

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.859 van 23 juni 2020
in de zaak A. 226.149/IX-9386**

In zake : de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Mobiliteit,
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bart Martel en Kristof Caluwaert
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Frank Judo
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 september 2018, strekt tot de nietigverklaring van artikel 16 van 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’ (BS 20 juli 2018).

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Inge Vos heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 juni 2020.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kristof Caluwaert, die tevens *loco* advocaat Bart Martel verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Frank Judo die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Inge Vos heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Regelgevend kader

3.1. Bij artikel 16 van 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’ (hierna: het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 juni 2018) wordt 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’ (hierna: het koninklijk besluit

van 23 december 1994), wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft, vervangen als volgt:

“De instelling draagt elke maand bij tot de financiering van het door Brussel Mobiliteit gevoerde gewestelijke verkeersveiligheids- en bewustmakingsbeleid. Deze bijdrage bedraagt jaarlijks zes procent van de netto-ontvangsten, namelijk de geïnde vergoedingen na aftrek van de btw en de bijdragen bedoeld in dit artikel.

Overeenkomstig de nadere regels bepaald door de directeur-generaal van Brussel Mobiliteit wordt de bijdrage in het Verkeersveiligheidsfonds bij Brussel Mobiliteit gestort.”

Met deze vervanging wordt beoogd om de bijdrage in de financiering van het Vias Institute (hierna: VIAS), het vroegere Belgisch Instituut voor de Verkeersveiligheid of BIVV, bedoeld in artikel 22 van het koninklijk besluit van 23 december 1994, te vervangen door een maandelijkse bijdrage in de financiering van het door Brussel Mobiliteit gevoerde gewestelijke beleid inzake verkeersveiligheid en bewustmaking op het vlak van verkeersveiligheid.

De rechtsgrond voor artikel 16 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 juni 2018 wordt gezocht in 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).

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

4. In het enige middel wordt de schending aangevoerd van de bevoegdheidverdelende regels, in het bijzonder van artikel 170, §§ 1 en 2, van de Grondwet, gelezen in samenhang met 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’, in zoverre bij het bestreden artikel 16 een federale belasting wordt afgeschaft of de bestemming ervan wordt gewijzigd.

Volgens de verzoekende partij blijkt noch uit de tekst van de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ (hierna: de bijzondere wet Zesde Staatshervorming’), noch uit de parlementaire voorbereiding ervan, dat de bijzondere wetgever, naar aanleiding van de overdracht van de materiële bevoegdheden met betrekking tot de technische keuring van voertuigen en de bevordering, de sensibilisering en de informatie inzake verkeersveiligheid, ook de bedoeling zou hebben gehad om de bijdrage, bedoeld in artikel 22 van het koninklijk besluit van 23 december 1994, over te dragen aan de gewesten.

De in artikel 22 van het koninklijk besluit van 23 december 1994 bedoelde bijdrage is volgens de verzoekende partij een federale belasting zoals bedoeld in artikel 170, § 1, van de Grondwet. Dat de gewesten inmiddels bevoegd zijn geworden voor de technische keuring van voertuigen (artikel 6, § 1, XII, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, hierna: BWHI) en voor de bevordering, de sensibilisering en de informatie inzake verkeersveiligheid (artikel 6, § 1, XII, 7°, BWHI) doet geen afbreuk aan de fiscale bevoegdheid van de federale wetgever. De federale wetgever is en blijft bijgevolg, op grond van de fiscale bevoegdheid die hem is toegewezen bij artikel 170, § 1, van de Grondwet, bevoegd om in een belasting te voorzien ter financiering van de opdrachten van het VIAS die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren.

De verwerende partij mag géén federale belastingen afschaffen of de bestemming ervan wijzigen. In de mate dat de bijdrage aan de financiering van het VIAS als een erkenningsvoorwaarde moet worden beschouwd, kunnen de gewesten volgens de verzoekende partij uiteraard wel op volkomen autonome wijze beslissen om die erkenningsvoorwaarde op te heffen. Bovendien kan worden aangenomen dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, op grond van zijn eigen fiscale bevoegdheid en indien het dit zou wensen, zelf een belasting zou kunnen heffen die is verschuldigd door de keuringscentra (weliswaar met inachtneming van het *non bis in idem*-beginsel dat, in zekere mate, geldt tussen het federale en het gewestelijke fiscale niveau). Het invoeren van zo een belasting kan volgens de

verzoekende partij echter niet geschieden door een bestaande federale belasting te “regionaliseren”.

Voorts wijst zij erop dat ook de Raad van State in zijn advies 63.379/4 van 23 mei 2018 over het ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 juni 2018, met verwijzing naar advies 57.371/VR/3 van 15 juni 2015, reeds een opmerking dienaangaande heeft gemaakt, doch dat de verwerende partij hieraan niet is tegemoetgekomen.

5.1. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij in hoofdorde dat de fiscale bevoegdheid inzake de betwiste bijdrage is overgedragen aan de gewesten in het kader van de zesde staatshervorming.

Zij wijst erop dat ingevolge de zesde staatshervorming de bevoegdheden inzake enerzijds de keuring van voertuigen, met inbegrip van de erkenning(svoorwaarden) van de keuringscentra en anderzijds de bevordering van de verkeersveiligheid, inclusief de taken van het BIVV – thans VIAS – op dit vlak, integraal werden overgedragen aan de gewesten. Daarbij gaat het Grondwettelijk Hof volgens haar uit van een ruime omschrijving van de gewestelijke bevoegdheden, hetgeen betekent dat deze bevoegdheden moeten worden geacht in hun geheel te zijn overgedragen. Gelet op de omvang van de bevoegdheidsoverdracht, die zowel de oorzaak en de oorsprong als de bestemming van de betwiste bijdrage betreft, is het volgens de verwerende partij de logica zelfe dat de bijzondere wetgever eveneens het fiscale aspect van artikel 1, § 1, tweede lid, van de wet van 21 juni 1985 heeft willen overdragen aan de gewesten.

Dat geldt volgens haar des te meer nu in de memorie van toelichting bij de bijzondere wet Zesde Staatshervorming nadrukkelijk wordt onderstreept dat de materies geregeld in het koninklijk besluit van 23 december 1994 worden overgedragen aan de gewesten, zonder dat hierbij enig voorbehoud wordt gemaakt.

Daarnaast verwijst zij ook naar 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’, evenals naar een verklaring van de afgevaardigd bestuurder van het BIVV in de Kamer van volksvertegenwoordigers.

5.2. In ondergeschikte orde werpt de verwerende partij op dat, zelfs al zou de fiscale bevoegdheid inzake de betwiste bijdrage niet zijn overgedragen aan de gewesten, dan nog de bevoegdheidverdelende regels niet zijn geschonden. Het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyaliteit zijn volgens haar onverkort van toepassing op de bevoegdheid van de federale overheid om belastingen te heffen.

Het kan volgens de verwerende partij niet worden ontkend dat de houding van de Belgische Staat de uitoefening van de bevoegdheden inzake de autokeuringscentra en de bevordering van de verkeersveiligheid door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest onmogelijk en minstens overdreven moeilijk maakt. Het valt volgens haar niet in te zien hoe de gewesten op een efficiënte en daadkrachtige wijze hun bevoegdheden inzake autokeuringscentra en bevordering van de verkeersveiligheid kunnen uitoefenen, zonder daarbij een beroep te mogen doen op de erkennings- en financieringsmechanismen die hier reeds sinds jaar en dag toe dienen. De houding van de Belgische Staat, die de bijdrage halsstarrig blijft beschouwen als een federale aangelegenheid, bemoeilijkt de uitoefening van deze bevoegdheden door de gewesten op een disproportionele wijze.

Ook wijst zij erop dat de Raad van State in arrest nr. 241.659 van 29 mei 2018 reeds uitdrukkelijk heeft erkend dat de taken die toevertrouwd blijven aan het VIAS na de bevoegdheidsoverdracht in het kader van de zesde staatshervorming, geen verband houden met de bevordering van de verkeersveiligheid, zodat de verzoekende partij niet kan worden gevolgd waar zij stelt dat het bestaan van deze taken volstaat om een ongewijzigde toepassing van de voormelde wettelijke bepaling te rechtvaardigen.

5.3.1. Eveneens in ondergeschikte orde voert zij aan dat er aanleiding is voor de Raad van State om het oordeel van het Grondwettelijk Hof hierover af te wachten, of om zelf een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof.

5.3.2. Volgens de verwerende partij dient te worden vastgesteld dat het enige middel van de verzoekende partij in werkelijkheid betrekking heeft op artikel 1, § 1, tweede lid, van de wet van 21 juni 1985. Die bepaling vormt immers de rechtsgrond van artikel 22 van het koninklijk besluit van 23 december 1994 (dat door het bestreden besluit wordt gewijzigd) en dus van de betwiste bijdrage.

In het licht van wat voorafgaat, rijst dan ook de vraag of artikel 1, § 1, tweede lid, van de wet van 21 juni 1985 ingevolge de zesde staatshervorming tot de gewestelijke (fiscale) bevoegdheidssfeer behoort. Subsidiair moet worden nagegaan of dit artikel, voor zover het de fiscale bevoegdheid in kwestie dan toch zou voorbehouden aan de federale overheid (*quod non*), strijdt met de bevoegdheidverdelende bepalingen (en dan specifiek artikel 6, § 1, XII, 7°, BWHI), met inbegrip van het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyaliteit, opgenomen in artikel 143 van de Grondwet.

De verwerende partij meent alleszins dat deze vragen bevestigend moeten worden beantwoord.

5.3.3. Zij verzoekt de Raad uitdrukkelijk om zijn uitspraak in de onderhavige zaak aan te houden totdat het Grondwettelijk Hof zich heeft uitgesproken over de prejudiciële vragen gesteld door de Raad in voormeld arrest nr. 241.659. De prejudiciële procedure die in dat verband aanhangig is voor het Grondwettelijk Hof betreft volgens de verwerende partij immers “een vraag of een beroep met een identiek voorwerp” in de zin van artikel 26, § 2, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 ‘op het Grondwettelijk Hof’, zodat het arrest van rechtstreeks belang zal zijn voor de beoordeling van het bestreden besluit.

Minstens dient de Raad volgens de verwerende partij ook in het kader van dit vernietigingsberoep een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof, gelet op artikel 26, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, waarbij zij suggereert om deze prejudiciële vraag te formuleren als volgt:

“Schendt 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 gelezen dat deze bepaling zich ertegen verzet dat de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de bijdragen verschuldigd door de instellingen belast met de controle van de in het verkeer gebrachte voertuigen tot de financiering van de instelling die als opdracht heeft de verkeersveiligheid te bevorderen, vaststelt en de bestemming ervan bepaalt, de artikelen 143 en 170, §§ 1 en 2, van de Grondwet en/of de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, in het bijzonder artikel 6, § 1, XII, BWHI, met inbegrip van het daarin opgenomen evenredigheidsbeginsel?”

6.1. In haar laatste memorie houdt de verwerende partij vast aan het standpunt dat de betwiste bijdrage bij de zesde staatshervorming een gewestelijke belasting is geworden. Zij benadrukt dat het onmiskenbaar de bedoeling was van de bijzondere wetgever om ook de fiscale bevoegdheid inzake de betwiste bijdrage te regionaliseren.

6.2. De verwerende partij zet ook op omstandige wijze uiteen waarom de in haar memorie van antwoord geformuleerde prejudiciële vraag nog aan het Grondwettelijk Hof dient te worden gesteld.

Volgens de verwerende partij verschilt die vraag van die welke de Raad van State bij arrest nr. 241.659 van 29 mei 2018 heeft gesteld aan het Grondwettelijk Hof en waarop het Hof heeft geantwoord bij arrest nr. 196/2019 van 5 december 2019. De verwerende partij stelt dat zij met de door haar voorgestelde prejudiciële vraag niet van het Grondwettelijk Hof wenst te vernemen of artikel 1, § 1, tweede lid, van de wet van 21 juni 1985 in overeenstemming is met artikel 6, §1, XII, BWHI, maar wel of het voornoemde artikel 1, § 1, tweede lid,

verenigbaar is met het beginsel van de federale loyauteit (artikel 143, § 1, van de Grondwet) met inbegrip van het daarin opgenomen evenredigheidsbeginsel.

Beoordeling

7.1. In het enige middel wordt de schending aangevoerd van de bevoegdheidverdelende regels, in het bijzonder van artikel 170, §§ 1 en 2, van de Grondwet, gelezen in samenhang met 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’, in zoverre bij het bestreden artikel 16 een federale belasting wordt afgeschaft of de bestemming ervan wordt gewijzigd.

7.2. Artikel 16 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 juni 2018 vervangt artikel 22 van het koninklijk besluit van 23 december 1994.

Vóór die vervanging luidde artikel 22 van het koninklijk besluit van 23 december 1994 als volgt:

“De instelling draagt bij tot de financiering van het Belgisch Instituut voor de Verkeersveiligheid, afgekort B.I.V.V., vereniging zonder winstoogmerk, opgericht op 6 oktober 1986 en waarvan de statuten en hun wijzigingen bekendgemaakt werden in de bijlagen bij het Belgisch Staatsblad van 31 december 1986, 28 mei 1987, 8 oktober 1987, 4 februari 1988, 14 maart 1991 en 4 maart 1993. Deze bijdrage bedraagt zes procent van de netto-ontvangsten, zijnde de geïnde vergoedingen na aftrek van de B.T.W. en de bijdragen bedoeld in dit artikel en in artikel 23.”

Door de vervanging bij artikel 16 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 juni 2018 luidt artikel 22 als volgt:

“De instelling draagt elke maand bij tot de financiering van het door Brussel Mobiliteit gevoerde gewestelijke verkeersveiligheids- en bewustmakingsbeleid. Deze bijdrage bedraagt jaarlijks zes procent van de netto-ontvangsten, namelijk de geïnde vergoedingen na aftrek van de btw en de bijdragen bedoeld in dit artikel.
Overeenkomstig de nadere regels bepaald door de directeur-generaal van Brussel Mobiliteit wordt de bijdrage in het Verkeersveiligheidsfonds bij

Brussel Mobiliteit gestort.”

De rechtsgrond voor de in artikel 22 van het koninklijk besluit van 23 december 1994 bedoelde bijdrage wordt geboden door artikel 1, § 1, tweede lid, van de wet van 21 juni 1985. Deze bepaling luidt als volgt:

“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.”

De Raad van State heeft in zijn arresten nr. 244.095 van 2 april 2019 en nr. 247.047 van 12 februari 2020 geoordeeld dat de in artikel 1, § 1, tweede lid, van de wet van 21 juni 1985 bedoelde bijdrage een federale belasting is. De Raad ziet het in deze zaak ook niet anders.

De vraag die *in casu* rijst, is of de overdracht aan de gewesten van de bevoegdheid inzake verkeersveiligheid – een 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 – de gewesten toestaat 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 haar fiscale bevoegdheid. Anders gesteld, of de verwerende partij bevoegd is om de bestemming van een federale belasting te wijzigen en de opbrengst ervan te innen wanneer de materie waarop de belasting word geheven, is overgeheveld naar de gewesten.

7.3. Bij arrest nr. 196/2019 van 5 december 2019 heeft het Grondwettelijk Hof in dat verband op de door de Raad van State bij arrest nr. 241.659 van 29 mei 2018 gestelde prejudiciële vragen als volgt geantwoord:

“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.”

8. In het licht van de overwegingen van voormeld arrest, dient te worden besloten dat het aan de verwerende partij niet toekomt om de bestemming van de in artikel 22 van het koninklijk besluit van 23 december 1994 door de federale overheid ingevoerde belasting te wijzigen of de opbrengst ervan te innen of op dezelfde materie in een eigen gewestelijke belasting te voorzien.

9.1. Wat de door de verwerende partij gesuggereerde prejudiciële vraag betreft, moet worden vastgesteld dat het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 196/2019 van 5 december 2019 reeds gedeeltelijk uitspraak heeft gedaan over deze vraag. Volgens het Hof schendt artikel 1, § 1, tweede lid, van de wet van 21 juni 1985 artikel 6, § 1, XII, BWHI niet. De verwerende partij lijkt dit ook zo te zien waar zij in haar laatste memorie stelt dat de door haar geformuleerde “prejudiciële vraag ‘gedeeltelijk identiek’” is.

Overeenkomstig artikel 26, § 2, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 ‘op het Grondwettelijk Hof’ is de Raad van State niet gehouden om deze vraag voor te leggen aan het Grondwettelijk Hof wanneer het Grondwettelijk Hof reeds uitspraak heeft gedaan over een vraag of een beroep met een identiek onderwerp, zoals *in casu* met arrest nr. 196/2019 van 5 december 2019 het geval is. Voor zover het Grondwettelijk Hof reeds uitspraak heeft gedaan over het onderdeel dat ‘identiek’ is, hoeft voor dat onderdeel de prejudiciële vraag niet te worden gesteld.

9.2. Wel benadrukt de verwerende partij dat dit alles niet wegneemt “dat het Grondwettelijk Hof zich vooralsnog niet heeft uitgesproken over de door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voorgestelde prejudiciële vraag voor zover die betrekking heeft op artikel 143, § 1, van de Grondwet”. Volgens haar is artikel 1, § 1, tweede lid, van de wet van 21 juni 1985 niet verenigbaar met het beginsel van de federale loyauteit (artikel 143, § 1, van de Grondwet) met inbegrip van het daarin opgenomen evenredigheidsbeginsel. Zij wenst te vernemen of, in het licht

van de gewijzigde bevoegdheidverdeling, het opportuun is om de in artikel 22 van het koninklijk besluit van 23 december 1994 bedoelde bijdrage te handhaven.

In zoverre de verwerende partij de Raad van State uitnodigt om in dat verband een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof, dient te worden vastgesteld dat hierop niet moet worden ingegaan. Zelfs als bij veronderstelling de federale overheid haar bevoegdheid ter zake zou hebben verloren, dan behoort het niet aan de ordonnantiegever, laat staan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, om dit recht te zetten door de in artikel 22 van het koninklijk besluit van 23 december 1994 bedoelde federale belasting af te schaffen. Vooralsnog staat voormelde federale belasting eraan in de weg dat een gewestbelasting wordt ingevoerd op dezelfde materie en dat de verwerende partij zich voor aanneming van de bestreden regeling kan beroepen op het beginsel van de federale loyaliteit (artikel 143, § 1, van de Grondwet) met inbegrip van het daarin opgenomen evenredigheidsbeginsel, aangezien deze beginselen in voorkomend geval een eigen bevoegdheid inperken maar niet toelaten een bevoegdheid uit te oefenen waarover zij zelf niet beschikt. Dat onderdeel van de vraag is dan ook niet prejudicieel ten aanzien van de in het enige middel aangevoerde rechtsvraag. Ze hoeft niet te worden gesteld.

10. Het enige middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt artikel 16 van 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’.

2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 juni 2018.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drieëntwintig juni tweeduizend twintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.
De griffier	De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren