



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 156/2022
van 24 november 2022
Rolnummer : 7693**

In zake : de prejudiciële vragen betreffende de artikelen 2, 16°, 9 en 22 van 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 Namen, afdeling Namen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters P. Nihoul en L. Lavrysen, en de rechters T. Giet, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia en W. Verrijdt, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter P. Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij vonnis van 9 november 2021, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 7 december 2021, heeft de Rechtbank van eerste aanleg Namen, afdeling Namen, de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Schendt artikel 22 van het Waalse decreet van 16 juli 2015 tot invoering van een kilometerheffing voor het wegengebruik door zware vrachtwagens, zoals gewijzigd bij artikel 32 van het Waalse decreet van 13 december 2017 houdende diverse fiscale wijzigingen, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, geïnterpreteerd in die zin dat het de rechter bij wie beroep is ingesteld tegen een administratieve boete die werd toegepast op grond van het voormelde artikel 22 niet toelaat over een toetsing met volle rechtsmacht te beschikken en meer bepaald die boete kwijt te schelden, te verminderen, met uitstel gepaard te laten gaan of een onevenredige cumulatie van boetes te vermijden met toepassing van artikel 65, eerste lid, van het Strafwetboek, indien aan die boete een strafrechtelijk karakter zou worden toegekend, en dat in vergelijking met de situatie van de rechtzoekenden die voor correctionele rechtscolleges verschijnen wegens feiten die aanleiding geven tot strafrechtelijke boetes ?

2. Geven de artikelen 2, 16°, en 9 van het Waalse decreet van 16 juli 2015 tot invoering van een kilometerheffing voor het wegengebruik door zware vrachtwagens, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 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 en met de wet van 15 juli 2013 betreffende het goederenvervoer, aanleiding tot een discriminatie die onredelijk en onevenredig is in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, tussen :

- enerzijds, de gebruikers van het wegen- en snelwegennet dat binnen de heffingszone valt die is vastgelegd bij de artikelen 6 en volgende van het Waalse decreet van 16 juli 2015, wanneer zij een voertuig besturen dat bestemd is voor uitsluitend gebruik als takelwagen met een maximaal toegestaan totaalgewicht van meer dan 3,5 ton in het kader van de uitvoering van een opdracht van openbare dienst, die verband houdt met de veiligheid van de openbare wegen en met de veiligheid van het wegverkeer en die erin bestaat verongelukte voertuigen of voertuigen met autopech op te ruimen en te vervoeren, op verzoek van de overheidsinstanties (federale politie, lokale wegpolie, civiele bescherming, gewestelijke brandweerdiensten, ministerie van Binnenlandse Zaken en Waals Gewest), categorie die onderworpen is aan de kilometerheffing,

en

- anderzijds, de gebruikers van hetzelfde wegen- en snelwegennet, wanneer zij een voertuig besturen dat is vrijgesteld van de kilometerheffing met toepassing van artikel 9, § 1, van het Waalse decreet van 16 juli 2015, namelijk een voertuig dat op dezelfde wijze deelneemt aan een opdracht van openbare dienst, dat uitsluitend gebruikt wordt voor en door defensie, civiele bescherming, brandweer en politie of een voertuig dat speciaal en uitsluitend voor medische doeleinden is uitgerust (ambulance) ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de bv « ECO Transports », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J.-P. Bayer en Mr. C. Quoilin, advocaten bij de balie te Namen;

- het Waalse Gewest, vertegenwoordigd door zijn Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. V. Delcuve en Mr. N. Peren, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 21 september 2022 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Giet en S. de Bethune 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 12 oktober 2022 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 12 oktober 2022 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*

Het geschil dat hangende is voor de verwijzende rechter heeft betrekking op dertien administratieve boetes van 800 euro (in totaal 10 400 euro) die werden opgelegd wegens overtredingen van categorie « B »,^{1°}, - begaan tussen 20 februari 2018 en 6 mei 2019 door een voertuig dat als takelwagen wordt gebruikt – van 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), dat de voertuigen met een maximaal toegelaten massa (MTM) van meer dan 3,5 ton beoogt, voor het gebruik van de wegen.

Voor de verwijzende rechter betwist de betrokken onderneming de boetes die werden gevorderd omdat de takelwagen niet was uitgerust met een elektronisch apparaat « One Board Unit » (OBU) waarmee de kilometerheffing kan worden geïnd, waarbij zij de nadruk legt op de bijzondere aard van het betrokken voertuig, dat vanaf het begin bedoeld was voor een gebruik als takelwagen, en niet als een voertuig voor vervoer over de weg, en op het feit dat zij voldoet aan de vereisten van de ministeriële omzendbrief betreffende de erkenning van takelbedrijven.

Volgens de eisende partij moeten de gevorderde boetes worden vernietigd omdat zij een repressief karakter hebben en niet voldoen aan de vereisten van het recht op een eerlijk proces vervat in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre (1) het in het geding zijnde decreet de rechtzoekende niet de mogelijkheid biedt om te worden gehoord voordat de boete wordt opgelegd, (2) niet is voorzien in een gerechtelijk beroep met volle rechtsmacht voor een rechtbank die bevoegd is om het tarief van de sanctie te verminderen of om in uitvoeringsmodaliteiten, meer bepaald een uitstel van tenuitvoerlegging, te voorzien, en (3) evenmin is voorzien in een mechanisme dat vergelijkbaar is met artikel 65 van het Strafwetboek in geval van samenloop van misdrijven die verbonden zijn door eenheid van opzet.

Wat het repressief karakter van de in het geding zijnde boetes betreft, stelt de verwijzende rechter vast dat het Hof zich niet heeft uitgesproken over de nieuwe schaal van sancties die werd ingevoerd bij het decreet van 13 december 2017, dat het decreet van 16 juli 2015 heeft gewijzigd. Wat het toepassingsgebied van het decreet van 16 juli 2015 betreft, vraagt de verwijzende rechter zich af of dat decreet een mogelijke discriminatie doet ontstaan tussen de takelwagens, waarop het decreet van toepassing is, en de voertuigen van het leger, van de civiele bescherming, van de brandweer, van de politie en de voertuigen die voor medische doeleinden zijn uitgerust, waarop het decreet niet van toepassing is. De verwijzende rechter stelt het Hof dan ook de twee hiervoor weergegeven prejudiciële vragen.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

A.1. De eisende partij voor de verwijzende rechter zet uiteen dat, ook al wordt zij als « administratief » omschreven, de sanctieregeling bepaald in artikel 22 van het decreet van 16 juli 2015 aantoonde dat de wetgever duidelijk de bedoeling had om strafsancities in te stellen, teneinde overtredingen van dat decreet te « voorkomen » en te « bestraffen ». De criteria die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in het arrest *Engel* van 8 juni 1976 heeft ontwikkeld, laten toe de strafrechtelijke aard van de boetes aan te tonen, ook al hebben zij eveneens een vergoedend karakter; men kan overigens niet stellen dat die boetes gering zijn, omdat het gecumuleerde bedrag dat te dezen wordt gevorderd 10 400 euro is. Het Hof heeft overigens, in het arrest nr. 133/2019 van 10 oktober 2019 bevestigd dat de boetes bepaald in artikel 22 van het decreet van 16 juli 2015 van strafrechtelijke aard zijn. De minieme hervormingen die voortvloeien uit artikel 32 van het Waalse decreet van 13 december 2017, zijn niet van die aard dat zij het oordeel van het Hof vervat in het voormelde arrest nr. 133/2019 wijzigen.

De individuele rechten van een persoon die in een strafzaak betrokken is die het eerlijk proces kenmerken, volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens worden niet in acht genomen door het decreet van 16 juli 2015, met name het recht van de persoon tegen wie strafvervolging is ingesteld om onverwijld

op de hoogte te worden gebracht van de feiten die hem ten laste worden gelegd en van de strafrechtelijke aard ervan, het recht om vóór de toekenning van de straf te worden gehoord en het recht om een betwisting betreffende een strafsanctie voor een rechter te brengen die over volle rechtsmacht beschikt op grond waarvan hij de bestreden beslissing in rechte en in feite kan herzien, dus met inbegrip van de bevoegdheid om de boete kwijt te schelden, het werkelijke tarief ervan vast te stellen onder het wettelijke minimum in geval van verzachtende omstandigheden, de bevoegdheid om de uitspraak op te schorten of om de uitvoering van de veroordeling uit te stellen. Het is weliswaar juist dat de Staat kan voorzien in een administratieve procedure die niet alle vereisten van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens in acht zou nemen, maar enkel op voorwaarde dat de rechtsonderhorige elke beslissing die tegen hem wordt genomen, aanhangig kan maken bij een rechterlijke instantie die alle in artikel 6 van dat Verdrag vastgestelde waarborgen biedt.

De regeling die bij het decreet van 16 juli 2015 werd ingevoerd, neemt niet alleen de elementaire waarborgen van een eerlijk proces niet in acht, maar kan bovendien leiden tot een verbreking van de gelijkheid tussen rechtsonderhorigen. De ernstigere opzettelijke feiten bedoeld in artikel 22 van het decreet van 16 juli 2015 (categorie « A ») kunnen een strafrechtelijke kwalificatie krijgen, zodat de overtreder zou worden vervolgd voor de correctionele kamer van de rechtbank van eerste aanleg en dus alle waarborgen van een eerlijk proces zou genieten.

Het Hof heeft overigens reeds geoordeeld dat het systeem van uitstel van de tenuitvoerlegging van straffen kon worden toegepast op administratieve boetes. Te dezen is de onbegrensde cumulatie van de opgelopen strafrechtelijke boetes, die mogelijk is op grond van het decreet van 16 juli 2015, niet redelijk omdat zij geldt voor de minst ernstige overtredingen van de bepalingen van dat decreet. Ook al heeft het Hof reeds geoordeeld dat de niet-toepassing van artikel 65 van het Strafwetboek op fiscale boetes de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schond, gold dat echter voor gevallen waarin een bijzondere gestrengheid kon worden gerechtvaardigd om fraude te vermijden die in het bijzonder afbreuk doet aan het algemeen belang, wat te dezen niet het geval is. Ten slotte kunnen noch de administratie, noch de rechter verwijzen naar een door de overtreder eerder opgelopen boete om een boete te bekrachtigen die vóór de beslissing of het vonnis werd opgelegd en die hun nadien wordt voorgelegd, terwijl de rechtbank van eerste aanleg, correctionele kamer, dat wel kan voor de ernstigere opzettelijke overtredingen van categorie « A ».

A.2. De Ministerraad onderstreept dat, sinds het Hof heeft geoordeeld, bij het arrest nr. 133/2019 van 10 oktober 2019, dat de boetes bedoeld in artikel 22 van het decreet van 16 juli 2015 van strafrechtelijke aard waren, die bepaling is gewijzigd bij het decreet van 13 december 2017. In het licht van de aangebrachte wijzigingen is de Ministerraad van mening dat de in het geding zijnde administratieve sancties geen strafrechtelijk karakter hebben omdat (1) zij door het interne recht niet als « strafrechtelijk » worden gekwalificeerd, (2) de boete rekening houdt met de aard van de overtreding, meer bepaald het al dan niet opzettelijke karakter ervan, waarbij de administratieve sanctie *in casu*, een vergoedend karakter heeft, (3) de boete in kwestie niet bijzonder zwaar is, zonder verzwarende van de sanctie in geval van niet-betaling, en, ten slotte, (4) het tarief van de boetes varieert van 100 euro tot 1 000 euro, wat niet aanzienlijk is, net zoals dat het geval is voor de parkeerretributies.

De Ministerraad oordeelt dat de vergeleken categorieën veel te ruim zijn en vraagt om een vergelijking te maken tussen, enerzijds, de situatie van de rechtzoekenden die verschijnen voor een rechter bij wie een beroep is ingesteld dat is gericht tegen een administratieve boete op grond van artikel 22 van het decreet van 16 juli 2015, en die die boete niet kan kwijtschelden, verminderen, met uitstel gepaard laten gaan noch een onevenredige cumulatie van boetes kan vermijden en, anderzijds, de rechtzoekenden aan wie een administratieve boete is opgelegd krachtens artikel 22 van het decreet en die voor de correctionele rechter verschijnen, en die die boete wel zou kunnen kwijtschelden, verminderen, met uitstel gepaard laten gaan of een onevenredige cumulatie van boetes zou kunnen vermijden.

Die situaties zijn echter niet vergelijkbaar, omdat het decreet van 16 juli 2015 niet in een alternatieve bestraffing voorziet : zo wordt, van de rechtsonderhorige die een overtreding begaat van het voormelde decreet, uitsluitend een administratieve boete gevorderd op grond van artikel 22 van dat decreet, waarbij hij het recht heeft daar tegen beroep in te stellen voor de burgerlijke rechter, *in casu* de fiscale rechter, die alle ruimte zal hebben om zich ervan te vergewissen dat de wetgeving correct is toegepast. Het is dus materieel onmogelijk dat, voor eenzelfde overtreding, een persoon aan verschillende regels en aan eventueel verschillende sancties wordt onderworpen. De Ministerraad verwijst in dat verband naar het arrest nr. 104/2021 van 8 juli 2021, betreffende de taxidiensten en de diensten van verhuur van wagens met chauffeur.

In de veronderstelling dat het Hof van oordeel is dat die situaties wel vergelijkbaar zijn, vormt het feit dat sommige overtredingen een maatregel tot individualisering van de straf kunnen genieten terwijl andere niet, geen

schending van de in de prejudiciële vraag beoogde referentienormen, rekening houdend met de ruime beoordelingsmarge waarover de wetgever beschikt om de door hem ingevoerde overtredingen te bestraffen, hetgeen het Hof erkent in zijn vaste rechtspraak.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

A.3.1. De eisende partij voor de verwijzende rechter herinnert eraan dat, overeenkomstig de wet van 15 juli 2013 « betreffende het goederenvervoer over de weg », de takelmaatschappijen geen vergunning voor vervoer over de weg moeten bezitten, noch hun rijbewijs « zware vrachtwagens » moeten aanvullen met kwalificaties die verband houden met het goederenvervoer over de weg, aangezien zij niet bestemd zijn om goederenvervoer over de weg te verrichten.

Uit artikel 1, lid 5, b) en c), van de verordening (EG) nr. 1072/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 « tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg » blijkt eveneens dat het wegtakelen van voertuigen op vordering geen goederenvervoer is. 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 » voorziet overigens in een vrijstelling voor de publieke of private diensten voor eerstehulpverlening, waarmee de takelwagens die niet onderworpen waren aan de betaling van het eurovignet kunnen worden gelijkgesteld.

Bij de totstandkoming van het decreet van 16 juli 2015 werd de sector van de takelbedrijven niet ervan verwittigd dat de regeling van fiscale vrijstellingen die hij steeds had genoten, mogelijk ter discussie zou worden gesteld door de ontworpen tekst, wat aantoont dat de fiscale wetgever niet de bedoeling had om die bijzondere regeling ter discussie te stellen. Aldus werden de vrijstellingen van de verkeersbelasting en van de opdecimen gehandhaafd bij de overheveling van die aangelegenheid naar het Waalse Gewest.

Te dezen zijn ambtshalve vrijgesteld van de kilometerheffing alle voertuigen die voor een opdracht van openbare dienst kunnen interveniëren op het Waalse snelwegedomein, naar aanleiding van een verkeersongeval of om er een veilige doorgang te herstellen of te waarborgen, met uitzondering van de takelwagen, terwijl diens aanwezigheid het gevolg is van een vordering door een overheidsinstantie die instaat voor een veilige doorgang en voor de verkeersveiligheid. In 2016 kondigde de Regering overigens aan dat takelwagens voertuigen waren met opdrachten van veiligheid, via interventies die forfaitair worden bezoldigd, waarbij in dat forfait evenwel niet de repercussie van een kilometerheffing is opgenomen. Bovendien moet het takelvoertuig, om een voertuig te kunnen wegtakelen waarvan de massa kan oplopen tot 3,5 ton, ook 3,5 ton wegen. Die situatie creëert bijgevolg een discriminatie, die niet in overeenstemming is met de verordeningen (EG) nrs. 1071/2009 en 1072/2009 die het vervoer over de weg regelen, met de richtlijn 1999/62/EG en met de bepalingen van de voormelde wet van 15 juli 2013.

A.3.2. De eisende partij voor de verwijzende rechter onderstreept dat die laatste de prejudiciële vraag bijzonder nauwkeurig heeft geformuleerd en dat hij enkel het geval heeft beoogd waarin de takelwagen interveniëert in het kader van de uitvoering van een opdracht van openbare dienst. Een takelwagen die in dat geval interveniëert kan gemakkelijk worden geïdentificeerd dankzij het « SIABIS »-platform, waarvan het Waalse Gewest de promotor en beheerder is. Het feit dat takelwagens geen prioritaire voertuigen zijn, betekent niet dat zij moeten worden uitgesloten van het voordeel van de vrijstelling bedoeld in artikel 9 van het decreet van 16 juli 2015. Bij het decreet van 16 juli 2015 worden overigens de voertuigen die voor medische doeleinden zijn uitgerust (ambulances) vrijgesteld, zonder een onderscheid te maken naargelang zij al dan niet op vordering van de overheid interveniëren.

De vergeleken categorieën zijn vergelijkbaar omdat het herstel van een veilige doorgang op de openbare weg bijdraagt aan de veiligheid van goederen en personen. Bovendien interveniëren voertuigen van het leger, van de politie of voertuigen die voor medische doeleinden zijn uitgerust niet steeds in het kader van opdrachten van hulpverlening aan personen of goederen, en interveniëren zij zelfs buiten elke dringende situatie om. Ten slotte worden brandweerdiensten of diensten van ziekenvervoer per ambulance eveneens gefactureerd aan de gebruikers, ongeacht of die diensten al dan niet door overheidsinstanties zijn gevorderd. Het voormelde verschil in behandeling kan dus in geen enkel opzicht worden verantwoord temeer daar de overheid, door een beroep te doen op de takelbedrijven, geen gespecialiseerd materiaal moet aankopen en onderhouden.

De maatregel is ten slotte onevenredig, aangezien de invoering van het « SIABIS+ »-platform enkel betrekking heeft op een betere financiële tenlasteneming van de gebruikers zonder bijstand en van de achtergelaten voertuigen, en omdat zij niet verantwoordt dat de kilometerheffing moet worden betaald door takelwagens wanneer zij op vordering van de overheid interveniëren.

A.4.1. De Ministerraad brengt in herinnering dat artikel 2, 16°, van het decreet van 16 juli 2015 de criteria van het toepassingsgebied van dat decreet vaststelt, namelijk een maximaal toegelaten massa van meer dan 3,5 ton en de mogelijkheid, voor dat voertuig, om goederen te vervoeren over de weg. Aangezien takelwagens aan die twee criteria voldoen, behoren zij tot het toepassingsgebied van het decreet van 16 juli 2015.

Wat betreft de verwijzing van de verwijzende rechter naar de wet van 15 juli 2013, oordeelt de Ministerraad dat de kwalificatie van goederenvervoer, die verbonden is aan de nodige vergunningen voor dat soort vervoer, overeenkomstig de voormelde Europese verordeningen, niets van doen heeft met de kilometerheffing. De parlementaire voorbereiding van het decreet van 16 juli 2015 geeft overigens aan dat de wetgever heeft gewild dat de belasting van zware vrachtwagens voor het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen van toepassing is op een veel ruimere categorie van voertuigen.

De Ministerraad onderstreept ook dat de Europese verordening (EG) nr. 1072/2009 geen betrekking heeft op het geval van wegtakeling van voertuigen op vordering, en dat men niet kan stellen, zoals de eisende partij voor de verwijzende rechter dat doet, dat die verordening – die enkel de toekenning van vergunningen voor internationaal goederenvervoer over de weg reglementeert – uitdrukkelijk bepaalt dat wegtakelen op vordering geen goederenvervoer is. Op dezelfde wijze verplicht de richtlijn 1999/62/EG niet ertoe een vrijstelling in te voeren voor publieke of private diensten voor eerstehulpverlening, maar voorziet zij enkel in de mogelijkheid om zulk een vrijstelling in te voeren.

A.4.2. Wat de omvang van de tweede prejudiciële vraag betreft, stelt de Ministerraad vast dat de verwijzende rechter de hypothese heeft beoogd waarin een takelwagen interveniëert op vordering van een overheidsinstantie. Het is voor het Waalse Gewest echter onmogelijk om te bepalen of een takelwagen, wanneer hij zich begeeft op het wegennet dat aan de kilometerheffing onderworpen is, al dan niet op vordering van de overheid interveniëert. Het antwoord dat het Hof zou geven, zou bijgevolg *in concreto* moeilijk kunnen worden toegepast.

In de veronderstelling dat het Hof de situatie van het gebruik van een voertuig dat bedoeld is om uitsluitend te worden gebruikt als takelwagen met een maximaal toegelaten massa van 3,5 ton vergelijkt met de situatie van het gebruik van een voertuig dat bedoeld is om uitsluitend te worden gebruikt als takelwagen met een maximaal toegelaten massa van 3,5 ton wanneer het specifiek een interventie doet op vordering van een overheidsinstantie, zijn die situaties niet vergelijkbaar. Zo strekt het gebruik van een takelwagen in de eerste situatie ertoe winst te maken om de kosten van de interventie te dekken, terwijl de andere vrijgestelde voertuigen interveniëren om de bevolking te hulp te komen of de openbare orde te handhaven – en die vaststelling wordt bevestigd door de kwalificatie van « prioritair voertuig » in de zin van artikel 37 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 « houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg » -, terwijl, in de tweede situatie, zelfs op vordering van een overheidsinstantie, het gebruik van een takelwagen nooit ertoe strekt de integriteit van personen of de openbare orde te beschermen, en, zelfs in dat geval, een takelwagen niet de kwalificatie van « prioritair voertuig » krijgt.

A.4.3. In ondergeschikte orde is de Ministerraad van oordeel dat het verschil in behandeling op een objectief criterium berust, rekening houdend met de ruime beoordelingsmarge waarover de wetgever beschikt in fiscale aangelegenheden. Het verschil in behandeling is verantwoord, aangezien het steunt op het criterium van de gebruiker van het voertuig of op de manier waarop het voertuig is uitgerust, waardoor die gebruiker en dat voertuig gemakkelijk kunnen worden geïdentificeerd in het kader van opdrachten die steeds vallen onder de bescherming van de fysieke integriteit van personen of van de openbare orde, in tegenstelling tot de gebruikers van takelwagens op vordering van de overheid. Het is thans onmogelijk een onderscheid te maken tussen de gebruikers van takelwagens die een interventie doen op vordering van de overheid en de gebruikers van takelwagens die niet worden gevorderd door de overheid. Het maken van zulk een onderscheid zou overigens buitensporige administratieve lasten met zich meebrengen. De maatregel is ten slotte evenredig, omdat het Waalse Gewest een « SIABIS+ »-platform heeft ingesteld, dat voorziet in forfaitaire tarieven voor interventie die in overleg met de takelmaatschappijen worden vastgesteld, en dat tot doel heeft de kosten van de kilometerheffing voor takelwagens te compenseren. Het gaat dus om een sterke compenserende maatregel die na overleg werd aanvaard door de beroepsbeoefenaars uit de sector. Voor het overige heeft een takelaar die via dat systeem wordt gecontacteerd, steeds de keuze om de interventie die hem wordt gevraagd te aanvaarden of te weigeren, zodat er geen verplichting

tot interventie is, wat niet het geval is voor de andere voertuigen die in de tweede prejudiciële vraag worden beoogd.

- B -

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

B.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op de artikelen 2, 16°, 9 en 22 van 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.

B.2.1. 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.2.2. 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 92bis, § 1, van de

bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen » (hierna : het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014).

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.3.1. 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.3.2. 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 voegde de minister van Begroting, van Openbaar Ambt en van Administratieve Vereenvoudiging daaraan toe dat « met de kilometerheffing een gedeelte van de infrastructuurkosten door de gebruikers van het wegennet wordt betaald » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2014-2015, nr. 236/4, p. 3) :

« 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 » (*ibid.*).

B.4.1. 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.4.2. 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.5. 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 tweede prejudiciële vraag

B.6.1. De tweede prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van de artikelen 2, 16°, en 9 van het decreet van 16 juli 2015, die het toepassingsgebied van de kilometerheffing voor de beoogde voertuigen bepalen, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 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 » (hierna : het koninklijk besluit van 15 maart 1968) en met de wet van 15 juli 2013 « betreffende het goederenvervoer over de weg en houdende uitvoering van de Verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van richtlijn 96/26/EG van de Raad en houdende uitvoering van de Verordening (EG) nr. 1072/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg » (hierna : de wet van 15 juli 2013).

B.6.2. 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 van het decreet van 16 juli 2015 bepaalt :

« § 1. 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.

§ 2. Er wordt ook een vrijstelling zonder nieuw verzoek verleend voor de in paragraaf 1 bedoelde voertuigen die door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of het Vlaams Gewest van de kilometerheffing worden vrijgesteld krachtens de wetgeving die er toepasselijk is.

§ 3. De verschuldigde bedoeld in paragraaf 1 richt zijn verzoek om vrijstelling via een elektronische registratie aan de tolheffende instantie :

1° als zijn adres, zoals vermeld in de persoonsgegevens die voorkomen op het inschrijvingscertificaat van het voertuig zoals opgemaakt krachtens de Belgische wetgeving betreffende de inschrijving van de voertuigen, zich in Waals Gewest bevindt;

2° of, zo niet, als zijn maatschappelijke zetel of zijn woonplaats in het Waals Gewest gevestigd is.

Als het voertuig niet in België ingeschreven moet worden, wordt het verzoek om vrijstelling via een elektronische registratie aan Viapass gericht. Viapass deelt het verzoek mee aan de tolheffende instantie, die zich erover uitspreekt.

De verschuldigde voegt een elektronische versie van zijn inschrijvingscertificaat bij zijn verzoek.

§ 4. De vrijstelling heeft uitwerking vanaf de werkdag die volgt op de datum van het verzoek.

De verschuldigde geniet het voordeel van de vrijstelling zolang hij de in paragraaf 1 bedoelde vrijstellingsvoorwaarden vervult. Als die voorwaarden niet meer vervuld zijn, verwittigt hij onmiddellijk de entiteit waar het laatste verzoek om vrijstelling voor het betrokken voertuig is ingediend.

§ 5. De tolheffende instantie bezorgt de administratie wekelijks een elektronisch bestand met de volgende gegevens :

1° de verschuldigde ;

- 2° het plaatnummer van het voertuig waarvoor de vrijstelling is aangevraagd;
- 3° de aard van de vrijstelling;
- 4° de elektronische versie van het inschrijvingscertificaat;
- 5° de begindatum van de vrijstelling;
- 6° de einddatum van de vrijstelling.

De door de Regering aangewezen ambtenaren kunnen nagaan of het verzoek om vrijstelling juist is ».

B.6.3. Artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 omschrijft, in de classificatie volgens de internationale voertuigcategorieën, categorie N als de categorie die de « voor het vervoer van goederen ontworpen en gebouwde motorvoertuigen met ten minste vier wielen » omvat. Wat het geschil voor de verwijzende rechter betreft, wordt categorie N2 omschreven als de categorie die de « voor het vervoer van goederen ontworpen en gebouwde voertuigen met een maximummassa van meer dan 3,5 ton, doch niet meer dan 12 ton » omvat.

Artikel 1, § 2, 77°, van hetzelfde koninklijk besluit omschrijft een « takelwagen » als volgt :

« elk motorvoertuig van de categorie N dat bij normaal gebruik bestemd is voor het ontruimen van de openbare weg door het wegvoeren of het takelen van bij een ongeval beschadigde of defecte voertuigen.

Een voertuig dat enkel bij gelegenheid met dit doel wordt aangewend, kan niet als takelwagen worden beschouwd.

Nochtans mag een laadplatform aanwezig zijn op voorwaarde dat het voertuig ten minste met een vaste windas en twee al dan niet vaste laadbruggen is uitgerust ».

B.6.4. De wet van 15 juli 2013 geeft meer bepaald uitvoering aan de verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 « tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerder uit te oefenen en tot intrekking van richtlijn 96/26/EG van de Raad », en aan de verordening (EG) nr. 1072/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 « tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg ». Die wet onderwerpt de ondernemingen

voor goederenvervoer over de weg aan verschillende verplichtingen, waaronder die van het in bezit zijn van een nationale of communautaire vervoersvergunning.

Artikel 3 van de wet van 15 juli 2013 bepaalt :

« Onverminderd het bepaalde in artikel 4, is deze wet niet van toepassing op :

[...]

c) het vervoer van beschadigde of onklare voertuigen;

d) het vervoer van voertuigen die worden verplaatst op vordering van de hiertoe bevoegde ambtenaren;

[...] ».

In de parlementaire voorbereiding van de wet van 15 juli 2013 wordt vermeld :

« Artikel 3 sluit bepaalde transporten van goederen over de weg uit van het toepassingsgebied van de wet en haar uitvoeringsbesluiten. De transporten vermeld in c), f) en i) genieten een vrijstelling op basis van artikel 1, lid 5, van de verordening (EG) nr. 1072/2009. De overige vrijstellingen betreffen nationale transporten die slechts een geringe weerslag hebben op de mededinging wegens de aard van de vervoerde goederen of de geringe afstanden die worden afgelegd (toepassing van artikel 1, lid 5, van de verordening (EG) nr. 1071/2009) » (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2612/001, p. 11).

Het feit dat de verplichtingen vervat in de wet van 15 juli 2013 niet gelden voor bepaalde soorten vervoer, is bijgevolg niet pertinent voor het onderzoek van het decreet van 16 juli 2015, dat de richtlijn 1999/62/EG omzet, die ertoe strekt de voorwaarden waaronder de nationale autoriteiten belastingen, tolgelden en gebruiksrechten kunnen heffen op goederen die over de weg worden vervoerd, te harmoniseren zonder evenwel, zoals in B.4.2 is vermeld, de lidstaten te beletten nationale regels toe te passen voor het belasten van andere weggebruikers die buiten de werkingssfeer van die richtlijn vallen.

B.7.1. Het Hof wordt verzocht de bestaanbaarheid te onderzoeken, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van het verschil in behandeling dat de in het geding zijnde bepalingen zouden doen ontstaan tussen, enerzijds, de gebruikers van het wegen- en snelwegennet die een voertuig besturen dat uitsluitend ontworpen is voor gebruik als takelwagen met een maximaal toegelaten massa van meer dan 3,5 ton in het kader van de uitvoering van een opdracht van

openbare dienst, die verband houdt met de veiligheid van de openbare wegen en met de veiligheid van het wegverkeer en die erin bestaat op vordering van de overheid verongelukte voertuigen of voertuigen met autopech die onderworpen zijn aan de kilometerheffing op te ruimen en te vervoeren en, anderzijds, de gebruikers van hetzelfde wegen- en snelwegennet die een voertuig besturen dat op dezelfde wijze deelneemt aan een opdracht van openbare dienst, zoals die welke uitsluitend gebruikt worden voor en door defensie, civiele bescherming, brandweer en politie en die welke speciaal en uitsluitend voor medische doeleinden zijn uitgerust, die niet onderworpen zijn aan de kilometerheffing.

B.7.2. 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.7.3. De decreetgever beschikt over een ruime beoordelingsbevoegdheid om zijn beleid in sociaal-economische aangelegenheden te bepalen. Uit de in B.3 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.8.1. Wat het toepassingsgebied van de kilometerheffing betreft, wordt in de parlementaire voorbereiding uiteengezet :

« Het begrip ‘ voertuig ’ en het begrip ‘ weg ’ bepalen, samen met artikel 3 van het voorliggende ontwerp, de belastbare materie.

De kilometerheffing is van toepassing op elk voertuig of samenstel van voertuigen bedoeld of gebruikt, hetzij gedeeltelijk, hetzij uitsluitend, voor goederenvervoer over de weg, ongeacht het gewest van inschrijving of het land van inschrijving.

Met de term ‘ goederenvervoer ’ wordt elk vervoer van goederen of zaken dat in principe het laden en het lossen van de vracht van een voertuig impliceert, bedoeld.

Zo vallen bijvoorbeeld de volgende voertuigen buiten het toepassingsgebied van de kilometerheffing :

- werkvoertuigen zoals kranen, heftoestellen, laadmachines, bulldozers, kraanwagens, grijpers, voertuigen met werkuitrusting en aanhangwagens met werkuitrusting, aanhangwagens met vestiaire, enz.

Worden gelijkgesteld met werkvoertuigen, alleen rijdende vrachtwagens en samengestelde voertuigen (tractors met opleggers, vrachtwagens met aanhangwagens) die uitsluitend worden gebruikt voor het vervoer van gereedschapsmachines of van werkvoertuigen en van de accessoires die nodig zijn voor de werking ervan.

Zodra het voertuig (werkvoertuig, vrachtwagen, samengesteld voertuig) wordt gebruikt voor het vervoer van goederen of enigerlei voorwerpen, kan de kilometerheffing worden toegepast. Op dezelfde wijze zijn werkvoertuigen en voertuigen die voor het vervoer ervan dienen onderworpen aan de kilometerheffing voor de vervoersondernemingen en de handelaars in werkvoertuigen.

[...] » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2014-2015, nr. 236/1, p. 5).

B.8.2.1. Wat de in de prejudiciële vraag beoogde vrijstellingen betreft, vermeldt de parlementaire voorbereiding :

« Het decreet onderscheidt drie grote categorieën van vrijgestelde voertuigen.

De eerste categorie betreft voertuigen die bestemd zijn voor taken van algemeen belang en die als zodanig worden geïdentificeerd :

- 1) voertuigen bestemd voor landsverdediging;
- 2) voertuigen bestemd voor de civiele bescherming;
- 3) voertuigen bestemd voor de brandweer;
- 4) voertuigen bestemd voor de diensten die instaan voor de handhaving van de openbare orde (politie).

Die vier soorten van bestemming vereisen *a priori* geen aanvullende toelichting, net zomin als een identificatie die over het algemeen ondubbelzinnig is.

De tweede categorie betreft voertuigen die speciaal en uitsluitend voor medische doeleinden zijn uitgerust en die als dusdanig herkenbaar zijn.

Voertuigen die gewoon medisch of farmaceutisch materiaal vervoeren, worden niet door die vrijstelling beoogd. Die voertuigen zijn immers niet speciaal noch uitsluitend voor medische doeleinden uitgerust.

Een vereiste is dat medische handelingen kunnen worden uitgevoerd in het voertuig, wanneer het zich op de openbare weg bevindt. Te denken valt daarbij, onder meer, aan ambulances of andere voertuigen voor dringende medische hulpverlening die speciaal zijn uitgerust om een medisch team en zijn materiaal naar een bepaalde plaats te vervoeren. Mobiele operatie-units en laboratoria kunnen ook worden vrijgesteld in zoverre zij aan alle voorwaarden voldoen.

[...] » (*ibid.*, pp. 7-8).

B.8.2.2. Die vrijstelling stemt overeen met de vrijstelling die is bepaald in artikel 9 van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014. Zij geeft uitvoering aan de door artikel 6, lid 2, a), van de richtlijn 1999/62/EG geboden mogelijkheid om verlaagde tarieven of vrijstellingen toe te passen voor « militaire voertuigen, voertuigen van de burgerbescherming, de brandweer en andere diensten voor eerstehulpverlening, alsook politievoertuigen en voertuigen voor wegonderhoud ».

Overweging 10 van de voormelde richtlijn geeft in dat verband aan « dat de lidstaten moeten worden gemachtigd voor voertuigen waarvan het gebruik waarschijnlijk geen weerslag op de vervoersmarkt van de Gemeenschap zal hebben, lagere tarieven of vrijstellingen van belasting op voertuigen toe te passen ».

B.9.1. Uit het voorgaande volgt dat de vrijstelling van de kilometerheffing beperkt is tot voertuigen bestemd voor opdrachten van algemeen belang en die als zodanig ondubbelzinnig kunnen worden herkend. Die vrijstelling wordt overigens afhankelijk gesteld van een voorafgaand verzoek dat door de belastingplichtige daartoe wordt ingediend (artikel 9, § 3).

Net zoals voertuigen voor goederenvervoer maken takelwagens gebruik van de weginfrastructuur en hebben ze als zodanig een aandeel in milieuvervuiling en verkeerscongestie. Net zoals voertuigen die andere goederen vervoeren, brengen takelwagens de bovenvermelde kosten inzake mobiliteit, milieu en verkeersveiligheid met zich mee. Ofschoon een takelwagen weliswaar in bepaalde gevallen kan interveniëren op vordering van een overheidsinstantie om het vervoer van bij een ongeval beschadigde voertuigen te

verzekeren en aldus het verkeer en de veiligheid op de weg te herstellen of te waarborgen, intervenueert een dergelijk voertuig ook op verzoek van particulieren, voor opdrachten die niet kunnen worden beschouwd als zijnde noodzakelijk voor het algemeen belang.

Rekening houdend met de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de decreetgever ter zake beschikt en met de in B.3.2 vermelde doelstellingen die met de invoering van de kilometerheffing worden nagestreefd alsook met de onmogelijkheid om te herkennen wanneer een takelwagen uitsluitend op vordering van een overheidsinstantie intervenueert, is het niet zonder redelijke verantwoording een dergelijk voertuig niet vrij te stellen wanneer het wordt gebruikt voor goederenvervoer over de weg en de maximaal toegelaten massa (MTM) ervan meer dan 3,5 ton bedraagt.

Bovendien zou de houder van eenzelfde voertuig, indien rekening zou moeten worden gehouden met de vordering van een takelwagen door de overheid, op bepaalde tijdstippen de kilometerheffing verschuldigd zijn, en op andere tijdstippen niet. Een dergelijke situatie zou moeilijkheden teweegbrengen met betrekking tot de inning van de heffing, alsook administratieve kosten die de decreetgever ongerechtvaardigd vermocht te achten.

B.9.2. 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.10. De artikelen 2, 16°, en 9 van het decreet van 16 juli 2015 zijn bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

B.11. De eerste prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, van artikel 22 van het decreet van 16 juli 2015, zoals het werd vervangen bij artikel 32 van het decreet van het Waalse Gewest van 13 december 2017 « houdende diverse fiscale wijzigingen » (hierna : het decreet van 13 december 2017), geïnterpreteerd in die zin dat dit artikel de rechter bij wie beroep is ingesteld tegen een administratieve boete die werd toegepast op grond van die bepaling niet toelaat « over een toetsing met volle rechtsmacht te beschikken en meer bepaald die boete kwijt te schelden, te verminderen, met uitstel gepaard te laten gaan of een onevenredige cumulatie van boetes te vermijden met toepassing van artikel 65, eerste lid, van het Strafwetboek, indien aan die boete een strafrechtelijk karakter zou worden toegekend, en dat in vergelijking met de situatie van de rechtzoekenden die voor correctionele rechtscolleges verschijnen wegens feiten die aanleiding geven tot strafrechtelijke boetes ».

B.12.1. Artikel 22 van het decreet van 16 juli 2015, zoals het werd vervangen bij artikel 32 van het decreet van 13 december 2017, bepaalt :

« § 1. Elke overtreding van dit decreet of van zijn uitvoeringsmaatregelen wordt bestraft met een administratieve boete.

Slechts één administratieve boete kan worden opgelegd voor het geheel van de in het eerste lid bedoelde overtredingen die met hetzelfde voertuig op dezelfde dag worden begaan. Het ingehouden bedrag is het bedrag van de overtreding onderworpen aan het hoogste tarief, overeenkomstig § 2.

Er wordt geen administratieve boete opgelegd voor elke overtreding begaan binnen een periode van drie uren na de eerste overtreding van dit decreet, van zijn uitvoeringsmaatregelen, van de wetgeving van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of van de wetgeving van het Vlaams Gewest inzake kilometerheffing :

- 1° indien de betrokken overtredingen met hetzelfde voertuig worden begaan en;
- 2° indien de eerste overtreding met een administratieve boete wordt bestraft.

§ 2. Het bedrag van de administratieve boetes wordt vastgesteld als volgt :

Categorie	Soort overtreding	Bedrag van de boete
A	1° ten gevolge van een opzettelijke handeling om de kilometerheffing te ontwijken detecteert het registratieapparaat de voertuigpositie of het door het voertuig afgelegde traject via satelliet signaal niet meer, 2° de documenten bij het voertuigen die nodig zijn voor de bepaling van de maximaal toegelaten massa (MTM) of van de euro-uitgifteklasse van het voertuig worden vervalst.	1000 EUR
B	1° het voertuig is voor de Belgische kilometerheffing niet uitgerust met een elektronisch registratieapparaat; 2° vóór het gebruik van elke weg heeft de belastingplichtige geen overeenkomst gesloten, voor het betrokken voertuig, met de dienstverlener van zijn keuze.	800 EUR
C	1° het elektronische registratieapparaat is niet geactiveerd; 2° het elektronische registratieapparaat dat het voertuig uitrust, is het apparaat van een ander voertuig; 3° de met de dienstverlener gesloten overeenkomst wordt opgeschort; 4° het voertuig wordt gebruikt op het wegennet onderworpen aan een kilometerheffing nadat het elektronische registratieapparaat het signaal heeft uitgezonden dat het beschikbare saldo van de voorbetaling onvoldoende is; 5° het elektronische registratieapparaat wijst op een defect of zendt geen signaal meer uit en de dienstverlener is niet gecontacteerd; 6° het elektronische registratieapparaat wijst op een defect of zendt geen signaal meer uit; de dienstverlener is gecontacteerd maar de belastingplichtige volgt de door laatstgenoemde gegeven instructies niet.	500 EUR
D	Elke andere overtreding van de regelgeving inzake de kilometerheffing zoals bedoeld in dit decreet en zijn uitvoeringsmaatregelen.	100 EUR

§ 3. De bevoegde ambtenaar kan het bedrag van de boete vermeld in categorie C tot 250 euro terugbrengen wanneer het voor hetzelfde voertuig om de eerste overtreding van deze categorie vastgesteld tijdens hetzelfde kalenderjaar gaat.

In geval van goede trouw door de belastingplichtige kan de bevoegde ambtenaar de in § 2 bedoelde administratieve boetes verminderen indien deze boetes :

1° eenzelfde soort overtreding bestraffen;

2° en bedoelde overtredingen zijn begaan tijdens een in de tijd beperkte periode door hetzelfde voertuig.

§ 4. De natuurlijke of rechtspersonen zijn burgerlijk verantwoordelijk voor de betaling van de administratieve boete en van de andere bedragen van welke aard ook die opgelegd worden aan hun gemachtigden of mandatarissen wegens een overtreding inzake kilometerheffing.

De Regering kan op grond van de door haar vastgestelde modaliteiten het bedrag van de boete indexeren ».

B.12.2. Vóór de vervanging ervan bij het decreet van 13 december 2017, voorzag artikel 22 van het decreet van 16 juli 2015 in een forfaitaire administratieve boete van 1 000 euro voor eender welke overtreding van dat decreet, ongeacht de begane overtreding, de zwaarte ervan of de eventuele goede trouw van de belastingplichtige. In de parlementaire voorbereiding van het decreet van 16 juli 2015 werd uiteengezet dat « het niet mogelijk is om een onderscheid te maken op grond van de ernst van de overtreding of op grond van de goede of kwade trouw van de overtreder » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2014-2015, nr. 236/1, p. 10).

B.12.3. In de parlementaire voorbereiding van het decreet van 13 december 2017, dat artikel 22 van het decreet van 16 juli 2015 verving, wordt uiteengezet dat die wijziging wordt verantwoord door de omstandigheid dat, in de oorspronkelijke versie ervan, het in het geding zijnde artikel 22 « geen rekening [hield] met het soort van overtreding, noch met de zwaarte ervan (fraude of niet), maar een ‘ opeenstapeling van boetes ’ per periode van drie uren [mogelijk maakte] ». Het ging eveneens erom een antwoord te bieden op de door de Europese Commissie geformuleerde kritiek wegens « het onveranderlijke bedrag van de boete, het systeem van cumulatie per gewest en de disproportie tussen de boetes en de ontweken heffing » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2017-2018, nr. 972/1, p. 9) :

« De Europese Commissie heeft opmerkingen geformuleerd en overweegt een inbreukprocedure tegen België, wegens het onveranderlijke bedrag van de boete, het systeem van cumulatie per gewest en de disproportie tussen de boetes en de ontweken heffing.

Artikel 22 van het bovenvermelde decreet wordt bijgevolg aangepast om :

- een antwoord te bieden op de opmerkingen van de Europese Commissie;
- zich af te stemmen op de voorstellen van de andere gewesten, vanuit een bekommernis van fiscale billijkheid;
- een systeem van variabele boetes vast te stellen afhankelijk van de ernst van de overtreding;

- het beginsel van evenredigheid tussen de boetes en de heffing in acht te nemen, opdat de boetes niet kunnen worden beschouwd als strafrechtelijke boetes » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2017-2018, nr. 972/1, p. 9).

B.12.4. Te dezen heeft het geschil voor de verwijzende rechter betrekking op dertien administratieve boetes van 800 euro (10 400 euro in totaal) die zijn opgelegd voor verschillende identieke overtredingen van categorie « B », 1^o, die tussen 20 februari 2018 en 6 mei 2019 werden begaan door een voertuig dat als takelwagen wordt gebruikt.

B.13.1. 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. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de betwiste 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.13.2. Artikel 6, lid 1, van het Europees verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging heeft eenieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld. [...] ».

B.13.3. Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt :

« Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.

Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. Eenieder heeft de mogelijkheid zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen.

Rechtsbijstand wordt verleend aan diegenen die niet over toereikende financiële middelen beschikken, voor zover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen ».

De verenigbaarheid van wetsbepalingen met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, kan door het Hof slechts worden onderzocht in zoverre die bepalingen het Unierecht in werking stellen. In zoverre de in het geding zijnde bepaling past in het kader van de omzetting van de richtlijn 1999/62/EG, valt zij onder het toepassingsgebied van het recht van de Unie.

Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte gewaarborgd bij artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moet, met toepassing van artikel 52, lid 3, ervan, worden gedefinieerd onder verwijzing naar de inhoud en de reikwijdte die door het Europees Verdrag voor de rechten van de mens eraan worden toegekend.

Uit de toelichting bij artikel 47 van het Handvest blijkt dat de tweede alinea van dat artikel overeenstemt met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, behoudens in zoverre in het recht van de Unie het recht op toegang tot de rechter niet beperkt is tot geschillen inzake burgerlijke rechten en verplichtingen of tot strafvervolgingen.

B.14.1. Zoals in B.12 is vermeld, heeft de wetgever ervoor gekozen de overtredingen bedoeld in artikel 22 van het decreet van 16 juli 2015 enkel door middel van een administratieve boete te voorkomen en te bestraffen.

B.14.2. Wanneer de wetgever oordeelt dat sommige inbreuken op wettelijke bepalingen moeten worden bestraft, behoort het tot zijn beoordelingsbevoegdheid te beslissen of het opportuun is om voor strafsancities *sensu stricto* of voor een afzonderlijke administratieve geldboete te opteren. De keuze voor een specifieke maatregel kan op zich niet worden geacht discriminerend te zijn.

Van discriminatie zou slechts sprake zijn indien het verschil in behandeling dat uit die keuze voortvloeit, een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken

personen met zich zou meebrengen, met inbegrip van de rechten die voortvloeien uit het toepassingsgebied, in strafzaken, van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.14.3. Krachtens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is een maatregel een strafsanctie in de zin van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, indien hij volgens de internrechtelijke kwalificatie een strafrechtelijk karakter heeft, of indien uit de aard van het strafbaar feit, namelijk de algemene draagwijdte en het preventieve en repressieve doel van de bestraffing, blijkt dat het om een strafsanctie gaat, of nog indien uit de aard en de ernst van de sanctie die de betrokkene ondergaat, blijkt dat zij een bestraffend en daardoor ontradend karakter heeft (EHRM, grote kamer, 15 november 2016, *A en B t. Noorwegen*, §§ 105-107; grote kamer, 10 februari 2009, *Zolotoukhine t. Rusland*, § 53; grote kamer, 23 november 2006, *Jussila t. Finland*, §§ 30-31). Dat zijn alternatieve en geen cumulatieve criteria. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is echter van oordeel dat wanneer geen enkel criterium op zich alleen doorslaggevend lijkt, een cumulatieve benadering mogelijk is (EHRM, 24 februari 1994, *Bendenoun t. Frankrijk*, § 47).

B.14.4. De in artikel 22 van het decreet van 16 juli 2015 bedoelde administratieve geldboete strekt ertoe bepaalde overtredingen te voorkomen en te bestraffen; het bedrag van de verschuldigde geldboetes wordt forfaitair bepaald op grond van verschillende categorieën van overtredingen gerangschikt naar de ernst ervan. Die administratieve geldboete komt bovenop de verschuldigde verwijlintresten (artikel 20).

Het algemene karakter van die bepalingen en het zowel preventieve als repressieve doel van de sanctie volstaan om, met het oog op de toepassing van de waarborgen die uit artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens voortvloeien, de strafrechtelijke aard van de in het geding zijnde administratieve geldboete vast te stellen. De omstandigheid dat, sinds het decreet van 13 december 2017, de in het geding zijnde bepaling categorieën van overtredingen bepaalt, wijzigt die kwalificatie, die het Hof reeds vastlegde bij zijn arrest nr. 133/2019 van 10 oktober 2019, niet.

B.15.1. De prejudiciële vraag heeft enkel betrekking op de omvang van de bevoegdheden van de rechter bij wie een gerechtelijk beroep is ingesteld tegen een administratieve boete opgelegd op grond van artikel 22 van het decreet van 16 juli 2015, in zoverre hij niet over een

bevoegdheid met volle rechtsmacht zou beschikken op grond waarvan hij, meer bepaald, (1) die boete kan kwijtschelden of verminderen, (2) ze met uitstel gepaard kan laten gaan of nog (3) een onevenredige cumulatie van boetes kan vermijden met toepassing van artikel 65, eerste lid, van het Strafwetboek.

B.15.2. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die drie in de prejudiciële vraag vermelde aspecten, die betrekking hebben op maatregelen tot individualisering of beperking van straffen.

B.16.1. De in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens vervatte waarborgen vereisen niet dat op iedere persoon ten aanzien van wie een administratieve geldboete wordt opgelegd die als een strafrechtelijke sanctie in de zin van die bepaling wordt gekwalificeerd, dezelfde maatregelen tot verzachting van de straf kunnen worden toegepast als die welke de persoon geniet ten aanzien van wie een sanctie wordt opgelegd die als een strafrechtelijke sanctie in de zin van het interne recht wordt gekwalificeerd.

B.16.2. De vaststelling van de ernst van een tekortkoming en de zwaarwichtigheid waarmee die tekortkoming kan worden bestraft, behoren tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever. Hij mag bijzonder zware straffen opleggen in aangelegenheden waar de aard van de inbreuken de grondrechten van de burgers en de belangen van de gemeenschap ernstig kan aantasten.

Het staat derhalve aan de wetgever om de perken en de bedragen vast te stellen waarbinnen de beoordelingsbevoegdheid van de administratie, en bijgevolg die van de rechtbank, moet worden uitgeoefend. Het Hof zou een dergelijk systeem alleen kunnen afkeuren indien het zonder redelijke verantwoording is, met name doordat het op onevenredige wijze afbreuk zou doen aan het algemene beginsel volgens hetwelk inzake sancties niets wat onder de beoordelingsbevoegdheid van de administratie valt, ontsnapt aan de toetsing van de rechter, of aan het recht op het ongestoorde genot van de eigendom, wanneer de wet in een onevenredig bedrag voorziet en niet de mogelijkheid biedt van een spreiding tussen die straf als maximumstraf en een minimumstraf.

Buiten die gevallen zou het Hof zich op het aan de wetgever voorbehouden domein begeven, indien het bij de vraag naar de verantwoording voor verschillen in de talrijke wetteksten houdende strafrechtelijke of administratieve sancties, zijn onderzoek, wat de

strafmaat en de maatregelen tot verzachting ervan betreft, niet zou beperken tot de gevallen waar de keuze van de wetgever dermate onsamenhangend is dat ze leidt tot een niet-verantwoord verschil in behandeling.

B.17.1. De in artikel 22 van het decreet van 16 juli 2015 bedoelde administratieve geldboete is geen straf in de zin van artikel 1 van het Strafwetboek, zodat de interne regels van het strafrecht en de strafrechtspleging als dusdanig niet daarop van toepassing zijn. Dat geldt met name voor artikel 65, eerste lid, van het Strafwetboek, krachtens hetwelk, wanneer eenzelfde feit verscheidene misdrijven oplevert of wanneer verschillende misdrijven die de opeenvolgende en voortgezette uitvoering zijn van eenzelfde misdadig opzet, gelijktijdig worden voorgelegd aan eenzelfde feitenrechter, alleen de zwaarste straf wordt uitgesproken.

Zoals in B.14.4 is vermeld, heeft de administratieve boete echter een repressief karakter en is zij strafrechtelijk van aard in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.17.2. Het beginsel van de evenredigheid van de administratieve sancties impliceert evenwel dat de door de rechter of door de administratieve overheid uitgesproken sanctie in een redelijke verhouding moet staan tot het gedrag dat ermee wordt bestraft, rekening houdend met de elementen van de zaak. Dat beginsel zou door de wetgever kunnen worden geschonden indien hij aan de beoordelingsbevoegdheid van de rechter of van de administratieve overheid al te enge grenzen zou stellen die het hun niet mogelijk maken rekening te houden met de relevante elementen van de zaak, of indien hij een enkele sanctie zou opleggen die kennelijk onevenredig is ten opzichte van de ernst van het gedrag dat hij wilde bestraffen.

B.17.3. De in het geding zijnde bepaling heeft tot doel de inning van de kilometerheffing voor zware vrachtwagens te waarborgen door middel van een administratieve boete waarvan het bedrag wordt bepaald op basis van een gradatie met betrekking tot de ernst van de begane overtreding, en door middel van een invorderingsprocedure die de belastingplichtigen meerdere waarborgen biedt.

Krachtens artikel 23 van het decreet van 16 juli 2015 beschikken de door de Regering aangewezen ambtenaren, voor de onderzoeken en controles betreffende de in artikel 22 bedoelde administratieve boetes, over dezelfde bevoegdheden als die bedoeld in de

artikelen 11*bis*, 12 en 12*bis* van het decreet van het Waalse Gewest van 6 mei 1999 « betreffende de vestiging, de invordering en de geschillen inzake de Waalse gewestelijke belastingen » (hierna : het decreet van 6 mei 1999).

De administratieve boetes die voortvloeien uit de overtredingen bedoeld in artikel 22 worden, behoudens afwijking waarin het decreet van 16 juli 2015 voorziet, geïnd, in voorkomend geval ingekohierd, en ingevorderd door de ambtenaar die de Regering heeft aangewezen, overeenkomstig de artikelen 17*bis*, 18, 18*bis*, 21, 29 tot 31, 35 tot 57*sexies* van het decreet van 6 mei 1999 (artikel 24). Overeenkomstig artikel 25 van dat decreet bevat het aanslagbiljet minimale vermeldingen, onder meer het bedrag van de administratieve boete en de begane overtreding (artikel 25, 6°), alsook de aanwijzing en het adres van de ambtenaar bij wie het administratief beroep ingesteld kan worden en de beroepstermijn (artikel 25, 10°).

Artikel 26 van het decreet van 16 juli 2015 bepaalt ten slotte dat de administratieve beroepen en de gerechtelijke beroepen betreffende de geïnde, in voorkomend geval ingekohierde, en ingevorderde administratieve boetes worden geregeld overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 25 tot 28 van het decreet van 6 mei 1999.

B.17.4. Het decreet van 6 mei 1999 bepaalt dat het administratief verhaal bij gemotiveerd bezwaar wordt ingesteld bij de door de Regering aangewezen ambtenaar (artikel 25). De door de Regering aangewezen ambtenaar doet, als administratieve overheid, uitspraak over het bezwaar door middel van een met redenen omklede beslissing, waarin moet worden vermeld dat een gerechtelijk beroep mogelijk is en moet worden aangegeven binnen welke termijn bedoeld beroep moet worden ingediend (artikel 26).

Wat het gerechtelijk beroep betreft, bepaalt artikel 28 van het decreet van 6 mei 1999 :

« Indien het bezwaar of de aanvraag tot ontheffing wordt afgewezen of indien de door de Regering aangewezen ambtenaar binnen zes maanden, te rekenen vanaf de ontvangst van het bezwaarschrift of van de aanvraag tot ontheffing door bedoeld ambtenaar, geen beslissing heeft getroffen, kan de belastingplichtige, alsmede door de persoon op wiens goederen de belasting wordt ingevorderd overeenkomstig artikel 35*ter*, een gerechtelijk beroep indienen tegen de door bedoelde ambtenaar [getroffen] beslissing [...] of, bij gebrek aan beslissing, tegen de heffing.

Het beroep wordt ingediend door middel van een verzoekschrift op tegenspraak of bij dagvaarding betekend aan het Gewest in de persoon van de Minister-President.

De artikelen 1385*decies* en 1385*undecies* van het Gerechtelijk Wetboek zijn van toepassing op dit gerechtelijk beroep.

De termijn van zes maanden bedoeld in het eerste lid wordt met drie maanden verlengd als de omstreden belasting van ambtswege is gevestigd door de dienst bedoeld in artikel 15.

Indien het gerechtelijk beroep ingediend wordt omdat over het bezwaar of de aanvraag tot ontheffing geen beslissing is getroffen na verstrijken van de termijn van zes maanden bedoeld in het eerste lid, wordt de behandeling van het bezwaar onttrokken aan de door de Regering aangewezen ambtenaar ».

B.17.5. Uit het voorgaande blijkt dat diegene die een administratieve boete verschuldigd is, die boete kan betwisten door een administratief beroep in te stellen bij de door de Regering aangewezen ambtenaar, en vervolgens door een gerechtelijk beroep in te stellen voor de fiscale kamer van de rechtbank van eerste aanleg.

De geschillenprocedure moet voldoen aan alle vereisten die voortvloeien uit artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.18.1. In tegenstelling tot hetgeen de eisende partij voor de verwijzende rechter aanvoert, beschikt de sanctionerend ambtenaar over de mogelijkheid om de administratieve boete te verminderen en op die manier de evenredigheid ervan te waarborgen omdat artikel 22, § 3, tweede lid, van het decreet van 16 juli 2015 uitdrukkelijk bepaalt dat, in geval van goede trouw van de belastingplichtige, de bevoegde ambtenaar de administratieve boetes kan verminderen indien die boetes :

« 1° eenzelfde soort overtreding bestraffen;

2° en bedoelde overtredingen zijn begaan tijdens een in de tijd beperkte periode door hetzelfde voertuig ».

Doordat de goede trouw van de belastingplichtige in aanmerking wordt genomen, kan aldus rekening worden gehouden met alle omstandigheden van de zaak, wanneer die aan het licht brengen dat identieke overtredingen zijn begaan, tijdens een in de tijd beperkte periode, door hetzelfde voertuig. Het komt de verwijzende rechter toe na te gaan of en in welke mate artikel 22, § 3, tweede lid, van het decreet van 16 juli 2015 kan worden toegepast op de in B.12.4 beoogde situatie.

Niets beperkt overigens in die context de mogelijkheid voor de bevoegde ambtenaar om rekening te houden met de goede trouw van de belastingplichtige teneinde de administratieve boete te verminderen, indien de omstandigheden dat rechtvaardigen.

B.18.2. Tegen de beslissing van de sanctionerend ambtenaar waarbij een administratieve boete wordt opgelegd, kan, na het administratief verhaal, beroep worden ingesteld voor de rechtbank van eerste aanleg. Het betreft een beroep met volle rechtsmacht in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

De rechter bij wie beroep is ingesteld tegen een beslissing waarbij een administratieve geldboete wordt opgelegd aan de belastingplichtige, moet kunnen nagaan of de beslissing van de sanctionerend ambtenaar in rechte en in feite verantwoord is, in het bijzonder of het verantwoord is een dergelijke sanctie uit te spreken ten aanzien van alle relevante elementen van de zaak. Er bestaat een algemeen beginsel dat de rechter steeds moet kunnen nagaan of iemand enige schuld treft. De rechter dient dus binnen dezelfde grenzen als die van de sanctionerend ambtenaar de administratieve geldboete al dan niet te bevestigen, door de uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid door de sanctionerende ambtenaar te controleren.

B.18.3. Artikel 22, § 3, tweede lid, van het decreet van 16 juli 2015 maakt het bijgevolg mogelijk om de straf te beperken in geval van identieke overtredingen die te goeder trouw zijn begaan gedurende een in de tijd beperkte periode, door hetzelfde voertuig.

Artikel 22, § 1, tweede lid, van hetzelfde decreet bepaalt overigens dat slechts één administratieve boete kan worden opgelegd voor het geheel van de in het eerste lid bedoelde overtredingen die met hetzelfde voertuig op dezelfde dag worden begaan. Artikel 22, § 1, derde lid, van hetzelfde decreet bepaalt ten slotte dat er geen administratieve boete wordt opgelegd voor elke overtreding begaan binnen een periode van drie uren na de eerste overtreding van dit decreet, van zijn uitvoeringsmaatregelen, van de wetgeving van het Brusselse Hoofdsteljkje Gewest of van de wetgeving van het Vlaamse Gewest inzake kilometerheffing, indien de betrokken overtredingen met hetzelfde voertuig worden begaan en indien de eerste overtreding met een administratieve boete wordt bestraft.

B.18.4. Aldus heeft de van toepassing zijnde regelgeving vorm kunnen geven aan het evenredigheidsbeginsel op een wijze die de beoordelingsvrijheid van de administratie om de

opgelegde som in voorkomend geval te verminderen of vrijstelling van betaling ervan te verlenen niet al te zeer beperkt en die bijgevolg de bevoegde ambtenaar of de rechtbank van eerste aanleg de instrumenten kan bieden die toereikend zijn om, overeenkomstig het beginsel van evenredigheid van de sancties, het bedrag van de in het geding zijnde som vast te stellen.

B.18.5. Zonder dat het nodig is te onderzoeken of artikel 65 van het Strafwetboek te dezen van toepassing is, dient bijgevolg te worden vastgesteld dat, in tegenstelling tot hetgeen de eisende partij voor de verwijzende rechter aanvoert, de in het geding zijnde bepaling in maatregelen voorziet die de straf beperken bij samenloop van overtredingen, en waarvan de gevolgen aldus kunnen worden beschouwd als zijnde vergelijkbaar met de opslorplingsregel die is vastgelegd bij artikel 65 van het Strafwetboek.

B.19. Uit het voorgaande volgt dat, wanneer de bevoegde ambtenaar de bevoegdheid heeft om de omvang van de door hem vastgestelde maatregel van administratieve geldboete te beoordelen en, bijgevolg, voor de individualisering ervan te zorgen, de rechter bij wie beroep wordt ingesteld tegen die boete, over de bevoegdheid beschikt om de evenredigheid ervan te toetsen.

Rekening houdend met die mogelijkheid, is het niet zonder redelijke verantwoording de rechter bij wie beroep is ingesteld tegen de administratieve boete vastgelegd in artikel 22 van het decreet van 16 juli 2015 niet de mogelijkheid te bieden om het uitstel bedoeld in artikel 8 van de wet van 29 juni 1964 « betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie » te verlenen. De wetgever vermocht immers redelijkerwijs te oordelen dat het niet noodzakelijk was de sanctionerend ambtenaar ertoe te machtigen de geldboete gepaard te doen gaan met uitstel. Bijgevolg vermocht hij, zonder een kennelijke beoordelingsfout te begaan, te beslissen om aan de rechtbank van eerste aanleg geen bevoegdheden toe te wijzen waarover de sanctionerend ambtenaar niet beschikt.

B.20. Rekening houdend met het voorgaande is de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

1. De artikelen 2, 16°, en 9 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.

2. Artikel 22 van hetzelfde decreet schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 24 november 2022.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

P. Nihoul