

Rolnummer 6945
Arrest nr. 196/2019 van 5 december 2019

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen over artikel 1, § 1, tweede lid, van de wet van 21 juni 1985 « betreffende de technische eisen waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen », gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en A. Alen, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul en T. Giet, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij arrest nr. 241.659 van 29 mei 2018, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 11 juni 2018, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« Is artikel 1, § 1, tweede lid, van de wet van 21 juni 1985 betreffende de technische eisen waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen, zo geïnterpreteerd dat het de grondslag vormt van een belasting door de Staat, verenigbaar met artikel 6, § 1, XII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, terwijl die belasting daarin is bepaald als een voorwaarde voor de erkenning van de instellingen waaraan de technische controle van de in het verkeer gebrachte voertuigen is toevertrouwd en terwijl die specifiek bestemd is voor de financiering van een instelling die als opdracht heeft de verkeersveiligheid te bevorderen ?

Is hetzelfde lid, zo geïnterpreteerd dat het de grondslag vormt van een belasting door de Staat in de zin van artikel 1 van de wet van 23 januari 1989 betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingsbevoegdheid, verenigbaar met artikel 6, § 1, XII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- het Waalse Gewest (vertegenwoordigd door zijn Regering, op verzoek van de minister-president), bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. L. Durviaux, advocaat bij de balie te Namen;
- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Vanpraet en Mr. Y. Peeters, advocaten bij de balie van West-Vlaanderen;
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Martel, advocaat bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 25 september 2019 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman, ter vervanging van rechter J.-P. Snappe, wettig verhinderd, en L. Lavrysen te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 9 oktober 2019 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge de verzoeken van meerdere partijen om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 9 oktober 2019 de dag van de terechtzitting bepaald op 6 november 2019.

Op de openbare terechtzitting van 6 november 2019 :

- zijn verschenen :
- . Mr. J. Vanpraet, voor de Vlaamse Regering;
- . Mr. B. Martel en Mr. M. Ruys, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en L. Lavrysen verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Ingevolge de overdracht van de bevoegdheid inzake verkeersveiligheid aan de gewesten bij artikel 25 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming heeft de Waalse Regering op 30 maart 2017 een besluit aangenomen waarvan artikel 13 artikel 22 van het koninklijk besluit van 23 december 1994 « tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden en de regeling van de administratieve controle van de instellingen belast met de controle van de in het verkeer gebrachte voertuigen » vervangt. Die bepaling van het koninklijk besluit legt de instellingen die met de controle van de in het verkeer gebrachte voertuigen zijn belast, de verplichting op om bij te dragen tot de financiering van het Belgisch Instituut voor de Verkeersveiligheid, dat het « Vias Institute » is geworden. De betaling van die bijdrage vormt daarenboven een voorwaarde waaraan diezelfde instellingen moeten voldoen om door de Koning te worden erkend.

De Belgische Staat is van mening dat het Waalse Gewest zijn bevoegdheden heeft overschreden door artikel 22 van het koninklijk besluit van 23 december 1994 te vervangen en heeft voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bijgevolg een beroep tot nietigverklaring van artikel 13 van het besluit van de Waalse Regering van 30 maart 2017 ingesteld.

Het is in het kader van die procedure dat de verwijzende rechter zijn uitspraak heeft aangehouden en de hiervoor weergegeven prejudiciële vragen heeft gesteld.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De Ministerraad voert aan dat artikel 6, § 1, XII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen het de gewesten niet mogelijk maakt de in de in het geding zijnde bepaling bedoelde bijdrage te regelen, noch de bestemming ervan te wijzigen. De overdracht van de bevoegdheden inzake verkeersveiligheid aan de gewesten heeft evenmin ertoe geleid dat alle opdrachten van de vroegere vzw « Belgisch Instituut voor de Verkeersveiligheid » (hierna : BIVV) aan de gewesten werden toegewezen.

A.1.2. De Ministerraad preciseert vervolgens dat de in de in het geding zijnde bepaling bedoelde bijdrage een belasting ten behoeve van de Staat in de zin van artikel 170, § 1, van de Grondwet is, zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State bevestigt. Het feit dat die bijdrage wordt bestemd voor een bepaald beleid, namelijk het verkeersveiligheidsbeleid dat in het kader van de Zesde Staatshervorming aan de gewesten is overgedragen, doet geen afbreuk aan de autonome fiscale bevoegdheid van de federale Staat krachtens artikel 170, § 1, van de Grondwet, dat hem de mogelijkheid biedt om een belasting te heffen ten laste van de instellingen die verantwoordelijk zijn voor de technische controle van voertuigen. Zulks geldt des te meer daar die belasting ertoe strekt de opdrachten van het « Vias Institute » te financieren die tot de bevoegdheid van de federale Staat zijn blijven behoren. Aldus, indien rekening zou moeten worden gehouden met de bestemming van de bijdrage, dekt de bijdrage enkel de financiering van de opdrachten van het « Vias Institute » die nog onder de bevoegdheid van de federale Staat ressorteren.

A.1.3. Volgens de Ministerraad maakt het in het leven roepen of de handhaving van een bijdrage ten voordele van het « Vias Institute » ten laste van de instellingen voor de technische controle van voertuigen de uitoefening, door de gewesten, van de in artikel 6, § 1, XII, 4° en 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde bevoegdheden geenszins onmogelijk of overdreven moeilijk. In zoverre de bijdrage tot de financiering van het « Vias Institute » een erkenningsvoorwaarde is, kunnen de gewesten immers autonoom beslissen om haar op te heffen en om hun eigen belasting in het leven te roepen.

A.1.4. De Ministerraad besluit dat de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar is met artikel 6, § 1, XII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

A.2.1. De Waalse Regering voert aan dat alle bevoegdheden van het vroegere BIVV inzake de bevordering van de verkeersveiligheid het voorwerp hebben uitgemaakt van een bevoegdheidsoverdracht aan de gewesten, behalve de bevoegdheid inzake de homologatie van andere instrumenten dan die welke voor de technische controle van voertuigen worden gebruikt.

Bovendien machtigde de in het geding zijnde bepaling de Koning ertoe de technische controle van voertuigen toe te vertrouwen aan door Hem erkende instellingen en een bijdrage te heffen om de instelling belast met het bevorderen van de verkeersveiligheid te financieren. Aangezien die bijdrage uitdrukkelijk en exclusief bestemd is om de uitoefening van een materiële bevoegdheid te financieren die bij de Zesde Staatshervorming aan de gewesten is overgedragen en rekening houdend met het in artikel 94 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde beginsel van continuïteit, houdt de overdracht van de bevoegdheid inzake verkeersveiligheid aan de gewesten ook de overdracht van de in het geding zijnde bepaling in haar geheel in.

Volgens de Waalse Regering staat geen enkel beginsel van grondwettelijk recht een dergelijke overdracht in de weg. Het zou veeleer de ontstentenis zijn van een overdracht van de tekst waarbij een belasting wordt ingevoerd die specifiek bestemd is om de uitoefening van een gewestelijke bevoegdheid inzake verkeersveiligheid te financieren, die ongrondwettig zou zijn. Hoewel de federale Staat bevoegd is om een belasting ten gunste van het BIVV te heffen teneinde de uitoefening, door die vzw, van de weinige bevoegdheden die zij nog heeft, te financieren, is hij daarentegen niet meer bevoegd om ten voordele van een federale instelling een belasting te handhaven die in het bijzonder bestemd is om de bevordering van de verkeersveiligheid te financieren, aangezien die materiële bevoegdheid aan de gewesten toebehoort. De gewesten kunnen en moeten bijgevolg een belasting die uitdrukkelijk bestemd is om de verkeersveiligheid te bevorderen, doorsturen naar de gewestelijke kas.

A.2.2. Wat de eerste prejudiciële vraag betreft, merkt de Waalse Regering op dat zij op de verkeerde interpretatie berust dat de in het geding zijnde bepaling steeds de grondslag van een belasting door de Staat zou vormen. Hoe dan ook schendt de in het geding zijnde bepaling, in de door de Raad van State in aanmerking genomen interpretatie, artikel 6, § 1, XII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

A.2.3. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, preciseert de Waalse Regering dat artikel 1 van de wet van 23 januari 1989 « betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingsbevoegdheid » te dezen niet van toepassing is. Die bepaling verbiedt de gemeenschaps- en gewestparlementen om belastingen te heffen op materies die het voorwerp uitmaken van een belasting door de Staat. De in het geding zijnde bepaling vormt echter geen belasting meer ten voordele van een instelling van de federale Staat en het Waalse Gewest heeft geen federale belasting afgeschaft. Het heeft zich ertoe beperkt een bevoegdheid uit te oefenen die aan het Waalse Gewest is overgedragen, die een belasting omvat die specifiek bestemd is om de instantie te financieren die belast is met het bevorderen van de verkeersveiligheid.

In de interpretatie volgens welke de bekritiseerde norm een federale belasting is die ertoe strekt het verkeersveiligheidsbeleid te financieren, schendt de in het geding zijnde bepaling artikel 6, § 1, XII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, aangezien de Staat niet bevoegd kan zijn om een belasting te heffen en te handhaven die specifiek bestemd is om de uitoefening te financieren van een aangelegenheid die aan de gewesten toekomt.

A.3.1. De Vlaamse Regering voert in hoofdorde aan dat de in de in het geding zijnde bepaling bedoelde bijdrage geen federale belasting in de zin van artikel 170, § 1, van de Grondwet is. Die bijdrage wordt immers niet ingevoerd ten behoeve van de Staat, zoals die grondwetsbepaling vereist, in zoverre zij niet wordt doorgestort aan de Schatkist maar aan het BIVV, dat een private entiteit is die zich onderscheidt van de Staat.

A.3.2. Volgens de Vlaamse Regering vormt de in de in het geding zijnde bepaling bedoelde bijdrage een « belasting-retributie » in de zin van artikel 173 van de Grondwet. De retributies in de zin van artikel 173 van de Grondwet omvatten immers ook belastingen indien die worden geïnd ten gunste van andere instanties dan die welke zijn bedoeld in artikel 170 van de Grondwet. De prejudiciële vragen, waarin ervan wordt uitgegaan dat de in het geding zijnde bepaling de grondslag van een federale belasting vormt, berusten dus op een onjuist postulaat.

In de door de Vlaamse Regering voorgestelde interpretatie zijn de gewesten bevoegd om de in de in het geding zijnde bepaling bedoelde bijdrage te regelen. De overheden die bevoegd zijn in een bepaalde aangelegenheid, zoals dat het geval is voor de gewesten met betrekking tot de bevordering, de sensibilisering en de informatie inzake verkeersveiligheid, kunnen immers bijdragen invoeren en innen die onder artikel 173 van de Grondwet ressorteren.

A.3.3. De regel die in artikel 1 van de wet van 23 januari 1989 « betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingsbevoegdheid » is vervat, staat die interpretatie niet in de weg, aangezien de in de in het geding zijnde bepaling bedoelde bijdrage niet onder het toepassingsgebied van artikel 170 van de Grondwet valt.

A.3.4. De Vlaamse Regering beklemtoont eveneens dat de gedelegeerd bestuurder van het BIVV tijdens de parlementaire voorbereiding van de Zesde Staatshervorming zelf heeft erkend dat de in het geding zijnde bijdrage een gewestelijke bevoegdheid betreft.

Dit kan eveneens worden afgeleid uit het feit dat de Belgische Staat geen beroep heeft ingesteld tegen het Vlaamse decreet van 18 december 2015 « houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2016 ».

A.3.5. In de interpretatie van de in het geding zijnde bepaling door de Vlaamse Regering behoeven de prejudiciële vragen geen antwoord. Daarenboven kan worden afgeweken van de regel volgens welke het Hof een bepaling enkel onderzoekt in de interpretatie die de verwijzende rechter eraan geeft, indien die interpretatie ongrondwettig is, zoals uit meerdere arresten van het Hof voortvloeit.

A.3.6. In ondergeschikte orde voert de Vlaamse Regering aan dat de in het geding zijnde bepaling artikel 6, § 1, XII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 schendt. De oorsprong en de bestemming van de in de in het geding zijnde bepaling bedoelde bijdrage behoren immers tot de bevoegdheid van de gewesten sedert de Zesde Staatshervorming. De bijdrage strekt ertoe het BIVV te financieren waarvan de opdrachten bijna volledig zijn overgedragen aan de gewesten. Het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyaliteit staan eraan in de weg dat de federale overheid nog als bevoegd kan worden beschouwd.

De prejudiciële vragen dienen dus ontkennend te worden beantwoord en het Hof moet aan de in het geding zijnde bepaling een grondwetsconforme interpretatie geven, namelijk dat enkel de gewesten bevoegd zijn om de bijdrage ten laste van de instellingen voor de technische controle van voertuigen te regelen.

A.3.7. Ten slotte preciseert de Vlaamse Regering dat aan de voorwaarden van de theorie van de impliciete bevoegdheden is voldaan om te oordelen dat de gewesten bevoegd zijn om de in het geding zijnde bijdrage te regelen. Ten eerste is het noodzakelijk dat de bijdragen die zijn betaald door de instellingen die belast zijn met de technische controle van voertuigen, de uitgaven voor het bevorderen van de verkeersveiligheid blijven financieren. Ten tweede is het onzinnig om die bijdragen te betalen aan een instelling die niet langer belast is met het bevorderen van de verkeersveiligheid. Om diezelfde reden is de inbreuk op de bevoegdheid van de federale overheid maar marginaal. Ten derde leent de regelgeving zich tot een gedifferentieerde regeling.

A.4.1. De Ministerraad antwoordt dat de Vlaamse Regering de draagwijdte van de prejudiciële vragen poogt te wijzigen, hetgeen zij niet mag doen. De verwijzende rechter heeft immers geoordeeld dat de in het geding zijnde bepaling de grondslag van een belasting in de zin van artikel 170, § 1, van de Grondwet vormt, zodat het Hof niet kan beslissen dat het veeleer een « belasting-retributie » in de zin van artikel 173 van de Grondwet betreft. Bovendien kan de Vlaamse Regering het Hof niet verzoeken om zich uit te spreken over de overeenstemming van de in het geding zijnde bepaling met de artikelen 170, §§ 1 en 2, en 173 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het evenredigheidsbeginsel en met het beginsel van de federale loyaliteit, aangezien zij niet de in de prejudiciële vragen bedoelde referentienormen zijn.

Evenzo kan de Vlaamse Regering niet aanvoeren dat de interpretatie van de verwijzende rechter op een verkeerde lezing van de in het geding zijnde bepaling berust. Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft bevestigd, is de in het geding zijnde bijdrage een federale belasting, waarbij de kwalificatie als belasting trouwens niet wordt betwist door het Waalse Gewest.

Ten slotte wordt aan het Hof niet gevraagd of het de gewesten toekomt de in de in het geding zijnde bepaling bedoelde belasting af te schaffen of de bestemming ervan te wijzigen op basis van de theorie van de impliciete bevoegdheden.

A.4.2. In ondergeschikte orde doet de Ministerraad gelden dat de bijdrage niet als retributie in de zin van artikel 173 van de Grondwet kan worden gekwalificeerd. Het loutere feit dat de opbrengst van een heffing wordt aangewend voor een privaatrechtelijke vereniging, verhindert immers niet dat die heffing als belasting wordt gekwalificeerd. Het Hof dient dus te antwoorden op de vragen die aan het Hof zijn gesteld.

Daarenboven heeft de gedelegeerd bestuurder van het vroegere BIVV nooit bevestigd dat de bijdrage ten laste van de centra voor technische keuring onder de gewestelijke bevoegdheid zou vallen.

A.4.3. De Ministerraad is van mening dat de Vlaamse Regering niet aantoont hoe de bijdrage tot de financiering van het « Vias Institute » de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheid inzake verkeersveiligheid onmogelijk of overdreven moeilijk zou maken. De overdracht van die bevoegdheid aan de gewesten heeft niet tot gevolg gehad dat de activiteiten van die instelling onder de bevoegdheid van de gewesten ressorteren. Die bijdrage heeft geen rechtstreekse impact op het beleid van de gewesten betreffende de bevordering, de sensibilisering en de informatie inzake verkeersveiligheid. Het is integendeel de afschaffing, door de gewesten, van de bepalingen met betrekking tot die belasting die die belasting niet-uitvoerbaar maakt en het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyaliteit schendt.

A.4.4. Ten slotte antwoordt de Ministerraad, in verband met de door het Vlaamse Gewest aangevoerde theorie van de impliciete bevoegdheden, dat er voor de gewesten niet de minste noodzaak bestaat om de in het geding zijnde bijdrage te regelen, aangezien zij over een autonome bevoegdheid beschikken om organen te financieren die zij in het kader van hun eigen bevoegdheden kunnen oprichten.

A.5.1. De Waalse Regering antwoordt dat het niet uitmaakt dat de overdracht van de bijdrage van de Staat aan de gewesten niet uitdrukkelijk wordt vermeld in de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet waarbij de overdracht van de bevoegdheid inzake verkeersveiligheid ten gunste van de gewesten wordt doorgevoerd.

A.5.2. De Waalse Regering preciseert daarenboven dat het feit dat de in het geding zijnde bijdrage in het leven werd geroepen als een voorwaarde voor de erkenning van de instellingen die met de technische controle van voertuigen zijn belast en dat zij in het bijzonder bestemd is om de begroting te stijven van een instelling voor verkeersveiligheid, niet buiten beschouwing kan worden gelaten. Die twee specifieke kenmerken, die door de Ministerraad worden miskend, onderscheiden die bijdrage van elke andere belasting.

A.5.3. De Waalse Regering preciseert vervolgens dat het niet relevant is om te oordelen dat de belastingen geen verband houden met de materiële bevoegdheden, vanaf het ogenblik dat rekening wordt gehouden met het feit dat de in het geding zijnde bijdrage bestemd is om een instelling te financieren die belast is met de bevordering van de verkeersveiligheid. De federale overheid kan geen belasting meer heffen voor de uitoefening van een bevoegdheid die aan de gewesten is overgedragen. Sedert de inwerkingtreding van de Zesde Staatshervorming is de in het geding zijnde belasting gewestelijk geworden en is de in het geding zijnde bepaling in strijd met artikel 6, § 1, XII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

A.6.1. In haar memorie van antwoord verzoekt de Vlaamse Regering het Hof om zijn toetsing niet te beperken tot artikel 6, § 1, XII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, maar in het algemeen te onderzoeken of de in het geding zijnde bepaling de bevoegdheidverdelende regels en de artikelen 170 en 173 van de Grondwet schendt. Op zijn minst verzoekt zij het Hof om te wachten totdat de Nederlandstalige kamer van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zich heeft uitgesproken over het verzoek van het auditoraat om een prejudiciële vraag te stellen in het kader van een beroep tot nietigverklaring dat is gericht tegen een besluit van de Vlaamse Regering met een draagwijdte die analoog is aan het besluit dat voor de verwijzende rechter wordt betwist.

A.6.2. De Vlaamse Regering wijst vervolgens met nadruk op het feit dat de bedoeling van de bijzondere en van de gewone wetgever uitdrukkelijk erin bestond de in de in het geding zijnde bepaling en in artikel 22 van het koninklijk besluit van 23 december 1994 bedoelde bijdrage aan de gewesten over te dragen. Zij baseert zich in dat verband op de parlementaire voorbereiding van de artikelen 36 en 37 van de gewone wet van 6 januari 2014 « met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet ».

A.6.3. Zij preciseert eveneens dat de overdracht van die bijdrage aan de gewesten deel uitmaakt van een essentieel element van de financiering van de gewesten en bijdraagt tot het algehele evenwicht dat in het kader van de Zesde Staatshervorming is gevonden voor de verdeling van de financiële middelen tussen de federale Staat en de gewesten. Het staat niet aan het Hof om die keuze van de bijzondere wetgever opnieuw in het geding te brengen. Het moet zich dus onbevoegd verklaren om de grondwettigheid van de overdracht van de in het geding zijnde bijdrage aan de gewesten te onderzoeken of moet, op zijn minst, vaststellen dat de bevoegdheidverdelende regels niet zijn geschonden. De in het geding zijnde bijdrage wordt door de gewesten trouwens geïnd sedert 2015.

A.6.4. De Vlaamse Regering voert daarenboven aan dat de overdracht van de bijdrage aan de gewesten geen afbreuk doet aan de fiscale bevoegdheid waarover de federale overheid op grond van artikel 170, § 1, van de Grondwet beschikt. Zij brengt in herinnering dat de bijdrage geen belasting maar een retributie is en dat, indien die bijdrage als een belasting zou moeten worden geanalyseerd, de federale overheid toch geen gebruik zou kunnen maken van haar fiscale bevoegdheid zonder het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyaliteit te schenden.

A.6.5. De Vlaamse Regering antwoordt eveneens dat het feit dat een erg beperkt aantal taken verder door het vroegere BIVV worden vervuld, niet verantwoordt dat de in het geding zijnde bijdrage federaal zou zijn gebleven. Nadat het de door de centra voor technische keuring verschuldigde bijdrage heeft geïnd, keert het Vlaamse Gewest trouwens een subsidie uit aan het « Vias Institute » voor de taken die die instelling uitoefent op verzoek van het Vlaamse Gewest voor de bevoegdheden die ingevolge de Zesde Staatshervorming zijn overgedragen.

- B -

B.1.1. Met de twee prejudiciële vragen wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of artikel 1, § 1, tweede lid, van de wet van 21 juni 1985 « betreffende de technische eisen waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen » (hierna : de wet van 21 juni 1985), zo geïnterpreteerd dat het de wettelijke grondslag is van een belasting door de Staat die specifiek bestemd is voor de financiering van een instelling met als opdracht de verkeersveiligheid te bevorderen en die een voorwaarde vormt voor de erkenning van de instellingen belast met de technische controle van de in het verkeer gebrachte voertuigen, in overeenstemming is met artikel 6, § 1, XII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna : de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

B.1.2. Sinds de vervanging ervan bij artikel 37, 2°, van de wet van 18 juli 1990 « tot wijziging van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968 en van de wet van 21 juni 1985 betreffende de technische eisen waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen » (hierna : de wet van 18 juli 1990), bepaalt artikel 1, § 1, tweede lid, van de wet van 21 juni 1985 :

« Op voorstel van de Minister die het vervoer te land onder zijn bevoegdheid heeft, kan de Koning de controle van de in het verkeer gebrachte voertuigen toevertrouwen aan instellingen die hiertoe door Hem erkend worden onder de door Hem gestelde voorwaarden; deze voorwaarden kunnen eveneens betrekking hebben op de regularisatie van hun exploitatievoorwaarden teneinde de organisatie van deze controle over het hele grondgebied te verzekeren en op hun bijdrage tot de financiering van de door Hem aangeduide instelling, die als opdracht heeft de verkeersveiligheid te bevorderen; deze bijdrage mag niet meer bedragen dan 10 % van de totale netto ontvangsten welke voortvloeien uit de opdrachten die door de Koning aan deze instellingen zijn toevertrouwd ».

B.1.3. Door het tweede lid van artikel 1, § 1, van de wet van 21 juni 1985 te vervangen, heeft de wetgever een wettelijke basis willen geven aan de erkenningsvoorwaarde die aan de controle-instellingen wordt opgelegd en die bestaat in hun bijdrage tot de financiering van de instelling die als opdracht heeft de verkeersveiligheid te bevorderen (*Parl. St.*, Kamer, 1989-1990, nr. 1062/1, p. 15).

In het verslag namens de Commissie voor de Infrastructuur wordt gepreciseerd :

« Het wetsontwerp geeft de grondslag voor de invoering van twee bijkomende erkenningsvoorwaarden, die tot nog toe in het bestaande protocolakkoord, afgesloten tussen de Minister van Verkeerswezen en de instellingen voor de technische controle van toepassing zijn en die in het reglementair kader van het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de erkenningsvoorwaarden dienen behouden te blijven.

[...]

- De tweede erkenningsvoorwaarde heeft betrekking op de bijdrage tot de financiering van de door de Koning aangeduide instelling, die als opdracht heeft de verkeersveiligheid te bevorderen.

Deze voorwaarde zal de wettelijke grondslag zijn voor de voortzetting van de huidige financiering van het Belgisch Instituut voor de Verkeersveiligheid door de instellingen voor de technische controle » (*Parl. St.*, Kamer, 1989-1990, nr. 1062/7, pp. 49-50).

B.2.1. In de interpretatie van de verwijzende rechter vormt de in het geding zijnde bepaling de grondslag van een belasting door de Staat (eerste prejudiciële vraag) in de zin van artikel 1 van de wet van 23 januari 1989 « betreffende de in artikel 110 [lees : artikel 170], §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingsbevoegdheid » (tweede prejudiciële vraag).

In een arrest nr. 244.095 van 2 april 2019 heeft de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State eveneens geoordeeld dat de bijdrage bedoeld in de in het geding zijnde bepaling een federale belasting is. Dat arrest sluit rechtstreeks aan bij het door de verenigde kamers van de afdeling wetgeving van de Raad van State uitgebrachte advies nr. 57.371/VR/3 van 15 juni 2015 over een ontwerp van besluit dat het besluit van de Vlaamse Regering van 10 juli 2015 « tot wijziging van regelgeving met betrekking tot het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer en het verkeersveiligheidsbeleid, wat betreft bevoegdheden, overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming » is geworden.

De kwalificatie van de bijdrage bedoeld in de in het geding zijnde bepaling als federale belasting is vervolgens bevestigd door de afdeling wetgeving van de Raad van State in een advies nr. 58.291/1/3 van 19 oktober 2015 over een voorontwerp van decreet dat het Vlaamse decreet van 18 december 2015 « houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2016 » is geworden, in een advies nr. 60.974/4 van 8 maart 2017 over een ontwerp van besluit dat later het besluit van de Waalse Regering van 30 maart 2017 « tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 december 1994 tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden en de regeling van de administratieve controle van de instellingen belast met de controle van de in het verkeer gebrachte voertuigen » is geworden, dat de voor de verwijzende rechter bestreden akte is, en in een advies nr. 63.379/4 van 23 mei 2018 over een ontwerp van besluit dat het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 juni 2018 « tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 december 1994 tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden en de regeling van de administratieve controle van de instellingen belast met de controle van de in het verkeer gebrachte voertuigen » is geworden.

B.2.2. Het Hof onderzoekt de in het geding zijnde bepaling in de interpretatie die de verwijzende rechter eraan geeft, welke niet kennelijk onjuist is.

Aangezien de twee prejudiciële vragen met elkaar verbonden zijn, onderzoekt het Hof ze samen.

B.3.1. Het Hof wordt ondervraagd over de overeenstemming van de in het geding zijnde bepaling met artikel 6, § 1, XII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Bij punt XII van artikel 6, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, ingevoegd bij artikel 25 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, is het verkeersveiligheidsbeleid aan de gewesten overgedragen.

Het bepaalt :

« XII. Wat het verkeersveiligheidsbeleid betreft :

[...]

4° het toezicht op de naleving van de technische federale voorschriften voor voertuigen met het oog op hun inverkeerstelling en de technische keuring van voertuigen die op de weg rijden in toepassing van de federale normen, met dien verstande dat de natuurlijke en rechtspersonen gevestigd in een gewest vrij zijn om hun voertuig te laten controleren in een centrum voor technische keuring dat in een ander gewest is gelegen;

[...]

7° de bevordering, de sensibilisering en de informatie inzake verkeersveiligheid ».

B.3.2. Wanneer het Hof de overeenstemming van een aan zijn toetsing onderworpen norm met de bevoegdheidverdelende regels beoordeelt, doet het dit in eerste instantie ten aanzien van de bevoegdheidverdelende regels zoals zij van kracht waren op de datum waarop die norm is aangenomen.

B.3.3. Zoals in B.1.2 is vermeld, is de in het geding zijnde bepaling vervangen bij artikel 37, 2°, van de wet van 18 juli 1990. De inwerkingtreding van die bepaling is door de Koning vastgesteld op 30 december 1994, bij artikel 36, a), van het koninklijk besluit van 23 december 1994 « tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden en de regeling van de administratieve controle van de instellingen belast met de controle van de in het verkeer gebrachte voertuigen ».

B.3.4. Op het ogenblik van de aanneming van de wet van 18 juli 1990 bevatte artikel 6, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 nog geen punt XII waarbij het verkeersveiligheidsbeleid aan de gewesten werd overgedragen en bestond er geen enkele andere bepaling waarbij die bevoegdheid aan de gewesten werd overgedragen.

De bevoegdheid inzake verkeersveiligheid behoorde derhalve, op grond van haar residuaire bevoegdheid, toe aan de federale overheid, die op het ogenblik van de aanneming van de in het geding zijnde bepaling geen rekening kon houden met een latere wijziging van de bevoegdheidverdelende regels.

Daarenboven is de in het geding zijnde bepaling sinds de wet van 18 juli 1990 niet gewijzigd.

Zij is dus in overeenstemming met de bevoegdheidverdelende regels.

B.4.1. De bevoegdheid inzake verkeersveiligheid is aan de gewesten overgedragen bij artikel 25 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming. De gewestelijke overheden zijn dan, onder meer, bevoegd geworden voor de technische keuring van voertuigen die op de weg rijden met toepassing van de federale normen (artikel 6, § 1, XII, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) en voor de bevordering, de sensibilisering en de informatie inzake verkeersveiligheid (artikel 6, § 1, XII, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

B.4.2. Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming blijkt dat de bevoegdheid inzake verkeersveiligheid, onder meer, de aangelegenheid omvat die wordt geregeld bij het koninklijk besluit van 23 december 1994 « tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden en de regeling van de administratieve controle van de instellingen belast met de controle van de in het verkeer gebrachte voertuigen » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2232/1, p. 144). De gewestelijke overheden kunnen derhalve de voorwaarden regelen voor de erkenning van de instellingen belast met de controle van de voertuigen.

B.4.3. De overdracht aan de gewesten van de bevoegdheid inzake verkeersveiligheid, aangelegenheid die de bevoegdheid omvat om de erkenningsvoorwaarden te regelen die zijn opgelegd aan de instellingen belast met de controle van de voertuigen en de bevoegdheid om de verkeersveiligheid te bevorderen, staat de gewesten evenwel niet toe afbreuk te doen aan de belasting ten laste van de instellingen voor de controle van de voertuigen die de federale Staat, vóór die bevoegdheidsoverdracht, heeft ingevoerd op grond van de fiscale bevoegdheid die hem is toegewezen bij artikel 170, § 1, van de Grondwet.

Die belasting is, wegens de fiscale aard ervan, onveranderd gebleven na de overdracht aan de gewesten van de bevoegdheid inzake verkeersveiligheid, aangezien de uitoefening van de federale fiscale bevoegdheid losstaat van de materiële bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

B.5. Daarenboven beletten artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet en artikel 1 van de wet van 23 januari 1989 « betreffende de in artikel 110 [lees : artikel 170], §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingsbevoegdheid » de gemeenschappen en de gewesten belastingen te heffen op fiscale materies die reeds het voorwerp uitmaken van een federale belasting indien de noodzakelijkheid van de uitoefening van de federale fiscale bevoegdheid wordt aangetoond.

Die bepalingen staan ook eraan in de weg dat de gemeenschappen en de gewesten de bestemming van een door de federale overheid ingevoerde belasting wijzigen of de opbrengst ervan innen buiten de gevallen die uitdrukkelijk zijn beoogd bij de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten.

B.6. Het feit dat, enerzijds, de belasting speciaal is ontworpen voor de financiering van de vzw « Belgisch Instituut voor de Verkeersveiligheid » (BIVV), thans « Vias Institute », een privé-instelling belast met het bevorderen van de verkeersveiligheid vóór de overdracht aan de gewesten van de bevoegdheid inzake verkeersveiligheid en, anderzijds, die belasting een voorwaarde vormt voor de erkenning van de instellingen belast met de technische keuring van de voertuigen, wijzigt daar niets aan.

Hoewel daaruit een in de feiten onsamenhangende situatie kan volgen, is zij het resultaat van een bevoegdheidsoverdracht inzake verkeersveiligheid ten voordele van de gewesten, waarbij geen rekening is gehouden met de bijdrage bedoeld in de in het geding zijnde bepaling.

B.7. De in het geding zijnde bepaling is in overeenstemming met de bevoegdheidverdelende regels.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 1, § 1, tweede lid, van de wet van 21 juni 1985 « betreffende de technische eisen waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen » schendt artikel 6, § 1, XII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen niet.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 5 december 2019.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

F. Daoût