

## GRONDWETTELIJK HOF

[C - 2024/000104]

## Uittreksel uit arrest nr. 176/2023 van 21 december 2023

Rolnummer 7878

*In zake* : het beroep tot vernietiging van de artikelen 94 en 146 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 17 maart 2022 « tot wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de ordonnantie van 1 april 2004 betreffende de organisatie van de gasmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende wegenisretributies inzake gas en elektriciteit en houdende wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen met het oog op de omzetting van richtlijn 2018/2001 en richtlijn 2019/944 », ingesteld door de nv « APK Infra West » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters P. Nihoul en L. Lavrysen, en de rechters T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt, K. Jadin en M. Plovie, bijgestaan door de griffier F. Meersschant, onder voorzitterschap van voorzitter P. Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 19 oktober 2022 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 21 oktober 2022, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 94 en 146 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 17 maart 2022 « tot wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de ordonnantie van 1 april 2004 betreffende de organisatie van de gasmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende wegenisretributies inzake gas en elektriciteit en houdende wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen met het oog op de omzetting van richtlijn 2018/2001 en richtlijn 2019/944 » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 20 april 2022) door de nv « APK Infra West », de nv « BESIX Unitec », de nv « RENOTEC », de nv « Société pour le développement des réseaux d'assainissement et d'eau potable » (SODRAEP) (thans : de nv « ARGEA »), de nv « Verbraeken Infra » en de nv « Visser & Smit Hanab », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Lemmens, advocaat bij de balie Luik-Hoei.

(...)

II. *In rechte*

(...)

B.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de artikelen 94 en 146 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 17 maart 2022 « tot wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de ordonnantie van 1 april 2004 betreffende de organisatie van de gasmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende wegenisretributies inzake gas en elektriciteit en houdende wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen met het oog op de omzetting van richtlijn 2018/2001 en richtlijn 2019/944 » (hierna : de ordonnantie van 17 maart 2022).

B.2.1. Uit het verzoekschrift blijkt dat de grieven van de verzoekende partijen uitsluitend zijn gericht tegen de artikelen 94, 1<sup>o</sup>, en 146, 1<sup>o</sup>, van de ordonnantie van 17 maart 2022.

Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die bepalingen.

B.2.2. Artikel 94, 1<sup>o</sup>, van de ordonnantie van 17 maart 2022 voegt, in artikel 31 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 19 juli 2001 « betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest » (hierna : de ordonnantie van 19 juli 2001), een paragraaf *1bis* in, die bepaalt :

« Wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en een boete van 500 tot 5.000 euro of, als de overtreder een rechtspersoon is, van maximaal tien percent van zijn jaaromzet of met één van deze straffen : al wie, door gebrek aan voorzorg, infrastructuren voor productie, plaatselijk vervoer, distributie en gebruik van elektriciteit onopzettelijk heeft vernietigd of beschadigd, of de transmissie van elektriciteit op de netten belet of belemmerd heeft ».

B.2.3. Artikel 146, 1<sup>o</sup>, van de ordonnantie van 17 maart 2022 voegt, in artikel 23 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 1 april 2004 « betreffende de organisatie van de gasmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende wegenisretributies inzake gas en elektriciteit en houdende wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest » (hierna : de ordonnantie van 1 april 2004), een paragraaf *1bis* in, die bepaalt :

« Wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en een boete van 500 tot 5.000 euro of, als de overtreder een rechtspersoon is, van maximaal tien percent van zijn jaaromzet of met één van deze straffen : al wie, bij gebrek aan voorzorg, infrastructuren voor productie, distributie en gebruik van gas onopzettelijk heeft vernietigd of beschadigd, of de transmissie van gas op de netten belet of belemmerd heeft ».

*Ten gronde*

*Wat betreft het eerste middel*

B.3. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van artikel 6, § 1, VII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna : de bijzondere wet van 8 augustus 1980) en van het evenredigheidsbeginsel inzake bevoegdheidsverdeling.

De verzoekende partijen doen gelden dat de bestreden bepalingen betrekking hebben op de aantasting van infrastructuren die onder de bevoegdheid van de federale overheid vallen. Bovendien zijn zij van mening dat, aangezien de gewestelijke en federale infrastructuren gekoppeld zijn, de bevoegdheden van de federale overheid en van de gewesten zodanig met elkaar verweven zijn dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest met de federale overheid en met de andere gewesten had moeten samenwerken om de bestreden regeling in te voeren.

B.4.1. Krachtens artikel 6, § 1, VII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zijn de gewesten bevoegd voor de gewestelijke aspecten van de energie, en in ieder geval :

« a) De distributie en het plaatselijke vervoer van elektriciteit door middel van netten waarvan de nominale spanning lager is dan of gelijk is aan 70 000 volt, met inbegrip van de distributienettarieven voor elektriciteit, met uitzondering van de tarieven van de netten die een transmissiefunctie hebben en die uitgebaat worden door dezelfde beheerder als het transmissienet;

b) De openbare gasdistributie, met inbegrip van de nettarieven voor de openbare distributie van gas, met uitzondering van de tarieven van de netwerken die ook een aardgasvervoersfunctie hebben en die worden uitgebaat door dezelfde beheerder als het aardgasvervoersnet;

[...]

f) De nieuwe energiebronnen met uitzondering van deze die verband houden met de kernenergie;

[...] ».

Die bepaling behoudt evenwel aan de federale overheid de bevoegdheden voor met betrekking tot de aangelegenheden « die wegens hun technische en economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op nationaal vlak behoeven, te weten : [...] de grote infrastructuren voor de stockering; het vervoer en de productie van energie ».

Artikel 6, § 3, 2<sup>o</sup> en 3<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 legt aan de gewestregeringen en aan de federale overheid op om overleg te plegen voor iedere maatregel op het gebied van het energiebeleid, buiten de bevoegdheden opgesomd in artikel 6, § 1, VII, van dezelfde bijzondere wet, en over de grote lijnen van het nationale energiebeleid.

B.4.2. Krachtens artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kunnen de gewesten binnen de grenzen van hun bevoegdheden ook de niet-naleving van de bepalingen van hun decreten strafbaar stellen en die straffen bepalen.

B.4.3. De voormelde bepalingen zijn van toepassing gemaakt op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bij artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

B.5.1. Door aan de gewesten de bevoegdheid inzake de gewestelijke aspecten van energie over te dragen, hebben de Grondwetgever en de bijzondere wetgever aan de gewesten de volledige bevoegdheid toegekend om de regels uit te vaardigen die aan die aangelegenheid eigen zijn, en zulks onverminderd hun beroep, in voorkomend geval, op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

B.5.2. Wat betreft de samenhang tussen de aan de gewesten toegekende bevoegdheden en die welke aan de federale overheid zijn voorbehouden, wordt in de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen uiteengezet :

« Wat het energiebeleid betreft zijn de Gewesten bevoegd voor de gewestelijke aspecten van het energiebeleid en in ieder geval voor de opgesomde aangelegenheden van het eerste lid van artikel 6, § 1, VII, behalve voor de aangelegenheden waarvan de technische en economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op nationaal vlak behoeven en die limitatief en volledig worden opgesomd na de woorden : ' te weten '. De nationale overheid is bevoegd voor de voormelde uitzonderingen evenals voor de niet-gewestelijke aspecten van het energiebeleid » (*Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1988, nr. 405/2, p. 111).

B.5.3. Aldus heeft de bijzondere wetgever het energiebeleid opgevat als een gedeelde exclusieve bevoegdheid, waarbij de gasdistributie en de distributie en het plaatselijk vervoer van elektriciteit (door middel van netten waarvan de nominale spanning lager is dan of gelijk is aan 70 000 volt) aan de gewesten zijn toevertrouwd, terwijl het (niet-plaatselijk) vervoer van energie tot de bevoegdheid van de federale wetgever is blijven behoren.

Daarnaast zijn de gewesten onder meer bevoegd om het geheel aan regels aan te nemen die eigen zijn aan nieuwe energiebronnen, met uitzondering van die welke verband houden met kernenergie. De gewesten zijn dus bevoegd voor de productie van energie uit nieuwe energiebronnen. De federale overheid is van haar kant bevoegd gebleven voor de overige vormen van energieproductie.

B.6. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepalingen betrekking hebben op het geheel van infrastructuren voor de productie van energie, op het geheel van elektriciteitstransmissienetten en op de gastransmissienetten, zodat zij inbreuk maken op de bevoegdheid van de federale overheid.

B.7. Zoals de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aanvoert, dienen de bestreden bepalingen zo te worden geïnterpreteerd dat enkel de infrastructuren voor de productie van elektriciteit en de productie van gas uit nieuwe energiebronnen door die bepalingen worden beoogd. Evenzo dient het bij die bepalingen voorziene verbod om de transmissie van elektriciteit of gas op de « netten » te beletten of te belemmeren zo te worden geïnterpreteerd dat dat verbod slechts de transmissie betreft op de netten die door de ordonnantie van 19 juli 2001 en 1 april 2004 worden beoogd, namelijk, enerzijds, het net voor de distributie en het plaatselijk vervoer van elektriciteit en, anderzijds, het gasdistributienet.

In die interpretatie zijn de bestreden bepalingen in overeenstemming met de in artikel 6, § 1, VII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 opgenomen bevoegdheidverdelende regels.

B.8.1. De verzoekende partijen voeren ook aan dat artikel 146 van de ordonnantie van 17 maart 2022, dat de gasmarkt betreft, de onopzettelijke vernietiging of beschadiging van de infrastructuur voor « plaatselijk vervoer » zou bestraffen. Zij doen gelden dat, aangezien die uitdrukking niet in de van toepassing zijnde wetgeving wordt gedefinieerd, zij het gastransmissienet kan beogen, dat onder de bevoegdheid van de federale overheid valt.

B.8.2. Artikel 146 van de ordonnantie van 17 maart 2022 heeft evenwel niet de draagwijdte die de verzoekende partijen eraan geven.

Die bepaling bevat immers niet het begrip « plaatselijk vervoer ». Zoals de Brusselse Hoofdstedelijke Regering opmerkt, valt het vervoer, op het gebied van gas, integraal onder de bevoegdheid van de federale overheid.

B.9. De verzoekende partijen en de Ministerraad klagen ook aan dat de bestreden bepalingen zijn aangenomen zonder voorafgaand overleg tussen de gewesten en de federale overheid. Zij zijn van mening dat daaruit een schending van het evenredigheidsbeginsel voortvloeit.

B.10.1. Alvorens na te gaan of het evenredigheidsbeginsel het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ertoe verplichtte de federale overheid en de andere gewesten te betrekken bij de totstandkoming van de bestreden bepalingen, onderzoekt het Hof of de in het voormelde artikel 6, § 3, 2° en 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vermelde overlegverplichtingen van toepassing zijn. Mocht dat het geval zijn en indien zou blijken dat die verplichting niet werd nageleefd, dan zijn de bestreden bepalingen aangetast door bevoegdheidsoverschrijding en moet niet meer worden onderzocht of de ordonnantiegever het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden dat inherent is aan de uitoefening van elke bevoegdheid.

B.10.2. In de in B.7 vermelde interpretatie hebben de bestreden bepalingen betrekking op de distributie en het plaatselijke vervoer van elektriciteit door middel van netten waarvan de nominale spanning lager is dan of gelijk is aan 70 000 volt, alsook op de openbare gasdistributie en de productie van energie uit nieuwe energiebronnen. De ordonnantiegever ontleent zijn bevoegdheid dus aan het voormelde artikel 6, § 1, VII, eerste lid, a), b) en f), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Om die reden is de bij artikel 6, § 3, 2°, van die bijzondere wet voorgeschreven overlegverplichting te dezen niet van toepassing. Bovendien ressorteren de bestreden bepalingen evenmin onder de in artikel 6, § 3, 3°, van dezelfde bijzondere wet beoogde « grote lijnen van het nationaal energiebeleid ».

B.11. Er dient nog te worden onderzocht of de ordonnantiegever het evenredigheidsbeginsel, dat inherent is aan elke bevoegdheidsuitoefening, heeft geschonden met de bestreden bepalingen. Dat beginsel verbiedt elke overheid om het aan haar toevertrouwde beleid op dermate wijze te voeren dat het voor een andere overheid onmogelijk of overdreven moeilijk wordt om het beleid dat haar is toevertrouwd doelmatig te voeren.

B.12. De bestreden bepalingen bestraffen eenieder die, door een gebrek aan voorzorg, de energie-infrastructuren die onder de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest vallen, onopzettelijk heeft aangetast of de transmissie van energie via die infrastructuur heeft belet of belemmerd. Aangezien de energie-infrastructuur gekoppeld zijn, dragen de bestreden bepalingen bij tot de bescherming van de efficiënte transmissie van energie via de netten die niet onder de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest vallen. Het blijkt derhalve niet dat de beleidskeuze van de Brusselse ordonnantiegever die van de federale overheid en die van de andere gewesten doorkruist. Bovendien belet de keuze van de Brusselse ordonnantiegever de federale overheid en de andere gewesten niet om hun beleid inzake energie, en in het bijzonder inzake de bestraffing van de aantastingen van de energie-infrastructuur of van het belemmeren van de transmissie van energie, verder te zetten.

B.13. Daaruit volgt dat de bestreden bepalingen het de federale overheid niet onmogelijk of overdreven moeilijk maken om haar bevoegdheden uit te oefenen, en dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest niet ertoe gehouden was overleg te plegen met de federale overheid en de andere gewesten alvorens die bepalingen aan te nemen.

B.14. Onder voorbehoud van de interpretatie vermeld in B.7 is het eerste middel niet gegrond.

*Wat betreft het tweede middel*

B.15. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van artikel 14 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

De bestreden bepalingen zouden het wettigheidsbeginsel in strafzaken schenden, doordat zij niet zouden beantwoorden aan de vereisten inzake nauwkeurigheid, duidelijkheid en voorzienbaarheid van de strafbaarstelling. Bij ontstentenis van een definitie van het begrip « jaaromzet » kunnen rechtspersonen niet op afdoende wijze inschatten welke maximale geldboete zij riskeren en dus wat het strafrechtelijke gevolg van hun gedrag zal zijn.

B.16. Artikel 14 van de Grondwet bepaalt :

« Geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet ».

Artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin zal een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was ».

B.17. In zoverre artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens het wettigheidsbeginsel in strafzaken waarborgt, heeft het een draagwijdte die analoog is aan die van de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet.

B.18. Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen om, enerzijds, te bepalen in welke gevallen strafvervolgning mogelijk is en, anderzijds, de wet aan te nemen krachtens welke een straf kan worden vastgesteld en toegepast, waarborgen de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet aan elke burger dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld en geen straf zal worden opgelegd dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken dat uit de voormelde grondwets- en verdragsbepalingen voortvloeit, gaat bovendien uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is en de mogelijkerwijs op te lopen straf kan kennen. Het eist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken staat evenwel niet eraan in de weg dat de wet aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen.

Aan het vereiste dat een misdrijf duidelijk moet worden omschreven in de wet is voldaan wanneer de rechtzoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling en, indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscolleges, kan weten welke handelingen en welke verzuimen zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid meebrengen.

Enkel bij het onderzoek van een specifieke strafbepaling is het mogelijk om, rekening houdend met de elementen eigen aan de misdrijven die zij wil bestraffen, te bepalen of de door de wetgever gehanteerde algemene bewoordingen zo vaag zijn dat ze het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel zouden schenden.

B.19.1. Hoewel het begrip « jaaromzet » niet expliciet is gedefinieerd in de bestreden bepalingen, kan niet staande worden gehouden dat het niet zou voldoen aan de voorwaarde van voorzienbaarheid van de strafwet.

B.19.2. Krachtens artikel 3:1, § 1, van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen is het bestuursorgaan van een vennootschap met rechtspersoonlijkheid immers verplicht elk jaar een jaarrekening op te maken in de vorm en met de inhoud bepaald door de Koning. Die jaarrekening bestaat uit de balans, de resultatenrekening en de toelichting.

Artikel 3:90 van het koninklijk besluit van 29 april 2019 « tot uitvoering van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen » definieert de inhoud van de rubriek « omzet » van de resultatenrekening als « het bedrag van de verkoop van goederen en de levering van diensten aan derden, in het kader van de gewone bedrijfsuitoefening van de vennootschap, onder aftrek van de op de verkoopprijs in de handel toegestane kortingen (afslag, ristorno, rabat); dit bedrag omvat niet de belasting over de toegevoegde waarde, noch enige andere rechtstreeks met de omzet verbonden belasting ».

De jaaromzet kan dus worden bepaald op grond van de meest recente door het bestuursorgaan opgestelde jaarrekening (zie in die zin ook artikel 36, § 2, derde lid, van de wet van 2 augustus 2002 « betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten »).

B.19.3. Het begrip « jaaromzet » is bijgevolg niet dermate vaag dat het niet elke rechtspersoon zou toelaten de mogelijkerwijs krachtens de bestreden bepalingen op te lopen maximumstraf te kennen.

B.20. Het tweede middel is niet gegrond.

*Wat betreft het derde middel*

B.21. Het derde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het beginsel van de vrijheid van ondernemen en met artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

B.22. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepalingen meerdere verschillen in behandeling in het leven roepen die in strijd zijn met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.23. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.24. Ten eerste voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepalingen een verschil in behandeling in het leven roepen tussen de rechtspersonen die actief zijn in de bouwsector en de andere rechtspersonen (derde onderdeel van het derde middel).

B.25. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen veronderstellen, maken de bestreden bepalingen geen enkel onderscheid naargelang de sector waarin de rechtspersoon actief is. In die mate is het uitgangspunt van het middel bijgevolg onjuist.

B.26.1. Ten tweede voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepalingen een verschil in behandeling in het leven roepen tussen de rechtspersonen die onopzettelijk de energie-infrastructuren aantasten en de rechtspersonen die dat opzettelijk doen (vierde onderdeel van het derde middel).



B.26.2. Er dient te worden opgemerkt dat niet elke aantasting van energie-infrastructuren de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de betrokkenen met zich meebrengt. De bestreden bepalingen stellen niet het louter onopzettelijk aantasten van energie-infrastructuren strafbaar. Een strafbaarstelling op grond van de bestreden bepalingen is pas mogelijk indien er sprake is van een gebrek aan voorzorg, hetgeen te dezen het moreel element van het misdrijf vormt. Het Hof dient bijgevolg het verschil in behandeling te onderzoeken tussen de rechtspersonen die energie-infrastructuren aantasten als gevolg van het feit dat zij niet de nodige voorzorgsmaatregelen hebben genomen, en de rechtspersonen die dat opzettelijk doen.

B.27.1. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering doet gelden dat, gelet op het morele element van het misdrijf, de in B.26.2 vermelde categorieën van rechtspersonen niet vergelijkbaar zijn.

B.27.2. Verschil en niet-vergelijkbaarheid mogen niet worden verward. Het verschil tussen de voormelde categorieën van rechtspersonen, wat het moreel element van het misdrijf betreft, kan weliswaar een element zijn in de beoordeling van het redelijke en evenredige karakter van het bekritiseerde verschil in behandeling, maar het kan niet volstaan om tot de niet-vergelijkbaarheid van die rechtspersonen te besluiten, anders zou de toetsing aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie van elke inhoud kunnen worden ontgaan.

B.28. De ordonnantie van 17 maart 2022 voorziet niet in strafsancities voor de opzettelijke aantastingen van die infrastructures, noch voor het opzettelijk beletten of belemmeren van die transmissie.

B.29. Vóór de inwerkingtreding van de ordonnantie van 17 maart 2022 bepaalde artikel 27, tweede lid, van de wet van 10 maart 1925 « op de electriciteitsvoorziening » (hierna : de wet van 10 maart 1925) :

« Zij die, bij gebrek aan voorzorg, zonder opzet machines of inrichtingen voor de voortbrengst, de omzetting, de bezorging en de benutting van elektrische energie vernielen of beschadigen of die het vervoer daarvan op de wettelijk toegelaten lijnen en netten verhinderen of stremmen, worden gestraft met de bij artikel 563 van het Strafwetboek bepaalde straffen ».

Die bepaling werd, wat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreft, opgeheven bij artikel 155 van de ordonnantie van 17 maart 2022.

B.30.1. De ordonnantie van 17 maart 2022 heeft evenwel het eerste lid van artikel 27 van de wet van 10 maart 1925 behouden, dat bepaalt :

« De bepalingen der artikelen 523, 524 en 525 van het Strafwetboek zijn onderscheidenlijk van toepassing op feiten van gedeeltelijke of geheele vernieling van machines of inrichtingen voor de voortbrengst, de omzetting, het vervoer, de bezorging en de benutting van elektrische energie en op feiten van verhinderen van of opzettelijken aanslag op het vervoer van elektrische energie op de wettelijk toegelaten lijnen en netten ».

B.30.2. Artikel 523 van het Strafwetboek voorziet in een gevangenisstraf van vijftien dagen tot drie jaar en een geldboete van 50 euro tot 500 euro voor de persoon « die een machine vernielt, die aan een ander toebehoort en bestemd is voor voortbrenging, omzetting of verdeling van drijfkracht of voor het verbruik ervan voor andere dan louter huishoudelijke doeleinden ». Artikel 524 van het Strafwetboek werd opgeheven. In artikel 525 van hetzelfde Wetboek worden de verzwarende omstandigheden beschreven die tot een zwaardere straf kunnen leiden. Het eerste lid van die bepaling voorziet in een bestraffing met opsluiting van vijf jaar tot tien jaar wanneer de feiten omschreven in artikel 523 « gepleegd worden in vereniging of in bende en met behulp van geweldsdaeden, feitelijkheden of bedreigingen ». Het tweede lid van die bepaling voorziet in een bestraffing met opsluiting van tien jaar tot vijftien jaar en met een geldboete van 500 tot 5 000 euro voor « de hoofden en de aanstokers ».

B.30.3. Wanneer de dader van het misdrijf een rechtspersoon is, moeten die straffen worden omgezet overeenkomstig artikel 41bis van het Strafwetboek, dat bepaalt :

« De geldboeten toepasselijk op misdrijven gepleegd door rechtspersonen, zijn :

in criminele en correctionele zaken :

[...]

- wanneer de wet op het feit vrijheidsstraf en geldboete stelt, of een van de straffen alleen : geldboete van minimum vijfhonderd euro vermenigvuldigd met het getal van de maanden van de minimumvrijheidsstraf, doch niet lager dan de minimumgeldboete op het feit gesteld; met als maximum tweeduizend euro vermenigvuldigd met het getal van de maanden van de maximumvrijheidsstraf, doch niet lager dan het dubbele van de maximumgeldboete op het feit gesteld;

[...] ».

B.30.4. Daaruit blijkt dat de minimum- en maximumstraffen die overeenkomstig artikel 523 van het Strafwetboek aan een rechtspersoon kunnen worden opgelegd, bij ontstentenis van verzwarende omstandigheden, respectievelijk 500 euro en 72 000 euro bedragen. In geval van verzwarende omstandigheden kan de straf bovendien oplopen tot 240 000 euro (artikel 525, eerste lid, van het Strafwetboek) of 360 000 euro (artikel 525, tweede lid, van het Strafwetboek). Die bedragen dienen nog te worden verhoogd met de opdecimen, overeenkomstig artikel 1 van de wet van 5 maart 1952 « betreffende de opdécimes op de strafrechtelijke geldboeten ».

B.31. Daarnaast kunnen de aantastingen van de infrastructures die niet door de artikelen 523 en 525 van het Strafwetboek worden bestraft, met name de opzettelijke aantastingen van de gasinfrastructures, worden gekwalificeerd als beschadiging van andermans eigendom in de zin van artikel 534ter van hetzelfde Wetboek, dat erin voorziet dat de dader van het misdrijf wordt gestraft met een gevangenisstraf van een maand tot zes maanden en met een geldboete van 26 euro tot 200 euro of met een van die straffen alleen.

Met toepassing van artikel 41bis van het Strafwetboek, bedragen de minimum- en maximumstraffen waarin voor de rechtspersonen is voorzien aldus respectievelijk 500 euro en 12 000 euro. Ook die bedragen dienen nog te worden verhoogd met de opdecimen.

B.32. Overigens is het niet uitgesloten dat een opzettelijke aantasting van energie-infrastructures, naast een van de misdrijven bedoeld in de artikelen 523, 525 of 534ter van het Strafwetboek, ook nog een ander misdrijf vormt, zoals een terroristisch misdrijf in de zin van artikel 137 van het Strafwetboek. In dat geval wordt, overeenkomstig artikel 65 van het Strafwetboek, alleen de zwaarste straf uitgesproken.

B.33. De kritiek van de verzoekende partijen komt in essentie erop neer dat de geldboete die op grond van de bestreden bepalingen kan worden opgelegd aan een rechtspersoon voor een aantasting van energie-infrastructures die louter het gevolg is van een gebrek aan voorzorg, in bepaalde situaties hoger zou kunnen liggen dan de geldboete die aan diezelfde rechtspersoon kan worden opgelegd voor een opzettelijke aantasting van energie-infrastructures. Dat is meer bepaald het geval wanneer de jaaromzet van de betrokken rechtspersoon meer dan het tienvoud bedraagt van de in B.30 en B.31 vermelde maximale geldboetes, verhoogd met de opdecimen. De bestreden bepalingen voorzien immers, als de overtreder een rechtspersoon is, in een maximale straf van 10 % van de jaaromzet.

Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die situatie.

B.34. De beoordeling van de ernst van een misdrijf en van de strengheid waarmee het misdrijf kan worden bestraft, behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de bevoegde wetgever.

Derhalve komt het de bevoegde wetgever toe de grenzen en de bedragen vast te leggen waarbinnen de beoordelingsbevoegdheid van de rechter moet worden uitgeoefend. Het Hof zou een dergelijk systeem slechts kunnen afkeuren indien het onredelijk zou zijn.

Het Hof zou zich op het aan de wetgever voorbehouden domein begeven indien het bij de vraag naar de verantwoording van de verschillen in de talrijke wetteksten houdende sancties telkens een afweging zou maken op grond van een waardeoordeel over de laakbaarheid van de betrokken feiten ten opzichte van andere strafbaar gestelde feiten. Wat de strafmaat betreft, moet de beoordeling van het Hof beperkt blijven tot die gevallen waar de keuze van de wetgever dermate onsamenhangend is dat ze ertoe leidt vergelijkbare misdrijven onredelijk te behandelen.

B.35.1. De parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 17 maart 2022 vermeldt :

« In artikel 31 van de elektriciteitsordonnantie worden strafrechtelijke sancties opgenomen in geval van schade aan of vernieling van productie-, gewestelijke transmissie- en distributie-infrastructuur door gebrek aan voorzorg.

Het is essentieel om de veiligheid van de stroomvoorziening te garanderen. Door hun aard kunnen deze installaties ongelukken veroorzaken als de voorzorgsmaatregelen niet in acht worden genomen bij werkzaamheden in hun omgeving. In het licht van recente voorbeelden dient het belang van het respecteren van de integriteit van energienetten opnieuw te worden bevestigd » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2021-2022, A-516/1, pp. 59-60).

De parlementaire voorbereiding preciseert niet uitdrukkelijk de reden waarom de ordonnantiegever niet ook de opzettelijke aantastingen van energie-infrastructuren door rechtspersonen heeft bestraft met een maximumstraf die afhankelijk is van het omzetcijfer. Het Hof zou evenwel niet tot de schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie kunnen besluiten om de enkele reden dat uit de parlementaire voorbereiding niet de redelijke verantwoording van een verschil in behandeling blijkt. De vaststelling dat een dergelijke verantwoording niet in de parlementaire voorbereiding is vermeld, sluit niet uit dat aan een maatregel een legitieme doelstelling ten grondslag ligt die het eruit voortvloeiende verschil in behandeling in redelijkheid kan verantwoorden.

Blijkens de memorie van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering zijn de bestreden bepalingen ingegeven door de vaststelling dat aannemers die werkzaamheden uitvoeren op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest geregeld nalaten zich vooraf te informeren over de eventuele aanwezigheid van energie-infrastructuren, waardoor er vaak onopzettelijke beschadigingen door gebrek aan voorzorg worden aangericht aan zulke infrastructuren. De Brusselse distributienetbeheerder, die werd geconfronteerd met hoge herstellingskosten, heeft daarom uitdrukkelijk verzocht om bijkomende maatregelen teneinde aannemers aan te manen tot meer voorzichtigheid.

B.35.2. Er kan de ordonnantiegever niet worden verweten dat hij, wanneer hij zoals te dezen in het kader van zijn bevoegdheden inzake energiebeleid voorziet in een specifieke strafbaarstelling, de draagwijdte van die strafbaarstelling beperkt tot hetgeen noodzakelijk is om aan de voormelde problematiek tegemoet te komen en de betrokkenen ertoe aan te zetten de nodige voorzorgsmaatregelen te nemen. Het is bijgevolg niet onredelijk dat de bestreden bepalingen uitsluitend de situaties regelen waarin het aantasten van de energie-infrastructuren, dan wel het beletten of belemmeren van de transmissie van energie heeft plaatsgevonden door een gebrek aan voorzorg.

De verzoekende partijen voeren aan dat het opzettelijk aantasten van elektriciteits- en gasinfrastructuren en het opzettelijk beletten of belemmeren van de transmissie van elektriciteit en gas, in bepaalde gevallen minder streng zouden kunnen worden bestraft dan het onopzettelijk plegen van zulke daden. Die vaststelling leidt evenwel niet tot de conclusie dat de bestreden bepalingen in strijd zijn met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Het staat aan de ordonnantiegever om, wanneer hij een plaag wil bestrijden die andere preventieve maatregelen tot nog toe onvoldoende hebben kunnen indijken, te dezen het grote aantal gevallen waarin door een gebrek aan voorzorg energie-infrastructuren worden beschadigd bij aannemingswerken, te beslissen of sommige vormen van delinquentie strenger moeten worden bestraft.

Door te voorzien in een maximumstraf die proportioneel is met de jaaromzet, maken de bestreden bepalingen het mogelijk om zowel kleine als grote rechtspersonen ertoe aan te zetten op structurele wijze de nodige voorzorgsmaatregelen te nemen wanneer zij werkzaamheden uitvoeren met een risico op beschadiging van energie-infrastructuren. Het omzetcijfer geeft immers een indicatie van de omvang van een onderneming. Gelet op de specifieke finaliteit van de bestreden strafbaarstellingen en op het feit dat opzettelijke aantastingen van energie-infrastructuren onderworpen blijven aan de strafbepalingen vermeld in B.30.1, is de door de ordonnantiegever gemaakte keuze niet dermate onsamenhangend dat het Hof die keuze zou kunnen afkeuren.

B.35.3. De bestreden bepalingen hebben ten slotte geen onevenredige gevolgen voor de ondernemingen-rechtspersonen. Die bepalingen voorzien immers in een bestraffing « met een gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en een boete van 500 tot 5 000 euro of, als de overtreder een rechtspersoon is, van maximaal tien percent van zijn jaaromzet of met één van deze straffen ». Aldus laten de bestreden bepalingen toe om een sanctie te kiezen binnen ruime marges van straffen, waarbij de minimale straf, ten aanzien van zowel natuurlijke als rechtspersonen, bestaat in een geldboete van 500 euro. De verzoekende partijen betogen weliswaar dat zij krachtens de bestreden bepaling een geldboete van « meerdere miljoenen euro » riskeren, maar gelet op de proportionele aard ervan kan een dergelijke geldboete slechts worden opgelegd aan een onderneming die een jaaromzet van meerdere tientallen miljoenen euro realiseert. De rechter beschikt bijgevolg over een strafvork die hem toelaat een straf op maat vast te stellen in het licht van de relevante elementen van de zaak. Daarenboven blijkt een maximale geldboete van 10 % van de jaaromzet niet dermate hoog te zijn dat zij noodzakelijkerwijs het voortbestaan van de onderneming in het gedrang zou brengen.

Voorts dient, zoals is vermeld in B.26.2, in elk geval het bestaan van een gebrek aan voorzorg te worden aangetoond opdat de voormelde straffen kunnen worden opgelegd. Een onopzettelijke aantasting van energie-infrastructuren waarbij de betrokken onderneming kan bewijzen dat zij de nodige voorzorgsmaatregelen had genomen, kan bijgevolg geen aanleiding geven tot een strafbaarstelling overeenkomstig de bestreden bepalingen.

B.36. Ten derde voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepalingen een verschil in behandeling in het leven roepen onder ondernemingen, naargelang de omvang van hun jaaromzet (vijfde onderdeel van het derde middel).

B.37. Zoals is vermeld in B.34.2, maken de bestreden bepalingen, door te voorzien in een maximumstraf die proportioneel is met de jaaromzet, het mogelijk om zowel kleine als grote rechtspersonen ertoe aan te zetten op structurele wijze de nodige voorzorgsmaatregelen te nemen wanneer zij werkzaamheden uitvoeren met een risico op beschadiging van energie-infrastructuren. Het in B.36 vermelde verschil in behandeling is bijgevolg redelijk verantwoord.

B.38. Ten vierde voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepalingen een verschil in behandeling in het leven roepen tussen natuurlijke personen en rechtspersonen (tweede onderdeel van het derde middel). De mogelijkheid om een maximumstraf op te leggen die bestaat in een geldboete van 10 % van de jaaromzet geldt immers uitsluitend ten aanzien van rechtspersonen.

B.39. Een rechtspersoon beschikt, in tegenstelling tot een natuurlijke persoon, over een afgescheiden vermogen. Daarnaast is het bestuursorgaan van een vennootschap met rechtspersoonlijkheid in beginsel verplicht elk jaar een jaarrekening op te maken, waaruit ook de omzet van de onderneming blijkt, zoals is vermeld in B.19.2. Natuurlijke personen zijn niet onderworpen aan een dergelijke verplichting.

Daarbij dient eveneens rekening ermee te worden gehouden dat er ten aanzien van natuurlijke personen steeds, ongeacht de omvang van hun onderneming, een reële dreiging uitgaat van de bij de bestreden bepalingen vastgestelde gevangenisstraffen. Aldus worden natuurlijke personen hoe dan ook ertoe aangezet op structurele wijze de nodige voorzorgsmaatregelen te nemen om schade aan energie-infrastructuren te voorkomen. Ten aanzien van rechtspersonen zou de toepassing van het conversiemechanisme van artikel 41*bis* van het Strafwetboek op de bij de bestreden bepalingen vastgestelde gevangenisstraffen evenwel aanleiding geven tot een maximale geldboete van 12 000 euro. Er kan worden aangenomen dat de dreiging van een dergelijke geldboete, wat sommige grote ondernemingen betreft, niet volstaat om de betrokken rechtspersoon effectief op structurele wijze ertoe aan te zetten de nodige voorzorgsmaatregelen te nemen.

Gelet op de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de ordonnantiegever te dezen beschikt, kunnen die omstandigheden verantwoorden dat de bestreden bepalingen enkel ten aanzien van rechtspersonen voorzien in straffen waarvan het maximum afhankelijk is van de jaaromzet.

B.40. De verzoekende partijen voeren in het derde middel eveneens aan dat de bestreden bepalingen op onevenredige wijze afbreuk doen aan de vrijheid van ondernemen (eerste onderdeel van het derde middel).

B.41.1. De vrijheid van ondernemen, bedoeld in artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht, moet worden uitgeoefend « met inachtneming van de in België van kracht zijnde internationale verdragen, van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid zoals vastgesteld door of krachtens de internationale verdragen en de wet » (artikel II.4 van hetzelfde Wetboek). De vrijheid van ondernemen dient derhalve in samenhang te worden gelezen met de toepasselijke bepalingen van het Unierecht, alsook met artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waaraan het Hof rechtstreeks vermag te toetsen daar het een bevoegdheidverdelende regel betreft. Ten slotte wordt de vrijheid van ondernemen eveneens gewaarborgd door artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Het Hof is derhalve bevoegd om de bestreden bepalingen te toetsen aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de vrijheid van ondernemen.

B.41.2. De vrijheid van ondernemen kan niet als een absolute vrijheid worden opgevat. Zij belet niet dat de bevoegde wetgever de economische bedrijvigheid van personen en ondernemingen regelt. Deze zou pas onredelijk optreden indien hij de vrijheid van ondernemen zou beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel.

B.42. Uit hetgeen is vermeld in B.34 tot B.37, volgt eveneens dat de bestreden bepalingen niet op onevenredige wijze afbreuk doen aan de vrijheid van ondernemen.

B.43. Het derde middel is niet gegrond.

Om die redenen,  
het Hof,

onder voorbehoud van de in B.7 vermelde interpretatie, verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 21 december 2023.

De griffier,  
F. Meererschaut

De voorzitter,  
P. Nihoul