



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 78/2024  
van 4 juli 2024  
Rolnummer : 8198**

*In zake* : de vordering tot schorsing van artikel 166 van de wet van 9 februari 2024 « houdende diverse bepalingen inzake economie » (vervanging van artikel 67, § 2, tweede lid, van de wet van 18 september 2017 « tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten »), ingesteld door de bv « Vermetal » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Luc Lavrysen en Pierre Nihoul, en de rechters Joséphine Moerman, Michel Pâques, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt en Katrin Jadin, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Luc Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*I. Onderwerp van de vordering en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 5 april 2024 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 8 april 2024, is een vordering tot schorsing van artikel 166 van de wet van 9 februari 2024 « houdende diverse bepalingen inzake economie » (vervanging van artikel 67, § 2, tweede lid, van de wet van 18 september 2017 « tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten »), bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 21 maart 2024, ingesteld door de bv « Vermetal », de nv « Schrootbedrijf A. De Rooy en zoon », de bv « Tribel Metals », de bv « De Knop Recycling », de bv « IJzerland », de bv « Alfamet », de bv « Transmétaux », de bv « Vandeweyer Recycling & Demolition », de bv « Vrints Scrap & Services », de bv « Degels-Metal », de nv « Etn. Roosen », de bv « De Cocker Geert », de bv « Bally », de bv « AF-Logi », de bv « Kabel Recycling Company » en Johan Vincent, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Wouter Vaassen, advocaat bij de balie te Brussel.

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

Bij beschikking van 10 april 2024 heeft het Hof, na de rechters-verslaggeefsters Joséphine Moerman en Emmanuelle Bribosia te hebben gehoord, de terechtzitting voor de debatten over de vordering tot schorsing bepaald op 15 mei 2024, na de in artikel 76, § 4, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bedoelde overheden te hebben uitgenodigd hun eventuele schriftelijke opmerkingen, in de vorm van een memorie, uiterlijk op 8 mei 2024 in te dienen en een afschrift ervan binnen dezelfde termijn aan de verzoekende partijen over te zenden, alsook aan de griffie van het Hof via mail op het adres « griffie@const-court.be ».

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Tine Bricout, advocate bij de balie te Gent, heeft schriftelijke opmerkingen ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 15 mei 2024 :

- zijn verschenen :
  - . Mr. Wouter Vaassen, voor de verzoekende partijen;
  - . Mr. Tine Bricout, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggeefsters Joséphine Moerman en Emmanuelle Bribosia verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

## II. *In rechte*

- A -

### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

A.1.1. De verzoekende partijen vorderen de schorsing van artikel 166 van de wet van 9 februari 2024 « houdende diverse bepalingen inzake economie » (hierna : de wet van 9 februari 2024), dat artikel 67, § 2, tweede lid, van de wet van 18 september 2017 « tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten » (hierna : de wet van 18 september 2017) vervangt. Zij zetten uiteen dat die bepaling met zich meebrengt dat de betaling voor koperen kabels, oude metalen of goederen die edele materialen bevatten, niet in contanten mag worden gedaan of ontvangen wanneer de koper geen consument is, tenzij deze edele materialen slechts in kleine hoeveelheden aanwezig zijn en uitsluitend vanwege hun noodzakelijke fysische eigenschappen en tenzij in het geval van een openbare verkoop onder toezicht van een deurwaarder.

A.1.2. De verzoekende partijen doen gelden dat zij allen marktoperatoren zijn in de metaalrecyclagesector en menen dat de bestreden bepaling een ernstige impact heeft op hun kernactiviteiten. Zij wijzen erop dat sommigen onder hen in belangrijke mate afhankelijk zijn van de aanlevering van metalen door particulieren en dat een belangrijk deel van die aanleveringen wordt afgehandeld door middel van betaling in contanten. Zij menen dat

de inkomende stroom van te recycleren metalen door de voormelde bepaling ernstig in gevaar wordt gebracht. Zij leiden eruit af dat zij rechtstreeks en ongunstig worden geraakt door de bestreden bepaling.

*Ten aanzien van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel*

A.2.1. De verzoekende partijen menen dat zij, als ondernemingen die opereren binnen het kader van de wet, een moeilijk te herstellen ernstig nadeel lijden, doordat personen en ondernemingen die handelen in het zwarte economische circuit, mede gelet op het feit dat de inspectiediensten hebben aangegeven in de nabije toekomst geen controles uit te voeren, nu nog maximaal transacties kunnen doen met betaling in contanten, waardoor zij een oneerlijk economisch voordeel hebben ten aanzien van de ondernemingen die opereren binnen het kader van de wet. Zij menen dat de onmogelijkheid voor de ondernemingen die handelen binnen het kader van de wet om transacties met betaling in contanten te doen, ertoe zal leiden dat het zwarte economische circuit wordt versterkt, waardoor het herstel van het legale economische circuit onwaarschijnlijk wordt.

A.2.2. De verzoekende partijen menen ook dat de bestreden bepaling met zich meebrengt dat het risico toeneemt dat personen die zich in een sociaal zwakkere positie bevinden hun bankrekening en identiteit laten misbruiken. Zij menen dat het beschermen van die personen een maatschappelijke zorg zou moeten zijn.

A.2.3. De verzoekende partijen voeren eveneens aan dat de bestreden bepaling nefast is voor het leefmilieu, daar minder mensen geneigd zullen zijn om metaalafval te bezorgen aan ondernemingen die instaan voor de recyclage ervan.

A.2.4. Volgens de verzoekende partijen brengt de bestreden bepaling ook met zich mee dat zij zich in een oneerlijke concurrentiepositie bevinden ten aanzien van ondernemingen in andere lidstaten van de Europese Unie. Dit geldt volgens hen des te meer voor de ondernemingen, zoals de tweede en de vijfde verzoekende partij, die dicht bij de grens van een buurland zijn gevestigd.

A.2.5. De verzoekende partijen voeren ook aan dat het ontbreken van een overgangsregeling bij de bestreden bepaling ernstig is en dat het daaruit voortvloeiende nadeel niet kan worden hersteld door een latere vernietiging van die bepaling.

A.2.6. Volgens de verzoekende partijen weegt het voordeel dat de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden bepaling voor hen oplevert wel degelijk op tegen de nadelen voor het algemeen belang, daar een schorsing met zich mee zou brengen dat de vroegere regeling opnieuw van kracht wordt, volgens welke een betaling in contanten aan consumenten mogelijk was voor bedragen tot 500 euro. Daar die vroegere regeling bovendien erin voorzorg dat de consument in dat geval diende te worden geïdentificeerd en geregistreerd, kwam die regeling volgens hen bovendien beter tegemoet aan de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.

A.2.7. De verzoekende partijen houden ook voor dat de bestreden bepaling het monetair systeem van de Europese Unie ernstig in het gedrang brengt, ook al is het maar voor een specifieke sector ten aanzien van consumenten. Zij wijzen in dat verband erop dat de Europese Centrale Bank (ECB) herhaaldelijk heeft aangegeven dat de onmiddellijke afwikkelingsmogelijkheid van transacties onder meer het vrij verkeer waarop de Europese Unie is gesteund, vrijwaart. Zij menen dat de administratieve last die verbonden is aan een elektronische betaling onevenredig is bij kleinere transacties. In zoverre het Hof van oordeel zou zijn dat het niet afdoende duidelijk is dat de mogelijkheid om te betalen in contanten door het recht van de Europese Unie wordt beschermd, menen zij dat een prejudiciële vraag dient te worden gesteld over de bestaanbaarheid van de artikelen 10 en 11 van de verordening (EG) nr. 974/98 van de Raad van 3 mei 1998 « over de invoering van de euro » (hierna : de verordening (EG) nr. 974/98) met artikel 128, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna : het VWEU). In dat geval dient het Hof volgens hen ook te oordelen dat voldaan is aan de eerste voorwaarde bepaald in artikel 20, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof (hierna : de bijzondere wet van 6 januari 1989). Wat dit laatste betreft, verwijzen zij naar het arrest van het Hof nr. 167/2020 van 17 december 2020 (ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.167).

A.2.8. Volgens de verzoekende partijen vereist het recht van de Europese Unie dat zij toegang hebben tot een rechter die hun uit dat recht afgeleide rechten doeltreffend kan vrijwaren. Zij wijzen erop dat de lidstaten van de Europese Unie, volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, de bevoegde rechter moeten aanwijzen en de procesregels moeten bepalen voor rechtsvorderingen die ertoe strekken de rechten te beschermen die de rechtzoekenden aan het recht van de Europese Unie ontlenen. Volgens die rechtspraak mogen die procesregels niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke nationale vorderingen gelden

(gelijkwaardigheidsbeginsel) en mogen zij de uitoefening van de door het recht van de Europese Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel). Zij wijzen erop dat het Hof van Justitie ook heeft geoordeeld dat kortgedingprocedures voorhanden moeten zijn om die rechten te kunnen vrijwaren. Indien te dezen zou moeten worden geoordeeld dat de vordering tot schorsing niet ontvankelijk is of dat er geen moeilijk te herstellen ernstig nadeel wordt aangetoond, zou dit volgens de verzoekende partijen met zich meebrengen dat de uitoefening van de door het recht van de Europese Unie verleende rechten in de praktijk onmogelijk wordt gemaakt, wat een schending zou uitmaken van het voormelde doeltreffendheidsbeginsel. In een dergelijke situatie is de nationale rechter volgens hen verplicht om de desbetreffende nationale procesregel buiten toepassing te laten. Zij wijzen nog erop dat het Hof van Justitie eveneens heeft geoordeeld dat het zich moeten blootstellen aan administratieve of strafrechtelijke procedures en aan de daaruit voortvloeiende sancties, als enig rechtsmiddel om de verenigbaarheid van nationale bepalingen met het recht van de Europese Unie te kunnen aanvechten, niet volstaat om een effectieve rechterlijke bescherming te verzekeren. Bovendien wijzen zij erop dat volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie dient te worden voorzien in een redelijke overgangstermijn voor overheidsmaatregelen die het vrij verkeer van goederen beïnvloeden, waaraan te dezen volgens hen niet is voldaan. Indien het Hof zou oordelen dat het recht van de Europese Unie ter zake onvoldoende duidelijk is, suggereren de verzoekende partijen het Hof om over de problematiek een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie.

A.3.1. De Ministerraad is van oordeel dat de verzoekende partijen nalaten om op concrete wijze aan te geven waaruit het nadeel dat de bestreden bepaling voor hen in het leven zou roepen, precies zou bestaan. Hij wijst erop dat de vroegere regeling reeds voorzag in een beperking van de mogelijkheid om te betalen in contanten en meent dat het in die context niet ernstig is te beweren dat bepaalde feitelijke omstandigheden pas zijn ontstaan naar aanleiding van de bestreden bepaling.

A.3.2. Volgens de Ministerraad maken de verzoekende partijen het niet aannemelijk dat ze als gevolg van de bestreden bepaling een financieel verlies zouden lijden. Zij maken het volgens hem evenmin aannemelijk dat de bestreden bepaling tot gevolg zou hebben dat personen die zich in een sociaal zwakkere positie bevinden, hun bankrekening en identiteit zullen laten misbruiken.

A.3.3. De Ministerraad betwist het standpunt van de verzoekende partijen dat de voorwaarde betreffende het moeilijk te herstellen ernstig nadeel strijdig is met het recht van de Europese Unie en meent dat er geen aanleiding is om een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. Het door het Hof van Justitie gehanteerde doeltreffendheidsbeginsel kan volgens hem niet in die zin worden geïnterpreteerd dat de verzoekende partijen een recht op schorsing van de bestreden bepaling hebben, zonder dat voldaan moet zijn aan de voorwaarden vervat in artikel 20, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 6 januari 1989. Volgens hem tonen de verzoekende partijen niet aan dat het beroep tot vernietiging en de bijkomende mogelijkheid om een vordering tot schorsing in te dienen, geen doeltreffende rechtsmiddelen zijn. Hij meent bovendien dat het stellen van een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie indruist tegen het spoedeisende karakter van een vordering tot schorsing.

A.3.4. Uit de omstandigheid dat de inspectiediensten hebben aangegeven dat tot 31 december 2024 een tolerantieperiode loopt tijdens welke geen boetes zullen worden opgelegd, kan volgens de Ministerraad op geen enkele wijze worden afgeleid, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen lijken te beweren, dat de bevoegde overheidsinstanties zelf een schorsing van de bestreden bepaling beogen.

#### *Ten aanzien van de ernst van de middelen*

##### *Wat het eerste middel betreft*

A.4. Het eerste middel is afgeleid uit de schending, door de bestreden bepaling, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 3, lid 1, c), 34, 35, 36, 56 en volgende, 63 en volgende en 127 tot en met 133 van het VWEU, met de artikelen 10 en 11 van de verordening (EG) nr. 974/98 en met artikel 2, lid 1, van de beschikking 98/415/EG van de Raad van 29 juni 1998 « betreffende de raadpleging van de Europese Centrale Bank door de nationale autoriteiten over ontwerpen van wettelijke bepalingen » (hierna : de beschikking 98/415/EG).

A.5.1. De verzoekende partijen voeren aan dat uit de artikelen 127, lid 4, en 128, lid 1, van het VWEU en uit artikel 2, lid 1, van de beschikking 98/415/EG voortvloeit dat de Belgische wetgever het advies van de ECB moet vragen alvorens wetskrachtige bepalingen aan te nemen die het gebruik van contanten regelen. Zij zetten uiteen dat de bestreden bepaling oorspronkelijk niet was opgenomen in het initiële wetsontwerp dat heeft geleid

tot de wet van 9 februari 2024 en dat die bepaling het gevolg is van het aannemen van een door meerdere parlementsleden ingediend amendement. Zij voeren aan dat over dat amendement geen advies werd gevraagd aan de ECB.

Zij verwijzen naar rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en leiden eruit af dat een nationale wettelijke bepaling die werd vastgesteld met schending van een inhoudelijk procedureel vereiste, niet kan worden afgedwongen ten aanzien van rechtzoekenden en buiten toepassing moet worden gelaten. Zij wijzen erop dat de ECB, in haar « Gids voor het raadplegen van de Europese Centrale Bank door nationale autoriteiten over ontwerpen van wettelijke bepalingen », stelt dat in de lidstaten waarin particulieren het recht hebben procedures aan te spannen tot nietigverklaring van een nationale wettelijke bepaling vanwege een ernstig procedureel gebrek, die particulieren eveneens het recht dienen te hebben nationale wettelijke bepalingen nietig te laten verklaren die met schending van een essentieel procedureel vereiste van het recht van de Europese Unie, zoals de voorafgaande raadpleging van de ECB, zijn vastgesteld. Zij besluiten dat de bestreden bepaling in strijd is met artikel 127, lid 4, van het VWEU en met artikel 2, lid 1, van de beschikking 98/415/EG.

A.5.2. De verzoekende partijen zijn van oordeel dat de bestreden bepaling dient te worden geschorst en vernietigd om een effectieve bescherming te verzekeren van de rechten die zij aan de rechtsorde van de Europese Unie ontlenuen. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie leiden zij af dat er geen effectieve rechtsbescherming is indien zij zich zouden moeten blootstellen aan administratieve of strafrechtelijke procedures en aan de daaruit voortvloeiende sancties om de verenigbaarheid van de bestreden bepaling met het recht van de Europese Unie aan te vechten.

A.5.3. Indien het Hof twijfels zou hebben over de juiste interpretatie van artikel 127, lid 4, van het VWEU en van artikel 2, lid 1, van de beschikking 98/415/EG, suggereren de verzoekende partijen het Hof om ter zake prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

A.6.1. De Ministerraad voert aan dat de verzoekende partijen niet uiteenzetten op welke wijze de bestreden bepaling een verschil in behandeling of een gelijke behandeling in het leven zou roepen. Zij verduidelijken volgens hem zelfs niet welke categorieën van personen ten onrechte gelijk of ongelijk zouden worden behandeld. Hij beklemtoont dat de bestreden bepaling geldt voor alle professioneel handelende personen die oude metalen, koperkabels of goederen die edele stoffen bevatten, kopen van consumenten. Hij meent dat de verzoekende partijen geenszins aantonen dat producenten en dienstverleners uit andere landen worden benadeeld op het vlak van de toegang tot de Belgische markt. Hij wijst bovendien erop dat het Hof de vroeger geldende bepaling die voorzag in een gelijksoortig verbod als het te dezen bestreden verbod, grondwettig heeft geacht.

A.6.2. In zoverre het eerste middel is afgeleid uit de schending van het recht van de Europese Unie, merkt de Ministerraad op dat het Hof niet bevoegd is om wetskrachtige normen rechtstreeks te toetsen aan dat recht. Hij meent dat het louter vermelden van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in het middel, te dezen niet volstaat om een schending van het recht van de Europese Unie te kunnen aanvoeren. Om die reden is hij ook van oordeel dat het niet dienstig is om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

A.6.3. Volgens de Ministerraad kent de richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 « inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie » (hierna : de richtlijn (EU) 2015/849) aan de lidstaten van de Europese Unie een ruime reguleringsbevoegdheid toe op het vlak van betalingen in contanten. Hij verwijst ter zake naar de zesde overweging van die richtlijn. Hij wijst bovendien erop dat transacties in verband met edele metalen in het kader van die richtlijn als transacties met een potentieel hoger witwasrisico worden beschouwd. Hij is van oordeel dat de bestreden bepaling in overeenstemming is met de Europese voorschriften die witwaspraktijken en financiële criminaliteit tot een minimum beogen te beperken.

A.6.4. Wat het niet-inwinnen van het advies van de ECB betreft, doet de Ministerraad gelden dat vroeger reeds adviezen werden ingewonnen betreffende voorgenomen regelgeving inzake betalingen in contanten en dat uit een advies van de ECB van 8 december 2023 blijkt dat de wetgever wel degelijk een verbod op het betalen in contanten kan invoeren. Hij meent dat te dezen is voldaan aan de voorwaarden die de ECB in dat advies heeft gesteld voor het uitsluiten van de mogelijkheid om te betalen in contanten.

*Wat het tweede middel betreft*

A.7. Het tweede middel is afgeleid uit de schending, door de bestreden bepaling, van de artikelen 10, 11, 16, 19, 22bis, 22ter, 23 en 27 van de Grondwet en van artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in samenhang gelezen met de beginselen van behoorlijk bestuur en van evenredigheid, met de vrijheid van handel en nijverheid, zoals tot bij de aanneming van artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht gewaarborgd door het decreet d'Allarde van 2-17 maart 1791, met de artikelen 3, lid 1, c), 34, 35, 36, 56 en volgende, 63 en volgende en 127 tot en met 133 van het VWEU, met de artikelen 10 en 11 van de verordening (EG) nr. 974/98, met artikel 2, lid 1, van de beschikking 98/415/EG, met artikel 2, lid 1, 3, e), en overweging 6 van de richtlijn (EU) 2015/849, met de artikelen 25, 26, 36, 37, 47, 48 en 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met de artikelen 6, 8 en 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 5, 9, 12, 16, 19 en 26 van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

A.8.1. De verzoekende partijen bekritisieren allereerst het feit dat de wetgever bij de wet van 9 februari 2024, enerzijds, het recht op betalen in contanten voor consumenten in het algemeen heeft bevestigd, onder meer met het oog op het beschermen van bepaalde categorieën van personen, en, anderzijds, de mogelijkheid om te betalen in contanten in de metaalrecyclagesector volledig heeft uitgesloten en de identificatie en de registratie van de consument in het kader van die sector heeft afgeschaft zonder adequate overgangsregeling. Zij bekritisieren tevens het feit dat de ECB niet werd geraadpleegd over de tweede regeling, terwijl dat wel is gebeurd met betrekking tot de eerste regeling. Zij menen dat het aldus in het leven geroepen verschil in behandeling niet redelijk is verantwoord en dat de bestreden bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt. Zij menen eveneens dat die bepaling het recht van de Europese Unie schendt en dat een schending van dat recht eveneens een strijdigheid oplevert met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.8.2. De verzoekende partijen menen vervolgens dat de bestreden bepaling het vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal beperkt, doordat zij oneerlijke concurrentie in het leven roept tussen in België gevestigde ondernemingen en ondernemingen die gevestigd zijn in buurlanden van België. Zij wijzen erop dat in Nederland en Duitsland minder strenge regels gelden op het vlak van betalingen in contanten in de metaalrecyclagesector.

A.8.3. De verzoekende partijen menen eveneens dat de bestreden bepaling op onevenredige wijze afbreuk doet aan de betalingswaarde van eurobiljetten en -munten, betalingswaarde die volgens hen wordt gewaarborgd door de artikelen 3, lid 1, c), 127, lid 4, en 128, lid 1, van het VWEU en door de artikelen 10 en 11 van de verordening (EG) nr. 974/98. Zij verwijzen naar rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, waaruit zij afleiden dat een nationale regeling niet rechtens of feitelijk mag leiden tot de afschaffing van de eurobiljetten. Minstens moet een beperking van betaling in contanten volgens hen geschikt zijn om de nagestreefde doelstelling van openbaar belang te verwezenlijken en mag die beperking niet verder gaan dan hetgeen noodzakelijk is om die doelstelling te bereiken. Volgens hen is aan die voorwaarden te dezen niet voldaan.

A.8.4. De verzoekende partijen bekritisieren in het kader van hun tweede middel nogmaals het feit dat geen advies werd gevraagd aan de ECB over de bestreden bepaling. Zij beargumenteren hun standpunt op een gelijksoortige wijze als bij het eerste middel.

A.8.5. De verzoekende partijen wijzen vervolgens erop dat op elke onderneming reeds een meldingsplicht rust indien zij contante betalingen van 10 000 euro of meer verricht of ontvangt. Zij verwijzen daarbij naar artikel 2, lid 1, 3, e), en overweging 6 van de richtlijn (EU) 2015/849 en leiden eruit af dat contante betalingen van 10 000 euro of meer in beginsel toegelaten dienen te worden. Zij menen dat het recht op een eerlijk proces, en de daaruit voortvloeiende beginselen van het vermoeden van onschuld, niet-incriminatie en het verbod op uitlokking, verhinderen dat betalingen in contanten onder het bedrag van 10 000 euro verboden worden. Zij suggereren het Hof om met betrekking tot die problematiek een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. Zij verwijzen ook naar het advies van de ECB over de vóór de inwerkingtreding van de wet van 9 februari 2024 in België geldende regeling voor de metaalrecyclagesector en wijzen erop dat de ECB van oordeel is geweest dat de toen geldende limiet van 500 euro voor betalingen in contanten onevenredig laag was, ongeacht de intentie van de wetgever.

A.8.6. Volgens de verzoekende partijen discrimineert de bestreden bepaling bovendien de personen die geen of een verminderde toegang hebben tot elektronische betaalmiddelen, zoals ouderen en personen die om ethische redenen niet wensen samen te werken met banken. Zij menen dat die bepaling op een ongerechtvaardigde wijze de toegang van die personen tot goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn, beperkt. Zij zijn van

oordeel dat de bestreden bepaling aldus ook afbreuk doet aan het recht op een menswaardig leven. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie leiden zij nog af dat, hoewel de lidstaten van de Europese Unie betalingen in contanten kunnen beperken, zij in ieder geval aan de personen die geen toegang hebben tot elektronische betaalmiddelen, de mogelijkheid moeten bieden om in contanten te betalen. Zij beklemtonen in dat verband dat de bestreden bepaling in geen enkele uitzondering voorziet voor personen die geen toegang hebben tot elektronische betaalmiddelen.

A.8.7. De verzoekende partijen bekritisieren eveneens het feit dat de metaalrecyclagesector en de consumenten in die sector niet werden betrokken bij de totstandkoming van de bestreden bepaling, terwijl andere « *stakeholders* » wel werden betrokken. Zij menen dat de bestreden bepaling ook om die reden strijdig is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Zij doen ook gelden dat die bepaling nefast is voor het leefmilieu, daar zij met zich meebrengt dat minder mensen geneigd zullen zijn om metaalafval te bezorgen aan ondernemingen die instaan voor de recyclage ervan. Zij voeren eveneens aan dat die bepaling problematisch is in het kader van de vrijheid van meningsuiting en van het recht op eerbiediging van het privéleven. Zij menen dat betalingen een meningsuiting vormen en dat het recht op eerbiediging van het privéleven het recht inhoudt om bankgegevens niet door te geven. Zij menen ook dat de bestreden bepaling het vermoeden van onschuld schendt, daar die ervan uitgaat dat de metaalrecyclagesector uitsluitend bestaat uit criminelen.

A.8.8. De verzoekende partijen bekritisieren ten slotte het feit dat de bestreden bepaling niet in een overgangsregeling voorziet. Zij verwijzen naar rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, waaruit zij afleiden dat dient te worden voorzien in een redelijke overgangstermijn voor overheidsmaatregelen die het vrij verkeer van goederen beïnvloeden. Zij wijzen erop dat hun sectorfederatie pas op 28 maart 2024 aan haar leden kon melden dat de bestreden bepaling in werking zou treden op 31 maart 2024 en dat op 29 maart 2024 de banken gesloten waren, evenals op 1 april 2024. Zij wijzen in dat verband ook erop dat de inspectiedienst heeft aangegeven dat zij begrijpt dat ondernemingen meer tijd nodig hebben om zich aan te passen. Zij menen dat de ontstentenis van een overgangsregeling niet alleen in strijd is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, maar eveneens oneerlijke concurrentie in de hand werkt.

A.9.1. Volgens de Ministerraad laten de verzoekende partijen na om op een concrete wijze de verschillende geschonden geachte referentienormen uiteen te zetten in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Hij wijst nogmaals erop dat het Hof niet bevoegd is om wetskrachtige normen rechtstreeks te toetsen aan internationale normen.

A.9.2. De Ministerraad is van oordeel dat meerdere van de in het kader van het tweede middel aangevoerde kritieken gebaseerd zijn op loutere hypothesen die de verzoekende partijen niet uitwerken en waarbij zij evenmin aantonen dat die hypothesen berusten op waarheid of dat ze werkelijkheid zouden kunnen worden. Hij meent dat dit het geval is voor de beweringen van de verzoekende partijen dat de metaalsector niet werd betrokken bij de totstandkoming van de bestreden bepaling, dat die bepaling nefast zou zijn voor het leefmilieu, dat de vrijheid van meningsuiting zou zijn geschonden en dat de gehele metaalrecyclagesector als gevolg van de bestreden bepaling als crimineel zou worden beschouwd.

A.9.3.1. Wat de aangevoerde schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie betreft, meent de Ministerraad allereerst dat de verzoekende partijen niet uiteenzetten op welke wijze de bestreden bepaling een verschil in behandeling of een gelijke behandeling in het leven zou roepen.

A.9.3.2. De Ministerraad meent bovendien dat de metaalsector onvoldoende vergelijkbaar is met andere sectoren, daar er zich in de metaalsector veel misbruiken voordoen. Hij meent bovendien dat de situatie van consumenten die geen toegang hebben tot elektronische betaalmiddelen onvoldoende vergelijkbaar is met de situatie van andere consumenten.

A.9.3.3. In zoverre zou moeten worden aanvaard dat de beoogde situaties vergelijkbaar zijn, meent de Ministerraad dat het verschil in behandeling redelijk is verantwoord. Met verwijzing naar het arrest van het Hof nr. 141/2019 van 17 oktober 2019 (ECLI:BE:GHCC:2019:ARR.141) doet hij gelden dat het verschil in behandeling op een objectief criterium berust, meer bepaald de aard van het goed dat het voorwerp vormt van de verrichting, en dat ermee een wettig doel wordt nagestreefd, meer bepaald het voorkomen van misbruiken in de metaalrecyclagesector. Hij meent bovendien dat de bestreden bepaling pertinent en evenredig is ten aanzien van het nagestreefde doel. In dat kader doet hij gelden dat een minder verregaande maatregel, zoals die vervat in de vroegere regelgeving, niet doeltreffend is en dat elektronische betaalmiddelen wijdverspreid zijn, waardoor er alternatieven beschikbaar zijn voor het betalen in contanten.

A.9.4. Wat de aangevoerde schending van de vrijheid van ondernemen betreft, meent de Ministerraad allereerst dat er geen sprake is van een beperking van die vrijheid, daar elektronische betalingen mogelijk blijven en daar elke onderneming recht heeft op een basisbankdienst. Indien niettemin zou worden geoordeeld dat er wel degelijk sprake is van een beperking van de vrijheid van ondernemen, is die beperking volgens hem redelijk verantwoord door een reden van algemeen belang. Hij verwijst ter zake naar het voormelde arrest van het Hof nr. 141/2019.

A.9.5. Wat de aangevoerde schending van het vrij verkeer van personen, diensten, goederen en kapitaal betreft, meent de Ministerraad dat de verzoekende partijen verkeerde conclusies trekken uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Uit die rechtspraak blijkt volgens hem dat het recht van de Europese Unie zich niet zonder meer verzet tegen nationale regelingen die beperkingen invoeren op het betalen in contanten om redenen van openbaar belang, zoals redenen die verband houden met de bestrijding van criminaliteit. Die visie sluit volgens hem ook aan bij de zesde overweging van de richtlijn (EU) 2015/849. Hij meent dat de bestreden bepaling evenredig is ten aanzien van de door de wetgever nagestreefde doelstellingen van algemeen belang.

A.9.6. Wat de kritiek inzake het ontbreken van een overgangsregeling betreft, is de Ministerraad van oordeel dat het aan de wetgever staat te beoordelen of het noodzakelijk of opportuun is te voorzien in een overgangsregeling. Hij meent dat de verzoekende partijen niet aantonen dat het ontbreken van een dergelijke regeling te dezen niet verantwoord is. Hij wijst bovendien erop dat de inspectiediensten hebben medegedeeld dat er tot 31 december 2024 een tolerantieperiode loopt tijdens welke geen boetes zullen worden opgelegd.

- B -

### *Ten aanzien van de bestreden bepaling en de context ervan*

B.1. De verzoekende partijen vorderen de schorsing en de vernietiging van artikel 166 van de wet van 9 februari 2024 « houdende diverse bepalingen inzake economie » (hierna : de wet van 9 februari 2024), dat artikel 67, § 2, tweede lid, van de wet van 18 september 2017 « tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten » (hierna : de wet van 18 september 2017) vervangt als volgt :

« Behalve in het geval van een openbare verkoop onder toezicht van een deurwaarder, mag de betaling voor koperen kabels, oude metalen of goederen die edele materialen bevatten echter niet in contanten worden gedaan of ontvangen wanneer de koper geen consument is, tenzij deze edele materialen slechts in kleine hoeveelheden aanwezig zijn en uitsluitend vanwege hun noodzakelijke fysieke eigenschappen ».

Bij gebrek aan een bepaling in de wet van 9 februari 2024 op het vlak van de inwerkingtreding van artikel 166, is dat artikel in werking getreden de tiende dag na de bekendmaking van de wet van 9 februari 2024 in het *Belgisch Staatsblad* van 21 maart 2024.

B.2. Vóór de vervanging ervan bij artikel 166 van de wet van 9 februari 2024 bepaalde artikel 67, § 2, tweede lid, van de wet van 18 september 2017 :



« Behalve in geval van openbare verkoop, uitgevoerd onder het toezicht van een gerechtsdeurwaarder :

1° mag de betaling van koperkabels niet in contanten worden verricht of ontvangen, wanneer de koper geen consument is;

2° mag de betaling van oude metalen of goederen die edele stoffen bevatten, tenzij deze edele stoffen slechts in kleine hoeveelheid en enkel omwille van hun noodzakelijke fysische eigenschappen aanwezig zijn :

a) niet in contanten worden verricht of ontvangen, wanneer noch de verkoper, noch de koper een consument is;

b) niet in contanten worden verricht of ontvangen voor een bedrag van meer dan 500 euro wanneer de verkoper een consument is en de koper geen consument. Indien in dat laatste geval de koper de betaling geheel of gedeeltelijk in contanten aanvaardt te verrichten, moet hij de consument identificeren, zijn identiteit verifiëren en zijn gegevens en het bewijs van de verificatie bewaren, overeenkomstig de door de Koning bepaalde modaliteiten ».

B.3.1. De vervanging van artikel 67, § 2, tweede lid, van de wet van 18 september 2017 bij artikel 166 van de wet van 9 februari 2024 is het gevolg van het aannemen van een door meerdere parlementsleden in de Kamer van volksvertegenwoordigers ingediend amendement.

De parlementaire voorbereiding vermeldt :

« Amendement nr. 14 heeft betrekking op het voorkomen van witwassen. Artikel 67, § 2, tweede lid, van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten werd gewijzigd om de regeling voor oude metalen en edelmetaalhoudende goederen af te stemmen op die voor koperkabels. Thans kan een consument die oude metalen of edelmetaalhoudende goederen verkoopt aan een handelaar een contante betaling van maximaal 500 euro ontvangen van de handelaar. In de toekomst zal dit niet langer het geval zijn : contante betaling zal in die situatie verboden zijn. De redenen voor deze wijziging, die voortkomen uit de bevindingen van de politie en de Economische Inspectie, zijn de volgende :

- veel mensen doen zich voor als consument, terwijl de regelmaat van hun verkoop en de verkochte hoeveelheden wijzen op een beroepswerkzaamheid. De som van de contante betalingen aan die zogenaamde consumenten kan in sommige kringloopcentra zeer hoog oplopen. Zo zijn er cumulatieve geldopnames van meer dan 1 miljoen euro per jaar van de rekeningen van bepaalde ondernemingen vastgesteld;

- de huidige limiet van 500 euro wordt regelmatig omzeild door het gebruik van verschillende identiteitskaarten. Er is vastgesteld dat verkopen van veel meer dan 500 euro worden opgesplitst in verschillende kleinere verkopen van een lager bedrag, die zogezegd elk door een andere persoon zouden zijn gedaan (de zogeheten ‘ salamitactiek ’);

- sommige schroothandelaars en juweliërs zijn onzorgvuldig en verzuimen de verkoper te identificeren, waardoor ze concurrentieverstoring creëren ten opzichte van wie die de wet wel toepast;

- sommige rondtrekkende opkopers van goud organiseren goudaankopen in hotels en dringen aan op contante betaling. Er wordt echter vastgesteld dat er maar heel weinig verkopers komen opdagen. Er bestaan daarom sterke vermoedens dat die mobiele goudaankopen worden gebruikt om de herkomst van gestolen juwelen te rechtvaardigen » (*Parl. St.*, Kamer, 2023-2024, DOC 55-3665/009, pp. 6-7).

B.3.2. Daaruit blijkt dat de wetgever het, ter voorkoming van bepaalde door de politie en de Economische Inspectie vastgestelde misbruiken, aangewezen heeft geacht om een einde te maken aan de voorheen voor een consument bestaande mogelijkheid om oude metalen of edelmetaalhoudende goederen te verkopen aan een handelaar door middel van een betaling in contanten wanneer het te betalen bedrag niet meer dan 500 euro bedraagt. De bestreden bepaling brengt aldus met zich mee dat dergelijke transacties niet langer kunnen gebeuren door middel van een betaling in contanten.

#### *Ten aanzien van de vordering tot schorsing*

B.4.1. Naar luid van artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof (hierna : de bijzondere wet van 6 januari 1989) dient aan twee voorwaarden 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.

Daar de twee voorwaarden cumulatief zijn, leidt de vaststelling dat een van die voorwaarden niet is vervuld tot verwerping van de vordering tot schorsing.

B.4.2. Wat het risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel betreft, moet een schorsing door het Hof 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 slechts moeilijk zou kunnen worden hersteld.

Uit artikel 22 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 blijkt dat, om te voldoen aan de tweede voorwaarde van artikel 20, 1<sup>o</sup>, van die wet, de personen die een vordering tot schorsing instellen, in hun verzoekschrift concrete en precieze feiten moeten uiteenzetten waaruit voldoende blijkt dat de onmiddellijke toepassing van de bepalingen waarvan zij de schorsing vorderen, hun een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

Die personen moeten met name het bestaan van het risico van een nadeel, de ernst en de moeilijk te herstellen aard ervan en het verband tussen dat risico en de toepassing van de bestreden bepalingen aantonen.

B.5. De verzoekende partijen zijn van oordeel dat de bestreden bepaling hun, als ondernemingen actief in de metaalrecyclagesector, meerdere moeilijk te herstellen ernstige nadelen berokkent.

B.6.1. Zij voeren onder meer aan dat zij, als ondernemingen die handelen binnen het kader van de wet, een moeilijk te herstellen ernstig nadeel lijden, doordat personen en ondernemingen die handelen in het zwarte economische circuit, mede gelet op het feit dat de inspectiediensten hebben aangegeven in de nabije toekomst geen controles uit te voeren, nu nog maximaal transacties kunnen doen met betaling in contanten, waardoor de op de zwarte markt opererende personen en ondernemingen een oneerlijk economisch voordeel hebben ten opzichte van de ondernemingen die opereren binnen het kader van de wet. Zij menen dat dit zal leiden tot een versterking van het zwarte economische circuit.

Zij voeren eveneens aan dat de bestreden bepaling met zich meebrengt dat zij zich in een oneerlijke concurrentiepositie bevinden ten aanzien van ondernemingen die gevestigd zijn in andere lidstaten van de Europese Unie. Dat geldt volgens hen des te meer voor de ondernemingen, zoals de tweede en de vijfde verzoekende partij, die dicht bij de grens met een buurland zijn gevestigd.

B.6.2. De bestreden bepaling brengt met zich mee dat de verkoop, door een consument, van bepaalde goederen aan een handelaar niet langer kan gebeuren door middel van een betaling

in contanten, maar houdt geen verbod in op de verkoop van die goederen door een consument aan een handelaar. De elektronische betaalmiddelen of de betaling via bankoverschrijving zijn vandaag wijdverspreid en kunnen courant worden gebruikt door de professionele handelaars en de consumenten, zodat er toegankelijke alternatieven bestaan voor de betaling in contanten.

Daarmee rekening houdend, zijn de in B.6.1 vermelde en door de verzoekende partijen aangevoerde nadelen te hypothetisch om in aanmerking te worden genomen in het kader van het onderzoek van een vordering tot schorsing. De verzoekende partijen laten bovendien na om aan de hand van concrete en precieze gegevens aan te tonen dat hun concurrentiepositie in de desbetreffende markt in het gedrang dreigt te komen.

B.7. In zoverre de verzoekende partijen aanvoeren dat de ontstentenis van een overgangsregeling bij de bestreden bepaling hun een ernstig nadeel berokkent dat moeilijk te herstellen is, laten zij na om op een voldoende duidelijke wijze uiteen te zetten waarin het desbetreffende nadeel precies zou bestaan. In hun verzoekschrift verschaffen zij ter zake geen concrete en precieze gegevens.

Zoals is vermeld in B.6.2, zijn er toegankelijke alternatieven voorhanden voor de betaling in contanten, zodat de door de bestreden bepaling beoogde verkopen mogelijk blijven. De administratieve last die verbonden is aan een elektronische betaling kan, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen lijken aan te voeren, niet worden gekwalificeerd als een ernstig nadeel in de zin van artikel 20, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 6 januari 1989.

B.8. In zoverre de verzoekende partijen verwijzen naar de nadelen die de bestreden bepaling in het leven zou roepen voor het leefmilieu in het algemeen, voor het monetair systeem van de Europese Unie in het algemeen en voor sociaal zwakkere personen die hun bankrekening en identiteit zouden kunnen laten misbruiken, gaat het niet om persoonlijke nadelen en kunnen die nadelen bijgevolg niet worden aangevoerd ter ondersteuning van hun vordering tot schorsing.

B.9.1. Uit het voorgaande volgt dat een risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel niet is aangetoond.

B.9.2. Daar een risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel niet is aangetoond, is er, in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen lijken aan te voeren, geen aanleiding om de nadelen van de onmiddellijke toepassing van de bestreden bepaling voor de verzoekende partijen af te wegen tegen de nadelen voor het algemeen belang die een schorsing zou meebrengen.

B.10.1. De verzoekende partijen voeren voorts aan dat het recht van de Europese Unie vereist dat zij toegang hebben tot een rechter die hun uit dat recht afgeleide rechten doeltreffend kan vrijwaren. Zij argumenteren in essentie dat artikel 20, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, in zoverre het voor de vordering tot schorsing van een wetskrachtige bepaling voorziet in de voorwaarde dat een risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel dient te worden aangetoond, buiten toepassing moet worden gelaten wegens strijdigheid met het recht van de Europese Unie.

B.10.2. Wat betreft de effectieve rechterlijke bescherming van de door de Europese rechtsorde verleende rechten in het algemeen, heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie geoordeeld (HvJ, grote kamer, 13 maart 2007, C-432/05, *Unibet*, ECLI:EU:C:2007:163, punten 37-43) :

« 37. Vooraf zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht vormt, dat voortvloeit uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten, en dat is neergelegd in de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (arresten van 15 mei 1986, *Johnston*, 222/84, Jurispr. blz. 1651, punten 18 en 19; 15 oktober 1987, *Heylens e.a.*, 222/86, Jurispr. blz. 4097, punt 14; 27 november 2001, *Commissie/Oostenrijk*, C-424/99, Jurispr. blz. I-9285, punt 45; 25 juli 2002, *Unión de Pequeños Agricultores/Raad*, C-50/00 P, Jurispr. blz. I-6677, punt 39, en 19 juni 2003, *Eribrand*, C-467/01, Jurispr. blz. I-6471, punt 61), en dat ook opnieuw is bevestigd in artikel 47 van het op 7 december 2000 te Nice vastgestelde Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PB 2000, C 364, blz. 1).

38. In dat opzicht zijn het de rechterlijke instanties van de lidstaten die ingevolge het in artikel 10 EG neergelegde samenwerkingsbeginsel de rechterlijke bescherming dienen te verzekeren van de rechten die de justitiabelen aan het gemeenschapsrecht ontleen (zie in die zin arresten van 16 december 1976, *Rewe*, 33/76, Jurispr. blz. 1989, punt 5, en *Comet*, 45/76, Jurispr. blz. 2043, punt 12; 9 maart 1978, *Simmenthal*, 106/77, Jurispr. blz. 629, punten 21 en 22; 19 juni 1990, *Factortame e.a.*, C-213/89, Jurispr. blz. I-2433, punt 19, en 14 december 1995, *Peterbroeck*, C-312/93, Jurispr. blz. I-4599, punt 12).

39. Ook zij eraan herinnerd dat het bij gebreke van een communautaire regelgeving ter zake een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat is om de bevoegde

rechterlijke instanties aan te wijzen en de procesregels vast te stellen voor vorderingen die worden ingediend ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het gemeenschapsrecht ontlenu (zie met name reeds aangehaalde arresten *Rewe*, punt 5; *Comet*, punt 13; *Peterbroeck*, punt 12, en arresten van 20 september 2001, *Courage en Crehan*, C-453/99, Jurispr. blz. I-6297, punt 29, en 11 september 2003, *Safalero*, C-13/01, Jurispr. blz. I-8679, punt 49).

40. Het EG-Verdrag heeft immers weliswaar een aantal rechtstreekse vorderingsrechten geschapen die particulieren in voorkomend geval bij de gemeenschapsrechter kunnen uitoefenen, maar het heeft niet naast de reeds door het nationale recht gegeven rechtsmiddelen willen voorzien in andere beroepsmogelijkheden voor de handhaving van het gemeenschapsrecht voor de nationale rechter (arrest van 7 juli 1981, *Rewe*, 158/80, Jurispr. blz. 1805, punt 44).

41. Dit zou slechts anders zijn wanneer uit de opzet van de betrokken nationale rechtsorde zou blijken dat er geen rechtsmiddel beschikbaar is waarmee, ook al is het incidenteel, de eerbiediging kan worden verzekerd van de rechten die de justitiabelen aan het gemeenschapsrecht ontlenu (zie in die zin arrest van 16 december 1976, *Rewe*, reeds aangehaald, punt 5, en reeds aangehaalde arresten *Comet*, punt 16, en *Factortame e.a.*, punten 19-23).

42. De vaststelling van de procesbevoegdheid en het procesbelang van een justitiabele is weliswaar in beginsel een zaak van nationaal recht, maar het gemeenschapsrecht verlangt dat de nationale wettelijke regeling niet afdoet aan het recht op een doeltreffende rechterlijke bescherming (zie onder meer arrest van 11 juli 1991, *Verholen e.a.*, C-87/90-C-89/90, Jurispr. blz. I-3757, punt 24, en arrest *Safalero*, reeds aangehaald, punt 50). De lidstaten moeten immers voorzien in een stelsel van rechtsmiddelen en procedures dat de eerbiediging van dit recht kan verzekeren (arrest *Unión de Pequeños Agricultores/Raad*, reeds aangehaald, punt 41).

43. In dat opzicht mogen de procesregels voor vorderingen die worden ingediend ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het gemeenschapsrecht ontlenu, niet ongunstiger zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen (gelijkwaardigheidsbeginsel), en mogen zij de uitoefening van de door de communautaire rechtsorde verleende rechten niet praktisch onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) (zie met name arrest van 16 december 1976, *Rewe*, reeds aangehaald, punt 5, en reeds aangehaalde arresten *Comet*, punten 13-16; *Peterbroeck*, punt 12; *Courage en Crehan*, punt 29; *Eribrand*, punt 62, en *Safalero*, punt 49) ».

B.10.3. Uit die rechtspraak van het Hof van Justitie vloeit voort dat, bij gebrek aan een harmonisering op Europees niveau, de jurisdictionele beroepen die binnen een lidstaat zijn georganiseerd teneinde de inachtneming van het recht van de Europese Unie te waarborgen, krachtens het beginsel van procedurele autonomie door de nationale procedureregels worden beheerst.

Volgens het Hof van Justitie wordt het beginsel van procedurele autonomie omringd door twee andere beginselen, namelijk, enerzijds, het gelijkwaardigheidsbeginsel en, anderzijds, het

doeltreffendheidsbeginsel. Het gelijkwaardigheidsbeginsel vereist dat de nationale procedureregels die van toepassing zijn wanneer het Europese recht in het geding is, niet ongunstiger zijn dan die welke van toepassing zijn op soortgelijke nationale vorderingen. Het doeltreffendheidsbeginsel staat eraan in de weg dat de toepasselijke nationale procedureregels de uitoefening van de door de Europese rechtsorde verleende rechten praktisch onmogelijk of uiterst moeilijk maken.

B.10.4. Het beginsel van procedurele autonomie, omkaderd door het gelijkwaardigheids- en doeltreffendheidsbeginsel, is met name van toepassing wanneer bij een nationale rechter een vordering aanhangig wordt gemaakt tot schorsing van een nationale norm waarvan wordt aangevoerd dat zij het Europese recht zou schenden.

Bij het in B.10.2 aangehaalde arrest van 13 maart 2007 heeft het Hof van Justitie zich ook uitgesproken over een prejudiciële vraag waarmee « de verwijzende rechter in wezen [wenste] te vernemen of, gelet op het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming van door het gemeenschapsrecht aan de justitiabelen verleende rechten en in geval van twijfel over de verenigbaarheid van nationale bepalingen daarmee, voor de toekenning van voorlopige maatregelen tot schorsing van de toepassing van deze bepalingen totdat de bevoegde rechter zich heeft uitgesproken over de verenigbaarheid daarvan met het gemeenschapsrecht, de criteria gelden die zijn vastgesteld door het nationale recht dat voor de bevoegde rechterlijke instantie van toepassing is, dan wel gemeenschapsrechtelijke criteria » (HvJ, grote kamer, 13 maart 2007, voormeld, punt 78).

Het Hof van Justitie heeft naar aanleiding van die prejudiciële vraag geoordeeld :

« 79. Volgens vaste rechtspraak gelden voor de opschorting van de tenuitvoerlegging van een op het gemeenschapsrecht gebaseerde nationale bepaling in een bij een nationale rechter aanhangig geding, die door het nationale procesrecht wordt beheerst, in alle lidstaten uniforme voorwaarden welke analoog zijn aan die welke gelden voor het kort geding voor de gemeenschapsrechter (arresten van 21 februari 1991, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen en Zuckerfabrik Soest*, C-143/88 en C-92/89, Jurispr. blz. I-415, punten 26 en 27; 9 november 1995, *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft*, C-465/93, Jurispr. blz. I-3761, punt 39, en 6 december 2005, *ABNA e.a.*, C-453/03, C-11/04, C-12/04 en C-194/04, Jurispr. blz. I-10423, punt 104). Het hoofdgeding verschilt echter van de zaken waarin deze arresten zijn geweest, in die zin dat het verzoek van Unibet om voorlopige maatregelen niet de schorsing beoogt van de gevolgen van een nationale bepaling die is vastgesteld krachtens een communautaire regeling waarvan de wettigheid wordt betwist, maar van de gevolgen van een nationale wet waarvan de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht ter discussie staat.

80. Bij gebreke van een communautaire regeling ter zake is het bijgevolg een aangelegenheid van de nationale rechtsorde van elke lidstaat om de voorwaarden te bepalen voor de toekenning van voorlopige maatregelen ter verzekering van de eerbiediging van de rechten die de justitiabelen aan het gemeenschapsrecht ontleen.

81. Voor de toekenning van voorlopige maatregelen tot schorsing van de toepassing van nationale bepalingen totdat de bevoegde rechter zich heeft uitgesproken over de verenigbaarheid daarvan met het gemeenschapsrecht, gelden derhalve de criteria die zijn vastgesteld in het nationale recht dat voor de bevoegde rechterlijke instantie van toepassing is.

82. Deze criteria kunnen echter niet ongunstiger zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen (gelijkwaardigheidsbeginsel), en zij mogen de voorlopige rechterlijke bescherming van de door de communautaire rechtsorde verleende rechten niet praktisch onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel).

83. Derhalve dient op de derde vraag te worden geantwoord dat het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming van de door het gemeenschapsrecht aan de justitiabelen verleende rechten aldus moet worden uitgelegd dat in geval van twijfel over de verenigbaarheid van nationale bepalingen met het gemeenschapsrecht, voor de eventuele toekenning van voorlopige maatregelen tot schorsing van de toepassing van deze bepalingen totdat de bevoegde rechter zich heeft uitgesproken over de verenigbaarheid daarvan met het gemeenschapsrecht, de criteria gelden die zijn vastgesteld in het nationale recht dat voor deze rechterlijke instantie van toepassing is, voor zover deze criteria niet ongunstiger zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen en zij de voorlopige rechterlijke bescherming van dergelijke rechten niet praktisch onmogelijk of uiterst moeilijk maken » (HvJ, grote kamer, 13 maart 2007, voormeld, punten 79-83).

B.10.5. Daaruit blijkt dat het Hof van Justitie van de Europese Unie met betrekking tot de voorwaarden waaronder een schorsing van de toepassing van een nationale bepaling kan worden verkregen, een onderscheid maakt tussen, enerzijds, de nationale bepalingen die zijn vastgesteld krachtens het recht van de Europese Unie waarvan de wettigheid wordt betwist en, anderzijds, de nationale bepalingen waarvan de verenigbaarheid met het recht van de Europese Unie ter betwisting staat.

Terwijl voor de schorsing van een nationale bepaling die is gebaseerd op het recht van de Europese Unie waarvan de wettigheid wordt betwist, uniforme voorwaarden gelden « welke analoog zijn aan die welke gelden voor het kort geding voor de gemeenschapsrechter », gelden voor de nationale bepalingen waarvan de verenigbaarheid met het recht van de Europese Unie wordt betwist, « de criteria die zijn vastgesteld in het nationale recht dat voor de bevoegde rechterlijke instantie van toepassing is ». Die laatste criteria mogen echter niet ongunstiger zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen (gelijkwaardigheidsbeginsel) en mogen de



voorlopige rechterlijke bescherming van de door het recht van de Europese Unie verleende rechten niet praktisch onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel).

B.10.6. Daar te dezen de verenigbaarheid van de bestreden bepaling met het recht van de Europese Unie in het geding is en niet de wettigheid van het recht van de Europese Unie zelf, zijn de criteria die zijn vastgesteld in artikel 20, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 van toepassing.

B.10.7. De in artikel 20, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 vermelde voorwaarde met betrekking tot het risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel geldt zowel wanneer een schending van het recht van de Europese Unie wordt aangevoerd als wanneer een dergelijke schending niet wordt aangevoerd.

Het gelijkwaardigheidsbeginsel wordt dus in acht genomen.

B.10.8.1. Met betrekking tot het doeltreffendheidsbeginsel in het algemeen, heeft het Hof van Justitie geoordeeld :

« Wat het doeltreffendheidsbeginsel betreft, volgt voorts uit de rechtspraak van het Hof dat de vraag of een nationale procedureregeling de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie aan particulieren toegekende rechten praktisch onmogelijk of uiterst moeilijk maakt, moet worden onderzocht rekening houdend met de plaats van die bepaling in de gehele procedure en met het verloop en de bijzondere kenmerken ervan voor de verschillende nationale instanties. Daartoe moet in voorkomend geval rekening worden gehouden met de beginselen die aan het nationale stelsel van rechtspleging ten grondslag liggen, zoals de bescherming van de rechten van de verdediging, het rechtszekerheidsbeginsel en het goede verloop van de procedure (arresten van 21 februari 2008, *Tele2 Telecommunication*, C-426/05, EU:C:2008:103, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 29 oktober 2009, *Pontin*, C-63/08, EU:C:2009:666, punt 47) » (HvJ, 7 maart 2018, C-494/16, *Santoro*, ECLI:EU:C:2018:166, punt 43).

B.10.8.2. Daaruit blijkt dat bij de beoordeling van het doeltreffendheidsbeginsel onder meer rekening moet worden gehouden met de plaats van de desbetreffende procedurebepaling in de gehele procedure en met het verloop en de bijzondere kenmerken ervan.

Op dat punt dient te worden vastgesteld dat een bij het Hof ingestelde vordering tot schorsing van een wetskrachtige bepaling een accessoir karakter heeft ten aanzien van het beroep tot vernietiging dat tegen die bepaling wordt ingesteld en dat de voorwaarde met

betrekking tot het risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel uitsluitend geldt in het kader van de bij het Hof ingestelde vordering tot schorsing. Die vordering strekt precies ertoe te 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 slechts moeilijk zou kunnen worden hersteld.

In zoverre de verzoekende partijen in het kader van een vordering tot schorsing van een wetkrachtige bepaling een risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel aantonen, beschikken zij over een doeltreffend rechtsmiddel om hun aan het recht van de Europese Unie ontleende rechten, in afwachting van de uitspraak van het Hof over het beroep tot vernietiging, voorlopig te laten vrijwaren. Uit de omstandigheid dat een wetkrachtige bepaling niet door het Hof kan worden geschorst wanneer geen risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel wordt aangetoond, kan niet worden afgeleid dat de uitoefening van de door het recht van de Europese Unie aan particulieren toegekende rechten praktisch onmogelijk of uiterst moeilijk wordt gemaakt. De rechten die de verzoekende partijen aan het recht van de Europese Unie ontleenen, worden immers in de gevallen waarin geen risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel voorhanden is, volledig gewaarborgd naar aanleiding van het door die partijen ingediende beroep tot vernietiging van de desbetreffende norm.

Uit het in B.10.8.1 aangehaalde arrest van het Hof van Justitie blijkt bovendien dat bij de beoordeling van het doeltreffendheidsbeginsel in voorkomend geval rekening moet worden gehouden met de beginselen die aan het nationale stelsel van rechtspleging ten grondslag liggen, zoals de bescherming van de rechten van de verdediging, het rechtszekerheidsbeginsel en het goede verloop van de procedure. Te dezen dient rekening ermee te worden gehouden dat het recht op tegenspraak in het kader van een vordering tot schorsing van een wetkrachtige norm, precies wegens het spoedeisende karakter van een dergelijke vordering, op een minder ruime wijze is gewaarborgd dan in het kader van een beroep tot vernietiging. Mede gelet op het feit dat het Hof dient te oordelen over normen die zijn aangenomen door democratisch verkozen wetgevende vergaderingen, kan zulk een beperking van het recht op tegenspraak, naast de gevallen bedoeld in de artikelen 71 en 72 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, slechts als redelijk verantwoord worden beschouwd in de gevallen waarin de zaak een spoedeisend karakter vertoont, meer bepaald wanneer de onmiddellijke toepassing van de bestreden norm voor de verzoekende partijen een ernstig nadeel zou doen ontstaan dat bij een eventuele vernietiging niet of slechts moeilijk zou kunnen worden hersteld.

B.10.8.3. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie met betrekking tot de uniforme voorwaarden die gelden voor de schorsing van een nationale bepaling die is gebaseerd op het recht van de Europese Unie waarvan de wettigheid wordt betwist, blijkt overigens dat in dat kader een gelijksoortige voorwaarde geldt als die met betrekking tot het risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel, vervat in artikel 20, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 :

« 28. Dienaangaande blijkt uit vaste rechtspraak van het Hof dat maatregelen tot opschorting van de tenuitvoerlegging van een bestreden handeling slechts kunnen worden genomen, indien zij spoedeisend zijn, dat wil zeggen indien de opschorting vóór de uitspraak in de hoofdzaak moet worden gelast en effect moet sorteren ten einde te voorkomen dat de partij die daarom verzoekt, ernstige en onherstelbare schade lijdt.

29. Spoedeisendheid valt daarbij eerst aan te nemen wanneer de door de verzoeker gestelde schade kan intreden, voordat het Hof uitspraak heeft kunnen doen over de geldigheid van de bestreden gemeenschapshandeling. Met betrekking tot de aard van de schade heeft het Hof bij herhaling geoordeeld, dat zuiver geldelijke schade in beginsel niet als onherstelbaar kan worden beschouwd. Het staat evenwel aan de kort-gedingrechter, de bijzondere omstandigheden van ieder afzonderlijk geval te onderzoeken. Daartoe dient hij de elementen te beoordelen aan de hand waarvan kan worden vastgesteld, of de onverwijld tenuitvoerlegging van de handeling waarvan de opschorting wordt gevraagd, voor de verzoeker onomkeerbare nadelen meebrengt, die niet kunnen worden hersteld indien de gemeenschapshandeling ongeldig wordt verklaard » (HvJ, 21 februari 1991, C-143/88 en C-92/89, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG*, ECLI:EU:C:1991:65, punten 28 en 29).

B.10.8.4. Uit wat voorafgaat, volgt dat de in artikel 20, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 vervatte voorwaarde betreffende het risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel voldoet aan het doeltreffendheidsbeginsel.

B.10.8.5. Rekening houdend met het voorgaande, is het niet nodig om in te gaan op de suggestie van de verzoekende partijen om ter zake een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie.

B.11. Aangezien een van de grondvoorwaarden om tot schorsing te kunnen besluiten niet is vervuld, dient de vordering tot schorsing te worden verworpen.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de vordering tot schorsing.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 4 juli 2024

De griffier,

De voorzitter,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen