

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.216 van 25 oktober 2024
in de zaak A. 242.529/XIV-39.610**

In zake: 1. de VLAAMSE REGULATOR VAN DE ELECTRICITEITS-
EN GASMARKT
2. P.R.
3. R.V.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bart Martel, Kristof Caluwaert en Simon Vanhove
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Frederik Vandendriessche, Nathanaëlle Kiekens,
Pieterjan Claeys, Cilia Mathieu en Elise Descheemaeker
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 19 juli 2024, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Vlaamse regering van 21 juni 2024 ‘houdende wijziging van diverse besluiten met betrekking tot de operationalisering van de Vlaamse Nutsregulator.’

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota en een administratief dossier ingediend.

Eerste auditeur alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 oktober 2024.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Bart Martel en Kristof Caluwaert die, eveneens *loco* advocaat Simon Verbove, verschijnen voor de verzoekende partijen, en advocaten Frederik Vandendriessche, Cilia Mathieu en Elise Descheemaeker, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur alexander Van Steenberge heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Het decreet van 19 april 2024 ‘over de operationalisering van een Vlaamse Nutsregulator’ (hierna: het decreet van 19 april 2024) bundelt, luidens het voorstel van decreet (*Parl. St.* VI. Parl. 2022-23, nr. 1797/1, 2), de regulerende bevoegdheid voor netgebonden infrastructuur voor *fluïda* in de ruime zin van het woord, verspreid over verschillende entiteiten in één overkoepelende regulator. Luidens het voorstel van decreet (*Cf. Parl. St.* VI. Parl. 2022-23, nr. 1797/1, 8) is dit de Vlaamse Nutsregulator, zijnde een autonome dienst met rechtspersoonlijkheid (artikel 4, § 1, eerste lid, van het decreet van 19 april 2024), die onder toezicht staat van het Vlaams Parlement (artikel 4, § 2, eerste lid, van het decreet van 19 april 2024).

Luidens artikel 191, eerste lid, van het voormelde decreet wordt de Vlaamse Nutsregulator geoperationaliseerd, “met continuïteit van de rechtspersoonlijkheid en met behoud van rechtswege van de bestaande rechten en verplichtingen van de VREG, door een omvorming en naamswijziging van de VREG.”

3.2. Luidens artikel 194, eerste lid, van het decreet van 19 april 2024 kan de Vlaamse regering “met betrekking tot de operationalisering van de Vlaamse Nutsregulator, in besluiten de nodige verwijzingen en terminologieën die door die operationalisering noodzakelijk zijn geworden, aanpassen.”

Luidens artikel 195 van datzelfde decreet bepaalt de Vlaamse regering voor iedere bepaling van het decreet van 19 april 2024 de datum van inwerkingtreding.

3.3. Het besluit van de Vlaamse regering van 21 juni 2024 ‘houdende wijziging van diverse besluiten met betrekking tot de operationalisering van de Vlaamse Nutsregulator’, geeft uitvoering aan de voornoemde artikelen 194 en 195.

Dit is het bestreden besluit.

Het past enerzijds in verschillende besluiten van de Vlaamse regering verwijzingen en de terminologie aan ingevolge de operationalisering, en bepaalt anderzijds dat het decreet van 19 april 2024 in werking treedt (artikel 140 van het bestreden besluit).

Het bestreden besluit treedt in werking op 1 januari 2025, met uitzondering van artikel 41, 3° en 4°, en artikel 87 ervan, die in werking treden op een latere datum die de Vlaamse minister, bevoegd voor de energie, vaststelt (artikel 142 van het bestreden besluit).

3.4. De eerste en de tweede verzoekende partijen dienen bij het Grondwettelijk Hof een beroep in tot vernietiging en een vordering tot schorsing van het decreet van 19 april 2024.

De zaak is ingeschreven onder nummer 8288 van de rol van het Grondwettelijk Hof en meegedeeld in het Belgisch Staatsblad van 22 augustus 2024.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. De verzoekende partijen hebben op 7 oktober 2024 een brief neergelegd, samen met twee nieuwe stukken.

De verwerende partij vraagt om deze brief, samen met de bijgevoegde stukken, uit het debat te weren.

5. De neergelegde brief beperkt zich tot het aankondigen dat de verzoekende partijen ter terechtzitting nog mondeling zullen repliceren op het verslag van het auditoraat, dat zij in dat verband twee nieuwe stukken bevattende nieuwe informatie aanwenden die zij, met het oog op het vlot verloop van de terechtzitting, reeds neerleggen, alsook een duiding ervan.

De neergelegde brief is derhalve te beschouwen als een pleitnota.

De toepasselijke procedureregeling voorziet niet in de mogelijkheid om een dergelijke brief, *cq* pleitnota neer te leggen, noch om in de loop van de procedure bijkomende overtuigingsstukken voor te leggen. De brief wordt derhalve niet als een processtuk, maar als een loutere inlichting in aanmerking genomen. Wat de bij die brief gevoegde stukken betreft, blijkt dat, zoals de verzoekende partijen stellen, die stukken niet bij de vordering tot schorsing konden worden gevoegd.

6. Uit wat voorafgaat volgt dat er, binnen de gestelde voorwaarden, geen reden is om de brief met bijlagen uit het debat te weren.

V. Schorsingsvoorwaarden

7. Krachtens artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de schorsing van de tenuitvoerlegging slechts worden bevolen onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden.

VI. Spoedeisendheid

Uiteenzetting in het verzoekschrift

8. De verzoekende partijen zetten vooreerst uiteen dat de implementatietermijn om de hervorming te concipiëren en te implementeren kennelijk onredelijk is en hen plaatst “voor een onmogelijke opdracht”. De eerste verzoekende partij wordt volgens haar immers verplicht haar organisatie, werking en interne *governance* op zeer korte termijn aan te passen, wat volgens haar “op zich reeds een ernstig nadeel vormt”. Bovendien menen de verzoekende partijen dat die hervorming manifest onwettig is. Het gevolg hiervan zal zijn dat de eerste verzoekende partij vanaf 1 januari 2025 op een wijze zal zijn georganiseerd dat zij niet voldoet aan de in het Unierecht gestelde voorwaarden inzake onafhankelijkheid.

De eerste verzoekende partij wijst erop dat de nadelen, in zoverre de datum van de inwerkingtreding van het decreet van 19 april 2024 op 1 januari 2025 is vastgesteld, al een aanvang nemen vóór de inwerkingtreding van het bestreden besluit. Ze ontvouwen zich “op verschillende fronten”. Zo moet de eerste verzoekende partij zich vooreerst ten gevolge van het bestreden decreet “plotsklaps en binnen een onredelijk korte termijn” voorbereiden op een

ingrijpende omvorming van haar organisatie, die haar bevoegdheden herschikt en die ook haar *governance* fundamenteel hertekent, waarbij volgens de (eerste) verzoekende partij(en) “in alle redelijkheid [kan] worden aangenomen dat de voorbereiding op een dergelijke operatie gemakkelijk een jaar in beslag neemt, des te meer nu de decreetgever het, zonder enige verdere indicatie, aan de eerste verzoekende partij zelf heeft overgelaten om de nieuwe *governance*-structuur uit te tekenen en de implementeren.” Bovendien moet worden aangenomen “dat een dergelijke hervorming vanzelfsprekend dient vergezeld te gaan van de nodige personele en financiële middelen”, waarover de eerste verzoekende partij bij het instellen van de vordering niet beschikt, wat haar dwingt “om aanzienlijke (personele en financiële) middelen te investeren om de omvorming tot [Vlaamse Nutsregulator] tegen 1 januari 2025 te realiseren”, hetgeen “bij ongewijzigd personeelsbestand en ongewijzigd budget onvermijdelijk ten koste zal gaan van de uitvoering van haar huidige taken als regulator en, bijgevolg, de onafhankelijkheid van de VREG als regulator zal aantasten”. Enkel een schorsing van het bestreden besluit kan vermijden dat de eerste verzoekende partij ten gevolge van het bestreden besluit tegen 1 januari 2025 moet omvormen, niet alleen binnen een onredelijk korte termijn, maar ook zonder over de vereiste financiële en personele middelen te beschikken.

Volgens de eerste verzoekende partij dreigt “de omvorming tot [Vlaamse Nutsregulator], die als gevolg van het bestreden besluit op 1 januari 2025 moet gerealiseerd zijn, [...] bovendien ook de werking van de eerste verzoekende partij grondig te verstoren en zelfs te verlammen”. Het decreet van 19 april 2024 tast volgens haar de onafhankelijkheid van de toekomstige Vlaamse Nutsregulator aan, minstens veroorzaakt het interferentieverbod omwille van de onduidelijkheid en de draagwijdte ervan, “rechtsonzekerheid wat betreft de integraliteit van de werking van de VREG c.q. de [Vlaamse Nutsregulator] vanaf 1 januari 2025 [...], wat voor een regulerende instantie uiteraard een ernstig nadeel is, dat voorkomen moet worden”. Dat dit geen louter hypothetisch nadeel is, blijkt volgens haar ook uit het feit dat zij de verwerende partij hiervoor reeds heeft gewaarschuwd in haar advies van 21 mei 2024 over het ontwerp dat tot het bestreden besluit heeft geleid, waarin zij zeer concreet heeft gewezen op de ernstige gevaren waarmee zij

geconfronteerd zal worden als gevolg van de implementatie van het decreet van 19 april 2024 en het bestreden besluit. Na deze onafhankelijkheid in de gereguleerde aangelegenheden te hebben geduid, zet de (eerste) verzoekende partij uiteen dat de te implementeren wijzigingen ertoe zullen leiden dat de onafhankelijkheid en de werking van de regulator niet langer kan worden gewaarborgd in overeenstemming met de geldende EU-richtlijnen, wat niet alleen aanleiding geeft tot aanzienlijke rechtsonzekerheid, maar ook de werking van de eerste verzoekende partij in het gedrang dreigt te brengen en zelfs te verlammen, waarbij zij die omstandig toelicht.

De tweede en derde verzoeker stellen dat zij op grond van het volgende eveneens een persoonlijk nadeel ondervinden als gevolg van het bestreden besluit:

“In haar eerste hoedanigheid van algemeen directeur van de VREG wordt de tweede verzoekende partij rechtstreeks aangetast in haar rechten. Op grond van de overgangsbepaling vervat in artikel 191, 3e lid VNR-Decreet kan de algemeen directeur zelfstandig beslissen (als enig lid van het college van directeurs), minstens totdat een ander lid van het college van directeurs is aangesteld. [Zij] zal daarbij zowel over gereguleerde als niet-gereguleerde taken moeten beslissen. Echter is het materieel onmogelijk om het interferentieverbod (een ‘Chinese muur’) te handhaven m.b.t. één en hetzelfde individu. M.a.w. zijn alle beslissingen van de algemeen directeur meteen behept met de hierboven geschetste rechtsonzekerheid bij de toepassing van het zgn. ‘interferentieverbod’. Bovendien zal dit ook de aansprakelijkheid van de algemeen directeur met zich meebrengen, wegens miskenning van het (interferentieverbod uit het) VNR-Decreet.

In haar tweede hoedanigheid als eindafnemer van elektriciteit en aardgas wordt de tweede verzoekende partij ook getroffen door de inwerkingtreding van het VNR-Decreet. Dit nadeel vloeit voort uit het ontbreken van toezicht op de energiemarkt door een regulator waarvan de onafhankelijkheid is gewaarborgd op een manier die met het Unierecht overeenstemt en die dus partijdige en discriminatoire beslissingen van de regulator verhindert. De regulator heeft namelijk, [...] een cruciale rol bij het garanderen van een goede marktwerking voor elektriciteit en gas. De tweede verzoekende partij heeft namelijk een uit de EU-Richtlijnen Elektriciteit en Gas voortvloeiend recht op een deugdelijk markttoezicht, waarbij een onafhankelijke entiteit op onpartijdige en non-discriminatoire wijze beslissingen kan nemen. Dit nadeel geldt mutatis mutandis ook voor de derde verzoekende partij, die eveneens een eindafnemer van elektriciteit en aardgas is.”

Volgens de verzoekende partijen vloeien deze nadelen niet alleen voort uit (de toepassing van) het decreet van 19 april 2024, maar evenzeer uit het bestreden besluit. Dit laatste geeft immers uitvoering aan het voormelde

decreet en stelt de datum van inwerkingtreding ervan vast op 1 januari 2025 - dus ruim vooraleer de Raad van State zich over een beroep tot nietigverklaring zou kunnen uitspreken. De vordering tot schorsing van het bestreden besluit is dan ook spoedeisend, “aangezien de nadelen die hierboven werden toegelicht, en het ogenblik waarop de verzoekende partijen er mee geconfronteerd worden, mee uit het bestreden besluit voortvloeien. Het is immers het bestreden besluit dat de datum van inwerkingtreding van het [decreet van 19 april 2024] bepaalt en er dus voor zorgt dat ook het voorliggende verzoekschrift te spoedeisend is om louter als een beroep tot nietigverklaring te worden behandeld”.

De implementatie van het decreet van 19 april 2024 die ingevolge het bestreden besluit moet zijn gerealiseerd op 1 januari 2025, bedreigt volgens de verzoekende partijen de fundamentele waarborgen inzake de onafhankelijkheid van de regulator, wat onvermijdelijk een uiterst nadelige impact zal hebben op de werking van de eerste verzoekende partij en die zelfs dreigt te leiden tot een verlamming van haar bestuursorganen. Dit nadeel kan enkel door een schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit worden vermeden. Op 1 januari 2025 kan dit nadeel bestaande uit de aantasting van de onafhankelijkheid van de regulator niet meer worden hersteld, en zeker niet met terugwerkende kracht. Dit zou dus betekenen dat er vanaf 1 januari 2025 en in afwachting van een vernietigingsarrest, geen onafhankelijke en autonome regulator bestaat in het Vlaamse Gewest, minstens moet er worden aangenomen dat er op dat vlak een onaanvaardbare rechtsonzekerheid bestaat. Het belang en de urgentie is des te meer aangetoond daar de verzoekende partijen minder dan een maand nadat het bestreden besluit werd aangenomen en nog vóór de bekendmaking ervan een beroep hebben ingesteld.

De verzoekende partijen zetten voorts omstandig uiteen waarom, naar hun inzichten, de imminente inwerkingtreding van het decreet van 19 april 2024 op 1 januari 2025 en de noodzakelijke voorbereidende handelingen die vereist zijn om de omvorming tot de Vlaamse Nutsregulator te realiseren, de spoedeisendheid verantwoorden. Daarnaast wijzen zij er nog op dat de

investeringen voor de Vlaamse Nutsregulator onherroepelijk ten koste gaan van de gewone werking in afwachting van een uitspraak over het vernietigingsarrest.

Tot slot betogen de verzoekende partijen dat zij zich diligent hebben opgesteld en zetten zij omstandig uiteen dat de schorsingsvoorwaarden derwijze moeten worden geïnterpreteerd dat ze niet mogen verhinderen dat de eerste verzoekende partij over doeltreffende middelen beschikt teneinde te verzekeren dat het unierecht voorrang en volle werking geniet.

De verzoekende partijen concluderen het volgende:

“4.4. Conclusie: de vordering tot schorsing is spoedeisend.

122. Hierboven werd omstandig uiteengezet dat de verzoekende partijen niet kunnen afwachten tot een vernietigingsarrest wordt uitgesproken. Vanaf 1 januari 2025 zal de onafhankelijkheid en werking van de eerste verzoekende partij immers ernstig bedreigd worden door de inwerkingtreding van het [decreet van 19 april 2024]. Dit vormt een ernstig nadeel dat niet hersteld kan worden door de vernietiging *ex tunc*. Dit verantwoordt de spoedeisendheid van de voorliggende vordering tot schorsing.

123. Verder ondergaan de verzoekende partijen op dit moment al een voortdurend en ernstig nadeel door de imminente inwerkingtreding van het [decreet van 19 april 2024]. Deze inwerkingtreding dwingt hen ertoe aanzienlijke financiële en personele middelen in te zetten. Dit vormt eveneens een ernstig nadeel dat de spoedeisendheid van de voorliggende vordering tot schorsing verantwoordt, aangezien hierdoor de werking van de regulator in de gereguleerde sectoren in het gedrang komt. Opnieuw wordt daardoor het onafhankelijk toezicht op de energiemarkt onherroepelijk ondermijnd gedurende een bepaalde periode.”

Beoordeling

9. Naar eis van artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet het verzoekschrift “een uiteenzetting van de feiten [bevatten] die, volgens de indiener ervan, de spoedeisendheid verantwoorden die ter ondersteuning van dit verzoekschrift wordt ingeroepen”. Hetzelfde is te lezen in artikel 8, 4°, van het procedurereglement kort geding van 5 december 1991. Dit houdt in dat het aan verzoeker toevallt aan de zaak eigen, specifieke gegevens bij te brengen die *in concreto* aantonen dat de zaak spoedeisend is, gelet op de gevolgen van een - voortdurende - tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing.

Voorts kan luidens artikel 17, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, een vordering tot schorsing worden gevorderd “op elk moment” en dus niet meer, zoals in de voorheen bestaande regelgeving, noodzakelijk in een enig verzoekschrift samen met de vernietiging. Met deze regeling heeft de wetgever precies de situaties willen verlaten waarbij “geen enkele bijzondere gebeurtenis vereist dat de Raad van State zich bij spoedeisendheid over de zaak die haar wordt voorgelegd uitspreekt” (memorie van toelichting, *Parl. St. Senaat*, 2012-13, nr. 5-2277/1, 4). De spoedeisendheid “zal worden vastgesteld wanneer de verzoeker het resultaat van [de] procedure [ten gronde] niet kan afwachten om zijn beslissing te verkrijgen, op straffe zich in een toestand te bevinden met onherroepelijke schadelijke gevolgen” (memorie van toelichting, *Parl. St. Senaat*, 2012-13, nr. 5-2277/1, 13). Bovendien mag een nieuwe vordering worden ingediend, indien die steunt op nieuwe elementen die de spoedeisendheid van deze vordering rechtvaardigen (artikel 17, § 2, derde lid, gecoördineerde wetten op de Raad van State).

Uit wat voorafgaat, volgt dat niet zal volstaan te stellen dat de doorlooptijd van een annulatieprocedure te lang duurt of dat het resultaat van een annulatieprocedure niet kan worden afgewacht. Het moeten afwachten van het normale procedureverloop in het kader van een beroep tot nietigverklaring maakt het onvermijdelijke lot uit van elke beroepindiener en het staat aan verzoeker om aan te tonen dat hij het resultaat van de procedure tot nietigverklaring niet kan afwachten op straffe van zich in een toestand te bevinden met ernstige schadelijke gevolgen.

Tot slot moet een schorsing van de tenuitvoerlegging van een bestreden beslissing ook een nuttig effect hebben. Ze dient verzoeker te behoeden van de gevreesde schade.

10. De verzoekende partijen zetten op breedvoerige wijze uiteen waarom, naar hun mening, de voorliggende vordering spoedeisend is. Deze uiteenzetting wordt, inzonderheid in het licht van de hiervoor aangehaalde door de verzoekende partijen gegeven conclusie die als een synthese kan worden

beschouwd, door de Raad van State in die zin begrepen dat de verzoekende partijen te dezen in essentie op de twee navolgende argumenten steunen.

In eerste instantie argumenteren de verzoekende partijen dat de onafhankelijkheid en de werking van de eerste verzoekende partij als regulator in de gereguleerde aangelegenheden ernstig zal worden bedreigd door de inwerkingtreding van het decreet van 19 april 2024. Deze wijzigingen veronderstellen een ingrijpende wijziging van de organisatie, de werking en de interne *governance* van de eerste verzoekende partij, die er volgens hen zal toe leiden dat de onafhankelijkheid en de werking van de regulator niet langer kan worden gewaarborgd in overeenstemming met het Unierecht, hetgeen zal leiden tot “aanzienlijke rechtsonzekerheid” en het in het gedrang brengen – en zelfs verlammen – van de werking van de eerste verzoekende partij.

Ten tweede betogen de verzoekende partijen dat de eerste verzoekende partij zich “plotsklaps en binnen een onredelijk korte termijn” moet voorbereiden op een ingrijpende omvorming van haar organisatie, die haar bevoegdheden herschikt en die ook haar *governance* fundamenteel hertekent. Dit zal onherroepelijk ten koste gaan van de uitvoering van de huidige regulator-taken van de eerste verzoekende partij en bijgevolg de onafhankelijkheid van deze laatste aantasten, waarbij de kosten voor de omvorming ‘onherroepelijk’ ten koste zullen gaan van de gewone werking van de eerste verzoekende partij daar die namelijk in een toestand van ‘*quasi-faillissement*’ terecht komt tegen begin 2025.

Beide argumenten worden hierna op hun merites getoetst.

11. Inzake het eerste argument, blijkt dat het bestreden besluit geen bepalingen bevat die de taken, de onafhankelijkheid, het statuut en de werking van de Vlaamse Nutsregulator – die wordt geoperationaliseerd via een omvorming en naamswijziging van de eerste verzoekende partij (artikel 191, eerste lid, van het decreet van 19 april 2024) – bepalen. Het bestreden besluit beperkt er zich immers wezenlijk toe om, naast het doorvoeren in verschillende regelgevende teksten van de naamsverandering van de eerste verzoekende partij naar Vlaamse

Nutsregulator, de inwerkingtreding van het decreet van 19 april 2024 waarin de nieuwe (toe te passen) regels van objectief recht liggen vervat, te bepalen. Wanneer de verzoekende partijen aldus vrezen dat de onafhankelijkheid en de werking van de regulator niet langer kan worden gewaarborgd in overeenstemming met het Unierecht, dan is dat opgeworpen nadeel niet het rechtstreeks gevolg van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit. Anders dan hoe de (eerste) verzoekende partij(en) het ziet/zien, biedt de inwerkingtreding van het decreet van 19 april 2024 door middel van het bestreden besluit, geen grond om een causaal verband aan te nemen tussen deze inwerkingtreding en het aangevoerde nadeel. Het voornoemde nadeel vloeit immers niet voort uit de formele handeling van het (daadwerkelijk) inwerkingtreden zelf van de als schadelijk ervaren operationaliseringsregeling vervat in het decreet van 19 april 2024 – en het daaruit volgend verbindend karakter van het voornoemde decreet – maar uit de inhoud en de bepalingen van dat laatste, dat immers bestaat en uitvoerbaar is vanaf de afkondiging ervan. Nu het aangevoerde nadeel niet volgt uit de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit, kan het niet de spoedeisendheid van de voorliggende vordering verantwoorden. Overigens blijkt dat de eerste en de tweede verzoekende partijen gebruik hebben gemaakt van de in artikel 19 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 ‘op het Grondwettelijk Hof’ voorziene mogelijkheid om een vordering tot schorsing in te dienen van het decreet van 19 april 2024 (zie *supra*, punt 3.4), zodat zij, via die weg desgevallend een afdoende genoegdoening kunnen bereiken. De ter terechtzitting aangevoerde argumentatie toegelicht via de voornoemde “pleitnota” dat uit het verweer van het Vlaamse Gewest voor het Grondwettelijk Hof in de genoemde zaak 8288 blijkt dat de verwerende partij in dat rechtsgeding aanvoert dat het Grondwettelijk Hof niet bevoegd zou zijn zich uit te spreken over grieven die verband houden met de datum van inwerkingtreding van het decreet van 19 april 2024 – zodat de verzoekende partijen aldus vrezen tussen twee stoelen te vallen – leidt niet tot een ander besluit. Ook dit argument betreft enkel de inwerkingtreding van de door de (eerste) verzoekende partij schadelijk geachte gevolgen van het decreet van 19 april 2024.

Eenzelfde vaststelling geldt voor de nadelen aangevoerd door de tweede en derde verzoeker. Ook die volgen uit de inhoud en de bepalingen van het

decreet van 19 april 2024. Overigens bemerkt de Raad van State bij het sluiten van het debat - en anders dan wat in het verzoekschrift is gesteld -, dat de derde verzoeker klaarblijkelijk geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid de nietigverklaring en de schorsing van het decreet van 19 april 2024 bij het Grondwettelijk Hof te vorderen, hetgeen in hoofde van die verzoeker niet doet blijken van een houding dat een dringend optreden nodig is.

12. Wat het tweede argument betreft dat de verzoekende partijen aanvoeren om de spoedeisendheid te verantwoorden, namelijk het feit dat zij zich “plotsklaps” en binnen een onredelijk korte termijn moeten voorbereiden op een ingrijpende omvorming van hun organisatie, heeft dit nadeel betrekking op de (operationele en financiële) impact van de voorbereiding van de eerste verzoekende partij op de implementatie van het decreet van 19 april 2024 per 1 januari 2025, zijnde de datum van inwerkingtreding van het decreet die in het bestreden besluit is bepaald. Dit nadeel vloeit aldus wel degelijk voort uit de bepaling van de concrete datum van inwerkingtreding en dus uit de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit.

Voorafgaand bemerkt de Raad van State evenwel dat dit nadeel in zijn algemeenheid wordt aangevoerd voor “de verzoekende partijen”. Niet blijkt evenwel in welke mate dit nadeel de derde verzoeker – die enkel gewag maakt van de hoedanigheid van personeelslid van de eerste verzoekende partij – treft. Hetzelfde geldt ook voor de tweede verzoeker. Die heeft weliswaar de hoedanigheid van algemeen directeur van de eerste verzoekende partij, doch hij zet niet uiteen, noch maakt hij aannemelijk dat de gewraakte “onredelijk korte termijn van inwerkingtreding”, hem een persoonlijk nadeel veroorzaakt waardoor hij dreigt zich te bevinden in een toestand met onherroepelijke schadelijke gevolgen. Dit volstaat om wat die verzoekers betreft, de spoedeisendheid ter zake te verwerpen.

Het tweede argument ter adstructie van het bestaan van spoedeisendheid wordt hierna alleen onderzocht ten aanzien van de eerste verzoekende partij.

13. De uitgangspremisse van de eerste verzoekende partij is dat de haar toebedeelde termijn te kort is om de gevraagde omvorming te realiseren. Zij moet zulks aannemelijk maken, te meer nu de verwerende partij zulks betwist: zij meent immers dat de omvorming niet de omvang heeft die de eerste verzoekende partij daaraan toedicht.

Op dat punt schiet de eerste verzoekende partij evenwel tekort in haar stel- en bewijsplicht. Zonder dat de Raad van State moet onderzoeken of de concrete omvorming die uit het decreet van 19 april 2024 volgt, die “ampleur” heeft zoals de eerste verzoekende partij die ziet, blijkt immers dat de eerste verzoekende partij op geen enkele wijze uiteenzet of inzichtelijk maakt waarom de opgelegde omvorming zo tijdrovend zou zijn dat een dergelijke operatie “gemakkelijk een jaar in beslag neemt”. Inzonderheid geeft de eerste verzoekende partij, hoewel het voornoemde decreet is afgekondigd op 21 april 2024, geen enkele indicatie – laat staan concrete – omtrent de stappen die zij meent te moeten ondernemen of nog moet ondernemen om de omvorming tegen 1 januari 2025 te realiseren, noch legt zij enig plan van aanpak ter realisatie van die omvorming voor waarmee zij haar standpunt aannemelijk zou kunnen maken opdat “in alle redelijkheid [kan] worden aangenomen dat de voorbereiding op een dergelijke operatie gemakkelijk een jaar in beslag neemt” en er dus onvoldoende tijd rest. Dit heeft tot gevolg dat de Raad van State deze premisse bij de beoordeling ervan als aspect van het spoedeisend karakter van het beroep, niet op zijn merites kan beoordelen, te meer dat, zoals gesteld, de verwerende partij zulks (omstandig) betwist.

14. Hoewel het zich laat verstaan dat de, door het decreet van 19 mei 2024, vereiste omvorming gedurende de implementatietermijn, in 2024 de inzet van personeel en budgettaire middelen kan noodzaken in hoofde van de eerste verzoekende partij, dan nog is vereist dat deze, wil zij spoedeisendheid verantwoorden, zulks concreet aannemelijk maakt aan de hand van verifieerbare gegevens en stavingsstukken. Ook op dat punt faalt de eerste verzoekende partij in haar bewijslast.

Wat de nodige middelen betreft om de hervorming te realiseren, voert de eerste verzoekende partij, onder verwijzing naar het middel ter adstructie hiervan, aan dat zij werkt met een gesloten (budgettaire) enveloppe waardoor elke onverwachte meerkost tijdens het werkingsjaar ervoor zorgt dat een andere uitgave in het gedrang komt en dat voorts het overgrote deel van de dotatie wordt gespendeerd aan personeelskosten waarop per definitie niet kan worden bespaard. Evenwel ontbreekt iedere (gefundeerde en concrete) inschatting van de impact van het in de loop van het jaar 2024 klaarzetten van de organisatie op de (in 2024 beschikbare) personele middelen, en van de mate waarin die inzet de verdere uitvoering van de huidige kerntaken van de eerste verzoekende partij impacteert, derwijze dat aldus, zoals zij betoogt, haar werking als regulator in de gereguleerde sectoren (onherroepelijk) in het gedrang komt en zij zich daardoor dreigt te bevinden in een toestand met onherroepelijke schadelijke gevolgen. Aldus kan de Raad van State dit argument evenmin op zijn merites onderzoeken, inzonderheid wat de omvang ervan betreft en de weerslag ervan – zoals de eerste verzoekende partij in wezen wel stelt – op het uitvoeren van haar huidige kerntaken tijdens de transitieperiode.

15. Wat de nodige financiële middelen betreft, stelt zij dat het Vlaams Parlement bij de beoordeling van het budget 2024 in 2023 geen middelen voorzag voor de operationalisering in 2024 van de Vlaamse Nutsregulator en dat daarom in haar ondernemingsplan 2024 uitdrukkelijk is gesteld dat die operationalisering geen financiële impact zal hebben in 2024 “onafgezien van het verdere verloop van de decretale initiatieven”. Aan de hand van een grafiek van de schatting van de evolutie van haar kaspositie, tracht de eerste verzoekende partij haar illiquiditeit aan te tonen die haar zal brengen “in een toestand van *quasi-faillissement*”, maar haar standpunt ter zake steunt op verkeerde premisses.

Vooreerst houdt het bestreden besluit niet in dat de eerste verzoekende partij onmiddellijk start met het uitoefenen van de nieuwe bevoegdheden tijdens de omvormingsfase (tot 1 januari 2025). Het houdt enkel in dat de eerste verzoekende partij zich in een staat moet brengen die haar toelaten

haar structuur, werking en bevoegdheden als Vlaamse Nutsregulator uit te oefenen vanaf 1 januari 2025. Zulks blijkt overigens ook duidelijk uit de nota aan de Vlaamse regering van 21 juni 2024, waarbij het bestreden besluit definitief werd goedgekeurd en waarin betreffende het verdere traject is gesteld:

“[...]”

Het is de bedoeling dat de Vlaamse Nutsregulator met ingang van 1 januari 2025 van start gaat zodat in het najaar van 2024 nog binnen de regulator met de begrotingsopmaak kan worden begonnen en dat dan begin 2025 de normale procedure met betrekking tot de bespreking van de begroting in het Vlaams Parlement kan worden doorlopen.”

Daarnaast gaat de eerste verzoekende partij bij haar schets van haar liquiditeitsproblemen ervan uit dat zij, eenmaal de nieuwe bevoegdheden, structuur en *governance* in werking zijn getreden op 1 januari 2025, zij dezelfde dotatie zal ontvangen als in 2024. Voor zowel de eerste verzoekende partij als de Vlaamse Nutsregulator tot dewelke de eerste verzoekende partij op grond van artikel 4, § 1, van het decreet van 19 april 2024 wordt omgevormd, worden de werkingskosten evenwel (onder meer) door een (jaarlijkse) dotatie gedekt, bepaald door het Vlaams Parlement op basis van een door de eerste verzoekende partij in te dienen ontwerp van begroting met een voorstel van dotatie voor het volgende begrotingsjaar, samen met een ontwerp van ondernemingsplan (overeenkomstig respectievelijk artikel 3.1.33 van het Energiedecreet en artikel 28 van het decreet van 19 april 2024). Het initiatief om bijkomende middelen voor 2025 te verwerven, ligt derhalve bij de eerste verzoekende partij zelf. Als het al zo zou zijn dat in 2025 evenveel werkingsmiddelen worden toegekend als in 2024 – hiervan ligt vooralsnog geen bewijs voor nu de verzoekende partijen ter terechtzitting beamen dat nog geen stappen ter zake zijn genomen –, is dat niet het gevolg van het bestreden besluit, maar van het feit dat haar voor het budgettair jaar 2025 door het Vlaams Parlement dezelfde dotatie wordt toegekend als die welke in 2024 werd toegekend.

Een dreigende onvoldoende kaspositie vanaf 2025 volgt aldus niet uit het bestreden besluit dat de inwerkingtreding van het decreet op 1 januari 2025 vaststelt.

16. Uit wat voorafgaat, volgt dat de verzoekende partijen niet aantonen dat er sprake is van spoedeisendheid.

17. In zoverre de verzoekende partijen zich beroepen op het unierechtelijk doeltreffendheidsbeginsel om te stellen dat de eerste verzoekende partij over doeltreffende rechtsmiddelen moet beschikken ten einde te verzekeren dat het Unierecht voorrang en volle werking geniet, wordt vastgesteld dat het aan de lidstaten toekomt om de bevoegde rechter aan te wijzen en de procesregels vast te stellen voor de rechtsvorderingen die ertoe strekken de rechten te beschermen die een justitiabele aan het Unierecht ontleent. Het Hof van Justitie van de Europese Unie verbindt aan de procesautonomie van de lidstaten twee voorwaarden. Eensdeels, mogen de procedureregels voor vorderingen die worden ingediend ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontleen niet ongunstiger zijn dan deze die voor soortgelijke nationale vorderingen gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en, anderdeels, mogen zij de uitoefening van deze rechten niet praktisch onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel).

De eis dat een vordering spoedeisend is, heeft de hiervoor aangehaalde doelstellingen (zie *supra*, punt 9), met name in het bijzonder beletten dat een verzoeker het resultaat van de vernietigingsprocedure moet afwachten om een uitspraak te verkrijgen indien hij doet blijken zich ingevolge de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing in een toestand te bevinden met onherroepelijke schadelijke gevolgen. Door de gewichtigheid en de belangrijkheid van een schorsing van de onmiddellijke tenuitvoerlegging van een administratieve handeling – die immers van rechtswege op eenzijdige wijze uitvoerbaar is – belangt de vordering tot schorsing de openbare orde aan, in die zin dat de rechtszekerheid er zich tegen verzet dat een schorsing *ex nunc* van een dergelijke beslissing lichtvaardig, d.i. zonder overtuigend bewijs van die onherroepelijke toestand, wordt genomen. De eis dat ter zake aan de zaak eigen, specifieke gegevens in het verzoekschrift moeten worden aangebracht, waarvan het bestaan wordt aangetoond, houdt onmiskenbaar verband met de doeltreffendheid van het rechtsmiddel van de schorsing. Bovendien moet bij die beoordeling ook het feit

worden betrokken dat een verzoeker, krachtens de wet, “op elk moment” een dergelijke vordering kan inleiden, alsook dat een nieuwe vordering, in voorkomend geval zelfs bij uiterst dringende noodzakelijkheid, mag worden ingediend, gesteund op nieuwe elementen.

Toegepast te dezen, tonen de verzoekende partijen niet aan hoe, in het hiervoor aangegeven kader, de door het Unierecht beschermde rechten van de eerste verzoekende partij niet op een doeltreffende wijze worden beschermd. De enkele bewering dat zulks het geval is indien de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit niet wordt geschorst, volstaat ter zake niet.

Aldus maken de verzoekende partijen niet aannemelijk dat de beoordeling van de voorliggende schorsingsvoorwaarde ertoe leidt dat de uitoefening van de door het Unierecht aan de eerste verzoekende partij verleende rechten onmogelijk of uiterst moeilijk wordt gemaakt. De kritiek kan om die reden niet worden aangenomen.

VII. Conclusie

18. Er is niet voldaan aan ten minste één van de voorwaarden gesteld in artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing worden toegewezen.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vijftientwintig oktober tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques