

Rolnummer 3078
Arrest nr. 193/2004 van 24 november 2004

A R R E S T

In zake : de vordering tot schorsing van artikel 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 7 mei 2004 « houdende wijziging van het Elektriciteitsdecreet van 17 juli 2000, wat betreft het groenestroomcertificatensysteem, en tot interpretatie van artikel 37, § 2, van ditzelfde decreet », ingesteld door de opdrachthoudende vereniging IVEKA en anderen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman en E. Derycke, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de vordering en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 7 september 2004 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 8 september 2004, is een vordering tot schorsing ingesteld van artikel 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 7 mei 2004 « houdende wijziging van het Elektriciteitsdecreet van 17 juli 2000, wat betreft het groenestroomcertificatensysteem, en tot interpretatie van artikel 37, § 2, van ditzelfde decreet » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 8 juni 2004), door de opdrachthoudende vereniging IVEKA, met maatschappelijke zetel te 2390 Westmalle, Antwerpsesteenweg 246, de opdrachthoudende vereniging INTERGEM, met maatschappelijke zetel te 9200 Dendermonde, Franz Courtenstraat 11, de opdrachthoudende vereniging IMEWO, met maatschappelijke zetel te 9900 Eeklo, Markt 34, de c.v.b.a. GASELWEST, met maatschappelijke zetel te 8800 Roeselare, stadhuis, de c.v.b.a. INTERMOSANE, met maatschappelijke zetel te 4000 Luik, place du Marché 2, de opdrachthoudende vereniging IVERLEK, met maatschappelijke zetel te 3012 Wilsele-Leuven, Aarschotsesteenweg 58, de opdrachthoudende vereniging IMEA, met maatschappelijke zetel te 2000 Antwerpen, Grote Markt, en de c.v.b.a. SIBELGAS, met maatschappelijke zetel te 1210 Sint-Joost-ten-Node, gemeentehuis.

Bij hetzelfde verzoekschrift vorderen de verzoekende partijen eveneens de vernietiging van dezelfde decretale bepaling.

Op de openbare terechtzitting van 19 oktober 2004 :

- zijn verschenen :
- . Mr. K. Peetermans, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen;
- . Mr. Y. Loix *loco* Mr. S. Vernailen, advocaten bij de balie te Antwerpen, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en P. Martens 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 Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

A.1. De verzoekende partijen waren als distributienetbeheerder gedurende een bepaalde periode onderworpen aan de verplichting tot het voorleggen van groenestroomcertificaten. Zij hebben de administratieve geldboetes die hun door de Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt werden opgelegd wegens niet-naleving van die verplichting, aangevochten voor de Raad van State en de Rechtbank van eerste aanleg.

A.2. Krachtens de bestreden bepaling dient in artikel 37, § 2, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 17 juli 2000 houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt het woord « onverminderd » te worden begrepen als « met uitsluiting van ». Volgens de verzoekende partijen schendt die bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het principe van de scheiding der machten, doordat zij als enig doel heeft de Raad van State en de Rechtbank van eerste aanleg te verhinderen zich uit te spreken over de aanhangig gemaakte vorderingen (eerste onderdeel) en doordat de terugwerkende kracht ervan tot gevolg heeft dat de afloop van die gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed ten nadele van de verzoekers, zonder dat uitzonderlijke omstandigheden het optreden van de decreetgever verantwoordt (tweede onderdeel). De verzoekende partijen zouden op die manier de jurisdictionele waarborgen worden ontnomen waarover eenieder beschikt, namelijk het recht op toegang tot een rechter, het recht om te worden gehoord en het recht op een eerlijk proces.

A.3. Volgens de rechtspraak van het Hof, zo betogen de verzoekende partijen, is de terugwerkende kracht die verbonden is aan een interpretatieve bepaling enkel gerechtvaardigd in zoverre de geïnterpreteerde bepaling niet anders kon worden begrepen dan is aangegeven in de interpretatieve bepaling. Dat laatste zou *in casu* niet het geval zijn. Zowel vanuit taalkundig als vanuit « juridisch-historisch » perspectief is het uitgesloten om « onverminderd » in de zin van « met uitsluiting van » te interpreteren. In alle wetteksten waarin het woord « onverminderd » voorkomt, wordt dit begrepen in de zin van « zonder afbreuk te doen aan ». De verzoekende partijen besluiten daaruit dat de interpretatieve bepaling enkel werd ingegeven door de wens van de decreetgever om de uitkomst van de hangende rechtsgedingen te beïnvloeden.

A.4. De verzoekende partijen zijn van oordeel dat de bestreden bepaling een zuiver retroactieve bepaling is die niet kan worden verantwoord door een doelstelling van algemeen belang. Het opleggen van administratieve boeten heeft immers geen invloed op de bescherming van het leefmilieu wanneer het structureel onmogelijk blijkt meer groene energie te produceren. Er zouden geen uitzonderlijke omstandigheden voorhanden zijn die de inmenging in hangende gedingen kunnen rechtvaardigen. Bovendien zouden de inbreuk op de rechten van de verdediging en de schending van het gelijkheidsbeginsel worden versterkt door het strafrechtelijke karakter van de administratieve geldboeten.

A.5. Ten slotte zetten de verzoekende partijen uiteen dat de onmiddellijke toepassing van de bestreden bepaling hun een ernstig nadeel berokkent dat door de eventuele vernietiging niet of nog moeilijk zou kunnen worden hersteld. De pleitzittingen voor de Rechtbank van eerste aanleg vinden reeds plaats tussen 9 en 17 december 2004. Aangezien de rechter een interpretatieve bepaling in beginsel dient toe te passen, zal hij de vorderingen van de verzoekende partijen naar alle waarschijnlijkheid ongegrond verklaren. De verzoekende partijen verliezen daardoor een aanleg. Dat nadeel kan naar hun oordeel niet worden hersteld wanneer het Hof van Beroep zich bij het standpunt van de verzoekers aansluit nadat het Arbitragehof de bestreden bepaling heeft vernietigd.

- B -

Situering van de bestreden bepaling

B.1. Het decreet van het Vlaamse Gewest van 17 juli 2000 houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt (hierna : elektriciteitsdecreet) heeft ter bevordering van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen een systeem van groenestroomcertificaten ingesteld. Een groenestroomcertificaat is een overdraagbaar immaterieel goed dat aantoonst dat een producent in een bepaald jaar een bepaalde hoeveelheid elektriciteit heeft opgewekt door gebruik te maken van hernieuwbare energiebronnen.

B.2. De verzoekende partijen zijn distributienetbeheerders die gedurende bepaalde tijd onderworpen waren aan de verplichting tot het voorleggen van groenestroomcertificaten. Bij gebrek aan voldoende capaciteit inzake groene stroom konden de verzoekende partijen evenwel niet aan die verplichting voldoen.

B.3. Artikel 37 van het elektriciteitsdecreet bepaalt :

« § 1. Onverminderd de andere door dit decreet of in een uitvoeringsbesluit ervan bepaalde maatregelen, kan de reguleringsinstantie elke in het Vlaamse Gewest gevestigde natuurlijke of rechtspersoon verplichten tot naleving van specifieke bepalingen van dit decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan binnen de door haar bepaalde termijn. Indien deze natuurlijke persoon of rechtspersoon bij het verstrijken van deze termijn in gebreke blijft, kan de reguleringsinstantie, op voorwaarde dat deze natuurlijke of rechtspersoon werd gehoord of naar behoren werd opgeroepen, een administratieve geldboete opleggen.

Deze administratieve geldboete mag, per kalenderdag, niet lager zijn dan duizend tweehonderd vijftig euro, noch hoger zijn dan honderdduizend euro, noch, in totaal, hoger zijn dan twee miljoen euro of 3 procent van de omzet die de betrokken persoon heeft gerealiseerd op de Vlaamse elektriciteitsmarkt tijdens het laatste afgelopen boekjaar, indien dit laatste bedrag hoger is.

Strafvervolgung in de zin van artikel 36 sluit administratieve geldboete uit, voor wat betreft de vervolgte feiten, ook wanneer de vervolging tot vrijspraak heeft geleid.

§ 2. Onverminderd § 1, bedraagt het bedrag van de administratieve geldboete voor een overtreding van artikel 23, § 1, 75 euro per ontbrekend certificaat op 31 maart 2003 en 100 euro per ontbrekend certificaat op 31 maart 2004. Vanaf 31 maart 2005 wordt de boete bepaald op 125 euro per ontbrekend certificaat.

[...] »

B.4. Overeenkomstig artikel 37, § 2, besliste de Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt (hierna : VREG) de verzoekende partijen een administratieve boete op te leggen van 75 euro per ontbrekend groenestroomcertificaat, namelijk in totaal ongeveer 8,5 miljoen euro. De VREG was van oordeel dat de voormelde bepaling haar ter zake geen appreciatieruimte verleent.

De verzoekende partijen hebben de beslissing van de VREG aangevochten voor de Raad van State en de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel. Zij zijn van oordeel dat artikel 37, § 2, van het elektriciteitsdecreet de uit artikel 37, § 1, afgeleide discretionaire bevoegdheid van de VREG om al dan niet een boete op te leggen onaangetast laat. Artikel 37, § 2, zou enkel het bedrag van de boete bepalen voor het niet-naleven van de verplichting een bepaalde hoeveelheid groenestroomcertificaten voor te leggen. De voormelde rechtscolleges hebben nog geen uitspraak gedaan.

B.5. De thans bestreden bepaling luidt :

« In artikel 37, § 2, van hetzelfde decreet wordt het woord ‘ onverminderd ’ uitgelegd als volgt : ‘ met uitsluiting van ’. »

In tegenstelling tot wat de Vlaamse Regering ter terechtzitting heeft aangevoerd, doen de verzoekende partijen blijken van het vereiste belang bij de vernietiging van een bepaling op grond waarvan aan hen geldboeten worden opgelegd voor een totaalbedrag van ongeveer 8,5 miljoen euro. Ook de exceptie die is afgeleid uit het gebrek aan procesbevoegdheid stelt het Hof, na het onderzoek van de door de verzoekende partijen voorgelegde stukken in het kader van de vordering tot schorsing, niet ertoe in staat tot de niet-ontvankelijkheid van de vordering te besluiten.

Grondvoorwaarden van de vordering tot schorsing

B.6. Naar luid van artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof dient aan twee grondvoorwaarden te zijn voldaan opdat tot schorsing kan worden besloten :

- de middelen die worden aangevoerd moeten ernstig zijn;
- de onmiddellijke uitvoering van de bestreden maatregel moet een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kunnen berokkenen.

Het ernstig middel mag niet worden verward met het gegrond middel. Opdat een middel als ernstig wordt beschouwd in de zin van artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, volstaat het niet dat het kennelijk niet ongegrond is in de zin van artikel 72, maar moet het ook gegrond lijken na een eerste onderzoek van de gegevens waarover het Hof beschikt in dit stadium van de procedure.

Wat het ernstig karakter van het middel betreft

B.7. Het enige middel is afgeleid uit een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het principe van de scheiding der machten. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepaling geen interpretatieve bepaling is maar een retroactieve bepaling die ertoe strekt de uitkomst van hangende rechtsgedingen te beïnvloeden.

B.8.1. Het behoort tot het wezen van een interpretatieve wet dat zij terugwerkt tot op de datum van inwerkingtreding van de wetsbepalingen die zij interpreteert. Een interpretatieve wet is immers een wet die een wetsbepaling die betekenis geeft die zij, volgens de wetgever, reeds bij de aanneming ervan zou moeten hebben gekregen.

B.8.2. 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 eenieder in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. Die waarborg zou niet kunnen worden omzeild door het enkele feit dat een wet met terugwerkende kracht als een interpretatieve wet zou worden voorgesteld. Het Hof zou zich dus niet ervan kunnen ontslaan te onderzoeken of een als interpretatief gekwalificeerde wet bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.8.3. Onder voorbehoud van de in het strafrecht van toepassing zijnde regels en van de eerbied voor de in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissingen, is de terugwerkende kracht die het gevolg is van een interpretatieve wetsbepaling gerechtvaardigd in zoverre de geïnterpreteerde bepaling vanaf haar oorsprong redelijkerwijze niet anders kon worden begrepen dan is aangegeven in de interpretatieve bepaling.

B.8.4. Wanneer dit niet het geval is, is de zogenoemde interpretatieve bepaling in werkelijkheid een zuiver retroactieve bepaling. Bijgevolg kan de terugwerkende kracht ervan enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, zoals de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst. Indien blijkt dat de terugwerkende kracht bovendien tot gevolg heeft dat de afloop van gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges verhinderd worden zich uit te spreken over een aanhangig gemaakte rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden 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.9. In de parlementaire voorbereiding van het oorspronkelijke artikel 37, § 2, van het elektriciteitsdecreet van 17 juli 2000 wordt de bedoeling ervan als volgt omschreven :

« Artikel 37, § 2, regelt de oplegging van een administratieve geldboete, waarbij geen enkele appreciatiebevoegdheid wordt gegeven aan de overheid, aangezien de hoogte van de geldboete en de manier waarop deze wordt berekend, expliciet in het decreet wordt vermeld. Zodoende werd geen beroepsprocedure voorzien en staat beroep open bij de Raad van State, die deze beslissing dan al dan niet kan vernietigen. In voorkomend geval kan de opschorting

van de maatregel worden gevorderd. » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1999-2000, nr. 285/1, p. 29)

B.10. De bestreden bepaling interpreteert het woord « onverminderd » in artikel 37, § 2, van het elektriciteitsdecreet als « met uitsluiting van ». De ware betekenis van « onverminderd », die gemeengoed is in juridische teksten, is evenwel « zonder afbreuk te doen aan ».

De zin van een wetsbepaling kan niet worden omgebogen door verklaringen die aan de aanneming ervan zijn voorafgegaan, te laten voorgaan op de duidelijke tekst van die bepaling.

Het Hof kan enkel vaststellen dat de bestreden bepaling aan de geïnterpreteerde bepaling een draagwijdte geeft die het tegenovergestelde inhoudt van haar oorspronkelijke betekenis, ook al stemt de nieuwe draagwijdte overeen met de oorspronkelijke bedoeling van de decreetgever, bedoeling die evenwel niet tot uitdrukking was gebracht in de tekst zelf van artikel 37, § 2, en daarmee zelfs in tegenspraak was.

Zij lijkt derhalve, na het beknopte onderzoek waartoe een vordering tot schorsing noopt, redelijkerwijze niet als een interpretatieve bepaling te kunnen worden beschouwd. Het zou overigens bevreemden indien hetzelfde woord in de paragrafen 1 en 2 van hetzelfde artikel 37 een verschillende betekenis zou hebben.

B.11. De bestreden bepaling wordt door de decreetgever als volgt verantwoord :

« Wanneer de VREG over geen gebonden bevoegdheid zou beschikken om al of niet een administratieve geldboete op te leggen, dan zou dat de rechtszekerheid verminderen, zou de efficiëntie van het systeem, noodzakelijk vanuit de opgenomen internationale verplichting, en aldus de doelstelling van het decreet ondermijnd worden en zou de stimulans tot de productie van groene stroom op de helling komen te staan.

Dit zou geheel ingaan tegen de wil van de decreetgever en het opzet van het groenstroomcertificatensysteem zoals opgenomen in het Elektriciteitsdecreet. » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2003-2004, nr. 2188/1, p. 9)

B.12. De parlementaire voorbereiding geeft geen blijk van uitzonderlijke omstandigheden die kunnen verantwoorden dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk wordt gemaakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden. Te dezen kan de intentie om een onnauwkeurigheid in de redactie van de oorspronkelijke bepaling recht te zetten niet als een dergelijke uitzonderlijke omstandigheid gelden.

De appreciatiebevoegdheid die het oorspronkelijke artikel 37, § 2, aan de VREG verleende, hield voor laatstgenoemde overigens geen vrijbrief in om overtredingen van artikel 23, § 1, ongestraft te laten. Zij maakte het mogelijk om binnen de grenzen van het systeem van groenestroomcertificaten, ingesteld door het decreet, met concrete gegevens rekening te houden.

B.13. In zoverre de bestreden bepaling terugwerkende kracht heeft zonder dat uitzonderlijke omstandigheden zulks verantwoorden, lijkt zij onbestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Het middel is ernstig.

Wat het moeilijk te herstellen ernstig nadeel betreft

B.14. Een schorsing door het Hof moet kunnen voorkomen dat voor de verzoekende partijen door de onmiddellijke toepassing van de bestreden norm een ernstig nadeel zou ontstaan dat bij een eventuele vernietiging niet of nog moeilijk zou kunnen worden hersteld.

B.15. Om aan te tonen dat de bestreden bepaling hun een moeilijk te herstellen ernstig nadeel dreigt te berokkenen, voeren de verzoekende partijen aan dat de burgerlijke rechter bij wie zij een vordering hebben ingediend de interpretatieve bepaling in beginsel dient toe te passen en dat hij hun vordering naar alle waarschijnlijkheid ongegrond zal verklaren. De verzoekende partijen zouden daardoor een aanleg verliezen.

B.16. Het Hof herinnert eraan dat het bevoegd is om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op vragen omtrent de schending door een wettelijke norm van, onder andere, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Indien een vraag te dien aanzien wordt opgeworpen voor een rechtscollege, dan moet dat rechtscollege in beginsel het Hof verzoeken op die vraag uitspraak te doen (artikel 26 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof).

B.17. Evenwel doet te dezen de vertraging die een prejudiciële procedure onvermijdelijk tot gevolg heeft een situatie van rechtsonzekerheid ontstaan die, gelet op de inmenging van de decreetgever in hangende rechtsgedingen en op de in het geding zijnde belangen, als een ernstig nadeel moet worden beschouwd dat niet door een eventueel vernietigingsarrest zal worden hersteld.

B.18. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat aan de twee in B.6 bepaalde voorwaarden is voldaan.

Om die redenen,

het Hof

schorst de tenuitvoerlegging van artikel 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 7 mei 2004 « houdende wijziging van het Elektriciteitsdecreet van 17 juli 2000, wat betreft het groenestroomcertificatensysteem, en tot interpretatie van artikel 37, § 2, van ditzelfde decreet », in zoverre het van toepassing is op de kalenderjaren voorafgaand aan 2004.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 24 november 2004.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

A. Arts