

Rolnummer 6354
Arrest nr. 30/2017 van 23 februari 2017

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van het decreet van het Vlaamse Gewest 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, ingesteld door de vzw « Sigma ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters E. De Groot en J. Spreutels, en de rechters L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter E. De Groot,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 10 februari 2016 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 12 februari 2016, heeft de vzw « Sigma », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. Blommaert, Mr. J. Ghysels en Mr. Y. Sacreas, advocaten bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van het decreet van het Vlaamse Gewest 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 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 10 augustus 2015).

Memories zijn ingediend door :

- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Martel, advocaat bij de balie te Brussel;
- de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Bourtembourg en Mr. C. Molitor, advocaten bij de balie te Brussel;
- de Waalse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Kaiser en Mr. P.-F. Henrard, advocaten bij de balie te Brussel;
- de vzw « Algemene Belgische Schoonmaak Unie », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Crommen, advocaat bij de balie te Antwerpen;
- de vennootschap van publiek recht « Société wallonne de Financement complémentaire des Infrastructures », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Gillet, Mr. B. De Beys en Mr. A. Baeyens, advocaten bij de balie te Brussel.

De verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend.

Memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- de Vlaamse Regering;
- de Brusselse Hoofdstedelijke Regering;
- de Waalse Regering;
- de vennootschap van publiek recht « Société wallonne de Financement complémentaire des Infrastructures ».

Bij beschikking van 7 december 2016 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Snappe te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 21 december 2016 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 21 december 2016 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1.1. De verzoekende vereniging vertegenwoordigt de invoerders en algemeen vertegenwoordigers die gespecialiseerd zijn in het verdelen, onderhouden, herstellen en verhuren van materiaal voor grond- en wegenwerken, voor bouw, voor goederenbehandeling en voor openbaar nut. Haar leden maken gebruik van voertuigen die onderworpen zijn aan de door het bestreden decreet ingevoerde kilometerheffing.

A.1.2. Het belang van de verzoekende vereniging bij de vernietiging van het bestreden decreet wordt niet betwist. De Vlaamse en de Waalse Regering werpen evenwel op dat het beroep gedeeltelijk onontvankelijk is omdat het slechts tegen enkele bepalingen grieven formuleert, meer bepaald de artikelen 10, 11 en 19 van het decreet. De Vlaamse Regering werpt tevens op dat het beroep laattijdig is in zoverre het bepalingen aanvecht die in essentie reeds in het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 24 april 2015, waren vervat, meer bepaald de artikelen 10 en 11 van het bestreden decreet.

A.1.3. Het belang van de tussenkommende partij, de vzw « Algemene Belgische Schoonmaak Unie », wordt evenmin betwist. De vereniging behartigt de belangen van haar leden die actief zijn in de sector van de industriële schoonmaak en die daarvoor een beroep doen op rijdende werktuigmachines. De Vlaamse Regering betwist wel de ontvankelijkheid van het eerste middel van de tussenkommende partij, omdat het een nieuw middel zou betreffen.

Ten aanzien van het eerste middel

A.2.1. Het eerste middel is afgeleid uit een schending van de artikelen 5, 39 en 134 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 2 en 19, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de artikelen 2, § 1, en 7 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen. De verzoekende partij voert aan dat artikel 10 van het bestreden decreet de exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling schendt. Het territorialiteitsbeginsel impliceert dat elk gewest zijn bevoegdheid slechts kan uitoefenen binnen de grenzen van zijn eigen grondgebied. De machtiging in artikel 10, § 1, van het bestreden decreet aan personeelsleden van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en het Waalse Gewest om buiten het grondgebied van het Vlaamse Gewest administratieve geldboetes te innen, schendt het territorialiteitsbeginsel en is dus ongrondwettig. Ook de tekst van artikel 10, § 2, van het bestreden decreet gaat verder dan het eigen grondgebied van het Vlaamse Gewest.

De verzoekende partij erkent dat de drie gewesten een samenwerkingsakkoord hebben gesloten, maar is van oordeel dat een dergelijk akkoord geen afbreuk kan doen aan de territoriale bevoegdheidsverdeling. Bovendien zou artikel 10, § 2, van het bestreden decreet het autonomiebeginsel miskennen. De gemeenschappen en de gewesten moeten hun bevoegdheden op autonome wijze kunnen uitoefenen en hun personeelsleden kunnen dus niet door een decreetgever van een ander gewest worden verplicht tot het innen en doorstorten van administratieve geldboetes aan een ander gewest.

A.2.2. De Vlaamse Regering is het ermee eens dat een samenwerkingsakkoord geen afbreuk kan doen aan de territoriale bevoegdheidsverdeling. Het beoogt enkel een oplossing te bieden voor de moeilijkheid die erin bestaat om, in een stelsel van exclusieve bevoegdheden, gezamenlijk een beleid uit te werken. Dat mag er niet toe leiden dat normatieve bevoegdheden worden overgedragen. Zij benadrukt dat artikel 10, § 1, van het bestreden decreet geen enkele verplichting oplegt aan personeelsleden van een ander gewest. Het betreft een vrijblijvende machtiging voor het innen van administratieve geldboeten. Bovendien heeft die machtiging geen betrekking op situaties die zich buiten het grondgebied van het Vlaamse Gewest voordoen en heeft ze ook geen betrekking op overtredingen van de materieelrechtelijke bepalingen van een ander gewest. Bijgevolg is er geen schending van het territorialiteitsbeginsel. Opdat de personeelsleden van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en het Waalse Gewest de administratieve geldboeten daadwerkelijk kunnen innen, is een bijkomend en noodzakelijk optreden van de wetgever van de vermelde gewesten vereist. Dat wetgevende optreden moet ervoor zorgen dat de personeelsleden van die gewesten aan de uitvoering van het beleid van het Vlaamse Gewest kunnen meewerken. Volgens de Vlaamse Regering impliceert dat wetgevende optreden de instemming die het autonomiebeginsel vereist.

De Vlaamse Regering voegt daaraan toe dat artikel 10, § 2, van het bestreden decreet enkel een verplichting inhoudt voor de eigen Vlaamse personeelsleden om, uitsluitend op het grondgebied van het Vlaamse Gewest, niet-betaalde administratieve geldboetes te innen namens en voor rekening van andere gewesten. De verplichting is dus binnen het Vlaamse Gewest gesitueerd. De Vlaamse Regering verwijst ten slotte naar artikel 10 van de Europese richtlijn 2010/24/EU « betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en andere maatregelen », omgezet in artikel 19 van het decreet van 21 december 2012. Dat artikel zou het Vlaamse Gewest verplichten om op verzoek van de autoriteit van een lidstaat van de Europese Unie over te gaan tot invordering van bepaalde schuldvorderingen. Daaruit leidt de Vlaamse Regering af dat een gewest op zijn grondgebied inningsbijstand moet kunnen verlenen aan een ander gewest, zonder dat het territorialiteitsbeginsel daarvoor enig obstakel zou kunnen zijn.

A.2.3. In het Waalse Gewest bestaat een soortgelijke maatregel als artikel 10, § 2, van het bestreden decreet. De Waalse Regering wijst erop dat die bepaling een situatie betreft die enkel van toepassing is op Vlaamse personeelsleden en uitsluitend uitwerking heeft op het grondgebied van het Vlaamse Gewest. Bijgevolg is de Vlaamse decreetgever de enige instantie die bevoegd is om die situatie te regelen en heeft hij het territorialiteitsbeginsel gerespecteerd. Om aan te tonen dat er geen schending is van het autonomiebeginsel verwijst de Waalse Regering naar dezelfde redenen als de Vlaamse Regering.

A.2.4. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering verwijst naar de memorie ingediend door de Vlaamse Regering en sluit zich aan bij het daarin uiteengezette standpunt.

A.2.5. De vzw « Algemene Belgische Schoonmaak Unie » neemt geen standpunt in met betrekking tot het eerste middel.

A.2.6. De vennootschap van publiek recht « Société wallonne de Financement complémentaire des Infrastructures » (« SOFICO »), concessiehouder van het Waalse Gewest en tolheffende instantie, is van oordeel dat het territorialiteitsbeginsel is geëerbiedigd. Zij voegt nog toe dat het vermelde samenwerkingsakkoord een voorbeeld is van coöperatief federalisme. Elk gewest heeft wetgeving tot stand gebracht die een wederzijdse samenwerking mogelijk moet maken. Enkel de desbetreffende wetgevers zijn bevoegd om de betrokken normen uit te vaardigen.

A.3.1. De verzoekende partij betwist dat artikel 10, § 1, van het bestreden decreet een vrijblijvende machtiging zou zijn zoals de Vlaamse Regering voorwendt. Dat zou niet af te leiden zijn uit de inhoud van de bepaling. Bovendien zou dat niet relevant zijn. Het territorialiteitsbeginsel wordt immers geschonden omdat het bestreden decreet een situatie regelt buiten het grondgebied van het Vlaamse Gewest.

De verzoekende partij is voorts niet overtuigd door de uitleg van de Vlaamse Regering volgens welke de decretale bepaling enkel Vlaamse personeelsleden viseert die een wegcontrole uitvoeren op het grondgebied van het Vlaamse Gewest. Artikel 10, § 2, van het bestreden decreet zou niet in die zin zijn geformuleerd, zodat de Vlaamse Regering iets toevoegt aan de tekst van het decreet.

Ook de Europese richtlijn 2010/24/EU, waarnaar de Vlaamse Regering verwijst, wordt volgens de verzoekende partij verkeerd begrepen. De richtlijn regelt enkel de verhouding tussen de lidstaten van de Unie en kan dan ook geen afbreuk doen aan de interne Belgische territoriale bevoegdheidsverdeling. Bovendien is de draagwijdte van de richtlijn niet het rechtstreeks innen van belastingen.

A.3.2. De Vlaamse Regering verduidelijkt dat de machtiging vervat in artikel 10, § 1, van het bestreden decreet vrijblijvend is, in de zin dat zij geen enkele verplichting oplegt aan de personeelsleden van een ander gewest. De machtiging is tegelijk echter onvoorwaardelijk, in de zin dat zij niet onderworpen is aan andere vereisten. Artikel 10, § 2, van het bestreden decreet houdt daarentegen wel een verplichting in voor het « bevoegde personeelslid » om niet-betaalde administratieve geldboetes te innen, maar die verplichting geldt enkel op het Vlaamse grondgebied en ten aanzien van Vlaamse personeelsleden.

Ten aanzien van het tweede middel

A.4.1. Het tweede middel is afgeleid uit een schending van de artikelen 170 en 172 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en het rechtszekerheidsbeginsel. De verzoekende partij voert aan dat artikel 19 van het bestreden decreet een bepaling invoert die de Vlaamse Regering machtigt om de wegenlijst in bijlage 2 van het bestreden decreet aan te passen en op die manier essentiële bestanddelen van de belasting te wijzigen.

Enkel de wegen die in bijlage 2 zijn vermeld, geven aanleiding tot het betalen van de kilometerheffing. Wanneer de categorisering van een weg verandert, kan de Vlaamse Regering volgens de verzoekende partij bepalen dat een weg verdwijnt uit bijlage 2 of in die bijlage tot een ander wegtype gaat behoren. Bijgevolg zou de gebruiker van die weg niet langer heffingsplichtig zijn of aan een andere aanslagvoet kunnen worden onderworpen. De heffingsgrondslag en de aanslagvoet zouden aldus door de Vlaamse Regering kunnen worden gewijzigd, zonder optreden van een democratisch verkozen beraadslagende vergadering, terwijl het wettigheidsbeginsel inzake belastingen eist dat de decreetgever zelf alle wezenlijke elementen vaststelt aan de hand waarvan de belastingschuld van de belastingplichtigen kan worden bepaald.

Het rechtszekerheidsbeginsel is volgens de verzoekende partij geschonden doordat de decreetgever zelf geen criteria heeft vastgesteld om uit te maken of het gebruik van een bepaalde weg al dan niet aanleiding geeft tot het verschuldigd zijn van de kilometerheffing. Lasten die worden opgelegd aan belastingplichtigen moeten duidelijk en nauwkeurig zijn zodat de belastingplichtigen hun rechten en verplichtingen kennen en hun gedrag erop kunnen afstemmen.

A.4.2. De Vlaamse Regering verduidelijkt dat zij niet bevoegd is om wegen uit bijlage 2 van het bestreden decreet te verwijderen. Ze bezit enkel de bevoegdheid, door de bestreden machtiging van de decreetgever, om de wegenlijst aan te passen en te actualiseren. Het toevoegen en weglaten van wegen zal enkel mogelijk zijn mits decretaal optreden. Een wijziging van wegcategorie kan dus geen wijziging van de heffingsgrondslag inhouden. Nu de Vlaamse Regering geen wegen uit de lijst kan verwijderen, maar louter binnen die lijst de indeling van de wegen kan herschikken, blijven de gereden kilometers op de heringedeelde weg als onderdeel van de heffingsgrondslag meetellen om de kilometerheffing te berekenen.

Vervolgens merkt de Vlaamse Regering op dat zelfs indien zij van de machtiging gebruik maakt en een weg indeelt in een andere categorie, dit geen wijziging van het tarief van de kilometerheffing met zich meebrengt. De Vlaamse decreetgever koos er immers voor om parameter « A » in de tariefformule voor elk van de wegcategorieën de waarde nul toe te kennen. Bijgevolg is er tussen de verschillende wegcategorieën geen tariefdifferentiatie. Zelfs als de decreetgever die keuze in de toekomst wijzigt en het tarief per wegtype zou verschillen, zou dat gebeuren op grond van criteria die de decreetgever zelf nauwkeurig heeft bepaald.

De Vlaamse Regering betwist ten slotte dat het rechtszekerheidsbeginsel zou zijn geschonden. Er is immers duidelijkheid over de wegcategorie waartoe de heffingsplichtige behoort en het tarief dat op die weg van toepassing is. Op het ogenblik dat een belastbare handeling wordt gesteld, kan de belastingplichtige exact achterhalen wat het tarief van de kilometerheffing zal zijn. Volgens de Vlaamse Regering draagt artikel 19 van het bestreden decreet bij tot de rechtszekerheid. Door de aanpassing van bijlage 2 aan de nieuwe administratieve indeling van de weg, kan elke eventuele onduidelijkheid snel worden weggewerkt.

A.4.3. Het Waalse Gewest, de vennootschap van publiek recht « SOFICO » en de vzw « Algemene Belgische Schoonmaak Unie » nemen geen standpunt in met betrekking tot het tweede middel. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering sluit zich aan bij het standpunt van de Vlaamse Regering.

A.5.1. In zijn memorie van antwoord aanvaardt de verzoekende partij de interpretatie van de bestreden bepaling door de Vlaamse Regering. In die interpretatie moet de factor « F » 1 blijven voor alle wegen of wegsegmenten opgesomd in bijlage 2, ook wanneer de categorisering van de daarin limitatief opgesomde wegen of wegsegmenten verandert.

Artikel 2.4.4.0.2 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit, ingevoegd bij de bestreden bepaling, bevat een tabel op grond waarvan de wegingscoëfficiënt van de factor « A » kan variëren. De criteria hiervoor ontbreken echter in het decreet. Volgens de verzoekende partij had in die criteria moeten worden voorzien op het ogenblik dat het decreet werd aangenomen.

A.5.2. De Vlaamse Regering bevestigt dat de bestreden bepaling de draagwijdte heeft die de verzoekende partij vermeldt. Voor het overige verwijst de Vlaamse Regering naar het reeds uiteengezette verweer.

Ten aanzien van het derde middel

A.6.1. Het derde middel is afgeleid uit een schending van de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, het rechtszekerheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van EU-recht. De verzoekende partij voert aan dat het decreet geen onderscheid maakt tussen motorvoertuigen waarvan het maximaal toegestane totaalgewicht meer dan 3,5 ton bedraagt naargelang zij al dan niet daadwerkelijk worden gebruikt voor het vervoer van goederen. De gelijke behandeling van die twee categorieën van rechtsonderhorigen zou niet naar recht verantwoord zijn. De voertuigen die niet daadwerkelijk voor het vervoer van goederen worden gebruikt maar enkel voor dat gebruik zijn bestemd, zouden minder kosten met zich meebrengen. Die kosten hebben betrekking op beschadiging van het wegdek, een grotere kans op ongevallen door een grotere remafstand en meer uitstoot van vervuulende stoffen. De verzoekende partij is van oordeel dat het begrip « voertuig » in artikel 11 van het bestreden decreet onvoldoende voorspelbaar is en zo het rechtszekerheidsbeginsel schendt. In ondergeschikte orde, vraagt zij om volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Europees Hof van Justitie :

« Schendt artikel 2.d van de Europese richtlijn [1999/62/EG] zoals gewijzigd door de richtlijn 2011/76/EU het gelijkheidsbeginsel dat door het Hof van Justitie wordt erkend als een algemeen beginsel van EU-recht doordat het ‘ voertuig ’ definieert als elk motorvoertuig of een samenstel van voertuigen bedoeld of gebruikt voor het vervoer over de weg van goederen en waarvan het maximaal toegestane totaalgewicht meer dan 3,5 ton bedraagt terwijl zulks niet kan worden verantwoord in het licht van de doelstelling van de betreffende richtlijn ? ».

A.6.2. De Vlaamse Regering begrijpt het middel zo dat het een verschil in behandeling opwerpt tussen, enerzijds, de voertuigen die daadwerkelijk instaan voor het vervoer van goederen over de weg en, anderzijds, de voertuigen die werktuigen vervoeren en die dus volgens de verzoekende partij niet daadwerkelijk voor het vervoer van goederen zouden worden gebruikt. Volgens de Vlaamse Regering beoogt de belasting evenwel de kosten op te vangen die samenhangen met het gewicht van de voertuigen : hoe zwaarder een voertuig, hoe meer schade het veroorzaakt aan het wegdek. Dit geldt ongeacht het soort goederen, inclusief werktuigen, dat het voertuig vervoert. Werktuigen zijn ook « goederen » en dus zijn voertuigen die werktuigen vervoeren geen « wezenlijk verschillende categorie », die tot een verschil in behandeling zou nopen. Een verschil in behandeling zou in de praktijk bovendien niet werkbaar zijn. Voor iedere rit zou de belastingadministratie moeten vaststellen of het voertuig een werktuig vervoert. Dat zou veronderstellen dat niet alleen het aantal gereden kilometers van het voertuig wordt geregistreerd maar dat ook de belading van het voertuig zou moeten worden geregistreerd en beoordeeld vooraleer de omvang van de kilometerheffing zou kunnen worden bepaald.

Volgens de Vlaamse Regering is het rechtszekerheidsbeginsel evenmin geschonden. De belastingplichtige weet wat de draagwijdte van zijn verplichtingen is en wat de omvang van de heffingsplicht zal zijn. Bijgevolg kan de belastingplichtige zijn gedrag daaraan aanpassen.

Ten slotte meent de Vlaamse Regering dat de voorgestelde prejudiciële vraag aan het Europees Hof van Justitie niet dient te worden gesteld omdat de invulling van het concept « goederen » in die zin dat ook werktuigen onder dat begrip vallen een zuiver internrechtelijke invulling is die niet voortvloeit uit artikel 2, d), van de richtlijn 1999/62/EG zodat de toetsing van de betreffende richtlijn aan het gelijkheidsbeginsel als algemeen rechtsbeginsel van EU-recht niet aan de orde zou zijn.

A.6.3. Ook de Waalse Regering is van oordeel dat werktuigen zich in de categorie van de goederen bevinden zodat voertuigen die werktuigen vervoeren geen categorie vormen die wezenlijk verschilt van voertuigen die andere goederen vervoeren. Artikel 11 van het bestreden decreet geeft een duidelijke definitie van het begrip « voertuig », zodat elke belastingplichtige met een redelijke graad van voorspelbaarheid kan oordelen of hij al dan niet binnen de belastbare categorie valt. De Waalse Regering acht het evenmin noodzakelijk de voorgestelde prejudiciële vraag te stellen.

A.6.4. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering sluit zich aan bij het standpunt van de Vlaamse Regering.

A.6.5. De vzw « Algemene Belgische Schoonmaak Unie » formuleert twee « middelen » tegen de onduidelijkheid van het begrip « voertuig » in het bestreden decreet. In de eerste plaats voert zij aan dat er onduidelijkheid heerst over een essentieel onderdeel van het toepassingsgebied van het bestreden decreet, namelijk de definitie van « voertuig ». Zij verwijst naar de omzendbrief FB/VLABEL/2016/1, gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* van 4 februari 2016. Daaruit zou niet met zekerheid kunnen worden afgeleid of werktuigen van de kilometerheffing zijn vrijgesteld. Een voorwaarde hiervoor is dat het laadvermogen een bepaalde grens niet overschrijdt. Die grens is echter niet duidelijk. Het criterium van « een laadvermogen dat bijna 0 is ten opzichte van het tarragewicht » zou niet voldoende helder en duidelijk zijn. Het bestreden decreet zou nalaten de belastbare materie nauwkeurig en ondubbelzinnig te bepalen waardoor het niet alleen het wettigheidsbeginsel zou schenden maar ook het rechtszekerheidsbeginsel.

Dezelfde tussenkomenende partij sluit zich in de tweede plaats aan bij het derde middel van de verzoekende partij. In het licht van de *ratio legis* van de richtlijn 1999/62/EG en van het bestreden decreet zou het niet gerechtvaardigd zijn om beide categorieën van rechtsonderhorigen, ongeacht of hun voertuig al dan niet daadwerkelijk wordt gebruikt voor vervoer van goederen over de weg, gelijk te behandelen.

A.6.6. De vennootschap van publiek recht « SOFICO » is van oordeel dat er geen sprake is van wezenlijke verschillende categorieën omdat beide categorieën van voertuigen dezelfde massa kunnen vervoeren en zo dezelfde beschadigingen toebrengen aan de weg. Bijgevolg kan er geen sprake zijn van discriminatie. De tussenkomenende partij wijst erop dat de verzoekende partij op geen enkele manier uitlegt waarom de voertuigen van haar leden anders behandeld dienen te worden.

A.7.1. In haar memorie van antwoord verduidelijkt de verzoekende partij welke twee categorieën zij met elkaar vergelijkt. Dat zijn, enerzijds, motorvoertuigen waarvan het maximaal toegestane totaalgewicht meer dan 3,5 ton bedraagt en die ook daadwerkelijk voor het vervoer van goederen over de weg worden gebruikt en, anderzijds, motorvoertuigen waarvan het maximaal toegestane totaalgewicht meer dan 3,5 ton bedraagt maar die enkel bestemd zijn voor het vervoer van goederen over de weg zonder dat zij daartoe daadwerkelijk worden gebruikt.

De verzoekende partij verwijst naar het doel van het bestreden decreet en van de richtlijn 1999/62/EG, zijnde het in rekening brengen van de gevolgen van de doorberekening van externe kosten. Die kosten hebben betrekking op de beschadiging van het wegdek, een grotere kans op ongevallen door een grotere remafstand en ook meer uitstoot van vervuilende stoffen. Die effecten zullen zich slechts voordoen wanneer de voertuigen het maximaal toegestane totaalgewicht van meer dan 3,5 ton overschrijden, namelijk wanneer zij daadwerkelijk voor het vervoer van goederen over de weg worden gebruikt.

A.7.2. Volgens de Vlaamse Regering geeft de verzoekende partij in haar memorie van antwoord een ruimere draagwijdte aan het middel dan oorspronkelijk in het verzoekschrift werd uiteengezet. Ook uit de memorie van antwoord zou nog steeds blijken dat de verzoekende partij zich in wezen gegriefd acht door de onderwerping aan de heffingsplicht van voertuigen die enkel werktuigen vervoeren. In het licht van de doelstelling van het bestreden decreet is het volgens de Vlaamse Regering evenwel niet van belang of het betrokken voertuig daadwerkelijk voor het vervoer van goederen wordt gebruikt, dan wel daar enkel toe bestemd is, zodat het middel in elk geval ongegrond is.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen en de omvang van het beroep

B.1.1. Het bestreden decreet voert, met ingang van 1 april 2016, een kilometerheffing in op het grondgebied van het Vlaamse Gewest. De kilometerheffing is een belasting op het gebruik dat een voertuig maakt van bepaalde wegen. De belasting wordt berekend op het aantal kilometers dat het voertuig op die wegen heeft afgelegd. De afgelegde kilometers worden elektronisch geregistreerd. De belasting is verschuldigd door de houder van het voertuig.

De kilometerheffing zoals zij door het bestreden decreet is ingevoerd, geldt enkel voor vrachtvoertuigen waarvan het maximaal toegestaan totaalgewicht meer dan 3,5 ton bedraagt.

B.1.2. Het decreet beoogt in de eerste plaats de omzetting van de richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen. Die richtlijn harmoniseert de voorwaarden waaronder de nationale autoriteiten belastingen, tolgelden en gebruiksrechten kunnen heffen op goederen die over de weg worden vervoerd.

Het decreet beoogt tevens de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2004/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer in de Gemeenschap. Die richtlijn voorziet in de oprichting van een Europese elektronische tolheffingsdienst ter aanvulling van de nationale elektronische tolheffingsdiensten van de lidstaten.

B.1.3. De richtlijn 1999/62/EG werd onder meer gewijzigd bij de richtlijn 2011/76/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2011. De bevordering van duurzaam vervoer is volgens die richtlijn een centraal onderdeel van het gemeenschappelijke vervoersbeleid. Te dien einde moeten de mate waarin het vervoer aan de klimaatverandering bijdraagt en de negatieve effecten ervan worden verminderd, in het bijzonder de congestieproblemen die de mobiliteit belemmeren, en de luchtverontreiniging en geluidhinder die gezondheids- en milieuschade veroorzaken (considerans 1).

Met het oog op de verduurzaming van het vervoersbeleid moeten de vervoerstarieven een betere afspiegeling vormen van de kosten van de met het verkeer verband houdende luchtverontreiniging, geluidhinder, klimaatverandering en congestie, veroorzaakt door het feitelijke gebruik van alle soorten vervoer, opdat op die manier tegen de laagste economische kosten het gebruik van de infrastructuur wordt geoptimaliseerd, plaatselijke verontreiniging wordt verminderd, de congestie wordt beheerst en de klimaatverandering wordt bestreden. Dit vergt een stapsgewijze aanpak voor alle vervoerstakken, rekening houdend met hun specifieke kenmerken (considerans 5).

In de wegvervoersector zijn tolgelden - op basis van de afgelegde afstand berekende heffingen voor het gebruik van de infrastructuur - een billijk en efficiënt economisch instrument om een duurzaam vervoersbeleid te bereiken; ze houden immers rechtstreeks verband met het gebruik van de infrastructuur, de milieuprestaties van de voertuigen en de tijd en plaats van gebruik van die voertuigen en kunnen bijgevolg worden vastgesteld op een niveau dat de daadwerkelijk door de voertuigen veroorzaakte verontreinigings- en congestiekosten weerspiegelt (considerans 7).

De kosten van de door het verkeer veroorzaakte luchtverontreiniging en geluidhinder, zoals kosten in verband met de gezondheid, met inbegrip van kosten voor gezondheidszorg, oogstverliezen en andere productieverliezen, alsmede de welzijnskosten, worden gedragen binnen de lidstaat waar het vervoer plaatsvindt. Door het in rekening brengen van de externe kosten wordt het beginsel dat de vervuiler betaalt toegepast, wat tot de vermindering van de externe kosten bijdraagt (considerans 10).

B.1.4. De memorie van toelichting bij het bestreden decreet verduidelijkt de strekking van de kilometerheffing :

« Volgens artikel 2, b), van richtlijn 1999/62/EG, zoals laatst gewijzigd, bevat een tolgeld een infrastructuurheffing, een externekostenheffing of beide. Er wordt gekozen om de kilometerheffing, daar waar hij wordt ingevoerd als belasting, in te voeren met twee componenten, met name een infrastructuurheffing en een externekostenheffing. In dit geval zijn de infrastructuurheffing en de externekostenheffing als zodanig geen afzonderlijke belastingen. Hun integratie als twee componenten in één en dezelfde kilometerheffing als belasting impliceert dat externe kosten of infrastructuurkosten louter parameters van één en dezelfde belasting zijn » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2014-2015, nr. 370/1, pp. 7-8).

Een infrastructuurheffing is 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, b *bis*), van de richtlijn 1999/62/EG).

Een externekostenheffing is 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, b *ter*), van de richtlijn 1999/62/EG).

B.1.5. Voorafgaand aan het bestreden decreet, hebben de drie gewesten een samenwerkingsakkoord gesloten : het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest « betreffende de invoering van de kilometerheffing op het grondgebied van de drie gewesten en tot oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven Interregionaal Samenwerkingsverband Viapass onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ».

Volgens artikel 2 van dat akkoord beoogt het de samenwerking te regelen tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden inzake het beheer van de wegen en hun aanhorigheden en tot bepaling van het juridisch stelsel van de landwegen, zoals bedoeld in artikel 6, § 1, X, eerste lid, 1^o en 2^o*bis*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

In dat samenwerkingsakkoord, dat werd gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 24 april 2015, hebben de gewesten afspraken gemaakt over de wijze waarop de kilometerheffing wordt ingevoerd en over de oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven interregionaal samenwerkingsverband, genaamd Viapass, dat voor het dagelijks beheer van het kilometerheffingssysteem instaat.

Met respect voor de eigenheid van elk gewest en de na te streven doelstellingen door elk gewest, beoogt het samenwerkingsakkoord die aangelegenheden gezamenlijk af te spreken of die regelingen vast te stellen die zijn vereist om de invoering, de organisatie en handhaving

van de kilometerheffing in de drie gewesten doelmatig en kostenefficiënt te realiseren (artikel 2, tweede lid).

B.1.6. Bij decreet van 4 april 2014 heeft het Vlaamse Gewest ingestemd met het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014. Bij decreet van 3 juli 2015 heeft het Vlaamse Gewest ingestemd met het wijzigende samenwerkingsakkoord van 24 april 2015.

Het bestreden decreet heeft de in het samenwerkingsakkoord vervatte afspraken uitgevoerd in het Vlaamse Gewest. Dat decreet vormt derhalve de grondslag voor de ingevoerde kilometerheffing. De vaststelling dat sommige bepalingen van het decreet reeds geheel of gedeeltelijk in het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 zijn vervat, kan daaraan geen afbreuk doen. In weerwil van wat de Vlaamse Regering beweert, is het beroep niet laattijdig ingesteld. De verzoekende partij kon trouwens geen beroep tot vernietiging tegen het samenwerkingsakkoord zelf instellen, aangezien het geen deel uitmaakt van de normen die het Hof vermag te toetsen.

B.1.7. Het beroep strekt tot de gehele vernietiging van het bestreden decreet. Het Hof beperkt zijn onderzoek evenwel tot de bepalingen waartegen daadwerkelijk grieven zijn aangevoerd.

De grieven aangevoerd door de vzw « Algemene Belgische Schoonmaak Unie » kunnen slechts in aanmerking worden genomen in zoverre zij aansluiten bij de in het verzoekschrift geformuleerde middelen. Artikel 87, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof staat immers niet toe, in tegenstelling tot artikel 85, dat in een memorie van tussenkomst nieuwe middelen worden geformuleerd.

Ten aanzien van het eerste middel

B.2. Het eerste middel is afgeleid uit een schending van de artikelen 5, 39 en 134 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 2 en 19, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en met de artikelen 2, § 1, en 7 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

Bij een overtreding van de Vlaamse regelgeving inzake de kilometerheffing kan - net als bij de andere heffingen in de Vlaamse Codex Fiscaliteit - een administratieve geldboete tussen 50 en 1 250 euro worden opgelegd op basis van artikel 3.18.0.0.1, § 1, van die Codex (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2014-2015, nr. 370/1, p. 25).

De verzoekende partij voert aan dat de machtiging in artikel 10, § 1, van het bestreden decreet aan personeelsleden van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en het Waalse Gewest om buiten het grondgebied van het Vlaamse Gewest administratieve geldboetes te innen, het territorialiteitsbeginsel schendt. Ook artikel 10, § 2, van het bestreden decreet zou de grenzen van het grondgebied van het Vlaamse Gewest overschrijden.

B.3. Artikel 10 van het bestreden decreet bepaalt :

« § 1. De bevoegde personeelsleden van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en het Waalse Gewest worden gemachtigd om, namens en voor rekening van het Vlaamse Gewest, de overeenkomstig de bepalingen van titel 2, hoofdstuk 4, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 opgelegde administratieve geldboete te innen naar aanleiding van een wegcontrole op het grondgebied van hun gewest.

§ 2. Wanneer bij de controle op de weg blijkt dat er in hoofde van de houder van het voertuig in kwestie niet-betaalde administratieve geldboeten bestaan voor een of meerdere van de andere gewesten, dan int het bevoegde personeelslid ook al die openstaande administratieve geldboeten. Het bedrag van de administratieve geldboeten dat betrekking heeft op overtredingen gepleegd in een ander gewest, wordt onverwijld en integraal doorgestort aan het gewest in kwestie ».

B.4. De artikelen 5, 39 en 134 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 2 en 19, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en met de artikelen 2, § 1, en 7 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, hebben een exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling tot stand gebracht. Een zodanig stelsel veronderstelt dat het onderwerp van iedere regeling die een gewestwetgever uitvaardigt, moet kunnen worden gelokaliseerd binnen het gebied waarvoor hij bevoegd is, zodat iedere concrete verhouding of situatie slechts door één enkele wetgever wordt geregeld.

B.5.1. De bestreden bepaling voorziet niet in de bestuurlijke beboeting van overtredingen die zich buiten het grondgebied van het Vlaamse Gewest voordoen.

B.5.2. Paragraaf 1 van de bestreden bepaling slaat op de inning van administratieve geldboetes opgelegd door het Vlaamse Gewest. De machtiging aan de bevoegde personeelsleden van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en het Waalse Gewest om, namens en voor rekening van het Vlaamse Gewest, die administratieve geldboetes te innen naar aanleiding van een wegcontrole op hun eigen grondgebied, situeert de bestreden maatregel niet buiten het grondgebied van het Vlaamse Gewest. De opdracht om de openstaande administratieve geldboetes op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en het Waalse Gewest daadwerkelijk te innen, moet door die gewesten zelf worden gegeven. De machtiging « voorziet enkel in de toelating voor een ander gewest om, indien het dit wenst, in geval van een wegcontrole meteen ook de bedragen toebehorend aan het Vlaamse Gewest, in naam en voor rekening van laatstgenoemde te ontvangen, indien dit kadert in een wegcontrole die het andere gewest uitoefent met betrekking tot de eigen kilometerheffing. Dit behelst geenszins een verplichting voor het andere gewest om dit ook effectief te doen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2014-2015, nr. 370/1, p. 12).

B.5.3. Paragraaf 2 van de bestreden bepaling slaat op de inning van administratieve geldboetes op het grondgebied van het Vlaamse Gewest. Hij geeft, wat het Vlaamse Gewest betreft, de opdracht aan de controlerende personeelsleden om ook de openstaande administratieve geldboetes opgelegd door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en het Waalse Gewest voor rekening van die gewesten te innen. De vaststelling dat die administratieve geldboetes door een ander gewest zijn opgelegd, situeert de bestreden maatregel niet buiten het grondgebied van het Vlaamse Gewest. Zoals het Vlaamse Gewest, hebben het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en het Waalse Gewest de betrokken personeelsleden gemachtigd om de opgelegde administratieve geldboete te innen naar aanleiding van een wegcontrole op het grondgebied van hun gewest. Het bedrag van de administratieve geldboeten dat betrekking heeft op overtredingen gepleegd in een ander gewest, wordt onverwijld en integraal doorgestort aan het gewest in kwestie.

B.5.4. Beide paragrafen van het voormelde artikel 10 vormen de nadere uitwerking, voor het Vlaamse Gewest, van de samenwerking inzake controle en handhaving, zoals door de gewesten onderling afgesproken in het in B.1.5 vermelde samenwerkingsakkoord.

Artikel 11, § 2, van dat samenwerkingsakkoord bepaalt :

« De partijen verlenen elkaar spontaan bijstand voor de inning van de administratieve geldboetes.

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

Naar luid van de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling wordt met die gezamenlijke afspraak « een sluitend systeem van intergewestelijke inningsbijstand gecreëerd met respect voor het territorialiteitsbeginsel en de autonome handhavingsbevoegdheid van elk gewest » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2014-2015, nr. 370/1, p. 12).

B.5.5. Het aanknopingspunt van de plaats waar de controle op de weg van een voertuig plaatsvindt, voor wat de inning van de boete betreft (artikel 10, §§ 1 en 2, van het bestreden decreet) en het aanknopingspunt van de plaats waar de overtreding plaatsvindt, voor wat de begunstigde van de boete betreft (artikel 10, § 2, van het bestreden decreet), vinden hun grondslag in artikel 11, § 2, van het voormelde samenwerkingsakkoord en strekken ertoe de maatregelen te lokaliseren binnen het grondgebied waarvoor elk gewest bevoegd is, zodat iedere concrete situatie, conform de gezamenlijke afspraak, slechts door één enkele wetgever wordt geregeld.

B.6.1. De autonomie die de federale overheid en de gemeenschappen of de gewesten binnen hun eigen bevoegdheidssfeer hebben, verhindert in beginsel dat de ene overheid een dienst die tot een andere overheid behoort zonder instemming van deze laatste ertoe verplicht zijn medewerking te verlenen aan de uitvoering van het beleid van die eerste overheid.

B.6.2. Zoals uit B.3 en B.5.2 blijkt, houdt de bestreden bepaling geen verplichting, doch enkel een toelating in aan de bevoegde personeelsleden om hun medewerking te verlenen aan de inning van de administratieve geldboetes opgelegd door een ander gewest. Opdat de personeelsleden van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en het Waalse Gewest de administratieve geldboeten daadwerkelijk kunnen innen, dienen zij daartoe overeenkomstig het voormelde samenwerkingsakkoord de opdracht te krijgen van het betrokken gewest, wat

daadwerkelijk bij artikel 27 van het decreet van het Waalse Gewest van 16 juli 2015 « tot invoering van een kilometerheffing voor het wegengebruik door zware vrachtwagens » en bij artikel 28, tweede lid, van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 29 juli 2015 « tot invoering van een kilometerheffing in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor zware voertuigen bedoeld of gebruikt voor het vervoer van goederen over de weg, ter vervanging van het Eurovignet » is gebeurd.

B.7. Het eerste middel is niet gegrond.

Ten aanzien van het tweede middel

B.8. Het tweede middel is afgeleid uit een schending van de artikelen 170 en 172 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en met het rechtszekerheidsbeginsel.

De verzoekende partij voert aan dat artikel 19 van het bestreden decreet een bepaling invoert die de Vlaamse Regering ertoe machtigt de wegenlijst in bijlage 2 van het bestreden decreet aan te passen en aldus essentiële bestanddelen van de belasting te wijzigen.

B.9. Artikel 19 van het bestreden decreet heeft artikel 2.4.4.0.2 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 vervangen door de volgende bepaling :

« Art. 2.4.4.0.2. De hoogte van het tarief Tz, vermeld in artikel 2.4.4.0.1, 1°, uitgedrukt in eurocent wordt als volgt bepaald :

$$Tz = F \times (Bt + a \times A + b \times G + c \times En + d \times Et + e \times Ep + f \times Ex),$$

Waarbij :

1° F = factor, die 1 is voor de wegen of wegsegmenten, vermeld in punt 3°, die limitatief opgesomd zijn in bijlage 2, en 0 voor alle andere wegen of wegsegmenten;

2° Bt = basistarief van de heffing, met waarde 11,3 eurocent;

3° A = variatie in functie van wegtype W met een tarief dat hoger is dan nul eurocent, gedifferentieerd volgens de volgende tabel :

wegtype (W)	A
autosnelwegen en autosnelwegenringen	0
overige gewestwegen met een tarief hoger dan nul eurocent	0
gemeentewegen met een tarief hoger dan nul eurocent	0

De wegen of wegsegmenten die onder een van de wegtypes, vermeld in de bovenstaande tabel, vallen, worden limitatief opgesomd in bijlage 2;

4° G = variatie in functie van gewichtsklasse van het voertuig, gedifferentieerd volgens de volgende tabel :

maximaal toegestane totaalgewicht	G
maximaal toegestane totaalgewicht hoger dan 3,5 ton en lager dan 12 ton	- 5,0
maximaal toegestane totaalgewicht hoger dan of gelijk aan 12 ton en niet hoger dan of gelijk aan 32 ton	0
maximaal toegestane totaalgewicht hoger dan 32 ton	0,4

5° En = variatie in functie van de hoogte van de EURO-emissieklasse, vermeld in artikel 1.1.0.0.2, vijfde lid, 1;

6° Et = variatie in functie van de tijd;

7° Ep = variatie in functie van de plaats;

8° Ex = toeslag in functie van de door het voertuig veroorzaakte externe kosten, in functie van de hoogte van de EURO-emissieklasse, gedifferentieerd volgens de volgende tabel :

EURO-emissieklasse	Ex
EURO 5 of EEV of hoger	1,1
EURO 4	3,2
EURO 3	6,3
overige EURO-emissieklassen	8,3

Vanaf 1 januari 2018 wordt volgende tabel toegepast :

EURO-emissieklasse	Ex
EURO 6 of hoger	1,1
EURO 5 of EEV	2,1
EURO 4	3,2
EURO 3	6,3
overige EURO-emissieklassen	8,3

9° a, b, c, d, e, en f = factoren die een invloed uitoefenen op het gewicht van respectievelijk A, G, En, Et, Ep en Ex, waarbij a = 1, b = 1, c = 0, d = 0, e = 0, en f = 1.

De Vlaamse Regering wordt ertoe gemachtigd om de wegenlijst in bijlage 2, vermeld in het eerste lid, 1°, aan te passen aan :

1° naamswijzigingen van de erin opgenomen wegen;

2° wijzigingen van de categorisering van de erin opgenomen wegen.

De bedragen, vermeld in het eerste lid, worden met ingang van 1 juli 2017 op 1 juli van elk jaar geïndexeerd met behulp van de coëfficiënt die wordt verkregen door het algemene indexcijfer van de consumptieprijs van het Rijk, voor de maand mei van het lopende jaar te delen door het algemene indexcijfer van de consumptieprijs van het Rijk voor de maand mei van het jaar 2016. Daarbij worden de volgende afrondingen toegepast :

1° de coëfficiënt wordt afgerond op het hogere of lagere tienduizendste naargelang het cijfer van de honderdduizendsten al of niet vijf bereikt;

2° na de toepassing van de coëfficiënt wordt het verkregen bedrag afgerond op de hogere of lagere eurocent naargelang het cijfer van het duizendste al of niet vijf bereikt.

Als de factor F, vermeld in het eerste lid, 1°, gelijk is aan 1, mag het tarief nooit lager zijn dan nul eurocent ».

B.10. Uit die bepaling volgt dat de kilometerheffing in het Vlaamse Gewest slechts verschuldigd is voor de kilometers die op bepaalde wegen worden afgelegd. Zij worden limitatief opgesomd in bijlage 2 van de voormelde Codex, toegevoegd bij het bestreden decreet :

« Bijlage 2 - De wegtypes, vermeld in artikel 2.4.4.0.2, 3°

De wegen die onder een wegtype als vermeld in artikel 2.4.4.0.2, 3°, vallen zijn de volgende, voor zover ze zich situeren op het grondgebied van het Vlaamse Gewest :

1) *Autosnelwegen, incl. bretelwegen, autosnelwegenringen en op- en afritten :*

Autosnelwegen :

A1	E19	Brussel - Mechelen - Antwerpen - grens NL (Breda)
A2	E314	Leuven - Lummen - grens NL (Heerlen)
A3	E40	Brussel - Leuven - grens Wallonië (Luik)
A4	E411	Brussel - grens Wallonië (Namen)
A7	E19	Brussel (R0) - grens Wallonië (Bergen)
A8	E429	Halle (Ring om Halle incl. N203a) - grens Wallonië (Doornik)
A10	E40	Brussel - Gent - Brugge - Oostende
A11	E34	Antwerpen - Zelzate, tot en met de kruising met de R4-West
A12		Brussel - Boom - Antwerpen - grens NL (Bergen-op-Zoom)
A13	E313	Antwerpen - Hasselt - grens Wallonië (Luik)
A14	E17	Antwerpen - Gent - Grens FR (Lille)
A17	E403	Brugge - Kortrijk - grens Wallonië (Doornik)
A18	E40	Jabbeke - Veurne - grens FR (Duinkerken)
A19		Kortrijk - Ieper
A21	E34	Antwerpen (Ranst) - grens NL (Eindhoven)
A25	E25	Luik (Wallonië) - Maastricht (NL) thv Voeren (op- en afritten-complex N602)
A112	(N186)	Antwerpen / Jan de Voslei
A201		Brussel - Zaventem

Autosnelwegringen

R0		Ring om Brussel
R1		Ring om Antwerpen
R4		Ring om Gent, exclusief de R4-Oost tussen de kruising met de E34 en de kruising met de N70
R8		Ring om Kortrijk

2) *Overige gewestwegen met een tarief hoger dan nul eurocent :*

N1		Brussel - Antwerpen - grens NL (Breda)
N2		Brussel - Hasselt - grens NL (Maastricht)
N3		Brussel - grens Wallonië (Luik)
N4		Brussel - grens Wallonië (Namen)
N5		Brussel - grens Wallonië (Charleroi)
N6		Brussel - grens Wallonië (Bergen)

N7		Halle - grens Wallonië (Doornik)
N8		Brussel - Ninove - Oudenaarde - Kortrijk - Ieper - Koksijde
N9		Brussel - Gent - Brugge - Oostende
N10		Mortsel - Diest
N20		Hasselt - grens Wallonië (Luik)
N31	(E403)	Brugge - Zeebrugge, excl. N31 Zeebrugge tot en met de kruising met de N348
N49	(E34)	Antwerpen - Zelzate - Maldegem - Knokke (Knokke-Heist), excl. N49 van Westkapelle tot aan de kruising met de R4-West
N50		Brugge - Ingelmunster - Kortrijk - grens Wallonië (Bergen)
N60		Gent - Oudenaarde - Ronse - grens Wallonië (Leuze)
N70		Gent - Antwerpen
N80		Hasselt - grens Wallonië (Namen)
N186		Antwerpen (Jan de Voslei)

».

B.11. Uit de artikelen 170, § 2, en 172, tweede lid, van de Grondwet kan worden afgeleid dat geen enkele belasting kan worden geheven en dat geen enkele vrijstelling van belasting kan worden verleend zonder instemming van de belastingplichtigen, uitgedrukt door hun vertegenwoordigers. Daaruit volgt dat de fiscale aangelegenheid een bevoegdheid is die te dezen door de Grondwet aan het decreet wordt voorbehouden en dat elke delegatie die betrekking heeft op het bepalen van een van de essentiële elementen van de belasting in beginsel ongrondwettig is.

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

Tot de essentiële elementen van de belasting behoren de aanwijzing van de belastingplichtigen, de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de eventuele belastingvrijstellingen.

B.12. De bestreden bepaling machtigt de Vlaamse Regering ertoe de wegenlijst in bijlage 2 aan te passen, enerzijds, aan naamswijzigingen van de erin opgenomen wegen en, anderzijds, aan wijzigingen van de categorisering van de erin opgenomen wegen.

Uit de bewoordingen van die bepaling blijkt dat de tweevoudige machtiging om de wegenlijst aan te passen slechts betrekking heeft op « de erin opgenomen wegen ». De Vlaamse Regering kan geen wegen toevoegen of weglaten in de lijst, zodat zij de heffingsgrondslag niet vermag te verruimen of te beperken. Zij mag enkel de wegen in de lijst herschikken, naar aanleiding van hun gewijzigd administratiefrechtelijk statuut, binnen de drie wegtypes waarin artikel 19 van het bestreden decreet voorziet : (1) autosnelwegen en autosnelwegenringen, (2) overige gewestwegen met een tarief hoger dan nul eurocent, (3) gemeentewegen met een tarief hoger dan nul eurocent.

De bestreden bepaling biedt derhalve een voldoende waarborg dat de kilometerheffing niet zonder de instemming van de decreetgever kan worden geheven en dat evenmin een vrijstelling van de kilometerheffing kan worden verleend zonder de instemming van de decreetgever.

B.13. Wanneer een wijziging van de bestuurlijke categorisering van een reeds in de lijst opgenomen weg ertoe leidt dat de Vlaamse Regering die weg in bijlage 2 onder een ander wegtype klasseert, hetgeen het bedrag van de kilometerheffing zou kunnen beïnvloeden, steunt die herschikking op een voldoende nauwkeurig omschreven machtiging, die ertoe strekt de regeling van de kilometerheffing aan te passen aan de bestuurlijke categorisering van de wegen en op die manier de coherentie en voorzienbaarheid van de toepasselijke regelgeving te vrijwaren.

Het mag immers redelijkerwijze worden aangenomen dat de bestuurlijke indeling van de wegen om redenen van mobiliteit en wegbeheer en niet om fiscale redenen wordt gewijzigd. Het staat aan de bevoegde rechter daarop toe te zien.

B.14. Het tweede middel is niet gegrond.

Ten aanzien van het derde middel

B.15. Het derde middel is afgeleid uit een schending van de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van het recht van de Europese Unie.

De verzoekende partij voert aan dat het decreet geen onderscheid maakt tussen, enerzijds, voertuigen waarvan het maximaal toegestane totaalgewicht meer dan 3,5 ton bedraagt en die daadwerkelijk worden gebruikt voor het vervoer van goederen en, anderzijds, voertuigen waarvan het maximaal toegestane totaalgewicht meer dan 3,5 ton bedraagt die weliswaar bestemd zijn voor het vervoer van goederen maar daar niet daadwerkelijk voor worden gebruikt, of naar gelang van het soort goederen dat zij vervoeren.

B.16. Artikel 11, 5°, van het bestreden decreet heeft artikel 1.1.0.0.2, vijfde lid, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 vervangen door wat volgt :

« In titel 2, hoofdstuk 4, wordt verstaan onder :

[...]

6° voertuig : een motorvoertuig of een samenstel van voertuigen, bedoeld of gebruikt, al dan niet uitsluitend, voor het vervoer over de weg van goederen, waarvan het maximaal toegestane totaalgewicht meer dan 3,5 ton bedraagt;

[...] ».

B.17. Uit de tekst van die bepaling, meer bepaald uit de woorden « bedoeld of gebruikt », blijkt dat alle voertuigen die zijn bestemd voor het vervoer van goederen over de weg, ongeacht of zij daadwerkelijk goederen vervoeren, principieel aan de kilometerheffing zijn onderworpen, voor zover het maximaal toegestane totaalgewicht meer dan 3,5 ton bedraagt.

Die uitlegging wordt in de parlementaire voorbereiding van het bestreden decreet bevestigd door de verwijzing naar artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto's, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen, meer bepaald naar de voertuigen van categorie N2 en N3 vermeld in die bepaling. Die voertuigen worden daarin

respectievelijk omschreven als « voor het vervoer van goederen ontworpen en gebouwde voertuigen met een maximummassa van meer dan 3,5 ton, doch niet meer dan 12 ton » en « voor het vervoer van goederen ontworpen en gebouwde voertuigen met een maximummassa van meer dan 12 ton ».

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt voorts dat het vervoer van goederen in ruime zin moet worden geïnterpreteerd : « Zo worden bijvoorbeeld ook werktuigen als ‘ goederen ’ beschouwd » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2014-2015, nr. 370/1, p. 13).

B.18. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen die zich ten aanzien van de aangevochten maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.19. Het komt de wetgever toe de grondslag van de belasting vast te stellen. Hij beschikt ter zake over een ruime beoordelingsbevoegdheid. Fiscale maatregelen maken immers een wezenlijk onderdeel uit van het sociaaleconomische beleid. Zij zorgen niet alleen voor een substantieel deel van de inkomsten die de verwezenlijking van dat beleid mogelijk moeten maken, maar zij laten de wetgever ook toe om sturend en corrigerend op te treden en op die manier het sociale en economische beleid vorm te geven.

De maatschappelijke keuzen die bij het inzamelen en het inzetten van middelen moeten worden gemaakt, behoren derhalve tot de beoordelingsvrijheid van de wetgever. Het Hof vermag een dergelijke beleidskeuze, alsook de motieven die daaraan ten grondslag liggen, slechts af te keuren indien zij op een manifeste vergissing zouden berusten of indien zij kennelijk onredelijk zouden zijn.

B.20. Rekening houdend met die ruime beoordelingsvrijheid en met de doelstelling van de kilometerheffing, die ertoe strekt de door het wegvervoer veroorzaakte kosten op te vangen op het vlak van mobiliteit (verkeerscongestie en weginfrastructuur), milieu (luchtvervuiling en geluidshinder) en verkeersveiligheid (wegdekslijtage en ongevallenreductie), is het niet zonder redelijke verantwoording dat de decreetgever geen onderscheid maakt tussen de zware voertuigen naargelang zij al dan niet goederen vervoeren of naargelang het soort goederen - werktuigen of andere goederen - dat zij vervoeren.

De voertuigen die zijn bestemd voor het vervoer van goederen over de weg mogen redelijkerwijze worden geacht een groot deel van de tijd dat zij zich op de openbare weg begeven daadwerkelijk goederen te vervoeren. De voertuigen die werktuigen vervoeren mogen redelijkerwijze worden geacht in soortgelijke mate als voertuigen die andere goederen vervoeren de bovenvermelde kosten inzake mobiliteit, milieu en verkeersveiligheid met zich mee te brengen.

B.21. Bij het invoeren van een belasting moet de decreetgever noodzakelijkerwijze rekening houden met de moeilijkheden die, inzonderheid wat betreft de administratieve en infrastructurele kosten voor de invorderende administratie, gepaard gaan met de inning van de belasting.

Zoals de Vlaamse Regering aanvoert, zou een verschil in behandeling tussen de zware voertuigen naargelang zij daadwerkelijk goederen vervoeren of naar gelang van het soort goederen dat zij vervoeren, ertoe nopen dat niet alleen het aantal gereden kilometers van het voertuig wordt geregistreerd maar dat ook de belading van het voertuig zou moeten worden vastgesteld en beoordeeld vooraleer de omvang van de kilometerheffing zou kunnen worden bepaald. Een dergelijke vaststelling en beoordeling zou buitensporige administratieve lasten met zich meebrengen.

B.22. Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat de wetgever niet op onevenredige wijze afbreuk mag doen aan het beginsel volgens hetwelk iedere belastingplichtige met een minimaal niveau van voorzienbaarheid het belastingstelsel moet kunnen bepalen dat op hem zal worden toegepast.

Uit de bestreden bepaling blijkt dat het voertuig « bedoeld of gebruikt » moet zijn voor het vervoer van goederen over de weg. Aangezien die bepaling voldoende duidelijk en nauwkeurig is geformuleerd, doet zij niet op discriminerende wijze afbreuk aan het rechtszekerheidsbeginsel.

B.23. Het derde middel is niet gegrond.

B.24. In zoverre het begrip « voertuig » in de bestreden bepaling een loutere omzetting zou zijn van hetzelfde begrip in de richtlijn 1999/62/EG, vraagt de verzoekende partij ten slotte dat het Hof een prejudiciële vraag zou stellen aan het Hof van Justitie over de verenigbaarheid van de betrokken richtlijn bepaling met het unierechtelijke gelijkheidsbeginsel.

Nu uit het onderzoek van het derde middel blijkt dat de aangevoerde grief kennelijk ongegrond is, bestaat er geen aanleiding voor een prejudiciële verwijzing.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 23 februari 2017.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

E. De Groot