

Rolnummer 2579
Arrest nr. 3/2004 van 14 januari 2004

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende de wet van 7 augustus 1986 houdende goedkeuring van de Europese Akte opgemaakt te Luxemburg op 17 februari 1986 en te Den Haag op 28 februari 1986, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel.

Het Arbitragehof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 29 november 2002 in zake de n.v. Ziegler tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 6 december 2002, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Vormt de wet houdende goedkeuring van de Europese Akte een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij niet voorziet in het beginsel van een schadevergoeding voor de douaneagenten en douanecommissionairs, voor het verlies van hun activiteit in verband met de intracommunautaire handel ? »

Memories zijn ingediend door :

- de n.v. Ziegler, waarvan de maatschappelijke zetel is gevestigd te 1020 Brussel, Dieudonné Lefèvrestraat 160;

- de Ministerraad.

De n.v. Ziegler heeft een memorie van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 7 oktober 2003 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. Cavenaile en Mr. L. Lambrechts, advocaten bij de balie te Luik, voor de n.v. Ziegler;

. Mr. P.-P. Van Gehuchten *loco* Mr. G. Demez, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Snappe en A. Alen verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

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

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

De eisende partij voor de feitenrechter, de n.v. Ziegler, oefende met name de activiteit uit van douaneagent in de intracommunautaire markt. De oprichting van de interne markt bij de Europese Akte, ondertekend te Luxemburg op 17 februari 1986 en te Den Haag op 28 februari 1986, heeft tot gevolg gehad dat de activiteit van douaneagent voor de hele interne markt is verdwenen sinds 1 januari 1993. De eisende partij verwijt de Belgische Staat dat hij zich enkel heeft bekommerd om het sociale aspect van die verdwijning en het economische aspect heeft veronachtzaamd. Als herstel voor haar nadeel vordert zij de veroordeling van de Belgische Staat tot 7.757.848,70 euro als winstderving en tot 2.669.292,90 euro als sociaal passief.

In zijn samenvattende conclusies concludeert de Belgische Staat, verwerende partij, in hoofdde tot de onbevoegdheid van de Rechtbank - wat de Rechtbank afwijst. In ondergeschikte orde vordert hij dat aan het Hof de voormelde vraag wordt gesteld.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van de Ministerraad

A.1. De Ministerraad preciseert in de eerste plaats dat de prejudiciële vraag in de lijn ligt van een aantal procedures die voor verscheidene Belgische rechtscolleges hangende zijn en die zijn ingesteld door tien douaneagenten. Hij herinnert vervolgens aan de beslissing die op 29 januari 1998 is gewezen door het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen, waarbij dat Gerecht het door een douaneagentschap ingestelde beroep heeft verworpen oordelende dat de afschaffing van de douane- en fiscale grenzen rechtstreeks voortvloeide uit artikel 13 van de Europese Akte, dat het recht op de vrije uitoefening van beroepsactiviteiten geen absoluut prerogatief was maar in aanmerking moest worden genomen naar gelang van de functie ervan in de maatschappij en dat daaraan dus perken kunnen worden gesteld. Dat arrest is bevestigd door het Hof van Justitie op 8 juli 1999. Het Gerecht van eerste aanleg, uitspraak doende op het beroep, preciseerde echter in zijn beschikking van 16 juni 2000 dat, hoewel de voorwaarden voor aansprakelijkheid vanwege de Gemeenschap niet vervuld waren, het niet uitgesloten was dat, in voorkomend geval, een verplichting tot schadeloosstelling kon worden opgelegd op grondslag van het intern recht van de Lid-Staat op het grondgebied waarvan de intracommunautaire douanecommissionair zijn activiteit uitoefende. De voormelde eisende partijen vorderen het voordeel van een dergelijke vergoeding.

A.2.1. De Ministerraad beschrijft de oorsprong van de Europese Akte en onderzoekt vervolgens de instemmingswet. Hij verwijst naar de parlementaire voorbereiding die aan de aanneming ervan is voorafgegaan en waaruit de uiterste voorzichtigheid van de Belgische volksvertegenwoordigers en senatoren blijkt.

A.2.2. Wat betreft het beginsel van de toetsing door het Hof van de grondwettigheid van de instemmingswetten, weidt de Ministerraad, na te hebben herinnerd aan de arresten nrs. 26/91 en 12/94 van het Hof, uit over het ontwerp van bijzondere wet waarbij de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof zou worden gewijzigd en dat erin voorzag met name de wetten houdende instemming met een constituerend verdrag betreffende de Europese Unie uit te sluiten van het toepassingsgebied van artikel 26, § 1. Men moet ervan uitgaan, zo meent de Ministerraad, dat die tekst zal zijn aangenomen op het ogenblik waarop het Hof de voormelde prejudiciële vraag zal onderzoeken, zodat, bij gebrek aan overgangsbepaling, het Hof zal moeten zeggen of het aan die tekst de draagwijdte van een wet op de rechtspleging of van een wet op de bevoegdheid toekent. In het eerste geval zal het Hof de vraag moeten terugzenden naar de verwijzende rechter zonder erop te antwoorden. In het tweede geval zal het Hof, overeenkomstig het algemeen beginsel dat met name is bepaald in artikel 3 van het Gerechtelijk Wetboek, moeten vaststellen dat de vraag op geldige wijze aanhangig is gemaakt bij het Hof en zal het het onderzoek van de zaak moeten voortzetten.

A.2.3. De kern van de zaak, zo vervolgt de Ministerraad, is niet zozeer na te gaan of de Europese Akte waarmee is ingestemd, verenigbaar is, dan wel de vraag of de wetgever, door over te gaan tot die instemming zonder enig voorbehoud noch een of andere bijkomende wetgeving, niet heeft verzuimd de plichten te vervullen waartoe hij op grond van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet was gehouden. Niet het enig artikel van de instemmingswet is dus onderworpen aan de grondwettigheidstoetsing maar wel datgene wat niet in die wet staat (en wat, volgens de eiser in het raam van het bodemgeschil, erin had moeten staan). Het is niet zeker dat het Arbitragehof de grondwettigheid moet toetsen van een wet op basis van wat er niet in vervat is.

A.2.4. De vraag of, zo stelt de Ministerraad, de instemmingswet de inwerkingstelling van de bijzondere compenserende maatregelen had kunnen of moeten bevatten, verwijst onvermijdelijk naar twee zeer technische vragen. De eerste is een klassieke vraag van publiek recht, namelijk die van de juridische aard van de instemming die de Kamers aan een verdrag hebben verleend; de tweede is een vraag van communautair recht.

A.2.5. De eerste vraag heeft, hoe geleerd ze ook is, een duidelijk praktische draagwijdte. Opdat men een instemmingswet kan verwijten dat ze geen specifieke compenserende begeleidingsmaatregelen omvat, moet het immers wel degelijk gaan om een wet, niet alleen in formele zin maar ook in materiële zin.

De vraag komt dus erop neer te weten in welke mate een instemmingswet die een aantal specifieke compenserende maatregelen zou bevatten die de toepassing van de verdragsbepalingen aan modaliteiten en zelfs voorwaarden zou onderwerpen, verenigbaar is met de vereisten van het internationaal recht. Om die doorslaggevende formele redenen dient de prejudiciële vraag van meet af aan ontkennend te worden beantwoord.

A.2.6. Dat geldt *a fortiori* eveneens indien men rekening houdt met het gemeenschapsrecht. De inwerkingstelling van een specifieke compenserende regeling door de Belgische Staat naar aanleiding van de instemmingswet had enkel een schending kunnen vormen van de door de Lid-Staten aangegane algemene verplichtingen in het raam van de constituerende verdragen betreffende de Europese Unie (de artikelen 3 en 10 van het E.G.-Verdrag, bijvoorbeeld). Een dergelijke regeling in het bijzonder had zeker de vorm aangenomen van onwettige steun. Het is in die omstandigheden dat de Belgische Staat met veel voorzichtigheid de voorkeur eraan heeft gegeven een beroep te doen op een ruim overleg met de bedrijven van de sector om, op een wijze die verenigbaar is met de vereisten van het gemeenschapsrecht, de meest adequate begeleidende maatregelen in werking te stellen.

A.2.7. De Ministerraad beëindigt zijn memorie met een algemene opmerking : noch door de Europese Akte, noch door de instemmingswet wordt overgegaan tot de afschaffing van een economische activiteit. In het bijzonder wordt geen einde gemaakt aan de activiteit van de douaneagenten of douanecommissionairs. De douaneagenten en de douanecommissionairs behouden al hun eigenlijke douaneactiviteiten voor de totaliteit van de activiteiten die onder de extracommunautaire handel vallen. Bovendien behouden zij de activiteiten die zij in het raam van de intracommunautaire handel hebben kunnen ontwikkelen teneinde het handelsverkeer binnen de interne markt voor de marktdeelnemers te vergemakkelijken.

Vervolgens maken noch de Europese Akte, noch de instemmingswet een onderscheid tussen natuurlijke personen en rechtspersonen die een economische activiteit uitoefenen.

Memorie van antwoord van de n.v. Ziegler

A.3. De eisende partij voor de feitenrechter is van oordeel dat men zich niet dient af te vragen of de nieuwe ontworpen tekst van artikel 26, § 1bis, tot wijziging van de wet op het Arbitragehof een wet op de rechtspleging of een wet op de bevoegdheid is, aangezien die tekst niet in werking is getreden en dat hoe dan ook, indien hij in werking zou zijn getreden op het ogenblik waarop het Hof uitspraak zal doen over het in het geding zijnde geschil, men zou moeten oordelen dat het een wet op de bevoegdheid is en dat de zaak dus op geldige wijze aanhangig zou zijn gemaakt bij het Hof.

Dit gezegd zijnde kan de instemmingswet in de eerste plaats worden verweten dat zij nochtans uiterst verschillende situaties op soortgelijke wijze heeft behandeld. Alle Belgische burgers zijn niet op dezelfde wijze begunstigen van de interne markt. In het bijzonder werden niet alle douaneagentschappen op gelijke wijze geraakt door de afschaffing van de douanegrenzen aan de intracommunautaire grenzen. Aldus hebben de te Antwerpen, Zeebrugge of Zaventem gevestigde douaneagenten weinig te lijden gehad onder die openstelling van de grenzen. Hoewel het door de Belgische wetgever nagestreefde doel wettig is, blijken de gevolgen van de wet onevenredig. Er hadden begeleidende maatregelen moeten worden genomen.

Dat is de reden waarom de prejudiciële vraag bevestigend dient te worden beantwoord.

- B -

B.1. Het Hof wordt ondervraagd over de bestaanbaarheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet van de wet van 7 augustus 1986 houdende goedkeuring van de Europese Akte

opgemaakt te Luxemburg op 17 februari 1986 en te Den Haag op 28 februari 1986. De Ministerraad vraagt welk gevolg de wijziging van artikel 26 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof bij de bijzondere wet van 9 maart 2003 heeft voor de bevoegdheid van het Hof.

B.2.1. Artikel 26, § 1, van de bijzondere wet op het Arbitragehof bepaalde :

« § 1. Het Arbitragehof doet, bij wijze van prejudiciële beslissing, uitspraak bij wege van arrest op vragen omtrent :

1° de schending door een wet, een decreet of een in artikel 26*bis* [thans artikel 134] van de Grondwet bedoelde regel van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten;

2° onverminderd 1°, elk conflict tussen decreten of tussen regels bedoeld in artikel 26*bis* [thans artikel 134] van de Grondwet, die uitgaan van verschillende wetgevers en voor zover het conflict ontstaan is uit hun onderscheiden werkingssfeer;

3° de schending door een wet, een decreet of een in artikel 26*bis* [thans artikel 134] van de Grondwet bedoelde regel van de artikelen 6, 6*bis* en 17 [thans de artikelen 10, 11 en 24] van de Grondwet. »

B.2.2. De bijzondere wet van 9 maart 2003 tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 11 april 2003 en in werking getreden op 21 april 2003, heeft in het voormelde artikel 26 een paragraaf 1*bis* ingevoegd, die bepaalt :

« Van het toepassingsgebied van dit artikel worden uitgesloten de wetten, de decreten en de in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regels waardoor een constituerend verdrag betreffende de Europese Unie of het Verdrag van 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden of een Aanvullend Protocol bij dit Verdrag instemming verkrijgt. »

B.3. Bij die bepaling heeft de bijzondere wetgever aan het Hof de bevoegdheid onttrokken om, op prejudiciële vraag, uitspraak te doen over de wetten waardoor de voormelde verdragen instemming verkrijgen. De bijzondere wetgever heeft zich niet ertoe beperkt een bevoegdheid te herverdelen of een rechtspleging te wijzigen. Hij heeft gewild dat « enige bevoegdheid ter zake [andere dan het beroep tot vernietiging] van andere

rechtsprekende instanties is uitgesloten » teneinde « de zekerheid en de stabiliteit van de internationale betrekkingen » te garanderen (*Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-897/1, p. 8).

B.4. Die ondubbelzinnige wil van de bijzondere wetgever ontnemt het Hof elke bevoegdheid om de prejudiciële vraag te beantwoorden, ook al werd die vraag aan het Hof gesteld vóór de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 9 maart 2003.

B.5. Bovendien heeft de bijzondere wetgever, doordat hij de bevoegdheid van het Hof ten aanzien van de in het voormelde artikel 26, § 1*bis*, bedoelde verdragen heeft afgeschaft, teneinde « [te vermijden] dat het vertrouwen ten aanzien van de andere verdragsluitende partijen aan het wankelen zou kunnen worden gebracht als gevolg van een latere beslissing van het Arbitragehof » (*ibid.*), rechtsbeginselen willen doen gelden die niet verenigbaar zijn met de regel, vervat in artikel 3 van het Gerechtelijk Wetboek, volgens welke een gerecht waarbij op geldige wijze een zaak aanhangig is gemaakt die zaak niet uit handen geeft, zelfs indien een wet dat gerecht de bevoegdheid ontnemt om ervan kennis te nemen.

Om die redenen,

het Hof

stelt vast dat het onbevoegd is om de prejudiciële vraag te beantwoorden.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 14 januari 2004.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior