruiksrechten die vóór die datum zijn ingevoerd, worden uitgefaseerd tegen 31 december 2027.”*

quinquies bis, zodat (de beperkingen voor) deze heffingen strikt genomen niet voor 'andere wegen' dienen toegepast te worden. Voor de andere wegen worden geen bijzondere regels voorzien, al dient uiteraard steeds rekening gehouden met de algemene beginselen en in het bijzonder het discriminatieverbod.

De Tolrichtlijn<sup>43</sup> bevat voorts een aantal regels (en beperkingen) op het gebruik van de inkomsten uit tolgelden of gebruiksrechten.

Voor de infrastructuurheffing en de externekostenheffing geldt dat deze "*moeten worden*" aangewend "*ten voordele van de vervoerssector en tot optimalisering van het gehele vervoersysteem*", waarbij voor de externekostenheffing bijkomend bepaald is dat de inkomsten hieruit dienen aangewend te "*moeten worden*" "*voor de verduurzaming van het vervoer*" (zoals verbeteren van de verkeersveiligheid en aanpakken van verontreiniging aan de bron). Hierbij is evenwel op te merken dat uit de Engelstalige en Franstalige tekst van de Tolrichtlijn – cfr. "*should be used*" respectievelijk "*devraient être destinées*" – blijkt dat enkel een aanbeveling en geen verplichting bestaat om de inkomsten hiervoor aan te wenden. Bovendien werd er in een eerdere richtlijn tot wijziging van de Tolrichtlijn verduidelijkt dat ook op dit aspect het subsidiariteitsbeginsel geldt en dat besluiten over nationale overheidsuitgaven, zoals het gebruik van inkomsten uit de tolheffingen, een zaak van de lidstaten zijn; hierin wordt verduidelijkt dat deze 'earmarking' bijgevolg enkel geldt voor de 'extra inkomsten uit de *externekostenheffing*', maar er kan dus worden betwist dat onder de huidige tekst van de richtlijn zelfs voor die heffing sprake is van een echte plicht.<sup>44</sup> In de amendementen van het voorstel tot wijziging van de Tolrichtlijn wordt wel voorgesteld om de Engelstalige en Franstalige tekst te wijzigen in "*shall be used*" respectievelijk "*sont utilisées*"<sup>45</sup>, zodat dit in de toekomst wel een verplichting zou worden.

Voor de congestieheffing geldt dat de inkomsten hieruit moeten worden gebruikt om het congestieprobleem aan te pakken, door de ondersteuning van het openbaar vervoer en de infrastructuur daarvoor, het wegwerken van knelpunten op het TEN en de ontwikkeling van alternatieve infrastructuur voor vervoergebruikers.

Voor zover dit effectief een verplichting zou inhouden, mogen de inkomsten van de wegenheffing dus niet terugvloeien naar de algemene middelen, maar dienen deze voor specifieke doeleinden te worden bestemd. Deze specifieke doeleinden kunnen o.i. wel ruim worden geïnterpreteerd (zie oplistijng in artikel 9 lid 2 + vanuit het subsidiariteitsbeginsel).

De Tolrichtlijn verduidelijkt bovendien niet of deze 'earmarking' enkel geldt voor inkomsten m.b.t. TEN-wegen/snelwegen, die immers aan een strikter regime onderworpen zijn. Enerzijds maakt de bepaling (artikel 9) deel uit van het hoofdstuk 'slotbepalingen' dat algemeen lijkt te gelden, anderzijds zijn de concepten van de infrastructuurheffing, externekostenheffing en congestieheffing (waarvoor de 'earmarking' geldt) in principe enkel van toepassing op de TEN-wegen/snelwegen (zie *supra*). Tijdens een informeel verkennend overleg met de Europese Commissie werd door de commissie bevestigd dat deze bepalingen enkel gelden m.b.t. TEN-wegen/snelwegen.

Voor het overige biedt de richtlijn geen opening voor de uitsluiting van bepaalde inkomsten voor deze 'earmarking': dit principe geldt voor alle inkomsten uit de infrastructuurheffing/externekostenheffing/congestieheffing (met de nuances hiervoor vermeld, nl. dat dit mogelijk een aanbeveling blijft en geen verplichting; mogelijks enkel voor de externekostenheffing; en dat dit niet van toepassing is op andere wegen dan TEN-wegen/snelwegen). De Europese Commissie heeft tot slot bevestigd dat voertuigcategorieën (zoals mobiele kranen e.d.) die niet onder het toepassingsgebied van de Tolrichtlijn vallen, bij voorbaat niet onderworpen zijn aan de bepalingen inzake earmarking.

### 3.1.2 EETS-Richtlijn en EETS-beschikking

<sup>43</sup> Zie artikel 9.2 voorstel gewijzigde Tolrichtlijn.

<sup>44</sup> Richtlijn 2011/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2011 tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoertuigen, overweging 32.

<sup>45</sup> De Nederlandstalige tekst wordt gewijzigd van "*moeten worden*" in "*worden*", hetgeen evenwel geen verschil in betekenis lijkt in te houden. Tegelijkertijd wordt het gebruik "*ten voordele van de vervoerssector*" vervangen door gebruik voor "*onderhoud van het weggennet*".

## (i) Algemeen

Het doel van de EETS-Richtlijn is te zorgen voor interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer in de Europese Unie. De richtlijn creëert een juridisch kader en harmoniseert de voorwaarden om deze doelstelling te verwezenlijken. Het betreft vooreerst de verplichting dat alle nieuwe elektronische tolheffingssystemen (die vanaf 1 januari 2007 in gebruik worden genomen en bestemd zijn voor gebruik door alle voertuigen), voor de afhandeling van elektronische tolheffingstransacties moeten gebaseerd zijn op een of meer van de technologieën die in de richtlijn worden vermeld<sup>46</sup>. Daarnaast wordt voorzien in de oprichting van een Europese elektronische tolheffingsdienst (EETS) ter aanvulling van de nationale elektronische tolheffingsdiensten van de lidstaten, hetgeen verder uitgewerkt wordt in de EETS-beschikking. De richtlijn bevat voorts onder meer de verplichting voor lidstaten die over tolheffingssystemen beschikken om de nodige maatregelen te nemen voor de uitbreiding van het gebruik van elektronische tolheffingssystemen alsook de verplichting dat de noodzakelijke verwerking van persoonsgegevens plaatsvindt in overeenstemming met de communautaire regels op het gebied van de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen, waaronder de persoonlijke levenssfeer.

Door te zorgen voor volledige Europese interoperabiliteit van de technologieën voor elektronische tolheffing kunnen volgens de Europese Commissie *“schaalvoordelen worden gerealiseerd en kunnen de kosten van de tolinningsapparatuur worden gedrukt”*<sup>47</sup>. De Europese elektronische tolheffingsdienst dient het gemakkelijker te maken voor grensoverschrijdende gebruikers, inclusief occasionele gebruikers, om de wegentol te betalen. De gebruikers zullen ook gemakkelijker aanvaarden dat zij moeten betalen voor het gebruik van wegen als de betalingsmiddelen interoperabel zijn op Europees niveau.

## (ii) Huidige teksten

De EETS-richtlijn dient op heden voor het vastleggen van *“de voorwaarden om de interoperabiliteit tussen elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer”*, en dit voor *“alle typen tolgeden op het gehele wegennet”*<sup>48</sup>. De richtlijn is uitdrukkelijk niet van toepassing op *“elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer waarvoor geen uitrusting in voertuigen hoeft te worden ingebouwd”*<sup>49</sup>.

Uit de tekst van de EETS-richtlijn vloeit ook voort dat deze – i.t.t. de Tolrichtlijn – reeds in diens huidige vorm ook van toepassing is op de voertuigen waarvoor de wegenheffing zou gelden, en dus niet enkel op zware vrachtvoertuigen. Ook indien de wegenheffing op heden ingevoerd zou worden, dient dus met de EETS-richtlijn (en beschikking) rekening gehouden te worden.

Hoewel de EETS-richtlijn blijkens de bewoordingen ervan enkel geldt bij ‘tolheffing’, mag daaruit o.i. niet zonder meer afgeleid worden dat de richtlijn niet nageleefd zou moeten worden in geval van een (tijdsgebonden) gebruiksrecht (zoals bedoeld in de Tolrichtlijn) dat via een elektronisch systeem wordt geheven. Het begrip ‘tol’ wordt in de EETS-richtlijn immers nergens gedefinieerd, en dus niet beperkt tot louter een afstandsgeboden heffing. In de EETS-beschikking wordt ‘tol’ daarentegen louter gedefinieerd als *“een heffing, accijns of belasting die wordt opgelegd aan een voertuig dat in een tolgebied rijdt”*<sup>50</sup>, zodat ook hieruit afgeleid lijkt te moeten worden dat een gebruiksrecht evenzeer aan de EETS-regels onderworpen kan zijn. Er wordt – i.t.t. in de Tolrichtlijn – ogenschijnlijk dus geen onderscheid gemaakt tussen een heffing die afstands- of tijdsgebonden is. Uiteindelijk zal de gehanteerde technologie determinerend zijn voor de toepassing van de EETS-richtlijn.

De EETS-richtlijn (en EETS-beschikking) zijn sowieso relevant voor het primair systeem van de wegenheffing, dat gebruik zal maken van een registratie-eenheid die zich in het voertuig bevindt (weze het niet noodzakelijk ‘ingebouwd’). Wat betreft het secundair systeem zal de toepassing van de EETS-richtlijn afhankelijk zijn van de concrete uitwerking hiervan en met name het al dan niet gebruik van uitrusting

<sup>46</sup> Plaatsbepaling per satelliet, mobiele communicatie volgens de GSM-GPRS-norm (referentie GSM TS 03.60/23.060) en 5,8 GHz microgolfttechnologie.

<sup>47</sup> Zie Mededeling van de Commissie – Tenuitvoerlegging van de Europese elektronische tolheffingsdienst, COM(2012) 474 final, pagina 3.

<sup>48</sup> Artikel 1.1 EETS-richtlijn.

<sup>49</sup> Artikel 1.2 (b) EETS-richtlijn.

<sup>50</sup> Artikel 2 (j) EETS-beschikking.

ingebouwd in het voertuig. In de andere werkpakketten wordt er vandaag vertrokken van het uitgangspunt dat dit verloopt via een inboekstelsysteem, hetzij via het internet, hetzij via ticketmachines langs het wegennet, waardoor de EETS-richtlijn in beginsel niet van toepassing zal zijn.

### (iii) (Mogelijk) toekomstige teksten

Overeenkomstig het (aangenomen) voorstel tot wijziging van de EETS-richtlijn, is de grote vernieuwing dat een tweede doelstelling aan de richtlijn wordt toegevoegd (naast het waarborgen van de interoperabiliteit van de elektronische tolheffingssystemen). De richtlijn zal in de toekomst ook moeten dienen voor het vergemakkelijken van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over niet-betaling van tolgelden binnen de Europese Unie.<sup>51</sup>

In het (aangenomen) voorstel tot wijziging van de EETS-richtlijn wordt nu wel voorzien in definities, incl. de definitie van 'wegentol/tolgeld'<sup>52</sup>. Opnieuw wordt echter niet uitdrukkelijk het onderscheid gemaakt tussen tolgeld en (tijdsgebonden) gebruiksrecht.

Dit onderscheid wordt wel gemaakt in de overwegingen 4 en 5 van de uiteindelijke tekst van de nieuwe EETS-richtlijn:

*“(4) Het gebrek aan interoperabiliteit is een aanzienlijk probleem bij elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer wanneer de wegentol gekoppeld is aan de door het voertuig afgelegde afstand (op afstand gebaseerde tolgelden) of op de passage van het voertuig voorbij een bepaald punt (bijvoorbeeld bij een cordonheffing). De bepalingen betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer dienen derhalve uitsluitend van toepassing te zijn op die systemen en niet op systemen waarbij de verschuldigde wegentol gekoppeld is aan de tijd die het voertuig heeft doorgebracht op de infrastructuur waarvoor tol wordt geheven (bijvoorbeeld tijdgerelateerde systemen zoals vignetten).*

*(5) De grensoverschrijdende handhaving in de Unie van de verplichting om wegentol te betalen is een aanzienlijk probleem bij alle soorten systemen (op afstand, cordon, of tijd gebaseerde systemen, elektronische of handmatige systemen). Om het probleem van grensoverschrijdende handhaving bij niet-betaling van wegentol aan te pakken, moeten de bepalingen inzake de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie voor al die systemen gelden.*” (eigen onderlijning)

De toepassing van de EETS-richtlijn op een tijdsgebonden heffing is dus verschillend voor de bepalingen betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen en de bepalingen inzake de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie.

Het wordt voorts niet langer bepaald dat de gehele richtlijn niet van toepassing is op elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer waarvoor geen uitrusting in voertuigen hoeft te worden ingebouwd. Aldus wordt lidstaten de mogelijkheid geboden om informatie uit te wisselen over niet-betalers van tolgelden in gevallen waarin geen uitrusting in voertuigen hoeft te worden ingebouwd (bijvoorbeeld bij gebruik van een automatische nummerplaatherkenning). Artikel 3 van het voorstel gewijzigde EETS-richtlijn stipuleert wel nog steeds dat de verplicht te hanteren technologieën – die limitatief worden opgesomd – enkel aan de orde zijn voor *“tolheffingssystemen waarvoor boordapparatuur moet worden geïnstalleerd of gebruikt”*, niet alle EETS-regels zullen in de toekomst dus voor alle elektronische tolheffingssystemen gelden. Weliswaar zal ook een technologie zonder registratie-eenheid in het voertuig in de toekomst onderworpen zijn aan de EETS-richtlijn, maar de voorwaarden inzake de interoperabiliteit gelden daarvoor niet.

<sup>51</sup> Artikel 1.1 aangenomen tekst gewijzigde EETS-richtlijn.

<sup>52</sup> *“De vergoeding die door de weggebruiker moet worden betaald om zich te mogen verplaatsen op een weg, een wegennet, een kunstwerk, zoals een brug of een tunnel, of een veerpont”* (artikel 2.21 aangenomen tekst gewijzigde EETS-richtlijn).

Het voorstel tot wijziging van de EETS-richtlijn voorziet ook in een afzonderlijk artikel (cfr. nieuw artikel 8) inzake gegevensbescherming, hetgeen een belangrijke plaats inneemt in het kader van de wijziging aan het EETS-kader.

## 3.2 Toets aan de overige Europese regelgeving (beginselen van vrij verkeer, staatsteun, gegevensbescherming en interne markt)

### 3.2.1 Vrij verkeer & interne markt

De beginselen van het vrij verkeer van personen en diensten en de interne markt<sup>53</sup> houden in dat een EU-lidstaat geen beperkingen van het vrij verkeer van personen, goederen en diensten mag tot stand brengen binnen de EU (behoudens de door het Verdrag of in de rechtspraak ontwikkelde uitzonderingen). Deze beginselen zijn vooreerst een toepassing van het algemeen beginsel van non-discriminatie (o.b.v. nationaliteit). Daarnaast interpreteert het Hof van Justitie dit verbod ook ruimer dan enkel een non-discriminatieverbod op basis van nationaliteit, waardoor ook elke rechtstreekse of onrechtstreekse belemmering (ook zonder uitdrukkelijk verband met nationaliteit) verboden is.

Een wegehelling vormt louter een schending van het vrij verkeer of de interne markt indien dergelijk systeem een (indirecte) discriminatie o.b.v. nationaliteit inhoudt, of (indirect) het vrij verkeer of de interne markt hindert die niet kan verantwoord worden door een 'dwingende' reden<sup>54</sup>. Dit kan zich om een aantal redenen voordoen.

- Dit risico is vooreerst meer reëel indien een wegehelling wordt ingevoerd die enkel de wegen omvat die het meest door buitenlanders worden gebruikt (bijvoorbeeld grensgebieden, rond luchthavens, havens, snelwegen, ...). Dit kan gezien worden als een beperking van het vrij verkeer (en bovendien ook als een onrechtstreekse discriminatie van buitenlandse bestuurders). Oostenrijk bekritiseerde in die zin voor het Hof van Justitie (zie onderdeel 3.4) het Duits systeem omdat het autostrades viseert, waarbij (voor wat betreft de Duitse situatie) net in de grensgebieden de kleinere dorpen uitsluitend via autostrades bereikbaar zouden zijn.<sup>55</sup> Door de autostrades met het vignet te viseren, worden buitenlanders (in de grensgebieden) meer geviserd (volgens Oostenrijk).
- Het primair systeem van de Vlaamse wegehelling, onder de vorm van een gebiedsdekkende kilometerheffing, zou vervolgens potentieel kunnen leiden tot een belemmering van het vrij verkeer wanneer men zich niet per voertuig zou kunnen verplaatsen zonder enige vorm van wegehelling verschuldigd te zijn. In een interstatelijke context is zo bijvoorbeeld te wijzen op de situatie in Zeeuws-Vlaanderen (Nederland) waar reeds een tolheffing in de Westerscheldetunnel geldt. Wanneer men vervolgens ook in Vlaanderen een wegehelling invoert, zouden de inwoners van dit gebied aldus geen 'gratis' alternatief meer hebben om zich per wagen te verplaatsen. We beschikken momenteel echter niet over enige indicatie dat het vrij verkeer een zogenaamd 'nul-alternatief' (een route waarop men geen wegehelling dient te betalen) verplicht zou stellen. Ook in het kader van (het voorstel tot wijziging van) de Tolrichtlijn is hieromtrent geen bepaling opgenomen. Bovendien lijkt een dergelijke regeling in de praktijk o.i. onmogelijk te realiseren en bovendien in te gaan tegen het principe 'de vervuiler betaalt' (omdat de vervuiler de optie geboden wordt om niet te betalen bij gebruik van een, veelal langere en dus meer vervuilende, omweg). Deze zienswijze werd ook bevestigd tijdens een informeel verkennend overleg met de Europese Commissie.

<sup>53</sup> Zie de artikelen 34 e.v. VWEU en artikel 56 e.v. VWEU.

<sup>54</sup> Dit betreft een brede groep van gronden waarvan Hof van Justitie aangaf dat deze discriminerende maatregelen kunnen rechtvaardigen. Voor een niet-exhaustief overzicht, zie K. Lenaerts, P. Van Huffel, *Europees Recht*, Intersentia 2017, p. 192-193.

<sup>55</sup> Zie Hof van Justitie, 18 juni 2019, Oostenrijk/Duitsland, C-591/17.

- Voorts kan er zich zoals bekend ook een probleem stellen bij bepaalde vormen van aftrekbaarheid van met name de wegenheffing t.a.v. de jaarlijkse verkeersbelasting (en/of de belasting op de inverkeerstelling). Het Hof van Justitie verklaarde om die reden ook het Duitse systeem, zoals nochtans – na enkele aanpassingen – aanvaard door de Europese Commissie, strijdig met het EU-recht (zie onderdeel 3.4).  
Een (zo goed als) één-op-één relatie tussen een belastingvermindering en het bedrag van de wegenheffing dient vanuit die optiek dan ook vermeden te worden. Het Hof van Justitie hechtte bij haar analyse veel belang aan het feit dat het Duitse systeem de heffing integraal compenseerde voor Duitse bestuurders, waardoor de economische last *de facto* bij de buitenlandse bestuurders rustte.<sup>56</sup> Voor eventuele flankerende maatregelen geldt hetzelfde aandachtspunt: dergelijke maatregelen mogen niet resulteren in een één-op-één compensatie, al dan niet in combinatie met andere maatregelen. Bij een gebiedsdekkende kilometerheffing is het bij voorbaat ook minder evident om een één-op-één relatie aan te tonen. Het bedrag van een afstandsgebonden wegenheffing is immers voor iedereen anders en eventuele compensaties zullen (of kunnen) dat individuele aspect nooit ten volle afdekken. Dat zou mogelijk anders kunnen zijn indien een flankerende maatregel er zou in bestaan om tot een bepaald bedrag van de wegenheffing (dat bijvoorbeeld de meerderheid van de Vlaamse bestuurders zou bereiken) een integrale vrijstelling van de jaarlijkse verkeersbelasting te voorzien (en niet een loutere aftrek als kost).
- Het risico op schending van het vrij verkeer of de interne markt is bij het secundair systeem iets groter (zie onderdeel 8.5).
- Ook kunnen moeilijkheden om het juiste vignet te bekomen het vrij verkeer belemmeren. Dit is echter een element dat bij de praktische implementatie van het systeem aan bod zal komen. Deze overwegingen lijken relevant voor het secundair systeem.
- Tot slot sluiten de EU-verplichtingen rond discriminatie en vrij verkeer niet uit om gegarandeerde betaalmethodes (betaalmethoden waarbij men zich verzekerd weet dat de voor de verplaatsing verschuldigde heffingen geïnd kunnen worden, zoals een kredietkaart, tankkaart of voorschot) op te leggen. Indien deze vereisten niettemin louter van toepassing zouden zijn op buitenlandse bestuurders, is dit problematisch.<sup>57</sup> Dit lijkt vooralsnog evenwel niet de bedoeling. Hierdoor wordt de kans dat deze vereiste problemen zou stellen o.g.v. vrij verkeer of discriminatieverplichtingen aanzienlijk beperkt. In ieder geval lijkt het ons verdedigbaar om deze gegarandeerde betaalmethodes te rechtvaardigen op grond van objectieve omstandigheden zoals de vlotte invordering van de heffing (mede gelet op de fluctuerende omvang van de heffing, waardoor een *ex ante* invordering moeilijk wordt). Ook voor het secundair systeem voor de niet-frequente gebruiker, is de analyse van dergelijke gegarandeerde betaalmethode niet anders. De uitwerking hiervan mag echter niet disproportioneel zijn. Indien echter een ruim aanbod aan gegarandeerd betaalmethodes mogelijk is (en niet vb. één specifiek type kredietkaart), en dit makkelijk (op voorhand) beschikbaar is voor niet-frequente gebruikers van het Vlaamse wegenet, lijkt dit om bovengestelde redenen geen problemen te stellen.

### 3.2.2 Staatsteun

#### (i) Algemeen

<sup>56</sup> Hof van Justitie, 18 juni 2019, Oostenrijk/Duitsland, C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504, § 58

<sup>57</sup> Zie ook Hof van Justitie, 23 januari 1997, *E. Pastoors / België*, C-29/95, ECLI:EU:C:1997:28.

We hebben de invoering van een wegenheffing ook getoetst aan de Europese regels inzake staatssteun (artikelen 107 e.v. VWEU).

Volgens artikel 107(1) VWEU zijn *“steunmaatregelen van de staten in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.”*

Staatssteun in de zin van artikel 107(1) VWEU veronderstelt dus de volgende cumulatieve elementen:<sup>58</sup>

- aan een onderneming;
- wordt een voordeel verschaft;
- door de staat of door aanwending van overheidsmiddelen (m.a.w. er is een transfer van overheidsmiddelen);
- het gaat om een ‘selectief’ voordeel, in die zin dat bepaalde ondernemingen of de productie van bepaalde goederen/diensten erdoor worden bevoordeeld, en;
- de maatregel heeft een (potentieel) mededingingsverstoring effect en een impact op het handelsverkeer tussen lidstaten.

Van zodra aan één van deze voorwaarden niet is voldaan, valt een maatregel buiten het toepassingsgebied van artikel 107(1) VWEU.

## **(ii) Staatssteun in hoofde van de heffingsplichtigen<sup>59</sup>**

Gelet op de basisvereiste dat een onderneming de begunstigde moet zijn van staatssteun, zal er sowieso geen staatssteun kunnen zijn in hoofde van (de bestuurder van) een particulier voertuig (in de mate deze geen economische activiteit uitoefent en dus niet als onderneming kwalificeert). Staatssteun is in principe echter wel mogelijk indien het voertuig toebehoort aan een onderneming (en de overige voorafmelde voorwaarden voldaan zijn).

Voorts impliceert de vereiste van een voordeel verschaft d.m.v. overheidsmiddelen, dat de regels rond staatssteun niet problematisch zijn in zoverre de wegenheffing zorgt voor een financieringsstroom van de weggebruiker naar de (Vlaamse) overheid en de vorm aanneemt van een algemene maatregel (wat betreft de voertuigen die eraan worden onderworpen, nl. de voertuigen die niet aan de kilometerheffing onderworpen zijn). Dit zou anders kunnen zijn indien uitzonderingen worden gemaakt waardoor de overheid alsnog inkomsten zou derven (bv. kortingen of vrijstellingen voor bepaalde voertuigen of terugbetalingssystemen in een tweede fase). Indien dergelijke uitzonderingen toch voorkomen, dienen deze steeds getoetst te worden aan de (overige voorafmelde) voorwaarden voor het bestaan van staatssteun, in het bijzonder de voorwaarde van het selectief voordeel. Dit is bijvoorbeeld het geval indien ondernemingen die in België (bepaalde) belastingen betalen een korting of vrijstelling ontvangen en andere ondernemingen (die in België geen (bepaalde) belastingen betalen) niet. Dit geldt ook voor flankerende maatregelen zoals het basisbudget, korting woon-werkverkeer etc<sup>60</sup>, tenminste in zoverre deze maatregelen niet louter particulieren, maar ook ondernemingen zouden kunnen een selectief voordeel verschaffen.

Er bestaan evenwel ook vrijstellingsmogelijkheden. Zo is het mogelijk steun wegens de beperkte omvang (tot € 200.000 over drie belastingsjaren) ex ante, zonder voorafgaand contact met de Europese Commissie, vrij te stellen onder de de-minimisverordening. Hetzelfde geldt indien de steun onder een van de gevallen van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening valt. Daarnaast kan de Commissie na een individueel onderzoek steun ook vrijstellen o.g.v. art. 107(3)c VWEU.

## **(iii) Staatssteun in hoofde van de exploitant van het systeem van de wegenheffing**

<sup>58</sup> Hof van Justitie, 21 maart 1990, *België/Commissie*, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, § 25; Hof van Justitie, 14 september 1994, C-278/92-C-280/92, ECLI:EU:C:1994:325, § 20; Hof van Justitie, 16 mei 2002, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, § 68; Hof van Justitie, 24 juli 2003, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, § 75.

<sup>59</sup> Zie voor specifieke analyses ter zake ook werkpakket 3 ‘Marktmodel’ (zie ‘4.3.1 – Preferred Service Provider’ – pagina 69 en 74).

<sup>60</sup> Zie de analyse ter zake opgenomen in werkpakket 8 ‘Sociaal verantwoord beleid’ (cfr. ‘2.2.4 – Algemene juridische reflecties inzake flankerende maatregelen’ – pagina 36-38).

Daarnaast kan zich ook staatssteun voordoen in hoofde van de exploitant van het systeem van de wegehelling. Voor de exploitanten is er echter geen sprake van staatssteun indien deze niet overgecompenseerd worden en er dus met andere woorden slechts een marktconforme vergoeding is van de kosten en een redelijke marge. Dit hangt af van het vergoedingssysteem voor deze exploitant. Indien de exploitant gekozen wordt via een overheidsopdracht, zoals bijvoorbeeld via een concurrentiegerichte dialoog of een mededingingsprocedure met onderhandeling, zal deze marktbevraging er in principe voor zorgen dat de juiste marktprijs betaald wordt.<sup>61</sup> Dit zou anders kunnen zijn, bijvoorbeeld bij gebruik van een procedure van gunning door onderhandelingen zonder voorafgaande bekendmaking van een aankondiging van een opdracht die niet waarborgt dat de exploitant een marktconforme prijs krijgt.<sup>62</sup> Dit is ook anders indien er slechts één enkele kandidaat zou zijn, tenzij ofwel i) de procedure bijzonder stevige garanties biedt die een reële en daadwerkelijke mededinging verzekeren (zoals het geval is bij een concurrentiegerichte dialoog) en het er niet naar uitziet dat, realistisch gezien, slechts één partij in staat is een geloofwaardig bod in te dienen, ofwel ii) de overheid bijkomend is nagegaan dat de uiteindelijke prijs overeenstemt met de marktprijs<sup>63</sup>.

Het risico op verboden staatssteun kan dan ook niet op voorhand uitgesloten worden, en is afhankelijk van de specifieke uitwerking van de wegehelling (met al dan niet kortingen, vrijstellingen en/of terugbetalingsmechanismen) en het verloop van de plaatsingsprocedure voor de overheidsopdracht.

### 3.3 Gegevensbescherming

We verwijzen hiervoor integraal naar hoofdstuk 5 inzake privacy en gegevensbescherming. De analyse die daar weergegeven wordt, houdt rekening met zowel de Europese als Belgische regelgeving.

### 3.4 Toepassing op voertuigen uit andere Europese lidstaten (en de andere Belgische gewesten)

De Bondsrepubliek Duitsland heeft door middel van een wet van 8 juni 2015 een tijdsgebonden infrastructuurheffing voor personenwagens ingevoerd (de zogenaamde 'Infrastrukturabgabe'<sup>64</sup>)<sup>65</sup>. De Republiek Oostenrijk heeft daartegen een procedure opgestart bij het Europees Hof van Justitie, omdat de wet volgens hen diverse artikelen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie zou schenden. Het Hof van Justitie heeft zich ondertussen over deze zaak uitgesproken.<sup>66</sup>

Dit precedent is om twee redenen belangrijk:

- (1) Het toont aan dat rekening gehouden dient te worden met het standpunt van de andere Europese lidstaten (in het bijzonder de andere lidstaten die grenzen aan Vlaanderen). Indien zij zich tegen de wegehelling zouden verzetten, kan dit een belangrijk risico zijn voor de succesvolle invoering ervan.

---

<sup>61</sup> Mededeling van de Commissie betreffende het begrip „staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, [2016/C 262/01](#), § 93.

<sup>62</sup> Mededeling van de Commissie betreffende het begrip „staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, [2016/C 262/01](#), § 93.

<sup>63</sup> Gunningen met minder dan drie deelnemers bieden in principe geen garantie dat geen overcompensatie plaatsvindt. Mede naar aanleiding van de recente *De Post-zaak*(SA.42366), voorzag de Commissie bovenvermelde regeling in haar Mededeling betreffende het begrip “staatssteun” (2016/C 262/01), §93 om het bestaan van staatssteun uit te sluiten in bepaalde gevallen met slechts één deelnemer. Niettemin is dit een recente bepaling, waardoor het zeer moeilijk is te schatten is hoe de Europese Commissie deze zal invullen. Bij een overheidsopdracht met minder dan drie deelnemers blijft dus een zeker risico bestaan dat de Commissie hierbij gemakkelijker tot overcompensatie en dus staatssteun kan besluiten, zelfs bij onderbouwing d.m.v. economische studies. Niettemin verhindert dit een vrijstelling na aanmelding niet, vb. wegens milieu-gerelateerde redenen.

<sup>64</sup> Hoewel in de volksmond vaak Pkw-Maut genoemd, is deze heffing onder de vorm van een (tijdsgebonden) gebruiksrecht niet te verwarren met de Duitse 'Lkw-Maut' voor vrachtwagens (boven 7,5 ton) die een (afstandsgebonden) tolrecht betreft.

<sup>65</sup> De 'Gesetz über die Erhebung einer zeitbezogenen Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen (Infrastrukturabgabengesetz - InfrAG)'.

<sup>66</sup> Hof van Justitie, 18 juni 2019, Oostenrijk/Duitsland, C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504.



Nederland heeft zich bij de zaak tegen Duitsland aangesloten<sup>67</sup> en heeft tevens gemeld<sup>68</sup> dat zij de invoering van een Vlaamse wegenheffing op een zelfde wijze kritisch zal analyseren.

- (2) De (juridische) kritieken die t.a.v. het Duitse systeem opgeworpen worden, en de beoordeling daarvan door (de Advocaat-Generaal bij) het Hof van Justitie, moeten meegenomen worden in de juridische en fiscale analyse en uitwerking van de Vlaamse wegenheffing.

Vooreerst is Oostenrijk van oordeel dat de heffing resulteert in een indirecte discriminatie op grond van nationaliteit doordat de infrastructuurheffing voor houders van in Duitsland toegelaten voertuigen wordt gecompenseerd door een belastingvrijstelling inzake de verkeersbelasting ten belope van minstens het bedrag van deze infrastructuurheffing alsook in een indirecte discriminatie op grond van nationaliteit door de wijze waarop de infrastructuurheffing is geconcipeerd (de maatregelen inzake toezicht en sanctionering treffen voornamelijk buitenlanders want voor Duitse automobilisten wordt het automatisch gefactureerd). Daarnaast impliceert de heffing volgens Oostenrijk ook een schending van de artikelen 34 en 56 (vrij verkeer van goederen en diensten) en artikel 92 (commercieel busvervoer) VWEU.

Een belangrijk aandachtspunt hierbij is dat het Duitse systeem vorm gegeven is als een (tijdsgebonden) gebruiksrecht, terwijl het primair systeem van de Vlaamse wegenheffing een (afstandsgebonden) tolrecht zal zijn (voor het secundair systeem zal de evolutie van de Tolrichtlijn determinerend zijn voor wat mogelijk is). Hierdoor zijn de problemen die de Duitse heffing stelde sowieso niet in dezelfde mate aan de orde voor de Vlaamse wegenheffing.

Het Hof van Justitie (in afwijking van de analyse van de Advocaat-Generaal) heeft inzake het Duits systeem besloten tot een schending van de EU-regels rond discriminatie en vrij verkeer en vervoer. Het Hof oordeelde dat de economische last van de heffing zo goed als volledig bij buitenlandse bestuurders lag, aangezien de vrijstelling van de bestaande belasting de Duitse ingezetenen integraal compenseerde.<sup>69</sup> Hoewel lidstaten fiscaal autonoom zijn en vrijstellingen inherent enkel mogelijk zijn voor Duitse belastingbetalers, blijft respect voor het beginsel van gelijke behandeling essentieel.<sup>70</sup> Aldus benadeelt het Duitse systeem buitenlandse bestuurders, voor het gebruik van de Duitse snelwegen.<sup>71</sup> Interessant is dat het Hof benadrukt dat lidstaten vrij zijn om hun systeem voor de financiering van wegeninfrastructuur te kiezen, en bijvoorbeeld over te schakelen van financiering met belastingsgeld naar financiering door alle gebruikers ('de gebruiker betaalt').<sup>72</sup> Niettemin resulteert het Duitse systeem in de toepassing van het principe 'de gebruiker betaalt' voor buitenlandse bestuurders, terwijl Duitse bestuurders *de facto* even veel blijven betalen als onder het eerder systeem van financiering via belasting.<sup>73</sup> De belastingvrijstelling compenseert de heffing voor Duitse bestuurders immers (minstens) volledig. Het Hof benadrukt niettemin dat compensatiemechanismes mogelijk zijn om onevenredige belastingdruk te vermijden voor Duitse bestuurders die immers ook via belastingen bijdragen aan de weginfrastructuur.<sup>74</sup> Echter, Duitsland toonde niet aan dat de compensatie via de vrijstelling deze bijdrage niet overschreed en dus geschikt was.<sup>75</sup> Daarnaast stelde het Hof ook vast dat het mechanisme tot gevolg had dat het 'de vervuiler betaalt')principe, *de facto* enkel voor niet Duitse ingezetenen gold. Deze laatste overwegingen lijken in het bijzonder relevant bij de vormgeving van flankerende maatregelen.

Hoe dan ook lijken de conclusie van de Advocaat-Generaal en het arrest van het Hof van Justitie het risico op (succesvolle) kritiek van andere lidstaten t.a.v. de Vlaamse wegenheffing te beperken. De Vlaamse wegenheffing is immers veel sterker gebaseerd op het principe 'de gebruiker betaalt' dan het

<sup>67</sup> Hof van Justitie, 18 juni 2019, Oostenrijk/Duitsland, C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504.

<sup>68</sup> "Rekeningrijden Vlaanderen op de korrel", in De Telegraaf van 26 juli 2018.

<sup>69</sup> Hof van Justitie, 18 juni 2019, Oostenrijk/Duitsland, C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504, § 48.

<sup>70</sup> Hof van Justitie, 18 juni 2019, Oostenrijk/Duitsland, C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504, § 56-58.

<sup>71</sup> Hof van Justitie, 18 juni 2019, Oostenrijk/Duitsland, C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504, § 49.

<sup>72</sup> Hof van Justitie, 18 juni 2019, Oostenrijk/Duitsland, C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504, § 60.

<sup>73</sup> Hof van Justitie, 18 juni 2019, Oostenrijk/Duitsland, C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504, § 60-65.

<sup>74</sup> Hof van Justitie, 18 juni 2019, Oostenrijk/Duitsland, C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504, § 67.

<sup>75</sup> Hof van Justitie, 18 juni 2019, Oostenrijk/Duitsland, C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504, § 67.

Duitse systeem (namelijk geen tijdsgebonden heffing, geen automatische integrale compensatie voor Vlaamse bestuurders). Minstens zal een lidstaat die de Vlaamse wegenheffing wenst te bekritisieren, op concrete en onderbouwde wijze een discriminatie of andere kritiek moeten aantonen.

We zien bijgevolg niet in hoe de wegenheffing discriminerend of op andere wijze nadelig zou kunnen zijn voor buitenlandse voertuigen. De heffing geldt immers zonder onderscheid van de plaats van inschrijving van het voertuig.

I.t.t. de huidige kilometerheffing zal bij de wegenheffing op alle openbare wegen, en niet enkel op de hoofdassen, een tarief hoger dan nul gelden, zodat nog sterker verdedigd kan worden dat de heffing niet specifiek voor buitenlandse voertuigen bedoeld is.

Tot slot lijkt het feit dat het Waalse gewest overweegt een ander type wegenheffing in te voeren (cfr. de idee van een Waals wegeenvignet), voornamelijk geen juridisch probleem te vormen. Zolang de EU beleidsdomeinen niet heeft geharmoniseerd, staat het lidstaten vrij verschillende regels in te voeren (zoals de Advocaat-Generaal ook herhaalt in de zaak Oostenrijk/Duitsland). Dit geldt des te meer voor verschillende maatregelen binnen eenzelfde lidstaat. De vraag of een lidstaat intern verschillende systemen kan aanwenden lijkt ons een interne situatie te betreffen, terwijl de toepassing van de principes en wetgeving rond discriminatie en vrij verkeer een grensoverschrijdende component inhouden. Deze zienswijze werd ook bevestigd tijdens een informeel verkennend overleg met de Europese Commissie.

### 3.5 Besluit analyse Europeesrechtelijke omgeving

Het voorgenomen systeem van de wegenheffing, lijkt niet problematisch vanuit het oogpunt van EU-principes van non-discriminatie, vrij verkeer en staatssteunregels (voor wat betreft het secundair systeem: zie onderdeel 8.5). Door de algemene toepassing (volledig gebiedsdekkend i.p.v. hoofdassen of enkel grensgebieden), kan overtuigend beargumenteerd worden dat dit systeem in overeenstemming is met EU-recht, anders dan het Duitse systeem.

Niettemin blijft de concrete uitwerking van de wegenheffing aandacht vereisen. Een wegenheffing die geen of minder gevolgen heeft op buitenlandse voertuigen zal minder snel strijdig geacht worden met het vrij verkeer en de interne markt en zal ook minder kritisch door de omliggende lidstaten benaderd worden. Hierbij zal ook de technologische uitwerking determinerend zijn<sup>76</sup>.

De Tolrichtlijn vormt een kader dat de wegenheffing in wezen faciliteert, maar dat tegelijk (strikt) nageleefd zal moeten worden, inzonderheid bij het vaststellen van de tarifiering. Dit lijkt vooral voor de TEN-wegen/snelwegen relevant te zullen zijn, aangezien de meeste bepalingen van het voorstel gewijzigde Tolrichtlijn niet voor de andere wegen gelden. Het is ook af te wachten in hoeverre het voorstel tot wijziging aangenomen zal worden, aangezien dit een aanzienlijke impact kan hebben op de analyse ter zake.

Een systeem dat gebruik maakt van elektronische tolheffing aan de hand van een toestel in het voertuig, zal dan weer onderworpen zijn aan de (voorwaarden voor interoperabiliteit uit de) EETS-richtlijn en aldus vooral meer aandachtspunten genereren.

Op een aantal punten heeft, zoals hiervoor aangeduid, afstemming met de Europese Commissie plaatsgevonden. Op die manier is de Commissie reeds tijdig in het traject betrokken en worden verrassingen in het eindstadium van het traject zoveel als mogelijk vermeden.

---

<sup>76</sup> Op basis van de analyse opgenomen in de rapporten van werkpakketten 5 en 9 'Uitwerking technologie en handhaving' kan – onder voorbehoud van de daadwerkelijke technologische uitwerking van de wegenheffing – gesteld worden dat er geen schending van het vrij verkeer of de interne markt lijkt te bestaan.

## 4 Belgische (Grond)wettelijke omgeving

### 4.1 Algemene toets aan de Grondwet

De Belgische Grondwet bevat diverse bepalingen die relevant zijn voor de juridische analyse voorafgaand aan de invoering van een wegehelling:

- Artikelen 10 en 11 (gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel);
- Artikel 22 (eerbiediging van privé-leven);
- Artikel 143, §1 (belangenconflict);
- Artikel 170, 172 en 173 (fiscaal legaliteitsbeginsel).

Deze artikelen komen enerzijds in onderhavig hoofdstuk en anderzijds in de volgende hoofdstukken aan bod, zodat we één en ander hier niet afzonderlijk hernemen.

### 4.2 Toets aan het gelijkheidsbeginsel / discriminatieverbod (artikelen 10 en 11 van de Grondwet)

De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie – opgenomen in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet – sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen (gelijke) categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en de aard van de ter zake geldende beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is slechts geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel. Een verschil in behandeling (differentiatie) wordt slechts een verboden discriminatie voor zover hiervoor geen redelijke verantwoording bestaat<sup>77</sup>.

Omgekeerd vergen de grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie evenzeer dat wezenlijk verschillende situaties ook op een verschillende wijze worden behandeld. Een gelijke behandeling kan dus evenzeer een juridisch risico vormen, indien niet verantwoord is dat onderscheiden categorieën aan een zelfde regime onderworpen zijn.

In het kader van de wegehelling zijn er twee dimensies om het gelijkheidsbeginsel te toetsen.

Eenzijds is er de (on)gelijke behandeling van de gebruikers van het weggennet. Verschillende voertuigen en verschillende delen van het weggennet kunnen anders behandeld worden, door bijvoorbeeld een heffing met ander tarief in te voeren of te variëren in functie van de voertuigklasse.

Anderzijds is er de (on)gelijke behandeling van de (lokale) overheden die eigenaar/beheerder zijn van het onderliggend weggennet. Ook zij kunnen anders behandeld worden, door bijvoorbeeld in aaneengrenzende/nabijgelegen gemeenten andere tarieven te hanteren.

Er is ons geen rechtspraak noch adviespraktijk van de Raad van State bekend die ingaat op de conformiteit met het gelijkheidsbeginsel, in de specifieke context van wegehellingen (bijvoorbeeld inzake de kilometerheffing). Maar ook in andere materies waar een vorm van heffing wordt of kan worden gehanteerd (zoals het Vlaamse retributiebepaling<sup>78</sup> en de regelgeving over de lage emissiezones), hebben we nauwelijks relevante aanknopingspunten gevonden<sup>79</sup>, bijvoorbeeld om een onderscheiden heffing in

<sup>77</sup> D. DE PRINS, S. SOTTIAUX en J. VRIELINK, *Handboek discriminatierecht*, Mechelen, Kluwer, 2005, p. 255, nr. 644.

<sup>78</sup> Het Besluit van de Vlaamse Regering van 29 maart 2002 betreffende het toekennen van vergunningen, het vaststellen en innen van retributies voor het privaat gebruik van het openbaar domein van de wegen, de waterwegen en hun aanhorigheden, de zeewering en de dijken.

<sup>79</sup> In het advies van de Raad van State bij het Vlaamse LEZ-decreet werd wel een opmerking gemaakt over de verantwoording van de ongelijke behandeling van buitenlanders (*Parl. St. VI. Parlement*, 2014-2015, nr. 454/1, p. 113):

verschillende gebieden te verantwoorden. Er zijn ons geen federale of regionale heffingen bekend, waarbij onderscheiden gebieden anders worden getaxeerd. Een differentiatie van verschillende gebieden door één en dezelfde heffingsbevoegde overheid is echter niet ondenkbaar. Zo hebben de Vlaamse gemeenten de mogelijkheid om de opcentiemen op de onroerende voorheffing te differentiëren in functie van een aantal parameters, bijvoorbeeld een geografisch criterium (een bepaalde buurt of wijk), het type belastingplichtigen (bedrijven of particulieren) of inwoners en niet-inwoners, uiteraard voor zover die differentiatie verantwoord is. De Tolrichtlijn voorziet daarnaast ook in de mogelijkheid om de heffing te variëren in bergachtige gebieden, maar dat houdt o.i. verband met de specifieke kenmerken van een dergelijk gebied en kan dus hier moeilijk aangewend worden. Het voorstel tot wijziging van de Tolrichtlijn voorziet ook in de mogelijkheid een toeslag te heffen op de infrastructuurheffing voor wegvakken die regelmatig verzadigd zijn (artikel 7 septies; als een alternatief voor de congestieheffing, zie *supra*). Dit biedt een mogelijkheid tot differentiatie, maar dit neemt niet weg dat een verschil per gemeente (of zelfs binnen eenzelfde gemeente) nog steeds wel verantwoord moet worden. De slotsom is dat het als zodanig niet uitgesloten is om bepaalde gebieden op een verschillende wijze te behandelen, althans voor zover dit verband houdt met de specifieke kenmerken van een dergelijk gebied en de differentiatie verantwoord is in het licht van de doelstelling van de heffing.

Wel bestaat er diverse rechtspraak – van het Hof van Cassatie, het Grondwettelijk Hof, de Raad van State en de burgerlijke hoven en rechtbanken – omtrent de toepassing van het gelijkheidsbeginsel bij het invoeren van een heffing.

Zo heeft de Raad van State een belastingreglement vernietigd wegens schending van het gelijkheidsbeginsel, omdat enkel GSM-masten werden belast en niet andere soorten zendmasten<sup>80</sup>. Het Hof van Beroep te Gent heeft geoordeeld dat een belasting voor campingsuitbaters louter om zuiver fiscale redenen werd ingevoegd en aldus onterecht slechts één groep rechtsonderhorigen aan de belasting werd onderworpen<sup>81</sup>. Anderzijds heeft het Hof van Beroep te Antwerpen geoordeeld dat correct een bijdrageplicht werd ingesteld ten laste van de eigenaars van bedrijfsruimten die leegstaan, verwaarloosd, onafgewerkt zijn en/of waarvoor een bevel tot sloping is uitgesproken, omdat dit proportioneel werd geacht en het vrije handelsverkeer niet schendt<sup>82</sup>.

Hieruit zijn de volgende aandachtspunten af te leiden die ook voor het invoeren van de wegheffing in overweging te nemen zijn:

- De doelstelling van de heffing moet uitdrukkelijk opgenomen worden in de memorie van toelichting – er wordt normaliter enkel rekening gehouden met geëxpliciteerde doelstellingen in de regelgeving en de documenten ter voorbereiding daarvan.
- Een heffing is niet enkel voor fiscale doeleinden mogelijk. Er kunnen ook nog andere nevendoeleinden worden beoogd, bijvoorbeeld van economische, sociale, esthetische of milieugerelateerde aard. Bijvoorbeeld: tegengaan van congestie, vermijden van vervuiling en CO<sub>2</sub>-uitstoot.
- De parameters van het heffingsmechanisme en de kortingen en/of vrijstellingen (in zoverre die beoogd of noodzakelijk zouden zijn) moeten in verband staan met de doeleinden die worden geëxpliciteerd. Dit kunnen de gemeenschappelijke doelstellingen zijn van de eigenlijke heffing of specifieke doelstellingen ten aanzien van bepaalde kortingen en/of vrijstellingen, indien de overkoepelende doelstellingen van de heffing niet volstaan om deze laatste te verantwoorden.

---

*“Dat personen die “zonder een vaste woonplaats of vaste verblijfplaats [zijn] in België” op het vlak van de onmiddellijke inning anders worden behandeld dan andere categorieën van personen, dient uiteraard te kunnen worden verantwoord in het licht van de grondwettelijke beginselen inzake gelijkheid en niet-discriminatie. De door de gemachtigde gegeven verduidelijking kan wat dat betreft een aanzet bieden tot dergelijke verantwoording en wordt om die reden het best opgenomen in de memorie van toelichting.”*

<sup>80</sup> RvS (15e k.) nr. 200.075, 26 januari 2010.

<sup>81</sup> Gent 6 november 2012.

<sup>82</sup> Antwerpen nr. 2013/AR/1447, 18 november 2014.

Doordat een wegenheffing in principe op alle wegen zal toegepast worden en voor alle voertuigen die aan de wegenheffing onderworpen zijn, is het risico op een ongelijke behandeling bij voorbaat beperkt, maar het is niet onbestaande.

Immers kan een tariefdiversificatie – per voertuig (cfr. milieukeurmerken), weg (cfr. type), tijdstip (cfr. spits of dal), niveau van congestie etc. – desgevallend ook als discriminerend worden gekwalificeerd, indien de verschillen in de tarieven niet onderbouwd kunnen worden op een pertinente manier, met een redelijke verantwoording in het licht van aard en doel van de belasting. Dit geldt tevens voor eventuele vrijstellingen of uitzonderingen in het materieel toepassingsgebied van de wegenheffing alsook voor kortingen of andere verminderingen in de wegenheffing, in zoverre deze – bijvoorbeeld om beleidsmatige redenen – beoogd zouden worden.

Uiteindelijk zal elke diversificatie verantwoord moeten worden in het licht van de doelstellingen van de wegenheffing. Om te vermijden dat daadwerkelijk een verboden (on)gelijke behandeling wordt vastgesteld, dient aangetoond te kunnen worden dat een redelijke verantwoording bestaat om verschillende gebieden of voertuigen anders of net op dezelfde wijze te behandelen. Zo kan in theorie bijvoorbeeld verwezen worden naar het streven om congestie of luchtverontreiniging tegen te gaan of naar redenen van mobiliteitssturing alsook naar sociaal-economische beweegredenen.

We hebben het voorgaande voorlopig toegepast op de elementen die als onderscheidend element worden gehanteerd in het kader van de tariefmodellen uit Werkpakket 4 (van Onderdeel 1):

- Aantal wegtypes (3):

Wat betreft een variatie in functie van het wegtype zien we principieel geen bezwaren.

De Tolrichtlijn hanteert zelf een opdeling door in de gewijzigde artikelen 7.1 en 7.2 een onderscheid te maken tussen enerzijds “*het trans-Europese wegennet of op bepaalde trajecten daarvan, en op andere bijkomende trajecten van hun autosnelwegennet die geen deel uitmaken van het trans-Europees wegennet*” (hierna kortweg: TEN-wegen/snelwegen’) en anderzijds “*andere wegen*”. Al worden hier dus wel 2, en niet 3, types onderscheiden.

In zoverre aldus de kosten eigen aan elk wegtype enkel worden doorgerekend aan de gebruikers van dat wegtype, is dit o.i. trouwens een toepassing van artikel 7ter, 2<sup>de</sup> lid van het voorstel gewijzigde Tolrichtlijn.

Uiteraard dienen evenwel ook de modaliteiten van variatie ook verantwoord te kunnen worden: indien voor een bepaald wegtype een hogere heffing verschuldigd is, zal ook aangetoond moeten kunnen worden waarom dit het geval is. Hiervoor zou bijvoorbeeld kunnen worden aangehaald dat de kosten eigen aan dat wegtype ook hoger zijn.

- Aantal zones (2, met eventueel kleinere congestiezone):

De huidige Tolrichtlijn voorziet op enkele plaatsen reeds in de mogelijkheid om rekening te houden met congestie, maar het voorstel tot wijziging van de Tolrichtlijn bevatten vernieuwing ter zake door een volwaardige congestieheffing in te voeren (zie artikel 7 quinquies bis voorstel gewijzigde Tolrichtlijn). Daarnaast bestaat ook de mogelijkheid voor een toeslag op de infrastructuurheffing, o.a. om reden van congestie op bepaalde wegvlakken, dat wordt gedefinieerd als een situatie waarin het verkeersvolume de wegcapaciteit benadert of overschrijdt (zie art. 7 septies voorstel gewijzigde Tolrichtlijn). Dit is in wezen een alternatief op de congestieheffing, dat aan bepaalde voorwaarden is onderworpen (zo moet o.a. de periode waarin de toeslag van toepassing zal zijn, vooraf zijn bepaald en begrensd).

Hoewel het aldus een mogelijkheid is om congestie in aanmerking te nemen, dient rekening gehouden te worden met de voorwaarden die door de richtlijn worden vooropgesteld (zie onderdeel 3.1.1). Dit geldt wel enkel voor de wegen die behoren tot het TEN-wegennet en gelijkgestelde wegen; voor de overige wegen bestaat dus meer vrijheid om dit vorm te geven, al dient hier dan weer rekening gehouden te worden met het gelijkheidsbeginsel.

In zoverre de congestieheffing of de toeslag op de infrastructuurheffing (om reden van verzadiging) zou resulteren in aparte tariefzones, met of zonder congestieheffing/toeslag, zal de afbakening van deze zones moeten worden verantwoord in functie van de aanwezigheid van of het risico op congestie (verzadiging). Daarbij zou een te brede omschrijving van deze zones tot gevolg kunnen hebben dat bepaalde (gemeentelijke) wegen die op zich niet congestiegevoelig zijn, toch onderworpen zijn aan de congestieheffing/toeslag.

De idee om te werken met één grote afgebakende zone (bv. een nauwkeurig afgelijnde variant van de Vlaamse ruit), waarin op bepaalde tijdstippen voor elke weg binnen die zone een verhoogd tarief zou gelden bij wijze van congestieheffing/toeslag, is om die reden niet voor de hand liggend. Dit zal immers mogelijks resulteren in een congestieheffing/toeslag op wegen waar (bijna) nooit congestie optreedt. Gebruikers die zich in een onvergelijkbare situatie bevinden (wel en geen congestie) zouden dan aan een zelfde regime (met congestieheffing/toeslag) onderworpen worden.

Het invoeren van een congestieheffing/toeslag op wegen waar geen (of minstens niet regelmatig) congestie bestaat, zou verantwoord kunnen worden vanuit het risico op sluipverkeer dat voortvloeit uit een heffing op de wegen waar wel congestie bestaat. In die optiek zou een congestiegevoelige zone kunnen bepaald worden door een soort van 'bufferzone' van een welbepaald aantal kilometers in te calculeren naast de congestiegevoelige wegen. Dit moet op zichzelf uiteraard ook verantwoord worden: daarbij zou bijvoorbeeld verwezen kunnen worden naar allerlei systemen, zoals de gegevens van het Vlaams Verkeerscentrum en apps zoals Waze, die aan bestuurders toelaten om alternatieve routes, zonder congestie, op te zoeken. Idealiter kan ook verwezen worden naar onderzoek of modellen die de grootte van de congestiegevoelige zone ondersteunen.

Alternatief zou gewerkt kunnen worden met kleinere (niet-aangesloten) congestiezones. Hierbij zal het risico kleiner zijn dat wegen zonder (risico op) congestie alsnog aan een congestieheffing/toeslag worden onderworpen. Al zal ook hier deze afbakening van de zones uiteraard objectief verantwoord moeten kunnen worden, desgevallend door aansluiting te zoeken bij een afbakening die voor andere doeleinden reeds bestaat.

- Spits / dal (met grote en kleine spits):

Wat betreft een variatie in functie van het tijdstip van de dag zien we principieel geen bezwaren. Wel dient erover gewaakt te worden dat een verhoogde heffing omwille van de spitsperiode niet overlapt met een congestiegerelateerde toename van de heffing. De periodes van congestie zullen zich immers vaak tijdens de spits voordoen. Bovendien mag het gedeelte van de wegenheffing dat wordt vormgegeven als een congestieheffing, niet gedurende de hele dag worden opgelegd: het voorstel van wijziging Tolrichtlijn bepaalt duidelijk dat de congestieheffing gevarieerd kan worden i.f.v. de periode, maar dat dit *enkel* kan gedurende de periodes waarin er doorgaans congestie is.

Ook hier geldt verder dat de concrete variatie evenzeer verantwoord moet kunnen worden, ook in het licht van het proportionaliteitsbeginsel. Een heffing van bijvoorbeeld 1 eurocent in de dalperiode en 1 euro in de piekperiode lijkt niet verantwoord te kunnen worden en lijkt evenmin proportioneel.

Bij de beoordeling van de gelijke behandeling zal tot slot ook de kwalificatie als belasting of retributie (zie onderdeel 5.3) mee in overweging genomen moeten worden. In zoverre men bij een retributie geacht wordt te betalen voor een specifieke dienstverlening, zal de verantwoording van een onderscheiden behandeling verband moeten houden met de doelstelling van die dienst. Dit sluit o.i. evenwel niet uit dat ook andere doelstellingen in overweging genomen kunnen worden. Indien de retributie bijvoorbeeld specifiek als doel heeft om de kwaliteit van het wegennet in een bepaalde zone te verbeteren, kan

onderliggend met de heffing ook beoogd worden om de verkeersstromen te beperken en aldus de luchtkwaliteit en congestie tegen te gaan.

### 4.3 Toets aan de bevoegdheids-verdelende regels

We behandelen hieronder de bevoegdheidsrechtelijke aandachtspunten die in overweging gehouden moeten worden bij de invoering van een wegehelling.

Het betreft zowel de bevoegdheidsverdeling tussen het Vlaams Gewest en de federale overheid/de andere gewesten (zie onderdeel 4.3.1) alsook tussen het Vlaams Gewest en lokale besturen (zie onderdeel 4.3.2) en tevens tussen het Vlaamse Parlement en de Vlaamse Regering (zie onderdeel 4.3.3). Tot slot wordt ook de bevoegdheid inzake gewestgrensoverschrijdende wegen (incl. de Ring om Brussel) besproken (zie onderdeel 4.3.4).

#### 4.3.1 Bevoegdheid Vlaamse Gewest en (de verhouding met de) federale overheid/andere Gewesten

##### (i) Bevoegdheid tot invoering van een wegehelling als eigenlijke belasting of als retributie en de verhouding met federale overheid

Overeenkomstig artikel 170, § 2 van de Grondwet<sup>83</sup> beschikken de gemeenschappen en de gewesten over een eigen fiscale bevoegdheid voor het invoeren van belastingen. Het betreft de meest ruime bevoegdheid om de belastbare materie vast te stellen, het toepassingsgebied van de heffing te bepalen en eventuele uitzonderingen vast te stellen.

Artikel 170, § 2, tweede lid van de Grondwet kent aan de federale wetgever evenwel de bevoegdheid toe om, wat de fiscale bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten betreft, de uitzonderingen te bepalen “*waarvan de noodzakelijkheid blijkt*”. Daarmee wordt de suprematie van de federale fiscale wetgever verzekerd.<sup>84</sup> Volgens het Grondwettelijk Hof vloeit uit deze bepaling voort dat de nationale wetgever kan bepalen welke belastingen door de gewesten niet geheven mogen worden.<sup>85</sup> Naast het verbod om bepaalde belastingen te heffen, kan de nationale wetgever een door het Vlaamse Gewest ingestelde belasting ook afschaffen of beperken.<sup>86</sup> De federale wetgever kan bepaalde belastingmateries onttrekken aan de eigen fiscaliteit van het Vlaamse Gewest, maar ook bepalen dat die fiscaliteit niet geldt ten aanzien van bepaalde categorieën van belastingplichtigen.

De totstandkoming van de Vlaamse wegehelling in de vorm van een eigenlijke belasting geldt met andere woorden onder dit (theoretisch<sup>87</sup>) voorbehoud van een eventuele reactie van de federale wetgever. Het is op dit moment moeilijk te voorspellen op welke wijze het federale niveau zal reageren. Een optreden van de federale overheid valt ook moeilijk te remediëren. Het is weliswaar een mogelijkheid om dit voorafgaand (in)formeel af te stemmen, maar dit is geen sluitende oplossing. Als zodanig sluit een gunstig antwoord op dit moment immers niet uit dat op een later tijdstip alsnog door de federale overheid zou worden ingegrepen. Al bij al lijkt het ons wel zeer onwaarschijnlijk dat de federale wetgever van deze mogelijkheid gebruik zou maken.

---

<sup>83</sup> “Geen belasting ten behoeve van de gemeenschap of het gewest kan worden ingevoerd dan door een decreet of een in artikel 134 bedoelde regel.

*De wet bepaalt ten aanzien van de in het eerste lid bedoelde belastingen, de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt.”*

<sup>84</sup> Zie o.m. Arbitragehof 8 mei 2002, nr. 85/2002.

<sup>85</sup> GwH 17 mei 2001, nr. 66/2001; GwH 16 oktober 2001, nr. 124/2001; GwH 22 november 2006, nr. 172/2006, B.25.

Van de bevoegdheid om de algemene belastingbevoegdheid van de gemeenschappen en gewesten te beperken, werd reeds toepassing gemaakt (o.m. artikelen 1<sup>quater</sup> en 11 Financieringswet, alsmede op de hogervermelde wet van 23 januari 1989 betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2 van de Grondwet bedoelde belastingbevoegdheid).

<sup>86</sup> GwH 25 februari 1988, nr. 47, BS 17 maart 1988. Zie ook: GwH 4 maart 2008, nr. 44/2008. Zie: C. Vanderveeren, “Over leefmilieu en fiscaliteit in het raam van de economische en monetaire unie”, *RW* 1988-1989, 345-364; GwH 19 september 2007, nr. 119/2007, B.4.1.

<sup>87</sup> Er zijn ons geen precedents ter zake bekend.

Er bestaat voor retributies geen analoge bepaling aan artikel 170, § 2, tweede lid, Grondwet. De federale wetgever heeft aldus niet de mogelijkheid om in te grijpen in de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest tot vaststelling van de retributie, die steun vindt in artikel 173 van de Grondwet (behoudens een grondwetswijziging), zelfs indien hij van oordeel zou zijn dat hiervoor een ‘noodzakelijke uitzondering’ zou bestaan.

## **(ii) Bevoegdheid tot invoering van een wegehheffing als eigenlijke belasting en de verhouding tot de overige gewesten**

In beginsel is het Vlaamse Gewest bevoegd om een heffing in te voeren voor de wegen die gelegen zijn op het grondgebied van het Vlaamse Gewest. De heffing is dan uiteraard ook beperkt tot de wegen die gelegen zijn op het grondgebied van het Vlaamse Gewest.

De vraag rijst of de andere gewesten zich tegen een dergelijke heffing kunnen verzetten, waarbij de vraag hier puur vanuit de grondwettelijke context wordt benaderd (voor de fiscale analyse: zie onderdeel 5.2).

## **(A) Belangenconflict**

Ten eerste bestaat de mogelijkheid dat een belangenconflict wordt ingeroepen. Dit veronderstelt niet noodzakelijk een schending van de bevoegdheidsverdelende regels. Het volstaat immers dat een deeltentiteit ernstig dreigt te worden benadeeld in haar belangen door een optreden dat per hypothese wel door de bevoegde deelstaat wordt genomen. Artikel 143, §1 van de Grondwet bepaalt dienaangaande: *“Met het oog op het vermijden van de belangenconflicten nemen de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, in de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden, de federale loyautéit in acht.”* De voorkoming en regeling van de belangenconflicten wordt verder uitgewerkt in artikel 32 van de Gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Het inroepen van een belangenconflict staat open voor de Senaat, de Kamer van volksvertegenwoordigers, het Vlaams Parlement, het Parlement van de Franse Gemeenschap, het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, het Waals Parlement, het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, de Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie (in de gevallen bedoeld in artikel 138 van de Grondwet) en de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

De mogelijkheid dat een belangenconflict wordt ingeroepen, is niet louter theoretisch. Het is in het verleden al gebeurd dat in communautair geladen dossiers een belangenconflict werd ingeroepen<sup>88</sup>.

Er geldt wel een bijzondere drempel voor het inroepen van een belangenconflict. Zo geldt in de regel dat het belangenconflict wordt ingeroepen met een meerderheid van drie vierde van de leden van het parlement<sup>89</sup>.

Het inroepen van een belangenconflict heeft tot gevolg dat de behandeling van het ontwerp of voorstel van decreet wordt geschorst en dat een overlegprocedure moet worden doorlopen. Dit betekent dat het dossier aanhangig wordt gemaakt bij het Overlegcomité, waar wordt gezocht naar een gezamenlijk gedragen oplossing. Als zodanig kan met een belangenconflict de aanneming van het betrokken decreet niet worden verhinderd. Een belangenconflict zal in de praktijk dus vooral een vertragend effect hebben, maar het kan ook de basis vormen voor een bevoegdheidsdiscussie (zie hieronder).

Een bijzonder element is dat het mechanisme van het belangenconflict in beginsel opeenvolgend door verschillende parlementen kan worden ingeroepen, bijvoorbeeld eerst door het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en nadien door het Waalse Parlement. In dergelijk geval kunnen opeenvolgende periodes van schorsing van behandeling intreden. Er wordt enkel gepreciseerd dat deze pro-

<sup>88</sup> Zie recent bijvoorbeeld nog het belangenconflict dat de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF) heeft ingeroepen tegen het Vlaamse decreet inschrijvingsrecht: zie <https://www.demorgen.be/binnenland/toch-weer-kamperen-voor-schoolpoort-belangenconflict-was-enige-optie>.

<sup>89</sup> Voor de Verenigde Vergadering geldt dat een gewone meerderheid in elk van de taalgroepen noodzakelijk is.



cedure slechts eenmaal kan toegepast worden door eenzelfde assemblée ten aanzien van eenzelfde ontwerp of eenzelfde voorstel.

Enkel al om die reden is het aanbevelenswaardig om voorafgaand aan de invoering van de wegehheffing in overleg te treden met de overige gewesten (en de federale overheid).

## (B) Schending van de bevoegdheidsverdelende regels

Ten tweede rijst de vraag of de overige gewesten een schending van de bevoegdheidsverdelende regels zouden kunnen inroepen, daarbij bijvoorbeeld aanvoerend dat de heffing in het Vlaamse Gewest een onvermijdelijk spil-overeffect heeft naar de andere Gewesten.

Het is niet omdat het Vlaamse Gewest bevoegd is om een wegehheffing als eigenlijke belasting in te voeren dat zij dit op eender welke wijze mag doen. Volgens het Grondwettelijk Hof is het evenredigheidsbeginsel eigen aan elke bevoegdheidsuitoefening. Zelfs wanneer de deelstaten gebruik maken van een zelfstandige bevoegdheid, mogen zij geen onevenredige afbreuk doen aan de bevoegdheden van de andere niveaus. Daarbij is ook op te merken dat het Grondwettelijk Hof ook bevoegd is geworden om wetten, decreten en ordonnanties te toetsen aan artikel 143, §3 van de Grondwet en aldus aan het principe van de federale loyaleit.

In sommige gevallen leidt het Grondwettelijk Hof immers uit de verknochtheid van de bevoegdheden van de onderscheiden overheden een samenwerkingsverplichting af, zelfs indien de Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna: de 'BWHI') niet uitdrukkelijk tot samenwerking verplicht. Zo bepaalde het Grondwettelijk Hof bijvoorbeeld in een arrest van 14 juli 2004, nr. 132/2004 dat:

*“In de regel houdt de afwezigheid van samenwerking in een aangelegenheid waarvoor de bijzondere wetgever daartoe niet in een verplichting voorziet, geen schending in van de bevoegdheidsregels. Te dezen zijn evenwel de bevoegdheden van de federale Staat en de gemeenschappen inzake de elektronische communicatie-infrastructuur, ten gevolge van de technologische evolutie, dermate verweven geworden dat ze niet meer dan in onderlinge samenwerking kunnen worden uitgeoefend. Daaruit volgt dat de wetgever, door eenzijdig de bevoegdheid van de regulator van de telecommunicatie te regelen, het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden dat eigen is aan elke bevoegdheidsuitoefening. Het Hof vernietigt dan ook artikel 14 van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector”.*

Hoewel het ons als onwaarschijnlijk voorkomt dat in dit geval zou worden geoordeeld dat de bevoegdheden van de gewesten te zeer zijn verknocht dat ze nog zelfstandig kunnen worden uitgeoefend, is het risico ook niet uit te sluiten, zeker indien het systeem zo wordt opgesteld dat de wegen in de andere gewesten overmatig zullen worden gebruikt.

Het risico dat zou worden geoordeeld dat de uitoefening van de zelfstandige heffingsbevoegdheid van het Vlaamse Gewest onevenredig is, verhoogt indien de autonome uitoefening van de zelfstandige heffingsbevoegdheid van de overige gewesten op hun wegennet daardoor wordt beperkt. Indien bijvoorbeeld zou blijken dat de keuze voor een wegehheffing op de wegen van het Vlaamse Gewest zou beletten dat het Waalse of Brusselse Gewest nog een ander systeem van wegehheffing (zoals een wegenvignet) kunnen invoeren (in het onwaarschijnlijke geval dat het Europese Unierecht zich verzet tegen het bestaan van verscheidene heffingssystemen in één Lidstaat (zie onderdeel 3.4), is de kans reëel dat de invoering van een Vlaamse wegehheffing zonder voorafgaand samenwerkingsakkoord strijdig met het evenredigheidsbeginsel zou worden bevonden.

Daarbij is wel op te merken dat de vraag naar de verplichting tot aanneming van een samenwerkingsakkoord ook vanuit een ander perspectief rijst, namelijk om een eventuele situatie van dubbele belasting te vermijden binnen het Vlaamse Gewest. Deze vraag komt verderop in het fiscale luik aan bod (zie onderdeel 5.2).

### (iii) Bevoegdheid tot het minimaliseren van de verkeersbelasting als oneigenlijke belasting

#### (A) Algemeen

Overeenkomstig artikel 3, 10° Bijzondere Financieringswet zijn de gewesten bevoegd voor de verkeersbelasting op de autovoertuigen. In het kader van de invoering van de wegenheffing kan ook worden gedacht aan een bijstelling van de verkeersbelastingen.

Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, moeten de Grondwetgever en de bijzondere wetgever worden geacht aan de gewesten de volledige en exclusieve bevoegdheid toe te kennen tot het uitvaardigen van de regels over de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de vrijstellingen inzake de verkeersbelasting.

Wel wordt aangenomen dat de gewesten niet in de mogelijkheid zijn om de bij bijzondere wet belastbaar gestelde materie te wijzigen of de belasting geheel af te schaffen. De 'belastbare materie' wordt door het Grondwettelijk Hof als volgt gedefinieerd: *“De belastbare materie is het element dat aanleiding geeft tot de belasting, de situatie die of het feit dat leidt tot het verschuldigd zijn van de belasting. De belastbare materie onderscheidt zich van de belastbare grondslag (de heffingsgrondslag), die het bedrag is waarop de belasting wordt berekend<sup>90</sup>”*. Die bevoegdheid blijft immers bij de federale overheid en er is nood aan een met een bijzondere meerderheid<sup>91</sup> aangenomen wet<sup>92</sup>. Zodoende zou hoogstens het minimaliseren van de belasting mogelijk zijn.

Daarbij is relevant dat het Vlaamse Gewest niet bevoegd is om de verkeersbelasting te minimaliseren voor alle (in België ingeschreven) voertuigen die onder het toepassingsgebied van de wegenheffing zullen vallen. Aanknopingspunt voor de bevoegdheid van de gewesten voor deze oneigenlijke belasting is immers de plaats waar de natuurlijke persoon of rechtspersoon gevestigd is op wiens naam het voertuig ingeschreven is of moet zijn. Aldus kan het Vlaamse Gewest de verkeersbelasting niet eenzijdig minimaliseren voor de natuurlijke personen of rechtspersonen die zijn gevestigd in de overige gewesten. Zodoende rijst de vraag of er, door het invoeren van een wegenheffing, geen sprake is van een dubbele belasting voor de eigenaars van in België ingeschreven voertuigen die in het Brussels Hoofdstedelijk of Waals Gewest hun verkeersbelasting betalen, maar bij gebruik van de wegen in het Vlaamse Gewest tevens de Vlaamse wegenheffing zullen moeten betalen: dit wordt verderop, onder de fiscale analyse, nader in detail behandeld (zie onderdeel 5.2).

#### (B) Leasingvoertuigen

Bovendien volgt uit artikel 4, § 3 van de Bijzondere Financieringswet dat *“een voorafgaandelijk tussen de drie gewesten te sluiten samenwerkingsakkoord”* nodig is, voor zover de belastingplichtige (van de verkeersbelasting) een vennootschap, een autonoom overheidsbedrijf of een vereniging zonder winstgevend doel met leasingactiviteiten is. Het minimaliseren van de heffing veronderstelt alleen al om die reden dus een samenwerkingsakkoord (onafhankelijk van de fiscale analyse die verderop in detail zal gebeuren: zie *infra*).

Deze gezamenlijke uitoefening van deze fiscale bevoegdheden komt tegemoet aan de wens om het risico op een schadelijke fiscale concurrentie zoveel als mogelijk te beperken.<sup>93</sup> Het risico stelt zich vooral bij vennootschappen die auto's in leasing geven of verhuren.<sup>94</sup> Tot zolang met betrekking tot de be-

<sup>90</sup> Zie: GwH 21 januari 1998, nr. 4/98, B.7.1.; GwH 5 juli 2000, nr. 86/2000, B.11.10; GwH 19 september 2007, nr. 119/2007, B.6; GwH 19 juni 2014, nr. 93/2014, B.7.

<sup>91</sup> Dit is een meerderheid van de stemmen in elke taalgroep, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van elke taalgroep aanwezig is en voor zover het totaal van de ja-stemmen in beide taalgroepen twee derden van de uitgebrachte stemmen bereikt.

<sup>92</sup> Zie bijvoorbeeld GwH 22 maart 2018, nr. 34/2018.

<sup>93</sup> *Vr. en Antw.* nr. 366 van mevr. D. Dumery d.d. 28 mei 2015 aan de minister van Financiën (2015-2016, nr. 54 057, 312-313).

<sup>94</sup> Leasingmaatschappijen, die voertuigen bestendig of gewoonlijk ter beschikking stellen aan derden, zouden als “houder van het voertuig”, met het akkoord van de derde personen, deze laatsten als houder van het voertuig kunnen aanduiden voor de toepassing van de gewestelijke regeling inzake de wegenheffing.

staande belastingen op de autofiscaliteit bedoeld samenwerkingsakkoord niet wordt gesloten, blijft voor de voornoemde rechtspersonen de bestaande ‘federale’ regelgeving, die evenwel sedert 2001 de aard van gewestelijke regelgeving heeft verkregen, van toepassing. Het gevolg hiervan is dus dat een hervorming van de bestaande verkeersbelastingen zonder samenwerkingsakkoord niet mogelijk is voor voornoemde rechtspersonen.

Gelet op het gelijkheidsbeginsel bemoeilijkt dit vanzelfsprekend de mogelijkheid om eenzijdig een wegensheffing in te voeren in zoverre daarvoor uitgegaan wordt van een gelijktijdig of gradueel minimaliseren van de bestaande verkeersbelasting. Dit minimaliseren zou zonder intergewestelijk samenwerkingsakkoord immers niet kunnen worden doorgevoerd voor de leasingvoertuigen, terwijl andere voertuigen daar dan wel van zouden kunnen genieten.

Indien ervoor zou worden geopteerd om – bij gebreke aan een intergewestelijk samenwerkingsakkoord – een uitzondering te maken voor vennootschappen, autonome overheidsbedrijven en verenigingen zonder winstgevend doel met leasingactiviteiten, is de afdeling Wetgeving van de Raad van State van mening dat het niet louter volstaat om te wijzen op de noodzaak om ten aanzien van deze wagens een samenwerkingsakkoord aan te nemen om deze uitzondering te verklaren, maar dat effectieve pogingen moeten worden ondernomen om via het sluiten van een samenwerkingsakkoord deze ongelijkheid op te vangen:

*“Gelet op de bevoegdheidsbeperking die volgt uit artikel 4, § 3, tweede zin, van de bijzondere financieringswet kan een verschillende behandeling door het Vlaamse Gewest – tenzij dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is, in welk geval er sowieso geen discriminatie is – worden verantwoord door het gegeven dat de andere gewesten niet akkoord gaan met een hervorming in de aangegeven zin. **Dat belet evenwel niet dat het Vlaamse Gewest er alles moet aan doen om tot een samenwerkingsakkoord te komen waarbij discriminaties zoveel mogelijk worden voorkomen of toch beperkt.** Gelet op de artikelen 10 en 11 van de Grondwet heeft het Vlaamse Gewest derhalve de plicht om ter zake initiatieven te nemen – voor zover dat al niet zou zijn gebeurd.*

***Het verdient aanbeveling om in de memorie van toelichting ook op dit punt meer concrete verduidelijking te geven.** Nu wordt er slechts vaagweg vermeld dat de “gesprekken met de andere gewesten over de vergroening van de verkeersbelastingen voor leasingvoertuigen lopen, maar (...) vooralsnog niet [leiden] tot de vereiste convergentie van standpunten om tot een samenwerkingsakkoord te komen<sup>95</sup>”.*

Er moet dus voor een aanpassing van de verkeersbelasting ten aanzien van de leasingwagens een intergewestelijk samenwerkingsakkoord worden gesloten. Minstens moeten gesprekken daartoe worden opgestart.

Een alternatief zou zijn om (op federaal niveau) bij bijzondere wet de bepalingen over de verkeersbelasting op de autovoertuigen te schrappen, waardoor dit niet langer een verplichte, oneigenlijke gewestbelasting zou zijn. Het schrappen van de betrokken bepalingen in de Bijzondere Financieringswet is allicht de meest zuivere oplossing om dit knelpunt op te vangen, maar gelet op de vereiste meerderheid van twee derden en een gewone meerderheid in beide taalgroepen, is een aanpassing van de Bijzondere Financieringswet evenwel niet vanzelfsprekend. Indien de overige Gewesten eveneens een alternatieve heffing op het gebruik van de wegen zouden invoeren en in één beweging de verkeersbelasting zouden willen minimaliseren – waarbij het Waalse Gewest reeds een dergelijke intentie heeft geuit (cfr. de idee van een Waals wegensignet) – zou daarvoor eventueel over de gewestgrenzen heen toch voldoende steun kunnen worden gevonden (al komt de beslissing finaal toe aan de federale overheid).

---

<sup>95</sup> Adv. RvS nr. 60.914/3 van 27 februari 2017.

Een andere piste zou erin kunnen bestaan om ten aanzien van leasingvoertuigen niets te wijzigen aan de verkeersbelasting, maar aan deze leasingvoertuigen een korting op de wegenheffing<sup>96</sup> toe te kennen ten belope van het bedrag dat zij moeten betalen voor de verkeersbelasting. De verantwoording voor deze ongelijke behandeling t.a.v. de niet-leasingvoertuigen zou dan gelegen zijn in het feit dat de leasingvoertuigen onderworpen (moeten) blijven aan de verkeersbelasting en zij dus in een meer nadelige situatie verkeren dan niet-leasingvoertuigen zonder dat dit vanuit de doelstellingen van de verkeersbelasting of de wegenheffing verantwoord is.

De vraag is evenwel of dit de consistentie van het systeem ten goede komt. Dit zou immers betekenen dat een korting wordt toegekend op de wegenheffing, wat een precedent voor de mogelijkheid van andere kortingen kan creëren. Bovendien kan volgens het voorstel tot wijziging van de Tolrichtlijn ook niet op elke component van een heffing een korting worden toegekend<sup>97</sup>. Tevens zal moeten worden nagedacht over de wijze waarop deze korting wordt geïmplementeerd in de verhouding met de dienstverleners of service providers, namelijk of deze pas een heffing mogen aanrekenen aan de gebruiker vanaf het moment dat de korting is opgebruikt.

Bovendien zijn situaties denkbaar waarbij het bedrag van de verschuldigde verkeersbelasting hoger ligt dan de wegenheffing die finaal verschuldigd is, in welk geval niet de gehele verkeersbelasting kan worden afgetrokken van de wegenheffing. In dat geval worden leasingvoertuigen nog steeds nadelig behandeld, wat tot een schending van het gelijkheidsbeginsel aanleiding zou kunnen geven.

Om dit bezwaar te pareren zou voor leasingvoertuigen al met een negatieve wegenheffing moeten worden gewerkt om een finaal gelijk eindresultaat qua belasting te bekomen. Dit zou dan gepaard moeten gaan met een terugbetaling van de Vlaamse overheid aan de betrokken personen, wat beleidsmatig vermoedelijk niet te verkiezen is.

Dit geldt zeker ten aanzien van Waalse en Brusselse eigenaars/bezitters die per hypothese wel de gehele verkeersbelasting in het Waalse en Brusselse Gewest betalen. Aan deze Brusselse en Waalse eigenaars/bezitters van leasingvoertuigen zou het Vlaamse Gewest dan 'verlies maken'.

Dit geldt uiteraard enkel in de hypothese dat de korting zou gelden voor zowel de Vlaamse eigenaars/bezitters als de Brusselse of Waalse eigenaars/bezitters. Net zoals bij de verlaging van de jaarlijkse verkeersbelasting van niet-leasingvoertuigen, die enkel zal gelden voor Vlaamse eigenaars/bezitters<sup>98</sup>, zou ervoor kunnen worden gekozen om deze korting op de wegenheffing niet toe te kennen aan Waalse en Brusselse eigenaars/bezitters.

De uitsluiting van de korting ten belope van de door hen effectief betaalde jaarlijkse verkeersbelasting voor Waalse en Brusselse eigenaars/bezitters stoot mogelijk wel op betwistingen vanuit het gelijkheidsbeginsel (anders dan bij de jaarlijkse verkeersbelasting, waar het Vlaamse Gewest sowieso niet bevoegd is ten aanzien van Waalse en Brusselse eigenaars/bezitters, kan het Vlaamse Gewest immers wel binnen haar bevoegdheden een korting toekennen op de wegenheffing voor Waalse en Brusselse eigenaars/bezitters, waardoor dit alvast niet als argument geldt) en nog meer het verbod op deloyale fiscale concurrentie. Er zou kunnen worden beargumenteerd dat het toepassen van een korting op de wegenheffing (enkel voor de Vlaamse voertuigen) een omzeiling is van de in de Bijzondere Financieringswet verankerde vereiste dat voor een aanpassing van de jaarlijkse verkeersbelasting van leasingvoertuigen een samenwerkingsakkoord vereist is. Strikt formeel wordt weliswaar niets aangepast aan de jaarlijkse verkeersbelasting voor de leasingvoertuigen, maar op onrechtstreekse wijze wordt wel de verplichting tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord en de doelstellingen van die verplichting omzeild.

---

<sup>96</sup> Een volledige vrijstelling van de wegenheffing is bij voorbaat geen te overwegen piste, deels om dezelfde redenen waarom een korting niet aangewezen wordt geacht, maar deels ook omdat de verkeersbelasting niet dezelfde doelstellingen als de wegenheffing zal nastreven en die doelstellingen dan volledig komen te vervallen voor de desbetreffende (vrijgestelde) voertuigen.

<sup>97</sup> In de huidige tekst van het nieuwe voorstel van Tolrichtlijn is een korting bijvoorbeeld niet toegelaten voor de externekostenheffing. Voor de infrastructuurheffing zijn kortingen wel toegelaten, maar onder bepaalde voorwaarden. Over kortingen op de congestieheffing bepaalt het voorstel niets, maar het valt aan te nemen dat een korting afbreuk zou doen aan de ratio van deze heffing.

<sup>98</sup> Voor een juridische analyse hiervan, zie onderdeel 5.2.2

Om al de bovenstaande redenen raden wij af om, gelet op de onmogelijkheid om de jaarlijkse verkeersbelasting van leasingvoertuigen zonder samenwerkingsakkoord aan te passen, de situatie van deze voertuigen te proberen regelen via een korting op de wegenheffing voor de (Vlaamse) leasingvoertuigen.

Nog een andere piste zou zijn om, omgekeerd, de wegenheffing te kunnen aftrekken van de verkeersbelasting. Deze piste heeft evenwel sowieso als probleem dat dit enkel in Vlaanderen mogelijk zou zijn, aangezien een Waalse of Brusselse bestuurder de in Vlaanderen betaalde wegenheffing niet in mindering kan brengen t.a.v. een belasting die door het Waalse of Brusselse gewest wordt geïnd. Bovendien is ook onzeker of dit de toets aan de Europese begunstelingen van non-discriminatie en vrij verkeer zou kunnen doorstaan, gelet op het belang dat het Hof van Justitie in de zaak van de Duitse Infrastructuurabgabe voor personenwagens hechtte aan de compensatie van de heffing voor Duitse bestuurders (waardoor de economische last de facto bij de buitenlandse bestuurders rustte).

### (C) Aanvullende jaarlijkse verkeersbelasting voor LPG

Overeenkomstig artikel 2.2.4.0.4 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit valt onder de verkeersbelasting ook een 'aanvullende verkeersbelasting' die geldt voor LPG-voertuigen:

*“De personenauto's, de auto's voor dubbel gebruik en de minibussen, met inbegrip van de lichte vrachtauto's, vermeld in artikel 1.1.0.0.2, derde lid, 2°, laatste zin, waarvan de motor, zelfs gedeeltelijk of tijdelijk, gedreven wordt met vloeibaar petroleumgas of andere vloeibare koolwaterstofgassen, zijn onderworpen aan een aanvullende verkeersbelasting van 89,16 euro, 148,68 euro of 208,20 euro, naargelang het belastbaar vermogen niet hoger is dan 7 pk, 8 pk bereikt zonder 13 pk te overschrijden of meer bedraagt dan 13 pk.”*

Deze aanvullende verkeersbelasting kan in principe dus ook – maar voor leasingvoertuigen dus enkel na een samenwerkingsakkoord – geminimaliseerd worden, zij het evident ook enkel voor de voertuigen die in het Vlaamse Gewest zijn ingeschreven. Dit zou evenwel ook nog om een aantal bijkomende redenen problematisch zijn.

Vooreerst is de aanvullende verkeersbelasting een accijns-compenserende belasting, zodat het minimaliseren van de belasting tot gevolg zou hebben dat (in Vlaanderen ingeschreven) LPG-wagens noch aan accijnzen, noch aan een (qua hoogte vergelijkbare) vervangende belasting onderworpen zouden zijn. Dit zou dan ook in strijd zijn met artikel 7 van Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit, dat voorziet in een minimumbelastingniveau voor motorbrandstoffen (inclusief LPG<sup>99</sup>). Dit zou kunnen worden opgelost indien de LPG-wagens – op het federale niveau – (terug) aan accijnsplicht zouden onderworpen worden, maar dit lijkt ons dan maar weer mogelijk indien gelijktijdig ook de andere gewesten de aanvullende verkeersbelasting zouden minimaliseren. Alternatief zou aan voormelde bepaling mogelijks tegemoet gekomen kunnen worden via een integratie van de accijns-compensatie in de wegenheffing. In artikel 4.2 van Richtlijn 2003/96/EG wordt de term 'belastingniveau' immers omschreven als “het totaal van alle geheven indirecte belastingen (BTW uitgezonderd), rechtstreeks of niet-rechtstreeks berekend over de hoeveelheid energieproducten en elektriciteit op het tijdstip van uitslag tot verbruik”. Indien de wegenheffing als zo een indirecte belasting gekwalificeerd zou kunnen worden (zie ter zake, onderdeel 5.8.2), zou de accijnscompensatie in de wegenheffing meegeteld kunnen worden om het vereiste minimumniveau te bereiken.

Dit brengt ons bij het tweede aandachtspunt: ook deze minimalisering van de belasting zou alsdan een afstemming (en voor leasingvoertuigen zelfs een samenwerkingsakkoord) met de andere gewesten vereisen, daar dit mogelijk zou kunnen worden gezien als deloyale, fiscale concurrentie. Aangezien LPG-wagens enkel in Vlaanderen niet meer aan een aanvullende verkeersbelasting zouden worden onderworpen, en de eventuele accijns-compensatie in de wegenheffing sowieso enkel zou gelden op het

<sup>99</sup> Het minimumniveau bedraagt 125 euro per 1.000 kilogram.

Vlaams wegennet, zouden inwoners van het Waalse of Brussels Hoofdstedelijk Gewest er voor kunnen kiezen om hun LPG-wagen in Vlaanderen in te schrijven (en vervolgens voornamelijk buiten Vlaanderen te gebruiken), al lijkt het onwaarschijnlijk dat zij zich enkel voor het ontwijken van de aanvullende verkeersbelasting zouden vestigen in een ander gewest. Tenzij het mogelijk zou zijn voor het federale niveau om enkel voor de in Vlaanderen ingeschreven LPG-voertuigen een accijnsplicht in te stellen, maar dit riskeert de toets aan het gelijkheidsbeginsel niet te zullen doorstaan en dit zou ook op conformiteit met de Europese regelgeving op de accijnzen getoetst moeten worden.

Hoe dan ook adviseren we deze aanvullende verkeersbelasting (als accijns-compenserende belasting) te laten bestaan, daar de minimalisering van de aanvullende verkeersbelasting in deze ook niet nodig is, omdat deze belasting vandaag ook naast de (gewone) verkeersbelasting bestaat en deze dus ook naast de weghenheffing kan (blijven) bestaan. Er wordt trouwens ook niets gewijzigd aan de accijnzen waarvoor deze belasting in de plaats komt. Dit kan worden verklaard vanuit de idee dat de belastbare materie van de aanvullende verkeersbelasting anders is en dat bijgevolg het fiscale non bis in idem-beginsel niet speelt voor de jaarlijkse verkeersbelasting en de aanvullende verkeersbelasting. Bij uitbreiding kan dan worden beargumenteerd dat de belastbare materie van de weghenheffing en de aanvullende verkeersbelasting niet overlappen.

#### **4.3.2 Bevoegdheid Vlaamse Gewest en de verhouding tot de lokale besturen**

##### **(i) Bevoegdheid tot invoering van een weghenheffing op gemeentelijke wegen**

###### **(A) Belastingvariant**

Het staat buiten kijf dat de gewesten een belasting kunnen invoeren voor het gebruik van de lokale wegen. De belastingbevoegdheid van het Vlaamse Gewest is immers niet beperkt tot de wegen die het Vlaamse Gewest in eigendom of in beheer heeft.

Deze (in beginsel zeer ruime) fiscale bevoegdheid staat los van de uitoefening van een materiële bevoegdheid.<sup>100</sup> De uitoefening van de fiscale bevoegdheid betreft een autonome bevoegdheid die primair gericht is op het verwerven van financiële middelen om beleid te voeren. De gewesten zijn in beginsel toegelaten gelijk welke belasting in te voeren. De scheiding tussen de fiscale bevoegdheidsverdeling en de materiële bevoegdheidsverdeling heeft tot gevolg dat de overheid die een materie belast, niet noodzakelijk dezelfde is als de overheid die bevoegd is om de materie inhoudelijk te regelen.<sup>101</sup> Het Vlaamse Gewest kan zijn fiscale bevoegdheid dus niet alleen uitoefenen in aangelegenheden waarvoor het materieel bevoegd is, doch tevens in de aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de lokale besturen vallen.<sup>102</sup>

Bijgevolg kunnen ook gemeentewegen het voorwerp uitmaken van de Vlaamse weghenheffing.

###### **(B) Retributievariant**

Indien de weghenheffing de vorm aanneemt van een retributie voor het gebruik van de lokale wegen is het minder duidelijk of de gewesten dit mogen invoeren. De retributiebevoegdheid moet in verband staan met de materiële bevoegdheden van de gewesten. Daarbij kan de vraag rijzen of het binnen de materiële bevoegdheden van de gewesten past om vergoedingen te vragen voor het gebruik van de wegen die niet hun eigendom zijn.

<sup>100</sup> A. Alen en K. Muylle, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 585, nr. 514b; adv.RvS 4 december 2015, nr. 58.332/1/3/VR; J. Baert, "De fiscale bevoegdheden" in *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Brugge, die Keure, 2017, 339.

<sup>101</sup> J. Vanpraet, *De latente staatsvorming*, Brugge, die Keure, 2011, 434, nr. 502.

<sup>102</sup> Zie in gelijkaardige zin: *Parl.St.* Kamer 2009-10, nr. 52-0062/4, 4.

Er wordt soms aangenomen dat geen vergoeding kan worden gevraagd voor het gebruik van de gemeentewegen, daar de gemeenten eigenaar of minstens wegbeheerder zijn van de gemeentelijke wegen. Volgens bepaalde rechtsleer zou er bijgevolg vanuit deze beperkingen van de materiële bevoegdheid in beginsel geen retributie gevraagd kunnen worden voor het gebruik van de gemeentewegen.<sup>103</sup>

Anderzijds heeft het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 89/2010 van 29 juli 2010 wel één parkeerheffing voor het gehele Brussels Hoofdstedelijk Gewest aanvaard, dus ook voor de lokale wegen. In dit arrest wordt bijgevolg als principe aangenomen dat het onjuist is om de retributiebevoegdheid te koppelen aan het eigendomsrecht (over de wegen); voor het Grondwettelijk Hof lijkt de materiële bevoegdheid van de gewesten te volstaan.

De voorliggende casus (van de wegenheffing) valt evenwel niet volledig te vergelijken met de situatie waarover het Grondwettelijk Hof zich reeds heeft uitgesproken. Enerzijds is de schaal van de gewesten aanzienlijk anders (een gelijkaardige Vlaamse parkeerheffing zal niet noodzakelijk aanvaard worden), anderzijds betreft het ook een weliswaar aanverwant maar tegelijkertijd ook erg verschillend mobiliteitsvraagstuk. De voorliggende casus is nog niet getoetst door het hof en de beoordeling ervan is dus onzeker.

Bevoegdheidsrechtelijk kan o.i. voor het regelen van het juridisch statuut van de gemeentelijke wegen worden teruggegrepen naar artikel 6, § 1, X, eerste lid, 2°bis BWHI. Voor de gewestelijke wegen zou het Vlaamse Gewest dan steunen op de bevoegdheid van de gewesten inzake wegen en hun aanhorigheden (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 1° BWHI).

De gewesten zijn op grond van artikel 6, § 1, X, eerste lid, 2°bis BWHI immers bevoegd voor *“het juridisch stelsel van de land- en waterwegenis, welke ook de beheerder ervan zij, met uitzondering van de spoorwegen beheerd door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen”* (eigen onderlijning).

Volgens het Grondwettelijk Hof blijkt uit de parlementaire voorbereiding bij deze bepaling dat:

*“de invoeging van een 2°bis in artikel 6, § 1, X, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, niet meer is dan de bevestiging van de bevoegdheid van de gewesten om het juridisch stelsel van de land- en waterwegenis te regelen voor wat betreft de wegenis die onder hen ressorteert, zoals die reeds voortvloeide uit de bevoegdheidstoewijzing bij artikel 4, § 11, van de bijzondere wet van 8 augustus 1988. Het 2°bis, zoals ingevoegd bij artikel 2 van de bijzondere wet van 16 juli 1993, houdt slechts een nieuwe uitdrukkelijke bevoegdheidstoewijzing aan de gewesten in voor zover zij betrekking heeft op de regeling van het juridisch statuut van de wegenis die ressorteert onder de gemeenten, provincies en agglomeraties (GWH 22 november 2006, nr. 172/2006).”* (eigen onderlijning)

Het is bijgevolg duidelijk dat de gewesten materieel bevoegd zijn voor (het regelen van het statuut van) de gemeentelijke wegen, hoewel zij daarvan niet de eigenaar of beheerder (moeten) zijn.

Aldus is de afdeling Wetgeving van de Raad van State van mening dat:

*“Voor zover het om een retributie gaat – namelijk, zoals het Grondwettelijk Hof eveneens weer opgemerkt heeft in zijn voormelde arrest, om een vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd, waarbij er een redelijke verhouding bestaat tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige is verschuldigd – is de overheid die de materiële bevoegdheid bezit om een dienst te regelen, bevoegd om te beslissen of er al dan niet grond bestaat om een retributie te heffen als vergoeding van die dienst en, inzonderheid, om te beslissen of de gemeenten al dan niet zo een retributie mogen heffen (Adv. RvS nr. 42.892/AV van 18 september 2007, randnr. 3.2).”* (eigen onderlijning)

---

<sup>103</sup> T. De Jonckheere en M. De Jonckheere, “Van Eurovignet naar kilometerheffing in het complexe België”, *Lokale en Regionale Belastingen* 2016, vol. 3/4, 16.

In dit verband kan worden vermeld dat voor de bestaande kilometerheffing als retributie geen variabele in functie van de gemeentewegen is opgenomen (art. 6, §3, 3° Samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014), terwijl voor de kilometerheffing als belasting wel een variabele in functie van de gemeentewegen is opgenomen (art. 7, §3, 3° Samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014).

## (C) Toetsing aan het beginsel van de lokale autonomie

De vraag is evenwel of het recht op eigendom van de gemeenten (het Grondwettelijk Hof is van oordeel dat het recht op eigendom geldt voor publiekrechtelijke entiteiten) of het beginsel van de lokale autonomie zich niet zouden verzetten tegen dergelijke eigendomsontneming, zeker indien de gemeenten wel nog steeds wegenbeheerder zouden zijn en per hypothese geen deel van de opbrengst van de wegenheffing (als belasting of als retributie) zouden ontvangen. Daarbij wordt aangenomen dat het (beleidsmatig en praktisch) geen valabele optie is om het wegbeheer van de lokale wegen aan de gemeenten te ontnemen.

Algemeen is het Grondwettelijk Hof van oordeel dat het beginsel van de lokale autonomie, vastgelegd bij de artikelen 41 en 162 van de Grondwet, geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de federale Staat, de gemeenschappen of de gewesten om te oordelen wat het meest geschikte niveau is om een aangelegenheid te regelen die hun toekomst. Aldus kunnen die overheden oordelen dat een aangelegenheid beter zal worden geregeld op een meer algemeen niveau dan het lokale niveau, zodanig dat ze op een eenvormige manier zal worden geregeld voor het gehele grondgebied waarvoor ze bevoegd zijn, en bijgevolg de lokale overheden verbieden zich die aangelegenheid toe te eigenen.

De inbreuk op de bevoegdheid van de gemeenten zou enkel strijdig zijn met het beginsel van de lokale autonomie wanneer ze kennelijk onevenredig is. Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn indien ze ertoe zou leiden dat aan de gemeenten het geheel of de essentie van hun bevoegdheden wordt ontzegd, of indien de beperking van de bevoegdheid niet zou kunnen worden verantwoord door het feit dat die beter zou worden uitgeoefend op een ander bevoegdheidsniveau. Daarbij is ook van belang in hoeverre de gemeenten enerzijds wel nog verantwoordelijk blijven voor het beheer / de aanleg en het onderhoud van de gemeentewegen (en de bijhorende kosten moeten dragen) maar er tegelijkertijd geen enkele financiële terugvloeï voorzien wordt van de wegenheffing naar de gemeenten (zie *supra* waar besloten werd dat een reëel risico van onevenredigheid bestaat).

### (ii) Bevoegdheid tot beperking van de lokale heffingsbevoegdheid

Gemeenten beschikken als uitgangspunt over een grondwettelijke fiscale autonomie, waarmee zij in beginsel gelijk welke belasting (en tevens retributie) kunnen invoeren.

De mogelijkheid bestaat evenwel om de lokale overheden te verbieden zelf nog een eigen heffing (belasting dan wel retributie) in te voeren op het gebruik van de wegen.

Artikel 42, § 1, van het Wetboek van 23 november 1965 van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, waarnaar wordt verwezen in artikel 2.2.4.0.5, § 1 VCF<sup>104</sup>, bepaalt bijvoorbeeld dat “*de provincies, de agglomeraties en de gemeenten niet zijn gerechtigd opcentiemen op de verkeersbelasting op de autovoertuigen of enigerlei belasting op de in artikel 3 bedoelde voertuigen te heffen, behoudens wat betreft de vaartuigen, de bootjes, de bromfietsen en de motorfietsen respectievelijk bedoeld in artikel 5, § 1, 5° en 7°*”. Gemeenten zijn meer algemeen in beginsel niet gemachtigd tot het heffen van opcentiemen op de inkomstenbelastingen of van gelijkaardige belastingen.<sup>105</sup>

Daar er sprake is van een principiële verbod om opcentiemen te heffen en het strikt genomen niet lijkt te gaan om een “belasting op de voertuigen”, wordt in deze bepaling niet uitdrukkelijk uitgesloten dat de gemeenten eigenlijke heffingen, zeker onder de vorm van een retributie, voor het gebruik van de gemeentelijke wegen invoeren.

We achten het om die reden aanbevolen om dit verbod specifiek bij decreet op te nemen, namelijk dat de gemeenten noch belastingen, noch retributies kunnen heffen voor het gebruik van de lokale wegen.

<sup>104</sup> Deze bepaling leest als volgt: “Overeenkomstig artikel 42 van het federale Wetboek van 23 november 1965 van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, zijn de provincies, de agglomeraties en de gemeenten niet gemachtigd tot het heffen van opcentiemen op de verkeersbelasting of enigerlei belasting op de voertuigen, vermeld in artikel 2.2.1.0.1, behoudens wat betreft de vaartuigen, de bootjes, de bromfietsen en de motorfietsen respectievelijk bedoeld in artikel 2.2.6.0.1, § 1, eerste lid, 6° en 10°”.

<sup>105</sup> Art. 464 WIB 1992.



De gewestgever is evenwel in beginsel niet bevoegd om de *belastingbevoegdheid* van de lokale overheden te beperken. Het Grondwettelijk Hof was in arrest nr. 89/2010 van 29 juli 2010 van oordeel dat enkel de federale wetgever beperkingen mag aanbrengen op de gemeentelijke belastingbevoegdheid. Artikel 170, § 4, tweede lid van de Grondwet<sup>106</sup> behoudt aan de federale wetgever, wat de gemeentebelastingen betreft, de uitzonderingen voor waarvan de noodzakelijkheid blijkt.

Gewesten zouden bijgevolg de gemeentelijke fiscale bevoegdheid in beginsel niet kunnen beperken, tenzij door gebruik te maken van de impliciete bevoegdheden toegekend door de artikelen 10 en 19 van de BWHI<sup>107</sup>. Daartoe is vereist dat die reglementering als noodzakelijk kan worden beschouwd voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest, dat de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de in het geding zijnde bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.

Voor de kilometerheffing werd door het Vlaamse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een bepaling in de wetgeving opgenomen die verbiedt om op deze kilometerheffing opcentiemen te heffen.<sup>108</sup> In de memorie van toelichting<sup>109</sup> bij artikel 21 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 van 13 december 2013 in dat verband, dat artikel 2.4.4.0.4 VCF invoegde, werd gewezen op volgende motivering in het kader van de impliciete bevoegdheden:

*“1° de aangenomen regeling is noodzakelijk voor de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschappen of de gewesten. De noodzakelijkheid valt als volgt te motiveren:*

*a) het invoeren van tolgelden beïnvloedt de verkeersstromen, en vereist aldus noodzakelijk bovenlokale coördinatie;*

*b) 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. De hoogte van de toltarieven wordt immers strikt gereguleerd in de Europese Tolrichtlijn. Artikel 7.9 van deze richtlijn bepaalt dat de gewogen gemiddelde tarieven gerelateerd moeten zijn aan “de kosten van de aanleg, de exploitatie, het onderhoud en de uitbreiding van het betrokken infrastructuurnet”. Daarnaast mogen de gewogen gemiddelde tarieven ook een marktconforme winstmarge en rendement op kapitaal omvatten. Artikel 7.10 bepaalt vervolgens de voorwaarden waaronder en de grenzen waarbinnen deze tarieven bovendien kunnen worden gedifferentieerd om “milieuschade te bestrijden, congestie aan te pakken, schade aan de infrastructuur te beperken, het gebruik van de infrastructuur te optimaliseren of de veiligheid op de weg te bevorderen”;*

*c) toepassing van opcentiemen op de kilometerheffing zou de overeenstemming van de gewestelijke tarieven met voormelde bepalingen van de Tolrichtlijn in het gedrang kunnen brengen of zou op zijn minst de gewesten beperken in de uitoefening van hun bevoegdheid, gezien zij bij toepassing van opcentiemen beperkt zullen zijn bij de vaststelling van hun tarieven, teneinde de voormelde Europese grenzen te respecteren;*

*d) de (hoogte van de) tarieven (kan) kunnen bovendien een belangrijke sturende werking hebben op de verkeersstromen binnen een bepaald gewest. Dit sturend aspect zou in belangrijke mate kunnen verloren gaan indien op de bepaalde tarieven opcentiemen worden geheven. Inderdaad, de simulaties en mobiliteitseffecten op basis waarvan de gewesten bij de bepaling van hun tarie-*

<sup>106</sup> “Geen last of belasting kan door de agglomeratie, de federatie van gemeenten en de gemeente worden ingevoerd dan door een beslissing van hun raad.

*De wet bepaalt ten aanzien van de in het eerste lid bedoelde belastingen, de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt.”*

<sup>107</sup> Zie onder meer Arbitragehof 2 juni 1988, nrs. 56 en 57/1986; Arbitragehof 5 november 2003, nr. 143/2003. Zie ook M. De Jonckheere, *Handboek lokale en regionale belastingen, deel 1 lokaal*, die Keure, Brugge, 2015, 112 e.v.

<sup>108</sup> Zie art. 2.4.4.0.4 VCF en art. 10 Ord.Br. 29 juli 2015.

<sup>109</sup> Parl.St. VI.Parl. 2014-15, nr. 370/1, met verwijzing naar advies 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.

*ven uitgaan worden in dergelijk geval in belangrijke mate ondergraven. Het gewest zou zich bijvoorbeeld kunnen genoodzaakt zien haar eigen tarieven ex-post te herzien, indien door toevoeging van opcentiemen zou blijken dat de tariefhoogte ongewenste mobiliteitseffecten veroorzaakt;*

*e) ook 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. De Europese Commissie kan opcentiemen op een tolheffing dus als een onevenredige belemmering van het vrij verkeer van goederen beschouwen. Er wordt aangestipt dat de artikelen inzake het vrij verkeer van goederen in het VWEU (Verdrag inzake de Werking van de Europese Unie) volgens de vaste rechtspraak van het Europees Hof van Justitie in bepaalde gevallen directe werking kunnen hebben in de interne rechtsorde. Het is dus noodzakelijk om te voorzien dat enkel de gewesten een vergoeding kunnen opleggen voor het gebruik van de heffingsplichtige wegen;*

*f) ook internrechtelijk is het vrij verkeer van goederen binnen de Belgische Economische en Monetaire Unie verankerd in artikel 1ter van de Bijzondere Financieringswet;*

*g) een gefragmenteerde regeling met een verschillend opcentiementarief per gemeente zou de inning en invordering van de kilometerheffing tot slot bijzonder complex maken en zou het voor de betrokken belastingplichtigen zeer moeilijk maken hun fiscale toestand te beoordelen;*

*2° de aangelegenheid (die behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid) leent zich tot een gedifferentieerde regeling: dit uit zich al in het feit dat artikel 464/1 van het WIB 92 (Wetboek van de Inkomstenbelastingen) een gedifferentieerde regeling invoert, waarbij een uitzondering op het principieel verbod op opcentiemen van artikel 464, WIB 92, werd ingevoerd met betrekking tot de onroerende voorheffing en “een niet in artikel 3 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 met betrekking tot de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten vermelde gewestbelasting, die het federaal kadastraal inkomen als belastbare grondslag of als element van zijn belastbare grondslag heeft”. Bovendien betreft de kilometerheffing een eigenlijke gewestbelasting, waarbij het evident is dat de (reikwijdte van de) beperking van opcentiemen mogelijk is te differentiëren is per gewest;*

*3° de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid is slechts marginaal: de instelling van dit verbod op het heffen van opcentiemen heeft slechts een marginale weerslag op de bevoegdheid van de federale overheid, omdat voorliggend verbod beperkt blijft tot de kilometerheffing als eigenlijke Vlaamse gewestbelasting. Meer nog, het toelaten van opcentiemen op de kilometerheffing zou net een véél grotere en meer ontwrichtende impact hebben op de federale bevoegdheid, gezien het vrij verkeer van goederen binnen de Belgische Economische en Monetaire Unie in het gedrang zou komen”.*

Deze argumenten kunnen grotendeels mutatis mutandis worden hernomen. De afdeling Wetgeving van de Raad van State beoordeelde evenwel zelf niet of hiermee aan de voorwaarden van artikel 10 BWHI was voldaan, maar beperkte zich tot de overweging dat het aan het Grondwettelijk Hof toekomt om finaal te oordelen of zulke motivering volstaat.

Gezien het feit dat enerzijds het bestaan van verschillende gemeentelijke opcentiemen de verwezenlijking van de doelstelling van de Vlaamse wegenheffing kan beïnvloeden en de verenigbaarheid met de Tolrichtlijn onder druk kan zetten en dat anderzijds dit verbod enkel betrekking zou hebben op een eigenlijke gewestbelasting op niet-geconcedeerde wegen, lijkt ons een beroep op de impliciete bevoegdheden mogelijk om gemeentelijke heffingen en opcentiemen op de Vlaamse wegenheffing uit te sluiten.

De bovenstaande argumentatie lijkt ons niet enkel te gelden voor gemeentelijke heffingen opcentiemen op de Vlaamse wegenheffing, maar geldt o.i. bij uitbreiding ook ten aanzien van eigen gemeentelijke heffingen op het gebruik van de gemeentelijke wegen. Indien gemeentelijke heffingen wel zouden worden toegelaten, is de kans immers reëel dat afbreuk wordt gedaan aan de doelstellingen die met de

wegenheffing worden geïmplementeerd. Een gefragmenteerde toepassing van lokale heffingen zou immers ook afbreuk doen aan de centraal beoogde effecten van de wegenheffing op de verkeersstromen in Vlaanderen (bv. een hoog tarief op een weg met geen of beperkte congestie, waardoor het verkeer terug naar gecongesteerde wegen wordt afgeleid), de noodzaak voor een gemeentegrensoverschrijdende oplossing, de noodzaak om op het centrale niveau te waken over de proportionaliteit en de redelijkheid van de tarieven en de transparante toepassing van heffingen op het gebruik van de wegen in Vlaanderen.

Ten aanzien van gemeentelijke *retributies* is het Grondwettelijk Hof van oordeel dat de gewesten op basis van én binnen hun materiële bevoegdheden bevoegd zijn om de gemeenten te verhinderen nog een retributie vast te leggen. Voor gemeentelijke retributies is er geen sprake van een aan de federale overheid voorbehouden beperkingsbevoegdheid.<sup>110</sup> Er kan immers, naar analogie met wat het Hof van mening was ten aanzien van parkeerretributies, beargumenteerd worden dat een dergelijk verbod steun vindt in de bevoegdheden die aan de Gewesten worden toegewezen bij artikel 6, § 1, X, eerste lid, 1° en 2°bis BWHI, in samenhang gelezen met artikel 173 van de Grondwet.

De uitsluiting van de bevoegdheid om lokale heffingen (*belastingen dan wel retributies*) in te voeren moet wel tevens worden getoetst aan het beginsel van de lokale autonomie. Het feit dat het Vlaamse Gewest een wegenheffing zou kunnen heffen op het gebruik van de gemeentelijke wegen, zonder dat de gemeenten daar kunnen op heffen, is volgens bepaalde rechtsleer moeilijk verdedigbaar. De wegenheffing wordt immers ook gerechtvaardigd door de schade die wordt veroorzaakt aan de weginfrastructuur<sup>111</sup>.

De inbreuk op de bevoegdheid van de gemeenten zou enkel strijdig zijn met het beginsel van de lokale autonomie wanneer ze kennelijk onevenredig is. Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn indien ze ertoe zou leiden dat aan de gemeenten het geheel of de essentie van hun bevoegdheden wordt onttrokken, of indien de beperking van de bevoegdheid niet zou kunnen worden verantwoord door het feit dat die beter zou worden uitgeoefend op een ander bevoegdheidsniveau.

Aldus zal een verantwoording moeten bestaan voor het gegeven dat de wegenheffing wordt ingevoerd op het Vlaamse niveau (en dit niet aan de gemeente wordt overgelaten, zoals bv. bij de LEZ het geval is), namelijk dat de door de heffing beoogde doelstellingen niet kunnen worden bereikt met een louter lokaal optreden. Al is dit bij de gebiedsdekkende wegenheffing vrij evident, aangezien net het gebiedsdekkende karakter een verantwoording voor het gewestelijk optreden vormt.

Het toelaten van opcentiemen zou bovendien een sterke differentiatie van het toepasselijke tarief naar gelang de gemeenten teweegbrengen. Er zou gestreefd moeten worden naar een zo groot mogelijke uniformiteit van het tarief van de wegenheffing.

Aldus adviseren wij, gelet op de wens om diversificatie van de heffingen optimaal te vermijden, bij decreet uit te sluiten dat de gemeenten opcentiemen kunnen heffen op de wegenheffing en uit te sluiten dat de gemeenten nog zelf een eigen heffing voor het gebruik van de gemeentelijke wegen invoeren.

Aan een dergelijk verbod zal in beginsel geen terugwerkende kracht kunnen worden verleend. Van zodra het verbod in werking treedt, zal het de gemeenten verboden zijn nog opcentiemen te heffen of een eigen heffing op de gemeentelijke wegen in te voeren. In dat geval heeft het decretaal verbod voorrang op de gemeentelijke reglementering.

Indien evenwel de invoering van de deze beperking ook nog eens samen zou lopen met het zich volledig toe-eigenen van de inkomsten door het gewest voor het gebruik van de gemeentewegen, wat we even-

---

<sup>110</sup> M. De Jonckheere, "De gewestelijke beperking van de gemeentelijke belasting- en retributiebevoegdheid" in *Jaarboek lokale en regionale belastingen 2012-2013*, Brugge, die Keure, 2012, 1-26.

<sup>111</sup> Zie in dit verband: T. De Jonckheere en M. De Jonckheere, "Van Eurovignet naar kilometerheffing in het complexe België", *Lokale en Regionale Belastingen 2016*, vol. 3/4, 18

wel niet adviseren (zie *supra*), is niet uit te sluiten dat dit als een te verre gaande beperking van de eigendomsrechten van de gemeenten en het beginsel van de lokale autonomie zou worden beschouwd.

In dat verband is ook rekening te houden met het minimaliseren van de berekeningsbasis van de opdecim van de gemeenten op de verkeersbelasting. De Vlaamse gemeenten krijgen thans via de opdecim een elfde van de verkeersbelasting doorgestort (zie artikel 2.2.4.0.5, § 2, Vlaamse Codex Fiscaliteit). De Vlaamse Belastingdienst (Vlabel) verrekeent en stort de opdecim op de verkeersbelasting door aan de gemeenten. De opdecim op de verkeersbelasting wordt onder de gemeenten verdeeld op basis van de plaats van inschrijving van de voertuigen. Door het toenemende belang van de bedrijfswagens volgt de verdeling dus niet alleen het aantal inwoners van de gemeente, maar ook de vestigingsplaats van de leasingbedrijven die de bedrijfswagens ter beschikking stellen.

Indien de verkeersbelasting wordt geminimaliseerd, zal de opbrengst van de opdecim voor de gemeenten logischerwijze ook lager zijn of zelfs helemaal verdwijnen. Dit kan de onevenredigheid van de beperking van de gemeentelijke autonomie door het uitsluiten van de lokale belasting- en retributiebevoegdheid versterken. Niet alleen verliezen de gemeenten het recht om eigen belastingen en retributies te heffen op de lokale wegen; bovendien zou de opbrengst van de gemeentelijke opdecim (waarvoor de gemeenten evenwel zelf niet heffingsbevoegd zijn) wegvallen.

Wij adviseren aldus om de gemeenten te laten delen in de opbrengst van de wegenheffing, dit zowel vanuit een beleidsmatig oogpunt als vanuit een juridisch oogpunt. Ten eerste dreigt de invoering van de wegenheffing (en het daarmee gepaard gaand minimaliseren van de berekeningsbasis van de opdecim op de verkeersbelasting) voor de gemeenten minder middelen mee te brengen. Dit dreigt hun werking negatief te beïnvloeden (tenzij uiteraard ze ook niet meer instaan voor het wegbeheer) en maakt het aannemelijker dat zij zich (eventueel in rechte) zullen verzetten tegen de wegenheffing. Ten tweede draagt een terugvloeï van het mechanisme gevoelig bij tot de evenredigheid van de beperking van de autonome, gemeentelijke heffingsbevoegdheid op de gemeentelijke wegen. Dit geldt zowel indien de wegenheffing als belasting als indien ze als retributie wordt ingevoerd.

In zoverre ervoor wordt gekozen om een financiële deelname van de gemeenten aan de wegenheffing te organiseren, zal beleidsmatig ook een keuze gemaakt moeten worden inzake volgende punten.

In de eerste plaats zal moeten worden bepaald **welk deel van de wegenheffing** wordt overgemaakt aan de gemeenten. Er zou daarbij, naar analogie met de huidige opdecim op de verkeersbelasting, kunnen worden bepaald dat één elfde van de wegenheffing zal toekomen aan het geheel van de gemeenten en vervolgens zal worden verdeeld over de gemeenten volgens een bepaalde verdeelsleutel. Het is evenwel ook denkbaar dat een ander percentage wordt genomen.

Daarnaast zal moeten worden bepaald via **welke verdeelsleutel** het aan de gemeenten gereserveerde percentage wordt opgedeeld. Vandaag geschiedt de verdeling van de opdecimen over de gemeenten volgens de plaats van inschrijving van het voertuig. Er kan worden gekozen om de opbrengsten van de wegenheffing ook volgens de plaats van inschrijving van het voertuig over de gemeenten te verdelen. Een dergelijke verdeelsleutel zou mogelijk tot kritiek kunnen leiden, in de zin dat deze verdeelsleutel niet direct is gelieerd aan het daadwerkelijk gebruik van de wegen (cfr. wegen die meer gebruikt worden, leiden niet tot een hoger aandeel in de wegenheffing). Het is daarnaast mogelijk dat voor de verdeling van de gemeentelijke terugvloeï van de wegenheffing een ander verdeelmechanisme wordt gekozen. In dat geval zullen bepaalde gemeenten die voorheen een grote opbrengst van de verkeersbelasting genoten een minder groot aandeel van de wegenheffing ontvangen (en *vice versa*). De kans is reëel dat de gemeenten die onder toepassing van de nieuwe verdeelsleutel een minder groot aandeel ontvangen zich hiertegen (en aldus tegen de wegenheffing in zijn geheel) in rechte zullen verzetten. Een potentiële, nieuwe verdeelsleutel zou daarom ook kunnen vertrekken van het respectieve aandeel van de kilometers gereden op het grondgebied van elke gemeente. Op die manier wordt meer aansluiting gezocht bij

het mechanisme van de wegenheffing. Het is hiertoe uiteraard wel noodzakelijk dat deze informatie op een laagdrempelige wijze en conform de regels inzake gegevensbescherming<sup>112</sup> kan worden verzameld.

Er zal ook moeten worden bepaald op welke wijze de respectieve aandelen van de gemeenten worden **betaald**. Het is daarbij denkbaar dat:

- De gemeenten rechtstreeks worden betaald door de entiteit die de wegenheffing int en het verschil wordt gestort aan de Vlaamse overheid, wat wellicht minder praktisch lijkt;
- De entiteit die de wegenheffing int de gehele opbrengst overmaakt aan de Vlaamse overheid en de Vlaamse overheid vervolgens de respectieve aandelen van de gemeenten betaalt.

Er rijst tevens de vraag of de Tolrichtlijn beperkingen stelt aan **het gebruik van de aan de gemeenten toegewezen opbrengsten**. De Tolrichtlijn vereist/beveelt aan dat de opbrengst van de heffing wordt bestemd voor bepaalde doeleinden (cfr. 'earmarking'). Uit een informeel verkennend overleg met de Europese Commissie is gebleken dat dit niet geldt voor de lokale wegen (zie onderdeel 3.1.1). Indien een uitdrukkelijke koppeling wordt gemaakt tussen de toebedeling van een deel van de wegenheffing aan de gemeenten en de lokale wegen (die niet onder het principe van de earmarking zouden vallen), zou kunnen worden verdedigd dat de gemeenten hun aandelen vrij kunnen besteden. In de mate dat de respectieve aandelen van de gemeenten niet rechtstreeks zijn gekoppeld aan de inkomsten uit wegen die niet onder de earmarking, lijkt een toebedeling van een gedeelte van de opbrengst aan de gemeenten enkel mogelijk indien bij decreet wordt bepaald dat de gemeenten de ter beschikking gestelde gelden ook enkel kunnen aanwenden voor de in de Tolrichtlijn voorgeschreven doelstellingen, althans voor het gedeelte van hun aandeel dat voortkomt uit de aan de earmarking onderworpen TEN-wegen.

Het zou tot slot een alternatief kunnen zijn om de gemeenten niet rechtstreeks te laten delen in de opbrengst van de wegenheffing, maar het verlies van de gemeentelijke opdecim op de verkeersbelasting te compenseren via een verhoging van de middelen die het Vlaamse niveau via bijvoorbeeld het Gemeentefonds of via specifieke fondsen uittrekt voor de algemene financiering van de gemeenten. Ook in dat geval dient echter bepaald te worden volgens welke verdeelsleutel de bijkomende middelen voor de gemeenten wordt verdeeld.

### (iii) Gebruik van bestaande gemeentelijke ANPR-camera's

De rol van bestaande ANPR-camera's in het kader van de handhaving van de wegenheffing wordt hierna (zie onderdeel 8.2) besproken.

In deze optiek valt erop te wijzen dat de ANPR-camera's op gemeentewegen veelal in eigendom toebehoren aan de lokale politiezones. Aangezien de federale overheid dienaangaande bevoegd is, is het in principe niet mogelijk voor de gewesten om bijvoorbeeld decretaal te voorzien in een juridische verplichting tot gebruik van die camera's of tot ontsluiting van de gegevens die ermee worden verzameld.

### 4.3.3 Bevoegdheid Vlaams Parlement – Vlaamse Regering

Het grondwettelijk legaliteitsbeginsel ('no taxation without representation') vertolkt het beginsel van de wettelijkheid van de belasting<sup>113</sup>. Het fiscaal legaliteitsbeginsel houdt in dat een belasting slechts door een democratisch verkozen orgaan mag worden ingevoerd en bevoegdheidsdelegatie aan de uitvoerende macht in principe uitgesloten is.<sup>114</sup> Op grond van artikel 170, §2 van de Grondwet kan geen belasting ten behoeve van het gewest worden ingevoerd dan door een decreet of een in artikel 134 bedoelde regel (cfr. ordonnantie). Artikel 172, lid 2 van de Grondwet vervolgt dat geen vrijstelling of vermindering van belasting kan worden ingevoerd dan door een wet.

<sup>112</sup> Daarbij zal in de eerste plaats relevant zijn of deze informatie wordt doorgegeven met behoud van persoonsgegevens of op geaggregeerde wijze (nl. enkel het aantal kilometers gereden op het grondgebied van de gemeenten, zonder koppeling aan een individuele gebruiker) wordt doorgegeven. Indien geaggregeerde gegevens volstaan om dit doeleinde te bereiken, hetgeen *a priori* het geval lijkt te zijn, dienen de overbodige direct identificerende gegevens (naam, nummerplaat, etc.) weggelaten te worden.

<sup>113</sup> Tiberghien, *Handboek voor Fiscaal Recht 2016/2017*, Mechelen, Kluwer, 2017, 19.

<sup>114</sup> M. De Jonckheere en N. Plets, *Handboek lokale en regionale belastingen*, die Keure, Brugge, 2006, 220. Zie ook: N. Plets, "Over de machten van de Koning inzake belastingen en het gelijkheidsbeginsel als rem op een al te voortvarende fiscale regelgever", *RW* 2000, 666-669.

In het decreet moeten bijgevolg de essentiële elementen van de belasting worden opgenomen (zijnde de grondslag, tarief en vrijstellingen en verminderingen).<sup>115</sup>

De decreetgever is evenwel niet verplicht elk aspect van een belasting of van een vrijstelling zelf te regelen. Een aan de Vlaamse Regering verleende bevoegdheid is niet strijdig met het fiscale legaliteitsbeginsel 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.<sup>116</sup>

In het kader van de wegenheffing zal het voldoen van die vereiste getoetst moeten worden in functie van de concrete uitwerking van de wegenheffing. Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan het realtime aanpassen van het tarief.

Dienaangaande kan alvast nuttig verwezen worden naar het advies nr. 57.408/3 van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 7 mei 2015 inzake de kilometerheffing<sup>117</sup>. Bij de kilometerheffing werd aanvankelijk een machtiging aan de uitvoerende macht voorzien om de wegenlijst in de bijlage aan te passen. Daardoor kon de uitvoerende macht beslissen om een bepaalde weg op te nemen of te schrappen en het wegtype bepalen. De delegatie aan de Vlaamse Regering zou meebrengen dat de uitvoerende macht kan beslissen een bepaalde weg in de tabel op te nemen/schrappen. Dit zou het al of niet verschuldigd zijn van de kilometerheffing bij het gebruik van de betrokken weg met zich meebrengen en beïnvloedt de belastingschuld van de belastingplichtigen. Op de vraag of de uitvoerende macht daarmee geen essentieel element van de belasting bepaalt, oordeelde de Raad van State afdeling wetgeving dat de delegatie strijdig is met het legaliteitsbeginsel. De bepaling van het wegtype zou een effect hebben indien per wegtype een verschillend weging coëfficiënt wordt toegekend. Volgens de Raad van State is het bij gebrek aan duidelijk en welomschreven criteria in de ontwerpen regeling om te bepalen voor welke wegen de kilometerheffing verschuldigd is, aan de decreetgever om de bijlage zo nodig zelf aan te passen. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State werden duidelijk en welomschreven criteria toegevoegd aan de ontwerpen machtigingsbepaling. Concreet kan de regering deze lijst alleen nog aanpassen in geval van naamswijziging van wegen of categorisering van het bestaande wegennet.

Op basis van het bovenstaande is het duidelijk dat een machtiging aan een andere overheid om een specifieke bevoegdheid te verlenen, duidelijk omschreven moet zijn en slechts in welbepaalde gevallen toegelaten is. Het realtime aanpassen van het tarief lijkt ons in die optiek niet onmogelijk, maar niet voor de hand liggend. In het decreet zou alsdan, om niet strijdig te zijn met het legaliteitsbeginsel, uitdrukkelijk omschreven moeten worden welk tarief in welke omstandigheid moet gelden (bv. een afwijkend tarief indien – zoals op heden bij de Liefkenshoektunnel gebeurt<sup>118</sup> – er een ongeval is gebeurd op een hoofdweg). We zijn van oordeel dat dit weliswaar niet onmogelijk is, maar wel in een complex geheel aan tariefregels zal resulteren.

Aansluitend hierbij zien we minder bezwaar in de idee van het realtime weergeven van het (totaal)tarief op de registratie-eenheid. Weliswaar zal voldoende duidelijk moeten zijn dat dit slechts een indicatieve weergave is en dat de gebruiker hieraan geen rechten kan ontlenen. Dit lijkt voorts wel enkel haalbaar indien de kans op weergave van een verkeerd tarief relatief beperkt is: indien al te vaak foutieve informatie wordt weergegeven, wordt het juridisch risico exponentieel groter.

Artikel 173 van de Grondwet bepaalt dat de gewestelijke retributies moeten worden geheven “als belasting”. Dit impliceert dat in beginsel hetzelfde grondwettelijk fiscaal legaliteitsbeginsel van toepassing is.

<sup>119</sup> De termen “behalve ... voor de gevallen uitdrukkelijk uitgezonderd door ... de regelen bedoeld in arti-

<sup>115</sup> A. Alen en B. Seutin, “De fiscale bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten”, *TBP* 1989, 272-273.

<sup>116</sup> GwH 23 februari 2017, nr. 30/2017, overw. B.11.

<sup>117</sup> N.a.v. een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013’.

<sup>118</sup> Waarbij voor de volledigheid dient opgemerkt te worden dat de tolheffing voor Liefkenshoektunnel een retributie betreft, maar dat is voor het voorbeeld verder niet relevant.

<sup>119</sup> T. De Jonckheere en M. De Jonckheere, “Van Eurovignet naar kilometerheffing in het complexe België”, *Lokale en Regionale Belastingen* 2016, vol. 3/4, 17.

kel 134" laten de decreet- of de ordonnantiegever toe om zelf uitzonderingen te voorzien op het feit dat retributies "als belastingen" moeten worden geheven.

Deze bepaling laat de decreet- of ordonnantiegever toe om zich in de regelgeving concreet te beperken tot het omschrijven van de gevallen waarin retributies kunnen worden geheven en om de rest van de regelgeving over te laten aan de uitvoerende macht. Concreet heeft dit tot gevolg dat wanneer een wegehelling als retributie wordt ingevoerd, de decreetgever de invulling van belangrijke onderdelen van de heffing, zoals bijvoorbeeld de toepasbare tarieven, kan overlaten aan de gewestregering.

#### **4.3.4 Bevoegdheid inzake gewestgrensoverschrijdende wegen (incl. Ring rond Brussel)**

##### **(i) Algemeen**

De verdeling van de bevoegdheden van de Gewesten ten aanzien van de gewestgrensoverschrijdende wegen is opgenomen in het samenwerkingsakkoord van 17 juni 1991 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreffende de gewestgrens-overschrijdende wegen.

Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen twee soorten gewestgrensoverschrijdende wegen:

- De gewestgrensoverschrijdende wegen die het territorialiteitsbeginsel volgen;
- De gewestgrensoverschrijdende wegen waarbij het beheer van bepaalde delen in afwijking van het territorialiteitsbeginsel aan een ander Gewest wordt toevertrouwd.

##### **(ii) Uitgangspunt: territorialiteitsbeginsel bevestigd voor gewestgrensoverschrijdende wegen**

Uitgangspunt is de toepassing van het territorialiteitsbeginsel voor het beheer van de gewestgrensoverschrijdende wegen (artikel 3): "De afbakening van de bevoegdheid tussen de Gewesten ten aanzien van de gewestgrensoverschrijdende wegen en van hun eventuele uitrustingen gebeurt volgens het territorialiteitsprincipe".

De gewest(grens)overschrijdende wegen worden, net als alle andere wegen, bijgevolg beheerd volgens het territorialiteitsprincipe. De beheersplicht van het Vlaamse Gewest ten aanzien van deze wegen stopt dus in beginsel aan de gewestgrens, maar tot aan de gewestgrens behouden de gewesten ook de volle bevoegdheid om de delen van gewestgrensoverschrijdende wegen die op hun grondgebied liggen te beheren.

Aldus bevestigt/bevat het samenwerkingsakkoord specifiek voor gewestgrensoverschrijdende wegen de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest om het statuut van het wegennet te regelen dat op zijn grondgebied ligt (artikel 6, § 1, X, 1° BWHI).

Belangrijk is wel te wijzen op artikel 5, eerste lid van het samenwerkingsakkoord, waarin wordt bepaald dat de betrokken gewesten overleg plegen over de gewestgrensoverschrijdende wegen met betrekking tot de voorgenomen maatregelen die een weerslag hebben op het verkeersverloop.

In een voorzichtige lezing dient de invoering van een wegehelling op de delen van gewestgrensoverschrijdende wegen die behoren tot het Vlaamse Gewest te worden gezien als een maatregel die een weerslag heeft op het verkeersverloop. Aldus dient hierover overleg gepleegd te worden. Het samenwerkingsakkoord gaat wel niet zo ver dat het een verplichting zou opleggen om hierover een formeel samenwerkingsakkoord af te sluiten.

Aldus bevat het samenwerkingsakkoord geen (bijkomende) beperkingen, behalve de verplichting tot overleg in artikel 5 van het samenwerkingsakkoord, op de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest om op de Vlaamse delen van gewestgrensoverschrijdende wegen een wegensheffing in te voeren.

### (iii) Overgedragen wegen

#### (A) De wegensheffing onder de vorm van een belasting

In het samenwerkingsakkoord worden vervolgens de wegen weergegeven die afwijken van voormeld territorialiteitsprincipe en die worden beheerd door een gewest waartoe zij niet behoren. In artikel 6 van het samenwerkingsakkoord worden alle betrokken wegvakken nauwkeurig opgesomd.

Aldus zijn er:

- Wegen die wel in het Vlaamse Gewest liggen, maar waarvan het beheer is toevertrouwd aan een ander Gewest ;
- Wegen die niet in het Vlaamse Gewest liggen, maar waarvan het beheer wel is toevertrouwd aan het Vlaamse Gewest.

Daarbij rijst de vraag of de bevoegdheid tot het invoeren van een wegensheffing ook krachtens het samenwerkingsakkoord voor die specifieke delen wordt overgedragen.

Zelfs los van de vraag of het überhaupt mogelijk is dat een Gewest in een samenwerkingsakkoord afstand zou kunnen doen van haar eigen belastingbevoegdheid, is het o.i. niet evident dat het samenwerkingsakkoord de bevoegdheid tot het invoeren van een wegensheffing als belasting koppelt aan het beheer van de (overgedragen) weg.

Zo is het samenwerkingsakkoord strikt genomen enkel van toepassing voor *het beheer* van deze wegen. Onder beheer wordt binnen het raam van dit samenwerkingsakkoord verstaan:

1° Het onderhoud: dit omvat alle leveringen en werken die nodig zijn om de gewestgrensoverschrijdende wegen in perfecte staat te houden.

2° De exploitatie: dit omvat alle leveringen en werken die de wegbeheerder moet vervullen om in alle omstandigheden de veiligheid te verzekeren zoals de winterdienst, het vaststellen en herstellen van de schade, het toezicht, de controle van de goede staat, de levering van de elektriciteit en alle andere stoffen, de bediening van de uitrustingen en het uitvoeren van alle administratieve taken.

3° De investering: dit omvat het uitvoeren van alle vernieuwings- en aanpassingswerken, die buiten het onderhoud vallen, voor zover ze echter geen betrekking hebben op een aanpassing of wijziging van de continuïteit van de wet of het traject van de gewestgrensoverschrijdende wegen.

Het lijkt ons niet vanzelfsprekend om in deze opsomming van overgedragen taken de bevoegdheid tot het invoeren van een wegensheffing te lezen. Aldus dient o.i. ervan te worden uitgegaan dat de belastingbevoegdheid voor deze wegen niet is overgedragen d.m.v. het samenwerkingsakkoord.

Het is in dat verband indicatief dat in artikel 3 van het samenwerkingsakkoord wordt gesproken van "de bevoegdheid ten aanzien van de gewestgrensoverschrijdende wegen" en in artikel 6 enkel een regeling wordt getroffen over "het beheer van delen van gewestgrensoverschrijdende wegen die niet behoren tot [het eigen territorium van de gewesten]". Aldus wordt de indruk gecreëerd dat het beheer van het wegennet slechts een welbepaald onderdeel is van het geheel van bevoegdheden ten aanzien van dat wegennet.

Er dient daarbij in herinnering te worden gebracht dat de overdracht van het beheer voor de in het samenwerkingsakkoord vermelde delen van de gewestgrensoverschrijdende wegen de uitzondering op het territorialiteitsbeginsel is. Artikel 6, § 1 van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat: "In afwijking van het territorialiteitsprincipe van artikel 3, worden in de hiernavermelde gevallen de Gewesten belast



*met het beheer van delen van gewestgrens-overschrijdende wegen die niet behoren tot hun eigen territorium*". Een dergelijke uitzondering dient restrictief te worden geïnterpreteerd.

Aldus blijft voor het invoeren van een wegenheffing o.i. in beginsel nog steeds het territorialiteitsbeginsel van artikel 3 van het samenwerkingsakkoord gelden, ook voor de delen van de gewestgrensoverschrijdende wegen waarvan (enkel) het beheer zou zijn overgedragen naar de andere Gewesten.

Bijgevolg lijkt de overdracht van de beheersbevoegdheid aan andere Gewesten *ipso facto* geen argument om ten aanzien van de aan de overige Gewesten overgedragen delen geen heffing in te voeren.

Er moet te dezen over worden gewaakt dat de houding ten aanzien van deze gewestgrensoverschrijdende wegen consistent is met de argumentatie die wordt gebruikt om ook ten aanzien van de lokale wegen een wegenheffing in te voeren (zie onderdeel 5.3.2). Daaruit blijkt immers dat de loutere omstandigheid dat het Vlaamse Gewest niet de wegbeheerder is, niet betekent dat het niet bevoegd is om een wegenheffing op te leggen.

Omgekeerd is het hebben van de beheersbevoegdheid onvoldoende om een belasting in te voeren voor de wegen op het grondgebied van de andere gewesten.

In dat verband rijst de vraag of het Vlaamse Gewest verplicht zou zijn om de overige gewesten, net zoals wij adviseren ten aanzien van de gemeenten (zie onderdeel 4.3.2), mee te laten delen in een (weliswaar beperkt) deel van de opbrengst van de wegenheffing.

Er bestaat o.i. geen algemene rechtsregel die ertoe verplicht de wegbeheerder te vergoeden met een deel van de belasting die op de wegen onder hun beheer wordt geheven.

Bovendien noopt het gelijkheidsbeginsel er o.i. niet toe om de overige gewesten op gelijke wijze als de gemeenten mee te laten delen in de opbrengst van de wegenheffing. De verhouding van het Vlaamse Gewest ten aanzien van de overige gewesten wijkt immers af van de verhouding ten aanzien van de gemeenten.

Eenzijds is de overdracht van het beheer van de betrokken wegen ingebed in een *quid pro quo*-regeling, waarbij ook het Vlaamse Gewest zich ertoe heeft verbonden het beheer van Waalse en Brusselse wegen op zich te nemen (zonder daarvoor middelen te ontvangen van de overige gewesten). Concreet zal het Vlaams Gewest evenmin gerechtigd zijn op een aandeel van de opbrengst van een Waalse of een Brusselse heffing, ook al doet het Vlaams Gewest het beheer op een deel van het Waals en Brussels wegenet. Een dergelijke reciprociteit geldt niet ten aanzien van de Vlaamse gemeenten.

Anderzijds wordt ten aanzien van de gemeenten een veel breder deel van het wegennet geïmplementeerd, waardoor het niet-toebedelen van een deel van de opbrengst aan de gemeenten als meer onevenredig overkomt.

Aldus lijkt het ons de meest voor de hand liggende lezing dat voor de:

- Wegen die wel op het grondgebied van het Vlaamse Gewest liggen, maar waarvan het beheer is toevertrouwd aan een ander Gewest het Vlaamse Gewest bevoegd blijft om een wegenheffing in de vorm van een belasting in te voeren. Indien de wegenheffing wordt ingevoerd onder de vorm van een belasting, lijkt het gelijkheidsbeginsel ertoe te verplichten ook voor deze delen een heffing in te voeren, behoudens indien er toch een objectieve verantwoording zou zijn om zulks voor deze delen niet te doen.
- Wegen die niet in het Vlaamse Gewest liggen, maar waarvan het beheer wel is toevertrouwd aan het Vlaamse Gewest het Vlaamse Gewest niet bevoegd is om een wegenheffing in de vorm van een belasting in te voeren.

## (B) De wegehheffing onder de vorm van een retributie

Voor het opleggen van een wegehheffing onder de vorm van een retributie is het antwoord iets genuanceerder.

Hoewel zulks niet evident is, kan niet worden uitgesloten dat het Vlaamse Gewest bevoegd zou zijn een retributie in te voeren als tegemoetkoming voor het gebruik van die delen van de grensoverschrijdende wegen waarvan zij niet de wegbeheerder is, maar die wel in het Vlaams Gewest liggen. Ze zou per hypothese nog wel steeds materieel bevoegd zijn om het statuut van de overgedragen wegen – die deel uitmaken van het Vlaamse Gewest – te regelen.

Omgekeerd zouden de andere Gewesten materieel bevoegd blijven om het statuut van hun wegennet te regelen, waardoor zij eventueel ook retributies zouden kunnen heffen op de wegen die door het Vlaamse Gewest worden beheerd.

Anderzijds rijst de vraag of de overdracht van het beheer van de weg relevant is voor de heffingsbevoegdheid. Dit zou dan kunnen betekenen dat het gewest dat het beheer van de overgedragen delen van het wegennet van de overige gewesten uitvoert een retributie zou kunnen heffen. Zo bepaalt artikel 7, § 2 van het samenwerkingsakkoord uitdrukkelijk: *“de kosten, verbonden aan het beheer zoals bepaald in artikel 2, van de in artikel 6 vermelde delen van de gewestgrens-overschrijdende wegen worden gedragen door het Gewest dat volgens artikel 6 belast is met het beheer”*.

Daar het Vlaamse Gewest op de delen van de grensoverschrijdende wegen die onder haar wegbeheer vallen de kosten zou maken voor het beheer van de weg, zou zij kunnen argumenteren dat zij de entiteit is die de wegen *“ter beschikking stelt van de gebruiker”*, waarvoor per hypothese een heffing kan worden gevraagd onder de vorm van een retributie. In dat geval is wel specifiek vereist dat de hoogte en het berekeningsmechanisme van de heffing in verhouding staat tot de door het Vlaamse Gewest gemaakte kosten.

Omgekeerd zou het wegbeheer van de Vlaamse wegen die door de overige Gewesten worden beheerd, een aanknopingspunt voor de overige Gewesten kunnen zijn om op deze overgedragen delen zelf een retributie te heffen.

Het is voor deze aan de overige gewesten overgedragen wegen niet zo duidelijk of het Vlaamse Gewest (1) materieel bevoegd is om het statuut van de betrokken overgedragen wegen te regelen en derwijze ook een retributie op te leggen en (2) bij decreet de retributiebevoegdheid van de andere Gewesten kan uitsluiten.

Ten aanzien van de retributies voor de lokale wegen op het Vlaams grondgebied put de decreetgever dat recht uit artikel 6, § 1, X, 2bis° BWHI, dat de bevoegdheden van de Gewesten bevat voor: *“het juridisch stelsel van de land- en waterwegenis, **welke ook de beheerder ervan zij**, met uitzondering van de spoorwegen beheerd door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen”*.

In de memorie van toelichting bij de wijziging van bijzondere wet wordt enkel expliciet gewezen op de lokale wegen en niet op de wegen die worden beheerd door een ander gewest: *“Het 2°bis, zoals ingevoegd bij artikel 2 van de bijzondere wet van 16 juli 1993, houdt slechts een nieuwe uitdrukkelijke bevoegdheidstoewijzing aan de gewesten in voor zover zij betrekking heeft op de regeling van het juridisch statuut van de **wegenis die ressorteert onder de gemeenten, provincies en agglomeraties** (GwH 22 november 2006, nr. 172/2006)”*.

Artikel 6, § 1, X, 2bis° BWHI lijkt bijgevolg in eerste instantie niet bedoeld geweest te zijn voor de delen van de wegen die onder het beheer van de overige Gewesten vallen krachtens een samenwerkingsakkoord (dat was alvast niet expliciet beoogd), maar de tekst zelf van artikel 6, § 1, X, 2bis° BWHI is wel ruim geformuleerd (“ongeacht de beheerder ervan”).

Het is dus niet zeker of het Vlaamse Gewest materieel bevoegd is om de retributies te regelen voor de wegen die zijn gelegen in het Vlaamse Gewest maar die onder het beheer van de overige Gewesten vallen.

Aldus lijkt het o.i. niet uitgesloten, maar is het erg onzeker, dat voor de:

- Wegen die niet in het Vlaamse Gewest liggen, maar waarvan het beheer wel is toevertrouwd aan het Vlaamse Gewest het Vlaamse Gewest bevoegd is om een wegensheffing in de vorm van een retributie in te voeren.
- Wegen die wel in het Vlaamse Gewest liggen, maar waarvan het beheer is toevertrouwd aan een ander Gewest de overige Gewesten bevoegd zijn om een wegensheffing in de vorm van een retributie in te voeren.

Om die reden is het beter om een belasting te heffen op de delen van het Vlaamse wegennet waarvan het beheer aan het Brusselse of Waalse Gewest is overgedragen.

#### **(iv) Ring rond Brussel**

Overeenkomstig het samenwerkingsakkoord, wordt het Vlaamse Gewest belast met het beheer van de volgende delen van de Ring rond Brussel die op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest liggen:

- R0 te Watermaal-Bosvoorde en Oudergem: vak van 2.091meter (Leonardtunnel) (km 19.971 – 22.062).
- R0 te Brussel (Nederoverheembeek): vak van 880 meter (km 37.240 – 38.120).
- R0 te Jette: vak van ca. 50 meter (km 46.705 – 46.755).
- R0 te Anderlecht: de bevoegdheidsafbakening tussen beide gewesten is bepaald door km 52.900.

Overeenkomstig het samenwerkingsakkoord, wordt het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest belast met het beheer van de volgende delen van de Ring om Brussel die op het grondgebied van het Vlaamse Gewest liggen:

- R0 te Sint-Pieters-Leeuw en Drogenbos: vak van 664 meter (km. 56.717 – 57.381).
- R0 te Dilbeek: de bevoegdheidsafbakening tussen beide gewesten is bepaald door km 52.900.

Er is evenwel geen reden om aan te nemen dat de voorgaande analyse anders zou zijn voor deze gewestgrensoverschrijdende wegen dan voor de andere gewestgrensoverschrijdende wegen.

Inzonderheid is nog te wijzen op het feit dat de mogelijkheid om een hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel in te richten, zoals bepaald in artikel 92bis, §7 BWHI, in de huidige stand van het recht onze analyse niet verandert.

Artikel 92bis, § 7, BWHI bepaalt het volgende:

*“Er wordt een hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel opgericht met het oog op overleg over de aangelegenheden bedoeld in artikel 6, § 1, die meerdere gewesten aanbelangen, in het bijzonder mobiliteit, verkeersveiligheid en de wegenwerken vanuit, naar en rond Brussel. De gewesten zijn lid van de hoofdstedelijke gemeenschap en de vertegenwoordigers van hun regeringen hebben er zitting in. Alle gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en van de provincies Vlaams-Brabant en Waals-Brabant, evenals de federale overheid zijn van rechtswege lid van de hoofdstedelijke gemeenschap. De provincies Vlaams-Brabant en Waals-Brabant kunnen vrij toetreden.*

*De gewesten sluiten een samenwerkingsakkoord om de nadere regels en het voorwerp van dit overleg vast te leggen.*

*De op- en afritten van de autosnelwegring om Brussel (R0) mogen enkel worden gesloten of onbruikbaar worden gemaakt nadat daarover overleg is gepleegd tussen de gewesten in de hoofdstedelijke gemeenschap bedoeld in het eerste lid.*

*Bij wijze van overgangsmaatregel heeft het in het derde lid bedoelde overleg plaats buiten de hoofdstedelijke gemeenschap in afwachting van het sluiten van het in het tweede lid bedoelde samenwerkingsakkoord”.*

Van deze mogelijkheid is thans nog geen gebruik gemaakt, bij gebreke van de aanneming van een samenwerkingsakkoord.

Er wordt in de rechtsleer vanuit gegaan dat het ontbreken van een samenwerkingsakkoord over de invoering van een hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel niet belet dat de Gewesten hun bevoegdheden zelfstandig blijven uitoefenen.

Er is bij de Kamer zelfs een wetsvoorstel aanhangig waarin de afschaffing van de betrokken paragraaf 7 van artikel 92bis BWHI wordt bepleit<sup>120</sup>.

## **(v) Conclusie**

Het samenwerkingsakkoord belet niet dat het Vlaamse Gewest een wegehelling in de vorm van een belasting invoert op de delen van gewestgrensoverschrijdende wegen die liggen in het Vlaamse Gewest (en waarvan het beheer aan de andere gewesten is toegewezen).

Wel verplicht het samenwerkingsakkoord o.i. dat wordt overlegd over de invoering van de wegehelling met de overige Gewesten, zonder dat dit gelijkstaat aan de verplichting om een samenwerkingsakkoord te sluiten.

Het lijkt ons het meest aannemelijk dat het Vlaamse Gewest bevoegd is om een heffing als belasting in te voeren voor de delen van de grensoverschrijdende wegen die wel in het Vlaamse Gewest liggen, maar waarvan het beheer is toevertrouwd aan een ander Gewest. Het is niet uitgesloten dat de overige Gewesten bevoegd zijn om op deze delen een retributie in te voeren. Aldus is het niet ondenkbaar dat deze wegen zowel onder de Vlaamse wegehelling als het Waalse wegenvignet<sup>121</sup> zouden vallen, als deze laatste zou worden ingevoerd als een retributie. In het licht van de Tolrichtlijn is het evenwel in principe niet toegestaan dat eenzelfde voertuig voor het gebruik van dezelfde weg aan zowel een tolheffing (cfr. de wegehelling) als een gebruiksrecht (cfr. het vignet) onderworpen wordt. Dit veronderstelt dus idealiter een afstemming tussen de Gewesten.

Tevens lijkt het ons het meest aannemelijk dat het Vlaamse Gewest niet bevoegd is om een heffing als belasting in te voeren voor de delen van de grensoverschrijdende wegen die niet in het Vlaamse Gewest liggen, maar waarvan het beheer is toevertrouwd aan het Vlaams Gewest, behoudens (eventueel) in de vorm van een retributie.

Schematisch komt de Vlaamse heffingsbevoegdheid ten aanzien van deze wegen op het volgende neer:

	Vlaamse wegen onder beheer overige gewesten	Wegen overige Gewesten onder beheer Vlaams Gewest
Belasting Vl. Gew	Bevoegd	Niet bevoegd
Retributie Vl. Gew.	Bevoegd op grond van materiële bevoegdheid gewest- en lokale wegen?	Bevoegd als wegbeheerder?
Belasting overige gewesten	Niet bevoegd	Bevoegd

<sup>120</sup> Voorstel van bijzondere wet tot afschaffing van de hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel ingesteld door artikel 92bis, § 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen: Parl. St. Kamer, 2017-2018, 2744/001.

<sup>121</sup> Voor zover wij begrijpen heeft het Waalse Gewest nog geen standpunt ingenomen over de vraag of het voorgenomen vignet als een belasting of als een retributie zal worden ingevoerd.

Retributie overige gewesten	Bevoegd als wegbeheerder?	Bevoegd op grond van materiële bevoegdheid gewest- en lokale wegen?
-----------------------------	---------------------------	---------------------------------------------------------------------

Het kan een mogelijkheid zijn en wij adviseren zelfs om bij samenwerkingsakkoord uitdrukkelijk de verdeling van de heffingsbevoegdheid ten aanzien van deze gewestgrensoverschrijdende wegen te regelen. Dit lijkt ons de enige manier om gehele zekerheid te hebben over de verdeling van de heffingsbevoegdheid ten aanzien van de gewestgrensoverschrijdende wegen (en i.h.b. de delen waarvan het wegbeheer naar een ander gewest overgedragen is). Daarbij zal er dan over moeten worden gewaakt dat deze regeling niet neerkomt op een afstand, uitwisseling of overdracht van bevoegdheden, maar enkel uitmondt in een gemeenschappelijke uitoefening van de heffingsbevoegdheid. Omwille van de verschillende ideeën over het type wegenheffing in het Vlaamse en het Waalse Gewest, lijkt dit niet evident.

#### 4.4 Besluit analyse Belgische (Grond)wettelijke omgeving

De analyse van de wegenheffing op vlak van het gelijkheidsbeginsel toont aan dat één en ander sterk afhankelijk zal zijn van met name de tariefdiversificatie. Een verschil in de tarieven die gelden voor verschillende wegen, voertuigen, e.d. zal verantwoord moeten worden in het licht van de doelstellingen van de wegenheffing en de diversificatie. Daarbij is vooral het gegeven van één grote aaneengesloten congestiezone een aandachtspunt, dat desgevallend goed verantwoord zal moeten worden.

Wat betreft de bevoegdheidsrechtelijke aspecten vloeit uit de bevoegdheidsverdeling t.a.v. de federale overheid niet meteen een relevant aandachtspunt voort. Al blijft een afstemming met de federale overheid aangewezen (zie onderdeel 4.3.1).

Wat betreft de bevoegdheidsverdeling t.a.v. de andere gewesten, is het Vlaamse Gewest in wezen bevoegd om zelf tot de invoering van een wegenheffing te besluiten. Desalniettemin achten we het veiligheidshalve aangewezen (mede in het licht van de fiscaalrechtelijke analyse) om hierover in overleg te treden met de andere gewesten, gelet op de (grote) impact die de Vlaamse wegenheffing ook op hun (wegen) zal hebben. Indien dit niet gebeurt, riskeert de Vlaamse wegenheffing juridisch bestreden te worden als schending van de algemene bevoegdheidsverdelende regels dan wel specifieke regels zoals de Bijzondere Financieringswet.

Indien wordt overwogen parallel aanpassingen te doen aan de jaarlijkse verkeersbelasting, dient opgemerkt dat de gewesten niet in de mogelijkheid zijn om de bij bijzondere wet belastbaar gestelde materie te wijzigen of de belasting geheel af te schaffen. Die bevoegdheid blijft immers bij de federale overheid en er is nood aan een met een bijzondere meerderheid aangenomen wet. Zodoende zou bij decreet hoogstens het minimaliseren (en eventueel op nul plaatsen) van de belasting mogelijk zijn.

Er volgt uit artikel 4, § 3 van de Bijzondere Financieringswet dat *“een voorafgaandelijk tussen de drie gewesten te sluiten samenwerkingsakkoord”* nodig is, voor zover de belastingplichtige (van de verkeersbelasting) een vennootschap, een autonoom overheidsbedrijf of een vereniging zonder winstgevend doel met leasingactiviteiten is. Bij gebreke aan een samenwerkingsakkoord kan geen aanpassing aan de jaarlijkse verkeersbelasting worden doorgevoerd voor de leasingvoertuigen, terwijl andere voertuigen daar dan wel van zouden kunnen genieten, wat op gespannen voet staat met het gelijkheidsbeginsel. Om die reden adviseren wij een samenwerkingsakkoord, minstens voor deze kwestie, op te stellen.

Wat betreft de bevoegdheidsverdeling t.a.v. de lokale besturen zijn, staat het buiten kijf dat de gewesten een belasting kunnen invoeren voor het gebruik van de lokale wegen. De belastingbevoegdheid van het Vlaamse Gewest is immers niet beperkt tot de wegen die het Vlaamse Gewest in eigendom of in beheer heeft. Ook zouden de gewesten bevoegd zijn om een retributie in te voeren op de lokale wegen, daar zij materieel bevoegd zijn om het statuut van de lokale wegen te regelen. De gewesten zijn op

grond van artikel 6, § 1, X, eerste lid, 2°bis BWHI immers bevoegd voor *“het juridisch stelsel van de land- en waterwegen, welke ook de beheerder ervan zij, met uitzondering van de spoorwegen beheerd door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen”* (eigen onderlijning).

Er dient over gewaakt te worden dat geen afbreuk wordt gedaan aan de lokale autonomie indien het Vlaamse Gewest de zelfstandige heffingsbevoegdheid van de gemeenten op de lokale wegen en het heffen van opcentiemen op de Vlaamse wegenheffing wil uitsluiten. In dat verband is ook rekening te houden met het minimaliseren van de berekeningsbasis van de opdecim van de gemeenten op de verkeersbelasting. Indien de verkeersbelasting wordt geminimaliseerd, zal de opbrengst van de opdecim voor de gemeenten logischerwijze ook lager zijn of zelfs helemaal verdwijnen. Dit kan de onevenredigheid van de beperking van de gemeentelijke autonomie versterken.

Wij adviseren aldus om de gemeenten te laten delen in de opbrengst van de wegenheffing, dit zowel vanuit een beleidsmatig oogpunt als vanuit een juridisch oogpunt.

Wat betreft de bevoegdheid inzake gewestgrensoverschrijdende wegen is er geen beletsel dat het Vlaamse Gewest een wegenheffing (als belasting) invoert op de delen van gewestgrensoverschrijdende wegen die liggen in het Vlaamse Gewest (en waarvan het beheer aan de andere gewesten is toegewezen). Wel is overleg tussen de gewesten o.i. verplicht. Het invoeren van zulke wegenheffing als retributie op de gewestwegen gelegen in het Vlaamse Gewest maar beheerd door een ander gewest, is juridisch minder zeker en wordt best via een (wijziging van het) samenwerkingsakkoord verduidelijkt.

## 5 Fiscale omgeving

### 5.1 Algemeen

In dit onderdeel worden de fiscaal-juridische aandachtspunten behandeld die voor de concrete uitwerking van een wegenheffing voor het Vlaamse Gewest in overweging genomen moeten worden.

Concreet wordt ingegaan op de volgende fiscaal-juridische mogelijkheden/obstakels:

- De invoering van een wegenheffing als een bijkomende belasting boven de bestaande autofiscaliteit (een toetsing aan de notie ‘dubbele belasting’) (onderdeel 5.2.);<sup>122</sup>
- De kwalificatie van de wegenheffing als een ‘retributie’ of als een ‘belasting’ (onderdeel 5.3.);
- De btw-belastbaarheid van de wegenheffing (onderdeel 5.4.);
- De aftrekbaarheid van de wegenheffing als beroepskost in de inkomstenbelastingen (onderdeel 5.5.);
- Een toetsing aan het fiscaal gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel (onderdeel 5.6.).
- Een analyse van het privégebruik van bedrijfswagens in de inkomstenbelastingen (onderdeel 5.7.).
- Een analyse van de vrijstellingen in internationale context (onderdeel 5.8.).

Elk fiscaal-juridisch aandachtspunt wordt geëvalueerd voor een gebiedsdekkende wegenheffing. In onderdeel 5.9 worden de conclusies samengevat die getrokken kunnen worden uit de verschillende fiscaal-juridische aandachtspunten.

### 5.2 Wegenheffing: bijkomende belasting boven bestaande autofiscaliteit in het licht van het *non bis in idem*-beginsel

De eerste belangrijke vraag vanuit fiscaal oogpunt is of de wegenheffing een bijkomende heffing zou zijn op de bestaande autofiscaliteit dan wel een taxatie met compensatie.<sup>123</sup> Uitgangspunt van het Vlaamse Gewest is daarbij dat een maximaal draagvlak voor de heffing moet worden nagestreefd.<sup>124</sup> Zulks kan worden bemoedigd indien de invoering van een wegenheffing zou worden aangevoeld als een zuivere verhoging van de globale fiscale druk inzake de mobiliteitsfiscaliteit. Een dergelijke (bijkomende) wegenheffing zou door de weggebruiker met name als een dubbele belasting ervaren kunnen worden (eenmaal via de bestaande belastingen op de autovoertuigen en nogmaals via de wegenheffing). De vraag die hier evenwel moet worden onderzocht is of er ook wel degelijk een juridisch bezwaar is tegen zulke ‘dubbele’ belasting.

<sup>122</sup> Bij overlap van de wegenheffing voor wat betreft de belastbare materie, stelt het probleem vanuit het *non bis in idem*-beginsel zich alleen als er zich geen probleem stelt vanuit de bevoegdheidsverdelende regels (zie hierover analyse in 3.3.1.).

Aangezien een wegenheffing in wezen minstens *de facto* een overlap vertoont met de bestaande belastingen op de autovoertuigen, moet onderzocht worden of de wegenheffing dezelfde ‘materie’ treft als deze belastingen. Het is deze vraag die in onderdeel 5.2. centraal staat.

<sup>123</sup> De introductie van een wegenheffing wordt in het Vlaamse Regeerakkoord 2014-2019 gekoppeld aan budgetneutraliteit (“op budgetneutrale wijze een kilometerheffing kan worden ingevoerd of een wegeenvignet”). Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019, 16. De term “budgetneutraliteit” werd in het Vlaamse regeerakkoord niet duidelijk gedefinieerd. Zie ook Beleidsnota Financiën en Begroting 2014-2019: “Deze hervorming [van de verkeersbelasting] zal budgetneutraal worden geïmplementeerd: de globale fiscale druk voor de weggebruikers zal niet verhogen”. De Vlaamse Regering gaf met haar beslissing van 14 juli 2017 een duidelijke definitie van de notie “budgetneutraliteit”. De Vlaamse Regering verstaat onder budgetneutraliteit dat het geheel van inkomsten van de wegenheffing, de derving van inkomsten uit de afschaffing verkeersbelasting en de belasting op inverkeerstelling en de systeemkosten dekt. Zie: Conceptnota aan de Vlaamse regering inzake stand van zaken onderzoek naar een mogelijke introductie van een wegenheffing voor lichte voertuigen in Vlaanderen en uitgangsprincipes voor het vervolgtraject, 12. Te raadplegen op: <https://www.vlaanderen.be/nl/nbwa-news-message-document/document/09013557801e9d9b>.

Zie ook: Nota van de Vlaamse Regering, stand van zaken onderzoek naar een mogelijke introductie van een wegenheffing voor lichte voertuigen in Vlaanderen, nr. 1279, 2017-2018 – nr. 1, 13 (te raadplegen op: <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1326782>).

<sup>124</sup> Conceptnota aan de Vlaamse regering inzake stand van zaken onderzoek naar een mogelijke introductie van een wegenheffing voor lichte voertuigen in Vlaanderen en uitgangsprincipes voor het vervolgtraject, 8. Te raadplegen op: <https://www.vlaanderen.be/nl/nbwa-news-message-document/document/09013557801e9d9b>.

Onderzocht moet daarvoor worden in welke mate de wegehffing kan ingevoerd worden in combinatie met het huidige systeem van:

- i) de bestaande belastingen op de autovoertuigen, namelijk de eenmalige belasting op de in-  
verkeerstelling (BIV), jaarlijkse verkeersbelasting voor het gebruik van de openbare weg  
(jaarlijkse verkeersbelasting) en de aanvullende verkeersbelasting,
- ii) de eventuele tolregeling (op heden enkel de Liefkenshoektunnel), en
- iii) de lage emissiezone.

Vooreerst wordt een korte duiding gegeven van het *non bis in idem*-beginsel volgens hetwelk dubbele belasting dient te worden vermeden.

### 5.2.1 Non bis in idem-beginsel

#### (i) Algemene omschrijving

Vooraf is te benadrukken dat een unieke definitie van het begrip dubbele belasting niet mogelijk is, omwille van de complexiteit van het begrip.<sup>125</sup> Het uitgangspunt van het *non bis in idem*-beginsel is dat “*dezelfde belastbare grondslag in hoofde van dezelfde persoon voor éénzelfde jaar door dezelfde overheid*” niet tweemaal mag worden belast uit hoofde van “*een zelfde belasting of belastingen met hetzelfde doel*”.<sup>126</sup> Dit beginsel belet dat 1) eenzelfde belastingplichtige ertoe verplicht zou worden voor 2) eenzelfde periode tweemaal 3) dezelfde belasting of een belasting met hetzelfde doel/aard, en dus gelijkwaardig, 4) op dezelfde belastbare materie/grondslag aan 5) dezelfde overheid te betalen.<sup>127</sup>

Het element dat de belasting geheven moet worden in hoofde van dezelfde belastingplichtige heeft tot gevolg dat een persoon geen tweemaal kan worden getroffen door dezelfde belastingen op grond van hetzelfde belastbaar feit.<sup>128</sup> Nochtans impliceert dit element niet dat wanneer twee verschillende personen door eenzelfde belasting worden getroffen, er geen sprake kan zijn van een verboden dubbele belasting. Wanneer de belastingen gevestigd in hoofde van verschillende personen hetzelfde doel hebben, is een dubbele heffing onbillijk.<sup>129</sup>

Het element “eenzelfde periode” wordt traditioneel gezien als een additioneel bestanddeel van het *non bis in idem*-beginsel.<sup>130</sup> Van dit element kan worden afgeweken.<sup>131</sup> Net als bij de kilometerheffing<sup>132</sup> zou het aanslagjaar van de wegehffing het kalenderjaar kunnen zijn waarin de belasting verschuldigd is, dat begint op de kalenderdag waarop de kilometers worden afgelegd op de niet-geconcedeerde<sup>133</sup> weg.

Een belangrijk aspect van het constitutief element van “dezelfde of gelijkaardige belasting” bij toepassing van het *non bis in idem*-beginsel is de vraag of de tweede belasting die op hetzelfde voorwerp gevestigd wordt, identiek of gelijkaardig<sup>134</sup> is aan de eerste, dan wel of deze een andere heffing uitmaakt. Het louter bestaan van vergelijkbare belastingen volstaat evenwel niet om van een schending van het *non bis in idem*-beginsel te spreken.<sup>135</sup> Voor een antwoord op de vraag of er sprake is van een identieke

<sup>125</sup> M. Pires, *International juridical double taxation of income*, Deventer, Kluwer Law International, 1989, 11. Voor uiteenlopende definities van het begrip: Cass. 23 januari 2004, *Arr.Cass.* 2004, nr. 41; Cass. 24 mei 2012, F.11.0052.N/1.

<sup>126</sup> Zie Cass. 30 november 1950, *Pas.* 1951, I, 191; Cass. 16 oktober 1997, *Pas.* 1997, I, 1041. Zie ook: M. De Jonckheere (ed.), *Handboek lokale en regionale belastingen*, Brugge, die Keure, 2015, 129, met verwijzing in voetnoot 599 naar C. Ketelaer, “Gemeentebelastingen”, *Gem. en Prov.* 1955, 376.

<sup>127</sup> Antwerpen 21 februari 2017, nr. 2015/AR/2231, *LRB* 2017, afl. 2, 49.

<sup>128</sup> L. De Meyere en C. Van Houtte, “Het ‘non bis in idem’-beginsel: nee, geen twee keer” in M. De Jonckheere (ed.), *Jaarboek lokale en regionale belastingen 2006-2007*, Brugge, die Keure, 2007, 85.

<sup>129</sup> L. De Meyere en C. Van Houtte, “Het ‘non bis in idem’-beginsel: nee, geen twee keer” in M. De Jonckheere (ed.), *Jaarboek lokale en regionale belastingen 2006-2007*, Brugge, die Keure, 2007, 85.

<sup>130</sup> L. De Meyere en C. Van Houtte, “Het ‘non bis in idem’-beginsel: nee, geen twee keer” in M. De Jonckheere (ed.), *Jaarboek lokale en regionale belastingen 2006-2007*, Brugge, die Keure, 2007, 87; E. Van Doornen, “De regel ‘non bis in idem’ als algemeen rechtsbeginsel inzake lokale fiscaliteit”, noot onder Cass. 16 oktober 1997, *RW* 1998-1999, 466.

<sup>131</sup> M. De Jonckheere, *De gemeentelijke belastingbevoegdheid: Fiscaal-juridische aspecten*, Brugge, die Keure, 1996, 266.

<sup>132</sup> Art. 3.3.2.0.1., 10° VCF.

<sup>133</sup> Het uitgangspunt is dat de wegehffing zal gelden als belasting op het gebruik dat een voertuig maakt van een niet-geconcedeerde weg, zie onderdeel 5.2.3.

<sup>134</sup> Antwerpen 16 oktober 2016, nr. 2015/AR/2263.

Bepaalde rechtsleer stelt dat het *non bis in idem*-beginsel zich niet zou verzetten tegen het samen bestaan van twee vergelijkbare belastingen. Zie: P. Gabriël, *Een reis doorheen de fiscale basisbeginselen*, Brugge, die Keure, 2011, 126.

<sup>135</sup> L. De Meyere en C. Van Houtte, “Het ‘non bis in idem’-beginsel: nee, geen twee keer” in M. De Jonckheere (ed.), *Jaarboek lokale en regionale belastingen 2006-2007*, Brugge, die Keure, 2007, 79.



of gelijkaardige belasting moet als doorslaggevend element het doel van de belasting worden onderzocht. Aldus moet worden onderzocht of het om eenzelfde of gelijkaardige belasting gaat, maar ook of de tweede belasting al dan niet hetzelfde doel heeft als de eerste belasting.<sup>136</sup> In de rechtspraak werd meermaals vastgesteld dat wanneer belastingen een verschillend doel nastreven, het *non bis in idem*-beginsel niet wordt geschonden, zelfs indien deze belastingen hetzelfde feit betreffen.<sup>137</sup> Omgekeerd, wanneer belastingen hetzelfde doel nastreven, doch gevestigd worden op niet identieke feiten, kan er toch sprake zijn van een dubbele belasting (voor zover er dan sprake is van eenzelfde belastbare materie en men de rechtsleer volgt die verdedigt dat deze identiteit volstaat, zie hierna).<sup>138</sup>

Een ander element behelst de vraag of de belasting gevestigd wordt op dezelfde materie/grondslag. Het verbod van dubbele belasting moet in functie van de 'belastbare materie' worden beoordeeld.<sup>139</sup> De belastbare materie is het (abstracte) "*element dat aanleiding geeft tot de belasting, de situatie die of het feit dat leidt tot het verschuldigd zijn van de belasting*".<sup>140</sup> Daarmee wordt verwezen naar de *idee* van de wetgever (Wat wil de wetgever belasten? Wat is het werkelijke voorwerp van de belasting?). Een aantal elementen geeft aanwijzingen om deze vraag te beantwoorden (nl. belastinggrondslag, het belastbare feit, de doelstelling van de wetgever, de besprekingen in het parlement, etc.).<sup>141</sup> Volgens het Grondwettelijk Hof is het 'belastbare feit' irrelevant.<sup>142</sup> Het belastbare feit betreft de (concrete) voorwaarde die vervuld moet zijn voor de toepassing van de belasting. Merk op dat bepaalde rechtsleer in ruimere zin aanneemt dat er voor een schending van het *non bis in idem*-beginsel sprake moet zijn van een belasting die wordt geheven op dezelfde *materie of grondslag*, nl. hetzelfde inkomen, hetzelfde materieel feit of dezelfde juridische handeling.<sup>143</sup> Er wordt op gewezen dat het identiek zijn van de grondslag van de belasting of het belastbaar feit (inkomen, materieel feit, juridisch of economisch gebeuren of rechtshandeling) zowel ruim als restrictief kan worden opgevat.<sup>144</sup> Het louter bestaan van twee vergelijkbare belastingen volstaat niet om van een schending van het *non bis in idem*-beginsel te kunnen spreken.<sup>145</sup>

Zoals hierna wordt gezien bij een aantal specifieke wettelijke bepalingen ter vermindering van dubbele belasting, wordt een *non bis in idem*-beginsel ingevoerd voor belastingen die expliciet dezelfde 'materie' treffen.<sup>146</sup> Uit het advies dat de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft verstrekt over het ontwerp dat de 'bijzondere wet betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten' is geworden, blijkt dat onder 'materie' datgene moet worden verstaan dat de belasting doet ontstaan, doch niet de 'heffingsgrondslag'.<sup>147</sup> In deze zin wordt de belastbare materie door het Grondwettelijk Hof algemeen omschreven als "*het element dat aanleiding geeft tot de belasting, de situatie die of het feit dat leidt tot het verschuldigd zijn van de belasting*".<sup>148</sup> De belastbare materie onderscheidt zich van de belastbare grondslag of heffingsgrondslag, die het bedrag is waarop de belasting wordt berekend.<sup>149</sup>

<sup>136</sup> L. De Meyere en C. Van Houtte, "Het 'non bis in idem'-beginsel: nee, geen twee keer" in M. De Jonckheere (ed.), *Jaarboek lokale en regionale belastingen 2006-2007*, Brugge, die Keure, 2007, 76.

<sup>137</sup> Cass. 13 maart 1987, *RW* 1986-87, 2788; RvS 12 mei 1960, *arr.Rv.v.St.* nr. 7.842; M. De Jonckheere, *Handboek lokale en regionale belastingen*, Brugge, die Keure, 2015, 131.

<sup>138</sup> L. De Meyere en C. Van Houtte, "Het 'non bis in idem'-beginsel: nee, geen twee keer" in M. De Jonckheere (ed.), *Jaarboek lokale en regionale belastingen 2006-2007*, Brugge, die Keure, 2007, 76.

<sup>139</sup> A. Van de Vijver, "Turteltaks", *TFR* 2016, afl. 497, 211; GwH 19 september 2007, nr. 119/2007.

<sup>140</sup> GwH 19 september 2007, nr. 119/2007.

<sup>141</sup> In deze zin: A. Van de Vijver, "Turteltaks", *TFR* 2016, afl. 497, 211.

<sup>142</sup> GwH 9 november 1993, nr. 79/93.

<sup>143</sup> P. Gabriël, *Een reis doorheen de fiscale basisbeginselen*, Brugge, die Keure, 2011, 129; J. Van Houtte, *Beginselen van het Belgisch Belastingrecht*, Gent, Story-Scientia, 1979, nr. 142.

<sup>144</sup> E. Van Dooren, "De regel 'non bis in idem' als algemeen rechtsbeginsel inzake lokale fiscaliteit", *RW* 1998-1999, nr. 14, 466, noot onder Cass. 16 oktober 1997.

<sup>145</sup> P. Gabriël, *Een reis doorheen de fiscale basisbeginselen*, Brugge, die Keure, 2011, 130.

<sup>146</sup> Artikel 11 van de Bijzondere Financieringswet bepaalt dat "onder voorbehoud van de bij deze wet bepaalde gevallen de gemeenschappen en gewesten niet gemachtigd [zijn] belastingen te heffen op de materies waarop een bij deze wet bedoelde belasting wordt geheven, met uitzondering van de in artikel 3, eerste lid, 10°, 11° en 12° bedoelde belastingen".

Artikel 1 van de wet van 23 januari 1989 betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingbevoegdheid bepaalt dat: "In de gevallen die niet voorzien zijn in artikel 11 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, zijn de (Gemeenschaps- en Gewestparlementen) niet gemachtigd om belastingen te heffen op de materies die het voorwerp uitmaken van een belasting door de Staat, noch open-tiemen te heffen op belastingen en heffingen ten voordele van de Staat, noch kortingen hierop toe te staan (behalve op minerale olie, overeenkomstig het samenwerkingsakkoord van 13 december 2002 betreffende de uitvoering en de financiering van de bodemsanering van tankstations)."

<sup>147</sup> K 88-89, 635/1, 60; B 94-95, A-351/1. In dezelfde zin: Arbitrahof 21 januari 1998, nr. 4/98, B.7.1.

<sup>148</sup> GwH 21 januari 1998, nr. 4/98, B.7.1.; GwH 5 juli 2000, nr. 84/2000, B.11.10; GwH 4 maart 2008, nr. 44/2008, overweging B.6.

<sup>149</sup> Zie: GwH 30 oktober 2013, nr. 141/2013, B.14.3. Zie ook Arbitragehof 21 januari 1998, nr. 4/98; Arbitragehof 5 juli 2000, nr. 86/2000. Zie ook: M. Bourgeois, "La matière imposable des impôts régionaux selon la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle: commentaire critique des arrêts n°58/2006 du 26 avril 2006 et n° 93/2014 du 19 juin 2014" in *Liber Amicorum Maurice Eloy*, Anthemis, Limal, 2014, 629-661.

Het *non bis in idem*-beginsel wordt in beginsel enkel miskend wanneer de dubbele belasting uitgaat van dezelfde overheid.<sup>150</sup> In de oudere rechtsleer wordt het element 'eenzelfde overheid' niet vermeld. Deze bijkomende voorwaarde om van een schending van het *non bis in idem*-beginsel te kunnen spreken, komt echter duidelijk aan bod in de rechtspraak waarin wordt gesteld "dat het in de regel niet verboden is dat eenzelfde belastingplichtige voor eenzelfde feit door verschillende overheden wordt belast".<sup>151</sup> Algemeen wordt aangenomen dat dit element wijst op 'het juiste en bevoegde orgaan'.<sup>152</sup> Zoals hierna wordt gezien, bepaalt de wetgever sinds 1989 meer algemeen dat de gewesten en de gemeenschappen in beginsel geen materies kunnen belasten die de federale overheid al belast (zie hierover ook 4.2.1.iii)).<sup>153</sup>

Op basis van de bovenstaande begripsomschrijving kan alvast verdedigd worden dat in de mate dat het *non bis in idem*-beginsel verwijst naar een zelfde 'belasting' of een belasting met eenzelfde doel/aard, een schending van dit beginsel weinig waarschijnlijk is indien de wegensheffing de vorm zou aannemen van een retributie die er louter op gericht zou zijn een bepaalde prestatie te vergoeden (waardoor deze naar doelstelling en aard in beginsel dus verschillend is van een bestaande belasting). De kwalificatie die de overheid zelf toekent aan een bepaalde heffing is evenwel niet bindend. Het staat de rechter vrij om de juiste aard van de heffing te bepalen (zie *infra*).<sup>154</sup>

Voor alle duidelijkheid gaan we in de hiernavolgende analyse uit van een toetsing aan het *non bis in idem*-beginsel van de wegensheffing in de vorm van een belasting.

## (ii) Algemeen rechtsbeginsel?

Het *non bis in idem*-beginsel is niet in de Grondwet geformuleerd. Dit beginsel wordt in geen enkele wettelijke bepaling uitdrukkelijk en algemeen verbindend omschreven en opgelegd in de fiscale regelgeving.<sup>155</sup> Het Hof van Cassatie heeft aanvankelijk gesteld dat het beginsel niet kwalificeert als een algemeen rechtsbeginsel.<sup>156</sup> Toch moet worden vastgesteld dat de fiscale rechtspraak (zelfs op het niveau van het Hof van Cassatie, het Grondwettelijk Hof en de Raad van State) niet eenduidig is over de vraag of het *non bis in idem*-beginsel dient te worden erkend als een afdwingbaar algemeen rechtsbeginsel.<sup>157</sup> Het *non bis in idem*-beginsel is (minstens)<sup>158</sup> een richtsnoer voor de wetgever, die aansluiting vindt bij het principe van billijkheid.<sup>159</sup> Geen tweemaal uitvoering van dezelfde verbintenis kan worden gevorderd.<sup>160</sup> De samenloop van identieke of gelijkaardige belastingen moet worden voorkomen.<sup>161</sup>

Niettegenstaande het voorgaande moet erop worden gewezen dat het *non bis in idem*-beginsel in bepaalde omstandigheden via een combinatie met andere grondwettelijke rechten of algemene rechtsbeginselen kan worden afdwongen, zoals het gelijkheidsbeginsel of het evenredigheidsbeginsel. Een schending van het gelijkheidsbeginsel doet zich voor wanneer de dubbele heffing het gevolg is van be-

<sup>150</sup> Zie: P. Gabriël, *Een reis doorheen de fiscale basisbeginselen*, Brugge, die Keure, 2011, 138.

<sup>151</sup> Cass. 16 oktober 1997, *RW* 1998-1999, 464, met noot E. Van Doornen. Zie ook: RvS 16 maart 2000, nr. 85.916, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be); RvS 24 juni 2004, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be).

<sup>152</sup> M. De Jonckheere, *De gemeentelijke belastingbevoegdheid: Fiscaal-juridische aspecten*, Brugge, die Keure, 1996, 267-274; P. Gabriël, *Een reis doorheen de fiscale basisbeginselen*, Brugge, die Keure, 2011, 138.

<sup>153</sup> Artikel 11 van de Bijzondere Financieringswet en artikel 1 van de Wet van 23 januari 1989 betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet.

<sup>154</sup> Cass. 12 juli 1841, I, 289; Cass. 12 maart 1877, *Pas.* 1877, I, 143; Cass. 8 december 1879, *Pas.* 1880, I, 30; Cass. 17 december 1968, *Arr.Cass.* 1969, 385; Adv.RvS 7 mei 1956, *Gedr.St. Senaat* 1956-57, nr. 244, 13. Zie ook: M. Maus, "Verplichte herstelproeven voor de parkeerheffing? Het verhaal van kleine bedragen en grote principes", *LRB* 2008, 157; R. Andersen, "La notion de 'redevances', spécialement au regard de l'article 113 de la Constitution" in *Liber Amicorum Krings*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 948.

<sup>155</sup> L. De Meyere en C. Van Houtte, "Het 'non bis in idem'-beginsel: nee, geen twee keer" in M. De Jonckheere (ed.), *Jaarboek lokale en regionale belastingen 2006-2007*, Brugge, die Keure, 2007, 70.

<sup>156</sup> Cass. 30 november 1950, *Pas.* 1951, I, 191; Cass. 22 mei 1987, *FJF*, No. 1988, 200. Zie ook: RvS 14 maart 2000, nr. 85.916; RvS 2 oktober 2001, nr. 99.385; RvS 24 mei 2002, nr. 106.994; RvS 24 juni 2004, nr. 132.983, *FJF*, No. 2004, 917. In dezelfde zin: A. Tiberghien, *Inleiding tot het Belgisch fiscaal recht. Grondslagen*, Deurne, Kluwer, 1986, 79; S. Van Crombrugge, *De grondregels van het Belgisch fiscaal recht*, Kalmthout, Biblo, 2005, 47.

<sup>157</sup> A. Van de Vijver, *Een verkenning van de grondslagen van het Ne Bis in Idem-beginsel in het Belgisch belastingrecht*, Gent, Larcier, 2015, 189 en de daar geanalyseerde rechtspraak.

Rechtspraak die het *non bis in idem*-beginsel als algemeen rechtsbeginsel erkent: Cass. 4 februari 1931, *Arr.Cass.* 1931, 54; Cass. 5 november 1906, *Pas.* 1907, I, 35; Cass. 16 oktober 1997, *RW* 1998-1999, 466, besproken door M. De Jonckheere, *De gemeentelijke belastingbevoegdheid: Fiscaal-juridische aspecten*, Brugge, die Keure, 1996, 236; Cass. 13 december 1915, *Pas.* 1915, 212; Cass. 16 oktober 1997, *FJF*, No. 1997, 519, *RW* 1998-1999, 464.

<sup>158</sup> Antwerpen 31 mei 1994, *FJF*, No. 1994/25.

<sup>159</sup> S. Van Crombrugge, *De grondregels van het Belgisch fiscaal recht*, Gent, Biblo, 2009, 52-54; J. Van Houtte, *Beginselen van het Belgisch belastingrecht*, Gent, Story-Scientia, 1966, 147-148; M. De Jonckheere, *Handboek lokale en regionale belastingen – Deel 1. Lokaal*, Brugge, die Keure, 2015, 130-131; E. Van Doornen, "De regel 'non bis in idem' als algemeen rechtsbeginsel inzake lokale fiscaliteit", noot onder Cass. 16 oktober 1997, *RW* 1998-1999, 465. Zie ook: P. Gabriël, *Een reis doorheen de fiscale basisbeginselen*, Brugge, die Keure, 2011, 122. Zie ook: Rb. Brussel 13 februari 1981, *Rec.Gén.enr.not.* 1983, nr. 22851, 81; Antwerpen 31 mei 1994, *FJF*, No. 1994/125.

<sup>160</sup> P. Gabriël, *Een reis doorheen de fiscale basisbeginselen*, Brugge, die Keure, 2011, 124.

<sup>161</sup> A. Van de Vijver, "Ne bis in idem in het Belgisch belastingrecht: rechtsspreuk of algemeen rechtsbeginsel?", *RW* 2014-2015, nr. 30, 1176.

lastingen met eenzelfde doel, of van de verschillende oorzaken van eisbaarheid voorzien in eenzelfde regeling.<sup>162</sup> Conform het evenredigheidsbeginsel moet de inbreuk op een grondrecht (bijv. beginsel van de onschendbaarheid van het eigendomsrecht) in een redelijke verhouding (billijk evenwicht) staan tot het nagestreefde doel.<sup>163</sup> De afbreuk aan het gelijkheidsbeginsel en het eigendomsrecht lijkt ons verantwoord te kunnen worden door de vooropgestelde doelstellingen, zoals bijvoorbeeld de gebruiker laten betalen volgens gebruik ('de vervuiler betaalt'), de congestie doen dalen en/of externe kosten internaliseren.

### (iii) **Wettelijke erkenning van het *non bis in idem*-beginsel**

Er bestaan diverse wettelijke bepalingen ter vermijding van dubbele belasting, doch telkenmale in zeer specifieke en welomschreven gevallen.

In het bijzonder dient te worden stilgestaan bij de bijzondere plaats die het beginsel inneemt in de regeling van de regionale fiscale bevoegdheden. Uit een nadere analyse van de Bijzondere Financieringswet kan worden afgeleid dat de (bijzondere) wetgever minstens een zwaar gewicht toekent aan dit beginsel. Meer in het bijzonder dient er in deze verwezen te worden naar artikelen 1ter van de Bijzondere Financieringswet, artikel 11 van de Bijzondere Financieringswet, en artikel 1 van de Wet van 23 januari 1989 betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingsbevoegdheid.

#### (A) **Artikel 1ter van de Bijzondere Financieringswet**

Artikel 1ter van de Bijzondere Financieringswet bepaalt:

*"De uitoefening van de fiscale bevoegdheden van de gewesten als bedoeld in deze wet gebeurt met naleving van [...]*

*2° de vermijding van dubbele belasting; [...]*

*Bij een door een overheid gegrond geacht verzoek van een belastingplichtige houdende vermijding van dubbele belasting treedt die overheid in overleg met de andere betrokken overheden teneinde de belastingheffing die strijdig is met het in het eerste lid, 2°, vermelde principe ongedaan te maken. [...]"*

Uit deze bepaling volgt uitdrukkelijk dat de gewesten de fiscale bevoegdheden bedoeld in de wet moeten uitoefenen met inachtneming van het principe van vermijding van dubbele belasting. Deze bepaling werd ingevoerd bij de vijfde staatshervorming (2001). In de voorbereidende werken benadrukte de bijzondere wetgever dat deze bepaling betrekking heeft op het voorkomen van dubbele belastingen tussen de gewesten onderling (*horizontale* dubbele belasting).<sup>164</sup> In de rechtsleer wordt aangenomen dat het *non bis in idem*-beginsel uitdrukkelijk geldt ten aanzien van de gewesten (en de gemeenschappen), en dat zij bijgevolg geen belastingen mogen heffen op materies die reeds het voorwerp uitmaken van een federale belasting.<sup>165</sup> Met de zesde staatshervorming (2014) werd dit beginsel van verbod van dubbele belasting in artikel 1ter naast een aantal grondwettelijke beginselen geplaatst, namelijk het beginsel van deloyale fiscale concurrentie<sup>166</sup> en het beginsel van de Belgische EMU.<sup>167</sup> Daarmee bevestigt de bijzondere wetgever het zware gewicht van het *non bis in idem*-beginsel.<sup>168</sup>

<sup>162</sup> M. De Jonckheere, *Handboek lokale en regionale belastingen – Deel 1. Lokaal*, Brugge, die Keure, 2015, 130.

<sup>163</sup> In dit verband Y. Haeck, "Artikel 1 Eerste protocol. Recht op bescherming van eigendom" in J. Vande Lanotte en Y. Haeck (eds.), *Handboek EVRM*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2004, 364; H. Coremans en M. Van Damme, *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, die Keure, 2001, 96.

<sup>164</sup> MvT bij het ontwerp van bijzondere wet tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten, *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 50K1183/001, 10-13.

Een verzoek houdende vermijding van dubbele belasting moet worden ingediend bij een gewest. Dit gewest moet dan met het andere gewest overleggen om de dubbele belasting ongedaan te maken.

<sup>165</sup> P. Gabriël, *Een reis doorheen de fiscale basisbeginselen*, Brugge, die Keure, 2011, 125.

<sup>166</sup> Wat het beginsel van de deloyale fiscale concurrentie betreft, kan verwezen worden naar het grondwettelijk beginsel van de federale loyaliteit in artikel 143, § 1 Grondwet. In bepaalde rechtsleer wordt toegelicht dat de federale loyaliteit wordt geschonden, wanneer ingevolge het doen of laten van een federale overheid of een deelstaat, de belangen van een andere overheid worden geschaad. Het betekent meer dan de louter uitoefening van de bevoegdheden; nl. het geeft aan in welke geest dat moet geschieden (GwH 30 juni 2004, nr. 119/2004, B.3.2., met verwijzing naar *Parl.St.* Senaat 1991-1992, nr. 100-29/2). De verschillende overheden moeten bij de uitoefening van hun bevoegdheden het evenredigheidsbeginsel in acht nemen, door de uitoefening van de bevoegdheden van de andere overheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk te maken. Bepaalde rechtsleer neemt aan dat het redelijkheid- en evenredigheidsbeginsel een actieve verplichting tot samenwerking omvat. GwH 30 maart 2010, nr. 31/2010, overweging B.13. Zie ook J. Vanpraet, *De latente staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2011, 171; P. Popelier, *Procederen voor het Grondwettelijk Hof*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 93-94; Y. Peeters, *De plaats van samenwerkingsverbanden in het constitutioneel kader*.

In de Bijzondere Financieringswet wordt een overleg voorzien over het voorkomen van dubbele belasting.<sup>169</sup> Het overleg met de andere gewesten moet leiden tot het ongedaan maken van de dubbele belasting.<sup>170</sup> Een verzoek voor onderling overleg kan worden ingediend bij een 'overheid'. Daarmee wordt zowel de federale overheid als de gewestelijke overheden bedoeld.<sup>171</sup>

Het Grondwettelijk Hof heeft inmiddels echter expliciet geoordeeld dat artikel 1ter van de Bijzondere Financieringswet enkel geldt voor de uitoefening van de fiscale bevoegdheden van de gewesten in de Bijzondere Financieringswet.<sup>172</sup> Dit artikel geldt dus niet voor de uitoefening van hun eigen fiscale bevoegdheid ingevolge artikel 170, § 2 van de Grondwet.

Verder heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat artikel 1ter van de Bijzondere Financieringswet op dit punt aldus niet geformuleerd is als een door de belastingplichtige rechtstreeks afdwingbare resultaatsverbintenis in de zin van een algemeen verbod van dubbele belasting ingevoerd voor materies die de gewesten zelf al belasten. Desalniettemin bevestigt de bijzondere wetgever met artikel 1ter van de Bijzondere Financieringswet opnieuw het zware gewicht dat toekomt aan het *non bis in idem*-beginsel. Indien het verzoek van een belastingplichtige houdende vermindering van dubbele belasting door een overheid (gewest/federale overheid) gegrond wordt bevonden, dient die overheid in overleg te treden met de andere betrokken overheden teneinde de dubbele belastingheffing ongedaan te maken. Uit artikel 1ter, tweede lid, van de bijzondere Financieringswet kan worden afgeleid dat als wordt vastgesteld dat er sprake is van dubbele belasting, de betrokken overheden de plicht hebben om dit ongedaan te maken.

## (B) Artikel 11 van de Bijzondere Financieringswet

Artikel 11 van de Bijzondere Financieringswet (ingevoerd bij wet van 13 juli 2001) bepaalt:

*“Onder voorbehoud van de bij deze wet bepaalde gevallen zijn de Gemeenschappen en de Gewesten niet gemachtigd belastingen te heffen op de materies waarop een bij deze wet bedoelde belasting wordt geheven [met uitzondering van de in artikel 3, eerste lid, 10°, 11° en 12° bedoelde belastingen].”*

Deze bepaling bevat een bijzondere toepassing van het *non bis in idem*-beginsel in die zin dat het bepaalt dat de gemeenschappen en de gewesten geen belastingen mogen heffen op materies waarop reeds een belasting wordt geheven die in de Bijzondere Financieringswet wordt besproken, met uitzondering van de bevoegdheid die hen uitdrukkelijk in die wet is toegekend. Met de bijzondere wet van 26 december 2013<sup>173</sup> werd aan artikel 11 van de Bijzondere Financieringswet een uitzondering op het heffingsverbod toegevoegd *“voor de belastingen bedoeld in artikel 3, eerste lid, 10° en 11° [...]”*<sup>174</sup>. Concreet wordt hiermee voor de gewesten het verbod geschrapt om (eigenlijke) belastingen te heffen op de materies onderworpen aan de verkeersbelasting en aan de belasting op inverkeerstelling.<sup>175</sup> Met andere woorden, er wordt een uitdrukkelijke uitzondering gemaakt voor de verkeersbelasting op autovoertuigen, de belasting op inverkeerstelling (en voorheen het eurovignet).<sup>176</sup> Deze uitzondering betekent dat het aldus toegestaan is om op dezelfde materie nog een bijkomende heffing in te voeren, maar dit impliceert o.i. geen complete vrijgeleide voor een dubbele belasting. Immers, zoals hierboven werd toegeleucht, is het in beginsel mogelijk om een zelfde materie een tweede maal te belasten zonder schending

*Wat we zelf doen, hoeven we niet alleen te doen*, proefschrift, Universiteit Antwerpen, 2014, 128-148. Zie ook: A. Van de Vijver, *Een verkenning van de grondslagen van het Ne Bis in Idem-beginsel* in het Belgisch belastingrecht, Gent, Larcier, 2015, 360 en volgende.

<sup>167</sup> A. Van de Vijver, *Een verkenning van de grondslagen van het Ne Bis in Idem-beginsel* in het Belgisch belastingrecht, Gent, Larcier, 2015, 306.

<sup>168</sup> A. Van de Vijver, *Een verkenning van de grondslagen van het Ne Bis in Idem-beginsel* in het Belgisch belastingrecht, Gent, Larcier, 2015, 307.

<sup>169</sup> Art. 1ter, lid 2 van de Bijzondere Financieringswet.

<sup>170</sup> Verslag over het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden, *Parl.St.* Senaat 2012-2014, nr. 5-2369/3, 87.

<sup>171</sup> B. Peeters en N. Plets, “Fiscale aspecten van de zesde staatshervorming. Nieuwe perspectieven voor de gewesten eens de gordiaanse bevoegdheidsknoop is ontward”, *AFT* 2014, afl. 4, 21.

<sup>172</sup> GwH 1 maart 2018, nr. 25/2018, 6580 en 6582, te raadplegen op <http://www.const-court.be/public/n/2018/2018-025n.pdf> (laatst geraadpleegd op 20 februari 2019).

<sup>173</sup> Bijzondere Wet van 26 december 2013, *BS* 31 december 2013.

<sup>174</sup> Voorheen werd ook een uitzondering bepaald voor het eurovignet (artikel 3, eerste lid 1, 12° Bijzondere Financieringswet). Met de Bijzondere Wet van 26 december 2013 werd het eurovignet opgeheven.

<sup>175</sup> *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-2354/1, 4.

<sup>176</sup> Artikel 11 BFW luidt als volgt: *“Onder voorbehoud van de bij deze wet bepaalde gevallen zijn de Gemeenschappen en de Gewesten niet gemachtigd belastingen te heffen op de materies waarop een bij deze wet bedoelde belasting wordt geheven, met uitzondering van de in artikel 3, eerste lid, 10°, en 11° [...]bedoelde belastingen”*.

van het *non bis in idem*-beginsel indien het belastingen van een verschillende aard of met ongelijke doelstellingen betreft. Het is dan ook mogelijk om middels deze uitzondering een toestemming te geven om een zelfde materie een tweede maal te belasten zonder daardoor het voornoemde beginsel volledig buiten spel te zetten. Terzijde kan hierbij nog worden opgemerkt dat de uitzondering *in fine* van artikel 11 werd toegevoegd naar aanleiding van de invoering van de kilometerheffing in 2016.<sup>177</sup> Daarbij overwoog de wetgever uitdrukkelijk dat deze kilometerheffing geen dubbele belasting uitmaakte ten aanzien van de bestaande verkeersbelastingen, maar dat er om discussies te vermijden dan toch beter een uitzondering werd toegevoegd aan artikel 11 van de Bijzondere Financieringswet. De wijziging zou er louter toe strekken de rechtszekerheid te waarborgen.<sup>178</sup>

### (C) Artikel 1 van de Wet van 23 januari 1989

Artikel 1 van de Wet van 23 januari 1989 betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingsbevoegdheid<sup>179</sup> (ook gekend als de *non bis in idem*-wet) bepaalt:

*“In de gevallen die niet voorzien zijn in artikel 11 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, zijn de (Gemeenschaps- en Gewestparlementen) niet gemachtigd om belastingen te heffen op de materies die het voorwerp uitmaken van een belasting door de Staat, noch opcentiemen te heffen op belastingen en heffingen ten voordele van de Staat, noch kortingen hierop toe te staan (behalve op minerale olie, overeenkomstig het samenwerkingsakkoord van 13 december 2002 betreffende de uitvoering en de financiering van de bodemsanering van tankstations).”*

Met deze bepaling heeft de nationale wetgever het *non bis in idem*-beginsel ingevoerd in de zin dat de gemeenschappen en gewesten niet bevoegd zijn om belastingen te heffen op *materies* die al door een federale belasting zijn getroffen en om opcentiemen op federale belastingen te heffen.<sup>180</sup> De federale wetgever heeft de bevoegdheid om uitzonderingen te bepalen op de belastingbevoegdheden van de andere overheden en zich belastbare materies voor te behouden.<sup>181</sup> Alleen materies die niet belast zijn door de federale staat, zijn met andere woorden belastbaar voor de deelstaten (buiten de gevallen waarin is voorzien in artikel 11 van de Bijzondere Financieringswet). Ingevolge dit cumulatieverbod kan het Vlaamse Gewest de in principe onbegrensde belastingbevoegdheid in beginsel slechts uitoefenen op materies die niet, nog niet of niet meer aan een federale belasting onderworpen zijn.<sup>182</sup> De vraag is bijgevolg wanneer een ‘materie’ al het voorwerp is van een federale belasting.

### (iv) Tussenbesluit

Uit de bovenstaande analyse kan worden besloten dat de voorwaarden in de wettelijke bepalingen waaronder de wetgever voorkoming van dubbele belasting verleent, niet coherent zijn. Om dubbele belasting te voorkomen, bepaalt de wetgever in artikel 11 van de Wet van 23 januari 1989 expliciet dat de gewesten in beginsel geen materies kunnen belasten die de federale Staat al belast. De (bijzondere) wetgever heeft evenwel voor de gewesten geen dergelijk *algemeen* verbod van dubbele belasting ingevoerd voor materies die de gewesten zelf al belasten. Niettemin bevestigt de bijzondere wetgever dat aan het *non bis in idem*-beginsel een zwaar gewicht toekomt. Artikel 1ter van de Bijzondere Financieringswet

<sup>177</sup> Art. 6, 2° van de Bijzondere wet van 26 december 2013 houdende wijziging van de bijzondere wetten van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten en opheffing van de wet van 27 december 1994 tot goedkeuring van het Verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens ondertekend te Brussel op 9 februari 1994 door de regeringen van het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden, en tot invoering van een Eurovignet overeenkomstig richtlijn 93/89/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 25 oktober 1993, ingevolge de invoering van de kilometerheffing, *BS* 31 december 2013.

<sup>178</sup> MvT bij het ontwerp van bijzondere wet houdende wijziging van de bijzondere wetten van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten en opheffing van de wet van 27 december 1994 tot goedkeuring van het Verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens ondertekend te Brussel op 9 februari 1994 door de regeringen van het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden, en tot invoering van een Eurovignet overeenkomstig richtlijn 93/89/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 25 oktober 1993, ingevolge de invoering van de kilometerheffing, *Kamer* 2013-2014, 5-2354/1, 4.

<sup>179</sup> *BS* 24 januari 1989, gewijzigd door de wet van 27 maart 2006 tot aanpassing van diverse wetten die een aangelegenheid regelen als bedoeld in art. 78 van de Grondwet aan de nieuwe benaming van de wetgevende vergaderingen van de Gemeenschappen en de Gewesten, *BS* 11 april 2006, 19.842.

<sup>180</sup> Artikel 1 van de Wet van 23 januari 1989 betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingsbevoegdheid.

<sup>181</sup> *Hand.* Kamer 1979-80, 22 juli 1980, 2707.

<sup>182</sup> *Parl.St.* Senaat, 1988-1989, nr. 562/2, 138 en 160; *Hand.*, Senaat 1988-1989, 16 januari 1989, nr. 50, 1524.

ringswet bepaalt expliciet dat de gewesten de fiscale bevoegdheden als bedoeld in de Bijzondere Financieringswet moeten uitoefenen met inachtneming van het principe van vermijding van dubbele belasting. Artikel 11 van de Bijzondere Financieringswet bevat opnieuw een algemene bepaling met een verbod op dubbele belasting, maar daar wordt er voorzien in een aantal uitzonderingen (voor de verkeersbelasting en de belasting op de inverkeersstelling). Ook de beginselen die pleiten voor een rationeel georganiseerde staatsstructuur (o.m. economische en monetaire unie, federale loyaliteit)<sup>183</sup> verantwoordt de toepassing van het *non bis in idem*-beginsel.<sup>184</sup>

Het *non bis in idem*-beginsel moet (minstens) als een door de billijkheid ingegeven richtsnoer voor de wetgever worden beschouwd. De opzet van de analyse is dat het Vlaamse Gewest bij de vormgeving van de wegehelling zoveel mogelijk het *non bis in idem*-beginsel in acht moet nemen, zodat de samenloop van identieke of gelijkaardige belastingen wordt voorkomen. Een wegehelling vertoont in wezen minstens *de facto* een overlap met de bestaande autofiscaliteit. Hierna wordt onderzocht of, en in hoeverre, een schending van het *non bis in idem*-beginsel bij de invoering van de wegehelling naast de bestaande autofiscaliteit kan worden aangevoerd.

## 5.2.2 Bestaande belastingen op de autovoertuigen en wegehelling: een mogelijke dubbele belasting

De vraag is vooreerst of de wegehelling kan ingevoerd worden met het huidige systeem van de bestaande belastingen op de autovoertuigen, namelijk de eenmalige belasting op de inverkeersstelling (BIV), de jaarlijkse verkeersbelasting voor het gebruik van de openbare weg (jaarlijkse verkeersbelasting) en de aanvullende verkeersbelasting (hierna gezamenlijk en vereenvoudigd ook "*bestaande belastingen op de autovoertuigen*" genoemd). Zowel de BIV als de jaarlijkse verkeersbelasting (en de aanvullende verkeersbelasting) zijn gewestbelastingen.<sup>185</sup>

### (i) Bestaande belastingen op de autovoertuigen

#### (A) Belasting op de inverkeersstelling

De eenmalige 'belasting op de inverkeersstelling' (BIV) wordt geheven op wegvoertuigen<sup>186</sup>, luchtvaartuigen of boten die op de openbare weg in verkeer worden gesteld of gebruikt in België (belastbare materie/voorwerp).<sup>187</sup> De BIV is verschuldigd op het ogenblik van de eerste ingebruikstelling op de openbare weg in België van een wegvoertuig.<sup>188</sup> De wegvoertuigen worden geacht in het verkeer te zijn gesteld als ze ingeschreven zijn of moeten zijn in het Repertorium van de Dienst voor Inschrijving van Voertuigen (DIV).<sup>189</sup> Door de inschrijving in het Repertorium van de DIV ontstaat er een onweerlegbaar vermoeden dat het voertuig op de openbare weg in gebruik is genomen.<sup>190</sup> Dat de belasting verschuldigd is zelfs wanneer wordt aangetoond dat het voertuig niet op de openbare weg in gebruik is genomen, is niet strijdig met de grondwet.<sup>191</sup>

De belastingplichtige van de BIV is de natuurlijke of rechtspersoon die op het inschrijvingsbewijs van het voertuig vermeld is of op de vlaggenbrief. De BIV is door één welbepaalde persoon verschuldigd wanneer het voertuig voor de eerste maal in het verkeer wordt gesteld op de openbare weg, of op het ogenblik van een eerste gebruik van een luchtvaartuig of van een boot en dit ongeacht de duur van de inschrijving.<sup>192</sup>

<sup>183</sup> Zie hierover de analyse in onderdeel 5.2.2.ii)C).

<sup>184</sup> A. Van de Vijver, "Ne bis in idem in het Belgisch belastingrecht: rechtsspreuk of algemeen rechtsbeginsel?", *RW* 2014-2015, nr. 30, 1176.

<sup>185</sup> Bijzondere wet 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, *BS* 17 januari 1989.

<sup>186</sup> Hieronder zijn niet begrepen: lichte vrachtauto's, vrachtauto's, autobussen of autocars: F. Soetaert, "De belasting op de inverkeersstelling" in W. Maeckelbergh (ed.), *Fiscaal praktijkboek '94-'95 directe belastingen*, Diegen, Ced.Samsom, 1994, 388.

<sup>187</sup> Wet van 1 juni 1992, *BS* 1 juni 1992. Zie: circulaire van 14 september 1994, *Bull.Bel.* afl. 743, 3025.

<sup>188</sup> Artikel 2.3.2.0.1., §1, eerste lid VCF.

<sup>189</sup> Artikel 2.3.2.0.1., §1, tweede lid VCF.

<sup>190</sup> Artikel 2.3.2.0.1., §1 VCF.

<sup>191</sup> Art. 2.3.2.0.1., § 1 VCF. GwH 12 februari 2009, [www.monKEY.be](http://www.monKEY.be), nr. 09/0066.

<sup>192</sup> Art. 2.3.2.0.1., § 1 VCF.

De heffingsgrondslag is het vermogen van de motor uitgedrukt hetzij in fiscale paardenkracht, hetzij in kilowatt<sup>193</sup>, desgevallend wordt rekening gehouden met de milieukeurmerken.<sup>194</sup> Daarenboven kan verwezen worden naar de artikelen 2.3.4.1.1. e.v. VCF (aanslagvoet), art. 2.3.5.0.1. VCF (verminderingen).

De volgende voertuigen zijn van de BIV vrijgesteld:

1. De luchtvaartuigen en de boten die uitsluitend worden gebruikt voor een openbare dienst van de Staat, de gemeenschappen, de gewesten, de provincies, de agglomeraties, de federaties van gemeenten of de gemeenten;<sup>195</sup>
2. De voertuigen uitsluitend gebruikt voor het vervoer van zieke of gewonde personen en indien het wegvoertuigen betreft ingeschreven als 'ziekenauto';<sup>196</sup>
3. De voertuigen als *persoonlijk vervoermiddel* gebruikt door:<sup>197</sup>
  - De militaire of burgerlijke grootoorlogsinvaliden die een invaliditeitspensioen van ten minste 60% genieten;
  - De personen die volledig blind zijn, volledig verlamd zijn aan de bovenste ledematen of wier bovenste ledematen geamputeerd zijn en de personen die aangetast zijn door een blijvende invaliditeit die rechtstreeks toe te schrijven is aan de onderste ledematen en ten minste 50% bedraagt.<sup>198</sup>

In het Vlaamse Gewest wordt evenmin belasting geheven op voertuigen die uitsluitend aangedreven worden door een elektrische motor of waterstof.<sup>199</sup>

Tot 31 december 2020 wordt in het Vlaamse Gewest geen belasting geheven op:

1. Voertuigen waarvan het belastbaar vermogen 11 fiscale paardekracht niet te boven gaat en waarvan de motor, ook al is het maar gedeeltelijk of tijdelijk, aangedreven wordt met aardgas; en
2. Plug-in hybride voertuigen met een maximale CO<sub>2</sub>-uitstoot van 50 gram per kilometer.<sup>200</sup>

## (B) Verkeersbelasting

### I. Jaarlijkse verkeersbelasting

#### *Beginselen*

De 'verkeersbelasting' wordt jaarlijks geheven op de stoom- of motorvoertuigen<sup>201</sup> dienende hetzij tot het vervoer van personen, hetzij tot het vervoer van goederen of van om het even welke voorwerpen over de wegen (belastbare materie/voorwerp).<sup>202</sup> Hieruit volgt dat alle stoom- en/of motorvoertuigen dienend tot *personenvervoer* belastbaar zijn, waar het vervoer ook plaatsvindt (te land, te water of in de lucht). Ook stoom- en/of motorvoertuigen aangewend voor *goederenvervoer* zijn onderworpen aan de belasting, doch deze zijn – in tegenstelling tot het personenvervoer – slechts belastbaar als het vervoer plaatsvindt over de weg (met uitsluiting dus van voertuigen voor goederenvervoer in de lucht of te water). De belasting is evenwel slechts verschuldigd voor zover de voertuigen gebruikt worden voor vervoer. Zelfrijdende werktuigmachines, zijnde machines die zich op eigen kracht verplaatsen, doch niet

<sup>193</sup> Artikel 2.3.3.0.1., § 1 VCF.

<sup>194</sup> Artikel 2.3.3.0.1., § 2 VCF.

<sup>195</sup> Art. 2.3.6.0.1., § 1, 1<sup>o</sup> VCF.

<sup>196</sup> Art. 2.3.6.0.1., § 1, 2<sup>o</sup> VCF.

<sup>197</sup> Art. 2.3.6.0.1., § 1, 3<sup>o</sup> VCF.

<sup>198</sup> Volgens het Grondwettelijk Hof doet de vrijstelling voorbehouden aan deze laatste categorie van belastingplichtigen, terwijl andere vormen van invaliditeit (aandoeningen van het hart, de longen, de ruggengraat, de hersenen of van andere organen) niet vallen onder de vrijstelling, hoewel deze eveneens de mobiliteit van de belastingplichtige ernstig aantasten, geen afbreuk aan het gelijkheidsbeginsel. Zie: GwH 17 september 2009, nr. 145/2009, *FJF*, No. 2010/145.

<sup>199</sup> Art. 2.3.6.0.2. VCF.

<sup>200</sup> Art. 2.3.6.0.3. VCF.

<sup>201</sup> Onder stoom- of motorvoertuigen wordt in het algemeen verstaan alle stoom- of motorvoermiddelen tot voortbeweging, alsmede hun aanhangwagens en opleggers. Zie art. 1.1.0.0.2., lid 3, 1<sup>o</sup> VCF.

<sup>202</sup> Artikel 2.2.1.0.1. VCF. Zie ook Antwerpen 5 oktober 1991, *FJF*, No. 93/75 en Antwerpen 10 oktober 1994, *FJF*, No. 95/74.

De belastbare grondslag wordt bepaald op grond van het vermogen van de motor, de cilinderinhoud van de motor voor de motorfietsen en de maximaal toegelaten massa (MTM) van het voertuig (art. 2.2.3.0.1. VCF).

geschikt zijn voor transport van personen of goederen, zoals bulldozers, ladderwagens, teermachines, dorsmachines, ... vallen derhalve niet onder het toepassingsgebied van deze belasting.<sup>203</sup>

De belastingplichtige van de verkeersbelasting is eenieder die stoom- of motorvoertuigen aanwendt tot eigen gebruik of ze exploiteert, hetzij als hij er de eigendom of het persoonlijk bezit van heeft, hetzij als hij door huur of andere overeenkomst, bestendig of gewoonlijk daarover beschikt.<sup>204</sup> Het is voldoende dat de bestuurder persoonlijk over het voertuig kan beschikken.<sup>205</sup> Het bezit veronderstelt de intentie om voor eigen rekening te handelen als houder van een recht, ongeacht of dit een eigendomsrecht of een ander zakelijk recht is.<sup>206</sup> Een persoon die een testrit maakt met een voertuig in de omgeving van een automarkt kan niet als belastingschuldige van de verkeersbelasting worden aangemerkt.<sup>207</sup>

De heffing van de jaarlijkse verkeersbelasting hangt af van de aard van het voertuig.<sup>208</sup> Voertuigen worden in twee grote categorieën gesplitst: de geautomatiseerde en de niet-geautomatiseerde voertuigen.<sup>209</sup>

- 1) De eerste categorie, de zogenoemde *geautomatiseerde voertuigen*, zijn personenauto's, auto's voor dubbel gebruik, trage auto's voor dubbel gebruik, minibussen, ziekenauto's, motorfietsen, motorfietsen-driewielers, motorfietsen-vierwielers, lichte vrachtauto's, trage lichte vrachtauto's, bootaanhangwagens, kampeeraanhangwagens, kampeerauto's, aanhangwagens en opleggers met een maximaal toegelaten massa tot 3.500 kg.<sup>210</sup> De belastingschuld ontstaat door de inschrijving van deze voertuigen in het repertorium van de Directie voor de Inschrijving van de Voertuigen.<sup>211</sup> De verkeersbelasting is eveneens verschuldigd op alle voertuigen waarvoor de inschrijving bij de DIV verplicht is.<sup>212</sup> In principe is een voertuig slechts onderworpen aan de verkeersbelasting wanneer het zich op het rijksgebied op de openbare weg beweegt, ongeacht of deze weg al dan niet privaat domein is.<sup>213</sup>

De voertuigen worden evenwel *geacht op* de openbare weg in gebruik te zijn genomen *zolang* zij in het repertorium van de DIV zijn ingeschreven of het moeten zijn.<sup>214</sup> Door dit onweerlegbaar vermoeden van gebruik op de openbare weg van zodra het voertuig is ingeschreven (vermoeden *juris et de jure*) wordt automatisch de verkeersbelasting verschuldigd. De verkeersbelasting blijft aldus verschuldigd zelfs wanneer het voertuig in een ander EU-land is ingeschreven,<sup>215</sup> wanneer het voertuig omwille van een defect (tijdelijk) niet werd gebruikt, wanneer het voertuig volledig is verloren gegaan of wanneer het voertuig per vergissing op naam van de belastingplichtige werd ingeschreven.<sup>216</sup>

De verkeersbelasting is enkel niet meer verschuldigd wanneer de belastingplichtige het bewijs levert dat de nummerplaat werd teruggezonden (of onvrijwillig is kwijtgeraakt) *met het oog op* de schrapping uit het repertorium van de DIV.<sup>217</sup> De schrapping van de inschrijving van een personenwagen

<sup>203</sup> Cass. 12 januari 2001, [www.monKEY.be](http://www.monKEY.be), nr. C 01/2422.

<sup>204</sup> Artikel 2.2.2.0.1. § 1 VCF. Zie ook Rb. Bergen 7 september 2010.

<sup>205</sup> Rb. Namen 4 november 2015, *RGCF* 2016, afl. 1-2, 130. Het feit dat de bestuurder van het voertuig niet de eigenaar ervan is en dat het voertuig hem niet ter beschikking werd gesteld op grond van een huurcontract is daarbij irrelevant.

<sup>206</sup> Tiberghien, *Handboek fiscaal recht 2018-2019*, Mechelen, Kluwer, 2018, 1185.

<sup>207</sup> Bergen 12 april 2013, *FJF*, No. 2014/60.

<sup>208</sup> M. Zagheden, *Met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen*, Mechelen, Kluwer, 2018, 5.

<sup>209</sup> Vloeit impliciet voort uit de samenhang van de wetsartikelen.

<sup>210</sup> Art. 2.2.2.0.1., § 2, lid 1 VCF.

<sup>211</sup> Art. 2.2.2.0.1., § 2, lid 1 VCF. In dit verband: HvJ 2 oktober 2003, C-232/01, *Hans van Lent, Act.Fisc.* 2003, afl. 15, 1.

Een inmiddels afgeschafte bepaling (cf. art. 3 KB 19 december 1953) stelde dat enkel de eigenaar zijn voertuig kon inschrijven bij de DIV. Het HvJ is van oordeel dat dergelijke regeling het vrij verkeer van personen schendt omdat een Belgische rijksinwoner hierdoor in België werd verhinderd gebruik te maken van een voertuig dat hem ter beschikking werd gesteld door zijn in het buitenland gevestigde werkgever. Deze regeling is intussen gewijzigd door het KB van 21 juli 2001. Zie ook: Circ.nr. 21/2003 (AINV 3/2003 – IR/IV/7.014 – ET102.201), 31 juli 2003.

<sup>212</sup> Luik 17 april 2013, *FJF*, No. 2013/300.

Indien een voertuig dat in eigendom is van een Luxemburgse leasingmaatschappij en dat ook in Luxemburg werd ingeschreven hoofdzakelijk in België wordt gebruikt, is in België verkeersbelasting verschuldigd.

<sup>213</sup> Antwerpen 26 april 1976, *Bull.Bel.* afl. 555, 1930; Cass. 14 september 1978, *JT* 1978, 707.

<sup>214</sup> Art. 2.2.2.0.1., § 2 VCF. Art. 110 van de wet van 25 januari 1999, *BS* 19 februari 1999 en art. 110 van de wet van 8 april 2002, *BS* 12 april 2002; Rb. Hasselt 22 februari 2006, *TFR* 2006, afl. 308.

<sup>215</sup> Brussel 29 september 1995, *Fiscoloog* 1995, afl. 541, 10.

<sup>216</sup> Gent 25 februari 1981, *JDF* 1982, 175; Brussel 17 mei 1983, *AFT* 1983, 252; Cass. 5 december 1985, *Bull.Bel.* 1986, afl. 651, 1194, *FJF*, No. 86/116; Bergen 6 maart 1998, *FJF*, No. 98/120; Cass. 1 februari 1999, *JT* 1999, 71.

<sup>217</sup> Cass. 24 april 1987, *FJF*, No. 87/175, *Pas.* 1987, I, 997 en *Bull.Bel.* afl. 715, 1183; Antwerpen 10 oktober 1994, *FJF*, No. 95/74; Antwerpen 3 maart 1998, *FJF*, No. 87/210 en *Fiscoloog* 1999, afl. 717, 13; Luik 24 november 1999, *FJF*, No. 2000/60.



kan niet *alleen* worden verkregen door de teruggave van de nummerplaat of het inschrijvingsbewijs.<sup>218</sup> Dit bewijs kan worden geleverd door de voorlegging aan de DIV van een attest, opgemaakt door de bevoegde politiediensten, van het onvrijwillig niet meer in het bezit zijn, van verlies of van diefstal van de nummerplaat.<sup>219</sup> Het bewijs moet ook geleverd worden indien een voertuig, dat ingeschreven is in dit repertorium, in een ander land werd ingeschreven.<sup>220</sup> In principe is het hierbij irrelevant dat, wegens overmacht, de nummerplaat noch het inschrijvingsbewijs konden worden teruggegeven.<sup>221</sup>

- 2) De tweede categorie, de zogenoemde *niet-geautomatiseerde voertuigen*, zijn autobussen en autocars, vrachtauto's en tractors, voertuigen met een proefrittenplaat of de voertuigen die wegens hun inschrijving in het buitenland uit de eerste categorie moeten worden uitgesloten.<sup>222</sup> Bij deze voertuigen ontstaat de belastingschuld niet door hun inschrijving, noch wegens het bezit of de beschikking erover, maar door het feit dat het voertuig werkelijk op de openbare weg wordt gebruikt of geëxploiteerd, doordat hij er de eigendom of het persoonlijk bezit van heeft, of er door huur of een andere overeenkomst bestendig of gewoonlijk over beschikt.<sup>223</sup> Doorgaans is de gebruiker of exploitant van een voertuig ook eigenaar. Daardoor doen zich meestal geen moeilijkheden voor om de belastingschuldige aan te duiden.<sup>224</sup> Een voertuig van deze categorie dat bestendig in een bergplaats blijft (bv. te koop gesteld) of alleen op private wegen rijdt (bv. uitsluitend binnen de omheining van een bouw- of werfplaats) is derhalve niet belastbaar.

De heffingsgrondslag van de verkeersbelasting is het vermogen van de motor, van de cilinderinhoud of de maximaal toegelaten massa van het voertuig.<sup>225</sup> De aanslagvoet ligt vervat in de artikelen 2.2.4.0.1. e.v. VCF, waarbij in bepaalde gevallen ook rekening wordt gehouden met de milieukeurmerken.

### Vrijstellingen

Met uitzondering van de motorvoertuigen en van de samengestelde voertuigen gebruikt voor het vervoer van goederen over de weg, met een maximaal toegelaten massa van minstens 12 ton, zijn van de verkeersbelasting vrijgesteld:

1. De voertuigen uitsluitend gebruikt voor een openbare dienst van de Staat, de gemeenschappen, de gewesten, de provincies, de agglomeraties of de gemeenten;<sup>226</sup>
2. De voertuigen die uitsluitend gebruikt worden voor gemeenschappelijk vervoer van personen krachtens een machtiging tot exploitatie van openbare of bijzondere autobusdiensten, een machtiging voor de organisatie van het personenvervoer over de weg, en een concessie van de openbare machten;<sup>227</sup>
3. De ziekenauto's die uitsluitend worden gebruikt voor het vervoer van gewonden en zieken;<sup>228</sup>
4. De personenauto's die als persoonlijk vervoermiddel worden gebruikt door grootoorlogsinvaliden of door personen met een handicap;<sup>229</sup>
5. De voertuigen die uitsluitend op proef worden gebruikt door de fabrikanten of handelaars of door hun bedienden;<sup>230</sup>
6. De vaartuigen en bootjes;<sup>231</sup>
7. De eigenlijke tractoren, de voertuigen-werktuigmachines die speciaal ontworpen zijn voor de landbouw, en de aanhangwagens, wanneer ze uitsluitend worden gebruikt om landbouwarbeid

<sup>218</sup> Cass. 24 april 1987, *FJF*, No. 87/175, *Pas.* 1987, I, 997 en *Bull.Bel.*, afl. 715, 1183 en Cass. 5 december 1985, *FJF*, No. 86/116.

<sup>219</sup> Vr. nr. 225 Vandeurzen 22 juni 2000, *Vr. & Antw.* Kamer 16 oktober 2000, nr. 48, 5561 en *Fisc.Act.* 2000, afl. 39 6; Vr. nr. 477 Gerken 16 september 2004, *Vr.&Antw.* Kamer 2004-2005, nr. 55, 8519-8522.

<sup>220</sup> Luik 17 december 1986, *FJF*, No. 87/176; Gent 11 januari 1985, *FJF*, No. 86/19.

<sup>221</sup> Cass. 24 april 1987, *FJF*, No. 87/175, *Pas.* 1987, I, 997 en *Bull.Bel.*, afl. 715, 1183.

<sup>222</sup> Art. 2.2.2.0.1., § 2, lid 2 VCF.

<sup>223</sup> M. Zagheden, *Met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen*, Mechelen, Kluwer, 2018, 7.

<sup>224</sup> M. Zagheden, *Met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen*, Mechelen, Kluwer, 2018, 22.

<sup>225</sup> Artikel 2.2.3.0.1. VCF.

*Vr. en Antw.* Nr. 48-1425, B145, nr. 15499.

<sup>226</sup> Art. 2.2.6.0.1., § 1, 1° VCF.

<sup>227</sup> Art. 2.2.6.0.1., § 1, 2° VCF.

<sup>228</sup> Art. 2.2.6.0.1., § 1, 3° VCF.

<sup>229</sup> Art. 2.2.6.0.1., § 1, 4° VCF.

<sup>230</sup> Art. 2.2.6.0.1., § 1, 5° VCF.

<sup>231</sup> Art. 2.2.6.0.1., § 1, 6° VCF.

te verrichten, zelfs indien ze het personeel, de voorwerpen of de producten vervoeren die daarvoor onmisbaar zijn en om de vruchten van de uitvoering van die arbeid te vervoeren naar om het even welke plaats van de onderneming van de landbouwer voor de rekening van wie de werken zijn uitgevoerd.<sup>232</sup>

8. De bromfietsen en de motorfietsen voorzien van een motor met een cilinderinhoud van maximaal 250 kubieke centimeter;<sup>233</sup>
9. De autovoertuigen die uitsluitend aangewend worden voor een taxidienst of voor verhuring met bestuurder;<sup>234</sup>
10. De autovoertuigen die gebruikt worden door een Belgische verblijfhouder en ter beschikking zijn gesteld van hem door zijn werkgever die in het buitenland gevestigd is, en die in het buitenland zijn ingeschreven;<sup>235</sup>
11. De motorvoertuigen en de samengestelde voertuigen die uitsluitend bestemd zijn voor het goederenvervoer over de weg, die slechts af en toe op de openbare weg in België rijden en die worden gebruikt door natuurlijke personen of rechtspersonen die het goederenvervoer niet als hoofdactiviteit hebben, als het vervoer met die voertuigen niet leidt tot concurrentievervalsing;<sup>236</sup>
12. De voertuigen die ingezet worden door vervoerders die gesubsidieerd zijn door de Vlaamse Regering en die uitsluitend gebruikt worden voor het vervoer van personen met een handicap of met een ernstig beperkte mobiliteit.<sup>237</sup>

Een vrijstelling wordt verder verleend voor bepaalde zware vrachtwagens (i.e. de motorvoertuigen of samengestelde voertuigen, bestemd voor het vervoer van goederen over de weg, waarvan de maximaal toegelaten massa ten minste twaalf ton bedraagt).<sup>238</sup>

Er wordt ook een vrijstelling verleend voor voertuigen waarvan slechts sporadisch gebruik wordt gemaakt.<sup>239</sup>

In een internationale context gelden volgende vrijstellingen:

1. **In het buitenland ingeschreven of tijdelijk in België ingeschreven voertuigen op naam van personen die in het buitenland wonen of verblijven:** vrijstelling van de verkeersbelasting op de autovoertuigen wordt verleend voor de personenauto's, de auto's voor dubbel gebruik, de minibussen – met inbegrip van de aanhangwagens van deze voertuigen – en de motorfietsen die tijdelijk in België worden ingevoerd door een natuurlijke persoon die zijn gewone verblijfplaats in een andere lidstaat van de EU heeft en die op het Belgisch grondgebied voor persoonlijk of voor beroepsmatig gebruik van de invoerder worden aangewend.<sup>240</sup> Dezelfde vrijstelling wordt ook

---

<sup>232</sup> Art. 2.2.6.0.1., § 1, 7° VCF.

<sup>233</sup> Art. 2.2.6.0.1., § 1, 10° VCF.

<sup>234</sup> Art. 2.2.6.0.1., § 1, 11° VCF.

<sup>235</sup> Art. 2.2.6.0.1., § 1, 12° VCF.

<sup>236</sup> Art. 2.2.6.0.1., § 1, 13° VCF.

<sup>237</sup> Art. 2.2.6.0.1., § 1, 14° VCF.

<sup>238</sup> Art. 2.2.6.0.1., § 2 VCF: Op voorwaarde dat zij:

- uitsluitend bestemd zijn voor de landsverdediging, voor de diensten van de burgerbescherming en de rampeninterventie, voor de brandweerdiensten en andere hulpdiensten, voor de diensten die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de openbare orde en voor de diensten voor onderhoud en beheer van de wegen en die als zodanig geïdentificeerd zijn;
- slechts af en toe op de openbare weg in België rijden, zij gebruikt worden door natuurlijke of rechtspersonen die het goederenvervoer niet als hun hoofdactiviteit hebben en mits het vervoer door deze motorvoertuigen<sup>238</sup> en samengestelde voertuigen niet leidt tot concurrentievervalsing.

<sup>239</sup> Volgende voertuigen zijn onvoorwaardelijk vrijgesteld: de kermiswagens dienend voor het vervoer van dieren, kermis- of circusmateriaal evenals woonwagens; de rijsschoolvoertuigen die uitsluitend worden gebruikt om te leren rijden; de technische voertuigen van de openbare of vrije radio en televisie die speciaal zijn aangepast om technisch opnamemateriael of controlematerieel te vervoeren; de bibliobussen en de discobussen; de medische vrachtauto's waarvan de binnenrichting deze is van een medisch kabinet; de aanhangwagens of opleggers, op een blijvende wijze, ingericht als bureau en/of chronometerstand en gebruikt bij sportmanifestaties; de cateringvoertuigen van de luchthaven die principieel bestemd zijn om permanent binnen de omheining van de luchthaven te rijden. De landbouwtractoren en hun aanhangwagens die principieel ontworpen zijn voor het vervoer op ongebaand terrein en dit, welke ook het beroep van hun eigenaars zou zijn. Zie ook: Circ. Nr. AFZ/98-0043, 25 mei 1999, *Bull. Bel.* 1999, afl. 794, 1827.

<sup>240</sup> Art. 2.2.6.0.5., § 1, lid 1 VCF.

verleend aan de personen die geen deel uitmaken van de EER wanneer hun landen dezelfde vrijstelling verlenen als aan de Belgische inwoners (zogenoemde wederkerigheid).<sup>241</sup>

De tijdelijk ingevoerde voertuigen moeten zijn verkregen of moeten zijn ingevoerd met toepassing van de algemene belastingregeling voor de binnenlandse markt van een andere staat en mogen niet wegens de uitvoer in aanmerking komen voor ontheffing of teruggave van omzetbelastingen, accijnzen of andere verbruiksbelastingen.<sup>242</sup>

## 2. Voertuigen gebruikt door de leden van in België geaccrediteerde buitenlandse diplomatieke en consulaire zendingen – voertuigen van internationale organisaties: de voertuigen, verkregen of ingevoerd in een andere staat, met vrijstelling van alle belastingen in het kader van de voorrechten, verleend aan de diplomatieke zendingen en consulaire posten en aan hun leden, aan de internationale instellingen en aan hun leden, en aan de krijgsmachten van de staten die toetreden zijn tot het Noord-Atlantisch Verdrag, andere dan de Belgische krijgsmacht, en aan hun leden, worden geacht te hebben voldaan aan de algemene belastingregeling voor de binnenlandse markt van die staat.<sup>243</sup> Onder te verdelen in volgende subcategorieën:

- *Diplomatieke ambtenaren*: aan in België geaccrediteerde buitenlandse leden en personeelsleden van de ambassades en gezantschappen wordt in het algemeen zonder meer vrijstelling toegestaan.<sup>244</sup>
- *Buitenlandse consulaire agenten van beroep*: de vrijstelling van belasting geldt eveneens voor de voertuigen gebruikt door buitenlandse consulaire agenten die in België geaccrediteerd zijn;
  - onder voorwaarde van wederkerigheid in het vreemde land voor Belgen die zich in dezelfde toestand bevinden;
  - voor zover die consulaire agenten, buiten hun consulaire functie, geen winstgevende bedrijvigheid in ons land uitoefenen.<sup>245</sup>
- *Ere-consulaire agenten*: geen vrijstelling wordt verleend voor de voertuigen gebruikt door de ere-consulaire agenten die in België een vreemd land vertegenwoordigen (in tegenstelling tot de bovenbedoelde agenten zijn de ere-consulaire agenten geen ambtenaren van de Staat die zij vertegenwoordigen); gewoonlijk oefenen zij ook nog een andere activiteit uit.
- *Internationale organisaties*: vrijgesteld zijn eveneens:
  - De voertuigen die toebehoren aan internationale organisaties (U.N.O., Europese Gemeenschappen, N.A.V.O., enz.) en aan sommige aan die organisaties verbonden personaliteiten die voorrechten en vrijstelling inzake belastingen genieten;
  - De particuliere voertuigen die toebehoren aan sommige leden van SHAPE en IMS, indien zij hoofdzakelijk worden gebruikt voor verplaatsingen tussen het Hoofdkwartier (SHAPE) of het Secretariaat (IMS) en het privé-verblijf van de leden.  
Deze vrijstelling wordt beperkt tot één enkel voertuig per begunstigde en is niet van toepassing op voertuigen van Belgische onderdanen.

## 3. Voorts geldt een (gedeeltelijke) terugbetaling van de verkeersbelasting voor voertuigen gebruikt in het kader van rail/wegvervoer van goederen tussen lidstaten van de EU.<sup>246</sup> De toe-

<sup>241</sup> Art. 2.2.6.0.5., § 1, lid 2 VCF. Zie ook: art. 2bis tot 2 quinquies uitvoeringsbesluit WIGB. Zie ook Antwerpen 27 mei 1991, *Fisc.Koer.* 1992, 177.

<sup>242</sup> Art. 2.2.6.0.5., § 1, lid 3, lid 1 VCF.

<sup>243</sup> Art. 2.2.6.0.5., § 1, lid 3, lid 2 VCF.

<sup>244</sup> M. Zagheden, *Met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen*, Mechelen, Kluwer, 2018, 18.

De bepaling dat de autovoertuigen van het diplomatiek korps, de buitenlandse diplomatieke ambtenaren, de militairen van de NAVO, en het personeel van een reeks internationale instellingen (bv. de VN, de UNESCO, de OESO, de EU, de Raad van Europa, Eurochemic, etc.) zijn vrijgesteld onder voorwaarde van wederkerigheid of krachtens een internationale overeenkomst (art. 27 WIGB) werd opgeheven voor het Vlaamse Gewest. Zie ook wet van 17 februari 2000 met betrekking tot de retroactieve toepassing van de vrijstellingen die zijn bepaald in de zetelakkoorden met de internationale intergouvernementele organisaties inzake inkomstenbelastingen en met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, *BS* 22 maart 2000. Zie ook: Vr. nr. 315 Nyssens 22 december 1999, *Bull.Bel.*, afl. 834, 401 (in verband met bedrijfswagens van buitenlandse werknemers).

De particuliere voertuigen van sommige leden van de SHAPE en IMF zijn, op basis van de afgesloten zetelakkoorden, vrijgesteld wanneer ze hoofdzakelijk gebruikt worden voor verplaatsingen tussen de privéwoning van de leden en hun plaats van tewerkstelling (hoofdkwartier SHAPE of secretariaat IMF).

<sup>245</sup> M. Zagheden, *Met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen*, Mechelen, Kluwer, 2018, 19.

<sup>246</sup> Art. 2.2.6.0.4. VCF. Zie ook: Circ.nr. Ci.A.7/372.430, 31 januari 1986, *Bull.Bel.* afl. 648, 443.

passingsvoorwaarden hiervoor werden sinds aanslagjaar 2016 versoepeld in het Vlaamse Gewest.<sup>247</sup>

4. **Vrijstelling krachtens bijzondere wetten:** Krachtens bepalingen van bijzondere wetten die de oprichting en de werking van sommige organismen of instellingen regelen, genieten deze organismen of instellingen vrijstelling van belasting. Dit is o.a. het geval met sommige intercommunale maatschappijen en trammaatschappijen. De autocars, de taxi's en autobussen, de voertuigen die gebruikt worden voor het vervoer van werklieden, de voertuigen van het Rode Kruis, de lijkwagens, de voertuigen die gebruikt worden voor het niet-bezoldigde vervoer van goederen, en andere *buitenlandse voertuigen*, zoals voorzien in de verschillende door België afgesloten overeenkomsten, worden eveneens volledig of tijdelijk vrijgesteld.<sup>248</sup>

## II. Aanvullende verkeersbelasting

### *Beginselen*

Sinds 1983 wordt ter vervanging van de lpg-accijns een aanvullende verkeersbelasting (AVB) ingesteld van toepassing op de personenwagens, auto's voor dubbel gebruik en minibussen waarvan de motor, zelfs gedeeltelijk of tijdelijk, wordt aangedreven met vloeibaar petroleumgas of andere vloeibare koolwaterstofgassen (belastbare materie/voorwerp). Een aanvullende verkeersbelasting wordt geheven van 89,16 euro (1 t.e.m. 7 pk), 148,68 euro (8 t.e.m. 13 pk) of 208,20 euro (meer dan 13 pk).

De aanvullende verkeersbelasting wordt in beginsel geregeld volgens de bepalingen die van toepassing zijn op de verkeersbelasting.<sup>249</sup>

De AVB wordt tevens geïnd voor de volgende voertuigen die van de verkeersbelasting zijn vrijgesteld: de ziekenauto's,<sup>250</sup> voertuigen van grootorlogsinvaliden en gebrekkigen,<sup>251</sup> proefrijdende voertuigen,<sup>252</sup> landbouwvoertuigen,<sup>253</sup> taxi's en huurauto's met bestuurder<sup>254, 255</sup>.

### *Vrijstellingen*

Van de AVB zijn wel vrijgesteld:<sup>256</sup>

- de personenauto's, auto's voor dubbel gebruik en minibussen die uitsluitend worden aangewend voor een openbare dienst;<sup>257</sup>
- de voertuigen die uitsluitend aangewend worden voor gemeenschappelijke openbaar vervoer krachtens een vergunning of ingevolge een concessie van de openbare machten;<sup>258</sup>
- de bromfietsen en de motorfietsen voorzien van een motor met een cilinderinhoud van maximaal 250 kubieke centimeter;<sup>259</sup>

---

<sup>247</sup> Vlaams decreet 23 december 2016 betreffende de wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, wat betreft de terugbetaling van de verkeersbelasting voor gecombineerd vervoer, BS 13 januari 2017. De versoepelde regeling houdt volgende wijzigingen in:

- Naast een combinatie met vervoer per spoor komt ook een combinatie met vervoer per boot in aanmerking;
- De beperking van terugbetaling tot 80% werd geschrapt;
- De terugbetaling wordt afhankelijk gemaakt van het aantal "overslagverrichtingen";
- De terugbetaling moet ten laatste drie maanden na de laatste dag van de belastbare periode worden gevraagd.

<sup>248</sup> Verkeersbelasting, uitg. FOD Financiën, nrs. 337 tot 4233. Enkel wanneer bepaalde formaliteiten worden vervuld, kan vrijstelling van verkeersbelasting worden verkregen voor een voertuig, eigendom van een Britse vennootschap, dat tijdelijk in België wordt ingevoerd. Zie: Luik 18 januari 1989, AFT 1989, 237, met noot J. Van Impe.

<sup>249</sup> Art. 2.2.4.0.4., lid 2 en 2.2.6.0.2. VCF. Met uitzondering van de bepalingen van artikel 2.2.4.0.2., § 2, artikel 2.2.4.0.3., artikel 2.2.4.0.5., § 2, artikel 2.2.5.0.2. en artikel 2.2.6.0.1., § 1, eerste lid, 3°, 4°, 5°, 7°, 8°, 9° en 11° VCF.

<sup>250</sup> Art. 2.2.6.0.1. § 1, 3° VCF.

<sup>251</sup> Art. 2.2.6.0.1. § 1, 4° VCF.

<sup>252</sup> Art. 2.2.6.0.1. § 1, 5° VCF.

<sup>253</sup> Art. 2.2.6.0.1. § 1, 7° VCF.

<sup>254</sup> Art. 2.2.6.0.1. § 1, 11° VCF.

<sup>255</sup> Art. 2.2.4.0.4., lid 2 VCF.

<sup>256</sup> Art. 2.2.4.0.4., lid 2 VCF.

<sup>257</sup> Art. 2.2.6.0.1. § 1, 1° VCF.

<sup>258</sup> Art. 2.2.6.0.1. § 1, 2° VCF.

<sup>259</sup> Art. 2.2.6.0.1. § 1, 10° VCF.

- de autovoertuigen die gebruikt worden door een Belgische verblijfhouder en ter beschikking zijn gesteld van hem door zijn werkgever die in het buitenland gevestigd is, en die in het buitenland zijn ingeschreven;<sup>260</sup>
- de motorvoertuigen en de samengestelde voertuigen die uitsluitend bestemd zijn voor het goederenvervoer over de weg, die slechts af en toe op de openbare weg in België rijden en die worden gebruikt door natuurlijke personen of rechtspersonen die het goederenvervoer niet als hoofdactiviteit hebben, als het vervoer met die voertuigen niet leidt tot concurrentievervalsing;<sup>261</sup> en
- de voertuigen die ingezet worden door vervoerders die gesubsidieerd zijn door de Vlaamse Regering en die uitsluitend gebruikt worden voor het vervoer van personen met een handicap of met een ernstig beperkte mobiliteit<sup>262</sup>.

Gehele of gedeeltelijke vrijstelling van de AVB wordt ook verleend aan niet-verblijfshouders als, in de staat waar ze verblijf houden, geen soortgelijke belasting bestaat of als de Belgische verblijfshouders daarvan zijn vrijgesteld, en in de mate van die vrijstelling,<sup>263</sup> en aan de internationale organisaties, hun vertegenwoordigers, ambtenaren en leden, voor zover ze vrijgesteld zijn van de verkeersbelasting op de autovoertuigen, ingevolge de voorrechten en immuniteiten die aan hen toegestaan zijn overeenkomstig het internationale recht.<sup>264</sup>

Belangrijk voor de beoordeling van de verenigbaarheid van een wegenheffing met de aanvullende verkeersbelasting<sup>265</sup> is dat een voertuig aan deze belasting onderworpen is onder de voorwaarden die van toepassing zijn op de aanvullende verkeersbelasting. De aanvullende verkeersbelasting is dus slechts van toepassing wanneer het voertuig zich op het rijksgebied op de openbare weg beweegt, ongeacht of deze weg al dan niet privaat domein is.<sup>266</sup> Voertuigen worden evenwel 'geacht' op de openbare weg in gebruik te zijn genomen 'zolang' zij in het Repertorium van de DIV zijn ingeschreven of het moeten zijn.<sup>267</sup> Dit vermoeden van gebruik op de openbare weg van zodra het voertuig is ingeschreven, is onweerlegbaar.

## (ii) Toepassingsproblemen m.b.t. wegenheffing ten aanzien van de bestaande autofiscaliteit

### (A) Dubbele belasting ten aanzien van de bestaande autofiscaliteit

#### I. BIV

Wat betreft de BIV, kan worden aangenomen dat het element dat aanleiding geeft tot de belasting verschilt van het voor de wegenheffing relevante element. Zoals vermeld, is de belasting op de inverkeerstelling verschuldigd door *het in verkeer stellen van het voertuig op de openbare weg* in België, zijnde de inschrijving in het Repertorium van de DIV. Aangezien het voorwerp van de BIV (inverkeerstelling van het voertuig) verschilt van dat van de wegenheffing (onder meer weggebruik), doet zich op dit punt in beginsel geen probleem van een dubbele belasting voor<sup>268</sup>.

#### II. Jaarlijkse en aanvullende verkeersbelasting

Wat betreft de 'jaarlijkse verkeersbelasting', werd hierboven gezien dat volgens een letterlijke lezing van de wettekst het element dat aanleiding geeft tot de verkeersbelasting het bezit/exploitatie van de stoom- of motorvoertuigen dienende hetzij tot het vervoer van personen, hetzij tot het vervoer van goederen of van om het even welke voorwerpen over de wegen is. De belasting ontstaat ten aanzien

<sup>260</sup> Art. 2.2.6.0.1. § 1, 12° VCF.

<sup>261</sup> Art. 2.2.6.0.1. § 1, 13° VCF.

<sup>262</sup> Art. 2.2.6.0.1. § 1, 14° VCF.

<sup>263</sup> Art. 2.2.6.0.2., 1° VCF.

<sup>264</sup> Art. 2.2.6.0.2., 2° VCF.

<sup>265</sup> Wanneer beide belastingen bedoeld worden, wordt hierna ook melding gemaakt van "(aanvullende) verkeersbelasting".

<sup>266</sup> Artikel 2.2.1.0.1. VCF. Antwerpen 26 april 1976, *Bull. Bel.*, afl. 555, 1930; Cass. 14 september 1978, *JT* 1978, 707.

<sup>267</sup> Artikel 2.2.2.0.1. § 2 VCF. Zie ook artikel 11 van de wet van 25 januari 1999 houdende de wijziging van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, *BS* 19 februari 1999 en art. 10 van de wet van 8 april 2002, *BS* 12 april 2002.

<sup>268</sup> Zie hierna voor een nuancering wat betreft de mogelijke differentiatie van de wegenheffing naar milieukeurmerken (onderdeel "Beoordeling van milieukeurmerken voor BIV en verkeersbelasting"), hoewel verdedigd wordt dat een vergroening van de BIV nog verschillend is van een doelstelling om middels een wegenheffing de effectieve vervuiling te treffen.

van de persoon die vermeld is/vermeld moet zijn op het inschrijvingsbewijs zolang een voertuig op naam van die persoon is ingeschreven of ingeschreven moet zijn in het repertorium van het Directoraat-generaal Mobiliteit en Verkeersveiligheid. Uit een letterlijke lezing van de wettekst volgt dat het voorwerp van de jaarlijkse verkeersbelasting (bezit/exploitatie van de voertuigen) verschilt van dat van de wegenheffing (onder meer weggebruik). Vanuit deze optiek zou verdedigd kunnen worden dat de jaarlijkse verkeersbelasting alleen het bezit van een wagen belast, waarbij het irrelevant is hoeveel men het voertuig effectief op de openbare weg gebruikt. Hierdoor kan worden verdedigd dat het gaat om belastingen met een verschillend doel of dat er minstens een redelijke verantwoording bestaat voor beide belastingen binnen ditzelfde doel, zodat een wegenheffing zo kan worden uitgewerkt dat zij juridisch verenigbaar is met het *non bis in idem*-beginsel.

Belangrijk is evenwel dat afdeling 2 van het KB van 20 juli 2001 betreffende de inschrijving van voertuigen de voorwaarden bepaalt waaronder voertuigen tot het verkeer op de openbare wegen worden toegelaten. Een voertuig mag slechts in het verkeer worden gebracht als het ingeschreven is.<sup>269</sup> Een loutere inschrijving in het repertorium van de DIV doet een onweerlegbaar vermoeden van gebruik op de openbare weg ontstaan, waardoor automatisch verkeersbelasting verschuldigd wordt.<sup>270</sup> Met de jaarlijkse verkeersbelasting wordt dus ook het gebruik van de weg belast.

Daardoor kan worden gesteld dat in de mate dat ook de wegenheffing een heffing zou zijn op het gebruik van de weg, er zich een risico van dubbele belasting kan voordoen. Zulks leidt echter nog niet tot een absoluut verbod. Het doel van een jaarlijkse verkeersbelasting en een wegenheffing is niet volledig hetzelfde. Naast de doelstelling om de gebruiker te laten betalen volgens gebruik ('de vervuiler betaalt'), beoogt de invoering van een wegenheffing met name ook congestie te doen dalen en/of externe kosten te internaliseren. Als deze laatste doelstellingen dus voldoende tot uiting worden gebracht, valt het risico op een niet-toegelaten dubbele belasting beperkt te noemen. Een mogelijkheid zou bijvoorbeeld zijn om de jaarlijkse verkeersbelasting dermate aan te passen dat deze enkel welbepaalde milieugerelateerde doelstellingen nastreeft en de wegenheffing dan voor andere doelstellingen aan te wenden (dit betreft in principe dan wel een aanpassing van de belastbare materie, die verankerd is in titel III van de bijzondere financieringswet, wat een met een bijzondere meerderheid aangenomen wet is, zodat een wijziging ter zake eveneens bij bijzondere meerderheidswet aangenomen dient te worden)..

Wat betreft de aanvullende verkeersbelasting, kan eveneens verdedigd worden dat het gaat om belastingen met een verschillende materie (nl. aandrijving met vloeibaar petroleumgas of andere koolwaterstofgassen). Daarenboven moet worden gewezen op het verschillend doel, nl. een accijnscompenserende belasting. Het bestaan van de aanvullende verkeersbelasting naast een wegenheffing zou dan ook juridisch verenigbaar zijn met het *non bis in idem*-beginsel. Er is bijkomend te wijzen op de aandachtspunten die sowieso gelden bij het minimaliseren van de aanvullende verkeersbelasting (zie onderdeel 4.3.1).

### III. Beoordeling van milieukeurmerken voor BIV en verkeersbelasting

Bijkomend aandachtspunt is dat de BIV en de jaarlijkse verkeersbelasting nu al rekening houden met de milieukeurmerken van het voertuig. Indien wordt geopteerd om de belasting op inverkeerstelling en de jaarlijkse verkeersbelasting aldus te behouden, moet in het oog worden gehouden om ook in functie van die milieukeurmerken niet dubbel te belasten (het kan niet de bedoeling zijn externe effecten twee keer volledig in rekening te brengen).

- Met ingang van 1 maart 2012 neemt de BIV milieu- en uitstootgerelateerde parameters in aanmerking om uitdrukking te geven aan het streven van de Vlaamse Regering naar een meer duurzame, sturende fiscaliteit.<sup>271</sup> De bedoeling van de decretale wijziging was "*het sturen van de*

<sup>269</sup> Art. 2, § 1 van het KB van 20 juli 2001 betreffende de inschrijving van voertuigen.

<sup>270</sup> Art. 2.2.2.2.0.1., § 2: "De belasting ontstaat ten aanzien van de natuurlijke persoon of rechtspersoon die vermeld is of vermeld moet zijn op het inschrijvingsbewijs zolang een voertuig op naam van die persoon is ingeschreven of ingeschreven moet zijn in het repertorium van het Directoraat-generaal Mobiliteit en Verkeersveiligheid". Zie ook: A. Tiberghien, *Handboek Fiscaal Recht 2018-2019*, Mechelen, Kluwer, 2018, 1186.

<sup>271</sup> Decreet van 17 februari 2012 houdende de wijziging van diverse bepalingen van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen betreffende de belasting op de inverkeerstelling op grond van milieukeurmerken, BS 23 februari 2012.

*aankoopbeslissing van de consument weg van milieu- en klimaatbelastende personenwagens naar milieu- en klimaatvriendelijke wagens*".<sup>272</sup> De BIV wordt berekend aan de hand van onder meer een bedrag berekend in functie van de CO<sub>2</sub>-uitstoot en een bedrag berekend in functie van de toepasselijke euronorm<sup>273</sup>. De hervorming heeft geleid tot een lagere BIV voor schone wagens, en een hogere BIV voor meer vervuilende wagens.

- Met ingang van 1 januari 2016 werd de vergroening van de verkeersbelasting gerealiseerd voor personenauto's, auto's voor dubbel gebruik en minibussen (leasingwagens uitgezonderd) door een vermeerdering of vermindering van de verkeersbelasting naargelang de CO<sub>2</sub>-uitstoot, de euronorm en de brandstofsoort van het voertuig.<sup>274</sup> Met ingang van 1 juli 2017 werd deze vergroening uitgebreid naar de nieuwe inschrijvingen van niet-geleasede lichte vrachtwagens, lijk-wagens, tractoren en trekkers met een MTM tot en met 3.500 kg.<sup>275</sup> Analoot aan de vergroening voor de personenwagens blijft de bestaande tariefstructuur voor deze voertuigen behouden als sokkel en worden daarbovenop een aantal milieukeurmerken mee in aanmerking genomen voor de berekening van de verkeersbelasting voor nieuw ingeschreven (al dan niet tweedehandse) voertuigen. Concreet gelden er ecoboni of ecomali naargelang de CO<sub>2</sub>-uitstoot, de euronorm en de brandstofsoort van het voertuig en zijn analoge verminderingen en vrijstellingen voor milieuvriendelijke technologieën voorzien zoals bij personenwagens.

Deze vergroening van de verkeersbelasting (en de BIV) is evenwel nog verschillend van een doelstelling om middels een wegenheffing de effectieve vervuiling te treffen. Een wegenheffing kan een infrastructuurheffing (die slaat op het gebruik van de wegen, de infrastructuur), een heffing voor de externe kosten (compensatie voor door de voertuigen veroorzaakte verontreiniging en lawaaihinder) en een congestieheffing (voor verzadiging van het netwerk) omvatten, om beter rekening te houden met de beginselen "*de vervuiler/gebruiker betaalt*". Anders dan bij de verkeersbelasting (en de BIV) – die voornamelijk het bezit of de inverkeerstelling van een bepaald voertuig treft -, zal een wegenheffing een sturend effect hebben op het daadwerkelijke gebruik van de voertuigen. Dergelijk sturend effect kan bij elk van de drie voormelde doelstellingen worden bereikt. De tariefstructuur kan inderdaad zodanig worden vormgegeven dat zij een impact heeft op het gebruik van de weginfrastructuur en de congestie, maar ook zelfs op de effectieve vervuiling door het gebruik van het voertuig. Voor de differentiatie m.b.t. de milieukosten kunnen maatregelen worden genomen in verband met externe kosten (m.b.t. de vervuiling van het voertuig) die gebaseerd kunnen worden op de euro-emissieklasse van het voertuig.<sup>276</sup> Door een differentiatie naargelang de euro-emissieklasse van het voertuig kan een hogere (en dus schonere) euronorm resulteren in een lagere heffing. Een wegenheffing op basis van de euro-emissieklasse bevordert het effectieve gebruik van emissiearme voertuigen, en draagt bij tot een afname van het gebruik of uitfasering van zware bedrijfsvoertuigen. In het geval van emissievrije voertuigen kan de wegenheffing voor het gebruik van de voertuigen op de weg worden verlaagd. De tariefdifferentiatie gebaseerd op emissiereductie per km infrastructuur kan op deze manier overigens aansluiting vinden op de differentiatie van de kilometerheffing.<sup>277</sup> Een differentiatie op basis van deze elementen toont aan dat de doelstellingen van enerzijds de wegenheffing en anderzijds de verkeersbelasting (en de BIV) toch wel dege-lijk verschillend zijn.

<sup>272</sup> MvT bij het Ontwerp van decreet houdende de wijziging van diverse bepalingen van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen betreffende de belasting op de inverkeerstelling op grond van milieukeurmerken, stuk 1375 (2011-2012), nr. 1, 3.

<sup>273</sup> Een norm die op Europees niveau periodiek wordt vastgesteld op basis van de maximaal toegelaten waarden voor een aantal vervuilende stoffen (o.a. roet) in de uitlaatgassen van autovoertuigen.

<sup>274</sup> Art. 2.2.4.0.1., § 2/1 VCF. Zie ook: Decreet van 18 december 2015 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2016.

<sup>275</sup> Art. 2.2.4.0.1., § 3/1 VCF. Zie ook: Decreet van 16 juni 2017 houdende de wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, wat betreft de vergoening van de verkeersfiscaliteit voor lichte vracht en oldtimers, BS 4 juli 2017. Zie ook: S. Janssens, "Vlaamse verkeersbelasting – Groene en duurdere verkeersbelasting in Vlaanderen voor lichte vrachtwagens", *TvRF* 2017, afl. 2, 20-22; X, "Hervorming verkeersbelasting ook voor lichte vracht", *Fiscalog* 2017, afl. 1529, 10.

<sup>276</sup> Om tegemoet te komen aan het Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoertuigen (COM(2017) 275).

<sup>277</sup> Zie art. 2.4.4.0.2. VCF.

## (B) Bevoegdheid tot wijziging van bestaande autofiscaliteit

Indien wordt besloten tot een **hervorming van de bestaande autofiscaliteit**, gelijktijdig met de invoering van een wegehelling, die moet resulteren in een groenere autofiscaliteit, waarvan de heffingsgrondslag zal bestaan uit milieuparameters, moet erop worden gewezen dat het Vlaamse Gewest exclusief bevoegd is om de *aanslagvoet* (toepasselijk tarief), de *heffingsgrondslag* (bedrag waarop de belasting wordt berekend) en de *vrijstellingen* (de gevallen waarin de belastbare materie of een gedeelte van de heffingsgrondslag aan de belasting ontsnapt) van de voormelde gewestbelastingen op de autovoertuigen “te wijzigen”<sup>278, 279</sup>. In deze zin kan het Vlaamse Gewest ervoor kiezen om de bedragen van de verkeersbelasting te herzien (bv. nultarief) voor de voertuigen die onderworpen zijn aan de wegehelling. Zoals hoger vermeld, is de uitoefening van deze bevoegdheden afhankelijk van een voorafgaandelijk tussen de drie gewesten te sluiten samenwerkingsakkoord, voor zover de belastingplichtige een vennootschap, een autonoom overheidsbedrijf of een vereniging zonder winstgevend doel met leasingactiviteiten is.

Het Vlaamse Gewest is niet bevoegd om de *belastbare materie*<sup>280</sup> (nl. het feit of de situatie waarover belasting wordt geheven) van de verkeersbelasting op de autovoertuigen te wijzigen (dit is een bevoegdheid van de federale overheid).<sup>281</sup> De belastbare materie is datgene dat de belasting doet ontstaan, en dat dus aanleiding geeft tot een heffing. Bijgevolg kan het Vlaamse Gewest niet besluiten tot afschaffing van de verkeersbelasting. De belastbare materie is verankerd in titel III van de bijzondere financieringswet, wat een met een bijzondere meerderheid<sup>282</sup> aangenomen wet is. Een wijziging van de belastbare materie dient eveneens bij bijzondere meerderheidswet aangenomen te worden.<sup>283</sup>

## (C) Normatief kader van toegekende fiscale bevoegdheden

Een aandachtspunt is dat een eenzijdige minimalisering van de jaarlijkse verkeersbelasting door het Vlaamse Gewest op gespannen voet kan staan met het beginsel in de Bijzondere Financieringswet dat de uitoefening van de fiscale gewestelijke bevoegdheden moet gebeuren met naleving van het *vrij verkeer, de federale loyaliteit/uitsluiting van elke deloyale fiscale concurrentie* en de *vermijding van dubbele belasting*.<sup>284</sup>

### I. (Interne) economische en monetaire unie

Vooreerst kan worden gewezen op de verenigbaarheid van een wegehelling in het Vlaamse Gewest met het vrije verkeer in een Belgische context, de zogenoemde (interne) economische en monetaire unie, zoals expliciet neergelegd in artikel 1ter, 3° van de Bijzondere Financieringswet.<sup>285</sup> Maatregelen die het vrije verkeer van personen, diensten, kapitaal en de vrijheid van vestiging al dan niet ‘rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel’ kunnen belemmeren, kunnen op gespannen voet staan met het beginsel van de Belgische Economische en Monetaire Unie (EMU).<sup>286</sup> Dubbele belasting vormt een belemmering voor de uitoefening van het vrije verkeer van personen, diensten, kapitaal en de vrijheid en staat daarom gespannen voet met het beginsel van de Belgische EMU dat een bepaalde vorm van coherentie

<sup>278</sup> Dit impliceert ook de bevoegdheid om vrijstellingen af te schaffen of in te voeren, zie o.m. GwH 14 oktober 1999, nr. 109/99, B.4.2.

<sup>279</sup> Artikel 4, § 3, lid 1 van de bijzondere financieringswet. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 13 juli 2001 (die o.m. art. 4 van de bijzondere financieringswet heeft vervangen) is meermaals de vraag gesteld wat de precieze betekenis is van de fiscale begrippen die in de bijzondere financieringswet worden gebruikt. Het verslag van de commissie van de Kamer bevat een bijlage die per belasting duidelijk maakt wat moet worden verstaan onder de “belastbare materie”, de “heffingsgrondslag”, en de “vrijstellingen” (*Parl.St. Kamer 2000-2001, nr. 50-1183/7, 157-160*).

<sup>280</sup> De “belastbare materie” wordt door het GwH als volgt gedefinieerd: “*De belastbare materie is het element dat aanleiding geeft tot de belasting, de situatie die of het feit dat leidt tot het verschuldigd zijn van de belasting. De belastbare materie onderscheidt zich van de belastbare grondslag (de heffingsgrondslag), die het bedrag is waarop de belasting wordt berekend*”. Zie: GwH 21 januari 1998, nr. 4/98, B.7.1.; GwH 5 juli 2000, nr. 86/2000, B.11.10; GwH 19 september 2007, nr. 119/2007, B.6; GwH 19 juni 2014, nr. 93/2014, B.7.

<sup>281</sup> Artikel 3, 10° van de bijzondere financieringswet.

<sup>282</sup> Meerderheid in elke taalgroep en 2/3 meerderheid in de gehele vergadering.

<sup>283</sup> Zie ook: J. Baert, “De fiscale bevoegdheden” in *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Brugge, die Keure, 2017, 350.

<sup>284</sup> Artikel 1ter Bijzondere wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten van 16 januari 1989, BS 17 januari 1989.

<sup>285</sup> Zie hierover B. Peeters en N. Plets, “Fiscale aspecten van de zesde staatsvorming. Nieuwe perspectieven voor de gewesten eens de gordiaanse bevoegdheidsknoop is ontward”, *AFT* 2014, afl. 4, 15-20.

<sup>286</sup> N. Plets, *Het systeem van de Belgische fiscale bevoegdheidsverdeling: juridische evenwichtsoefening tussen autonomie voor de deelstaten en het behoud van de interne economische unie en monetaire eenheid in een federaal staatsverband*, proefschrift Universiteit Antwerpen, 2004, 785-790. Zie ook: Arbitragehof 25 februari 1988, nr. 47; MVT bij het ontwerp van bijzondere wet betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, *Parl.St.* 1988-1989, nr. 635/1, 3.



waarborgt.<sup>287</sup> Een verschillende belastingregeling van gewest tot gewest houdt echter op zichzelf geen schending in van dit beginsel.<sup>288</sup> Het ontstaan van gewestelijke belastingen die van deelstaat tot deelstaat verschillen ingevolge het uitoefenen van de fiscale bevoegdheden, is het gevolg van een verschillend fiscaal beleid eigen aan de toegekende fiscale autonomie.<sup>289</sup> Bijgevolg zou het op nul zetten van de jaarlijkse verkeersbelasting in het Vlaamse Gewest vanuit dit oogpunt in beginsel geen belemmering stellen. Het Grondwettelijk Hof heeft in deze zin herhaaldelijk geoordeeld dat het ontstaan van gewestelijke belastingen die van deelstaat tot deelstaat verschillen ingevolge het uitoefenen van de fiscale bevoegdheden op zich noch het fiscaal gelijkheidsbeginsel (art. 10, 11 en 172 Gw.)<sup>290</sup> noch het algemeen beginsel van de economische unie en monetaire eenheid schendt.<sup>291</sup> indien beoordeeld op een conformiteit met de Belgische EMU. De mogelijkheid tot fiscale concurrentie tussen de verschillende overheden zit namelijk ingebakken in de door de grondwetgever en de bijzondere wetgever gewilde federalisering van de belastingbevoegdheid.<sup>292</sup> Het feit dat een belastingregeling het gedragspatroon van een belastingplichtige kan beïnvloeden (bv. een verhuizing naar een ander gewest om fiscale redenen), is een mogelijk neveneffect van elke belasting(modaliteit).<sup>293</sup>

II. Het beginsel van federale loyaleit en de uitsluiting van elke deloyale fiscale concurrentie

**Grondslagen van de federale loyaleitplicht** - Het Vlaamse Gewest moet de fiscale bevoegdheden bestaande uit het minimaliseren van de verkeersbelasting uitoefenen met naleving van het **beginsel van de federale loyaleit zoals vervat in artikel 143 van de Grondwet** waarnaar de aanhef in artikel 1ter van de Bijzondere Financieringswet verwijst. Artikel 143 van de Grondwet regelt geen bevoegdheidsconflicten maar handelt over de voorkoming en de regeling van belangenconflicten tussen de federale Staat, de deelstaten en de gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.<sup>294</sup> Ingevolge artikel 1ter van de Bijzondere Financieringswet dient de uitoefening van de fiscale bevoegdheden van de gewesten als bedoeld in de Bijzondere Financieringswet te worden onderworpen aan de federale loyaleitplicht. De Bijzondere Financieringswet geeft echter geen omschrijving van wat onder federale loyaleit wordt verstaan. Voor de betekenis hiervan wordt verwezen naar artikel 143 van de Grondwet, waarin evenmin een duidelijke omschrijving van dat begrip wordt gegeven. Artikel 143, §1 van de Grondwet luidt als volgt: *“Met het oog op het vermijden van belangenconflicten nemen de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, in de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden, de federale loyaleit in acht”*. Artikel 143, § 1 van de Grondwet bevat een *“elementaire regel [...] van staatsrechtelijk fatsoen in een federale staat”* en beoogt het *“eventueel berokkenen van schade of nadeel zonder overschrijding van bevoegdheid”* te vermijden.<sup>295</sup>

**Federale loyaleit in fiscalibus** - De federale loyaleit *in fiscalibus* veronderstelt dat de verschillende overheden bij de uitoefening van de fiscale bevoegdheden als bedoeld in de Bijzondere Financieringswet rekening (moeten) houden met de uitoefening van fiscale bevoegdheden van de andere overheden.<sup>296</sup> De incoherente samenloop van in essentie identieke<sup>297</sup> belastingen afkomstig van verschillende overheden staat volgens bepaalde rechtsleer op gespannen voet met dit beginsel van federale loyaleit.<sup>298</sup> De essentie van een belasting veronderstelt voor de belastingplichtige immers dat hij voor een bepaalde

<sup>287</sup> A. Van de Vijver, *“Ne bis in idem in het Belgisch belastingrecht: rechtsspreuk of algemeen rechtsbeginsel?”*, RW 2014/2015, afl. 30, 1171-1172.

<sup>288</sup> A. Goeghebuere, *“Het begrip belastbare materie: analyse en toetsing in het licht van de planbatenheffing”*, TFR 2002, afl. 228, 848.

<sup>289</sup> B. Peeters en N. Plets, *“De fiscale aspecten van de zesde staatsvorming: nieuwe perspectieven voor de gewesten eens de gordiaanse bevoegdheidsknoop is ontward”*, LRB 2014/1, 28.

<sup>290</sup> Onder meer Arbitragehof 14 oktober 1999, nr. 109/99, BS 09 oktober 1999, B.5.2.; Arbitragehof 8 mei 2002, nr. 85/2002, BS 10 september 2002, B.17; GwH 18 april 2013, nr. 55/2013, BS 24 mei 2013, B.5.2.

<sup>291</sup> Arbitragehof 23 april 1992, nr. 31/92, BS 11 juni 1992; GwH 8 juli 2010, nr. 82/2010, BS 12 oktober 2010, B.8.

<sup>292</sup> Arbitragehof 14 november 1991, nr. 33/91; Arbitragehof 23 april 1992, nr. 31/92; Arbitragehof 14 juni 2000, nr. 67/2000.

<sup>293</sup> In dit verband: GwH 8 juli 2010, nr. 83/2010, B.8. Zie ook: Arbitragehof 23 april 1992, nr. 31/92, BS 11 juni 1992, 5.B.3; Arbitragehof 22 juni 2005, nr. 107/2005, BS 4 juli 2005, B.9.2.

<sup>294</sup> Voor de procedure ter zake, zie art. 32-33bis van de Gewone Wet Hervorming Instellingen.

<sup>295</sup> K. Rimanque, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 322.

<sup>296</sup> A. Van de Vijver, *Een verkenning van de grondslagen van het Ne Bis in Idem-beginsel in het Belgisch belastingrecht*, Gent, Larcier, 2015, 386.

De vage notie “deloyale fiscale concurrentie” waarvan de precieze draagwijdte niet duidelijk is, is met de bijzondere wet van 13 juli 2001 in de bijzondere financieringswet ingevoerd. Zie: *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 50-1183/1, 21-22 en 81-82.

<sup>297</sup> Ook voor de samenloop van belastingen die in essentie niet identiek zijn, moeten overheden rekening houden met de uitoefening van de belastingbevoegdheden door de andere overheden. Zie A. Van de Vijver, *Een verkenning van de grondslagen van het Ne Bis in Idem-beginsel in het Belgisch belastingrecht*, Gent, Larcier, 2015, 363.

<sup>298</sup> A. Van de Vijver, *Een verkenning van de grondslagen van het Ne Bis in Idem-beginsel in het Belgisch belastingrecht*, Gent, Larcier, 2015, 363.

belastbare materie slechts een keer een bijdrage levert.<sup>299</sup> Het federale loyaliteitsbeginsel is onmiskenbaar een bevoegdheidsverdelende regel, dat in samenhang moet worden gelezen met het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel.<sup>300</sup> Volgens het Grondwettelijk Hof is het evenredigheidsbeginsel inherent aan elke bevoegdheidsuitoefening.<sup>301</sup> Bijgevolg is de wetgever ertoe gehouden, in de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid, erover te waken dat door zijn optreden de uitoefening van de bevoegdheden van de andere wetgevers niet onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt.<sup>302</sup>

**Deloyale fiscale concurrentie** - Een deelaspect van het ruimere beginsel van de federale loyaliteitsplicht is *in fiscalibus* neergelegd in het **principe van “de uitsluiting van elke deloyale fiscale concurrentie” in artikel 1ter, 1° van de Bijzondere Financieringswet**. Deze bepaling geeft evenmin een omschrijving van het begrip “deloyale fiscale concurrentie”. Het is dus niet volledig duidelijk welke praktijken beschouwd zullen worden als deloyale fiscale concurrentie.<sup>303</sup> Met de uitsluiting van elke fiscale concurrentie wordt beoogd de ongewenste effecten als fiscale migratie en delokalisering tussen de gewesten onderling te vermijden.<sup>304</sup> Aangezien deloyale fiscale maatregelen vaak ook op gespannen voet staan met de regels van vrij verkeer, is een aparte beoordeling door het Grondwettelijk Hof van de verplichting tot vermijden van deloyale fiscale concurrentie zonder verwijzing naar het hogervermelde concept van de economische en monetaire unie niet voor de hand liggend.

**Toepassingsprobleem** - Een probleem kan zich stellen indien het Vlaamse Gewest besluit tot het minimaliseren van de jaarlijkse verkeersbelasting (louter voor personen met de gewone verblijfplaats<sup>305</sup> in het Vlaamse Gewest) en deze als het ware laat vervangen door een wegehelling, terwijl (een van) de andere gewesten niet bereid zou(den) zijn om voor de jaarlijkse verkeersbelasting tevens een minimalisering te voorzien. Immers, de belastingplichtige zal in het betrokken andere gewest deze schijnbare dubbele belasting ondergaan terwijl de belastingplichtige met gewone verblijfplaats in het Vlaamse Gewest door de minimalisering van de verkeersbelasting niet. Zoals hierboven gesteld, is dit gelet op de verschillende doelstellingen niet noodzakelijk een dubbele belasting (zie *supra* onderdeel 5.2.2.iB)). Een eenzijdige minimalisering van de verkeersbelasting in het Vlaamse Gewest als compensatie voor de wegehelling, **zonder dat dit wordt afgestemd met de andere gewesten**, kan evenwel worden gezien als een deloyale uitoefening van de fiscale bevoegdheden bestaande uit het mogen wijzigen van het belastingtarief. Bijgevolg staat een invoering van een wegehelling (als belasting of als retributie) in combinatie met een eenzijdige herziening van de bestaande autofiscaliteit in het Vlaamse Gewest (zonder wijziging aan de autofiscaliteit in (één van) de andere gewesten) op gespannen voet met het voormelde beginsel van uitsluiting van deloyale fiscale concurrentie tussen de gewesten.

Illustratie: Een inwoner van het Waalse Gewest zou bijvoorbeeld onderworpen blijven aan de Waalse verkeersbelasting én aan de wegehelling in het Vlaamse Gewest (bij gebruik van Vlaamse wegen), terwijl inwoners van het Vlaamse Gewest van een vrijstelling zouden genieten van de bestaande verkeersbelasting. Omgekeerd is het – weliswaar vooral in theorie – ook denkbaar dat belastingplichtigen de andere gewesten zouden ontvluchten en zich in het Vlaamse Gewest zouden vestigen om aldus van daaruit gebruik te maken van de wegen in de andere gewesten zonder daar enige belasting voor te betalen (dit terwijl de bestaande verkeersbelasting in oorsprong betrekking heeft op het Belgische grondgebied en de Bijzondere Financieringswet er o.a. op gericht is de inkomsten van deze belasting te verdelen tussen de gewesten).

Bovenstaand voorbeeld toont aan dat de problematiek van de federale loyaliteit in beginsel verder gaat dan de loutere vraag naar dubbele belasting.

<sup>299</sup> A. Van de Vijver, *Een verkenning van de grondslagen van het Ne Bis in Idem-beginsel* in het Belgisch belastingrecht, Gent, Larcier, 2015, 329-330.

<sup>300</sup> K. Rossignol, “Overheidsvrijstelling van lokale en regionale belastingen”, *Lokale en Regionale Belastingen* 2016, nr. 1, 19.

<sup>301</sup> GwH 17 april 2008, nr. 68/2008, BS 2 juli 2008, B.6.4.; GwH 13 juni 2003, nr. 83/2013; Arbitragehof 17 juli 2013, nr. 100/2003, BS 11 augustus 2003, B.6.3.

<sup>302</sup> GwH 13 juni 2013, nr. 83/2013, BS 29 juli 2013, B.3.1-B.3.8.; GwH 30 maart 2010, B.12.1-B.15.; Arbitragehof 30 juni 2004, nr. 119/2004, BS 22 juli 2004, B.3.3.

<sup>303</sup> *Parl.St.* Kamer 2013/2014, nr. 53-2974/007, 15.

<sup>304</sup> Adv. RvS (afd. Wetg.) bij ontwerp bijzondere wet tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten, *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 50-1183/001, 81-82.

<sup>305</sup> Art. 1.1.0.0.2., lid 3, 5° VCF.

Het risico lijkt ons dan ook niet gering dat een eenzijdige aanpassing van de bestaande verkeersbelasting in combinatie met de invoering van de wegenheffing, zonder afstemming met de andere gewesten, zou worden bestempeld als een deloyale uitoefening van de fiscale bevoegdheden, hetgeen bovendien kan leiden tot een mogelijke fiscaal geïnspireerde migratie van belastingplichtigen. In de geest van het beginsel van federale loyaleit dient het Vlaamse Gewest beslissingen over de uitoefening van de fiscale bevoegdheden tot minimalisering van de bestaande verkeersbelasting (in samenhang met de invoering van een wegenheffing) af te stemmen met andere gewesten.

Het Grondwettelijk Hof is bevoegd om erop toe te zien dat de deelstaten bij het uitoefenen van hun respectieve bevoegdheden met het oog op het vermijden van belangenconflicten het principe van de federale loyaleit naleven.<sup>306</sup> Zowel in het raam van beroepen tot vernietiging<sup>307</sup> als in het kader van een prejudiciële procedure<sup>308</sup> is het Grondwettelijk Hof bevoegd om zich ook uit te spreken over de schending door wetten, decreten en ordonnanties van artikel 143, § 1 van de Grondwet.<sup>309</sup> Het federale loyaleitsbeginsel geldt als een referentienorm.<sup>310</sup> Uit de huidige rechtspraak kan evenwel nog niet worden afgeleid dat het federaal loyaleitsbeginsel ook kan dienen als grondslag voor een actieve verplichting van de federale overheid en de deelstaten.<sup>311</sup> Het Grondwettelijk Hof kan nagaan of een wetgever door zijn optreden de uitoefening van de bevoegdheden van de andere wetgevers niet onmogelijk of overdreven moeilijk heeft gemaakt. Het loyaleitsbeginsel dient daarbij als beperking op de uitoefening door een Vlaamse wetgever van zijn bevoegdheid.<sup>312</sup> Het is de vraag of het Grondwettelijk Hof aan de federale loyaleitsplicht een ruime draagwijdte zal geven.<sup>313</sup> In de mate dat het beroep tot vernietiging door het Grondwettelijk Hof door een schending van het beginsel van federale loyaleit zoals vervat in art. 143, §1 van de Grondwet en de aansluitende beginselen (bijv. evenredigheidsbeginsel) gegrond is, zou de bestreden wetgevende norm dat de minimalisering van de verkeersbelasting in het Vlaamse Gewest instelt, geheel of gedeeltelijk vernietigd kunnen worden.

Om deze problematiek te neutraliseren zal o.i. minstens een overleg, maar om enige mate van rechtszekerheid te bekomen, een **samenwerkingsakkoord**, met de andere gewesten noodzakelijk zijn teneinde de minimalisering van de bestaande verkeersbelasting in het Vlaamse Gewest (met als gevolg de begunstiging van inwoners in het Vlaamse Gewest) niet deloyaal te laten zijn. Met een samenwerkingsakkoord kan er immers geen sprake meer zijn van een eenzijdig optreden van het Vlaamse Gewest (en dus ook niet van een daaruit mogelijks voortvloeiende deloyaliteit).

Om voldoende rechtszekerheid te bieden, zal het niet volstaan dat er een samenwerkingsakkoord is met de andere Gewesten; de inhoud van dat samenwerkingsakkoord is ook van belang. Dat samenwerkingsakkoord zou in het bijzonder concrete maatregelen moeten bevatten die verzekeren dat (naast de gewesten) ook de burgers het argument van deloyale fiscale concurrentie niet kunnen opwerpen. Daarbij kan dan met name worden gedacht aan afspraken waarbij ook de andere gewesten hun verkeersbelasting minimaliseren.

Voor de duidelijkheid wordt hierbij onderlijnd dat voorgaande vaststelling betrekking heeft op de situatie waarbij de wegenheffing wordt gecombineerd met een minimaliseren van de bestaande Vlaamse verkeersbelasting. Indien de wegenheffing louter bovenop de bestaande verkeersbelasting zou komen, of indien enkel de Vlaamse verkeersbelasting zou worden hervormd zonder invoering van een wegen-

<sup>306</sup> Artikel 1 resp. 26 van de Bijzondere Wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof zoals gewijzigd bij art. 47 en 48 j.° art. 67 Bijzondere Wet m.b.t. de zesde staats hervorming, *BS* 31 januari 2014.

<sup>307</sup> Artikel 1, 3° de Bijzondere Wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof zoals gewijzigd bij art. 47 en 48 j.° art. 67 Bijzondere Wet m.b.t. de zesde staats hervorming, *BS* 31 januari 2014.

<sup>308</sup> Artikel 26, 4° van de Bijzondere Wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof zoals gewijzigd bij art. 47 en 48 j.° art. 67 Bijzondere Wet m.b.t. de zesde staats hervorming, *BS* 31 januari 2014.

<sup>309</sup> *Parl.St.* Senaat 2012-2013, 25 juli 2013, nr. 5-2232/1, 183.

<sup>310</sup> Arbitragehof 30 juni 2004, nr. 119-2004, *BS* 22 juli 2004; GwH 29 juli 2010, nr. 95/2010, *BS* 3 augustus 2010; GwH 28 oktober 2010, nr. 124/2010, *BS* 21 december

<sup>311</sup> P. Peeters, "Enkele paradoxen van het federaal loyaleitsbeginsel in België" in E. Vandenbosche (ed.), *Evoluties in het Belgisch Coöperatief federalisme*, Bibliotheek Grondwettelijk Recht, Brugge, die Keure, 2013, 61-78; A. Alen en P. Peeters, "'Bundestreue' in het Belgisch grondwettelijk recht", *RW* 1989-90, 1141 e.v.

<sup>312</sup> *Parl.St.* Senaat 2012-2013, 25 juli 2013, nr. 5-2232/1, 183. B. Peeters en N. Plets, "De fiscale aspecten van de zesde staats hervorming: nieuwe perspectieven voor de gewesten eens de gordiaanse bevoegdheidsknoop is ontward", *LRB* 2014/1, 17.

<sup>313</sup> In een eerder arrest lijkt het Grondwettelijk Hof te suggereren dat een aparte beoordeling op basis van de federale loyaleit slechts zelden een afzonderlijke vernietigingsgrond zal vormen. Zie: Arbitragehof 15 september 2004, nr. 146/2004, *BS* 19 oktober 2004.

heffing, dan zou dit gevolgen hebben voor de fiscale concurrentie, maar deze zouden o.i. dan niet deloyaal zijn.

(iii) **Oplossingsrichting: samenwerkingsakkoord**

De hierboven geschetste **probleempunten (inzake de deloyale fiscale concurrentie, maar daarnaast ook het risico van dubbele belasting dat in de hierboven geschetste context eerder gering lijkt)** kunnen geminimaliseerd/geremedieerd worden door het sluiten van een samenwerkingsakkoord zoals bedoeld in artikel 92bis, §1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tussen het Vlaamse Gewest en de andere gewesten (en evt. de federale overheid). Een samenwerkingsakkoord wordt afgesloten op een wijze die vergelijkbaar is met het afsluiten van internationale verdragen, i.e. onderhandelingen door uitvoerende macht en goedkeuring door wetgevende macht, en vereist derhalve ook de instemming van de gewestparlementen. Samenwerkingsakkoorden staan in de normenhiërarchie onder de Grondwet en onder de bevoegdheidsverdelende regels van de bijzondere wetten, maar dus boven de eigenlijke decreten en ordonnanties.<sup>314</sup>

### 5.2.3 Wegenheffing en tolregeling

Vandaag bestaat in het Vlaamse Gewest slechts één vorm van ‘tolheffing’, met name wat betreft de Liefkenshoektunnel<sup>315</sup>. In de toekomst zal hier normaal echter ook de Oosterweelverbinding bijkomen. De Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM) houdt voor beide Schelde-oeververbindingen de diverse rechten voor het heffen van ‘tol’.<sup>316</sup>

Het invoeren van een wegenheffing op een traject dat reeds op een ander manier betaald wordt, doet de vraag rijzen in welke mate voormelde tolheffing gehandhaafd kan blijven, indien de wegenheffing wordt ingevoerd<sup>317</sup>:

- Dit zou door de gebruiker als een dubbele belasting ervaren kunnen worden, omdat tweemaal betaald dient te worden voor het gebruik van dezelfde infrastructuur.

De weggebruiker die tol betaalt om van specifieke infrastructuur (zoals de Liefkenshoektunnel) gebruik te maken, doet dit wanneer hij weet of denkt dat zijn voordeel groter is dan het bedrag van de tol. Aangezien de doelstelling van de tol en de wegenheffing verschillend is en de tolheffing bovendien een retributie betreft, is er bij voorbaat geen sprake van een verboden dubbele belasting (ook niet bij de kwalificatie van de weggeheffing als een belasting).

Zoals vermeld, is het *non bis in idem*-beginsel niet van toepassing op de samenloop van heffingen andere dan een belasting. In beginsel kan er juridisch dus geen sprake zijn van dubbele belasting, hoewel de gebruiker wel verplicht wordt een betaling te doen voor dezelfde prestatie (cfr. perceptie dubbele belasting, maar dit is juridisch verdedigbaar).

- Bovendien dient ook rekening gehouden te worden met de bepalingen van de Tolrichtlijn, inzonderheid het principieel verbod op de combinatie van een tolheffing en gebruiksrecht).

De Tolrichtlijn (ook in het voorstel tot wijziging) verbiedt om tegelijkertijd zowel tolgelden (afstandsgebonden heffingen) als gebruiksrechten (tijdsgeboden heffingen) op te leggen aan een

<sup>314</sup> T. De Jonckheere en M. De Jonckheere, “Van Eurovignet naar kilometerheffing in het complexe België”, *Lokale en Regionale Belastingen* 2016, vol. 3/4, 19

<sup>315</sup> Het is overigens niet geheel duidelijk in hoeverre de tolheffing voor de Liefkenshoektunnel gebeurt in overeenstemming met de Tolrichtlijn. De afstand die wordt afgelegd is weliswaar steeds dezelfde, maar omdat voor elk gebruik betaald moet worden (cfr. niet één tarief per dag), lijkt het niet als een gebruiksrecht te kunnen kwalificeren. Overigens dateert de Liefkenshoektunnel van vóór de inwerkingtreding van de Tolrichtlijn.

<sup>316</sup> Zie het Decreet van 13 december 2002 houdende de oprichting van de naamloze vennootschap van publiek recht Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel. Aangezien de tolregeling voor de Oosterweelverbinding nog niet bekend is, is ook hier niet duidelijk hoe dit zich desgevallend tot de Tolrichtlijn zal verhouden.

<sup>317</sup> F. Vanistendael, “Rekeningrijden”, *AFT* 2014/3, 2-3.

voertuigcategorie voor het gebruik van een en hetzelfde traject<sup>318</sup>. Het is niet duidelijk of dit verbod ook geldt voor een dubbele tolheffing (voor één en hetzelfde traject). Hoe dan ook voorziet de Tolrichtlijn uitdrukkelijk een uitzondering waarbij een tol mag geheven worden voor het gebruik van bruggen, tunnels en bergpassen indien reeds een gebruiksrecht voor het weggennet bestaat. Indien ook een dubbele tolheffing principieel verboden is, zou voormelde uitzondering mogelijks doorgetrokken kunnen worden om de dubbele tolheffing alsnog te verantwoorden, al kan niet ingeschat worden hoeverre dit in overeenstemming met de Tolrichtlijn zal zijn

In de praktijk lijkt de meest voor de hand liggende oplossing dan ook te zijn dat de wegenheffing enkel zal gelden als heffing op het gebruik dat een voertuig maakt van een niet-geconcedeerde weg (en dus met uitzondering van de wegen die in concessie zijn gegeven). In dit verband kan ook worden gewezen op de bepaling dat de kilometerheffing slechts wordt geheven op het gebruik dat een voertuig maakt van een niet-geconcedeerde weg.<sup>319</sup> De kilometerheffing wordt bijgevolg niet geheven op de geconcedeerde wegen (bv. een groot stuk van de R4 en de R2 met de Liefkenshoektunnel).<sup>320</sup>

Alternatief zou ook overwogen kunnen worden om de tolregeling te integreren in de wegenheffing, waarbij dan niet langer een afzonderlijke heffing wordt aangerekend voor het desbetreffend stuk weg, maar binnen de wegenheffing een bijzonder tarief geldt (dat bijvoorbeeld de specifieke infrastructuurkosten ervan moet financieren). Dit zou dan wel tot gevolg hebben dat wegenheffing en de kilometerheffing ter zake anders georganiseerd worden (cfr. risico gelijkheidsbeginsel) en het zal verder te onderzoeken zijn in hoeverre dit technisch en praktisch te realiseren is. Juridisch gezien zal het Decreet van 13 december 2002 inzake BAM hierop afgestemd moeten worden. Deze optie is met andere woorden in de praktijk minder evident te realiseren.

Er zal eveneens rekening moeten worden gehouden met de EETS-richtlijn. De Liefkenshoektunnel – waar de tolheffing slechts gedeeltelijk geschiedt via elektronische systemen – valt niet onder de tolgebiedverklaring van het Vlaamse Gewest, integendeel is een afzonderlijke ‘EETS Domain statement for the Liefkenshoektunnel’ opgesteld.<sup>321</sup> Het integreren van de Liefkenshoektunnel in de wegenheffing impliceert dat naar één geïntegreerd(e) tolgebied(verklaring) gegaan dient te worden, al dient ook hier weer rekening gehouden te worden met de kilometerheffing.

## 5.2.4 Wegenheffing en lage emissiezone (LEZ)

De weggebruiker kan ook een dubbele belasting ervaren door een overlapping van de wegenheffing met een LEZ (lage emissiezone).<sup>322</sup> Ter zake doet zich evenwel geen probleem van een dubbele belasting voor. Een LEZ is geen belasting, maar een selectief toelatingsbeleid binnen een lokaal afgebakend gebied op basis van de uitstoot van het voertuig.<sup>323</sup> Daarenboven moet worden gewezen op de niet geheel overeenstemmende doelstellingen van de LEZ in vergelijking met een wegenheffing. Het instellen van een LEZ is er uitdrukkelijk op gericht om de milieu- en gezondheidsimpact van luchtverontreiniging in een lokaal afgebakend gebied te reduceren door de toegang van sommige milieuvervuilende voertuigen tot dit gebied te verbieden of te ontmoedigen. In het regeerakkoord 2014-2019 van de Vlaamse Regering worden de LEZ's uitdrukkelijk gezien als een maatregel die ertoe moet bijdragen om de Europese luchtkwaliteitsdoelstellingen te behalen.<sup>324</sup> Voor wat de voertuigen betreft die onder de LEZ-regeling vallen, kan de gemeente ofwel de toegang tot de LEZ verbieden ofwel de toegang afhankelijk maken van

<sup>318</sup> Zie artikel 7.3 voorstel gewijzigde Tolrichtlijn.

<sup>319</sup> Artikel 2.4.1.0.1. VCF.

<sup>320</sup> De kilometerheffing geldt als belasting op het gebruik dat een voertuig maakt van de niet-geconcedeerde weg. Zie artikel 2.4.2.0.1. VCF.

Vglk. de havengebieden en de wegen die door een concessieovereenkomst aan een tolheffing onderworpen worden, zijn dus uitgesloten van de kilometerheffing. In deze lijn zou dezelfde redenering moeten opgaan voor een wegenheffing.

<sup>321</sup> Zie <https://www.viapass.be/tol-in-europa/>

<sup>322</sup> Conceptnota aan de Vlaamse regering inzake stand van zaken onderzoek naar een mogelijke introductie van een wegenheffing voor lichte voertuigen in Vlaanderen en uitgangsprincipes voor het vervolgtraject, 11. Te raadplegen op <https://www.vlaanderen.be/nl/nbwa-news-message-document/document/09013557801e9d9b>.

<sup>323</sup> Parl.St. VI.Parl. 2014-15, nr. 454/1.3. Zie: Decreet van 27 november 2015 betreffende lage emissiezones, BS 18 december 2015 en navolgend besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 betreffende lage emissiezones, BS 23 maart 2016.

<sup>324</sup> Regeerakkoord 2014-19 van de Vlaamse Regering, 79. In dit verband: richtlijn 2001/81/EG van 23 oktober 2001 van het Europees Parlement en de Raad inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen, Pb.L. 2001, 309.

voorwaarden die van dien aard zijn dat zij het gebruik van de LEZ door voertuigen die milieuhinder veroorzaken, afremmen. De LEZ beoogt aldus om het gebruik van milieuvervuilende voertuigen af te remmen en om zo een relevante gezondheidswinst te realiseren, zonder expliciet de ambitie te hebben om congestie te doen dalen noch om externe kosten te internaliseren. De invoering van een wegenheffing daarentegen wil met name congestie doen dalen, externe kosten internaliseren en/of de gebruiker laten betalen volgens gebruik ('de vervuiler betaalt').

### 5.2.5 Evaluatie van het verbod van dubbele belasting voor de keuze belasting vs. retributie

Op deze plaats kan worden volstaan met een aantal evaluerende beschouwingen met betrekking tot het fiscaal *non bis in idem*-beginsel voor de keuze.<sup>325</sup> Het fiscaal *non bis in idem*-beginsel en het daaruit voortvloeiende risico van dubbele belasting (dat in de hierboven geschetste context eerder gering lijkt) speelt in principe enkel indien de wegenheffing als belasting wordt gestructureerd en niet bij een retributie. Een retributie is op zich geen belasting. Er moet wel benadrukt worden dat de retributie ook een 'echte' retributie dient te zijn en dus geen verdoken belasting. Zoals hierna aangegeven, moet bij een retributie sprake zijn van een vergoeding die de overheid van bepaalde heffingsplichtigen als tegenprestatie ontvangt voor een bijzondere dienst die zij in hun persoonlijk belang heeft geleverd of voor een rechtstreeks en bijzonder voordeel dat zij heeft toegestaan. Het bedrag ervan moet in een redelijke verhouding staan tot het belang van de verstrekte dienst, anders moet zij als een belasting worden beschouwd. Wanneer de regelgever van mening is dat het eventueel verlies aan andere inkomsten (mee) moet worden opgevangen door de omvang van de retributie daarvan te laten afhangen, dan zal de kwalificatie als 'echte' retributie minstens betwistbaar zijn. In dit verband is het belangrijk te benadrukken dat een rechter niet gebonden is door de door de overheid gegeven kwalificatie van belasting of retributie. De benaming 'retributie' aan een belasting verleent haar uit zichzelf dit karakter niet. Het is aan de rechter om in laatste instantie de juiste aard van de heffing te bepalen.<sup>326</sup>

De analyse inzake de verenigbaarheid met het beginsel van deloyale fiscale concurrentie is zonder invloed op de keuze tussen een belasting of een retributie. Voornoemd beginsel heeft immers zowel betrekking op een belasting als een retributie, althans in de mate dat de invoering ervan met een belangrijke beperking van de verkeersbelasting gepaard zou gaan. Gewesten hebben het recht tot het heffen van retributies (artikel 173 van de Grondwet). Deze bevoegdheid moet evenwel worden uitgeoefend met inachtneming van het beginsel van de uitsluiting van elke deloyale fiscale concurrentie (zie artikel 1ter, 1° Bijzondere Financieringswet).

### 5.2.6 Tussenbesluit

Vanuit het oogpunt van het vermijden van dubbele belasting rijst de vraag of de bestaande autofiscaliteit met de invoering van een wegenheffing in de vorm van een belasting behouden kan blijven.

- Wat betreft de belasting op inverkeerstelling, zou zich geen probleem voordoen. De doelstelling van de BIV (het in verkeer stellen van het voertuig op de openbare weg, zijnde de inschrijving in het Repertorium van de DIV) en de wegenheffing (weggebruik) verschilt.
- Wat betreft de jaarlijkse verkeersbelasting, achten wij het juridisch goed verdedigbaar dat aangezien de doelstellingen van een jaarlijkse verkeersbelasting (primair het bezit/exploitatie van de voertuigen, maar in subsidiaire orde het gebruik van de wegen) en de vooropgestelde doelstellingen van een wegenheffing (gebruik van de weg, congestie te doen dalen en/of externe kosten internaliseren) niet dezelfde zijn, het *non bis in idem*-beginsel niet geschonden is.

Primair volgt uit een letterlijke lezing van de wettekst dat het voorwerp van de jaarlijkse verkeersbelasting (bezit/exploitatie van de voertuigen) verschilt van dat van de wegenheffing (weggebruik). Vanuit deze optiek zou verdedigd kunnen worden dat de jaarlijkse verkeersbelasting

<sup>325</sup> Op de keuze belasting versus retributie wordt hierna in onderdeel 5.3. verder ingegaan.

<sup>326</sup> Vred. Verviers 10 januari 1997, *JLMB* 1997, 421.

alleen het bezit van een wagen belast, waarbij het irrelevant is hoeveel men het voertuig effectief op de openbare weg gebruikt.

In subsidiaire orde moet evenwel worden opgemerkt dat een loutere inschrijving in het repertorium van de DIV een onweerlegbaar vermoeden van gebruik op de openbare weg doet ontstaan, waardoor automatisch verkeersbelasting verschuldigd wordt. In de mate dat ook de wegenheffing een heffing zou zijn op het gebruik van de weg, zal er zich op dit vlak een risico van dubbele belasting voordoen. In deze mate zou de doelstelling van de verkeersbelasting in beginsel gelijklopen met de doelstelling van een wegenheffing (onder voorbehoud van de nadere gedetailleerde uitwerking daarvan), namelijk het belasten van het gebruik van de openbare weg. De vraag naar een dubbele belasting dringt zich hierbij sneller op zodat een verschillende formulering van de doelstellingen van de wegenheffing (gebruik van de weg, congestie te doen dalen en externe kosten internaliseren) belangrijk is om het risico op een dubbele belasting te minimaliseren. Vanuit deze optiek zou een wegenheffing rekening kunnen houden met de reële infrastructuurkosten en de lokaal veroorzaakte kosten.

- De aanvullende verkeersbelasting behelst een andere belastbare materie (nl. niet gelinkt aan het gebruik van weg). Het betreft een accijns-compenserende belasting en heeft een duidelijk verschillende doelstelling, zodat het bestaan van een aanvullende verkeersbelasting met een wegenheffing ons juridisch verenigbaar is met het *non bis in idem*-beginsel.
- De lage emissiezone betreft een toegangsrecht en is dus geen belasting/heffing, zodat er in beginsel juridisch geen sprake is van een dubbele heffing.
- Voor de Liefkenshoektunnel doet het probleem van de dubbele belasting zich niet voor, maar impliceert de combinatie van de wegenheffing en een tolheffing op dezelfde plaats mogelijks een probleem in het kader van de Tolrichtlijn. Daarom wordt in de tunnel best geen wegenheffing geheven, zoals ook het geval is bij de kilometerheffing.

Geconcludeerd kan worden dat de doelstellingen van de verkeersbelasting en de wegenheffing deels gelijk lopen (namelijk een belasting op het gebruik van de weg). De jaarlijkse verkeersbelasting (en de BIV) houdt ook rekening met de milieukeurmerken van het voertuig, zodat ook hier in het oog moet worden gehouden om in functie van de milieukeurmerken niet dubbel te belasten. Om het risico op dubbele belasting te reduceren is het daarom aangewezen om bij de concrete uitwerking van de wegenheffing erop toe te zien dat de doelstellingen van de jaarlijkse verkeersbelasting (bezit/exploitatie van de voertuigen/gebruik van de wegen) en de vooropgestelde doelstellingen van de wegenheffing (gebruik van de weg, congestie te doen dalen en/of externe kosten internaliseren) niet volledig gelijklopen of, beter nog, voldoende verschillen. In de mate dat de invoering van de wegenheffing gepaard zou gaan met een belangrijke beperking van de verkeersbelasting, zou dit op gespannen voet staan met het beginsel van deloyale fiscale concurrentie (zie artikel 1ter, 1° Bijzondere Financieringswet). Het sluiten van een samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest en de andere Gewesten zou het probleem kunnen oplossen.

Het fiscaal *non bis in idem*-beginsel kan in beginsel niet worden ingeroepen bij een retributie. In de mate dat het *non bis in idem*-beginsel verwijst naar een zelfde 'belasting' of een belasting met eenzelfde doel/aard, is een schending van dit beginsel weinig waarschijnlijk indien de wegenheffing de vorm zou aannemen van een retributie die er louter op gericht zou zijn een bepaalde prestatie te vergoeden (waardoor deze naar doelstelling en aard in beginsel dus verschillend is van een bestaande belasting). Een retributie is immers op zich geen echte belasting. Er moet wel benadrukt worden dat de retributie ook een 'echte' retributie dient te zijn en dus geen verdoken belasting.

De analyse inzake de verenigbaarheid met het beginsel van deloyale fiscale concurrentie heeft zowel betrekking op een belasting als een retributie. Zoals hierboven vermeld, bestaat het risico dat een eenzijdige aanpassing van de bestaande verkeersbelasting in combinatie met de invoering van de wegenheffing in de vorm van een belasting dan wel retributie, zonder afstemming met de andere gewesten, zou worden bestempeld als een deloyale uitoefening van de fiscale bevoegdheden, hetgeen bovendien kan

leiden tot een mogelijke fiscaal geïnspireerde migratie van belastingplichtigen. Om deze problematiek te neutraliseren zal o.i. minstens een overleg, maar om enige mate van rechtszekerheid te bekomen, een samenwerkingsakkoord, met de andere gewesten noodzakelijk zijn teneinde de minimalisering van de bestaande verkeersbelasting in het Vlaamse Gewest (met als gevolg de begunstiging van inwoners in het Vlaamse Gewest) niet deloyaal te laten zijn.

## 5.3 Kwalificatie van de wegenheffing als een ‘belasting’ of ‘retributie’

### 5.3.1 Begrippen ‘belasting’ vs. ‘retributie’ (nationaal)

Een belangrijke vraag betreft de kwalificatie van de wegenheffing als een ‘belasting’ (heffing opgelegd door het gezag) of een ‘retributie’ (vergoeding als tegenprestatie).<sup>327</sup> Deze begrippen zijn niet wettelijk gedefinieerd. Zowel in de Belgische rechtspraak als in de rechtsleer werden deze begrippen nader omschreven, maar heden bestaat daar nog steeds geen eensgezindheid over.<sup>328</sup> Naast de hiernavolgende analyse van de ‘belasting’/‘retributie’ in ons Belgisch (fiscaal) recht, wordt in onderdeel (v) dieper ingegaan op de Europeesrechtelijke kenmerken ervan. Dit laatste is van belang voor de vraag in hoeverre beroep kan worden gedaan op de EU-richtlijnen.

#### (i) Het begrip “belasting”

##### (A) Begripsbepaling

Onder Belgisch recht is een ‘belasting’ in de zin van artikelen 170 en 172 van de Grondwet een *verplichte eenzijdige heffing zonder tegenprestatie* door de federale staat, de gemeenschappen, de gewesten, de provincies of de gemeenten om *uitgaven van algemeen nut te dekken*.<sup>329</sup>

Een belasting heeft twee essentiële kenmerken, namelijk i) het betreft een eenzijdig van overheidswege opgelegde verplichting, wat de afwezigheid van een individuele tegenprestatie impliceert, en ii) de bedoeling ervan is om middelen te verkrijgen om de openbare dienstverlening te financieren.

Belastingen hebben een dwangkarakter, en worden in beginsel verantwoord door een financiële behoefte. De belastingplichtige kent niet de juiste aanwending van de door hem betaalde belastingen aan de Schatkist. Essentieel is dat belastingen noodzakelijkerwijze dwingend van aard zijn.<sup>330</sup> De aanwending van de opbrengst van de wegenheffing voor een specifieke beleidsuitgave of de storting in een afzonderlijk fonds zou het karakter van belasting aan de wegenheffing niet ontnemen.<sup>331</sup>

<sup>327</sup> De nationaalrechtelijke kwalificatie van de wegenheffing als een ‘retributie’ of ‘belasting’ heeft in beginsel geen impact op de inning van de wegenheffing ten aanzien van buitenlanders (zie hierna onderdeel iii)). Evenwel moet in het oog worden gehouden dat het onderscheid tussen de wegenheffing als een belasting of retributie wederom belangrijk is, want retributies zijn aan andere regelen onderworpen dan de belastingen.

<sup>328</sup> O.m.: R. Andersen, “La notion de ‘redevance’, spécialement au regard de l’article 113 de la Constitution” in X (ed.), *Liber Amicorum E. Krings*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 941-951; J.J. Couturier, B. Peeters en N. Plets, *Belgisch Belastingrecht in Hoofdpijnen*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2013, 3-4; M. De Jonckheere, *De Gemeentelijke belastingbevoegdheid. Fiscaaljuridische aspecten*, Brugge, die Keure, 1996, 41-60; M. De Jonckheere en N. Plets, *Handboek lokale en regionale belastingen*, Brugge, die Keure, 2006, 18-19; M. Bourgeois, *Contribution à l’étude de la notion d’impôt en droit belge. Contours, singularité et utilité d’un concept juridique*, proefschrift Universit  de Liège, 2007; M. Maus, “Andermaal over het onderscheid tussen belastingen en retributies”, *LRB* 1998/3, 32 e.v.; K. Moser, “De invloed van het begrotingsrecht op de kwalificatie van een heffing als ‘belasting’ of als ‘retributie’”, *AFT* 1998, 8-27; T. Lauwers, *Lokale Belastingen en de Fiscus. Wegwijs in Bevoegdheden en Procedures*, Mechelen, Kluwer, 2010, 15-19; J. Kirkpatrick en P. Glineur, “La distinction entre l’impôt et la “retribution” régie par l’article 113 de la Constitution” in X (ed.), *Présence du droit public et droit de l’homme. Mélanges offerts   Jacques Velu*, Brussel, Bruylant, 1992, 547-579; B. Peeters, “De begrippen belasting, last en retributie in de artikelen 110 en 113 van de Grondwet”, *RW* 1987, 241-250; P. Peeters en A. Weyn, “Het cassatiearrest van 10 mei 2002: langdurig parkeren (opnieuw) ter discussie”, (noot onder Cass. 10 mei 2002), *TFR* 2003, 639-640; W. Putzeys, “Gemeentelijke parkeerheffingen doorgeelicht”, *T.Gem.* 2009/3, 166-169; C. Redant, “Wat te verstaan onder het begrip ‘retributie’. Een analyse van wetgeving, rechtspraak en rechtsleer in het licht van de Grondwet”, *TFR* 2003, 95-107; E. Van De Velde, “De “geschillen betreffende de toepassing van een belastingwet” in de zin van artikel 569, eerste lid, 32  Ger.W. Een analyse van achtergrond en betekenis”, *AFT* 2005/2, 17-20.

<sup>329</sup> Cass. 20 maart 2003, C.01.0269.F, *Pas.* 2003, I, 556, conclusie De Riemaecker, *JFJ* 2003, 181, *JLMB* 2003, 1186-1198; Cass. 30 november 1950, *Pas.* 1951, I, 191 et seq.; Cass. 12 oktober 1954, *JT* 1955, 194. Zie ook: M. De Jonckheere en N. Plets, *Handboek lokale en regionale belastingen*, Brugge, die Keure, 2010, 9.

<sup>330</sup> Cass. 30 november 1950, *Arr.Cass.* 1951, 149, *Pas.* 1951, I, 191. Tiberghien, *Handboek Fiscaal Recht 2016-2017*, Mechelen, Kluwer, 2017, 1921.

<sup>331</sup> T. De Jonckheere en M. De Jonckheere, “Van Eurovignet naar kilometerheffing in het complexe België”, *Lokale en Regionale Belastingen* 2016, vol. 3/4, 37.



## (B) Toepassing op de wegenheffing

Hoger werd reeds aangehaald dat artikel 11 van de Bijzondere Financieringswet stelt dat de gewesten (en gemeenschappen) niet gemachtigd zijn om belastingen te heffen op de materies waarop een bij deze wet bedoelde belasting wordt geheven, onder voorbehoud van de bij deze wet bepaalde gevallen. Met de bijzondere wet van 26 december 2013<sup>332</sup> werd aan artikel 11 Bijzondere Financieringswet een bijkomende uitzondering op het heffingsverbod<sup>333</sup> toegevoegd “voor de belastingen bedoeld in artikel 3, eerste lid, 10° [de verkeersbelasting op de autovertuigen] en 11° [de belasting op de inverkeerstelling]”<sup>334</sup>. Hoewel de invoering van een kilometerheffing niet noodzakelijk in strijd met het *non bis in idem*-beginsel werd geacht, heeft men het nuttig bevonden om voor de gewesten een juridisch kader te scheppen voor de implementatie van de kilometerheffing als een autonome gewestbelasting.<sup>335</sup> Op deze wijze werd onder meer beoogd “het “*non bis in idem*” beginsel [te] vrijwaren op het vlak van de belastbare materie waar de invoering van de kilometerheffing dit beginsel in het gedrang zou brengen ten aanzien van de verkeersbelasting [...]. Hoewel dit niet het geval is, strekt deze wijziging er louter toe de rechtszekerheid te waarborgen”.<sup>336</sup>

De uitzondering biedt de mogelijkheid voor het Vlaamse Gewest om op basis van de eigen grondwettelijke fiscale bevoegdheid een wegenheffing in te voeren (een zogenoemde eigenlijke gewestbelasting<sup>337</sup>).<sup>338</sup> Op basis van de volstreekte fiscale autonomie is het Vlaamse Gewest bevoegd om de hoofdbestanddelen van de belasting (toepassingsgebied, heffingsgrondslag, tarief, vrijstellingen) alsook de bijkomende elementen (zoals sancties, verhogingen en interesten) te bepalen. De volstreekte autonomie is evenwel beperkt als gevolg van de hoger aangehaalde beginselen van de uitsluiting van elke deloyale fiscale concurrentie, de vermindering van dubbele belasting en het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal.

De uitoefening van de fiscale bevoegdheid door het Vlaamse Gewest is een autonome bevoegdheid die primair gericht is op het verwerven van financiële middelen om beleid te voeren (fiscaal oogmerk). Een belangrijk element is dat het Vlaamse Gewest met een wegenheffing in de vorm van een belasting – in tegenstelling tot een retributie – ernaar kan streven bepaalde gedragingen aan te moedigen of integendeel te ontmoedigen (extrafiscaal oogmerk).<sup>339</sup> Het gegeven dat het Vlaamse Gewest daarmee zou bijdragen tot het bereiken van een doel dat valt onder de materiële bevoegdheid van een andere wetgever, impliceert niet dat de betrokken fiscale maatregel strijdig is met de bevoegdheidsverdelende regels tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten.

### (ii) Het begrip “retributie”

#### (A) Begripsbepaling

Een ‘retributie’ is in essentie een *billijke vergoeding* als tegenprestatie voor een door de overheid *gepresteerde dienst* waarvan de persoon die de retributie moet betalen *vrijwillig gebruik* maakt en die de

<sup>332</sup> Bijzondere Wet van 26 december 2013 houdende de wijziging van de bijzondere wetten van 8 augustus 1980 tot hetvorming der instelling en 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten en opheffing van de wet van 27 december 1994 tot goedkeuring van het Verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens ondertekend te Brussel op 9 februari 1994 door de regeringen van het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden, en tot invoering van een Eurovignet overeenkomstig richtlijn 93/89/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 25 oktober 1993, ingevolge de invoering van de kilometerheffing, BS 31 december 2013.

<sup>333</sup> Zo bepaalt de MvT bij de Bijzondere Wet van 26 december 2013 (2354/1, 2013-2014, 3-4) dat de gewesten niet gerechtigd zijn om een gewestbelasting te heffen op de belastbare materie inzake de verkeersbelasting (artikel 3, eerset lid, 10°) en de belasting op de inverkeerstelling (artikel 3, eerste lid 1°).

<sup>334</sup> Voorheen werd ook een uitzondering bepaald voor het eurovignet (artikel 3, eerste lid 1, 12° Bijzondere Financieringswet). Met de Bijzondere Wet van 26 december 2013 werd het eurovignet opgeheven.

<sup>335</sup> MvT, Bijzondere Wet van 26 december 2013, 2354/1, 2013-2014, 2.

<sup>336</sup> MvT, Bijzondere Wet van 26 december 2013, 2354/1, 2013-2014, 4.

<sup>337</sup> Een “eigenlijke gewestbelasting” is een belasting door een gewest ingevoerd op grond van artikel 170, § 2 Gw. De gewesten hebben in beginsel de bevoegdheid om op autonome wijze om het even welke belasting in te voeren en daarvoor alle nodige wetgevende en uitvoerende maatregelen te treffen.

Dit in tegenstelling tot een “oneigenlijke gewestbelasting” dat een belasting is die oorspronkelijk werd ingevoerd door de federale wetgever op grond van artikel 170, § 1 Gw. waarvan de opbrengst werd toegewezen aan de gewesten. Gaandeweg hebben de gewesten meer bevoegdheden gekregen (nl. heffingsgrondslag, het tarief en de vrijstellingen). De belastbare materie van de oneigenlijke gewestbelastingen blijft een bevoegdheid van de federale overheid.

<sup>338</sup> In dezelfde zin voor de kilometerheffing, zie *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-2354/1, 4.

<sup>339</sup> GwH 30 oktober 2013, nr. 141/2013, B.25.

overheid in het persoonlijk belang levert of voor een rechtstreeks en bijzonder *individueel voordeel* dat zij toestaat.<sup>340</sup>

Aldus heeft een retributie vier essentiële kenmerken:<sup>341</sup>

- 1) een door de overheid gepresteerde dienst;
- 2) een billijke vergoeding (de gevorderde tegenprestatie staat in een bepaalde verhouding van evenredigheid tot de kostprijs);
- 3) een individueel aanwijsbaar voordeel;
- 4) de begunstigde maakt er vrijwillig gebruik van (uit eigen beweging).

Volgens de Raad van State moeten de volgende drie voorwaarden cumulatief voldaan zijn om een heffing als retributie te kunnen kwalificeren:<sup>342</sup>

- 1) De retributie moet de tegenprestatie vormen van een dienst die louter in het rechtstreekse en onmiddellijke belang van de begunstigde ervan is verleend of op zijn minst van een dienst die in de eerste plaats aan de begunstigde is verleend.
- 2) Het bedrag dat als tegenprestatie voor de geleverde dienst wordt gevorderd, moet overeenstemmen met de kostprijs van de geleverde dienst of op zijn minst in een bepaalde verhouding van evenredigheid tot die kostprijs staan.
- 3) In principe moet de retributie zich aandienen als de tegenprestatie voor een dienst die niet opgelegd is, maar waarvan de belastingplichtige uit eigen beweging gebruik maakt.

Het Hof van Cassatie legt vnl. de nadruk op het vergoedend karakter van een dienst die verricht is in het persoonlijk voordeel van de begunstigde.<sup>343</sup> In tegenstelling tot de Raad van State, huldigt het Hof van Cassatie niet de voorwaarde van het vrijwillig gebruik.<sup>344</sup>

Aldus wordt het begrip 'retributie' beschouwd als een vergoeding van een door de overheid verstrekte dienst waaruit een individueel voordeel wordt gehaald en waarbij de gevraagde vergoeding in verhouding moet staan tot de geleverde dienst. Op het eerste gezicht zou een retributie gevraagd kunnen worden bij een concessie m.b.t. het uitbaten van het wegehenningsysteem op de geconcedeerde wegen. Een retributie zou dan de vergoeding vormen voor het gebruik van de geconcedeerde wegen (en de bijhorende diensten van de concessiehouder die noodzakelijk zijn voor het beheer en uitbaten van de wegen). Een wegehenning zou dan in essentie een vergoeding zijn voor het gebruik dat een voertuig maakt van een geconcedeerde weg.

---

<sup>340</sup> Cass. 10 mei 2002, nr. C.01.0034.F, *LRB* 2002, nr. 4, 224; Gent 9 juni 2009, nr. 2008/AR/1770 (Brugge), *LRB* 2009, nr. 3, 223; Cass. 17 juni 2010, *TFR* 2011, afl. 393, 46; Cass. 30 november 1950, *Arr.Cass.* 1951, 149, *Pas.* 1951, I, 191. Zie ook: B. Peeters, "De begrippen belasting, last en retributie in de artikelen 110 en 113 van de Grondwet", *RW* 1987, 243-247; R. Andersen, "La notion de 'redevances' spécialement au regard de l'article 113 de la Constitution" in *Liber Amicorum Prof. Em. E. Krings*, Brussel, Story, 1991, 941-952; J. Kirkpatrick en P. Glineur, "La distinction entre l'impôt et rétribution régie par l'article 113 de la Constitution" in "Présence du droit public et des droit de l'homme", *Mélanges offerts à J. Vélou*, Brussel, Bruylant, 1992, 547-579; M. Moris, "Quand une redevance à la nature d'un impôt", noot onder Luik 17 februari 1995, *JLMB* 1996, 638-643; L. Verlinden en B. Engelen, *Fiscale rechtspraakoverzichten. Lokale belastingen 2000-2005*, Larquier, 2007, 1; M. Delanote en A. Maus, *Fiscaal Recht - Basisbegrippen*, Brugge, die Keure, 2016, 44-45; M. De Jonckheere en N. Plets, *Handboek lokale en regionale belastingen*, Brugge, die Keure, 2006, 18; V. Sepulchre, "Fiscalité et parafiscalité: impôts, taxes, rétributions, amendes pénales et amendes administratives", *Droit communal* 2006/1, 34.

Voorbeelden zijn de vergoeding voor de afgifte van luchtvaartattesten, parkeergelden voor stationering op de openbare weg, havengelden, etc.

<sup>341</sup> Advies RvS 29 april 2002, nr. 33.182/2.

<sup>342</sup> Adv.RvS nr. 33.182/2, 29 april 2002 naar aanleiding van de redactie van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten, *BS* 4 september 2002; het wetsontwerp werd niet geamendeerd betreffende voormelde omschrijving van het begrip retributie.

<sup>343</sup> Cass. 10 september 1998, *Arr.Cass.* 1998, nr. 397. In dezelfde zin: GwH 10 juli 2014, nr. 104/2014, B.3; GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.5.

<sup>344</sup> Cass. 16 februari 1951, *Pas.* 1951, I, 390. Zie ook: B. Engelen, "Heffingen op het gebruik van het openbaar domein", *LRB* 2018, afl. 2, 9. Zie in dezelfde zin Cass. 5 oktober 2002, onuitg.; RvS 24 maart 1981, nr. 21.061 en GwH 15 oktober 1996, A 55/96. Zie ook: J. Velaers, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving: vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Antwerpen, Maklu, 1999, 311.

## (B) Toepassing op de wegheffing

Gelet op de hierboven besproken eigenschappen wordt een wegheffing in de vorm van een retributie alvast geconfronteerd met de volgende aandachtspunten.

### (I) 'Door de overheid geleverde dienst'

Voor de kwalificatie van de wegheffing als retributie levert het begrip “*door de overheid geleverde dienst*” moeilijkheden op in het kader van het gebruik van het openbaar gemeentelijk domein.<sup>345</sup> In bepaalde rechtspraak wordt een onderscheid gemaakt tussen het ‘normaal’ gebruik van de openbare weg (bv. het rijden met een voertuig op de openbare weg) en het privaat gebruik (bv. het tijdelijk plaatsen van een stelling op de openbare weg of het gebruik van de markt door marktkramers). Alleen **het privaat gebruik zou een dienst van de overheid** veronderstellen en dus het vragen van een retributie verantwoorden.<sup>346</sup> De loutere mogelijkheid om van een openbare weg of weggedeelte gebruik te maken, dient volgens bepaalde rechtsleer te worden beschouwd als een ‘normaal gebruik van de openbare weg’, zodat er in beginsel geen sprake kan zijn van een dienst die de overheid verstrekt.

Volgens sommige bronnen zou de vergoeding voor het gebruik van de in concessie gegeven weg dan ook pas een dienst zijn wanneer er sprake is van een concessieovereenkomst.<sup>347</sup> Die benadering lijkt ons evenwel bekritiseerbaar, in het bijzonder indien er vooraf een decretaal kader zou worden uitgewerkt waarin wordt bepaald wat de dienst die verleend wordt precies omvat. Desalniettemin is het wel zo dat het bestaan van een retributie gemakkelijker kan aangetoond worden wanneer de retributie wordt opgelegd in het kader van in concessie gegeven wegen. Dit veronderstelt dat aan de concessiehouder van deze wegen bepaalde verplichtingen zijn opgelegd m.b.t. het onderhoud van de weginfrastructuur, het aanleggen van nieuwe wegen en het uitbaten van die wegen. De retributie zou dan worden opgelegd om van deze diensten te kunnen genieten.

### (II) Hoogte van tarieven

Een ander aandachtspunt is dat de **hoogte van de retributie evenredig dient te zijn aan de waarde van de geleverde ‘dienst’**. Een tarief dat ver beneden deze waarde ligt, zou problematisch zijn. Van doorslaggevend belang zal zijn om de kosten van de dienst in rekening te brengen, en de hoogte van de retributie af te stemmen op deze kosten.

### (III) Differentiatie in de tarieven

Daarenboven is een **differentiatie in de tarieven**, die niet kan verantwoord worden op basis van een evenredige differentiatie inzake infrastructuurkosten, in beginsel niet verenigbaar met een kwalificatie als retributie.<sup>348</sup> Om in voldoende mate de doelstellingen van het Vlaamse Gewest met de invoering van de wegheffing te behalen, is een differentiatie in de tarieven op meerdere criteria aangewezen. Met de wegheffing wordt o.m. een bijdrage beoogd die toelaat te differentiëren volgens wegtype, teneinde

<sup>345</sup> L. De Meyere en C. Van Houtte, “Patrimoniumbelastingen: een patrimonium aan belastingen” in *Jaarboek lokale en regionale belastingen 2005-2006*, Brugge, die Keure, 2006, 53.

<sup>346</sup> Cass. 19 november 1954, *RW* 1954, 1462; Brussel 20 april 1983, *FJF* 1983, 83/167; M. De Jonckheere, *De gemeentelijke belastingbevoegdheid: Fiscaal-juridische aspecten*, Brugge, die Keure, 1996, nr. 42, 46; L. De Meyere en C. Van Houtte, “Patrimoniumbelastingen: een patrimonium aan belastingen” in M. De Jonckheere en K. Deketelaere (ed.), *Jaarboek lokale en regionale belastingen 2005-2006*, Brugge, die Keure, 2006, 53.

<sup>347</sup> T. De Jonckheere en M. De Jonckheere, “Van Eurovignet naar kilometerheffing in het complexe België”, *Lokale en Regionale Belastingen* 2016, vol. 3/4, 38.

<sup>348</sup> De volgende kosten:

- “infrastructuurkosten”: heffing geïnd met het oog op het terugverdienen van door een lidstaat gemaakte bouw-, onderhouds-, exploitatie- en ontwikkelingskosten i.v.m. de infrastructuur. Vgl. voor zware vrachtwagens: artikel 2, b bis van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware voertuigen;
- “externe kosten”: heffing met het oog op het ‘terugverdienen van de in een lidstaat opgetreden kosten’ i.v.m. de kosten van de door het verkeer veroorzaakte luchtverontreiniging en geluidshinder, bv. kosten i.v.m. gezondheid, met inbegrip van kosten voor gezondheidszorg, oogstverliezen en andere productieverliezen, alsmede de welzijnskosten. Vgl. voor zware vrachtwagens: o.m. considerans 10 van Richtlijn 2011/76/EU van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2011 tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware voertuigen, *Pb* L 219/1.

rekening te houden met de reële infrastructuurkosten ervan en de lokaal veroorzaakte externe kosten, alsmede om evt. sluipverkeer te ontraden. Evenwel is het voor retributies niet mogelijk om rechtstreeks **externe kosten** door te rekenen als afzonderlijke component in de tariefformule. Bij een retributie maakt een externe kostenheffing geen vergoeding uit voor de prestaties die de concessiehouder ten voordele van de gebruikers levert.

Ter vergelijking kan erop worden gewezen dat deze problematiek bij de kilometerheffing ondervangen werd door een gedifferentieerde doorrekening van de infrastructuurkosten in de euronormen (in de Vlaamse en Brusselse Hoofdstedelijke belasting als externekostenheffing en voor de Waalse retributie als onderdeel van de infrastructuurheffing). Immers, op wegen waar de kilometerheffing als een retributie werd ingevoerd, zijn de externe kosten mee opgenomen in euronormen. Omdat de externe kosten in het Waalse Gewest niet rechtstreeks doorgerekend kunnen worden, opteerde de Vlaamse Regering om ze ook voor de kilometerheffing in het Vlaamse Gewest door te rekenen via de euronormen.<sup>349</sup>

### (iii) Kwalificatie

Zoals hierboven reeds werd opgemerkt, is de kwalificatie als 'retributie' door het Vlaamse Gewest zelf niet bindend. De rechter kan aldus in beginsel besluiten tot een andere kwalificatie (al wordt dit door bepaalde rechtsleer en rechtspraak betwist<sup>350</sup>).

Bepaalde rechtsleer neemt aan dat een verkeerde kwalificatie (belasting of retributie) verbonden aan de heffing kan leiden tot de vernietiging ervan alsook de oninbaarheid.<sup>351</sup>

## 5.3.2 Belang van het onderscheid (nationaal)

De kwalificatie van de wegenheffing als een belasting of retributie is fundamenteel, aangezien belangrijke verschillen in het oog moeten worden gehouden:

### (i) Bevoegdheidsverdelende regels

Zie dienaangaande de bespreking in onderdeel 4.3.

### (ii) Vestigings- en invorderingsprocedure

De vestigings- en invorderingsprocedure van belastingen en retributies zijn in beginsel totaal verschillend.

### (A) Belasting

Inzake belastingen worden de procedurele rechten en verplichtingen van het Vlaamse Gewest geregeld door de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 (Titel 3).<sup>352</sup> Het voordeel hiervan is dat bij wanbetaling van de belasting, het Vlaamse Gewest kan overgaan tot dwanguitvoering door middel van de betekening van een dwangbevel.<sup>353</sup> De vestigings- en invorderingsprocedure voorzien in de VCF is

<sup>349</sup> Zie Advies van de Vlaamse Mobiliteitsraad bij het Ontwerp van decreet 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, *Kamer* 2014-2015, nr. 370/1, 80.

<sup>350</sup> Bepaalde rechtsleer en rechtspraak zijn van mening dat de grondwettelijke fiscale bevoegdheid tot gevolg heeft dat een fiscale normgever niet gerechtigd is om van een doelbewust als belasting omschreven en ingevoerde heffing een retributie te maken, zodat de rechter een verkeerde kwalificatie niet kan "overrulen". Het herkwalficieren van een als belasting ingevoerde heffing zou in strijd zijn met de grondwettelijke fiscale autonomie (Brussel 12 mei 2012, *LRB* 2012, afl. 2-3, 105). Omgekeerd zou de wetgever in de regel wel gerechtigd zijn om een onterecht als retributie gekwalificeerde heffing te "fiscaliseren", nl. als belasting in te voeren (M. De Jonckheere en M. Delanote, "Kan de rechter een parkeerbelasting herkwalficieren in een parkeerretributie?", noot bij Gent 17 en 31 maart 2008, *LRB* 2008, 146-165; Brussel 30 mei 2012, nr. 2009/AR/1537, *LRB* 2012, nr. 2-3, 105).

<sup>351</sup> B. Engelen, "Heffingen op het gebruik van het openbaar domein", *LRB* 2018, afl. 2, 11. Zie ook: Vred. Eeklo 25 februari 2010, 09A284.

<sup>352</sup> E. Van de Velde en N. Appermont, "'Belasting via outsourcing' in het Vlaamse fiscale landschap. Onderzoek naar de rechtsbescherming van de belastingplichtige", studie uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse Ombudsdienst, januari 2019, te raadplegen op: <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1465965>.

Naar analogie met de kilometerheffing met vrachtwagens en in het licht van de systematiek die wordt voorgesteld in de EETS-richtlijn (waarbij de lidstaten verplicht zijn te werken met EETS-aanbieders), kan worden beargumenteerd dat de inning en invordering van de wegenheffing door een dienstverlener kan verlopen. Bij de vormgeving van een wegenheffing door dergelijke "outsourcing" zal wel voldoende aandacht moeten worden besteed aan de rechtsbescherming van de belastingplichtige, zie E. Van de Velde en N. Appermont, "'Belasting via outsourcing' in het Vlaamse fiscale landschap. Onderzoek naar de rechtsbescherming van de belastingplichtige", studie uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse Ombudsdienst, januari 2019, te raadplegen op: <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1465965>.

<sup>353</sup> Artikel 3.10.3.2.1. VCF.

daarenboven enkel van toepassing op “belastingen”. Bij overtreding van de Vlaamse regelgeving inzake de wegehheffing in de vorm van een belasting kan – net als bij de andere heffingen in de VCF – een administratieve geldboete tussen 50 tot 1.250 euro worden opgelegd.<sup>354</sup>

Het voordeel van het kwalificeren van de wegehheffing als ‘belasting’ in plaats van als ‘retributie’ is in deze dus dat het Vlaamse Gewest zichzelf een uitvoerbare titel verschafft bij niet-vrijwillige betaling van de belasting.

## (B) Retributie

De fiscale aangifteverplichtingen, onderzoeksmogelijkheden, bewijsregeling, sanctiebepalingen en de vestigings- en invorderingsregels, zoals vervat in de VCF, gelden niet voor retributies.<sup>355</sup> Inzake retributies kan bij niet-betaling aldus geen enkele fiscale boete opgelegd worden als sanctie.<sup>356</sup> Bovendien wordt de invordering van retributies niet gewaarborgd door enig voorrecht. Artikelen 422 e.v. WIB 1992 zijn enkel toepassing in gevallen waar het om een belasting gaat.<sup>357</sup>

Voor de inning van retributies en de vordering van verwijlinteressen zal het Vlaamse Gewest traditioneel beroep moeten doen op het gemeen recht. Indien de wegehheffing wordt gehandhaafd via een retributiereglement, heeft het Vlaamse Gewest in beginsel geen uitvoerbare titel om de betaling van wanbetalers daadwerkelijk af te dwingen. In dit geval moet de wanbetaler gedagvaard worden voor de bevoegde burgerlijke rechtbank, met het oog op het bekomen van een vonnis, dat naderhand ten uitvoer kan worden gelegd. Bij gebreke van betaling van retributie zal het Vlaamse Gewest aldus moeten overgaan tot dagvaarding van de heffingsplichtige voor de vrederechter om met een vonnis een uitvoerbare titel te bekomen (met bijbehorende administratieve en financiële kosten).<sup>358</sup>

Het Vlaamse Gewest zou evenwel met een decreet in een bijkomende mogelijkheid kunnen voorzien om met het oog op de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen zelf een dwangbevel uit te vaardigen.<sup>359</sup> Dit dwangbevel kan worden gebruikt voor de inning van retributies.

## (C) Pro memorie: inning van administratieve geldboetes

Zoals ook eigen is aan het systeem van de kilometerheffing door middel van artikel 10, § 1 van het Decreet van 3 juli 2015 tot invoering van de kilometerheffing<sup>360</sup>, kan ook voor de wegehheffing een machtiging worden verleend aan personeelsleden van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en het Waalse Gewest om buiten het grondgebied van het Vlaamse Gewest, namens en voor rekening van het Vlaamse Gewest, administratieve geldboetes te innen naar aanleiding van een wegcontrole op hun eigen grondgebied. Artikel 10, § 2 van het decreet geeft, wat het Vlaamse Gewest betreft, de opdracht aan de controlerende personeelsleden om ook de openstaande administratieve geldboetes opgelegd door de gewesten voor rekening van die gewesten te innen.<sup>361</sup>

<sup>354</sup> Artikel 3.18.0.0.1., § 1 VCF.

<sup>355</sup> M. De Jonckheere, “Rechtsgrond en grenzen van de vergoedende heffingen” in M. De Jonckheere (ed.), *Jaarboek lokale en regionale belastingen 2013-2014*, Brugge, die Keure, 2014, 200-226.

<sup>356</sup> Bv. RvS 1 maart 2017, nr. 237.527, *LRB* 2017, afl. 2, 68. Zie ook: F. Latour, “Het boetenstelsel in het gemeentelijk fiscaal recht”, *De Gem.* 1976, 74.

<sup>357</sup> J. Astaes, “De invordering van gemeentelijke retributies”, *LRB* 2007/3, 139.

<sup>358</sup> Zie Cass. 20 februari 1986, *Arr.Cass.* 1985-1986, 868.

Voor de gemeente en provincie komt het dwangbevel hieraan tegemoet. De financieel beheerder kan een (niet-fiscaal) dwangbevel uitvaardigen, dat gevisieerd en uitvoerbaar wordt verklaard door de deputatie, resp. het college van burgemeester en schepenen. Zie: artikel 90 van het provinciedecreet, respectievelijk artikel 177 van het decreet over het lokaal bestuur van 22 december 2017, *BS* 17 februari 2018 (DLB) (vroeger artikel 94 van het Vlaams Gemeentedecreet van 25 juli 2005). Gemeenten zouden aldus hierop een beroep kunnen doen om een dwangbevel lastens de niet-betaler te betekenen, maar enkel in geval van “onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen”.

<sup>359</sup> Naar het voorbeeld van artikel 177 van het decreet over het lokaal bestuur (voorheen artikel 94 van het Gemeentedecreet) en artikel 90 van het Provinciedecreet op basis waarvan de financieel beheerder van de gemeente, respectievelijk de provincie, met het oog op de invordering van onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen een door het college van burgemeester en schepenen, respectievelijk de deputatie, gevisieerd en uitvoerbaar verklaard dwangbevel uitvaardigen dat moet worden betekend bij gerechtsdeurwaardersexploit.

Zie: J. Astaes, “De invordering van gemeentelijke retributies”, *LRB* 2007, 143 e.v.

<sup>360</sup> 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.

<sup>361</sup> In een samenwerkingsakkoord zou ook voor de wegehheffing een afspraak over de samenwerking inzake controle en handhaving kunnen worden bepaald zodat de gewesten elkaar spontaan bijstand verlenen voor de inning van de administratieve geldboetes. Zie in deze zin ook voor de kilometerheffing, GwH 23 februari 2017, nr. 30/2017, overw. B.5.1. e.v.

### (iii) Toepassing van fiscale beginselen

Voor retributies en belastingen gelden in beginsel een aantal identieke grondwettelijke waarborgen (namelijk het fiscaal legaliteitsbeginsel en het fiscaal gelijkheidsbeginsel).<sup>362</sup> We beschouwen hierna het fiscaal legaliteitsbeginsel, het fiscaal gelijkheidsbeginsel, het fiscaal eenjarigheidsbeginsel en het non bis in idem-beginsel.

#### (A) Fiscaal legaliteitsbeginsel

Zowel artikel 170 van de Grondwet (voor belasting) als artikel 173 van de Grondwet (voor retributies) waarborgen dat geen heffing wordt opgelegd zonder het optreden van de bevoegde vertegenwoordigende vergadering, maar de waarborg van het wettigheidsbeginsel heeft in beide gevallen niet dezelfde draagwijdte.

##### (I) Belasting

Inzake de weghenning in de vorm van een belasting is elke delegatie die betrekking heeft op het bepalen van een van de essentiële elementen van de belasting in beginsel ongrondwettig. De weghenning met de aard van een belasting dient in het Vlaamse Gewest in beginsel te worden ingevoerd door een decreet (fiscaal legaliteitsbeginsel; zie *infra*).<sup>363</sup>

Het decreet dient nauwkeurig, ondubbelzinnig en duidelijk de criteria te bevatten aan de hand waarvan kan worden uitgemaakt wie belastingplichtig is en voor welk bedrag (de belastbare materie, de grondslag, de aanslagvoet, de evt. vrijstellingen/verminderingen).<sup>364</sup>

##### (II) Retributie

Inzake de weghenning in de vorm van een retributie geldt een gematigd legaliteitsbeginsel.

Het volstaat dat de decreetgever die gevallen omschrijft die aanleiding kunnen geven tot het heffen van de retributie. Artikel 173 Gw. schrijft niet voor dat alle essentiële elementen van een retributie, zoals het bedrag en de grondslag van de retributie, bij wet dienen te worden geregeld.<sup>365</sup> Hoewel artikel 173 Gw. bedoeld is om te beletten dat retributies misbruikt zouden worden om te ontsnappen aan de grondwettelijke fiscale voorschriften, laat de uitzonderingsmogelijkheid "*behalve ... voor de gevallen uitdrukkelijk uitgezonderd door ... de regelen bedoeld in artikel 134*" nog steeds toe dat de wet- of decreetgever hier uitdrukkelijk van afwijkt door uitzonderingen te voorzien op het feit dat retributies 'als belastingen' moeten worden geheven. Voor de wet- of decreetgever is het aldus toegelaten om zich in de regelgeving te beperken tot het omschrijven van de gevallen waarin retributies kunnen worden geheven en om de rest van de regelgeving over te laten aan de uitvoerende macht.<sup>366</sup>

Concreet heeft dit tot gevolg dat wanneer een weghenning als retributie wordt ingevoerd, de decreetgever de decretale uitzonderingen (kan) instellen waardoor de betrokken retributie niet langer 'zoals' een belasting moet worden geheven. De invulling van belangrijke onderdelen van de heffing, bijvoorbeeld de toepasbare tarieven en vrijstellingen of kortingen, kan dan worden overgelaten aan de gewest-regering.

<sup>362</sup> T. De Jonckheere en M. De Jonckheere, "Van Eurovignet naar kilometerheffing in het complexe België", *Lokale en Regionale Belastingen* 2016, vol. 3/4, 17; H. Symoens, "Het procedurele onderscheid tussen een retributie en een belasting", *TFR* 2009, afl. 366, 693-694.

<sup>363</sup> Artikel 134, § 2 van de Grondwet.

<sup>364</sup> Artikel 170, § 2 van de Grondwet. Zie ook: GwH 13 maart 2008, nr. 54/2008, overw. B.12; GwH 24 april 2008, nr. 72/2008, overw. B.6.

<sup>365</sup> GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.4; GwH 23 juni 2011, nr. 115/2011, B.19. In dezelfde zin A. Alen en K. Muylle, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 590.

<sup>366</sup> J. Velaers, *De Grondwet en de Raad van State*, Antwerpen, Maklu, 1999, 615. Voor een toepassing, zie GwH 23 juni 2011, nr. 115/2011, *FJF*, No. 2012/1.

*Contra*: W. Putzeys, "Gemeentelijke parkeerheffingen doorgelicht", *T.Gem.* 2009/3, 166-169; P. Popelier, *Democratisch Regelgeven*, Antwerpen, Intersentia, 2001, 166-167.

## (B) Fiscaal gelijkheidsbeginsel

Het fiscaal gelijkheidsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 172 Gw., is de uitdrukking van het in artikel 10 Gw. ingeschreven beginsel dat alle Belgen gelijk zijn voor de wet.<sup>367</sup> Krachtens artikel 172 Gw. is het verlenen van voorrechten verboden (art. 172, lid 1 Gw.) en is het niet toegestaan vrijstelling of vermindering van belasting te verlenen dan door een wet (art. 172, lid 2 Gw.). Artikel 172 Gw. is enkel van toepassing op belastingen.

Artikelen 10 Gw. bepaalt dat alle Belgen gelijk zijn voor de wet. M.a.w. allen die zich in een zelfde feitelijke toestand bevinden, moeten op een gelijke wijze worden behandeld.<sup>368</sup> Deze bepaling heeft een algemene draagwijdte.<sup>369</sup>

Bijgevolg geldt het gelijkheidsbeginsel ook voor de wegehheffing in de vorm van een retributie. Aldus moet wegehheffing onder vorm van een belasting alsook onder de vorm van een retributie aan de regels van gelijkheid voldoen (zie onderdeel 5.6).

## (C) Fiscaal eenjarigheidsbeginsel

Het fiscaal eenjarigheidsbeginsel geldt niet voor retributies. Artikel 171 Gw. bepaalt het volgende:

*“Over de belastingen ten behoeve van de Staat, de gemeenschap en het gewest wordt jaarlijks gestemd. De regelen die ze invoeren, zijn slechts voor een jaar van kracht indien zij niet worden vernieuwd”.*

Aldus moet over belastingen jaarlijks worden gestemd. Bij retributies is dit niet het geval. Een retributiereglement kan worden toegepast zolang het van kracht is.<sup>370</sup>

## (D) Non bis in idem-beginsel

Het *non bis in idem*-beginsel dat hoger werd besproken, viseert niet de samenloop van een belasting met andere heffingen. Het *non bis in idem*-beginsel kan dus niet worden ingeroepen bij een retributie.<sup>371</sup> Een retributie is immers op zich geen echte belasting. Er moet echter benadrukt worden dat de retributie ook een ‘echte’ retributie dient te zijn en dus geen verdoken belasting.<sup>372</sup>

### (iv) Btw-belastbaarheid

## (A) Juridische kwalificatie van de heffing is niet doorslaggevend voor btw

De btw-aspecten verbonden aan het systeem van de wegehheffing zullen mede afhankelijk zijn van de juridische kwalificatie van de heffing als ‘belasting’ dan wel als ‘retributie’. Desalniettemin zal de juridische kwalificatie van de heffing *an sich* niet het doorslaggevende criterium zijn voor de btw-behandeling.

Een publiekrechtelijke lichaam kan voor bepaalde diensten of leveringen die zij verricht een vergoeding vragen. Dergelijke vergoedingen krijgen in de praktijk verschillende benamingen. De benaming die, bijvoorbeeld voor grondwettelijke doeleinden, aan een vergoeding wordt gegeven, is voor de toepassing van btw op zich niet noodzakelijk van belang. Daarentegen is de werkelijke ‘aard’ van de heffing in de eerste plaats cruciaal om de juiste btw-behandeling te bepalen.

<sup>367</sup> A. Bossuyt, “Les principes généraux de droit dans la jurisprudence de la cour de cassation”, *JT* 2005, 725.

<sup>368</sup> Cass. 19 juni 1972, *Pas.* 1972, I, 952; Cass. 4 januari 2002, *FJF*, No. 2003/29.

<sup>369</sup> GwH 23 juni 2011, nr. 115/2011, *FJF*, No. 2012/1, B.11.1. en B.11.2.

<sup>370</sup> J. Astaes, “Voorschriften met betrekking tot het gemeentelijke belasting- en retributiereglement” in M. De Jonckheere (ed.), *Topics lokale bedrijfsbelastingen*, Antwerpen, Intersentia, 2008, 280.

<sup>371</sup> A. Van de Vijver, *Een verkenning van de grondslagen van het Non Bis in Idem-beginsel in het Belgisch belastingrecht*, Gent, Larcier, 2015, 79.

<sup>372</sup> Zoals aangegeven, moet bij een retributie sprake zijn van een vergoeding die de overheid van bepaalde heffingsplichtigen als tegenprestatie ontvangt voor een bijzondere dienst die zij in hun persoonlijk belang heeft geleverd of voor een rechtstreeks en bijzonder voordeel dat zij heeft toegestaan. Het bedrag ervan moet in een redelijke verhouding staan tot het belang van de verstrekte dienst, anders moet zij als een belasting worden beschouwd. Wanneer de regelgever van mening is dat het eventueel verlies aan andere inkomsten (mee) moet opvangen worden door de omvang van de retributie daarvan te laten afhangen, dan kan dit aangegrepen worden om de hoedanigheid als retributie te betwisten.

Naast de juridische kwalificatie van de heffing en de al dan niet kwalificatie als een dienst voor btw-doeleinden, zal ook rekening moeten worden gehouden met de hoedanigheid van de tolheffende instantie (*i.e. in casu* het Vlaamse Gewest of een andere dienstverrichter) en de wijze waarop een dienstverrichter (*i.e.* de tussenpersoon) zal optreden.

Het ter beschikking stellen van een niet-geconcedeerde wegeninfrastructuur door het Vlaamse Gewest (in eigen naam) zou, op basis van precedenten, als een niet aan btw onderworpen dienst dienen te worden beschouwd, ongeacht de (juridische) kwalificatie of benaming die aan de heffing wordt gegeven. Enkel indien er in hoofde van het Vlaamse Gewest sprake zou zijn van concurrentievervalsing van enige betekenis, zou de wegenheffing mogelijks wel aan btw dienen te worden onderworpen, maar dit kan via een administratieve beslissing op voorhand uitgesloten worden.<sup>373</sup>

## (B) Belastingen vallen in principe buiten het toepassingsgebied van de btw

Een belasting ingesteld door een overheidsorgaan zal in beginsel niet aan btw onderworpen zijn.

### (v) Rechterlijke bevoegdheid bij betwistingen

#### (A) Materiële bevoegdheid

##### (I) Belasting

Voor belastingen bepaalt artikel 569, 32° Ger.W. dat “*De rechtbank van eerste aanleg neemt kennis van geschillen betreffende de toepassing van een belastingwet*”. Het begrip “*met betrekking tot de toepassing van een belastingwet*” wordt ruim geïnterpreteerd, namelijk alle betwistingen tussen de overheid en de burger over de hoogte van de verschuldigde belasting, de al dan niet toepassing van verminderingen of vrijstellingen, etc. Artikel 617, 3<sup>e</sup> lid Ger.W. bepaalt dat de door de rechtbank van eerste aanleg uitgesproken vonnissen over geschillen met betrekking tot de toepassing van een belasting steeds vatbaar zijn voor hoger beroep.

##### (II) Retributie

Geschillen over retributies zijn geen “*geschillen over de toepassing van een belastingwet*” in de zin van artikel 569, eerste lid, 32° Ger.W. en vallen niet onder de bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg.<sup>374</sup>

Geschillen inzake retributies dienen in beginsel voor de vrederechter te worden beslecht, voor zover het bedrag 5.000 EUR niet te boven gaat.<sup>375</sup> Geschillen inzake retributies kunnen in beginsel niet onderworpen worden aan een verplicht voorafgaand administratief beroep.<sup>376</sup> Geschillen inzake retributies zullen evenmin genieten van de mogelijkheid om ze steeds met een verzoekschrift aanhangig te maken.<sup>377</sup> Hoger beroep staat slechts open indien de vordering 2.000 euro overschrijdt.<sup>378</sup>

Retributies waarbij de inzet van het geschil 5.000 EUR wel overschrijdt, vallen wel onder de bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg en zijn vatbaar voor hoger beroep bij het hof van beroep. Geschillen inzake retributies zullen slechts in aanmerking komen voor hoger beroep indien de inzet van het geschil meer bedraagt dan 2.500 EUR.<sup>379</sup>

<sup>373</sup> Zie 4.4 Btw-belastbaarheid van de wegenheffing voor een diepgaande analyse in dit verband.

<sup>374</sup> Cass. 22 februari 2013, nr. C.12.0239; E. Van De Velde, “De “geschillen betreffende de toepassing van een belastingwet” in de zin van artikel 569, eerste lid, 32° Ger.W. Een analyse van achtergrond en betekenis”, *AFT* 2005/2, 19.

<sup>375</sup> Artikel 590 Ger.W. Zie ook: artikel 617 Ger.W.

<sup>376</sup> Artikel 1385undecies Ger.w.

<sup>377</sup> Art. 1385decies Ger.W.

<sup>378</sup> Artikel 617, eerste lid Ger. W.

<sup>379</sup> Artikel 617, lid 1 Ger.W.



## (B) Territoriale bevoegdheid

De kwalificatie van de wegehelling als retributie dan wel belasting is ook relevant voor de territoriale bevoegdheid.

### (I) Belasting

De territoriale bevoegdheid voor geschillen inzake de toepassing van de belastingwet wordt bepaald door artikel 632 Ger.W. Ieder geschil betreffende de toepassing van een belastingwet staat ter kennisneming van de rechter die zitting houdt ter zetel van het hof van beroep in wiens rechtsgebied het kantoor gelegen is waar de belasting is of moet worden geïnd of, indien het geschil geen verband houdt met de inning van een belasting, in wiens gebied de belastingdienst is gevestigd die de bestreden beschikking heeft getroffen.

### (II) Retributie

Voor geschillen inzake retributies is in beginsel de algemene territoriale bevoegdheidsbepaling van artikel 624 Ger.W. van toepassing. Laatstgenoemde bepaling stelt dat de vordering naar keuze van de eiser kan worden ingesteld voor de rechter van de woonplaats van de verweerder of voor de rechter van de plaats waar de verbintenis waarover het geschil loopt, is ontstaan of waar zij wordt, is of moet worden uitgevoerd.

### (vi) Wettigheidscontrole

Ten aanzien van de wettigheidscontrole op gewestelijke retributies bestaat een belangrijk onderscheid met de gewestbelastingen.

## (A) Belasting

Bij belastingen kan het Grondwettelijk Hof wetten, decreten en ordonnanties toetsen aan de bepalingen van artikel 170 Gw.

## (B) Retributie

Anders dan bij belastingen, is in de Bijzondere Wet Grondwettelijk Hof niet voorzien in een mogelijkheid om wetten, decreten en ordonnanties te toetsen aan de voorschriften van artikel 173 van de Grondwet.<sup>380</sup>

Het Grondwettelijk Hof zal een decreet dat een retributie invoert dan ook slechts onrechtstreeks kunnen onderzoeken, nl. via de omweg van het gelijkheidsbeginsel of wanneer het Grondwettelijk Hof zou oordelen dat het niet om een retributie maar om een verkapte belasting zou gaan. Ook dit is niet zonder belang indien een gewest ervoor zou kiezen om de wegehelling als een retributie in te stellen.

### (vii) De medewerkingsplicht van openbare instellingen

## (A) Belasting

Met de wet van 22 december 2009 wordt een expliciete grondslag voorzien voor de medewerkingsplicht van openbare instellingen.<sup>381</sup> De bestuursdiensten van de Staat (o.a. de Directie voor de Inschrijving van de Voertuigen) zorgen ervoor dat de gegevens die noodzakelijk zijn om de belasting te bepalen, op elek-

<sup>380</sup> Bijzondere Wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, BS 7 januari 1989.

<sup>381</sup> BS 31 december 2009.

Voorheen bracht de DIV op *automatische* wijze elke inschrijving van een voertuig ter kennis van de fiscale administratie, zonder dat hiervoor een juridische grondslag zou zijn geweest. Op basis van deze informatie-uitwisseling werd de verkeersbelasting gevestigd lastens de belastingplichtigen. De rechtspraak oordeelde evenwel dat een dergelijke automatische gegevensuitwisseling strijdig was met artikel 1 van de wet van 28 juli 1938 gezien een uitwisseling van gegevens afhankelijk is van een voorafgaandelijk verzoek van de controlerende ambtenaar. Ingevolge artikel 1 van de wet van 28 juli 1938 zijn de openbare besturen en instellingen (nl. Dienst Inschrijving Voertuigen) niet gemachtigd om 'spontaan' fiscaal relevante informatie aan de belastingadministratie te overhandigen. Zie: Rb. Brugge 30 juni 2008, *Fisc.Act.* 2008, afl. 32, 1; Antwerpen 27 oktober 2009, *Fisc.Act.* 2009, afl. 39, 6-8.

tronische wijze ter beschikking van de Vlaamse administratie gesteld worden.<sup>382</sup> Deze wetsbepaling werd ingevoerd teneinde de gerezen onzekerheid uit de weg te ruimen omtrent het rechtmatig karakter van de gegevensuitwisseling tussen DIV en de belastingadministratie.<sup>383</sup> De leidende ambtenaar van de bevoegde entiteit van de Vlaamse administratie richt daarvoor een eenmalig verzoek aan de DIV, met vermelding van de frequentie en de wijze waarop de gegevens ter beschikking gesteld moeten worden.<sup>384</sup> De DIV kan zich ertoe verbinden de informatie waarover zij beschikt en die dienstig is voor de vestiging, heffing, inning, controle of invordering van de Vlaamse wegehheffing op geïnformatiseerde wijze te verstrekken aan de betrokken belastingdiensten van de Vlaamse administratie. De DIV is er aldus toe gehouden, als het daarvoor wordt aangezocht door een personeelslid, belast met de vestiging en de invordering van de belastingen, hem alle inlichtingen die de dienst in het bezit heeft, te verstrekken, hem zonder verplaatsing van alle akten, stukken, registers en om het even welke bescheiden die de dienst in hun bezit heeft, inzage te verlenen, en hem alle inlichtingen, afschriften of uittreksels te laten nemen die het bedoelde personeelslid nodig acht voor de vestiging of de invorderingen van de belastingen.<sup>385</sup> Voor de uitwisseling van informatie tussen de DIV en de Vlaamse administratie is aldus geen samenwerkingsakkoord vereist.<sup>386</sup> Voordien was dat alleen bij Koninklijk Besluit geregeld<sup>387</sup>, en daar had de privacy commissie reeds haar twijfels over geuit en de noodzaak van een wettelijke grondslag geponeerd.<sup>388</sup> Met de overname van de dienst inning en invordering heeft het Vlaamse Gewest onmiddellijk in een uitdrukkelijke grondslag voorzien voor de gegevensuitwisseling van de DIV en de Vlaamse belastingadministratie. De Vlaamse Regering, de verzelfstandigde agentschappen en hun concessiehouders krijgen een expliciete machtiging om de gegevens van de DIV te gebruiken bij de vestiging en invordering van de verkeersbelasting.<sup>389</sup> Daarbij moet er rekening gehouden worden met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

## (B) Retributie

De medewerkingsplicht van openbare instellingen zoals bepaald in het VCF is slechts van toepassing op belastingen en niet op retributies.

### 5.3.3 Belang van het onderscheid (Europeesrechtelijk)

#### (i) EU-kwalificatie van een 'belasting' respectievelijk 'retributie'

Vooreerst moet voor de Europeesrechtelijke kwalificatie van een 'belasting' respectievelijk 'retributie' erop worden gewezen dat de regionale of nationale kwalificatie van een bepaalde heffing niet doorslaggevend is. De uitlegging van het EU-begrip belasting kan niet aan de beoordelingsvrijheid van elke lidstaat worden overgelaten.<sup>390</sup> De begrippen 'belasting' resp. 'retributie' zijn autonoom ten opzichte van die welke in het nationale recht worden gebruikt. Zij hebben hun eigen inhoud, en zij kunnen niet worden omschreven met behulp van de theoretische analyses, onderscheidingen en constructies van het recht der lidstaten.<sup>391</sup> Vanuit unierechtelijk oogpunt dient een belasting, recht of heffing te worden ge-

<sup>382</sup> Art. 3.13.1.4.2. VCF. Zie ook: artikel 34 WIGB.

In artikel 2 WIGB wordt verwezen naar artikel 323 WIB 1992 (vragen aan derden van "inlichtingen slaande op elke persoon of groep van personen, zelfs niet met name aangeduid, met wie zij rechtstreeks of onrechtstreeks in betrekking zijn geweest uit hoofde van die verrichtingen of activiteiten") en artikel 327 WIB 1992 (alle bestuursdiensten en openbare instellingen moeten de fiscus, op verzoek, alle in hun bezit zijnde inlichtingen geven).

<sup>383</sup> V&A Kamer 2009-2010, Vr.nr. 97, Van Biesen, 22 januari 2020, 97-99.

De rechtspraak oordeelde dat de inning van de verkeersbelasting niet mag steunen op inlichtingen die de fiscus via de DIV krijgt van de autokeuring (Antwerpen 27 oktober 2009, *Fisc.Act.* 2009, afl. 39, 6-7. Deze rechtspraak is evenwel achterhaald met het arrest van Antwerpen 6 mei 2018, nr. 2016/AR/2240.

<sup>384</sup> Art. 3.13.1.4.2. VCF.

<sup>385</sup> Art. 3.13.1.4.1. § 1 VCF; art. 327 WIB 1992.

<sup>386</sup> Artikel 92bis, § 3, e van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 verplicht tot het sluiten van samenwerkingsakkoorden "voor de uitwisseling van informatie in het kader van de uitoefening van de fiscale bevoegdheden van de gewesten, bedoeld in de [Financieringswet], en van de federale overheid". Zie ook artikel 1bis Financieringswet; Adv.RvS 7 december 2015, nr. 58.557/VR/1/3; Adv. RvS 5 december 2016, nr. 60.342/3.

<sup>387</sup> Art. 6 KB 20 juli 2001.

<sup>388</sup> Advies van de privacycommissie van 26 november 2008 inzake de toegang van parkeerbedrijven tot de DIV.

<sup>389</sup> Artikel 50 van het decreet van 23 december 2010 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2011 (BS 31 december 2010) dat in artikel 34 WIGB een tweede lid heeft ingevoegd dat als volgt luidt: "De Vlaamse Regering, de verzelfstandigde agentschappen en hun concessiehouders zijn gemachtigd om de overeenkomstig het eerste lid ter beschikking gestelde gegevens in overeenstemming met de wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer aan te wenden bij de vestiging en invordering van de belasting."

<sup>390</sup> HvJ 2 december 1997, C-188/95, *Fantask, Jur.* I-6783, punt 26; HvJ 15 juli 1982, C-270/81, *Felicitas Rickmers-Linie, Jur.* 2771, punt 14.

<sup>391</sup> Conclusie van Advocaat-Generaal Cosmas van 20 mei 1999, C-56/98, *Modelo Continente SGPS, S.A. tegen Director-Geral dos Registos e Notariado*, punt 60.

kwalificeerd aan de hand van de objectieve kenmerken van de belasting, onafhankelijk van de wijze waarop zij naar nationaal recht wordt gekwalificeerd.<sup>392</sup>

Onder Europees recht wordt een belasting omschreven als “*de verplichte betaling door de particulier aan de Staat, zonder specifieke tegenprestatie, in verband met de vervulling van de overheidstaken*”.<sup>393</sup> Deze definitie bestaat uit meerdere elementen: a) betaling door de particulier aan de Staat, b) verplicht karakter van die betaling, aangezien de belasting niets vrijwilligs heeft, c) ontbreken van een specifieke tegenprestatie, en d) de belasting is bedoeld om de overheid in staat te stellen haar specifieke publieke taken te vervullen, waartoe uiteraard ook het beheer van verscheidene openbare diensten behoort. Tegenover het betalen van de belasting door de belastingplichtige staat geen specifieke tegenprestatie van de Staat.<sup>394</sup>

Indien er tegen het betalen van de heffing door de belastingplichtige een tegenprestatie van de staat is, is er sprake van een retributie. De retributie wordt betaald voor een door de overheid verleende specifieke dienst en zij dient in het algemeen om de kosten te dekken die de overheid in verband met die dienstverlening moet maken.<sup>395</sup>

Voor Europese doeleinden is het niet duidelijk of een wegenheffing als een belasting respectievelijk retributie moet worden aangemerkt. De Europeesrechtelijke kwalificatie zal afhangen van de concrete omstandigheden (en evt. zal het HvJ zich hierover moeten uitspreken). Wel moet worden gewezen op de rechtspraak van het Hof van Justitie (minstens inzake btw) die stelt dat tol een retributie zou zijn vanuit EU oogpunt.<sup>396</sup> Bij het ter beschikking stellen van wegeninfrastructuur tegen betaling van tol zou er een rechtstreeks en noodzakelijk verband bestaan tussen de verrichte dienst en de ontvangen tegenwaarde in geld. Nochtans moet worden benadrukt dat een kwalificatie van tol als een retributie voor btw-doeleinden niet per definitie transposeerbaar is naar andere EU-rechtsdomeinen, zodat er geen algemeen geldende kwalificatie van de wegenheffing als retributie op EU-vlak voorhanden is.

## (ii) Richtlijn 2011/16/EU betreffende administratieve samenwerking

Richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/799/EEG<sup>397</sup> voorziet in administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen door onder meer de uitwisseling van inlichtingen, naargelang het geval op aanvraag, spontaan dan wel op automatische wijze. Richtlijn 2011/16/EU voorziet in volgende vormen van administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen:

1. De uitwisseling van inlichtingen, naargelang het geval op aanvraag, spontaan dan wel op automatische wijze;
2. Aanwezigheid van belastingambtenaren in administratiekantoren en deelname aan het administratief onderzoek in een andere lidstaat;
3. Gelijktijdige controles door belastingambtenaren van verschillende lidstaten, elk op hun eigen grondgebied;
4. Bijstand voor de administratieve kennisgeving van fiscale akten en besluiten in een andere lidstaat.

De administratieve samenwerking heeft betrekking op “*elke vorm van belasting die door of namens een lidstaat of de territoriale of bestuurlijke onderdelen van een lidstaat, met inbegrip van de lokale overheden, worden geheven*”.<sup>398</sup> De facto kan de samenwerking geïnitieerd worden voor alle heffingen waarvan de dienst wordt waargenomen bij de belastingdienst, in zoverre deze niet in de bewoordingen van de Richtlijn 2011/16/EU kwalificeren als “*contractueel verschuldigd bedrag, zoals retributies voor openbare nutsvoorzieningen*” (in de Engelse bewoordingen “*dues of a contractual nature, such as considera-*

<sup>392</sup> HvJ 13 februari 1996, C-197/94 en C-252/94, *Jur.* I-505, punt 39. Zie ook HvJ 27 oktober 1998, *Nonwoven*, C-4/97, *Jur.* I-6469, punt 19.

<sup>393</sup> Conclusie van Advocaat-Generaal Cosmas van 20 mei 1999, C-56/98, *Modelo Continente SGPS, S.A. tegen Director-Geral dos Registos e Notariado*, punt 57, met verwijzing in voetnoot naar L. Trotabas en J.M. Cotteret, *Droit fiscal*, Parijs, Dalloz, 1997, punten 2 e.v.

<sup>394</sup> Conclusie van Advocaat-Generaal Cosmas van 20 mei 1999, C-56/98, *Modelo Continente SGPS, S.A. tegen Director-Geral dos Registos e Notariado*, punten 57-58.

<sup>395</sup> Conclusie van Advocaat-Generaal Cosmas van 20 mei 1999, C-56/98, *Modelo Continente SGPS, S.A. tegen Director-Geral dos Registos e Notariado*, punten 57-58.

<sup>396</sup> HvJ 12 september 2000, C-276/97, C-358/97, C-359/97, C-408/97 en C-260/98, punten 34-36.

<sup>397</sup> *Pb L* 064, 11 maart 2011, 1.

<sup>398</sup> Artikel 2, lid 1 richtlijn 2011/16/EU.

tion for public utilities”).<sup>399</sup> In deze zin werd voor de kilometerheffing expliciet bepaald dat gelet op het feit dat de kilometerheffing in het Waalse Gewest een retributie is, de richtlijn 2011/16/EU niet toepasbaar zou zijn.<sup>400</sup> Retributies, zoals omschreven in het Belgische recht, met name te onderscheiden van belastingen, worden uitgesloten. In het Belgische recht is het evenwel niet gebruikelijk om in het kader van contractuele verhoudingen de term ‘retributie’ te gebruiken.

Daarenboven werd erop gewezen dat de richtlijn 2011/16/EU wel toepasbaar zou zijn in het Vlaamse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest waar de kilometerheffing het statuut van een belasting heeft.<sup>401</sup> Benadrukt moet evenwel worden dat voor dit standpunt geen verdere bevestiging kan worden gevonden.

### (iii) Richtlijn 2010/24/EU betreffende wederzijdse invorderingsbijstand

Richtlijn 2010/24/EU van de Raad van 16 maart 2010 betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en andere maatregelen<sup>402</sup> is van toepassing op “alle vormen van belastingen en rechten, geheven door of ten behoeve van een lidstaat of zijn territoriale of staatkundige onderdelen, lokale overheden daaronder begrepen, dan wel ten behoeve van de Unie”.<sup>403</sup> Uit de bepaling blijkt niet dat retributies worden uitgesloten. De richtlijn sluit “contractueel verschuldigde bedragen, zoals betalingen voor openbare nutsvoorzieningen” uitdrukkelijk uit het toepassingsgebied.<sup>404</sup>

Richtlijn 2010/24/EU voorziet in verschillende vormen van invorderingsbijstand, waaronder uitwisseling van inlichtingen die normaliter van belang is voor de invordering van belastingvorderingen (o.m. uitwisseling van inlichtingen op verzoek, uitwisseling van inlichtingen zonder voorafgaand verzoek over teruggaven van belastingen) en verzoeken tot invordering van belastingvorderingen.

### 5.3.4 Evaluatie voor de keuze belasting vs. retributie

Bij een wegehheffing heeft de keuze voor kwalificatie als een belasting of retributie belangrijke gevolgen. Wij menen dat er een voorkeur kan worden uitgesproken voor belastingen.

Een wegehheffing in de vorm van een belasting kan worden ingevoerd voor alle wegen in het Vlaamse Gewest, waarbij tevens zowel de infrastructuur- als de externe kosten verrekend kunnen worden. Wat de btw betreft, moet erop worden gewezen dat belastingen door een overheid of openbare instelling in beginsel niet aan btw onderworpen zijn. Bijgevolg is de terugvordering van btw betaald op systeemkosten door een overheid of openbare instelling niet mogelijk. Bovendien geldt bij de belastingvariant ook de medewerkingsplicht van openbare instellingen en de Europese administratieve samenwerkingsverplichting.

Vermits een retributie een vergoeding is voor een geleverde dienst, is het betwistbaar of het Vlaamse Gewest diensten kan aanbieden op basis van infrastructuur die niet de hare is. Bij retributies is het niet mogelijk om externe kosten door te rekenen als afzonderlijke component in de tariefformule (hoewel dit ondervangen kan worden door een gedifferentieerde doorrekening van de infrastructuurkosten). De hoogte van de retributie dient evenredig te zijn aan de waarde van de geleverde dienst.

<sup>399</sup> Artikel 2, lid 3, b richtlijn 2011/16/EU.

<sup>400</sup> Voor de kilometerheffing, zie in dit verband de nota aan de Vlaamse Regering betreffende de goedkeuring en machtiging tot ondertekening van het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap in het kader van de richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/799/EEG en in het kader van de gemengde bilaterale en multilaterale verdragen tussen het Koninkrijk België en een andere Staat of andere staten die voorzien in een administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen, te raadplegen op: <https://www.vlaanderen.be/de/nbwa-news-message-document/document/09013557801c35da>.

<sup>401</sup> Voor de kilometerheffing, zie in dit verband de nota aan de Vlaamse Regering betreffende de goedkeuring en machtiging tot ondertekening van het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap in het kader van de richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/799/EEG en in het kader van de gemengde bilaterale en multilaterale verdragen tussen het Koninkrijk België en een andere Staat of andere staten die voorzien in een administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen, te raadplegen op: <https://www.vlaanderen.be/de/nbwa-news-message-document/document/09013557801c35da>.

<sup>402</sup> OJ L 84, 31 maart 2010, 1-12.

<sup>403</sup> Artikel 2, 1) a) Richtlijn 2011/24/EU.

<sup>404</sup> Artikel 2. 3) c) Richtlijn 2011/24/EU.

Daarenboven kan er nog op worden gewezen dat op het vlak van de bevoegdheidsverdelende regels de grondwettelijke rechtsgrond verschillend is, retributies alleen kunnen worden geheven binnen de perken van de materiële bevoegdheid, de federale beperkingsbevoegdheid bij retributies ontbreekt, en de bevoegdheid van het Grondwettelijk Hof verschilt. Op het vlak van het procesrecht zou de kwalificatie van de wegehheffing als retributie tot gevolg hebben dat deze niet onderworpen is aan een verplicht voorafgaand administratief beroep, en dat geschillen in beginsel ressorteren onder de bevoegdheid van de vrederechter (en dus niet vatbaar zijn voor hoger beroep, tenzij het geschil 2.500 EUR overschrijdt).

Gelet op de uiteenlopende aandachtspunten, geven we hierna graag nog een korte samenvattende tabel van de aandachtspunten.

	<b>Belasting</b>	<b>Retributie</b>
<b>Wegen binnen de toepassings-sfeer</b>	Alle wegen	Betwist: alle wegen toebehorend aan gemeenten
<b>Afdekking kosten</b>	Infrastructuur en externe kosten mogelijk	Externe kosten, gemeentekosten, ... in principe niet mogelijk
<b>Differentiatie in tarieven</b>	Tariefdifferentiatie in beginsel mogelijk	Evenredige tariefdifferentiatie inzake infrastructuurkosten (en andere mogelijks doorgerekende kosten)
<b>Non bis in idem</b>	Toepasbaar Noodzaak van hervorming autofiscaliteit met samenwerkingsakkoord	Niet toepasbaar
<b>Uitvoerbare titel</b>	Ja (VCF)	In beginsel geen uitvoerbare titel (burgerlijke rechtbank voor uitvoerbare titel) Decreet met voorziening dwangbevel uitvaardigen
<b>Bevoegde rechtbank</b>	Fiscale rechtbank	Vrederecht (en onder 2.500 geen hoger beroep mogelijk)
<b>Administratieve boetes bij niet-voldoening</b>	Ja	Ja (maar geen fiscale boete)
<b>Btw-recuperatie infrastructuurkosten</b>	In beginsel btw-recuperatie op weginfrastructuur niet mogelijk	Mogelijke btw-recuperatie weginfrastructuur
<b>Btw-recuperatie systeemkosten (kosten voor wegehheffingssysteem)</b>	Niet mogelijk (belastingen door een overheid of openbare instelling aangerekend zonder btw)	Mogelijk
<b>Legaliteit</b>	Geen delegatie mogelijk van essentiële elementen	Delegatie mogelijk aan uitvoerende macht (met uitz. van gevallen die aanleiding geven tot heffen van retributie)
<b>Non-discriminatie/gelijke behandeling</b>	Toepasbaar	Toepasbaar

<b>Medewerkingsplicht van openbare instellingen</b>	Toepasbaar	Niet toepasbaar
<b>Europese administratieve samenwerking</b>	Toepasbaar (afhankelijk van EU-kwalificatie)	Niet toepasbaar
<b>Europese wederzijdse invoeringsbijstand</b>	Toepasbaar (afhankelijk van EU-kwalificatie)	Niet uitdrukkelijk uitgesloten
<b>Tolrichtlijn (+ opbouw van het tarief)</b>	Niet-geconcedeerde wegen: infrastructuur- en externekostenheffing	Geconcedeerde wegen: infrastructuurheffing
<b>Conformiteit met kilometerheffing</b>	In Vlaanderen belasting; conformiteit aangewezen	In Wallonië retributie

## 5.4 Btw-belastbaarheid van de wegenheffing

### 5.4.1 Algemeen

#### (i) De terbeschikkingstelling van weginfrastructuur: een dienst voor btw-doeleinden?

##### (A) Een dienst volgens de Europese rechtspraak en wetgeving

Na te zijn ingegaan op de begrippen 'retributie' en 'belasting' is het van belang uit te maken of de betaling van een wegenheffing de tegenprestatie is voor een dienst of een levering van een goed in de zin van de btw.

Overeenkomstig art. 2 van de Btw-Richtlijn 2006/112/EC en vaste rechtspraak van het Europees Hof van Justitie (hierna ook 'het Hof') dient aan de volgende voorwaarden te zijn voldaan om te spreken van een dienstprestatie<sup>405</sup> in de zin van de btw:

- de handeling moet onder bezwarende titel plaatsvinden;
- er dient een rechtstreeks verband te bestaan tussen de verrichte handeling en de ontvangen tegenwaarde.

Bovendien wordt expliciet in artikel 18, §1, 15° van het W.Btw vermeld dat onder meer als een levering van een dienst in de zin van de btw wordt beschouwd: *"de toekenning van het recht van toegang tot verkeerswegen en tot de erbij behorende kunstwerken, alsmede de toekenning van het recht gebruik ervan te maken"*.

In geval van een belasting, waarbij er sprake is van een inning van overheidswege waaraan de belastingplichtige zich niet kan onttrekken, kan er worden gesteld dat er geen rechtstreeks verband bestaat tussen de betaling van de belasting en de mate waarin men van een dienst of levering vanwege de overheid geniet. De btw treft dergelijke overheidsbelastingen niet.<sup>406</sup> In geval van een retributie, waarbij het bedrag van de retributie in verhouding staat tot het belang van de verstrekte dienst, zal gemakkelijker besloten worden dat er voor btw-doeleinden sprake is van een dienstprestatie.

Desalniettemin mag de juridische kwalificatie als 'belasting' of als 'retributie' geen rechtstreekse gevolgen hebben voor de btw-behandeling. Het is immers vaste rechtspraak dat de bepalingen van de btw-

<sup>405</sup> Zie onder meer arresten HvJ 5 februari 1981, Aardappelbewaarpplaats, C-154/80; HvJ 8 maart 1988, Apple and Pear Development Council, C-102/86; HvJ 3 maart 1994, Tolsma, C-16/93; HvJ 23 november 1988, Naturally Yours Cosmetics, C-230/87.

<sup>406</sup> Btw-handleiding versie 1/02/2015, nr. 88/3

richtlijn autonome begrippen van gemeenschapsrecht zijn.<sup>407</sup> Finaal is het de werkelijke ‘aard’ van de heffing die primeert en niet de juridische kwalificatie noch de benaming.

De modaliteiten van de heffing zullen dan ook moeten worden getoetst aan bovenvermelde voorwaarden om te bepalen of er al dan niet sprake is van een levering of dienst in de zin van de btw. Het valt dus niet uit te sluiten dat een wegenheffing die juridisch wordt ingevoerd als een belasting, toch dient te worden beschouwd als de vergoeding voor een dienst voor btw-doeleinden. Een kwalificatie als dienst voor btw-doeleinden veronderstelt het bestaan van een rechtstreeks verband tussen een individualiseerbare dienst (i.e. het gebruik van de wegeninfrastructuur) en het bedrag van de heffing. Een kwalificatie als dienst voor btw betekent echter niet dat deze dienst ook effectief onderworpen zal zijn aan btw.

Het Hof heeft in haar arrest van 12 september 2000 (zaken C-276/97, C-358/97, C-359/97, C-408/97 en C-260/98) het volgende gesteld:

*“34. Blijkens de rechtspraak van het Hof (zie, onder meer, arresten van 8 maart 1988, Apple and Pear Development Council, 102/86, Jurispr. Blz. 1443, punt 12, en 16 oktober 1997, Fillibeck, C-258/95, Jurispr. blz. I-557, punt 12) onderstelt het begrip diensten welke onder bezwarende titel worden verricht in de zin van artikel 2, sub 1, van de Zesde richtlijn, dat er een rechtstreeks verband bestaat tussen de verrichte dienst en de ontvangen tegenwaarde.*

*35. Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, beantwoordt het ter beschikking stellen van wegeninfrastructuur tegen betaling van tol aan deze definitie. Voor het gebruik van de wegeninfrastructuur moet immers tol worden betaald, waarvan de hoogte onder meer afhangt van de gebruikte categorie van voertuigen en de afgelegde afstand. Er bestaat derhalve een rechtstreeks en noodzakelijk verband tussen de verrichte dienst en de ontvangen tegenwaarde in geld.*

*36. Het ter beschikking stellen van wegeninfrastructuur tegen betaling van tol is derhalve een onder bezwarende titel verrichte dienst in de zin van artikel 2, sub 1, van de Zesde richtlijn.”*

## (B) Impact van de modaliteiten van de wegenheffing

Het Hof stelt in de bovenvermelde rechtspraak vast dat het tolbedrag afhangt van de gebruikte categorie van voertuigen en de afgelegde afstand. Het Hof oordeelt dat deze criteria een rechtstreeks en noodzakelijk verband tussen de verrichte dienst en de ontvangen tegenwaarde in geld doen ontstaan.

Bijgevolg, zal afhankelijk van de karakteristieken van de wegenheffing, al dan niet sprake zijn van een direct verband met een individualiseerbare dienst, zijnde het gebruik van de wegeninfrastructuur. De vergoeding hoeft hiertoe niet noodzakelijk kostendekkend te zijn. Het gebruik van karakteristieken zoals onder meer het tijdstip (spits/dal), de locatie (onderliggend wegennet, plaatsen met congestie), de rijrichting en statische voertuigkenmerken kunnen een band creëren tussen de vergoeding en het gebruik van het wegennet.<sup>408</sup> De karakteristieken van een forfaitaire wegenheffing kunnen daarentegen tot het ontbreken van een dergelijke band leiden.<sup>409</sup>

Ten slotte is het volgens bepaalde auteurs in geval van niet-geconcedeerde wegen betwistbaar of de overheid wel een dienst verstrekt. De loutere mogelijkheid om gebruik te maken van de openbare weg dient immers beschouwd te worden als een “normaal gebruik van de openbare weg”.<sup>410</sup>

Concluderend kan worden gesteld dat op basis van de btw-wetgeving en de rechtspraak van het Hof, het terbeschikking stellen van wegeninfrastructuur tegen een betaling van een tol in principe een dienst uitmaakt in de zin van artikel 2 van de Btw-Richtlijn 2006/112/EC mits het bestaan van een rechtstreeks verband tussen de verrichte dienst en de ontvangen heffing. Het bestaan van een rechtstreeks verband

<sup>407</sup> Zie onder meer arresten HvJ 5 februari 1981, Aardappelbewaarplaats, C-154/80; HvJ 8 maart 1988, Apple and Pear Development Council, C-102/86; HvJ 3 maart 1994, Tolsma, C-16/93; HvJ 23 november 1988, Naturally Yours Cosmetics, C-230/87.

<sup>408</sup> De differentiatiecriteria staan ons inziens niet in de weg dat de wegenheffing nog steeds kan worden aangemerkt als de vergoeding voor een dienst, met name de terbeschikkingstelling van weginfrastructuur.

<sup>409</sup> Hierbij kan verwezen worden naar de verkeersbelasting en naar wegvignetten, waarbij de band tussen de vergoeding en een dienstprestatie minder evident is.

<sup>410</sup> T. De Jonckheere en M. De Jonckheere, “Van Eurovignet naar kilometerheffing in het complexe België”, Lokale en Regionale Belastingen 2016, vol. 3/4, 38.

zal afhankelijk zijn van de modaliteiten waaronder de wegehheffing wordt ingevoerd. Het gebruik van karakteristieken zoals afgelegde afstand, tijdstip, locatie, enz. creëren een band tussen de heffing en het gebruik van het wegennet. De juridische kwalificatie en de benaming die aan de heffing wordt gegeven zijn niet doorslaggevend.

Indien er sprake is van een dienst in de zin van de btw, wil dit echter geenszins zeggen dat de dienst ook effectief onderworpen is aan btw. Of er al dan niet btw verschuldigd is, zal afhangen van degene die de wegehheffing int (i.e. het Vlaamse Gewest in geval van niet-geconcedeerde wegen dan wel een concessiehouder in geval van geconcedeerde wegen) en van de beoordeling of er al dan niet sprake is van concurrentievervalsing van enige betekenis.

**(ii) Een dienst verricht door een publiekrechtelijke lichaam is in twee gevallen onderworpen aan btw**

Wanneer de wegehheffing als een dienst wordt beschouwd voor btw-doeleinden, betekent dat niet perse dat de dienst effectief onderworpen zal zijn aan btw. Om voor btw-doeleinden belastbaar te zijn, moet een dienst ook door een belastingplichtige worden verricht. Dit is in principe niet het geval wanneer een publiekrechtelijke lichaam de dienst verricht<sup>411</sup>. In geval van terbeschikkingstelling van weginfrastructuur (i.e. de dienst) door een publiekrechtelijke lichaam in de zin van artikel 6 van het W.Btw (waaronder het Vlaamse Gewest), zal de wegehheffing slechts in twee gevallen aan btw onderworpen worden:

- indien de terbeschikkingstelling van de weginfrastructuur niet kan worden aangemerkt als een “overheidshandeling”; of
- indien de terbeschikkingstelling van de weginfrastructuur wél kan worden aangemerkt als een overheidshandeling, maar het niet onderwerpen van de handeling aan btw “zou leiden tot een concurrentievervalsing van enige betekenis”.

**(A) De terbeschikkingstelling van weginfrastructuur is een overheidshandeling**

Als ‘overheidshandelingen’ kwalificeren niet enkel de *sensu stricto* overheidshandelingen (de werkzaamheden die een publiekrechtelijke lichaam krachtens haar ‘soverein gezag’ verricht op het gebied van overheidsadministratie, rechtswezen, veiligheid of nationale defensie), maar ook de handelingen gesteld door publiekrechtelijke lichamen binnen het kader van een voor hen geldend specifiek juridisch regime met uitsluiting van de handelingen die onder dezelfde juridische voorwaarden als private marktdeelnemers worden verricht.<sup>412</sup> Om als overheidshandelingen te kwalificeren, moeten de handelingen bijgevolg overeenkomstig het nationaal recht worden verricht door het publiekrechtelijke lichaam onder een reeks juridisch-publiekrechtelijke voorwaarden die verschillen van deze die gelden voor private bedrijven<sup>413</sup>.

De Europese Commissie heeft in het verleden getracht om tolheffingen aan btw te onderwerpen. In 2000 werden wat betreft de btw-heffing op tolgelden aan het Hof een aantal zaken voorgelegd na een inbreukprocedure ingeleid door de Europese Commissie tegen Frankrijk, Griekenland, Nederland, Ierland en het Verenigd Koninkrijk. De Europese Commissie was van oordeel dat btw verschuldigd was op de tolgelden ongeacht of de exploitatie van de tolwegen werd verricht door een publiekrechtelijke lichaam dan wel door een private marktdeelnemer. Het Hof heeft echter geoordeeld dat de Europese

<sup>411</sup> Cfr. e.g. art. 6, al. 1 en 2 btw-wetboek: “De Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten van de Belgische Staat, de provincies, de agglomeraties, de gemeenten en de openbare instellingen “[...] worden niet als belastingplichtige aangemerkt voor de werkzaamheden of handelingen die zij als overheid verrichten, ook niet indien zij voor die werkzaamheden of handelingen rechten, heffingen, bijdragen of retributies innen. De hoedanigheid van belastingplichtige wordt hen evenwel toegekend voor deze werkzaamheden of handelingen voor zover een behandeling als niet-belastingplichtige tot concurrentievervalsing van enige betekenis zou leiden”.

<sup>412</sup> Zie onder meer arrest HvJ 12 september 2000 in de zaken -276/97, C-358/97, C-359/97, C-408/97 en C-260/98

<sup>413</sup> HvJ 17 oktober 1989, Comune di Carpaneto Piacentino e.a., 231/87 en 129/88, Jurispr. blz. 3233, punt 16; HvJ 15 mei 1990, Comune di Carpaneto Piacentino e.a., C-4/89, Jurispr. blz. I-1869, punt 8, en HvJ 6 februari 1997, Marktgemeinde Welden, C-247/95, Jurispr. blz. I-779, punt 17.



Commissie in de betreffende zaken niet heeft aangetoond dat de publiekrechtelijke lichamen onder dezelfde voorwaarden handelen als private marktdeelnemers en dat als gevolg, de terbeschikkingstelling van wegeninfrastructuur nog steeds kan worden aangemerkt als een “overheidshandeling”. Het Hof heeft dan ook gesteld dat enkel btw verschuldigd is op de tolgelden in de mate dat de wegeninfrastructuur ter beschikking wordt gesteld door een marktdeelnemer die niet kwalificeert als een publiekrechtelijke lichaam. In navolging van deze rechtsprocedure heeft de Europese Commissie haar zienswijze ook aangepast (zie antwoord van de Commissie op de schriftelijke vraag E-2565/00 van Chris Davies).<sup>414</sup> In dit antwoord wordt bevestigd dat tolgelden niet aan btw zijn onderworpen wanneer wegeninfrastructuur ter beschikking wordt gesteld door een publiekrechtelijke lichaam en wel (cumulatief) in het kader van de specifieke voor hem geldende juridische regeling.

In haar circulaire nrs. 42/2015 en 2017/C/91 betreffende het btw-statuuat van publiekrechtelijke lichamen bevestigt de btw-administratie dat zij steeds vertrekt vanuit het uitgangspunt dat publiekrechtelijke lichamen in principe handelen als overheid voor btw-doeleinden:

*“Gelet op de context waarin openbare lichamen in België handelen evenals op de wijze waarop zij hun werkzaamheden uitoefenen zal de administratie als uitgangspunt nemen dat publiekrechtelijke lichamen in België, in principe, steeds handelen als overheid in de zin van artikel 6, eerste lid, van het Wetboek, en dus niet de hoedanigheid hebben van btw-belastingplichtige, onverminderd uiteraard de mogelijke toepassing van artikel 6, tweede of derde lid, van het Wetboek.”<sup>415</sup>*

Inzake de terbeschikkingstelling van wegeninfrastructuur door het Vlaamse Gewest tegen betaling van een heffing kan dus worden aangenomen dat er nog steeds sprake is van een overheidshandeling die in beginsel niet is onderworpen aan btw. Echter, indien het niet onderwerpen van de overheidshandeling aan btw leidt tot een concurrentieverstoring van enige betekenis, zal de wegenheffing alsnog met btw dienen te worden belast.

## (B) Concurrentie criterium omvat risico tot kwalificatie als retributie mét btw (belastbare dienst)

De bepaling van artikel 6, tweede lid, van het Btw-Wetboek met betrekking tot het concurrentie criterium vormt een afwijking op de uitzondering die de niet-belastingplicht is, waardoor men terugvalt op de algemene regel van de belastingplicht.<sup>416</sup>

De Belgische btw-administratie hanteerde in het verleden steeds een heel restrictieve interpretatie van het begrip “concurrentieverstoring van enige betekenis”. In haar Circulaire nr. 24/2007 stelde de Belgische btw-administratie het volgende:

*“Of er sprake is van concurrentieverstoring is een feitenkwestie, die dient te worden onderzocht op basis van een gemotiveerd verzoekschrift door de operator die zich benadeeld voelt door de niet-belastingplicht van een overheidslichaam of publiekrechtelijke instelling. In flagrante gevallen kan de concurrentieverstoring ambtshalve door de belastingadministratie of door de betrokken overheid zelf worden opgeworpen<sup>417</sup>.”*

Op basis van de voorgaande circulaire, zal de Belgische btw-administratie slechts besluiten tot onderwerping aan btw wanneer een operator die zich benadeeld voelt, een verzoekschrift indient.

Volgens het Hof moet aan dit begrip echter een veel ruimere interpretatie worden gegeven. Zo is het niet noodzakelijk dat het publiekrechtelijke lichaam en de private marktdeelnemer binnen dezelfde markt zijn gevestigd en is het voldoende dat er sprake is van “potentiële” concurrentieverstoring.<sup>418</sup> In diens meest recente arrest ‘National Roads Authority tegen The Revenue Commissioners’ in verband met tolheffingen, schept het Hof iets meer duidelijkheid rond de draagwijdte van het vage concurrentie crite-

<sup>414</sup> Schriftelijke vraag E-2565/00 van Chris Davies (ELDR) aan de Commissie, d.d. 1 augustus 2000.

<sup>415</sup> zie ook punt 11 van circulaire AAFisc Nr. 42/2015

<sup>416</sup> Btw-Commentaar, Boekwerk 1, Hoofdstuk 1, Afdeling 6, 1E, ten laatste, d.d. 7 september 2018.

<sup>417</sup> Circulaire nr. AOF 24/2007 (E.T. 113.252) dd. 29.08.2007, randnummer 21.

<sup>418</sup> HvJ 16 september 2008, C-288/07, Isle of Wight en andere; HvJ 4 juni 2009, C-102/08, Salix Grundstücks-Vermietungsgesellschaft mbH & Co. Objekt Offenback KG; en HvJ 19 januari 2017, C-344/15, National Roads Authorities.

rium van artikel 13, lid 1, tweede alinea, van de btw-richtlijn.<sup>419</sup> Volgens deze bepaling moeten publiekrechtelijke lichamen voor werkzaamheden of handelingen die zij als overheid verrichten, als belastingplichtige worden aangemerkt indien een behandeling als niet-belastingplichtige tot een verstoring van de mededinging van enige betekenis zou leiden. Het Hof herneemt haar visie dat de zuiver theoretische mogelijkheid dat een private marktdeelnemer werkzaam wordt op de relevante markt, die door geen enkel feitelijk element, door geen enkel objectief teken of door geen enkele marktanalyse wordt onderbouwd, niet kan worden gelijkgesteld met potentiële concurrentie.<sup>420</sup> Uiteindelijk komt het aan de nationale rechter toe om uit te maken of er al dan niet sprake is van een economische activiteit. Maar het Hof bepaalt dat de loutere aanwezigheid van private marktdeelnemers op een markt, zonder dat feitelijke elementen, objectieve tekens of een analyse van deze markt in aanmerking worden genomen, niet het bestaan van een daadwerkelijke of potentiële mededinging of van een verstoring van de mededinging van enige betekenis kan aantonen.<sup>421</sup>

Volgend op Europese rechtspraak publiceerde de administratie de circulaires nrs. 42/2015 en 2017/C/91 die vertrekken vanuit het uitgangspunt dat publiekrechtelijke lichamen in principe handelen als overheid voor btw-doeleinden:

*“Gelet op de context waarin openbare lichamen in België handelen evenals op de wijze waarop zij hun werkzaamheden uitoefenen zal de administratie als uitgangspunt nemen dat publiekrechtelijke lichamen in België, in principe, steeds handelen als overheid in de zin van artikel 6, eerste lid, van het Wetboek, en dus niet de hoedanigheid hebben van btw-belastingplichtige, onverminderd uiteraard de mogelijke toepassing van artikel 6, tweede of derde lid, van het Wetboek.”<sup>422</sup>*

*Overeenkomstig de bepalingen van artikel 6, tweede lid, van het Btw-Wetboek wordt de hoedanigheid van btw-belastingplichtige evenwel aan publiekrechtelijke lichamen toegekend voor die werkzaamheden of handelingen waarvoor een behandeling als niet-belastingplichtige tot concurrentieverstoring van enige betekenis zou leiden.*

*De vraag of een bepaalde werkzaamheid die wordt verricht door een publiekrechtelijk lichaam aanleiding geeft tot 'concurrentieverstoring van enige betekenis' is een feitenkwestie die geval per geval en voor elke werkzaamheid afzonderlijk beschouwd dient te worden onderzocht.”*

Ook in diens meest recente circulaire 2017/C/91 met betrekking tot publiekrechtelijke lichamen, benadrukt de administratie dat de beoordeling van 'concurrentieverstoring van enige betekenis' een feitenkwestie is. Bovendien voorziet deze circulaire in een reeks voorbeelden waarbij op praktische wijze wordt geoordeeld of er sprake is van concurrentieverstoring van enige betekenis of niet. Onder deze voorbeelden, ook het voorbeeld van de exploitatie van parkeergelegenheden die zich al dan niet op de openbare weg bevinden.

*“Is een gemeente belastingplichtig voor het aanbieden van parkeerplaatsen op de openbare weg tegen betaling van een retributie dan wel voor de exploitatie van een niet op de openbare weg gelegen parkeergelegenheid (bv. ondergrondse parking)?*

*Daar enkel de publieke overheid rechten kan verlenen op haar openbaar domein kan het ter beschikking stellen van parkeerplaatsen op de openbare weg door een gemeente niet worden aangemerkt als de exploitatie van een parkeergelegenheid in de zin van artikel 6, derde lid, 8°, van het Btw-Wetboek. Om dezelfde reden is de terbeschikkingstelling van parkeerplaatsen op de openbare weg in beginsel niet concurrentieverstorend. Bijgevolg wordt de gemeente niet als btw-belastingplichtige aangemerkt voor het ter beschikking stellen van parkeerplaatsen op de openbare weg tegen betaling van een retributie.*

<sup>419</sup> HvJ 19 januari 2017, C-344/15, National Roads Authorities.

<sup>420</sup> HvJ 16 september 2008, C-288/07, Isle of Wight Council e.a., 64.

<sup>421</sup> HvJ 19 januari 2017, C-344/15, National Roads Authorities, 44.

<sup>422</sup> zie ook punt 11 van circulaire AAFisc Nr. 42/2015

*De gemeente is evenwel btw-belastingplichtig voor de exploitatie van een niet op de openbare weg gelegen parkeergelegenheid (bv. een ondergrondse parking) voor zover deze exploitatie niet van onbeduidende omvang is. De administratie gaat er hierbij van uit dat de exploitatie van een dergelijke parkeergelegenheid niet langer van onbeduidende omvang is wanneer de jaarlijkse omzet van deze werkzaamheid het bedrag van 25.000 euro overschrijdt.*<sup>423</sup>

Naar analogie met de terbeschikkingstelling van parkeerplaatsen op de openbare weg door publiekrechtelijke lichamen, kan worden gesteld dat het Vlaamse Gewest niet zal worden aangemerkt als een belastingplichtige wanneer zij, tegen betaling, openbare weginfrastructuur ter beschikking stelt. In beginsel zou een dergelijke activiteit dus als niet concurrentieverstorend dienen te worden beschouwd, zeker in het licht van deze vergelijking.

De recentste versie van de Btw-Commentaar<sup>424</sup> herhaalt dezelfde principes aangehaald in bovenstaande rechtspraak en circulaires teneinde te bepalen of er al dan niet sprake is van concurrentieverstoring van enige betekenis.

Ten slotte bepaalt de meest recente versie van de Btw-Commentaar dat het btw-controlecentrum op basis van de feitelijke elementen en nadat het kennis heeft genomen van de argumenten van het openbaar lichaam, zal beslissen of er sprake is van concurrentieverstoring van enige betekenis in de zin van artikel 6, tweede lid W.Btw. In geval van twijfel zal het btw-controlecentrum het advies inwinnen van de centrale diensten btw van de Algemene Administratie van de Fiscaliteit.

### (C) Geen concurrentieverstoring in huidige kilometerheffingssysteem

In het huidige gemengde systeem voor zware voertuigen, beheert Sofico op basis van een concessie het wegennet van het Waals Gewest. Sofico rekent over de terbeschikkingstelling van haar wegennet btw aan. Dit in tegenstelling tot de andere Gewesten (i.e. Vlaamse en Brussels Hoofdstedelijke Gewest) voor wat betreft de niet-geconcedeerde wegen. Dit "gemengde systeem" van toepassing op zware voertuigen waarbij op de kilometerheffing voor het geconcedeerde wegennet in Wallonië btw dient te worden geheven en op de kilometerheffing voor de niet-geconcedeerde wegen in het Vlaamse en Brussels Hoofdstedelijke Gewest geen btw dient te worden geheven, werd door de centrale diensten van de btw-administratie bij wege van een administratieve beslissing bevestigd. De btw-administratie heeft in deze administratieve beslissing bevestigd dat het Vlaamse en Brussels Hoofdstedelijke Gewest niet btw-belastingplichtig worden wat betreft de inning van de kilometerheffing en dus niet in concurrentie treden met private marktdeelnemers. Er zou echter geargumenteed kunnen worden dat er concurrentieverstoring is in het nadeel van het Vlaamse en Brussels Hoofdstedelijke Gewest, daar zij geen recht op aftrek hebben van btw betaald op weginiswerken indien de wegenheffing niet aan btw is onderworpen terwijl de concessiehouders wel een (geheel of gedeeltelijk) recht op aftrek van btw hebben op weginiswerken.<sup>425</sup>

De beslissing van de administratie met betrekking tot het kilometerheffingssysteem voor zware voertuigen vormt een belangrijk precedent voor de invoering van het wegenheffingssysteem voor lichte voertuigen. Desalniettemin, dient de oefening met betrekking tot het wegenheffingssysteem voor lichte voertuigen opnieuw gemaakt te worden. De combinatie van geconcedeerde wegen waarop een btw-belaste wegenheffing zou worden geïnd en niet-geconcedeerde wegen waarop een niet btw-belaste wegenheffing zou worden geïnd, maakt de analyse omtrent de concurrentieverstoring pertinent en verhoogt ook het risico om als concurrentieel te worden beschouwd. Het Vlaamse Gewest zou in dergelijk geval ook zélf concurrentieverstoring in haar nadeel kunnen inroepen gezien zij, in tegenstelling tot de concessiehouders, geen recht op aftrek van btw kan uitoefenen op kosten gelinkt met haar niet-geconcedeerde weginfrastructuur.

<sup>423</sup> Circulaire 2017/C/91 betreffende praktische toepassingsgevallen inzake de belastingplicht van publiekrechtelijke lichamen, d.d. 22.12.2017, 14.

<sup>424</sup> Btw-Commentaar, Boekwerk 1, Hoofdstuk 1, Afdeling 6, 1E, ten laatste, d.d. 7 september 2018.

<sup>425</sup> In onderdeel 5.4.5 (i) Wegenheffing naar het voorbeeld van de Waalse kilometerheffing, wordt besproken welke impact het in concessie geven van weginfrastructuur heeft.

Op basis van circulaires nr. 42/2015 en 2017/C/91 en de btw-commentaren dient het al dan niet concurrentieverstorend karakter afgetoetst te worden met de btw-administratie die een beslissing zal nemen op basis van de feitelijke elementen en rekening houdend met de argumenten van het publiekrechtelijk lichaam. Verwijzend naar de visie van de btw-administratie omtrent de terbeschikkingstelling van parkeerplaatsen op de openbare weg (niet-concurrentieverstorend) en omtrent de btw-behandeling van de kilometerheffing voor het gebruik van de niet-geconcedeerde wegen (niet-concurrentieverstorend niet-tegenstaande combinatie van geconcedeerde en niet-geconcedeerde wegen), is het aannemelijk dat ook voor de wegenheffing voor lichte voertuigen voor de niet-geconcedeerde wegen wordt besloten dat het Vlaamse Gewest niet concurrentieverstorend werkt zelfs in geval van een combinatie van geconcedeerde en niet-geconcedeerde wegen.

Indien de btw-administratie echter van mening is dat het niet onderwerpen aan btw van de wegenheffing voor de niet-geconcedeerde wegen resulteert in concurrentieverstoring van enige betekenis, zal dit de btw-belastingplicht voor het Vlaamse Gewest met zich meebrengen alsook de verschuldigdheid van btw op de wegenheffing voor de lichte voertuigen. Indien de wegenheffing dient te worden belast met btw, betekent dit uiteraard dat het Vlaamse Gewest ook een recht op aftrek van btw verkrijgt op kosten gelinkt met haar wegeninfrastructuur. Het gaat evenwel slechts om een gedeeltelijk recht op aftrek aangezien de bestaande kilometerheffing geen recht op aftrek verleent. Niettemin kan de btw-administratie hierdoor ook de bestaande kilometerheffing in vraag stellen. De kans dat de btw-administratie die zou doen, lijkt ons evenwel eerder klein.

### (iii) **Administratieve beslissing aangewezen om rechtszekerheid te bekomen**

Ongeacht de benaming en juridische kwalificatie van de heffing, zal het afhangen van de kenmerken van de wegenheffing of al dan niet sprake is van een dienst in de zin van de btw. Of in geval van een kwalificatie als dienst ook effectief btw moet worden toegepast, zal bovendien afhangen van degene die de wegenheffing int (i.e. het Vlaamse Gewest in geval van niet-geconcedeerde wegen dan wel een concessiehouder in geval van geconcedeerde wegen) en van de beoordeling of er al dan niet sprake is van concurrentieverstoring van enige betekenis.

In de beslissing verkregen op 1 februari 2013 van de centrale diensten van de btw-administratie met betrekking tot de invoering door de Gewesten van het kilometerheffingssysteem voor vrachtwagens van +3,5 ton, werd besloten dat het verlenen van het recht op toegang tot een deel van de openbare weg door een overheidslichaam tegen betaling van een vergoeding die in verhouding staat tot de afgelegde afstand en de categorie van het voertuig geen aanleiding geeft tot concurrentieverstoring in de zin van deze bepaling.<sup>426</sup>

Maar of er al dan niet sprake is van een overheidshandeling die leidt tot concurrentieverstoring van enige betekenis, kan alleen met zekerheid uitgesloten worden door het aanvragen en bekomen van een schriftelijke beslissing van de administratie (centrale diensten van de btw-administratie of eventueel de Dienst Voorafgaande Beslissingen). Publiekrechtelijke lichamen zijn er trouwens toe gehouden voor de werkzaamheden waarvan de inkomsten de drempel van 25.000 euro overschrijden onverwijld contact op te nemen met de btw-administratie.<sup>427</sup>

## **5.4.2 Inning wegenheffing middels reseller- of agentmodel**

### (i) **Impact op de btw-behandeling en facturatiewijze**

Het Vlaamse Gewest kan ervoor opteren om het invorderen van de wegenheffing toe te vertrouwen aan een derde partij. Dit belet niet dat het Vlaamse Gewest haar reglementeringsbevoegdheid en haar beheersmacht ten aanzien van de openbare weg behoudt. De wijze waarop de diverse juridische rechts-

<sup>426</sup> De centrale diensten merken hierbij op dat ze inlichtingen hebben ingewonnen over Duitsland, waaruit blijkt dat de invoering van een kilometerheffing, gelijkwaardig als deze die het voorwerp uitmaakte van het toenmalige advies, aldaar geen aanleiding gaf tot belastingplicht van de betrokken overheid.

<sup>427</sup> Circulaire 2017/C/91 betreffende praktische toepassingsgevallen inzake de belastingplicht van publiekrechtelijke lichamen, d.d. 22.12.2017, randnummer 1; Circulaire 42/2015 (E.T.125.567), d.d. 10.12.2015, randnumemr 17.

verhoudingen en de hoedanigheid, alsook de rol van de verschillende actoren zal worden ingevuld, kan een impact hebben op de btw-behandeling van de heffing en de facturatiwijze.

## (ii) Reseller-model

### (A) De tussenpersoon is zowel aankoper als verkoper en handelt in eigen naam

In geval het reseller-model of aankoop/verkoop-model wordt toegepast, handelt de tussenpersoon in eigen naam, doch voor rekening van het Vlaamse Gewest.<sup>428</sup> Ten aanzien van het Vlaamse Gewest zal deze tussenpersoon (dienstverrichter) optreden als 'aankoper' van de dienst (i.e. toekenning van het recht op toegang tot verkeerswegen). Daartegenover zal de tussenpersoon (dienstverrichter) ten aanzien van de weggebruiker optreden als 'verkoper' van de dienst (i.e. toekenning van het recht op toegang tot verkeerswegen).

Het feit dat een derde partij werkzaamheden zou verrichten die tot de prerogatieven van de overheid behoren, doet niets af aan diens hoedanigheid van btw-belastingplichtige. Een overheidslichaam kan kwalificeren als belastingplichtige wanneer diens activiteiten aanleiding geven tot concurrentievervalsing. Maar een belastingplichtige zal niet kwalificeren als een publiek lichaam in de zin van art. 6, eerste lid W.Btw louter en alleen omwille van diens handelingen die tot de prerogatieven van de overheid behoren.<sup>429</sup>

Dit betekent dan ook dat in geval van toepassing van het reseller-model, de wegenheffing in de relatie tussen de tussenpersoon en de gebruiker in principe aan de btw zal dienen te worden onderworpen indien de tussenpersoon niet kwalificeert als een publiekrechtelijke lichaam in de zin van artikel 6 van het W.Btw.

### (B) Het reseller-model kan bezwaarlijk worden toegepast zonder dienstprestatie

Het toepassen van het reseller-model op de Vlaamse niet-geconcedeerde wegen zou minstens voor btw-doeleinden tot twee problemen kunnen leiden.<sup>430</sup> Enerzijds stelt zich de vraag of de aan- en verkoop van een "belasting" wel mogelijk is. Vanuit het uitgangspunt dat de wegenheffing als een belasting *sensu stricto* kwalificeert, d.w.z. geen rechtstreekse band tussen de verrichte dienst en de ontvangen heffing (en met als gevolg ook geen "dienst" in de zin van de btw), lijkt ons het reseller-model niet toepasbaar gezien er geen sprake kan zijn van een aankoop van een dienst en een verkoop van een dienst. In geval van een belasting *sensu stricto* (geen dienst voor de toepassing van de btw) zal eerder het agentmodel aan de orde zijn.

Anderzijds zou de toepassing van het reseller-model afwijken van het huidige systeem van de kilometerheffing waar het agent-model wordt toegepast, en mogelijks het systeem in vraag stellen.

### (C) Eenvoudigere facturatie indien keuze voor reseller-model

Wanneer het reseller-model wordt toegepast, dient het Vlaamse Gewest slechts één document<sup>431</sup>, waarin alle dienstprestaties aan de gebruikers worden samengevat, uit te reiken (en te rapporteren) voor elke periode aan de reseller. De reseller zal daarentegen belast zijn met het uitreiken van een factuur aan elke individuele gebruiker.

## (iii) Agent-model

<sup>428</sup> Toepassing van het commissionairsprincipe voorzien bij art. 28 Richtlijn 2006/112/EG en art. 20, §1 W.Btw.

<sup>429</sup> HvJ 12 september 2000, C-276/97, Commissie v. Frankrijk, 45.

<sup>430</sup> Andere problematieken voortkomend uit het reseller-model (e.g. moeilijkheden in verband met het innen van externe kosten en andere heffingen) zijn, zoals eerder aangehaald, voor btw-doeleinden minder van belang.

<sup>431</sup> Dit document moet een factuur zijn in het geval het Vlaamse Gewest beschouwd zou worden als een overheid die belastbare diensten verricht (art. 1 KB n°5), bijvoorbeeld wanneer het Vlaamse Gewest niet als een publieke overheid handelt met betrekking tot niet-geconcedeerde wegen. Daarentegen zal een document overeenkomstig de publieke boekhoudregels volstaan in het geval er geen btw-belastbare dienst is.

## (A) Tussenpersoon in naam en voor rekening van het Vlaamse Gewest

In geval het agent-model wordt toegepast, handelt de tussenpersoon niet in “eigen naam” ten aanzien van de gebruiker. De tussenpersoon zal optreden in naam van het Vlaamse Gewest.

Concreet betekent dit, indien sprake is van een dienstprestatie voor de toepassing van de btw, dat de dienst (de terbeschikkingstelling van weginfrastructuur) rechtstreeks wordt verleend door het Vlaamse Gewest aan de gebruikers. De lasthebber treedt met andere woorden op als een transparante tussenpersoon.

De transparante tussenpersoon zal onder meer instaan voor de facturatie en inning van de wegenheffing, maar in naam en voor rekening van het Vlaamse Gewest. De btw-behandeling van de wegenheffing zelf zal de principes volgen die hierboven vermeld zijn (*i.e.* al dan niet een belastbare dienst of een belasting buiten het toepassingsgebied van de btw). Daarentegen wordt de tussenkomst van de transparante tussenpersoon *an sich* als een in art. 18, § 1, tweede lid, 1° W.Btw bedoelde dienst aangemerkt. De belastbaarheid van de hoofdhandeling, *in casu* het verlenen van toegang tot de openbare weg, heeft geen impact op de btw-behandeling van het commissieloon.<sup>432</sup>

## (B) Facturatie indien keuze voor agent-model

In een agent-model en indien er een facturatievereiste bestaat (met name wanneer er sprake is van een btw-belastbare dienst), zal de tussenpersoon een factuur uitreiken “in naam en voor rekening van” het Vlaamse Gewest. De factuur uitgereikt door de transparante tussenpersoon in naam en voor rekening van het Vlaamse Gewest dient te worden beschouwd als een factuur uitgereikt door het Vlaamse Gewest en dient dan ook de coördinaten van het Vlaamse Gewest te vermelden (naam, adres, in voorkomend geval btw-nummer). De factuur dient opgenomen te worden in de boekhouding van het Vlaamse Gewest en het bedrag van de wegenheffing en indien van toepassing, het overeenkomstig bedrag van de verschuldigde btw, dient gerapporteerd te worden in de btw-aangifte van het Vlaamse Gewest.

### 5.4.3 Gevolgen van een wegenheffing onderworpen aan btw

#### (i) Recht op aftrek van input btw

In geval de wegenheffing dient te worden belast met btw, creëert dit in hoofde van het Vlaamse Gewest een recht op aftrek van btw. In principe opent elke kost die in het kader van een belastbare activiteit wordt gemaakt het recht op aftrek van de btw.<sup>433</sup> Echter, gelet op het feit dat een gedeelte van het Vlaamse wegennet ook door de zware voertuigen wordt gebruikt, lijkt het ons dat dit recht op aftrek van btw in hoofde van het Vlaamse Gewest niet volledig zal zijn (bv. de btw op de wegeniswerken voor de snelwegen). Voor de zware voertuigen werd immers gekozen voor een systeem waarbij er geen btw op de kilometerheffing dient te worden geheven. Btw-technisch zou men ook tot een heel complexe en mogelijks betwistbare situatie komen wanneer de wegenheffing voor lichte voertuigen wel zou worden onderworpen aan btw en de kilometerheffing niet.

#### (ii) Facturatieverplichtingen

Ongeacht het organisatiemodel, zal de met btw belaste dienst als gevolg hebben dat de facturatieverplichtingen van KB nr. 1 dienen te worden nageleefd.<sup>434</sup>

### 5.4.4 Gevolgen van een wegenheffing buiten toepassingsgebied van btw

#### (i) Geen recht op aftrek van input btw

<sup>432</sup> M. GOVERS, “Hoofdstuk V: BTW-tarief”, Tussenpersonen en btw, Mechelen, Kluwer, 2007, 59.

<sup>433</sup> Het recht op aftrek is beperkt tot de kosten die de btw-belastingplichtige oploopt specifiek in het kader van zijn btw-belastbare activiteit. Bij gebrek aan rechtstreekse link met de btw-belaste activiteit (met name terbeschikkingstelling van weginfrastructuur voor lichte voertuigen onderworpen aan btw) zal de btw opgelopen in het kader van de aanleg van fietspaden in beginsel niet aftrekbaar zijn. Hetzelfde geldt (*i.e.* niet-aftrekbaar btw) voor kosten die opgelopen zouden worden door andere entiteiten dan de belastingplichtige die de belastbare wegenheffing int.

<sup>434</sup> Art. 5 KB nr. 1 van 29 december 1992 met betrekking tot de regeling voor voldoening van de belasting over de toegevoegde waarde.

Indien de wegehheffing buiten het toepassingsgebied van btw valt, zal het Vlaamse Gewest geen recht op aftrek van btw kunnen claimen op kosten gelinkt met haar weginfrastructuur. Evenmin zal het Vlaamse Gewest recht op aftrek van btw kunnen claimen op de kosten voor de diensten van de tussenpersoon voor zijn tussenkomst bij de facturatie en inning van de wegehheffing.

(ii) **Geen facturatieverplichtingen**

Ongeacht het organisatiemodel, zal een wegehheffing buiten toepassingsgebied van btw als gevolg hebben dat geen bijzondere facturatieverplichtingen dienen te worden nageleefd, zelfs al zouden de gebruikers van de wegen een document (e.g. een betalingsbewijsstrook/betalingsticket) ontvangen als bewijs voor de dienstverstrekking en betaling. Indien echter wordt gekozen om (vrijwillig) een factuur uit te reiken, dient ook aan de facturatievereisten van KB nr. 1<sup>435</sup> te worden voldaan.<sup>436</sup>

### 5.4.5 Vergelijking met huidige systeem kilometerheffing

(i) **Wegheffing naar voorbeeld van de Waalse kilometerheffing**

(A) **Concessie-model met tussenkomst van service provider als agent**

Het Vlaamse Gewest zou ervoor kunnen opteren om een wegehheffing voor lichte voertuigen als retributie in te voeren naar het voorbeeld van de Waalse kilometerheffing. Hiertoe dient het Vlaamse Gewest haar weginfrastructuur – inclusief die van de lokale besturen (zie ter zake ook onderdeel 4.3.2.(i).(B) waar de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest t.a.v. de gemeentelijke wegen wordt geanalyseerd) – in concessie te geven aan een derde partij (cfr. Sofico).<sup>437</sup>

Afhankelijk van de modaliteiten waaronder de heffing zal worden ingevoerd, zal al dan niet sprake zijn van een heffing die verband houdt met het gebruik van de weginfrastructuur en zal deze terbeschikkingstelling van de weginfrastructuur een dienst zijn voor btw-doeleinden.<sup>438</sup>

Of er echter sprake zal zijn van een dienst onderworpen aan btw, zal eveneens afhangen van de hoedanigheid van de concessiehouder, rekening houdend dat de service provider optreedt als transparante tussenpersoon (agent-model). Indien de concessiehouder een publiekrechtelijk lichaam is in de zin van art. 6 W.Btw, kan de wegehheffing buiten het toepassingsgebied van de btw blijven. Echter, in geval de concessiehouder zelf niet wordt aangemerkt als een publiekrechtelijk lichaam in de zin van art. 6 W.Btw met het oog op de terbeschikkingstelling van wegen, krijgt deze de hoedanigheid van btw-belastingplichtige indien sprake is van een dienst, die ons inziens aan btw zal onderworpen zijn. Dergelijke onderwerping aan btw zal echter in hoofde van de concessiehouder een recht op aftrek van btw met zich meebrengen.

Indien het Vlaamse Gewest haar weginfrastructuur in concessie geeft aan een derde partij, zal dit ook het systeem van de kilometerheffing beïnvloeden. In het systeem van de kilometerheffing is geen sprake van een concessiemodel in Vlaanderen en is het Vlaamse Gewest de tolheffende instantie. Het lijkt ons moeilijk realiseerbaar om voor dezelfde wegen enerzijds te blijven optreden als tolheffende instantie (voor de kilometerheffing) en anderzijds te werken met een concessiemodel (voor de wegehheffing voor lichte voertuigen).<sup>439</sup> Het in concessie geven van een gedeelte van haar weginfrastructuur zal er in beginsel toe leiden dat de wegehheffing voor lichte voertuigen voor het gebruik van het geconcedeerd gedeelte aan de btw onderworpen is (in de veronderstelling dat de concessiehouder niet kwalificeert als een overheidslichaam in de zin van art. 6 van het W.Btw). Dit zal dan ook naar alle waarschijnlijkheid de btw-belastbaarheid van de kilometerheffing voor het gebruik van deze geconcedeerde wegen met zich meebrengen.

<sup>435</sup> Art. 5 KB nr. 1 van 29 december 1992 met betrekking tot de regeling voor voldoening van de belasting over de toegevoegde waarde.

<sup>436</sup> Vrijwillige facturatie, zie Circulaire AAFisc 14/2014 (E.T. 120.000) dd. 04.04.2014, 15.

<sup>437</sup> In onderdeel 5.4.5, i, (A), in fine zal blijken dat dit allerm minst evident is.

<sup>438</sup> Zie ook onderdeel 5.4.1, (i), B, (C)(B) Impact van de modaliteiten van de wegehheffing.

<sup>439</sup> Zie ook onderdeel 5.4.3 (i) Recht op aftrek van input btw.

## (B) Concessie-model met tussenkomst van service provider als reseller

In tegenstelling tot voormelde situatie (punt A) zoals die momenteel bestaat voor de Waalse kilometerheffing, zou ook als variant kunnen worden geopteerd voor het concessie-model (waarbij het Vlaamse Gewest de weginfrastructuur in concessie geeft aan een derde partij) met tussenkomst van de service provider als reseller. Zoals eerder beschreven, wordt de reseller geacht de dienstprestatie vooreerst aan te kopen (in voorkomend geval van de concessiehouder) en vervolgens te verkopen (in zijn relatie naar de gebruiker toe). Wat betreft de aankoop van de concessiehouder, zal de wegenheffing (indien een dienst in de zin van de btw), ons inziens onderworpen zijn aan btw indien de concessiehouder niet kwalificeert als een publiekrechtelijk lichaam in de zin van artikel 6 van het W.Btw.

In de relatie tussen de service provider en de gebruiker, speelt de hoedanigheid van de concessiehouder geen rol en zal de heffing aan btw onderworpen zijn uitgaande van de veronderstelling dat de service provider een private partij is en geen publiekrechtelijk lichaam.

Zoals we eerder hebben opgemerkt, kan er ons inziens bezwaarlijk toepassing worden gemaakt van het reseller-model wanneer er geen sprake is van een dienstprestatie; i.e. in geval van een belasting *sensu stricto* die niet kwalificeert als een dienst in de zin van de btw.

Opnieuw, indien het Vlaamse Gewest haar weginfrastructuur in concessie zou geven aan een derde partij, zal dit ook het systeem van de kilometerheffing beïnvloeden (zie hierboven).

### (ii) **Wegenheffing naar voorbeeld van de Vlaamse kilometerheffing**

## (A) Vlaamse Gewest als tolheffende instantie met tussenkomst van service provider als agent

Het Vlaamse Gewest zou er voor kunnen opteren om een wegenheffing in te voeren naar het voorbeeld van de Vlaamse kilometerheffing. Hierbij treedt het Vlaamse Gewest op als tolheffende instantie (wegen niet-geconcedeerd) wat resulteert in een niet-btw-belaste kilometerheffing. De factuur voor de kilometerheffing wordt in naam en voor rekening van het Vlaamse Gewest verstuurd door Satellic NV of één van de andere service provider aan de gebruikers. Satellic NV of één van de andere service providers treden hierbij op als een transparante tussenpersoon (agent-model).

Een systeem gelijkaardig aan dat van de kilometerheffing kan worden ingevoerd voor de wegenheffing voor lichte voertuigen. Dit zal er dan wellicht toe leiden dat de wegenheffing voor lichte voertuigen, met het Vlaamse Gewest als tolheffende instantie, niet onderworpen zal zijn aan de btw tenzij de btw-administratie haar visie ingenomen in het kader van de kilometerheffing zou wijzigen en het standpunt innemen dat er toch sprake is van concurrentievervalsing (dit risico zal ons inziens groter zijn in geval van een combinatie van geconcedeerde en niet-geconcedeerde wegen). Indien niet onderworpen aan btw, zal er ook geen recht op aftrek van btw zijn in hoofde van het Vlaamse Gewest. De manier van facturatie kan echter op een gelijkaardige manier worden toegepast voor de wegenheffing voor lichte voertuigen.

## 5.5 Vraag naar de aftrekbaarheid van de wegenheffing als beroepskost in de inkomstenbelastingen

### 5.5.1 Aftrekbaarheid in de vennootschapsbelasting (geen verworpen uitgave)

Een 'eigenlijke gewestelijke belasting' of retributie is in de regel niet aftrekbaar als beroepskost in de vennootschapsbelasting. De fiscale wetgever maakte echter een uitzondering voor gebruiksheffingen van de openbare weg. Belastingen, heffingen en retributies ingevoerd door de gewesten "op het gebruik van voertuigen of op het gebruik van de openbare weg"<sup>440</sup> worden onttrokken aan het aftrekverbod op het gebied van gewestbelastingen in het kader van de vennootschapsbelasting. Bijgevolg valt de wegen-

<sup>440</sup> Artikel 198, § 1, 5° WIB 1992.



heffing dus wel onder de fiscaal aftrekbare beroepskosten en is er geen verworpen uitgave, ongeacht de kwalificatie ervan als een belasting dan wel retributie.<sup>441</sup>

### 5.5.2 Aftrekbaarheid in de personenbelasting als beroepskost

Anders dan bij de vennootschapsbelasting, worden de ‘eigenlijke gewestelijke belastingen’ en retributies in de personenbelasting niet uitgesloten als aftrekbare beroepskosten. De verantwoorde kosten die de heffingsplichtige in het belastbare tijdperk heeft gedaan of gedragen om de belastbare inkomsten te verkrijgen zijn aftrekbaar als beroepskosten.<sup>442</sup> De wegenheffing kan dus door elke natuurlijke persoon onder de gebruikelijke voorwaarden worden afgetrokken als beroepskost, ongeacht de kwalificatie ervan als een belasting dan wel retributie.

## 5.6 Toets aan het fiscaal gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel (artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet)

### 5.6.1 Afbakening van de precieze doelstellingen en toepassingsgebied

Het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel, uitgedrukt in de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, verbiedt elk niet gerechtvaardigd verschil (of gelijkaardigheid) in behandeling. Artikel 172 van de Grondwet bepaalt in deze zin dat inzake belastingen geen voorrechten kunnen worden ingevoerd en dat geen vrijstelling of vermindering van belasting kan worden ingevoerd dan door een wet. Deze bepaling fungeert als precisering van het grondwettelijk gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.<sup>443</sup> De toepassing van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel in fiscale zaken impliceert dat er in beginsel geen sprake mag zijn van een verschillende behandeling van gelijkaardige situaties of gelijke behandeling van verschillende situaties.<sup>444</sup> Een onderscheid in belastingheffing is weliswaar toegelaten voor zover het onderscheidend criterium kennelijk en redelijkerwijs te verantwoorden is rekening houdend met de aard en het doel van de belasting.<sup>445</sup> De redelijke verantwoording moet worden getoetst aan de volgende criteria: het onderscheid mag niet willekeurig zijn, het onderscheid moet steunen op pertinente criteria die in een kennelijk en redelijk verband staan met de aard en de gevolgen van de belastingmaatregel en de aangewende middelen moeten in een redelijke verhouding staan tot het nagestreefde doel.

De invoering van een wegenheffing (per hypothese als belasting) in het Vlaamse Gewest doet de belastingen van Gewest tot Gewest verschillen. Dit is echter het gevolg van een verschillend fiscaal beleid,

<sup>441</sup> Ten aanzien van buitenlandse heffingsplichtigen kan de vraag worden gesteld of er een potentiële schending voorligt van het gelijkheidsbeginsel, de Europese vrijheden of andere non-discriminatieprincipes (bijvoorbeeld voortvloeiend uit dubbelbelastingverdragen) in de mate dat de kosten van de wegenheffing als beroepskost aftrekbaar worden gesteld in de Belgische vennootschapsbelasting en zij dat niet zouden zijn voor buitenlandse heffingsplichtigen in het land waar zij aan de vennootschapsbelasting of een gelijkaardige inkomstenbelasting zouden worden onderworpen. Dergelijk eventueel verschil zou dan evenwel niet voortkomen uit de Belgische wetgeving zelf (maar wel uit de lokale wetgeving van het land van de buitenlandse heffingsplichtige) en kan dan ook bezwaarlijk een schending van voornoemde beginselen uitmaken. De inrichting van het belastingstelsel behoort tot de fiscale soevereiniteit van elk land.

De analyse zou echter wel anders zijn indien de Belgische fiscale wetgeving (in afwijking van haar principes) een terugbetaling zou mogelijk maken aan Belgische belastingplichtigen waardoor zij *de facto* minder wegenheffing zouden betalen dan buitenlanders. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gewezen op het beroep ingesteld tegen Duitsland aangezien alle gebruikers van het Duitse snelwegennet gehouden zijn tot betaling van infrastructuurheffing, waarvan de hoogte afhangt van de emissieklasse van het betreffende voertuig. In Duitsland woonachtige weggebruikers krijgen evenwel ten minste hetzelfde bedrag terugbetaald via een belastingvrijstelling ten belope van een bepaald bedrag. De infrastructuurheffing en de vrijstelling van motorrijtuigenbelasting zijn ten belope van hetzelfde bedrag ingevoerd en hangen inhoudelijk samen, zodat de infrastructuurheffing feitelijk alleen op buitenlandse weggebruikers drukt. Oostenrijk is van mening dat beide maatregelen leiden tot indirecte discriminatie. Zie beroep ingesteld op 12 oktober 2017, C-591/17. Het Hof van Justitie (in afwijking van de analyse van de Advocaat-Generaal) heeft inzake het Duits systeem besloten tot een schending van de EU-regels rond discriminatie en vrij verkeer en vervoer. Het Hof oordeelde dat de economische last van de heffing zo goed als volledig bij buitenlandse bestuurders lag, aangezien de vrijstelling van de bestaande belasting de Duitse ingezetenen integraal compenseerde. De uitzondering op de niet-aftrekbaarheid van gewestelijke belastingen voorzien in artikel 198, §1, 5° WIB 1992 valt o.i. evenwel niet te zien als een dergelijke afwijking van de eigen principes van de vennootschapsbelasting. Immers, in beginsel zijn kosten in de vennootschapsbelasting steeds aftrekbaar. Slechts door de bijzondere Belgische staatsstructuur (m.o.o. de verdeling van de financiële middelen tussen het federale en het regionale niveau) is er aanvankelijk een aftrekbeperking voorzien voor gewestelijke belastingen, maar de bestaande belastingen op de autovoertuigen waren daar reeds van uitgesloten, zodat o.i. moeilijk te verdedigen valt dat de uitsluiting van de wegenheffing als een onaanvaardbare inconsistentie moet worden gezien.

<sup>442</sup> Artikel 49 WIB 1992.

<sup>443</sup> Arbitragehof 4 juli 1991, nr. 20/91; Arbitragehof 16 november 2000, nr. 115/2000.

<sup>444</sup> Artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet.

<sup>445</sup> J. Van Houtte, *Beginnels v an het Belgisch Belastingrecht*, Gent, Story-Scientia, 1979, 143; M. De Jonckheere, *Handboek lokale en regionale belastingen*, Brugge, die Keure, 2015, 31.

eigen aan de toegekende fiscale autonomie, en houdt op zich geen schending in van het gelijkheidsbeginsel.<sup>446</sup>

Voor de verantwoording van de invoering van een wegehelling in het Vlaamse Gewest is het wel erg belangrijk dat de precieze doelstellingen (naast het effectieve toepassingsgebied en de geografische afbakening van het aangewezen belastbaar gebied) op afdoende wijze worden bepaald en omschreven. De drie vooropgestelde doelstellingen strekken ertoe de congestie te doen dalen, externe kosten te internaliseren en/of de gebruiker te laten betalen volgens gebruik ('de vervuiler betaalt'), zodat het niet zonder redelijke verantwoording is dat de Vlaamse decreetgever een wegehelling zou invoeren aangezien de voertuigen kosten inzake mobiliteit, milieu en verkeersveiligheid met zich meebrengen.

Voor de wegehelling moet worden gedefinieerd welke doelstellingen worden nagestreefd en welke elementen en waarden worden meegenomen. Daaronder kunnen onder meer ressorteren het doen dalen van de congestie, het internaliseren van de externe kosten en de gebruiker laten betalen volgens gebruik. Bepaalde rechtsleer wijst erop dat de rechtspraak toelaat dat een fiscaal verschil bovendien gerechtvaardigd kan zijn door milieubeleidsdoelstellingen.<sup>447</sup>

Wat betreft het effectieve toepassingsgebied van de wegehelling, moet in het licht van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel in de eerste plaats voldoende aandacht worden besteed aan de voertuigen die aan de wegehelling onderworpen zullen zijn. Dit geldt in het bijzonder indien voor bepaalde voertuigen of voertuigcategorieën in vrijstellingen zou worden voorzien.<sup>448</sup> Voor elke vrijstelling zal – uitgaande van de doelstellingen waarvoor gekozen is bij het invoeren van de regeling – een relevante en afdoende motivering moeten kunnen worden aangereikt.

Een ander belangrijk aandachtspunt in het kader van deze beginselen betreft de vergelijking met het systeem van de kilometerheffing. Er dient bij de concrete uitwerking van het systeem te worden nagegaan of er een afdoende verantwoording is voor eventuele verschillen tussen de systemen. In het licht van de concrete doelstellingen van de wegehelling (gebruik van de weg, congestie te doen dalen en/of externe kosten internaliseren) lijkt er zich in dit opzicht in beginsel geen probleem te stellen.

Aangezien een gebiedsdekkende wegehelling wordt gekozen, stelt de geografische afbakening geen probleem. Alle Vlaamse wegen worden in beginsel onderworpen aan de wegehelling. Anders dan bij een lokale wegehelling, dienen de wegen en weggedeelten niet op een objectieve en vergelijkbare manier te worden geselecteerd (teneinde te verantwoorden waarom bepaalde wegen niet onder een heffing vallen of vrijgesteld zijn, terwijl andere gebieden/wegen wel aan de heffing onderworpen zijn). Bij een wegehelling moet dus geen rekening worden gehouden met het feit dat de geografische afbakening geregeld herzien zal moeten worden, m.n. als de achterliggende inherente motivatie voor de gedifferentieerde behandeling niet meer geldt doordat er een gedragswijziging gerealiseerd werd (bv. minder congestie of minder lokale lucht- of klimaatverontreiniging). Uiteraard zal wel ten aanzien van de individuele congestiezones een geografische afbakening moeten gebeuren, op een objectieve wijze, die desgevallend wordt herzien.

### 5.6.2 Evaluatie voor de keuze belasting vs. retributie

Een onredelijke en willekeurige heffing kan een mogelijke schending van het (fiscaal) gelijkheidsbeginsel tot gevolg hebben. Aldus vormt het fiscaal gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel zeker een aandachtspunt bij het uitwerken van een wegehelling. De essentiële doelstellingen en het precieze toepassingsgebied van de wegehelling zullen met aandacht voor deze beginselen bepaald moeten worden en ook na de invoering geregeld opnieuw geëvalueerd worden.

<sup>446</sup> Arbitragehof 8 mei 2002, nr. 85/2002; Arbitragehof 14 oktober 1999, nr. 109/99.

<sup>447</sup> B. Vanheusden, E. Traversa en A. Pirlot, "Juridische grenzen aan milieufiscale maatregelen voor een duurzaam materialenbeheer", *TFR* 2015, afl. 489, 818, met verwijzing naar RvS 18 april 2008, nr. 182.145, *SA Mediapub* (heffing op gratis pers en reclame); Arbitragehof 1 december 2004, nr. 195/2004, overw. B.17.3 (heffing op drankverpakkingen voor eenmalig gebruik).

<sup>448</sup> In dat verband moet worden gewezen op de voorgestelde wijziging van de tolrichtlijn die het toepassingsgebied uitbreidt naar alle zwaar verkeer (bussen, zware campers). Zie: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoertuigen (COM(2017) 275 van 31 mei 2017).

De analyse inzake het (fiscaal) gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel heeft zowel betrekking op een belasting als een retributie.

## 5.7 Privégebruik van bedrijfswagens in de inkomstenbelastingen

Onder het huidige systeem inzake het privégebruik van bedrijfswagens wordt het voordeel van alle aard (VAA) in grote mate forfaitair gewaardeerd.<sup>449</sup> De gereden afstand/het gebruik van de wagen is niet relevant. Het VAA-systeem is sturend op het moment van de aankoop, maar heeft slechts een zeer minimaal sturend effect op het gedrag van de bestuurder tijdens het gebruik van de bedrijfswagen. Dit forfaitair systeem doorkruist in zekere mate de doelstellingen van de beoogde wegehelling doordat niet de werknemer maar de werkgever de kost zou dragen voor de bijkomende privé gereden kilometers met de bedrijfswagen.<sup>450</sup> Indien werknemers zonder eigen meerkost voor zichzelf kunnen blijven rijden waar en wanneer ze normaal een hogere wegehelling zouden betalen, is er ogenschijnlijk geen reden om de verplaatsingen te verminderen. Het is evenwel ook verre van zeker dat de werkgevers de kosten verbonden aan de wegehelling voor privéverplaatsingen zonder meer zelf ten laste zouden nemen en niet zouden doorrekenen aan hun werknemers. In dit opzicht kan dus niet met stelligheid beweerd worden dat het loutere gegeven dat het VAA-systeem forfaitair is opgevat noodzakelijkerwijze de doelstellingen van de wegehelling zal doorkruisen. Het feit blijft dat er voor het bijkomend weggebruik zal worden betaald (alleen zal de praktijk moeten uitwijzen wie dit uiteindelijk ten laste neemt).

Indien er (toch) geoordeeld zou worden dat het huidige systeem niet billijk is of een doorkruising van de doelstellingen van het wegehellingssysteem in de hand werkt, zou er een hervorming kunnen worden nagestreefd waarbij het privégebruik van de wagen en niet het loutere (privé)bezit van de bedrijfswagen mee in rekening wordt genomen. Een studie van de hervorming van de autofiscaliteit valt evenwel buiten het bestek van huidig onderzoek. Niettemin kunnen hier alvast volgende opmerkingen worden geformuleerd:

- Vooreerst moet worden aangestipt dat de wegehelling een gewestelijke bevoegdheid is, terwijl het VAA-stelsel van bedrijfswagens een exclusief federale bevoegdheid is. Voor het Vlaamse Gewest is het uiterst moeilijk om een alomvattend mobiliteitsbeleid te voeren via fiscale stimulansen. Bedrijfswagens zijn niet de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest. De vraag kan worden gesteld of, en hoe, de federale overheid warm gemaakt kan worden voor een oplossing.<sup>451</sup>
- Voor de werkgever is de prikkel veelal niet sterk genoeg om de hoeveelheid gebruik te beperken doordat enkel de brandstofkost toeneemt met de gereden afstand. Indien hierbij ook de kost van de wegehelling zou komen, wordt die prikkel wel sterker en kunnen werkgevers meer geneigd zijn beperkingen op te leggen aan het (privé)gebruik van een bedrijfswagen, wat de keuze voor een bedrijfswagen als onderdeel van het loon minder aantrekkelijk maakt. Maar een andere reactie van de werkgevers zou er evengoed kunnen in bestaan om de wegehelling gekoppeld aan privégebruik door te rekenen aan de werknemers. Beide benaderingen zouden aldus toch tot gevolg kunnen hebben dat de wegehelling een effect zou hebben op het privégebruik en dus niet geheel onderuit gehaald wordt door het VAA-systeem.
- Voor de werknemer:
  - Door de invoering van een wegehellingssysteem kunnen de gereden kilometers geregistreerd worden, zodat eventueel gestreefd kan worden naar een VAA-formule die re-

<sup>449</sup> Art. 36 WIB 1992.

Het VAA voor privégebruik (werkelijke privéverplaatsingen alsook woon-werkverkeer) wordt in hoofde van de werknemer/bedrijfsleider gewaardeerd aan de hand van de toepassing van een CO<sub>2</sub>-percentage op 6/7den van de cataloguswaarde van het kosteloos ter beschikking gestelde voertuig x leeftijdsfactor.

<sup>450</sup> De volgende neveneffecten van het huidige VAA-systeem van bedrijfswagens kunnen worden genoemd: tussenkomst van de werkgever vermindert stimulans tot gedragsverandering bij de werknemer, sociale ongelijkheid doordat werknemers met bedrijfswagens gemakkelijker hun kosten kunnen verhalen op de werkgever dan anderen; bestuurders zullen kosten wegehelling niet voor rekening nemen, zullen in de spits blijven rijden ondanks hogere kosten, en behalen aldus extra voordeel door de afname van files.

<sup>451</sup> Verslag namens de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken uitgebracht door Dirk de Kort en Joris Vandenbroucke over de nota van de Vlaamse Regering ingediend door minister Ben Weyts (conceptnota: stand van zake onderzoek naar een mogelijke introductie van een wegehelling voor lichte voertuigen in Vlaanderen), 13 oktober 2017, nr. 2. Te raadplegen op: <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1338106>.

kening houdt met een factor privégebruik.<sup>452</sup> Ter vergelijking: sinds inkomstenjaar 2017 is er ook een verhoging van het VAA ingevoerd wanneer de werkgever een tankkaart ter beschikking stelt.<sup>453</sup> Een gelijkaardige forfaitaire regeling zou kunnen worden overwogen bij een volledige tenlasteneming van de kilometerheffing door de werkgever. Alternatief zou een meer gedetailleerde afrekening kunnen worden overwogen, waarbij alle niet professioneel verantwoorde kilometers zouden worden aangemerkt als privégebruik waarvoor de wegenheffing dan als VAA aan de werknemer moet worden doorgerekend. Op deze wijze kunnen werknemers/bedrijfsleiders met bedrijfswagens in de richting van een meer milieuvriendelijk gebruik gestuurd worden.

- De vraag kan ook worden gesteld of een oplossing eruit kan bestaan door niet de werkgever, maar de natuurlijke persoon (als gebruiker van het voertuig) als belastingplichtige aan te merken zodat deze dan de kost van de wegenheffing zou dragen. De praktische implementatie zal evenwel wellicht gepaard gaan met bijkomende administratieve moeilijkheden, gezien het onder bepaalde omstandigheden moeilijk te achterhalen is wie de natuurlijke persoon achter de bedrijfswagen is (bv. in poolsituaties, al is dit een beperkte problematiek). Evenwel zou de werkgever een tussenkomst kunnen geven voor het professioneel gebruik van het voertuig, zoals nu het geval is voor professionele verplaatsingen die werknemers uitvoeren met de eigen wagen.

## 5.8 Vrijstellingen in internationale context

De hiernavolgende analyse is bedoeld als een algemeen kader dat de hoofdlijnen weergeeft van de vrijstellingen die inzake de wegenheffing van toepassing kunnen zijn. Over het al dan niet gerechtvaardigd zijn van de vrijstellingen wordt geen standpunt ingenomen. Zonder hierbij een exhaustief overzicht te beogen wordt hierna een overzicht geboden van de wetten en besluiten die opgenomen zijn in de Belgische interne wetgeving, zomede van de door België gesloten belastingverdragen, bilaterale consulaire overeenkomsten en multilaterale diplomatieke en consulaire verdragen waarin bepalingen ter regeling van de voorrechten en immuniteiten voorkomen.<sup>454</sup> In de mate dat de bestaande multilaterale, supranationale, internationale, bilaterale verdragen en individuele regelingen voorrang hebben op gewestelijke regelgeving, zullen de vrijstellingen van toepassing zijn.

Opgemerkt moet worden dat voor zover de belastingverdragen, overeenkomsten en andere verdragen een belastingvrijstelling verlenen, dit slechts gelding zou hebben voor een wegenheffing in de vorm van een belasting (en dus niet voor retributies). Zoals hierna wordt vermeld, sluiten bepaalde verdragen ook expliciet 'heffingen wegens bepaalde diensten' uit van een vrijstelling.

Een grondslag voor het verlenen van een vrijstelling van de wegenheffing kan worden gebaseerd op:

### 5.8.1 Diplomatieke en consulaire ambtenaren

Het vrijstellingsstelsel inzake de wegenheffing in de vorm van een belasting kan als volgt worden samengevat:

- Vrijstelling voor alle wagens van diplomatieke ambtenaren;

---

<sup>452</sup> De verhouding privégebruik (waaronder het woon-werkverkeer) en beroepsgebruik kan op het tijdstip waarop het vervoermiddel wordt aangekocht worden vastgesteld op basis van een raming van de af te leggen kilometers. Het definitief vaststellen van het gebruik van een vervoermiddel kan in principe worden gestaafd door bewijskrachtige gegevens.

Geïnspireerd door de bepalingen m.b.t. het recht op aftrek op het vlak van btw, kan gedacht worden aan de volgende methoden:

- Rittenadministratie door de heffingsplichtige via manuele invoer (bv. rittenboekje, software-programma) of op geautomatiseerde wijze (bv. aangepast gps-systeem) (d.w.z. kilometerafstand bij het begin en einde van de periode; in de regel per kalenderjaar);
- Een percentage privé-gebruik berekend aan de hand van een bepaalde formule (voor btw:  $(\text{afstand woon-werk} \times 2 \times 200 + 6.000 \text{ km}) / (\text{totaal aantal km afgelegd op jaarbasis}) \times 100$ );
- Vaststelling percentage beroepsgebruik via een algemeen forfait (bv. zoals bij btw op 35%).

Zie Circulaire AAFisc nr. 36/2015, 23 november 2015, [www.fisconet.be](http://www.fisconet.be). De circulaire vervangt de beslissing 20 oktober 2011, nr. E.T. 119.650 (basisbeslissing), de beslissing 11 december 2012, nr. E.T. 113.650/3 (addendum) en de beslissing van 9 september 2013, nr. E.T. 119.650/4 voor de handelingen verricht vanaf 1 januari 2016.

<sup>453</sup> Artikel 198, § 1, 9bis WIB 1992, zoals ingevoerd met de Programmawet van 25 december 2016, BS 28 december 2016.

<sup>454</sup> J. Van den Einde, "Overzicht van de diplomatieke, consulaire en internationale voorrechten inzake inkomstenbelastingen en verkeersbelasting", *Bull. Bel.* 1988, afl. 677, 67-69.

- Vrijstelling voor alle wagens van consulaire ambtenaren en consulaire bedienden.

Instrument	Toepasselijke bepaling	Vrijstelling wegehelling?
Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer van 18 april 1961, BS 6 juni 1968	Artikelen 34, e): <i>“Een diplomatieke ambtenaar is vrijgesteld van <u>alle belastingen</u> en rechten, zowel persoonlijke als zakelijke, hetzij landelijke, gewestelijke of gemeentelijke belastingen, met uitzondering van [...] e) heffingen wegens bepaalde verleende diensten [...]”</i>	Vrijstelling voor alle wagens van diplomatieke ambtenaren
Verdrag van Wenen inzake consulaire verkeer van 24 april 1963, BS 14 november 1970	Artikel 49, e): <i>“Consulaire ambtenaren en consulaire bedienden alsmede hun inwonende gezinsleden zijn vrijgesteld van <u>alle belastingen</u> en rechten, zowel persoonlijke als zakelijke, hetzij landelijke, dan wel gewestelijke of gemeentelijke belastingen, met uitzondering van [...] e) heffingen wegens bepaalde verleende diensten [...]”</i>	Vrijstelling voor alle wagens van consulaire ambtenaren en consulaire bedienden

## 5.8.2 Internationale organisaties

Een aantal overeenkomsten voorzien een aantal voorrechten en immuniteiten, die door het Vlaamse Gewest dienen te worden gerespecteerd. De concreet toegepaste voorrechten en immuniteiten verschillen tussen de overeenkomsten onderling.<sup>455</sup>

Kort samengevat, heeft België door akkoorden/verdragen/regelingen soms in fiscale vrijstellingen voorzien, zoals onder andere op het vlak van directe belastingen/verkeersbelasting voor:

- De voertuigen die toebehoren aan internationale organisaties (bv. VN, NAVO, EU);
- De particuliere voertuigen die toebehoren aan sommige leden van internationale organisaties (bv. SHAPE).

De akkoorden/verdragen/regelingen geven geen definitie van de notie “directe belastingen” resp. “verkeersbelasting”.

Overeenkomstig het statuut is (het personeel van) een internationale organisatie vaak vrijgesteld van *alle directe belastingen* met uitzondering van de belastingen, heffingen of rechten welke niet anders zijn dan retributies voor algemene overheidsdiensten. Op basis van de tekst van de verdragen is niet duidelijk of de wegehelling moet worden gezien als een directe belasting voor doeleinden van het verdrag en of de wegehelling aldus onder de vrijstelling van directe belastingen kan vallen. Beargumenteerd kan worden dat de wegehelling niet als een directe belasting moet worden beschouwd en dit om twee redenen.<sup>456</sup> Ten eerste is de wegehelling in theorie geen directe belasting. Het Hof van Cassatie omschrijft een directe belasting als de belasting waarvan de grondslag niet bestaat in afzonderlijke of voorbijgaande door de belastingschuldige gepleegde feiten doch in een uiteraard duurzame toestand.<sup>457</sup> Op basis van deze definitie valt te beargumenteren dat een wegehelling, met het (effectieve) gebruik

<sup>455</sup> Voor een overzicht van de belangrijkste overeenkomsten/zetelakkoorden gesloten door België in dit opzicht, zie: [https://diplomatie.belgium.be/nl/Diensten/interministerieel\\_comite\\_zetelbeleid/belangrijkste\\_zetelakkoorden\\_en\\_verdragen](https://diplomatie.belgium.be/nl/Diensten/interministerieel_comite_zetelbeleid/belangrijkste_zetelakkoorden_en_verdragen)

<sup>456</sup> Daarentegen moet wel erop worden gewezen dat de wegehelling als een *met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen* zou worden beschouwd. De met de in de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen worden volgens bepaalde rechtsleer als directe belastingen beschouwd en worden daarom gevestigd, geïnd en vervolgd door de administratie van de directe belastingen volgens dezelfde procedure als deze voorzien voor de inkomstenbelastingen. Zie: A. Tiberghien, *Handboek fiscaal recht 2018-2019*, Mechelen, Kluwer, 1184.

Vanaf 1 januari 2011 heeft het Vlaamse Gewest de inning van de verkeersbelasting overgenomen. De invordering gebeurt door de Vlaamse belastingdienst als de woonplaats van de natuurlijke persoon of de vestigingsplaats van de rechtspersoon op wiens naam het voertuig is ingeschreven (of ingeschreven zou moeten zijn) zich in het Vlaamse Gewest bevindt. Art. 3.4.2.0.1. VCF. De belasting moet worden betaald binnen een termijn van twee maanden vanaf het versturen van het aanslagbiljet (art. 3.4.2.0.1. VCF).

<sup>457</sup> Cass. 2 mei 1967, *Pas.* 1967, I, 1024.

van de weg als grondslag, niet als een directe belasting moet worden beschouwd. Een verkeersbelasting, die in eerste instantie toch voornamelijk het bezit/exploitatie van een wagen als voorwerp heeft (cf. supra), treft daarentegen een duurzame toestand en zou wel als een directe belasting moeten worden beschouwd. Ten tweede werd in deze context ook gesteld dat bepaalde wegenheffingen, ingesteld door het Vlaamse Gewest op grond van de eigen fiscale autonomie ingevolge artikel 170, § 2, eerste lid van de Grondwet, van toepassing kunnen zijn op internationale organisaties (ondanks hun vrijstelling voor ‘directe’ belastingen).<sup>458</sup>

Naast een vrijstelling van (alle) directe belastingen, bevatten een aantal akkoorden/verdragen/regelingen een vrijstelling van de *verkeersbelasting* voor (het personeel van) een internationale organisatie. Ook voor de “verkeersbelasting” blijft een definitie in de regelingen uit. Vooraf valt het evenwel niet te stellen dat een verkeersbelasting zo eng begrepen moet worden dat de wegenheffing er onmogelijk zou kunnen onder vallen. Integendeel menen wij dat een interpretatie conform de principes van het Weens Verdrag inzake het verdragenrecht inhoudt dat alle belastingen die betrekking hebben op het in het verkeer hebben van voertuigen moeten worden vrijgesteld.<sup>459</sup>

Voor de vrijstellingen van de wegenheffing kan inspiratie worden gevonden in de hogergenoemde vrijstellingen van de verkeersbelasting in een internationale context.

Uit de hiernavolgende akkoorden/verdragen/regelingen is duidelijk dat retributies in de regel van vrijstelling worden uitgesloten. Onderstaand niet-limitatief overzicht wordt gegeven vanuit de hypothese dat de wegenheffing zou worden ingevoerd als een belasting.

	Instrument	Toepasselijke bepaling
Wereldorganisatie voor Diergezondheid <sup>460</sup>	Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Wereldorganisatie voor Diergezondheid, ondertekend te Brussel op 14 maart 2013 (Decreet tot instemming)	Artikel 9: “ <i>Het Bureau, zijn bezittingen, inkomsten en andere goederen, die bestemd zijn voor zijn officieel gebruik, zijn vrijgesteld van <u>alle directe belastingen</u></i> ”.
Rode Kruis <sup>461</sup>	Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en het Internationaal Comité van het Rode Kruis, ondertekend te Brussel op 19 april 1999 (Wet van 4 maart 2002 houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en het Internationaal Comité van het Rode Kruis)	Artikel 7: “ <i>Het ICRK, zijn bezittingen, inkomsten en andere goederen zijn vrijgesteld van <u>alle directe belastingen</u></i> ”.
VN <sup>462</sup>	Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Verenigd, 13 februari 1946e Naties	Artikel 2, § 7: “ <i>De Verenigde Naties, haar bezittingen, inkomen en verdere eigendommen zullen (a) vrijgesteld zijn van <u>alle directe belastingen</u>; het is echter wel te verstaan, dat de Verenigde Naties geen vrijstelling zullen opeisen van belastingen, die in feite niet anders zijn dan retributies voor algemeen overheidsdiensten</i> ”.
UNESCO <sup>463</sup>	Akkoord tussen het Koninkrijk België en de Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur inzake de vestiging in België door deze organisatie van een verbindingsbureau bij de instellingen van de Europese Unie, gedaan te	Artikel 2, lid 1: “ <i>Alle ambtenaren van UNESCO, aangesteld bij het Bureau, genieten vrijstelling van <u>elke belasting op de salarissen, emolumenten en vergoedingen</u> welke hen door UNESCO worden uitgekeerd</i> ”.

<sup>458</sup> Ontwerp van decreet houdende instemming met het Akkoord tussen het Koninkrijk België en de Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur inzake de vestiging in België door deze organisatie van een verbindingsbureau bij de instellingen van de Europese Unie, met Bijlage, gedaan te Parijs op 3 juli 2013, 2017-2018, nr. 1, 4.

<sup>459</sup> Artikel 31.1. van het Weens Verdrag bepaalt dat een verdrag te goeder trouw moet worden uitgelegd in overeenstemming met de gewone betekenis van deze termen van het Verdrag in hun context en in het licht van voorwerp en doel van het Verdrag.

<sup>460</sup> [https://www.fdfa.be/sites/default/files/atoms/files/1036\\_Decreet.pdf](https://www.fdfa.be/sites/default/files/atoms/files/1036_Decreet.pdf).

<sup>461</sup> [https://www.senate.be/www/?Mlval=publications/viewPubDoc&TID=33612788&LANG=nl#2-839/1\\_3](https://www.senate.be/www/?Mlval=publications/viewPubDoc&TID=33612788&LANG=nl#2-839/1_3).

<sup>462</sup>

<https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/6a%20Algemeen%20verdrag%20nopens%20de%20voorrechten%20en%20immuniteiten%20van%20de%20VN%201946.pdf>.

<sup>463</sup> <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1373494>.

	Parijs op 3 juli 2013 (Decreet van 4 mei 2018 tot instemming met het akkoord)	
Eurokorps <sup>464</sup>	Verdrag van 22 november 2004 betreffende het Eurokorps en de rechtspositie van zijn Hoofdkwartier tussen de Franse Republiek, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk België, het Koninkrijk Spanje en het Groothertogdom Luxemburg, en de Slotakte, ondertekend in Brussel (BS 20 februari 2009)	Artikel 24: <i>“In het kader van hun officieel gebruik zijn de tegoden, de inkomsten en de andere goederen van het Hoofdkwartier van <u>alle directe belastingen</u> vrijgesteld”.</i>
NAVO <sup>465</sup>	Regeling tussen het Koninkrijk België en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie aangaande de rechtspositie van het personeel van de Internationale Militaire Staf van het Militair Comité van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie, gevestigd op het grondgebied van het Koninkrijk België	Artikel 7, lid 2: <i>“De particuliere voertuigen die aan de leden van de IMS toebehoren zijn vrijgesteld van de <u>verkeersbelasting</u> op de autovoertuigen indien ze voornamelijk worden gebruikt voor de verplaatsingen tussen de zetel van de IMS en het privé-verblijf. De vrijstelling wordt beperkt tot één enkel voertuig per begunstigde. Zij is niet van toepassing op voertuigen die toebehoren aan Belgische onderdanen”.</i>
	Regeling tussen het Koninkrijk België en de Noord-Atlantische verdragsorganisatie betreffende de rechtspositie van sommige personeelscategorieën van de agentschappen van de NAVO die op het grondgebied van het Koninkrijk België gevestigd zijn, ondertekend te Brussel op 20 mei 2016	Artikel 4. 1.2.: <i>“Zijn vrijgesteld van de <u>verkeersbelasting</u> op een voertuig dat hoofdzakelijk wordt gebruikt voor de verplaatsingen tussen de plaats van tewerkstelling en hun privé-woning. Deze vrijstelling is beperkt tot één voertuig per begunstigde. Ze geldt niet voor voertuigen die eigendom zijn van Belgische onderdanen.”</i>
	Wet van 1 februari 1955 houdende goedkeuring van de overeenkomst betreffende de rechtspositie van de organisaties van het Noord-Atlantisch verdrag, van de nationale vertegenwoordigers en van het internationaal personeel, zomede van de verklaring van de Belgische, de Luxemburgse en Nederlandse regering, ondertekend te Ottawa, op 20 september 1951.	Artikel 9: <i>“De Organisatie, haar bezittingen, inkomsten en andere eigendommen zullen zijn vrijgesteld: a) van <u>alle directe belastingen</u>; de Organisatie zal echter geen vrijstelling eisen van die belastingen, heffingen of rechten, welke niet anders zijn dan retributies voor algemene overheidsdiensten”.</i>
SHAPE <sup>466</sup>	Akkoord België-Shape, 1967	Artikel 9: <i>“SHAPE, zijn vermogen, inkomsten en andere goederen zijn vrijgesteld van <u>directe belasting</u>, met uitzondering van de heffingen ter zake van bewezen diensten”;</i> <i>“De particuliere voertuigen die toebehoren aan leden van SHAPE worden vrijgesteld van de verkeersbelasting op de autovoertuigen, indien zij voornamelijk worden gebruikt voor de verplaatsingen tussen het Hoofdkwartier en het privé-verblijf. Deze vrijstelling wordt beperkt tot één enkel voertuig per begunstigde. Zij is niet van toepassing op voertuigen die toebehoren aan Belgische onderdanen”.</i>
EU <sup>467</sup>	Verdrag tot instelling van een Raad en een Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben, 1967	Artikel 3, lid 1: <i>“De Gemeenschappen, hun bezittingen, inkomsten en andere eigendommen zijn vrijgesteld van <u>alle directe belastingen</u>”.</i>

<sup>464</sup> <http://reflex.raadvst-consetat.be/reflex/pdf/Mbbs/traiverd%5C8145.pdf>.

<sup>465</sup> <https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/6g%20Akkoord%20BE-NAVO%20aangaande%20de%20rechtspositie%20van%20het%20IMS-personeel%201968.pdf>.

<sup>466</sup> <https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/6e%20Akkoord%20Belgi%C3%AB-Shape%201967.pdf>.

<sup>467</sup> <https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/6f%20Protocol%20betreffende%20de%20voorrechten%20en%20immuniteten%20van%20de%20EG%201965.pdf>.

### 5.8.3 Bilaterale internationale overeenkomsten inzake het internationale wegvervoer

België heeft een aantal akkoorden gesloten over het wegvervoer, die als doelstelling hebben de handelsrelaties tussen de verdragspartijen verder te ontwikkelen via het bevorderen van vervoer. Uit het hiernavolgende niet-limitatieve overzicht van de akkoorden inzake het internationale wegvervoer is duidelijk dat geen vrijstelling wordt gegeven voor de tolgelden en de gebruiksrechten. Indien de wegehheffing een heffing is op het effectieve gebruik van de weg, zou geen vrijstelling van de wegehheffing verleend moeten worden onder deze akkoorden.

Instrument	Toepasselijke bepaling	Vrijstelling wegehheffing?
Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Russische Federatie over het internationale wegvervoer, ondertekend op 2 maart 2007	<p>Artikel 7:</p> <p><i>“1. De vervoerders van de Overeenkomstsluitende Partijen, die reizigers en goederenvervoer verrichten onder dekking van dit Akkoord worden wederzijds vrijgesteld van alle belastingen, bijdragen en lasten geheven op de inverkeerstelling of het bezit van voertuigen op het grondgebied van de andere Overeenkomstsluitende Partij.</i></p> <p><i>2. De vrijstelling uit punt 1 van het huidige artikel wordt niet uitgebreid tot het wegennet dat aan tolheffing of infrastructuurgebruiksrechten is onderworpen, noch tot betalende bruggen of tunnels, zolang dat dergelijke maatregelen niet op een discriminatoire wijze worden toegepast en betrekking hebben op de vervoerders van beide Overeenkomstsluitende Partijen, voor zover er alternatieve niet-betalende wegen bestaan.</i></p> <p><i>(...)”</i></p>	Nee
Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Republiek Albanië betreffende het internationaal wegvervoer, ondertekend op 25 april 2006 (inwerkingtreding op 1 februari 2016)	<p>Artikel 7:</p> <p><i>“1. De voertuigen, inclusief hun wisselstukken, die aangewend worden voor vervoer dat in overeenstemming is met de bepalingen van dit akkoord, zullen wederzijds vrijgesteld worden van alle belastingen en lasten geheven op het bezit en de in verkeerstelling van voertuigen.</i></p> <p><i>2. De belastingen en lasten op brandstoffen, de belasting op de toegevoegde waarde (BTW) op vervoerdiensten, de tolgelden en gebruiksrechten evenals de taksen voor de afgifte van de in artikel 4 bedoelde speciale vergunningen, zijn niet vrijgesteld.</i></p> <p><i>(...)”</i></p>	Nee
Akkoord over het wegvervoer tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van Georgië, ondertekend op 19 maart 2002.	<p>Artikel 7:</p> <p><i>“1. Voertuigen, wisselstukken in begrepen, die vervoer verrichten overeenkomstig dit Akkoord worden op basis van de uitgewisselde vergunningen wederkerig vrijgesteld van alle belastingen en lasten geheven op het bezit en de in verkeerstelling van de voertuigen, alsook van alle bijzondere taksen of lasten geheven op vervoersverrichtingen</i></p>	Nee



	<p><i>verricht op het grondgebied van de andere Overeenkomstsluitende Partij.</i></p> <p><i>2. Het vervoer dat gedekt wordt door de bepalingen van dit Akkoord, is in het gastland onderworpen aan de tolgelden, heffingen en lasten geheven op het gebruik van het wegennet en de bruggen. De tolgelden, heffingen en lasten worden, zonder discriminatie, geheven op zowel verblijfhoudende als niet-verblijfhoudende vervoerders.</i></p> <p><i>(...)”</i></p>	
<p>Akkoord over het wegvervoer tussen Belgische Regering en de Macedonische Regering, ondertekend op 10 september 1998 (inwerkingtreding 1 februari 2016)</p>	<p>Artikel 7:</p> <p><i>“De in toepassing van dit Akkoord voor het vervoer gebruikte voertuigen, wisselstukken inbegrepen, worden wederkerig vrijgesteld van alle belastingen en lasten geheven op het bezit en de in verkeerstelling van voertuigen.</i></p> <p><i>2. Deze vrijstelling slaat niet op belastingen en lasten, op het gebruik van wegen en op de brandstoffen, op de BTW op de vervoerdiensten, op de tolgelden en op de taksen voor de afgifte van de in artikel 4 bedoelde speciale vergunningen.</i></p> <p><i>(...)”</i></p>	Nee
<p>Akkoord over het internationaal wegvervoer tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Republiek Kosovo, ondertekend op 18 juni 2010.</p>	<p>Artikel 7:</p> <p><i>“1. De voertuigen, inclusief hun wisselstukken, die aangewend worden voor vervoer dat in overeenstemming is met de bepalingen van dit Akkoord, zullen wederzijds vrijgesteld worden van alle belastingen en lasten geheven op het bezit en de in verkeerstelling van voertuigen.</i></p> <p><i>2. De belastingen en lasten op brandstoffen, de belasting op de toegevoegde waarde (BTW) op vervoerdiensten, de tolgelden en gebruiksrechten evenals de taksen voor de afgifte van de in artikel 4 bedoelde speciale vergunningen, zijn niet vrijgesteld.</i></p> <p><i>(...)”</i></p>	Nee

#### 5.8.4 Vervoer van goederen tussen lidstaten

Artikel 6 van de richtlijn 92/106/EEG van 7 december 1992 van de Raad houdende vaststelling van de gemeenschappelijke voorschriften voor bepaalde vormen van gecombineerd vervoer van goederen tus-

sen lidstaten<sup>468</sup> bepaalt dat de lidstaten in een terugbetaling of vermindering van de “verkeersbelasting op de autovoertuigen” moeten voorzien in geval van gecombineerd vervoer<sup>469</sup>:

*“1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat in lid 3 vermelde belastingen op de wegvoertuigen (vrachtwagens, trekkers, aanhangwagens of opleggers), wanneer zij een traject afleggen in gecombineerd vervoer, binnen de grenzen, onder de voorwaarden en overeenkomstig de modaliteiten die zijn na overleg met de Commissie vaststellen, of wel forfaitair, of wel in verhouding tot het door deze voertuigen per spoor afgelegde traject, worden verminderd of terugbetaald”.*

Uit deze bepaling is duidelijk dat retributies in de regel van vrijstelling worden uitgesloten. Voor België bepaalt de richtlijn 92/106/EEG in artikel 6, lid 3 dat onder de “in lid 1 en 2 vermelde belastingen op de wegvoertuigen” de verkeersbelasting op de autovoertuigen wordt begrepen. Voor wat betreft de wegenheffing in de vorm van een belasting, moet erop worden gewezen dat het begrip “verkeersbelasting op de autovoertuigen” niet wordt gedefinieerd. In tegenstelling tot andere akkoorden inzake internationaal wegvervoer, wordt in de richtlijn niet expliciet bepaald dat gebruiks/tolrechten van de vrijstelling worden uitgesloten. Vooraf valt het niet te stellen dat een verkeersbelasting zo eng begrepen moet worden dat de wegenheffing er onmogelijk zou kunnen onder vallen. Voor dit standpunt kan inspiratie worden gevonden in de considerans dat stelt dat *“Overwegende dat de ontwikkeling van het gecombineerd vervoer tevens zal worden vergemakkelijkt door stimulerende maatregelen; dat het derhalve dienstig is dat de belasting op het bezitten van en het rijden met bedrijfsvoertuigen wordt verminderd naar de mate waarin deze voertuigen per spoor worden vervoerd, en dat het begin- en eindtrajecten over de weg worden vrijgesteld van alle verplichte heffingen”*. In het oog houdende het uitblijven van een verdere invulling van de notie “verkeersbelasting op de autovoertuigen”, kan worden beargumenteerd dat op basis van een tekstuele uitleg (niet uitsluiting uit het toepassingsgebied) in geval van gecombineerd vervoer aldus vrijstelling van de wegenheffing toegekend zou moeten worden.

## 5.9 Tussenbesluit

Voor de concrete toetsing van de wegenheffing aan het verbod van **dubbele belasting** (eenmaal via de bestaande belastingen op de autovoertuigen, de tolregeling dan wel lage emissiezone en dan nog eens via de wegenheffing) zal doorslaggevend belang worden gehecht aan de precieze doelstellingen (gebruik van de weg, congestie te doen dalen en/of externe kosten internaliseren) en het precieze toepassingsgebied van de wegenheffing. Het is dus aangewezen om bij de formulering van deze doelstellingen een voldoende differentiatie te voorzien ten opzichte van de bestaande belastingen. Met name de doelstellingen van het dalen van congestie en de internalisatie van de externe kosten zouden voldoende tot uiting moeten worden gebracht, opdat het risico op een niet-toegelaten dubbele belasting beperkt te noemen valt. Het veeleer beperkte risico van een dubbele belasting voor de weggebruiker bij een wegenheffing (overkoepelend) wordt nog getemperd door (i) de onzekere draagwijdte van het *non bis in idem*-beginsel en (ii) een eventuele minimalisering van de bestaande verkeersbelasting in het Vlaamse Gewest.

De analyse van het begrip dubbele belasting heeft echter ook een horizontale dimensie, met name tussen de gewesten onderling, die nader uitgewerkt wordt in de Bijzondere financieringswet. Deze uitwerking in de Bijzondere financieringswet heeft o.i. echter tot gevolg dat een eenzijdige hervorming van de bestaande verkeersbelasting in het Vlaamse Gewest (wat abstract bekeken gunstig zou zijn om het risico

<sup>468</sup> PB L 368, 17 december 1992.

<sup>469</sup> Onder de richtlijn 92/106/EEG wordt onder “gecombineerd vervoer” verstaan: “het goederenvervoer tussen Lid-Staten waarbij de vrachtwagen, de aanhangwagen, de oplegger met of zonder trekker, de wissellaadbak of de container van 20 voet en meer gebruik maken van de weg voor het eerste of het laatste gedeelte in het traject, en voor het andere gedeelte van het spoor of de binnenwateren, of van een zeetraject wanneer dat traject meer bedraagt dan 100 km hemelsbreed gemeten, en het begin- of het eindvervoer over de weg verrichten:

- hetzij tussen de laadplaats van de goederen en het dichtstbij gelegen geschikte station van inlading, voor wat het beginvervoer betreft, en tussen het dichtstbij gelegen geschikte station van uitlading en de losplaats van de goederen, voor wat het eindvervoer betreft;

- hetzij binnen een afstand van ten hoogste 150 km hemelsbreed gemeten, vanaf de rivier- of zeehaven van in- of van uitlading.”

op dubbele belasting te beperken, cf. supra) zeer moeilijk of in bepaalde gevallen zelfs onmogelijk zal zijn zonder samenwerkingsakkoord met de andere gewesten.

- In de eerste plaats voorziet de Bijzondere financieringswet namelijk dat een aanpassing van bestaande verkeersbelastingen voor rechtspersonen-leasinggevers niet mogelijk is zonder samenwerkingsakkoord.

Daarnaast vereist de Bijzondere financieringswet de vermindering van 'elke deloyale fiscale concurrentie' voor de uitoefening van de fiscale bevoegdheden van de gewesten als bedoeld in de Bijzondere financieringswet. Naar onze mening is het risico reëel dat een eenzijdige invoering van een wegehelling (zowel in de hypothese belasting als in de hypothese als retributie) in combinatie met een minimaliseren van de bestaande verkeersbelasting, zonder afstemming met de andere gewesten, tot een deloyale uitoefening van de fiscale bevoegdheden bestaande uit het mogen wijzigen van het belastingtarief zou leiden. Het afsluiten van een samenwerkingsakkoord teneinde de begunstiging van inwoners in het Vlaamse Gewest niet als deloyaal zou worden beschouwd, lijkt dan ook de meest aangewezen of zelfs noodzakelijke oplossing teneinde de minimalisering van de bestaande verkeersbelasting in het Vlaamse Gewest (met als gevolg de begunstiging van inwoners in het Vlaamse Gewest) niet deloyaal te laten zijn. Met een samenwerkingsakkoord kan er immers geen sprake meer zijn van een eenzijdig optreden van het Vlaamse Gewest (en dus ook niet van een daaruit mogelijks voortvloeiende deloyaliteit).

Hoewel er in deze afwegingen te maken zijn die niet louter juridisch van aard zijn (bijv. wenselijkheid om btw te kunnen recupereren), kan er toch een voorkeur worden geformuleerd voor een wegehelling in de vorm van een **belasting**. De kwalificatie van de wegehelling als retributie lijkt o.i. niet aangewezen. Een retributie zou volgens bepaalde rechtsleer in beginsel slechts logisch zijn bij een concessie m.b.t. het uitbaten van het wegehellingssysteem op de geconcedeerde wegen. Vermits een retributie een vergoeding is voor een geleverde dienst, is het betwistbaar of het Vlaamse Gewest diensten kan aanbieden op basis van infrastructuur die niet de hare is (materiële bevoegdheid). Bevoegdheidsrechtelijk valt het reguleren van de gemeentewegen alvast wel onder de bevoegdheid van de Gewesten, zodat een retributie voor het gebruik van de gemeentewegen verdedigbaar is. Voor het heffen van een retributie is in het Belgisch recht alvast niet vereist dat de wegen in concessie worden gegeven aan een andere entiteit. Bovendien is het bij retributies in beginsel niet mogelijk om externe kosten door te rekenen als afzonderlijke component in de tariefformule. Een ander probleem stelt zich in het gegeven dat de hoogte van de retributie evenredig dient te zijn aan de waarde van de geleverde dienst. Een tarief dat ver beneden/boven de waarde van de geleverde dienst ligt, zou problematisch zijn.

De keuze voor kwalificatie als een belasting of retributie heeft belangrijke gevolgen (onder meer de tariefdifferentiatie, handhavingsbevoegdheid, aanstelling van concessiehouder en bevoegdheidsverdeling naar de lokale besturen, btw-belastbaarheid).

Het (fiscaal) gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel vormt een aandachtspunt bij het uitwerken van een wegehelling. Weliswaar is het fiscaal gelijkheidsbeginsel zoals vervat in artikel 172, lid 1 van de Grondwet enkel van toepassing op belastingen, maar dit belet niet dat de wetgever ook bij het invoeren van retributies het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie moet eerbiedigen. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet hebben immers een algemene draagwijdte.

## 6 Beperkingen m.b.t. privacy en gegevensbescherming

Voorafgaand is algemeen op te merken dat de mate van impact op de privacy van de rechtsonderhorigen uiteraard in belangrijke mate afhankelijk is van de gekozen technologie. Omdat de daadwerkelijk voor de wegneffing te hanteren technologie pas in een later stadium in detail zal kunnen worden vastgesteld, zal de hiernavolgende beschrijving op een aantal vlakken voornamelijk op hoofdlijnen gebeuren.

### 6.1 Toets aan de wettelijke bepalingen inzake privacy

Dit onderdeel bespreekt de impact van het fundamentele recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals beschermd door onder meer artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens<sup>470</sup>.

Dit recht op privacy heeft een zeer ruime draagwijdte en omvat het recht op respect voor het privéleven, familie- en gezinsleven, woning en correspondentie. Eén specifiek onderdeel van dit recht op privacy is de bescherming bij de verwerking van persoonsgegevens. Het recht op privacy wordt daarbij verder geconcretiseerd in specifieke regelgeving betreffende de bescherming inzake de verwerking van persoonsgegevens. Dit eerste onderdeel bespreekt de impact van het algemene recht op privacy op de invoering van een systeem van wegneffing, terwijl de specifieke verplichtingen i.v.m. gegevensbescherming worden besproken in onderdeel 6.2.

Het invoeren van een systeem van wegneffing en het verzamelen van gegevens daaromtrent door de overheid impliceert een inmenging in de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. Een dergelijke overheidsinmenging is niet verboden, maar dient overeenkomstig artikel 22 Grondwet en artikel 8 EVRM:

- (i) bij wet voorzien te zijn (i.e. voorzien te zijn door een voldoende precieze wettelijke bepaling);
- (ii) te beantwoorden aan een dwingende maatschappelijke behoefte (i.e. noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen); en
- (iii) evenredig te zijn met de nagestreefde wettige doelstelling en niet verder te gaan dan noodzakelijk is voor deze doelstelling (proportionaliteit).

Ten eerste dient de inmenging in de persoonlijke levenssfeer die zal ontstaan naar aanleiding van het invoeren van een systeem van wegneffing aldus door formele wetgeving voorgeschreven te worden. Net zoals dit het geval is voor de wegneffing voor vrachtwagens (zie Decreet van 3 juli 2015 tot invoering van de wegneffing en stopzetting van de heffing van het eurovignet en tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 in dat verband<sup>471</sup>), kan dit gebeuren door middel van een decreet tot invoering van een wegneffing voor lichte voertuigen.

Ten tweede dient het invoeren van een wegneffing voor lichte voertuigen te beantwoorden aan een dwingende maatschappelijke behoefte. De doelstellingen die met de wegneffing worden beoogd lijken hierin te kunnen worden gekaderd. Het verkrijgen van informatie over belastingbetalers, het heffen

<sup>470</sup> Het algemene recht op privacy zoals beschermd door artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 EVRM wordt wat betreft de verwerking van persoonsgegevens verder geconcretiseerd in specifieke regelgeving betreffende de verwerking van persoonsgegevens (cfr. onder meer de Europese Algemene Verordening Gegevensbescherming), hetgeen hierna onderdeel 7.2 besproken wordt

<sup>471</sup> [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=nl&la=N&table\\_name=wet&cn=2015070317](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&table_name=wet&cn=2015070317).

van belastingen en het voeren van controles of inspecties i.v.m. belastingen wordt door de rechtspraak erkend als zijnde in het belang van het economisch welzijn van het land.<sup>472</sup> Hoewel er nog geen rechtspraak ter zake voorligt betreffende systemen van wegenheffing en het recht op privacy, en evenmin betreffende retributies in het kader van een wegenheffing, kan volgens ons naar analogie een systeem van wegenheffing ook beschouwd worden als zijnde in het belang van het economisch welzijn van het land. Verder kan gewezen worden op andere doelstellingen die kunnen worden nagestreefd met het wegenheffingssysteem, zoals het bestrijden van congestie of het bevorderen van luchtkwaliteit en/of klimaat (milieu), wat mogelijks gekwalificeerd kan worden als een dwingende maatschappelijke behoefte noodzakelijk voor de bescherming van de gezondheid.

Ten derde dient de impact van het wegenheffingssysteem op de privacy evenredig te zijn met de nagestreefde legitieme doelstellingen, en niet verder te gaan dan noodzakelijk is voor deze doelstellingen (proportionaliteit). Door tegenstanders zal wellicht bekritiseerd worden dat bepaalde keuzes, onder meer op vlak van de concrete en technische werking van het systeem, verder gaan dan wat noodzakelijk is om de nagestreefde doeleinden te bereiken.

We zijn daarom van mening dat voor bepaalde (combinaties van) keuzes op vlak van concrete uitwerking, apparatuur en technologie die een grotere inmenging inhouden op de privacy van de weggebruikers er extra rechtvaardigheidsgronden (de “dwingende maatschappelijke behoeftes”) voorhanden moeten zijn om te kunnen argumenteren waarom dat systeem (en de daarbij horende inmenging in de privacy) effectief noodzakelijk is en dat de beoogde doeleinden niet op een andere, minder intrusieve manier behaald kunnen worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de koppelingen met andere systemen en databanken die in de huidige uitwerking beoogd worden (zie ook verder), alsook voor het hergebruik van bestaande infrastructuur (ANPR-camera’s). Het is echter onzeker, gelet op het gebrek aan rechtspraak ter zake, of deze bijkomende rechtvaardigingsgronden op zichzelf zouden volstaan om een mogelijks meer privacy-intrusief systeem te rechtvaardigen. Het beschikbaar zijn van een minder privacy-intrusief secundair systeem dat dezelfde doelstellingen nastreeft kan eveneens problematisch zijn vanuit dit oogpunt.

In elk geval dienen er zekerheden en waarborgen ingebouwd te worden voor de rechtsonderhorigen met betrekking tot de bescherming van hun privacy, onder meer op vlak van betrouwbaarheid van de infrastructuur en het transmissienetwerk, de veiligheid van de gegevens, transparantie, rechtmatigheid, bewaartermijnen, en dergelijke meer. Deze worden verduidelijkt in het onderdeel hieronder.

## 6.2 Toets aan de wettelijke bepalingen inzake gegevensbescherming

Dit onderdeel bespreekt de impact van de verplichtingen onder de wetgeving inzake gegevensbescherming, zoals vervat in de Europese Algemene Verordening Gegevensbescherming (‘AVG’) en de Belgische wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (vervangt de eerdere privacywet van 8 december 1992).

### 6.2.1 Verwerkingsverantwoordelijke en verwerkers

De wetgeving inzake gegevensbescherming maakt een onderscheid tussen de “verwerkingsverantwoordelijke” enerzijds en de “verwerker” anderzijds.

De verwerkingsverantwoordelijke is “*de natuurlijke persoon of rechtspersoon, een overheidsinstantie, een dienst of een ander orgaan die/dat, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt*”<sup>473</sup>. Het is de verwerkingsverantwoordelijke die hoofdzakelijk instaat voor de naleving van de verplichtingen onder de AVG. In sommige gevallen is er sprake van meerdere (al dan niet gezamenlijke) verantwoordelijken voor de verwerking. De “verwerker” is dan “*een*

<sup>472</sup> EHRM 25 februari 1993, Cremieux t/ Frankrijk, §35; EHRM 25 februari 1993, Funke t/ Frankrijk, §52; EHRM 8 januari 2002, Keslassy t/ Frankrijk, nr. 51578/99; EHRM 14 maart 2013, Bernh Larsen Holding e.a. t/ Noorwegen, §135; EHRM 22 december 2015, G.S.B. t/ Zwitserland, no. 28601/11; GwH 16 juli 2015, nr. 107/2015, overweging B.5; EHRM 8 februari 2018, Cacciato t/ Italië, no. 60633/16.

<sup>473</sup> Artikel 4, 7) AVG.

*natuurlijke persoon of rechtspersoon, een overheidsinstantie, een dienst of een ander orgaan die/dat ten behoeve van de verwerkingsverantwoordelijke persoonsgegevens verwerkt*<sup>474</sup>.

Er dient op basis van de feitelijke omstandigheden en per verwerking bepaald te worden welke overheidsinstanties of diensten het doel en de middelen van die verwerking bepalen. Op pagina 20 van de *Visienota Wegenheffing* wordt gesteld dat de wegenheffing wordt georganiseerd door het Vlaamse Gewest en worden ruime verantwoordelijkheden van het Vlaamse Gewest opgesomd. Afhankelijk van de concrete organisatie, zullen wellicht verschillende entiteiten en diensten van het Vlaamse Gewest optreden als (al dan niet gezamenlijke) verwerkingsverantwoordelijken voor de beoogde verwerkingen. Zo zal het departement Mobiliteit en Openbare Werken bijvoorbeeld kwalificeren als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerkingen van persoonsgegevens in het kader van de operationele werking van het systeem of in het kader van het beleid op vlak van mobiliteit en Vlabel als verwerkingsverantwoordelijke wat betreft de verwerkingen van persoonsgegevens op vlak van de handhaving. In geval van meerdere gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken dienen de respectieve verantwoordelijkheden duidelijk vastgelegd en afgebakend te worden (art. 26 AVG).

Wanneer de doelstellingen van en de middelen voor een verwerking wettelijk worden vastgesteld en de verwerking gerechtvaardigd wordt op grond van een wettelijke bepaling, is het verplicht om in deze wetgeving te bepalen wie de verwerkingsverantwoordelijke is (tot op het niveau van de overheidsinstantie).<sup>475</sup> In geval van meerdere gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken is het belangrijk om de respectieve verantwoordelijkheden duidelijk af te bakenen in deze wetgeving.

Met elke verwerker die vervolgens persoonsgegevens zal verwerken in opdracht van en volgens de instructies van de verantwoordelijke zoals de (Preferred) Service Providers dient verplicht een verwerkersovereenkomst afgesloten te worden die voldoet aan de voorwaarden van artikel 28 AVG. Indien Service Providers vervolgens gebruik maken van andere onderaannemers (bv. wat betreft de “trip building” functionaliteit), zullen deze kwalificeren als sub-verwerker. De toebedeling van deze kwalificaties blijft echter steeds afhankelijk van de concrete feitelijke omstandigheden.

## 6.2.2 Persoonsgegevens

### (i) Categorieën persoonsgegevens

Onder meer volgende categorieën persoonsgegevens zullen verzameld worden in het kader van het wegenheffingsysteem:

- Identificatiegegevens (naam, geboortedatum, rijksregisternummer, nationaliteit);
- Contactgegevens (adres, e-mailadres en telefoonnummer);
- Locatiegegevens en rijgegevens (a.d.h.v. GNSS-plaatsbepaling, camera's, e.a.) – dit omvat locatie, tijdstip, rijrichting en verplaatsing;
- Nummerplaatgegevens;
- Voertuiggegevens (voertuigcategorie, brandstofklasse, eur-emissieonorm, etc.);
- Ritgegevens;
- Betalingsgegevens (betalingsmethode, betaalkaartgegevens, rekeningnummer, etc.);
- Gegevens m.b.t. de registratie-eenheid (toestelnummer, cookies, etc.);
- Camerabeelden (vooraanzicht, achteraanzicht en bovenaanzicht van de auto, afbeelding van de nummerplaat, etc.);
- Gegevens m.b.t. overtredingen en boetes (zie ook onderdeel hieronder).

De verschillende relevante categorieën van persoonsgegevens dienen exhaustief opgenomen te worden in een zogenaamd “register van verwerkingsactiviteiten” dat elke verantwoordelijke en verwerker verplicht dient bij te houden onder artikel 30 AVG, alsook in de uit te vaardigen regelgeving (zie verder).

<sup>474</sup> Artikel 4, 8) AVG.

<sup>475</sup> Artikel 4, 7) AVG en <https://overheid.vlaanderen.be/meer-over-advies-regelgeving>.

## (ii) Gerechtelijke persoonsgegevens

Voor de verwerking van persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten (hierna “gerechtelijke gegevens”), geldt een principiële verbod. Dergelijke gegevens kunnen enkel verwerkt worden onder de strikte uitzonderingen bepaald in artikel 10 van de wet van 30 juli 2018.

Gegevens i.v.m. overtredingen op het wegneffingsstelsel en boetes zullen mogelijks gekwalificeerd kunnen worden als dergelijke “gerechtelijke persoonsgegevens”, bijvoorbeeld indien een overtreding op de wegneffing daadwerkelijk een strafrechtelijke context krijgt.

Volgens dit artikel kunnen dergelijke gegevens onder meer wel verwerkt worden *“indien de verwerking noodzakelijk is voor redenen van zwaarwegend algemeen belang voor het vervullen van taken van algemeen belang die door of krachtens een wet, een decreet, een ordonnantie of het recht van de Europese Unie zijn vastgesteld”* (3°).

Hoewel op het principiële verbod van verwerking van gerechtelijke gegevens nog andere uitzonderingen bestaan, zoals de uitdrukkelijke schriftelijke toestemming van de betrokkene (5°) of het gebruik voor eigen geschillenbeheer (1°), lijkt het ons niettemin vereist om in de uit te vaardigen decretale regelgeving uitdrukkelijk te voorzien dat de verwerking van gerechtelijke gegevens door een openbare overheid of ambtenaar noodzakelijk is voor de uitoefening van diens taken en dat de verwerking door andere personen noodzakelijk is voor de verwezenlijking van reglementair te bepalen doeleinden.

De gegevensverwerking zal in eerste instantie gebeuren met het oog op de inning van de wegneffing, alsook op de controle, handhaving en gerechtelijke afdwinging ervan. Indien de verwerking voor andere doeleinden wordt beoogd, wordt zulks best ook in de uit te vaardigen regelgeving zo precies mogelijk voorzien.

Verder dienen de verwerkingsverantwoordelijke en de verwerker die gerechtelijke gegevens verwerken een lijst op te stellen van de categorieën van personen die toegang hebben tot deze persoonsgegevens, met een beschrijving van hun hoedanigheid ten opzichte van de verwerking van de beoogde gegevens. Deze lijst moet ter beschikking gehouden worden van de Gegevensbeschermingsautoriteit.

Ook dienen de verwerkingsverantwoordelijke en de verwerker die gerechtelijke gegevens verwerken ervoor te zorgen dat de aangewezen personen ertoe gehouden zijn het vertrouwelijke karakter van de betrokken gegevens in acht te nemen (door een wettelijke of statutaire verplichting, of door een evenwaardige contractuele bepaling). Ook dit kan afgedekt worden in de uit te vaardigen decretale wetgeving.

## (iii) Kwaliteit van de gegevens

De verwerkingsverantwoordelijken dienen te allen tijde de kwaliteit en juistheid van de gegevens te bewaken: persoonsgegevens dienen juist te zijn en zo nodig te worden geactualiseerd. Alle redelijke maatregelen moeten worden genomen om de persoonsgegevens die onjuist zijn, onmiddellijk te wissen of te rectificeren.<sup>476</sup>

Het lijkt niet conform de privacywetgeving om de juistheid van de gegevens louter te verifiëren aan de hand van allerlei koppelingen met andere databanken (zie werkpakketten 5 en 9 ‘Uitwerking technologie en handhaving’: ‘4.1 Overwegingen’ – pagina 32-33), vermits dergelijke koppelingen verder lijken te gaan dan wat noodzakelijk is om de kwaliteit van de gegevens te bewaken, tenzij men afdoende kan aantonen dat het beschikken over real-time correcte gegevens noodzakelijk is om de juiste belasting of retributie toe te kunnen passen. In het andere geval kan er wellicht minder verregaand voorzien worden in regelmatige steekproefgewijze controles m.b.t. de kwaliteit van de gegevens of mechanismes om gebruikers op eenvoudige wijze toe te laten onjuiste gegevens te verbeteren. Over dergelijke aspecten zal het advies van de Vlaamse Toezichtscommissie (VTC) verder uitsluitsel kunnen bieden.

### 6.2.3 Gebruik van het rijksregisternummer

---

<sup>476</sup> Artikel 5, d) AVG.

Om toegang te krijgen tot het rijksregister of om het rijksregisternummer te gebruiken is een voorafgaande machtiging van de minister van Binnenlandse Zaken nodig (zie wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen). Dergelijke machtiging wordt door de minister van Binnenlandse Zaken (onder meer) verleend aan:

- de Belgische openbare overheden voor de informatiegegevens die zij gemachtigd zijn te kennen uit hoofde van een wet, een decreet of een ordonnantie (een decreet is aangewezen vermits het onzeker is of een uitvoeringsbesluit ook een voldoende machtiging kan bieden);
- de openbare en private instellingen van Belgisch recht voor de informatie die zij nodig hebben voor het vervullen van taken van algemeen belang die hen zijn toevertrouwd door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie of voor taken die uitdrukkelijk als zodanig erkend worden door de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken;
- aan de natuurlijke personen of rechtspersonen die handelen als onderaannemer van de Belgische openbare overheden en de openbare of private instellingen van Belgisch recht, waarbij de eventuele onderaanneming gebeurt op verzoek, onder controle en verantwoordelijkheid van deze overheden en instellingen en deze onderaannemers zich conformeren aan de wettelijke en reglementaire bepalingen, met name met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, en hiertoe de nodige maatregelen nemen.

Er dient bij de verdere uitwerking van het wegneffingsysteem aldus bepaald te worden welke entiteiten een machtiging nodig hebben voor het gebruik van het rijksregisternummer.

Vlabel beschikt op grond van het Koninklijk Besluit van 30 januari 1998<sup>477</sup> over een machtiging tot toegang tot bepaalde identificatiegegevens in het rijksregister en tot gebruik van het rijksregisternummer voor zover dit kadert in het doelmatiger berekenen en uitvoeren van betalingen en inningen, binnen het kader van de opdrachten van de Administratie Budgettering, Accounting en Financieel Management.

Voor andere doeleinden aan de zijde van Vlabel of voor andere entiteiten die toegang nodig zouden hebben is het verplicht om bij (decreta) wetgeving te voorzien dat het verkrijgen en het gebruik van het rijksregisternummer noodzakelijk is voor de werking van het wegneffingsysteem teneinde over een voldoende wettelijke basis te beschikken voor een machtigingsaanvraag.

#### 6.2.4 Legitimiteit

Onder de wetgeving inzake gegevensbescherming kunnen persoonsgegevens slechts verwerkt worden indien daartoe één van de rechtmatigheidsgronden voorhanden is die exhaustief opgesomd worden in deze wetgeving (zie artikel 6 AVG). Zo is een verwerking van persoonsgegevens alleen rechtmatig indien één van de volgende voorwaarden is voldaan:

- a) de betrokkene heeft toestemming gegeven voor de verwerking van zijn persoonsgegevens voor een of meer specifieke doeleinden;
- b) de verwerking is noodzakelijk voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is, of om op verzoek van de betrokkene vóór de sluiting van een overeenkomst maatregelen te nemen;
- c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust;
- d) de verwerking is noodzakelijk om de vitale belangen van de betrokkene of van een andere natuurlijke persoon te beschermen;

---

<sup>477</sup> Koninklijk besluit van 30 januari 1998 tot regeling van de toegang tot de informatiegegevens en van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen voor de Administratie Budgettering, Accounting en Financieel Management van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.



- e) de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen;
- f) de verwerking is noodzakelijk voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke of van een derde, behalve wanneer de belangen of de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkene die tot bescherming van persoonsgegevens nopen, zwaarder wegen dan die belangen.

Wat grond (a) betreft, stelt overweging 43 van de AVG dat toestemming geen geldige rechtsgrond mag zijn voor de verwerking van persoonsgegevens wanneer er sprake is van een duidelijke wanverhouding tussen de betrokkene en de verwerkingsverantwoordelijke, *“met name wanneer de verwerkingsverantwoordelijke een overheidsinstantie is, en dit het onwaarschijnlijk maakt dat de toestemming in alle omstandigheden van die specifieke situatie vrijelijk is verleend”*. Wij zijn van mening dat in het geval van een wegneffingsysteem de toestemming van de betrokkenen niet de geschikte rechtmatigheidsgrond is, vermits de gebruikers niet over een daadwerkelijke keuze beschikken om al dan niet onderworpen te zijn aan de wegneffing.

Ook het voorzien in een secundair systeem dat minder privacy-intrusief zou zijn (bijvoorbeeld een klassiek vignet of een route-ticket dat je online of via een automaat aankoopt en dat bijvoorbeeld 1 dag, 1 week, 1 maand of 1 jaar geldig is), onafhankelijk van de prijs van dit secundaire systeem, volstaat niet om te kunnen spreken van een daadwerkelijke keuze en dus een vrije toestemming. De vrije keuze dient namelijk betrekking te hebben op het al dan niet verwerken van de persoonsgegevens, niet op de wijze waarop dit gebeurt. Het feit dat in een secundair systeem kleinere hoeveelheid persoonsgegevens verwerkt zou worden, is evenmin relevant op vlak van het aspect van de toestemming en ‘vrije keuze’.

Wat grond (f) betreft, stelt de AVG duidelijk dat dit niet geldt niet voor de verwerking door overheidsinstanties in het kader van de uitoefening van hun taken. Bovendien is deze rechtsgrond vatbaar voor interpretatie en discussie gelet op de belangenafweging die daarbij moet gebeuren (de gerechtvaardigde belangen dienen nl. op te wegen tegen de inmenging in de privacy van de betrokkene) en dus niet aangewezen als de (enige toepasselijke) verwerkingsgrond.

De uitvoering van een overeenkomst (b) kan mogelijks ingeroepen op grond van de overeenkomst die de gebruikers zullen aangaan met een service provider (zoals vergelijkbaar met Satellic). Echter, deze rechtsgrond biedt dan enkel soelaas voor verwerkingen die strikt gezien kaderen binnen de uitvoering van deze overeenkomst, zoals bijvoorbeeld facturatie.

Bijgevolg lijkt het ons aangewezen om zoals gezegd te voorzien in de nodige decretale wetgeving die bepaalt dat de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk is voor welbepaalde doeleinden. Dit kan gebeuren door middel van een decreet tot invoering van een wegneffing voor lichte voertuigen. Op grond van deze wetgeving kan men zich dan beroepen op rechtsgrond (c) (*“de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust”*) en rechtsgrond (e) (*“de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen”*).

Artikel 8 EVRM en artikel 22 Grondwet vereisen een “voldoende precieze wettelijke bepaling” om een inmenging op het recht op privacy te kunnen rechtvaardigen, en ook overeenkomstig artikel 6, lid 3 AVG dient de wettelijke bepaling waarop men zich beroept als rechtsgrond onder artikel 6, lid 1, (c) AVG te voldoen aan een aantal specifieke voorwaarden. Zo moeten de volgende elementen zo specifiek mogelijk vastgesteld worden in dergelijke wettelijke bepaling<sup>478</sup>:

- Het doel van de verwerking;
- De types of categorieën van te verwerken persoonsgegevens, die bovendien beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt;

<sup>478</sup> Zie art. 6, lid 3 AVG en <https://overheid.vlaanderen.be/meer-over-advies-regelgeving>.

- De categorieën betrokkenen;
- De entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt;
- De opslagperioden (bewaartermijnen);
- De aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n).

Verder moet de wettelijke bepaling beantwoorden aan een doelstelling van algemeen belang en moet zij evenredig zijn met het nagestreefde gerechtvaardigde doel. De wettelijke bepaling kan verder ook specifieke bepalingen bevatten zoals de verwerkingsactiviteiten en –procedures (waaronder maatregelen om te zorgen voor een rechtmatige en behoorlijke verwerking) en mag geen afbreuk doen aan de rechten van de betrokkenen onder de AVG.<sup>479</sup>

De bovenstaande elementen dienen opgenomen te worden in de decretale wetgeving zelf, eerder dan in uitvoeringsbesluiten (die enkel de verdere preciseringen kunnen omvatten maar niet volstaan als wettelijke basis in dit opzicht). Bij gebrek aan deze essentiële elementen kan de geldigheid van de op deze rechtsgrond gebaseerde verwerkingen betwist worden.

Ter referentie geven we hierbij mee dat de verwerkingen van persoonsgegevens in het kader van het systeem van de kilometerheffing gebaseerd werden op volgende grondslagen: (i) het nakomen van een wettelijke verplichting<sup>480</sup>, (ii) de toestemming van de betrokkenen (hetgeen ons *in casu* niet geschikt lijkt zoals hierboven besproken) en (iii) de uitvoering van de overeenkomst met de dienstverleners.

### 6.2.5 Transparantie

De verwerkingsverantwoordelijke dient aan de betrokkenen informatie te verschaffen betreffende de verwerking van persoonsgegevens, zoals vereist door artikel 13-14 AVG, onder meer met betrekking tot de volgende elementen:

- de categorieën persoonsgegevens;
- de bron van de persoonsgegevens;
- de identiteit en de contactgegevens van de verwerkingsverantwoordelijke;
- de contactgegevens van de functionaris voor gegevensbescherming;
- de verwerkingsdoeleinden en rechtsgrond voor de verwerking, inclusief de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke of van een derde, indien de verwerking op artikel 6, lid 1, punt f), is gebaseerd;
- de ontvangers of categorieën van ontvangers van de persoonsgegevens;
- informatie betreffende doorgiftes van de gegevens naar derde landen;
- de bewaartermijn van de gegevens;
- de rechten van de betrokkenen;
- of de verstrekking van persoonsgegevens een wettelijke of contractuele verplichting is dan wel een noodzakelijke voorwaarde om een overeenkomst te sluiten, en of de betrokkene verplicht is de persoonsgegevens te verstrekken en wat de mogelijke gevolgen zijn wanneer deze gegevens niet worden verstrekt;
- het bestaan van geautomatiseerde besluitvorming, en nuttige informatie over de onderliggende logica, alsmede het belang en de verwachte gevolgen van die verwerking voor de betrokkene.

Deze informatie dient op duidelijke en ondubbelzinnige wijze ter beschikking gesteld te worden aan de betrokkenen voorafgaand aan de verwerking. We begrijpen dat toekomstige gebruikers en bestuurders in de periode voorafgaand aan de go-live datum geïnformeerd zullen worden door de overheid en Service Providers middels mediacampagnes.

<sup>479</sup> Artikel 6, lid 3 AVG.

<sup>480</sup> Zie o.m. Vlaams Decreet van 3 juli 2015 tot invoering van de kilometerheffing en stopzetting van de heffing van het eurovignet; 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

Verder dient de nodige informatie ook schriftelijk verstrekt te worden aan de gebruikers, bijvoorbeeld op het ogenblik van het aangaan van een overeenkomst met een service provider, bij de installatie van de noodzakelijke technische apparatuur (registratie-eenheid – primaire systeem) of bijvoorbeeld bij de aankoop van een ticket binnen het secundair systeem. Bovendien is het ten sterkste aanbevolen om deze informatie ook te allen tijde ter beschikking te stellen via de websites van de betrokken entiteiten of via een applicatie die men dient te installeren op de smartphone.

Indien gegevens gedeeld zullen worden met derde partijen met het oog op VAS ('Value Added Services') of MAAS ('Mobility as a Service'), dienen deze categorieën van derde partijen die de gegevens zullen ontvangen uitdrukkelijk gecommuniceerd te worden aan de betrokkenen. Bovendien is het delen van gegevens aan dergelijke derde partijen eveneens een verwerking van persoonsgegevens die moet voldoen aan de legitimiteitsvoorwaarde hierboven besproken (zie onderdeel 6.2.4). Met andere woorden, er dient een rechtmatige basis voorhanden te zijn zoals bv. een wettelijke verplichting, een taak in het algemeen belang, etc.

### 6.2.6 Rechten van de gebruikers

De AVG biedt een aantal rechten aan de betrokkene wiens persoonsgegevens worden verwerkt. De verwerkingsverantwoordelijke moet de uitoefening van deze rechten faciliteren en er gevolg aan verlenen (in principe binnen een periode van één maand) wanneer de voorwaarden daartoe vervuld zijn.

De verwerkers dienen aan de verwerkingsverantwoordelijke, voor zover mogelijk, bijstand te verlenen bij het vervullen van diens plichten om verzoeken om uitoefening van deze rechten te beantwoorden, dit door middel van passende technische en organisatorische maatregelen (art. 28, lid 3, e) AVG). Hoewel de eindverantwoordelijkheid bij de verwerkingsverantwoordelijke blijft liggen, is het mogelijk om contractueel te voorzien dat de verwerker in eerste instantie zal instaan voor het beantwoorden van dergelijke verzoeken.

De rechten waarover de betrokkenen in principe beschikken zijn de volgende:

- Het recht op informatie (art. 13-14 AVG)
- Het recht op inzage en verbetering (art. 15 AVG)
- Het recht op uitwissing / vergetelheid (art. 17 AVG)
- Het recht op beperking van de verwerking (art. 18 AVG)
- Het recht op gegevensoverdraagbaarheid (art. 20 AVG)
- Het recht op bezwaar (art. 21 AVG)

Er dient opgemerkt te worden dat er specifieke uitzonderingen bestaan op deze rechten onder de AVG. Relevant in de context van de wegneffing is dat het recht op gegevenswissing (art. 17 AVG), het recht op beperking van de verwerking (art. 18 AVG), het recht op gegevensoverdraagbaarheid (art. 20 AVG) en het recht op bezwaar (art. 21 AVG) niet of niet ten volle van toepassing zullen zijn of uitgeoefend kunnen worden vermits de verwerkingen in belangrijke mate zullen steunen op de rechtsgronden van een wettelijke verplichting of een taak in het algemeen belang (zie onderdeel 6.2.4).

Bij het uitwerken van het systeem dient voorzien te worden in een eenvoudig mechanisme op welke manier de betrokkenen deze rechten m.b.t. hun persoonsgegevens kunnen uitoefenen. Dit kan bijvoorbeeld door te voorzien in een bepaald contactformulier in de applicatie of op de website. De betrokkene dienen ook duidelijk geïnformeerd te worden over het bestaan van deze rechten en de wijze waarop ze deze kunnen uitoefenen (zie ook hierboven i.v.m. de transparantieplichting).

Ook dient bekeken te worden tussen de verschillende betrokken entiteiten welke entiteit zal instaan voor het ontvangen, doorsturen, behandelen en/of beantwoorden van de verzoeken en op welke wijze dit efficiënt kan gebeuren. De gepaste afspraken hieromtrent dienen contractueel vastgelegd te worden.

### 6.2.7 Doelbinding en proportionaliteit

De wetgeving inzake gegevensbescherming bepaalt uitdrukkelijk als basisbeginsel dat persoonsgegevens enkel verzameld mogen worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden en vervolgens niet verder verwerkt mogen worden op een met die doeleinden onverenigbare wijze (beginsel van doelbinding – artikel 5, b) AVG). Daarnaast dienen de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt te zijn tot wat noodzakelijk is voor deze doeleinden (beginsel van de minimale gegevensverwerking – artikel 5, c) AVG).

In tegenstelling tot het recht op privacy, waar er nood is aan “dwingende maatschappelijke behoeftes”, volstaat het onder de wetgeving inzake verwerking van persoonsgegevens dat de doeleinden “gerechtvaardigd” zijn. Dit is bijgevolg een lagere drempel zodat het proportionaliteitsvereiste gemakkelijker voldaan zal zijn. De doeleinden dienen op voorhand voldoende precies en exhaustief bepaald te zijn en gecommuniceerd te worden aan de betrokkenen.

De doeleinden die nagestreefd worden zijn de volgende:

- Operationele uitvoering van het wegehoeffingsysteem, met name de berekening, facturatie/heffing en inning van de wegehoeffing;
- Handhaving van het wegehoeffingsysteem, met name de controle op de naleving en het optreden tegen wanbetalers;
- Het verbeteren van de verkeersveiligheid;
- Het analyseren van verkeer;
- Het verschaffen van verkeersinformatie;
- Het optimaliseren van het verkeersmanagement (dynamisch verkeersmanagement) en verkeersmodellen;
- Het verminderen van congestie;
- Het bevorderen van luchtkwaliteit en klimaat/milieu;
- Het internaliseren van externe kosten van wegtransport;
- Het voorkomen en opsporen van fraude;
- Het controleren van de inningen van de dienstverleners voor het Gewest.
- Het faciliteren van de ontwikkeling van Value Added Services / Mobility-as-aService diensten door het delen van geanonimiseerde gegevens.

Bovendien dienen de gebruikers van het wegehoeffingsysteem vooraf geïnformeerd te worden over deze doeleinden (zie hierboven i.v.m. de transparantieplichtingen). De gegevens kunnen niet rechtmatig verwerkt worden voor naderhand toegevoegde doeleinden die niet op voorhand gecommuniceerd zijn aan de betrokkenen en die onverenigbaar zijn met de gecommuniceerde doeleinden (bijvoorbeeld marketing doeleinden, verzekeringsdoeleinden, etc.).<sup>481</sup> In dit verband is het belangrijk om op te merken dat de AVG stelt dat de verdere verwerking met het oog op statistische doeleinden beschouwd moet worden als zijnde verenigbaar met de aanvankelijke doeleinden.<sup>482</sup> Onder statistische doeleinden wordt verstaan het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens die nodig zijn voor statistische onderzoeken en voor het produceren van statistische resultaten.<sup>483</sup>

Enkel de persoonsgegevens die strikt noodzakelijk zijn voor het bereiken van deze doeleinden mogen verzameld en verwerkt worden. Dit heeft zowel betrekking op de categorieën van gegevens, het aantal gegevens alsook op de frequentie waarmee de gegevens verzameld worden. Bijvoorbeeld:

- Telefoonnummers lijken niet noodzakelijk voor de werking van het wegehoeffingsysteem en zouden niet standaard maar enkel vrijwillig verzameld moeten worden (wanneer de gebruiker dit verkiest als contactmethode).

<sup>481</sup> International Working Group on Data Protection in Telecommunications, Report and Guidance on Road Pricing (Sofia Memorandum), 13 March 2009, [https://www.datenschutz-berlin.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/publikationen/working-paper/2009/2009-Sofia\\_Memorandum-en.pdf](https://www.datenschutz-berlin.de/fileadmin/user_upload/pdf/publikationen/working-paper/2009/2009-Sofia_Memorandum-en.pdf), p. 8.

<sup>482</sup> Art. 5, lid 1, b) AVG.

<sup>483</sup> Overweging 162 AVG.

- Indien een registratie van gegevens met een bepaalde frequentie volstaat om de doeleinden te bereiken, is het onder de AVG niet verdedigbaar om te kiezen voor een continue registratie en/of transmissie van gegevens. Zo is het verdedigbaar dat de overheid een quasi real-time toegangsrecht heeft tot de gegevens bijvoorbeeld met het oog op het beheren van het verkeer, dynamisch verkeersmanagement en het verminderen van congestie, maar kan de transmissie van de gegevens aan een subverwerker met het oog op “*map matching/trip building*” doeleinden aan een lagere frequentie (non real-time) plaatsvinden.
- In geval van een secundair systeem waarbij er direct elektronisch betaald wordt, is het verzamelen van gegevens m.b.t. een “*guaranteed payment method*” niet noodzakelijk en bijgevolg niet toegelaten onder AVG.
- Het opleggen van een verplichting aan de Service Providers om alle gegevens in het kader van contacten met gebruikers en *customer service management* bij te houden en beschikbaar te stellen via een *agent desktop* interface lijkt verder te gaan dan wat noodzakelijk is en daarom niet conform met de AVG. Een minder verregaande oplossing zou kunnen bestaan in het delen van (anonieme) statistieken met de relevante overheidsinstanties. Overleg met en advies van de Vlaamse Toezichtscommissie kan hier verder uitsluitsel over geven.
- Het verwerken van persoonsgegevens met het oog op controle van de inningen door de dienstverleners in naam van het gewest dient beperkt te worden tot wat strikt noodzakelijk is en tot de minst privacy-intrusieve oplossing die volstaat om het doeleinde te bereiken. Indien gepseudonimiseerde en geaggregeerde gegevens volstaan om dit doeleinde te bereiken, dienen de overbodige direct identificerende gegevens (naam, nummerplaat, etc.) weggelaten te worden.

Bovendien moet de toegang tot de gegevens strikt beperkt worden tot enkel die personen die de toegang nodig hebben voor de uitoefening van hun functies. Dit geldt des te meer rekening houdend met het feit dat de personen die toegang hebben tot alle gegevens *de facto* zicht zullen hebben op de routes die afgelegd worden door de gebruikers. Zo dienen *customer service agents* bijvoorbeeld enkel toegang te hebben tot die gegevens die ze nodig hebben om verzoeken van de gebruikers te kunnen beantwoorden. Er is bijgevolg nood aan het voorzien in passende digitale en fysieke scheidingen van de verschillende data.

In onderdeel 4.3.2 hierboven werd reeds gewezen op de noodzaak om te bepalen via welke verdeelsleutel het aan de gemeenten gereserveerde percentage van de wegenheffing wordt opgedeeld. Daarin werd gesteld dat: “*Een potentiële, nieuwe verdeelsleutel zou daarom ook kunnen vertrekken van het respectieve aandeel van de kilometers gereden op het grondgebied van elke gemeente. Op die manier wordt meer aansluiting gezocht bij het mechanisme van de wegenheffing. Het is hiertoe uiteraard wel noodzakelijk dat deze informatie op een laagdrempelige wijze en conform de regels inzake gegevensbescherming kan worden verzameld.*”

Om deze verdeelsleutel te kunnen hanteren, zou men het aantal gereden kilometers per gemeente gaan opdelen en analyseren. In feite komt dit neer op het terug ‘minder aggregeren’ of ‘de-aggregeren’ van de verzamelde gegevens, waardoor de link met de natuurlijke personen terug gemakkelijker gelegd zal kunnen worden. Het is aangewezen om niet de individuele ritgegevens door te geven, maar enkel het totaal aantal kilometers gereden op het grondgebied van de gemeenten in een bepaalde periode, zonder koppeling aan een individuele gebruiker. Zoals hieronder in onderdeel 6.2.9 aangetoond blijft ook hier het risico bestaan dat deze gegevens nog steeds zullen kwalificeren als ‘persoonsgegevens’ onder de AVG.

Indien een dergelijke verdeelsleutel wettelijk wordt vastgelegd, lijkt een dergelijke deaggregatie ons niet in strijd met de privacywetgeving te zijn vermits dit voor het doeleinde van de terugvloeiing naar de gemeenten noodzakelijk (en dus proportioneel) zal zijn.

## 6.2.8 Bewaartermijnen

Artikel 5 AVG schrijft ook een opslagbeperking van de gegevens voor: persoonsgegevens mogen slechts bewaard worden zolang dit noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt.

We begrijpen dat het in deze fase nog niet mogelijk is om de exacte benodigde bewaartermijn voor de gegevens vast te leggen. De Gegevensbeschermingsautoriteit aanvaardt dat gegevens bewaard worden gedurende de toepasselijke verjaringstermijn of gedurende een wettelijke bepaalde bewaarplicht.<sup>484</sup> Dit is bijvoorbeeld 10 jaar voor alle gegevens die kaderen in een contractuele context op grond van artikel 2262bis Burgerlijk Wetboek (bijvoorbeeld voor geschillen die kunnen rijzen in het kader van de overeenkomst tussen de gebruiker en diens service provider).

De bewaringstermijnen dienen gedifferentieerd te worden naargelang hun aard en doeleinde waarvoor ze verwerkt worden, bijvoorbeeld:

- Gegevens die noodzakelijk zijn voor de berekening van de wegenheffing (de locatiegegevens en “*movement data*”), mag men enkel bewaren gedurende de termijn die overeenstemt met de mogelijkheid voor de gebruikers om de verschuldigde wegenheffing te betwisten (bv. één jaar). Eenmaal de wegenheffing berekend en gefactureerd is geweest en de periode voor betwisting van de hoogte van de wegenheffing verlopen is, moeten deze ritgegevens verwijderd.<sup>485</sup>;
- Gegevens die betrekking hebben op de inning en verzameling van de heffing mogen bewaard worden tot wanneer de heffing ingevorderd is (voor niet-betwiste dossiers) of zolang noodzakelijk voor de afhandeling en invordering (voor betwiste dossiers);
- Gegevens m.b.t. de handhaving (“*enforcement data*”) mogen bewaard worden zolang noodzakelijk voor een effectieve handhaving;
- Gegevens met het oog op beleid en verkeersanalyses zouden gedurende meerdere jaren (bijvoorbeeld 5) bewaard moeten worden om evoluties op een nuttige wijze in kaart te brengen. Zie hierover ook onderdeel 6.2.9 en onderdeel 6.2.12.

Ook om deze gedifferentieerde bewaartermijnen op pragmatische wijze te implementeren is er een noodzaak aan het splitsen van de gegevens in verschillende databanken en het voorzien in passende digitale en fysieke scheidingen van de verschillende data, afhankelijk van de beoogde doeleinden van de data (bv. een databank voor de berekening van de heffing, een databank voor de inning en verzameling van de heffing, een databank voor de handhaving, etc.). Het bewaren van alle gegevens in één enkele databank met het toepassen van verschillende bewaartermijnen en bevragingmogelijkheden gelet op de verschillende doeleinden lijkt meer privacy-intrusief dan wat noodzakelijk is (gelet op het onnodige samenbrengen en combineren van gegevens), maar overleg met en advies van de Vlaamse Toezichtscommissie kan hier verder uitsluitsel over bieden.

Wat betreft de handhaving gaf de Gegevensbeschermingsautoriteit eerder aan dat zij de bewaartermijn van één jaar voor de bewaring van de beelden van ANPR camera’s door de politie<sup>486</sup> in feite disproportioneel achtte, mede gelet op de grote omvang van de gegevens en de koppeling met verschillende databanken – op basis waarvan *de facto* bewegingspatronen van natuurlijke personen achterhaald kunnen worden. Indien een kortere bewaartermijn van de ANPR gegevens mogelijk is om de nagestreefde handhavingdoeleinden toch te verwezenlijken (bijvoorbeeld enkele maanden), dient hieraan de voorkeur te worden gegeven. Indien toch een bewaartermijn van één jaar vereist lijkt, dient dit omstandig en concreet gemotiveerd te worden.<sup>487</sup>

<sup>484</sup> Zie o.m. Advies nr. 26/2019 van 6 februari 2019, nr. 13; Advies nr. 23/2019, nr. 17; Advies nr. 77/2018, nr. 18 en Advies nr. 12/2019, nr. 14.

<sup>485</sup> International Working Group on Data Protection in Telecommunications, Report and Guidance on Road Pricing (Sofia Memorandum), 13 March 2009, [https://www.datenschutz-berlin.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/publikationen/working-paper/2009/2009-Sofia\\_Memorandum-en.pdf](https://www.datenschutz-berlin.de/fileadmin/user_upload/pdf/publikationen/working-paper/2009/2009-Sofia_Memorandum-en.pdf), p. 8.

<sup>486</sup> Zie art. 25/6 Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt.

<sup>487</sup> Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer, advies nr. 53/2017, p. 5.

Het is verplicht (zie onderdeel 6.2.4) te voeren decretale bepalingen eveneens wettelijk te voorzien hoe lang de gegevens bewaard mogen worden door de betrokken entiteiten, en om deze noodzaak van wettelijke bewaarplicht voldoende te motiveren.

### 6.2.9 Anonimisering

Enkel indien de persoonsgegevens volledig geanonimiseerd worden, zijn de verplichtingen van de AVG niet langer van toepassing en kunnen de gegevens bijvoorbeeld langer dan noodzakelijk en zelfs onbeperkt bewaard worden, verwerkt worden voor nieuwe doeleinden, etc.

Het is belangrijk om op te merken dat het begrip anonimiseren onder de AVG zeer strikt wordt ingevuld. Er is slechts sprake van anonieme gegevens indien deze onomkeerbaar en onherleidbaar geanonimiseerd zijn, m.a.w. geen enkele persoon mag nog in staat zijn om de link te kunnen maken met een natuurlijke persoon. Er wordt namelijk rekening gehouden met *“alle middelen waarvan redelijkerwijs valt te verwachten dat zij worden gebruikt door de verwerkingsverantwoordelijke of door een andere persoon om de natuurlijke persoon direct of indirect te identificeren”*.<sup>488</sup> Hierbij wordt onder meer rekening gehouden met factoren zoals de kosten van en de tijd benodigd voor identificatie, de beschikbare technologie en toekomstige technologische ontwikkelingen.

Gelet op de hoeveelheid en aard van de verzamelde gegevens (nl. locatiegegevens) en de verschillende koppelingen tussen databanken in het kader van de wegneffing lijkt een volledige anonimisering niet mogelijk. Dit standpunt wordt bevestigd door de International Working Group on Data Protection in Telecommunications.<sup>489</sup>

Zelfs indien het gaat om geaggregeerde gegevens bestaat er namelijk nog steeds een risico op re-identificatie, bijvoorbeeld a.d.h.v. de woonplaats van de gebruiker. Bijvoorbeeld: geaggregeerde verkeersgegevens zoals “hoe rijdt het verkeer van punt A naar punt B”, “naar welke richting slaat het verkeer af na een bepaald knooppunt”, etc. zullen geen specifieke persoonsgegevens bevatten (bv. geen identiteit of nummerplaat). Het zal echter wel mogelijk zijn om – via de combinatie met andere gegevens – bepaalde persoonsgegevens te achterhalen. Indien er bijvoorbeeld maar één persoon op punt A woont, zal het duidelijk zijn naar waar die rijdt.

Enkel indien de nodige technische maatregelen worden geïmplementeerd om dergelijke gegevens onomkeerbaar en onherleidbaar te anonimiseren, is er niet langer sprake van persoonsgegevens. In het andere geval dient men met dergelijke gegevens om te gaan alsof het persoonsgegevens zijn, waarbij de verplichtingen onder de AVG ten volle gelden zoals uiteengezet in dit onderdeel. Dergelijke gegevens mogen dus ook niet onbeperkt bewaard worden (cfr. opslagbeperking).

### 6.2.10 IT beveiliging, privacy by design & by default en data breaches

Zowel de verwerkingsverantwoordelijke als de verwerker hebben onder artikel 32 AVG de verplichting om passende technische en organisatorische maatregelen te treffen om een op het risico afgestemd beveiligingsniveau van de gegevens te waarborgen. Om te bepalen wat “passend” is wordt onder meer rekening gehouden met de stand van de techniek, de uitvoeringskosten, de aard, de omvang, de context en de verwerkingsdoeleinden en de qua waarschijnlijkheid en ernst uiteenlopende risico's voor de rechten en vrijheden van de betrokken personen.

De AVG noemt enkele voorbeelden van dergelijke beveiligingsmaatregelen:

- a) de pseudonimisering van gegevens;
- b) encryptie;
- c) het vermogen om op permanente basis de vertrouwelijkheid, integriteit, beschikbaarheid en veerkracht van de verwerkingssystemen en diensten te garanderen;

<sup>488</sup> Overweging 26 AVG.

<sup>489</sup> International Working Group on Data Protection in Telecommunications, Report and Guidance on Road Pricing (Sofia Memorandum), 13 March 2009, [https://www.datenschutz-berlin.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/publikationen/working-paper/2009/2009-Sofia\\_Memorandum-en.pdf](https://www.datenschutz-berlin.de/fileadmin/user_upload/pdf/publikationen/working-paper/2009/2009-Sofia_Memorandum-en.pdf), p. 5.

- d) het vermogen om bij een fysiek of technisch incident de beschikbaarheid van en de toegang tot de persoonsgegevens tijdig te herstellen (disaster recovery);
- e) een procedure voor het op gezette tijdstippen testen, beoordelen en evalueren van de doeltreffendheid van de technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging van de verwerking.

Verder kan men ook denken aan strikte toegangscontrole maatregelen, authenticatiemechanismes, volledige logging van toegang tot en gebruik van de gegevens, auditprocedures, disaster recovery plan, back-ups, firewalls, regelmatige evaluaties, etc. Ook voor interfaces en koppelingen tussen databanken dienen voldoende beveiligingsmaatregelen geïmplementeerd te worden.

Om te bepalen welke maatregelen geschikt zijn, dient men rekening te houden met de beschikbare normen en standaarden i.v.m. IT-beveiliging in acht te nemen (bv. de ISO standaarden 27.002). Minstens is rekening te houden met de referentiemaatregelen van de Belgische Gegevensbeschermingsautoriteit<sup>490</sup>. Verder is het ook mogelijk om in een voorafgaand overleg met de Vlaamse Toezichtscommissie na te gaan welke maatregelen passend zouden zijn.

Artikel 25 van de AVG legt ook de principes van “*privacy by design and by default*” op (i.e. gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen). Deze principes vereisen dat bij het ontwerpen en opzetten van een systeem, vanaf de eerste fase en doorheen de hele levenscyclus, privacy als het ware ingebouwd moet worden (by design). Bovendien moeten de mogelijke instellingen zo ingesteld worden dat de standaardinstellingen de meest privacybeschermende zijn (by default), zodat in beginsel alleen persoonsgegevens worden verwerkt die noodzakelijk zijn voor elk specifiek doel van de verwerking.

Verder legt de AVG een aantal meldingsplichten op in geval van een ‘inbreuk in verband met persoonsgegevens’. Dit wordt gedefinieerd als “*een inbreuk op de beveiliging die per ongeluk of op onrechtmatige wijze leidt tot de vernietiging, het verlies, de wijziging of de ongeoorloofde verstrekking van of de ongeoorloofde toegang tot doorgezonden, opgeslagen of anderszins verwerkte gegevens*”.<sup>491</sup> Het gaat onder meer om situaties waarin de persoonsgegevens ongeoorloofd of onopzettelijk bekendgemaakt of toegankelijk gemaakt zijn; ongeoorloofd of onopzettelijk gewijzigd zijn, beschadigd zijn, niet langer volledig zijn; ongeoorloofd of onopzettelijk niet langer (volledig) toegankelijk of beschikbaar zijn of vernietigd worden; of op andere wijze ongeoorloofd of onwettig verwerkt zijn.

Het is de verantwoordelijkheid van de verwerkingsverantwoordelijke om bepaalde inbreuken te melden aan de Vlaamse Toezichtscommissie (‘VTC’), ook indien de inbreuk plaatsvond bij verwerkers van de verantwoordelijke (artikel 33 AVG). Elke gegevensinbreuk die **een risico** inhoudt voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen dient gemeld te worden. Dit risico bestaat indien de inbreuk kan leiden tot lichamelijke, materiële of immateriële schade voor de betrokken personen, zoals verlies van controle over hun persoonsgegevens, de beperking van hun rechten, financiële verliezen, reputatieschade of verlies van vertrouwelijkheid. Dit lijkt voornamelijk het geval te zijn in geval van onbevoegde toegang van een derde tot de informatie. Een inbreuk moet niet gemeld worden indien de verantwoordelijke kan aantonen dat het onwaarschijnlijk is dat deze inbreuk risico's voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen met zich brengt.<sup>492</sup> De verantwoordelijke dient dergelijke inbreuken te melden aan de Vlaamse Toezichtscommissie zonder onredelijke vertraging, en in principe<sup>493</sup> uiterlijk 72 uur nadat deze er kennis van heeft genomen, d.w.z. nadat ze een redelijke mate van zekerheid heeft dat een

<sup>490</sup> Zie [https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/Richtnoeren\\_CBPL\\_V%202%200\\_3.pdf](https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/Richtnoeren_CBPL_V%202%200_3.pdf) en [https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/referentiemaatregelen\\_voor\\_de\\_beveiliging\\_van\\_elke\\_verwerking\\_van\\_persoonsgegevens\\_0.pdf](https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/referentiemaatregelen_voor_de_beveiliging_van_elke_verwerking_van_persoonsgegevens_0.pdf).

<sup>491</sup> Artikel 4, 12) AVG.

<sup>492</sup> Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien: (i) de persoonsgegevens reeds publiek beschikbaar zijn en de openbaarmaking van dergelijke gegevens geen waar-schijnlijk risico voor het individu vormt; of (ii) er verlies van informatie is zonder dat derden toegang hebben tot de gegevens; of (iii) de persoonsgegevens in kwestie onbegrijpelijk zijn gemaakt voor onbevoegde partijen (bijvoorbeeld door middel van encryptie of hashing), de vertrouwelijkheid van de sleutel intact is gebleven en er een kopie of back-up van de gegevens voorhanden is.

<sup>493</sup> Indien de melding niet binnen 72 uur kan worden gerealiseerd, dient de melding vergezeld te gaan van een motivering voor de vertraging. Indien en voor zover het niet mogelijk is om alle informatie gelijktijdig te verstrekken, kan de verantwoordelijke de informatie zonder onredelijke vertraging in verschillende stappen verstrekken.



veiligheidsincident zich heeft voorgedaan dat heeft geleid tot de compromittering van persoonsgegevens.

Daarnaast bevat de AVG ook een meldingsplicht ten aanzien van de betrokkenen (artikel 34 AVG). Het is de verantwoordelijkheid van de verwerkingsverantwoordelijke om bepaalde inbreuken mee te delen aan alle natuurlijke personen wier gegevens betrokken zijn bij de gegevensinbreuk, ook indien de inbreuk plaatsvond bij verwerkers. Elke gegevensinbreuk die **een hoog risico** inhoudt voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen dient meegedeeld te worden. Dit risico bestaat wanneer de inbreuk kan leiden tot fysieke, materiële of immateriële schade voor de betrokkenen. Voorbeelden van dergelijke schade zijn discriminatie, identiteitsdiefstal of -fraude, financieel verlies en reputatieschade. Ook wanneer de inbreuk betrekking heeft op gevoelige persoonsgegevens, zoals gerechtelijke gegevens, moet dergelijke schade als waarschijnlijk worden beschouwd. Dergelijke inbreuken moeten echter niet meegedeeld worden indien één van de volgende gevallen van toepassing is:

- 1) De verantwoordelijke heeft vooraf passende technische en organisatorische maatregelen genomen die zijn toegepast op de betrokken persoonsgegevens, met name maatregelen die de persoonsgegevens onbegrijpelijk maken voor onbevoegden, zoals encryptie of versleuteling. In dit geval dient de vertrouwelijkheid van de sleutel wel intact te zijn gebleven.<sup>494</sup>
- 2) De verantwoordelijke heeft achteraf maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat het *“hoge risico voor de rechten en vrijheden van betrokkenen”* zich waarschijnlijk niet meer zal voordoen, bijvoorbeeld indien de verantwoordelijke de onbevoegde persoon onmiddellijk heeft geïdentificeerd en daartegen actie heeft ondernomen voordat deze iets met de gegevens kon doen.
- 3) De mededeling zou onevenredige inspanningen vergen. In dit geval zal er in de plaats daarvan een openbare mededeling of een soortgelijke maatregel komen waarbij betrokkenen even doeltreffend worden geïnformeerd (bijvoorbeeld in de lokale pers, op de website of op social media). Het is belangrijk dat de gehele doelgroep wordt bereikt.

De gegevensinbreuken moeten onverwijld meegedeeld worden aan de betrokken natuurlijke personen, d.w.z. zo snel als redelijkerwijs mogelijk. De AVG voorziet niet in een specifieke termijn. Om te bepalen of een mededeling zonder onredelijke vertraging is gedaan moet men rekening houden met de aard en de ernst van de gegevensinbreuk en de gevolgen en negatieve effecten voor de betrokkenen. Zo zouden betrokkenen bijvoorbeeld onverwijld in kennis moeten worden gesteld wanneer een onmiddellijk risico op schade moet worden beperkt, terwijl een langere kennisgevingstermijn gerechtvaardigd kan zijn wanneer er passende maatregelen moeten worden genomen tegen aanhoudende of soortgelijke inbreuken. In geval van twijfel of dergelijke melding aan de betrokkenen verplicht is, kan men best voorafgaand in overleg treden met de Vlaamse Toezichtscommissie.

Er dienen binnen het kader van de architectuur voor de wegneffing mechanismes en procedures ingebouwd te worden met het oog op de tijdige detectie, rapportering, analyse, documentatie, remediëring, opvolging en melding van dergelijke inbreuken. Ook dienen in dit verband de nodige contractuele afspraken gemaakt te worden met derde partijen die kwalificeren als ‘verwerker’.

### 6.2.11 Registratie-eenheid

We begrijpen dat voor het wegneffingssysteem elk voertuig uitgerust zal worden met een registratie-eenheid. Het staat echter nog niet vast of deze registratie-eenheid een afzonderlijke *on-board registration unit* (“OBU”) zal zijn (zoals dit het geval is bij de vrachtwagens), dan wel een applicatie op smartphones waarover de bestuurders beschikken, dan wel een mogelijk ander alternatief. De technologie voor de registratie-eenheid is nog niet gekozen.

<sup>494</sup> Desalniettemin, zelfs in geval van versleutelde gegevens kan een verlies of wijziging nog steeds negatieve gevolgen hebben voor betrokkenen wanneer de verantwoordelijke bijvoorbeeld geen adequate back-ups heeft. In dat geval kan mededeling aan betrokkenen nog steeds vereist zijn.

Vanuit privacy-oogpunt bestaat er geen specifiek bezwaar tegen het ene of het andere alternatief. Wel dient in elk van bovenstaande opties ervoor gezorgd worden dat de gegevens voldoende beveiligd zijn. Het verzekeren van voldoende beveiliging (denk bijvoorbeeld aan risico's op vlak van datalekken (*data breaches*), spionage, etc.) zal eenvoudiger zijn in het geval van een eigen "bakje" dan wanneer men gebruik zal maken van een applicatie op de smartphones (waarvoor men qua beveiliging hoofdzakelijk afhankelijk is van de producenten van de smartphones en waarvoor men moeilijker bepaalde standaarden kan opleggen).

### 6.2.12 Toegangsrechten voor en verdere verwerking door de Overheid

We begrijpen dat de overheid een real-time toegangsrecht (minimaal elke minuut) tot de gegevens dient te verkrijgen met het oog op een aantal van de bovenvermelde doeleinden (zie 1.2.7), zoals het analyseren van verkeer en het verschaffen van verkeersinformatie.

Voor sommige van de hierboven vermelde doeleinden of 'extra diensten' (bijvoorbeeld analyses op vlak van beleid) volstaan 'geanonimiseerde' of althans gepseudonimiseerde gegevens. Men dient dus minstens al de directe *identifiers* (zoals naam, nummerplaat, etc.) van de gegevens te verwijderen vermits deze niet nodig zijn voor dergelijke doeleinden. Waar technisch mogelijk dient men de gegevens onomkeerbaar te anonimiseren zodat de betrokkenen op geen enkele wijze nog identificeerbaar zijn (zie echter de opmerking hierboven i.v.m. anonimisatie onder de privacywetgeving). Vanuit privacy by design-oogpunt is het eveneens aangewezen om technisch te voorzien dat voor dergelijke beleidsdoeleinden de database enkel bevraagd kan worden in functie van 'globale' zoekopdrachten (bv. tendensen binnen een bepaald gebied), en niet op 'gerichte' zoekopdrachten (bv. rit, voertuig of persoon).

### 6.2.13 'Hoog' risico en gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB)

De AVG legt strengere verplichtingen op naarmate de verwerking een 'hoog' risico inhoudt voor de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkenen, waaronder ook het recht op privacy. Zo zal er wanneer er sprake is van een 'hoog' risico een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) of *data protection impact assessment* (DPIA) uitgevoerd moeten worden. Een dergelijke beoordeling dient voorafgaand aan de verwerking verricht en gedocumenteerd te worden om de specifieke waarschijnlijkheid en de ernst van de grote risico's te beoordelen, rekening houdend met de aard, omvang, context en doelen van de verwerking en de bronnen van de risico's. Bij deze effectbeoordeling moet met name worden gekeken naar de geplande maatregelen, waarborgen en mechanismen om dat risico te beperken, de persoonsgegevens te beschermen en aan te tonen dat aan de verplichtingen van de AVG is voldaan.

Het privacy-intrusief karakter van de wegneffing zal in belangrijke mate afhankelijk zijn van de gekozen technologie en andere uitwerking van de heffing. Echter, de AVG verduidelijkt dat deze verplichting dient te gelden voor "*grootschalige verwerkingen die bedoeld zijn voor de verwerking van een aanzienlijke hoeveelheid persoonsgegevens op regionaal, nationaal of supranationaal niveau, waarvan een groot aantal betrokkenen gevolgen zou kunnen ondervinden en die bijvoorbeeld vanwege hun gevoelige aard een hoog risico met zich kunnen brengen, wanneer conform het bereikte niveau van technologische kennis een nieuwe technologie op grote schaal wordt gebruikt*". Bijgevolg zal een GEB verplicht zijn voor het invoeren van een wegneffingssysteem, daar het wellicht altijd om een 'grootschalige' verwerking van persoonsgegevens zal gaan.

### 6.2.14 Geautomatiseerde besluitvorming

Uitsluitend geautomatiseerde besluitvorming, nl. het nemen van besluiten met technologische middelen en zonder menselijke tussenkomst, waaraan rechtsgevolgen verbonden zijn of die de betrokkene anderszins in aanmerkelijke mate treft is in principe verboden onder de AVG. Wij zijn van mening dat het systeem van de wegneffing een dergelijke geautomatiseerde besluitvorming behelst die resulteert

in rechtsgevolgen of vergelijkbare gevolgen (nl. het heffen van belastingen en/of het opleggen van boetes).

De Artikel 29 Werkgroep gaf expliciet volgende voorbeeld: *“Het opleggen van snelheidsboeten louter op grond van bewijs van flitscamera's is geautomatiseerde besluitvorming waarbij niet noodzakelijkerwijs profilering wordt toegepast. Er zou echter sprake zijn van een besluit op basis van profilering als de rijgewoonten van de persoon langere tijd werden waargenomen en de hoogte van de boete bijvoorbeeld is bepaald op grond van een beoordeling waarin ook andere factoren zijn meegenomen, zoals de vraag of de persoon herhaaldelijk snelheidsovertredingen heeft begaan of de vraag of de bestuurder recentelijk andere verkeersovertredingen heeft begaan.”*

Er dient dus bij de verdere concrete uitwerking ook bekeken te worden of er effectief sprake zal zijn van profilering waarbij men persoonlijke aspecten van de bestuurders gaat evalueren.

Aanvullende beschermingsmaatregelen en beperkingen zijn van toepassing in geval van uitsluitend geautomatiseerde besluitvorming. In dat geval gelden onder de AVG namelijk strikte bepalingen.

De betrokkenen dienen geïnformeerd te worden over het bestaan van de geautomatiseerde besluitvorming en nuttige informatie te krijgen over de onderliggende logica, het belang en de verwachte gevolgen van die verwerking voor de betrokkenen (art. 13 AVG)

De betrokkene heeft het recht niet te worden onderworpen aan een uitsluitend op geautomatiseerde verwerking besluit (i.e. het principieel verbod), tenzij in een beperkt aantal uitzonderingen waaronder:

- De geautomatiseerde besluitvorming is noodzakelijk voor de totstandkoming of de uitvoering van een overeenkomst tussen de betrokkene en een verwerkingsverantwoordelijke;
  - o We raden daarom aan om in het contract met de gebruikers van de weghenheffing te voorzien dat de overeenkomst noodzakelijk uitgevoerd zal worden via geautomatiseerde besluitvorming.
  - o In dit geval dient de verwerkingsverantwoordelijke wel te voorzien in passende maatregelen ter bescherming van de betrokkenen, waaronder ten minste het recht op menselijke tussenkomst van de verwerkingsverantwoordelijke, het recht om zijn standpunt kenbaar te maken en het recht om het besluit aan te vechten.
- De verwerking is toegestaan door een wettelijke bepaling die op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is en die ook voorziet in passende maatregelen ter bescherming van betrokkenen
  - o Het is aangewezen om het principe van de geautomatiseerde besluitvorming ook wettelijk vast te leggen in de uit te vaardigen decretale wetgeving.

Het vermijden van de bepalingen van geautomatiseerde besluitvorming kan enkel indien er menselijke tussenkomst plaatsvindt in het beslissingsproces. Om daadwerkelijke menselijke tussenkomst te realiseren moet de verwerkingsverantwoordelijke ervoor zorgen dat het toezicht op de besluitvorming zinvol is, en niet slechts een symbolische handeling vormt. Deze tussenkomst moet worden uitgevoerd door iemand die bevoegd en bekwaam is om het besluit te veranderen. Enkel in het kader van de handhaving is dergelijke menselijke tussenkomst steeds voorzien, niet voor het opleggen van de weghenheffing als zodanig.

### 6.2.15 Gebruik van ‘zwarte lijsten’

In de huidige uitwerking van de weghenheffing zou door de dienstverleners gebruik gemaakt worden van zogenaamde zwarte lijsten (‘blacklists’). Dit is een lijst die de dienstverleners dienen bij te houden van

voertuigen waarvoor de dienst aanbieder geen (contractuele) verantwoordelijkheid meer neemt voor het afdragen van de tolheffing, bijvoorbeeld wegens wanbetaling of fraude.

Het gebruik van zwarte lijsten ligt zeer gevoelig vanuit privacy oogpunt wegens de eraan verbonden risico's op automatische uitsluiting en selectie op basis van een profiel. Het gebruik ervan is enkel toegelaten mits wettelijke omkadering.<sup>495</sup> Vooraleer een zwarte lijst aan te leggen dient nagegaan te worden of er geen minder verregaande risicobestrijdingsmaatregelen of preventiemaatregelen volstaan en dient men de belangen af te wegen, rekening houdend met de mate waarin een geregistreerde persoon uitgesloten wordt van een dienst. Er dient maximaal rekening te worden gehouden met de volgende aanbevelingen van de Gegevensbeschermingsautoriteit.<sup>496</sup>

Ten eerste dienen de doelstellingen van de zwarte lijst uitdrukkelijk, zo precies mogelijk en op limitatieve wijze vastgelegd te worden.

Ten tweede dienen objectieve registratiecriteria, i.e. de omstandigheden om een registratie-eenheid of voertuig op te nemen op een zwarte lijst, duidelijk, nauwkeurig en limitatief vastgelegd te worden. Het is niet voldoende om algemeen te verwijzen naar "gebruikers die de voorwaarden van de weghenheffing niet naleven". Voorbeelden van specifieke registratiecriteria zijn bijvoorbeeld gebruikers die in wanbetaling zijn voor een bepaald bedrag (waarbij het bedrag van de wanbetaling ernstig genoeg moet zijn), ongeldig verklaarde registratie-eenheden, gebruikers zonder geldige betaalmethode, etc.

Ten derde dient er voldoende transparantie te zijn t.a.v. de gebruikers over het gebruik van de zwarte lijst en dienen zij op de hoogte te worden gebracht van een registratie op de lijst alsook van de motivering daarvan. De gebruikers dienen ook de mogelijkheid te hebben om deze registratie te betwisten. De persoon die bevoegd is om een persoon op een zwarte lijst te plaatsen en om een betwisting te behandelen dient gekend te zijn bij de gebruikers. In geval van gemotiveerde betwisting door een betrokkene dient hiervan een melding te worden gemaakt in het bestand, waarbij de betrokkene de mogelijkheid moet hebben om relevante betwisten en opmerkingen daarbij te voegen. De gebruikers dienen ook zo snel mogelijk geïnformeerd te worden over de gevolgen van de betwisting, en dienen de mogelijkheid te hebben om hiertegen beroep aan te tekenen (bijvoorbeeld bij een bemiddelaar, een publieke overheidsdienst en/of de Gegevensbeschermingsautoriteit).

Ten vierde dient men te voorzien in een aangepast beveiligingsbeleid en dient toegang tot de gegevens van de zwarte lijst beperkt te worden op een "need to know" basis.

Verder dient het uitgangspunt te zijn dat deze zwarte lijsten niet uitgewisseld worden tussen de verschillende betrokken entiteiten, tenzij strikt noodzakelijk voor de operationele werking of handhaving van het weghenheffingsysteem.

Bovendien is het cruciaal dat de gebruikers die op een lijst terecht komen (door overtreding en niet-betaling), naderhand van de lijst worden verwijderd. Voertuigen die in overtreding zijn geweest dienen verwijderd te worden van de zwarte lijst van zodra de betaling voor betreffende overtreding gebeurd is.

### 6.2.16 Functionaris voor Gegevensbescherming

Een functionaris voor gegevensbescherming (DPO) dient aangesteld te worden bij de relevante overheidsdiensten conform artikel 37 AVG en artikel 9, lid 1 van het decreet van 18 juli 2008 (e-government decreet). Overeenkomstig het beleid van Vlaanderen m.b.t. de AVG geldt reeds dat elke dienst van de Vlaamse overheid over een DPO moet beschikken die de vragen kan beantwoorden over hoe deze dienst persoonsgegevens verwerkt.<sup>497</sup> De aangestelde DPO's binnen de relevante overheidsdiensten van het Vlaamse Gewest dienen over voldoende training en informatie te beschikken en desgevallend met

<sup>495</sup> Zie Article 29 Working Party, Working Document on Blacklists, 3 oktober 2002, [https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2002/wp65\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2002/wp65_en.pdf); Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer, Adviesaanvraag betreffende een omkadering van de zwarte lijsten, nr. 9/2005, 15 juni 2005.

<sup>496</sup> Zie Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer, Adviesaanvraag betreffende een omkadering van de zwarte lijsten, nr. 9/2005, 15 juni 2005..

<sup>497</sup> Zie <https://www.vlaanderen.be/uw-overheid/werking-en-structuur/hoe-werkt-de-vlaamse-overheid/beheer-en-beveiliging-van-persoonlijke-gegevens-van-europese-burgers-gdpr-of-avg>.

elkaar te coördineren om toezicht te houden op de privacy-aspecten van de wegenheffing en alle vragen hieromtrent te kunnen beantwoorden.

Overeenkomstig artikel 9, lid 3 van het decreet van 18 juli 2008 moet ook iedere verwerker van de overheidsinstanties een functionaris voor gegevensbescherming aanduiden.

### 6.2.17 Machtigingen en voorafgaande raadpleging van de Vlaamse Toezichtscommissie

Sinds de volledige inwerkingtreding van de AVG op 25 mei 2018 zijn voorafgaande machtigingen van de Vlaamse Toezichtscommissie niet langer vereist.

In het geval van een 'hoog risico' voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen en wanneer uit de GEB – zoals hierboven toegelicht – blijkt dat de verwerking een hoog risico zou opleveren indien de verwerkingsverantwoordelijke geen maatregelen neemt om het risico te beperken, namelijk wanneer het "residueel risico" nog steeds hoog blijkt te zijn, dient de Vlaamse Toezichtscommissie voorafgaand geraadpleegd te worden.

De Gemeenschaps- of gewestregering of -parlement kan steeds advies of aanbevelingen vragen omtrent iedere aangelegenheid m.b.t. de toepassing van de grondbeginselen van de bescherming van de privacy. Via dergelijk overleg kan worden nagegaan hoe de Vlaamse Toezichtscommissie staat tegenover de invulling van de algemene beginselen van de AVG. Overleg met de Vlaamse Toezichtscommissie lijkt ons wat betreft de wegenheffing bijzonder aangewezen.

Ter volledigheid dient opgemerkt te worden dat in het kader van de totstandkoming van nieuwe wetgeving, de Vlaamse Toezichtscommissie uit eigen beweging of op verzoek van de relevante wetgevende instanties adviezen dient te verstrekken omtrent elke aangelegenheid met betrekking tot de verwerkingen van persoonsgegevens, en aanbevelingen met betrekking tot de maatschappelijke, economische en technologische ontwikkelingen die een weerslag kunnen hebben op de verwerkingen van persoonsgegevens. De Raad van State vraagt bij ieder advies waartoe zij wordt verzocht bij de totstandkoming van nieuwe regelgeving die betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens automatisch om het advies van de Vlaamse Toezichtscommissie. Aldus zal de Vlaamse Toezichtscommissie ook advies verstrekken naar aanleiding van de totstandkoming van nieuwe wetgeving voor de wegenheffing voor lichte voertuigen.

### 6.2.18 (Her)gebruik en gedeeld gebruik van ANPR camera's

Het toezicht op de naleving van de wegenheffing zal wellicht hoofdzakelijk via nummerplaatcontrole verlopen. In de eerste plaats zal de controle op de naleving van de wegenheffing aldus geschieden via ANPR-camera's. Daar de invordering van de wegenheffing in wezen steunt op de omvang van het beschikbare cameranetwerk zal de vraag rijzen of de Vlaamse overheid zonder meer toegang kan bekomen tot de gegevens die worden ingezameld via camera's die tot andere overheden behoren (de federale overheid, de politiezones, de gemeenten,...).

Voor de handhaving wenst het Vlaamse Gewest aldus gebruik te maken van zowel (i) eigen ANPR camera's specifiek ingevoerd voor het wegenheffingsysteem, alsook van (ii) bestaande ANPR camera's van andere entiteiten (o.m. van Satellic/Viapass, LEZ, politiediensten, andere lokale overheden, etc.). Beide aspecten worden hieronder besproken.

#### (i) Eigen ANPR camera's

Het gebruik van ANPR camera's valt onder het toepassingsgebied van de Camerawet van 21 maart 2007 voor zover de ANPR camera's tot doel hebben<sup>498</sup>:

- 1° misdrijven tegen personen of goederen te voorkomen, vast te stellen of op te sporen;

<sup>498</sup> Art. 3 wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's, BS 31 mei 2007.

- 2° overlast in de zin van artikel 135 van de nieuwe gemeentewet te voorkomen, vast te stellen of op te sporen, de naleving van gemeentelijke reglementen te controleren of de openbare orde te handhaven.

Deze Camerawet is niet van toepassing op:

- 1° bewakingscamera's waarvan de plaatsing- en gebruiksmodaliteiten door of krachtens een bijzondere wetgeving geregeld zijn;
- 2° bewakingscamera's geplaatst en gebruikt door de openbare inspectie- en controlediensten, uitdrukkelijk toegelaten door de wet, het decreet of de ordonnantie die hun bevoegdheden regelt, om camera's te gebruiken of om film- of video-opnamen te maken, in het kader van hun opdrachten.

Gelet op het feit dat de doeleinden van de ANPR camera's in het kader van de weghenning op het eerste zicht niet gericht zijn op het voorkomen, vaststellen en opsporen van misdrijven tegen personen of goederen, lijken deze camera's niet onder het toepassingsgebied van de Camerawet te vallen.

Bovendien geldt onder artikel 7/1 van de huidige Camerawet dat mobiele bewakingscamera's in niet-besloten plaatsen enkel gebruikt mogen worden met het oog op de automatische nummerplatherkenning door of in opdracht van de gemeentelijke overheden en voor de volgende doeleinden:

- 1° voorkomen, vaststellen of opsporen van overlast in de zin van artikel 135 van de nieuwe gemeentewet, in het kader van artikel 3, 3°, van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties;
- 2° controleren van de naleving van de gemeentelijke reglementen inzake betalend parkeren.

Voor het gebruik van eigen ANPR camera's voor doeleinden van de handhaving van de weghenning is er aldus nood aan specifieke (decreta) wetgeving. Deze specifieke wetgeving dient te voorzien in details over de plaatsing en het gebruik van deze camera's ("...bepalingen bevatten die voldoende precies zijn en die voldoende garanties bieden...").<sup>499</sup> De Gegevensbeschermingsautoriteit bevestigde eerder al dat voor het cameragebruik door controle- en inspectiediensten voldoende waarborgen moeten worden vastgelegd in de wet, het decreet of de ordonnantie die hun bevoegdheden, de plaatsings- en de gebruiksmodaliteiten van de camera's regelt.<sup>500</sup>

Voor zover de bovenvermelde doeleinden voor het toepassingsgebied van de Camerawet echter wél worden nagestreefd met de ANPR camera's zal de Camerawet wel van toepassing zijn.<sup>501</sup> Er is in dat verband rekening te houden met volgende voorwaarden van de Camerawet voor wat betreft het plaatsen van camera's op niet-besloten plaatsen (dit wordt gedefinieerd als elke plaats die niet door een omsluiting is afgebakend en vrij toegankelijk is voor het publiek, *waaronder de openbare wegen beheerd door de openbare overheden bevoegd voor het wegbeheer*):

- De beslissing tot plaatsen kan enkel worden genomen door de verwerkingsverantwoordelijke, die alleen een openbare overheid kan zijn. Dit belet niet dat de effectieve plaatsing en het beheer van de camera gebeurt door een private partij die optreedt als verwerker voor de openbare overheid.
- Indien het een gemeentelijke weg betreft, moet de gemeenteraad waar de plaats zich bevindt moet een positief advies geven en het advies van de korpschef van de politiezone is vereist.
- Indien het geen gemeentelijke weg betreft, is geen advies van de gemeenteraad vereist, maar moet enkel de betrokken politiedienst worden geraadpleegd.

<sup>499</sup> Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer, advies nr. 42/2013, 2 oktober 2013.

<sup>500</sup> Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer, advies nr. 53/2017, p. 12

<sup>501</sup> Zie Art. 3/1 wet van 21 maart 2007: "In geval van plaatsing en gebruik van bewakingscamera's voor meerdere doeleinden, waaronder één van deze bedoeld in het artikel 3, eerste lid, door eenzelfde verwerkingsverantwoordelijke, zijn de verschillende wetgevingen tegelijkertijd van toepassing. In geval van conflict tussen sommige van hun bepalingen, worden de regels van deze wet toegepast."

- De beslissing tot het plaatsen van een bewakingscamera moet aangegeven worden via het centraal e-loket ingericht door de FOD Binnenlandse Zaken.
- Het bekijken van deze beelden in real time is uitsluitend toegestaan onder toezicht van de politiediensten opdat de bevoegde diensten onmiddellijk kunnen ingrijpen bij misdrijf, schade, overlast of verstoring van de openbare orde en deze diensten in hun optreden optimaal kunnen worden gestuurd.
- Indien deze beelden geen bijdrage kunnen leveren tot het bewijzen van een misdrijf, van schade of van overlast of tot het identificeren van een dader, een verstoorder van de openbare orde, een getuige of een slachtoffer, worden zij niet langer dan één maand bewaard. Deze termijn wordt verlengd naar drie maanden voor de plaatsen die een bijzonder veiligheidsrisico inhouden.
- Er moet een pictogram zijn dat aangeeft dat op een bepaalde locatie wordt gecontroleerd met camera's.
- Het gebruik van intelligente bewakingscamera's gekoppeld aan registers of bestanden van persoonsgegevens is enkel toegestaan met het oog op de automatische nummerplaatherkenning, op voorwaarde dat de verwerkingsverantwoordelijke deze registers of bestanden verwerkt met inachtneming van de regelgeving met betrekking tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.
- Iedere gefilmde persoon heeft een recht van toegang tot de beelden.

De toepassing van bovenvermelde voorwaarden kan vermeden worden door te voorzien in ANPR camera's die enkel gebruikt worden voor doeleinden van de wegneffing, en niet voor andere doeleinden die kaderen binnen het toepassingsgebied van de Camerawet (zie hierboven). Daarentegen zal in geval van een gedeeld gebruik van ANPR-camera's (bv. met de politiediensten) de Camerawet wellicht wel van toepassing zijn.

## (ii) Bestaande ANPR camera's

Het gebruik van beelden van de ANPR camera's door politiediensten wordt geregeld in de Wet van 5 augustus 1992 op het Politieambt.<sup>502</sup> Deze wet bevat geen wettelijke grondslag om de beelden van ANPR camera's of het gebruik van de ANPR camera's te delen met derde partijen. Wel stelt artikel 25/5 §2 van die wet dat: *“Wanneer andere personen dan leden van de politiediensten in real time toegang hebben tot de beelden van de camera's waarvan de plaatsing en het gebruik door deze wet worden geregeld, in het kader van de uitoefening van de bevoegdheden die hen worden toevertrouwd door of krachtens de wet die hun opdrachten regelt, gebeurt het bekijken van deze beelden in real time onder toezicht van de politiediensten, behoudens in de gevallen waarin de wet voorziet.”*

Bovendien stelt artikel 44/11/9, §2 van die wet dat:

*“Om hen toe te laten hun wettelijke opdrachten uit te oefenen, kunnen de persoonsgegevens en de informatie, volgens de bij richtlijnen van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie, elk binnen het kader van zijn bevoegdheden, bepaalde nadere regels ook meegedeeld worden aan de volgende organen en diensten:*

1° (...);

2° (...);

---

<sup>502</sup> BS 22 december 1992.

3° (...);

4° (...).

§ 2. Na advies van het Controleorgaan kunnen ze eveneens meegedeeld worden aan **de Belgische openbare overheden, publieke organen of instellingen of instellingen van openbaar nut die door de wet belast zijn met de toepassing van de strafwet of die wettelijke verplichtingen inzake de openbare veiligheid hebben, wanneer deze ze nodig hebben voor de uitoefening van hun wettelijke opdrachten.**

§ 3. De **herhaalde of volumineuze mededeling van persoonsgegevens of informatie** maakt het voorwerp uit van een **protocolakkoord** tussen de diensten, organisaties, instellingen of overheden die bestemming zijn van deze gegevens of informatie en de commissaris-generaal van de federale politie.

Dit protocol heeft minstens betrekking op de veiligheidsmaatregelen in verband met deze mededeling en op de duur van de bewaring van deze gegevens en informatie.

§ 4. Onverminderd de op hen van toepassing zijnde wettelijke bepalingen en zonder dat dit de uitoefening van hun opdrachten in gevaar zou kunnen brengen, delen de in §§ 1 en 2 bedoelde overheden, diensten, organen, organisaties of instellingen aan de politiediensten de gegevens en informatie mee die zij in het kader van hun opdrachten verwerken en die toereikend, ter zake dienend en niet overmatig zijn in het licht van het waarborgen van de uitoefening van de politieopdrachten.

De nadere regels betreffende deze mededeling worden nader bepaald in een door de betrokken ministers goedgekeurd protocolakkoord.”

Ook voor het hergebruiken van ANPR camera's van politiediensten is er aldus nood aan specifieke wetgeving die voorziet dat het hergebruik van deze camera's nodig is voor doeleinden van de weghenning. Bovendien zou de Wet op het Politieambt (zie §2 hierboven) aangepast moeten worden om dit mogelijk te maken voor doeleinden van de weghenning, en zou er een protocolakkoord afgesloten moeten worden (zie §3 hierboven).

De Gegevensbeschermingsautoriteit oordeelde eerder al dat koppelingen van ANPR camera's van de politie met andere databanken aan strikte voorwaarden onderworpen moet zijn die minstens in een uitvoeringsbesluit moeten worden vastgelegd.<sup>503</sup>

We begrijpen dat het Controleorgaan op de politionele informatie (COC) eerder een (niet publiek) negatief advies heeft verstrekt betreffende het hergebruiken door de Vlaamse overheid van bestaande camera's voor nieuwe doeleinden. Het hergebruiken van bestaande camera's (m.a.w. een gedeeld gebruik) kan problematisch zijn vanuit een privacy oogpunt wegens (i) een gebrek aan voldoende wettelijke basis en (ii) het feit dat de privacywetgeving niet toelaat om bestaande camera's zomaar te gaan gebruiken voor nieuwe doeleinden en (iii) de privacy risico's die bestaan bij het koppelen van databanken en het combineren van gegevens. Het is nog niet duidelijk welke specifieke andere bestaande infrastructuur hergebruikt zou worden. Algemeen geldt onder de AVG een verbod op “re-purposing” en het hergebruik van bestaande infrastructuur voor nieuwe en niet gecommuniceerde doeleinden.

Een dergelijke uitwisseling van gegevens tussen verschillende entiteiten moet uiteraard steeds voldoen aan de algemene omkaderende voorwaarden inzake verwerking van persoonsgegevens, zoals het voorhanden zijn van een rechtmatige basis, de proportionaliteit van de uitwisseling, etc.

Bovenstaande argumentatie geldt evenzeer voor andere bestaande ANPR cameranetwerken van derde partijen waarvan men gebruik zou willen maken (Weigh in Motion, Satellic, etc.).

Gelet op de bovenstaande privacy-risico's in geval van een hergebruik of gedeeld gebruik van ANPR-camera's, is het aangewezen om eveneens te voorzien in een eigen cameranetwerk, dat voldoende uitgebreid is, om de handhaving van de weghenning op rechtmatige wijze te verzekeren. Wij begrijpen dat thans wordt voorgenomen de bouw ervan uit te besteden naar een private partij.

<sup>503</sup> Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer, advies nr. 53/2017, p. 7.



### 6.2.19 Koppelingen met DIV en andere databanken of systemen

Het is één zaak dat de nummerplaten worden herkend; een andere zaak is om de persoon te identificeren d.m.v. het koppelen van de nummerplaat een identiteit en adres. Ook dit is essentieel in de handhaving van de weghenning.

Om (automatische) nummerplaatcontrole toe te laten is het mogelijk een oplossing om een eigen databank met de noodzakelijke gegevens op te maken. Alle (binnen- en buitenlandse) eigenaars van personenwagens hebben de mogelijkheid om zich op voorhand aan te melden door hun naam, nummerplaat en adresgegevens te registreren, alsook andere benodigde gegevens (bv. type voertuig, etc.). Het is mogelijk om deze gegevens te verzamelen bij de eerste aanmelding op het systeem. Op die manier kan de Vlaamse overheid beschikken over een eigen databank op basis waarvan de facturatie kan gebeuren, zonder gegevens met andere databanken te moeten uitwisselen.

Er is in dat verband op te merken dat in het kader van het LEZ-decreet reeds tot de inrichting van een databank is overgegaan. Ten aanzien van de voertuigen waarbij geen spontane registratie is gebeurd, zullen de naam en adresgegevens van de persoon op wiens naam het voertuig is ingeschreven moeten worden opgevraagd.

Voor **voertuigen met Belgische nummerplaat** zal toegang moeten gekregen worden tot de databank van de Kruispuntbank van de Voertuigen. Deze toegang moet bekomen worden in toepassing van de Wet van 19 mei 2010 houdende oprichting van de Kruispuntbank van de voertuigen en het KB van 8 juli 2013 ter uitvoering van de wet van 19 mei 2010 houdende oprichting van de Kruispuntbank van de Voertuigen.

Toegang tot de gegevens in het DIV kan slechts mits naleving van de Belgische privacywetgeving en dient in overeenstemming te zijn met de doelstellingen vermeld in artikel 6 van het KB van 20 juli 2001 betreffende de inschrijving van voertuigen, waaronder *“1° de strafrechtelijke opsporing en vervolging van misdaden, wanbedrijven en overtredingen”* en *“2° de identificatie van de natuurlijke of rechtspersoon die belastingen of retributies verschuldigd is inzake de verwerving, de inschrijving, de inverkeerstelling, het gebruik of de buitengebruikstelling van een voertuig”*.

Voor dergelijke toegang is in principe een machtiging van de Vlaamse Toezichtscommissie vereist.<sup>504</sup>

Deze machtiging wordt toegestaan *“1° aan de Belgische overheden voor de informatie die zij gemachtigd zijn te kennen door of krachtens een wet, decreet of ordonnantie; 2° aan de instellingen en natuurlijke of rechtspersonen voor de informatie die zij nodig hebben voor het vervullen van de opdrachten van algemeen belang die hen zijn toevertrouwd door of krachtens een wet, decreet of ordonnantie, of voor de opdrachten die door het sectoraal comité uitdrukkelijk als zodanig werden erkend. 3° aan de natuurlijke personen of rechtspersonen die handelen in hun hoedanigheid van onderaannemer van de Belgische overheden, van instellingen en van natuurlijke personen of rechtspersonen bedoeld in 1° en 2°; de eventuele onderaanneming gebeurt op verzoek, onder controle en verantwoordelijkheid van deze overheden en instellingen. Deze onderaannemers moeten zich er formeel toe verbinden de bepalingen van de onderhavige wet en van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens te respecteren en nemen daartoe de nodige maatregelen, waarvan zij melding maken aan de personen waarvoor zij als onderaannemer optreden.”*

Vermits het DIV een federale databank is, bestaat er vanuit privacy oogpunt geen beletsel om eveneens toegang te verkrijgen tot gegevens m.b.t. Waalse en Brusselse chauffeurs, voor zover dit noodzakelijk is voor de werking van het weghenningssysteem.

Ter referentie verwijzen we hierbij de machtiging die werd verleend in het kader van de kilometerheffing:

[https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/beraadslaging\\_FO\\_03\\_2016.pdf](https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/beraadslaging_FO_03_2016.pdf). Op grond van deze machtiging werd vervolgens een overeenkomst tot mededeling

<sup>504</sup> Artikel 18 wet van 19 mei 2010 houdende oprichting van de Kruispuntbank van de voertuigen.

van gegevens afgesloten tussen Vlabel en de Kruispuntbank van de voertuigen in het kader van de kilometerheffing.<sup>505</sup>

Hierboven werd reeds uiteengezet dat met de wet van 21 december 2009 een expliciete grondslag werd voorzien voor de medewerkingsplicht van openbare instellingen. De bestuursdiensten van de staat (o.a. de Directie voor de Inschrijving van de Voertuigen) zorgen ervoor dat de gegevens die noodzakelijk zijn om de belasting te bepalen, op elektronische wijze ter beschikking van de Vlaamse administratie gesteld worden.<sup>506</sup> De Vlaamse administratie richt daarvoor een eenmalig verzoek aan de DIV, met vermelding van de frequentie en de wijze waarop de gegevens ter beschikking gesteld moeten worden. Deze rechtsgrond heeft echter enkel betrekking op gegevens die noodzakelijk zijn om belastingen vermeld in de Vlaamse Codex Fiscaliteit te bepalen.

In de mate dat de wegenheffing niet zal kwalificeren als een belasting en in de mate dat ook andere entiteiten toegang moeten hebben tot het DIV, zal er alsnog een machtiging aan de Vlaamse Toezichtscommissie gevraagd dienen te worden. Mits decretale grondslag kan ervan worden uitgegaan dat de bevoegde dienst van de Vlaamse overheid deze machtiging kunnen verkrijgen.

Interfaces met andere databanken en systemen dienen in elk geval beperkt te blijven tot wat technisch gezien strikt noodzakelijk (en dus niet enkel nuttig) is voor de operationele werking van het wegenheffingsysteem. Zo werd eerder aangegeven dat een koppeling met het systeem van de lage emissiezones enkel nuttig zou zijn, zodat een dergelijke koppeling niet in overeenstemming is met de privacywetgeving vermits dit verder gaat dan wat noodzakelijk is. Daarentegen zou een (een-malige) koppeling met het systeem van de kilometerheffing wel noodzakelijk zijn teneinde een dubbele registratie in beide systemen te vermijden.

Ten slotte voorziet de EETS-richtlijn nr. 2019/520 van 19 maart 2019 in een grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over de niet-betaling van wegentol. Artikel 23 van de EETS-richtlijn stelt een procedure voor dergelijke uitwisseling in met het oog op de identificatie van het voertuig en van de eigenaar of houder van het voertuig waarvoor een niet-betaling van wegentol is vastgesteld. Elke lidstaat dient daarbij enkel aan nationale contactpunten van andere lidstaten toegang te verlenen tot bepaalde nationale voertuigregistratiegegevens, met de bevoegdheid om daarover geautomatiseerde zoekopdrachten uit te voeren. Deze voertuiggegevens betreffen: (i) gegevens met betrekking tot voertuigen en (ii) gegevens met betrekking tot de eigenaars of houders van het voertuig. De uitwisseling mag dus enkel tussen de nationale contactpunten plaatsvinden en de lidstaten dienen daartoe de nodige maatregelen te nemen. Zie hierover meer in onderdeel 8.2.

Specifiek op vlak van gegevensbescherming stelt de EETS-richtlijn in artikel 27 dat, overeenkomstig de principes van de AVG, de lidstaten de nodige maatregelen moeten treffen opdat:

- de verwerking van persoonsgegevens voor doeleinden vermeld in de EETS richtlijn beperkt blijft tot de categorieën van gegevens expliciet vermeld in bijlage I van de richtlijn;
- persoonsgegevens nauwkeurig zijn, geactualiseerd worden en verzoeken om rectificatie en wisping onverwijld worden behandeld;
- een tijdslimiet vastgesteld wordt voor de opslag van persoonsgegevens;
- persoonsgegevens enkel verwerkt worden met als doel: (a) het identificeren van vermoedelijke overtreders van de verplichting om wegentol te betalen, (b) ervoor te zorgen dat de tolheffer voldoet aan zijn verplichtingen ten aanzien van de belastingautoriteiten en (c) het voertuig en de eigenaar of houder van het voertuig waarvoor niet-betaling van wegentol is vastgesteld te identificeren, telkens binnen het relevante toepassingsgebied van de EETS-richtlijn.

<sup>505</sup> [https://mobilit.belgium.be/sites/default/files/overeenk\\_vl\\_belastingdienst.pdf](https://mobilit.belgium.be/sites/default/files/overeenk_vl_belastingdienst.pdf).

<sup>506</sup> Art. 3.13.1.4.2. VCF. Zie ook: artikel 34 WIGB.

In artikel 2 WIGB wordt verwezen naar artikel 323 WIB 1992 (vragen aan derden van "inlichtingen slaande op elke persoon of groep van personen, zelfs niet met name aangeduid, met wie zij rechtstreeks of onrechtstreeks in betrekking zijn geweest uit hoofde van die verrichtingen of activiteiten") en artikel 327 WIB 1992 (alle bestuursdiensten en openbare instellingen moeten de fiscus, op verzoek, alle in hun bezit zijnde inlichtingen geven).

Verder heeft elke betrokkene het recht om onverwijld informatie te krijgen over welke persoonsgegevens doorgestuurd zijn naar de lidstaat waarin een niet-betaling van wegentol is vastgesteld, inclusief de datum van het verzoek en de bevoegde autoriteit in de ontvangende lidstaat.

### 6.2.20 Handhavingsdatabank

Voor de handhaving moet het handhavingscentrum over gegevens beschikken die nodig zijn om na te gaan of een rit effectief geregistreerd werd en om via datamining technieken aanvullende controles uit te voeren, namelijk:

- Nummerplaatgegevens
- Gegevens uit een mogelijks breed scala aan *enforcement equipment* (camera's van de politie, van Satellic, eigen apparatuur ingekocht via de Enforcement Equipment Provider, etc.)
- Ritinformatie van alle gebruikers, aangeleverd door de verschillende service providers (PSP en (E)ETS), en dit zowel voor het primaire als het secundaire systeem.

#### (i) **Gerechtvaardigde en specifieke doeleinden**

De doeleinden van deze database en gegevensverwerking zijn:

- Vlabel in staat te stellen om na te gaan of voertuigen die door het ANPR systeem gedetecteerd zijn op een bepaalde locatie wel degelijk een rit hebben geregistreerd (via primair of secundair systeem);
- Via data mining analyses aanvullende controles uit te voeren, zoals bijvoorbeeld het linken van verplaatsingen van een voertuig binnen het Vlaamse Gewest over meerdere dagen teneinde te verifiëren of dit “een aaneensluitende ketting” vormt om de volledigheid van de registratie beter te kunnen beoordelen – en dus na te gaan of effectief alle onderdelen van “de aaneensluitende rit” geregistreerd werden.
- Andere ondersteunende handhavingsdiensten te internaliseren binnen de handhavingsdatabank, onder meer om efficiëntiewinsten te realiseren.

In het kader van de handhaving zijn dit in elk geval gerechtvaardigde doeleinden zoals vereist door AVG. De proportionaliteit en noodzakelijkheid van deze *ex post* controles dient echter beoordeeld te worden rekening houdend met de concrete technische werking van het wegenheffingsysteem. We begrijpen dat het de dienstverleners vrij staat om voor een “thin client”, “fat client” dan wel een hybride oplossing te kiezen (WP5 en WP9 – technische uitwerking). In de mate dat het rechtstreeks uitlezen van een OBU of registratie-eenheid (RE) niet mogelijk zal zijn (in geval van een “thin client”), lijken dergelijke *ex post* controles in elk geval gerechtvaardigd. Ook moet bekeken worden of het verzamelen en samenbrengen van gegevens vanuit verschillende bronnen niet verder gaat dan wat noodzakelijk is. Verder overleg met en advies van de Vlaamse Toezichtscommissie kan hier verder uitsluitel over kunnen bieden.

De doeleinden dienen wel voldoende specifiek te zijn: enkel “handhaving” of “opsporen van fraude” is niet voldoende, het dient specifiek te zijn. De Gegevensbeschermingsautoriteit stelde bijvoorbeeld dat: ““aanpak van fraude” wordt soms als zeer vage generieke finaliteit vermeld waarbij niet steeds duidelijk is wat “fraude” is, welke types en gradaties van fraude men wenst te bestrijden op welke (wettelijke) basis.” (zie

[https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/Big\\_Data\\_Rapport\\_2017.pdf](https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/Big_Data_Rapport_2017.pdf))

De gegevens in de database mogen dan enkel voor deze vooraf bepaalde en specifieke doeleinden verwerkt worden en niet voor andere doeleinden die later nuttig zouden blijken (risico op “function creep”). Ook voor data mining analyses moet op voorhand voldoende specifiek bepaald worden welke concrete controles dit zullen zijn, “andere data mining technieken” is niet voldoende specifiek onder de AVG.

## (ii) Wettelijke regeling

De Gegevensbeschermingsautoriteit stelt dat een goed wetgevend kader belangrijk is voor overheidsdiensten die gebruik maken van big data analyses. Het is aanbevolen om te voorzien in wettelijke regelingen die bepalen hoe en wanneer de overheid het resultaat van data mining en correlaties kan gebruiken als juridisch bewijsmateriaal (zie [https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/Big\\_Data\\_Rapport\\_2017.pdf](https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/Big_Data_Rapport_2017.pdf)):

*“Hoogstens kan er bij het gebruik van big data analyses en correlaties sprake zijn van een “knipperlicht” of aanwijzing waaraan de wetgever niet meteen een bewijswaarde (tot bewijs van het tegendeel door de betrokkene) kan toekennen, maar enkel een indicator die verder dient te worden onderzocht in een individueel en gepersonaliseerd onderzoek mede d.m.v. een tussenkomst door een fysiek persoon. In het kader van bijvoorbeeld het opsporen van fraude dienen dergelijke analyses enkel om de beperkte middelen zo efficiënt mogelijk (met een zo groot mogelijk resultaat) in te zetten doordat men het onderzoek kan richten op een groep personen of organisaties waar een hogere kans bestaat om fraude terug te vinden (i.p.v. dat men bijvoorbeeld ongericht en steekproefsgewijs zou controleren in de algemene populatie), zonder dat daar op het niveau van de data-analyse al noodzakelijk sluitend bewijs zou voor bestaan. De bedoeling is m.a.w. om het zoekvenster te richten en te verkleinen.”*

De wetgeving zou dus dit gebruik van big data analyses moeten opleggen (of mogelijk maken) om een indicatie te geven van een risico van niet-naleving van de weghenheffing, waarbij er aandacht moet worden besteed aan de mogelijke foutenmarge. De bewijswaarde mag enkel toegekend worden indien er een bijkomende menselijke beoordeling is geweest van de individuele gevallen. Het is aangewezen om te werken met een PV van vaststellingen met een reactietijd voor de betrokkene, en niet automatisch een sanctie op te leggen.

## (iii) Anonimisering / pseudonisering

We begrijpen dat deze doeleinden niet toelaten om te kunnen werken aan de hand van anonieme gegevens, aangezien:

- Om d.m.v. de ANPR camera's te kunnen controleren of een gebruiker een rit geregistreerd heeft, Vlabel voor alle ritten ook de nummerplaat nodig heeft; en
- Om te kunnen bepalen of verplaatsingen van een voertuig over meerdere dagen één aaneensluitende rit vormen, dient er een unieke “identifieer” gekoppeld te worden aan het voertuig die gedurende meerdere dagen dezelfde blijft. Hier lijkt het ons in elk geval mogelijk om te werken aan de hand van gepseudonimiseerde gegevens, waarbij een random code wordt toebedeeld aan een voertuig en deze ook regelmatig wijzigt (al valt het te bekijken hoe dat concreet mogelijk is aangezien een voertuig op elk moment in een “aaneensluitende rit” kan zitten).

Het zal dus in elk geval gaan om persoonsgegevens zodat de AVG ten volle van toepassing is.

Vanuit privacy-oogpunt is het aangewezen om in plaats van te werken met een allesomvattende centrale databank, te opteren voor een centrale “kluis” (kleinere databank) die enkel de echte (direct identificerende) persoonsgegevens bevat. Deze kluis dient zo “gestript” mogelijk te zijn en kan vervolgens fungeren als kloppend hart voor andere toepassingen middels koppelingen met andere databanken/toepassingen. Voor elke koppeling tussen deze kluis en andere toepassingen/databanken dienen strikte *governance*-mechanismen ingebouwd te worden.

#### (iv) Proportionaliteit

Een problematisch aspect is of het opzetten van een dergelijke databank proportioneel is met de bovenvermelde doeleinden. Het is strijdig met de privacywetgeving om zoveel mogelijk gegevens uit een breed scala aan “*enforcement equipment*” te gaan verzamelen en nadien te bekijken welke gegevens nuttig zijn voor de doeleinden. Enkel de gegevens die strikt noodzakelijk zijn voor de doeleinden mogen verzameld worden, en mogen ook niet langer bewaard worden dan noodzakelijk is (bv. onmiddellijk wegschrijven van ritgegevens die duidelijk geen “aaneensluitende rit” vormen). M.a.w. ook de bewaartermijnen dienen specifiek bepaald en geïmplementeerd te worden.

Op grond van de privacywetgeving is het niet per definitie verboden voor Vlabel om over al deze gegevens te beschikken, maar dit is niet de meest verkieslijke optie vanuit privacy oogpunt. De *International Working Group on Data Protection in Telecommunications* stelde hieromtrent dat het model waarbij één enkele instantie of instelling die fungeert als controlecentrum alle gegevens over reistijd en positie van voertuigen verzamelt of ontvangt de minst gunstige oplossing op vlak van privacybescherming voor een wegneffingsysteem is, onder meer gelet op de proportionaliteit.<sup>507</sup> Er dient met andere worden nauwkeurig geadviseerd te worden om welke (technische of andere) redenen de keuze voor dergelijk model noodzakelijk is.

Anderzijds kan het werken met een dergelijke centrale databank of centrale “kluis” de naleving van andere verplichtingen onder de AVG vergemakkelijken, zoals het bewaken van de kwaliteit van de gegevens, het vermijden van distributie en verschillende kopieën van de gegevens, het faciliteren van de uitoefening van rechten van de betrokkenen, etc.

In het licht van het proportionaliteitsvereiste dient eveneens verzekerd te worden dat men enkel overgaat tot directe identificatie (aan de hand van de nummerplaat of de code) wanneer er duidelijke aanwijzingen zijn dat er één van de vooraf bepaalde overtredingen plaatsgevonden heeft (o.m. niet werken van de registratie-eenheid, fouten in de betaalmethodes, uitzetten van de registratie-eenheid, etc.) en een handhavend optreden noodzakelijk is.<sup>508</sup>

---

<sup>507</sup> International Working Group on Data Protection in Telecommunications, Report and Guidance on Road Pricing (Sofia Memorandum), 13 March 2009, [https://www.datenschutz-berlin.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/publikationen/working-paper/2009/2009-Sofia\\_Memorandum-en.pdf](https://www.datenschutz-berlin.de/fileadmin/user_upload/pdf/publikationen/working-paper/2009/2009-Sofia_Memorandum-en.pdf), p. 4.

<sup>508</sup> International Working Group on Data Protection in Telecommunications, Report and Guidance on Road Pricing (Sofia Memorandum), 13 March 2009, [https://www.datenschutz-berlin.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/publikationen/working-paper/2009/2009-Sofia\\_Memorandum-en.pdf](https://www.datenschutz-berlin.de/fileadmin/user_upload/pdf/publikationen/working-paper/2009/2009-Sofia_Memorandum-en.pdf), p. 7.

## 7 Aspecten inzake intellectuele eigendom

Aspecten inzake (i) eigendom op de gegevens die onderdeel uitmaken van of gegenereerd worden door het wegenheffing-systeem en inzake (ii) intellectuele eigendomsrechten en gebruiksrechten op alle kennis, objecten, systemen en overige zaken die ten behoeve van de operationele uitvoering en beleid van de wegenheffing noodzakelijk zijn, dienen contractueel geregeld te worden.

Bij de technische uitwerking dient steeds nagegaan te worden welke intellectuele eigendomsrechten gebruikt worden, aan wie deze rechten toebehoren en welke entiteiten en partners gebruik dienen te maken van deze intellectuele eigendom. Vervolgens dienen de nodige contractuele maatregelen getroffen te worden.

We begrijpen dat het Gewest de (intellectuele) eigendom op de gegevens wenst te verkrijgen. Onder de huidige wetgeving bestaat er geen echt eigendomsrecht op de gegevens, maar het is wel mogelijk om daar contractueel de nodige afspraken rond te maken (inzake doorgifte van gegevens, verbod op verder gebruik, etc.). Verder begrijpen we dat het de bedoeling is dat het Vlaamse Gewest een eeuwigdurend gebruiksrecht heeft op de intellectuele eigendom van alle kennis, objecten, systemen en overige zaken die ten behoeve van de operationele uitvoering en beleid (ook als het wordt uitbesteed) noodzakelijk zijn. Hiervoor moeten de nodige contractuele regelingen getroffen worden met de dienstverleners en andere verwerkers.

Een bijzonder aandachtspunt betreft de beëindiging van de overeenkomst met de geselecteerde dienstverlener. Bij de beëindiging van de overeenkomst met de service provider moet een overdracht gebeuren aan het Gewest, dan wel aan de nieuwe service provider. In dat opzicht dienen de nodige contractuele bepalingen opgenomen te worden omtrent de overdracht van de gebruikersdatabase, intellectuele eigendom, overgangsregeling voor het gebruik van registratie-eenheden, etc.

### 8.1 Algemeen

In dit hoofdstuk worden een aantal elementen besproken die belangrijk zullen zijn bij het concretiseren van de wegheffing, zoals het kader voor handhaving en afdwingbaarheid van de heffing en de vergunbaarheid van de benodigde infrastructuur.

### 8.2 Handhaving en afdwingbaarheid

Inzake handhaving is één van de meest fundamentele juridische vraagstukken in hoeverre het handhaven van de wegheffing t.a.v. buitenlandse bestuurders kan worden gehandhaafd.

**Vooreerst** is het noodzakelijk om de geregistreerde nummerplaten – van voertuigen waarvoor geen wegheffing betaald werd – te koppelen aan een persoon en diens contactgegevens te kunnen bekomen.

Ten aanzien van voertuigen met een buitenlandse nummerplaat is het opvragen van deze gegevens minder evident op dit moment. Er bestaat weliswaar een Europese Richtlijn 2015/413 van 11 maart 2015 ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen, op basis waarvan het parket op grond van de nummerplaat identiteitsgegevens kan opvragen. Deze richtlijn is evenwel slechts van toepassing op limitatief opgesomde verkeersovertredingen en kan te dezen niet toegepast worden.

Met een aantal landen zijn voorts bilaterale verdragen afgesloten maar ook hierin is de wegheffing niet noodzakelijk opgenomen. Er moet in elk geval steeds *ad hoc* worden getoetst of de wegheffing daaronder kan vallen.

Ook in belastingzaken is er een algemene, Europese regeling (Richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/799/EEG). Deze richtlijn is van toepassing op elke vorm van belastingen die door of namens een lidstaat of de territoriale of bestuurlijke onderdelen van een lidstaat, met inbegrip van de lokale overheden, worden geheven (artikel 2). Hierop zou eventueel een beroep kunnen worden gedaan, in zoverre de wegheffing al naar Europees recht zou kwalificeren als een belasting die onder de toepassing van deze Richtlijn valt. Dit systeem van samenwerking werkt echter niet via een automatische gegevenstoegang. De gevraagde inlichtingen worden door de aangezochte autoriteit zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk zes maanden na de datum van ontvangst van het verzoek verstrekt. Indien de aangezochte autoriteit evenwel de inlichtingen al in haar bezit heeft, verstrekt zij deze binnen twee maanden.

Ook de richtlijn 2010/24/EU van 16 maart 2010 betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en andere maatregelen bevat een regeling over verzoeken om inlichtingen (artikel 5), maar ook hier geldt dat de Lidstaat moet worden verzocht om inlichtingen te geven en dat dit geen automatische toegang tot de relevante informatie is.

Dit euvel zal worden verholpen door de nieuw aangenomen EETS-richtlijn, waarin effectief wordt voorzien in een mechanisme van grensoverschrijdende gegevensuitwisseling. Dit geschiedt via een automatische zoekopdracht in een nationale databank van de andere Lidstaat.

Qua toepassingsgebied is dit luik van de EETS-richtlijn niet beperkt tot elektronische systemen. Dit wordt bevestigd in overweging 5 bij de richtlijn:

*“De grensoverschrijdende handhaving in de Unie van de verplichting om wegentol te betalen is een aanzienlijk probleem bij alle soorten systemen (op afstand, cordon, of tijd gebaseerde systemen, elektronische of handmatige systemen). Om het probleem van grensoverschrijdende handhaving bij niet-betaling van wegentol aan te pakken, moeten de bepalingen inzake de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie voor al die systemen gelden.”*

De interne kwalificatie van de overtreding die bestaat uit de niet-betaling van wegentol (strafbaar feit of administratieve overtreding) is overigens niet relevant voor de toepassing van dit luik van de EETS-richtlijn<sup>509</sup>.

Belangrijke modaliteit van de EETS-richtlijn is wel dat verplicht moet worden gewerkt met één nationaal contactpunt per lidstaat. Met het oog op de identificatie van het voertuig en van de eigenaar of houder van een voertuig, waarvoor een niet-betaling van de wegenheffing is vastgesteld, verleent elke lidstaat enkel aan de nationale contactpunten van de andere lidstaten toegang tot de nationale voertuigregistratiegegevens, met de bevoegdheid om daarover geautomatiseerde zoekopdrachten uit te voeren over gegevens met betrekking tot voertuigen en gegevens met betrekking tot de eigenaars of houders van het voertuig.

Er zal dus voor de gehele Belgische staat slechts één entiteit zijn die geautomatiseerde zoekopdrachten uit kan voeren via EETS. Vermits verschillende gewesten een heffing beogen in te voeren, en ook in het licht van de kilometerheffing, veronderstelt dit tevens een samenwerkingsakkoord om de bevoegde entiteit aan te wijzen en/of op te richten. Er moet dan in lijn met de gegevensbeschermingsregelgeving in een uitwisseling tussen de Vlaamse, bevoegde dienst en het nationale contactpunt voor België worden voorzien.

De EETS-richtlijn bevat ook een specifieke afhandelingsprocedure. De lidstaat op wiens grondgebied een geval van niet-betaling van wegentol heeft plaatsgevonden, kan beslissen een afhandelingsprocedure met betrekking tot het geval van niet-betaling van wegentol in te stellen.

In dat geval stelt die lidstaat, overeenkomstig zijn nationaal recht, de eigenaar, de houder van het voertuig of de persoon die anderszins geïdentificeerd is als degene die ervan verdacht wordt de wegentol niet te hebben betaald, daarvan in kennis. Deze kennisgeving bevat bepaalde informatie, met name de aard van het geval van niet-betaling van wegentol, de titel van de overtreden nationale wetsartikelen, het recht van beroep en toegang tot informatie en de geldende sancties voor een dergelijke overtreding, en in voorkomend geval gegevens betreffende de apparatuur die is gebruikt om vast te stellen dat er geen wegentol is betaald. Daartoe baseert de lidstaat op wiens grondgebied het geval van niet-betaling van wegentol heeft plaatsgevonden, de kennisgeving op het model in bijlage II bij de EETS-richtlijn.

**Daarnaast** vormt, naast het opvragen van identiteitsgegevens, ook het innen van de heffingen of boetes zelf een belangrijk aspect. De EETS-richtlijn regelt evenwel geen bijzondere procedure van onderlinge bijstand bij de invordering van de heffing, waardoor de invorderingsperikelen t.a.v. buitenlandse wagens niet evidenter worden.

Er bestaat een Europees kaderbesluit Geldelijke Sancties 2005/214/JBZ, waarin ook afspraken zijn opgenomen rond de wederzijdse erkenning van geldelijke sancties opgelegd in procedures van administratieve aard voor zover hiertegen beroep openstaat op strafrechtelijk vlak. Dit zal echter niet noodzakelijk het geval zijn, namelijk indien de sanctionering via bestuurlijke handhaving de voorkeur zou krijgen.

Een beroep op Richtlijn 2010/24/EU van 16 maart 2010 betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en andere maatregelen zal wellicht ook geen soelaas bieden – in zoverre de wegenheffing al naar Europees recht zou kwalificeren als een belasting die onder de toepassing van deze Richtlijn valt.

---

<sup>509</sup> Zie overweging 6.



De wegehheffing valt weliswaar onder het toepassingsgebied van deze richtlijn, daar hij van toepassing is op:

- schuldvorderingen die voortvloeien uit alle vormen van belastingen en rechten, geheven door of ten behoeve van een lidstaat of zijn territoriale of staatkundige onderdelen, lokale overheden daaronder begrepen, dan wel ten behoeve van de Unie;
- administratieve sancties, boetes, heffingen en toeslagen in verband met de schuldvorderingen waarvoor om wederzijdse bijstand kan worden verzocht, welke opgelegd zijn door de administratieve autoriteiten die bevoegd zijn om de desbetreffende belastingen of rechten te heffen of om administratieve onderzoeken daarnaar te verrichten, of welke op verzoek van de bovengenoemde administratieve autoriteiten door administratieve of gerechtelijke instanties bevestigd zijn.

Deze richtlijn is dan weer niet van toepassing op strafrechtelijke sancties die zijn opgelegd op grond van een strafvordering of andere niet onder de vorige alinea vallende strafrechtelijke sancties.

Deze richtlijn voorziet in een systeem waarbij de aangezochte autoriteit op verzoek van de verzoekende autoriteit overgaat tot invordering van de schuldvorderingen waarvoor een titel voor het nemen van executiemaatregelen in de verzoekende lidstaat bestaat. Dit geschiedt op basis van een zogenaamde uniforme executoriale titel.

Probleem is dat de plicht tot bijstand enkel boven een bepaalde drempel geldt. Een lidstaat is niet verplicht bijstand te verlenen indien het totale bedrag van de onder deze richtlijn vallende vorderingen waarvoor om bijstand wordt verzocht, minder dan 1 500 EUR bedraagt. Daaronder geldt enkel een mogelijkheid tot bijstand, zonder dat de Richtlijn daartoe zou verplichten.

Aldus lijkt de richtlijn 2010/24/EU ook niet het aangewezen instrument om een makkelijke invordering van de wegehheffing mogelijk te maken in een grensoverschrijdende context.

Strikt genomen zouden dan de gebruikelijke executiemaatregelen in de betrokken Lidstaat moeten worden nageleefd. Het lijkt niet realistisch om t.a.v. buitenlanders die in gebreke blijven om de wegehheffing te betalen, een gedwongen invordering te realiseren. Minstens zal de kost mogelijks niet opwegen tegen de opbrengst.

Er zou hieraan kunnen worden geredieerd door de betrokken personen te onderscheppen van zodra zij zich (terug) op het Vlaamse wegenet begeven en een onmiddellijke inning op te leggen. Zo wordt ook in het LEZ-decreet in de mogelijkheid voorzien dat de overheid tot onmiddellijke inning bij overtredingen begaan door personen zonder vaste woon- of verblijfplaats in België kan overgaan. Er wordt in dat kader voorgeschreven dat de onmiddellijke betaling gebeurt door middel van een bankkaart of kredietkaart, in contant geld of via overschrijving. Van de onmiddellijke betaling wordt een bewijs bezorgd aan de betaler. Ook in het kader van de kilometerheffing is een onmiddellijke inning mogelijk. Indien binnen het systeem van de wegehheffing evenwel een vorm van regularisatie (cfr. werkpakketten 5 en 9 'Uitwerking technologie en handhaving': zie '5.1 Overwegingen' – pagina 52-56) zou worden voorzien, zal de onmiddellijke inning uiteraard niet mogelijk zijn op het moment van de overtreding. In dat geval zal de onmiddellijke inning enkel mogelijk zijn indien het voertuig zich terug op het Vlaamse wegenet begeeft.

### **8.3 Vergunningenstrategie**

Het vergunningsplichtig karakter van de voor de wegehheffing noodzakelijke infrastructuur (servicepunten, verkeersborden, handhavinginfrastructuur, ...) is een element dat een belangrijke rol kan spelen bij de invoering van een wegehheffing. De vereiste van een vergunning impliceert immers een grote administratieve last die veel onzekerheden met zich kan brengen.

We analyseren hieronder enerzijds of al dan principieel niet een vergunning vereist is en vervolgens wat desgevallend de mogelijkheid zijn voor een vrijstelling van vergunning, beperking tot een meldingsplicht en een versnelde doorlooptijd van de vergunningsprocedure.

Om de bouw van de infrastructuur zo min mogelijk te laten afhangen van vergunningen, zal een op maat gemaakte strategie moeten worden uitgewerkt bij het uitwerken van de concrete wegehelling.

### 8.3.1 De vergunningsplicht

Overeenkomstig artikel 4.2.1, 1° VCRO is het optrekken of plaatsen, evenals het afbreken, herbouwen, verbouwen en uitbreiden van een “*constructie*” vergunningsplichtig.

Artikel 4.1.1, 3° van de VCRO omschrijft een constructie als: “*een gebouw, een bouwwerk, een vaste inrichting, een verharding, al dan niet bestaande uit duurzame materialen, in de grond ingebouwd, aan de grond bevestigd of op de grond steunend omwille van de stabiliteit, en bestemd om ter plaatse te blijven staan of liggen, ook al kan het goed uit elkaar genomen worden, verplaatst worden, of is het goed volledig ondergronds*”.

Hieruit volgt dat (nieuwe) servicepunten, verkeersborden en camera’s (minstens voor zover deze via een paal op de grond steunen en bestemd zijn om te blijven staan) kwalificeren als een constructie in de zin van artikel 4.1.1, 3° van de VCRO en bijgevolg vergunningsplichtig zijn.

Voorts zijn ook de volgende handelingen vergunningsplichtig en bijgevolg mogelijks relevant voor de verdere uitwerking van het dossier:

- het ontbossen van met bomen begroeide oppervlakten (artikel 4.2.1, 2° VCRO);
- het vellen van bomen die op een hoogte van één meter boven het maaiveld een stamomtrek van één meter hebben, en geen deel uitmaken van de oppervlakten, vermeld in 4.2.1, 2° VCRO (artikel 4.2.1, 3° VCRO);
- het aanmerkelijk wijzigen van het reliëf van de bodem, onder meer door de bodem aan te vullen, op te hogen, uit te graven of uit te diepen waarbij de aard of de functie van het terrein wijzigt (artikel 4.2.1, 4° VCRO);
- de hoofdfunctie van een bebouwd onroerend goed geheel of gedeeltelijk wijzigen, indien de Vlaamse Regering deze functiewijziging als vergunningsplichtig heeft aangemerkt (artikel 4.2.1, 6° VCRO).

### 8.3.2 Vrijstelling van de vergunningsplicht

Sommige vergunningsplichtige handelingen zijn van de vergunningsplicht vrijgesteld. Voor deze vrijgestelde handelingen hoeft dan bijgevolg geen vergunning te worden bekomen.

Allereerst wijzen wij op de vrijstelling die geldt op openbaar domein voor “*gebruikelijke aanhorigheden*” (artikel 10, 5° Vrijstellingsbesluit). Het verslag aan de regering verduidelijkt immers dat: “*met de aanhorigheden worden bedoeld verlichtings- en elektriciteitspalen, verkeerssignalisatie, openbare telefooncellen, rustbanken, openbare toiletten, schuilhuisjes ten behoeve van het openbaar vervoer, onbemande camera’s en allerlei straatmeubilair. Deze opsomming is niet limitatief. Dit kunnen ook bufferende, afschermende en milderende maatregelen zijn langs wegen en spoorwegen, zoals geluidsbuftermaatregelen (bijvoorbeeld geluidsbermen, geluidsschermen), landschapsinpassing (vb. Landschapsbermen), inrichting in functie van duurzaam waterbeheer (vb. insijpelzones, buffergrachten)*” (eigen onderlijning).

De camera’s en verkeersborden zijn o.i. onder deze vrijstellingsmogelijkheid onder te brengen (zie evenwel verder i.v.m. de algemene toepassingsvoorwaarden van het Vrijstellingsbesluit).

Wat betreft de bouw van nieuwe servicepunten (die desgevallend de vorm zouden kunnen aannemen van een soort verdelingsautomaat) kan er gewezen worden op de vrijstelling voorzien in artikel 8.1, 9°

van het Vrijstellingsbesluit, die de herinrichting van dienstenzones langs TEN-wegen/snelwegen (al dan niet omheinde terreinen) van vergunning vrijstelt, in zoverre er geen gebouwen opgericht worden en als de herinrichting eigen is aan de functie van het terrein.

Voor zover het louter om verdelingsautomaten zou gaan, en geen gebouwen (waarin bijv. personeel tewerk gesteld zou worden), zijn we van oordeel dat deze constructie onder deze vrijstelling kan vallen. Indien het servicepunt buiten de herinrichting van dienstenzones langs TEN-wegen/snelwegen valt, geldt deze vrijstelling niet.

Opdat men het Vrijstellingsbesluit kan toepassen, moet evenwel aan enkele **algemene voorwaarden** zijn voldaan. Indien aan deze voorwaarden niet is voldaan, moet men alsnog een omgevingsvergunning verkrijgen.

Aangezien wij thans nog niet beschikken over de concrete inplantingsplaats van de constructies, valt dit op heden nog niet te beoordelen.

De voorwaarden zijn, samengevat, de volgende:

- 1° de vrijstelling doet geen afbreuk aan andere regelgeving (in het bijzonder de regelgeving inzake onroerend erfgoed en de regelgeving inzake archeologie);
- 2° de vrijgestelde handelingen mogen niet strijdig zijn met:
  - de voorschriften van (gewestelijke, provinciale of gemeentelijke) stedenbouwkundige verordeningen;
  - de uitdrukkelijke voorwaarden van omgevingsvergunningen voor stedenbouwkundige handelingen;
  - de voorschriften van gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen, bijzondere plannen van aanleg en bepaalde minder dan vijftien jaar oude verkavelingsvergunningen / omgevingsvergunningen voor het verkavelen van gronden;
- 3° voor de handelingen mag geen milieueffectenrapport (project-MER), een passende beoordeling of een mobiliteitsstudie moet worden opgemaakt. In rechtspraak en rechtsleer is nog niet uitgeklaard of dit betrekking heeft op de handeling op zich, dan wel het volledige project. Dit zal *in concreto* te onderzoeken zijn;
- 4° de bepalingen van dit besluit zijn niet van toepassing op handelingen gelegen in bepaalde stroken of zones langs waterlopen en grachten (tenzij de beheerder ervan de werken uitvoert) of in oeverzones.

### 8.3.3 Meldingsplichtige handelingen

Voor een beperkt aantal vergunningsplichtige handelingen, die niet vrijgesteld zijn, volstaat een loutere **melding**. Voor deze handelingen hoeft m.a.w. geen volledige vergunningsprocedure worden doorlopen.

Zo volstaat bijv. een melding voor handelingen met stabiliteitswerken die uitgevoerd worden binnen in hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte gebouwen, voor zover er geen vergunningsplichtige functiewijziging worden doorgevoerd en voor zover het aantal woonegelegenheden ongewijzigd blijft. Net zoals bij het Vrijstellingsbesluit gelden ook hier gelijkaardige algemene voorwaarden.

Of er kan volstaan met een melding zal opnieuw afhangen van de concrete invulling van het project.

### 8.3.4 Eventuele tijdswinst in de omgevingsvergunningsprocedure (in geval geen vrijstellingen zouden gelden of melding zou volstaan)

Hoe lang de omgevingsvergunningsprocedure zal duren, hangt onder meer af van het bevoegde vergunningverlenende bestuur. Tegen de omgevingsvergunningen verleend door de gemeente of de provincie

staat immers een administratief beroep open, daar waar voor Vlaamse projecten geen administratief beroep open staat. Voor Vlaamse projecten (opgenomen in een gesloten lijst) is dus maar één administratieve aanleg te doorlopen om tot een uitvoerbare omgevingsvergunning te komen, wat de te doorlopen termijn aanzienlijk kan verkorten.

Op het eerste gezicht is er slechts 1 bepaling van de Vlaamse lijst mogelijks van toepassing, nl. de volgende rubriek in bijlage I van het besluit van de Vlaamse regering tot aanwijzing van de Vlaamse en provinciale projecten van 13 februari 2015: *“aanvragen door of in opdracht van publiekrechtelijke rechtspersonen met betrekking tot autosnelwegen en gewestwegen, met inbegrip van bruggen over en tunnels onder die wegen, met uitzondering van:*

*a) aanvragen die louter strekken tot het vellen van bomen langs die wegen;*

*b) aanvragen die louter betrekking hebben op dienstenzones langs autosnelwegen”* (eigen onderlijning).

Voor zover de omgevingsvergunningsaanvraag dus louter betrekking zou hebben op dienstenzones (bijv. omdat enkel vergunningsplichtige constructies binnen dienstenzones worden aangevraagd), zal deze rubriek niet gelden.

Aldus is bijkomend nog te wijzen op artikel 15 § 6 van het Omgevingsvergunningsdecreet dat stelt dat: *[v]oor de kennisneming van en de beslissing over een vergunningsaanvraag voor een project of voor de verandering van een project, waarvoor overeenkomstig paragrafen 1, 2, 4 of 5 het college van burgemeester en schepenen dan wel de deputatie bevoegd is, [...] evenwel de Vlaamse Regering bevoegd [is] als het project of het project na verandering gelegen is op het grondgebied van twee of meer provincies”* (eigen onderlijning).

Als zou blijken dat niet alle handelingen onder de vrijstellingsplicht vallen, is het o.i. de moeite waard om te onderzoeken of alle vergunningsplichtige handelingen niet beter samen worden beschouwd en aangevraagd als één project. Vermits zij dan allicht op meerdere provincies zouden liggen, kan worden geargumenteed dat sprake is van een **Vlaams project**. Daarvoor is eerst zicht te krijgen op de concrete invulling van het project.

De omgevingsvergunningsprocedure voor Vlaamse projecten komt samengevat neer op:

- x = indienen omgevingsvergunningsaanvraag;
- x + 30 dagen = beslissing over de ontvankelijkheid-en volledigheid van de omgevingsvergunning;
- x + 30 dagen + 105/120 dagen = beslissing over de omgevingsvergunning (termijn afhankelijk van de vraag of het advies van de omgevingsvergunningscommissie vereist is. Ook dit kunnen wij slechts nagaan op basis van concrete gegevens).

Deze vergunningstermijn kan in bepaalde gevallen eenmalig met 60 dagen verlengd worden (bijv. als er werken zijn voorzien die de bevoegdheid van de gemeenteraad raken).

## 8.4 Contractueel kader met de PSP<sup>510</sup>

In het algemeen geldt als principe de contractsvrijheid, maar er valt te wijzen op enkele elementen waarmee rekening dient te gehouden te worden, met name in het licht van de EETS-regelgeving.

Het is vandaag duidelijk dat voor de universele dienstverlening, nl. ten aanzien van gebruikers die geen toegang hebben tot andere EETS-aanbieders, zal worden gezocht naar een Preferred service provider. De wijze waarop die zal worden aangesteld is nog niet duidelijk.

<sup>510</sup> Zie ter zake ook de analyse opgenomen in werkpakket 3 ‘Marktmodel’ (zie ‘4.3.1 – Preferred Service Provider’ – pagina 66-74).

Onder de EETS-richtlijn zijn de Lidstaten verplicht om de markt open te stellen voor alle EETS-aanbieders, voor zover ze geregistreerd zijn in een Lidstaat. De EETS-richtlijn garandeert de vrije keuze van de weggebruiker ten aanzien van de verscheidene service providers.

Tegelijkertijd erkent de EETS-richtlijn de noodzaak om zelf een hoofdaanbieder aan te zoeken (via een marktbevraging).

Algemeen geldt een verplichting tot gelijke behandeling tussen alle EETS-aanbieders, ook de hoofdaanbieder.

O.i. verzet de EETS-richtlijn zich niet tegen een bijzondere behandeling en een bijzonder financieringsmechanisme ten aanzien van de preferred service provider, in zoverre deze verband houdt met de bijzondere aard van de op de hoofdaanbieder rustende verplichten.

Zo wordt bijvoorbeeld in de EETS-richtlijn gepreciseerd dat het bedrag van de vergoeding van EETS-aanbieders kan verschillen van dat van de vergoeding van de hoofddienstaanbieder, mits dit wordt gerechtvaardigd door:

a) de kosten in verband met specifieke eisen en verplichtingen die de hoofddienstaanbieder heeft en de EETS-aanbieders niet; en

b) de noodzaak om van de vergoeding van EETS-aanbieders de vaste kosten af te trekken die door de tolheffer worden opgelegd op grond van de kosten die de tolheffer maakt door in zijn tolgebied een EETS-conform systeem beschikbaar te stellen, te bedienen en te onderhouden, met inbegrip van de accreditatiekosten, wanneer die kosten niet in het tolgeld zijn opgenomen.

Deze eisen kunnen worden opgelegd bij decreet of kunnen worden opgenomen in een overeenkomst met de gekozen inschrijver. Bij de vraag welke eisen worden opgenomen in het decreet of worden overgelaten aan de overeenkomsten, zal ook van belang zijn in hoeverre een onderhandelingsruimte wordt gelaten.

De burger treedt in een contractuele verhouding met de PSP. De burger zal de PSP contractueel aansprakelijk kunnen stellen, indien de door hem ter beschikking gestelde apparatuur niet werkt.

De inhoud van die verhouding wordt vastgesteld in een geschreven en ondertekende overeenkomst en/of in de algemene voorwaarden van de PSP. Deze inhoud kan verder worden omkaderd door de dwingende bepalingen die door het Vlaamse Gewest (in regelgeving) worden vastgelegd. De minimumvereisten voor de inhoud van de overeenkomsten met de gebruikers kunnen (naar analogie met het systeem van de vrachtwagens) bij decreet worden bepaald. Indien deze voorwaarden een bepaalde graad van detail hebben, kunnen ze ook in een Besluit van de Vlaamse regering worden geregeld. Dit is het best om de universele en gelijke toepassing van de minimumvereisten te waarborgen. Er zou dan ook kunnen worden bepaald dat deze minimumvoorwaarden rechtstreeks doorwerken in de verhouding tussen PSP en gebruiker, indien ze per hypothese niet worden opgenomen in de overeenkomsten/algemene voorwaarden van de PSP. Deze bij decreet of bij besluit bepaalde randvoorwaarden geven dan mee de contractuele verhouding tussen de gebruiker en de PSP vorm. Er kan eventueel ook worden bepaald dat de verplichtingen die de PSP op zich neemt in het kader van de overheidsopdracht/concessie een derdenbeding zijn, waarop de gebruiker zich kan beroepen in de verhouding met de PSP.

Naar analogie met de singleserviceprovider bij de kilometerheffing<sup>511</sup> is het aan te bevelen dat deze PSP enkel wordt vergoed door het Vlaamse Gewest. De vraag rijst immers wat zou verantwoordend dat dit

---

<sup>511</sup> Artikel 6 van het Decreet 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 bepaalt: "De dienstverleningsovereenkomst moet minimaal de volgende diensten, die de dienstverlener aan de houder van het voertuig verstrekt, omvatten: (...)

6° de periodieke verzending, zo mogelijk op elektronische wijze, van de factuur van de bedragen die door de houder van het voertuig voor die periode zijn verschuldigd waarbij een onderscheid moet worden gemaakt tussen:

a) het totaalbedrag van de kilometerheffing;

b) in voorkomend geval, de kosten van de diensten van de dienstverlener;

wél wordt toegestaan aan de singleserviceprovider voor de wegeheffing dat hij wel bijkomende vergoedingen aan de gebruiker van vragen voor zijn eigenlijke dienstverlening.

Ook vanuit de (toekomstige tekst van de) EETS-richtlijn is overigens niet duidelijk of een vergoeding van de gebruikers al dan niet is toegestaan. Een nieuwe bepaling, het artikel 7 van de EETS-richtlijn schrijft voor:

*“1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen opdat EETS-aanbieders recht hebben om door de tolheffer te worden vergoed.*

*2. De lidstaten nemen de nodige maatregelen opdat de methode voor het bepalen van de vergoeding van de EETS-aanbieders transparant, niet-discriminerend en identiek is voor alle EETS-aanbieders die voor een bepaald EETS-gebied zijn geaccrediteerd. Zij nemen de nodige maatregelen opdat deze methode wordt bekendgemaakt als onderdeel van de commerciële voorwaarden in de EETS-gebiedsverklaring.*

*3. De lidstaten nemen de nodige maatregelen opdat, in EETS-gebieden met een hoofddienstaanbieder, de methode voor het berekenen van de vergoeding van EETS-aanbieders dezelfde structuur heeft als voor de vergoeding van vergelijkbare diensten die worden verleend door de hoofddienstaanbieder. Het bedrag van de vergoeding van EETS-aanbieders kan verschillen van dat van de vergoeding van de hoofddienstaanbieder, mits dit wordt gerechtvaardigd door:*

*a) de kosten in verband met specifieke eisen en verplichtingen die de hoofddienstaanbieder heeft en de EETS-aanbieders niet; en*

*b) de noodzaak om van de vergoeding van EETS-aanbieders de vaste kosten af te trekken die door de tolheffer worden opgelegd op grond van de kosten die de tolheffer maakt door in zijn tolgebied een EETS-conform systeem beschikbaar te stellen, te bedienen en te onderhouden, met inbegrip van de accreditatiekosten, wanneer die kosten niet in het tolgeld zijn opgenomen.”*

Uit deze bepaling zou eventueel kunnen worden afgeleid dat het aan de tolheffer is om de EETS-aanbieders te vergoeden en dus impliciet dat niet aan de weggebruiker kan worden gevraagd om te betalen voor de diensten van de EETS-aanbieders. Aangezien de EETS-aanbieders aldus een uitdrukkelijk recht op vergoeding vanwege de tolheffer hebben, zou kunnen verdedigd worden dat zij geen grond tot vergoeding meer kunnen inroepen ten aanzien van de gebruikers, met name voor de diensten waarvoor de EETS-richtlijn reeds een recht op vergoeding door de tolheffer voorziet. De EETS-richtlijn is evenwel niet duidelijk op dit punt.

Verder rijst de vraag op welke wijze de juridische verhouding met de EETS-aanbieders wordt gestructureerd.

---

*c) in voorkomend geval, het saldo na aftrek van de met gegarandeerde betaalmiddelen betaalde bedragen.”*

In de memorie van toelichting bij dit decreet (p.10) wordt benadrukt dat geen bijkomende vergoeding voor de dienstverlening in het kader van de eigenlijke wegeheffing kan worden gevraagd: **“De mogelijkheid van de dienstverlener om kosten te factureren zoals vermeld in punt 6°, sub b), is beperkt. Immers, 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°, b), heeft louter betrekking op optionele aanvullende diensten die in onderlinge overeenstemming in het dienstverleningscontract tussen de dienstverlener en de houder van het voertuig zouden zijn opgenomen en die buiten de scope van de kilometerheffing ‘an sich’ vallen.** Zo valt bijvoorbeeld te denken aan track&trace-diensten en personeels- en werktijdenregistratie, voor zover de dienstverlener deze beschikbaar zou stellen. Verder moet de dienstverlener gratis een elektronisch betaaldocument ter beschikking stellen aan de weggebruiker, maar kan hij een kost aanrekenen als de weggebruiker om een papieren versie van dat document verzoekt”.

De sleutel van het systeem is de registratie van de EETS-aanbieders bij een Lidstaat volgens een door de Lidstaat bepaalde procedure.

De Lidstaat verleent de registratie aan op zijn grondgebied gevestigde entiteiten die om registratie verzoeken en kunnen aantonen dat zij:

- a) in het bezit zijn van een EN ISO 9001-certificaat of gelijkwaardige erkenning;
- b) over de nodige technische apparatuur beschikken en in het bezit zijn van de EG-verklaring of -certificaat van conformiteit van de interoperabiliteitsonderdelen;
- c) bekwaam zijn om elektronische toldiensten te verstrekken of bekwaam zijn op andere relevante gebieden;
- d) over de nodige financiële draagkracht beschikken;
- e) een alomvattend risicobeheersplan handhaven dat minstens om de twee jaar aan een controle moet worden onderworpen; en
- f) betrouwbaar zijn

EETS-aanbieders moeten vervolgens op het grondgebied van ten minste vier lidstaten alle EETS-gebieden operabel zijn.

De EETS-aanbieder moet uiteraard boordapparatuur verschaffen die voldoet aan de eisen van de EETS-richtlijn. De apparatuur die EETS-aanbieder gebruiken moet voldoen aan technologische vereisten opgesteld door de Commissie en normalisatie-instellingen. Dit betekent dat de apparatuur gecertificeerd is en niet ongeldig is verklaard door de betrokken Lidstaat. Er wordt in dat verband een lijst bijgehouden van ongeldig verklaard apparatuur.

De EETS-richtlijn regelt tevens belangrijke aspecten van de verhouding tussen de tolheffer, de EETS-aanbieder en de EETS-klant.

### **Tolheffer – EETS-aanbieder**

- Niet discriminerende toegang aan elke EETS-aanbieder die EETS wil aanbieden in een of meer EETS-gebieden (artikel 6, derde lid)
- Vergoeding (artikel 7): de methode voor het bepalen van de vergoeding van de EETS-aanbieders transparant, niet-discriminerend en identiek is voor alle EETS-aanbieders die voor een bepaald EETS-gebied zijn geaccrediteerd. De Lidstaten moeten de nodige maatregelen nemen opdat deze methode wordt bekendgemaakt als onderdeel van de commerciële voorwaarden in de EETS-gebiedsverklaring.

Het bedrag van de vergoeding van EETS-aanbieders kan verschillen van dat van de vergoeding van de hoofddienstaanbieder, mits dit wordt gerechtvaardigd door:

- a) de kosten in verband met specifieke eisen en verplichtingen die de hoofddienstaanbieder heeft en de EETS-aanbieders niet; en
- b) de noodzaak om van de vergoeding van EETS-aanbieders de vaste kosten af te trekken die door de tolheffer worden opgelegd op grond van de kosten die de tolheffer maakt door in zijn tolgebied een EETS-conform systeem beschikbaar te stellen, te bedienen en te onderhouden, met inbegrip van de accreditatiekosten, wanneer die kosten niet in het tolgeld zijn opgenomen.

Indien twee of meer soorten boordapparatuur worden geïnstalleerd of worden meegenomen aan boord van een voertuig, is het de verantwoordelijkheid van de EETS-gebruiker de relevante boordapparatuur voor een specifiek EETS-gebied te gebruiken of te activeren.

Er is een verplichte bemiddeling door een van de tolheffer en toldienstaanbieder onafhankelijke instantie, die minimaal controleert:

- Of de contractvoorwaarden met EETS-aanbieders niet discriminerend zijn;
- Of de vergoedingen correct zijn

De lidstaten kunnen van toldienstaanbieders, met inbegrip van EETS-aanbieders, verlangen dat zij op verzoek van de autoriteiten van de lidstaten verkeersgegevens van hun klanten verstrekken, met inachtneming van de toepasselijke gegevensbeschermingsvoorschriften. Dergelijke gegevens worden door de lidstaten alleen gebruikt ten behoeve van verkeersbeleid en ter verbetering van het verkeersbeheer, en worden niet gebruikt om de klanten te identificeren (artikel 14, tweede lid).

### **Tolheffer – EETS-klant**

EETS-gebruikers kunnen zich op de EETS abonneren via om het even welke EETS-aanbieder, ongeacht hun nationaliteit, lidstaat van verblijf of lidstaat waar hun voertuig is ingeschreven.

De betaling van tolgeld door de EETS-gebruiker aan zijn EETS-aanbieder geldt als voldoening van de betalingsverplichtingen van de EETS-gebruiker ten aanzien van de betrokken tolheffer.

De lidstaten nemen de nodige maatregelen opdat de interactie van EETS-gebruikers met tolheffers als onderdeel van EETS wordt beperkt tot het factureringsproces en tot handhavingsprocessen.

### **Lidstaat – tolheffer**

De lidstaten nemen de nodige maatregelen opdat juridische entiteiten die toldiensten aanbieden, een financiële administratie bijhouden waarin een duidelijk onderscheid kan worden gemaakt tussen de kosten en inkomsten in verband met het verlenen van toldiensten en de kosten en inkomsten in verband met andere activiteiten. De informatie over de kosten en inkomsten in verband met het verlenen van toldiensten wordt op verzoek verstrekt aan de betrokken bemiddelende of rechterlijke instantie. De lidstaten nemen ook de nodige maatregelen opdat kruissubsidies tussen activiteiten die worden verricht in de hoedanigheid van toldienstaanbieder en andere activiteiten niet toegestaan zijn.

## **8.5 Secundair systeem**

Aan een secundair systeem blijken zowel voor- als nadelen verbonden te zijn. Uit het informeel verken-  
nend overleg is gebleken dat de Europese Commissie in ieder geval voorstander is van een secundair systeem, dit lijkt hen effectief noodzakelijk voor bepaalde doelgroepen.

Als het Vlaamse Gewest geen Service Provider zou aanzoeken om het secundair systeem te exploiteren en er wordt rechtstreeks aan het Vlaamse Gewest betaald, lijkt het te gaan om een directe relatie tussen het Vlaamse Gewest en de gebruiker, waarvan men doorgaans aanneemt dat deze niet van contractuele aard is. Indien dit wordt toevertrouwd aan de PSP (of een andere Service Provider) en die stort de gelden door aan het Vlaamse Gewest, zou kunnen worden beargumenteerd dat naar analogie met het primaire systeem een contractuele band tussen de PSP (of een andere Service Provider) en de gebruiker tot stand komt. Dit staat los van de vraag of er een account moet worden gemaakt of een formele overeenkomst moet worden ondertekend. De inhoud van de contractuele band in het secundair systeem zal evident wel anders zijn dan met de Service Providers in het primaire systeem, gezien het occasionele karakter ervan.

Op juridisch vlak is alvast te wijzen op de volgende aandachtspunten:

- Het voorstel tot wijziging van de Tolrichtlijn stipuleert<sup>512</sup> dat (vanaf een nader te bepalen datum) de lidstaten geen gebruiksrechten voor lichte voertuigen mogen invoeren (reeds bestaande gebruiksrechten moeten worden uitgefaseerd tegen een nog nader te bepalen datum, voorlopig

<sup>512</sup> Artikel 7.7 voorstel gewijzigde Tolrichtlijn.



vastgesteld op 31 december 2027) (zie ook onderdeel 4.1.1). Dit geldt wel enkel voor wegen die behoren tot het TEN-netwerk en gelijkgestelde wegen, maar een vignet voor enkel de andere wegen lijkt weinig nuttig.

- De huidige Tolrichtlijn<sup>513</sup> bepaalt, en dit blijft ook zo in het voorstel tot wijziging van de Tolrichtlijn<sup>514</sup>, dat voor het gebruik van een en hetzelfde traject niet aan een voertuigcategorie zowel tolgelden als gebruiksrechten mogen worden opgelegd. Het is niet duidelijk of dit verhindert dat een (afstandsgebonden) tolrecht als primair systeem wordt gecombineerd met een (tijdsgebonden) gebruiksrecht als secundair systeem, maar dit valt niet uit te sluiten.

Om die twee redenen lijkt het dat het secundair systeem in ieder geval niet de vorm kan aannemen van een (tijdsgebonden) gebruiksrecht, hetgeen één van de meest voor de hand liggende en rechtlijnige vormen van een secundair systeem betreft. Een vignet/tijdsgebonden (secundair) systeem draagt ook niet de voorkeur van de Europese Commissie weg, ze zijn voorstander van een afstandsgebonden (secundair) systeem.

Het afstandsgebonden secundair systeem kan zowel de vorm aannemen van een 'routeticket' als een ticket dat toelaat om x kilometer te rijden. Ook bij deze systemen rijzen enkele aandachtspunten:

- Bij een routeticket zal een (technische) oplossing uitgedacht moet worden om (beperkte) afwijkingen van de vooraf opgegeven (en betaalde) route te verwerken. Een gebruiker die verplicht moet rondrijden door een wegversperring of andere niet te voorziene gebeurtenissen, zou hiervoor immers niet gesanctioneerd mogen worden. Terwijl iemand die bijvoorbeeld zijn bestemming wijzigt, wel gesanctioneerd moet kunnen worden. Tevens dient erover gewaakt te worden dat gebruikers van het secundair systeem niet (zonder verantwoording) ongelijk behandeld worden doordat zij steeds het hoogste tarief moeten betalen (omdat het systeem met een routeticket niet toelaat om het tijdstip te bepalen waarop de route zal afgelegd worden).
- Bij een ticket dat toelaat een welbepaald aantal kilometers te rijden, zal het toegelaten aantal kilometers onmogelijk terdege gehandhaafd kan worden. Er bestaat tevens een risico op herkwalificatie tot de facto (verboden) tijdsgebonden gebruiksrecht indien het ticket slechts een welbepaalde periode geldig is. Hoewel de Europese Commissie tijdens het informeel verkennend overleg geen bezwaar formuleerde tegen een dergelijk afstandsgebonden secundair systeem waarbij het aantal kilometers binnen een welbepaalde periode dient gebruikt te worden, is het risico op herkwalificatie niet uit te sluiten. Dit is met name het geval indien de concrete uitwerking van het secundair systeem beschouwd wordt als een omzeiling van het verbod op een tijdsgebonden gebruiksrecht.

Hoe dan ook is erop te wijzen dat in het licht van het gelijkheidsbeginsel moet worden gewaakt over de hoogte van de tarieven in het secundair systeem, namelijk dat het verschil tussen de tarieven in het primair systeem en in het secundair systeem niet te groot is (het kilometertarief onder het secundair systeem mag slechts beperkt (tijdens het informeel overleg met de Europese Commissie was sprake van 13%) duurder zijn dan het kilometertarief onder het primair systeem), minstens dat voor dit verschil een objectieve verantwoording bestaat. Het valt *a priori* immers niet in te zien hoe een wagen die gebruik maakt van het secundair systeem meer kosten zou veroorzaken aan de infrastructuur of meer congestie zou veroorzaken dan een bestuurder die gebruik maakt van het primair systeem.

Een zekere meerprijs is mogelijk, maar deze moet in verhouding staan met de administratieve kosten en het gemiddelde infrastructuurgebruik. Dit geldt des te meer omdat bij dit secundair systeem het risico op een schending van de principes van vrij verkeer en discriminatie van niet-ingezetenen groter is. Dit systeem zal immers vermoedelijk vooral door niet-ingezetenen en occasionele gebruikers gebruikt worden. Dit risico is weliswaar beperkter indien niet-ingezetenen de keuze hebben tussen het primair en het

<sup>513</sup> Artikel 7.2 Tolrichtlijn.

<sup>514</sup> Artikel 7.3 voorstel gewijzigde Tolrichtlijn.

secundair systeem. Dit vereist niettemin een werkelijke keuze in het licht van het beperkte gebruik door niet-ingezetenen. Indien het primair systeem in de praktijk zeer moeilijk werkbaar zou zijn voor niet-ingezetenen (vb. moeilijkheden om een leen-RE te bekomen, (taal)beperkingen voor app op smartphone etc.) waardoor deze *de facto* het secundair systeem zullen gebruiken, beperkt de keuzemogelijkheid voor niet-ingezetenen dit risico niet.<sup>515</sup>

In het verleden werd er om die reden op het Unieniveau al gediscussieerd over de tarieven van wege vignetten, die voor korte gebruiksduur relatief gezien duurder waren dan de vignetten met een langere looptijd. Hier reeds onder meer de vraag of dit verschil geen belemmering van het vrij verkeer was.

Dit heeft voor de zware vrachtvoertuigen onder meer geleid tot uitdrukkelijke bepalingen in de huidige tekst van de Tolrichtlijn (zie artikel 7 bis, lid 1): de gebruiksrechten zijn evenredig met de duur van het gebruik van de infrastructuurvoorzieningen, zonder de in bijlage II vermelde waarden te overschrijden, en moeten geldig zijn voor de duur van een dag, week, maand of jaar. Het maandtarief, het weektarief en het dagtarief bedraagt niet meer dan respectievelijk 10 %, 5 % en 2 % van het jaartarief.

Tevens heeft de Europese Commissie een mededeling uitgevaardigd die deze redenering doortrekt (Mededeling over de toepassing van nationale heffingen voor het gebruik van weginfrastructuur die worden opgelegd aan lichte particuliere voertuigen, COM(2012) 199 final). De Europese Commissie heeft reeds opmerkingen gemaakt bij systemen voor gebruiksrechten (de 'vignetsystemen') voor lichte voertuigen waarbij vignetten van korte duurtijd relatief gezien duurder zijn dan vignetten van lange duurtijd. De meerprijs (t.o.v. een vignet voor lange termijn) mag in zulk geval niet disproportioneel zijn: een proportionele meerprijs omwille van de administratieve meerkost en het verschil in gemiddeld infrastructuurgebruik van de verschillende types is toegelaten, maar binnen bepaalde grenzen. Een disproportioneel grote bijdrage van occasionele gebruikers zou ook in strijd zijn met het principe 'de gebruiker betaalt'. De bijdrage is dan immers relatief beduidend groter dan het gebruik.

Bij dit alles zal tot slot ook rekening gehouden moeten worden met het arrest van het Hof van Justitie d.d. 18 juni 2019 inzake de Duitse 'Infrastrukturabgabe'. De essentie van dat arrest luidt dat de economische last van een heffing niet zo goed als volledig bij buitenlandse bestuurders mag gelegd worden. Het is verder te analyseren of het secundair systeem, afhankelijk de wijze waarop het concreet uitwerkt zal worden, de toets aan dit principe kan doorstaan.

De vraag is ook gerezen of een secundair systeem niet noodzakelijk is om redenen van privacy en gegevensbescherming (cfr. optie om te kiezen voor een minder intrusief systeem). Dienaangaande werd hiervoor (zie onderdeel 6.2.4) reeds opgemerkt dat een secundair systeem (als minder privacy-intrusieve optie), niet volstaat om te kunnen spreken van een daadwerkelijke keuze en dus een vrije toestemming. De vrije keuze dient namelijk betrekking te hebben op het al dan niet verwerken van de persoonsgegevens, niet op de wijze waarop dit gebeurt.

Daarnaast zou een secundair systeem desgevallend kunnen helpen om de andere gewesten te overtuigen om de Vlaamse wegheffing te aanvaarden (met daar door hierover een samenwerkingsakkoord af te sluiten). In zoverre evenwel ervan kan worden uitgegaan dat Europa niet verbiedt om in één lidstaat meerdere systemen van wegheffing in te voeren (zie onderdeel 3.4) en indien zou blijken dat dit geen schending van het vrij verkeer inhoudt (af te toetsen in functie van de modaliteiten van het primair systeem), bestaat er juridisch geen verbod voor een Vlaamse wegheffing die louter met een primair systeem zou werken. Overigens verhindert het hiervoor besproken verbod uit het voorstel tot wijziging van de Tolrichtlijn om een wege vignet in te voeren (op wegen die behoren tot het TEN-netwerk en gelijkgestelde wegen) ook het beoogde Waalse wege vignet (of minstens zou het na enkele jaren al terug afgevoerd moeten worden).

---

<sup>515</sup> Zie Europese Commissie, Mededeling over de toepassing van nationale heffingen voor het gebruik van weginfrastructuur die worden opgelegd aan lichte particuliere voertuigen, [COM\(2012\) 199 final](#), p. 4.

~~Het secundair systeem dient nog afgetoetst te worden aan het arrest van het Hof van Justitie van 18.9.2019 m.b.t. het Duitse wegvignet voor personenwagens.~~

## 9 Uitgebreide samenvatting

### 9.1 Europeesrechtelijke omgeving

#### 9.1.1 Conformiteit met de Europese Tolrichtlijn, EETS-Richtlijn en EETS-beschikking (in het licht van de voorliggende voorstellen tot wijziging)

Zowel m.b.t. de Tolrichtlijn<sup>516</sup> als de EETS-Richtlijn<sup>517</sup> en de EETS-beschikking<sup>518</sup> liggen op dit moment op Europees niveau voorstellen tot wijziging voor<sup>519</sup>. De voorgestelde wijzigingen hebben een wezenlijke impact voor onze juridische analyse (zoals hieronder zal blijken).

De laatste stand van zaken m.b.t. de Tolrichtlijn is dat het oorspronkelijk voorstel van de Europese Commissie verder besproken wordt en dat het voorzitterschap van de Europese Raad een compromisvoorstel heeft gedaan (cfr. voortgangsverslag d.d. 17 mei 2019<sup>520</sup> en laatste tekstontwerp d.d. 6 juni 2019<sup>521</sup>). Wij hebben inmiddels begrepen dat de besprekingen begin juli zouden worden verder gezet onder Fins voorzitterschap. Er wordt gemikt op een algemene benadering tegen de Transportraad van 2 december 2019.

De laatste stand van zaken m.b.t. de EETS-richtlijn is dat de nieuwe 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 op 29 maart 2019 gepubliceerd is in het Publicatieblad van de Europese Unie<sup>522</sup>. Ze is 20 dagen na de bekendmaking in werking getreden, en de maatregelen worden 30 maanden nadien van kracht. Wij begrijpen verder dat in de plaats van de EETS-beschikking gewerkt zou worden met zowel een ‘implementing act’ als een ‘delegated act’, maar beide teksten bevinden zich nog in de ontwerpfase.

#### (i) Tolrichtlijn

De Tolrichtlijn is op heden enkel van toepassing op voertuigen bedoeld of gebruikt voor het vervoer over de weg van goederen en waarvan het maximaal toegestane totaalgewicht meer dan 3,5 ton bedraagt.

Het onderzoek naar de wegenheffing heeft betrekking op alle voertuigen die op heden geen kilometerheffing betalen. Voor een groot deel van de voertuigen die aan de wegenheffing onderworpen zullen worden, dient op heden geen rekening te worden gehouden met de (huidige) Tolrichtlijn. Dit is enkel

<sup>516</sup> 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 vrachtoertuigen.

<sup>517</sup> Richtlijn 2004/52/EG ( 1 ) van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer in de Gemeenschap.

<sup>518</sup> Beschikking van de Commissie van 6 oktober 2009 tot definiëring van de Europese elektronische tolheffingsdienst en de bijbehorende technische onderdelen.

<sup>519</sup> Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoertuigen (COM(2017) 275). Voor de volledigheid valt ook nog te wijzen op een meer beperkt voorstel dat ook voorligt en betrekking heeft op de belastingen voor zware vrachtoertuigen: Voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoertuigen, wat betreft de bepalingen inzake belastingen op voertuigen (COM(2017) 276).

Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer en ter vergemakkelijking van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over niet-betaling van wegentol in de Unie (herschikking) (COM(2017) 280).

Commission Decision of XXX amending Decision 2009/750/EC on the definition of the European Electronic Toll service and its technical elements. (CMTD(2017/0715) (enkel in Engelstalige versie beschikbaar). Een verzoek om kopie van dit document te ontvangen, werd geweigerd.

<sup>520</sup> Zie [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST\\_9331\\_2019\\_INIT&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_9331_2019_INIT&from=EN)

<sup>521</sup> Zie [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST\\_9874\\_2019\\_INIT&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_9874_2019_INIT&from=EN)

<sup>522</sup> Zie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0520&from=EN>

anders voor de voertuigen die wel onder het toepassingsgebied van de Tolrichtlijn vallen, maar die een vrijstelling<sup>523</sup> genieten op het niveau van de kilometerheffing.

Om te vermijden dat – binnen het systeem van de wegenheffing – met de Tolrichtlijn rekening gehouden dient te worden, is een eerste optie om deze vrijgestelde voertuigen alsnog aan de kilometerheffing te onderwerpen of ze vrijgesteld te laten onder de kilometerheffing en een tweede optie is om de vrijstelling voor deze voertuigen duidelijkheidshalve door te trekken naar de wegenheffing (al rijst wel de vraag of een vrijstelling überhaupt noodzakelijk is binnen het stelsel van de wegenheffing, voor zover deze voertuigen toch niet onder het generieke toepassingsgebied van de wegenheffing zouden vallen).

Vanzelfsprekend dient wel reeds voor alle voertuigen rekening gehouden te worden met algemene (Europeesrechtelijke) principes – die de Tolrichtlijn overstijgen – zoals het vrij verkeer van personen en diensten, de gelijke behandeling / het verbod van discriminatie en het verbod op staatssteun. Deze elementen komen hieronder evenwel als afzonderlijke onderzoeksvragen aan bod.

Overeenkomstig het voorstel tot wijziging van de Tolrichtlijn, zou de richtlijn in de toekomst van toepassing zijn op alle voertuigen bedoeld of gebruikt voor het vervoer van personen of goederen over de weg, wat dus een belangrijke wijziging van het toepassingsgebied is.

Krachtens het negende lid van artikel 7 van het voorstel gewijzigde Tolrichtlijn moeten vanaf 1 januari 2020 (al kan deze datum nog wijzigen) *“tolheffingen en gebruiksrechten voor zware vrachtvoertuigen gelden voor alle zware bedrijfsvoertuigen”*. Aangezien de categorie van zware bedrijfsvoertuigen naast de zware vrachtwagens ook bussen en touringcars<sup>524</sup> omvat<sup>525</sup>, impliceert deze bepaling dat bestaande heffingen voor zware vrachtwagens moeten uitgebreid worden naar bussen en touringcars. Voor België (en dus ook Vlaanderen) komt dit er concreet op neer dat de bestaande kilometerheffing ook voor bussen en touringcars toegepast moet worden. Indien deze bepaling ongewijzigd<sup>526</sup> behouden zou blijven, is de meest voor de hand liggende oplossing om de bussen en touringcars uit de wegenheffing halen (en onderwerpen aan de kilometerheffing). Zodoende wordt de wegenheffing alsdan niet beïnvloed door voormelde bepaling. Dit dient uiteraard samen met de andere gewesten te gebeuren, maar de hierboven vermelde verplichting uit de Tolrichtlijn (in combinatie met de uitbreiding van het toepassingsgebied tot voertuigen voor personenvervoer) zal hier een belangrijke incentive vormen. Aangezien de bussen en touringcars door een andere heffing gevat zouden worden, bestaat hiertegen *a priori* ook geen bezwaar, het is niet zo dat zij niet aan een heffing onderworpen zouden zijn.

Blijkens het huidige tekstvoorstel, zou een (tijdsgebonden) gebruiksrecht<sup>527</sup> – vanaf de inwerkingtreding van de gewijzigde Tolrichtlijn – niet meer ingevoerd mogen worden voor ‘lichte voertuigen’ (en bestaande systemen moeten worden uitgefaseerd tegen 31 december 2027, al zal die datum mogelijks nog wijzigen).

De wegenheffing zal overeenkomstig de Tolrichtlijn kwalificeren als een tolgeld<sup>528</sup>. Een tolheffing is samengesteld uit een infrastructuurheffing<sup>529</sup> en desgevallend (dus optioneel) een congestieheffing<sup>530</sup> en/of een externekostenheffing<sup>531</sup>.

---

<sup>523</sup> In toepassing van artikel 6 lid 2 Tolrichtlijn.

<sup>524</sup> Het betreft *“een voertuig voor het vervoer van de bestuurder en meer dan acht passagiers en met een toegestane maximummassa van meer dan 3,5 ton”* (zie artikel 2,18 voorstel gewijzigde Tolrichtlijn).

<sup>525</sup> Artikel 2, 16) voorstel gewijzigde Tolrichtlijn.

<sup>526</sup> Gelet op de toch wel grote impact hiervan zowel juridisch als technisch - de nationale regelgeving dient aangepast te worden alsook de overeenkomst met de dienstverlener(s) en het systeem moet uitgebreid/aangepast worden voor een groter aantal voertuigen – bestaat de kans dat dit nog gewijzigd zal worden.

<sup>527</sup> Een ‘gebruiksrecht’ wordt gedefinieerd als een bedrag dat recht geeft om met een voertuig gedurende een bepaalde *tijd* gebruik te maken van infrastructuurvoorzieningen.

<sup>528</sup> Een ‘tolgeld’ wordt gedefinieerd als een bedrag dat moet worden betaald voor een bepaalde *afstand* afgelegd met een voertuig op een infrastructuurvoorziening.

<sup>529</sup> Een heffing geïnd met het oog op het terugverdienen van door een lidstaat gemaakte bouw-, onderhouds-, exploitatie- en ontwikkelingskosten in verband met de infrastructuur (artikel 2, 7) voorstel gewijzigde Tolrichtlijn).

<sup>530</sup> Een heffing die wordt geheven op motorvoertuigen met het oog op het terugverdienen van de in een lidstaat opgetreden congestiekosten en om die congestie te verminderen (artikel 2, 10) voorstel gewijzigde Tolrichtlijn).

<sup>531</sup> Een heffing toegepast met het oog op het terugverdienen van de in een lidstaat opgetreden kosten in verband met de door het verkeer veroorzaakte luchtverontreiniging en/of door het verkeer veroorzaakte geluidhinder (artikel 2, 8) voorstel gewijzigde Tolrichtlijn).

De infrastructuurheffing<sup>532</sup> wordt gebaseerd op het beginsel van het terugverdienen van de infrastructuurkosten, met name de kosten van de bouw, de exploitatie, het onderhoud en de ontwikkeling van het betrokken infrastructuurnet.

De in rekening te brengen kosten hebben betrekking op het wegennet of het gedeelte van het wegennet waarop infrastructuurheffingen worden toegepast en de voertuigen die aan deze heffingen zijn onderworpen. Het zou aldus niet mogelijk zijn om slechts op bepaalde wegen een infrastructuurheffing te voorzien, maar daarvoor wel de kosten van het volledige wegennet in rekening te brengen. Anderzijds lijkt het wel mogelijk te zijn om op het gehele Vlaamse wegennet een infrastructuurheffing te voorzien, waarbij de infrastructuurkosten van dit gehele net in rekening worden gebracht en hierover worden gespreid.

Het is ook mogelijk om een toeslag te heffen op de infrastructuurheffingen voor wegvakken die regelmatig verzadigd zijn, of waarvan het gebruik door voertuigen aanzienlijke milieuschade veroorzaakt. Dit is een alternatief voor de congestieheffing als afzonderlijke heffing.

De externekostenheffing<sup>533</sup> dient voor de door het verkeer veroorzaakte luchtverontreiniging en/of geluidshinder.

De in rekening te brengen kosten hebben betrekking op het wegennet of het gedeelte van het wegennet waarop een externekostenheffing wordt toegepast en op de voertuigen die aan deze heffing zijn onderworpen.

De congestieheffing<sup>534</sup> is een weerspiegeling van de kosten die een voertuig veroorzaakt voor andere weggebruikers en indirect voor de samenleving. De heffing mag alleen worden toegepast op de wegvakken waar geregeld congestie optreedt en alleen gedurende de perioden waarin dat doorgaans het geval is. De bedoelde wegvakken en periodes moeten op basis van objectieve criteria, die verband houden met de congestiegraad van de wegen en hun omgeving (zoals de gemiddelde verliestijden en filelengte), gedefinieerd worden. Deze vereisten laten veel ruimte voor interpretatie: afhankelijk van de al dan niet strikte toepassing hiervan, zou dit de mogelijkheid voor de incorporatie van een congestieheffing in de wegenheffing serieus inperken. In dat geval kan de congestieheffing best gecombineerd worden met een infrastructuurheffing.

De Tolrichtlijn bevat voorts een aantal regels (en beperkingen) op het gebruik van de inkomsten uit tolgeden of gebruiksrechten. Er is voorzien in "earmarking", d.w.z. dat de inkomsten moeten worden aangewend "*ten voordele van de vervoerssector en tot optimalisering van het gehele vervoersysteem*" en "om het congestieprobleem aan te pakken" (voor wat betreft de congestieheffing). De inkomsten van de wegenheffing vloeien dus niet terug naar de algemene middelen, maar dienen voor specifieke doeleinden te worden bestemd. Een nuance hierbij is dat dit (voorlopig) enkel als een aanbeveling is geformuleerd en niet als een verplichting.

Een belangrijke opmerking bij het voorgaande, is dat voormelde bepalingen (daarbij ingebrepen het beginsel van de "earmarking") enkel gelden voor "*het trans-Europese wegennet of op bepaalde trajecten daarvan, en op andere bijkomende trajecten van hun autosnelwegennet die geen deel uitmaken van het trans-Europees wegennet*" en dus niet voor "*andere wegen*".

## (ii) EETS-Richtlijn en EETS-beschikking

De EETS-richtlijn dient op heden voor het vastleggen van "*de voorwaarden om de interoperabiliteit tussen elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer*", en dit voor "*alle typen tolgeden op het gehele wegennet*"<sup>535</sup>. De richtlijn is uitdrukkelijk niet van toepassing op "*elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer waarvoor geen uitrusting in voertuigen hoeft te worden ingebouwd*"<sup>536</sup>.

<sup>532</sup> Zie artikel 7ter en 7septies voorstel gewijzigde Tolrichtlijn.

<sup>533</sup> Zie artikel 7quater voorstel gewijzigde Tolrichtlijn.

<sup>534</sup> Zie artikel 7quinquies bis voorstel gewijzigde Tolrichtlijn.

<sup>535</sup> Artikel 1.1 EETS-richtlijn.

<sup>536</sup> Artikel 1.2 (b) EETS-richtlijn.

Uit de tekst van de EETS-richtlijn vloeit ook voort dat deze – i.t.t. de Tolrichtlijn – reeds in diens huidige vorm ook van toepassing is op de voertuigen waarvoor de wegenheffing zou gelden, en dus niet enkel op zware vrachtvoertuigen. Ook indien de wegenheffing op heden ingevoerd zou worden, dient dus met de EETS-richtlijn (en beschikking) rekening gehouden te worden.

Hoewel de EETS-richtlijn blijkens de bewoordingen ervan enkel geldt bij ‘tolheffing’, mag daaruit o.i. niet zonder meer afgeleid worden dat de richtlijn niet nageleefd zou moeten worden in geval van een (tijdsgebonden) gebruiksrecht (zoals bedoeld in de Tolrichtlijn) dat via een elektronisch systeem wordt geheven.

Overeenkomstig het (aangenomen) voorstel tot wijziging van de EETS-richtlijn, is de grote vernieuwing dat een tweede doelstelling aan de richtlijn wordt toegevoegd (naast het waarborgen van de interoperabiliteit van de elektronische tolheffingssystemen). De richtlijn zal in de toekomst ook moeten dienen voor het vergemakkelijken van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over niet-betaling van tolgelden binnen de Europese Unie.<sup>537</sup>

In de overwegingen 4 en 5 van de uiteindelijke tekst van de nieuwe EETS-richtlijn wordt een onderscheid gemaakt tussen tolgeld en (tijdsgebonden) gebruiksrecht:

*“(4) Het gebrek aan interoperabiliteit is een aanzienlijk probleem bij elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer wanneer de wegentol gekoppeld is aan de door het voertuig afgelegde afstand (op afstand gebaseerde tolgelden) of op de passage van het voertuig voorbij een bepaald punt (bijvoorbeeld bij een cordonheffing). De bepalingen betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer dienen derhalve uitsluitend van toepassing te zijn op die systemen en niet op systemen waarbij de verschuldigde wegentol gekoppeld is aan de tijd die het voertuig heeft doorgebracht op de infrastructuur waarvoor tol wordt geheven (bijvoorbeeld tijdgerelateerde systemen zoals vignetten).*

*(5) De grensoverschrijdende handhaving in de Unie van de verplichting om wegentol te betalen is een aanzienlijk probleem bij alle soorten systemen (op afstand, cordon, of tijd gebaseerde systemen, elektronische of handmatige systemen). Om het probleem van grensoverschrijdende handhaving bij niet-betaling van wegentol aan te pakken, moeten de bepalingen inzake de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie voor al die systemen gelden.*” (eigen onderlijning)

De toepassing van de EETS-richtlijn op een tijdsgebonden heffing is dus verschillend voor de bepalingen betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen en de bepalingen inzake de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie.

Het wordt voorts niet langer bepaald dat de gehele richtlijn niet van toepassing is op elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer waarvoor geen uitrusting in voertuigen hoeft te worden ingebouwd. Aldus wordt lidstaten de mogelijkheid geboden om informatie uit te wisselen over niet-betalers van tolgelden in gevallen waarin geen uitrusting in voertuigen hoeft te worden ingebouwd (bijvoorbeeld bij gebruik van een automatische nummerplatherkenning).

### **9.1.2 Toets aan de overige Europese regelgeving (beginselen van vrij verkeer, staatsteun, gegevensbescherming en interne markt)**

De Europese regelgeving rond vrij verkeer, interne markt, non-discriminatie en staatssteun verzet zich principieel niet tegen de invoering van een wegenheffing, al dan niet bestaand uit een primair en secundair systeem.

De wegenheffing op zich schendt op basis van de huidige rechtspraak en regelgeving ten eerste niet de principes rond vrij verkeer, interne markt en non-discriminatie. De wegenheffing zou immers gebieds-

<sup>537</sup> Artikel 1.1 aangenomen tekst gewijzigde EETS-richtlijn.

dekkend zijn en viseert aldus geen grensgebieden of bepaalde types wegen (vb. TEN-wegen/snelwegen) die vooral niet-ingezetenen gebruiken.

Ook gaat de wegenheffing niet gepaard met maatregelen die ingezetenen integraal één-op-één vrijstellen, of andere maatregelen die maken dat enkel niet-ingezetenen de lasten dragen – een belangrijke factor in het recente arrest van het Hof van Justitie<sup>538</sup> rond de Duitse wegenheffing. Men zal erover moeten waken dat wanneer bij de finale uitwerking bepaalde lasten en heffingen zouden verdwijnen, en het principe van ‘de gebruiker betaalt’ deze vervangt, dit zowel geldt voor ingezetenen als niet-ingezetenen en dit voor ingezetenen niet neerkomt op een quasi één-op-één vrijstelling.

Het risico op een schending van de principes van non-discriminatie, vrij verkeer en ‘de gebruiker betaalt’ is weliswaar groter bij een secundair systeem. Niet-ingezetenen zullen waarschijnlijk vooral occasionele gebruikers zijn en dus dit secundair systeem gebruiken. Dit is waarschijnlijk relatief duurder dan de bijdrage per km in het primair systeem. Een zekere meerprijs is mogelijk, maar deze moet in verhouding staan met de administratieve kosten en het gemiddelde infrastructuurgebruik van de verschillende types<sup>539</sup>. Dit risico is weliswaar beperkter indien niet-ingezetenen de keuze hebben tussen het primair en het secundair systeem. Dit vereist niettemin een werkelijke keuze in het licht van het beperkte gebruik door niet-ingezetenen.

Dat het Waalse gewest overweegt om een ander type wegenheffing in te voeren lijkt ons vanuit deze principes ook geen problemen te vormen voor de invoering van een Vlaamse wegenheffing. Zolang de EU beleidsdomeinen niet heeft geharmoniseerd, staat het lidstaten in principe vrij verschillende regels in te voeren.. De vraag of een lidstaat intern verschillende systemen kan aanwenden betreft een interne situatie, terwijl de toepassing van de principes en wetgeving rond discriminatie en vrij verkeer een grensoverschrijdende component inhouden.

Ten slotte is ons geen rechtspraak bekend die stelt dat het gebruik van een gegarandeerde betaalmethodes deze EU principes schenden. Indien deze vereisten niettemin louter van toepassing zouden zijn op buitenlandse bestuurders, kan dit mogelijks problematisch zijn. Dit lijkt vooralsnog evenwel niet de bedoeling. In ieder geval lijkt het mogelijk om deze gegarandeerde betaalmethodes te rechtvaardigen op grond van objectieve omstandigheden zoals de vlotte invordering van de heffing.

De wegenheffing is verder vooralsnog op zich niet problematisch op vlak van staatsteun, zowel voor de gebruikers als voor de exploitanten van het systeem van de wegenheffing. Het is echter niet mogelijk het risico op verboden staatssteun op voorhand volledig uit te sluiten, aangezien dit afhankelijk is, op het niveau van de gebruiker, van de specifieke uitwerking van de wegenheffing (al dan niet met kortingen, vrijstellingen en/of terugbetalingsmechanismen) en, op het niveau van de preferred service provider, van het verloop van de plaatsingsprocedure voor de overheidsopdracht voor de preferred service provider voor het systeem van de wegenheffing.

### 9.1.3 Besluit analyse Europeesrechtelijke omgeving

Het voorgenomen systeem van de wegenheffing, zowel primair als secundair, lijkt niet problematisch vanuit het oogpunt van EU-principes van non-discriminatie, vrij verkeer en staatssteunregels. Door de algemene toepassing (volledig gebiedsdekkend i.p.v. hoofdassen of enkel grensgebieden), kan overtuigend beargumenteerd worden dat dit systeem in overeenstemming is met EU-recht.

Niettemin blijft de concrete uitwerking van de wegenheffing aandacht vereisen. Een wegenheffing die geen of minder gevolgen heeft op buitenlandse voertuigen zal minder snel strijdig geacht worden met

<sup>538</sup> Hof van Justitie, 18 juni 2019, Oostenrijk/Duitsland, C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504.

<sup>539</sup> Occasionele gebruikers zullen in de kortere periode waarvoor zij een gebruiksrecht bekomen, in vele gevallen immers intensiever gebruik maken van de infrastructuur dan de houders van gebruiksrechten voor een langere periode gedurende de referentieperiode. Zie Europese Commissie, Mededeling over de toepassing van nationale heffingen voor het gebruik van wegeninfrastructuur die worden opgelegd aan lichte particuliere voertuigen, [COM\(2012\) 199 final](#), p. 7.



het vrij verkeer en de interne markt en zal ook minder kritisch door de omliggende lidstaten benaderd worden. Hierbij zal ook de technologische uitwerking determinerend zijn.

De Tolrichtlijn vormt een kader dat de wegheffing in wezen faciliteert, maar dat tegelijk (strikt) nageleefd zal moeten worden, inzonderheid bij het vaststellen van de tarifiering. Dit lijkt vooral voor de TEN-wegen/snelwegen relevant te zullen zijn, aangezien de meeste bepalingen van het voorstel gewijzigde Tolrichtlijn niet voor de andere wegen gelden. Het is ook af te wachten in hoeverre het voorstel tot wijziging aangenomen zal worden, aangezien dit een aanzienlijke impact kan hebben op de analyse ter zake.

Een systeem dat gebruik maakt van elektronische tolheffing aan de hand van een toestel in het voertuig, zal dan weer onderworpen zijn aan de (voorwaarden voor interoperabiliteit uit de) EETS-richtlijn en aldus vooral meer aandachtspunten generen.

Op een aantal punten heeft afstemming met de Europese Commissie plaatsgevonden. Op die manier werd de Commissie reeds tijdig in het traject betrokken en worden verrassingen in het eindstadium van het traject zoveel als mogelijk vermeden.

## 9.2 Belgische (Grond)wettelijke omgeving

### 9.2.1 Toets aan het gelijkheidsbeginsel / discriminatieverbod (artikelen 10 en 11 van de Grondwet)

De wijze waarop de wegheffing wordt ingevoerd, moet uiteraard in lijn zijn met het gelijkheidsbeginsel.

Hieruit zijn de volgende algemene aandachtspunten af te leiden:

- De doelstelling van de heffing moet uitdrukkelijk opgenomen worden in de memorie van toelichting – er wordt normaliter enkel rekening gehouden met geëxpliciteerde doelstellingen in de regelgeving en de documenten ter voorbereiding daarvan.
- Een heffing is niet enkel voor fiscale doeleinden mogelijk. Er kunnen ook nog andere nevendoeleinden worden beoogd, bijvoorbeeld van economische, sociale, esthetische of milieu-gerelateerde aard. Bijvoorbeeld: tegengaan van congestie, vermijden van vervuiling en CO<sub>2</sub>-uitstoot.
- De parameters van het heffingsmechanisme en de kortingen en/of vrijstellingen (in zoverre die beoogd of noodzakelijk zouden zijn) moeten in verband staan met de doeleinden die worden geëxpliciteerd. Dit kunnen de gemeenschappelijke doelstellingen zijn van de eigenlijke heffing of specifieke doelstellingen ten aanzien van bepaalde kortingen en/of vrijstellingen, indien de overkoepelende doelstellingen van de heffing niet volstaan om deze laatste te verantwoorden.

Elke tariefdiversificatie – per voertuig (cfr. milieukeurmerken), weg (cfr. type), tijdstip (cfr. spits of dal), niveau van congestie etc. – moet op een pertinente manier worden onderbouwd, met een redelijke verantwoording in het licht van aard en doel van de belasting. Dit geldt tevens voor eventuele vrijstellingen of uitzonderingen in het materieel toepassingsgebied van de wegheffing alsook voor kortingen of andere verminderingen in de wegheffing, in zoverre deze – bijvoorbeeld om beleidsmatige redenen – beoogd zouden worden. Bij het toepassen van kortingen en verminderingen en het voorzien van vrijstellingen of uitzonderingen moet tevens worden gewaakt over de verenigbaarheid ervan met de doelstellingen van de wegheffing.

Wat betreft de parameters voor de tarificatie, is vooral het gegeven van één grote aaneengesloten congestiezone een aandachtspunt, dat desgevallend goed verantwoord zal moeten worden. De idee om te werken met één grote afgebakende zone, waarin op bepaalde tijdstippen voor elke weg binnen die zone

een verhoogd tarief zou gelden bij wijze van congestieheffing/toeslag, is niet voor de hand liggend. Dit zal immers mogelijks resulteren in een congestieheffing/toeslag op wegen waar (bijna) nooit congestie optreedt.

Het invoeren van een congestieheffing/toeslag op wegen waar geen (of minstens niet regelmatig) congestie bestaat, zou verantwoord kunnen worden vanuit het risico op sluipverkeer dat voortvloeit uit een heffing op de wegen waar wel congestie bestaat. Dit moet op zichzelf uiteraard ook verantwoord worden met gegevens. Idealiter kan ook verwezen worden naar onderzoek of modellen die de grootte van de congestiegevoelige zone ondersteunen.

Alternatief zou gewerkt kunnen worden met kleinere (niet-aangesloten) congestiezones. Hierbij zal het risico kleiner zijn dat wegen zonder (risico op) congestie alsnog aan een congestieheffing/toeslag worden onderworpen, wat meer verantwoord is vanuit de doelstelling om congestie te bestrijden. Al zal ook hier deze afbakening van de zones uiteraard objectief verantwoord moeten kunnen worden, desgevallend door aansluiting te zoeken bij een afbakening die voor andere doeleinden reeds bestaat.

## 9.2.2 Toets aan de bevoegdheids-verdelende regels

Het Vlaamse Gewest is bevoegd om een eigen wegenheffing in te voeren voor de wegen die gelegen zijn op het grondgebied van het Vlaamse Gewest.

### (i) Bevoegdheid Vlaamse Gewest en (de verhouding met de ) federale overheid

Artikel 170, § 2, tweede lid van de Grondwet kent aan de federale wetgever weliswaar de bevoegdheid toe om, wat *de fiscale bevoegdheid* van de gemeenschappen en de gewesten betreft, de uitzonderingen te bepalen waarvan de noodzakelijkheid blijkt. De federale wetgever kan op deze basis bepaalde belastingmateries onttrekken aan de eigen fiscaliteit van de gewesten, maar ook bepalen dat die fiscaliteit niet geldt ten aanzien van bepaalde categorieën van belastingplichtigen. Al bij al lijkt het ons wel zeer onwaarschijnlijk dat de federale wetgever van deze mogelijkheid gebruik zou maken. Om hierover uitsluitel te krijgen is een informele afstemming met de federale overheid aangewezen.

Er bestaat *voor retributies* geen analoge bepaling aan artikel 170, § 2, tweede lid, Grondwet.

### (ii) Bevoegdheid Vlaamse Gewest en (de verhouding met de ) andere gewesten

Het is niet omdat het Vlaamse Gewest bevoegd is om een wegenheffing als eigenlijke belasting in te voeren dat zij geen rekening dient te houden met de andere gewesten.

Zelfs wanneer de deelstaten gebruik maken van een zelfstandige bevoegdheid, mogen zij geen onevenredige afbreuk doen aan de bevoegdheden van de andere niveaus. In sommige gevallen leidt het Grondwettelijk Hof immers uit de verknochtheid van de bevoegdheden van de onderscheiden overheden een samenwerkingsverplichting af, zelfs indien de Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna: de 'BWHI') niet uitdrukkelijk tot samenwerking verplicht. Daarbij is ook op te merken dat het Grondwettelijk Hof ook bevoegd is geworden om wetten, decreten en ordonnanties te toetsen aan artikel 143, §3 van de Grondwet en aldus aan het principe van de federale loyaliteit. Hoewel het ons als onwaarschijnlijk voorkomt dat in dit geval zou worden geoordeeld dat de bevoegdheden van de gewesten te zeer zijn verknocht dat ze nog zelfstandig kunnen worden uitgeoefend, is het theoretisch risico ook niet uit te sluiten, zeker indien het systeem zo wordt opgesteld dat de wegen in de andere gewesten overmatig zullen worden gebruikt.

Bovendien bestaat de mogelijkheid dat een belangenconflict wordt ingeroepen. Het inroepen van een belangenconflict heeft tot gevolg dat de behandeling van het ontwerp wordt geschorst en dat een overlegprocedure moet worden doorlopen. Dit betekent dat het dossier aanhangig wordt gemaakt bij het Overlegcomité, waar wordt gezocht naar een gezamenlijk gedragen oplossing. Als zodanig kan met een belangenconflict de aanneming van het betrokken decreet niet worden verhinderd. Een belangenconflict zal in de praktijk dus vooral een vertragend effect hebben.

Veiligheidshalve is het aanbevelenswaardig om voorafgaand aan de invoering van de wegehelling in overleg te treden met de overige gewesten (en de federale overheid).

Parallel aan de invoering van de wegehelling zou de huidige jaarlijkse verkeersbelasting kunnen worden bijgesteld (voor de analyse van de eventuele kwalificatie als 'dubbele belasting' wordt naar de fiscale analyse hierna verwezen).

Daar de verkeersbelasting **een oneigenlijke gewestelijke belasting** is, zijn de gewesten niet in de mogelijkheid om de bij bijzondere wet belastbaar gestelde materie te wijzigen of de belasting geheel af te schaffen. Die bevoegdheid blijft immers bij de federale overheid en er is nood aan een met een bijzondere meerderheid aangenomen wet. Zodoende zou hoogstens het minimaliseren van de verkeersbelasting mogelijk zijn.

Het eenzijdig minimaliseren van de verkeersbelasting door het Vlaamse Gewest kan logischerwijze enkel gelden voor de natuurlijke persoon of rechtspersoon op wiens naam het voertuig ingeschreven is of moet zijn, die is gevestigd in het Vlaamse Gewest. Het Vlaamse Gewest kan de verkeersbelasting niet eenzijdig minimaliseren voor de natuurlijke personen of rechtspersonen die zijn gevestigd in de overige gewesten.

Bovendien volgt uit artikel 4, § 3 van de Bijzondere Financieringswet dat een voorafgaandelijk tussen de drie gewesten te sluiten samenwerkingsakkoord hoe dan ook nodig is voor aanpassingen aan de verkeersbelasting, voor zover de belastingplichtige (van de verkeersbelasting) een vennootschap, een autonoom overheidsbedrijf of een vereniging zonder winstgevend doel met leasingactiviteiten is.

Aldus moet minstens voor het bijstellen van de verkeersbelasting van leasingvoertuigen een samenwerkingsakkoord met het Waalse en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden gesloten. Het niet-aanpassen van de verkeersbelasting enkel voor deze leasingvoertuigen staat op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel, daar het niet volstaat om erop te wijzen dat een samenwerkingsakkoord moest worden gesloten om deze leasingvoertuigen nog steeds te onderwerpen aan de verkeersbelasting en derwijze anders te behandelen dan de overige voertuigen.

Een alternatief zou zijn om (op federaal niveau) bij bijzondere wet de bepalingen over de verkeersbelasting op de autovoertuigen te laten schrappen, waardoor dit niet langer een verplichte, oneigenlijke gewestbelasting zou zijn. Dit zou mogelijk zijn, indien de overige gewesten tevens overwegen om een wegehelling in te voeren en de verkeersbelasting daarbij geheel te herleiden. Dit geeft ook een oplossing voor de problematiek van de leasingwagens.

Een bijzonderheid geldt voor de **aanvullende verkeersbelasting**, die geldt voor voertuigen met een motor die gedreven wordt met vloeibaar petroleumgas of andere vloeibare koolwaterstofgassen. Daar deze aanvullende verkeersbelasting in wezen is bedoeld als een accijns-compenserende belasting, is het minimaliseren ervan minder evident. Om die reden verdient het behoud van deze aanvullende verkeersbelasting de voorkeur. Het komt ons voor dat de minimalisering van de aanvullende verkeersbelasting ook niet nodig is omdat deze belasting vandaag ook naast de (gewone) verkeersbelasting bestaat en deze dus ook naast de wegehelling kan (blijven) bestaan. Dit kan worden verklaard vanuit de idee dat de belastbare materie van de aanvullende verkeersbelasting anders is en dat bijgevolg het fiscale non bis in idem-beginsel niet is geschonden voor de jaarlijkse verkeersbelasting en de aanvullende verkeersbelasting. Bij uitbreiding kan dan worden beargumenteerd dat de belastbare materie van de wegehelling en de aanvullende verkeersbelasting niet overlappen.

Dezelfde principiële bevoegdheid van het Vlaamse Gewest geldt evenzeer ten aanzien van **de gewestgrensoverschrijdende wegen** (waarvan een deel aan het beheer van een ander gewest is overgedragen). Het samenwerkingsakkoord van 17 juni 1991 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het

Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreffende de gewestgrens-overschrijdende wegen belet niet dat het Vlaams Gewest een wegenheffing in de vorm van een belasting invoert op de delen van gewestgrens-overschrijdende wegen die liggen in het Vlaamse Gewest (en waarvan het beheer aan de andere gewesten is toegewezen). Wel verplicht het samenwerkingsakkoord (nl. artikel 5) dat wordt overlegd over de invoering van de wegenheffing met de overige Gewesten, zonder dat dit gelijkstaat aan de verplichting om een samenwerkingsakkoord te sluiten.

Het lijkt ons dat het Vlaamse Gewest bevoegd is om een heffing als belasting in te voeren voor de delen van de grensoverschrijdende wegen die wel in het Vlaamse Gewest liggen, maar waarvan het beheer is toevertrouwd aan een ander Gewest. Indien de wegenheffing wordt ingevoerd onder de vorm van een belasting, lijkt het gelijkheidsbeginsel er zelfs toe te verplichten ook voor deze delen een heffing in te voeren, behoudens indien er toch een objectieve verantwoording zou zijn om zulks voor deze delen niet te doen.

Tevens lijkt het ons dat het Vlaamse Gewest niet bevoegd is om een heffing als belasting in te voeren voor de delen van de grensoverschrijdende wegen die niet in het Vlaamse Gewest liggen, maar waarvan het beheer is toevertrouwd aan het Vlaams Gewest.

Hoewel zulks niet evident is, kan niet worden uitgesloten dat het Vlaamse Gewest bevoegd zou zijn een retributie in te voeren als tegemoetkoming voor het gebruik van die delen van de grensoverschrijdende wegen waarvan zij niet de wegbeheerder is, maar die wel in het Vlaams Gewest liggen. Ze zou per hypothese nog wel steeds materieel bevoegd zijn om het statuut van de overgedragen wegen – die deel uitmaken van het Vlaamse Gewest – te regelen.

Omgekeerd zouden de andere Gewesten materieel bevoegd blijven om het statuut van hun wegennet te regelen, waardoor zij eventueel ook retributies zouden kunnen heffen op de wegen die op hun grondgebied liggen en die door het Vlaamse Gewest worden beheerd.

Daar het Vlaamse Gewest op de delen van de grensoverschrijdende wegen die onder haar wegbeheer vallen de kosten zou maken voor het beheer van de weg, zou zij kunnen argumenteren dat zij de entiteit is die de wegen *“ter beschikking stelt van de gebruiker”*, waarvoor per hypothese een heffing kan worden gevraagd onder de vorm van een retributie. In dat geval is wel specifiek vereist dat de hoogte en het berekeningsmechanisme van de heffing in verhouding staat tot de door het Vlaamse Gewest gemaakte kosten.

Omgekeerd zou het wegbeheer van de Vlaamse wegen die door de overige Gewesten worden beheerd, een aanknopingspunt voor de overige Gewesten kunnen zijn om op deze overgedragen delen zelf een retributie te heffen.

Aldus is het niet uitgesloten dat op deze wegen zowel een belasting of een retributie geldt van het gewest op wiens grondgebied ze liggen als een retributie van het gewest aan wie het beheer is overgedragen.

Het kan een mogelijkheid zijn en wij adviseren zelfs om bij samenwerkingsakkoord uitdrukkelijk de verdeling van de heffingsbevoegdheid ten aanzien van deze gewestgrensoverschrijdende wegen te regelen. Daarbij zal er dan over moeten worden gewaakt dat deze regeling niet neerkomt op een afstand, uitwisseling of overdracht van bevoegdheden, maar enkel uitmondt in een gemeenschappelijke uitoefening van de heffingsbevoegdheid.

Het Vlaamse Gewest is o.i. niet verplicht om de overige gewesten, net zoals wij adviseren ten aanzien van de gemeenten, mee te laten delen in een (weliswaar beperkt) deel van de opbrengst van de wegenheffing voor het beheer dat ze doen van de overgedragen delen van de gewestgrensoverschrijdende

wegen. Er bestaat o.i. geen algemene rechtsregel die ertoe verplicht de wegbeheerder te vergoeden met een deel van de belasting die op de wegen onder hun beheer wordt geheven. Bovendien noopt het gelijkheidsbeginsel er o.i. niet toe om de overige gewesten op gelijke wijze als de gemeenten mee te laten delen in de opbrengst van de wegenheffing. De verhouding van het Vlaamse Gewest ten aanzien van de overige gewesten wijkt immers af van de verhouding ten aanzien van de gemeenten.

Eenzijds is de overdracht van het beheer van de betrokken wegen ingebed in een *quid pro quo*-regeling, waarbij ook het Vlaamse Gewest zich ertoe heeft verbonden het beheer van Waalse en Brusselse wegen op zich te nemen (zonder daarvoor middelen te ontvangen van de overige gewesten). Anderzijds wordt ten aanzien van de gemeenten een veel breder deel van het wegennet geïsoleerd, waardoor het niet-toebedelen van een deel van de opbrengst aan de gemeenten als meer onevenredig overkomt.

### **(iii) Bevoegdheid Vlaamse Gewest en (de verhouding met) de lokale besturen**

De belastingbevoegdheid van het Vlaamse Gewest is niet beperkt tot de wegen die het Vlaamse Gewest in eigendom of in beheer heeft. Aldus kan het Vlaamse Gewest een belasting invoeren voor de lokale wegen in het Vlaamse Gewest.

Een wegenheffing die de vorm aanneemt van een retributie is enkel mogelijk indien het binnen de materiële bevoegdheden van de gewesten past om vergoedingen te vragen voor het gebruik van de wegen die niet hun eigendom zijn. Voor de gewestelijke wegen zou het Vlaamse Gewest dan steunen op de bevoegdheid van de gewesten inzake wegen en hun aanhorigheden (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 1° BWHI). Bevoegdheidsrechtelijk kan voor het regelen van het juridisch statuut van de gemeentelijke wegen worden teruggegrepen naar artikel 6, § 1, X, eerste lid, 2°bis BWHI. De gewesten zijn op grond van artikel 6, § 1, X, eerste lid, 2°bis BWHI immers bevoegd voor "*het juridisch stelsel van de land- en waterwegen, welke ook de beheerder ervan zijn, met uitzondering van de spoorwegen beheerd door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen*".

Als zodanig is niet uitgesloten dat de gemeenten beslissen een wegenheffing in te voeren op de lokale wegen die op hun grondgebied liggen.

Wij adviseren, gelet op de wens om een diversificatie van de heffingen optimaal te vermijden, bij decreet uit te sluiten dat de gemeenten opcentiemen kunnen heffen op de wegenheffing en uit te sluiten dat de gemeenten nog zelf een eigen heffing (zowel onder de vorm van een belasting en een retributie, en dit ongeacht de wijze waarop de Vlaamse wegenheffing wordt ingevoerd) voor het gebruik van de gemeentelijke wegen invoeren.

Ten aanzien van gemeentelijke *retributies* kunnen de gewesten op basis van én binnen hun materiële bevoegdheden de gemeenten verbieden nog een retributie vast te leggen.

De gewesten kunnen de gemeentelijke *belastingsbevoegdheid* in beginsel niet beperken, tenzij door gebruik te maken van de impliciete bevoegdheden toegekend door de artikelen 10 en 19 van de BWHI. Daartoe is vereist dat die reglementering als noodzakelijk kan worden beschouwd voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest, dat de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de in het geding zijnde bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.

De uitsluiting van de bevoegdheid om lokale heffingen (*belastingen dan wel retributies*) in te voeren moet wel tevens worden getoetst aan het beginsel van de lokale autonomie. De inbreuk op de bevoegdheid van de gemeenten zou enkel strijdig zijn met het beginsel van de lokale autonomie wanneer ze kennelijk onevenredig is. Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn indien ze ertoe zou leiden dat aan de gemeenten het geheel of de essentie van hun bevoegdheden wordt ontzegd, of indien de beperking van de bevoegdheid niet zou kunnen worden verantwoord door het feit dat die beter zou worden uitgeoefend op een ander bevoegdheidsniveau.

Indien de verkeersbelasting wordt geminimaliseerd, zal de actuele opbrengst van de opdecimen voor de gemeenten logischerwijze ook lager zijn of zelfs helemaal verdwijnen. Dit kan de onevenredigheid van de beperking van de gemeentelijke autonomie versterken.

Wij adviseren aldus om de gemeenten te laten delen in de opbrengst van de wegenheffing, dit zowel vanuit een beleidsmatig oogpunt als vanuit een juridisch oogpunt. Ten eerste dreigt de invoering van de wegenheffing (en het daarmee gepaard gaand minimaliseren van de verkeersbelasting) voor de gemeenten minder middelen mee te brengen. Dit dreigt hun werking negatief te beïnvloeden (tenzij uiteraard ze ook niet meer instaan voor het wegbeheer) en maakt het aannemelijker dat zij zich (eventueel in rechte) zullen verzetten tegen de wegenheffing. Ten tweede draagt een terugvloeï van het mechanisme gevoelig bij tot de evenredigheid van de beperking van de autonome, gemeentelijke heffingsbevoegdheid op de gemeentelijke wegen.

#### **(iv) Bevoegdheid Vlaams Parlement - Vlaamse regering**

De mate waarin het Vlaams Parlement bij decreet de bestanddelen van de wegenheffing moet regelen, is afhankelijk van de invoering als belasting of retributie.

Op grond van artikel 170, §2 van de Grondwet kan geen belasting ten behoeve van het gewest worden ingevoerd dan door een decreet of een ordonnantie. Artikel 172, lid 2 van de Grondwet vervolgt dat geen vrijstelling of vermindering van belasting kan worden ingevoerd dan door een wet.

In het decreet moeten bijgevolg de essentiële elementen van de belasting worden opgenomen (zijnde de grondslag, tarief en vrijstellingen en verminderingen).

De decreetgever is evenwel niet verplicht elk aspect van een belasting of van een vrijstelling zelf te regelen. Een aan een andere overheid verleende bevoegdheid is niet strijdig 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.

Artikel 173 van de Grondwet bepaalt dat de gewestelijke retributies moeten worden geheven "*als belasting*". Dit impliceert dat in beginsel hetzelfde grondwettelijk fiscaal legaliteitsbeginsel van toepassing is. De termen "*behalve ... voor de gevallen uitdrukkelijk uitgezonderd door ... de regelen bedoeld in artikel 134*" laten de decreet- of de ordonnantiegever toe om zelf uitzonderingen te voorzien op het feit dat retributies "*als belastingen*" moeten worden geheven.

Deze bepaling laat de decreet- of ordonnantiegever toe om zich in de regelgeving concreet te beperken tot het omschrijven van de gevallen waarin retributies kunnen worden geheven en om de rest van de regelgeving over te laten aan de uitvoerende macht. Concreet heeft dit tot gevolg dat wanneer een wegenheffing als retributie wordt ingevoerd, de decreetgever de invulling van belangrijke onderdelen van de heffing, zoals bijvoorbeeld de toepasbare tarieven, kan overlaten aan de gewestregering.

## **9.3 Fiscale omgeving**

### **9.3.1 Wegenheffing en bestaande autofiscaliteit: dubbele belasting en afstemming met andere gewesten**

#### **(i) Beperkt risico op dubbele belasting ten aanzien van de bestaande mobiliteitsfiscaliteit**

Een wegenheffing vertoont in wezen minstens *de facto* een overlap met de bestaande autofiscaliteit, zodat beweerd kan worden dat de wegenheffing derhalve in strijd is met het *non bis in idem*-beginsel<sup>540</sup>. Het risico dat er echter sprake zou zijn van een niet-toegelaten dubbele heffing is eerder beperkt als er bij de vormgeving van de wegenheffing bij de formulering van het voorwerp en de doelstellingen (gebruik van de weg, congestie doen dalen en/of externe kosten internaliseren) voldoende differentiatie wordt voorzien ten opzichte van de doelstellingen van bestaande identieke of gelijkaardige belastingen<sup>541</sup>.

- **Belasting op de inverkeerstelling (BIV)**

Wat betreft de BIV, kan worden aangenomen dat het voorwerp van de BIV (inverkeerstelling van het voertuig op de openbare weg in België, zijnde de inschrijving in het Repertorium van de DIV) verschilt van dat van de wegenheffing (onder meer weggebruik), zodat zich op dit punt in beginsel geen probleem van een dubbele belasting voordoet.

- **Jaarlijkse en aanvullende verkeersbelasting**

Volgens een letterlijke lezing van de wettekst verschilt het voorwerp van de 'jaarlijkse verkeersbelasting' (het bezit/exploitatie van de stoom- of motorvoertuigen dienende hetzij tot het vervoer van personen, hetzij tot het vervoer van goederen of van om het even welke voorwerpen over de wegen) van dat van de wegenheffing (onder meer weggebruik). Vanuit deze optiek zou verdedigd kunnen worden dat de jaarlijkse verkeersbelasting alleen het bezit van een wagen belast, waarbij het irrelevant is hoeveel men het voertuig effectief op de openbare weg gebruikt. Zo gesteld, betreft het dan belastingen met een verschillend doel of bestaat er minstens een redelijke verantwoording voor beide belastingen binnen ditzelfde doel, zodat een wegenheffing zo kan worden uitgewerkt dat zij juridisch verenigbaar is met het *non bis in idem*-beginsel.

Belangrijk is evenwel dat afdeling 2 van het KB van 20 juli 2001 betreffende de inschrijving van voertuigen de voorwaarden bepaalt waaronder voertuigen tot het verkeer op de openbare wegen worden toegelaten. Een voertuig mag slechts in het verkeer worden gebracht als het ingeschreven is. Een loutere inschrijving in het repertorium van de DIV doet een onweerlegbaar vermoeden van gebruik op de openbare weg ontstaan, waardoor automatisch verkeersbelasting verschuldigd wordt. Met de jaarlijkse verkeersbelasting wordt dus ook het gebruik van de weg belast. Daardoor kan worden gesteld dat in de mate dat ook de wegenheffing een heffing zou zijn op het gebruik van de weg, er zich een risico van dubbele belasting kan voordoen. Zulks leidt echter nog niet tot een absoluut verbod. Het doel van een jaarlijkse verkeersbelasting en een wegenheffing is niet volledig hetzelfde. Naast de doelstelling om de gebruiker te laten betalen volgens gebruik ('de vervuiler betaalt'), beoogt de invoering van een wegenheffing met name ook congestie te doen dalen en/of externe kosten te internaliseren. Als deze doelstellingen dus voldoende tot uiting worden gebracht, valt het risico op een niet-toegelaten dubbele belasting beperkt te noemen.

Wat betreft de aanvullende verkeersbelasting, kan eveneens verdedigd worden dat het gaat om belastingen met een verschillend materie (namelijk aandrijving met vloeibaar petroleumgas of andere koolwaterstofgassen). Daarenboven moet worden gewezen op het verschillend doel (namelijk een accijnscompenserende belasting). Het bestaan van de aanvullende verkeersbelasting naast een wegenheffing zou dan ook juridisch verenigbaar zijn met het *non bis in idem*-beginsel.

- **Beoordeling van milieukeurmerken voor BIV en verkeersbelasting**

---

<sup>540</sup> De voorwaarden in de wettelijke bepalingen waaronder de wetgever voorkoming van dubbele belasting verleent, zijn niet coherent. Om dubbele belasting te voorkomen, bepaalt de wetgever dat de gewesten in beginsel geen materies kunnen belasten die de federale Staat al belast. De (bijzondere) wetgever heeft voor de gewesten geen dergelijk *algemeen* verbod van dubbele belasting ingevoerd voor materies die de gewesten zelf al belasten. Nochtans moet worden gewezen op de artikelen 1ter en 11 van de Bijzondere Financieringswet waarin de bijzondere wetgever bevestigt dat aan het *non bis in idem*-beginsel een zwaar gewicht toekomt. De beginselen die pleiten voor een rationeel georganiseerde staatsstructuur zouden de toepassing van het *non bis in idem*-beginsel bovendien ook in dergelijke situatie verantwoorden.

<sup>541</sup> Het fiscaal *non bis in idem*-beginsel speelt in principe enkel indien de wegenheffing als belasting wordt gestructureerd en niet bij een retributie. Een retributie is op zich geen belasting. Er moet wel benadrukt worden dat de retributie ook een 'echte' retributie dient te zijn en dus geen verdoken belasting. Zoals hierna aangegeven, moet bij een retributie sprake zijn van een vergoeding die de overheid van bepaalde heffingsplichtigen als tegenprestatie ontvangt voor een bijzondere dienst die zij in hun persoonlijk belang heeft geleverd of voor een rechtstreeks en bijzonder voordeel dat zij heeft toegestaan.

Bijkomend aandachtspunt is dat de BIV en de jaarlijkse verkeersbelasting nu al rekening houden met de milieukeurmerken van het voertuig. Deze vergroening van de verkeersbelasting en de BIV is evenwel nog verschillend van een doelstelling om middels een wegehelling de effectieve vervuiling te treffen. Een wegehelling kan een infrastructuurheffing (die slaat op het gebruik van de wegen, de infrastructuur), een heffing voor de externe kosten (compensatie voor door de voertuigen veroorzaakte verontreiniging en lawaaihinder) en een congestieheffing (voor verzadiging van het netwerk) omvatten, om beter rekening te houden met de beginselen “de vervuiler/gebruiker betaalt”. Een differentiatie op basis van deze laatste elementen kan een basis bieden om aan te tonen dat de doelstellingen van de wegehelling wel degelijk verschillend zijn.

- **Tolregeling**

De weggebruiker die tol betaalt om van specifieke infrastructuur (zoals de Liefkenshoektunnel) gebruik te maken, doet dit wanneer hij weet of denkt dat zijn voordeel groter is dan het bedrag van de tol. Aangezien de doelstelling van de tol en de wegehelling verschillend is en de tolheffing bovendien een retributie betreft, is er bij voorbaat geen sprake van een verboden dubbele belasting (ook niet bij de kwalificatie van de wegehelling als een belasting).

De Tolrichtlijn (ook in het voorstel tot wijziging) verbiedt om tegelijkertijd zowel tolgelden (afstandsgebonden heffingen) als gebruiksrechten (tijdsgebonden heffingen) op te leggen aan een voertuigcategorie voor het gebruik van een en hetzelfde traject<sup>542</sup>. Het is niet duidelijk of dit verbod ook geldt voor een dubbele tolheffing (voor één en hetzelfde traject).

In de praktijk lijkt de meest voor de hand liggende oplossing dan ook te zijn dat de wegehelling enkel zal gelden als heffing op het gebruik dat een voertuig maakt van een niet-geconcedeerde weg (en dus met uitzondering van de wegen die in concessie zijn gegeven).

- **Lage emissiezone**

De lage emissiezone betreft een toegangsrecht en is dus geen belasting/heffing, zodat er in beginsel juridisch geen sprake is van een dubbele heffing.

## **(ii) Beginsel van de federale loyaliteit**

Ter minimalisatie van het risico van een (verboden) dubbele belasting, kan de jaarlijkse verkeersbelasting (gedeeltelijk) in het Vlaamse Gewest worden geminimaliseerd/vervangen door de wegehelling. Een eenzijdige minimalisering van de verkeersbelasting in het Vlaamse Gewest als compensatie voor de wegehelling, zonder dat dit wordt afgestemd met de andere gewesten, kan worden gezien als een deloyale uitoefening van de fiscale bevoegdheden bestaande uit het mogen wijzigen van het belastingtarief. In de geest van het beginsel van federale loyaliteit zou het Vlaamse Gewest geen beslissingen mogen nemen over de uitoefening van de fiscale bevoegdheden tot minimalisering van de bestaande verkeersbelasting (in samenhang met de invoering van een wegehelling) zonder afstemming met andere gewesten. Voor de duidelijkheid wordt hierbij onderlijnd dat voorgaande vaststelling betrekking heeft op de situatie waarbij de wegehelling wordt gecombineerd met een minimaliseren van de bestaande Vlaamse verkeersbelasting. Indien de wegehelling louter bovenop de bestaande verkeersbelasting zou komen, of indien enkel de Vlaamse verkeersbelasting zou worden hervormd zonder invoering van een wegehelling, dan zou dit gevolgen hebben voor de fiscale concurrentie, maar deze zouden o.i. dan niet deloyaal zijn.

## **(iii) Noodzaak van een samenwerkingsakkoord**

Om de problematiek van een deloyale fiscale concurrentie (bij een minimalisering van de bestaande verkeersbelasting in het Vlaamse Gewest) te neutraliseren zal o.i. minstens een overleg, maar om enige

---

<sup>542</sup> Zie artikel 7.3 voorstel gewijzigde Tolrichtlijn.



mate van rechtszekerheid te bekomen een samenwerkingsakkoord, met de andere gewesten noodzakelijk zijn teneinde de minimalisering van de bestaande verkeersbelasting in het Vlaamse Gewest (met als gevolg de begunstiging van inwoners in het Vlaamse Gewest) niet deloyaal te laten zijn. Met een samenwerkingsakkoord kan er immers geen sprake meer zijn van een eenzijdig optreden van het Vlaamse Gewest (en dus ook niet van een daaruit mogelijks voortvloeiende deloyaliteit). Dat samenwerkingsakkoord zou concrete maatregelen moeten bevatten die verzekeren dat (naast de Gewesten) ook de burgers het argument van deloyale fiscale concurrentie niet kunnen opwerpen. Daarbij kan dan met name worden gedacht aan afspraken waarbij ook de andere gewesten hun verkeersbelasting minimaliseren.

### 9.3.2 Belasting versus retributie

Bij een wegehelling heeft de keuze voor kwalificatie als een belasting of retributie belangrijke gevolgen. Wij menen dat er een voorkeur kan worden uitgesproken voor belastingen, maar deze voorkeur is niet absoluut en is afhankelijk van het subjectieve belang dat wordt toegekend aan de vele verschilpunten tussen een belasting en een retributie.

Een wegehelling in de vorm van een belasting kan worden ingevoerd voor alle wegen in het Vlaamse Gewest, waarbij tevens zowel de infrastructuur- als de externe kosten verrekend kunnen worden. Wat de btw betreft, moet erop worden gewezen dat belastingen door een overheid of een openbare instelling in beginsel niet aan btw onderworpen zijn. Bijgevolg is de terugvordering van btw betaald op systeemkosten door een overheid of een openbare instelling niet mogelijk. Bovendien geldt bij de belastingvariant ook de medewerkingsplicht van openbare instellingen en de Europese administratieve samenwerkingsverplichting.

Vermits een retributie een vergoeding is voor een geleverde dienst, is het betwistbaar of het Vlaamse Gewest diensten kan aanbieden op basis van infrastructuur die niet de hare is. Bij retributies is het niet mogelijk om externe kosten door te rekenen als afzonderlijke component in de tariefformule (hoewel dit ondervangen kan worden door een gedifferentieerde doorrekening van de infrastructuurkosten). De hoogte van de retributie dient evenredig te zijn aan de waarde van de geleverde dienst.

### 9.3.3 Btw-belastbaarheid van de wegehelling

#### (i) In principe een dienst voor btw-doeleinden

Het ter beschikking stellen van weginfrastructuur is in principe een dienst volgens de Europese rechtspraak en wetgeving. Aangezien de bepalingen van de btw-richtlijn autonome begrippen van gemeenschapsrecht zijn, speelt de juridische kwalificatie (m.n. belasting/retributie) voor btw-doeleinden eigenlijk geen rol. Het is de werkelijke aard van de heffing die doorslaggevend is.

Om van een dienst te spreken, dient er een rechtstreeks verband te zijn tussen de verrichte handeling en de ontvangen tegenwaarde. Afhankelijk van de modaliteiten van de wegehelling kan er sprake zijn van dergelijk verband en dus van een dienst voor btw-doeleinden overeenkomstig vaste EU-rechtspraak. Het gebruik van kenmerken zoals afgelegde afstand, type voertuig, rijrichting enz. kunnen dergelijk verband doen ontstaan.

#### (ii) Een dienst dient niet per se aan btw onderworpen te worden

Indien er sprake is van een dienst in de zin van de btw, wil dit echter **geenszins zeggen dat de dienst ook effectief onderworpen is aan btw**. Of er daadwerkelijk btw verschuldigd is, zal afhangen van degene die de wegehelling int (i.e. het Vlaamse Gewest in geval van niet-geconcedeerde wegen dan wel een concessiehouder in geval van geconcedeerde wegen) en van de beoordeling of er al dan niet sprake is van concurrentievervalsing van enige betekenis.

Indien de weginfrastructuur wordt ter beschikking gesteld door een publiekrechtelijk lichaam (zoals het Vlaamse Gewest), zal de dienst slechts in twee gevallen aan btw onderworpen zijn:

- indien de terbeschikkingstelling van de weginfrastructuur niet kan worden aangemerkt als een “overheidshandeling”; of
- indien de terbeschikkingstelling van de weginfrastructuur wél kan worden aangemerkt als een overheidshandeling, maar het niet onderwerpen van de handeling aan btw “zou leiden tot een concurrentieverstoring van enige betekenis”.

De terbeschikkingstelling van weginfrastructuur door een publiekrechtelijk lichaam in het kader van een specifiek voor haar geldende juridische regeling wordt door het Hof beschouwd als een overheidshandeling.

Daarentegen omvat het concurrentie criterium conceptueel een groter risico tot kwalificatie als een btw-belaste dienst. Desalniettemin vormen de beslissing inzake de kilometerheffing, alsook de analogie met de terbeschikkingstelling van parkeerplaatsen op de openbare weg door publiekrechtelijke lichamen, belangrijke precedënten om te concluderen dat er geen sprake is van concurrentieverstoring in geval van niet-geconcedeerde wegen die door het Vlaamse Gewest zelf worden ter beschikking gesteld.

In dit opzicht lijkt het ons weliswaar cruciaal om een schriftelijke beslissing van de administratie (centrale diensten van de btw-administratie of eventueel de Dienst Voorafgaande Beslissingen) te bekomen en op basis van deze precedënten het niet btw-belaste karakter van de wegenheffing te verzekeren..

### **(iii) Inning wegenheffing middels reseller- of agentmodel**

Het reseller-model, waarbij de private partner in eigen naam optreedt en als aan- en verkoper wordt beschouwd, kan worden toegepast in geval de Vlaamse wegen worden geconcedeed. In geval van niet-concessie kan zowel conceptueel, als praktisch bezwaarlijk toepassing worden gemaakt van het reseller-model.

Daarentegen kan het agent-model, waarbij de tussenpersoon transparant optreedt, zowel voor niet-geconcedeerde als geconcedeerde wegen worden toegepast.

### **(iv) Onderworpenheid aan btw**

De onderworpenheid aan btw heeft als voordeel dat input btw ook gedeeltelijk kan worden afgetrokken, maar daar staan formaliteiten tegenover waaronder facturatieverplichtingen. Het implementeren van een systeem waarbij de wegenheffing voor de niet-geconcedeerde wegen belast zou zijn met btw, zal ook vragen met zich meebrengen omtrent het huidige systeem van de kilometerheffing (niet belast met btw).

### **(v) Vergelijking met de kilometerheffing**

Een concessie-model met tussenkomst van de service provider als reseller (naar analogie met het systeem van de kilometerheffing in Wallonië) zal er in beginsel toe leiden dat de wegenheffing voor lichte voertuigen voor het gebruik van het geconcedeerde gedeelte aan de btw onderworpen is (in de veronderstelling dat de concessiehouder niet kwalificeert als een overheidslichaam in de zin van art. 6 van het W.Btw). Het gebruik van dergelijk concessiemodel lijkt echter niet compatibel met het huidige systeem van de kilometerheffing in het Vlaamse Gewest (momenteel niet-concessiemodel).

Het implementeren van een systeem van niet-geconcedeerde wegen met een agent als tussenpersoon (naar analogie met het systeem van de kilometerheffing in het Vlaamse Gewest) zal er wellicht toe leiden dat de wegenheffing voor lichte voertuigen niet onderworpen zal zijn aan de btw. Het niet-belastbaar karakter van de wegenheffing vereist weliswaar het bekomen van een administratief akkoord.

## **9.3.4 Aftrekbaarheid van de wegenheffing als beroepskost**

Op het vlak van de vennootschapsbelasting valt de wegenheffing onder de fiscaal aftrekbare beroepskosten en is er geen verworpen uitgave, ongeacht de kwalificatie ervan als een belasting dan wel retributie.

Op het vlak van de personenbelasting kan de wegenheffing door elke natuurlijke persoon onder de gebruikelijke voorwaarden worden afgetrokken als beroepskost, ongeacht de kwalificatie ervan als een belasting dan wel retributie.

### 9.3.5 Toets aan het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel

Voor de verantwoording van de invoering van een wegenheffing in het Vlaamse Gewest is het erg belangrijk dat de precieze doelstellingen (naast het effectieve toepassingsgebied en de geografische afbakening van het aangewezen belastbaar gebied) op afdoende wijze worden bepaald en omschreven. De drie vooropgestelde doelstellingen strekken ertoe de congestie te doen dalen, externe kosten te internaliseren en/of de gebruiker te laten betalen volgens gebruik ('de vervuiler betaalt'), zodat het niet zonder redelijke verantwoording is dat de Vlaamse decreetgever een wegenheffing zou invoeren aangezien de voertuigen kosten inzake mobiliteit, milieu en verkeersveiligheid met zich meebrengen.

### 9.3.6 Privégebruik van bedrijfswagens in de inkomstenbelasting

Onder het huidige systeem inzake het privégebruik van bedrijfswagens wordt het voordeel van alle aard (VAA) in grote mate forfaitair gewaardeerd waarbij de gereden afstand/het gebruik van de wagen niet relevant is. Indien er geoordeeld zou worden dat het huidige systeem inzake het privégebruik van bedrijfswagens niet billijk is<sup>543</sup> of een doorkruising van de doelstellingen van het wegenheffingssysteem in de hand werkt, zou er op federaal niveau een hervorming kunnen worden nagestreefd waarbij het privégebruik van de wagen en niet het loutere (privé)bezit van de bedrijfswagen mee in rekening wordt genomen. Een studie van de hervorming van de autofiscaliteit valt evenwel buiten het bestek van huidig onderzoek. Vanuit de optiek dat de wegenheffing een effect zou hebben op het privégebruik en dus niet geheel onderuit gehaald wordt door het VAA-systeem, kunnen hier alvast volgende opmerkingen worden geformuleerd:

- Voor de werkgever is de prikkel veelal niet sterk genoeg om de hoeveelheid gebruik te beperken doordat enkel de brandstofkost toeneemt met de gereden afstand. Indien hierbij ook de kost van de wegenheffing zou komen, wordt die prikkel wel sterker en kunnen werkgevers meer geneigd zijn beperkingen op te leggen aan het (privé)gebruik van een bedrijfswagen, wat de keuze voor een bedrijfswagen als onderdeel van het loon minder aantrekkelijk maakt.
- De werkgevers zouden de wegenheffing gekoppeld aan privégebruik door de werknemers kunnen doorrekenen<sup>544</sup>.
- Een gelijkaardige forfaitaire regeling als bij de terbeschikkingstelling van een tankkaart door de werkgever (sinds inkomstenjaar 2017) zou kunnen worden overwogen bij een volledige tenlasteneming van de wegenheffing door de werkgever.
- Alternatief zou een meer gedetailleerde afrekening kunnen worden overwogen, waarbij alle niet professioneel verantwoorde kilometers zouden worden aangemerkt als privégebruik waarvoor de wegenheffing dan als VAA aan de werknemer moet worden doorgerekend.
- Niet de werkgever, maar de natuurlijke persoon (als gebruiker van het voertuig) zou als belastingplichtige aangemerkt kunnen worden zodat deze dan de kost van de wegenheffing zou dragen. De praktische implementatie zal evenwel wellicht gepaard gaan met bijkomende administratieve maatregelen.

<sup>543</sup> Er kan o.i. bijvoorbeeld niet automatisch tot onbillijkheid van het huidige systeem besloten worden louter op basis van het feit dat de waardering van het VAA zelf geen rekening zou houden met de betaalde wegenheffing, want het huidige systeem verhindert bijvoorbeeld niet dat een werkgever de wegenheffing voor privégebruik integraal zou doorrekenen aan de werknemer. Het is op dit ogenblik geen zekerheid dat werkgevers automatisch en zonder meer elk bedrag aan wegenheffing ten laste zouden nemen.

<sup>544</sup> Of de Vlaamse Overheid over de bevoegdheid beschikt om dit als een verplichting op te leggen aan de werkgevers, zal voorwerp moeten uitmaken van verder onderzoek.

stratieve moeilijkheden, gezien het onder bepaalde omstandigheden moeilijk te achterhalen is wie de natuurlijke persoon achter de bedrijfswagen is (bv. in poolsituaties). Evenwel zou de werkgever een tussenkomst kunnen geven voor het professioneel gebruik van het voertuig, zoals nu het geval is voor professionele verplaatsingen die werknemers uitvoeren met de eigen wagen.

### 9.3.7 Vrijstellingen in internationale context

Vooreerst moet opgemerkt worden dat voor zover de belastingverdragen, overeenkomsten en andere verdragen een vrijstelling verlenen, dit slechts gelding zou hebben voor een wegeffening voor ze een belastingvrijstelling verlenen (en dus niet voor retributies). Zoals hierna wordt vermeld, sluiten bepaalde verdragen ook expliciet 'heffingen wegens bepaalde diensten' uit van een vrijstelling.

Voor diplomatieke en consulaire ambtenaren/bedienden wordt een vrijstelling van "alle belastingen" voorzien. Een vrijstelling van de wegeffening moet aldus worden toegekend op grond van het verdragenrecht.

Voor internationale organisaties heeft België door akkoorden/verdragen/regelingen soms in fiscale vrijstellingen voorzien, zoals onder andere op het vlak van directe belastingen/verkeersbelasting voor de voertuigen die toebehoren aan internationale organisaties (bv. VN, NAVO, EU) en de particuliere voertuigen die toebehoren aan sommige leden van internationale organisaties (bv. SHAPE).

Overeenkomstig het statuut is (het personeel van) een internationale organisatie vaak vrijgesteld van *alle directe belastingen* met uitzondering van de belastingen, heffingen of rechten welke niet anders zijn dan retributies voor algemene overheidsdiensten. Hoewel een definitie van het begrip 'directe belasting' in de akkoorden/verdragen/regelingen uitblijft, valt te beargumenteren dat een wegeffening hier niet onder valt. Ten eerste is een wegeffening van toepassing voor het gebruik van de weg, en is zodoende een belasting waarvan de grondslag bestaat in afzonderlijke/voorbijgaande door de belastingplichtige gepleegde feiten. Het Hof van Cassatie omschrijft een directe belasting als de belasting waarvan de grondslag niet bestaat in afzonderlijke of voorbijgaande door de belastingschuldige gepleegde feiten doch in een uiteraard duurzame toestand. Op basis van deze definitie valt te beargumenteren dat een wegeffening, met het (effectieve) gebruik van de weg als grondslag, niet als een directe belasting moet worden beschouwd. Een verkeersbelasting, die in eerste instantie toch voornamelijk het bezit/exploitatie van een wagen als voorwerp heeft (cf. supra), treft daarentegen een duurzame toestand en zou wel als een directe belasting moeten worden beschouwd. Ten tweede werd in deze context ook gesteld dat bepaalde wegeffeningen, ingesteld door het Vlaamse Gewest op grond van de eigen fiscale autonomie ingevolge artikel 170, § 2, eerste lid van de Grondwet, van toepassing kunnen zijn op internationale organisaties (ondanks hun vrijstelling voor 'directe' belastingen).

Naast een vrijstelling van (alle) directe belastingen, bevatten een aantal akkoorden/verdragen/regelingen een vrijstelling van de *verkeersbelasting* voor (het personeel van) een internationale organisatie. Ook voor de "verkeersbelasting" blijft een definitie in de regelingen uit. Vooraf valt het evenwel niet te stellen dat een verkeersbelasting zo eng begrepen moet worden dat de wegeffening er onmogelijk zou kunnen onder vallen. Integendeel menen wij dat een interpretatie conform de principes van het Weens Verdrag inzake het verdragenrecht inhoudt dat alle belastingen die betrekking hebben op het in het verkeer hebben van voertuigen moeten worden vrijgesteld.

## 9.4 Beperkingen m.b.t. privacy en gegevensbescherming

### 9.4.1 Toets aan de wettelijke bepalingen inzake privacy

Een wegeffeningssysteem impliceert een inmenging in de persoonlijke levenssfeer die (i) voorgeschreven dient te worden door formele wetgeving, bv. een decreet; (ii) dient te beantwoorden aan een dwingende maatschappelijke behoefte (bv. verkrijgen van informatie over belastingbetalers, heffen van be-

lastingen, voeren van controles of inspecties i.v.m. belastingen is in het belang van het economisch welzijn van het land, en bv. het bestrijden van congestie of bevorderen van luchtkwaliteit en/of klimaat (milieu) is noodzakelijk voor de bescherming van de gezondheid); en (iii) evenredig moet zijn met de nagestreefde doelstellingen.

Bepaalde technische en operationele keuzes lijken op het eerste zicht verder te gaan dan wat noodzakelijk is, bv. koppelingen met andere systemen (zoals het systeem voor vrachtwagens en de lage emissie zones) en hergebruik van ANPR-camera's, waarvoor er extra rechtvaardigheidsgronden voorhanden dienen te zijn (bv. de financiële haalbaarheid, i.e. in het economisch welzijn van het land). Het is echter onzeker of deze bijkomende rechtvaardigingsgronden op zichzelf zouden volstaan om een meer privacy-intrusief systeem te rechtvaardigen.

#### 9.4.2 Toets aan de wettelijke bepalingen inzake gegevensbescherming

Indien een overtreding op de wegheffing een strafrechtelijke context krijgt zullen gegevens i.v.m. overtredingen en boetes kwalificeren als **gegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten**. In de decretale regelgeving dient voorzien te worden dat de verwerking van deze gegevens noodzakelijk is voor de verwezenlijking van specifieke doeleinden. Bovendien dienen de verwerkingsverantwoordelijke en de verwerker een lijst op te stellen van de categorieën van personen die toegang hebben tot deze persoonsgegevens, met een beschrijving van hun hoedanigheid t.o.v. de verwerking van de beoogde gegevens. De aangewezen personen dienen gebonden te zijn door een wettelijke, statutaire of contractuele vertrouwelijkheidsverplichting.

Om toegang te krijgen tot het **rijksregister** of om het **rijksregisternummer** te gebruiken is een voorafgaande machtiging van de minister van Binnenlandse Zaken nodig (wet van 8 augustus 1983). Vlabel beschikt op grond van het KB van 30 januari 1998 over een machtiging voor zover dit kadert in het doelmatiger berekenen en uitvoeren van betalingen en inningen, binnen het kader van de opdrachten van de Administratie Budgettering, Accounting en Financieel Management. Voor andere doeleinden aan de zijde van Vlabel of voor andere entiteiten die toegang nodig zouden hebben is het verplicht om bij (decretale) wetgeving te voorzien dat het gebruik van het rijksregisternummer noodzakelijk is voor de werking van het wegheffingsstelsel m.o.o. een machtigingsaanvraag.

Vermits toestemming van de betrokkene een onzekere grond is voor een verplicht wegheffingsstelsel opgelegd door de overheid en de uitvoering van de overeenkomst met de Service Provider te beperkt zal zijn om al de verwerkingen onder te brengen, is het noodzakelijk om te voorzien in de nodige decretale wetgeving die kan dienen als **rechtmatige basis** voor de verwerking.

De **bewaartermijn** van de gegevens dient beperkt te worden tot zolang noodzakelijk voor de doeleinden. De Gegevensbeschermingsautoriteit ("GBA") aanvaardt dat gegevens bewaard worden gedurende de toepasselijke verjaringstermijn of gedurende een wettelijk bepaalde bewaarplicht. Het is aangewezen de bewaringstermijnen te differentiëren o.g.v. de categorieën gegevens en doeleinden, bv.:

- voor gegevens die noodzakelijk zijn voor de berekening van de wegheffing: gedurende de termijn die overeenstemt met de mogelijkheid voor de gebruikers om de verschuldigde wegheffing te betwisten (bv. één jaar);
- voor gegevens m.b.t. de inning van de heffing: tot de heffing ingevorderd is (voor niet-betwiste dossiers) of zolang noodzakelijk voor de afhandeling en invordering (voor betwiste dossiers);
- voor gegevens m.b.t. de handhaving: zolang noodzakelijk voor een effectieve handhaving. In dit verband gaf de GBA eerder aan dat zij de bewaartermijn van één jaar voor beelden van ANPR camera's door de politie disproportioneel achtte. Indien een kortere bewaartermijn van de ANPR gegevens mogelijk is dient hieraan de voorkeur te worden gegeven, zoniet dient de bewaartermijn van één jaar omstandig en concreet gemotiveerd te worden.<sup>545</sup>

<sup>545</sup> Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer, advies nr. 53/2017, p. 5.

Het is verplicht om wettelijk te voorzien hoe lang de gegevens bewaard mogen worden door de betrokken entiteiten.

Enkel indien de persoonsgegevens volledig onomkeerbaar en onherleidbaar **geanonimiseerd** worden (d.w.z. geen enkele persoon mag nog in staat zijn om de link te maken met een natuurlijke persoon), kunnen ze langer en zelfs onbeperkt bewaard worden. Gelet op de hoeveelheid en aard van de verzamelde gegevens (nl. locatiegegevens) en de verschillende koppelingen tussen databanken in het kader van de wegneffing lijkt een anonimisering in de zin van de AVG *in casu* niet mogelijk. We begrijpen dat de overheid een **real-time toegangsrecht** (minimaal elke minuut) tot de gegevens dient te verkrijgen voor bepaalde doeleinden. Voor sommige van deze doeleinden volstaan “geanonimiseerde” of althans gepseudonimiseerde gegevens. Men dient dus minstens al de directe *identifiers* (zoals naam, nummerplaat, etc.) van de gegevens (waar technisch mogelijk onomkeerbaar) te verwijderen vermits deze niet nodig zijn voor dergelijke doeleinden.

Gelet op de grootschalige aard van de verwerking dient er voorafgaand een **gegevensbeschermingseffectbeoordeling** (GEB) (“*data protection impact assessment*” of *DPIA*) uitgevoerd en gedocumenteerd te worden, waarbij de risico’s en geplande maatregelen en waarborgen in kaart worden gebracht. Indien uit de GEB blijkt dat er een hoog residueel risico is, dient de Vlaamse Toezichtscommissie **voorafgaand geraadpleegd** te worden. Een overleg met de Vlaamse Toezichtscommissie lijkt ons in elk geval bijzonder aangewezen.

Het systeem van de wegneffing behelst een vorm van **geautomatiseerde besluitvorming** wat onder de AVG enkel toegestaan is indien noodzakelijk voor de totstandkoming of uitvoering van een overeenkomst of indien dit voorzien is door een wettelijke bepaling. Het is daarom nodig om het principe van de geautomatiseerde besluitvorming wettelijk te verankeren en op te nemen in de overeenkomst tussen de gebruikers en de Service Providers. Enkel indien er sprake is van daadwerkelijke en zinvolle (en dus geen symbolische) menselijke tussenkomst in het beslissingsproces door iemand die bevoegd en bekwaam is om het besluit te veranderen, is er niet langer sprake van geautomatiseerde besluitvorming.

Het gebruik van **zwarte lijsten** is enkel mogelijk mits wettelijke omkadering. De doelstellingen en objectieve registratiecriteria van de zwarte lijst dienen uitdrukkelijk, nauwkeurig en op limitatieve wijze vastgelegd te worden. Er dient voldoende transparantie te zijn over de zwarte lijst, alsook van een registratie daarop (inclusief de motivering). Gebruikers moeten deze registratie kunnen betwisten en moeten zo snel mogelijk geïnformeerd worden over de gevolgen van de betwisting en moeten hiertegen beroep kunnen aantekenen. Er dient een aangepast beveiligingsbeleid te zijn, inclusief toegangsbeperking en –controle. Zwarte lijsten mogen niet uitgewisseld worden tussen de verschillende betrokken entiteiten tenzij strikt noodzakelijk. Gebruikers die geregistreerd worden moeten naderhand verwijderd kunnen worden.

Voor het gebruik van **eigen ANPR camera’s** m.o.o. de handhaving is er nood aan specifieke (decretale) wetgeving vermits deze doeleinden niet (volledig) kaderen binnen de Camerawet van 21 maart 2007. Deze specifieke wetgeving dient de plaatsing en het gebruik van deze camera’s te regelen. Voor zover met deze ANPR camera’s eveneens de doeleinden van de Camerawet worden nagestreefd (nl. voorkomen, vaststellen of opsporen van misdrijven tegen personen of goederen of overlast in de zin van artikel 135 van de nieuwe gemeentewet, controleren van naleving van gemeentelijke reglementen of handhaven van de openbare orde), dienen de strikte voorwaarden voor het plaatsen van camera’s op niet-besloten plaatsen van de Camerawet nageleefd te worden.

Ook voor het **hergebruiken van ANPR camera’s** van bv. politiediensten is er nood aan specifieke wetgeving, vermits er hiervoor geen grondslag bestaat onder de huidige wetgeving (bv. wet van 5 augustus 1992 op het Politieambt). De GBA oordeelde eerder al dat koppelingen van ANPR camera’s van de politie met andere databanken aan strikte voorwaarden onderworpen moet zijn die minstens in een uitvoeringsbesluit moeten worden vastgelegd.<sup>546</sup> Het hergebruiken van bestaande camera’s voor nieuwe doeleinden is problematisch onder de privacywetgeving gelet op (i) een gebrek aan rechtmatige basis, (ii) de

<sup>546</sup> Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levensfeer, advies nr. 53/2017, p. 7.

introdactie van nieuwe doeleinden en (iii) de privacy risico's bij het koppelen van databanken en combineren van gegevens. Gelet op het bovenstaande zal er zeker een eigen cameranetwerk, dat voldoende uitgebreid is, moeten worden opgebouwd om de handhaving van de weghenheffing op rechtmatige wijze te verzekeren.

Om **(automatische) nummerplaatcontrole** toe te laten is het een oplossing om een eigen databank met nummerplaatgegevens op te maken door deze gegevens te verzamelen bij de registratie van de gebruikers. Op die manier kan de Vlaamse overheid beschikken over een eigen databank op basis waarvan de facturatie kan gebeuren, zonder gegevens met andere databanken te moeten uitwisselen. Ten aanzien van voertuigen met een Belgische nummerplaat waarvoor geen spontane registratie is gebeurd, zal toegang moeten gekregen worden tot de databank van de Kruispuntbank van de Voertuigen. Voor dergelijke toegang is een machtiging van de Vlaamse Toezichtscommissie vereist.<sup>547</sup> Op grond van de medewerkingsplicht van openbare instellingen onder de wet van 21 december 2009 stellen bestuursdiensten van de staat (o.a. de Directie voor de Inschrijving van de Voertuigen) gegevens die noodzakelijk zijn om de belasting te bepalen op elektronische wijze ter beschikking van de Vlaamse administratie. In de mate dat de weghenheffing niet zal kwalificeren als een belasting en in de mate dat ook andere entiteiten toegang moeten hebben tot het DIV, zal er alsnog een machtiging aan de Vlaamse Toezichtscommissie gevraagd dienen te worden. Mits decretale grondslag kan ervan worden uitgegaan dat de bevoegde dienst van de Vlaamse overheid deze machtiging kunnen verkrijgen.

Voor de handhaving moet het handhavingscentrum over gegevens beschikken die nodig zijn om na gaan of een rit effectief geregistreerd werd en om via datamining technieken aanvullende controles uit te voeren. Voor deze '**handhavingsdatabank**' gelden volgende (juridische) aanbevelingen en aandachtspunten:

- Gelet op het risico van "*function creep*" dienen de doeleinden van deze databank voorafgaand voldoende specifiek bepaald te worden (bv. welke specifieke controles?);
- Het is aangewezen om i.p.v. een allesomvattende centrale databank te opteren voor een kleinere centrale "kluis" die enkel de echte (direct identificerende) persoonsgegevens bevat, die vervolgens middels koppelingen kan fungeren als input voor andere toepassingen. Voor elke koppeling tussen deze kluis en andere toepassingen/databanken dienen strikte *governance*-mechanismen ingebouwd te worden.
- Het model waarbij één enkele instantie of instelling die fungeert als controlecentrum en alle gegevens over reistijd en positie van voertuigen verzamelt, is de minst gunstige oplossing op vlak van privacy (o.m. gelet op de proportionaliteit). Er dient met andere woorden nauwkeurig geargumenteed te worden om welke (technische of andere) redenen de keuze voor dergelijk model noodzakelijk is.
- De GBA stelt dat een goed wetgevend kader belangrijk is voor overheidsdiensten die gebruik maken van *big data* of *data mining* analyses. Het is aanbevolen om te voorzien in wettelijke regelingen die bepalen hoe en wanneer de overheid het resultaat van data mining en correlaties kan gebruiken als juridisch bewijsmateriaal. Belangrijk is dat big data analyses enkel een indicatie mogen geven van een risico van niet-naleving van de weghenheffing. De bewijswaarde mag enkel toegekend worden indien er een bijkomende menselijke beoordeling is geweest van de individuele gevallen. Het is aangewezen om te werken met een PV van vaststellingen met een reactietijd voor de betrokkene.
- In het licht van het proportionaliteitsvereiste dient verzekerd te worden dat men enkel overgaat tot directe identificatie wanneer er duidelijke aanwijzingen zijn dat er één van de vooraf bepaalde overtredingen plaatsgevonden heeft (o.m. niet werken van de registratie-eenheid, fouten in de betaalmethodes, uitzetten van de registratie-eenheid, etc.) en een handhavend optreden noodzakelijk is.

---

<sup>547</sup> Artikel 18 wet van 19 mei 2010 houdende oprichting van de Kruispuntbank van de voertuigen.

### 9.4.3 Aspecten inzake intellectuele eigendom

Aspecten inzake eigendom op de gegevens en intellectuele eigendomsrechten en gebruiksrechten op alle kennis, objecten, systemen en overige zaken die ten behoeve van de operationele uitvoering en beleid van de wegneffing noodzakelijk zijn, dienen contractueel geregeld te worden.

Bij de technische uitwerking dient steeds nagegaan te worden welke intellectuele eigendomsrechten gebruikt worden, aan wie deze rechten toebehoren en welke entiteiten en partners gebruik dienen te maken van deze intellectuele eigendom. Vervolgens dienen de nodige contractuele maatregelen getroffen te worden, ook met het oog op een vlotte overdracht in geval van beëindiging.

We begrijpen dat het Gewest de (intellectuele) eigendom op de gegevens wenst te verkrijgen. Onder de huidige wetgeving bestaat er geen echt eigendomsrecht op de gegevens, maar het is wel mogelijk om daar contractueel de nodige afspraken rond te maken (inzake doorgifte van gegevens, verbod op verder gebruik, etc.).



