



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 69.691/VR
du 12 octobre 2021

advies 69.691/VR
van 12 oktober 2021

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'établissant
une taxe de lutte contre la
congestion du trafic
automobile'

een voorontwerp van
ordonnantie van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest 'tot
invoering van een belasting ter
bestrijding van de
verkeerscongestie'

Le 21 juin 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours prorogé à septante-cinq jours *, sur un avant-projet d'ordonnance 'établissant une taxe de lutte contre la congestion du trafic automobile'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 12 octobre 2021. Les chambres réunies étaient composées de Martine BAGUET, président de chambre, président et Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Koen MUYLLE, et Patrick RONVAUX conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section et Marc OSWALD, premier auditeur.

Marc BOURGEOIS, a été appelé en qualité d'expert sur la base de l'article 82 des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 octobre 2021.

*

* Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de soixante jours est prorogé à septante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

Op 21 juni 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel verzocht binnen een termijn van zestig dagen verlengd tot vijfenzeventig dagen* een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘tot invoering van een belasting ter bestrijding van de verkeerscongestie’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 12 oktober 2021. De verenigde kamers waren samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, voorzitter en Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Koen MUYLLE en Patrick RONVAUX staatsraden, Christian BEHRENDT en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd en Marc OSWALD, eerste auditeur.

Met toepassing van artikel 82 van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, is de heer Marc Bourgeois opgeroepen als expert.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 oktober 2021.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van zestig dagen verlengd wordt tot vijfenzeventig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet ‡, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet d'ordonnance à l'examen s'inscrit dans le cadre d'une réforme globale de la taxation routière en Région de Bruxelles-Capitale.

Il a pour objet de créer une taxe qui « est due en raison de la congestion du trafic occasionnée par un véhicule du fait de l'usage par celui-ci d'une route soumise à la taxe » (article 3 de l'avant-projet).

Cette taxe nouvelle, et la neutralisation partielle concomitante de la taxe de mise en circulation et de la taxe de circulation qu'opèrent les avant-projets d'ordonnance ¹ sur lesquels la section de législation a donné ce jour les avis n^{os} 69.687/VR et 69.689/VR, répondent, selon l'exposé des motifs de l'avant-projet,

« à cinq besoins fondamentaux de la Région [de Bruxelles-Capitale] : une fiscalité automobile juste où c'est l'utilisation et non la propriété qui est taxée, une meilleure mobilité pour tous ceux qui se déplacent dans la Région, une meilleure qualité de vie pour tous, un impact économique favorable et des progrès technologiques qui soutiennent les usagers de la route 24h/24 et 7j/7 et les aident à faire les meilleurs choix de mobilité (prendre sa voiture, changer de mode de transport, faire du télétravail, changer son heure de départ au travail, faire du covoiturage, etc.) ».

L'objet général de la réforme consiste ainsi à neutraliser, sous réserve d'exceptions, les actuelles taxes de mise en circulation et de circulation, qui frappent la possession d'un véhicule (respectivement, le simple fait de l'acquérir puis celui de le détenir) et à instaurer concomitamment une nouvelle taxe qui est fonction de l'utilisation effective du véhicule pendant les périodes dites de congestion. Ce nouvel impôt repose sur le principe selon lequel les utilisateurs de véhicules doivent contribuer au financement des coûts des embouteillages qu'ils provoquent, à savoir les coûts économiques, les coûts sanitaires et environnementaux de la pollution atmosphérique ainsi que les coûts résultant des accidents de la route. Lorsque peu ou pas de congestion est observée (pendant la nuit, le week-end et les jours fériés), la taxe n'est pas due. L'objectif est ainsi de lutter contre et de réguler, par le biais de la fiscalité régionale, la congestion du trafic dans la région de Bruxelles-Capitale, en incitant les usagers de la route à adapter leur moyen de transport, avec pour

‡ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Avant-projets d'ordonnance n^o 69.687/VR 'portant adaptation de la taxe de mise en circulation en vue d'une diminution de la taxation à l'égard de certains véhicules à moteur' et n^o 69.689/VR 'portant adaptation de la taxe de circulation sur les véhicules automobiles en vue d'une diminution de la taxation à l'égard de certains véhicules à moteur'.

objectif de contribuer à rencontrer les objectifs du Plan Régional de Mobilité et du volet bruxellois du Plan National Énergie-Climat.

Selon l'exposé des motifs, la réforme globale vise aussi deux objectifs secondaires : tout d'abord, introduire « un facteur de correction sociale lié à la répartition de la participation des citoyens, par voie d'impôt, à la mise en œuvre des politiques publiques, en fonction de leur capacité contributive, dans un but de justice fiscale » ; ensuite, dissuader l'acquisition de « véhicules dotés d'une grande puissance (par exemple les SUV et les voitures sportives) » qui « ne sont pas adaptés à une circulation en milieu urbain ». Dès lors, la puissance du véhicule est prise en compte dans les paramètres de calcul de la nouvelle taxe de congestion, outre la période d'utilisation du véhicule et le nombre de kilomètres parcourus. En outre, alors qu'elle est totalement neutralisée pour les autres véhicules automobiles, la taxe de mise en circulation est maintenue, à titre d'exception, pour ces véhicules les plus puissants.

Plus spécifiquement, l'avant-projet d'ordonnance comporte des définitions (article 2), détermine la matière imposable (article 3) et le redevable de la taxe (article 4), instaure un système de taxe variable et un système de taxe forfaitaire laissé au choix du redevable (article 5), fixe les modalités de calcul de la taxe (articles 6 à 8), prévoit un régime d'exonérations (article 9) et des modalités procédurales pour l'établissement et l'acquiescement de la taxe (articles 10 à 15). Il règle la période imposable et l'exercice d'imposition (articles 16 et 17), le délai d'imposition (article 18), les modalités de perception (articles 19 à 22), les modes de preuves, pouvoirs d'enquête et obligation d'information (articles 23 à 26), le régime d'amende administrative (articles 27 à 29) et le recouvrement (articles 30 et 31). Il instaure un régime de recours administratif (article 32) et un régime de « recours préjudiciaire » (article 33). Il rend applicables diverses dispositions du Code bruxellois de procédure fiscale (articles 34 et 35). Il détermine les droits et obligations du « prestataire de services » tel que défini à l'article 2, 5°, de l'avant-projet (articles 36 à 41), les droits et obligations du « distributeur » tel que défini à l'article 2, 21°, de l'avant-projet (article 42) et les missions imparties à la Région de Bruxelles-Capitale en sa qualité de « perceuteur de péage » (article 43). Enfin, il fixe les règles de protection de la vie privée et d'encadrement des traitements des données à caractère personnel qu'implique l'avant-projet (articles 44 à 47) et énonce une série de dispositions finales et modificatives relatives à des mécanismes d'indexation (article 48), à l'absence de possibilité de percevoir des centimes additionnels et au principe d'une dotation régionale en vue de redistribuer « XX% des recettes de la taxe aux communes » (article 49), à des habilitations au Gouvernement en vue d'adapter la liste des routes et des cartes à prendre en considération dans le cadre de la taxe (article 50), à une obligation de rapportage (article 51), à des modifications insérées dans d'autres ordonnances (articles 52 à 55) ainsi qu'à l'entrée en vigueur de l'ordonnance en projet.

FORMALITÉS PRÉALABLES

2. L'avant-projet comporte des dispositions relatives au traitement de données à caractère personnel. L'Autorité de protection des données a donné, le 8 octobre 2021,

l'avis 186/2021 sur le dispositif de l'avant-projet. L'Autorité de protection des données conclut son avis par les recommandations suivantes :

« – de clarifier le(s) objectif(s) poursuivi(s) par la mise en place du système de taxation SmartMove et de définir la notion d'impact environnemental si l'objectif poursuivi est également de lutter contre les émissions nocives des véhicules dans les embouteillages (point 27) ;

– d'effectuer une analyse d'impact relative à la protection des données, conformément à l'article 35.3 du RGPD avant la mise en place de tout traitement de données engendré par la taxe kilométrique, qui devra, le cas échéant, être soumise pour avis à l'Autorité en cas de constatation de la subsistance de 'risques résiduels' et de publier cette analyse d'impact (point 31) ;

– d'apprécier de façon rigoureuse la nécessité et la proportionnalité d'établir une taxation kilométrique, telle que celle prévue par le projet, qui reflète l'utilisation réelle du réseau routier avec une granularité excessivement fine au regard de la poursuite de l'objectif qui est d'établir un système de taxation efficace afin de lutter contre la congestion du trafic (point 37) ;

– d'apprécier rigoureusement le caractère nécessaire et proportionné des traitements de données engendrés par la mise en œuvre du système de taxation, telle qu'envisagée par le projet, au regard de l'objectif poursuivi qui est d'établir une taxation en vue de lutter contre la congestion du trafic dans la région bruxelloise (points 75 à 77) ».

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de procéder à un examen approfondi de l'avis précité et des recommandations qu'il comporte et de vérifier si le texte de l'avant-projet doit être adapté en conséquence.

3. La question se pose de savoir si le dispositif de l'avant-projet peut être qualifié d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)². Dans l'affirmative, il doit être notifié à la Commission européenne sur le fondement de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.

En cas de doute relativement à la possible qualification d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, mieux vaudrait réexaminer le projet en profondeur, et ce en concertation avec les services compétents de la Commission européenne. Si, à l'issue de l'examen précité, des incertitudes subsistent quant à la possible qualification d'aide d'État des mesures, il est recommandé qu'en tout état de cause le demandeur d'avis notifie l'avant-projet dans le cadre du régime européen des aides d'État, après quoi il appartiendra à la Commission européenne de prendre formellement position.

² Voir en ce sens, C.J., arrêt *République portugaise c. Commission des Communautés européennes*, 6 septembre 2006, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511.

Il ressort des pièces jointes à la demande d'avis que l'avant-projet a déjà fait l'objet de contacts avec les services compétents de la Commission européenne. Ces services ont apprécié le dispositif au regard de la communication de la Commission 'relative à la notion d' 'aide d'État' visée à l'article 107, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (2016, C 262/1)' et sont parvenus à la conclusion informelle que le régime global ne semble pas être sélectif et ne constitue donc pas une aide d'État.

La section de législation prend acte de cette appréciation *prima facie* par les services de la Commission européenne.

4. Si à la suite de l'avis de l'Autorité de protection des données, précité, ou, le cas échéant, d'une notification formelle à la Commission européenne, le texte soumis à la section de législation devait encore subir des modifications ³, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient également être soumises à la section de législation, conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

COMPÉTENCE

1. GÉNÉRALITÉS

5. L'auteur de l'avant-projet envisage d'instaurer une taxe visant à lutter contre la congestion du trafic automobile (articles 2, 1^o, et 3 de l'avant-projet).

Cette taxe vise à lutter contre et à réguler la congestion du trafic occasionnée par un véhicule du fait de l'usage par celui-ci d'une route soumise à la taxe. Le montant à payer se détermine sur le fondement de critères liés à ce phénomène de congestion.

La taxe de congestion constitue donc bien un impôt pour lequel les règles de répartition des compétences fiscales, et non matérielles, s'appliquent.

6. L'article 170, § 2, de la Constitution autorise les régions à établir leurs propres impôts, tout en habilitant le législateur fédéral à prévoir, par le biais d'une loi ordinaire, des « exceptions dont la nécessité est démontrée » à cette autonomie fiscale.

³ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

7. Une taxe régionale propre ne peut être établie, en principe, que sur une matière imposable qui n'est pas encore « occupée » par la législation fiscale fédérale (article 1^{er} de la loi du 23 janvier 1989 'relative à la compétence fiscale visée à l'article 110, §§ 1^{er} et 2, de la Constitution') et qui ne correspond pas à la matière imposable des impôts régionaux visés à l'article 3 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions' (ci-après « loi spéciale de financement ») (article 11 de la loi spéciale de financement). Cette règle fédérale *non bis in idem* oblige donc les régions souhaitant créer un nouvel impôt, à ne le faire que sur des faits générateurs inédits.

Selon la Cour constitutionnelle,

« [...] la matière imposable est l'élément générateur de l'impôt, la situation ou le fait qui donne lieu à la déduction de l'impôt. La matière imposable se distingue de la base imposable, qui est le montant sur lequel est calculé l'impôt. C'est à l'égard de matières qui font déjà l'objet d'un impôt fédéral que les communautés et les régions ne sont pas autorisées à établir une imposition nouvelle »⁴.

L'article 11 de la loi spéciale de financement prévoit néanmoins une exception pour ce qui a trait aux taxes de circulation et de mise en circulation :

« Sous la réserve des cas prévus par la présente loi, les Communautés et les Régions ne sont pas autorisées à lever des impôts dans les matières qui font l'objet d'une imposition visée par la présente loi, à l'exception des impôts visés à l'article 3, alinéa 1^{er}, 10^o et 11^o ».

Cette exception, issue de la loi spéciale du 26 décembre 2013⁵, a été introduite dans le contexte de la décision des trois régions d'introduire un prélèvement kilométrique sur les poids lourds en lieu et place de l'eurovignette. Son champ d'application n'est toutefois pas restreint à ce contexte particulier. Il ressort de la manière dont cette exception est formulée que les régions sont, depuis lors, en droit d'établir des impôts dans les matières qui font l'objet de la taxe de circulation ou de la taxe de mise en circulation.

⁴ Voir, notamment, C.C., 22 mars 2018, n° 34/2018 (à propos de l'abrogation fédérale de l'exemption de la TVA sur les jeux de hasard ou d'argent en ligne et de son impact sur la taxe régionale sur les jeux et paris) ; C.C., 22 juin 2017, n° 83/2017 ; C.C., 19 juin 2014, n° 93/2014 ; C.C., 4 mars 2008, n° 44/2008, B.6 ; C.C., 19 septembre 2007, n° 119/2007, B.6 (à propos de la taxe régionale bruxelloise à charge des occupants d'immeubles bâtis et de titulaires de droits réels sur certains immeubles) ; C.C., 26 avril 2006, n° 58/2006 ; C.C., 5 juillet 2000, n° 86/2000 ; C.C., 21 janvier 1998, n° 4/98. Sur la notion de « matière imposable », voir M. BOURGEOIS, « La 'matière imposable' des impôts régionaux selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle : commentaire critique des arrêts n° 58/2006 du 26 avril 2006 et n° 93/2014 du 19 juin 2014 », *Liber amicorum Maurice Eloy*, Limal, Anthemis, 2014, pp. 629-661 ; A. GOEGEBUER, « Het begrip belastbare materie : analyse en toetsing in het licht van de planbatenheffing », *T.F.R.*, 2002, pp. 839-884.

⁵ Article 6, 1^o, de la loi spéciale du 26 décembre 2013 'portant modification des lois spéciales des 8 août 1980 de réformes institutionnelles et 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions et abrogation de la loi du 27 décembre 1994 portant assentiment de l'Accord relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds, signé à Bruxelles le 9 février 1994, entre les Gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, du Royaume de Belgique, du Royaume du Danemark, du grand-duché de Luxembourg et du Royaume des Pays-Bas et instaurant une Eurovignette, conformément à la directive 93/89/CEE du Conseil des Communautés européennes du 25 octobre 1993, ensuite de l'introduction du prélèvement kilométrique'.

8. À l'occasion des travaux préparatoires de la loi spéciale du 13 juillet 2001 'portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions', le Gouvernement fédéral a formulé, dans une note, une définition de la matière imposable de la taxe de circulation ⁶ :

« [...] le fait d'immatriculer et/ou d'employer des véhicules à vapeur ou à moteur, servant soit au transport des personnes, soit au transport sur route de marchandises ou d'objets quelconques ».

Pour la taxe de mise en circulation, la matière imposable y est décrite comme suit :

« [...] le fait de mettre sur la voie publique ou d'employer les véhicules suivants :

– voitures, voitures mixtes, minibus et motocyclettes, tels que ces véhicules doivent être munis d'une marque d'immatriculation (autre qu'essai ou marchand) [...] ».

Il convient de se référer, pour la détermination de la matière imposable, aux articles 3 (taxe de circulation) et 94 (taxe de mise en circulation) du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, ainsi qu'aux autres dispositions de ce Code qui décrivent les circonstances dans lesquelles une dette fiscale naît au titre de chacune de ces taxes. Ni l'intensité de l'utilisation des véhicules concernés sur la voie publique, ni le moment où cet usage se matérialise ne sont déterminants pour conclure à la naissance ou non de la dette fiscale. La simple possession d'un véhicule pouvant accéder à la voie publique suffit pour faire naître une dette d'impôt, sans qu'il faille faire de distinction selon un critère d'utilisation effective. Même dans l'hypothèse où un véhicule immatriculé ne serait jamais utilisé sur la voie publique, la taxe de circulation demeurerait due.

La taxe de congestion proposée poursuit d'autres objectifs que les taxes de circulation et de mise en circulation. Les circonstances dans lesquelles la dette fiscale naît sont différentes. Selon les précisions données par le délégué du Ministre, la matière imposable de la taxe est « l'usage de certaines routes par un véhicule (léger) dans la mesure où cet usage contribue à la congestion du trafic ». Ainsi, c'est l'utilisation effective des routes bruxelloises concernées, uniquement durant les heures correspondant aux plages de congestion, qui déclenche la déduction de l'impôt, si le véhicule concerné n'est pas exonéré. Par voie de conséquence, la matière imposable de la taxe de congestion n'est pas identique ni même similaire à celle des taxes de circulation et de mise en circulation.

En tout état de cause, la Région de Bruxelles-Capitale est, en vertu de l'article 11 de la loi spéciale de financement, autorisée à établir une taxe sur la même matière imposable que celle des taxes de circulation et de mise en circulation.

9. Au regard de l'article 1^{er} de la loi du 23 janvier 1989, la taxe de congestion proposée vise une matière qui ne fait pas l'objet d'une imposition par l'autorité fédérale.

⁶ Projet de loi spéciale « portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions, Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions », annexe 3, *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, n° 50-1183/007, p. 159.

10. Lorsqu'il établit une taxe propre sur le fondement directement de l'article 170, § 2, de la Constitution, un législateur régional doit lui-même déterminer les critères de rattachement à son territoire des situations donnant lieu à la déduction de l'impôt, en fonction des objectifs qu'il poursuit. L'avant-projet précise dès lors à juste titre le critère d'assujettissement, en se référant à l'utilisation par le conducteur (ou le détenteur⁷) d'un véhicule soumis à la taxe, pendant les plages de congestion habituelles, d'une route bruxelloise concernée par la taxe.

2. PRINCIPES ET LIMITES À RESPECTER DANS LE CADRE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA COMPÉTENCE DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

11. Lors de l'instauration d'une taxe visant à lutter contre la congestion du trafic automobile, la Région de Bruxelles-Capitale doit tenir compte de quelques limitations et principes. Ces limitations et principes découlent du droit de l'Union européenne, de la Constitution ou de principes qui ont été identifiés, sur la base d'un fondement constitutionnel implicite, par la Cour constitutionnelle. Il s'agit, successivement, du principe de l'Union économique et monétaire européenne, du principe de l'union économique et monétaire interne belge et du principe de la loyauté fédérale en lien avec le principe de proportionnalité.

12. Préalablement à cet examen de conformité, il convient de rappeler le contenu de l'article 1^{ter} de la loi spéciale de financement, inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014⁸ et rédigé comme suit :

« L'exercice des compétences fiscales des régions visées dans la présente loi s'opère dans le respect de la loyauté fédérale visée à l'article 143 de la Constitution et du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire, ainsi que des principes suivants :

- 1° l'exclusion de toute concurrence fiscale déloyale ;
- 2° l'évitement de la double imposition ;
- 3° la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux.

En cas de demande d'un contribuable visant à éviter la double imposition, jugée fondée par une autorité, celle-ci se concerta avec les autres autorités concernées en vue de remédier à l'imposition contraire au principe évoqué à l'alinéa 1^{er}, 2^o.

Une concertation sur la politique fiscale et sur les principes visés à l'alinéa 1^{er} est organisée annuellement au sein du Comité de concertation visé à l'article 31 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles ».

⁷ Le détenteur étant présumé être le conducteur jusqu'à preuve du contraire (article 4, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet).

⁸ Loi spéciale du 6 janvier 2014 'portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences'.

La Cour constitutionnelle juge que

« cette disposition ne vaut que pour l'exercice des compétences fiscales des régions visées par la loi spéciale de financement. Elle ne s'applique donc pas à l'exercice de leur compétence fiscale propre [...], qui résulte directement de la Constitution »⁹.

L'article 1^{ter} de la loi spéciale de financement concerne donc l'exercice par les régions de leur compétence fiscale vis-à-vis des impôts régionaux au sens de l'article 3 de la loi spéciale de financement et de l'impôt des personnes physiques, mais pas les taxes régionales propres établies directement sur le fondement de l'article 170, § 2, de la Constitution.

Dès lors que la taxe projetée se fonde sur l'article 170, § 2, de la Constitution, elle n'est pas régie par l'article 1^{ter} précité.

La non-applicabilité de cet article 1^{ter} n'empêche pas que certains des principes qui y sont inscrits ont une portée plus large et s'appliquent également à des taxes qui sont mises en place sur le fondement de l'article 170, § 2, de la Constitution.

En effet, exception faite de l'exigence d'évitement de la double imposition et de l'exclusion de toute concurrence fiscale déloyale, les normes d'encadrement inscrites à l'article 1^{ter} de la loi spéciale de financement (loyauté fédérale, cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire ; libre circulation des personnes, biens, services et capitaux) ne constituent que la confirmation de principes déjà reconnus par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et appliqués aussi à la compétence fiscale propre qui résulte directement de la Constitution.

2.1. UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE EUROPÉENNE

13. La taxe de congestion proposée est destinée à s'appliquer, sous réserve des exonérations, à tous les conducteurs (ou détenteurs) de véhicules (légers, tels que visés par l'ordonnance en projet), dans la mesure où cet usage contribue à la congestion du trafic sur les routes visées par la taxe et situées sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Les conducteurs (ou détenteurs) assujettis à la taxe, en raison de l'utilisation effective des routes bruxelloises concernées, uniquement durant les heures correspondant aux plages de congestion, peuvent être des personnes physiques ou morales établies dans un autre État membre de l'Espace économique européen.

Or, compte tenu des critères de localisation prévus à l'article 5 de la loi spéciale de financement, la neutralisation totale ou, le cas échéant, partielle de la taxe de circulation et de la taxe de mise en circulation ne bénéficie qu'aux personnes physiques ou morales – au nom desquelles le véhicule est ou doit être immatriculé – établies dans la région de Bruxelles-Capitale (voir respectivement, les avant-projets d'ordonnance ayant fait l'objet des avis n° 69.689/VR et n° 69.687/VR).

⁹ C.C., 4 mars 2021, n° 34/2021, B.10.2. Voir aussi C.C., 1^{er} mars 2018, n° 25/2018, B.7.2. ; C.C., 22 juin 2017, n° 83/2017, B.5.2.

La question se pose donc de savoir si l'ensemble van de drie voorontwerpen van ordonnantie (aussi appelé projet « *SmartMove* ») ne contient pas des éléments de discrimination de nature à violer les libertés de circulation relatives aux personnes ou, le cas échéant, l'article 18, alinéa 1^{er}, du TFUE¹⁰. En effet, les personnes physiques ou morales établies dans un autre État membre de l'Espace économique européen ne bénéficient pas de la mesure de neutralisation des taxes de circulation et de mise en circulation, parallèlement à l'introduction de la taxe de congestion. Le régime pourrait alors être la source d'une discrimination indirecte fondée sur la nationalité, en raison du traitement *de facto* plus défavorable dont font l'objet les propriétaires et conducteurs de véhicules immatriculés dans des États membres autres que la Belgique par rapport aux ressortissants belges établis sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

14. Bien qu'il ne concerne pas une taxe de congestion similaire à celle projetée par la Région de Bruxelles-Capitale, mais une redevance d'infrastructure instaurée par l'État allemand (à charge de tous les usagers des autoroutes allemandes, qu'il s'agisse de propriétaires ou conducteurs de véhicules automobiles particuliers immatriculés en Allemagne ou à l'étranger) et accompagnée d'une exonération de la taxe sur les véhicules automobiles (uniquement au bénéfice des propriétaires de véhicules immatriculés en Allemagne), l'arrêt prononcé en grande chambre, le 18 juin 2019, par la Cour de justice de l'Union européenne, dans l'affaire *République d'Autriche c. République d'Allemagne*, offre des enseignements pouvant être utiles pour l'appréciation du projet *SmartMove* au regard notamment des principes de libre circulation et de non-discrimination.

Selon la Cour de justice,

« En introduisant la redevance d'utilisation des infrastructures pour les véhicules automobiles particuliers et en prévoyant, simultanément, une exonération de la taxe sur les véhicules automobiles d'un montant au moins équivalent à celui de la redevance versée, en faveur des propriétaires de véhicules immatriculés en Allemagne, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 18, 34, 56 et 92 TFUE »¹¹.

En l'espèce, les deux catégories de mesures – introduction de la redevance d'infrastructure et exonération de la taxe sur les véhicules automobiles – avaient été adoptées le même jour puis modifiées à des dates rapprochées. En outre, le montant de l'exonération dont profitaient les propriétaires de véhicules immatriculés en Allemagne correspondait au montant de la redevance d'utilisation des infrastructures que ces propriétaires avaient dû préalablement verser, sauf en ce qui concerne les véhicules de la classe d'émission Euro 6, pour lesquels les propriétaires bénéficiaient d'une exonération de la taxe sur les véhicules automobiles d'un montant supérieur à celui de la redevance qu'ils avaient dû payer. Il en résultait que l'exonération de la taxe sur les véhicules automobiles avait dans tous les cas pour effet, à tout le moins, de compenser, pour les propriétaires de véhicules immatriculés en Allemagne, la nouvelle charge que constituait la redevance d'utilisation des infrastructures¹². Autrement dit et par voie de conséquence, la charge

¹⁰ Cette disposition prévoit que, dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité.

¹¹ C.J.U.E. (Grande Chambre), arrêt *République d'Autriche contre République fédérale d'Allemagne*, 18 juin 2019, C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504.

¹² *Ibid.*, point 44.

économique de cette redevance ne reposait, *de facto*, que sur les propriétaires et les conducteurs des véhicules immatriculés dans un État membre autre que l'Allemagne. L'inégalité de traitement était, par ailleurs, d'autant plus manifeste pour les véhicules de la classe d'émission Euro 6 immatriculés en Allemagne, pour lesquels une surcompensation de la redevance d'utilisation des infrastructures était prévue.

Selon la Cour de justice :

« Ainsi, l'inégalité de traitement constatée au détriment des propriétaires et des conducteurs de véhicules immatriculés dans des États membres autres que l'Allemagne résulte du fait que, en raison de l'exonération dont bénéficient les propriétaires de véhicules immatriculés en Allemagne, ces derniers ne sont pas, *de facto*, soumis à la charge économique que représente la redevance d'utilisation des infrastructures »¹³.

La Cour de justice rappelle qu'

« [...] en instituant des taxes sur les véhicules automobiles, les États membres doivent respecter, notamment, le principe d'égalité de traitement, de telle sorte que les modalités d'application de ces taxes ne constituent pas un moyen de discrimination »¹⁴.

La compensation intégrale, par le biais de l'exonération de la taxe sur les véhicules automobiles, de la redevance d'infrastructure au profit des propriétaires de véhicules immatriculés en Allemagne constituait, dès lors, une mesure discriminatoire au détriment des propriétaires et conducteurs de véhicules immatriculés dans des États membres autres que l'Allemagne¹⁵.

Ce caractère discriminatoire découlait néanmoins du fait que le système allemand prévoyait, pour les véhicules immatriculés en Allemagne, un lien direct entre le montant du surcoût résultant de la redevance d'infrastructure et le montant de l'exonération de la taxe sur les véhicules automobiles accordée en compensation : il existait donc, pour les propriétaires de ces véhicules, une garantie de compensation intégrale, voire supérieure, du montant dû au titre de la redevance d'infrastructure. De la sorte, pour les véhicules immatriculés en Allemagne, le dispositif en place, dont l'objectif affirmé était de passer d'un système de financement par l'impôt à un système de financement fondé sur les principes de l'« utilisateur-payeur » et du « pollueur-payeur », n'était pas cohérent :

« 65. Or, cet État membre ne saurait être suivi lorsqu'il soutient que cette exonération reflète le passage à un système de financement des infrastructures routières par l'ensemble des utilisateurs, en application des principes de l'« utilisateur-payeur » et du « pollueur-payeur ».

¹³ *Ibid.*, point 52.

¹⁴ *Ibid.*, point 57.

¹⁵ *Ibid.*, point 58.

66. En effet, la République fédérale d'Allemagne a elle-même admis dans ses écritures que, du fait de l'exonération de la taxe sur les véhicules automobiles dont ils bénéficient, les propriétaires de véhicules immatriculés en Allemagne, en dépit de la circonstance qu'ils sont soumis au paiement de la redevance d'utilisation des infrastructures, ne subissent en réalité aucune charge supplémentaire depuis l'introduction de ladite redevance »¹⁶.

La Cour de justice n'exclut néanmoins pas qu'une compensation puisse être accordée, en conséquence du passage d'un système de taxation des véhicules à un autre (voir le point 67 de l'arrêt précité)¹⁷, de manière à éviter une charge fiscale disproportionnée pour les véhicules immatriculés dans le pays. Néanmoins, il est essentiel, pour éviter le constat de discrimination, que l'autorité publique demeure totalement cohérente par rapport aux objectifs poursuivis par le nouveau système de taxation mis en place et par rapport à sa logique d'ensemble, ce qui n'était pas le cas du régime de la redevance d'infrastructure allemande et de l'exonération de la taxe automobile qui l'accompagnait¹⁸.

Eu égard aux considérations qui précèdent, la Cour conclut comme suit :

« 69. Dans ces circonstances, il y a lieu de conclure que le mécanisme de compensation en cause en l'espèce est discriminatoire à l'égard des propriétaires et des conducteurs de véhicules immatriculés dans des États membres autres que l'Allemagne dès lors que la République fédérale d'Allemagne n'a pas été en mesure d'établir que ledit mécanisme répond à l'objectif annoncé par cet État membre de passer d'un système de financement des infrastructures par l'impôt à un système de financement par l'ensemble des utilisateurs, la réduction de la taxe sur les véhicules automobiles introduite par cet État membre ayant en fait pour conséquence l'exonération de la redevance d'utilisation des infrastructures en faveur des propriétaires de véhicules immatriculés en Allemagne ».

¹⁶ *Ibid*, points 65 et 66.

¹⁷ « Certes, cet État membre avance que lesdits propriétaires contribuaient déjà au financement des infrastructures routières avant l'introduction de cette redevance, par le biais de la taxe sur les véhicules automobiles, et que le mécanisme de compensation vise ainsi à éviter une charge fiscale disproportionnée. Toutefois, outre le fait que la République fédérale d'Allemagne souligne elle-même, en des termes généraux, que les infrastructures fédérales sont financées par l'impôt, elle n'a apporté aucune précision quant à l'étendue de cette contribution et n'a donc aucunement établi que la compensation accordée à ces propriétaires, sous la forme d'une exonération de ladite taxe à hauteur d'un montant au moins équivalent à celui de la redevance d'utilisation des infrastructures, n'excède pas ladite contribution et présente ainsi un caractère adéquat », *Ibid.*, point 67.

¹⁸ « Au demeurant, s'agissant des propriétaires de véhicules immatriculés en Allemagne, il y a lieu de faire observer que la redevance d'utilisation des infrastructures est conçue de telle manière qu'elle ne dépend nullement de l'utilisation effective par ceux-ci des routes fédérales. Ainsi, d'une part, cette redevance est due même par un tel propriétaire qui n'emprunte jamais ces routes. D'autre part, le propriétaire d'un véhicule immatriculé en Allemagne est automatiquement soumis à la redevance annuelle et n'a donc pas la possibilité d'opter pour une vignette de plus courte durée si celle-ci répond mieux à sa fréquence d'utilisation desdites routes. De tels éléments, couplés à la circonstance que lesdits propriétaires bénéficient par ailleurs d'une exonération de la taxe sur les véhicules automobiles à hauteur d'un montant au moins équivalent à celui payé au titre de cette redevance, démontrent que le passage à un système de financement fondé sur les principes de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur vise en réalité exclusivement les propriétaires et les conducteurs de véhicules immatriculés dans des États membres autres que l'Allemagne, tandis que le principe d'un financement par l'impôt demeure d'application pour les propriétaires de véhicules immatriculés dans cet État membre », *Ibid.*, point 68.

Pour le surplus, en ce qui concerne la libre circulation des marchandises, pour les véhicules les transportant, la Cour de justice estime que

« [...] même si la redevance d'utilisation des infrastructures n'est pas perçue sur les produits transportés en tant que tels, elle est néanmoins susceptible d'affecter les marchandises livrées au moyen de véhicules automobiles particuliers jusqu'à 3,5 tonnes immatriculés dans un État membre autre que l'Allemagne, lors du franchissement de la frontière, et doit dès lors être examinée, en combinaison avec l'exonération de la taxe sur les véhicules automobiles, au regard des dispositions applicables en matière de libre circulation des marchandises »¹⁹.

Dès lors, dans le prolongement de ce qui a été déjà constaté ci-avant, la Cour de justice constate que

« [...] bien que la redevance d'utilisation des infrastructures s'applique formellement tant au regard des marchandises livrées au moyen de véhicules immatriculés en Allemagne qu'au regard des marchandises livrées au moyen de véhicules immatriculés dans un État membre autre que l'Allemagne, il s'avère que, du fait de l'exonération de la taxe sur les véhicules automobiles, applicable au regard de la première catégorie de marchandises, ladite redevance n'est susceptible d'affecter, en fait, que la seconde catégorie de marchandises. Par conséquent, en vertu de l'application combinée des mesures nationales litigieuses, ces dernières marchandises sont traitées moins favorablement que les marchandises livrées au moyen de véhicules immatriculés en Allemagne »²⁰.

Partant, les mesures allemandes litigieuses étaient susceptibles d'entraver l'accès au marché allemand des produits en provenance d'autres États membres, de manière telle qu'elles constituaient une restriction prohibée à la libre circulation des marchandises.

Un raisonnement similaire est tenu par la Cour de justice sous l'angle de la libre prestation de services. Le dispositif d'ensemble mis en place par les autorités allemandes n'affecte pas de la même manière la prestation de services entre États membres et celle interne à un État membre, de sorte qu'il est question aussi d'une restriction prohibée à la libre prestation de services.

Enfin, conformément à l'article 92 du TFUE, jusqu'à l'établissement des dispositions visées à l'article 91, paragraphe 1, du TFUE et sauf adoption à l'unanimité par le Conseil d'une mesure accordant une dérogation, aucun des États membres ne peut rendre moins favorables, dans leur effet direct ou indirect à l'égard des transporteurs des autres États membres par rapport aux transporteurs nationaux, les dispositions diverses régissant la matière au 1^{er} janvier 1958 ou, pour les États adhérents, à la date de leur adhésion. Cette disposition vaut aussi pour le transport dit « léger ». Selon la Cour de justice, l'article 92 est aussi violé par le dispositif allemand :

« Force est donc de constater que, en compensant intégralement la nouvelle charge que constitue la redevance d'utilisation des infrastructures, payable par tous les transporteurs, par une exonération de la taxe sur les véhicules automobiles d'un montant au moins équivalent à la redevance versée, ce dont profitent les transporteurs allemands et sont exclus les transporteurs étrangers, les mesures nationales litigieuses ont pour effet de modifier, dans un sens qui leur est défavorable, la situation des transporteurs étrangers par

¹⁹ *Ibid.*, point 125.

²⁰ *Ibid.*, point 126.

rapport à celle des transporteurs allemands (voir, en ce sens, arrêt du 19 mai 1992, Commission/Allemagne, C-195/90, EU:C:1992:219, point 23) ».

15. La jurisprudence ainsi rappelée de la Cour de justice de l'Union européenne peut servir de balise pour l'examen de conformité du projet *SmartMove* par rapport aux libertés de circulation prévues par le droit primaire de l'Union européenne et à l'interdiction de discrimination directe ou indirecte sur la base de la nationalité.

La Région de Bruxelles-Capitale n'introduit certes pas une redevance d'infrastructure à l'instar des autorités allemandes. Le but recherché n'est pas de substituer à un financement par l'impôt un financement des routes par les utilisateurs. Il s'agit précisément de neutraliser un système fiscal reposant sur le critère de la possession d'un véhicule ²¹ et d'instaurer concomitamment une nouvelle taxe destinée à lutter contre et à réguler la congestion sur le territoire régional bruxellois.

Certes, les personnes établies en Région de Bruxelles-Capitale et détentrices d'un véhicule immatriculé bénéficieront, le cas échéant, des mesures de neutralisation des taxes de circulation et de mise en circulation, parallèlement à l'introduction de la nouvelle taxe de congestion. Il n'en demeure pas moins que, à la différence du système allemand censuré par l'arrêt prononcé le 18 juin 2019 par la Cour de justice de l'Union européenne, le dispositif mis en place par les autorités bruxelloises ne fournit aucune garantie de compensation intégrale, ni a fortiori de surcompensation, de la charge issue de la nouvelle taxe pour les véhicules immatriculés en Belgique (et, en l'occurrence immatriculés au nom de personnes établies en Région de Bruxelles-Capitale). Autrement dit, il ne semble pas qu'il existe, dans les avant-projets d'ordonnance concernant le projet *SmartMove*, de lien direct ou indirect entre le montant à concurrence duquel les taxes de circulation et de mise en circulation sont neutralisées et le montant de la taxe de congestion qui devra être acquitté. Comme pour les personnes établies dans un autre État membre de l'Union européenne (ou dans une autre Région), le montant à devoir au titre de la taxe de congestion dépendra uniquement du comportement d'utilisation, pendant les heures correspondant aux plages de congestion, des routes visées par la taxe et qui sera apprécié de manière journalière pour l'ensemble des véhicules. Au demeurant, dès lors que le conducteur est le redevable principal de la nouvelle taxe de congestion et qu'un détenteur distinct bénéficie du taux zéro appliqué à la taxe de circulation et, le cas échéant, à la taxe de mise en circulation, l'effet de « compensation » n'existerait tout simplement pas.

²¹ Sous réserve du maintien de la taxe de mise en circulation pour les véhicules les plus puissants.

Il s'ensuit qu'à la différence de la situation critiquée par la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt du 18 juin 2019 analysé ci-dessus, l'auteur des trois avant-projets est conséquent dans son objectif de régulation de la congestion et d'orientation des comportements par le biais de l'instrument fiscal. La combinaison des mesures de neutralisation (totale ou partielle) des taxes de circulation et de mise en circulation et du régime de fixation de la nouvelle taxe de congestion ne matérialise pas une discrimination directe ou indirecte des conducteurs (ou détenteurs) de véhicules immatriculés dans un autre État membre de l'Espace économique européen ²².

Il paraît néanmoins opportun que l'auteur de l'avant-projet d'ordonnance puisse démontrer que le régime de calcul de la taxe forfaitaire n'est pas susceptible d'engendrer un traitement *de facto* plus défavorable pour, essentiellement, les véhicules conduits (ou détenus) par les personnes établies dans un autre État membre de l'Union européenne ²³.

2.2. UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE BELGE

16. L'exercice par une Région de la compétence fiscale propre qui lui a été attribuée ne peut porter atteinte aux limites qui sont inhérentes à la conception globale de l'État qui se dégage des révisions constitutionnelles et des lois spéciales et ordinaires de réformes institutionnelles. Il ressort de l'ensemble de ces textes que la structure de l'État belge repose sur une union économique et monétaire, c'est-à-dire le cadre institutionnel d'une économie bâtie sur des composantes et caractérisée par un marché intégré (l'union dite économique) et l'unité de la monnaie (l'union dite monétaire). L'existence d'une union économique implique au premier chef la libre circulation des marchandises et des facteurs de production entre les composantes de l'État, ainsi que la libre circulation des personnes, des capitaux et des services ²⁴. Le respect du cadre normatif général de

²² Une discrimination ne peut naître que de l'application de règles différentes à des situations comparables ou de l'application de la même règle à des situations différentes (jurisprudence constante de la Cour de Justice : par exemple *Schumacker*, C-279/93, 14 février 1995, point 30). Pour l'appréciation globale du projet *SmartMove*, la question se pose d'ailleurs de savoir si la situation du conducteur non-résident et détenteur du véhicule est effectivement comparable à celle d'un conducteur résident et détenteur du véhicule. La situation des conducteurs/détenteurs de véhicules nationaux et étrangers peut certes être comparable en ce qui concerne l'utilisation du réseau routier de la Région de Bruxelles-Capitale, mais l'est-elle également au regard des mesures de neutralisation prévues ? Ces mesures de neutralisation concernent en effet des taxes (à savoir la taxe de circulation et la taxe de mise en circulation) auxquelles les contribuables non-résidents ne sont, en principe, pas soumis.

²³ À cet égard, l'exposé des motifs, relativement à l'article 8 de l'avant-projet, précise en effet ce qui suit : « Afin d'encourager l'utilisation du système de taxation variable, qui est un meilleur outil pour lutter contre la congestion, le montant de la taxe forfaitaire est généralement plus élevé que celui [de] la taxe variable ».

²⁴ C.C., 14 novembre 1991, n° 32/91 (« redevance » flamande frappant la collecte de déchets dans la Région flamande destinés à être déversés ou incinérés en dehors de la Région flamande : en l'espèce, pas de violation de l'UEM) ; C.C., 15 octobre 1996, n° 55/96 (« redevance » flamande sur la collecte de déchets en Région flamande en vue de leur élimination dans une autre Région : violation de l'UEM et annulation de la taxe) ; C.C., 12 juin 1997, n° 34/97 (« redevance » flamande sur la collecte de déchets produits en Flandre en vue d'être traités dans une autre Région : violation de l'UEM et annulation de la taxe) ; C.C., 20 mai 1998, n° 51/98 (« redevance » flamande sur la collecte de déchets produits en Flandre en vue d'être traités dans une autre Région : pas de violation de l'UEM) ; C.C., 1^{er} septembre 2008, n° 121/2008 ; C.C., 28 octobre 2010, n° 123/2010 (en matière de taxe sur les engrais). Voir encore les arrêts rendus à propos des « écotaxes » : C.C., 2 février 1995, n° 4/95, 6/95, 7/95, 8/95, 9/95 et 10/95. Voir aussi C.C., 14 juin 2000, n° 67/2000, à propos d'une taxe sur les logements abandonnés, jugée à l'aune de la libre circulation des capitaux ; C.C., 8 juillet 2010, n° 83/2010.

l'union économique implique l'obligation, pour un législateur fiscal, de respecter la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux.

Le principe de l'union économique belge interdit les mesures fiscales restrictives des libertés de circulation entre les Régions, mais uniquement en tant que ces restrictions emportent une discrimination directe ou indirecte des personnes, biens, services et capitaux des autres régions. L'évaluation du respect de ce principe s'effectue selon le même schéma de raisonnement que celui adopté par la Cour de justice à propos de l'union économique européenne²⁵.

La jurisprudence de la Cour de justice peut servir de balise pour l'examen de conformité de la proposition d'ordonnance par rapport aux libertés de circulation interrégionales consacrées dans l'ordre juridique interne belge.

17. Les appréciations énoncées ci-avant, dans le cadre de l'examen de conformité du projet bruxellois au droit de l'Union européenne, peuvent, dès lors, être transposées ici *mutatis mutandis*.

En ce sens, l'auteur de l'avant-projet est conséquent dans son objectif de régulation de la congestion et d'orientation des comportements par le biais de l'instrument fiscal. La combinaison des mesures de neutralisation (totale ou partielle) des taxes de circulation de mise en circulation et du régime de fixation de la nouvelle taxe de congestion ne matérialise pas une discrimination directe ou indirecte des conducteurs ou détenteurs de véhicules établis dans une des deux autres régions.

Par ailleurs, compte tenu de la répartition des compétences fiscales, il ne peut être reproché à la Région de Bruxelles-Capitale, sous l'angle du principe de l'union économique et monétaire belge, de ne pas accorder aux personnes établies sur le territoire de la Région flamande ou de la Région wallonne une compensation pour les taxes de circulation et de mise en circulation qui sont perçues par chacune de ces régions à charge de ces personnes.

Il paraît néanmoins opportun que l'auteur de l'avant-projet d'ordonnance puisse démontrer que le régime de calcul de la taxe forfaitaire n'est pas susceptible d'engendrer un traitement *de facto* plus défavorable pour, essentiellement, les véhicules détenus ou conduits par des personnes établies en Région flamande ou en Région wallonne²⁶.

²⁵ Voir, en matière de libre circulation des marchandises : C.C., 15 octobre 1996, n° 55/96, B.4.2.5. ; C.C., 12 juin 1997, n° 34/97, B.7.5 ; en matière de libre circulation des capitaux : C.C., 14 juin 2000, n° 67/2000, B.3.2. et suiv. ; en matière de liberté d'établissement : C.C., 8 juillet 2010, n° 83/2010, B.9.

²⁶ Voir également la note 23.

2.3. LOYAUTÉ FÉDÉRALE ET EXIGENCE DE PROPORTIONNALITÉ

18. Le paragraphe 1^{er} de l'article 143 de la Constitution prévoit :

« Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les Communautés, les Régions et la Commission communautaire commune agissent dans le respect de la loyauté fédérale, en vue d'éviter des conflits d'intérêts ».

La « loyauté fédérale » s'impose tant à l'autorité fédérale qu'aux entités fédérées dans l'exercice de leurs compétences fiscales.

L'exigence de loyauté fédérale rejoint celle de proportionnalité à laquelle toute autorité dotée d'une autonomie fiscale est soumise dans l'exercice de ses pouvoirs.

Il convient donc de vérifier si le projet *SmartMove*, envisagé dans son ensemble, d'une part, ne rend pas impossible ou exagérément difficile l'exercice de leurs compétences par les deux autres Régions et, d'autre part, si les intérêts des autres législateurs régionaux ont été pris en compte et ont été pondérés par rapport aux intérêts de la Région de Bruxelles-Capitale.

19. Quant à la première question, il s'agit de déterminer les compétences régionales wallonnes ou flamandes dont l'exercice serait rendu impossible ou exagérément difficile. Ces compétences peuvent être matérielles ou fiscales.

Quant à l'incidence du projet *SmartMove* sur les attributions matérielles des deux autres Régions, il n'apparaît pas que leur exercice soit rendu impossible ou exagérément difficile, compte tenu de l'équilibre à réaliser en fonction des enjeux de mobilité, environnementaux et sanitaires auxquels la Région de Bruxelles-Capitale est confrontée et qu'elle décrit de manière détaillée dans l'exposé des motifs.

Quant à l'incidence du projet *SmartMove* sur les compétences fiscales des deux autres Régions, il convient de formuler les observations suivantes. L'impact financier de la taxe de congestion sur les personnes physiques ou morales établies dans les Régions wallonne et flamande et utilisatrices, pendant les heures correspondant aux plages de congestion, des routes bruxelloises visées par la taxe, semble être de nature à engendrer pour elles un surcroît de taxation, dès lors que les taxes de circulation et de mise en circulation sont maintenues dans ces deux autres Régions. Néanmoins, cet effet ne doit pas s'envisager de manière statique. En effet, la caractéristique principale de la taxe de congestion qui se trouve au cœur du projet *SmartMove* est d'orienter et de modifier les comportements des usagers des routes bruxelloises dans l'objectif d'une lutte contre et d'une régulation du phénomène de congestion, en vue de prévenir les conséquences environnementales, sanitaires et autres, qui l'accompagnent. La charge économique de la nouvelle taxe est donc étroitement liée à l'évolution des pratiques d'usage des véhicules concernés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et l'effet attendu est un changement radical des habitudes de transport en ce qui concerne notamment les périodes de trajet et un usage moindre de la voiture. Il n'est dès lors nullement établi que les autorités wallonne et flamande seraient restreintes sensiblement dans leur capacité de taxation de leurs résidents au titre des taxes de circulation et de mise en circulation.

20. Quant à la seconde préoccupation induite par le concept de « loyauté fédérale », elle a trait au fait de savoir si la Région de Bruxelles-Capitale a pris en compte et pondéré ses intérêts par rapport à ceux des deux autres Régions. L'auteur de l'avant-projet d'ordonnance fait état de nombreuses tentatives de concertation avec les Régions flamande et wallonne, sans qu'aucun accord commun ne puisse néanmoins être trouvé. Il serait, à cet égard, opportun que ces efforts de concertation soient davantage détaillés dans l'exposé des motifs.

La Région de Bruxelles-Capitale fait aussi état de mesures prises en vue de tenir compte des intérêts des deux autres Régions et de leurs résidents. Il s'agit essentiellement de l'exclusion de la partie du ring autoroutier dépendant de sa compétence des routes soumises à la taxe, ainsi que de l'exclusion du champ de la taxe de congestion de certaines routes menant à des parkings de dissuasion.

La loi spéciale de financement prévoit une exigence d'accord de coopération uniquement dans le cas où le redevable de la taxe de mise en circulation et de la taxe de circulation est une société, une entreprise publique autonome ou une association sans but lucratif à activités de leasing, et ce uniquement pour ce qui a trait à la modification du régime de ces impôts régionaux que sont la taxe de circulation et la taxe de mise en circulation. Les véhicules en leasing donneront néanmoins lieu à la débiton de la nouvelle taxe de congestion, en cas d'utilisation des routes concernées pendant les périodes habituelles de congestion.

Aucun texte constitutionnel ou institutionnel n'exige un accord de coopération préalablement à l'introduction d'une taxe régionale propre telle que la taxe de congestion projetée par les autorités bruxelloises. La conclusion d'un accord de coopération préalablement à des mesures telles qu'envisagées par la région de Bruxelles-Capitale est donc facultative.

La Région de Bruxelles-Capitale fait état de la spécificité de ses besoins en termes de mobilité, d'environnement, de qualité de l'air, de nuisances sonores, etc., tels que décrits en détail dans l'exposé des motifs.

Au demeurant, le principe reste celui de l'autonomie fiscale consacrée directement par l'article 170, § 2, de la Constitution et les exceptions à cette autonomie permettant d'agir unilatéralement doivent s'interpréter et se concevoir strictement. La Région de Bruxelles-Capitale met ici en œuvre ses compétences fiscales, à des fins principalement régulatrices, en vue de soutenir des politiques relevant de ses compétences matérielles ²⁷.

²⁷ La section de législation rappelle d'ailleurs, à cet égard, que le législateur fédéral agissant à la majorité spéciale a lui-même amendé l'article 11 de la loi spéciale de financement en vue de permettre aux régions d'établir des taxes propres sur les matières déjà imposées par les taxes de circulation et de mise en circulation (voir ci-avant, n° 7). Il n'a pas profité de l'occasion ainsi donnée pour exiger la conclusion d'un accord de coopération à cette fin.

Le simple fait que les consultations menées avec les autres régions n'aient pas abouti à un accord n'implique en tout cas pas que le principe de loyauté fédérale ou le principe de proportionnalité aient été violés. En juger autrement reviendrait en effet à ignorer le principe d'autonomie évoqué ci-avant.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

21. Comme indiqué ci-avant, l'avant-projet contient plusieurs dispositions impliquant le traitement de données à caractère personnel.

À cet égard, conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, sont soumis au respect d'un principe de légalité formelle. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les 'éléments essentiels' sont fixés préalablement par le législateur²⁸.

Par conséquent, les 'éléments essentiels' des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. Constituent, en principe, de tels 'éléments essentiels' les éléments suivants :

- 1°) les catégories de données traitées ;
- 2°) les catégories de personnes concernées ;
- 3°) la finalité poursuivie par le traitement ;
- 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ;
- et 5°) le délai maximal de conservation des données²⁹.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de veiller à ce que, pour chaque disposition impliquant un traitement de données, ces différents éléments y soient repris.

²⁸ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

²⁹ Voir l'avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique'.

22. L'avant-projet se réfère à diverses reprises ou utilise des termes définis dans la directive 2019/520 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 'concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier et facilitant l'échange transfrontière d'informations relatives au défaut de paiement des redevances routières dans l'Union (refonte)' ³⁰.

Même si, selon le délégué du Ministre, l'avant-projet n'entend pas procéder à la transposition de cette directive, il appartient cependant à son auteur de veiller à ce qu'il soit conforme à cette dernière.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 2

23. Au 15°, il sera fait référence, tant dans la version française que néerlandaise, à l'arrêté royal du 15 (et non du 16) mars 1968 'portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles et leurs remorques, leurs éléments ainsi que les accessoires de sécurité, destiné ou utilisé pour le transport par route de passagers'.

Article 3

24. À l'alinéa 2, dans la version française, il manque le mot « les » entre les mots « pendant » et « plages ».

25.1. Plus fondamentalement, l'alinéa 2, combiné avec l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, détermine les différentes plages horaires au cours desquelles la taxe est due ou pas. Lorsque la taxe est due (soit du lundi au vendredi – hors jours fériés – de 7 à 19h), son tarif varie selon que le véhicule roule durant des heures dites de forte congestion habituelle (de 7h à 10h et de 15h à 19h) ou de faible congestion habituelle (de 10h à 15h).

Ce mécanisme repose dès lors sur une présomption irréfragable selon laquelle, sur les routes soumises à la taxe, la densité du trafic la plus élevée se situe toujours de 7h à 10h et de 15h à 19h.

Eu égard au fait que le but de la taxe est « en premier lieu » de « lutter contre la congestion du trafic dans la Région de Bruxelles-Capitale », se pose la question de la conciliation de ce mécanisme de présomption irréfragable avec le principe d'égalité et de non-discrimination dans l'hypothèse où, par exemple, un automobiliste se trouverait sur une voie sans trafic à 8h30 et payerait une taxe plus élevée qu'un automobiliste coincé dans un embouteillage à 19h30.

³⁰ Voir, notamment, les notions de service européen de télépéage (SET) ou d'équipement embarqué à l'article 2, 5°, et 7°, ainsi que les articles 22 et 36.

25.2. Interrogé sur la possibilité que pourrait avoir le redevable de renverser une telle présomption, le délégué du Ministre a apporté les explications suivantes :

« 1. Reden en rechtvaardiging van het gebruik van vaste belastbare periodes

De belasting vervat in het ontwerp van ordonnantie dat aan de Raad van State werd overgemaakt ter advies beoogt een gedragsverandering teweeg te brengen bij de personen die zich met hun voertuig in het verkeer begeven in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Opdat een belastingplichtige zijn mobiliteitsgedrag kan aanpassen is vereist dat hij de kosten gelinkt aan de mobiliteitsopties waarover hij beschikt om een bepaald traject af te leggen met elkaar kan vergelijken.

Het is dus vereist dat hij op voorhand kan inschatten hoeveel belasting verschuldigd zal zijn op een traject dat hij wenst te rijden in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op een bepaald moment.

Om dergelijke inschatting mogelijk te maken is vereist dat de uren binnen dewelke de belasting verschuldigd is vastliggen.

Dit is niet mogelijk indien de verschuldigde belasting zou worden bepaald door de verkeersdruk op het moment waarop het traject *de facto* wordt gereden. Hierdoor zou het gedrag sturend effect van de belasting worden uitgehouden.

Daarnaast dient er ook op te worden gewezen dat de voortdurende aanpassing van de tarieven verschuldigd voor circulatie op een bepaald moment op basis van de reële verkeersdensiteit op het betrokken ogenblik momenteel technisch niet haalbaar is. Dit zou immers veronderstellen dat op elk moment de verkeersdensiteit op elke weg in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt gemeten en verwerkt.

Het is om deze reden dat ervoor werd geopteerd om de tijden van congestie (waarvoor de belasting verschuldigd is) in de ordonnantie vast te leggen.

2. Wijze waarop de periodes werden vastgesteld en mogelijks kunnen worden aangepast

Dit gebeurde op basis van verkeersdata waarover het Brussels Hoofdstedelijk Gewest beschikt.

Het gaat dus niet over willekeurig gekozen uren.

Maar wel om uren die *de facto* momenteel de meest congestie gevoelige zijn binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Op basis van het verslag dat, bij toepassing van artikel 51 van het ontwerp van ordonnantie, om de twee jaar aan de Regering zal worden overgemaakt, zal de Regering, het initiatief kunnen nemen om de vastgelegde belastbare tijden te doen aanpassen aan de eventuele verschuiving in de densiteit van de verkeersstromen binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Aangezien deze tijden vervat zijn in de tekst van de ordonnantie zelf, zal dergelijke wijziging, bij gebrek aan delegatie van bevoegdheid aan de Regering, moeten gebeuren door het stemmen van een ordonnantie door het Brussels Hoofdstedelijk Parlement. De regering zal dus moeten overgaan tot de indiening van een ontwerp van ordonnantie in het Brussels Hoofdstedelijk Parlement.

Met betrekking tot de wenselijkheid/haalbaarheid van het inschrijven van een bevoegdheidsdelegatie aan de Regering tot wijziging van de belastbare tijden, moet erop worden gewezen dat deze aanstelling zeer gedetailleerd zou moeten worden omschreven.

Krachtens het legaliteitsbeginsel, zoals dat staat ingeschreven in art. 170 van de Grondwet, moeten de essentiële bestanddelen van een belasting immers in beginsel worden vastgelegd door de wetgever zelf. Onder essentiële bestanddelen wordt in de fiscale context verstaan : de identiteit van de belastingplichtigen, de belastingsgrond, de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en het bedrag van de belasting als ook de vrijstellingen en verminderingen.

Het is duidelijk dat het wijzigen van de uren waarop de belasting verschuldigd is valt onder bovenstaande omschrijving van essentiële bestanddelen. Deze vaststelling heeft immers een directe impact op het bedrag van de belasting dat verschuldigd zal zijn voor een bepaald traject. Het heeft immers een impact op het al dan niet verschuldigd zijn van de belasting en op het tarief van de belasting.

De vaststelling van de essentiële elementen van een belasting kan maar worden aan de regering gedelegeerd als aan onderstaande strenge voorwaarden is voldaan:

a) de machtiging is uitdrukkelijk en ondubbelzinnig en is voldoende nauwkeurig omschreven

b) de machtigingswet voorziet in een bekrachtiging, binnen een relatief korte termijn, van de besluiten die op grond van die machtiging zijn uitgevaardigd (zie bijvoorbeeld Arbitragehof 30 april 2003, nr. 53/2003, B.3.4; Arbitragehof 19 mei 2004, nr. 88/2004, B.7.7; Arbitragehof 28 maart 2002, nr. 60/2002, B.2.5 en GwH 7 juli 2016, nr. 107/2016, B.10.1 en B.10.2);

c) als de besluiten niet binnen de gestelde termijn zijn bekrachtigd door de wetgever, worden ze geacht nooit uitwerking te hebben gehad;

d) er is een noodzaak om te delegeren: op het moment van de machtiging is het onmogelijk voor de decreetgever om die essentiële elementen zelf uit te werken met inachtneming van de parlementaire procedure (bv. zie Arbitragehof 19 mei 2004, nr. 195/2004, B.6 en GwH 7 juli 2016, nr. 107/2016, B.4.2);

en de machtiging is beperkt in de tijd. Deze laatste voorwaarde wordt niet geëist door het Grondwettelijk Hof.

Een eventuele wijziging van de uren waarvoor de belasting verschuldigd is door de Regering op basis van een delegatie van bevoegdheid die in het ontwerp van ordonnantie zou worden omschreven zal dus steeds door het parlement moeten worden bekrachtigd.

Bijgevolg moet het parlement dus hoe dan ook worden gevat in het kader van de wijziging van de uren waarvoor de belasting verschuldigd is. De meerwaarde van het inschrijven van een bevoegdheidsdelegatie aan de regering lijkt ons dan ook vrij beperkt.

Het aanpassen van de belaste uren aan de verandering van verkeersstromen is immers niet zo dringend dat niet kan worden gewacht op de goedkeuring door het parlement van een ordonnantie tot wijziging van de ordonnantie waarvan het ontwerp momenteel voorligt voor uw advies. (Verkeersdensiteit wijzigt in beginsel immers geleidelijk) ».

25.3. L'avant-projet prévoit deux mécanismes permettant de corriger les modalités d'application de la taxe.

L'article 50 de l'avant-projet permet au Gouvernement d'adapter la liste des voiries non concernées par la taxe. Il ne l'autorise cependant pas, pour les raisons indiquées par le délégué du Ministre, à modifier les tranches qui définissent les heures de faible ou de forte congestion habituelle.

Quant à l'article 51, il prévoit qu'un rapport périodique est présenté afin de contrôler la mise en œuvre de la taxe. Un tel procédé de rapportage ne permet pas non plus d'adapter rapidement les tranches qui définissent les heures de faible ou de forte congestion habituelle.

Il appartiendra dès lors à l'auteur de l'avant-projet de justifier dument, notamment sur la base des arguments exposés par le délégué du Ministre, la différence de traitement causée par la présomption irréfragable évoquée ci-avant.

Article 4

26. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, dans la version française, il manque le mot « à » entre les mots « ayant donné lieu » et les mots « la taxe ».

27.1. Les paragraphes 3 et 4 prévoient la possibilité pour l'employeur-détenteur et pour l'employeur-preneur en leasing qui met un véhicule à la disposition de ses travailleurs de se désigner lui-même comme redevable. Interrogé sur le point de savoir comment, au regard du principe d'égalité, il est justifié que seul le détenteur ou le preneur en leasing qui met un véhicule à la disposition de ses travailleurs peut se désigner lui-même comme redevable, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit :

« Verschillende 'categorieën' van houders [en leasingnemers] van voertuigen mogen verschillend worden behandeld indien deze verschillende behandeling kan worden gerechtvaardigd.

In casu wordt de mogelijkheid om zichzelf als belastingplichtige aan te duiden voorbehouden aan werkgevers die voertuigen ter beschikking stellen van hun eigen werknemers. Deze mogelijkheid wordt slechts aan werkgevers geboden omwille van het specifieke karakter van de relatie tussen werkgevers en werknemers:

De werkgevers oefenen immers gezag uit over hun werknemers.

Zij kunnen op grond van deze hiërarchische relatie hun werknemers verplichten om zich op bepaalde momenten van de dag met het door hun ter beschikking gestelde voertuig te verplaatsen naar een door hen bepaalde bestemming. De mobiliteitskeuze ligt in deze context dus NIET in handen van de werknemer-bestuurder maar wel in handen van de werkgever-houder van het voertuig.

Dit betekent dat de gedrag sturende werking van de belasting het best tot haar recht komt indien de werkgever-houder van het voertuig zelf de belasting betaalt.

Werkgevers dienen hun werknemers te vergoeden indien zij kosten dragen die eigen zijn aan de werkgever.

Indien een werknemer in het kader van zijn tewerkstelling rondrijdt met een voertuig van de werkgever op vraag van de werkgever, dan zal de werkgever hem hoe dan ook de voor dit traject betaalde belastingen moeten vergoeden. Het aanvragen van deze vergoedingen door de werknemer en de verwerking ervan door de werkgever vormt een administratieve belasting die voor beide partijen potentieel zéér zwaar kan zijn. Om dit te voorkomen adviseerde Brupartners (de ESR) om met een mogelijkheid van substitutie te werken.

(Er werd niet geopteerd voor een automatische substitutie omdat bepaalde voertuigen die werkgevers aan werknemers ter beschikking stellen niet uitsluitend voor beroepsdoeleinden worden gebruikt. Voor dergelijke voertuigen is het niet aangewezen dat de werkgever wordt gedwongen om de rol van belastingplichtige op zich te nemen. Dergelijke voertuigen worden immers ook gebruikt in het privéleven van de werknemer waarin deze werknemer zijn eigen mobiliteitskeuzes maakt en hij de kosten gelinkt aan zijn mobiliteit in beginsel NIET kan terugvorderen van zijn werkgever) ».

À la question de savoir pourquoi il n'a alors pas été prévu qu'une société, détentrice d'un véhicule, qui met un véhicule à la disposition de son dirigeant d'entreprise indépendant, puisse se désigner elle-même comme redevable, le délégué du Ministre a répondu que

« [d]eze specifieke gezagsrelatie (niet) bestaat [...] in hoofde van de zelfstandige bedrijfsleider die wat zijn mobiliteitskeuzes betreft een grotere vrijheid geniet ».

Il est recommandé de faire figurer cette justification dans l'exposé des motifs.

27.2. En ce qui concerne le régime d'exception prévu pour les employeurs, il est précisé dans l'exposé des motifs qu'il « est prévu la possibilité d'une substitution de l'employeur à ses employés pour les trajets effectués au moyen du véhicule mis à leur disposition par leur employeur. En effet, le lieu et l'heure de ces trajets sont déterminés par l'employeur et non par les conducteurs-employés ».

Il faut déduire de ces précisions que le régime d'exception ne s'appliquerait que pour les déplacements professionnels effectués par le travailleur, et dès lors pas pour les déplacements qui se situent en dehors de ce cadre. Cela ne ressort cependant pas du texte de l'article 4, §§ 3 et 4, de l'avant-projet. Dans la mesure où l'intention est d'instaurer cette restriction supplémentaire sur le fondement de l'habilitation en projet conférée au Gouvernement de «détermine[r] les modalités de cette désignation [comme redevable]», il faut observer que pareille interprétation de cette habilitation méconnaît le principe de légalité en matière fiscale, la mise en place d'une telle limitation devant être considérée comme un élément essentiel de la taxe concernée.

27.4. Dans la version néerlandaise du paragraphe 4, il y a lieu d'insérer le mot « van » entre les mots « ter beschikking stelt » et « zijn ».

Article 5

28. Invité à préciser quelles seraient les conséquences de l'absence de choix du redevable entre la taxe forfaitaire et la taxe variable, le délégué du Ministre a apporté les explications suivantes :

« Bij toepassing van artikel 27 kan een administratieve boete worden opgelegd voor ELKE overtreding van de regels vervat in het ontwerp van ordonnantie. Indien de belastingplichtige geen keuze maakt tussen één van de beide belastingen alvorens hij met zijn voertuig het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreedt, dan overtreedt hij artikel 5.

Voor dergelijke overtreding kan hem, krachtens artikel 27, § 2 van het ontwerp van ordonnantie, een boete van 100 € worden opgelegd indien het gaat om de eerste overtreding van type B die de belastingplichtige in het betrokken kalenderjaar beging. (Als het zou gaan om zijn tweede overtreding dan kan een boete van 200 € worden opgelegd. Voor een derde overtreding kan een boete van 300 € worden opgelegd).

Daarnaast zal de betrokken belastingplichtige die de voornoemde keuze niet maakte vóór hij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest binnenreed, krachtens artikel 29 van het ontwerp van ordonnantie, ook de forfaitaire belasting verschuldigd zijn voor de betrokken kalenderdag. De belasting voor de betrokken verplaatsing zal immers niet meer kunnen worden vastgesteld overeenkomstig een andere bepaling van dit ontwerp van ordonnantie.

Een verdere sanctionering van het niet maken van de keuze tussen de forfaitaire en de vaste belasting lijkt overbodig ».

Il sera précisé, à tout le moins dans le commentaire des articles, qu'à défaut de choix entre la taxe variable et la taxe forfaitaire, c'est bien cette dernière qui sera perçue, conformément à l'article 29 de l'avant-projet, outre les sanctions administratives qui pourront être infligées.

Article 7

29. En ce qui concerne le calcul de la taxe variable, au paragraphe 1^{er}, dans l'alinéa qui suit le deuxième tableau, il est précisé ce qui suit :

« Lorsque, au cours de la journée calendrier concernée, le véhicule est utilisé sur une route soumise à la taxe pendant les heures de faible et de forte congestion habituelle, c'est le tarif des heures de forte congestion habituelle qui est appliqué ».

Cette disposition a pour effet qu'un redevable qui conduit son véhicule entre 9 heures et 10 heures, puis à nouveau entre 12 heures et 13 heures, est soumis pour les deux déplacements au tarif des heures de forte congestion. Cette disposition a également pour effet qu'un redevable qui possède plus d'un véhicule et qui utilise un véhicule différent pour les deux déplacements susmentionnés n'est pas soumis au tarif pour les heures de forte congestion dans les deux cas. Il va sans dire que, pour que la différence de traitement résultant de cette disposition soit conforme au principe constitutionnel d'égalité, elle doit être dument justifiée. Mieux vaudrait alors inscrire cette justification dans l'exposé des motifs. Une telle justification fait en tout cas actuellement défaut.

30. Il ressort du paragraphe 1^{er}, qu'en ce qui concerne le tarif variable, pour les véhicules zéro émission, pour la partie Pb (partie fixe), « seul le tarif le plus bas est appliqué ». Reste à savoir ce qu'il faut entendre par « le tarif le plus bas » : s'agit-il du tarif qui s'applique aux véhicules d'une puissance inférieure ou égale à 7 chevaux fiscaux ou vise-t-on, en fonction des chevaux fiscaux, le tarif qui s'applique pour les heures de faible congestion habituelle ? À cette question, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit :

« De memorie van toelichting verduidelijkt dat dit het tarief betreft van de dagelijkse component dat is gelinkt aan de fiscale PK van het voertuig:

‘Wat betreft de zero-emissievoertuigen, wordt steeds het laagste tarief van de dagelijkse component toegepast. Dit voertuigsegment is tot op heden onderhevig aan snelle (technologische) evoluties en de beschikbaarheid van mogelijk geschikte parameters in

authentieke bronnen om het vermogen van de motor te berekenen is niet afdoende om op een bestendige manier een rechtvaardige en proportionele fiscale behandeling van deze voertuigen te kunnen garanderen. Vanuit die optiek is het dus niet wenselijk om hetzelfde tarief voor een voertuig met een verbrandingsmotor naar analogie toepassing te laten vinden op een zero-emissievoertuig.'

Het tarief van de dagelijkse component voor de zero-emissievoertuigen is dus in ieder geval 0 EUR. Het feit dat het basisbedrag steeds 0 [is] heeft geen impact op het tarief van de kilometercomponent.

Deze lezing van artikel 7, § 1 kan indien nodig worden verduidelijkt in de tekst van het voorontwerp van ordonnantie en/of in de toelichting bij deze bepaling ».

La section de législation peut se rallier à la suggestion du délégué du Ministre visant à préciser la portée du paragraphe 1^{er}. Mieux vaudrait apporter cette clarification dans le texte même de l'avant-projet.

Article 8

31. Il ressort du paragraphe 1^{er} qu'en ce qui concerne le tarif forfaitaire, pour les véhicules zéro émission, « seul le tarif le plus bas est appliqué ». Reste à savoir si cela signifie que le tarif qui s'applique est toujours le tarif applicable pour les véhicules dont la puissance fiscale est inférieure ou égale à 8 chevaux fiscaux, même si le véhicule a une puissance fiscale supérieure. La question se pose également de savoir pourquoi, au paragraphe 1^{er}, le tarif le plus bas s'applique aux véhicules d'une puissance inférieure ou égale à 8 chevaux fiscaux, alors qu'à l'article 7, § 1^{er}, de l'avant-projet, ce tarif s'applique aux véhicules d'une puissance inférieure ou égale à 7 chevaux fiscaux. À cette question, le délégué du Ministre a répondu en ces termes :

« Zoals bij de variabele belasting, is het tarief van de forfaitaire belasting gelinkt aan de fiscale PK van het voertuig. Het tarief van de forfaitaire belasting voor een zero-emissievoertuig is steeds 4 EUR.

De schijnbare discrepantie tussen de tariefstructuur in artikels 7, § 1 en 8, § 1 komt voort uit de wijze waarop het tarief van de forfaitaire belasting werd vastgesteld. Zoals vermeld in de memorie van toelichting werden deze tarieven berekend in functie van de tarieven die gelden voor de variabele belasting. Het bedrag van de forfaitaire belasting komt overeen met het bedrag van de variabele belasting die verschuldigd zou zijn wanneer een voertuig een parcours van 25 km aflegt.

Het tarief dat op die wijze werd berekend voor een voertuig met 8 fiscale PK komt, na afronding, overeen met het tarief voor een voertuig met 0 – 7 fiscale PK, namelijk 4 EUR. Om de eenvoud van de tabel te bewaren werden deze, voor de variabele belasting afzonderlijke, categorieën voor de forfaitaire belasting samengevoegd.

Teneinde de symmetrie tussen de tarieven van de forfaitaire en de variabele belasting duidelijker zichtbaar te maken, kan desgewenst worden overgegaan tot de invoering van een afzonderlijk tarief van de voertuigen met 8 fiscale PK ».

La section de législation peut se rallier à la suggestion du délégué du Ministre de mieux faire apparaître la symétrie entre les deux structures tarifaires dans l'avant-projet.

Article 9

32. À l'article 9, les exonérations de la taxe sont principalement déterminées en fonction de la nature (l'équipement) du véhicule. La taxe en projet vise cependant l'utilisation du véhicule. En d'autres termes, dès lors que le véhicule est exonéré en raison de ses caractéristiques, toute utilisation de celui-ci - y compris, le cas échéant, une utilisation abusive - est exonérée de la taxe (par exemple, l'utilisation à d'autres fins d'un véhicule destiné au transport de personnes handicapées). En outre, le principe *only once* mentionné dans l'exposé des motifs prévoit que l'exonération est accordée automatiquement, sans qu'à priori, il y ait une quelconque possibilité de vérifier l'utilisation effective du véhicule concerné. Tel que le régime d'exonération est conçu, il ne peut dès lors être exclu qu'il soit inconciliable avec le principe constitutionnel d'égalité. Interrogé sur ce point, le délégué du Ministre a déclaré ce qui suit :

« Het is inderdaad de bedoeling dat voor geen van de trajecten die wordt gereden met een voertuig bestemd voor het vervoer van mindervaliden congestiebelasting verschuldigd is. Dit geldt dus ook voor de ritten waarin deze voertuigen niet worden gebruikt voor het vervoer van mindervaliden.

Indien de vrijstelling zou worden beperkt tot verplaatsingen waarbij de mindervalide zich in het voertuig bevindt zou dit immers betekenen dat voor ieder gebruik van dergelijk voertuig moet worden nagegaan of de rechthebbende zich inderdaad in het voertuig bevindt. Dit zou in de praktijk een disproportionele werklast voor de administratie met zich meebrengen.

Bovendien is het mogelijk dat deze voertuigen zich verplaatsen zonder dat de mindervalide zich effectief in het voertuig bevindt, zonder dat er daarom sprake is van oneigenlijk gebruik, bijvoorbeeld wanneer het voertuig op weg is naar de rechthebbende teneinde deze op te halen, of wanneer het gezinslid van een rechthebbende een voor deze rechthebbende noodzakelijke verplaatsing doet. De controle op de motieven van dergelijke verplaatsingen kan nooit efficiënt zijn.

Daarnaast dient erop te worden gewezen dat de vrijstelling niet kan worden geautomatiseerd indien haar toepassingsgebied beperkt is tot de ritten die het voertuig maakt waarbij de mindervalide effectief aan boord is. Dergelijke automatisering is evenwel volgens de Brusselse Raad voor personen met een handicap onontbeerlijk om de administratieve last van de in hoofdte van mindervaliden te beperken. In haar advies stelt deze Raad immers:

‘Het vrijstellingssysteem moet automatisch werken, zonder paperasserij. Voor personen met een handicap is het administratief nu al een calvarietocht om hun basisrechten te genieten. Het zou onredelijk zijn hun administratieve lasten nog te verzwaren. Het uitgerolde systeem zou automatisch en vlot toegankelijk moeten zijn’ ».

Bien que la justification donnée par le délégué du Ministre semble raisonnable en ce qui concerne l'exonération des véhicules destinés au transport des personnes handicapées, elle ne peut pas être étendue sans réserve aux autres catégories de véhicules exonérés. Pour ces véhicules également, il faudra par conséquent à chaque fois pouvoir justifier raisonnablement de l'octroi d'une exonération qui n'est pas liée à leur utilisation effective.

33. Le paragraphe 4, dispose que les exonérations restent en vigueur « aussi longtemps qu'il n'a pas été établi que les conditions de leur octroi ne sont plus remplies. Si les conditions de leur octroi ne sont plus remplies, le redevable est tenu d'en informer immédiatement l'administration fiscale ». Interrogé sur le point de savoir qui informe l'administration fiscale en ce qui concerne les exonérations visées à l'article 9, § 1^{er}, 1^o à 4^o, de l'avant-projet, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit :

« De vrijstellingen hebben slechts uitwerking in het belastbaar tijdperk dat volgt op de toekenning ervan. De regering zal bepalen hoe de aanvraag van de vrijstelling zal moeten gebeuren. In dit kader zal zij ook vastleggen wie de aanvraag zal kunnen indienen. (Logischerwijze zal dit kunnen gebeuren door iedere persoon die hier een belang bij heeft: de gebruiker van het voertuig, de houder van het voertuig, de bestuurder,...)

Eens de vrijstellingen toegekend werden blijven ze geldig zolang niet werd vastgesteld dat niet langer aan de toekenningsvoorwaarden werd voldaan. Omdat de fiscale administratie niet in de mogelijkheid verkeert om voor ieder voertuig, op ieder ogenblik na te gaan of aan de toepassingsvoorwaarden is voldaan, werd de verantwoordelijkheid voor het melden van het verval van de vrijstelling bij de belastingplichtige zelf gelegd.

In het geval van de voertuigen vermeld in artikel 9, § 1, 1^o tot en met 4^o is het inderdaad zo dat de bestuurder als vooropgestelde belastingplichtige niet de meest geschikte persoon is om deze melding te doen. In deze gevallen is de betrokken dienst die van het betrokken voertuig gebruik maakt beter geplaatst om te melden dat dit voertuig niet langer voldoet aan de voorwaarden waaronder het is vrijgesteld.

Het voorontwerp van ordonnantie zal worden aangepast in die zin dat de betrokken diensten die gebruik maken van de voertuigen als bedoeld in artikel 9, § 1, 1^o tot en met 4^o, de fiscale administratie onverwijld inlichten indien niet langer aan de toekenningsvoorwaarden is voldaan ».

La section de législation se rallier à l'adaptation proposée par le délégué du Ministre.

Article 11

34. À l'alinéa 4, il est recommandé de faire référence à « l'exercice d'imposition visé à l'article 17 ».

Article 14

35. Selon les articles 21 et 22 de l'avant-projet, le redevable paie directement la taxe due au prestataire de services, lequel perçoit cette taxe au nom et pour le compte du percepteur de péages. L'article 14 énumère les motifs permettant au prestataire de services de suspendre le contrat qu'il a conclu avec le redevable. Y sont visés, notamment, le fait pour le redevable de ne pas satisfaire à ses obligations de paiement, de faire usage de l'équipement embarqué contraire au mode d'emploi, ou de ne pas signaler un défaut à cet équipement.

Se pose dès lors la question de savoir comment et par qui sera perçue la taxe si le contrat a été suspendu, que l'administration fiscale en a été informée et que le redevable continue de circuler sur des voies soumises à la taxe ³¹.

Il revient à l'auteur de l'avant-projet de prévoir si, dans une telle hypothèse, l'administration fiscale, nonobstant les sanctions prévues à l'article 27 de l'avant-projet, pourra recouvrer les montants dus directement auprès du redevable. Il sera alors précisé comment seront récoltées les données nécessaires pour calculer le montant de la taxe.

Article 20

36. Invité à préciser comment sera rémunéré le distributeur qui vend les *daypass*, le délégué du Ministre a donné les explications suivantes :

« La possibilité d'offrir des services de distribution fera l'objet d'un marché public, la méthode de rémunération des distributeurs y sera déterminée. Il est probable que celle-ci consiste en une indemnité trimestrielle versée au distributeur ».

Il a encore ajouté que « het [...] niet de bedoeling [is] dat de verdeler kosten doorrekent aan de belastingplichtige. Deze betaalt enkel het bedrag dat verschuldigd is voor de dagpas zelf ».

Ces précisions gagneraient à figurer dans le commentaire des articles.

Article 21

37. Le prestataire de services est chargé de percevoir, au nom et pour le compte du percepteur de péages, la taxe due auprès du redevable. À cette fin, il lui délivre un décompte.

Si le redevable estime que le prestataire de services a commis une erreur dans son décompte ou, si, plus largement, il entend contester celui-ci, se pose la question de savoir si le redevable dispose d'un recours auprès du prestataire de services et comment cet éventuel recours s'articule avec ceux prévus aux articles 38 et suivants de l'avant-projet.

Sur ce point, le délégué du Ministre a apporté les explications suivantes :

« 1. Met betrekking tot de mogelijkheid om een (willig) 'beroep' in te dienen bij de dienstverlener

Of de belastingplichtige al dan niet het recht heeft om een 'beroep' in te stellen bij zijn dienstverlener indien hij van mening is dat deze een fout beging, hangt af van de inhoud van de dienstverleningsovereenkomst die werd afgesloten tussen de belastingplichtige en de dienstverlener. Indien deze overeenkomst bepaalt dat er een 'beroep' kan worden ingediend, dan kan de belastingplichtige uiteraard dergelijk 'beroep' indienen.

³¹ À propos des difficultés que pose le recours à un prestataire de services pour la perception de taxes, voir E. VAN DE VELDE, N. APPERMONT et J. HIMPE, *Externalisation de la gestion des impôts et protection juridique du contribuable : l'expérience de la taxe kilométrique flamande sur les poids lourds*, RFRL, 2020/4, pp. 359 à 388.

(Zelfs als zijn contract dergelijke mogelijkheid niet expliciet zou voorziet is er niets dat de belastingplichtige verbiedt om contact op te nemen met zijn dienstverlener indien hij van mening is dat de dienstverlener een (voor hem nadelige) fout beging).

Er bestaat in hoofde van de dienstverlener evenwel GEEN wettelijke verplichting om eventuele 'beroepen' die de belastingplichtige tot hem richt effectief te behandelen. Er bestaat ook geen verplichting om in de dienstverleningsovereenkomst een 'beroepsclausule' in te schrijven.

2. Verhouding tussen het beroep bij de dienstverlener en het bezwaarschrift (en later het prejudiciële beroep)

Een belastingplichtige kan en mag een bezwaarschrift indienen bij toepassing van artikel 32 van het ontwerp van ordonnantie zonder dat hij eerst een 'beroep' indiende bij zijn dienstverlener.

De indiening van een 'beroep' bij de dienstverlener heeft geen impact op de berekening van de termijn waarbinnen het bezwaarschrift, krachtens artikel 32, § 2 moet worden ingediend.

De ambtenaar die het bezwaarschrift of het eventuele prejudiciële beroep behandelt, hoeft geen rekening te houden met het bestaan van een 'beroep' ingesteld bij de dienstverlener. Hij is ook niet gehouden om rekening te houden met een eventuele beslissing die de dienstverlener in het kader van een dergelijk willig beroep zou nemen ».

Il revient à l'auteur de l'avant-projet de compléter celui-ci pour répondre aux questions posées.

Article 22

38. L'alinéa 2, fait état de la possibilité pour le prestataire de services de mettre à la charge du redevable des frais couvrant le service de la perception de la taxe variable.

Il s'indiquerait tout d'abord de prévoir que ces frais seront précisés dans le contrat conclu avec le prestataire de services. À cette fin, l'article 39, qui reprend toutes les mentions que devra contenir ce contrat, sera complété.

Par ailleurs, le délégué du Ministre a expliqué en ces termes comment sera calculée la rémunération du prestataire de services :

« Artikel 7 van de RICHTLIJN (EU) 2019/520 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 19 maart 2019 betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer en ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over niet-betaling van wegentol in de Unie stelt:

‘*Artikel 7*

Vergoeding

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen opdat EETS-aanbieders recht hebben om door de tolheffer te worden vergoed.

2. De lidstaten nemen de nodige maatregelen opdat de methode voor het bepalen van de vergoeding van de EETS-aanbieders transparant, niet-discriminerend en identiek is voor alle EETS-aanbieders die voor een bepaald EETS-gebied zijn geaccrediteerd. Zij

nemen de nodige maatregelen opdat deze methode wordt bekendgemaakt als onderdeel van de commerciële voorwaarden in de EETS-gebiedsverklaring.

3. De lidstaten nemen de nodige maatregelen opdat, in EETS-gebieden met een hoofddienstaanbieder, de methode voor het berekenen van de vergoeding van EETS-aanbieders dezelfde structuur heeft als voor de vergoeding van vergelijkbare diensten die worden verleend door de hoofddienstaanbieder. Het bedrag van de vergoeding van EETS-aanbieders kan verschillen van dat van de hoofddienstaanbieder, mits dit wordt gerechtvaardigd door:

a) de kosten in verband met specifieke eisen en verplichtingen die de hoofddienstaanbieder heeft en de EETS-aanbieders niet, en

b) de noodzaak om van de vergoeding van EETS-aanbieders de vaste kosten af te trekken die door de tolheffer worden opgelegd op grond van de kosten die de tolheffer maakt door in zijn tolgebied een EETS-conform systeem beschikbaar te stellen, te bedienen en te onderhouden, met inbegrip van de accreditatiekosten, wanneer die kosten niet in het tolgeld zijn opgenomen.'

[...]

Momenteel werkt de fiscale administratie aan een eerste draft van de tolgebiedsverklaring die ook een passage zal bevatten waarin de vergoeding van de dienstverlener zal worden vastgelegd. Door deze vergoedingsregeling vast te leggen in de tolgebiedsverklaring waakt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest erover dat alle EETS-dienstverleners op dezelfde manier worden vergoed en dat alle potentiële dienstverleners kennis kunnen nemen van de berekeningswijze van deze vergoeding.

Het is momenteel nog niet volledig duidelijk hoe deze vergoeding zal worden berekend. Uiteraard zal in dit kader rekening worden gehouden met de inhoud van artikel 7 van de richtlijn 2019/520 ».

Il appartiendra dès lors à l'auteur de l'avant-projet, pour se conformer à l'article 7 de la directive 2019/520, d'élaborer une méthode permettant de déterminer la rémunération des prestataires de services qui soit transparente, non discriminatoire et identique pour tous les prestataires agréés. Cette méthode sera publiée dans le cadre des conditions commerciales de la déclaration de secteur de SET, telle que prévue à l'article 6 de la directive 2019/520.

39. Il faut déduire de l'alinéa 2 que, pour le service de la perception, le prestataire de services peut mettre des frais à la charge du redevable. L'auteur de l'avant-projet examinera si cette imputation de frais ne doit pas être considérée comme une redevance à laquelle s'applique le principe de légalité inscrit à l'article 173 de la Constitution. Dans l'affirmative, il y a lieu de préciser dans l'avant-projet les cas dans lesquels la redevance est due, ainsi que les redevables de celle-ci.

Article 24

39. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, dispose qu'une copie du procès-verbal est transmise au redevable au plus tard dans les nonante-trois jours suivant la constatation de l'infraction, tandis qu'au paragraphe 2, alinéa 2, du même article, il est mentionné que le procès-verbal perd sa force probante particulière si sa copie n'est pas envoyée dans le délai de nonante-trois jours. Concernant

cette différence, le délégué du Ministre a déclaré ce qui suit :

« De mogelijkheid zal worden voorzien om het afschrift van het proces-verbaal zowel op papieren drager als in digitale vorm ter beschikking te stellen aan de belastingplichtige, naar keuze van de ontvanger. In die zin is het inderdaad aangewezen om de bewoordingen in dit artikel te wijzigen aan de hand van een neutralere term zoals 'ter beschikking stellen' ('mise à disposition'). We zullen het ontwerp van ordonnantie in die zin aanpassen ».

La section de législation se rallier à cette proposition du délégué du Ministre.

40. Le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, dispose qu'un procès-verbal fait foi jusqu'à preuve du contraire. L'auteur de l'avant-projet doit pouvoir justifier, à la lumière du principe d'égalité, pourquoi il est dérogé à la règle générale selon laquelle un procès-verbal vaut en tant que simple renseignement.

Article 25

41. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, se référera à l'article 10/3 de l'ordonnance du 28 mai 2015 'créant un organisme d'intérêt public centralisant la gestion de la politique de prévention et de sécurité en Région de Bruxelles-Capitale et créant l'École régionale des métiers de la sécurité, de la prévention et du secours – Brusafe'.

42. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, dispose que l'application et le contrôle du respect de l'ordonnance à adopter et de ses arrêtés d'exécution, de même que la constatation d'infractions peuvent être effectués au moyen de caméras ANPR.

La loi du 21 mars 2007 'régulant l'installation et l'utilisation des caméras de surveillance' ne s'appliquant pas aux caméras de surveillance « dont les modalités d'installation et d'utilisation sont réglées par ou en vertu d'une législation particulière »³², il y a lieu de veiller à ce que toutes les « modalités » relatives à l'installation et à l'utilisation de ces caméras soient inscrites dans l'avant-projet, dès lors que la loi précitée ne s'applique pas à titre subsidiaire.

En ce qui concerne ces « modalités », l'article 25 de l'avant-projet règle un certain nombre d'aspects, notamment le fait que ces caméras ANPR sont intégrées à la plateforme bruxelloise de vidéoprotection³³ (article 25, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet). La loi du 21 mars 2007 comporte cependant également des prescriptions en ce qui concerne la personne qui prend la décision d'installer des caméras, la notification de l'installation et de l'utilisation aux services de police, la tenue d'un registre reprenant les activités de traitement d'images, le but de l'utilisation et l'accès aux images. En raison de l'intégration des caméras ANPR à la plateforme bruxelloise de vidéoprotection, un certain nombre de ces aspects se trouve déjà réglé dans l'ordonnance du 28 mai 2015 'créant un organisme d'intérêt public centralisant la gestion de la

³² Voir l'article 3, alinéa 2, 1^o, de la loi du 21 mars 2007.

³³ Cette plateforme a été créée par l'ordonnance du 28 mai 2015 'créant un organisme d'intérêt public centralisant la gestion de la politique de prévention et de sécurité en Région de Bruxelles-Capitale et créant l'École régionale des métiers de la sécurité, de la prévention et du secours – Brusafe'.

politique de prévention et de sécurité en Région de Bruxelles-Capitale et créant l'École régionale des métiers de la sécurité, de la prévention et du secours – Brusafe'. L'auteur de l'avant-projet examinera néanmoins si l'avant-projet, combiné avec l'ordonnance précitée, règle d'une manière exhaustive tous les aspects qui sont liés à l'installation et à l'utilisation des caméras ANPR. Le cas échéant, l'avant-projet sera complété sur ce point ³⁴.

Dans ce contexte, la question se pose de savoir si la modification par l'article 55 de l'avant-projet, de l'ordonnance du 28 mai 2015 ne requiert pas que l'avant-projet précise qui, au sein du Service public régional de Bruxelles Fiscalité, a accès aux images enregistrées.

Article 27

43. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, précise quand le détenteur du véhicule est présumé être le contrevenant et établit une présomption légale réfragable à cet effet. À cet égard, la présomption ne peut être renversée que si le détenteur du véhicule communique à l'administration fiscale l'identité du conducteur. Cette disposition ne régit pas les cas, par exemple, de vol, de fraude ou de force majeure. L'auteur de l'avant-projet examinera si le dispositif ne doit pas être complété sur ce point ³⁵.

44. Dans le même ordre d'idées, la question se pose de savoir s'il ne faut pas également prévoir une réglementation spécifique pour le partage de véhicules. En effet, dans un système de partage de véhicules, il est possible qu'un véhicule soit utilisé un même jour civil par plusieurs utilisateurs susceptibles de commettre une ou plusieurs infractions. Invité à fournir des précisions supplémentaires sur ce point, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit :

« Op dit moment is niet voorzien in een bijzondere regeling voor het autodelen van voertuigen.

Op basis van de ANPR-beelden is het tot op vandaag niet mogelijk om de identiteit van de bestuurder op adequate wijze vast te stellen. Volgens artikel 27, § 1, tweede lid wordt, ingeval de bestuurder niet kan worden geïdentificeerd op het ogenblik van de overtreding, de houder van het voertuig vermoed de overtreder te zijn. Dit vermoeden geldt tot bewijs van het tegendeel. Bovendien dient de houder ook de identiteit van de bestuurder mee te delen.

In de praktijk zal de boete worden ter kennis gebracht van het bedrijf dat aan autodelen doet. Deze kan de boete doorsturen naar zijn klant die op het moment van de overtreding met het voertuig reed. In ieder geval blijft het autodeelbedrijf hoofdelijk gehouden tot betaling van de boete ».

Compte tenu de ces précisions, il semble en tout cas opportun de prévoir une règle selon laquelle la notification à la société active dans le domaine du partage de véhicules mentionne explicitement le moment où l'infraction a été constatée.

³⁴ C'est ainsi, par exemple, que la section de législation n'aperçoit pas clairement qui prend la décision d'installer et d'utiliser des caméras fixes et mobiles.

³⁵ Comparer par exemple avec l'article 67bis de la loi du 16 mars 1968 'relative à la police de la circulation routière'.

45. Dans la version néerlandaise du paragraphe 2, alinéa 2, il y a lieu d'écrire « hoofdelijk » et non « solidair ».

46. Il découle du paragraphe 1^{er}, alinéa 2, que le détenteur du véhicule est en tout cas solidairement tenu au paiement de l'amende, également dans l'hypothèse où le détenteur a renversé la présomption légale et où le conducteur est connu, alors que le paragraphe 7 du même article dispose qu'en cas de non-paiement de l'amende administrative par le redevable, le détenteur du véhicule est solidairement tenu au paiement de l'amende.

L'articulation entre ces dispositions est incertaine et sera clarifiée.

47. Interrogé sur le point de savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par les mots « au cours d'une période de temps limitée » figurant au paragraphe 4, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit :

« De mogelijkheid tot het milderen van de boete werd overgenomen uit de wetgeving met betrekking tot de kilometerheffing voor zware vrachtwagens waar hetzelfde systeem geldt.

Artikel 29, § 4 van de ordonnantie van 29 juli 2015 tot invoering van een kilometerheffing in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor zware voertuigen bedoeld of gebruikt voor het vervoer van goederen over de weg, ter vervanging van het Eurovignet luidt: '§ 4. Het bevoegde personeelslid kan de administratieve geldboetes voor hetzelfde type van overtreding begaan binnen een beperkte tijdsperiode verminderen als de belastingplichtige te goeder trouw handelde.'

De memorie van toelichting van de ordonnantie betreffende de kilometerheffing voor zware voertuigen spreekt van twee of meer opeenvolgende dagen: 'als er voor hetzelfde type van overtreding gedurende twee of meer opeenvolgende dagen boetes werden uitgeschreven en de belastingplichtige te goeder trouw handelde, kunnen de boetes eveneens verminderd worden'.

Deze mogelijkheid is nodig, zowel voor de kilometerheffing als voor de geplande congestieheffing, om ervoor te zorgen dat het boetesysteem zou voldoen aan de vereiste van evenredigheid die vervat ligt in het Europeesrechtelijk kader van de richtlijnen met betrekking tot de tolheffingen. (Het opstapelen van een grote hoeveelheid boetes alvorens de eerste boete aan de buitenlandse belastingplichtige kan worden verstuurd, voordat hij in het kader van een controle op de weg kon worden geïdentificeerd, kan er immers voor zorgen dat de toestand van deze belastingplichtige onredelijk wordt.)

Indien meerdere administratieve boetes werden opgelegd gedurende meerdere opeenvolgende dagen kan aldus het aantal boetes worden verminderd teneinde een onevenredige cumulatie te vermijden. Op die manier kan een disproportioneel bedrag worden teruggebracht tot een redelijk niveau wanneer blijkt dat de overtreder te goeder trouw was. Omdat de omstandigheden waarin de overtredingen werden begaan niet steeds gekend zijn, werd ervoor gekozen een ruime beoordelingsvrijheid toe te kennen aan de bevoegde agent die het beroep behandelt (en de rechter die uitspraak doet in een eventuele rechtszaak) ».

L'exigence selon laquelle le contrevenant doit être de bonne foi, sur laquelle le délégué du Ministre attire l'attention, ne figure pas dans la disposition en projet et y sera ajoutée.

48. Comme l'a indiqué le délégué du Ministre, dans la version française du paragraphe 7, le mot « conducteur » sera remplacé par le mot « redevable », afin de se conformer à la version néerlandaise du texte, laquelle utilise le mot « belastingplichtige ».

Article 28

49. Dans la version néerlandaise de l'article 28, il y a lieu d'écrire « Onverminderd hetgeen bepaald is in artikel [...] ».

Article 31

50. Selon l'article 31, en cas de non-paiement de l'amende administrative visée à l'article 27 de l'avant-projet, le tribunal peut, à la demande de l'administration fiscale, prononcer la confiscation de la plaque d'immatriculation du véhicule et ordonner sa restitution à l'autorité chargée de l'immatriculation des véhicules.

La confiscation d'un bien implique la perte définitive du droit de propriété de ce bien. L'amende administrative visée à l'article 27 de l'avant-projet doit être payée par le redevable ; en cas de non-paiement, le détenteur du véhicule est solidairement responsable de son paiement. La confiscation de la plaque d'immatriculation a pour effet que le véhicule concerné dépourvu de plaque d'immatriculation ne peut plus être mis en circulation. L'étendue ou les conséquences de la privation de propriété qu'entraîne cette confiscation spécifique ne peuvent être disproportionnées par rapport aux objectifs poursuivis. La confiscation peut toutefois dans certains cas à ce point affecter la situation financière de la personne à laquelle elle est imposée qu'elle constitue une mesure disproportionnée par rapport au but légitime poursuivi, méconnaissant ainsi le droit de propriété. La confiscation éventuelle pour non-paiement de l'amende administrative doit dès lors pouvoir être justifiée au regard de la protection du droit de propriété.

51. La disposition en projet concerne le non-paiement de l'amende administrative, alors que l'exposé des motifs fait état du non-paiement de la taxe. Cette discordance sera levée.

52. À la question de savoir quelle réglementation est appliquée à des véhicules munis d'une immatriculation étrangère, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit :

« De toepassing van deze bepaling zal beperkt blijven tot de voertuigen met een Belgische kentekenplaat, aangezien Belgische rechtbanken, ons inziens, niet bevoegd zijn om deze verbeurdverklaring op te leggen voor wat betreft voertuigen met een buitenlandse kentekenplaat.

Voor buitenlandse voertuigen zullen andere invorderingsmechanismen bijgevolg moeten volstaan.

Het is hoe dan ook de bedoeling om slechts in zeer uitzonderlijke gevallen de procedure tot verbeurdverklaring op te starten ».

La différence de traitement résultant de la réglementation entre les détenteurs d'un véhicule avec une plaque d'immatriculation étrangère et les détenteurs d'un véhicule avec une

plaque d'immatriculation belge n'est, à première vue, pas problématique du point de vue du droit européen. La question se pose toutefois de savoir si la justification donnée par le délégué du Ministre peut suffire au regard du principe constitutionnel d'égalité.

Article 36

53. Au paragraphe 2, et comme en a convenu le délégué du Ministre, il sera fait référence non à l'article 6.3 de la directive (UE) 2019/520, mais à son article 4.

Article 39

54. Parmi les services qui doivent être offerts par les prestataires de services, figure la délivrance de l'équipement embarqué ou des composants qui permettent au conducteur de disposer d'un tel équipement.

Interrogé sur les modalités de cette délivrance et sur la forme juridique qu'elle prendra, le délégué du Ministre a donné les explications suivantes :

« Bruxelles Fiscalité met à disposition un software que le redevable doit installer sur son GSM. La combinaison du Software et du GSM forme l'équipement embarqué. Ce software est mis à disposition gratuitement pour une durée indéterminée.

Les autres prestataires de services peuvent choisir les modalités de délivrance de leurs équipements embarqués ».

Ces précisions gagneraient à être intégrées dans le commentaire des articles.

Article 45

55. Comme en a convenu le délégué du Ministre, les données visées à l'article 11 de l'avant-projet figurent également parmi les données à caractère personnel qui doivent être conservées dans une base de données.

L'alinéa 2 sera complété en ce sens.

Article 47

56. Il s'indiquerait de préciser dans le dispositif que les bases de données et données visées seront utilisées par l'administration fiscale, comme le précise le commentaire de l'article.

57. Interrogé à propos des instruments d'identification dont dispose l'administration fiscale dans le cas de redevables étrangers, le délégué du Ministre a fourni les précisions suivantes :

« Wat betreft de (buitenlandse) belastingplichtigen berust de identificatie in de eerste plaats op de gegevens die de belastingplichtige zelf meedeelt bij aankoop van een daps of bij sluiting van een dienstverleningsovereenkomst. Artikel 12 en 13 van het

voorontwerp van ordonnantie bevatten de verplichting om hierbij bepaalde gegevens ter identificatie door te geven. De verplichting tot identificatie geldt ook voor buitenlandse belastingplichtigen. In dit geval dient de belastingplichtige als natuurlijke persoon, bij gebrek aan een rijksregisternummer, de naam, de voornamen of de unieke voornaam, de geboortedatum, de geboorteplaats en het adres mee te delen. Voor buitenlandse rechtspersonen wordt het inschrijvingsnummer in een met de Kruispuntbank van Ondernemingen vergelijkbare buitenlandse databank en het adres van de statutaire zetel gevraagd.

Aan de belastingplichtige worden eveneens de gegevens ter identificatie van de betrokken voertuigen en ter vaststelling van de belasting gevraagd (het kentekennummer, de voertuigcategorie, het land waar het voertuig is ingeschreven, het merk, het model van het voertuig en het type en het vermogen van de motor of, indien dit niet gekend is, de parameters die nodig zijn om dit te berekenen.) Indien de belastingplichtige kiest voor de variabele belasting moet ter controle een kopie van het inschrijvingsbewijs of gelijkvormigheidsattest worden aangebracht.

Voor wat betreft de handhaving wordt voorzien in de oprichting van een mobiele brigade die controles op de weg zal uitvoeren. In dit geval zal de identiteit van de (buitenlandse) bestuurders ter plaatse kunnen worden vastgesteld.

De fiscale administratie zal ter identificatie van buitenlandse overtreeders afkomstig uit EU-lidstaten bovendien kunnen rekenen op de wederzijdse bijstandsverplichtingen die worden opgelegd door de Europese Unie.

In de eerste plaats bevat de EETS-richtlijn een procedure voor de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over de niet-betaling van wegentol. Meer bepaald kan op basis hiervan, onder bepaalde voorwaarden, toegang worden verkregen tot nationale voertuigregistratiegegevens in de andere lidstaten. Bij die procedure van gegevensuitwisseling wordt bijzondere aandacht besteed aan de passende bescherming van de persoonsgegevens.

Meer algemeen kan de administratie beroep doen op de bepalingen van de richtlijn 2011/16 van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen. Deze richtlijn voorziet onder andere in een procedure voor de onderlinge samenwerking met het oog op het uitwisselen van inlichtingen die van belang kunnen zijn voor de administratie en handhaving van de wetgeving betreffende elke vorm van belastingen die door of namens een lidstaat, of onderdelen ervan, worden geheven ».

Article 49

58. L'alinéa 2 prévoit qu'une partie (encore indéterminée) des recettes de la taxe sera redistribuée aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale. Le Gouvernement est chargé de répartir la somme entre les bénéficiaires.

Il appartiendra à l'auteur de l'avant-projet de préciser quelle part des recettes de la taxe sera redistribuée aux communes. Conformément au principe de légalité, les critères de répartition seront visés dans le dispositif et veilleront également à respecter les principes d'égalité et de non-discrimination. Sur ce point, le délégué du Ministre a encore communiqué ce qui suit :

« De criteria voor de verdeling van de in artikel 49 bedoelde gewestelijke dotatie zijn nog niet vastgelegd en zullen later worden bepaald. Om die reden heeft de Gewestregering de Minister van Plaatselijke Besturen ermee belast om overleg te plegen

met Brulocalis over een systeem voor de verdeling van een deel van de inkomsten uit de congestiebelasting ».

Article 50

59. L'alinéa 1^{er} dispose que le Gouvernement peut adapter la liste des routes et des cartes figurant à l'annexe « aux modifications des noms des routes qui y sont reprises ». Dans la mesure où cette délégation ne concerne que l'adaptation des noms des routes et non l'ajout ou la suppression de routes dans l'annexe, aucun problème ne se pose. Dans le cas contraire, la délégation sera adaptée en conséquence et les observations suivantes valent également *mutatis mutandis* au regard des modifications apportées sur la base de cette délégation.

60. L'alinéa 2 dispose que le Gouvernement peut ajouter des routes d'accès aux nouveaux parkings de transit et des *U-turns* aux routes d'accès se situant aux limites de la Région de Bruxelles-Capitale, à la liste des routes et des cartes figurant dans l'annexe de l'avant-projet.

Compte tenu du fait que la détermination du réseau routier est un élément essentiel pour le calcul de la base d'imposition et l'établissement du fait générateur de la taxe, la question se pose de savoir si les modifications apportées par le Gouvernement au réseau routier ne doivent pas être confirmées par une ordonnance. À cet égard, le délégué du Ministre a exposé ce qui suit :

« In artikel 50, tweede lid werd niet voorzien in een bekrachtiging bij ordonnantie van de beslissing door de regering om bepaalde wegen toe te voegen aan de lijst van niet belaste wegen omdat wij van mening waren dat deze mogelijkheid dermate limitatief wordt omschreven dat er *in casu* geen sprake is van een essentieel element van de congestiebelasting. Alleen wegen naar nieuwe transitparkings en u-turns komen immers in aanmerking voor uitsluiting en in de bijlage bij het voorontwerp van ordonnantie zijn alle bestaande wegen van dat type reeds opgenomen. Het gaat dus slechts om een verderzetting van een optie die reeds door het parlement werd genomen ».

Dans la mesure où l'ajout au réseau routier visé à l'article 50, § 2, de l'avant-projet ne concerne que de nouvelles routes d'accès aux aires de stationnement de transit ou de nouveaux demi-tours sur les routes d'accès, qui sont déjà exclus en principe du réseau routier donnant lieu à la taxe, il n'y a pas de modification du réseau routier soumis à la taxe et la délégation peut être admise. Si tel n'est toutefois pas le cas, et que le réseau routier soumis à la redevance est effectivement modifié, il sera nécessaire de prévoir une confirmation par le législateur ordonnantiel, dès lors que l'arrêté envisagé affectera alors un élément essentiel de la taxe.

Articles 53 à 55

61. Les articles 53 à 55 modifient les articles de l'ordonnance du 28 mai 2015 qui concernent la plateforme de vidéoprotection bruxelloise. Cette plateforme a été créée au sein d'un organisme d'utilité publique dont les missions sont définies à l'article 4 de cette ordonnance. L'article 4, § 5, de cette ordonnance mentionne que l'organisme est receveur universel des images et des données de tous les membres de la plateforme bruxelloise de vidéoprotection. Il peut dès lors être admis que les modifications en projet ne nécessitent aucune modification de cet article 4.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1^o, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het voorliggende voorontwerp van ordonnantie past in het kader van een algemene hervorming van de wegenbelasting in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Het strekt ertoe een belasting in te voeren die “verschuldigd [is] op grond van de verkeerscongestie veroorzaakt door een voertuig als gevolg van het gebruik van dit voertuig op een aan de belasting onderworpen weg” (artikel 3 van het voorontwerp).

Die nieuwe belasting, en de gelijktijdige gedeeltelijke neutralisering van de belasting op de inverkeerstelling en van de verkeersbelasting die teweeggebracht wordt bij de voorontwerpen van ordonnantie¹ waarover de afdeling Wetgeving vandaag de adviezen 69.687/VR en 69.689/VR uitgebracht heeft, beantwoorden volgens de memorie van toelichting bij het voorontwerp

“aan vijf belangrijke noden van het [Brussels Hoofdstedelijk] Gewest: een eerlijke verkeersfiscaliteit waarbij niet het bezit maar het gebruik wordt belast, een betere mobiliteit voor iedereen die zich in het Gewest verplaatst, een betere levenskwaliteit voor iedereen, een gunstige economische impact en een technologische vooruitgang die weggebruikers 24/7 ondersteunt en hen helpt om de beste mobiliteitskeuzes te maken (zijn wagen gebruiken, van transportmodus veranderen, telewerken, het uur van zijn vertrek naar het werk aanpassen, aan autodelen doen ...).”

De algemene opzet van de hervorming bestaat er dus in om, behoudens uitzonderingen, de bestaande belasting op de inverkeerstelling en de bestaande verkeersbelasting die verschuldigd is voor het bezit van een voertuig (respectievelijk louter voor het feit van de aankoop van het voertuig en vervolgens louter voor het feit er houder van te zijn) te neutraliseren en tegelijkertijd een nieuwe belasting in te voeren die afhangt van het daadwerkelijke gebruik van het voertuig tijdens de zogenaamde periodes van congestie. Die nieuwe belasting is gebaseerd op het beginsel dat gebruikers van voertuigen moeten bijdragen in de financiering van de kosten van de verkeerscongestie die zij veroorzaken, met name de economische kosten, de gezondheids- en milieukosten van luchtvervuiling, en de kosten ten gevolge van verkeersongevallen. Wanneer

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Voorontwerp van ordonnantie 69.687/VR ‘houdende aanpassing van de belasting op de inverkeerstelling met het oog op een verlaging van de belasting voor bepaalde motorvoertuigen’ en voorontwerp van ordonnantie 69.689/VR ‘houdende aanpassing van de verkeersbelasting op de autovoertuigen met het oog op een verlaging van de belasting voor bepaalde motorvoertuigen’.

weinig tot geen congestie wordt waargenomen (tijdens de nacht, het weekend en de feestdagen) is de belasting niet verschuldigd. Het is de bedoeling om aldus via de gewestelijke fiscaliteit de verkeerscongestie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te bestrijden en te reguleren door weggebruikers ertoe aan te zetten hun vervoerswijze aan te passen met als doel bij te dragen aan de doelstelling van het Gewestelijk Mobiliteitsplan en het Brusselse luik van het Nationaal Energieklimaatplan.

Volgens de memorie van toelichting worden met de algemene hervorming ook twee secundaire doelstellingen nagestreefd: vooreerst het invoeren van “een sociale correctiefactor die verband houdt met de verdeling van de fiscale last voor de burgers in de uitvoering van het overheidsbeleid, naargelang hun financiële draagkracht met als doel de fiscale rechtvaardigheid”; daarnaast de aankoop ontmoedigen van “voertuigen met een krachtigere motor (bijvoorbeeld SUV's en sportwagens)” die “minder aangepast [zijn] aan het verkeer in een stedelijke omgeving”. In de parameters voor de berekening van de nieuwe congestiebelasting wordt dan ook niet alleen rekening gehouden met de periode waarin het voertuig gebruikt wordt en met het aantal afgelegde kilometers maar ook met het vermogen van het voertuig. Bovendien wordt de belasting op de inverkeerstelling bij wijze van uitzondering gehandhaafd voor die voertuigen met het grootste vermogen, terwijl ze voor de andere auto's geneutraliseerd wordt.

Meer specifiek bevat het voorontwerp van ordonnantie definities (artikel 2), omschrijft het de belastbare materie (artikel 3) en de belastingplichtige (artikel 4), voert het afhankelijk van de keuze van de belastingplichtige een variabel belastingstelsel of een forfaitair belastingstelsel in (artikel 5), bepaalt het de nadere regels voor de berekening van de belasting (artikelen 6 tot 8), voorziet het in een vrijstellingsregeling (artikel 9) en in procedureregels voor de vestiging en de betaling van de belasting (artikelen 10 tot 15). Het legt het belastbaar tijdperk en het aanslagjaar vast (artikelen 16 en 17), de aanslagtermijn (artikel 18), de nadere regels voor de inning (artikelen 19 tot 22), de bewijsmiddelen, de onderzoeksbevoegdheden en de informatieverplichting (artikelen 23 tot 26), de regeling inzake de administratieve boete (artikelen 27 tot 29) en de invordering (artikelen 30 en 31). Het voert regels voor een administratief beroep (artikel 32) en regels voor een “prejudiciair beroep” in (artikel 33). Het verklaart verschillende bepalingen van de Brusselse Codex Fiscale Procedure van toepassing (artikelen 34 en 35). Het bepaalt wat de rechten en de plichten zijn van de “dienstaanbieder”, zoals gedefinieerd in artikel 2, 5°, van het voorontwerp (artikelen 36 tot 41), en wat de rechten en de plichten zijn van de “verdelers”, zoals gedefinieerd in artikel 2, 21°, van het voorontwerp (artikel 42) en welke opdrachten aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in zijn hoedanigheid van “tolheffer” toegewezen worden (artikel 43). Ten slotte stelt het de regels vast inzake de bescherming van het privéleven en de regels met betrekking tot de verwerking van de persoonsgegevens waartoe het voorontwerp aanleiding zal geven (artikelen 44 tot 47) en somt het een reeks slot- en wijzigingsbepalingen op die betrekking hebben op indexeringsmechanismen (artikel 48), op het feit dat geen opcentiemen geheven mogen worden en op het principe van een gewestelijke dotatie met het oog op een herverdeling van “XX % van de opbrengst van de belasting voor de gemeenten” (artikel 49), op machtigingen verleend aan de regering om de lijst van de wegen en kaarten aan te passen waarmee in het kader van de belasting rekening gehouden moet worden (artikel 50), op een verplichting om verslag uit te brengen (artikel 51), op wijzigingen die in andere ordonnanties aangebracht worden (artikelen 52 tot 55) en op de inwerkingtreding van de ontworpen ordonnantie.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

2. Het voorontwerp bevat bepalingen die verband houden met de verwerking van persoonsgegevens. De Gegevensbeschermingsautoriteit heeft op 8 oktober 2021 advies 186/2021 uitgebracht over de in het voorontwerp vervatte regeling. De Gegevensbeschermingsautoriteit stelt tot besluit in haar advies dat het aanbevolen is:

“- te verduidelijken welke doelstelling(en) wordt/worden nagestreefd met de invoering van het SmartMove-belastingstelsel en het begrip milieu-impact te definiëren indien het nagestreefde doel ook de bestrijding van schadelijke emissies van voertuigen in files is (punt 27) ;

- voorafgaand aan de uitvoering van de door de kilometerheffing gegenereerde gegevensverwerking een gegevensbeschermingseffectbeoordeling overeenkomstig artikel 35.3 van de AVG uit te voeren, die in voorkomend geval voor advies aan de Autoriteit moet worden voorgelegd indien er “restrisico’s” blijken te bestaan, en deze effectbeoordeling te publiceren (punt 31);

- een zorgvuldige beoordeling van de noodzaak en de evenredigheid van de invoering van een kilometerheffing, zoals bedoeld in het ontwerp, die het feitelijke gebruik van het wegennet met een te fijne granulariteit weerspiegelt ten aanzien van de doelstelling om een efficiënt heffings[s]stelsel ter bestrijding van verkeerscongestie in te voeren (punt 37) ;

- de noodzaak en de evenredigheid van de gegevensverwerking ten gevolge van de invoering van het heffingsstelsel, zoals beoogd met het ontwerp, grondig te beoordelen in het licht van het nagestreefde doel, te weten de invoering van een heffing ter bestrijding van de verkeerscongestie in het Brusselse Gewest (punten 75-77).”

Het staat aan de steller van het voorontwerp om het voornoemde advies en de erin vervatte aanbevelingen grondig te onderzoeken en na te gaan of de tekst van het voorontwerp in het licht daarvan moet worden aangepast.

3. De vraag rijst of de regeling vervat in het voorontwerp kan worden beschouwd als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).² In dat geval moet de regeling worden aangemeld bij de Europese Commissie op grond van artikel 108, lid 3, VWEU.

Bij twijfel over de mogelijke kwalificatie als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, is het raadzaam om dit nog eens grondig te onderzoeken, en dit het best in samenspraak met de bevoegde diensten van de Europese Commissie. Mocht na het voormelde onderzoek nog twijfel blijven bestaan over de mogelijke kwalificatie van de maatregelen als staatssteun, dan wordt de adviesaanvrager aangeraden om in elk geval een aanmelding te doen van het voorontwerp in het kader van de Europese staatssteunregeling, waarna het aan de Europese Commissie zal toekomen om hieromtrent formeel standpunt in te nemen.

² Zie in dat verband bijv. HvJ 6 september 2006, *Portugal/Commissie*, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511.

Uit de stukken gevoegd bij de adviesaanvraag blijkt dat er met betrekking tot het voorontwerp reeds contacten zijn geweest met de bevoegde diensten van de Europese Commissie. De bevoegde EU-diensten hebben de regeling getoetst aan de Mededeling van de Commissie ‘betreffende het begrip ‘staatssteun’ in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (2016/C 262/01)’ en zijn tot het *informele* besluit gekomen dat de globale regeling niet selectief lijkt en bijgevolg geen staatssteun vormt.

De afdeling Wetgeving neemt akte van deze *prima facie* beoordeling door de diensten van de Europese Commissie.

4. Indien de aan de afdeling Wetgeving voorgelegde tekst ten gevolge van het voormelde advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit of, in voorkomend geval, van een formele aanmelding bij de Europese Commissie nog wijzigingen zou ondergaan,³ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, eveneens aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

BEVOEGDHEID

1. ALGEMEEN

5. De indieners van het voorontwerp beogen de invoering van een belasting ter bestrijding van de verkeerscongestie (artikelen 2, 1^o, en 3 van het voorontwerp).

Die belasting strekt ertoe de verkeerscongestie te bestrijden en te reguleren die veroorzaakt wordt door een voertuig doordat het gebruik maakt van een aan de belasting onderworpen weg. Het te betalen bedrag wordt bepaald op grond van criteria die verband houden met dat congestiefenomeen.

De congestiebelasting is dus wel degelijk een belasting waarop de regels ter verdeling van de fiscale bevoegdheden, en niet die ter verdeling van de materiële bevoegdheden, van toepassing zijn.

6. Bij artikel 170, § 2, van de Grondwet worden de gewesten gemachtigd om hun eigen belastingen te vestigen en wordt tegelijkertijd de federale wetgever gemachtigd om met betrekking tot die fiscale autonomie bij wege van een gewone wet te voorzien in “uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt”.

7. Een eigen gewestbelasting kan in principe enkel gevestigd worden op een belastbare materie waarop in de de federale fiscale wetgeving nog geen belasting wordt geheven (artikel 1 van de wet van 23 januari 1989 ‘betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingsbevoegdheid’) en die niet overeenstemt met de belastbare materie van de gewestelijke

³ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of dan de wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

belastingen bedoeld in artikel 3 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ (hierna “bijzondere financieringswet”) (artikel 11 van de bijzondere financieringswet). Die federale *non bis in idem*-regel verplicht de gewesten die een nieuwe belasting willen invoeren er dus toe dat enkel te doen op feiten die tot dan toe nog geen ontstaan gegeven hebben aan een belasting.

Het Grondwettelijk Hof is van oordeel dat

“(…) [d]e belastbare materie (…) het element [is] dat aanleiding geeft tot de belasting, de situatie die of het feit dat leidt tot het verschuldigd zijn van de belasting. De belastbare materie onderscheidt zich van de belastbare grondslag (...), die de basis is waarop de belasting wordt berekend. Het is ten aanzien van materies die reeds het voorwerp van een federale belasting uitmaken dat de gemeenschappen en de gewesten geen nieuwe belasting mogen heffen.”⁴

Artikel 11 van de bijzondere financieringswet voorziet evenwel in een uitzondering voor wat betreft de verkeersbelasting en de belasting op de inverkeerstelling:

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

Die uit de bijzondere wet van 26 december 2013⁵ voortvloeiende uitzondering is ingevoerd in de context van de beslissing van de drie gewesten om voor zware vrachtvoertuigen in plaats van een eurovignet een kilometerheffing in te voeren. Het toepassingsgebied van die uitzondering is evenwel niet beperkt tot die bijzondere context. Uit de wijze van formuleren van die uitzondering blijkt dat de gewesten sindsdien het recht hebben om belastingen te vestigen inzake de materies die het voorwerp uitmaken van de verkeersbelasting of van de belasting op de inverkeerstelling.

⁴ Zie inzonderheid GwH 22 maart 2018, nr. 34/2018 (in verband met de federale opheffing van de btw-vrijstelling voor online kans- of geldspelen en de impact daarvan op de gewestelijke belasting op spelen en weddenschappen); GwH 22 juni 2017, nr. 83/2017; GwH 19 juni 2014, nr. 93/2014; GwH 4 maart 2008, nr. 44/2008, B.6; GwH 19 september 2007, nr. 119/2007, B.6 (in verband met de Brusselse gewestbelasting ten laste van bezetters van bebouwde eigendommen en houders van een zakelijk recht op sommige onroerende goederen); GwH 26 april 2006, nr. 58/2006; GwH 5 juli 2000, nr. 86/2000; GwH 21 januari 1998, nr. 4/98. Zie, over het begrip “belastbare materie”, M. BOURGEOIS, “La ‘matière imposable’ des impôts régionaux selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle: commentaire critique des arrêts n° 58/2006 du 26 avril 2006 et n° 93/2014 du 19 juin 2014”, *Liber amicorum Maurice Eloy*, Limal, Anthemis, 2014, 629-661; A. GOEGEBUER, “Het begrip belastbare materie: analyse en toetsing in het licht van de planbatenheffing”, *TFR* 2002, 839-884.

⁵ Artikel 6, 1°, van de bijzondere wet van 26 december 2013 ‘houdende wijziging van de bijzondere wetten van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten en opheffing van de wet van 27 december 1994 tot goedkeuring van het Verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens ondertekend te Brussel op 9 februari 1994 door de regeringen van het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden, en tot invoering van een Eurovignet overeenkomstig richtlijn 93/89/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 25 oktober 1993, ingevolge de invoering van de kilometerheffing’.

8. Bij de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 13 juli 2001 'tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten' heeft de federale regering in een nota een definitie gegeven van de belastbare materie van de verkeersbelasting:⁶

“(…) het feit van de inschrijving en/of het gebruik van stoom- of motorvoertuigen dienende hetzij tot het vervoer van personen, hetzij tot het vervoer van goederen of van om het even welke voorwerpen over de wegen”.

Wat de belasting op de inverkeerstelling betreft, wordt daarin de volgende omschrijving van de belastbare materie gegeven:

“(…) het feit de volgende voertuigen of vaartuigen op de openbare weg in het verkeer te stellen of te gebruiken:

– personenauto's, auto's voor dubbel gebruik, minibussen en motorfietsen voorzover deze voertuigen voorzien zijn of moeten zijn van een nummerplaat (andere dan proefritten- of handelaarsplaat) (…).”

Om de belastbare materie te bepalen dient verwezen te worden naar de artikelen 3 (verkeersbelasting) en 94 (belasting op de inverkeerstelling) van het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen alsook naar de andere bepalingen van dat wetboek die de omstandigheden beschrijven waarin ten gevolge van één van die heffingen een belastingschuld ontstaat. Noch de intensiteit van het gebruik van de betrokken voertuigen op de openbare weg, noch het ogenblik waarop dat voertuig concreet gebruikt wordt, zijn bepalend voor het al dan niet ontstaan van de belastingschuld. Louter het bezit van een voertuig dat op de openbare weg mag worden gebruikt, is voldoende om een belastingschuld te doen ontstaan, zonder dat er een onderscheid gemaakt moet worden op basis van een criterium inzake het daadwerkelijke gebruik. Zelfs ingeval een ingeschreven voertuig nooit op de openbare weg gebruikt zou worden, zou de verkeersbelasting verschuldigd blijven.

Met de voorgestelde congestiebelasting worden andere doelstellingen nagestreefd dan met de verkeersbelasting en met de belasting op de inverkeerstelling. De omstandigheden waarin de belastingschuld ontstaat, zijn verschillend. Volgens de toelichting verstrekt door de gemachtigde van de minister is de belastbare materie van de belasting “l'usage de certaines routes par un véhicule (léger) dans la mesure où cet usage contribue à la congestion du trafic”. Zo zorgt het daadwerkelijke gebruik van de betrokken Brusselse wegen, enkel tijdens de uren die met de periodes van congestie overeenstemmen, ervoor dat de belasting verschuldigd wordt, indien het betrokken voertuig geen vrijgesteld voertuig is. Bijgevolg is de belastbare materie van de congestiebelasting niet gelijk aan en zelfs niet vergelijkbaar met de belastbare materie van de verkeersbelasting en van de belasting op de inverkeerstelling.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest mag krachtens artikel 11 van de bijzondere financieringswet hoe dan ook een belasting vestigen op dezelfde belastbare materie als die van de verkeersbelasting en van de belasting op de inverkeerstelling.

⁶ Ontwerp van bijzondere wet 'tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten, Verslag namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming der instellingen', bijlage 3, *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 50-1183/007, 159.

9. In het licht van artikel 1 van de wet van 23 januari 1989 heeft de voorgestelde congestiebelasting betrekking op een materie die niet door de federale overheid belast wordt.

10. Wanneer een gewestwetgever rechtstreeks op grond van artikel 170, § 2, van de Grondwet een eigen belasting vestigt, moet hij zelf naargelang van de doelstellingen die hij nastreeft de criteria *ratione loci* bepalen wat betreft de situaties die ertoe leiden dat de belasting verschuldigd is. In het voorontwerp wordt dan ook terecht als criterium voor het feit dat de belasting van toepassing is, verwezen naar het gebruik dat een bestuurder (of een houder)⁷ van een aan de belasting onderworpen voertuig tijdens de gebruikelijke periodes van congestie maakt van een Brusselse weg waarvoor de belasting geldt.

2. BEGINSLEN EN BEPERKINGEN DIE BIJ DE UITOEFENING VAN DE BEVOEGDHEID VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST IN ACHT MOETEN WORDEN GENOMEN

11. Bij de invoering van een belasting ter bestrijding van de verkeerscongestie dient het Brussels Hoofdstedelijk Gewest rekening te houden met enkele beperkingen en beginselen. Deze beperkingen en beginselen vloeien voort uit het recht van de Europese Unie, uit de Grondwet of uit beginselen die het Grondwettelijk Hof heeft aangegeven op basis van een impliciete grondwettelijke grondslag. Het gaat achtereenvolgens om het beginsel van de Europese economische en monetaire unie, het beginsel van de Belgische interne economische unie en monetaire eenheid en het beginsel van de federale loyaleit gekoppeld aan het evenredigheidsbeginsel.

12. Vooraleer dat conformiteitsonderzoek wordt gevoerd, dient te worden herinnerd aan de inhoud van artikel 1*ter* van de bijzondere financieringswet, ingevoegd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014,⁸ luidende als volgt:

“De uitoefening van de fiscale bevoegdheden van de gewesten als bedoeld in deze wet gebeurt met naleving van de in artikel 143 van de Grondwet bedoelde federale loyaleit en het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid, alsmede van de volgende principes:

- 1° de uitsluiting van elke deloyale fiscale concurrentie;
- 2° de vermijding van dubbele belasting;
- 3° het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal.

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

In het raam van het Overlegcomité als bedoeld in artikel 31 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wordt jaarlijks een overleg gehouden over

⁷ Waarbij ervan uitgegaan wordt dat de houder de bestuurder is tot bewijs van het tegendeel (artikel 4, § 1, tweede lid, van het voorontwerp).

⁸ Bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden’.

het fiscaal beleid en over de in het eerste lid bedoelde principes.”

Het Grondwettelijk Hof heeft het volgende geoordeeld:

“Die bepaling geldt enkel voor de uitoefening van de fiscale bevoegdheden van de gewesten als bedoeld in de bijzondere financieringswet. Zij geldt dus niet voor de uitoefening van hun eigen fiscale bevoegdheid (...), die rechtstreeks uit de Grondwet voortvloeit.⁹”

Artikel 1^{ter} van de bijzondere financieringswet heeft dus betrekking op de uitoefening door de gewesten van hun fiscale bevoegdheid ten aanzien van de gewestelijke belastingen in de zin van artikel 3 van de bijzondere financieringswet en ten aanzien van de personenbelasting, maar niet op de eigen gewestbelastingen die rechtstreeks op grond van artikel 170, § 2, van de Grondwet zijn vastgesteld.

Aangezien de ontworpen belasting op artikel 170, § 2, van de Grondwet steunt, wordt ze niet door het voornoemde artikel 1^{ter} geregeld.

De niet-toepasselijkheid van dit artikel 1^{ter} belet niet dat enkele daarin opgenomen beginselen een meer algemene draagwijdte hebben en ook gelden voor belastingen die worden ingevoerd op grond van artikel 170, § 2, van de Grondwet.

Met uitzondering van het vereiste dat een dubbele belasting moet worden vermeden en elke deloyale fiscale concurrentie moet worden uitgesloten, zijn de omkaderingsregels die in artikel 1^{ter} van de bijzondere financieringswet vervat zijn (federale loyauteit, algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid; vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal) namelijk slechts de bevestiging van beginselen die reeds door de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof zijn erkend en die ook toegepast zijn op de eigen fiscale bevoegdheid die rechtstreeks uit de Grondwet voortvloeit.

2.1. EUROPESE ECONOMISCHE EN MONETAIRE UNIE

13. De voorgestelde congestiebelasting is bedoeld om, onder voorbehoud van de vrijstellingen, te worden toegepast op alle bestuurders (of “houders”) van voertuigen (namelijk van lichte voertuigen zoals bedoeld in de ontworpen ordonnantie), in zoverre het gebruik ervan bijdraagt tot de verkeerscongestie op de wegen waarop de belasting betrekking heeft en die op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest liggen. De bestuurders (of “houders”) die aan de belasting onderworpen zijn doordat ze de Brusselse wegen in kwestie, enkel gedurende de uren die in de congestieperiodes vallen, daadwerkelijk gebruiken, kunnen natuurlijke of rechtspersonen zijn die gevestigd zijn in een andere lidstaat van de Europese Economische Ruimte.

Gelet op de criteria inzake lokalisatie waarin artikel 5 van de bijzondere financieringswet voorziet, geldt de volledige of, in voorkomend geval, gedeeltelijke neutralisatie van de verkeersbelasting en van de belasting op de inverkeerstelling echter enkel voor natuurlijke of rechtspersonen – op wier naam het voertuig ingeschreven is of moet zijn – die in het Brussels

⁹ GwH 4 maart 2021, nr. 34/2021, B.10.2. Zie ook GwH 1 maart 2018, nr. 25/2018, B.7.2; GwH 22 juni 2017, nr. 83/2017, B.5.2.

Hoofdstedelijk Gewest gevestigd zijn (zie respectievelijk de voorontwerpen van ordonnantie waarover advies 69.689/VR en advies 69.687/VR zijn gegeven).

De vraag rijst dus of het geheel van de drie voorontwerpen van ordonnantie (ook “*SmartMove-project*” genoemd) geen discriminerende elementen bevat die het vrij verkeer van personen of, in voorkomend geval, artikel 18, lid 1, van het VWEU¹⁰ zouden kunnen schenden. Natuurlijke of rechtspersonen die in een andere lidstaat van de Europese Economische Ruimte gevestigd zijn, komen immers niet in aanmerking voor de maatregel inzake de neutralisatie van de verkeersbelasting en van de belasting op de inverkeerstelling die met de invoering van de congestiebelasting gepaard gaat. De regeling zou dus tot een onrechtstreekse discriminatie op grond van nationaliteit kunnen leiden, doordat eigenaars en bestuurders van voertuigen ingeschreven in een andere lidstaat dan België, *de facto* een ongunstigere behandeling krijgen dan Belgische onderdanen die op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad gevestigd zijn.

14. Uit het arrest dat het Hof van Justitie van de Europese Unie op 18 juni 2019 in grote kamer heeft gewezen in de zaak-republiek Oostenrijk v. Bondsrepubliek Duitsland, vallen nuttige leringen te trekken voor de beoordeling van het *SmartMove-project* ten aanzien van onder meer de beginselen van vrij verkeer en van non-discriminatie, ook al gaat dat arrest niet over een soortgelijke congestiebelasting als die welke het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft ontworpen, maar over een infrastructuurheffing die door de Duitse staat is ingevoerd (ten laste van alle gebruikers van de Duitse autosnelwegen, ongeacht of het gaat om eigenaars of bestuurders van personenauto's die in Duitsland dan wel in het buitenland zijn geregistreerd) en die gepaard gaat met een vrijstelling van de motorvoertuigenbelasting (enkel ten voordele van eigenaars van voertuigen geregistreerd in Duitsland).

Het Hof van Justitie heeft als volgt geoordeeld:

“De Bondsrepubliek Duitsland is de krachtens de artikelen 18, 34, 56 en 92 VWEU op haar rustende verplichtingen niet nagekomen door de invoering van de infrastructuurheffing voor personenauto's en de gelijktijdige invoering van een vrijstelling van motorvoertuigenbelasting ten gunste van de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen ten belope van een bedrag dat minstens gelijk is aan de betaalde heffing”.¹¹

In casu waren de twee categorieën maatregelen – invoering van de infrastructuurheffing en vrijstelling van de motorvoertuigenbelasting – op dezelfde dag vastgesteld en vervolgens kort na elkaar gewijzigd. Het bedrag van de vrijstelling voor de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen kwam bovendien overeen met het bedrag van de infrastructuurheffing die deze houders vooraf hadden moeten betalen, behalve wat de voertuigen van emissieklasse “Euro 6” betreft, waarvan de houders een vrijstelling van motorvoertuigenbelasting genoten die meer bedroeg dan de heffing die zij hadden moeten betalen. Hieruit volgde dat de vrijstelling van motorvoertuigenbelasting in elk geval minstens tot gevolg had dat de nieuwe last die de infrastructuurheffing met zich meebracht, werd gecompenseerd voor

¹⁰ Die bepaling verbiedt, binnen de werkingssfeer van de verdragen en onverminderd de bijzondere bepalingen daarin gesteld, elke discriminatie op grond van nationaliteit.

¹¹ HvJ grote kamer 18 juni 2019, nr. C-591/17, *Republiek Oostenrijk v. Bondsrepubliek Duitsland*, ECLI:EU:C:2019:504.

de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen.¹² Met andere woorden, de economische last van die heffing rustte bijgevolg *de facto* slechts op de houders en bestuurders van in een andere lidstaat dan Duitsland geregistreerde voertuigen. Het verschil in behandeling was overigens des te duidelijker voor in Duitsland geregistreerde voertuigen van emissieklasse “Euro 6”, waarvoor in een overcompensatie van de infrastructuurheffing was voorzien.

Het Hof van Justitie heeft het volgende gesteld:

“De vastgestelde ongelijke behandeling ten nadele van de houders en bestuurders van in andere lidstaten dan Duitsland geregistreerde voertuigen is dan ook het gevolg van het feit dat de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen als gevolg van de vrijstelling die zij genieten *de facto* niet onderworpen zijn aan de economische last die de infrastructuurheffing meebrengt”.¹³

Het Hof van Justitie heeft er ook op gewezen dat

“de lidstaten bij de invoering van belastingen op motorvoertuigen onder meer het beginsel van gelijke behandeling moeten eerbiedigen, en wel zodanig dat de toepassingsvoorwaarden van deze belastingen geen middel tot discriminatie vormen”.¹⁴

De volledige compensatie van de infrastructuurheffing, via de vrijstelling van de motorvoertuigenbelasting, ten voordele van de eigenaars van voertuigen geregistreerd in Duitsland, was dus een discriminerende maatregel ten nadele van de houders en bestuurders van in een andere lidstaat dan Duitsland geregistreerde voertuigen.¹⁵

Die discriminatie vloeide niettemin voort uit het feit dat er in de Duitse regeling voor in Duitsland geregistreerde voertuigen een rechtstreeks verband bestond, tussen het bedrag van de meerkosten ten gevolge van de infrastructuurheffing en het bedrag van de compenserende vrijstelling van de motorvoertuigenbelasting. De eigenaars van die voertuigen hadden dus de garantie van een volledige, zelfs hogere compensatie van het verschuldigde bedrag van de infrastructuurheffing. Wat betreft de voertuigen geregistreerd in Duitsland, was de ingevoerde regeling, die er zoals aangegeven toe strekte over te stappen van een systeem van financiering met belastinggeld naar een systeem van financiering dat gebaseerd is op de beginselen “de gebruiker betaalt” en “de vervuiler betaalt”, aldus niet coherent:

“65. Het betoog van die lidstaat dat die vrijstelling een weerspiegeling is van de overgang naar een systeem van financiering van de wegeninfrastructuur door alle gebruikers, met toepassing van de beginselen ‘de gebruiker betaalt’ en ‘de vervuiler betaalt’, kan echter niet worden gevolgd.

66. De Bondsrepubliek Duitsland heeft in haar geschriften immers zelf toegegeven dat de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen, ondanks de omstandigheid dat zij de infrastructuurheffing dienen te betalen, sinds de invoering van deze heffing in feite

¹² *Ibid.*, punt 44.

¹³ *Ibid.*, punt 52.

¹⁴ *Ibid.*, punt 57.

¹⁵ *Ibid.*, punt 58.

geen extra last ondervinden omdat zij een vrijstelling van motorvoertuigenbelasting genieten”.¹⁶

Toch sluit het Hof van Justitie niet uit dat ingevolge de overstap van de ene naar een andere regeling inzake motorvoertuigenbelasting een compensatie kan worden toegekend (zie punt 67 van het voornoemde arrest),¹⁷ zodat voertuigen die in het land zijn geregistreerd niet onevenredig fiscaal worden belast. Opdat er geen sprake zou kunnen zijn van discriminatie, is het niettemin essentieel dat het optreden van de overheid volkomen in lijn blijft met de doelstellingen die de nieuw ingevoerde belastingregeling nastreeft, alsook met de algemene logica van die regeling. Dat is niet het geval met de Duitse regeling inzake infrastructuurheffing en de daarmee gepaard gaande vrijstelling van de motorvoertuigenbelasting.¹⁸

Gelet op het voorgaande besluit het Hof van Justitie als volgt:

“69. In die omstandigheden moet tot de slotsom worden gekomen dat het *in casu* aan de orde zijnde compensatiemechanisme discriminerend is ten aanzien van de houders en bestuurders van in andere lidstaten dan Duitsland geregistreerde voertuigen, aangezien de Bondsrepubliek Duitsland niet heeft kunnen aantonen dat dit mechanisme beantwoordt aan het door die lidstaat aangekondigde doel om over te stappen van een systeem van financiering van de infrastructuur met belastinggeld naar een systeem van financiering door alle gebruikers, gelet op het feit dat de door voornoemde lidstaat ingevoerde verlaging van de motorvoertuigenbelasting in feite tot gevolg heeft dat de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen worden vrijgesteld van infrastructuurheffing.”

Inzake het vrij verkeer van goederen meent het Hof van Justitie voorts dat, wat betreft de voertuigen die die goederen vervoeren,

“(…) de infrastructuurheffing weliswaar niet wordt geheven op de vervoerde producten als dusdanig, maar dat zij op het ogenblik dat de landsgrens wordt overschreden niettemin gevolgen kan hebben voor goederen die worden geleverd met in een andere lidstaat dan Duitsland geregistreerde personenauto's tot 3,5 ton, en dus moet worden

¹⁶ *Ibid.*, punten 65 en 66.

¹⁷ “Het is juist dat die lidstaat aanvoert dat die houders reeds vóór de invoering van die heffing bijdroegen aan de financiering van de wegeninfrastructuur via de motorvoertuigenbelasting, en dat het compensatiemechanisme dan ook bedoeld is om een onevenredige belastingdruk te vermijden. De Bondsrepubliek Duitsland heeft evenwel, afgezien van het feit dat zij zelf in algemene bewoordingen benadrukt dat de federale infrastructuur met belastinggeld wordt gefinancierd, niet gepreciseerd wat de omvang van die bijdrage is, en zij heeft dus op geen enkele wijze aangetoond dat de aan die houders verleende compensatie in de vorm van een vrijstelling van die belasting ten belope van een bedrag dat minstens gelijk is aan de infrastructuurheffing, deze bijdrage niet overschrijdt en dus geschikt is”, *ibid.*, punt 67.

¹⁸ “Wat de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen betreft, moet overigens worden opgemerkt dat de infrastructuurheffing zo is opgezet dat zij geenszins afhankelijk is van het daadwerkelijke gebruik door deze houders van de federale wegen. Zo is deze heffing ten eerste zelfs verschuldigd door een dergelijke houder die deze wegen nooit gebruikt. Ten tweede dient de houder van een in Duitsland geregistreerd voertuig automatisch de jaarlijkse heffing te betalen en heeft hij dus niet de mogelijkheid om voor een vignet van kortere duur te kiezen indien dit vignet meer in overeenstemming is met de frequentie waarmee hij die wegen gebruikt. Die gegevens, gekoppeld aan de omstandigheid dat die houders bovendien een vrijstelling van motorvoertuigenbelasting genieten ten belope van een bedrag dat minstens gelijk is aan het uit hoofde van die heffing betaalde bedrag, tonen aan dat de overgang naar een financieringsstelsel dat gebaseerd is op de beginselen “de gebruiker betaalt” en “de vervuiler betaalt” in werkelijkheid uitsluitend geldt voor de houders en bestuurders van in andere lidstaten dan Duitsland geregistreerde voertuigen, terwijl het beginsel van financiering met belastinggeld blijft gelden voor de houders van in die lidstaat geregistreerde voertuigen”, *ibid.*, punt 68.

onderzocht in samenhang met de vrijstelling van motorvoertuigenbelasting, aan de hand van de toepasselijke bepalingen op het gebied van het vrije goederenverkeer”.¹⁹

In het verlengde van wat hierboven al is geconstateerd, stelt het Hof van Justitie dan ook vast

“dat hoewel de infrastructuurheffing formeel geldt voor zowel goederen die worden geleverd met in Duitsland geregistreerde voertuigen als goederen die worden geleverd met in een andere lidstaat dan Duitsland geregistreerde voertuigen, deze heffing als gevolg van de vrijstelling van motorvoertuigenbelasting voor de eerste categorie van goederen, in feite enkel de tweede categorie van goederen kan treffen. Bijgevolg worden de laatstgenoemde goederen als gevolg van de gecombineerde toepassing van de litigieuze nationale maatregelen minder gunstig behandeld dan goederen die worden geleverd met in Duitsland geregistreerde voertuigen;”²⁰

De omstreden Duitse maatregelen konden bijgevolg de toegang tot de Duitse markt van producten afkomstig van andere lidstaten zodanig belemmeren dat ze een verboden beperking vormden van het vrij verkeer van goederen.

Het Hof van Justitie heeft een gelijkaardige redenering gevolgd vanuit het oogpunt van het vrij verrichten van diensten. De hele regeling ingevoerd door de Duitse overheid heeft dus niet dezelfde gevolgen voor het verrichten van diensten tussen lidstaten als voor het verrichten van diensten binnen één lidstaat, zodat er ook sprake is van een verboden beperking van het vrij verrichten van diensten.

Volgens artikel 92 van het VWEU mag, ten slotte, totdat de in artikel 91, lid 1, van het VWEU bedoelde bepalingen zijn vastgesteld en behoudens vaststelling door de Raad, met eenparigheid van stemmen, van een maatregel die in een afwijking voorziet, geen enkele lidstaat de onderscheiden bepalingen die ter zake golden op 1 januari 1958 of, voor de toetredende staten, op de datum van hun toetreding, zodanig veranderen dat zij daardoor in hun rechtstreekse of zijdelingse uitwerking minder gunstig worden voor de vervoerondernemers van de overige lidstaten dan voor de nationale vervoerondernemers. Die bepaling geldt ook voor zogenoemd “licht vervoer”. Volgens het Hof van Justitie schendt de Duitse regeling eveneens artikel 92:

“Derhalve moet worden vastgesteld dat de litigieuze nationale maatregelen tot gevolg hebben dat de situatie van buitenlandse vervoerders op een voor hen nadelige wijze wordt gewijzigd ten opzichte van die van Duitse vervoerders, doordat de nieuwe belasting in de vorm van een infrastructuurheffing die alle vervoerders dienen te betalen, volledig wordt gecompenseerd door een vrijstelling van motorvoertuigenbelasting ten belope van een bedrag dat minstens gelijk is aan de betaalde heffing, welke vrijstelling ten goede komt aan de Duitse vervoerders en waarvan de buitenlandse vervoerders zijn uitgesloten (zie in die zin arrest van 19 mei 1992, Commissie/Duitsland, C-195/90, EU:C:1992:219, punt 23)”.²⁰

15. De aldus in herinnering gebrachte rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan dienen als richtsnoer voor de beoordeling van de verenigbaarheid van het *SmartMove-project* met de vrijheden van verkeer waarin voorzien is bij het primair recht van de

¹⁹ *Ibid.*, punt 125.

²⁰ *Ibid.*, punt 126.

Europese Unie en met het verbod op rechtstreekse of onrechtstreekse discriminatie op basis van nationaliteit.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voert weliswaar geen infrastructuurheffing in naar het voorbeeld van de Duitse overheden. Het is niet de bedoeling een financiering met belastinggeld te vervangen door een systeem van financiering van de wegen door de gebruikers. De bedoeling bestaat er heel specifiek in een fiscaal systeem te neutraliseren dat berust op het criterium van het bezit van een voertuig²¹ en tegelijkertijd een nieuwe belasting in te stellen die bestemd is om de congestie op het grondgebied van het Brussels Gewest tegen te gaan en te reguleren.

De personen die gevestigd zijn in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en houder zijn van een ingeschreven voertuig zullen weliswaar, wanneer de nieuwe congestiebelasting wordt ingevoerd, in voorkomend geval tegelijkertijd het voordeel genieten van de maatregelen inzake de neutralisatie van de verkeersbelasting en de belasting op de inverkeerstelling. Dat neemt niet weg dat, in tegenstelling tot het Duitse systeem, dat afgekeurd is bij het arrest dat op 18 juni 2019 door het Hof van Justitie van de Europese Unie is uitgesproken, de door de Brusselse overheden ingestelde regeling geen garantie biedt voor een integrale compensatie, laat staan een overcompensatie, van de lasten die voortvloeien uit de nieuwe belasting voor de voertuigen die ingeschreven zijn in België (en, *in casu*, op naam van personen die gevestigd zijn in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest). Anders gezegd, er lijkt in de voorontwerpen van ordonnantie betreffende het *SmartMove-project* geen rechtstreeks of onrechtstreeks verband te bestaan tussen het bedrag ten belope waarvan de verkeersbelasting en de belasting op de inverkeerstelling geneutraliseerd worden en het bedrag van de congestiebelasting dat verschuldigd zal zijn. Zoals voor de personen die in een andere lidstaat van de Europese Unie gevestigd zijn (of in een ander Gewest), zal het bedrag dat verschuldigd is als congestiebelasting, uitsluitend afhangen van het gedrag inzake het gebruik, tijdens de uren die overeenstemmen met de congestieperiodes, van de wegen waarvoor de belasting geldt, welk gedrag dagelijks beoordeeld zal worden voor alle voertuigen. Wanneer de bestuurder de hoofdbelastingplichtige is wat de nieuwe congestiebelasting betreft, en de houder het nultarief geniet dat toegepast wordt op de verkeersbelasting en, in voorkomend geval, op de belasting op de inverkeerstelling, zou, wanneer de houder niet de bestuurder is, het “compensatie-effect” overigens eenvoudigweg niet bestaan.

Daaruit volgt dat, in tegenstelling tot de situatie die door het Hof van Justitie van de Europese Unie in het hierboven geanalyseerde arrest van 18 juni 2019 gelaakt wordt, de steller van die voorontwerpen consequent is in zijn doelstelling om de congestie te reguleren en de gedragingen te sturen door middel van fiscale maatregelen. De combinatie van de maatregelen voor de (totale of gedeeltelijke) neutralisatie van de verkeersbelasting en de belasting op de inverkeerstelling en de regeling waarbij een nieuwe congestiebelasting wordt vastgesteld, bewerkstelligt geen rechtstreekse of onrechtstreekse discriminatie van de bestuurders (of houders)

²¹ Onder voorbehoud van het behoud van de belasting op de inverkeerstelling voor de voertuigen met het grootste vermogen.

van voertuigen die ingeschreven zijn in een andere lidstaat van de Europese Economische Ruimte.²²

Niettemin lijkt het aangewezen dat de steller van het voorontwerp van ordonnantie bij machte is aan te tonen dat de wijze van berekening van de forfaitaire belasting niet *de facto* voor een gunstigere behandeling zorgt van, in hoofdzaak, de voertuigen die bestuurd worden door (of in het bezit zijn van) personen die gevestigd zijn in een andere lidstaat van de Europese Unie.²³

2.2. BELGISCHE ECONOMISCHE EN MONETAIRE UNIE

16. Een gewest moet bij de uitoefening van de eigen fiscale bevoegdheid die hem is toegekend, de grenzen in acht nemen die inherent zijn aan het algemene concept van de Staat, dat voortvloeit uit de herzieningen van de grondwet en uit de bijzondere of gewone wetten tot hervorming der instellingen. Uit die gezamenlijke teksten volgt dat het Belgische staatsbestel berust op een economische en monetaire unie, dat is het institutioneel kader van een uit deelgebieden opgebouwde economie, dat gekenmerkt wordt door een geïntegreerde markt (de zogenaamde economische unie) en door de eenheid van de munt (de zogenaamde monetaire unie). Het bestaan van een economische unie impliceert in de eerste plaats het vrij verkeer van goederen en productiefactoren tussen de deelgebieden van de Staat, alsook het vrij verkeer van personen, kapitaal en diensten.²⁴ Wil een fiscale wetgever het algemeen normatief kader van de economische unie eerbiedigen, dan moet hij het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal eerbiedigen.

Het principe van de Belgische economische unie staat in de weg aan fiscale maatregelen die beperkingen inhouden van de vrijheden van verkeer tussen de gewesten, maar

²² Er is slechts sprake van discriminatie, wanneer verschillende regels worden toegepast op vergelijkbare situaties of wanneer dezelfde regel wordt toegepast op verschillende situaties. (vaste rechtspraak van het Hof van Justitie: e.g. Schumacker, C-279/93, 14 februari 1995, punt 30). Voor de algemene beoordeling van het *SmartMove-project* rijst trouwens de vraag of de situatie van de niet-inwonende bestuurder c.q. houder van het voertuig wel vergelijkbaar is met deze van een inwonende bestuurder c.q. houder van het voertuig. De situatie van bestuurders/houders van binnenlandse voertuigen en van buitenlandse voertuigen kan weliswaar vergelijkbaar zijn wat betreft het gebruik van het wegennet van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, maar zijn zij ook wel vergelijkbaar in het licht van de voorgenomen neutraliseringsmaatregelen? Deze neutraliseringsmaatregelen betreffen immers belastingen (namelijk de verkeersbelasting en de belasting op inverkeerstelling) waaraan de niet-inwonende belastingplichtigen in de regel niet onderworpen zijn.

²³ In de memorie van toelichting bij artikel 8 van het voorontwerp wordt in dat verband immers het volgende gesteld: "Om het gebruik van het systeem van de variabele belasting aan te moedigen dat een beter instrument vormt om de congestie te bestrijden, is het bedrag van de forfaitaire belasting over het algemeen ook hoger dan dat van de variabele belasting."

²⁴ GwH 14 november 1991, nr. 32/91 (Vlaamse heffing op de ophaling van afval in het Vlaams Gewest, bestemd om gestort of verbrand te worden buiten het Vlaams Gewest: *in casu*, geen schending van de EMU); GwH 15 oktober 1996, nr. 55/96 (Vlaamse heffing op de ophaling van afval in het Vlaams Gewest met het oog op de verwijdering ervan in een ander gewest: schending van de EMU en vernietiging van de belasting); GwH 12 juni 1997, nr. 34/97 (Vlaamse heffing op de ophaling van afval geproduceerd in Vlaanderen met het oog op de verwerking ervan in een ander gewest: schending van de EMU en vernietiging van de belasting); GwH 20 mei 1998, nr. 51/98 (Vlaamse heffing op de ophaling van afval geproduceerd in Vlaanderen met het oog op de verwerking ervan in een ander gewest: geen schending van de EMU); GwH 1 september 2008, nr. 121/2008; GwH 28 oktober 2010, nr. 123/2010 (inzake belasting op meststoffen). Zie ook de arresten gewezen in verband met de milieutaksen: GwH 2 februari 1995, nrs. 4/95, 6/95, 7/95, 8/95, 9/95 en 10/95. Zie ook GwH 14 juni 2000, nr. 67/2000, in verband met een belasting op leegstaande woningen, beoordeeld in het licht van het vrij verkeer van kapitaal; GwH 8 juli 2010, nr. 83/2010.

enkel voor zover die beperkingen neerkomen op een rechtstreekse of onrechtstreekse discriminatie van personen, goederen, diensten en kapitaal van de andere gewesten. Of dat principe in acht genomen wordt, wordt beoordeeld volgens dezelfde wijze van redeneren als die welke gevolgd wordt door het Hof van Justitie in verband met de Europese economische unie.²⁵

De rechtspraak van het Hof van Justitie kan dienen als richtsnoer bij het onderzoek van de vraag of het voorstel van ordonnantie verenigbaar is met de in de Belgische interne rechtsorde verankerde intergewestelijke vrijheden van verkeer.

17. De beschouwingen die hierboven zijn gemaakt in het kader van het onderzoek van de verenigbaarheid van het Brussels project met het Europees recht, kunnen hier bijgevolg *mutatis mutandis* herhaald worden.

In die zin is de steller van het voorontwerp consequent in zijn doelstelling om de congestie te reguleren en de gedragingen te sturen door middel van fiscale maatregelen. De combinatie van de maatregelen voor de (totale of gedeeltelijke) neutralisatie van de verkeersbelasting en de belasting op de inverkeerstelling en de regeling waarbij een nieuwe congestiebelasting wordt vastgesteld, bewerkstelligt geen rechtstreekse of onrechtstreekse discriminatie van de bestuurders (of houders) van voertuigen die ingeschreven zijn in één van de andere twee gewesten.

Bovendien kan het, rekening houdend met de verdeling van de fiscale bevoegdheden, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, uit het oogpunt van het principe van de Belgische economische en monetaire unie, niet aangewreven worden dat het aan de personen die gevestigd zijn op het grondgebied van het Vlaams Gewest of van het Waals Gewest, geen compensatie toekent voor de verkeersbelasting en de belasting op de inverkeerstelling, die respectievelijk door elk van beide gewesten bij die personen geïnd worden.

Niettemin lijkt het aangewezen dat de steller van het voorontwerp van ordonnantie bij machte is aan te tonen dat de wijze van berekening van de forfaitaire belasting niet *de facto* voor een gunstigere behandeling zorgt van, in hoofdzaak, de voertuigen die in het bezit zijn van of bestuurd worden door personen die gevestigd zijn in het Vlaams Gewest of in het Waals Gewest.²⁶

²⁵ Zie, inzake vrij verkeer van goederen: GWH 15 oktober 1996, nr. 55/96, B.4.2.5.; GWH 12 juni 1997, nr. 34/97, B.7.5; inzake vrij verkeer van kapitaal: GWH 14 juni 2000, nr. 67/2000, B.3.2. en volg.; inzake vrijheid van vestiging: GWH 8 juli 2010, nr. 83/2010, B.9.

²⁶ Zie ook voetnoot 23.

2.3. FEDERALE LOYAUTEIT EN EVENREDIGHEIDSVEREISTE

18. Paragraaf 1 van artikel 143 van de Grondwet bepaalt:

“Met het oog op het vermijden van de belangenconflicten nemen de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, in de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden, de federale loyauteit in acht.”

Zowel de federale overheid als de deelstaten zijn bij de uitoefening van hun fiscale bevoegdheden gebonden door de “federale loyauteit”.

Het vereiste inzake federale loyauteit is vergelijkbaar met het vereiste inzake evenredigheid waaraan elke overheid die over een fiscale autonomie beschikt, bij de uitoefening van haar bevoegdheden moet voldoen.

Er dient dus nagegaan te worden, ten eerste, of het *SmartMove-project* in zijn geheel genomen het de andere twee gewesten niet onmogelijk of uitermate moeilijk maakt hun bevoegdheden uit te oefenen en, ten tweede, of rekening gehouden is met de belangen van de andere gewestelijke wetgevers en of die belangen afgewogen zijn tegen de belangen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

19. Wat de eerste kwestie betreft, is het zaak te bepalen van welke Waalse of Vlaamse gewestelijke bevoegdheden de uitoefening onmogelijk dan wel uitermate moeilijk gemaakt zou worden. Het kan gaan om materiële of fiscale bevoegdheden.

Wat de impact betreft van het *SmartMove-project* op de materiële bevoegdheden van de andere twee gewesten, lijkt de uitoefening ervan niet onmogelijk of uitermate moeilijk gemaakt te worden, rekening houdend met het evenwicht dat tot stand moet worden gebracht in het licht van de problemen op het vlak van mobiliteit, leefmilieu en volksgezondheid waarmee het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geconfronteerd wordt en die op gedetailleerde wijze beschreven worden in de memorie van toelichting.

Wat de impact betreft van het *SmartMove-project* op de fiscale bevoegdheden van de andere twee gewesten, dienen de hiernavolgende opmerkingen geformuleerd te worden. De financiële impact van de congestiebelasting op de natuurlijke personen of de rechtspersonen die gevestigd zijn in het Waals Gewest en het Vlaams Gewest en die, tijdens de uren die overeenkomen met de periodes van congestie, gebruiker zijn van de Brusselse wegen waarop de belasting betrekking heeft, lijkt voor hen een extra belasting te kunnen inhouden aangezien de verkeersbelasting en de belasting op de inverkeerstelling in die andere twee gewesten behouden blijven. Niettemin moet dat gevolg niet statisch bekeken worden. Het voornaamste kenmerk van de congestiebelasting die centraal staat in het *SmartMove-project* bestaat erin de gedragingen van de gebruikers van de Brusselse wegen te sturen en te wijzigen met het doel de congestie te bestrijden en te reguleren en zodoende de daarmee gepaard gaande gevolgen op het vlak van leefmilieu, volksgezondheid en andere te voorkomen. De economische last van de nieuwe belasting hangt dus nauw samen met de wijze waarop het gebruik van de betrokken voertuigen op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest evolueert, en het verwachte effect is een radicale verandering van de transportgewoontes, wat inzonderheid de reismomenten betreft, en een verminderd gebruik van de wagen. Het staat dan ook geenszins vast dat de Waalse en de Vlaamse

overheid gevoelig beperkt worden in hun mogelijkheden om hun ingezetenen een verkeersbelasting en een belasting op de inverkeerstelling op te leggen.

20. Het tweede aspect waarmee uit het oogpunt van het concept “federale loyauté” rekening moet worden gehouden is de vraag of het Brussels Hoofdstedelijk Gewest rekening heeft gehouden met de belangen van de andere twee gewesten en zijn belangen tegen die belangen afgewogen heeft. De steller van het voorontwerp van ordonnantie maakt gewag van talrijke pogingen tot overleg met het Waalse en het Vlaamse Gewest, die evenwel niet tot een gemeenschappelijke overeenkomst geleid hebben. Wat dat betreft, verdient het aanbeveling die pogingen tot overleg meer in detail te beschrijven in de memorie van toelichting.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest maakt eveneens gewag van maatregelen die genomen zijn om rekening te houden met de belangen van de andere twee gewesten en hun ingezetenen. Het betreft voornamelijk het feit dat het gedeelte van de autosnelweging dat onder de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest valt, uitgesloten wordt van de wegen waarvoor de belasting geldt, alsook om het feit dat bepaalde wegen die naar overstapparkings leiden van het toepassingsgebied van de congestiebelasting worden uitgesloten.

De bijzondere financieringswet voorziet alleen in een verplicht samenwerkingsakkoord wanneer degene die de belasting op de inverkeerstelling en de verkeersbelasting verschuldigd is, een vennootschap, een autonoom overheidsbedrijf of een vereniging zonder winstoogmerk met leasingactiviteiten is, en dat uitsluitend voor wat betreft de wijziging van de regeling inzake die gewestelijke belastingen, te weten de verkeersbelasting en de belasting op de inverkeerstelling. Leasingvoertuigen zullen niettemin aanleiding geven tot het verschuldigd zijn van de nieuwe congestiebelasting in geval van gebruik van de betrokken wegen tijdens de gebruikelijke periodes van congestie.

Geen enkele grondwettelijke of institutionele tekst schrijft voor dat een samenwerkingsakkoord moet worden afgesloten voordat een eigen gewestelijke belasting zoals de congestiebelasting die de Brusselse overheid voor ogen heeft, wordt ingevoerd. Het sluiten van een samenwerkingsakkoord vóór de invoering van de door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest beoogde maatregelen is dus facultatief.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest maakt gewag van zijn specifieke noden op het vlak van mobiliteit, leefmilieu, luchtkwaliteit, geluidsoverlast enzovoort, zoals die gedetailleerd beschreven worden in de memorie van toelichting.

Voor het overige blijft het uitgangspunt de fiscale autonomie, die rechtstreeks verankerd is in artikel 170, § 2, van de Grondwet, en moeten de uitzonderingen op die autonomie, die het mogelijk maakt om unilateraal te handelen, strikt geïnterpreteerd en opgevat worden. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geeft *in casu* uitvoering aan zijn fiscale bevoegdheden, hoofdzakelijk met de bedoeling regulerend op te treden ter ondersteuning van een beleid dat onder zijn materiële bevoegdheid valt.²⁷

²⁷ De afdeling Wetgeving herinnert er in dat opzicht overigens aan dat de federale wetgever zelf met een bijzondere meerderheid artikel 11 van de bijzondere financieringswet geamendeerd heeft met de bedoeling de gewesten de mogelijkheid te bieden om eigen belastingen in te voeren voor aangelegenheden waarvoor reeds een verkeersbelasting

Uit het loutere gegeven dat het gevoerde overleg met de andere gewesten tot geen overeenstemming heeft kunnen leiden, kan alleszins niet worden afgeleid dat het beginsel van de federale loyaliteit of het evenredigheidsbeginsel zou zijn geschonden. Er anders over oordelen zou immers neerkomen op de negatie van het zo-even geschetste autonomiebeginsel.

ALGEMENE OPMERKINGEN

21. Zoals hierboven is aangegeven, bevat het voorontwerp verscheidene bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens impliceren.

In dat opzicht geldt, krachtens artikel 22 van de Grondwet, voor elke verwerking van persoonsgegevens en meer in het algemeen voor elke schending van het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het legaliteitsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.²⁸

Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. De volgende elementen maken in beginsel dergelijke “essentiële elementen” uit:

- 1° de categorieën van verwerkte gegevens;
- 2° de categorieën van betrokken personen;
- 3° de doelstelling die met de verwerking wordt nagestreefd;
- 4° de categorieën van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens;
- 5° de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.²⁹

De steller van het voorontwerp moet erop toezien dat die verschillende elementen worden vermeld voor elke bepaling die een verwerking van persoonsgegevens inhoudt.

en een belasting op de inverteerstelling gold (zie hierboven punt 7). Hij heeft geen gebruik gemaakt van die gelegenheid om te eisen dat daartoe een samenwerkingsakkoord gesloten werd.

²⁸ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

²⁹ Zie advies 68.936/AV, op 7 april 2021 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’.

22. In het voorontwerp wordt herhaaldelijk verwezen naar of gebruikgemaakt van termen die zijn gedefinieerd in richtlijn 2019/520 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2019 ‘betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer en ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over niet-betaling van wegentol in de Unie (herschikking)’.³⁰

Ook al strekt het voorontwerp volgens de gemachtigde van de minister niet tot omzetting van die richtlijn, het staat aan de steller ervan erop toe te zien dat het met die richtlijn in overeenstemming is.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 2

23. In punt 15° moet zowel in de Nederlandse als in de Franse tekst worden verwezen naar het koninklijk besluit van 15 (en niet van 16) maart 1968 ‘houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto’s, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen, bestemd of gebruikt voor het vervoer over de weg van passagiers’.

Artikel 3

24. In de Franse tekst van het tweede lid ontbreekt het woord “les” tussen de woorden “pendant” en “plages”.

25.1. Fundamentele is dat het tweede lid, in samenhang gelezen met artikel 7, § 1, eerste lid, de verschillende periodes bepaalt waarin de belasting al dan niet verschuldigd is. Wanneer de belasting verschuldigd is (d.w.z. van maandag tot vrijdag – behalve op feestdagen – van 7 tot 19 uur), varieert het tarief naargelang het voertuig rijdt tijdens uren van zogenaamde gebruikelijke zware congestie (van 7 uur tot 10 uur en van 15 uur tot 19 uur) of gebruikelijke lichte congestie (van 10 uur tot 15 uur).

Die regeling berust dus op een onweerlegbaar vermoeden dat de hoogste verkeersdichtheid op de aan de belasting onderworpen wegen zich altijd voordoet tussen 7 en 10 uur en tussen 15 en 19 uur.

Aangezien de belasting “in de eerste plaats een belasting ter bestrijding van de verkeerscongestie binnen het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is”, rijst de vraag of dat onweerlegbare vermoeden verenigbaar is met het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie

³⁰ Zie inzonderheid de begrippen “Europese elektronische tolheffingsdienst” (EETS) of “boordapparatuur” in artikel 2, 5° en 7°, alsook de artikelen 22 en 36.

wanneer bijvoorbeeld een automobilist zich om 8.30 uur op een verkeersluwe weg bevindt en een hogere belasting betaalt dan een automobilist die om 19.30 uur in een file staat.

25.2. Op de vraag welke mogelijkheid de belastingplichtige heeft om een dergelijk vermoeden te weerleggen, heeft de gemachtigde van de minister de volgende uitleg verschaft:

“1. Reden en rechtvaardiging van het gebruik van vaste belastbare periodes

De belasting vervat in het ontwerp van ordonnantie dat aan de Raad van State werd overgemaakt ter advies beoogt een gedragsverandering teweeg te brengen bij de personen die zich met hun voertuig in het verkeer begeven in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Opdat een belastingplichtige zijn mobiliteitsgedrag kan aanpassen is vereist dat hij de kosten gelinkt aan de mobiliteitsopties waarover hij beschikt om een bepaald traject af te leggen met elkaar kan vergelijken.

Het is dus vereist dat hij op voorhand kan inschatten hoeveel belasting verschuldigd zal zijn op een traject dat hij wenst te rijden in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op een bepaald moment.

Om dergelijke inschatting mogelijk te maken is vereist dat de uren binnen dewelke de belasting verschuldigd is vastliggen.

Dit is niet mogelijk indien de verschuldigde belasting zou worden bepaald door de verkeersdruk op het moment waarop het traject *de facto* wordt gereden. Hierdoor zou het gedrag sturend effect van de belasting worden uitgehouden.

Daarnaast dient er ook op te worden gewezen dat de voortdurende aanpassing van de tarieven verschuldigd voor circulatie op een bepaald moment op basis van de reële verkeersdensiteit op het betrokken ogenblik momenteel technisch niet haalbaar is. Dit zou immers veronderstellen dat op elk moment de verkeersdensiteit op elke weg in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt gemeten en verwerkt.

Het is om deze reden dat ervoor werd geopteerd om de tijden van congestie (waarvoor de belasting verschuldigd is) in de ordonnantie vast te leggen.

2. Wijze waarop de periodes werden vastgesteld en mogelijks kunnen worden aangepast

Dit gebeurde op basis van verkeersdata waarover het Brussels Hoofdstedelijk Gewest beschikt.

Het gaat dus niet over willekeurig gekozen uren.

Maar wel om uren die *de facto* momenteel de meest congestie gevoelige zijn binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Op basis van het verslag dat, bij toepassing van artikel 51 van het ontwerp van ordonnantie, om de twee jaar aan de Regering zal worden overgemaakt, zal de Regering het initiatief kunnen nemen om de vastgelegde belastbare tijden te doen aanpassen aan de eventuele verschuiving in de densiteit van de verkeersstromen binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Aangezien deze tijden vervat zijn in de tekst van de ordonnantie zelf, zal dergelijke wijziging, bij gebrek aan delegatie van bevoegdheid aan de Regering, moeten gebeuren door het stemmen van een ordonnantie door het Brussels Hoofdstedelijk Parlement. De regering zal dus moeten overgaan tot de indiening van een ontwerp van ordonnantie in het Brussels Hoofdstedelijk Parlement.

Met betrekking tot de wenselijkheid/haalbaarheid van het inschrijven van een bevoegdheidsdelegatie aan de Regering tot wijziging van de belastbare tijden, moet erop worden gewezen dat deze aanstelling zeer gedetailleerd zou moeten worden omschreven.

Krachtens het legaliteitsbeginsel, zoals dat staat ingeschreven in art. 170 van de Grondwet, moeten de essentiële bestanddelen van een belasting immers in beginsel worden vastgelegd door de wetgever zelf. Onder essentiële bestanddelen wordt in de fiscale context verstaan : de identiteit van de belastingplichtigen, de belastingsgrond, de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en het bedrag van de belasting als ook de vrijstellingen en verminderingen.

Het is duidelijk dat het wijzigen van de uren waarop de belasting verschuldigd is valt onder bovenstaande omschrijving van essentiële bestanddelen. Deze vaststelling heeft immers een directe impact op het bedrag van de belasting dat verschuldigd zal zijn voor een bepaald traject. Het heeft immers een impact op het al dan niet verschuldigd zijn van de belasting en op het tarief van de belasting.

De vaststelling van de essentiële elementen van een belasting kan maar worden aan de regering gedelegeerd als aan onderstaande strenge voorwaarden is voldaan:

a) de machtiging is uitdrukkelijk en ondubbelzinnig en is voldoende nauwkeurig omschreven

b) de machtigingswet voorziet in een bekrachtiging, binnen een relatief korte termijn, van de besluiten die op grond van die machtiging zijn uitgevaardigd (zie bijvoorbeeld Arbitragehof 30 april 2003, nr. 53/2003, B.3.4; Arbitragehof 19 mei 2004, nr. 88/2004, B.7.7; Arbitragehof 28 maart 2002, nr. 60/2002, B.2.5 en GwH 7 juli 2016, nr. 107/2016, B.10.1 en B.10.2);

c) als de besluiten niet binnen de gestelde termijn zijn bekrachtigd door de wetgever, worden ze geacht nooit uitwerking te hebben gehad;

d) er is een noodzaak om te delegeren: op het moment van de machtiging is het onmogelijk voor de decreetgever om die essentiële elementen zelf uit te werken met inachtneming van de parlementaire procedure (bv. zie Arbitragehof 19 mei 2004, nr. 195/2004, B.6 en GwH 7 juli 2016, nr. 107/2016, B.4.2);

en de machtiging is beperkt in de tijd. Deze laatste voorwaarde wordt niet geëist door het Grondwettelijk Hof.

Een eventuele wijziging van de uren waarvoor de belasting verschuldigd is door de Regering op basis van een delegatie van bevoegdheid die in het ontwerp van ordonnantie zou worden omschreven zal dus steeds door het parlement moeten worden bekrachtigd.

Bijgevolg moet het parlement dus hoe dan ook worden gevat in het kader van de wijziging van de uren waarvoor de belasting verschuldigd is. De meerwaarde van het inschrijven van een bevoegdheidsdelegatie aan de regering lijkt ons dan ook vrij beperkt.

Het aanpassen van de belaste uren aan de verandering van verkeersstromen is immers niet zo dringend dat niet kan worden gewacht op de goedkeuring door het parlement van een ordonnantie tot wijziging van de ordonnantie waarvan het ontwerp momenteel voorligt voor uw advies. (Verkeersdensiteit wijzigt in beginsel immers geleidelijk)."

25.3. Het voorontwerp voorziet in twee mechanismen waarmee de toepassingsmodaliteiten van de belasting kunnen worden gecorrigeerd.

Artikel 50 van het voorontwerp staat de regering toe om de lijst van de niet aan de belasting onderworpen wegen aan te passen. Vanwege de redenen die de gemachtigde van de

minister heeft opgegeven, staat het artikel de regering evenwel niet toe de verdeling in periodes van gebruikelijke lichte en zware congestie te wijzigen.

Artikel 51 bepaalt zijnerzijds dat een periodiek verslag wordt voorgelegd teneinde toe te zien op de uitvoering van de belasting. Ook met een dergelijke verslaggevingsprocedure kunnen de periodes van gebruikelijke lichte of zware congestie niet snel worden aangepast.

Het staat dan ook aan de steller van het voorontwerp om het verschil in behandeling dat wordt veroorzaakt door het voornoemde onweerlegbare vermoeden, naar behoren te verantwoorden, met name op basis van de argumenten die de gemachtigde van de minister heeft aangevoerd.

Artikel 4

26. In de Franse tekst van paragraaf 1, derde lid, ontbreekt het woord “à” tussen de woorden “ayant donné lieu” en de woorden “la taxe”.

27.1. Artikel 4, §§ 3 en 4, van het voorontwerp voorziet in de mogelijkheid voor de werkgever-houder en de werkgever-leasingnemer die een voertuig ter beschikking stellen van hun werknemers, om zichzelf aan te wijzen als belastingplichtige. Op de vraag hoe in het licht van het gelijkheidsbeginsel wordt verantwoord dat enkel de houder of de leasingnemer die een voertuig ter beschikking stelt van zijn werknemers zichzelf kan aanwijzen als belastingplichtige, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Verschillende ‘categorieën’ van houders [en leasingnemers] van voertuigen mogen verschillend worden behandeld indien deze verschillende behandeling kan worden gerechtvaardigd.

In casu wordt de mogelijkheid om zichzelf als belastingplichtige aan te duiden voorbehouden aan werkgevers die voertuigen ter beschikking stellen van hun eigen werknemers. Deze mogelijkheid wordt slechts aan werkgevers geboden omwille van het specifieke karakter van de relatie tussen werkgevers en werknemers:

De werkgevers oefenen immers gezag uit over hun werknemers.

Zij kunnen op grond van deze hiërarchische relatie hun werknemers verplichten om zich op bepaalde momenten van de dag met het door hun ter beschikking gestelde voertuig te verplaatsen naar een door hen bepaalde bestemming. De mobiliteitskeuze ligt in deze context dus NIET in handen van de werknemer-bestuurder maar wel in handen van de werkgever-houder van het voertuig.

Dit betekent dat de gedrag sturende werking van de belasting het best tot haar recht komt indien de werkgever-houder van het voertuig zelf de belasting betaalt.

Werkgevers dienen hun werknemers te vergoeden indien zij kosten dragen die eigen zijn aan de werkgever.

Indien een werknemer in het kader van zijn tewerkstelling rondrijdt met een voertuig van de werkgever op vraag van de werkgever, dan zal de werkgever hem hoe dan ook de voor dit traject betaalde belastingen moeten vergoeden. Het aanvragen van deze vergoedingen door de werknemer en de verwerking ervan door de werkgever vormt een administratieve belasting die voor beide partijen potentieel zéér zwaar kan zijn. Om dit te

voorkomen adviseerde Brupartners (de ESR) om met een mogelijkheid van substitutie te werken.

(Er werd niet geopteerd voor een automatische substitutie omdat bepaalde voertuigen die werkgevers aan werknemers ter beschikking stellen niet uitsluitend voor beroepsdoeleinden worden gebruikt. Voor dergelijke voertuigen is het niet aangewezen dat de werkgever wordt gedwongen om de rol van belastingplichtige op zich te nemen. Dergelijke voertuigen worden immers ook gebruikt in het privéleven van de werknemer waarin deze werknemer zijn eigen mobiliteitskeuzes maakt en hij de kosten gelinkt aan zijn mobiliteit in beginsel NIET kan terugvorderen van zijn werkgever).”

Gevraagd waarom er dan niet wordt in voorzien dat een vennootschap, houder van een voertuig, die een voertuig ter beschikking stelt van haar zelfstandige bedrijfsleider, zichzelf kan aanwijzen als belastingplichtige, antwoordde de gemachtigde dat “[d]eze specifieke gezagsrelatie (niet) bestaat (...) in hoofde van de zelfstandige bedrijfsleider die wat zijn mobiliteitskeuzes betreft een grotere vrijheid geniet”.

Het verdient aanbeveling om die verantwoording op te nemen in de memorie van toelichting.

27.2. In de memorie van toelichting wordt inzake de uitzonderingsregeling voor werkgevers verduidelijkt dat “in de mogelijkheid [wordt] voorzien van een indeplaatsstelling van de werkgever voor de verplaatsingen van zijn werknemers, verricht met het voertuig dat hen door hun werkgever ter beschikking werd gesteld. De plaats en het tijdstip van dergelijke verplaatsingen worden immers bepaald door de werkgever en niet door de werknemer-bestuurders”.

Uit die toelichting moet worden afgeleid dat de uitzonderingsregeling enkel zou gelden voor de door de werknemer uitgevoerde beroepsverplaatsingen, en dus niet voor verplaatsingen die zich daarbuiten situeren. Dit blijkt evenwel niet uit de tekst van artikel 4, §§ 3 en 4, van het voorontwerp. Voor zover het de bedoeling zou zijn om die bijkomende beperking in te voeren op grond van de ontworpen machtiging aan de regering om “de modaliteiten van [de] aanwijzing [als belastingplichtige]” te bepalen, moet worden opgemerkt dat een dergelijke lezing van die machtiging niet in overeenstemming is met het fiscale legaliteitsbeginsel, aangezien het invoeren van een dergelijke beperking als een essentieel element van de betrokken belasting moet worden beschouwd.

27.4. In de Nederlandse tekst van artikel 4, § 4, voege men het woord “van” in tussen de woorden “ter beschikking stelt” en “zijn”.

Artikel 5

28. Op de vraag wat de gevolgen zouden zijn indien de belastingplichtige geen keuze maakt tussen de forfaitaire en de variabele belasting, heeft de gemachtigde van de minister de volgende toelichtingen verschaft:

“Bij toepassing van artikel 27 kan een administratieve boete worden opgelegd voor ELKE overtreding van de regels vervat in het ontwerp van ordonnantie. Indien de belastingplichtige geen keuze maakt tussen één van de beide belastingen alvorens hij met zijn voertuig het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreedt, dan overtreedt hij artikel 5.

Voor dergelijke overtreding kan hem, krachtens artikel 27, § 2 van het ontwerp van ordonnantie, een boete van 100 € worden opgelegd indien het gaat om de eerste overtreding van type B die de belastingplichtige in het betrokken kalenderjaar beging. (Als het zou gaan om zijn tweede overtreding dan kan een boete van 200 € worden opgelegd. Voor een derde overtreding kan een boete van 300 € worden opgelegd).

Daarnaast zal de betrokken belastingplichtige die de voornoemde keuze niet maakte vóór hij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest binnenreed, krachtens artikel 29 van het ontwerp van ordonnantie, ook de forfaitaire belasting verschuldigd zijn voor de betrokken kalenderdag. De belasting voor de betrokken verplaatsing zal immers niet meer kunnen worden vastgesteld overeenkomstig een andere bepaling van dit ontwerp van ordonnantie.

Een verdere sanctionering van het niet maken van de keuze tussen de forfaitaire en de vaste belasting lijkt overbodig.”

Er moet, op zijn minst in de commentaar bij de artikelen, gepreciseerd worden dat indien geen keuze wordt gemaakt tussen de variabele en de forfaitaire belasting, inderdaad de forfaitaire belasting zal worden geïnd overeenkomstig artikel 29 van het voorontwerp, naast het feit dat administratieve sancties kunnen worden opgelegd.

Artikel 7

29. Wat de berekening van de variabele belasting betreft, wordt in artikel 7, § 1, van het voorontwerp, in het lid na de tweede tabel, het volgende bepaald:

“Wanneer het voertuig in de loop van de betrokken kalenderdag tijdens uren van gebruikelijk lichte en zware congestie op een aan de belasting onderworpen weg wordt gebruikt, wordt het tarief geldend voor de uren van gebruikelijke zware congestie toegepast.”

Die bepaling heeft tot gevolg dat een belastingplichtige die met zijn voertuig rijdt tussen 9 uur en 10 uur en vervolgens tussen 12 uur en 13 uur, voor beide verplaatsingen onderworpen is aan het tarief van zware congestie. Die bepaling heeft ook tot gevolg dat een belastingplichtige die over meer dan een voertuig beschikt en voor de twee voornoemde verplaatsingen een verschillend voertuig gebruikt, niet in de twee gevallen onderworpen is aan het tarief van zware congestie. Het spreekt voor zich dat opdat de verschillende behandeling die uit die bepaling voortvloeit in overeenstemming zou zijn met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel, ervoor een deugdelijke verantwoording voorhanden moet zijn. Die verantwoording wordt dan het best opgenomen in de memorie van toelichting. Thans is er alvast geen dergelijke verantwoording.

30. Uit artikel 7, § 1, van het voorontwerp blijkt dat, wat de variabele belasting betreft, voor zero-emissievoertuigen voor het onderdeel Pb (vast deel) “steeds het laagste tarief [wordt] toegepast”. De vraag rijst wat wordt verstaan onder het “laagste tarief”: is dat het tarief tot en met 7 fiscale PK of bedoelt men, in functie van de fiscale PK, het tarief dat geldt voor de uren van gebruikelijk lichte congestie? De gemachtigde beantwoordde die vraag als volgt:

“De memorie van toelichting verduidelijkt dat dit het tarief betreft van de dagelijkse component dat is gelinkt aan de fiscale PK van het voertuig:

‘Wat betreft de zero-emissievoertuigen, wordt steeds het laagste tarief van de dagelijkse component toegepast. Dit voertuigsegment is tot op heden onderhevig aan snelle (technologische) evoluties en de beschikbaarheid van mogelijk geschikte parameters in authentieke bronnen om het vermogen van de motor te berekenen is niet afdoende om op een bestendige manier een rechtvaardige en proportionele fiscale behandeling van deze voertuigen te kunnen garanderen. Vanuit die optiek is het dus niet wenselijk om hetzelfde tarief voor een voertuig met een verbrandingsmotor naar analogie toepassing te laten vinden op een zero-emissievoertuig.’

Het tarief van de dagelijkse component voor de zero-emissievoertuigen is dus in ieder geval 0 EUR. Het feit dat het basisbedrag steeds 0 [is] heeft geen impact op het tarief van de kilometercomponent.

Deze lezing van artikel 7, § 1 kan indien nodig worden verduidelijkt in de tekst van het voorontwerp van ordonnantie en/of in de toelichting bij deze bepaling.”

Met de suggestie van de gemachtigde om de lezing van artikel 7, § 1, van het voorontwerp te verduidelijken, kan worden ingestemd. Bij voorkeur wordt die verduidelijking aangebracht in de tekst zelf van het voorontwerp.

Artikel 8

31. Uit artikel 8, § 1, van het voorontwerp blijkt dat, wat de forfaitaire belasting betreft, voor zero-emissievoertuigen “steeds het laagste tarief [wordt] toegepast”. De vraag rijst of dit betekent dat altijd het tarief dat van toepassing is voor de voertuigen tot en met 8 fiscale PK wordt toegepast, ook als het voertuig een hoger fiscale Pk heeft. Ook rijst de vraag waarom in artikel 8, § 1, van het voorontwerp de laagste tariefschijf geldt voor de voertuigen tot en met 8 fiscale Pk terwijl dat in artikel 7, § 1, van het voorontwerp het geval is voor de voertuigen tot en met 7 fiscale PK. De gemachtigde beantwoordde die vraag als volgt:

“Zoals bij de variabele belasting, is het tarief van de forfaitaire belasting gelinkt aan de fiscale PK van het voertuig. Het tarief van de forfaitaire belasting voor een zero-emissievoertuig is steeds 4 EUR.

De schijnbare discrepantie tussen de tariefstructuur in artikels 7, § 1 en 8, § 1 komt voort uit de wijze waarop het tarief van de forfaitaire belasting werd vastgesteld. Zoals vermeld in de memorie van toelichting werden deze tarieven berekend in functie van de tarieven die gelden voor de variabele belasting. Het bedrag van de forfaitaire belasting komt overeen met het bedrag van de variabele belasting die verschuldigd zou zijn wanneer een voertuig een parcours van 25 km aflegt.

Het tarief dat op die wijze werd berekend voor een voertuig met 8 fiscale PK komt, na afronding, overeen met het tarief voor een voertuig met 0 – 7 fiscale PK, namelijk 4

EUR. Om de eenvoud van de tabel te bewaren werden deze, voor de variabele belasting afzonderlijke, categorieën voor de forfaitaire belasting samengevoegd.

Teneinde de symmetrie tussen de tarieven van de forfaitaire en de variabele belasting duidelijker zichtbaar te maken, kan desgewenst worden overgegaan tot de invoering van een afzonderlijk tarief van de voertuigen met 8 fiscale PK.”

Met de suggestie van de gemachtigde om de symmetrie tussen de twee tariefstructuren duidelijker zichtbaar te maken in het voorontwerp, kan worden ingestemd.

Artikel 9

32. In artikel 9 van het voorontwerp worden de vrijstellingen van de belasting hoofdzakelijk bepaald in functie van de aard (de uitrusting) van het voertuig. De ontworpen belasting beoogt echter het gebruik van het voertuig te treffen. Eens het voertuig op grond van de kenmerken ervan is vrijgesteld, wordt m.a.w. elk gebruik ervan – en dus in voorkomend geval ook een oneigenlijk gebruik – vrijgesteld van de belasting (bijvoorbeeld het gebruik voor andere doeleinden van een voertuig dat bestemd is voor het vervoer van personen met een handicap). Het *only once*-principe waarvan sprake in de memorie van toelichting voorziet bovendien in een automatische toekenning van de vrijstelling, zonder dat er op het eerste gezicht sprake is van enige mogelijkheid tot controle van het effectieve gebruik van het betrokken voertuig. Zoals de regeling inzake vrijstellingen is geconcipieerd, kan dan ook niet worden uitgesloten dat deze op gespannen voet zou kunnen staan met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel. Hieromtrent ondervraagd, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Het is inderdaad de bedoeling dat voor geen van de trajecten die wordt gereden met een voertuig bestemd voor het vervoer van mindervaliden congestiebelasting verschuldigd is. Dit geldt dus ook voor de ritten waarin deze voertuigen niet worden gebruikt voor het vervoer van mindervaliden.

Indien de vrijstelling zou worden beperkt tot verplaatsingen waarbij de mindervalide zich in het voertuig bevindt zou dit immers betekenen dat voor ieder gebruik van dergelijk voertuig moet worden nagegaan of de rechthebbende zich inderdaad in het voertuig bevindt. Dit zou in de praktijk een disproportionele werklust voor de administratie met zich meebrengen.

Bovendien is het mogelijk dat deze voertuigen zich verplaatsen zonder dat de mindervalide zich effectief in het voertuig bevindt, zonder dat er daarom sprake is van oneigenlijk gebruik, bijvoorbeeld wanneer het voertuig op weg is naar de rechthebbende teneinde deze op te halen, of wanneer het gezinslid van een rechthebbende een voor deze rechthebbende noodzakelijke verplaatsing doet. De controle op de motieven van dergelijke verplaatsingen kan nooit efficiënt zijn.

Daarnaast dient erop te worden gewezen dat de vrijstelling niet kan worden geautomatiseerd indien haar toepassingsgebied beperkt is tot de ritten die het voertuig maakt waarbij de mindervalide effectief aan boord is. Dergelijke automatisering is evenwel volgens de Brusselse Raad voor personen met een handicap onontbeerlijk om de administratieve last van de in hoofde van mindervaliden te beperken. In haar advies stelt deze Raad immers:

‘Het vrijstellingsstelsel moet automatisch werken, zonder paperasserij. Voor personen met een handicap is het administratief nu al een calvarietoest om hun basisrechten

te genieten. Het zou onredelijk zijn hun administratieve lasten nog te verzwaren. Het uitgerolde systeem zou automatisch en vlot toegankelijk moeten zijn'."

Ofschoon de door de gemachtigde gegeven verantwoording redelijk lijkt wat betreft de vrijstelling van voertuigen bestemd voor vervoer van personen met een handicap, kan die verantwoording niet zonder meer doorgetrokken worden naar de andere categorieën van vrijgestelde voertuigen. Ook voor die voertuigen zal dus telkens een redelijke verantwoording voorhanden moeten zijn voor het toekennen van een vrijstelling die niet gekoppeld is aan het effectieve gebruik ervan.

33. Artikel 9, § 4, van het voorontwerp bepaalt dat de vrijstellingen geldig blijven "zolang niet is vastgesteld dat niet langer aan de toekenningsvoorwaarden is voldaan. Indien niet langer aan de voorwaarden van hun toekenning is voldaan, licht de belastingplichtige de fiscale administratie daarvan onmiddellijk in". Gevraagd wie de fiscale administratie inlicht over de vrijstellingen bedoeld in artikel 9, § 1, 1^o tot 4^o, van het voorontwerp, antwoordde de gemachtigde het volgende:

"De vrijstellingen hebben slechts uitwerking in het belastbaar tijdperk dat volgt op de toekenning ervan. De regering zal bepalen hoe de aanvraag van de vrijstelling zal moeten gebeuren. In dit kader zal zij ook vastleggen wie de aanvraag zal kunnen indienen. (Logischerwijze zal dit kunnen gebeuren door iedere persoon die hier een belang bij heeft: de gebruiker van het voertuig, de houder van het voertuig, de bestuurder,...)

Eens de vrijstellingen toegekend werden blijven ze geldig zolang niet werd vastgesteld dat niet langer aan de toekenningsvoorwaarden werd voldaan. Omdat de fiscale administratie niet in de mogelijkheid verkeert om voor ieder voertuig, op ieder ogenblik na te gaan of aan de toepassingsvoorwaarden is voldaan, werd de verantwoordelijkheid voor het melden van het verval van de vrijstelling bij de belastingplichtige zelf gelegd.

In het geval van de voertuigen vermeld in artikel 9, § 1, 1^o tot en met 4^o is het inderdaad zo dat de bestuurder als vooropgestelde belastingplichtige niet de meest geschikte persoon is om deze melding te doen. In deze gevallen is de betrokken dienst die van het betrokken voertuig gebruik maakt beter geplaatst om te melden dat dit voertuig niet langer voldoet aan de voorwaarden waaronder het is vrijgesteld.

Het voorontwerp van ordonnantie zal worden aangepast in die zin dat de betrokken diensten die gebruik maken van de voertuigen als bedoeld in artikel 9, § 1, 1^o tot en met 4^o, de fiscale administratie onverwijld inlichten indien niet langer aan de toekenningsvoorwaarden is voldaan."

Met de door de gemachtigde voorgestelde aanpassing kan worden ingestemd.

Artikel 11

34. Het verdient aanbeveling om in artikel 11, vierde lid, van het voorontwerp te verwijzen naar "het betrokken aanslagjaar als bedoeld bij artikel 17".

Artikel 14

35. Volgens de artikelen 21 en 22 van het voorontwerp betaalt de belastingplichtige de verschuldigde belasting rechtstreeks aan de dienstaanbieder, die deze belasting int in naam en voor rekening van de tolheffer. In artikel 14 worden de redenen opgesomd op grond waarvan de dienstaanbieder de overeenkomst die hij met de belastingplichtige heeft gesloten, kan schorsen. Het gaat dan onder meer om het feit dat de belastingplichtige niet voldoet aan zijn betalingsverplichtingen, gebruikmaakt van de boordapparatuur op een wijze die strijdig is met de gebruiksaanwijzing of nalaat een defect aan de apparatuur te melden.

De vraag rijst dan ook hoe en door wie de belasting zal worden geïnd indien de overeenkomst is geschorst, de fiscale administratie daarvan in kennis is gesteld en de belastingplichtige blijft rijden op wegen die aan de belasting onderworpen zijn.³¹

Het staat aan de steller van het voorontwerp om te bepalen of in een dergelijk geval de fiscale administratie, niettegenstaande de sancties waarin artikel 27 voorziet, de verschuldigde bedragen rechtstreeks van de belastingplichtige zal kunnen terugvorderen. Er moet dan ook worden gepreciseerd hoe de gegevens zullen worden verzameld die nodig zijn voor de berekening van het bedrag van de belasting.

Artikel 20

36. Op de vraag hoe de verdeler die de dagpassen verkoopt, zal worden vergoed, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“La possibilité d’offrir des services de distribution fera l’objet d’un marché public, la méthode de rémunération des distributeurs y sera déterminée. Il est probable que celle-ci consiste en une indemnité trimestrielle versée au distributeur”.

Daaraan werd nog toegevoegd dat “het (...) niet de bedoeling [is] dat de verdeler kosten doorrekent aan de belastingplichtige. Deze betaalt enkel het bedrag dat verschuldigd is voor de dagpas zelf”.

Het zou goed zijn die preciseringen op te nemen in de commentaar bij de artikelen.

Artikel 21

37. De dienstaanbieder wordt opgedragen de verschuldigde belasting bij de belastingplichtige te innen in naam en voor rekening van de tolheffer. Daartoe overhandigt hij de belastingplichtige een afrekening.

³¹ Zie over de moeilijkheden bij het gebruik van een dienstverlener voor het innen van belastingen E. VAN DE VELDE, N. APPERMONT en J. HIMPE, *Externalisation de la gestion des impôts et protection juridique du contribuable : l’expérience de la taxe kilométrique flamande sur les poids lourds*, RFRL, 2020/4, 359-388.

Indien de belastingplichtige van oordeel is dat de dienstaanbieder in zijn afrekening een fout heeft gemaakt, of meer in het algemeen die afrekening wil betwisten, rijst de vraag of hij bij de dienstaanbieder beroep kan aantekenen en hoe dat eventuele beroep zich verhoudt tot de beroepen waarin de artikelen 38 en volgende van het voorontwerp voorzien.

Daarover heeft de gemachtigde van de minister de volgende toelichtingen verstrekt:

“1. Met betrekking tot de mogelijkheid om een (willig) ‘beroep’ in te dienen bij de dienstverlener

Of de belastingplichtige al dan niet het recht heeft om een ‘beroep’ in te stellen bij zijn dienstverlener indien hij van mening is dat deze een fout beging, hangt af van de inhoud van de dienstverleningsovereenkomst die werd afgesloten tussen de belastingplichtige en de dienstverlener. Indien deze overeenkomst bepaalt dat er een ‘beroep’ kan worden ingediend, dan kan de belastingplichtige uiteraard dergelijk ‘beroep’ indienen.

(Zelfs als zijn contract dergelijke mogelijkheid niet expliciet zou voorziet is er niets dat de belastingplichtige verbiedt om contact op te nemen met zijn dienstverlener indien hij van mening is dat de dienstverlener een (voor hem nadelige) fout beging).

Er bestaat in hoofde van de dienstverlener evenwel GEEN wettelijke verplichting om eventuele ‘beroepen’ die de belastingplichtige tot hem richt effectief te behandelen. Er bestaat ook geen verplichting om in de dienstverleningsovereenkomst een ‘beroepsclausule’ in te schrijven.

2. Verhouding tussen het beroep bij de dienstverlener en het bezwaarschrift (en later het prejudiciële beroep)

Een belastingplichtige kan en mag een bezwaarschrift indienen bij toepassing van artikel 32 van het ontwerp van ordonnantie zonder dat hij eerst een ‘beroep’ indiende bij zijn dienstverlener.

De indiening van een ‘beroep’ bij de dienstverlener heeft geen impact op de berekening van de termijn waarbinnen het bezwaarschrift, krachtens artikel 32, § 2 moet worden ingediend.

De ambtenaar die het bezwaarschrift of het eventuele prejudiciële beroep behandelt, hoeft geen rekening te houden met het bestaan van een ‘beroep’ ingesteld bij de dienstverlener. Hij is ook niet gehouden om rekening te houden met een eventuele beslissing die de dienstverlener in het kader van een dergelijk willig beroep zou nemen.”

Het staat aan de steller van het voorontwerp om de tekst aan te vullen teneinde de gestelde vragen te beantwoorden.

Artikel 22

38. Het tweede lid vermeldt de mogelijkheid voor de dienstaanbieder om kosten voor het invorderen van de variabele belasting ten laste te brengen van de belastingplichtige.

Om te beginnen zou het raadzaam zijn te bepalen dat die kosten moeten worden gepreciseerd in de overeenkomst die met de dienstaanbieder wordt gesloten. Daartoe moet artikel 39, dat alle gegevens bevat die in die overeenkomst moeten worden opgenomen, worden aangevuld.

Bovendien heeft de gemachtigde van de minister de berekening van de vergoeding van de dienstaanbieder als volgt toegelicht:

“Artikel 7 van de RICHTLIJN (EU) 2019/520 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 19 maart 2019 betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer en ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over niet-betaling van wegentol in de Unie stelt:

‘Artikel 7

Vergoeding

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen opdat EETS-aanbieders recht hebben om door de tolheffer te worden vergoed.

2. De lidstaten nemen de nodige maatregelen opdat de methode voor het bepalen van de vergoeding van de EETS-aanbieders transparant, niet-discriminerend en identiek is voor alle EETS-aanbieders die voor een bepaald EETS-gebied zijn geaccrediteerd. Zij nemen de nodige maatregelen opdat deze methode wordt bekendgemaakt als onderdeel van de commerciële voorwaarden in de EETS-gebiedsverklaring.

3. De lidstaten nemen de nodige maatregelen opdat, in EETS-gebieden met een hoofddienstaanbieder, de methode voor het berekenen van de vergoeding van EETS-aanbieders dezelfde structuur heeft als voor de vergoeding van vergelijkbare diensten die worden verleend door de hoofddienstaanbieder. Het bedrag van de vergoeding van EETS-aanbieders kan verschillen van dat van de hoofddienstaanbieder, mits dit wordt gerechtvaardigd door:

a) de kosten in verband met specifieke eisen en verplichtingen die de hoofddienstaanbieder heeft en de EETS-aanbieders niet, en

b) de noodzaak om van de vergoeding van EETS-aanbieders de vaste kosten af te trekken die door de tolheffer worden opgelegd op grond van de kosten die de tolheffer maakt door in zijn tolgebied een EETS-conform systeem beschikbaar te stellen, te bedienen en te onderhouden, met inbegrip van de accreditatiekosten, wanneer die kosten niet in het tolgeld zijn opgenomen.’

(...)

Momenteel werkt de fiscale administratie aan een eerste draft van de tolgebiedsverklaring die ook een passage zal bevatten waarin de vergoeding van de dienstverlener zal worden vastgelegd. Door deze vergoedingsregeling vast te leggen in de tolgebiedsverklaring waakt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest erover dat alle EETS-dienstverleners op dezelfde manier worden vergoed en dat alle potentiële dienstverleners kennis kunnen nemen van de berekeningswijze van deze vergoeding.

Het is momenteel nog niet volledig duidelijk hoe deze vergoeding zal worden berekend. Uiteraard zal in dit kader rekening worden gehouden met de inhoud van artikel 7 van de richtlijn 2019/520”.

Om aan artikel 7 van richtlijn 2019/520 te voldoen, moet de steller van het voorontwerp dus een methode ontwikkelen voor het vaststellen van de vergoeding van de dienstaanbieders die transparant, niet-discriminerend en identiek is voor alle erkende dienstaanbieders. Die methode moet worden bekendgemaakt als onderdeel van de commerciële voorwaarden in de EETS- gebiedsverklaringen, zoals bepaald in artikel 6 van richtlijn 2019/520.

39. Uit artikel 22, tweede lid, van het voorontwerp moet worden afgeleid dat de dienstaanbieder kosten kan aanrekenen aan de belastingplichtige voor de dienst van de inning. De steller van het voorontwerp dient na te gaan of deze aanrekening niet moet worden beschouwd als een retributie waarop het legaliteitsbeginsel van artikel 173 van de Grondwet van toepassing is. In dat geval dienen de gevallen waarin de retributie verschuldigd is en de bijdrageplichtigen in het voorontwerp te worden bepaald.

Artikel 24

39. In artikel 24, § 1, tweede lid, van het voorontwerp wordt bepaald dat een afschrift van het proces-verbaal aan de belastingplichtige wordt afgeleverd uiterlijk binnen drieënnegentig dagen na de vaststelling van de overtreding, terwijl in paragraaf 2, tweede lid, van dat artikel wordt bepaald dat het proces-verbaal zijn bijzondere bewijskracht verliest als het afschrift ervan niet is verstuurd binnen de termijn van drieënnegentig dagen. De gemachtigde verklaarde betreffende dit verschil het volgende:

“De mogelijkheid zal worden voorzien om het afschrift van het proces-verbaal zowel op papieren drager als in digitale vorm ter beschikking te stellen aan de belastingplichtige, naar keuze van de ontvanger. In die zin is het inderdaad aangewezen om de bewoordingen in dit artikel te wijzigen aan de hand van een neutralere term zoals “ter beschikking stellen” (“mise à disposition”). We zullen het ontwerp van ordonnantie in die zin aanpassen.”

Met dit voorstel van de gemachtigde kan worden ingestemd.

40. Artikel 24, § 2, eerste lid, van het voorontwerp bepaalt dat een proces-verbaal bewijskracht heeft tot bewijs van het tegendeel. De steller van het voorontwerp moet kunnen verantwoorden, in het licht van het gelijkheidsbeginsel, waarom wordt afgeweken van de algemene regel dat een proces-verbaal geldt als een loutere inlichting

Artikel 25

41. Paragraaf 1, tweede lid, moet verwijzen naar artikel 10/3 van de ordonnantie van 28 mei 2015 ‘tot oprichting van een instelling van openbaar nut waarin het beheer van het preventie- en veiligheidsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is samengebracht en tot oprichting van de Gewestelijke School voor de Veiligheids-, Preventie- en Hulpdienstberoepen - Brusafe’.

42. Artikel 25, § 1, eerste lid, van het voorontwerp bepaalt dat de toepassing en de controle op de naleving van de aan te nemen ordonnantie en de uitvoeringsbesluiten ervan, net als de vaststelling van inbreuken, kunnen gebeuren door middel van ANPR-camera's.

Aangezien de wet van 21 maart 2007 'tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's' niet van toepassing is op bewakingscamera's "waarvan de plaatsing- en gebruiksmodaliteiten door of krachtens een bijzondere wetgeving zijn geregeld",³² dient er over gewaakt te worden dat alle "modaliteiten" betreffende de plaatsing en het gebruik van die camera's worden opgenomen in het voorontwerp, aangezien de voornoemde wet niet subsidiair van toepassing is.

Wat deze "modaliteiten" betreft, worden in artikel 25 van het voorontwerp een aantal aspecten geregeld, onder meer dat deze ANPR-camera's zijn geïntegreerd in het Brusselse videobeschermingsplatform³³ (artikel 25, § 1, tweede lid, van het voorontwerp). De wet van 21 maart 2007 bevat echter ook nadere regelen met betrekking tot wie de beslissing neemt tot plaatsing van de camera's, de mededeling van plaatsing en gebruik aan de politiediensten, het bijhouden van een register met de beeldverwerkingsactiviteiten, het doel van het gebruik en wie toegang heeft tot de beelden. Door de integratie van de ANPR-camera's in het Brusselse videobeschermingsplatform, worden een aantal van de voornoemde aspecten reeds geregeld in de ordonnantie van 28 mei 2015 'tot oprichting van een instelling van openbaar nut waarin het beheer van het preventie- en veiligheidsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is samengebracht en tot oprichting van de Gewestelijke School voor de Veiligheids-, Preventie- en Hulpdienstberoepen – Brusafe'. De steller van het voorontwerp zal niettemin moeten nagaan of het voorontwerp, gelezen in samenhang met de voornoemde ordonnantie, op exhaustieve wijze alle aspecten regelt die verband houden met de plaatsing en het gebruik van de ANPR-camera's. In voorkomend geval zal het voorontwerp op dat punt moeten worden aangevuld.³⁴

Aansluitend hierbij rijst de vraag of de wijziging bij artikel 55 van het voorontwerp van de voornoemde ordonnantie van 28 mei 2015 er niet toe noopt dat in het voorontwerp wordt bepaald wie er binnen de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel Fiscaliteit toegang heeft tot de opgenomen beelden.

Artikel 27

43. Artikel 27, § 1, tweede lid, van het voorontwerp bepaalt wanneer de houder van het voertuig wordt vermoed de overtreder te zijn en stelt hiertoe een weerlegbaar wettelijk vermoeden in. Hierbij wordt het vermoeden slechts als weerlegd beschouwd indien de houder van het voertuig de identiteit van de bestuurder meedeelt aan de fiscale administratie. Die bepaling regelt niets voor

³² Zie artikel 3, tweede lid, 1^o, van de wet van 21 maart 2007.

³³ Dit platform is opgericht bij de ordonnantie van 28 mei 2015 'tot oprichting van een instelling van openbaar nut waarin het beheer van het preventie- en veiligheidsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is samengebracht en tot oprichting van de Gewestelijke School voor de Veiligheids-, Preventie- en Hulpdienstberoepen – Brusafe'.

³⁴ Zo is het bijvoorbeeld niet duidelijk wie de beslissing neemt tot het plaatsen en gebruiken van vaste/mobiele camera's.

de gevallen van bijvoorbeeld diefstal, fraude of overmacht. De steller van het voorontwerp dient na te gaan of de regeling op dit punt niet moet worden aangevuld.³⁵

44. Aansluitend hierbij rijst de vraag of ook niet moet worden voorzien in een bijzondere regeling voor het 'autodelen' van voertuigen. In een systeem van autodelen is het immers mogelijk dat een voertuig op eenzelfde kalenderdag door meerdere gebruikers wordt gebruikt die één of meerdere overtredingen kunnen begaan. Hierover om nadere toelichting gevraagd antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Op dit moment is niet voorzien in een bijzondere regeling voor het autodelen van voertuigen.

Op basis van de ANPR-beelden is het tot op vandaag niet mogelijk om de identiteit van de bestuurder op adequate wijze vast te stellen. Volgens artikel 27, § 1, tweede lid wordt, ingeval de bestuurder niet kan worden geïdentificeerd op het ogenblik van de overtreding, de houder van het voertuig vermoed de overtreder te zijn. Dit vermoeden geldt tot bewijs van het tegendeel. Bovendien dient de houder ook de identiteit van de bestuurder mee te delen.

In de praktijk zal de boete worden ter kennis gebracht van het bedrijf dat aan autodelen doet. Deze kan de boete doorsturen naar zijn klant die op het moment van de overtreding met het voertuig reed. In ieder geval blijft het autodeelbedrijf hoofdelijk gehouden tot betaling van de boete.”

Gelet op deze toelichting, lijkt het in elk geval aangewezen dat in een regeling wordt voorzien waarbij in de kennisgeving aan het bedrijf dat actief is op het vlak van autodelen, expliciet wordt vermeld op welk tijdstip de overtreding is vastgesteld.

45. In de Nederlandse tekst van artikel 27, § 2, tweede lid, van het voorontwerp dient “hoofdelijk” te worden geschreven (niet: “solidair”).

46. Uit artikel 27, § 1, tweede lid, van het voorontwerp volgt dat de houder van het voertuig in elk geval hoofdelijk gehouden is tot betaling van de boete, ook in de hypothese dat de houder het wettelijk vermoeden heeft weerlegd en de bestuurder gekend is, terwijl in paragraaf 7 van dat artikel wordt bepaald dat in geval van niet-betaling van de administratieve boete door de belastingplichtige de houder van het voertuig hoofdelijk is gehouden tot betaling van de boete.

De verhouding tussen die bepalingen is niet duidelijk en dient te worden uitgeklaard.

47. Gevraagd wat in artikel 27, § 4, van het voorontwerp wordt verstaan onder “een beperkte tijdsperiode”, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De mogelijkheid tot het milderen van de boete werd overgenomen uit de wetgeving met betrekking tot de kilometerheffing voor zware vrachtwagens waar hetzelfde systeem geldt.

Artikel 29, § 4 van de ordonnantie van 29 juli 2015 tot invoering van een kilometerheffing in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor zware voertuigen bedoeld of gebruikt voor het vervoer van goederen over de weg, ter vervanging van het Eurovignet

³⁵ Vgl. bijv. met artikel 67bis van de wet van 16 maart 1968 ‘betreffende de politie over het wegverkeer’.

luit: ‘§ 4. Het bevoegde personeelslid kan de administratieve geldboetes voor hetzelfde type van overtreding begaan binnen een beperkte tijdspanne verminderen als de belastingplichtige te goeder trouw handelde.’

De memorie van toelichting van de ordonnantie betreffende de kilometerheffing voor zware voertuigen spreekt van twee of meer opeenvolgende dagen: ‘als er voor hetzelfde type van overtreding gedurende twee of meer opeenvolgende dagen boetes werden uitgeschreven en de belastingplichtige te goeder trouw handelde, kunnen de boetes eveneens verminderd worden’.

Deze mogelijkheid is nodig, zowel voor de kilometerheffing als voor de geplande congestieheffing, om ervoor te zorgen dat het boetesysteem zou voldoen aan de vereiste van evenredigheid die vervat ligt in het Europeesrechtelijk kader van de richtlijnen met betrekking tot de tolheffingen. (Het opstapelen van een grote hoeveelheid boetes alvorens de eerste boete aan de buitenlandse belastingplichtige kan worden verstuurd, voordat hij in het kader van een controle op de weg kon worden geïdentificeerd, kan er immers voor zorgen dat de toestand van deze belastingplichtige onredelijk wordt.)

Indien meerdere administratieve boetes werden opgelegd gedurende meerdere opeenvolgende dagen kan aldus het aantal boetes worden verminderd teneinde een onevenredige cumulatie te vermijden. Op die manier kan een disproportioneel bedrag worden teruggebracht tot een redelijk niveau wanneer blijkt dat de overtreder te goeder trouw was. Omdat de omstandigheden waarin de overtredingen werden begaan niet steeds gekend zijn, werd ervoor gekozen een ruime beoordelingsvrijheid toe te kennen aan de bevoegde agent die het beroep behandelt (en de rechter die uitspraak doet in een eventuele rechtszaak).”

De vereiste dat de overtreder te goeder trouw moet zijn, waarop door de gemachtigde wordt gewezen, is niet opgenomen in de ontworpen bepaling en dient nog te worden toegevoegd.

48. Zoals de gemachtigde van de minister heeft aangegeven, moet in de Franse tekst van paragraaf 7 het woord “conducteur” worden vervangen door het woord “redevable”, ter wille van de overeenstemming met de Nederlandse tekst, waarin het woord “belastingplichtige” wordt gebruikt.

Artikel 28

49. In de Nederlandse tekst van artikel 28 van het voorontwerp schrijve men “Onverminderd hetgeen bepaald is in artikel (...)”.

Artikel 31

50. Luidens artikel 31 van het voorontwerp kan de rechtbank, op verzoek van de fiscale administratie, de kentekenplaat van het voertuig verbeurdverklaren en de teruggave ervan bevelen aan de overheid die belast is met de inschrijving van de voertuigen in geval van niet-betaling van de administratieve boete bedoeld in artikel 27 van het voorontwerp.

Een verbeurdverklaring van een goed impliceert het definitief verlies van het eigendomsrecht van dat goed. De administratieve boete bedoeld in artikel 27 van het voorontwerp dient te worden betaald door de belastingplichtige; in geval van niet-betaling is de houder van het voertuig hoofdelijk gehouden tot de betaling ervan. De verbeurdverklaring van de kentekenplaat heeft als gevolg dat het betrokken voertuig zonder kentekenplaat niet meer in het verkeer kan worden gebracht. De omvang of de gevolgen van de beroving van de eigendom die de bijzondere verbeurdverklaring inhoudt, mogen niet onevenredig zijn met de doelstellingen die ermee beoogd worden. Zij kan echter, in bepaalde gevallen, dermate afbreuk doen aan de financiële toestand van de persoon aan wie ze is opgelegd dat ze een onevenredige maatregel vormt ten aanzien van het ermee nagestreefde wettige doel, waardoor zij een schending met zich meebrengt van het eigendomsrecht. De mogelijke verbeurdverklaring voor de niet-betaling van de administratieve boete dient dan ook in het licht van de bescherming van het eigendomsrecht te kunnen worden verantwoord.

51. De ontworpen bepaling betreft de niet-betaling van de administratieve boete, terwijl in de memorie van toelichting sprake is van de niet-betaling van de belasting. Dat gebrek aan overeenstemming moet worden weggewerkt.

52. Gevraagd welke regeling wordt toegepast op voertuigen met een buitenlandse nummerplaat, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De toepassing van deze bepaling zal beperkt blijven tot de voertuigen met een Belgische kentekenplaat, aangezien Belgische rechtbanken, ons inziens, niet bevoegd zijn om deze verbeurdverklaring op te leggen voor wat betreft voertuigen met een buitenlandse kentekenplaat.

Voor buitenlandse voertuigen zullen andere invorderingsmechanismen bijgevolg moeten volstaan.

Het is hoe dan ook de bedoeling om slechts in zeer uitzonderlijke gevallen de procedure tot verbeurdverklaring op te starten.”

Het verschil in behandeling dat uit de regeling voortvloeit tussen houders van een voertuig met een buitenlandse kentekenplaat en houders van een voertuig met een Belgische kentekenplaat, is op het eerste gezicht niet problematisch uit Europeesrechtelijk oogpunt. Wel rijst de vraag of de door de gemachtigde gegeven verantwoording kan volstaan in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel.

Artikel 36

53. In paragraaf 2, moet, zoals de gemachtigde van de minister heeft beaamd, niet worden verwezen naar artikel 6.3 maar naar artikel 4 van richtlijn (EU) 2019/520.

Artikel 39

54. Tot de diensten die de dienstaanbieders moeten verstrekken, behoort de afgifte van de boordapparatuur of de componenten ervan die de bestuurder toelaten om over dergelijke apparatuur te beschikken.

Naar aanleiding van een vraag aangaande de nadere regels voor die afgifte en de rechtsvorm die ze zal aannemen, heeft de gemachtigde van de minister de volgende uitleg verschaft:

“Bruxelles Fiscalité met à disposition un software que le redevable doit installer sur son GSM. La combinaison du Software et du GSM forme l'équipement embarqué. Ce software est mis à disposition gratuitement pour une durée indéterminée.

Les autres prestataires de services peuvent choisir les modalités de délivrance de leurs équipements embarqués.”

Het zou goed zijn die preciseringen op te nemen in de commentaar bij de artikelen.

Artikel 45

55. De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat de in artikel 11 van het voorontwerp bedoelde gegevens worden vermeld bij de persoonsgegevens die in een databank moeten worden bewaard.

Het tweede lid moet in die zin worden aangevuld.

Artikel 47

56. In het dispositief zou gepreciseerd moeten worden dat de bedoelde databanken en gegevens door de fiscale administratie zullen worden gebruikt, zoals in de commentaar bij het artikel staat.

57. Gevraagd over welke identificatie-instrumenten de fiscale administratie beschikt wanneer het buitenlandse belastingplichtigen betreft, verstrekte de gemachtigde de volgende toelichting:

“Wat betreft de (buitenlandse) belastingplichtigen berust de identificatie in de eerste plaats op de gegevens die de belastingplichtige zelf meedeelt bij aankoop van een dagpas of bij sluiting van een dienstverleningsovereenkomst. Artikel 12 en 13 van het voorontwerp van ordonnantie bevatten de verplichting om hierbij bepaalde gegevens ter identificatie door te geven. De verplichting tot identificatie geldt ook voor buitenlandse belastingplichtigen. In dit geval dient de belastingplichtige als natuurlijke persoon, bij gebrek aan een rijksregisternummer, de naam, de voornamen of de unieke voornaam, de geboortedatum, de geboorteplaats en het adres mee te delen. Voor buitenlandse rechtspersonen wordt het inschrijvingsnummer in een met de Kruispuntbank van Ondernemingen vergelijkbare buitenlandse databank en het adres van de statutaire zetel gevraagd.

Aan de belastingplichtige worden eveneens de gegevens ter identificatie van de betrokken voertuigen en ter vaststelling van de belasting gevraagd (het kentekennummer, de voertuigcategorie, het land waar het voertuig is ingeschreven, het merk, het model van het voertuig en het type en het vermogen van de motor of, indien dit niet gekend is, de parameters die nodig zijn om dit te berekenen.) Indien de belastingplichtige kiest voor de variabele belasting moet ter controle een kopie van het inschrijvingsbewijs of gelijkvormigheidsattest worden aangebracht.

Voor wat betreft de handhaving wordt voorzien in de oprichting van een mobiele brigade die controles op de weg zal uitvoeren. In dit geval zal de identiteit van de (buitenlandse) bestuurders ter plaatse kunnen worden vastgesteld.

De fiscale administratie zal ter identificatie van buitenlandse overtreeders afkomstig uit EU-lidstaten bovendien kunnen rekenen op de wederzijdse bijstandsverplichtingen die worden opgelegd door de Europese Unie.

In de eerste plaats bevat de EETS-richtlijn een procedure voor de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over de niet-betaling van wegentol. Meer bepaald kan op basis hiervan, onder bepaalde voorwaarden, toegang worden verkregen tot nationale voertuigregistratiegegevens in de andere lidstaten. Bij die procedure van gegevensuitwisseling wordt bijzondere aandacht besteed aan de passende bescherming van de persoonsgegevens.

Meer algemeen kan de administratie beroep doen op de bepalingen van de richtlijn 2011/16 van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen. Deze richtlijn voorziet onder andere in een procedure voor de onderlinge samenwerking met het oog op het uitwisselen van inlichtingen die van belang kunnen zijn voor de administratie en handhaving van de wetgeving betreffende elke vorm van belastingen die door of namens een lidstaat, of onderdelen ervan, worden geheven.”

Artikel 49

58. Het tweede lid bepaalt dat een (nog niet nader bepaald) gedeelte van de opbrengst van de belasting zal worden herverdeeld onder de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De regering wordt belast met de verdeling van het bedrag onder de begunstigden.

Het staat aan de steller van het voorontwerp om te preciseren welk deel van de opbrengst van de belasting onder de gemeenten moet worden herverdeeld. Overeenkomstig het legaliteitsbeginsel moeten de verdelingscriteria in het dispositief worden vermeld en moeten ze tevens de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie in acht nemen. Wat dat betreft, heeft de gemachtigde nog het volgende meegedeeld:

“De criteria voor de verdeling van de in artikel 49 bedoelde gewestelijke dotatie zijn nog niet vastgelegd en zullen later worden bepaald. Om die reden heeft de Gewestregering de Minister van Plaatselijke Besturen ermee belast om overleg te plegen met Brulocalis over een systeem voor de verdeling van een deel van de inkomsten uit de congestiebelasting.”

Artikel 50

59. In artikel 50, eerste lid, van het voorontwerp wordt bepaald dat de regering de in bijlage gevoegde lijst van wegen en kaarten kan aanpassen “aan de wijziging van de namen van de wegen die erin zijn opgenomen”. Voor zover die machtiging slechts betrekking heeft op het aanpassen van de namen van de wegen, en geen betrekking heeft op het toevoegen aan of weglaten van wegen uit de bijlage, is er geen probleem. Indien dat laatste wel degelijk wordt beoogd, moet de machtiging dienovereenkomstig worden aangepast en geldt voor de op grond van die machtiging aangebrachte wijzigingen *mutatis mutandis* ook hetgeen hierna wordt opgemerkt.

60. In artikel 50, tweede lid, van het voorontwerp wordt bepaald dat de regering toegangswegen van nieuwe transitparkings en U-turns bij de toegangswegen gelegen aan de rand van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kan toevoegen aan de lijst van wegen en kaarten in de bijlage bij het voorontwerp.

Ermee rekening houdend dat het bepalen van het wegennet een essentieel element betreft voor de berekening van de belastbare grondslag en de vaststelling van het belastbare feit, rijst de vraag of niet moet worden voorzien in een bekrachtiging bij ordonnantie van de door de regering aangebrachte wijzigingen aan het wegennet. De gemachtigde stelde dienaangaande het volgende:

“In artikel 50, tweede lid werd niet voorzien in een bekrachtiging bij ordonnantie van de beslissing door de regering om bepaalde wegen toe te voegen aan de lijst van niet belaste wegen omdat wij van mening waren dat deze mogelijkheid dermate limitatief wordt omschreven dat er *in casu* geen sprake is van een essentieel element van de congestiebelasting. Alleen wegen naar nieuwe transitparkings en u-turns komen immers in aanmerking voor uitsluiting en in de bijlage bij het voorontwerp van ordonnantie zijn alle bestaande wegen van dat type reeds opgenomen. Het gaat dus slechts om een verderzetting van een optie die reeds door het parlement werd genomen.”

Voor zover de toevoeging aan het wegennet die in artikel 50, tweede lid, van het voorontwerp wordt beoogd enkel betrekking heeft op nieuwe toegangswegen tot transitparkings of nieuwe U-turns bij de toegangswegen, die thans in beginsel ook al worden uitgesloten van het wegennet dat aanleiding geeft tot het heffen van de belasting, is er geen wijziging van het wegennet waarop de belasting van toepassing is en kan de machtiging worden aanvaard. Indien dat echter niet het geval is, en het wegennet dat onderhevig is aan de belasting wel degelijk wordt gewijzigd, zal moeten worden voorzien in een bekrachtiging door de ordonnantiegever, aangezien het te nemen besluit in dat geval raakt aan een essentieel element van de belasting.

Artikelen 53 tot 55

61. De artikelen 53 tot 55 van het voorontwerp wijzigen de artikelen van de ordonnantie van 28 mei 2015 die betrekking hebben op het Brusselse videobeschermingsplatform. Dit platform is opgericht binnen een instelling van openbaar nut waarvan de opdrachten zijn vastgelegd in artikel 4 van die ordonnantie. Artikel 4, § 5, ervan stelt dat de instelling de universele ontvanger is van de beelden en gegevens van alle leden van het Brusselse videobeschermingsplatform. Gelet

daarop kan worden aangenomen dat de ontworpen wijzigingen geen aanpassing vergen van dat artikel 4.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET