

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 11 juni 1997 door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot vaststelling van de minimale levering van elektriciteit en tot regeling van de procedure bij wanbetaling en verzoek tot heraansluiting", heeft op 8 juli 1997 het volgende advies gegeven :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het decreet van 20 december 1996 tot regeling van het recht op minimumlevering van elektriciteit, gas en water heeft een regeling ingevoerd waardoor aan iedere abonnee het recht verleend wordt op een minimale en ononderbroken levering van elektriciteit, gas en water voor huishoudelijk gebruik teneinde hem in staat te stellen, volgens de geldende levensstandaard, menswaardig te leven (artikel 3, eerste lid, van het decreet).

Luidens het tweede lid van dat artikel 3 bepaalt de Vlaamse regering, per sector en na advies van de betreffende sector, de omvang van de minimale levering. Artikel 4, eerste lid, van het decreet draagt aan de Vlaamse regering de bevoegdheid op om, eveneens na advies van de sectoren, de procedure te bepalen die de distributeur moet volgen om, bij wanbetaling van de abonnee, de levering van elektriciteit, gas of water te beperken tot de minimumhoeveelheid welke met toepassing van artikel 3, tweede lid, werd vastgesteld. Artikel 5 van het decreet ten slotte voorziet in de mogelijkheid voor de abonnee om vrijwillig aan de distributeur te vragen de levering van elektriciteit, gas of water te beperken tot de minimale hoeveelheid vastgesteld door de Vlaamse regering.

De artikelen 1 tot 12 van het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit strekken ertoe, wat de levering van elektriciteit betreft, uitvoering te geven aan die decreetsbepalingen.

.../...

Het ontwerp bevat daarnaast ook een aantal bepalingen die los staan van de procedure bij wanbetaling en verband houden met de procedure tot afsluiting of tot heraansluiting en die dus eerder de werking betreffen van de lokale adviescommissie bedoeld in artikel 7 van het decreet van 20 december 1996 (artikelen 10, eerste lid, partim, 12, tweede lid, partim, en 13 tot 17 van het ontwerp). Zoals de Raad van State opmerkt in het advies L. 26.551/8 dat hij heden geeft over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende de samenstelling en de werking van de lokale adviescommissie omtrent de minimale levering van elektriciteit, gas en water", horen die bepalingen - die worden vastgesteld op grond van het voornoemde artikel 7, eerste lid - eerder in dat ontwerpbesluit thuis dan in het onderhavige.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Indien wordt ingegaan op de suggestie om de bepalingen van het ontwerp die los staan van de procedure bij wanbetaling, en eerder verband houden met de procedure tot afsluiting of heraansluiting van de toevoer, naar het ontwerp L. 26.551/8 over te brengen, dienen in fine van het opschrift van het ontwerp de woorden "en verzoek tot heraansluiting" te worden weggelaten.

.../...

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef verwijze men inzonderheid naar de artikelen 3, tweede lid, 4, eerste lid, en 5 van het decreet van 20 december 1996, welke bepalingen immers de rechtsgrond vormen van het ontworpen besluit.

2. In een (nieuw) tweede lid dient een verwijzing te worden opgenomen naar het advies van de inspectie van financiën van 16 mei 1997.

3. In een (nieuw) derde lid dient een verwijzing te worden opgenomen naar het advies dat het Controlecomité voor de elektriciteit en het gas op 6 juni 1997 heeft gegeven overeenkomstig de artikelen 3, tweede lid, en 4, eerste lid, van het decreet van 20 december 1996.

Artikel 1

1. Indien wordt ingegaan op de suggestie om de bepalingen die betrekking hebben op de werking van de lokale adviescommissie uit het ontwerp weg te laten en op te nemen in het ontwerp L. 26.551/8, dient de definitie van "de lokale adviescommissie" in artikel 1, 2°, te worden weggelaten.

Hetzelfde geldt voor de definitie van "het decreet" in de bepaling sub 4° : die term wordt alleen gehanteerd in de artikelen 1, 2°, 16 en 17 van het ontwerp.

.../...

2. Gelet op de opmerking die hierna wordt gemaakt in verband met artikel 6 van het ontwerp, dient ook de definitie van "specifiek sociaal elektriciteitsstarief" die sub 3° wordt opgenomen, te worden weggelaten.

3. De in artikel 1, 6°, gedefinieerde term "model-formulier" komt verder in het ontwerp nog alleen voor in artikel 9, derde lid. Het kan volstaan in die bepaling te preciseren dat het gaat om een formulier opgesteld overeenkomstig het model dat als bijlage bij het ontworpen besluit is gevoegd. De bepaling van artikel 1, 6°, kan dan ook worden weggelaten.

Artikel 2

Luidens dit artikel "(wordt) de minimale levering ... vastgesteld op basis van de technische middelen die ter beschikking staan om de abonnees correct en veilig in hun energiebehoeften te voorzien".

Het is de Raad van State niet duidelijk hoe deze bepaling zich verhoudt tot de precieze bepaling van artikel 4 van het ontwerp luidens welke "de minimale levering van elektriciteit wordt vastgesteld op een vermogen dat overeenkomt met 6 ampère onder één maal 230 Volt".

De gemachtigde van de regering is het ermee eens dat artikel 2 beter uit het ontwerp kan worden weggelaten.

.../...

Artikel 4

Luidens de tweede volzin van dit artikel "(blijft) het elektriciteitsverbruik verbonden aan de minimale levering ... ten laste van de abonnee".

Die bepaling lijkt bezwaarlijk ingepast te kunnen worden in het algemeen opzet van het decreet van 20 december 1996, gelet inzonderheid op het bepaalde in artikel 3, eerste lid, ervan luidens hetwelk "elke abonnee ... recht (heeft) op een minimale en ononderbroken levering van elektriciteit, ... voor huishoudelijk gebruik om, volgens de geldende levensstandaard, menswaardig te kunnen leven". Die bepaling verwijst kennelijk naar artikel 23 van de Grondwet dat het recht van eenieder waarborgt om een menswaardig leven te leiden.

Bovendien is de ontworpen bepaling strijdig met het duidelijke voorschrift van artikel 8 van het decreet luidens hetwelk "de kosten verbonden aan de minimale levering van elektriciteit, water en gas overeenkomstig de bepalingen van dit decreet ... ten laste (zijn) van de betrokken distributeur".

Op de vraag naar de verenigbaarheid van de ontworpen bepaling met het aangehaalde artikel 8, heeft de gemachtigde van de regering het volgende geantwoord :

.../...

"(Artikel 8) is aan het decreet toegevoegd op vraag van een lid van de commissie binnenlandse aangelegenheden van het Vlaams Parlement. Bij de bespreking van dit amendement is duidelijk gesteld dat het hier gaat om de kosten verbonden aan de plaatsing van een stroombeperker, budgetmeter of debietmeter. Het is dus niet de minimumlevering zelf (bijvoorbeeld de 6A voor elektriciteit) die gratis is. Het decreet garandeert een (ononderbroken) minimumlevering, maar geeft die minimumlevering niet gratis. De levering van 6A zal dan ook gefactureerd worden aan de abonnee.

(Dit is een belangrijk onderscheid t.o.v. het initiatief van minister Kelchtermans dat voor iedereen 15 m³ gratis water per jaar voorziet)".

Daargelaten nog de vaststelling dat er in beginsel geen grond is om een duidelijke tekst, al dan niet aan de hand van de parlementaire voorbereiding ervan, te interpreteren (1), moet met betrekking tot het standpunt van de gemachtigde van de regering worden opgemerkt dat uit de parlementaire voorbereiding van het voornoemde artikel 8 geenszins duidelijk blijkt dat dit artikel uitsluitend betrekking zou hebben op de kosten voor het plaatsen van de stroombeperker. De parlementaire voorbereiding bevat integendeel aanwijzingen dat de kosteloosheid geldt, zowel voor het plaatsen van de stroombeperker, als voor de minimale levering zelf.

Het duidelijkst blijkt dat uit de bespreking in de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement, meer bepaald uit de tussenkomst van de indiener van het amendement dat geleid heeft tot artikel 8 van het decreet, die stelde wat volgt :

(1) Cass., 10 juni 1952, Arr. Verbr., 1952, 575.

"In het kader van dit decreet hebben we twee amendementen ingediend, enerzijds, om de mogelijkheid te voorzien van begeleiding door een vrij gekozen, erkende schuldbemiddelaar ..., en anderzijds om duidelijkheid en rechtszekerheid te geven aan wie de kosten van die minimumlevering en de installatie op zich neemt" (1).

Ook uit het verslag van de Commissie voor Welzijn, Gezondheid en Gezin van het Vlaams Parlement (2) blijkt dat niet alleen aan de kosten voor de plaatsing van de stroombeperker gedacht werd, maar ook aan de kosten van de levering zelf :

- p. 5, kol. 2 : "Ten slotte vraagt mevrouw Sonja Becq wie de kostenregeling op zich zal nemen. De facto zorgt de distributiesector daar allicht voor, maar het ontwerp bevat geen bepalingen op dat vlak";
- p. 6, kol. 2 : "In het voorstel van decreet van de heer Steve Stevaert was een bepaling opgenomen in verband met de kosten van de plaatsing. De spreker vraagt of er een bezwaar tegen is om ook in het ontwerp een dergelijke bepaling op te nemen. Andere mogelijke kosten zijn die van de levering en de prestatie zelf. Ook hiervoor zou een regeling kunnen worden opgenomen";
- p. 7, kol. 2 (verklaring van de bevoegde Vlaamse minister) : "(de kostenregeling) wordt ten laste van de

(1) Verklaring van Mevrouw Becq, Parl. Hand., Vl. Parl., 19 december 1996, p. 30.

(2) Parl. St., Vl. Parl., 1996-97, nr. 442/3.

distributeur gelegd. De sector krijgt in feite de opdracht om solidariteit op te brengen met degenen die het moeilijk hebben in de samenleving".

Het verslag van de bevoegde commissie is weliswaar niet vrij van dubbelzinnigheden of tegenstrijdigheden. Zo volgt op de hiervoren aangehaalde passus de volgende verklaring van de minister :

"Het uitgangspunt daarbij is dat een minimale en ononderbroken (en dus niet gratis) levering wordt gegarandeerd".

Die laatste verklaring moet wellicht in verband worden gebracht met een vraag van een commissielid naar de verhouding van het ontworpen decreet tot de eveneens aan het Vlaams Parlement voorgelegde ontwerpbeplanning die geleid heeft tot artikel 34, § 3, van het decreet van 20 december 1996 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1997. Krachtens dat artikel 34, § 3, zijn de watervoorzieningsmaatschappijen verplicht aan elke abonnee jaarlijks een hoeveelheid leidingwater gratis te leveren, gelijk aan 15 m³ per persoon. Zowel tijdens de vergadering van de bevoegde commissie (1) als tijdens de plenaire vergadering (2) preciseerde de minister dat het ontworpen decreet een "ononderbroken" levering garandeerde, wat verschilt van de "gratis" levering bedoeld in het programmadecreet, omdat in de regeling van het programmadecreet inzake de gratis

(1) Parl. St., Vl. Parl., 1996-97, nr. 442/3, p. 8.

(2) Parl. Hand., Vl. Parl., 19 december 1996, p. 32.

levering van water de mogelijkheid tot afsluiting blijft bestaan.

Uit de vermelde verklaringen van de minister kan derhalve niet ondubbelzinnig worden afgeleid dat de kosten voor de ononderbroken levering van elektriciteit niet ten laste van de distributeur vallen. Het valt, meer bepaald, niet uit te sluiten dat de minister alleen bedoeld heeft dat het ontworpen decreet, ook voor de levering van water, zinvol was omdat het aan de gratis levering bedoeld in het programmadecreet het verbod tot afsluiting van de toevoer toevoegde.

Hoe dan ook kunnen verklaringen die voor verschillende interpretaties vatbaar zijn, niet opwegen tegen de duidelijke tekst van artikel 8 van het decreet van 20 december 1996.

De conclusie is dan ook dat de tweede volzin van artikel 4 moet worden geschrapt.

Artikel 6

Luidens dit artikel kan de minimale levering aan een abonnee die recht heeft op een specifiek sociaal elektriciteitsstarief niet worden onderbroken "behalve wegens veiligheidsredenen".

Voor die bepaling, die erop neerkomt dat, in afwijking van het bepaalde in artikel 6, 2°, van het decreet

.../...

van 20 december 1996, de minimale levering aan de bedoelde abonnees niet kan worden afgesloten in geval van klaarblijkelijke onwil of fraude, kan geen steun worden gevonden in enige bepaling van dat decreet.

Artikel 6 moet derhalve uit het ontwerp worden weggelaten.

Artikel 8

Luidens de eerste volzin van dit artikel stuurt de distributeur reeds een herinneringsbrief als de abonnee "binnen 15 dagen na verzending van de elektriciteitsfactuur niet heeft betaald".

Die bepaling lijkt geen rekening te houden met de bestaande praktijk volgens welke in de facturen voor de levering van elektriciteit een uiterste datum voor betaling wordt vermeld.

Artikel 9

Rekening houdend met opmerking 3 die hiervoren bij artikel 1 werd gemaakt, redigere men het derde lid van dit artikel als volgt :

.../...

"De abonnee wordt uitgenodigd om, met een formulier opgesteld overeenkomstig het model dat als bijlage bij dit besluit is gevoegd, zijn keuze schriftelijk kenbaar te maken binnen vijftien dagen na de ingebrekestelling".

Artikel 10

1. Zoals hiervoren werd opgemerkt bij de uiteenzetting over de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp, hoort de bepaling van de tweede volzin van het eerste lid in verband met het aanhangig maken van het verzoek tot afsluiting wegens klaarblijkelijke onwil bij de lokale adviescommissie, niet thuis in het onderhavige ontwerp.

2. Subsidiair kan in verband met die procedure tot afsluiting nog het volgende worden opgemerkt.

Volgens de ontworpen regeling wordt, tegelijk met het aanhangig maken van het verzoek tot afsluiting bij de lokale adviescommissie, de naam van de abonnee meegedeeld aan (artikel 10, eerste lid), dat binnen vijftien dagen start met een onderzoek omtrent de sociale en financiële positie van de abonnee (artikel 10, tweede lid). De lokale adviescommissie geeft slechts advies over het verzoek tot afsluiting nadat ze de resultaten van dat onderzoek kent (artikel 13, 1^o). Die regeling lijkt niet bestaanbaar te zijn met het voorschrift van artikel 7, tweede lid, van het decreet van 20 december 1996 luidens hetwelk de lokale adviescommissie "binnen 14 kalenderdagen na ontvangst van het verzoek" advies uitbrengt.

.../...

Dezelfde opmerking geldt voor de analoge bepalingen van artikel 12, tweede en derde lid, van het ontwerp.

Artikel 11

Dit artikel moet logischerwijze onmiddellijk na artikel 9 in het ontwerp worden opgenomen.

Artikel 12

Zoals werd bevestigd door de gemachtigde van de regering dienen in het eerste lid van dit artikel de woorden "of een afbetalingsplan heeft aanvaard" te worden vervangen door "of geen afbetalingsplan heeft aanvaard".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	P. LEMMENS,	staatsraden,
	L. HELLIN,	
	A. ALEN,	assessoren van de
	H. COUSY,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER