

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.203/1
VAN 29 SEPTEMBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 17 augustus 2011 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 14 oktober 2011, van advies te dienen over een voorontwerp wet 'houdende instemming met het Protocol tot wijziging van het verdrag van 9 februari 1994 inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens, teneinde te voldoen aan Richtlijn 2006/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen en de introductie overeen te komen tussen de Regeringen van het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Zweden voor een papierloos vignetsysteem in hun gemeenschappelijk stelsel voor de heffing van het gebruiksrecht, gedaan te Brussel op 21 oktober 2010, en tot wijziging van de artikelen 3, 9, 10, 11 en 12 van de wet van 27 december 1994 tot goedkeuring van voormeld verdrag en tot invoering van een Eurovignet overeenkomstig Richtlijn 93/89/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 25 oktober 1993', heeft het volgende advies gegeven:

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 50.203/1
DU 29 SEPTEMBRE 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 17 août 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prolongé jusqu'au 14 octobre 2011, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment au Protocole modifiant l'accord du 9 février 1994 relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds, aux fins de satisfaire à la Directive 2006/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures et de convenir, entre les Gouvernements du Royaume de Belgique, du Royaume de Danemark, de la République fédérale d'Allemagne, du Grand-Duché de Luxembourg, du Royaume des Pays-Bas et du Royaume de Suède, de l'introduction d'un système de "paperless vignette" dans leur système commun pour la perception du droit d'usage, fait à Bruxelles le 21 octobre 2010, et modifiant les articles 3, 9, 10, 11 et 12 de la loi du 27 décembre 1994 portant assentiment de l'accord précité et instaurant une Eurovignette, conformément à la Directive 93/89/CEE du Conseil des Communautés européennes du 25 octobre 1993', a donné l'avis suivant:

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt in de eerste plaats tot het verkrijgen van de instemming van de Kamers met het protocol ‘tot wijziging van het verdrag van 9 februari 1994 inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens, teneinde te voldoen aan Richtlijn 2006/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen en de introductie overeen te komen tussen de Regeringen van het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Zweden voor een papierloos vignetsysteem in hun gemeenschappelijk stelsel voor de heffing van het gebruiksrecht’, gedaan te Brussel op 21 oktober 2010 (zie artikel 2 van het ontwerp).

Voorts bevat het ontwerp een aantal aanpassingen aan 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’, die noodzakelijk zijn ingevolge het protocol (artikelen 3 tot 7).

BEVOEGDHEID EN PLEEGVORMEN

1. Krachtens artikel 5, § 3, eerste lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten’ (hierna ook: bijzondere financieringswet) zorgt de Staat, tenzij het gewest er anders over beslist, voor de dienst van de gewestelijke belasting inzake het eurovignet, met inachtneming van de door hem vastgestelde procedureregels. Voor het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest staat de Staat nog steeds in voor de dienst van die belasting, zodat het vaststellen van de desbetreffende procedureregels zaak is van de federale overheid.

Uit artikel 5, § 3, laatste lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 vloeit voort dat over de technische uitvoerbaarheid van de voorgenomen wijzigingen overleg dient te worden gepleegd met de betrokken gewesten.

Uit de informatie die aan de Raad van State is meegedeeld blijkt dat over het invoeren van het papierloos vignetsysteem overleg is gepleegd. Er blijkt echter geen overleg

te zijn gepleegd over het voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 27 december 1994 als zodanig. De gemachtigde heeft in dat verband het volgende verklaard:

“Het protocol tot wijziging van het Verdrag van 9 februari 1994 waarover overleg werd gepleegd op de overlegcomité Staat - Gewesten (georganiseerd op 16 december 2009, 3 maart en 11 juni 2010) en dat integraal door de gewesten werd goedgekeurd, bevat inhoudelijk alle wijzigingen aan de wet van 27 december 1994.

Het voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 27 december 1994 heeft evenwel, onder de vorm van het voorontwerp van wet, niet het voorwerp uitgemaakt van een apart overleg tussen federale overheid en gewesten.”

Voor zover inderdaad overleg is gepleegd over alle voorgenomen wijzigingen aan de wet van 27 december 1994, is voldaan aan de overlegverplichting bedoeld in artikel 5, § 3, laatste lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989. Is dat toch niet het geval, dan zal dit vormvereiste alsnog dienen te worden nagekomen.

2. Artikel 3 van het ontwerp strekt ertoe artikel 3, eerste lid, van de wet van 27 december 1994 te vervangen door een nieuwe tekst. Dat lid luidt thans:

“Aan het eurovignet zijn onderworpen de motorvoertuigen en de samengestelde voertuigen uitsluitend bestemd voor het vervoer van goederen over de weg, waarvan de maximaal toegelaten massa tenminste 12 ton bedraagt.”

De nieuwe tekst zal luiden (de inhoudelijke wijzigingen zijn cursief weergegeven):

“Aan het eurovignet zijn onderworpen de motorvoertuigen en de samengestelde voertuigen *bedoeld of* uitsluitend *gebruikt* voor het vervoer over de weg van goederen en waarvan het maximaal toegestane *totaalgewicht* minstens 12 ton bedraagt.”

Het eurovignet is weliswaar krachtens artikel 3, eerste lid, 12°, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 een gewestelijke belasting, maar de gewestelijke bevoegdheid is beperkt tot het vaststellen van de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen van de belastingen (artikel 4, § 4, van de bijzondere financieringswet). De federale overheid is bevoegd gebleven om de belastbare materie te wijzigen.

Het Grondwettelijk Hof omschrijft de belastbare materie als volgt:

“De belastbare materie is het element 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 het bedrag is waarop de belasting wordt berekend.”¹

Tijdens 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’, die o.m. artikel 4 van de bijzondere financieringswet heeft vervangen, is herhaaldelijk de vraag gesteld wat de precieze betekenis is van de fiscale begrippen die in de bijzondere financieringswet worden gebruikt. Bij het verslag van de commissie van de Kamer is een bijlage opgenomen die per belasting duidelijk maakt wat moet worden verstaan onder de “belastbare materie”, de “heffingsgrondslag” en de “vrijstellingen”. Met betrekking tot het eurovignet is de belastbare materie als volgt omschreven:

“Belastbare materie: het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens (meer dan 12 ton maximaal toegelaten massa).”²

Artikel 3 van het ontwerp wijzigt de belastbare materie met betrekking tot het eurovignet, zoals vastgelegd bij artikel 3, eerste lid, van de wet van 27 december 1994. De federale wetgever is daartoe bevoegd, zij het dat die wijziging bij bijzonderemeerderheidswet dient te worden doorgevoerd.

In advies 21.734/AV van 16 september 1992 over een voorstel van bijzondere wet ‘tot wijziging van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ merkte de Raad van State, afdeling Wetgeving, daarover het volgende op:

“Wat meer bepaald de in titel III van de bijzondere wet van 16 januari 1989 beoogde gewestelijke belastingen betreft - die in hun oorsprong nationale belastingen zijn - is er naar gestreefd de Gewesten te garanderen dat de nationale overheid in de toekomst niet meer kan optreden op die domeinen waarvoor de Gewesten op grond van de voornoemde bijzondere wet van 16 januari 1989 bevoegd zijn. Bij gebreke van een dergelijke in de bijzondere wet opgenomen waarborg zou het immers aan de nationale overheid toekomen om bij een gewone wet en op grond van artikel 110, § 2, tweede lid, van de Grondwet de “uitzonderingen te bepalen waarvan de noodzaak blijkt” (Gedr. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/1, pp. 7 en 8).

Nog steeds met dezelfde bedoeling heeft de bijzondere wetgever de belastbare materie van de in artikel 3 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 opgesomde belastingen en heffingen als het ware bevroren, zowel ten aanzien van de met gewone

¹ Zie bijv. GwH 4 maart 2008, nr. 44/2008, B.6.

² Zie bijlage 3 bij het verslag, *Parl.St.* Kamer, nr. 50-1183/007, 160.

meerderheid beslissende nationale wetgever, als ten aanzien van de Gewestraden. De gewone wetgever heeft dus niet de bevoegdheid om, door een wijziging van de belastbare materie, de aard van de evengenoemde belastingen en heffingen te wijzigen, vermits dit zou neerkomen op het wijzigen, met gewone meerderheid, van de bijzondere wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten (Gedr. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/1, p. 60).”³

Gelet op wat voorafgaat, zal artikel 3 uit het ontwerp moeten worden gelicht en ondergebracht in een ontwerp van bijzondere wet.

³ *Parl.St.* Kamer, 1991-92, nr. 604/2, 11-12. In dezelfde zin: advies 21.990/VR van 18 december 1992 over een voorstel van bijzondere wet ‘tot vervollediging van de federale Staatsstructuur’ (*Parl.St.* Senaat, 1992-93, nr. 558/2, 32) en advies 48.824/VR van 26 oktober 2010 over een voorontwerp van decreet ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2011’ (*Parl.St.* Vl.Parl., 2010-11, nr. 778/1, 149-150).

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet de loi soumis pour avis vise tout d'abord à obtenir l'assentiment des Chambres au protocole 'modifiant l'accord du 9 février 1994 relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds, aux fins de satisfaire à la Directive 2006/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures et de convenir, entre les Gouvernements du Royaume de Belgique, du Royaume du Danemark, de la République fédérale d'Allemagne, du Grand-Duché de Luxembourg, du Royaume des Pays-Bas et du Royaume de Suède, de l'introduction d'un système de « paperless vignette » dans leur système commun pour la perception du droit d'usage', fait à Bruxelles le 21 octobre 2010 (voir l'article 2 du projet).

Ensuite, il comporte un certain nombre d'adaptations à apporter à 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', lesquelles adaptations sont nécessaires en raison du protocole (articles 3 à 7).

COMPÉTENCE ET FORMALITÉS

1. L'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (ci-après également : loi spéciale de financement) prévoit qu'à moins que la région n'en décide autrement, l'État assure dans le respect des règles de procédure qu'il fixe, le service de l'impôt régional en matière d'eurovignette. Pour la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, l'État assure toujours le service de cet impôt, de sorte que la fixation de ces règles de procédure relève de l'autorité fédérale.

Il découle de l'article 5, § 3, dernier alinéa, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 qu'une concertation doit être menée avec les régions concernées en ce qui concerne l'applicabilité technique des modifications projetées.

Il ressort des informations transmises au Conseil d'État qu'une concertation a eu lieu au sujet de l'introduction d'un système de « paperless vignette ». Toutefois, il n'y a manifestement pas eu de concertation sur l'avant-projet de loi modifiant la loi du 27 décembre 1994 en soi. À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Het protocol tot wijziging van het Verdrag van 9 februari 1994 waarover overleg werd gepleegd op de overlegcomité Staat - Gewesten (georganiseerd op 16 december 2009, 3 maart en 11 juni 2010) en dat integraal door de gewesten werd goedgekeurd, bevat inhoudelijk alle wijzigingen aan de wet van 27 december 1994.

Het voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 27 december 1994 heeft evenwel, onder de vorm van het voorontwerp van wet, niet het voorwerp uitgemaakt van een apart overleg tussen federale overheid en gewesten ».

Dans la mesure où toutes les modifications projetées à la loi du 27 décembre 1994 ont effectivement fait l'objet d'une concertation, il a été satisfait à l'obligation de concertation visée à l'article 5, § 3, dernier alinéa, de la loi spéciale du 16 janvier 1989. Si tel n'est cependant pas le cas, cette formalité devra encore être accomplie.

2. L'article 3 du projet vise à remplacer l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 27 décembre 1994 par un nouveau texte. Cet alinéa s'énonce actuellement comme suit :

« Sont assujettis à l'eurovignette les véhicules à moteur et les ensembles de véhicules destinés exclusivement au transport de marchandises par route, dont la masse maximale autorisée s'élève à au moins 12 tonnes ».

Le nouveau texte sera libellé comme suit (les modifications apportées quant au fond sont indiquées en italique) :

« Sont assujettis à l'eurovignette les véhicules à moteur et les ensembles de véhicules articulés *prévu* [lire : prévus] *ou* exclusivement *utilisé* [lire : utilisés] pour le transport par route de marchandises et d'un *poids total en charge autorisé* d'au moins 12 tonnes ».

Selon l'article 3, alinéa 1^{er}, 12°, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, l'eurovignette est certes un impôt régional mais la compétence régionale est limitée à la fixation du taux d'imposition, de la base d'imposition et des exonérations d'impôts (article 4, § 4, de la loi spéciale de financement). L'autorité fédérale est restée compétente pour modifier la matière imposable.

La Cour constitutionnelle définit la matière imposable comme suit :

« 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. »⁴

Pendant les travaux parlementaires de la loi spéciale du 13 juillet 2001 'portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions', qui a notamment remplacé l'article 4 de la loi spéciale de financement, s'est posée à plusieurs reprises la question de la signification précise des notions fiscales utilisées dans la loi spéciale de financement. Le rapport de la commission de la Chambre comprend une annexe qui précise, pour chaque impôt, ce qu'il faut entendre par « matière imposable », « base d'imposition » et « exonérations ». En ce qui concerne l'eurovignette, la matière imposable est définie comme suit :

« Matière imposable : l'utilisation de certaines routes par des véhicules lourds (plus de 12 tonnes de masse maximale autorisée) »⁵.

L'article 3 du projet modifie la matière imposable en ce qui concerne l'eurovignette, telle qu'elle est fixée par l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 27 décembre 1994. Le législateur fédéral est compétent à cet égard si ce n'est que cette modification doit être opérée par une loi à majorité spéciale.

Dans l'avis 21.734/AV du 16 septembre 1992 sur une proposition de loi spéciale 'modifiant la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions', le Conseil d'État, section de législation, a formulé l'observation suivante à ce sujet :

« En ce qui concerne notamment les taxes régionales visées au titre III de la loi spéciale du 16 janvier 1989 - et qui sont de par leur origine des taxes nationales - l'objectif poursuivi était de garantir aux Régions que l'autorité nationale ne pourra plus agir à l'avenir dans les domaines pour lesquels les Régions sont compétentes sur la base de la loi spéciale précitée du 16 janvier 1989. A défaut d'une garantie de l'espèce, inscrite dans la loi spéciale, il appartiendrait, en effet, à l'autorité nationale de "déterminer (par une loi spéciale [lire : ordinaire] et sur la base de l'article 110, § 2, alinéa 2, de la Constitution) les exceptions dont la nécessité est démontrée" (Doc. parl., Chambre, 1988-89, n 635/1, pp. 7 et 8).

C'est toujours en vue du même objectif que le législateur spécial a, en quelque sorte, figé la matière imposable des impôts et perceptions énumérés à l'article 3 de la

⁴ Voir par exemple C.C. 4 mars 2008, n° 44/2008, B.6.

⁵ Voir annexe 3 au rapport, *Doc. Parl.* Chambre, n° 50-1183/007,160

loi spéciale du 16 janvier 1989, tant à l'égard du législateur national statuant à la majorité ordinaire qu'à l'égard des Conseils régionaux. Le législateur ordinaire n'a pas, dès lors, le pouvoir de modifier, par la voie d'une modification de la matière imposable, la nature des taxes et prélèvements précités, puisque cela reviendrait à modifier, à la majorité ordinaire, la loi spéciale sur le financement des Communautés et des Régions (Doc. parl., Chambre, 1988-89, n 635/1, p. 60) »⁶.

Eu égard à ce qui précède, l'article 3 devra être distrait du projet et inscrit dans un projet de loi spéciale.

⁶ *Doc. parl.* Chambre, 1991-92, n° 604/2, pp. 11-12. Dans le même sens : avis 21.990/VR du 18 décembre 1992 sur une proposition de loi spéciale 'visant à achever la structure fédérale de l'État' (*Doc. parl.* Sénat, 1992-93, n° 558/2, p. 32) et avis 48.824/VR du 26 octobre 2010 sur un avant-projet de décret 'houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2011' (*Doc. parl.* Parl. fl., 2010-11, n° 778/1, pp. 149-150).

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

J. BAERT,
W. VAN VAERENBERGH,

M. TISON,
L. DENYS,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'État,

assessoren van de afdeling Wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

griffier,
greffier.

Het verslag werd uitgebracht
door Mevrouw A. SOMERS, auditeur.

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst werd
nagezien onder toezicht van de
Heer J. BAERT.

Le rapport a été présenté
par Madame A. SOMERS, auditeur.

La concordance entre la version
néerlandaise et la version française a été
vérifiée sous le contrôle de
Monsieur J. BAERT.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

A. BECKERS

M. VAN DAMME