

OFFICIELE BERICHTEN

GRONDWETTELIJK HOF

[2009/201857]

Uittreksel uit arrest nr. 52/2009 van 19 maart 2009

Rolnummer 4443

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 37, § 2, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 17 juli 2000 houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, zoals vervangen bij artikel 50 van het decreet van 5 juli 2002 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2002, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en M. Melchior, en de rechters P. Martens, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, J. Spreutels en T. Merckx-Van Goey, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij vonnis van 6 maart 2008 in zake de vennootschap naar Duits recht « RWE Solutions Aktiengesellschaft » tegen de Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt, het Vlaamse Gewest en de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 13 maart 2008, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Schendt artikel 37, § 2, van het Vlaams decreet van 17 juli 2000 houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat en de Gewesten, en/of artikel 170, § 2, van de Grondwet ? »;

2. « Schendt artikel 37, § 2, van het Vlaams decreet van 17 juli 2000 houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, artikel 170, § 1, van de Grondwet ? ».

(...)

III. In rechte

(...)

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling

B.1.1. De prejudiciële vraag betreft artikel 37, § 2, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 17 juli 2000 houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt (hierna : Elektriciteitsdecreet), dat in de versie zoals vervangen bij artikel 50 van het decreet van 5 juli 2002 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2002 bepaalt :

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

B.1.2. Artikel 23, § 1, waaraan de in het geding zijnde bepaling refereert, luidt in de versie zoals vervangen bij artikel 49 van het voormelde decreet van 5 juli 2002 als volgt :

« Iedere netbeheerder en iedere houder van een leveringsvergunning voor de levering van elektriciteit via het distributienet aan eindafnemers is verplicht jaarlijks voor 31 maart aan de reguleringsinstantie het aantal groenestroomcertificaten voor te leggen dat bepaald wordt met toepassing van § 2. De eerste voorlegging van groenestroomcertificaten gebeurt in het jaar 2003 ».

B.2. In de zaak voor de verwijzende rechter betwist de eisende partij de « administratieve geldboete » die de Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt (hierna : VREG) met toepassing van de in het geding zijnde bepaling heeft opgelegd bij gebrek aan inlevering van 2 393 groenestroomcertificaten tegen 31 maart 2003.

Volgens dezelfde partij betreft het een verdoken belasting waarvoor de decreetgever niet bevoegd is en die is opgelegd met miskennis van het wettigheidsbeginsel in fiscale aangelegenheden.

Ten aanzien van de kwalificatie van de in het geding zijnde bepaling

B.3.1. De verwijzende rechter is van oordeel dat de « administratieve geldboete » bedoeld in artikel 37, § 2, van het Elektriciteitsdecreet geen sanctie is, maar een maatregel met een regulerend en compenserend karakter, die kan worden beschouwd als een belasting in de zin van artikel 170 van de Grondwet.

Hij stelt prejudiciële vragen over de inachtneming, enerzijds, van de bevoegdheidsverdelende regels en, anderzijds, van het wettigheidsbeginsel in fiscale aangelegenheden.

B.3.2. De verwijzende rechter vermag een interpretatie te geven aan de in het geding zijnde bepaling en te preciseren welke de bevoegdheidsverdelende regels en grondwetsbepalingen zijn die volgens hem als referentienorm aan de orde zijn. Te dezen wordt een schending van bevoegdheidsverdelende regels en van artikel 170 van de Grondwet aangevoerd. Teneinde de referentienormen te bepalen waaraan het Hof dient te toetsen, dient het Hof de in het geding zijnde bepaling te kwalificeren.

B.4.1. De kwalificatie van de maatregel die de in het geding zijnde bepaling voorschrijft, hetzij als een belasting of een retributie, hetzij als een administratieve sanctie, vergt een onderzoek van de context waarin de bepaling is aangenomen.

B.4.2. Het Elektriciteitsdecreet heeft ter bevordering van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen een systeem van groenestroomcertificaten ingesteld. Een groenestroomcertificaat is een overdraagbaar immaterieel goed dat aantoont dat een producent in een bepaald jaar een bepaalde hoeveelheid elektriciteit heeft opgewekt door gebruik te maken van hernieuwbare energiebronnen.

Het stelsel van de groenestroomcertificaten bestaat uit twee delen :

- enerzijds, kunnen producenten van « groene stroom », dit is elektriciteit opgewekt door gebruik te maken van hernieuwbare energiebronnen, van de VREG een groenestroomcertificaat per 1 000 kWh opgewekte groene stroom verkrijgen dat verhandelbaar is op een concurrentiële markt;

- anderzijds, moeten leveranciers van elektriciteit op 31 maart van elk jaar een aantal groenestroomcertificaten bij de VREG inleveren dat overeenstemt met een percentage groene stroom in verhouding tot het totaal van de door hen in het voorgaande kalenderjaar aan de eindafnemers geleverde elektriciteit. Dat percentage is bepaald in stijgende lijn volgens een meerjarenplanning, opdat de voor België en voor het Vlaamse Gewest geldende internationale en Europese doelstellingen inzake het aandeel van hernieuwbare energie kunnen worden bereikt. De leveranciers kunnen hieraan voldoen door zelf groene stroom te produceren om het vereiste aantal groenestroomcertificaten te verkrijgen van de VREG of door groenestroomcertificaten te verwerven op de markt.

B.4.3. De in artikel 23, § 1, van het Elektriciteitsdecreet bepaalde verplichting om groenestroomcertificaten in te leveren, wordt kracht bijgezet door de in het geding zijnde bepaling, die voorschrijft welk bedrag per certificaat moet worden betaald voor het niet inleveren, tegen 31 maart van elk jaar, van het door de VREG bepaalde aantal groenestroomcertificaten.

Zoals het Hof reeds in zijn arrest nr. 150/2005 van 28 september 2005 heeft geoordeeld, heeft de decreetgever dat bedrag bepaald, zowel op grond van de verwachte meerkosten voor de productie van groene stroom in vergelijking met andere stroom als op grond van de noodzaak de betrokkenen op blijvende wijze ertoe aan te zetten voldoende groenestroomcertificaten te verwerven, veeleer dan genoeg te nemen met het betalen van de « geldboete » opgelegd door de VREG krachtens de in het geding zijnde bepaling.

Het Hof heeft in het voormelde arrest ook gepreciseerd dat de maatregel van artikel 37, § 2, van het Elektriciteitsdecreet niet alleen een incitatief, maar ook een compenserend karakter heeft, in zoverre de opbrengst ervan moest worden gestort in het Fonds Hernieuwbare Energiebronnen, om projecten en maatregelen ter bevordering van het gebruik van hernieuwbare energie te financieren.

B.5.1. Het gegeven dat de in het geding zijnde bepaling een regulerend en compenserend karakter heeft, zoals ook de verwijzende rechter vaststelt, leidt evenwel niet noodzakelijkerwijze tot de conclusie dat het gaat om een belasting in de zin van de artikel 170 van de Grondwet.

Een « belasting » in de zin van artikelen 170 en 172 van de Grondwet is een eenzijdige heffing door de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten, de provincies of de gemeenten om een uitgave van algemeen nut te dekken. Het gegeven dat de opbrengst van de heffing voor een specifieke beleidsuitgave wordt aangewend of in een afzonderlijk fonds wordt gestort - zoals te dezen - zou een dergelijke heffing niet haar karakter van belasting in de zin van voormelde grondwetsbepalingen ontnemen.

Wanneer het evenwel erop aankomt - zoals te dezen - een belasting te onderscheiden van een administratieve geldboete, is een bijkomend onderscheid nodig, aangezien elke geldelijke sanctie waarvan de « opbrengst » uiteindelijk de Schatkist ten goede komt, volgens de gegeven omschrijving tevens een belasting zou zijn.

Dat onderscheid houdt verband met het sanctiekarakter van de administratieve geldboete : terwijl een belasting wordt geheven op het loutere belastbare feit dat, wanneer het zich voordoet, op zich genomen niet laakbaar hoeft te zijn, bestraft de maatregel waarin de in het geding zijnde bepaling voorziet, een inbreuk op een voorschrift.

Bovendien beoogt die maatregel niet in eerste instantie middelen te verwerven om een uitgave van algemeen nut te dekken, ook al is de opbrengst ervan bestemd voor projecten en maatregelen ter bevordering van het gebruik van hernieuwbare energie.

Uit de aard van de in het geding zijnde maatregel blijkt dat het geen belasting maar een administratieve geldboete betreft.

De maatregel kan evenmin worden aangezien als een retributie, nu hij zich niet voordoet als een vergoeding voor een dienstverlening door een overheidsdienst aan een individuele persoon die een beroep doet op die dienst.

B.5.2. De eisende partij voor de verwijzende rechter betoogt weliswaar dat zij in de onmogelijkheid verkeerde om te voldoen aan de verplichting om groenestroomcertificaten in te leveren.

Het Hof oordeelt over wetskrachtige bepalingen en niet over de uitvoering ervan. Uit het stelsel van de groenestroomcertificaten, zoals georganiseerd in het Elektriciteitsdecreet, volgt dat het aan de betrokkenen stond om hetzij zelf groene stroom te produceren en daarvoor een dienovereenkomstig aantal groenestroomcertificaten te verkrijgen van de VREG, hetzij op de vrije markt groenestroomcertificaten te verwerven en een voldoende aantal groenestroomcertificaten voor te leggen aan de VREG, in verhouding tot het totaal van de door hen in het voorgaande jaar aan de eindafnemer geleverde elektriciteit.

De in het geding zijnde bepaling is opgevat als een sanctie voor het niet naleven van die verplichting. De bevoegde rechter oordeelt over de feiten van de zaak ten gronde met inbegrip van de ontstentenis van overmacht.

Ten aanzien van de prejudiciële vragen

B.6. Uit het voorgaande volgt dat de maatregel bedoeld in artikel 37, § 2, van het Elektriciteitsdecreet noch als een belasting in de zin van artikel 170 van de Grondwet, noch als een retributie kan worden gekwalificeerd, maar wel als een bepaling die de VREG machtigt tot het opleggen van een administratieve geldboete, bepaling die de decreetgever als accessoire maatregel vermocht aan te nemen in het raam van zijn materiële bevoegdheden wat het energiebeleid betreft, zoals die aan de gewesten zijn toegewezen bij artikel 6, § 1, VII, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

B.7. De prejudiciële vragen dienen ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,
het Hof
zegt voor recht :

Artikel 37, § 2, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 17 juli 2000 houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, zoals vervangen bij artikel 50 van het decreet van 5 juli 2002 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2002, schendt noch de bevoegdheidsverdelende regels, noch artikel 170 van de Grondwet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 19 maart 2009.

De griffier,
P.-Y. Dutilleux.

De voorzitter,
M. Bossuyt.