

Rolnummer 5205
Arrest nr. 74/2012 van 12 juni 2012

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 6, 7 en 8 van de wet van 13 maart 2011 houdende diverse bepalingen betreffende Mobiliteit en van de wet van 29 april 2011 tot wijziging van de wet van 13 maart 2011 houdende diverse bepalingen inzake Mobiliteit wat de verlenging van de termijn van de bevoegdheid toegekend aan de Koning betreft, ingesteld door Joannes Wienen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en R. Henneuse, en de rechters A. Alen, J.-P. Snappe, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey en F. Daoût, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, 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 19 september 2011 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 20 september 2011, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 6, 7 en 8 van de wet van 13 maart 2011 houdende diverse bepalingen betreffende Mobiliteit (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 24 maart 2011) en van de wet van 29 april 2011 tot wijziging van de wet van 13 maart 2011 houdende diverse bepalingen inzake Mobiliteit wat de verlenging van de termijn van de bevoegdheid toegekend aan de Koning betreft (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 13 mei 2011) door Joannes Wienen, wonende te 2950 Kapellen, Kastanjedreef 73.

Memories en memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- Luc De Ryck, wonende te 9500 Geraardsbergen, Zikastraat 30;
- de Ministerraad.

De verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 8 mei 2012 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. P. Vande Castele, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor de verzoekende partij en Luc De Ryck;
 - . Mr. E. Jacobowitz, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers A. Alen en F. Daoût 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 het belang

A.1.1. De Ministerraad betwist het belang van de verzoekende partij. Hij wijst erop dat de verzoekende partij op geen enkele wijze aantoonbaar dat de bestreden wet haar een nadeel zou berokkenen.

A.1.2.1. De tussenkomende partij voert aan dat de bestreden bepalingen alle mogelijke gebruikers aanbelangen, met inbegrip van de luchthavenpassagiers. Vermits de verzoekende partij en zichzelf (mogelijke)

gebruikers zijn van de luchthaven Brussel-Nationaal, hebben zij, volgens die partij, een rechtmatig belang. De tussenkomen partij voegt hieraan toe dat zij tot voor kort directeur was van de Dienst Regulering van het Spoorwegvervoer en van de Exploitatie van de Luchthaven Brussel-Nationaal, zijnde de economische regulator die controle uitoefent op de vergoedingen die de luchthavenexploitant ontvangt van de luchtvaartmaatschappijen en van de passagiers. Zij zet uiteen dat zij werd ontslagen wegens dringende redenen omdat zij de onafhankelijkheid van de Dienst Regulering trachtte te waarborgen door zich te verzetten tegen de beslissing van de staatssecretaris voor Mobiliteit die het tariefsysteem en de tariefformule voor de luchthaven Brussel-Nationaal bepaalde voor de periode van april 2011 tot maart 2016. Volgens haar heeft zij bijgevolg een moreel belang bij haar tussenkomst vermits het beroep voor het Hof een twistpunt betreft dat heeft geleid tot haar eigen ontslag om dringende redenen.

A.1.2.2. De Ministerraad betwist de voorstelling van de feiten door de tussenkomen partij. Voor het overige merkt hij op niet in te zien hoe een wet die louter bevoegdheden verleent aan de Koning om besluiten te nemen die de exploitatievoorwaarden van de luchthaven wijzigen en die de richtlijn 2009/12/EG omzetten, aan die partij enig moreel nadeel zou berokkenen.

A.1.3. De verzoekende partij voert allereerst aan dat de exceptie van de Ministerraad niet is gemotiveerd en bijgevolg onduidelijk is.

A.1.4.1. Volgens de verzoekende partij heeft het beroep als inzet te weten of de luchthavenregulator onafhankelijk kan blijven optreden, dan wel of hij onder het toezicht van de minister of de Koning valt. Aangezien de bestreden bepalingen die laatste optie mogelijk maken, ziet de verzoekende partij niet in waarom zij hiertegen niet zou mogen opkomen bij het Hof. Zij wijst erop dat zij een beroep tot nietigverklaring heeft ingesteld bij de Raad van State tegen het koninklijk besluit van 12 mei 2011 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 27 mei 2004 betreffende de omzetting van Brussels International Airport Company (BIAC) in een naamloze vennootschap van privaatrecht en betreffende de luchthaveninstallaties, dat is bekrachtigd bij de wet van 2 december 2011 «houdende bekrachtiging van het koninklijk besluit van 12 mei 2011 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 27 mei 2004 betreffende de omzetting van Brussels International Airport Company (BIAC) in een naamloze vennootschap van privaatrecht en betreffende de luchthaveninstallaties en van het koninklijk besluit van 12 mei 2011 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 21 juni 2004 betreffende de toekenning van de exploitatielicense van de luchthaven Brussel-Nationaal aan de naamloze vennootschap BIAC en tot wijziging van de wet van 13 maart 2011 houdende diverse bepalingen betreffende Mobiliteit wat de verlenging van de termijn van bekrachtiging betreft ».

A.1.4.2. Nog volgens de verzoekende partij bepaalt de luchthavenregulator de tariefformule en controleert hij de bedragen die de luchthavenexploitant kan opleggen. Inzet van die controle is volgens haar de vergoedingen die passagiers betalen. Zij leidt hieruit af dat de bestreden bepalingen nadelig zijn vermits de beslissingen van een voorheen onafhankelijke regulator ongedaan kunnen worden gemaakt door de minister of de Regering. Zij is van oordeel dat het kennelijk onredelijk zou zijn te verwachten dat bij elke betaling van een luchthavenvergoeding een passagier een procedure zou instellen waarbij hij dan bij wijze van exceptie de bevoegdheid zou betwisten van de minister die de tariefverhoging heeft goedgekeurd.

A.1.4.3. De verzoekende partij wijst er ook op dat zij in het enige middel de schending aanvoert van de richtlijn 2009/12/EG van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden omdat aan de onafhankelijkheid van de luchthavenregulator wordt geraakt. Volgens haar moet een regeling waarbij de onafhankelijkheid van de regulator in strijd met de richtlijn wordt beperkt, kunnen worden betwist bij een nationale rechter. Zij besluit dat het Unierecht zich ertegen zou verzetten dat haar de toegang tot het Hof wordt onzegd.

A.1.4.4.1. In zoverre de verzoekende partij beweert dat zij als luchthavenpassagier wordt getroffen door de bestreden wet, voert de Ministerraad aan dat luchthavenpassagiers niet van het vereiste belang doen blijken. Volgens hem kan de wet van 13 maart 2011 uitsluitend een nadeel berokkenen aan de luchthavenoperatoren en aan de exploitant. Hij wijst er bovendien op dat de bestreden bepalingen louter aan de Koning de bevoegdheid verlenen om wettelijke bepalingen te wijzigen. Volgens hem geeft de verzoekende partij zelf toe dat het aangevoerde nadeel hypothetisch is, vermits zij aanvoert dat de beslissingen van een voorheen onafhankelijke regulator ongedaan *kunnen* worden gemaakt door de minister of de Regering.

A.1.4.4.2. De Ministerraad voert aan dat de verzoekende partij als passagier slechts rechtstreeks wordt geraakt door een beslissing met betrekking tot een tariefverhoging, beslissing die, ongeacht het orgaan dat ze heeft genomen, kan worden bestreden voor de Raad van State. Hij leidt hieruit af dat het feit dat de bestreden

bepalingen de staatssecretaris voor Mobiliteit een bevoegdheid zouden verlenen die ingaat tegen het Europese Unierecht, er niet toe leidt dat de verzoekende partij over het rechtens vereiste belang zou beschikken.

Ten aanzien van de memorie van de Ministerraad

A.2. De verzoekende partij stelt vast dat de Ministerraad geen beraadslaging aanhaalt of voorlegt.

Ten aanzien van het onderwerp van het beroep

A.3. De verzoekende partij wijst in haar memorie van antwoord op de wet van 2 december 2011, die de twee vermelde koninklijke besluiten met terugwerkende kracht bekrachtigt met ingang van 23 mei 2011. Volgens de verzoekende partij zal de vernietiging van de oorspronkelijk bestreden bepalingen op grond van de schending van het Unierecht ook de vernietiging van de wet van 2 december 2011 met zich brengen.

Ten aanzien van het enige middel

A.4.1. Na het wettelijke kader te hebben uiteengezet, voert de verzoekende partij in een enig middel de schending aan van de artikelen 10, 11, 12 en 14 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met, enerzijds, de artikelen 33, 36, 75, 105 en 108 van de Grondwet en, anderzijds, de richtlijn 2009/12/EG van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden, en het beginsel van de gemeenschapstrouw.

A.4.2.1. De Ministerraad merkt op dat de verzoekende partij niet aangeeft hoe of in welke mate de artikelen 12, 14, 33, 36, 75, 105 en 108 van de Grondwet zouden zijn geschonden. Het middel is, volgens die partij, bij gebrek aan uiteenzetting onontvankelijk in zoverre de schending wordt aangevoerd van de voormelde grondwetsbepalingen.

A.4.2.2. De verzoekende partij wijst erop dat het bestreden artikel 6 de Koning de bevoegdheid geeft de bestaande burgerlijke, administratieve en strafrechtelijke sancties in verband met de exploitatievoorwaarden van de licentie van de luchthavenbeheerder aan te passen. Zij leidt hieruit af dat de artikelen 12 en 14 van de Grondwet van toepassing zijn. Wat de artikelen 33, 36, 75, 105 en 108 van de Grondwet betreft, voert zij aan dat uit die bepalingen voortvloeit dat alleen de wetgever formele wetgeving kan wijzigen.

A.4.3. De Ministerraad antwoordt dat aan de bevoegdheid van de wetgever geen afbreuk wordt gedaan vermits artikel 8, § 2, van de wet van 13 maart 2011 bepaalt dat alle koninklijke besluiten die ter uitvoering van de wet worden genomen, door de wetgever dienen te worden bekrachtigd binnen zes maanden vanaf hun inwerkingtreding.

Wat het eerste onderdeel betreft

A.5.1.1. Volgens de verzoekende partij waarborgen de Grondwet, inzonderheid de artikelen 33, 36, 75, 76, 105 en 108, en de algemene beginselen van de scheiding der machten en van de hiërarchie van de normen dat van kracht zijnde wettelijke bepalingen enkel kunnen worden gewijzigd, aangevuld, vervangen of opgeheven door de wetgever, zijnde een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Zij wijst er ook op dat het Unierecht en het beginsel van de gemeenschapstrouw de lidstaten verplichten om tijdig richtlijnen om te zetten in het nationale recht en om zich te onthouden van maatregelen die ingaan tegen de doelstellingen en de voorschriften van het Unierecht.

A.5.1.2. De verzoekende partij is van mening dat de artikelen 6, 7 en 8 van de wet van 13 maart 2011 houdende diverse bepalingen betreffende Mobiliteit niet bestaanbaar zijn met de in het middel aangevoerde bepalingen in zoverre de Koning wordt gemachtigd om het economisch regulerende systeem van de luchthaven Brussel-Nationaal te wijzigen. Zij is van mening dat in de memorie van toelichting verkeerdelijk de indruk werd gewekt dat er sprake was van dringende noodzakelijkheid omdat een reguleringsperiode verliep op 1 april 2011 en het toen bestaande economisch regulerende systeem een consultatieperiode van negen maanden met de gebruikers oplegt vooraleer de nieuwe reguleringsperiode begint. Zij voert dienaangaande aan dat de consultatieronde met de luchthavenactoren (de operatoren, de luchthavenexploitant en de Dienst Regulering) reeds in het najaar van 2010 had plaatsgevonden en dat het besluit van 12 januari 2011 de tariefformules voor de

periode van april 2011 tot maart 2016 reeds had bepaald. Zij ziet dan ook niet in waarom de noodzaak bestond om in een dringende modernisering en verbetering van het regulerende systeem te voorzien en om de Koning de bevoegdheid toe te kennen om van kracht zijnde wettelijke bepalingen te wijzigen, aan te vullen, te vervangen of op te heffen. Zij voegt hieraan toe dat nergens wordt verduidelijkt waaruit de al dan niet dringende modernisering van het regulerende systeem zou kunnen bestaan en dat de Dienst Regulering in ieder geval al onafhankelijk kon optreden. Dienaangaande merkt de verzoekende partij op dat niet alleen geen modernisering of verbetering nodig was, maar dat bovendien de richtlijn 2009/12/EG verbiedt het bestaande beschermingsniveau af te bouwen. Zij besluit dat er geen uitzonderlijke omstandigheden voorhanden zijn waaruit zou blijken dat afbreuk moest worden gedaan aan de normale bevoegdheid van de wetgever. Volgens haar leidt dit tot discriminatie vermits elke onderdaan over de grondwettelijke waarborg beschikt dat wetskrachtige normen enkel door de wetgever kunnen worden gewijzigd, aangevuld, vervangen of opgeheven.

A.5.2.1. Volgens de Ministerraad bekritiseert de verzoekende partij in algemene bewoordingen de beslissing van de wetgever om aan de Koning de bevoegdheid toe te kennen om bestaande wettelijke bepalingen te wijzigen, aan te vullen, te vervangen of op te heffen, zonder een onderscheid te maken tussen bijzonderemachtenwetten en gewone opdrachtwetten. De Ministerraad voert aan dat er te dezen geen sprake is van een bijzonderemachtenwet. Hij wijst erop dat er maar sprake kan zijn van een bijzonderemachtenwet wanneer de Koning de mogelijkheid heeft om met een ruime mate van beleidsvrijheid op een geheel van ruim geformuleerde beleidsdomeinen de wet te wijzigen, aan te vullen of te vervangen. Hij is van oordeel dat de bestreden wet een duidelijk omlinjende doelstelling heeft, namelijk de omzetting van richtlijn 2009/12/EG, enerzijds, en de verbetering van het economisch regulerende systeem van de houder van de exploitatielicentie van de luchthaven Brussel-Nationaal, anderzijds. Hij wijst er ook op dat het bestreden artikel 6 van de wet van 13 maart 2011 de Koning een duidelijk omlinjende doelstelling toevertrouwt. Volgens hem is de bestreden wet dan ook een gewone opdrachtwet. Hij leidt hieruit af dat er geen sprake diende te zijn van dringende noodzakelijkheid.

A.5.2.2. Zelfs indien er sprake zou zijn van een bijzonderemachtenwet, is, volgens de Ministerraad, voldaan aan de voorwaarden die door de rechtspraak en de rechtsleer werden ontwikkeld om de bestaanbaarheid van een dergelijke wet met artikel 105 van de Grondwet te waarborgen. Er waren, volgens die partij, uitzonderlijke omstandigheden omdat richtlijn 2009/12/EG uiterlijk tegen 15 maart 2011 diende te worden omgezet in het nationale recht. Het gegeven dat de luchthavenoperatoren reeds in het najaar van 2010 werden geraadpleegd over een wijziging van de tariefformule doet, volgens hem, hieraan geen afbreuk. Daarnaast, zo vervolgt die partij, was de bevoegdheid van de Koning beperkt in de tijd en dienen alle koninklijke besluiten die voortvloeien uit de aan de Koning door die wet toegekende bevoegdheid, binnen zes maanden na hun inwerkingtreding te worden bekrachtigd.

A.5.2.3. De Ministerraad betwist dat de Dienst Regulering reeds onafhankelijk kon optreden. Hij wijst er allereerst op dat de bestreden bepalingen de beslissingsbevoegdheid van de dienst niet hebben gewijzigd. Die dienst is, volgens de Ministerraad, een orgaan dat onder het hiërarchische toezicht van de staatssecretaris voor Mobiliteit valt, die over de bevoegdheid beschikt om de beslissingen van die dienst ongedaan te maken, wat blijkt uit de beslissing van 12 januari 2011 met betrekking tot het tariefsysteem en de tariefformule voor de periode van april 2011 tot maart 2016.

A.5.2.4. Ten slotte is, volgens de Ministerraad, het verschil in behandeling dat zou voortvloeien uit het feit dat wetskrachtige normen enkel door de wetgever zelf zouden mogen worden gewijzigd, onbestaande. Volgens hem gaat de verzoekende partij voorbij aan het feit dat, luidens het bestreden artikel 8, de besluiten die de Koning vaststelt en die wettelijke bepalingen wijzigen, geacht worden nooit uitwerking te hebben gehad indien zij niet bij wet zijn bekrachtigd binnen zes maanden na de datum van hun inwerkingtreding.

A.5.3. De verzoekende partij antwoordt dat de richtlijn 2009/12/EG dateert van 11 maart 2009 en dat de lidstaten over twee jaar beschikten om ze uit te voeren. Ook blijkt, volgens haar, de reden van een modernisering of van een verbetering nergens uit.

A.5.4. De Ministerraad stelt vast dat de verzoekende partij niet antwoordt op zijn argument dat de bestreden wet als een gewone opdrachtwet moet worden beschouwd. Ook ziet hij niet in wanneer had moeten worden aangetoond dat er sprake is van een modernisering en een verbetering. Tot slot is hij van oordeel dat het er niet toe doet hoe de dringende noodzakelijkheid is ontstaan, aangezien dat geen afbreuk doet aan het gegeven dat er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden.

A.6.1.1. Volgens de verzoekende partij is ook de wet van 29 april 2011 tot wijziging van de wet van 13 maart 2011 houdende diverse bepalingen inzake Mobiliteit wat de verlenging van de termijn van de bevoegdheid toegekend aan de Koning betreft, in strijd met de in het middel vermelde bepalingen. Zij wijst erop dat die wet de termijn verlengt gedurende welke de Koning kan optreden. Zij is van oordeel dat het verlengen van een ongrondwettige delegatie per definitie ongrondwettig is. Meer nog, volgens haar toont die verlenging aan dat de wetgever in die tijdspanne zijn bevoegdheden zelf had kunnen uitoefenen.

A.6.1.2. Zelfs indien zou worden aangenomen dat de wet van 13 maart 2011 niet ongrondwettig zou zijn, wat de verzoekende partij betwist, dan nog is, volgens haar, de verlenging van de termijn gedurende welke de Koning kan optreden, ongrondwettig. Volgens haar heeft de wetgever nagelaten aan te tonen dat hij in de volstrekte onmogelijkheid verkeerde om de aangelegenheid zelf te regelen. Daarbij komt, volgens haar, nog dat de richtlijn 2009/12/EG uiterlijk op 15 maart 2011 in het nationale recht moest worden omgezet en dat België intussen de bestaande regelgeving, in zoverre ze al in overeenstemming was met de richtlijn, niet mocht afbouwen. Zij leidt hieruit af dat een verlenging van de termijn gedurende welke de Koning kan optreden tot na 15 maart niet was toegelaten.

A.6.1.3. Volgens haar gaat een verlenging van de termijn gedurende welke de Koning kan optreden nog minder op wanneer daarvan gebruik wordt gemaakt om een situatie die in overeenstemming was met de richtlijn ongedaan te maken. Zij wijst erop dat artikel 8 van het koninklijk besluit van 12 mei 2011 bepaalt dat het tariefsysteem en elke wijziging ervan vastgesteld door de economisch regulerende overheid onderworpen zijn aan een beslissing van de minister bevoegd voor de luchtvaart, terwijl artikel 2 van de wet van 9 juli 2004 houdende diverse bepalingen waarborgde dat een beslissing van de regulator enkel kon worden betwist bij het hof van beroep.

A.6.2. De Ministerraad ziet niet in waarom de wetgever zou dienen te verantwoorden dat hij een verlenging toekent van de uitoefening van wetgevende bevoegdheden die hij aan de Koning heeft gedelegeerd. In zoverre de verzoekende partij aanvoert dat tijdens die verlenging een bepaling wordt aangenomen die een situatie die in overeenstemming is met het Unierecht, afbouwt, voert de Ministerraad aan dat het door die partij aangehaalde koninklijk besluit van 12 mei 2011 vreemd is aan de bestreden wet en niet kan leiden tot de ongrondwettigheid ervan. De Ministerraad voegt hieraan toe dat het door de verzoekende partij aangehaalde artikel 8 geen afbreuk doet aan voorheen bestaande bevoegdheden van de Dienst Regulering, in zoverre ook vóór de inwerkingtreding van die bepaling de staatssecretaris voor Mobiliteit de beslissingen van die dienst kon hervormen. Volgens hem blijkt dat uit artikel 34, § 7, van het koninklijk besluit van 27 mei 2004, dat bepaalde dat de formule voor de tariefcontrole en elke wijziging erin vastgesteld door de economisch regulerende overheid onderworpen zijn aan de goedkeuring van de minister, alsmede uit artikel 3 van het koninklijk besluit van 25 oktober 2004 tot oprichting van de Dienst Regulering van het Spoorwegvervoer en van de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal, tot vaststelling van zijn samenstelling en het administratief en geldelijk statuut dat van toepassing is op zijn leden, volgens hetwelk de dienst onder het rechtstreekse en onmiddellijke gezag van de Minister werkt. De Ministerraad besluit dat de Dienst Regulering al een gedeconcentreerd bestuur was.

A.6.3. De verzoekende partij antwoordt dat het voormelde artikel 3 van het koninklijk besluit van 25 oktober 2004 in strijd is met het Unierecht en als onwettig moet worden beschouwd. Zij voegt hieraan toe dat, hoe gering ook de onafhankelijkheid van de regulator in het verleden was, het *standstill*-beginsel zich ertegen verzet dat die verworvenheden worden afgebouwd door in een ministerieel toezicht te voorzien.

A.6.4. Ook de tussenkomen partij wijst erop dat het voormelde artikel 3 van het koninklijk besluit van 25 oktober 2004 in strijd is met de richtlijn en dat het Hof die bepaling buiten toepassing dient te laten.

A.6.5. De Ministerraad herinnert eraan dat de verzoekende partij enkel een beroep tot vernietiging heeft ingesteld tegen de wet van 13 maart 2011 en dat die partij haar beroep in haar memorie van antwoord heeft uitgebreid tot de wet van 2 december 2011, wet die een aantal koninklijke besluiten, genomen ter uitvoering van de wet van 13 maart 2011, bekrachtigt. Hij voert aan dat hem niet kan worden verweten te zijn voorbijgegaan aan het rechtvaardigen van bepalingen die nog niet werden bestreden op het ogenblik dat hij zijn memorie heeft ingediend.

Wat het tweede onderdeel betreft

A.7.1. Volgens de verzoekende partij verplicht de richtlijn 2009/12/EG de lidstaten een onafhankelijke toezichthoudende overheid op te richten. De bestreden bepalingen zijn, volgens haar, hiermee in strijd vermits de

wetgever het bestaande systeem, met een onafhankelijke Dienst Regulering, afbouwt of minstens laat afbouwen. Zij is van oordeel dat de bestaande regeling in overeenstemming was met het Unierecht en dat er geen dwingende reden bestond om ze af te bouwen. Die schending van het Unierecht houdt, volgens haar, een discriminatie in.

A.7.2. De Ministerraad antwoordt dat uit de richtlijn 2009/12/EG enkel voortvloeit dat de Dienst Regulering onafhankelijk dient te zijn van de luchthavenbeheerders en de luchtvaartmaatschappijen en dat de lidstaten die eigenaar zijn van luchthavenbeheerders of die hen controleren er enkel voor moeten zorgen dat de functies die verband houden met die eigendom of controle niet berusten bij de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit.

A.7.3. De verzoekende partij betwist die lezing van de richtlijn. Volgens haar dient een prejudiciële vraag te worden gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie om te weten of artikel 11 van de richtlijn zich al dan niet verzet tegen een nationale regeling waarbij het optreden van de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit na 15 maart 2011 wordt onderworpen aan de goedkeuring en de hervormingsbevoegdheid van de Regering.

A.7.4. De Ministerraad antwoordt dat op grond van de *acte clair*-theorie geen prejudiciële vraag dient te worden gesteld aan het Hof van Justitie. Hij voegt hieraan toe dat de bestreden regeling niet nieuw is, maar een bevoegdheid expliciteert die de staatssecretaris voor Mobiliteit steeds heeft gehad.

Wat het derde onderdeel betreft

A.8.1. De verzoekende partij voert aan dat de spoorwegen anders worden behandeld dan de luchtvaart vermits de wetgever niet in een analoge bijzonderemachtenregeling heeft voorzien voor de spoorwegen, en de regulator voor de spoorwegen zijn onafhankelijkheid behoudt. Volgens haar blijkt nergens uit waarom dit verschil in behandeling zou zijn verantwoord.

A.8.2. De Ministerraad antwoordt dat die twee sectoren niet objectief met elkaar kunnen worden vergeleken. Daarenboven worden de bestreden bepalingen en de delegatie aan de Koning, volgens de Ministerraad, verantwoord door het feit dat de richtlijn 2009/12/EG in nationaal recht moest worden omgezet, terwijl geen dergelijke richtlijn moest worden omgezet met betrekking tot de spoorwegsector. Nog volgens die partij toont de verzoekende partij geenszins aan dat er negatieve gevolgen voortvloeien uit het gegeven dat er een opdrachtwet werd aangenomen voor de luchtvaarsector en niet voor de spoorwegsector.

A.8.3. De verzoekende partij wijst erop dat de waarborgen inzake het optreden van de Dienst Regulering de spoorwegpassagiers ten goede komen, omdat die regulator aangevraagde prijsverhogingen kan verminderen of verbieden, zonder dat de Regering die beslissing kan hervormen. Zij voert aan dat zij wel degelijk gebruikers van de spoorwegen en gebruikers van de luchthaven kan vergelijken.

A.8.4. De tussenkomende partij wijst erop dat er één Dienst Regulering is voor de spoorwegen en voor de luchthaven. Volgens haar worden de gebruikers, zijnde de passagiers, gediscrimineerd wanneer die Dienst enkel onafhankelijk in hun belang kan optreden inzake de spoorwegen, en niet inzake de luchthaven.

– B –

Ten aanzien van het onderwerp van het beroep

B.1.1. De verzoekende partij vordert de vernietiging van de artikelen 6, 7 en 8 van de wet van 13 maart 2011 houdende diverse bepalingen betreffende Mobiliteit en van de wet van 29 april 2011 tot wijziging van de wet van 13 maart 2011 houdende diverse bepalingen inzake

Mobiliteit wat de verlenging van de termijn van de bevoegdheid toegekend aan de Koning betreft.

B.1.2. De artikelen 6, 7 en 8 van de wet van 13 maart 2011 bepalen :

« Art. 6. § 1. Met het oog op de modernisering en verbetering van het economisch regulerende systeem van de houder van de exploitatielicentie van luchthaven Brussel-Nationaal en op de omzetting van Richtlijn 2009/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden treft de Koning, bij een na overleg in de Ministerraad vastgesteld besluit, alle nuttige maatregelen teneinde de exploitatievoorwaarden van de licentie te wijzigen, met inbegrip van de aanpassing van de bestaande burgerlijke, administratieve en strafrechtelijke sancties in verband met de exploitatievoorwaarden van de licentie, indien nodig.

§ 2. De strafrechtelijke sancties mogen een gevangenisstraf van één jaar en een geldboete van vijfhonderd EUR niet overschrijden. Boek I van het Strafwetboek, met inbegrip van Hoofdstuk VII en artikel 85, is van toepassing op de overtredingen van de betrokken bepalingen. De administratieve geldboeten mogen twee miljoen EUR niet overschrijden of drie procent van het omzetcijfer dat de betrokken persoon in het kader van de exploitatie van luchthaveninstallaties tijdens het laatste afgesloten boekjaar heeft gerealiseerd, in geval het laatste bedrag groter is. Elke administratieve geldboete die aan een persoon wordt opgelegd en die definitief is geworden vooraleer de strafrechter zich definitief over dezelfde feiten of samenhangende feiten heeft uitgesproken, wordt aangerekend op het bedrag van elke strafrechtelijke boete die voor deze feiten ten aanzien van dezelfde persoon wordt uitgesproken.

Art. 7. De besluiten die krachtens artikel 6 worden vastgesteld, kunnen de van kracht zijnde wettelijke bepalingen wijzigen, aanvullen, vervangen of opheffen. Vóór hun bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* worden de besluiten die krachtens voornoemd artikel 6 zijn vastgesteld, medegedeeld aan de voorzitters van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de Senaat.

Art. 8. § 1. De bevoegdheden die door artikel 6 aan de Koning worden verleend, vervallen op 15 maart 2011.

§ 2. De besluiten die krachtens artikel 6 worden vastgesteld, worden geacht nooit uitwerking te hebben gehad indien zij niet bij wet zijn bekrachtigd binnen de zes maanden na de datum van hun inwerkingtreding. Deze bekrachtiging heeft uitwerking met ingang van deze datum.

§ 3. Na 15 maart 2011 kunnen de besluiten die krachtens artikel 6 zijn vastgesteld en zijn bekrachtigd overeenkomstig § 2, alleen bij wet worden gewijzigd, aangevuld, vervangen of opgeheven ».

B.1.3. De wet van 29 april 2011 bepaalt :

« Artikel 1. Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2. In artikel 8 van de wet van 13 maart 2011 houdende diverse bepalingen betreffende Mobiliteit worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in paragraaf 1 wordt het woord ‘ maart ’ vervangen door het woord ‘ mei ’;

2° in paragraaf 3 wordt het woord ‘ maart ’ vervangen door het woord ‘ mei ’ ».

B.2.1. In haar memorie van antwoord voert de verzoekende partij aan dat de vernietiging van de bestreden bepalingen ook de vernietiging met zich brengt van de wet van 2 december 2011 «houdende bekrachtiging van het koninklijk besluit van 12 mei 2011 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 27 mei 2004 betreffende de omzetting van Brussels International Airport Company (BIAC) in een naamloze vennootschap van privaatrecht en betreffende de luchthaveninstallaties en van het koninklijk besluit van 12 mei 2011 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 21 juni 2004 betreffende de toekenning van de exploitatielicentie van de luchthaven Brussel-Nationaal aan de naamloze vennootschap BIAC en tot wijziging van de wet van 13 maart 2011 houdende diverse bepalingen betreffende Mobiliteit wat de verlenging van de termijn van bekrachtiging betreft ».

B.2.2. Het staat niet aan de verzoekende partij in haar memorie van antwoord het onderwerp van het beroep zoals door haarzelf afgelijnd in het verzoekschrift, uit te breiden.

Ten aanzien van het belang

B.3. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt; bijgevolg is de *actio popularis* niet toelaatbaar.

B.4. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van het beroep omdat de verzoekende partij geen belang zou hebben bij de gevorderde vernietiging.

B.5.1. Ter verantwoording van haar belang voert de verzoekende partij aan dat de bestreden bepalingen voor haar nadelig zijn, vermits ten gevolge ervan de beslissingen van de Dienst Regulering van het Spoorwegvervoer en van de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal ongedaan kunnen worden gemaakt door de minister, wat ertoe zou leiden dat de luchthavenvergoedingen die passagiers van de luchthaven Brussel-Nationaal betalen, zouden worden verhoogd.

B.5.2.1. Het bestreden artikel 6 van de wet van 13 maart 2011 machtigt de Koning om, bij een na overleg in de Ministerraad vastgesteld besluit, alle nuttige maatregelen te nemen teneinde de exploitatievoorwaarden van de licentie van de luchthaven Brussel-Nationaal te wijzigen. Het bestreden artikel 7 van diezelfde wet bepaalt dat de besluiten genomen op grond van die machtiging van kracht zijnde wettelijke bepalingen kunnen wijzigen, aanvullen, vervangen of opheffen. Het bestreden artikel 8 van diezelfde wet, zoals gewijzigd bij het bestreden artikel 2 van de wet van 29 april 2011, bepaalt dat de aan de Koning verleende machtiging vervalt op 15 mei 2011 en dat de op grond van die machtiging genomen besluiten geacht worden nooit uitwerking te hebben gehad indien zij niet zijn bekrachtigd binnen zes maanden na de datum van hun inwerkingtreding.

B.5.2.2. De bestreden bepalingen regelen op geen enkele wijze de Dienst Regulering van het Spoorwegvervoer en van de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal, noch de luchthavenvergoedingen die passagiers van de luchthaven Brussel-Nationaal betalen.

B.5.3. In zoverre de verzoekende partij aanvoert dat de onafhankelijkheid van de Dienst Regulering van het Spoorwegvervoer en van de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal niet wordt gewaarborgd, viseert ze in werkelijkheid artikel 8 van het koninklijk besluit van 12 mei 2011 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 27 mei 2004 betreffende de omzetting van Brussels International Airport Company (BIAC) in een naamloze vennootschap van privaatrecht en betreffende de luchthaveninstallaties, dat bepaalt dat het tariefsysteem en elke wijziging ervan vastgesteld door de economisch regulerende overheid onderworpen zijn aan een beslissing van de minister.

B.5.4. Het feit dat passagiers van de luchthaven Brussel-Nationaal mogelijkwijs hogere luchthavenvergoedingen zullen moeten betalen, vloeit niet voort uit de bestreden bepalingen, maar uit het gebruik dat de minister in voorkomend geval van zijn hiervoor vermelde beslissingsbevoegdheid maakt.

B.6.1. De verzoekende partij voert tevens aan dat, vermits zij de schending aanvoert van de richtlijn 2009/12/EG van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden, het Unierecht zich ertegen zou verzetten dat haar vordering niet ontvankelijk wordt verklaard.

B.6.2. Bij ontstentenis van een desbetreffende Unieregeling is het een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat om de bevoegde rechter aan te wijzen en de procesregels te geven voor rechtsvorderingen die ertoe strekken de rechten te beschermen die de justitiabelen aan het Unierecht ontleen, mits die regels niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke nationale vorderingen gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel), en zij de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) (HvJ, 14 december 1995, C-430/93 en C-431/93, *Van Schijndel en Van Veen*, punt 17; HvJ, 9 december 2003, C-129/00, *Commissie/Italië*, punt 25; HvJ, 7 juni 2007, C-222/05 tot C-225/05, *van der Weerd e.a.*, punt 28).

B.6.3. Het vereiste over een belang te beschikken geldt zonder onderscheid voor elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt en is niet van die aard dat het de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maakt. Dat is des te meer het geval daar de luchthavengelden waarvan de heffing wordt geregeld door de richtlijn 2009/12/EG, moeten worden betaald door de luchthavengebruikers, zijnde « iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die naar of vanaf de desbetreffende luchthaven door de lucht passagiers, post en/of vracht vervoert » (artikel 2, punt 3), van die richtlijn). De door de richtlijn geregelde luchthavengelden moeten derhalve niet rechtstreeks worden betaald door de passagiers.

B.7. Het beroep tot vernietiging is niet ontvankelijk.

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 12 juni 2012.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

M. Bossuyt