

ingediend op **701** (2025-2026) – Nr. 11
11 juni 2026 (2025-2026)

Advies

van de Raad van State

over de amendementen

voorgesteld na indiening van het verslag

op het ontwerp van decreet

tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit
van 13 december 2013,
wat betreft de invoering van een externekostenheffing
voor de kosten veroorzaakt door CO₂-emissies



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 79.515/3
van 11 juni 2026

over

amendementen op een ontwerp van decreet ‘tot wijziging
van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van
13 december 2013, wat betreft de invoering van een
externekostenheffing voor de kosten veroorzaakt door
CO2-emissies’ (*Parl.St.* Vl.Parl. 2025-26, nrs. 701/5,
701/7, 701/8 en 701/9)

Op 4 juni 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van het Vlaams Parlement verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over amendementen op een ontwerp van decreet ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, wat betreft de invoering van een externekostenheffing voor de kosten veroorzaakt door CO2-emissies’ (*Parl.St.* VI.Parl. 2025-26, nrs. 701/5, 701/7, 701/8 en 701/9).

De amendementen zijn door de derde kamer onderzocht op 9 juni 2026. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Steven LIERMAN, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 juni 2026.

*

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

ONDERZOEK VAN DE AMENDEMENTEN

AMENDEMENT NR. 1

Amendement nr. 1 strekt ertoe in artikel 8 van het ontwerp van decreet² de datum van inwerkingtreding van “1 juli 2026” te vervangen door de datum van “1 april 2135” voor het aan te nemen decreet. Hierover om nadere toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De indieners zijn van oordeel dat de CO₂-component van de kilometerheffing slechts in werking mag treden op het ogenblik dat de technologie voor emissievrij en emissiearm zwaar goederenvervoer voldoende beschikbaar en betaalbaar is voor de Vlaamse transportsector. Bij gebrek aan een afdwingbaar technologisch kwalificatiecriterium in het decreet, is gekozen voor een verre toekomstige datum als parlementair signaal dat de maatregel voorbarig is.

De indieners erkennen dat deze techniek spanning oplevert met de omzettingplicht die voortvloeit uit Richtlijn (EU) 2022/362. Moest de Europese Commissie dit als inbreuk op de omzettingplicht beschouwen, vinden de indieners het bespreekbaar dat het amendement geherformuleerd zou worden als een voorwaardelijke inwerkingtreding: de CO₂-component treedt in werking op een door de Vlaamse Regering bij besluit vast te stellen datum, nadat zij heeft vastgesteld dat emissievrij en emissiearm zwaar goederenvervoer technologisch en economisch haalbaar is voor de Vlaamse transportsector en nadat het Vlaams Parlement en de betrokken economische sectoren hierover geïnformeerd zijn.”

Het aan te nemen decreet, waarvan voorliggend amendement de inwerkingtreding verdaagt, vormt de gedeeltelijke omzetting in intern recht van richtlijn (EU) 2022/362 van het Europees Parlement en de Raad van 24 februari 2022 ‘tot wijziging van de Richtlijnen 1999/62/EG, 1999/37/EG en (EU) 2019/520 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan voertuigen’. Meer bepaald betreft het de omzetting

¹ Aangezien het om amendementen op een ontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Ontwerp van decreet ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, wat betreft de invoering van een externekostenheffing voor de kosten veroorzaakt door CO₂-emissies’ waarover de Raad van State op 18 december 2025 advies 78.509/3 heeft gegeven (*Parl.St.* VI.Parl. 2025-26, nr. 701/1).

van artikel 1, punt 11), ervan, dat de artikelen 7 *octies bis* en 7 *octies ter* invoegt in richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 ‘betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoertuigen’. De uiterste omzettingsdatum voor richtlijn (EU) 2022/362 is verstreken op 25 maart 2024 (artikel 4 van die richtlijn). Bijgevolg spoort een uitstel van de inwerkingtreding van het aan te nemen decreet niet met de Europese verplichtingen tot een correcte, volledige en tijdige omzetting van richtlijn (EU) 2022/362/EU.³ Dit amendement kan bijgevolg geen doorgang vinden.

AMENDEMENT NR. 2

1. Amendement nr. 2 strekt ertoe artikel 4 van het ontwerp van decreet aan te vullen met een punt 3° dat het thans geldende artikel 2.4.4.0.2, zesde lid, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 (hierna: VCF) vervangt en waardoor de bestaande afbouw van de vrijstelling van de infrastructuurheffing voor emissievrije voertuigen ongedaan wordt gemaakt en het overige gedeelte van de kilometerheffing voor die voertuigen tot 31 december 2029 met 100 procent wordt verminderd.

2. Het thans geldende artikel 2.4.4.0.2, vijfde en zesde lid, van de VCF maakt evenwel een onderscheid tussen, enerzijds, emissievrije voertuigen met een maximaal toegestane totaalgewicht lager dan of gelijk aan 4,25 ton die vanaf 1 januari 2024 tot en met 31 december 2029 zijn vrijgesteld van de verplichting om de kilometerheffing te betalen, en, anderzijds, de overige emissievrije voertuigen waarvoor de toeslag Ex tot en met 31 december 2029 gelijk is aan nul. Het overige gedeelte van de kilometerheffing wordt voor laatstvermelde voertuigen tot die datum gradueel verminderd. Met het voorgestelde amendement worden beide categorieën vrijgesteld van het betalen van de kilometerheffing tot en met 31 december 2029.

Gevraagd hoe in het licht van het fiscale gelijkheidsbeginsel die gelijke behandeling van twee onderscheiden categorieën kan worden verantwoord, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Het huidige onderscheid is vooral historisch gegroeid: voor emissievrije voertuigen tot 4,25 ton werd destijds een volledige vrijstelling ingevoerd omdat dat vaak voertuigen zijn die enkel boven 3,5 ton uitkomen door het extra gewicht van de batterij of het alternatieve aandrijfsysteem, terwijl voor de zwaardere emissievrije voertuigen een afbouwregeling werd gekozen. Met het amendement wordt bewust voor een eenvoudiger en ruimer systeem gekozen, namelijk geen onderscheid meer op basis van gewicht maar één gelijke behandeling voor alle emissievrije voertuigen, omdat de bedoeling precies is om de afbouw van de vrijstelling ongedaan te maken en de stimulans voor emissievrij goederenvervoer tot en met 31 december 2029 te behouden.

³ Uit de artikelen 288, derde alinea, en 291, lid 1, van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ gelezen in samenhang met artikel 4, lid 3, van het Verdrag ‘betreffende de Europese Unie’ volgt dat een lidstaat verplicht is tot een correcte, volledige en tijdige omzetting van richtlijnen.

Dat lijkt ons ook inhoudelijk verdedigbaar, omdat emissievrije voertuigen voor de CO₂-component in de Europese regeling al uniform worden behandeld: in bijlage III quater bij richtlijn 1999/62/EG bedraagt de referentiewaarde voor de externekostenheffing voor CO₂ voor emissievrije voertuigen in alle gewichtscategorieën 0.”

3. Artikel 8, gelezen in samenhang met artikel 9, § 4, van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘betreffende de invoering van de kilometerheffing op het grondgebied van de drie gewesten en tot oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven Interregionaal Samenwerkingsverband Viapass onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen’ bepalen dat wijzigingen aan het tarief door een gewest ten minste vier maanden voor de inwerkingtreding ervan moeten worden genotificeerd aan de overige gewesten. Hierover bevraagd, gaf de gemachtigde de volgende toelichting:

“De notificatieverplichting uit artikel 8 van het samenwerkingsakkoord heeft betrekking op een definitieve tariefwijziging door een gewest. Het voorliggende stuk is evenwel een parlementair amendement dat pas op 2 juni 2026 is ingediend en op dat ogenblik nog geen definitief vastgestelde tariefwijziging vormt. Vanuit dat oogpunt is het verdedigbaar dat een formele notificatie aan de andere gewesten pas aan de orde is zodra de definitieve normtekst vaststaat. Indien het amendement wordt aangenomen, zal de tariefwijziging uiteraard nog in het interregionale kader moeten worden meegedeeld.”

Om in overeenstemming te zijn met voormelde notificatieplicht, moet de datum van inwerkingtreding van de aan te nemen wijziging met ten minste vier maanden worden uitgesteld.

AMENDEMENT NR. 4

Amendement nr. 4 strekt er vooreerst toe een nieuw artikel 6/2, eerste lid, in het ontwerp van decreet in te voegen, naar luid waarvan bij de uitvoering van het aan te nemen decreet en de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten voor de externekostentoeslag geen hogere tarieven of strengere normen, noch een ruimer geografisch toepassingsgebied of ruimere toepassingsmodaliteiten worden vastgesteld dan noodzakelijk voor de omzetting van richtlijn (EU) 2022/362, tenzij daarvoor vooraf een uitdrukkelijke decretale machtiging wordt verleend. Daarnaast wordt ook een nieuw artikel 6/2, tweede lid, van het ontwerp van decreet voorgesteld, luidens hetwelk elke van de in het eerste lid bedoelde wijziging die leidt tot een verhoging van de globale lasten voor de betrokken weggebruikers wordt voorafgegaan door een impactanalyse over de gevolgen voor de Vlaamse transportsector, de concurrentiepositie van Vlaamse ondernemingen en de doorrekening naar de eindconsument. Die impactanalyse wordt minstens zes weken voor de

inwerkingtreding van de aan te nemen wijziging aan het Vlaams Parlement bezorgd en openbaar gemaakt.

Ter wille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling dat tevens wordt bepaald wie instaat voor het opstellen van de voormelde impactanalyse.

AMENDEMENT NR. 5

1. Amendement nr. 5 strekt ertoe artikel 4 van het ontwerp van decreet aan te vullen met een punt 3° dat het thans geldende artikel 2.4.4.2, vijfde en zesde lid, van de VCF in die zin vervangt dat emissievrije voertuigen tot en met 30 juni 2031 zijn vrijgesteld van de verplichting om de kilometerheffing te betalen.

2. Zoals eerder opgemerkt bij amendement nr. 2 (opmerking 2), maakt het thans geldende artikel 2.4.4.0.2, vijfde en zesde lid, van de VCF voor de tariefbepaling van de kilometerheffing een onderscheid tussen, enerzijds, emissievrije voertuigen met een maximaal toegestane totaalgewicht lager dan of gelijk aan 4,25 ton en, anderzijds, de overige emissievrije voertuigen. Met het voorgestelde amendement worden beide categorieën vrijgesteld van het betalen van de kilometerheffing tot en met 30 juni 2031. Gevraagd hoe in het licht van het fiscale gelijkheidsbeginsel die gelijke behandeling van twee onderscheiden categorieën kan worden verantwoord, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Artikel 2.4.4.0.2, vijfde en zesde lid, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit behandelt momenteel twee categorieën emissievrije voertuigen verschillend, afhankelijk van het maximaal toegestane totaalgewicht. Is dit lager dan of gelijk aan 4,25 ton, dan zijn die voertuigen momenteel vrijgesteld van de verplichting om de kilometerheffing te betalen. Is dit hoger dan 4,25 ton, dan is de toeslag Ex gelijk aan nul en wordt het overige gedeelte van de kilometerheffing volgens een degressief schema verminderd.

Het amendement stelt voor om die twee categorieën voortaan gelijk te behandelen door emissievrije voertuigen, ongeacht het gewicht, tijdelijk vrij te stellen van de verplichting om de kilometerheffing te betalen tot en met 30 juni 2031. Die gelijke behandeling is objectief en redelijk verantwoord.

De voorgestelde regeling beoogt de omschakeling naar emissievrij wegvervoer te ondersteunen. Vanuit die doelstelling is het onderscheid tussen emissievrije voertuigen met een maximaal toegestane totaalgewicht lager dan of gelijk aan 4,25 ton of hoger dan dit minder relevant dan hun gemeenschappelijke kenmerk, namelijk het ontbreken van CO₂-emissies. Deze doelstelling kan ook teruggevonden worden in overweging 1 van de Europese Richtlijn 2025/2459, die stelt: ‘Het aantal inschrijvingen van nieuwe emissievrije zware bedrijfsvoertuigen in de Unie is onlangs gestegen, maar blijft te laag om de CO₂-emissiereductiedoelstellingen voor de vervoerssector te verwezenlijken die zijn vastgesteld in de mededeling van de Commissie van 9 december 2020 getiteld ‘Strategie voor duurzame en slimme mobiliteit — Het Europees vervoer op het juiste spoor naar de toekomst’.

Bovendien is de maatregel tijdelijk. De gelijke behandeling geldt niet onbeperkt, maar slechts tot en met 30 juni 2031. De maatregel is daardoor begrensd in de tijd en gekoppeld aan de Europese overgangperiode.”

3. Gevraagd naar de notificatie aan de andere gewesten in toepassing van artikel 8, gelezen in samenhang met artikel 9, § 4, van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 (zie opmerking 3 bij amendement nr. 2), gaf de gemachtigde de volgende toelichting:

“Artikel 8 van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 bepaalt dat wijzigingen aan het tarief door een gewest ten minste vier maanden vóór de inwerkingtreding van de wijziging moeten worden genotificeerd aan de overige gewesten. De voorgestelde vrijstelling van de verplichting om de kilometerheffing te betalen voor emissievrije voertuigen moet inderdaad worden beschouwd als een tariefwijziging in de zin van artikel 8 van het samenwerkingsakkoord. Indien het decreet ingaat op 1 juli 2026, zoals vandaag voorzien, kan de noodzakelijk notificatie inderdaad niet op tijd plaatsvinden. We zullen dan ook een bijkomend amendement indienen die de inwerkingtreding pas voorziet op 1 november 2026. Dit moet de Vlaamse regering voldoende tijd geven om de overige gewesten te notifiëren van de tariefwijziging.”

Met de door de gemachtigde voorgestelde werkwijze kan worden ingestemd.

4.1. De datum van 30 juni 2031 spoort met de wijziging die bij artikel 1 van richtlijn (EU) 2025/2459 van het Europees Parlement en de Raad van 26 november 2025 ‘tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG wat betreft de verlenging van de periode waarin emissievrije zware bedrijfsvoertuigen kunnen profiteren van aanzienlijk verlaagde tarieven voor infrastructuurheffingen of gebruiksrechten of van vrijstelling van betaling daarvan’ is aangebracht aan artikel 7 *octies bis*, lid 1, vijfde alinea, van richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 ‘betreffende het in rekening brengen van het gebruik van wegeninfrastructuur aan voertuigen’, naar luid waarvan de datum van “31 december 2025” is vervangen door “30 juni 2031”.

4.2. Luidens artikel 2 van voormelde richtlijn (EU) 2025/2549 stellen de lidstaten de Europese Commissie onmiddellijk in kennis van de op grond van die richtlijn getroffen maatregelen. Er moet op worden toegezien dat die notificatie gebeurt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE