

Rolnummer 4713
Arrest nr. 44/2010 van 29 april 2010

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van het decreet van het Vlaamse Gewest van 19 december 2008 houdende de vergoeding, verschuldigd door de gebruikers van het verkeersbegeleidingssysteem voor vaartuigen, ingesteld door de nv « Cobelfret » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en M. Melchior, en de rechters R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels en T. Merckx-Van Goey, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter P. Martens, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 25 mei 2009 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 26 mei 2009, is beroep tot vernietiging ingesteld van het decreet van het Vlaamse Gewest van 19 december 2008 houdende de vergoeding, verschuldigd door de gebruikers van het verkeersbegeleidingssysteem voor vaartuigen (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 10 maart 2009) door de nv « Cobelfret », met maatschappelijke zetel te 2610 Antwerpen, Sneeuwbeslaan 14, de nv « Cobelfret Ferries », met maatschappelijke zetel te 2610 Antwerpen, Sneeuwbeslaan 14, de nv « Cobelfret Port Agencies », met maatschappelijke zetel te 2610 Antwerpen, Sneeuwbeslaan 14, de nv « Dart Line », met maatschappelijke zetel te 2610 Antwerpen, Sneeuwbeslaan 14, en de nv « C2C Shipping Lines », met maatschappelijke zetel te 8380 Zeebrugge, Albert II Dok, Kaai 124, Craneveltweg 1.

De Vlaamse Regering heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 2 maart 2010 :

- zijn verschenen :

. Mr. J. Sloomans en Mr. A. Huyghe, advocaten bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen;

. Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers A. Alen en J.-P. Moerman 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. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de aard van de opgelegde vergoeding

A.1. Het beroep tot vernietiging is gericht tegen de regeling betreffende de vergoeding voor het gebruik van het verkeersbegeleidingssysteem (hierna : de VBS-vergoeding) zoals die is vervat in het decreet van 19 december 2008. Een dergelijke vergoeding was verschuldigd op grond van artikel 14 van het decreet van 19 april 1995 betreffende de organisatie en de werking van de loodsdiens van het Vlaamse Gewest (hierna : het Loodsdecreet), zoals uitgevoerd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 28 februari 1996, dat herhaaldelijk werd gewijzigd. Tegen dat besluit werd beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State ingediend wegens

schending van de artikelen 10, 11, 170 en 172 van de Grondwet en van artikel 14 van het Loodsdecreet. In zijn verslag van 19 april 2001 besloot de auditeur van de Raad van State dat artikel 170 van de Grondwet en, in ondergeschikte orde, artikel 14 van het Loodsdecreet zouden zijn geschonden door het besluit van de Vlaamse Regering van 28 februari 1996, omdat de vergoeding verschuldigd is voor het in- en uitvaren van een haven, en niet voor het gebruik maken van het verkeersbegeleidingssysteem, zoals artikel 14 van het Loodsdecreet bepaalt.

De voormelde bepaling van het decreet van 19 april 1995 werd opgeheven bij artikel 67 van het decreet van 16 juni 2006 betreffende de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen en de organisatie van het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum (hierna : het Scheepvaartbegeleidingsdecreet).

Het bestreden decreet zorgt retroactief voor de decretale basis van de regeling van de VBS-vergoeding voor elke fase waarin het uitvoeringsbesluit en zijn wijzigende besluiten, en het Scheepvaartbegeleidingsdecreet van toepassing waren.

De verzoekende partijen en de Vlaamse Regering kwalificeren de VBS-vergoeding verschillend.

A.2. Voor de verzoekende partijen gaat het om een belasting en niet om een retributie, vermits de kenmerkende criteria van een retributie niet voorhanden zijn.

Zo is de VBS-vergoeding geen onmiddellijke tegenprestatie voor een aanwijsbare overheidsdienst ten voordele van de individuele heffingsplichtige. Het zou gaan om een heffing voor de loutere in- en uitvaart van schepen en voor het leveren van een dienst in het algemeen voordeel, namelijk de veiligheid en de bescherming van het milieu, een heffing om een openbare dienst ten behoeve van het algemeen nut te financieren. Het betreft bijgevolg geen heffing voor het al dan niet gebruiken van het verkeersbegeleidingssysteem, als een individueel aanwijsbare dienst, waarop de schepen overigens geen beroep zouden moeten doen wegens het voldoende beschikbaar zijn van navigatie-informatie en het feit dat interventies of reacties wegens bijzondere omstandigheden slechts zelden nodig zijn. De afwezigheid van een noodzakelijke band tussen het verschuldigd zijn van de VBS-vergoeding en het verkrijgen van een van overheidswege verschaft dienst, zou, althans onder de gelding van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 februari 1996, ook door de afdeling wetgeving van de Raad van State zijn vastgesteld, reden waarom zij besloot dat het te dezen gaat om de retroactieve invoering van een belasting.

Er zou, mede vanwege de gehanteerde tariefstructuur, geen redelijke verhouding bestaan tussen de waarde van de bewezen dienst en de gevorderde VBS-vergoeding, die louter wordt bepaald op grond van de lengte van het schip en niet op grond van de omvang, de tijdsduur of de kostprijs van de beweerde dienstverlening. Vermits de tariefstructuur voorziet in progressieve tarieven waarbij de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen, gaat het wel degelijk om een belasting. Tot slot wordt de VBS-vergoeding verplicht opgelegd, zonder dat de heffingsplichtige enig alternatief heeft. Zij is immers verschuldigd voor elk vaartuig dat uit zee komt en een Vlaamse haven als bestemming heeft, zonder dat de gebruiker zelf voor de verkeersbegeleiding zou kunnen zorgen. Die partijen menen dat een vergelijking met betrekking tot de heffing voor de autokeuring niet opgaat omdat de heffingsplichtige zich bij verscheidene keuringsinstallaties op verschillende plaatsen kan aanmelden, en hij een gelijkwaardige nieuwe auto zou kunnen aankopen. Eenzelfde redenering ontwikkelen zij met betrekking tot de retributie voor huisvuilzakken.

De verzoekende partijen beschrijven tevens de Nederlandse regelgeving waaruit zou moeten blijken dat het verkeersbegeleidingstarief uitsluitend is opgelegd als een vergoeding voor individuele prestaties vanwege de overheid, wat meteen verklaart dat het in Nederland gehanteerde tarief hoger is dan de VBS-vergoeding omdat eenzelfde bedrag over minder gebruikers moet worden gespreid. Uitspraken van de Nederlandse Raad van State en van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de Nederlandse regeling zijn bijgevolg niet ter zake dienend voor het internrechtelijke grondwettigheidsvraagstuk.

A.3. Voor de Vlaamse Regering, die het decreet beschouwt als een validatie bij wetskrachtige norm van de voorheen bij besluit geregelde modaliteiten van de VBS-vergoeding, is deze een retributie en geen belasting. Zij verwijst daarbij allereerst naar het arrest nr. 2/97 van 16 januari 1997, waarin het Hof met betrekking tot het voormelde artikel 14 van het Loodsdecreet overwoog dat het Gewest uit artikel 173 van de Grondwet de bevoegdheid put om aan de gezagvoerders die gebruik maken van het verkeersbegeleidingssysteem een vergoeding voor dat gebruik op te leggen. Die bepaling werd weliswaar opgeheven en vervangen door een nieuwe regeling in het Scheepvaartbegeleidingsdecreet, maar ook in dat decreet werden aan de Vlaamse

Regering opdrachten verleend, zodat, ter uitvoering hiervan, het besluit van de Vlaamse Regering van 28 februari 1996 onverminderd van kracht bleef.

De discussie over de vraag of de VBS-vergoeding een belasting dan wel een retributie is, is volgens de Vlaamse Regering na de wetskrachtige validatie niet meer relevant, vermits de regeling hoe dan ook in overeenstemming is met het wettigheidsbeginsel bij het invoeren, zowel van een belasting op grond van artikel 170 van de Grondwet, als van een retributie op grond van artikel 173 van de Grondwet. Voor zoveel als nodig zou zijn, bevestigt zij dat de VBS-vergoeding wel degelijk een retributie is. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat er sprake is van een retributie wanneer de heffing een vergoeding is voor de geleverde overheidsdienst, zij redelijk is, dit wil zeggen louter vergoedend en zij slechts ten laste van de (individuele) rechtsonderhorigen wordt gebracht.

Aan de vaartuigen die in- en uitvaren in de havens die in het VBS-werkingsgebied zijn gesitueerd, worden, zoals zelfs de Raad van State erkende, een dienst en een persoonlijk voordeel verstrekt, namelijk het geven van relevante informatie, navigatieassistentie en verkeersorganisatie. Alle schepen maken hiervan steeds gebruik, precies om te kunnen voldoen aan evidente informatieverplichtingen, en eventueel voor vrijstelling van loodsplicht, zodat wel degelijk diensten worden verleend aan de individuele heffingsplichtige. Dat bovendien alle schepen in het VBS worden opgenomen, ook de schepen die niet-heffingsplichtig zijn, heeft precies ermee te maken dat steeds zo volledig mogelijke informatie over het scheepvaartverkeer moet worden aangereikt. De VBS-vergoeding heeft een louter vergoedend karakter, wat blijkt uit het feit dat de lengte van het betrokken vaartuig een objectieve maatstaf van de verstrekte dienst is, wegens het samenhangende belang van de hoeveelheid informatie en het aantal genietters van de dienst.

Het feit dat de VBS-vergoeding op grond van de lengte van het schip alleen wordt bepaald, maakt haar evenwel nog niet disproportioneel. Met de lengte zijn immers ook andere inherente kenmerken verbonden die relevant zijn in het kader van de verkeersbegeleiding en bovendien is het een vooraf bekend objectief gegeven dat gemakkelijk hanteerbaar is. De redelijkheid van de verhouding impliceert geen mathematische gelijkheid van de retributie met de kostprijs, die bovendien vele malen groter is dan het bedrag van de VBS-vergoedingen. Zelfs de eenmalige verdubbeling van de tarieven verhoogde de opbrengst tot nog maar vier procent van de loodsvergoeding en het niet-disproportionele karakter ervan blijkt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie en de Nederlandse Raad van State omtrent de Nederlandse vergoedingen die twee en een halve keer zo hoog liggen, een analoge tariefstructuur hebben en volgens die laatste instelling voldoen aan de evenredigheidsstoets.

De Vlaamse Regering betwist dat het een wezenskenmerk van een retributie is dat de verstrekte overheidsdienst waarvoor de retributie wordt betaald, door de heffingsplichtige vrijwillig moet worden gebruikt, vermits dit nergens uit de rechtspraak blijkt. Zij wijst trouwens erop dat het standpunt dat het vrijwillig karakter van de dienstverlening geen wezenskenmerk is van de retributie, ingevolge een recente wijziging van een Franstalige kamer van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, thans wordt gedeeld door alle hoogste rechtscolleges. Er zijn trouwens tal van vergoedingen voor diensten waarop men verplicht een beroep moet doen wanneer men vrijwillig een bepaalde activiteit aan de dag wil leggen. Ook de Raad van State concludeerde met betrekking tot de regeling in het Scheepvaartbegeleidingsdecreet, dat het ging om een retributie ook al was de vergoeding verplicht. Tot slot merkt de Vlaamse Regering op dat de heffingsplichtige zich voor een belangrijk deel van de periode waarin de geconsolideerde bepalingen van toepassing waren, kon onttrekken aan de VBS-vergoeding door die havens aan te doen die nog niet in het VBS-werkingsgebied waren opgenomen.

Ten aanzien van het eerste middel

A.4. Het eerste middel, dat door de verzoekende partijen wordt afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel, is gericht tegen de artikelen 2 tot 5 van het bestreden decreet, ingevolge de retroactieve werking die aan die bepalingen wordt verleend door artikel 8, 1° tot 4°, waardoor de rechtzoekende de waarborg wordt ontnomen om in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling te kunnen voorzien en de Raad van State wordt verhinderd zich uit te spreken over de wettigheid van het bestreden uitvoeringsbesluit.

In het eerste onderdeel laten zij gelden dat het besluit van de Vlaamse Regering strijdig is met het Loodsdecreet, doordat de VBS-vergoeding verschuldigd is voor de doorvaart door VBS-gebied, en niet voor het (effectieve) gebruik van het verkeersbegeleidingssysteem, zodat er geen sprake kan zijn van een loutere decretale validatie van de bepalingen van dat besluit, maar van de retroactieve invoering van een belasting. Er ontstaat

immers rechtsonzekerheid doordat de mogelijkheid van een retributie decretaal werd gecreëerd, terwijl bij besluit in werkelijkheid een belasting werd ingevoerd.

In het tweede onderdeel wijzen die partijen erop dat door de bestreden bepalingen wordt voorzien in een terugwerkende kracht voor een periode van bijna dertien jaar, wat bij de invoering van een belasting elke redelijke termijn overtreft, waarbij de vier verschillende versies van het besluit van 28 februari 1996 worden overgenomen, met, in artikel 3, een verdubbeling van de tarieven vastgesteld in artikel 2.

In het derde onderdeel van het middel werpen de verzoekende partijen op dat de bestreden bepalingen de Raad van State verhinderen om zich uit te spreken over het tegen het besluit van 28 februari 1996 ingestelde beroep tot nietigverklaring, aangezien de bepalingen van dat besluit, met retroactieve kracht, worden overgenomen in decretales vorm en dat nadat twaalf jaar zijn verstreken sedert het indienen van het beroep en inmiddels ook het Scheepvaartbegeleidingsdecreet werd aangenomen waarin de aangelegenheid ook niet werd geregeld. Het ontwerp dat tot het bestreden decreet heeft geleid, werd trouwens ingediend voor de Raad van State, die zaak in beraad kon nemen.

In het laatste onderdeel verwerpen de verzoekende partijen de arresten van het Grondwettelijk Hof waarnaar in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet, dat tot het bestreden decreet heeft geleid, werd verwezen, hetzij omdat die rechtspraak zaken betrof waarin er vooraf een uitdrukkelijke wettelijke delegatie aan de uitvoerende macht was, hetzij omdat de retroactieve werking van een besluit van een ondergeschikt bestuur dat wegens een loutere vormvereiste was vernietigd, uitsluitend door een wet kon worden ingevoerd. Ook in andere tijdens die procedure door de Vlaamse Regering aangehaalde arresten van het Hof blijkt dat het telkens ging om beperkte validaties wegens een vormgebrek, en niet om een dergelijke ingrijpende retroactieve invoering van een belasting.

A.5. De Vlaamse Regering merkt op dat de eventuele onwettigheid van het besluit van 28 februari 1996 niet noodzakelijk tot gevolg heeft dat het consolideringsdecreet ongrondwettig zou zijn vermits een wetgever van zijn eigen regelgeving kan afwijken. Ten gronde herhaalt zij allereerst dat, nog afgezien van het feit dat een vaartuig binnen het VBS-werkingsgebied onvermijdelijk effectief gebruik maakt van het systeem, de omstandigheid dat de heffingsplichtige zich niet vrijwillig zou kunnen onttrekken aan de dienst van het verkeersbegeleidingssysteem, niet uitsluit dat de betrokken vergoeding een retributie is. De termen van het uitvoeringsbesluit sloten derhalve perfect aan bij de begripsomschrijving in het Loodsdecreet. Het systeem was bovendien lange tijd wel degelijk facultatief, in zoverre kon worden geopteerd voor een haven buiten het VBS-werkingsgebied en de vergoeding in dat geval niet verschuldigd was.

De terugwerking in de tijd is misschien wel lang, maar ze is inherent aan de grondwettige wetgevingstechniek waarvoor is gekozen. Die lange tijdspanne was ook onvermijdelijk in de zorg om de draagwijdte en de temporele werking van de gevalideerde besluiten te eerbiedigen en vloeit ook voort uit het feit dat het beroep tot nietigverklaring van het besluit van 28 februari 1996 reeds in 1996 was ingediend en hierover nog geen uitspraak was gedaan toen de procedure tot validatie werd ingezet. Die lange terugwerking in de tijd is op zich geen probleem zoals moge blijken uit de rechtspraak van het Hof. In ieder geval tonen de in de memorie van toelichting gegeven voorbeelden van uitspraken van het Hof wel degelijk aan dat de gevolgde validatietechniek grondwettig is.

Ten aanzien van het tweede middel

A.6. Het tweede middel, afgeleid uit de schending van het wettigheidsbeginsel in de artikelen 10, 11, 170 en 172 van de Grondwet, is gericht tegen de artikelen 2 tot 5 van het bestreden decreet, doordat een minister de bevoegdheid krijgt om vrijstelling van de VBS-vergoeding te verlenen - zonder daartoe verplicht te zijn - wanneer het vaartuig deelneemt aan een bijzondere manifestatie of werkzaamheden verricht in het algemeen belang, terwijl die bevoegdheid alleen door het beraadslagend orgaan zelf kan worden uitgeoefend en de gehanteerde criteria zeer vaag zijn. De strekking van de decretales machtiging is manifest onvoldoende nauwkeurig omschreven. Het decreet legt evenmin de essentiële elementen van een dergelijke vrijstelling voorafgaandelijk vast.

A.7. Volgens de Vlaamse Regering mist het middel grondslag omdat met de geconsolideerde regeling geen belasting wordt opgelegd, maar een retributie. Overigens zijn de gehanteerde begrippen volgens haar voldoende duidelijk om te beantwoorden aan het wettigheidsbeginsel en weigeren de verzoekende partijen de geconsolideerde bepalingen op een voor de hand liggende wijze te interpreteren. Bovendien betekent de bepaling

dat de minister vrijstelling kan verlenen, uitsluitend dat hij de (gebonden) bevoegdheid heeft om dat te doen in de bepaalde gevallen, en niet dat hij ter zake zou beschikken over een discretionaire bevoegdheid. In het kader van de toegepaste validatietechniek moest ook de voorheen bestaande vrijstellingsregeling worden geconsolideerd om geen rechtsonzekerheid te creëren over de in het verleden verstrekte vrijstellingen door het verdwijnen, met terugwerkende kracht, van hun rechtsgrond. De Vlaamse Regering merkt op dat de verzoekende partijen in hun procedure voor de Raad van State op geen enkel ogenblik hebben opgeworpen dat de vrijstellingsregeling onnauwkeurig was, wat de voormelde opmerking nog relevanter maakt.

Indien het middel dan toch gegrond zou worden verklaard, meent de Vlaamse Regering dat het enkel kan leiden tot de vernietiging van paragraaf 4 van artikel 14*bis* van het Loodsdecreet, zoals die bij de met het middel bestreden artikelen 2 tot 5 werd ingevoegd.

Ten aanzien van het derde middel

A.8. Het derde middel is gericht tegen artikel 6 van het bestreden decreet, dat volgens de verzoekende partijen retroactief het Scheepvaartbegeleidingsdecreet wijzigt met miskennis van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel doordat het vooralsnog voorziet in een rechtsgrond voor de voorwaarden en tarieven van de VBS-vergoeding en aldus een belasting retroactief invoert. De verzoekende partijen verwijzen naar wat daaromtrent reeds is gesteld in verband met het eerste middel.

Verder betogen zij dat ingevolge de opheffing van het Loodsdecreet, ook de rechtsgrond voor het besluit van de Vlaamse Regering van 28 februari 1996 is verdwenen. Het Scheepvaartbegeleidingsdecreet zou niet als nieuwe rechtsgrond kunnen dienen omdat de opgeheven en subsituerende bepalingen geen identieke of soortgelijke rechtsregel zouden bevatten en minstens één van de essentiële bestanddelen van de desbetreffende rechtsregel, namelijk de aanwijzing van de heffingsplichtige, niet langer door een decretale norm is geregeld.

A.9. De Vlaamse Regering refereert aan de rechtspraak om te betogen dat een uitvoeringsbesluit bij het opheffen van zijn rechtsgrond onverminderd zijn geldingskracht kan behouden in zoverre de rechtsregel die de grond is voor de uitvoering, in de nieuwe wetgevende norm is overgenomen, wat te dezen niet kan worden betwist. De omstandigheid dat met artikel 38 van het Scheepvaartbegeleidingsdecreet ook categorieën van personen werden aangewezen als heffingsplichtigen die nog niet als dusdanig waren opgenomen in artikel 14 van het Loodsdecreet, betekent niet dat het besluit van 28 februari 1996 zou zijn opgeheven. Die omstandigheid houdt enkel in dat de VBS-vergoeding ook van die andere heffingsplichtigen kan worden gevorderd. Dat kon vanaf de inwerkingtreding van het Scheepvaartbegeleidingsdecreet gebeuren volgens dezelfde uitvoeringsmodaliteiten zoals die (reeds voorheen) bij het besluit van de Vlaamse Regering van 28 februari 1996 waren bepaald, omdat die nu eenmaal niet onverenigbaar waren (en zijn) met de nieuwe decretale regeling.

Het middel mist verder grondslag omdat het niet gaat om een belasting, maar om een retributie, en omdat niet op retroactieve wijze een heffing wordt ingevoerd, maar met terugwerkende kracht een bestaande regeling decretaal wordt geconsolideerd.

Ten aanzien van het vierde middel

A.10. Volgens de verzoekende partijen is artikel 6 van het bestreden decreet eveneens in strijd met het wettigheidsbeginsel in de artikelen 10, 11, 170 en 172 van de Grondwet, doordat het de heffingsplichtige niet aanwijst en het aan een minister de discretionaire bevoegdheid geeft om vrijstelling van VBS-vergoeding te verlenen. Wat dat laatste betreft, wordt verwezen naar het tweede middel.

Wat het eerste element betreft, stellen die partijen dat artikel 38 van het Scheepvaartbegeleidingsdecreet niet weergeeft wie uiteindelijk gehouden is tot het betalen van de VBS-vergoeding doch uitsluitend aangeeft welke personen hoofdelijk gehouden zijn tot de betaling ervan, zodat de ontvanger van de VBS-vergoeding op volstrekt discretionaire wijze kan bepalen wie van de vier hoofdelijk aansprakelijke personen de economische last van de belasting zal dragen. Evenmin is de onderlinge rechtspositie van die personen duidelijk. Nergens wordt gesteld wie de belastingplichtige is en wie bijgevolg de uiteindelijke financiële last dient te dragen.

A.11. De Vlaamse Regering meent dat het middel alvast onontvankelijk is in zoverre het gericht is tegen artikel 38 van het Scheepvaartbegeleidingsdecreet.

Verder mist het middel grondslag omdat een retributie wordt opgelegd en de heffingsplichtigen wel degelijk voldoende duidelijk zijn. Het enkele feit dat de heffingsplichtigen hoofdelijk gehouden zijn tot betaling van een heffing, impliceert geenszins dat, door die modaliteit alleen, niet langer duidelijk zou zijn wie in eerste instantie heffingsplichtig is. Het gaat trouwens uitsluitend om een passieve wettelijke hoofdelijkheid als bedoeld in artikel 1202 van het Burgerlijk Wetboek, waarin alleen uitdrukkelijk kon worden voorzien. De verhouding tussen de hoofdelijke schuldenaars wordt beheerst door de gemeenrechtelijke regels inzake de (passieve) hoofdelijkheid en, in zoverre die wettelijke regeling zich niet daartegen verzet, door contractuele afspraken tussen de heffingsplichtigen onderling.

In ondergeschikte orde meent de Vlaamse Regering dat bij een eventuele vernietiging, alleen het bij artikel 6 ingevoerde artikel 37bis, § 4, van het Scheepvaartbegeleidingsdecreet kan worden vernietigd vermits het middel alleen tegen die bepaling is aangevoerd.

Ten aanzien van het vijfde middel

A.12. In het vijfde middel laten de verzoekende partijen gelden dat, zelfs indien de VBS-vergoeding zou worden beschouwd als een retributie, de artikelen 2 tot 6 van het bestreden decreet het wettigheidsbeginsel in artikel 173 van de Grondwet zouden schenden in zoverre aan een minister de discretionaire bevoegdheid wordt gegeven om vrijstellingen van de VBS-vergoeding te verlenen en de heffingsplichtige niet wordt aangewezen.

A.13. De Vlaamse Regering verwijst naar haar verweer tegen de vorige middelen, maar vindt, ondergeschikt, dat in geval van gegrondheid van het middel, enkel paragraaf 4 van artikel 14bis van het Loodsdecreet en paragraaf 4 van artikel 37bis van het Scheepvaartbegeleidingsdecreet kan worden vernietigd.

Ten aanzien van het zesde middel

A.14. Het zesde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 1, eerste alinea, van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, wegens de retroactieve werking van het bestreden decreet en het bewust ingrijpen in hangende rechtsgedingen.

Een retroactief ingrijpen in een hangend rechtsgeding waarbij de rechtsgang voor de Raad van State wordt beïnvloed ten voordele van één partij, schendt volgens de verzoekende partijen het recht op een eerlijk proces en het principe van de wapengelijkheid.

Bovendien zou het decreet op onevenredige wijze het eigendomsrecht van de verzoekende partijen aantasten. Zij verwijzen daarbij naar de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens inzake *Pressos Compania Naviera SA*, waarin het Hof oordeelde dat een retroactieve bepaling, hoewel aangenomen in het algemeen belang, het evenredigheidsbeginsel schond in zoverre de verzoekers op basis van de geldende rechtspraak een legitieme verwachting konden laten gelden dat hun vorderingen zouden worden ingewilligd. Volgens die partijen is dat in deze zaak net zo : de decreetgever is opgetreden om te anticiperen op de uitspraak van de Raad van State, terwijl de verzoekende partijen de legitieme verwachting hadden dat zij, bij gebrek aan wettelijke basis gedurende 13 jaar, de opgelegde VBS-heffingen niet zouden moeten betalen. Het decreet is volgens hen dan ook niet ingegeven door een legitiem belang en de retroactiviteit beantwoordt niet aan de dwingende normen van het algemeen belang, zoals geïnterpreteerd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

A.15. Het zesde middel en het derde onderdeel van het eerste middel kunnen volgens de Vlaamse Regering niet worden aangenomen omdat de bestreden bepalingen alleen ertoe strekken een reeds bestaande regeling decretaal te consolideren. Omdat met dat wetgevende optreden, dat inherent retroactieve werking heeft, geen nieuwe rechtsregels worden uitgevaardigd maar slechts de rechtskracht van eerder bestaande materiële wetgeving wordt gevrijwaard, schendt de wetgever geenszins de rechtszekerheid maar komt hij eraan tegemoet, temeer daar de beweerde onwettigheid nog niet werd vastgesteld door de Raad van State. Het gaat dus om een wettelijke bekrachtiging van een van meet af aan bestaande, reglementaire maatregel, een substitutie van de uitvoerende door de wetgevende macht, een wettelijke validatie of consolidatie van een wegens een louter externe onwettigheid ter discussie staande reglementaire bepaling waarmee de decreetgever een doelstelling van algemeen belang nastreefde, namelijk het herstel van de rechtszekerheid en het behoud van de goede werking en de continuïteit van de openbare dienst, door een gedeeltelijke tegemoetkoming van de gebruikers, overigens in

overleg met Nederland en met inachtneming van de concurrentiële omgeving waarin de scheepvaartsector zich bevond en zich bevindt.

Verder verwijst de Vlaamse Regering naar de rechtspraak van het Hof waarin reeds herhaaldelijk de redelijke verantwoording werd erkend van de wettelijke bekrachtiging van een administratieve rechtshandeling waarvan werd beweerd dat ze door een externe onwettigheid was aangetast, zelfs indien tegen dat besluit een beroep tot nietigverklaring aanhangig was en zelfs na de vernietiging ervan door de Raad van State. De rechtspraak inzake de « consolidatie » of de « indeplaatsstelling van een wetskrachtige norm » vanwege een louter externe onwettigheid van een verordenende bepaling gaat nog steeds op. In het bijzonder benadrukt de Vlaamse Regering dat op geen enkele wijze wordt teruggekomen op rechterlijke beslissingen, wat van cruciaal belang is in het licht van de beoordeling van het redelijk karakter van de door de decreetgever toegepaste techniek en de evenredigheid van de gevolgen ervan.

A.16. De Vlaamse Regering meent dat er ook geen schending is van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Het daarin vervatte recht op (de bescherming van) eigendom is niet absoluut en inmenging in de uitoefening van dat recht is principieel mogelijk. De met betrekking tot het eerste middel gegeven uiteenzetting van de motieven rechtvaardigt niet alleen de retroactieve werking van de bestreden bepalingen maar ook de mogelijke beperking van het eigendomsrecht.

De verwijzing per analogie naar de aangehaalde rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens gaat volgens de Vlaamse Regering niet op omdat te dezen geen nieuwe rechtsregels worden ingevoerd en de terugwerkende kracht alleen ertoe strekt de voorheen bestaande en inhoudelijk identieke rechtsregels te behouden.

- B -

B.1. Het beroep tot vernietiging is gericht tegen het decreet van het Vlaamse Gewest van 19 december 2008 houdende de vergoeding, verschuldigd door de gebruikers van het verkeersbegeleidingssysteem voor vaartuigen.

Artikel 2 van dat decreet voegt, voor de periode van 1 april 1996 tot 31 maart 1997, in het decreet van 19 april 1995 betreffende de organisatie en de werking van de loodsdienst van het Vlaamse Gewest en betreffende het brevet van havenloods (hierna : Loodsdecreet) een artikel 14bis in, waarbij de toepassingsmodaliteiten voor de verkeersbegeleidingssysteemvergoeding (hierna : VBS-vergoeding), waarin artikel 14 voorzag, worden vastgesteld.

Na de omschrijving in paragraaf 1 van een aantal begrippen (VBS-vergoeding, tariefgebied en lengte), wordt bepaald dat de VBS-vergoeding verschuldigd is voor ieder vaartuig dat uit zee komt, met als bestemming een Vlaamse haven die in het verkeersbegeleidingssysteem is ingeschakeld, en dat ze geldt als vergoeding voor in- en uitvaart, met dien verstande dat het tarief per kalenderdag maar eenmaal verschuldigd is en niet verschuldigd is bij scheepvaartverkeer tussen Vlaamse havens (paragraaf 2).

Verder bepaalt het artikel de categorieën van vaartuigen waarvoor geen vergoeding verschuldigd is : binnenschepen, schepen tot 46 meter lengte, schepen in eigendom van of in beheer bij het Rijk of een gewest, vaartuigen voor het winnen of vervoeren van zand, baggerspecie of grind, maar alleen als ze daartoe worden gebruikt ter uitvoering van werkzaamheden in opdracht van de vaarweg- of waterbeheerder en vaartuigen in dienst van het loodswezen van Nederland en Vlaanderen (paragraaf 3).

Tevens kent het artikel de Vlaamse minister bevoegd voor het vervoer, de bevoegdheid toe om aan een vaartuig vrijstelling van VBS-vergoeding te verlenen als het deelneemt aan een bijzondere manifestatie of werkzaamheden verricht in het algemeen belang (paragraaf 4).

Het bedrag van de verschuldigde VBS-vergoeding wordt, overeenkomstig het tarief opgenomen in de bijbehorende tabel, vastgesteld op grond van de lengte van het vaartuig, met dien verstande dat in het geval van gesleepte vaart, de VBS-vergoeding verschuldigd is voor de sleepboot en het gesleepte vaartuig afzonderlijk, op grond van hun respectieve lengte (paragraaf 5).

Tot slot wordt bepaald aan wie de VBS-vergoeding verschuldigd is, namelijk aan de ontvanger van de zeevaartrechten in Oostende voor vaartuigen met bestemming Zeebrugge, en aan die in Antwerpen voor vaartuigen met een andere Vlaamse haven als bestemming (paragraaf 6).

Die redactie van artikel 14*bis* stemt overeen met de inhoud van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 februari 1996 betreffende de vergoeding verschuldigd door de gebruikers van het verkeersbegeleidingssysteem voor vaartuigen (*Belgisch Staatsblad*, 29 maart 1996).

Aan artikel 14*bis* is een andere redactie gegeven door de artikelen 3 tot 5 van het bestreden decreet, die respectievelijk overeenstemmen met de inhoud van de besluiten van de Vlaamse Regering van 25 maart 1997 (*Belgisch Staatsblad*, 29 maart 1997), van 7 december 2001 (*Belgisch Staatsblad*, 19 januari 2002) en van 24 juni 2005 (*Belgisch Staatsblad*, 8 juli 2005, *err.* 15 juli 2005) en die onderscheidenlijk gelden voor de periode van 1 april 1997 tot 31 december 2001 (waarbij een verdubbeling van de tarieven van de VBS-vergoeding wordt

ingevoerd), de periode van 1 januari 2002 tot 28 februari 2005 en de periode van 1 maart 2005 tot 4 november 2006 (waarbij het begrip « lengte » wordt gewijzigd en de VBS-vergoeding betaalbaar wordt gesteld op de rekening van het Loodswezen – Locatie Antwerpen).

Artikel 6 voegt in het decreet van 16 juni 2006 betreffende de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen en de organisatie van het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum, hierna « Scheepvaartbegeleidingsdecreet », met ingang van 5 november 2006, een artikel 37bis in, waarvan de inhoud identiek is aan de laatste versie van artikel 14bis van het Loodsdecreet, met dien verstande dat in de begripsomschrijving wordt verwezen naar de VBS-retributie in artikel 37 van het voormelde decreet van 16 juni 2006.

Artikel 7 bepaalt dat het besluit van de Vlaamse Regering van 28 februari 1996 betreffende de vergoeding verschuldigd door de gebruikers van het verkeersbegeleidingssysteem voor vaartuigen, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 25 maart 1997, het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2001 en het besluit van 24 juni 2005, ophoudt uitwerking te hebben met ingang van 1 april 1996. Artikel 8 regelt de inwerkingtreding van het bestreden decreet.

Wat de aard van de VBS-vergoeding betreft

B.2. De verkeersbegeleidingsvergoeding is ingevoerd bij artikel 14 van het decreet van 19 april 1995 « betreffende de organisatie en de werking van de loodsdienst van het Vlaamse Gewest en betreffende het brevet van havenloods », waarvan het opschrift werd gewijzigd bij artikel 2 van het decreet van 5 december 2003. Dat artikel bepaalde :

« Een VBS-vergoeding is verschuldigd door de gezagvoerders van de vaartuigen die gebruik maken van het verkeersbegeleidingssysteem.

De Vlaamse regering duidt de categorieën van vaartuigen aan die van deze verplichting zijn vrijgesteld.

De Vlaamse regering bepaalt het tarief van de VBS-vergoeding alsook de wijze waarop en de dienst of de rechtspersoon door wie zij wordt geïnd.

De Vlaamse regering bepaalt welke vergoeding de andere natuurlijke of rechtspersonen verschuldigd zijn om gegevens te ontvangen met betrekking tot verkeersbegeleiding ».

In het arrest nr. 2/97 van 16 januari 1997 heeft het Hof geoordeeld dat het Vlaamse Gewest uit artikel 173 van de Grondwet de bevoegdheid put om aan de gezagvoerders die gebruik maken van het verkeersbegeleidingssysteem, een vergoeding voor dat gebruik op te leggen.

B.3. Opdat een heffing kan worden gekwalificeerd als een retributie is vereist dat het gaat om de vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd. Zij heeft een louter vergoedend karakter, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is.

Onder « verkeersbegeleiding » werd luidens artikel 2, 7°, van het voormelde decreet verstaan « de verzameling, de verwerking, de overbrenging en de mededeling aan de gezagvoerders en aan andere natuurlijke of rechtspersonen van gegevens in verband met de ordening en de coördinatie van het scheepvaartverkeer, met uitzondering van de specifieke activiteiten omschreven onder 4° en 5° ». Uit de omschrijving van de VBS-vergoeding in artikel 14 en van de aard en de doelstelling van het verkeersbegeleidingssysteem vloeit voort dat de vergoeding verschuldigd is telkens wanneer gebruik wordt gemaakt van een haven die in het verkeersbegeleidingssysteem is opgenomen. Ongeacht de modaliteiten waaronder en de faciliteiten waarmee de gegevensuitwisseling geschiedt, en de wijze waarop de gezagvoerders hiervan gebruik maken, strekt de heffing tot vergoeding van een dienst die aan de heffingsplichtige wordt geboden door onder meer een zo volledig en betrouwbaar mogelijk beeld van en informatie over het scheepvaartverkeer te bieden en de veiligheid ervan te waarborgen wanneer het schip als bestemming een Vlaamse haven heeft die in het verkeersbegeleidingssysteem is ingeschakeld. De omstandigheid dat de VBS-vergoeding verplicht is voor elk schip dat een haven aandoet die in het VBS is ingeschakeld, ontnemt haar niet het karakter van een retributie.

De omvang van de VBS-vergoeding wordt bepaald op grond van de lengte van het betrokken vaartuig. Rekening houdend met het feit dat in fiscale aangelegenheden de verscheidenheid aan situaties noodzakelijk dient te worden opgevangen in categorieën die met

de werkelijkheid slechts overeenstemmen op vereenvoudigende en benaderende wijze, kon rekening worden gehouden met de lengte van het vaartuig als maatstaf van de omvang van de VBS-vergoeding, vermits die mede bepalend is voor de omvang van de gegevens in verband met de ordening en de coördinatie van het scheepvaartverkeer, de moeilijkheidsgraad van de bijstand aan het vaartuig en de mogelijkheid van ventilering van de vergoeding over de gebruikers van het scheepvaartverkeer, als passagiers of vrachtleveranciers. Uit de gegevens voorgelegd aan het Hof, blijkt dat, zelfs wanneer de omvang van de VBS-vergoeding niet van dien aard is dat zij volledig de kostprijs van het VBS dekt, die vergoeding onbetwistbaar een vergoedend karakter heeft en aan het proportionaliteitsvereiste beantwoordt.

B.4. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat de VBS-vergoeding, zoals zij is ingevoerd door artikel 14 van het Loodsdecreet, dient te worden beschouwd als een retributie.

Dat geldt eveneens voor de VBS-vergoeding die is ingevoerd bij artikel 37 van het Scheepvaartbegeleidingsdecreet, dat in het eerste lid bepaalt dat voor het gebruik van de dienstverlening van het verkeersbegeleidingssysteem door vaartuigen met als bestemming een haven, waterweg, lig- of ankerplaats in het VBS-werkingsgebied of in een gebied beheerd door een waterweg- of havenbestuur in België, een VBS-retributie verschuldigd is. In artikel 17 van dat decreet is immers bepaald dat de gezagvoerders die het VBS-werkingsgebied of een door de Vlaamse Regering bepaald deel ervan binnenvaren, ertoe verplicht zijn aan het verkeersbegeleidingssysteem deel te nemen op de door de Vlaamse Regering voorgeschreven wijze. Daaruit volgt dat de betrokken gezagvoerders niet alleen het voordeel genieten van de dienstverlening van het VBS die in het betrokken gebied wordt geleverd en in dat decreet meer gedetailleerd wordt omschreven, maar dat zij, wat de modaliteiten betreft, daaraan moeten deelnemen op de wijze die door de Vlaamse Regering wordt vastgesteld.

Wat de middelen betreft

B.5. Het eerste en het derde middel, die door de verzoekende partijen worden afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel, zijn gericht tegen de artikelen 2 tot 5 (eerste middel) en tegen artikel 6 (derde middel) van het bestreden decreet, ingevolge de retroactieve werking die aan

die bepalingen wordt verleend, waardoor de rechtzoekende de waarborg zou worden ontnomen om in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling te kunnen voorzien en de Raad van State zou worden verhinderd zich uit te spreken over de wettigheid van het bestreden uitvoeringsbesluit (eerste middel) en waardoor zou worden voorzien in een rechtsgrond voor de voorwaarden en tarieven van de VBS-vergoeding en een belasting retroactief zou worden ingevoerd (derde middel).

In dat verband wordt in het eerste onderdeel van het zesde middel, in aansluiting op het eerste middel, tevens de schending aangevoerd van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, wegens de retroactieve werking van het bestreden decreet en het ingrijpen in hangende rechtsgedingen waarbij de rechtsgang voor de Raad van State zou worden beïnvloed ten voordele van één partij en het recht op een eerlijk proces en het principe van de wapengelijkheid zouden worden geschonden.

B.6. De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.

Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft dat de afloop van een of meer jurisdictionele procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.

B.7. Aangezien de bestreden bepalingen hangende rechtsgedingen beïnvloeden, moet het Hof onderzoeken of de terugwerkende kracht van die bepalingen is verantwoord door uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang.

B.8. De validaties waartoe de bestreden bepalingen aanleiding geven, hebben tot doel een einde te maken aan de rechtsonzekerheid die werd gecreëerd door de betwisting van de kwalificatie van de VBS-vergoeding als retributie ingevolge de wijze waarop de Vlaamse Regering gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid die haar door de decreetgever werd verleend, waardoor de gevalideerde besluiten door een externe onwettigheid zouden zijn aangetast :

« Om de rechtszekerheid daarbij te waarborgen, strekken de huidige ontwerp artikelen er dan ook toe om alle bepalingen in het besluit van de Vlaamse Regering betreffende de vergoeding verschuldigd door de gebruikers van het verkeersbegeleidingssysteem voor voertuigen die door het betwiste besluit werden ingevoegd, met terugwerkende kracht en, het weze benadrukt, zonder inhoudelijke wijzigingen, decretaal te consolideren. [...] De retroactieve tussenkomst van de wetgever in een bij besluit geregelde aangelegenheid wordt *in casu* bijkomend nog verantwoord door haar uitzonderlijke omstandigheden, met name haar onontbeerlijkheid voor de goede werking en de continuïteit van de openbare dienst[, waarbij] het bestuur [...] in voorliggend geval niet meer in staat [is] zelf op nuttige wijze het vormgebrek te regulariseren » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 1886/1, p. 4).

De decreetgever heeft ernaar gestreefd de reglementaire bepalingen inzake de VBS-vergoeding te consolideren, zonder te bevestigen dat deze wel degelijk een retributie is, ofschoon de Vlaamse Regering daarvan overtuigd bleef :

« Integendeel wordt er volledig heen gestapt over de discussie - en de daarmee gepaard gaande rechtsonzekerheid - of de VBS-vergoeding een belasting dan wel een retributie is. De consolidatie van de voormelde besluiten van de Vlaamse Regering strekt er nu juist toe de vergoeding in overeenstemming te brengen met het legaliteitsbeginsel, in de mate dat beginsel een aantal waarborgen instelt, op het vlak van de externe legaliteit, bij het invoeren van belastingen (artikel 170 van de Grondwet) zowel als retributies (artikel 173 van de Grondwet). Er wordt met andere woorden naar gestreefd dat zowel aan de vereisten voor het invoeren van een belasting als voor het invoeren van een retributie is voldaan, zonder dat daarbij uitspraak wordt gedaan over de aard van de vergoeding. In die zin lijkt het uitvoerige onderzoek dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft menen te moeten wijden aan de vraag 'of het wel gaat om een validatie van een retributie' niet geheel verband te houden met de strekking van het ontwerp. De vraag of het te dezen gaat om een retributie of een belasting is immers niet meer relevant, precies omdat dank zij het voorliggende ontwerp het antwoord op die vraag elk belang verliest » (*ibid.*, pp. 5-6).

B.9. Uit artikel 14 van het decreet van 19 april 1995 vloeit, zowel ingevolge het arrest nr. 2/97 van het Hof als ingevolge het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State bij die bepaling, voort dat de VBS-vergoeding wel degelijk kan worden beschouwd als een retributie, zoals omstandig werd uiteengezet in B.3. Het Hof stelt vast dat hoofdzakelijk betwisting bestond omtrent de omvang van de dienstverlening die door het VBS wordt

geboden om de vergoeding als een retributie te kunnen kwalificeren. Die betwisting werd mede gevoed door de omstandigheid dat vrachtvervoerders afzagen van faciliteiten van informatie-uitwisseling die door het systeem werden geboden, zonder dat dit afbreuk doet aan de vaststelling dat het VBS wel degelijk diensten verleent, zelfs wanneer van die faciliteiten geen gebruik werd gemaakt.

Door de uitvoeringsbesluiten te valideren, heeft de decreetgever een einde gemaakt aan de rechtsonzekerheid nopens de kwalificatie van de VBS-vergoeding. Tegelijk heeft hij de gelijkheid gewaarborgd tussen de vrachtvervoerders die in soortgelijke omstandigheden verkeren als gebruikers van het VBS, dat onder meer een zo volledig en betrouwbaar mogelijk beeld van en informatie over het scheepvaartverkeer biedt en de veiligheid ervan waarborgt, ongeacht de mate waarin zij, uit eigen wilsbeschikking, gebruik hebben gemaakt van de tevens ter beschikking staande faciliteiten.

B.10. De bestreden bepalingen hebben weliswaar terugwerkende kracht, maar zijn geen nieuwe bepalingen in vergelijking met die welke in de voormelde besluiten van de Vlaamse Regering voorkwamen, zodat zij niets anders hebben gedaan dan bepalingen consolideren waarvan de adressaten de draagwijdte kenden.

B.11. Bijgevolg wordt de terugwerkende kracht van de bestreden bepalingen verantwoord door uitzonderlijke omstandigheden.

Het eerste en het derde middel en het eerste onderdeel van het zesde middel zijn niet gegrond.

B.12. Het tweede middel en het eerste onderdeel van het vierde middel, afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 170 en 172 van de Grondwet, en in het bijzonder het wettigheidsbeginsel, zijn gericht tegen de artikelen 2 tot 5 en 6 van het bestreden decreet, doordat een minister de bevoegdheid krijgt om vrijstelling van de VBS-vergoeding te verlenen, terwijl die bevoegdheid alleen door het democratisch verkozen beraadslagend orgaan zelf kan worden uitgeoefend en de gehanteerde vrijstellingscriteria zeer vaag zijn, aangezien het decreet de essentiële elementen van een dergelijke vrijstelling niet voorafgaandelijk heeft vastgelegd.

B.13. Uit B.3 vloeit voort dat de VBS-vergoeding een retributie is, en geen belasting.

Daaruit volgt dat de artikelen 170 en 172 van de Grondwet op de bestreden bepalingen niet van toepassing zijn.

In zoverre het middel, afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, impliceert dat de verzoekende partijen de bestreden bepalingen verwijten dat zij, daargelaten de vraag of de VBS-vergoeding een belasting of een retributie is, aan de minister de bevoegdheid verlenen om vrijstelling te verlenen op grond van vage vrijstellingscriteria, terwijl die criteria krachtens de artikelen 172 en 173 van de Grondwet door een democratisch verkozen beraadslagend orgaan in voldoende duidelijke bewoordingen moeten worden vastgesteld, is het niet gegrond. De begrippen « deelnemen aan een bijzondere manifestatie » of « werkzaamheden verrichten in het algemeen belang » dienen te worden begrepen in hun gebruikelijke betekenis en zijn voldoende duidelijke criteria op grond waarvan de bevoegde minister vrijstelling kan verlenen.

Het tweede middel en het eerste onderdeel van het vierde middel zijn niet gegrond.

B.14. In het tweede onderdeel van het vierde middel, afgeleid uit de schending van dezelfde bepalingen en gericht tegen artikel 6 van het bestreden decreet, verwijten de verzoekende partijen de bestreden bepaling eveneens dat zij de heffingsplichtige niet aanwijst.

B.15. Dat onderdeel van het vierde middel is in werkelijkheid gericht tegen artikel 38 van het Scheepvaartbegeleidingsdecreet, dat bepaalt :

« De VBS-retributie, vermeld in artikel 37, is hoofdelijk verschuldigd door de gezagvoerder, de scheepseigenaar, de exploitant en eventueel door de door hen tot handelen gemachtigde persoon of personen ».

De artikelen 37 en 38 van het Scheepvaartbegeleidingsdecreet zijn niet het voorwerp van een wijziging door het bestreden decreet, zodat het beroep, in die mate, *ratione temporis* niet ontvankelijk is.

B.16. Het vijfde middel, gericht tegen de artikelen 2 tot 6 van het bestreden decreet, is afgeleid uit de schending van artikel 173 van de Grondwet, en in het bijzonder het daarin vervatte wettigheidsbeginsel, doordat, zelfs wanneer het gaat om een retributie, aan een minister de discretionaire bevoegdheid wordt gegeven om vrijstellingen van de VBS-vergoeding te verlenen en doordat de heffingsplichtige niet wordt aangewezen.

B.17. Naar luid van artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof doet het Hof, bij wege van arrest, uitspraak op de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel wegens schending van 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 of de artikelen van titel II « De Belgen en hun rechten », en de artikelen 170, 172 en 191 van de Grondwet.

Daaruit volgt dat het Hof niet bevoegd is om de artikelen 2 tot 6 rechtstreeks te toetsen aan artikel 173 van de Grondwet.

Het vijfde middel is niet ontvankelijk.

B.18. In het tweede onderdeel van het zesde middel voeren de verzoekende partijen ook de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1, eerste alinea, van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, doordat de vrachtvervoerders de legitieme verwachting hadden dat zij bij gebreke van een wettelijke basis gedurende dertien jaar, de opgelegde VBS-heffingen niet zouden moeten betalen, en zij door de terugwerkende kracht van de bestreden bepalingen, in hun eigendomsrecht zouden worden aangetast.

B.19. De verzoekende partijen leiden uit het middel geen enkel ander argument af dan het feit dat hun verwachtingen worden gefnuikt door de terugwerkende kracht van het bestreden decreet. Daardoor zouden zij de VBS-vergoedingen die zouden zijn betaald zonder dat zij gebruik hebben gemaakt van de diensten van het systeem die zij als facultatief beschouwden, niet meer kunnen terugvorderen.

De bepalingen van de eerste alinea van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens betreffende het recht op het ongestoord genot van de eigendom van natuurlijke of rechtspersonen tasten, naar luid van de tweede alinea, op geen enkele wijze het recht aan dat de Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren.

Het tweede onderdeel van het zesde middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 29 april 2010.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt