

Rolnummer 7307
Arrest nr. 160/2021 van 18 november 2021

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende het decreet van het Waalse Gewest van 16 juli 2015 « tot invoering van een kilometerheffing voor het wegengebruik door zware vrachtwagens », gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg Luik, afdeling Luik.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters P. Nihoul en L. Lavrysen, en de rechters J.-P. Moerman, T. Giet, J. Moerman, M. Pâques en D. Pieters, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter P. Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 5 november 2019, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 25 november 2019, heeft de Rechtbank van eerste aanleg Luik, afdeling Luik, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt het decreet van 16 juli 2015 tot invoering van een kilometerheffing voor het wegengebruik door zware vrachtwagens de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, eventueel in samenhang gelezen met artikel 172 van de Grondwet, in zoverre alleen motorvoertuigen en combinaties van voertuigen, ongeacht of zij al dan niet uitsluitend zijn bedoeld of worden gebruikt voor goederenvervoer over de weg, en waarvan de maximaal toegelaten massa (MTM) meer dan 3,5 ton bedraagt, aan de kilometerheffing worden onderworpen, met uitsluiting van :

i. de motorvoertuigen en combinaties van voertuigen, ongeacht of zij al dan niet uitsluitend zijn bedoeld of worden gebruikt voor personenvervoer over de weg, waarvan de maximaal toegelaten massa (MTM) meer dan 3,5 ton bedraagt;

ii. de motorvoertuigen en combinaties van voertuigen, ongeacht of zij al dan niet uitsluitend zijn bedoeld of worden gebruikt voor goederenvervoer over de weg, waarvan de maximaal toegelaten massa (MTM) niet meer dan 3,5 ton bedraagt;

iii. de motorvoertuigen en combinaties van voertuigen, ongeacht of zij al dan niet uitsluitend zijn bedoeld of worden gebruikt voor goederenvervoer over de weg, waarvan de maximaal toegelaten massa (MTM) niet meer dan 3,5 ton bedraagt, zelfs wanneer die voertuigen voor het vervoer van goederen gebruikmaken van een aanhangwagen waardoor de totale MTM ervan meer dan 3,5 ton bedraagt;

iv. de personenwagens;

v. verschillende andere voertuigen, bijvoorbeeld landbouwmachines, zelfs wanneer zij worden gebruikt voor goederenvervoer over de weg ? ».

Memories zijn ingediend door :

- de bvba « ADM Team Heavy Weight », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Maus, advocaat bij de balie van West-Vlaanderen;

- de « Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures » (Waalse Maatschappij voor de Aanvullende Financiering van de Infrastructuren), bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. François, Mr. P. Hofströssler en Mr. B. Martel, advocaten bij de balie te Brussel;

- de Waalse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. François, Mr. P. Hofströssler en Mr. B. Martel.

De bvba « ADM Team Heavy Weight » heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 22 september 2021 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en J. Moerman 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 6 oktober 2021 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 6 oktober 2021 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. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Bij de Rechtbank van eerste aanleg Luik, afdeling Luik, wordt een vordering ingesteld door de bvba « ADM Team Heavy Weight », die een reeks facturen betwist die aan haar zijn gericht door de « Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures » (« SOFICO »), uit hoofde van een kilometerheffing. De bvba « ADM Team Heavy Weight » vordert dat « SOFICO » wordt veroordeeld tot de integrale terugbetaling van de bedragen die zij betwist, om reden dat die onterecht geïnd zijn.

De Rechtbank oordeelt dat de in het geding zijnde kilometerheffing moet worden gekwalificeerd als een retributie, en niet als een belasting. Voor de Rechtbank voert de bvba « ADM Team Heavy Weight » aan dat de kilometerbelasting discriminerend is omdat zij op onrechtvaardige wijze wordt vastgesteld voor vergelijkbare categorieën van belastingplichtigen. Op verzoek van die partij stelt de Rechtbank het Hof de hiervoor weergegeven vraag, met toepassing van artikel 26, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De bvba « ADM Team Heavy Weight », eisende partij voor de verwijzende rechter, is van mening dat kan worden vastgesteld dat de categorieën van voertuigen die door de kilometerbelasting worden beoogd en die welke niet erdoor worden beoogd, voldoende analoog zijn. Zij herinnert eraan dat het doel van de decreetgever erin bestaat, enerzijds, de aan het weggebruik verbonden infrastructuurkosten op rechtvaardige wijze door de gebruikers te laten dragen en, anderzijds, die gebruikers aan te moedigen om hun vervuilende voertuigen te vervangen door milieuvriendelijkere voertuigen. Zij is van mening dat alle voertuigen, ongeacht of zij al dan niet worden belast, identieke infrastructuurkosten teweegbrengen en in even hoge mate het leefmilieu verontreinigen. Zij doet gelden dat het verschil in behandeling gebaseerd is op een criterium van onderscheid dat niet pertinent is, aangezien de weggebruikers die zijn uitgesloten van het toepassingsgebied van de kilometerheffing geen kleinere impact hebben op de wegeninfrastructuur dan de voertuigen bestemd voor goederenvervoer waarvan de maximaal toegelaten massa meer dan 3,5 ton bedraagt. Zij stelt overigens vast dat met de kilometerheffing niet het doel wordt bereikt dat erin bestaat de weggebruikers ertoe aan te zetten gedragingen aan te nemen die minder nefast zijn voor het leefmilieu. Zij is ten slotte van mening dat de kilometerheffing niet alleen ondoeltreffend is om de doelstellingen van de decreetgever te bereiken, maar ook een groot aantal financiële nadelen met zich meebrengt voor de sector van het goederenvervoer, en zij besluit daaruit dat die heffing onevenredig is.

A.2.1. De Waalse Regering en de « SOFICO », tussenkomen partijen, brengen in herinnering dat 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 vrachtoertuigen », gewijzigd bij de richtlijn 2006/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 en bij de richtlijn 2011/76/EU van

het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2011, bij het in het geding zijnde decreet wordt omgezet. Zij voegen eraan toe dat ook 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 » gedeeltelijk wordt omgezet bij dit decreet. Zij preciseren dat het in het geding zijnde decreet ook steunt op 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 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ». Zij vermelden dat het toepassingsgebied van de heffing is afgebakend op een wijze die soortgelijk is aan hetgeen in de voormelde teksten is bepaald.

A.2.2. De tussenkommende partijen doen gelden dat artikel 172 van de Grondwet niet van toepassing is op een retributie, die een niet-fiscale inning is. Zij leiden eruit af dat het in het geding zijnde decreet, dat een retributie en geen belasting vaststelt, in elk geval artikel 172 van de Grondwet niet kan schenden.

A.2.3. In hoofdorde zijn de tussenkommende partijen van mening dat de in de prejudiciële vraag beoogde categorieën van voertuigen niet vergelijkbaar zijn ten opzichte van het onderliggende doel van de kilometerheffing, dat erin bestaat rekening te houden met de impact van een bepaalde categorie van voertuigen, te weten de zware vrachtvoertuigen voor goederenvervoer, op de mobiliteit en de infrastructuurkosten, rekening houdend met de kenmerken van de voertuigen en de intensiteit van het gebruik ervan. Zij doen gelden dat niet kan worden betwist dat de in de prejudiciële vraag beoogde categorieën van voertuigen de wegeninfrastructuur en het verkeer op totaal verschillende wijze belasten en dat zij ook een verschillende impact hebben op de mobiliteit op het grondgebied.

A.2.4. In ondergeschikte orde doen de tussenkommende partijen gelden dat het verschil in behandeling hoe dan ook verantwoord is. Zij oordelen dat het nagestreefde doel legitiem is, dat het criterium van onderscheid objectief en pertinent is en dat de maatregel evenredig is.

A.2.5. Wat de pertinentie van het criterium van onderscheid betreft, herinneren de tussenkommende partijen in de eerste plaats eraan dat de decreetgever een ruime beoordelingsmarge geniet inzake sociaal-economisch beleid en dat de toetsing door het Hof dus marginaal moet zijn. Zij onderstrepen dat het niet uitgesloten is dat de kilometerheffing in de toekomst zal worden uitgebreid tot de andere in de prejudiciële vraag beoogde categorieën van voertuigen of tot sommige van die categorieën. Zij zijn evenwel van mening dat het gelijkheidsbeginsel geenszins vereist dat elk voertuig dat op de openbare weg rijdt wordt belast wanneer er een heffing wordt ingevoerd. Zij verwijzen naar de richtlijn 1999/62/EG, zoals gewijzigd bij de richtlijn 2006/38/EG, en brengen in herinnering dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat het toepassingsgebied van een interne norm redelijk verantwoord kan zijn rekening houdend met het feit dat die norm ertoe strekt bepalingen van het Unierecht om te zetten door hetzelfde toepassingsgebied eraan toe te wijzen. Zij voegen eraan toe dat het, door de aanneming van systemen van kilometerheffing in de omliggende landen, voor België absoluut noodzakelijk werd een soortgelijk systeem aan te nemen.

A.2.6. Wat de evenredigheid betreft, doen de tussenkommende partijen gelden dat een retributie van nature redelijk evenredig is met de waarde of de kosten van de dienst waarop zij betrekking heeft. Zij geven aan dat de regelgeving betreffende de verkeersbelasting werd gewijzigd bij artikel 40 van het Waalse programmadecreet van 21 december 2016 « met betrekking tot verschillende maatregelen betreffende de begroting », in die zin dat de voertuigen waarop de heffing wordt toegepast en waarvan de maximaal toegelaten massa tussen 3,5 en 12 ton ligt, onderworpen zijn aan een verkeersbelasting die gelijk is aan nul, en dat de voertuigen waarvan de maximaal toegelaten massa meer dan 12 ton bedraagt, onderworpen zijn aan de verkeersbelasting tegen het minimumtarief.

A.2.7. Wat betreft de motorvoertuigen en combinaties van voertuigen waarvan de maximaal toegelaten massa niet meer dan 3,5 ton bedraagt, zelfs indien, hun maximaal toegelaten massa meer dan 3,5 ton bedraagt wegens het gebruik van een aanhangwagen, (derde categorie die in de prejudiciële vraag wordt beoogd), geven de tussenkommende partijen aan dat, volgens een administratieve praktijk die door de drie gewesten werd aangenomen, die voertuigen niet onderworpen zijn aan de kilometerheffing en dus anders worden behandeld dan de zware vrachtvoertuigen van meer dan 3,5 ton. In hoofdorde zijn de tussenkommende partijen van mening dat die twee categorieën van voertuigen niet vergelijkbaar zijn, omdat de voertuigen waarvan de maximaal toegelaten massa niet meer dan 3,5 ton bedraagt van nature niet bestemd zijn voor goederenvervoer en slechts incidenteel, in welbepaalde gevallen en op hypothetische wijze goederen vervoeren wanneer zij een aanhangwagen trekken. Zij voegen eraan toe dat dit wordt bevestigd door het feit dat, sinds 1 januari 2018, de drie gewesten hebben beslist om de kilometerheffing toe te passen op de trekkers met oplegger N1 en met carrosseriecode BC omdat die voertuigen, waarvan de maximaal toegelaten massa minder dan 3,5 ton bedraagt, bestemd zijn voor gebruik in het

kader van goederenvervoer. In ondergeschikte orde doen de tussenkomenende partijen gelden dat het onderscheid tussen die categorieën van voertuigen verantwoord is. Zij geven in dat verband onder meer aan dat de op het wegennet geïnstalleerde systemen voor automatische detectie het thans niet mogelijk maken, technisch gezien, om te bepalen, wanneer een voertuig waarvan de maximaal toegelaten massa minder dan een 3,5 bedraagt een aanhangwagen trekt, of de maximaal toegelaten massa van het geheel al dan niet meer dan 3,5 ton bedraagt.

A.2.8. Ten slotte verzoeken de tussenkomenende partijen het Hof, in ondergeschikte orde, indien het een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zou vaststellen, die vaststelling te beperken tot de artikelen 2, 16°, en 9, § 1, van het in het geding zijnde decreet, omdat de prejudiciële vraag enkel betrekking heeft op de definitie van het begrip « voertuig » en op de vrijstelling van bepaalde voertuigen.

A.3.1. De bvba « ADM Team Heavy Weight » is van oordeel dat de doelstellingen van de decreetgever, zoals zij kunnen worden afgeleid uit de parlementaire voorbereiding van het in het geding zijnde decreet, niet toelaten aan te tonen dat het criterium van onderscheid verantwoord is. Zij voegt eraan toe dat de keuzes die de Europese wetgever heeft gemaakt, de Waalse decreetgever niet ontslaan van de verplichting om de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in acht te nemen, zodat het toepassingsgebied van een norm niet kan worden verantwoord door het feit dat die norm een Europese richtlijn omzet.

A.3.2. De bvba « ADM Team Heavy Weight » doet gelden dat de mate waarin motorvoertuigen waarvan de maximaal toegelaten massa meer dan 3,5 ton bedraagt een belasting voor de wegeninfrastructuur en milieuhinder vormen, losstaat van de vraag of die voertuigen worden gebruikt voor goederenvervoer of voor personenvervoer. Zij is van mening dat gegroepeerde verplaatsingen, ongeacht of het om goederen dan wel personen gaat, de hinder voor het leefmilieu, de wegeninfrastructuur en het verkeer verminderen. Zij leidt eruit af dat het, in het licht van de nagestreefde doelstellingen, onmogelijk is een verschil in behandeling te rechtvaardigen tussen de voertuigen waarvan de maximaal toegelaten massa meer dan 3,5 ton bedraagt en die worden gebruikt voor goederenvervoer en de voertuigen met dezelfde maximaal toegelaten massa die echter niet voor goederenvervoer worden gebruikt.

A.3.3. Zij oordeelt dat het schrappen van de verkeersbelasting de maatregel niet compenseert, omdat de verkeersbelasting niet gebaseerd is op het aantal afgelegde kilometers. Zij leidt eruit af dat vergelijkbare categorieën van voertuigen fundamenteel verschillend worden belast.

A.3.4. Zij is overigens van mening dat er, gelet op de doelstellingen van de decreetgever, geen reden is om niet evenzeer de bestelwagens aan de kilometerheffing te onderwerpen, en dat de uitsluiting ervan niet logisch is rekening houdend met het doel dat erin bestaat gegroepeerd vervoer aan te moedigen.

- B -

Ten aanzien van het in het geding zijnde decreet en de context ervan

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op het decreet van het Waalse Gewest van 16 juli 2015 « tot invoering van een kilometerheffing voor het wegengebruik door zware vrachtwagens » (hierna : het decreet van 16 juli 2015). De kilometerheffing is een heffing die verschuldigd is door de houders van bepaalde motorvoertuigen, en die wordt berekend op basis van de afgelegde afstand.

Uit de prejudiciële vraag en de motivering van het verwijzingsvonnis blijkt dat het Hof wordt verzocht de bestaanbaarheid te onderzoeken van de artikelen 2, 16°, en 9, § 1, van dat

decreet, die het toepassingsgebied van de kilometerheffing bepalen met betrekking tot de beoogde voertuigen, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, eventueel in samenhang gelezen met artikel 172 ervan.

B.1.2. Artikel 2 van het decreet van 16 juli 2015 bepaalt :

« Voor de toepassing van dit decreet en de desbetreffende uitvoeringsbesluiten wordt verstaan onder :

[...]

16° voertuig : een motorvoertuig of een samenstel van voertuigen bedoeld of gebruikt, al dan niet uitsluitend, voor het vervoer over de weg van goederen en waarvan het maximaal toegestane totaalgewicht meer dan 3,5 ton bedraagt;

[...] ».

Artikel 9, § 1, van het decreet van 16 juli 2015 bepaalt :

« Op verzoek van de verschuldigde worden de volgende voertuigen vrijgesteld van de kilometerheffing :

1° de voertuigen die uitsluitend gebruikt worden voor en door defensie, bescherming burgerbevolking, brandweer en politie en als zodanig uiterlijk herkenbaar zijn;

2° de voertuigen die speciaal en uitsluitend voor medische doeleinden zijn uitgerust en als zodanig uiterlijk herkenbaar zijn;

3° de voertuigen van het type landbouw, tuinbouw of bosbouw die slechts af en toe op de openbare weg in België rijden en uitsluitend voor landbouw-, tuinbouw-, visteelt- of bosbouwwerkzaamheden worden gebruikt.

[...] ».

B.1.3. 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 » (hierna : de richtlijn 1999/62/EG), gewijzigd bij de richtlijn 2006/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 en bij de richtlijn 2011/76/EU van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2011, wordt bij het decreet van 16 juli 2015 omgezet. Die richtlijn harmoniseert de voorwaarden waaronder de nationale autoriteiten belastingen, tolgelden en gebruiksrechten kunnen heffen op goederen die over de weg worden vervoerd.

Daarnaast wordt 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 » gedeeltelijk omgezet bij dit decreet. Die richtlijn voorziet in de oprichting van een Europese elektronische tolheffingsdienst ter aanvulling van de nationale elektronische tolheffingsdiensten van de lidstaten.

B.1.4. Voorafgaand aan het decreet van 16 juli 2015, 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 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.2.1. De memorie van toelichting bij het decreet van 16 juli 2015 vermeldt :

« De invoering van de kilometerheffing past binnen een algemene dynamiek die aanwezig is in de ons omringende landen en die ertoe strekt de sector van het goederenvervoer te sensibiliseren voor de werkelijke kosten die voortvloeien uit het intensieve gebruik van het wegennet » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2014-2015, nr. 236/1, p. 2).

In de artikelsgewijze bespreking wordt gepreciseerd dat met de term « goederenvervoer » « elk vervoer van goederen of van zaken dat in principe het laden en het lossen van de vracht van een voertuig impliceert », wordt bedoeld (*ibid.*, p. 5).

B.2.2. Wat betreft de doelstellingen die met de invoering van de kilometerheffing worden nagestreefd, vermeldt de memorie van toelichting bij het decreet van 16 juli 2015 :

« - de kosten van de investeringen en van het onderhoud van de wegen op een eerlijke manier door de weggebruikers laten dragen;

- de mobiliteit op het grondgebied verbeteren door de vervoersmaatschappijen aan te moedigen tot een efficiënter vervoer van de goederen;

- bijdragen tot de verbetering van de prestaties van het vervoerssysteem rekening houdend met de specifieke kenmerken van de voertuigen die aan de kilometerheffing onderworpen zijn » (*ibid.*, p. 2).

In de commissie van het Waals Parlement voegde de minister van Begroting, van Openbaar Ambt en van Administratieve Vereenvoudiging daaraan toe :

« In de eerste plaats verzekert de kilometerheffing een gelijke behandeling van de zware vrachtwagens, ongeacht de plaats van inschrijving ervan.

[...]

Vervolgens wordt met de kilometerheffing de gebruiker geresponsabiliseerd via het principe ‘ de gebruiker betaalt ’. Zij die veel rijden betalen immers meer dan zij die minder rijden. Met de kilometerheffing wordt dus een efficiënter wegvervoer aangemoedigd via, bijvoorbeeld, het beperken van het leeg vervoer » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2014-2015, nr. 236/4, p. 3).

B.3.1. Artikel 2 van de voormelde richtlijn 1999/62/EG definieert een « voertuig » als « een 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 t bedraagt ».

B.3.2. Overweging 9 van de richtlijn 2011/76/EU van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2011 « tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen », waarbij die definitie van het begrip « voertuig » werd ingevoegd in de richtlijn 1999/62/EG, vermeldt :

« Deze richtlijn belet de lidstaten niet nationale regels toe te passen voor het belasten van andere weggebruikers die buiten de werkingssfeer van deze richtlijn vallen ».

B.4. Artikel 1, 18°, van het voormelde samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 24 april 2015, definieert een « voertuig » als volgt :

« een motorvoertuig of een samenstel van voertuigen, bedoeld of gebruikt, al dan niet uitsluitend, voor het vervoer over de weg van goederen en waarvan het maximaal toegestane totaalgewicht meer dan 3,5 ton bedraagt ».

Ten aanzien van de prejudiciële vraag

B.5.1. Het Hof wordt verzocht de bestaanbaarheid te onderzoeken van de artikelen 2, 16°, en 9, § 1, van het decreet van 16 juli 2015, met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie in zoverre die bepalingen een verschil in behandeling doen ontstaan tussen, enerzijds, de houders van een motorvoertuig of een samenstel van voertuigen bedoeld of gebruikt, al dan niet uitsluitend, voor het vervoer over de weg van goederen en waarvan het maximaal toegestane totaalgewicht meer dan 3,5 ton bedraagt, die onderworpen zijn aan de kilometerheffing, en, anderzijds, de houders van andere voertuigen, die niet onderworpen zijn aan de kilometerheffing.

B.5.2. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

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

B.5.3. De omstandigheid dat de in het geding zijnde bepalingen Europese richtlijnen omzetten in het interne recht, kan de door de verwijzende rechter opgeworpen verschillen in behandeling niet rechtvaardigen, aangezien die richtlijnen de nationale wetgevers niet verbieden om de kilometerheffing uit te breiden tot andere weggebruikers dan diegenen op wie die richtlijnen betrekking hebben.

B.6. De decreetgever beschikt over een ruime beoordelingsbevoegdheid om zijn beleid in sociaal-economische aangelegenheden te bepalen. Uit de in B.2 geciteerde uittreksels van de parlementaire voorbereiding blijkt dat, met de in het geding zijnde kilometerheffing, de decreetgever het principe « de gebruiker betaalt » gericht heeft willen toepassen, en tegelijkertijd de sector van het goederenvervoer heeft willen aanmoedigen om zijn verplaatsingen te rationaliseren teneinde de luchtverontreiniging en de verkeerscongestie te bestrijden. De decreetgever heeft overigens niet uitgesloten dat dezelfde heffing of een soortgelijke heffing in de toekomst zal worden toegepast op andere types voertuigen, op basis van het gebruik van de Waalse wegeninfrastructuur.

B.7.1. Met de in de prejudiciële vraag opgeworpen eerste vergelijking tussen de houders van voertuigen die aan de kilometerheffing onderworpen zijn en de houders van voertuigen die niet aan de kilometerheffing onderworpen zijn wordt het Hof verzocht de voertuigen voor goederenvervoer en de voertuigen voor personenvervoer te vergelijken.

B.7.2. Het verschil in behandeling berust op een objectief criterium. Dat criterium is ook pertinent in het licht van de doelstellingen van de in het geding zijnde kilometerheffing, zoals zij in B.2.2 in herinnering zijn gebracht. Immers, ook al is het juist dat de sector van het

personenvervoer eveneens gebruik maakt van de wegeninfrastructuur en in dat opzicht bijdraagt tot de luchtverontreiniging en de congestie van het verkeer, vermocht de decreetgever toch rekening te houden met de omstandigheid dat de verontreiniging en de verkeerscongestie die worden veroorzaakt door de sector van het goederenvervoer over de weg aanzienlijk groter zijn dan die welke worden veroorzaakt door de sector van het collectief personenvervoer. Vervolgens vermocht de decreetgever het aanbod van collectief personenvervoer, dat de verkeerscongestie mee kan verminderen, aan te moedigen in de plaats van het gebruik van personenwagens. Ten slotte kon de decreetgever redelijkerwijs oordelen dat de sector van het goederenvervoer over de weg ertoe moest worden aangezet de verplaatsingen van voertuigen voor goederenvervoer te rationaliseren, terwijl dat niet noodzakelijk diende te gebeuren voor de voertuigen voor personenvervoer.

B.8.1. Met de in de prejudiciële vraag opgeworpen tweede vergelijking tussen de houders van voertuigen die aan de kilometerheffing onderworpen zijn en de houders van voertuigen die niet aan de kilometerheffing onderworpen zijn wordt het Hof verzocht de voertuigen voor goederenvervoer waarvan de maximaal toegelaten massa meer dan 3,5 ton bedraagt en de voertuigen voor goederenvervoer waarvan de maximaal toegelaten massa minder dan 3,5 ton bedraagt, te vergelijken. Met de in de prejudiciële vraag opgeworpen vierde vergelijking tussen de houders van voertuigen die aan de kilometerheffing onderworpen zijn en de houders van voertuigen die niet aan de kilometerheffing onderworpen zijn wordt het Hof verzocht de voertuigen voor goederenvervoer waarvan de maximaal toegelaten massa meer dan 3,5 ton bedraagt en de personenwagens te vergelijken.

B.8.2. Die verschillen in behandeling berusten op het criterium van de maximaal toegelaten massa, dat een objectief criterium is. Het is niet onredelijk te oordelen dat de slijtage van de wegeninfrastructuur aanzienlijker is wanneer de voertuigen die ervan gebruik maken zwaarder zijn. Aangezien de voertuigen waarvan de maximaal toegelaten massa minder dan 3,5 ton bedraagt en de personenwagens minder zwaar zijn dan de voertuigen voor goederenvervoer waarvan de maximaal toegelaten massa meer dan 3,5 ton bedraagt, berust het verschil in behandeling tussen die laatste voertuigen, enerzijds, en de voertuigen waarvan de maximaal toegelaten massa minder dan 3,5 ton bedraagt en de personenwagens, anderzijds, op een pertinent criterium rekening houdend met het doel van de decreetgever, namelijk de kosten veroorzaakt door het intensieve gebruik van de Waalse wegeninfrastructuur door de gebruikers laten dragen.

B.9.1. Met de in de prejudiciële vraag opgeworpen derde vergelijking tussen de houders van voertuigen die aan de kilometerheffing onderworpen zijn en de houders van voertuigen die niet aan de kilometerheffing onderworpen zijn wordt het Hof verzocht, enerzijds, de voertuigen voor goederenvervoer waarvan de maximaal toegelaten massa meer dan 3,5 ton bedraagt en, anderzijds de voertuigen of combinaties van voertuigen waarvan de maximaal toegelaten massa minder dan 3,5 ton bedraagt, zelfs wanneer die laatste, wegens de aanhangwagens die zij gebruiken voor goederenvervoer, een maximaal toegelaten massa van meer dan 3,5 ton hebben, te vergelijken.

B.9.2. Het verschil in behandeling berust op het criterium van de maximaal toegelaten massa van het voertuig, dat, zoals vermeld in B.8.2, een objectief en pertinent criterium is. Het occasionele gebruik van een aanhangwagen wijzigt niet de bestemming van het voertuig waarvan de maximaal toegelaten massa minder dan 3,5 ton bedraagt en dat in principe niet bestemd is voor goederenvervoer. Het gebruik van een aanhangwagen waardoor de maximaal toegelaten massa van het voertuig meer dan 3,5 ton bedraagt, doet bijgevolg geen afbreuk aan de pertinentie van het criterium.

Bovendien kan het de decreetgever niet worden verweten dat hij geen rekening heeft gehouden met de mogelijkheid dat voertuigen waarvan de maximaal toegelaten massa minder dan 3,5 ton bedraagt, af en toe met een aanhangwagen kunnen worden uitgerust en daardoor een maximaal toegelaten massa van meer dan 3,5 ton kunnen hebben. Indien met dat element rekening zou moeten worden gehouden, zou de houder van eenzelfde voertuig immers op bepaalde tijdstippen de kilometerheffing verschuldigd zijn, en op andere tijdstippen niet. Een dergelijke situatie zou moeilijkheden met betrekking tot de inning van de heffing, alsook administratieve kosten teweegbrengen die de decreetgever ongerechtvaardigd kon achten.

B.10.1. Met de in de prejudiciële vraag opgeworpen vijfde vergelijking tussen de houders van voertuigen die aan de kilometerheffing onderworpen zijn en de houders van voertuigen die niet aan de kilometerheffing onderworpen zijn wordt het Hof verzocht de voertuigen voor goederenvervoer waarvan de maximaal toegelaten massa meer dan 3,5 ton bedraagt en de voertuigen die van de heffing zijn vrijgesteld, zoals landbouwmachines bijvoorbeeld, zelfs wanneer zij voor goederenvervoer worden gebruikt, te vergelijken.

B.10.2. Krachtens artikel 9, § 1, 3°, van het decreet van 16 juli 2015, zijn de voertuigen van het type landbouw, tuinbouw of bosbouw die « uitsluitend voor landbouw-, tuinbouw-, visteelt- of bosbouwwerkzaamheden worden gebruikt », vrijgesteld van de kilometerheffing. Daaruit volgt dat de voertuigen van dat type die ook voor goederenvervoer worden gebruikt, in principe onderworpen zijn aan de kilometerheffing en dat zij dus niet anders worden behandeld dan de voertuigen voor goederenvervoer met dezelfde maximaal toegelaten massa.

B.10.3. Voor het overige berust het verschil in behandeling op het criterium van de bestemming van het voertuig, dat een objectief en pertinent criterium is in het licht van het doel van de decreetgever. De vrijgestelde voertuigen zijn immers ofwel voertuigen bestemd voor opdrachten van algemeen belang (voertuigen voor defensie, de civiele bescherming, de brandweer, de politie, voertuigen die voor medische doeleinden zijn uitgerust), ofwel voertuigen die niet bestemd zijn om op intensieve wijze op de openbare weg te rijden en die daarvan slechts af en toe gebruik maken, om de plaats waarop zij worden gebruikt te bereiken (voertuigen van het type landbouw, tuinbouw of bosbouw).

B.11. Uit het voorgaande volgt dat, rekening houdend met de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de decreetgever ter zake beschikt, alle door de verwijzende rechter opgeworpen verschillen in behandeling tussen de houders van voertuigen die aan de kilometerheffing onderworpen zijn en de houders van voertuigen die niet daaraan onderworpen zijn, op objectieve en pertinente criteria berusten.

B.12. De kilometerheffing heeft ten slotte geen onevenredige gevolgen voor de houders van de voertuigen die eraan onderworpen zijn, vermits het bedrag van de retributie in verhouding moet staan tot de waarde of de kosten van de aan de heffingsplichtige geleverde dienst. Het bedrag dat als kilometerheffing wordt betaald, vormt overigens een aftrekbare last in de vennootschapsbelasting (artikel 198, § 1, 5°, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992). Overigens zijn, met toepassing van artikel 40 van het programmadecreet van het Waalse Gewest van 21 december 2016 « met betrekking tot

verschillende maatregelen betreffende de begroting », de voertuigen die aan de kilometerheffing onderworpen zijn een verkeersbelasting verschuldigd die ofwel gelijk is aan nul, ofwel is vastgesteld op het minimumtarief, hetgeen, zonder de kilometerheffing rechtstreeks te compenseren, de totale last voor de houders van voertuigen die aan de in het geding zijnde heffing onderworpen zijn, verlicht.

B.13. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 2, 16°, en 9, § 1, van het decreet van het Waalse Gewest van 16 juli 2015 « tot invoering van een kilometerheffing voor het wegengebruik door zware vrachtwagens » schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 18 november 2021.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

P. Nihoul