

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft:

- 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
- Definitieve goedkeuring

Samenvatting

Het voorliggende ontwerp van decreet strekt ertoe een CO₂-heffing in te voeren in de kilometerheffing, in overeenstemming met de Richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van weginfrastructuur aan voertuigen.

Daarnaast wordt het tijdstip van de jaarlijkse indexering van het tarief van de kilometerheffing verschoven van 1 juli naar 1 januari.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT/BELEIDSDOELSTELLING

Dit ontwerp van decreet heeft binnen het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken betrekking op het beleidsveld “weggebonden mobiliteit en transport”.

Dit ontwerp van decreet heeft binnen het beleidsdomein Financiën en Begroting betrekking op het beleidsveld “fiscaliteit”.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

1. *Principiële goedkeuring*

Het ontwerp van decreet werd aangepast aan het wetgevingstechnisch en taalkundig advies nr. 2025/388 van 30 september 2025. De Inspectie van Financiën gaf een gunstig advies op 29 september 2025. De opmerkingen van de inspectie vereisen geen aanpassingen. Het akkoord van de minister van begroting werd ontvangen op 23 oktober 2025.

De Vlaamse Regering verleende op 24 oktober 2025 haar principiële goedkeuring aan 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.

2. Advies van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen (MORA)

Op 7 november 2025 bracht de Mobiliteitsraad van Vlaanderen haar advies uit.

De MORA verzet zich niet tegen het aanpassen van de kilometerheffing voor vrachtwagens aan de gewijzigde Europese tolrichtlijn, waardoor de uitstoot van CO2 als component in de berekening van de kilometerheffing wordt opgenomen. De MORA meent wel dat deze aanpassing zwaar zal wegen op vele transportondernemingen.

De MORA volgt de redenering dat deze hervorming richting een meer emissiegebonden tariefstructuur kan bijdragen aan een duurzamer transportbeleid, maar is ook van mening dat er nog steeds geen passend beleid is dat de sector op een andere dan fiscale manier ondersteunt.

3. Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV)

Op 17 november 2025 bracht de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen haar advies uit.

De SERV heeft geen bezwaar tegen het principe van een emissiegedifferentieerde heffing, maar vindt het wel problematisch dat dit gepaard gaat met een verhoging van de kilometerheffing zonder dat er iets concreets voor de transportsector tegenover staat. De SERV vraagt dat deze verhoging van de kilometerheffing opnieuw heroverwogen wordt.

4. Advies van de Raad van State

De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft advies nr. 78.509/3 gegeven op 18 december 2025 over het ontwerp van decreet.

De Raad van State merkt op dat het ontwerp van decreet tot doel heeft de externekostenheffing van de kilometerheffing aan te vullen met de CO2-emissieklasse in overeenstemming met richtlijn 1999/62/EG, zoals gewijzigd bij 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'. De raad wijst er vervolgens op dat het voorliggende ontwerp van decreet een gedeeltelijke omzetting vormt van richtlijn 1999/62/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn (EU) 2022/362. Het is bijgevolg noodzakelijk om een nieuw artikel 2 in te voegen, waarin dit wordt bepaald.

Op deze opmerking van de Raad van State werd ingegaan. De daaropvolgende artikelen werden hernummerd.

Vervolgens merkt de Raad van State op dat de definities in artikel 1.1.0.0.2, vijfde lid, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 worden aangevuld met o.a. een punt 9° dat de definitie bevat voor "CO2-emissieklasse". De Raad van State wijst op het ontbreken van een definitie voor de termen "subgroep voertuigen sg" en "emissiereductietraject", die worden gebruikt in de definitie van "CO2-emissieklasse".

De Raad van State is van oordeel dat deze termen bijkomend gedefinieerd moeten worden in het ontwerp. De definities van deze begrippen verwijzen zelf naar Verordening (EU) 2019/1242 en

bevatten technische en complexe definities die bovendien regelmatig worden aangepast en dus niet als stabiel kunnen worden beschouwd. Zo heeft de Europese Commissie in oktober 2025 nog een gewijzigd voorstel tot aanpassing van onder meer Richtlijn 1999/62/EG gepubliceerd, waarin een herziening van de definitie van “emissiereductietraject” wordt voorgesteld. Het integreren van dergelijke technisch-dynamische begrippen in het decreet zelf zou er dus toe kunnen leiden dat de Vlaamse regelgeving snel achterhaald raakt. Daarbij komt dat de indeling in CO₂-emissieklassen deel uitmaakt van een internationaal en uniform toe te passen systeem van tolheffing binnen de Europese Unie. De voorwaarden voor deze indeling moeten in alle lidstaten op identieke wijze worden toegepast, overeenkomstig de relevante bepalingen van Richtlijn 1999/62/EG. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en coherentie met het Unierecht is het dan ook aangewezen om voor deze technische voorwaarden rechtstreeks te verwijzen naar artikel 7 octies bis van die richtlijn, in plaats van de onderliggende begrippen afzonderlijk in de Vlaamse Codex Fiscaliteit te definiëren. Om die redenen wordt ervoor gekozen om geen bijkomende definities op te nemen voor “subgroep voertuigen sg” en “emissiereductietraject”, maar een bijkomende verwijzing naar artikel 7 octies bis in de definitie van “CO₂-emissieklasse” op te nemen.

De overige opmerkingen geven geen aanleiding tot tekstuele aanpassingen.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

De kilometerheffing voor vrachtwagens bestaat uit twee componenten: de infrastructuurheffing en een heffing voor de externe kosten. De externekostenheffing is op dit ogenblik bedoeld om de kosten van de externe effecten van het wegverkeer, zoals luchtverontreiniging en geluidshinder, te dekken. Deze heffing wordt momenteel bepaald op basis van de euro-emissieklasse van het voertuig. In 2024 was al meer dan 92% van de tolheffing afkomstig van vrachtwagens die voldoen aan de hoogste euro-emissieklasse, euro VI, en dit neemt intussen nog verder toe.

In de actualisatie van het Vlaams Energie-en Klimaatplan (VEKP) 2021-2030, definitief goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 18 juli 2025, werd het invoeren van de CO₂-heffing in de kilometerheffing opgenomen als maatregel om nog sterker te sturen richting schonere vrachtwagens. Op vlak van de CO₂-emissies is er nog ruimte voor de verdere vergroening van de voertuigvloot.

De factor Ex in het totale tarief Tz van de kilometerheffing, wordt op basis van dit ontwerp decreet aangepast zodat ook de CO₂-emissies in rekening gebracht zullen worden. De aanvulling van de externekostenheffing met de CO₂-emissieklasse gebeurt in overeenstemming met Richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 naar aanleiding van de wijziging ervan bij Richtlijn (EU) 2022/362 van het Europees parlement en de Raad van 24 februari 2022, die de titel van de hogervermelde richtlijn als volgt heeft gewijzigd “Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van wegeninfrastructuur aan voertuigen”.

Op basis van Richtlijn (EU) 2022/362 worden voertuigen in vijf CO₂-emissieklassen ingedeeld, waarbij de klimaatimpact voor voertuigen met CO₂-emissieklasse 1 het grootst is en emissievrije voertuigen tot CO₂-emissieklasse 5 behoren. Een vrachtwagen zal – naast een indeling in een euro-emissieklasse – dus ook in één van de vijf CO₂-emissieklassen ingedeeld worden om de factor Ex voor die vrachtwagen te bepalen. Richtlijn (EU) 2022/362 heeft referentiewaarden vastgelegd op basis waarvan de externe kosten voor CO₂-emissies voor zware vrachtvoertuigen kunnen worden bepaald, maar lidstaten kunnen ervoor kiezen slechts een percentage van die kosten in rekening te brengen.

Daarnaast is in het ontwerp van decreet ook opgenomen dat het tijdstip van de jaarlijkse indexering van het tarief van de kilometerheffing wordt verschoven van 1 juli naar 1 januari. De huidige indexering op 1 juli valt midden in het boekjaar, terwijl prijsonderhandelingen in de transportsector vaak plaatsvinden rond de jaarwisseling. De huidige timing maakt het moeilijk om tijdens die onderhandelingen een volledig en accuraat kostenplaatje te presenteren. Om die reden wordt de indexeringsdatum verplaatst van 1 juli naar 1 januari. Om te vermijden dat deze wijziging er toe zou leiden dat er twee indexeringen kort op elkaar zouden volgen, zal er geen indexering plaatsvinden in 2026. De eerstvolgende indexering zal gebeuren op 1 januari 2027.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Voor een artikelsgewijze toelichting wordt verwezen naar de memorie van toelichting.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

De opbrengst door de invoering van een CO₂-heffing vanaf juli 2026 wordt geraamd op 125 miljoen euro in 2026 en 250 miljoen euro voor het jaar 2027. Dit is uiteraard een ruwe inschatting, aangezien een snellere of tragere vergroening van de voertuigvloot en het aantal gereden kilometers een impact hebben op de inkomsten.

Voor emissievrije vrachtwagens blijft de tijdelijke en afbouwende vrijstelling van de betalingsverplichting behouden zoals ze door het programmadecreet bij de begroting 2024 werd ingevoerd. Dit wil zeggen dat de externekostenheffing voor emissievrije vrachtwagens, zoals reeds voorzien, nul blijft tot 31 december 2029. Ook voor het resterende gedeelte van de heffing blijft de maatregel zoals voorzien, wat wil zeggen dat daarvoor in 2026 een vermindering van 80% is voorzien, in 2027 een vermindering van 60% enzovoort.

De toename in inkomsten van de kilometerheffing door de geleidelijke afbouw van deze vermindering voor emissievrije vrachtwagens is niet opgenomen in deze budgettaire raming omdat het geen deel uitmaakt van de voorziene wijzigingen.

Opmerkingen Inspectie van Financiën op doelmatigheid en budgettaire weerslag:
Gegeven de algehele onzekerheid omtrent de budgettaire meeropbrengst verbonden aan voorliggende maatregel van het invoeren van de CO₂-heffing in de kilometerheffing beoordeelt de Inspectie van Financiën het niet-indexeren in 2026 als budgettair suboptimaal.

De Vlaamse minister, bevoegd voor het budgettair beleid, heeft zijn akkoord gegeven op 23 oktober 2025.

B. ESR-TOETS

De ESR-toets is niet van toepassing.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Dit voorstel heeft geen impact op het personeel van de Vlaamse Overheid.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Dit voorstel heeft geen impact op de lokale en provinciale besturen.

4. VERDER TRAJECT

Het ontwerp van decreet zal worden ingediend in het Vlaams Parlement.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar definitieve goedkeuring te hechten aan het bijgaande 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 en de bijhorende memorie van toelichting;
- 2° de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Havens en Sport te gelasten voornoemd ontwerp van decreet en de bijhorende memorie van toelichting, in naam van de Vlaamse Regering, in te dienen bij het Vlaams Parlement.

De Vlaamse minister van Begroting en Financiën, Vlaamse Rand, Onroerend Erfgoed en Dierenwelzijn,

Ben WEYTS

De Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Havens en Sport,

Annick DE RIDDER

Bijlagen:

- het ontwerp van decreet;
- de memorie van toelichting;
- advies MORA;
- advies SERV;
- advies Raad van State;
- omzettingstabel Richtlijn 2022/362.