

**Analyse inzake de
juridische haalbaarheid
van maatregelen voor de
uitfasering van
fossielebrandstofwagens**

4 APRIL 2024

IN OPDRACHT VAN



Volksgezondheid
Veiligheid van de Voedselketen
Leefmilieu

Memo

Datum: 3 april 2024

Aan: FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu – Dienst Klimaatverandering

Van: Deloitte Legal – *Lawyers* BV (Brussel)

Onderwerp: Analyses inzake de juridische haalbaarheid van maatregelen voor de uitfasering van fossielebrandstofwagens

Lawyers

Gateway Building
Luchthaven Brussel
Nationaal 1J
1930 Zaventem (Brussel)*
België
Tel. + 32 2 800 70 00
Fax + 32 2 800 70 01

Lange Lozanastraat 270
2018 Antwerpen
België
Tel. + 32 3 242 42 20
Fax + 32 3 242 42 21

Raymonde de Larocheaan
19B
9051 Gent
België
Tel. + 32 9 331 64 11
Fax + 32 9 331 64 01

Pres. Kennedypark 8a/0001
8500 Kortrijk
België
Tel. + 32 56 59 43 00
Fax + 32 56 59 43 01

Boitsfort Building
Terhulpesteenweg 185
1170 Brussel
België
Tel. + 32 2 800 70 00
Fax + 32 2 800 70 01

www.deloittelegal.be

BEKNOPTTE SAMENVATTING

1. In opdracht van de FOD Volksgezondheid wordt in deze memo de juridische haalbaarheid geanalyseerd van enkele maatregelen ter verlaging van de CO₂-uitstoot. Deze analyse kadert in het onderzoek door de FOD Volksgezondheid naar mogelijke ambitieuzere maatregelen die de (geleidelijke) uitfasering van fossielebrandstofwagens versnellen en de Belgische overheid toelaten om de toepasselijke klimaatdoelstellingen te bereiken. De analyses richten zich met name op de verenigbaarheid van enkele voorgestelde maatregelen met relevante bepalingen onder het recht van de EU.

2. In eerste instantie wordt de juridische haalbaarheid geanalyseerd van maatregelen die de toegang tot de markt voor fossielebrandstofwagens beperken, met name (i) een verbod op de verkoop van fossielebrandstofwagens tegen 2030, (ii) een verbod op inverkeerstelling van fossielebrandstofwagens tegen 2030 en (iii) het opleggen van technische standaarden aan fossielebrandstofwagens. Deze maatregelen vallen in principe onder de bevoegdheid van de federale overheid in België, hoewel de gewesten moeten worden betrokken bij het opstellen van productnormen en technische voorschriften met betrekking tot verkeers- en vervoermiddelen.

Relevante EU-wetgeving inzake CO₂-uitstoot belet EU-lidstaten in principe niet om de drie bovenstaande types van verdergaande maatregelen te treffen voor zover deze in overeenstemming zijn met primair en ander secundair EU-recht. De juridische analyse wijst evenwel op een reëel risico dat de bovenstaande maatregelen strijdig zouden zijn met de EU-typegoedkeuringswetgeving in haar huidige vorm, die de normen harmoniseert die aan voertuigen mogen worden opgelegd door een EU-lidstaat voor toegang tot hun respectievelijke markt, en aldus momenteel verboden zouden zijn onder het secundair recht van de EU. Bij het aannemen van de nieuwe CO₂-emissienormen stond de Europese wetgever niettemin nadrukkelijk stil bij de wens van verschillende EU-lidstaten om vervroegd een verbod te introduceren op de verkoop van fossielebrandstofwagens. Een wijziging van of uitzondering op de typegoedkeuringswetgeving in de nabije toekomst is om die reden niet ondenkbaar.

3. De typegoedkeuringswetgeving staat niet in de weg aan maatregelen die het **gebruik** van fossielebrandstofwagens viseren. Deze memo behandelt derhalve ook enkele alternatieve maatregelen ter ontmoediging van het gebruik van fossielebrandstofvoertuigen. Een kilometerheffing met het oog op vermindering van de CO₂-uitstoot kan in overweging worden genomen als een mogelijk relevante maatregel, hetgeen binnen de Belgische federale context in principe een gewestelijke bevoegdheid uitmaakt. Er bestaat een grote variëteit aan modaliteiten bij een dergelijke maatregel, die juridische haalbaar kan zijn afhankelijk van de combinatie van de modaliteiten binnen eenzelfde maatregelenpakket. Vermoedelijk vormen de relevante maatregelen minstens wel een restrictie op het vrij verkeer, hoewel sterke argumenten bestaan zowel wat betreft de vraag of de maatregelen worden aangenomen met het oog op een specifiek (aanvaard) doel van algemeen belang als inzake de vraag of deze maatregelen proportioneel zijn aan het voornoemde doel.

4. Een alternatieve route voor vermindering van CO₂-uitstoot is het **fiscaal ontraden** van het gebruik van een fossielebrandstofwagen. Het recht van de EU geeft de EU-lidstaten ruimte om hier zelf regelgevend in op te treden, zo bijv. om boven een minimumtarief de hoogte van de accijnzen op brandstof vast te stellen.

1. Inleiding en draagwijdte van de analyse

1. In 2023 heeft de Europese Unie (de “EU”) een reeks maatregelen goedgekeurd in het kader van de ‘Fit-for-55’ doelstellingen.¹ Meer bepaald streeft de EU ernaar om tegen het jaar 2030 haar globale uitstoot met 55% te verminderen ten opzichte van het niveau van uitstoot in 1990.² Deze inspanningen passen binnen de bredere doelstelling van de EU om tegen 2050 volledig klimaatneutraal te zijn.³

2. Het Fit-for-55 pakket omvat diverse regelgevende maatregelen o.a. met betrekking tot ontbossing, landbouw en het EU-emissiehandelssysteem. In het kader van dit pakket zorgt Verordening 2023/851 (de “**Wijzigingsverordening**”) ook voor (i) een aanscherping van de CO₂-emissienormen voor nieuwe personenauto’s en lichte bedrijfsvoertuigen en (ii) een geleidelijke uitfasering van nieuwe fossielebrandstofvoertuigen, waarbij tegen 2035 geen CO₂-uitstotende voertuigen meer mogen worden verkocht in de EU.⁴

3. We begrijpen dat de FOD Volksgezondheid momenteel de mogelijkheid onderzoekt om ambitieuzere maatregelen aan te nemen die de (geleidelijke) uitfasering van fossielebrandstofwagens versnellen. In dit kader

¹ Factsheet (Comm.) The European Green Deal – Delivering the EU’s 2030 Climate Targets, 9 oktober 2023.

² Mededeling (Comm.) De Europese Green Deal, 11 december 2019, COM(2019) 640 final.

³ Mededeling (Comm.) De Europese Green Deal, 11 december 2019, COM(2019) 640 final.

⁴ Verord. Europees Parlement en Raad nr. 2023/851, 19 april 2023 tot wijziging van Verordening (EU) 2019/631 wat betreft de aanscherping van de CO₂-emissienormen voor nieuwe personenauto’s en nieuwe lichte bedrijfsvoertuigen in overeenstemming met de verhoogde klimaatambitie van de Unie, *Pb.L.* 25 april 2023, afl. 110, 5-20.

behandelt de huidige memo de juridische haalbaarheid onder primaire en secundaire EU-regelgeving van de volgende potentiële maatregelen:

- **een vervroegd verkoopverbod voor fossielebrandstofwagens tegen 2030**, aldus vijf jaar vóór de inwerkingtreding van het verbod op Europees niveau;
- **een verbod op de inverkeerstelling van fossielebrandstofwagens tegen 2030**, in het bijzonder via een verbod op de registratie van dergelijke wagens;
- **een verstrenging van de technische standaarden voor (het niveau van) de CO₂-uitstoot van fossielebrandstofwagens**;
- **beperkingen op het gebruik van fossielebrandstofwagens**, bijv. via een heffing na een bepaald aantal gereden kilometers; en
- **fiscale maatregelen ter ontrading van het gebruik van fossielebrandstofwagens**, bijv. via verhoogde accijnzen op brandstof of gewijzigde parameters voor verkeersbelastingen.

4. De juridische analyse in deze memo houdt eveneens rekening met de bevoegdheidsverdeling van de relevante regelgevende domeinen die zich met name op de federale en gewestelijke niveaus bevinden. Op vraag van de FOD Volksgezondheid worden daarbij eveneens maatregelen behandeld die op het gewestelijk niveau moeten worden geïmplementeerd in de mate dat deze specifieke maatregelen gepaard gaan met een grotere verwachte juridische haalbaarheid. Deze memo bevat geen diepgaande analyse van de politieke of praktische haalbaarheid van de bovenstaande potentiële maatregelen, die elk hun eigen uitdagingen kennen bij een eventuele implementatie.

5. Hoofdstuk 2 bevat een overzicht van regelgevende instrumenten op EU-niveau met relevantie voor de bepaling van de juridische haalbaarheid van de bovenstaande maatregelen. Hoofdstuk 3 behandelt de juridische haalbaarheid van maatregelen die de toegang tot de markt beperkt voor fossielebrandstofwagens of zulke toegang aan voorwaarden onderwerpt. Tenslotte analyseert Hoofdstuk 4 (fiscale) maatregelen ter ontrading van het gebruik van fossielebrandstofwagens, gevolgd door een algemene conclusie in Hoofdstuk 5.

6. De huidige memo is niet-exhaustief en houdt geen rekening met internationaal, regionaal of nationaal toepasselijke wetgeving die niet uitdrukkelijk wordt vernoemd. Deloitte Legal blijft beschikbaar om op verzoek aanvullende juridische analyses uit te voeren in het kader van potentiële maatregelen voor de uitfasering van fossielebrandstofwagens.

2. Overzicht van relevante regelgeving op EU-niveau

7. Een nationale maatregel kan niet kan worden ingevoerd in geval van strijdigheid met toepasselijke verordeningen en richtlijnen op EU-niveau. De verschillende maatregelen zoals hierboven opgesomd in randnummer 3 worden daarom in eerste instantie getoetst aan de volgende instrumenten:

- EU-Verordening 2019/631 van 17 april 2019 tot vaststelling van CO₂-emissienormen voor nieuwe personenauto's en nieuwe lichte bedrijfsvoertuigen⁵ (de "**CO₂-Verordening**"), zoals gewijzigd door EU-Verordening 2023/851 van 19 april 2023 tot wijziging van Verordening (EU) 2019/631 wat betreft de

⁵ Verord. Europees Parlement en Raad nr. 2019/631, 17 april 2019, tot vaststelling van CO₂-emissienormen voor nieuwe personenauto's en nieuwe lichte bedrijfsvoertuigen, en tot intrekking van Verordeningen (EG) nr. 443/2009 en (EU) nr. 510/2011, *Pb.L.* 25 April 2019, afl. 111, 13.

aanscherping van de CO₂-emissienormen voor nieuwe personenauto's en nieuwe lichte bedrijfsvoertuigen in overeenstemming met de verhoogde klimaatambitie van de Unie (de "**Wijzigingsverordening**");⁶

- EU-Verordening 2018/858 van 30 mei 2018 betreffende de goedkeuring van en het markttoezicht op motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd (de "**Typegoedkeuringsverordening**");⁷
- EU-Verordening Nr. 715/2007 van 20 juni 2007 betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen met betrekking tot emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 5 en Euro 6) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie;⁸ en
- EU-Richtlijn 1999/62/EG van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen (de "**Tolrichtlijn**")⁹, zoals recent gewijzigd door Richtlijn (EU) 2022/362.¹⁰

8. Deze memo behandelt de eerder genoemde maatregelen eveneens vanuit het perspectief van het primair EU-recht vermits een nationale maatregel die niet strijdig is met een verordening of richtlijn eventueel wel strijdig kan zijn met bepalingen in de Verdragen betreffende de (Werking van) de Europese Unie (waaronder de verkeersvrijheden) zoals geïnterpreteerd in de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie (het "**HvJ**") en het Gerecht van de EU.

3. Verbod op verkoop, inverkeerstelling of technische standaarden

9. Dit Hoofdstuk 3 behandelt de juridische haalbaarheid van de volgende drie maatregelen zoals opgenomen in de oorspronkelijke offerte-aanvraag uitgeschreven door de FOD Volksgezondheid in 2023 (de "**Markttoegangsmaatregelen**" of "**Toegangsmaatregelen**"):

- (i) een vervroegd verkoopverbod voor fossielebrandstofwagens tegen 2030;
- (ii) een verbod op de inverkeerstelling van fossielebrandstofwagens tegen 2030; en
- (iii) een verstrenging van de technische standaarden voor (het niveau van) de CO₂-uitstoot van fossielebrandstofwagens.

Vermits de analyse onder EU-recht van de Toegangsmaatregelen in grote mate gelijk loopt, worden deze hieronder gezamenlijk behandeld.

⁶ Verord. Europees Parlement en Raad nr. 2023/851, 19 april 2023, tot wijziging van Verordening (EU) 2019/631 wat betreft de aanscherping van de CO₂-emissienormen voor nieuwe personenauto's en nieuwe lichte bedrijfsvoertuigen in overeenstemming met de verhoogde klimaatambitie van de Unie, *Pb.L.* 25 april 2023, afl. 110, 5.

⁷ Verord. Europees Parlement en Raad nr. 2018/858, 30 mei 2018, betreffende de goedkeuring van en het markttoezicht op motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 715/2007 en (EG) nr. 595/2009 en tot intrekking van Richtlijn 2007/46/EG, *Pb.L.* 14 juni 2018, afl. 151, 1.

⁸ Verord. Europees Parlement en Raad nr. 715/2007, 20 juni 2007, betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen met betrekking tot emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 5 en Euro 6) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie, *Pb.L.* 29 juni 2007, afl. 171, 1.

⁹ Richtl. Europees Parlement en Raad nr. 1999/62/EG, 17 juni 1999, betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen, *Pb.L.* 20 juli 1999, afl. 187, 42.

¹⁰ Richtl. Europees Parlement en Raad nr. 2022/362, 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, *Pb.L.* 4 maart 2022, afl. 69, 1.

3.1. De Toegangsmaatregelen vallen in principe onder de federale bevoegdheid

10. Een verbod op de verkoop of op de registratie van fossielebrandstofwagens kan kwalificeren als het opleggen van een productnorm.¹¹ Het opleggen van productnormen en technische standaarden valt in België onder de federale bevoegdheid.¹² Ook de Toegangsmaatregelen vallen dus in principe onder de bevoegdheid van de federale overheid, hoewel de gewesten moeten worden betrokken bij het opstellen van productnormen en technische voorschriften met betrekking tot verkeers- en vervoermiddelen.¹³

3.2. De CO₂-Verordening sluit de Toegangsmaatregelen niet noodzakelijk uit

11. Op EU-niveau wordt via specifieke regelgeving de maximale uitstoot van CO₂ vastgelegd voor het gehele wagenpark in de EU.¹⁴ Aldus rijst vooreerst de vraag of deze regelgeving EU-lidstaten enige ruimte biedt om verdergaande maatregelen aan te nemen.

12. De huidige CO₂-uitstootnormen zijn vastgelegd in de CO₂-Verordening, recent gewijzigd en aangescherpt via de Wijzigingsverordening die bepaalt dat tegen 2035 geen CO₂-uitstotende wagens meer mogen worden verkocht.¹⁵

13. Verschillende overwegingen wijzen op een **eventuele toelaatbaarheid** van verdergaande nationale maatregelen onder de CO₂-Verordening / Wijzigingsverordening.

Zo bespreekt overweging 31 van de Wijzigingsverordening de plannen van meerdere EU-lidstaten om de invoering van emissievrije voertuigen te versnellen via de vaststelling van een datum vóór 2035 voor de uitfasering van nieuwe personenauto's en nieuwe lichte bedrijfsvoertuigen die CO₂ uitstoten. In dezelfde overweging wordt bepaald dat de Europese Commissie (de "**Commissie**") de opties in kaart moet brengen om die transitie te faciliteren en te evalueren of aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn. Voorlopig identificeerden wij geen verdere communicatie door de Commissie wat betreft dergelijke opties. In deze context kan door de FOD Volksgezondheid eventueel (informeel) contact worden genomen met de Commissie om af te toetsen of er reeds opties in kaart worden gebracht voor een versnelde uitfasering door EU-lidstaten van nieuwe personenauto's en nieuwe lichte bedrijfsvoertuigen die CO₂ uitstoten.

Daarnaast is de Wijzigingsverordening aangenomen op basis van artikel 192 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (het "**VWEU**"), hetgeen de Europese wetgever de bevoegdheid geeft om wetgeving aan te nemen in het domein van milieubescherming.¹⁶ Wetgeving aangenomen op basis van artikel 192 VWEU belet in beginsel niet dat EU-lidstaten verdergaande beschermingsmaatregelen handhaven of treffen voor zover zulke maatregelen verenigbaar zijn met de Verdragen van de EU en zulke maatregelen ter kennis worden gebracht van de Commissie.¹⁷

14. De aard van de CO₂-Verordening belet in beginsel niet dat EU-lidstaten verdergaande beschermingsmaatregelen handhaven of treffen. Niettemin dienen zulke Toegangsmaatregelen nog steeds in overeenstemming te zijn met zowel primair EU-recht als overig secundair EU-recht.¹⁸ Aldus zal de

¹¹ Wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu de volksgezondheid en de werknemers, BS 11 februari 1999.

¹² Art. 6, § 1, II 1° BWHI.

¹³ Art. 6, § 4, 1° BWHI.

¹⁴ Deze wetgeving voorziet ook in maxima voor gemiddelde uitstoot op het niveau van de fabrikant; zie art. 4 (1) CO₂-Verordening. In de context van de huidige memo worden deze niet apart behandeld.

¹⁵ Art. 1 (1), b), a) Wijzigingsverordening.

¹⁶ Art. 191 VWEU.

¹⁷ Art. 193 VWEU. Hierbij mogen echter geen aanvullende of strengere sancties worden opgelegd aan fabrikanten die de streefcijfers uit de CO₂-Verordening niet halen. Zie overweging 46 CO₂-Verordening.

¹⁸ HvJ 9 maart 1978, nr. C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49, Simmenthal, para. 17.

toelaatbaarheid van de Toegangsmatregelen mede afhangen van een analyse van de Typegoedkeuringsverordening, zoals nader behandeld in Hoofdstuk 3.3 hieronder.

3.3. De Typegoedkeuringsverordening sluit allicht de Toegangsmatregelen uit

3.3.1. Algemene werking van de Typegoedkeuringsverordening

15. De Europese typegoedkeuringswetgeving voor voertuigen omvat diverse verordeningen die Europese normen vaststellen met betrekking tot veiligheid, afmetingen, geluid, emissies en andere aspecten van personenwagens en overige voertuigen.

16. De Typegoedkeuringsverordening harmoniseert de procedure voor typegoedkeuring van motorvoertuigen in de EU. Concreet moeten autofabrikanten een typegoedkeuring aanvragen voor hun geproduceerde voertuigen. Deze goedkeuring bevestigt dat het voertuig voldoet aan alle Europese normen die van toepassing zijn op het specifieke segment van het wagenpark waartoe het voertuig behoort. Indien een nationale autoriteit een dergelijke typegoedkeuring verleent, mag de verkoop, registratie en ingebruikname in principe niet worden belemmerd in een andere EU-lidstaat.¹⁹

3.3.2. Draagwijdte en uitzonderingen

17. De Typegoedkeuringsverordening verbiedt lidstaten om het in de handel brengen, het registreren of het in gebruik nemen van voertuigen die voldoen aan de op Europees niveau bepaalde normen te verhinderen, te beperken of te verbieden.²⁰ Bijgevolg mogen EU-lidstaten in principe geen verdere vereisten opleggen aan voertuigen die een Europese typegoedkeuring hebben ontvangen.

18. Er gelden minstens twee uitzonderingen op het bovenstaande principe, die o.i. echter niet van toepassing zijn in het kader van de Toegangsmatregelen:

- EU-lidstaten kunnen de toegang of registratie van een type voertuig verbieden indien dat voertuig een ernstig risico vormt voor de gezondheid of veiligheid van personen of voor andere aspecten van de bescherming van algemene belangen die onder de Typegoedkeuringsverordening vallen.²¹ Dit verbod kan slechts gelden voor een beperkte tijd totdat de fabrikant de nodige maatregelen heeft getroffen om de vermeende risico's weg te werken.²²
- EU-lidstaten kunnen in het algemeen ook afwijken van de Typegoedkeuringsverordening als de lidstaat in kwestie het noodzakelijk acht om nationale bepalingen aan te nemen die gebaseerd zijn op nieuwe wetenschappelijke gegevens gerelateerd aan de bescherming van het (arbeids)milieu vanwege een specifiek probleem in de betreffende lidstaat ontstaan volgend op de Typegoedkeuringsverordening (of een andere harmonisatiemaatregel).²³ Deze uitzondering wordt strikt geïnterpreteerd²⁴ en de nationale afwijking moet daarnaast ook aan de Commissie worden voorgelegd en door haar worden goedgekeurd.²⁵

Binnen zes maanden na de relevante kennisgevingen keurt de Commissie de betrokken nationale bepalingen goed of wijst ze bepalingen af, nadat de Commissie heeft nagegaan of de nationale maatregelen al dan niet kwalificeren als (i) een middel tot willekeurige discriminatie, (ii) een verkapte

¹⁹ Art. 6 Typegoedkeuringsverordening.

²⁰ Art. 6 (5) Typegoedkeuringsverordening.

²¹ Art. 52 Typegoedkeuringsverordening.

²² Art. 52 Typegoedkeuringsverordening.

²³ Art. 114 (5) VWEU.

²⁴ HvJ (2e k.) 6 november 2008, nr. C-405/07 P, ECLI:EU:C:2008:613, Nederland / Commissie.

²⁵ Art. 114 (7) VWEU.

beperking van de handel tussen de EU-lidstaten of (iii) een hinderpaal voor de werking van de interne markt van de EU. In geval van goedkeuring van de nationale bepalingen onderzoekt de Europese Commissie ook of de harmonisatiemaatregel op enigerlei wijze moet worden gewijzigd.²⁶

19. De typegoedkeuringswetgeving, die bestaat uit verschillende verordeningen zoals hierboven aangegeven, bevat in principe geen normen voor de uitstoot van CO₂.²⁷ Echter zijn de typegoedkeuringsautoriteiten wel bevoegd voor het meten van CO₂-uitstoot van wagens, met het oog op de naleving van de voorschriften van de CO₂-Verordening. Deze autoriteiten gaan na of de reële uitstoot van wagens overeenstemt met de aangegeven uitstoot in de conformiteitscertificaten.²⁸

20. Het bovenstaande betekent echter niet noodzakelijk dat de Toegangsmaatregelen automatisch compatibel zijn met de typegoedkeuringswetgeving. Dit vloeit voort uit de volgende overwegingen:

- De Toegangsmaatregelen zouden een aanvullende vereiste opleggen inzake CO₂-uitstoot aan voertuigen die reeds een typegoedkeuring hebben ontvangen, hetgeen vermoedelijk indruist tegen de tekst van de typegoedkeuringswetgeving.²⁹
- De Toegangsmaatregelen gaan mogelijk in tegen het doel en de opzet van de typegoedkeuringswetgeving, met name het vrij verkeer faciliteren van voertuigen met een typegoedkeuring binnen de interne markt van de EU. Deze doelstelling vloeit voort uit de bewoording van de Typegoedkeuringsverordening zelf.³⁰
- In 2018 overwoog de Deense overheid een volledig verbod op de import en marketing van nieuwe benzine- en dieselwagens, hetgeen zij meldde aan de Commissie. In haar antwoord schreef de toenmalige bevoegde Commissaris dat het op dat moment toepasselijke EU-recht, waaronder de typegoedkeuringswetgeving, niet toelaat dat EU-lidstaten een nationaal verbod uitvaardigen op de marketing, registratie of import van diesel- of benzinewagens.³¹ Hoewel de brief dateert van 2018, is de typegoedkeuringswetgeving op dit punt o.i. niet fundamenteel gewijzigd.
- In 2020 overwoog de Ierse overheid eveneens om tegen 2030 een verbod in te voeren op de verkoop van fossielebrandstofwagens.³² In 2023 besloot Ierland echter van dit plan af te stappen nadat de Commissie aan Ierland had gecommuniceerd dat een dergelijk verbod niet in overeenstemming zou zijn met Europese regelgeving.³³

²⁶ Art. 114, (6) en (7) VWEU.

²⁷ Verord. Europees Parlement en Raad nr. 715/2007, 20 juni 2007, betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen met betrekking tot emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 5 en Euro 6) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie, *Pb.L.* 29 juni 2007, afl. 171, 1, die de uitstootnormen van verschillende stoffen voor voertuigen vaststelt (bijv. stikstof).

²⁸ Art. 13 CO₂-Verordening.

²⁹ HvJ 12 juli 1988, nr. C-60/86 EU:C:1988:382, Verenigd Koninkrijk / Commissie, paras. 11 en 12.

³⁰ Zie artikel 6 (5) Typegoedkeuringsverordening: *“De lidstaten mogen het in de handel brengen, het registeren of het in gebruik nemen van voertuigen, systemen, onderdelen of technische eenheden die aan deze verordening voldoen, niet verbieden, beperken of hinderen, behalve in de in hoofdstuk XI vermelde gevallen.”*

³¹ Brief (Comm.) Onderzoek naar een mogelijk verbod op de invoer en verkoop van nieuwe benzine- en dieselauto's in Denemarken, 18 december 2018, Ref. Ares(2018)6516379 - 18/12/2018.

³² C. Randall, “Ireland opts for 2030 combustion ban”, *electrive*, 18 juni 2019.

³³ S. Carswell, “Delay in ban on new fossil-fueled car sales branded ‘hugely disappointing’”, *Irish Times* 26 februari 2023.

- Een gelijkaardige maatregel betreffende een verbod op verkoop tegen 2030 werd eveneens overwogen in Zweden, maar ook daar werd het initiatief verlaten wegens verwachte strijdigheid met EU-regelgeving.³⁴

21. Gelet op het bovenstaande bestaat er een reëel risico dat **de invoering van (één van) de Toegangsmaatregelen strijdig** zou zijn met de **typegoedkeuringswetgeving** en aldus momenteel verboden is onder het secundair recht van de EU.

3.4. PRO MEMORIE: Primair EU-recht

22. Sinds de hierboven in randnr. 20 genoemde correspondentie tussen de Commissie en verschillende EU-lidstaten, werd de Wijzigingsverordening aangenomen als indicatie van een mogelijke wijziging in het politieke landschap op Europees niveau. Zoals hierboven aangegeven in randnr. 13, legt overweging 31 van de Wijzigingsverordening aan de Commissie op om de opties voor een vervroegde uitfasering te faciliteren en eventuele aanvullende maatregelen te evalueren. Deze oefening door de Commissie zou er eveneens toe kunnen leiden dat nieuwe regelgeving op EU-niveau de invoering van verdergaande maatregelen op nationaal niveau toelaat.

23. Aldus kan niet worden uitgesloten dat in de toekomst ook de Toegangsmaatregelen zouden kunnen worden aangenomen in overeenstemming met het secundair recht van de EU, waaronder de Typegoedkeuringsverordening. In dat geval moeten de Toegangsmaatregelen nog steeds in overeenstemming zijn met het primair EU-recht,³⁵ waaronder het vrij verkeer van goederen zoals bepaald in artikels 34-36 VWEU en hieronder nader beschreven.³⁶

24. In de jurisprudentie van het HvJ worden doorgaans drie voorwaarden bepaald voor de toepassing van het vrij verkeer van goederen:

- (i) het vrij verkeer van goederen is enkel van toepassing op handelingen van EU-lidstaten, met inbegrip van regionale overheden zoals gemeenschappen en gewesten;
- (ii) het verhandelde product moet kwalificeren als een 'goed'³⁷; en
- (iii) er is sprake van een grensoverschrijdende handel in de lidstaten van de EU / EER; zelfs maatregelen die louter in staat zijn om interstatelijke handel te verhinderen, feitelijk of potentieel, kunnen onder het toepassingsgebied van het vrij verkeer van goederen vallen.³⁸

Elk van de Toegangsmaatregelen betreft potentiële wetgeving van de Belgische overheid met betrekking tot wagens (die kwalificeren als een goed) die doorgaans grensoverschrijdend verhandeld worden. Dergelijke maatregelen moeten aldus worden getoetst op conformiteit met (minstens) het vrij verkeer van goederen.

³⁴ A. De Vries, F.M. Fleurke, & J. Somsen, "Juridische quickscan – verenigbaarheid van een nationale zakelijke vlootnorm met het EU-recht", *Natuur & Milieu*, 13 januari 2023.

³⁵ Zo schrijft ook bijv. artikel 193 VWEU voor dat nationale verdergaande maatregelen op het gebied van milieu "in overeenstemming (moeten) zijn met de verdragen".

³⁶ Naast het vrij verkeer van goederen kunnen de Toegangsmaatregelen ook beperkend werken voor de andere verkeersvrijheden, zoals het vrij verkeer van diensten (bijv. autoverhuurdiensten). Deze memo beperkt zich tot de eventuele verenigbaarheid van de behandelde maatregelen met het vrij verkeer van goederen, met name omdat (i) de analyses onder de respectievelijke verkeersvrijheden in grote mate gelijklopen, (ii) de Toegangsmaatregelen o.i. overwegend beperkingen opleggen aan het vrij verkeer van goederen en (iii) het vrij verkeer van diensten slechts van toepassing is als het vrij verkeer van goederen niet kan worden toegepast (zie hieromtrent art. 57 VWEU: "worden als diensten beschouwd de dienstverrichtingen welke gewoonlijk tegen vergoeding geschieden, voor zover de bepalingen, betreffende het vrije verkeer van goederen (...) niet van toepassing zijn" – nadruk toegevoegd).

³⁷ Goederen zijn producten die in geld kunnen worden gewaardeerd en die als zodanig het voorwerp van handelstransacties kunnen vormen. Zie HvJ 10 december 1969, nr. C-7/68, ECLI: ECLI:EU:C:1968:51, Commissie / Italië, para. B(1).

³⁸ HvJ 11 juli 1974, nr. C-8/74 ECLI: ECLI:EU, Dassonville, para. 5.

25. Beperkingen op het vrij verkeer van goederen kunnen kwalificeren als (i) direct discriminerend, (ii) indirect discriminerend of (iii) niet-discriminerend maar wel restrictief.

- (i) Direct discriminerende maatregelen leggen specifieke voorwaarden of beperkingen op aan goederen die afkomstig zijn uit een andere EU-lidstaat.³⁹
- (ii) Indirect discriminerende maatregelen zijn gebaseerd op ogenschijnlijk objectieve criteria, maar leiden in de praktijk tot discriminatie van buitenlandse producten.⁴⁰
- (iii) Niet-discriminerende restrictieve maatregelen zijn zonder onderscheid van toepassing ongeacht de oorsprong van een product, met name indien dergelijke maatregelen bijkomende vereisten opleggen aan producten die in een andere EU-lidstaat rechtmatig zijn geproduceerd.⁴¹

In het licht van het bovenstaande, vormen de Toegangsmaatregelen elk **een beperking** op het vrij verkeer van goederen:

- Een verbod op de verkoop van een product heeft een duidelijke impact op het vrij verkeer van goederen aangezien producenten belemmerd worden in de mogelijkheid om hun product in een bepaalde EU-lidstaat aan te bieden.⁴² Een Belgisch verbod op de verkoop van fossielebrandstofwagens zal ook een beperking op de import van dergelijke wagens in België impliceren en zodoende een belemmering vormen van het vrij verkeer van goederen. Een dergelijke belemmering kwalificeert allicht als een niet-discriminerende restrictie, aangezien ze van toepassing is ongeacht de oorsprong van het voertuig. Als evenwel in de praktijk enkel de productie van wagens in andere EU-lidstaten wordt geïmporteerd en dus niet de productie van wagens in België, dan zou een dergelijke belemmering ook als een indirect discriminerende maatregel kunnen kwalificeren bijv. indien fossielebrandstofwagens niet in België worden geproduceerd maar wel in andere EU-lidstaten.
- Een verbod op inverkeerstelling kwalificeert allicht als een gebruiksbeperking. In het algemeen worden gebruiksbeperkingen krachtens rechtspraak van het HvJ aangemerkt als kwantitatieve importbeperkingen op het vrij verkeer van goederen.⁴³ Een nationale beperking op het gebruik van een goed heeft namelijk ook een effect op de (interstatelijke) verhandeling van dat goed.⁴⁴ Naar verwachting kwalificeert een dergelijke beperking eveneens als een niet-discriminerende restrictie of mogelijk als een indirect discriminerende maatregel.
- Wat betreft technische standaarden geldt een afzonderlijke procedure en analyse. Zulke standaarden moeten met name eerst aan de Commissie worden voorgelegd alvorens ze geïmplementeerd kunnen worden. De Commissie kan de implementatie van een nationale technische standaard weigeren als de standaard een niet te rechtvaardigen belemmering van het vrij verkeer vormt (zie verder hieronder).⁴⁵ Een dergelijke maatregel kwalificeert vermoedelijk eveneens als een niet-discriminerende restrictie of mogelijk als een indirect discriminerende maatregel.

³⁹ HvJ 3 december 1974, nr. C-33/74 ECLI:EU:C:1974:131, Johannes Henricus Maria van Binsbergen v Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid, para. 27

⁴⁰ HvJ 3 februari 1982, nr. C-63/81 ECLI:EU:C:1982:34, Société anonyme de droit français Seco and Société anonyme de droit français Desquenue & Giral v Etablissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité, para. 8.

⁴¹ HvJ 12 september 2013, nr. C-475/11 ECLI:EU:C:2013:542, Rechtspleging tegen Kostas Konstantinides, para. 44.

⁴² Gids (Comm.) voor de toepassing van de Verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van goederen, Publications Office, 2010, p. 17.

⁴³ In de zin van art. 34 VWEU.

⁴⁴ HvJ (2^e k.) 4 juni 2009, nr. C-142/05, ECLI:EU:C:2009:336, Mickelsson en Roos.

⁴⁵ Richtl. Europees Parlement en Raad nr. 2015/1535, 9 september 2015, betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij, *Pb.L.* 17 september 2015, afl. 241, 10.

26. Beperkingen op het vrij verkeer van goederen en op andere verkeersvrijheden kunnen echter worden **gerechtvaardigd** in zoverre zulke beperkingen:

- (i) worden aangenomen met het oog op een specifiek doel van algemeen belang. Voor direct discriminerende maatregelen moet deze doelstelling in principe nadrukkelijk zijn opgenomen als rechtvaardigingsgrond in artikel 36 VWEU.⁴⁶ Indirect discriminerende maatregelen en niet-discriminerende restrictieve maatregelen kunnen doorgaans ook worden gerechtvaardigd op basis van doelen van algemeen belang die door het HvJ zijn aanvaard in haar beslissingsrechtspraak⁴⁷; en
- (ii) proportioneel zijn met dat doel.⁴⁸

Wat betreft het eerste criterium hierboven, valt voor elk van de Toegangsmatregelen te beargumenteren dat deze via de beperking van CO₂-uitstoot bescherming beoogt te bieden aan het milieu. Milieubescherming is door het HvJ in het verleden al meermaals aanvaard als doelstelling van algemeen belang.⁴⁹ Daarnaast werd de beperking van CO₂-uitstoot ook expliciet als doelstelling vastgesteld in verscheidene instrumenten van secundair recht en in zulke instrumenten in het algemeen ook gekoppeld aan het tegengaan van klimaatverandering / de bescherming van het milieu.⁵⁰

Het tweede criterium vereist dat de beperking op het vrij verkeer proportioneel is met het nagestreefde doel, hetgeen vereist dat de maatregel (i) geschikt en (ii) noodzakelijk is om het doel van algemeen belang te bereiken.⁵¹

- Een maatregel is 'geschikt' als deze ervoor zorgt dat de doelstelling van algemeen belang bereikt wordt. In deze context kan worden verwezen naar de eigen keuze van de EU om op supranationaal niveau een verbod aan te nemen op de verkoop van fossielebrandstofwagens ter vermindering van de CO₂-uitstoot. Ook voor het opleggen van technische standaarden bestaan goede argumenten voor de geschiktheid om een lagere CO₂-uitstoot te bekomen. Dergelijke standaarden kunnen autoproducenten er bijv. toe verplichten om de CO₂-emissie van de door hen geproduceerde wagens te reduceren. De geschiktheid van een (verregaander) verbod op inverkeerstelling zal in grote mate afhangen van de concrete implementatie en werd door de EU-wetgever nog niet eerder aangenomen in deze context.
- Een maatregel is noodzakelijk voor het bereiken van een doel indien er geen alternatief bestaat dat minder beperkend is voor het vrij verkeer.⁵² Een verbod op de verkoop van fossielebrandstofwagens is in die context beperkender dan het opleggen van technische standaarden. Een dergelijk verbod biedt evenwel

⁴⁶ Zie HvJ 10 januari 1985, nr. C-229/83 ECLI:EU:C:1985:1, Association des Centres distributeurs Édouard Leclerc e.a. / SARL "Au blé vert" e.a., para. 30 (waarin wordt gespecificeerd dat "aangezien wordt afgeweken van een fundamentele regel van het Verdrag, artikel 36 strikt moet worden geïnterpreteerd en niet kan worden uitgebreid tot daarin niet uitdrukkelijk opgesomde doelstellingen").

⁴⁷ Zoals uiteengezet in HvJ 20 februari 1979, nr. C-120/78 ECLI:EU:C:1979:42, Rewe-Zentral AG / Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, para. 8.

⁴⁸ HvJ 20 februari 1979, nr. C-120/78, ECLI:EU:C:1979:42, Cassis de Dijon.

⁴⁹ Zie bv. HvJ 20 september 1988, nr. C-302/86, ECLI:EU:C:1988:421, Commissie / Denemarken; HvJ 9 juli 1992, nr. C-2/90, ECLI:EU:C:1992:310, 'Waalse Afvalstoffen'; HvJ 11 september 2014, nr. C-204/12, ECLI:EU:C:2014:2192, Essent Belgium; HvJ 15 november 2005, nr. C-320/03, ECLI:EU:C:2005:684, Commissie / Oostenrijk, paras. 70-73.

⁵⁰ Zie o.a. Art. 2, Verord. Europees Parlement en Raad nr. 2021/1119, 30 juni 2021 houdende tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999, *Pb.L.* 9 juli 2021, afl. 243; 1.

⁵¹ HvJ 20 september 1988, nr. C-302/86, ECLI:EU:C:1988:421, Commissie / Denemarken, para. 1; HvJ 13 maart 2001, nr. C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, PreussenElektra; HvJ (2^e k.) 4 juni 2009, nr. C-142/05, ECLI:EU:C:2009:336, Mickelsson en Roos; HvJ 13 november 2018, nr. C-33/17, Čepelnik d.o.o. / Michael Vavti, ECLI:EU:C:2018:896, para. 42.

⁵² HvJ 10 juli 1984, nr. C-72/83, ECLI:EU:C:1984:256, Campus Oil Limited e.a. / Minister for Industry and Energy.

een verdergaande bescherming van het milieu dan het opleggen van technische standaarden, waardoor de maatregel niet per definitie hoeft te struikelen over de noodzakelijkheidstoets.

De aanwezigheid en capaciteit van alternatieve vervoersmiddelen kan een rol spelen bij de beoordeling van de rechtvaardiging van de Toegangsmatregelen. Een te verwachten gevolg van dergelijke maatregelen is namelijk dat een deel van het vervoer verschoven zal worden van transport per wagen naar alternatieve transportmethodes. Volgens de rechtspraak van het HvJ is het bestaan van een realistisch alternatief vervoersmiddel een relevant element in de beoordeling van de proportionaliteit.⁵³

Daarnaast hield de EU-wetgever bij de totstandkoming van de Wijzigingsverordening uitdrukkelijk rekening met de belangen van autofabrikanten, waarbij de keuze voor een geleidelijke uitfasering aan fabrikanten de mogelijkheid geeft om zich aan te passen.⁵⁴ Mede hierdoor kan worden aangenomen dat de belangen van autofabrikanten ook bij de beoordeling van de proportionaliteit van de Toegangsmatregelen in rekening moeten worden genomen. Bij de eventuele implementatie van Toegangsmatregelen is derhalve aangewezen om nadrukkelijk rekening te houden met zulke belangen van autofabrikanten.

27. De rechtvaardiging van belemmerende maatregelen vereist een uitvoerige argumentatie. Het bovenstaande geeft een voorlopig overzicht van argumenten met potentiële relevantie voor een proportionaliteitstoets in het kader van de Toegangsmatregelen. In geval van een verdere implementatie dient ook in de context van de proportionaliteitstoets rekening te worden gehouden met de specifieke modaliteiten van de gekozen maatregel.

3.5. Conclusie

28. De CO₂-Verordening verzet zich mogelijk niet tegen de implementatie van de Toegangsmatregelen, mede vermits EU-lidstaten principieel bevoegd zijn om een hoger niveau van bescherming te bieden. Verdergaande maatregelen moeten in dat geval wel in overeenstemming zijn met primair en ander secundair EU-recht.

Niettemin zijn de Toegangsmatregelen allicht strijdig met de typegoedkeuringswetgeving, aangezien EU-lidstaten de toegang tot de markt voor fossielebrandstofwagens niet aan bijkomende nationale vereisten mogen onderwerpen. Met name hebben de Toegangsmatregelen tot gevolg dat voertuigen die aan alle voorwaarden voor Europese typegoedkeuring voldoen, toch kunnen worden geweerd van de Belgische markt.

Niettegenstaande de mogelijke tegenstrijdigheid met de typegoedkeuringswetgeving, houdt de Wijzigingsverordening wel nadrukkelijk rekening met de wens van verschillende EU-lidstaten om verdergaande maatregelen te treffen en bepaalt de Wijzigingsverordening dat de Commissie verantwoordelijk is om zulke aanvullende maatregelen te faciliteren. De federale overheid kan aansturen op een dergelijke interventie op het Europees niveau teneinde de implementatie van één of meerdere Toegangsmatregelen te faciliteren. In dat geval moeten de Toegangsmatregelen wel nog steeds in overeenstemming zijn met het primair recht van de EU, waaronder de bepalingen rond het vrij verkeer in de EU. Wat betreft laatstgenoemde bepalingen, vormen de Toegangsmatregelen allicht een restrictie op het vrij verkeer hoewel goede argumenten kunnen worden ingeroepen in het kader van een mogelijke rechtvaardiging van de relevante maatregelen.

4. Alternatieve maatregelen inzake gebruik van fossielebrandstofwagens

29. Aangezien de Europese typegoedkeuringswetgeving zich in haar huidige vorm allicht verzet tegen de Toegangsmatregelen, bespreekt dit Hoofdstuk 4 enkele alternatieve maatregelen die niet de toegang tot de markt maar wel het **gebruik van fossielebrandstofwagens** viseren. Dergelijke maatregelen kunnen dienen

⁵³ HvJ 15 november 2005, nr. C-320/03, ECLI:EU:C:2005:684, Commissie / Oostenrijk, paras. 88-89.

⁵⁴ Zie hieromtrent ook overweging 21 van de Wijzigingsverordening: "Fabrikanten moeten voldoende flexibiliteit krijgen om hun wagenpark in de loop van de tijd aan te passen om de transitie naar emissievrije voertuigen aan te pakken op een kostenefficiënte manier, die hun concurrentievermogen ondersteunt en de basis legt voor verdere innovatie. Daarom is het passend de bestaande aanpak, waarbij streefcijfers met stappen van vijf jaar worden verlaagd, te handhaven."

om het gebruik van fossielebrandstofwagens te ontraden in afwachting van een breder verbod op fossielebrandstofwagens op EU-niveau.

30. De EU-wetgever gaat er in haar klimaatplannen van uit dat fossielebrandstofwagens nog zullen worden gebruikt tot 2050, zelfs al zal dit gradueel verminderen.⁵⁵ Het Europees verbod op verkoop van fossielebrandstofwagens is in deze context vastgesteld om in werking te treden in 2035 gelet op de gemiddelde levensduur van een wagen van 15 jaar.⁵⁶ Rekening gehouden met de verwachting dat dergelijke wagens nog voor een lange tijd zullen worden gebruikt, kunnen maatregelen ter beperking van het gebruik van zulke wagens mogelijk bijdragen tot het behalen van nationale en Europese klimaatdoelen.

4.1. Beperken van gebruik van fossielebrandstofwagens bijv. via heffing voor gebruik

4.1.1. Voorstelling van potentiële maatregelen

31. Een gebruiksbepijking kan de vorm aannemen van een heffing op het gebruik van (fossiele) personenwagens en kleine bedrijfsvoertuigen op basis van het aantal gereden kilometers.⁵⁷ Naast een vermindering van de uitstoot van CO₂, is de maatregel mogelijk ook nuttig voor andere maatschappelijke problemen zoals files. Onder meer de Nederlandse overheid overweegt al enige tijd om een heffing in te voeren naargelang het aantal gereden kilometers.⁵⁸ Aldus wordt niet het bezit maar het gebruik van een wagen belast. Ook de Vlaamse overheid heeft in het verleden een juridische studie laten uitvoeren naar de invoering van een wegehijffing voor personenwagens.⁵⁹

32. Een dergelijke heffing kan op verschillende manieren worden gemoduleerd in het licht van de specifieke doelstellingen ervan. Met name zou kunnen worden bepaald dat eigenaars van fossielebrandstofwagens na een aantal gereden kilometers (of vanaf de eerste kilometer) een vergoeding dienen te betalen, die eventueel kan worden verhoogd volgens progressieve schijven naargelang het aantal gereden kilometers. Deze kilometers kunnen op verschillende manieren worden getraceerd, bijv. via een combinatie van zelfrapportering en periodieke controles.

33. Afhankelijk van de specifieke implementatie van een vergoeding voor het gebruik van een fossielebrandstofwagen kan een dergelijke heffing al dan niet kwalificeren als een uitbreiding van het huidige systeem van kilometerheffing voor vrachtwagens.⁶⁰ Deze kilometerheffing voor vrachtwagens werkt op basis van gereden kilometers op specifieke tolwegen (over het algemeen grote autosnelwegen) en wordt bijgehouden door een On Board Unit (OBU) die de afgelegde afstand op dergelijke wegen bijhoudt.⁶¹

34. Deze memo heeft niet tot doel om de potentiële modaliteiten van een belasting op het verbruik op fossielebrandstofwagens in uitvoerige mate te behandelen, mede aangezien de relevante keuzes voor een belangrijk deel politiek van aard zijn. Zo kunnen bijv. keuzes worden gemaakt wat betreft:

⁵⁵ EP, "EU-verbod op de verkoop van nieuwe benzine- en dieselauto's vanaf 2035 uitgelegd", 28 oktober 2022.

⁵⁶ EP, "EU-verbod op de verkoop van nieuwe benzine- en dieselauto's vanaf 2035 uitgelegd", 28 oktober 2022.

⁵⁷ Rapport PWC voor Vlaamse overheid, "Opties voor een klimaatvriendelijke energiefiscaliteit in het Vlaamse gewest", 14 november 2019.

⁵⁸ Kabinet Rutte-IV, *Coalitieakkoord 2021-2025*, 15 december 2021, *Coalitieakkoord 2021 – 2025, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*.

⁵⁹ Motivity, "Uitrol van een systeem van wegehijffing", 2019.

⁶⁰ Zoals nu van toepassing in het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Voor bijv. Vlaanderen, zie Decr.VI. 3 juni 2015 tot invoering van de kilometerheffing en stopzetting van de heffing van het eurovignet en tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 in dat verband, BS 10 augustus 2015.

⁶¹ Decr.VI. 3 juni 2015 tot invoering van de kilometerheffing en stopzetting van de heffing van het eurovignet en tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 in dat verband, BS 10 augustus 2015.

- de eventuele toepassing van de kilometerheffing op elektrische wagens om het gebruik van alle wagens (en dus niet enkel fossielebrandstofwagens) te ontraden, bijv. om het positief effect op filevorming te vergroten;
- de toepassing van de kilometerheffing vanaf de eerste gereden kilometer met een fossielebrandstofwagen of na overschrijding van een wekelijkse, maandelijkse of jaarlijkse maximale afstand (bijv. 10.000 km per jaar). Daarbij kan de relevante toeslag in progressieve schijven verhogen naargelang het aantal gereden kilometers boven het toegestane aantal⁶²;
- aanpassing van de heffing naargelang het soort wegen waarop de kilometers worden gereden;
- modulering van de heffing naargelang het moment waarop de kilometers gereden worden, bijv. waarbij tijdens spitsuren verhoogde tarieven gelden of de gereden kilometers tijdens zulke uren met een factor worden vermenigvuldigd;
- toepassing van de kilometerheffing op niet-Belgische automobilisten; en / of
- de wijze van kilometerregistratie, waarbij o.a. overwegingen van privacy en fraudebestrijding relevante factoren vormen.⁶³

35. De volgende secties bieden een niet-exhaustief overzicht van juridische aandachtspunten voor de toepassing van beperkende maatregelen op het gebruik van fossielebrandstofwagens, met een focus als praktisch voorbeeld op de betaling van een heffing na een vooraf bepaald aantal gereden kilometers. In de eerste plaats worden Belgische bevoegdheidsverdeling behandeld samen met de vraag naar verenigbaarheid van gebruiksmaatregelen met regels van EU-recht, tevens met aandacht voor enkele politieke overwegingen voor zover deze een invloed kunnen hebben op juridische haalbaarheid.

4.1.2. *Verkeersfiscaliteit is een gewestelijke bevoegdheid*

36. Overeenkomstig artikel 3 van de *Bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten* (de “**Bijzondere Financieringswet**”) is de verkeersfiscaliteit hoofdzakelijk een gewestelijke materie.⁶⁴ Voornoemd artikel maakt evenwel geen expliciete vermelding van de kilometerheffing of een andere heffing op het gebruik van fossielebrandstofwagens.

De kwalificatie als gewestelijke bevoegdheid van een eventuele vergoeding voor het gebruik van fossielebrandstofwagens wordt aannemelijk gemaakt door bijv. (i) het Samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 tussen de drie Belgische gewesten betreffende de invoering van een kilometerheffing voor vrachtwagens, waarin het invoeren van een dergelijke heffing nadrukkelijk wordt gelinkt aan de gewestelijke bevoegdheid voor wegenbeheer⁶⁵, alsook (ii) de parlementaire voorbereidende stukken bij het Vlaams decreet tot invoering van de kilometerheffing voor vrachtwagens.⁶⁶

37. Afhankelijk van de modaliteiten van de kilometerheffing, zou deze niet noodzakelijk strikt gelinkt zijn aan wegenbeheer (bijv. via de koppeling aan het aantal gereden kilometers). De zwaartepuntleer van het Grondwettelijk Hof schrijft voor dat, bij aangelegenheden die in zekere mate betrekking hebben op de

⁶² Bijv. waarbij de eerste 1000 kilometer boven het jaarlijks bepaald maximum aanleiding geven tot een vergoeding van EUR X per km en de volgende 1000 kilometer tot een vergoeding van (een hoger bedrag van) EUR XY per km.

⁶³ Decisio, Eindrapport voor Ministerie van Infrastructuur en waterstaat (NL), “Onderzoek kilometerregistratiesysteem voor betalen na gebruik”, 8 december 2022, p. 7.

⁶⁴ Art. 3, 10°-12° Bijzondere Financieringswet.

⁶⁵ Art. 6, § 1, X, eerste lid 1° en 2°bis BWHL.

⁶⁶ Ontwerp van bijzondere wet (A. Laaouej) 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, *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-2354/2.

bevoegdheid van verschillende overheden in België, de overheid bevoegd voor het zwaartepunt van een maatregel regelgevend mag optreden.⁶⁷ Op basis hiervan is een kilometerheffing allicht een gewestelijke aangelegenheid ongeacht de specifieke vorm ervan. We begrijpen dat de FOD Volksgezondheid geïnteresseerd is in een verdere juridische analyse van deze maatregel ongeacht deze mogelijke kwalificatie als gewestelijke bevoegdheid.

4.1.3. De Typegoedkeuringsverordening is niet van toepassing

38. Gebruiksbeperkingen voor fossielebrandstofwagens dienen te worden getoetst op conformiteit met de typegoedkeuringswetgeving.

39. De Typegoedkeuringsverordening schrijft voor in artikel 6, vijfde lid dat de EU-lidstaten “*het in de handel brengen, het registreren of het in gebruik nemen*” van bepaalde voertuigen in principe niet mogen verbieden of belemmeren als ze aan de typegoedkeuringsnormen voldoen.⁶⁸ Gelet op deze bewoording kan worden beargumenteerd dat de typegoedkeuringswetgeving geen betrekking heeft op maatregelen die niet de toegang tot de markt maar wel het gebruik van wagens reguleren.

Het bovenstaande blijkt eveneens uit rechtspraak van het HvJ waarin het toepassingsgebied van de typegoedkeuringswetgeving werd beoordeeld.⁶⁹ Meer bepaald spraken de EU-gerechtshoven zich reeds uit over de overeenstemming van lage emissiezones in grote steden met de Europese typegoedkeuringswetgeving:

- Het Gerecht van de EU oordeelde in eerste instantie dat zulke lage emissiezones de typegoedkeuringswetgeving⁷⁰ schonden vermits gebruiksbeperkingen werden opgelegd aan wagens die een typegoedkeuring hadden verkregen. Het Gerecht verwees hiervoor naar de bepaling in Richtlijn 2007/46/EG, de voorloper van de Typegoedkeuringsverordening, die stelt dat “*het in het verkeer brengen van een voertuig*” niet verboden, verhinderd of beperkt mag worden.⁷¹
- In beroep oordeelde het HvJ echter dat de verkrijging van een typegoedkeuring niet in de weg staat aan plaatselijke gebruiksbeperkingen.⁷² Het HvJ volgde in dit verband de redenering van advocaat-generaal Bobek die meende dat de typegoedkeuringswetgeving enkel de vaststelling beoogt van technische productnormen die vereist zijn op het moment waarop het voertuig voor het eerst op de markt wordt gebracht. Volgens de advocaat-generaal verhindert de typegoedkeuringswetgeving niet dat EU-lidstaten maatregelen nemen die het latere gebruik van een voertuig reguleren, met name om milieuredenen.⁷³
- Het HvJ meende aldus dat het Gerecht de toepassing van de typegoedkeuringswetgeving, met name het begrip “*het in het verkeer brengen van een voertuig*”, te ruim heeft geïnterpreteerd.⁷⁴ Beperkingen op het

⁶⁷ GwH 15 januari 2009, nr. 2/2009, 32, overw. B.11.2; GwH 28 mei 2009, nr. 87/2009, 20, overw. B.10.

⁶⁸ Art. 6 (5) Typegoedkeuringsverordening.

⁶⁹ HvJ 13 januari 2022, nr. C-177/19 P, ECLI:EU:C:2022:10 Ville de Paris e.a. / Commissie.

⁷⁰ Met name Verord.Comm. nr. 2016/646, 20 april 2016 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 692/2008 wat de emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 6) betreft, *Pb.L.* 26 april 2016, afl. 109, 1-22.

⁷¹ Art. 4, (3), Richtl. Europees Parlement en Raad, nr. 2007/46/EG, 5 september 2007 tot vaststelling van een kader voor de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd, *Pb.L.* 9 oktober 2007, afl. 263.

⁷² HvJ 13 januari 2022, nr. C-177/19 P, ECLI:EU:C:2022:10, Ville de Paris e.a. / Commissie.

⁷³ Concl. Adv. Gen. BOBEK 10 juni 2021, nr. C-177/19 P, ECLI:EU:C:2021:476.

⁷⁴ Wel is het zo dat de redenering van Advocaat-Generaal, die door het HvJ is overgenomen, zich voor een deel baseert op de specifieke bewoording van Richtlijn 2007/46. Die bewoording is licht gewijzigd in de Typegoedkeuringswetgeving. Niettemin lijkt deze rechtspraak van het HvJ enige duidelijkheid te scheppen over de doelstelling van de typegoedkeuringswetgeving, die enkel de toegang tot de markt reguleert, en niet in de weg staat aan latere gebruiksbeperkingen.

gebruik van een type wagen worden dus niet verhinderd door de typegoedkeuringswetgeving.⁷⁵ Hieruit kan worden afgeleid dat een kilometerheffing of beperking van het aantal toegestane kilometers met fossielebrandstofwagens niet onder het toepassingsgebied van die wetgeving valt.

40. Het HvJ merkte in dezelfde zaak over de lage emissiezones op dat een beperking van het gebruik van wagens die weinig verbruiken, potentieel onevenredig is. Om die reden kan de kilometerheffing aangepast worden aan het uitstootniveau per wagen, hetgeen door het HvJ niet noodzakelijk als discriminerend wordt aangemerkt.⁷⁶ Deze redenering ligt ook in lijn met 'de vervuiler betaalt' als een algemener principe dat mee de basis vormt van diverse EU-milieuregelgeving.

4.1.4. *Vrij verkeer van goederen*

41. De verwachte ruimte die door de Typegoedkeuringsverordening wordt gelaten aan gebruiksbeperkingen, betekent niet dat dergelijke maatregelen hoe dan ook compatibel zijn met het recht van de EU aangezien zulke maatregelen mede moeten worden getoetst aan o.a. de relevante bepalingen van vrij verkeer op EU-niveau.

42. Beperkingen en / of heffingen gebaseerd op het aantal kilometers zijn gebruiksbeperkingen die krachtens rechtspraak van het HvJ een inbreuk kunnen vormen op het vrij verkeer van goederen.⁷⁷ Dergelijke gebruiksbeperkingen beïnvloeden namelijk het gedrag van consumenten, die mogelijk minder geneigd zijn om een product aan te schaffen en waarbij ook buitenlandse producenten door de gebruiksbeperkingen kunnen worden geconfronteerd met een beperktere afzetmarkt in bepaalde EU-lidstaten.⁷⁸ Aldus vormt een gebruiksbeperking in deze context doorgaans een **restrictie** op het vrij verkeer van goederen.

43. Gebruiksbeperkingen die een restrictie vormen onder het vrij verkeer van goederen kunnen **gerechtvaardigd** worden indien deze (i) een doel van algemeen belang dienen en (ii) in proportie zijn tot het bepaalde doel.⁷⁹

Wat betreft het eerste criterium, vergelijkbaar met de eerder besproken Toegangsmaatregelen, zouden gebruiksbeperkingen tot doel hebben om de CO₂-uitstoot te beperken en op die manier een verregaande(re) milieubescherming te bewerkstelligen. Deze ruimere doelstelling van algemeen belang werd reeds aanvaard door het HvJ.⁸⁰

Wat betreft het tweede (proportionaliteits)criterium, is een evaluatie vereist van (i) de geschiktheid en (ii) de noodzakelijkheid van de relevante gebruiksbeperkingen:

- De geschiktheid van een beperking op het gebruik van fossielebrandstofwagens hangt af van de concrete modaliteiten. Zo zou de vergoeding te betalen door de respectieve gebruikers op een voldoende hoog niveau moeten worden bepaald om het gebruik van fossielebrandstofwagens effectief te ontraden, bijv. via het opleggen van een maximaal aantal te rijden kilometers met een fossielebrandstofwagen volgens (afdwingings)modaliteiten die effectief zorgen voor een vermindering van de CO₂-uitstoot.
- De vraag naar noodzakelijkheid evalueert het bestaan van alternatieve maatregelen die het beoogde doel van algemeen belang in dezelfde mate dienen en die minder beperkend zijn voor het vrij verkeer.

⁷⁵ HvJ 13 januari 2022, nr. C-177/19 P, ECLI:EU:C:2022:10, Ville de Paris e.a. / Commissie, para. 92.

⁷⁶ HvJ 13 januari 2022, nr. C-177/19 P, ECLI:EU:C:2022:10, Ville de Paris e.a. / Commissie, para. 47.

⁷⁷ HvJ (2e k.) 4 juni 2009, nr. C-142/05, ECLI:EU:C:2009:336, Mickelsson en Roos.

⁷⁸ HvJ (2e k.) 4 juni 2009, nr. C-142/05, ECLI:EU:C:2009:336, Mickelsson en Roos.

⁷⁹ HvJ 20 februari 1979, nr. C-120/78, ECLI:EU:C:1979:42, Cassis de Dijon.

⁸⁰ Zie bv. HvJ 20 september 1988, nr. C-302/86, ECLI:EU:C:1988:421, Commissie / Denemarken, para. 9; HvJ 9 juli 1992, nr. C-2/90, ECLI:EU:C:1992:310, Waalse Afvalstoffen.

Afhankelijk van de implementatie van een eventuele kilometerheffing zal de impact van deze maatregel op het vrij verkeer variëren. Zo kunnen bepaalde modaliteiten van de vergoeding voor individuen gelinkt aan hoge administratieve lasten (bijv. regelmatige controles) het vrij verkeer disproportioneel verhinderen in tegenstelling tot andere minder beperkende modaliteiten.

Bij de proportionaliteitstoets kan o.a. ook worden gekeken naar de wijze waarop de kilometerheffing wordt geheven. Indien de heffing gebaseerd is op het aantal gereden kilometers, geregistreerd door een UBO of via een uitlezing van de kilometerteller, kunnen ook overwegingen van privacy en fraudegevoeligheid mede worden opgenomen in de proportionaliteitsoverwegingen. Uiteraard zal verder onderzoek naar rechtvaardigingsgronden vereist zijn bij een eventuele implementatie rekening houdend met de specifieke implementatievorm van dergelijke gebruiksbeperkingen.

4.1.5. *Mogelijke toepassing van de Tolrichtlijn op de gebruiksbeperkingen*

44. Met het oog op implementatie van een gebruiksbeperking moet ook rekening gehouden worden met de eventuele toepassing van de Tolrichtlijn.⁸¹

45. De Tolrichtlijn schept het juridisch kader waarbinnen EU-lidstaten tolgelden en gebruiksrechten mogen invoeren op hun grondgebied, maar verbiedt de invoering ervan niet principieel.⁸² Tot voor kort gold deze richtlijn enkel voor zware vrachtwagens (MTT van meer dan 3,5 ton) maar in 2022 werd het toepassingsgebied van de Tolrichtlijn uitgebreid naar tol- en gebruiksrechten voor alle voertuigen. Om die reden heeft de toepassing van de Tolrichtlijn mogelijk ook een impact op het invoeren van een eventueel kilometerheffingssysteem voor fossielebrandstofwagens. Deze toepassing is met name afhankelijk van de wijze waarop een beperking op gebruik van fossielebrandstofwagens zou worden ingevoerd:

- Indien de maatregelen de vorm aannemen van een wegenheffing, en dus het aantal gereden kilometers op specifieke wegen belast⁸³, zal de maatregel in principe binnen het werkingsgebied van de Tolrichtlijn vallen.⁸⁴ In dat geval zal aan enkele voorwaarden moeten worden voldaan, o.a. inzake non-discriminatie op basis van de nationaliteit van de bestuurder of het land van registratie van het voertuig, non-cumulatie van tolgelden en gebruiksrechten⁸⁵ en evenredigheid met de duur van gebruik van de weginfrastructuur⁸⁶. De huidige memo gaat niet uitvoerig in op de specifieke vereisten die de Tolrichtlijn stelt aan nationale tolgelden en gebruiksrechten, hoewel vermeldenswaardig is dat de Tolrichtlijn sinds 2022 expliciet toelaat om de tolgelden en gebruiksrechten te differentiëren op basis van de CO₂-emissieklasse.⁸⁷
- Als de heffing daarentegen niet gelinkt is aan het gebruik van (een bepaald aantal specifieke) openbare wegen, maar nadrukkelijk aan het aantal gereden kilometers (ook bijv. op privé domeinen), dan is de heffing in principe niet verbonden aan een tol- of gebruiksrecht. Beargumenteerde kan worden dat een toeslag geheven op het aantal gereden kilometers met een wagen niet hoofdzakelijk tot doel heeft om het gebruik van de weginfrastructuur te belasten, maar wel met name om het

⁸¹ Richtl. Europees Parlement en Raad, nr. 1999/62/EG, 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen, zoals recent gewijzigd in Richtlijn (EU) 2022/362, *Pb.L.* 20 juli 1999, afl. 187.

⁸² Tolgelden en gebruiksrechten zijn twee onderscheiden manieren waarop weggebruikers belast worden voor het gebruik van weginfrastructuur. Een gebruiksrecht is een vast bedrag dat na betaling het recht geeft om gedurende een bepaalde tijd gebruik te maken van de weginfrastructuur. Torgeld is een variabel bedrag dat afhangt van de afgelegde afstand op bepaalde weginfrastructuur.

⁸³ Zoals reeds ten dele werd onderzocht in opdracht van de Vlaamse regering; zie Motivity, "Uitrol van een systeem van wegenheffing", 2019.

⁸⁴ Een tolrecht in de zin van de Tolrichtlijn, zie Art. 12 Decr.VI. 3 juni 2015 tot invoering van de kilometerheffing en stopzetting van de heffing van het eurovignet en tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 in dat verband, *BS* 10 augustus 2015.

⁸⁵ Art. 7, lid 4 Tolrichtlijn.

⁸⁶ Art. 7 bis, lid 1 Tolrichtlijn.

⁸⁷ Art. 7 bis, lid 3 Tolrichtlijn.

gebruik van de fossielebrandstofwagens te belasten en dus de uitstoot te verlagen. Zodoende valt een dergelijke heffing vermoedelijk niet onder het toepassingsgebied van de Tolrichtlijn.⁸⁸

4.2. Pro Memorie – Fiscale maatregelen

4.2.1. Verhoging van accijnzen op brandstof

46. Pro memorie kan worden gewezen op de mogelijkheid om het verbruik van fossielebrandstofwagens te ontraden door een verhoging van accijnzen op brandstof. Een dergelijke maatregel heeft als potentieel effect dat minder gebruik zou worden gemaakt van fossielebrandstofwagens, hetgeen kan leiden tot een verlaagde CO₂-uitstoot. Een verhoging van de accijnzen komt *de facto* neer op een indirecte kilometerheffing: een stijging van het gebruik van fossielebrandstofwagens gaat gepaard met een stijging van de verschuldigde accijnzen. Een relevant verschil in deze context is wel dat een verhoging van de accijnzen het gebruik van een fossielebrandstofwagen al vanaf de eerste gereden kilometer belast, terwijl bij een kilometerheffing in theorie de mogelijkheid bestaat om slechts vanaf een bepaald aantal gereden kilometers de toeslag te heffen.

47. Hierna volgt een zeer beknopt preliminair overzicht van de eventuele compatibiliteit van nationale fiscale maatregelen met een selectie van instrumenten op EU-niveau. Het daadwerkelijk implementeren van een verhoging van de accijnzen vereist verdergaand technisch en juridisch onderzoek.

4.2.2. Bevoegdheidsverdeling

48. Het opleggen en vaststellen van accijnzen op transportbrandstoffen en energieproducten is een federale bevoegdheid. De federale overheid heeft het kader voor de heffing van accijnzen vastgelegd in de *Wet van 2009 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen*.⁸⁹ De tarieven worden vastgesteld bij koninklijk besluit.⁹⁰

4.2.3. Accijnzen onder EU-recht

49. De toepasselijke EU-regelgeving omvat een algemeen kader met normen waaraan EU-lidstaten moeten voldoen bij het heffen van accijnzen.⁹¹ Deze regelgeving bevat met name minimumtarieven voor accijnzen op energieproducten, mede om de concurrentie tussen de EU-lidstaten niet te beïnvloeden.⁹² Het staat de EU-lidstaten in principe vrij om hogere accijnstarieven in te voeren.

4.2.4. Overige fiscale maatregelen

50. Een alternatieve fiscale maatregel bestaat uit de wijziging van de parameters op basis waarvan de verkeersbelasting wordt berekend. Thans vormt uitstoot reeds een criterium voor de berekening van de verkeersbelasting. Een hervorming zou erin kunnen bestaan om niet-fossielebrandstofvoertuigen volledig vrij te stellen van verkeersbelasting, dan wel het tarief van de belasting verder laten stijgen voor fossielebrandstofvoertuigen.

⁸⁸ Arts. 1 en 2, lid 7 en 13 Tolrichtlijn.

⁸⁹ Zie o.a. de Wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen, *BS* 31 december 2009.

⁹⁰ Zie KB 16 maart 2022 tot voorlopige wijziging van artikel 419, b), c), e) i) en f) i), artikel 420, § 3 en artikel 429, § 5, 1) van de Programmawet van 27 december 2004, *BS* 18 maart 2022.

⁹¹ Richtl.Raad nr. 2020/262, 19 december 2019 houdende een algemene regeling inzake accijns (herschikking), *Pb.L.* 27 februari 2020, afl. 58, 4-42.

⁹² Richtl.Raad nr. 2003/96/EG, 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit, *Pb.L.* 30 oktober 2003, afl. 283, 51-70.

51. Zoals hierboven vermeld, is de verkeersbelasting krachtens de Bijzondere Financieringswet hoofdzakelijk een gewestelijke aangelegenheid. Wijzigingen aan de parameters voor deze belasting dienen aldus te worden aangebracht door de deelstaten.

5. Beknopte conclusie

52. In opdracht van de FOD Volksgezondheid werd in deze memo de juridische haalbaarheid geanalyseerd van enkele maatregelen ter verdere verlaging van de CO₂-uitstoot. Deze analyse kadert in het onderzoek door de FOD Volksgezondheid naar mogelijke ambitieuzere maatregelen die de (geleidelijke) uitfasering van fossielebrandstofwagens versnellen en de Belgische overheid toelaten om de toepasselijke klimaatdoelstellingen te bereiken.

53. Wat betreft (i) een verbod op de verkoop van fossielebrandstofwagens tegen 2030, (ii) een verbod op inverkeerstelling van fossielebrandstofwagens tegen 2030 en (iii) het opleggen van technische standaarden aan fossielebrandstofwagens, wees de juridische analyse op een mogelijk gebrek aan compatibiliteit van dergelijke maatregelen met de EU-typegoedkeuringswetgeving in haar huidige vorm. Deze wetgeving verhindert met name beperkingen op de toegang tot de markt of de ingebruikname van voertuigen die voldoen aan de vereisten voor Europese typegoedkeuring. In die context worden individuele EU-lidstaten ervan weerhouden om op eenzijdige wijze aanvullende vereisten op te leggen.

Bij het aannemen van de nieuwe CO₂-emissienormen stond de Europese wetgever evenwel nadrukkelijk stil bij de wens van verschillende EU-lidstaten om zelf vervroegd een verbod te introduceren op de verkoop van fossielebrandstofwagens.⁹³ Een wijziging van of uitzondering op de typegoedkeuringswetgeving in de nabije toekomst is om die reden niet ondenkbaar.

De memo bood tevens een voorlopig overzicht van factoren die allicht een cruciale rol zouden spelen bij de toets van de hierboven vernoemde maatregelen aan de betrokken bepalingen van de Verdragen van de EU. Hieruit bleek dat deze maatregelen onder het toepassingsgebied van het vrij verkeer van goederen vallen, in welk geval restricties door EU-lidstaten dienen te worden gerechtvaardigd. De relevante maatregelen vormen vermoedelijk ook minstens een restrictie op het vrij verkeer, hoewel sterke argumenten bestaan zowel wat betreft de vraag of de maatregelen worden aangenomen met het oog op een specifiek (aanvaard) doel van algemeen belang als inzake de vraag of deze maatregelen proportioneel zijn aan het voornoemde doel. Afhankelijk van de concrete (implementatie)modaliteiten, hoeven de maatregelen aldus niet noodzakelijk te strijken over de proportionaliteitskwestie binnen het vrij verkeer.

54. Gelet op de klimaatdoelstellingen van de Belgische overheid, onderzocht deze memo eveneens enkele alternatieve maatregelen gericht op een vermindering van de CO₂-uitstoot in het personenvervoer. De typegoedkeuringswetgeving verzet zich niet tegen maatregelen die het gebruik van fossielebrandstofwagens viseren. Een kilometerheffing met het oog op vermindering van de CO₂-uitstoot kan daarom in overweging worden genomen als een mogelijke maatregel, hetgeen binnen de Belgische federale context een gewestelijke bevoegdheid uitmaakt. Er bestaat een grote variëteit aan modaliteiten bij een dergelijke maatregel, die juridische haalbaar kan zijn afhankelijk van de combinatie van de modaliteiten binnen eenzelfde maatregelenpakket.

55. Tot slot werden enkele fiscale maatregelen aangestipt die het verbruik van CO₂-uitstotende voertuigen ontraden. Het recht van de EU geeft de EU-lidstaten ruimte om hier zelf regelgevend in op te treden.

⁹³ Overw. 31. Wijzigingsverordening.