Vlaamse Regering

DE VLAAMSE MINISTER VAN FINANCIËN EN BEGROTING, WONEN EN ONROEREND ERFGOED
DE VLAAMSE MINISTER VAN MOBILITEIT EN OPENBARE WERKEN

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - Voorontwerp van decreet over elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer
- Definitieve goedkeuring

Samenvatting
Het voorliggende voorontwerp van decreet voorziet in de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn (EU) 2019/520 van het Europese 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

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Het voorontwerp van decreet voorziet in de gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2019/520 van het Europese 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.

De bepalingen van richtlijn 2019/520, die door middel van dit decreet worden omgezet, vallen onder de bevoegdheid voor “de wegen en hun aanhorigheden” evenals “het juridisch stelsel voor de landwegenis”.

Artikel 4 van richtlijn 2019/520, dat eveneens met dit decreet wordt omgezet, valt onder de bevoegdheid voor “de vestigingsvoorwaarden, met uitzondering van de voorwaarden voor toegang tot gezondheidszorgberoepen en tot dienstverlenende intellectuele beroepen”.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

1. Eerste principiële goedkeuring

De Vlaamse Regering verleende op 10 september 2021 haar eerste principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet over elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer (VR 2021 1009 DOC.1049-1 EETS richtlijn – notaBIS, VR 2021 1009 DOC.1049-3 EETS richtlijn – memorieBIS, VR 2021 1009 DOC.1049-2 EETS richtlijn – decreetBIS, VR 2021 1009 DOC.1049-4 EETS richtlijn – bijlage).

2. Advies van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen (MORA)

De Mobiliteitsraad van Vlaanderen heeft zijn advies gegeven op 28 september 2021.
De MORA vindt het positief dat de nieuwe regels de Vlaamse overheid in staat stellen om (buitenlandse) gebruikers die de kilometerheffing of toekomstige tolgelden niet zouden betalen, via de EETS-aanbieder, kunnen geïdentificeerd worden met het oog op vervolging.
De MORA is ook positief over de verduidelijking in dit decreet dat alle EETS-aanbieders data moeten aanleveren die de Vlaamse overheid in staat moet stellen om een onderbouwd mobiliteitsbeleid te voeden met verkeersdata.
De MORA stelt ook vast dat het nationaal contactpunt voor uitwisseling van informatie tussen lidstaten niet wordt opgenomen in het voorontwerp van decreet aangezien dit federale bevoegdheid is, maar vraagt om te onderzoeken of Viapass hiervoor een geschikt platform kan zijn.
De regelgeving omtrent dit nationaal contactpunt wordt op korte termijn meegenomen in de specifieke regelgeving met betrekking tot het welbepaald elektronisch tolheffingssysteem en wordt hier niet verder besproken.

3. Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV)

De Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen heeft zijn advies gegeven op 11 oktober 2021. Dit advies kwam tot stand in samenwerking met MORA die het goedkeurde op 28 september 2021.
De Vlaamse sociale partners sluiten zich in dit dossier aan bij het advies van de MORA.

4. Advies van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC)

De Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van de persoonsgegevens heeft op 12 oktober 2021 haar advies wetgeving nr. 2021/85 uitgebracht.

De VTC is van oordeel dat het voorgelegde ontwerp niet adviseerbaar is omdat er enerzijds onvoldoende duidelijkheid is over de essentiële elementen van de verwerking (maar begrijpt dat dit mogelijk ook niet de bedoeling is, gezien de verwijzing naar een toekomstig afzonderlijk decreet dat een specifieke regeling inzake gegevens en gegevensbescherming zal bevatten) en anderzijds geen beschermende maatregelen zijn opgenomen.

De bedoeling van dit ontwerp van decreet is inderdaad om het algemeen wetgevend kader voor het elektronisch tolheffingssysteem te voorzien.
Het voorontwerp van decreet strekt uitsluitend tot omzetting van richtlijn 2019/520, die zich niet uitspreekt over de kwalificaties die de lidstaten op het vlak van gegevensbescherming moeten vaststellen en die voor het overige verwijst naar de tekst van de algemene verordening gegevensbescherming.
Daarnaast kunnen de taken van de dienstaanbieders verschillen naargelang het elektronische tolheffingssysteem dat wordt ingericht (soms zijn ze belast met de berekening van de tol, soms niet – de richtlijn laat dat vrij), en is het niet uitgesloten dat andere entiteiten worden opgericht of aangeduid en met bepaalde taken belast.

De gedetailleerde bepalingen over de gegevensverwerking zullen dus opgenomen worden in een specifiek wetgevend kader'. Deze opdeling laat toe om per type tolheffing te voorzien in een eigen specifiek wetgevend kader.

Opmerkingen VTC per artikel:

Voor wat betreft artikel 7 beoordeelt de VTC de transparantieverplichting als positief, maar ze beveelt wel aan dat alle betrokken partijen zorgen voor de nodige transparantiemaatregelen en dat die op elkaar zijn afgestemd. Daarnaast beveelt de VTC ook aan om maatregelen te nemen waardoor gegarandeerd wordt dat de bestuurder en zijn eventuele passagiers voldoende geïnformeerd worden, aangezien deze niet automatisch EETS-gebruiker zijn.

Voor wat betreft artikel 27 wijst de VTC erop dat de categorieën van gegevens moeten aangeduid worden en dat de verwerking beperkt moet zijn tot de vermelde doeleinden. Aangezien per tolsysteem andere categorieën van gegevens vereist kunnen zijn, zal dit aspect verder uitgewerkt worden in het kader van de specifieke regelgeving met betrekking tot een welbepaald elektronisch tolheffingssysteem.

Voor artikel 32 wijst de VTC erop dat ook hier de categorieën van gegevens moeten aangeduid worden en de verwerking ook hier moet beperkt worden tot de vermelde doeleinden. Voor artikel 33 beveelt VTC aan om te verduidelijken over welke gegevens het gaat.

Artikel 32 werd aangepast om duidelijk te maken dat het doeleinde dat oorspronkelijk enkel onder 2° werd genoemd, ook onder 1° wordt bedoeld, namelijk dat het de gegevens betreft die de tolheffer nodig heeft om zijn verplichtingen ten aanzien van de belastingautoriteiten na te komen.

Artikel 33 is aangepast door een striktere overname van de tekst van artikel 14, lid 2, van richtlijn 2019/520 en bevestigt aldus voor alle elektronische tolheffingssystemen de in richtlijn 2019/520 vastgestelde verplichting voor de dienstaanbieders om de verkeersgegevens betreffende hun klanten mee te delen aan de door de regering aangewezen instanties ten behoeve van het verkeersbeleid en voor de verbetering van het verkeersbeheer in het Vlaamse Gewest. Deze gegevens worden niet gebruikt om de klanten te identificeren. Bijzonderheden over de beoogde verkeersgegevens en het hergebruik van deze verkeersgegevens ten behoeve van het verkeersbeleid zullen het voorwerp uitmaken van specifieke bepalingen in de wetgeving betreffende welbepaalde elektronische tolheffingssystemen.

Voor wat betreft artikel 34 benadrukt de VTC dat het ontwerp een onvoldoende wettelijke basis vormt voor de verwerking van persoonsgegevens, waardoor alle eventuele verwerkingen die hun rechtsgrond menen te vinden in dit ontwerp onrechtmatig zijn.
Ook voor wat betreft artikel 35 geeft de VTC aan dat niet ingegaan wordt op de problematiek van het verzamelen van locatiegegevens die aan de basis ligt van de beoogde verwerkingen.

Artikel 34 is geschrapt in het voorontwerp, omdat het niets toevoegt aan de AVG.

Artikel 35, paragraaf 1, werd om dezelfde redenen als artikel 34 geschrapt. Niet-naleving van de AVG door een dienstaanbieder wordt in feite al rechtstreeks gesanctioneerd op grond van de AVG en de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens.

Wat artikel 35, paragraaf 2, betreft, is er een specifieke directe meerwaarde van die bepaling op het vlak van gegevensbescherming wanneer de tolheffer informatie opvraagt bij de EETS-aanbieder in het geval niet-betaling van wegentol wordt vermoed. De instantie(s) tot welke de betrokkenen zicht moeten wenden en welke instantie(s) hun een antwoord moet(en) geven zullen worden aangewezen in het kader van de specifieke regelgeving met betrekking tot een welbepaald elektronisch tolheffingssysteem waarin deze regels inzake niet-betaling van wegentol concreet zullen worden toegepast.

5. Tweede principiële goedkeuring

De Vlaamse Regering verleende op 4 febuari 2022 haar tweede principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet over elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer (VR 2022 0402 DOC.0134-1 EETS richtlijn – nota, VR 2022 0402 DOC.0134-2 EETS richtlijn – decreetBIS, VR 2022 0402 DOC.0134-3 EETS richtlijn – memorie, VR 2022 0402 DOC.0134-4 EETS richtlijn – bijlage, VR 2022

0402 DOC.0134-5 EETS richtlijn – advies, VR 2022 0402 DOC.0134-6 EETS richtlijn – advies, VR 2022 0402 DOC.0134-7 EETS richtlijn - advies).

6. Advies van de Raad van State

Op 30 maart 2022 verleende de Raad van State advies nr. 70.994/3.

De Raad van State merkt vooraf op dat de keuze om zo dicht mogelijk bij de tekst van de om te zetten richtlijn te blijven, toch niet de verwachte voordelen oplevert, omdat de structuur van het voorontwerp van decreet niet overeenstemt met de structuur van de richtlijn.

De Vlaamse Regering heeft begrip voor de opmerking van de Raad van State dat de wijziging van de structuur van de richtlijn bij de omzetting ervan de controle van de omzetting bemoeilijkt, maar kiest ervoor de gewijzigde structuur van de omzettingstekst te behouden omdat die volgens haar meer overzichtelijk en bevattelijk is. De ervaring met de voorgestelde regelgeving zowel met de voormalige Richtlijn 2004/38 en de beschikking 2009/750 als met de huidige richtlijn 2019/520 heeft immers geleerd dat het om een complexe materie gaat en dat de inhoud van de voorgestelde bepalingen vaak tot vragen leidt. De Vlaamse Regering heeft gepoogd hieraan deels te verhelpen door de tekst duidelijker te structureren.

De Raad van State geeft vervolgens aan dat het advies van de (federale) Gegevensbeschermingsautoriteit, bedoeld in de wet van 3 december 2017 “tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit” zou moeten worden ingewonnen. Het is immers die autoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de ‘algemene’ regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de algemene verordening gegevensbescherming heeft vastgesteld. Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting, aldus de Raad van State. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van deze vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

Hierop kan het volgende worden geantwoord.

Inmiddels werd bij artikel 10/1 van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens opgericht. De Vlaamse toezichtcommissie (VTC) is een autonome dienst met rechtspersoonlijkheid en is als toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 36, lid 4, van de AVG verantwoordelijk voor het toezicht op de toepassing van de AVG door de instanties. Ingevolge artikel 51, lid 1, van de AVG kan immers elke lidstaat één of meer onafhankelijke overheidsinstanties, verantwoordelijk voor het toezicht op de toepassing van deze verordening, oprichten.

Sinds de bekendmaking van de aanstelling van de leden van de VTC door de Vlaamse Regering in het Belgisch Staatsblad d.d. 29 maart 2019, is de VTC ingevolge artikel 10/4, §1, van voornoemd decreet bevoegd om hetzij uit eigen beweging, hetzij op verzoek van het Vlaams Parlement of de Vlaamse Regering adviezen te verstrekken omtrent elke aangelegenheid met betrekking tot de verwerkingen van persoonsgegevens. Er moet aldus worden vastgesteld dat er in dit geval een advies is waarbij het ontwerp is getoetst aan de AVG.

Naast deze voorafgaande opmerkingen heeft de Raad van State opmerkingen over de tekst van het voorontwerp van decreet zelf.

<u>Art. 3.</u>

De Raad van State merkt op dat sommige definities die gehanteerd worden in artikel 3 niet overeenkomen met de definities vermeld in artikel 2 van de richtlijn.

Bij wijze van voorbeeld verwijst de Raad van State naar de definities van "wegentol" en "niet-betaling van wegentol" in artikel 2, 21 en 22, van richtlijn (EU) 2019/520, waarin sprake is van de (niet-)betaling door een "weggebruiker", terwijl in artikel 3, 26° en 36°, van het voorgelegde voorontwerp van decreet sprake is van de (niet-)betaling door "de houder van het voertuig". In artikel 2, 27, van richtlijn (EU) 2019/520 wordt de "houder van het voertuig" gedefinieerd als "de persoon op wiens naam het voertuig is ingeschreven, zoals gedefinieerd in het recht van de lidstaat van inschrijving", terwijl in artikel 3, 20°, van het voorontwerp voor dat begrip een definitie wordt gehanteerd die ruimer is dan de definitie in de richtlijn.

Hierop kan worden geantwoord dat de EETS-richtlijn het begrip "weggebruiker" enkel hanteert in de overwegingen bij de richtlijn en in de definities van "tolgeld" en "niet-betaling van wegentol". Het begrip "weggebruiker" op zich wordt in de Richtlijn niet gedefinieerd. In het beschikkend gedeelte van de EETS-richtlijn 2019/520 wordt ten aanzien van de verplichting tot betaling van de wegentol niet naar de zogenaamde "weggebruiker" verwezen maar wel naar de houder van het voertuig en de eigenaar, zoals onder meer in het artikel 1 van de EETS-richtlijn dat het onderwerp en de werkingssfeer bepaalt.

Het is ook de eigenaar of houder van het voertuig die overeenkomstig artikel 5, 8 van dezelfde Richtlijn klant is van de EETS-aanbieder. Het is bijgevolg ook die houder van het voertuig (of de eigenaar) en dus niet "de weggebruiker" die in geval van "niet-betaling van wegentol" zal moeten worden geïdentificeerd.

Om die reden werd in het voorgelegde voorontwerp van decreet het begrip weggebruiker niet verder gehanteerd omdat het op zich in de context van de elektronische tolheffing geen toegevoegde waarde heeft en enkel verwarring kan veroorzaken.

Verder werd aan het begrip "houder van het voertuig" een ruimere betekenis gegeven dan de persoon op wiens naam het voertuig is ingeschreven, zoals gedefinieerd in het recht van de lidstaat van inschrijving, omdat de houder van het voertuig ook degene is die de klant is van de EETS-aanbieder en dat is niet noodzakelijk degene op wiens naam het voertuig is ingeschreven. Dit kan immers ook een aangeduide derde persoon zijn (indien het voertuig door de houder ervan bestendig of gewoonlijk ter beschikking is gesteld van een derde door verhuur, leasing of enige andere overeenkomst) zoals beschreven in het punt c) van artikel 3, 20° van het aan de Raad van State voorgelegde voorontwerp van decreet.

De EETS-richtlijn (Richtlijn 2019/520) heeft met deze situatie - die in de praktijk vaak voorkomt - geen rekening gehouden. In het voorgelegde voorontwerp van decreet werd die precisering wel toegevoegd.

De keuze van de terminologie "houder van het voertuig" in de plaats van "weggebruiker" wijzigt niets aan de inhoud en de doelstellingen van de EETS-richtlijn en doet dus geenszins afbreuk aan de correcte omzetting van de richtlijn.

De Raad van State merkt ook op dat in de definitie van "backoffice" in het voorgelegde voorontwerp van decreet, de precisering achterwege wordt gelaten - ten opzichte van de definitie in de richtlijn (EU) 2019/520 - dat het gaat om het centrale elektronische systeem dat "door de tolheffer, een groep van tolheffers die de interoperabiliteitshub hebben gevormd of een EETS-aanbieder wordt gebruikt". Hiervoor wordt een bijkomende uitleg gegeven - waarmee de Raad van State kan instemmen - in de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen.

Verder wordt ook de term 'lidstaat van de Europese Unie' op aangeven van de Raad vervangen door 'lidstaat van de Europese Economische Ruimte'.

Art. 5.

Bij artikel 5 van het voorontwerp van decreet merkt de Raad op dat voor de duidelijkheid het artikel moet worden gepreciseerd dat de mogelijkheid van een afwijking van de bepalingen van het decreet slechts tijdelijk is.

Hierop kan echter worden geantwoord dat de bestaande formulering, zoals opgenomen in het voorgelegde voorontwerp van decreet, geen ernstig misverstand toelaat.

In de toelichting bij het artikel 5 wordt ook uitdrukkelijk bevestigd dat het gaat over een tijdelijk systeem waarvoor de Europese Commissie toelating moet geven.

Art. 7, 8 en 9

In navolging van het advies van de Raad van State wordt de memorie van toelichting voor deze artikelen aangepast.

Art. 10

Bij artikel 10 wordt door de Raad van State opgemerkt dat de toezicht- en sanctieregeling bedoeld in het artikel niet op elkaar zijn afgestemd.

Enerzijds dient namelijk de instantie die de Vlaamse Regering daartoe aanwijst ten minste een keer per jaar na te gaan of de EETS-aanbieder nog voldoet aan de voorwaarden voor opname in het EETS-register vermeld in het tweede lid, 1° en 4° tot 6°, van het artikel 10 van het voorgelegde voorontwerp van decreet.

Overeenkomstig het vijfde lid van datzelfde artikel kan de instantie, wanneer ze vaststelt dat een EETS-aanbieder niet meer voldoet aan de voorwaarden vermeld in het tweede lid, de registratie intrekken.

De sanctieregeling heeft – aldus de Raad van State- betrekking op alle voorwaarden vermeld in het artikel 10, terwijl dit niet zo is voor de toezichtregeling.

Deze opmerking vanwege de Raad van State vergt volgens de Vlaamse Regering geen aanpassing van het voorgelegde voorontwerp van decreet. De toezichtregeling – zoals omschreven in het derde lid van artikel 10 - betreft immers de vereiste van het jaarlijks toezicht op specifieke voorwaarden:

- 1° het bezit van een EN ISO 9001-certificaat of gelijkwaardige erkenning
- 4° de nodige financiële draagkracht
- 5° de handhaving van een alomvattend risicobeheersplan
- 6° de betrouwbaarheid

De niet-naleving van de andere voorwaarden (2° over nodige technische apparatuur beschikken en bezit van EG-verklaring of het EG-certificaat van conformiteit van de interoperabiliteitsonderdelen en 3° bekwaam zijn om elektronische toldiensten te verlenen) zal onvermijdelijk in het kader van de concrete samenwerking met de dienstaanbieder aan het licht komen. Hieruit zal dan een ad hoc controle en eventueel ook een onmiddellijk sanctionerend optreden volgen, los van het opgelegde periodieke (jaarlijkse) toezicht. Ook deze controle kan, net zoals de periodieke controle op de naleving van het beperkter aantal voorwaarden, leiden tot de intrekking van de registratie. Het is bijgevolg niet noodzakelijk om eenzelfde periodieke toezichtregeling uit te werken voor de voorwaarden vastgesteld in punt 2° en 3°.

Art. 18 en 19

De door de Raad van State gesuggereerde toevoeging van een verduidelijking bij de eisen voor de interoperabiliteitsonderdelen bij interregionale systemen wordt voorzien bij de artikelsgewijze toelichting bij het artikel 18.

Bij artikel 18 en 19 meent de Raad van State verder dat het Vlaamse Gewest haar bevoegdheden overschrijdt met deze bepalingen omwille van de mogelijkheid dat de Vlaamse Regering wordt geboden om interoperabiliteitsonderdelen uit de handel te halen in de gevallen vermeld in artikel 19 van het voorontwerp van decreet. Volgens de Raad van State is het Vlaamse Gewest niet bevoegd om het in de handel brengen van interoperabiliteitsonderdelen te regelen, zoals wel gebeurt met het artikel 18, tweede lid, 1° van het door de Vlaamse Regering voorgelegde voorontwerp van decreet, aangezien een dergelijke regeling tot de bevoegdheid van de federale overheid inzake productnormen behoort.

De Raad van State geeft ook aan dat in de memorie van toelichting bij het voorgelegde voorontwerp van decreet de indruk wordt gewekt dat voor het aannemen van de voornoemde bepaling een beroep wordt gedaan op de impliciete bevoegdheden vervat in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

De Raad van State verwijst vervolgens naar de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof die stelt dat een dergelijke bepaling op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 slechts aanvaardbaar kan worden geacht indien

- ze kan worden beschouwd als noodzakelijk voor de uitoefening van de aangewende bevoegdheden;
- de betrokken federale aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling;
- de betrokken bepaling slechts een marginale weerslag heeft op die aangelegenheid.

In dit geval lijkt volgens de Raad van State niet te zijn voldaan aan de noodzakelijkheidsvoorwaarde, nu het betrokken artikel 15, lid 2, eerste zin, van richtlijn (EU) 2019/520 geen omzetting vereist in interne regelgeving. Luidens die bepaling mogen "[d]e lidstaten (...) het in de handel brengen van interoperabiliteitsonderdelen voor EETS-gebruik die voorzien zijn van de CE-markering of een verklaring van conformiteit met de specificaties of een verklaring van geschiktheid voor gebruik, of beide, niet verbieden, beperken of belemmeren". Die bepaling vereist bijgevolg enkel dat de lidstaten zich onthouden van het instellen van een bepaald verbod, beperking of belemmering. Het voorschrift vervat in artikel 18, tweede lid, 1°, van het voorontwerp lijkt bijgevolg niet noodzakelijk, in welk geval niet is voldaan aan de voorwaarden om gebruik te maken van de impliciete bevoegdheden. Indien niet alsnog kan worden aangetoond waarom de ontworpen regeling noodzakelijk is, en dat voldaan is aan de overige voorwaarden om een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden, dient de voornoemde bepaling dan ook uit het voorontwerp te worden weggelaten.

Op deze overwegingen van de Raad van State kan het volgende worden geantwoord.

Het vermelde artikel 18, tweede lid, van het voorgelegde voorontwerp van decreet voorziet zelf geen mogelijkheid om beperkingen op te leggen aan de interoperabiliteitsonderdelen met CE-markering of gedekt door een EG-verklaring van conformiteit met de specificaties of een verklaring van geschiktheid voor gebruik of beiden.

Artikel 18, tweede lid, van het voorgelegde voorontwerp van decreet bevestigt enkel hetgeen is bepaald in artikel 15, 3 van de Richtlijn 2019/520 met name dat de "lidstaten (...) het in de handel brengen van interoperabiliteitsonderdelen voor EETS-gebruik die voorzien zijn van de CE-markering

of een verklaring van conformiteit met de specificaties of een verklaring van geschiktheid voor gebruik, of beide, niet mogen verbieden, beperken of belemmeren".

De mogelijkheid om het toepassingsgebied of het gebruik van interoperabiliteitsonderdelen te beperken - al dan niet in samenspraak met de andere gewestregeringen - wordt wel voorzien met het artikel 19, eerste lid. Die beperking kan immers noodzakelijk zijn als de interoperabiliteitsonderdelen naar verwachting niet voldoen aan de interoperabiliteitseisen van het elektronisch tolheffingssysteem.

Om tegemoet te komen aan de opmerkingen van de Raad van State worden nu de bewoordingen "of ze uit de handel nemen" zoals opgenomen in het eerste lid van dat artikel 19 van het voorgelegde voorontwerp van decreet weggelaten. Hiermee wordt gevolg gegeven aan de belangrijkste bekommernis van de Raad van State.

Als gevolg van deze weglating hebben nu artikel 18, tweede lid, samen gelezen met artikel 19, eerste lid, enkel nog betrekking op beperkingen opgelegd aan het toepassingsgebied en het gebruik van interoperabiliteitsonderdelen voor een elektronisch tolheffingssysteem waarvan de technische vereisten, met eerbiediging van de Europese regelgeving, door het gewest als tolheffer en gebeurlijk haar concessiehouder als tolheffer worden bepaald.

De regionale overheid is in het kader van de regionale tolheffing immers bevoegd om de conformiteit en geschiktheid van de interoperabiliteitsonderdelen en de boordapparatuur met de specificaties voor het door haar ingevoerde elektronische tolheffingssysteem vast te leggen en te controleren. De bevoegdheid voor de tolheffing en de invoering van een bepaald regionale elektronische tolheffingssystemen, alsook de bevoegdheid om de (voorwaarden tot) toegang tot de elektronische tolheffingsdiensten te bepalen komen immers specifiek aan de gewesten toe.

Met de schrapping van de woorden "of ze uit de handel nemen" uit het voorgelegde voorontwerp wordt gevolg gegeven aan de belangrijkste opmerking van de Raad van State bij de artikelen 18, tweede lid en 19, eerste van het voorgelegde voorontwerp van decreet. Dankzij deze schrapping wordt immers geen afbreuk gedaan aan de bevoegdheid van de federale wetgever op het vlak van productnormen en consumentenbescherming.

Het doel van deze schrapping is verder dat niet de indruk zou gewekt worden dat de Vlaamse Regering op basis van de voorgestelde bepaling eisen zou kunnen stellen waaraan interoperabiliteitsonderdelen moeten voldoen bij het op de markt brengen, wat een exclusieve federale bevoegdheid uitmaakt. Dit zou immers potentieel kunnen worden beschouwd als een maatregel met een marktuitsluitend effect, wat de uitoefening van de federale bevoegdheid inzake productnormen in de praktijk onmogelijk zou maken (GwH 28 februari 2019, nr. 32/2019, B.20.3; GwH 28 februari 2019, nr. 38/2019, B.16.2).

De betrokken bepalingen worden daarentegen wel gehandhaafd voor de uitoefening van de eigen bevoegdheden van de Gewesten. Het Gewest focust zich daarmee immers louter op de interoperabiliteit van de systemen en producten die een dienstaanbieder gebruikt om in het kader van de elektronische tolheffingssystemen die door het gewest worden ingevoerd elektronische toldiensten te verlenen.

De door het Gewest voorziene interoperabiliteitseisen, die noodzakelijk zijn voor de regionale elektronische tolheffing, maken duidelijk geen productnormen uit. Volgens het Grondwettelijk Hof zijn productnormen "regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het milieu. Zij bepalen met name welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een product, en kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten" (GwH 28 februari

2019, nr. 32/2019, B.17.1; GwH 28 februari 2019, nr. 38/2019, B.13.2; GwH 17 december 2020, nr. 165/2020, B.17.1). Artikel. 18, lid 2, 1ste alinea, samen gelezen met art. 19 lid 1 van het voorontwerp van decreet is niet geformuleerd als een voorwaarde waaraan moet zijn voldaan opdat interoperabiliteitsonderdelen op de markt zouden kunnen worden gebracht. Met de betrokken bepalingen wordt daarentegen, rechtstreeks of onrechtstreeks, beoogd het gebruik van welbepaalde interoperabiliteitsonderdelen, die noodzakelijk zijn voor de regionale elektronische tolheffing te regelen, nadat die onderdelen op de markt zijn gebracht. Zulke bepalingen zijn geen productnormen (GwH 28 februari 2019, nr. 32/2019, B.18).

Het Vlaamse Gewest overschrijdt nu met voorliggend aangepast voorontwerp van decreet haar bevoegdheden niet nu de resterende bepalingen beperkt zijn tot:

- de beperking van het toepassingsgebied van interoperabiliteitsonderdelen;
- het verbod op het gebruik van interoperabiliteitsonderdelen

in het kader van een elektronisch tolheffingssysteem zoals dat in het Gewest werd ingevoerd, als ze naar verwachting niet voldoen aan de interoperabiliteitseisen van dat elektronisch tolheffingssysteem.

Anders dan wat de afdeling wetgeving van de Raad van State lijkt aan te nemen, is het hiervoor dus niet noodzakelijk om beroep te doen op de impliciete bevoegdheden vervat in artikel 10 van de Bijzondere Wet tot Hervorming van de Instellingen.

De regionale wetgever laat bovendien aan de gewestregering toe om een of meer aangemelde instanties aan te duiden die belast worden met het toezicht op de procedure voor beoordeling van de conformiteit met de specificaties of de geschiktheid voor het gebruik van interoperabiliteitsonderdelen (artikel 20 van het voorgelegde voorontwerp van decreet).

Het is dus vereist dat diezelfde wetgever ook beperkingen aan het toepassingsgebied en het gebruik van de betrokken interoperabiliteitsonderdelen kan bepalen zoals voorzien met het aangepaste artikel 19, eerste lid van het voorontwerp van decreet.

Met het tweede lid van het artikel 18 wordt enkel bevestigd wat is opgenomen in het artikel 15,3 van de Richtlijn 2019/520.

Tenslotte wordt geen onderscheiden regime gecreëerd tussen de gewesten aangezien enkel een voorwaarde opgelegd door richtlijn 2019/520 wordt omgezet en ieder gewest ertoe gehouden is om dezelfde vereiste om te zetten.

Verder worden in de memorie van toelichting bij beide artikelen enkele verduidelijkingen meegegeven in navolging van het advies van de Raad van State.

<u>Art. 29 en 30</u>

Er wordt ingegaan op het voorstel van de Raad van State om beide artikelen verder te verduidelijken in de memorie van toelichting.

<u>Art. 31</u>

Bij het zesde en laatste lid van het artikel 31 stelt de Raad van State zich de vraag hoe in concreto de kennisgeving met betrekking tot het instellen van een afhandelingsprocedure zal gebeuren in functie van de taal van de houder van het voertuig.

Hierop kan het volgende worden geantwoord.

De precisering dat de kennisgeving van de overtreding wordt opgesteld in de taal van het kentekenbewijs van het voertuig, voor zover dat beschikbaar is, of in één van de officiële talen van de lidstaat van inschrijving van het voertuig, werd voorzien in overeenstemming met de eisen gesteld door de EETS-richtlijn.

Dit heeft als gevolg dat wanneer een geval van niet betaling van wegentol in België wordt vastgesteld met betrekking tot een voertuig ingeschreven in een land van de EER, bij de kennisgeving van niet betaling een vertaling wordt gevoegd in de taal van inschrijving (indien beschikbaar) dan wel in een officiële taal van de lidstaatvan inschrijving.

Namens het Vlaams Gewest wordt ten aanzien van voertuigen ingeschreven in België een Nederlandstalige kennisgeving van een boete verzonden. Inwoners van de faciliteitengemeenten kunnen op aanvraag, een Franstalig exemplaar bekomen.

Indien de niet-betaling van wegentol plaatsvindt in een andere lidstaat van de EER door een voertuig ingeschreven in België, dan zal de Belgische rechtsonderhorige, volgens de regels van de EETS-richtlijn, de kennisgeving ontvangen in de taal van het kentekenbewijs van het voertuig, voor zover dat beschikbaar is, of in één van de officiële talen van de lidstaat van inschrijving van het voertuig, zijnde Nederlands, Frans of Duits voor België.

Op de website van Viapass zijn momenteel tevens vertalingen beschikbaar voor de buitenlandse gebruikers in het Nederlands, Frans, Engels, Duits, Bulgaars, Pools, Roemeens, en Litouws (https://www.viapass.be/controle/).

Art. 34

Bij artikel 34 van het voorontwerp van decreet merkt de Raad van State op dat:

- het artikel de betrokkene het recht om onverwijld informatie te verkrijgen verleent indien een niet-betaling van wegentol wordt vermoed , terwijl
- het artikel 27, lid 4, van richtlijn (EU) 2019/520 dit recht echter toekent wanneer een geval van niet-betaling van wegentol is vastgesteld.

De Raad stelt zich hierbij de vraag waarom de tekst van het voorontwerp van decreet afwijkt van de richtlijn.

Hierop kan worden geantwoord dat de terminologie van artikel 34 van het voorgelegde voorontwerp van decreet aansluit bij de bewoordingen van het artikel 27 van de Richtlijn 2019/520, dat voor iedere betrokkene het recht voorziet op informatie over doorgestuurde persoonsgegevens.

Met de “betrokkene” wordt verwezen naar artikel 4, 1) van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Het gaat over iedere geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon („de betrokkene”).

Bijkomende aanpassingen

Verder heeft het advies van de Raad van State geleid tot enkele tekstuele aanpassingen die geen verdere toelichting nodig hebben.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Dit ontwerp van decreet zet de 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 (ook EETS-richtlijn genoemd), gedeeltelijk om in recht van het Vlaamse Gewest.

Het beoogt met name om een geharmoniseerd kader te scheppen om de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer in de Europese Economische Ruimte te waarborgen.

De richtlijn 2019/520 bevat voornamelijk hiernavolgende nieuwe bepalingen en wijzigingen ten opzichte van de vorige richtlijn 2004/52/EG, beschikking en nationale en regionale regelgeving:

- EETS-aanbieders dienen hun diensten niet langer aan te bieden op het hele grondgebied van de Europese Unie. Zij dienen daarentegen binnen een termijn van 24 maanden overeenkomsten te sluiten met de tolheffer(s) voor alle EETS-gebieden op het grondgebied van een lidstaat, en binnen de 36 maanden voor alle EETS-gebieden op het grondgebied van ten minste vier lidstaten. Zij zullen ook informatie moeten bekendmaken over de EETS-gebieden die zij bestrijken en over het beleid dat zij toepassen wanneer ze overeenkomsten sluiten met de heffingsplichtigen.

- Er wordt voorzien in een uitdrukkelijk recht op vergoeding voor de EETS-aanbieders vanwege de tolheffer. Daarbij moet rekening worden gehouden met de volgende principes:

    - De methode om de vergoeding te bepalen moet transparant, niet-discriminerend en identiek zijn voor alle EETS-aanbieders die voor een bepaald EETS-gebied zijn geaccrediteerd. Ze moet in de EETS-gebiedsverklaring worden bekendgemaakt als onderdeel van de commerciële voorwaarden.
    - De methode voor de berekening van de vergoeding moet dezelfde structuur hebben als voor de vergoeding die in het EETS-gebied wordt betaald voor vergelijkbare diensten die in voorkomend geval worden aangeboden door de hoofddienstaanbieder.
    - Er mag slechts een onderscheid tussen het bedrag van de vergoeding van EETS-aanbieders en deze van de hoofddienstaanbieder worden gemaakt, wanneer dit wordt gerechtvaardigd door de kosten die verband houden met de specifieke eisen en verplichtingen die de hoofddienstaanbieder heeft en de EETS-aanbieders niet, en 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 hij maakt door in zijn tolgebied een EETS-conform systeem beschikbaar te stellen, te bedienen en te onderhouden, met inbegrip van de accreditatiekosten, wanneer die niet in het tolgeld zijn opgenomen.

- Enkele bijkomende transparantieplichten werden toegevoegd, waaronder de volgende:

    - alle restituties van of kortingen op tolgelden die door een lidstaat of een tolheffer worden aangeboden, moeten transparant zijn en publiek worden bekendgemaakt;
    - de EETS-gebiedsverklaringen en de aanpassingen ervan moeten tijdig genoeg bekendgemaakt worden om de geaccrediteerde EETS-aanbieders in staat te stellen om hun interoperabiliteitsonderdelen aan te passen aan de (nieuwe) vereisten en om hen uiterlijk een maand voor de operationele start van het (gewijzigde) systeem (opnieuw) te kunnen accrediteren;

- de beslissingen van een lidstaat of een tolheffer met betrekking tot onder meer de beoordeling van de conformiteit met de specificaties of de geschiktheid voor gebruik van de interoperabiliteitsonderdelen, moeten worden gemotiveerd. Ze moeten zo spoedig mogelijk ter kennis worden gebracht van de betrokken fabrikant en EETS-aanbieder of hun gemachtigden, met vermelding van de mogelijke rechtsmiddelen en de termijnen om deze in te stellen.
- Er wordt een procedure voorzien voor uitwisseling van informatie tussen lidstaten. Elke lidstaat moet een nationaal contactpunt aanduiden dat toegang heeft tot de nationale registratiegegevens met betrekking tot de voertuigen, en de eigenaars of houders ervan, zodat zij kunnen worden geïdentificeerd wanneer de wegentol niet wordt betaald. De uitwisseling van de in de richtlijn bedoelde informatie tussen lidstaten mag enkel tussen die nationale contactpunten plaatsvinden en geschiedt aan de hand van de softwaretoepassing Eucaris (Europees voertuig- en rijbewijsinformatiesysteem) en gewijzigde versies van die software.

Dit ontwerp van decreet houdt geen verruiming in van het toepassingsgebied van de huidige kilometerheffing, noch wijzigt het de hoogte van die tol of de doelstellingen waarvoor die wordt gebruikt.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Voor de afzonderlijke toelichting bij de inhoud van elk artikel kan worden verwezen naar de artikelsgewijze bespreking in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Het ontwerp heeft geen impact op de begroting.

B. ESR-TOETS

De ESR-toets is niet van toepassing.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het ontwerp heeft geen impact op het personeel van de Vlaamse overheid.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het ontwerp heeft geen impact op de lokale en provinciale besturen.

4. VERDER TRAJECT

Het voorontwerp van decreet zal worden ingediend in het Vlaams Parlement.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1° haar goedkeuring te hechten aan het bijgaande ontwerp van decreet over elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer en aan de bijhorende memorie van toelichting;

2° de Vlaamse minister, bevoegd voor Mobiliteit en Openbare Werken te gelasten voornoemd ontwerp van decreet en de bijhorende memorie van toelichting, in naam van de Vlaamse Regering, in te dienen bij het Vlaams Parlement.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed,

Matthias DIEPENDAELE

De Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken

Lydia PEETERS

Bijlagen:
- het voorontwerp van decreet;
- memorie van toelichting;
- advies Raad van State