

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 32.788/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 32.788/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 21 december 2001 door de Staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de markt voor elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 28 februari, 28 maart en 4 april 2002, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Energie et au Développement durable, le 21 décembre 2001, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif au marché de l'électricité produite à partir des sources d'énergie renouvelables", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 28 février, 28 mars et 4 avril 2002, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit heeft een dubbel oogmerk.

Het beoogt eerstens het opzetten van een systeem van groenestroomcertificaten voor elektriciteit geproduceerd door installaties voor de productie van elektriciteit uit water, stromen of winden, in de zeegebieden waarin België rechtsmacht kan uitoefenen overeenkomstig het internationaal zeerecht (artikelen 3 tot 13).

Tweedens beoogt het ontwerp het invoeren van maatregelen die een verzekerde afzet moeten waarborgen op de markt, tegen een minimumprijs, van een minimumvolume elektriciteit geproduceerd met aanwending van hernieuwbare energiebronnen (artikelen 14 tot 19).

- 2.1. Rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt gezocht in artikel 7 van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt ¹.

Krachtens het eerste lid van dat artikel kan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, na advies van de Commissie voor de regulering van de elektriciteit en het gas (CREG) en na overleg met de gewestregeringen :

- 1° maatregelen van marktorganisatie vaststellen voor een verzekerde afzet op de markt, tegen een minimumprijs, van een minimumvolume elektriciteit geproduceerd met aanwending van hernieuwbare energiebronnen;
- 2° een mechanisme inrichten ter financiering van alle of een deel van de nettolasten die voortvloeien uit de in 1° bedoelde maatregelen ².

(1) En bovendien, wat artikel 19 van het ontwerp betreft, in de artikelen 30, § 2, en 31 van die wet.

(2) Het tweede lid van artikel 7 van de wet van 29 april 1999 bepaalt nadere regels met betrekking tot het in 2° van het eerste lid van dat artikel bedoelde financieringsmechanisme.

Onderzocht dient te worden of de sub 1 weergegeven onderdelen van de ontworpen regeling kunnen worden beschouwd als "maatregelen van marktorganisatie voor een verzekerde afzet op de markt, tegen een minimumprijs, van een minimumvolume elektriciteit geproduceerd met aanwending van hernieuwbare energiebronnen", zoals dat begrip moet worden afgelijnd in het licht van de bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat en de gewesten inzake energie.

2.2.1. De bepalingen vervat in titel II³ van het ontwerp zetten een systeem op van groenestroomcertificaten. Zij regelen binnen dit raam de oorsprongsgarantie voor productie-installaties van groene stroom bedoeld in artikel 6 van de wet van 29 april 1999 (artikelen 4 tot 6), de erkenning van de keuringsinstanties die belast zijn met het afleveren van certificaten van die oorsprongsgarantie (artikel 3), de voorwaarden voor toekenning van groenestroomcertificaten voor elektriciteit geproduceerd door de houders van domeinconcessies bedoeld in dat artikel (artikel 7) en de procedures die bij die toekenning moeten worden gevolgd (artikelen 8 tot 13).

Zulke bepalingen kunnen niet worden beschouwd als maatregelen bedoeld bij artikel 7, eerste lid, 1°, van de wet van 29 april 1999. Weliswaar heeft een systeem van groenestroomcertificaten een weerslag op het marktgebeuren, maar die vaststelling heeft niet tot gevolg dat de laatstgenoemde bepaling dermate ruim moet worden geïnterpreteerd dat ze rechtsgrond zou kunnen verschaffen aan de bepalingen van titel II van het ontwerp. Zulke interpretatie zou artikel 7, eerste lid, 1°, van de wet van 29 april 1999 immers onbestaanbaar maken met artikel 6, § 1, VII, eerste lid, f), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, naar luid waarvan de gewesten bevoegd zijn voor "de nieuwe energiebronnen met uitzondering van deze die verband houden met de kernenergie", en dat de gewesten onmiskenbaar bevoegd maakt voor het opzetten van een systeem van groenestroomcertificaten.

Aangezien artikel 7 van de wet van 29 april 1999 niet zo mag worden opgevat dat het de bevoegdheidsverdelende regels zou schenden en er bijgevolg, gelet op de principiële bevoegdheidstoekenning aan de gewesten tot het regelen van de nieuwe energiebronnen, moet worden van uitgegaan dat de "maatregelen van marktorganisatie" bedoeld in artikel 7, eerste lid, 1°, van de wet van 29 april 1999 enkel refereren aan

⁽³⁾ Het ontworpen besluit ware beter opgedeeld in hoofdstukken en afdelingen in plaats van in titels en hoofdstukken.

maatregelen van marktorganisatie die kunnen worden gesitueerd binnen één van de aangelegenheden die door artikel 6, § 1, VII, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 - of door een andere bepaling uit die wet - aan de federale overheid zijn voorbehouden, moet worden besloten dat de artikelen 3 tot 13 van het ontwerp rechtsgrond ontberen en derhalve uit het ontwerp moeten worden weggelaten.

2.2.2. Uit de voorafgaande beschouwingen over de bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat en de gewesten mag evenwel niet worden afgeleid dat alsnog geen rechtsgrond zou kunnen worden gecreëerd om een systeem van groenestroomcertificaten in te stellen voor de elektriciteit die wordt geproduceerd door de houders van een domeinconcessie bedoeld in artikel 6 van de wet van 29 april 1999.

Weliswaar behoort het opzetten - in het algemeen - van een systeem van groenestroomcertificaten tot de materiële bevoegdheid van de gewesten. De bevoegdheid van de gewesten is evenwel niet alleen materieel bepaald, maar ook territoriaal ⁴ : de gewesten zijn slechts bevoegd om de hen toegewezen aangelegenheden te regelen binnen hun territoriale bevoegdheidsgebied, bepaald in artikel 3 van de Grondwet. Omgekeerd ontberen zij de bevoegdheid tot het vaststellen van regels in verband met gebiedsdelen die buiten hun territoriale bevoegdheidsgebied zijn gelegen. Die regels moeten worden vastgesteld door de federale wetgever die terzake de residuaire bevoegdheid bezit.

Aangezien de in artikel 6 van de wet van 29 april 1999 bedoelde zeegebieden waarin België rechtsmacht kan uitoefenen volgens het internationaal zeerecht niet bij de indeling in gewesten zijn betrokken, is het de federale overheid die bevoegd is om regelingen inzake nieuwe energiebronnen in te stellen waarvan het voorwerp te situeren valt binnen die gebieden. Bij het concrete onderzoek van die regelingen zal dienen te blijken of dit laatste effectief het geval is.

2.3. Het tweede gedeelte van het ontwerp bevat luidens het opschrift van titel III "maatregelen bedoeld voor een verzekerde afzet op de markt, tegen een minimumprijs,

(4) Abstractie gemaakt van de problematiek van het sluiten van internationale verdragen (zie hieromtrent het advies 24.903/VR van 22 april 1997 over het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 18 juni 1998 houdende instemming met het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee, gedaan te Montego Bay op 10 december 1982, en (met) de Overeenkomst inzake de tenuitvoerlegging van deel XI van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee van 10 december 1982, gedaan te New York op 28 juli 1994, Parl. St., Senaat, 1997-98, nr. 796/1).

van een minimumvolume elektriciteit met aanwending van hernieuwbare energiebronnen". De in dit gedeelte vervatte bepalingen zijn divers en nopen tot een afzonderlijk onderzoek ten aanzien van de ingeroepen rechtsgrond en de bevoegdheidsbepalende regels.

2.3.1. Vooreerst worden bepalingen opgenomen betreffende de markt voor de verhandeling van groenestroomcertificaten. Er wordt bepaald dat de groenestroomcertificaten overdraagbaar zijn (artikel 14, § 1), en aan de CREG wordt de bevoegdheid toegekend een "elektronisch beurssysteem" voor de verhandeling van groenestroomcertificaten op te zetten, volgens de regels die in het ontwerp zijn bepaald (artikel 14, §§ 2 en 3).

Ook deze bepalingen doen vragen rijzen naar hun inpasbaarheid in artikel 7, eerste lid, 1°, van de wet van 29 april 1999, gelezen in samenhang met de bevoegdheidsverdelende regels.

Het bepalen dat groenestroomcertificaten overdraagbaar zijn, is een element van een stelsel van groenestroomcertificaten waarvoor de gewesten bevoegd zijn. Dit geldt ook indien het door de CREG op te zetten "elektronisch beurssysteem" voor de verhandeling van groenestroomcertificaten niet meer zou inhouden dan het opzetten van een geïnformatiseerd systeem waar aanbod van en vraag naar groenestroomcertificaten elkaar ontmoeten en waarin de transacties van die certificaten worden geregistreerd.

De federale overheid kan die maatregelen enkel treffen met betrekking tot de groenestroomcertificaten die door haarzelf zijn ingesteld ⁵. Teneinde de regelgeving van de bevoegde overheden op elkaar af te stemmen, zou het aangewezen zijn om, met toepassing van artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, een samenwerkingsakkoord daaromtrent te sluiten.

⁽⁵⁾ Zoals sub 2.2.2 werd uiteengezet is dit enkel het geval voor de in artikel 6, § 1, van de wet 29 april 1999 bedoelde gebieden, en ontbeert de Koning in de huidige stand van de regelgeving rechtsgrond om voor die gebieden een systeem van groenestroomcertificaten op te zetten.

Slechts wanneer artikel 14, §§ 2 en 3, van het ontwerp zou inhouden dat aan de CREG de bevoegdheid wordt verleend een eigenlijk beurssysteem op te zetten ⁶, zouden de bepalingen ervan kunnen worden ingepast in de ingeroepen rechtsgrond, gelezen in samenhang met artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat onder meer het financieel beleid aan de federale overheid voorbehoudt.

2.3.2. Tweedens wordt aan de leveranciers de verplichting opgelegd om volgens een quotasysteem aan de CREG een aantal groenestroomcertificaten te bezorgen voor elektriciteit die wordt geleverd aan in aanmerking komende eindafnemers die zijn aangesloten op het transmissienet, en worden de nadere toepassingsregels betreffende deze verplichting bepaald (titel III, hoofdstuk II, van het ontwerp).

De stellers van het ontwerp lijken er hierbij van uit te gaan dat de gewestelijke bevoegdheid inzake de nieuwe energiebronnen bedoeld in artikel 6, § 1, VII, eerste lid, f), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 beperkt wordt door artikel 6, § 1, VII, eerste lid, a), van die wet, zodat de gewestelijke bevoegdheid inzake de nieuwe energiebronnen enkel zou kunnen worden uitgeoefend ten aanzien van groene elektriciteit die wordt geleverd aan eindafnemers die zijn aangesloten op het distributienet.

Nog afgezien van het gegeven dat artikel 7, eerste lid, 1°, van de wet van 29 april 1999 niet kan worden geacht een machtiging in te houden voor het opzetten van een systeem van groenestroomcertificaten, moet worden vastgesteld dat die interpretatie van de bevoegdheidsverdelende regels geen steun vindt in de bijzondere wet van 8 augustus 1980, noch in de parlementaire voorbereiding ervan.

Vooreerst is de enige uitzondering die in artikel 6, § 1, VII, eerste lid, f), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt gemaakt op de bevoegdheid van de gewesten inzake nieuwe energiebronnen, deze betreffende de nieuwe energiebronnen die verband houden met de kernenergie. Tevens is die bevoegdheidstoewijzing een afzonderlijke bevoegdheidstoekenning die staat naast - en bijgevolg niet moet worden

⁽⁶⁾ Ook al is de CREG in dat geval gebonden door de terzake geldende regels van financieel recht, toch zou zulks een ontoelaatbare delegatie van bevoegdheid inhouden.

gezien binnen het raam van - deze inzake de distributie en het plaatselijk vervoer van elektriciteit ⁷.

Bovendien bevat de parlementaire voorbereiding van de wet van 8 augustus 1988, die de huidige versie van artikel 6, § 1, VII, in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft ingevoegd, geen enkele indicatie die gaat in de richting van een beperkende interpretatie van de gewestelijke bevoegdheid inzake de nieuwe energiebronnen in het licht van de federale bevoegdheid inzake de transmissienetten.

Conclusie moet derhalve zijn dat het opleggen van een quotum van groene elektriciteit die moet worden geleverd aan eindafnemers aangesloten op het transmissienet door het opleggen van een verplichting om groenestroomcertificaten voor te leggen, behoort tot de bevoegdheid van de gewesten. Artikel 7, eerste lid, 1°, van de wet van 29 april 1999 kan derhalve geen rechtsgrond vormen voor het opleggen van die verplichting.

2.3.3. Artikel 18, § 1, van het ontwerp verplicht de transmissienetbeheerder ertoe groenestroomcertificaten aan te kopen van de producent die hierom verzoekt tegen een bepaalde minimumprijs. Om de kosten verbonden aan deze verplichting te recupereren, zal hij deze certificaten krachtens artikel 18, § 2, op de markt brengen, waarbij het nettosaldo dat ontstaat uit het verschil tussen de aankoopprijs en de verkoopprijs van het certificaat wordt gefinancierd door middel van een heffing op de tarieven. Artikel 18, § 3, bepaalt dat de CREG belast is met het beheer van het ingestelde systeem.

In zoverre artikel 18 betrekking heeft op prijzen en tarieven, kan het rechtsgrond vinden in artikel 7 van de wet van 29 april 1999, gelezen in samenhang met artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, en VII, tweede lid, d), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Artikel 18 houdt evenwel meer in dan loutere prijs- of tariefmaatregelen, met name in zoverre aan de transmissienetbeheerder de verplichting wordt opgelegd groenestroomcertificaten aan te kopen en wordt bepaald dat hij die certificaten opnieuw op de markt zal brengen om de kosten die aan die verplichting zijn verbonden te

⁽⁷⁾ Om de bevoegdheid van de gewesten inzake de nieuwe energiebronnen te beperken in het licht van de federale bevoegdheid inzake het transmissienet, zou een uitdrukkelijke bepaling nodig zijn geweest, hetzij in onderdeel f) van het eerste lid van artikel 6, § 1, VII, hetzij in het tweede lid van die bepaling.

recupereren. Die bepalingen kaderen in de gewestelijke bevoegdheid inzake nieuwe energiebronnen en kunnen derhalve geen rechtsgrond vinden in artikel 7, eerste lid, van de wet van 29 april 1999.

2.4. Aangezien er voor artikel 15 van het ontwerp geen rechtsgrond bestaat, is er ook geen rechtsgrond voorhanden voor artikel 19, dat slechts bepalingen bevat die accessoir zijn aan dat artikel, namelijk betreffende het toezicht op de naleving van dat artikel en de sancties die kunnen worden opgelegd bij niet-naleving ervan.

Hetzelfde geldt voor artikel 20 van het ontwerp, dat slechts betrekking heeft op het tijdstip vanaf wanneer de quota bedoeld in dat artikel moeten worden nageleefd.

3. Gelet op het ontbreken van rechtsgrond voor de meeste bepalingen van het ontwerp, ziet de Raad van State, afdeling wetgeving, af van een nader onderzoek ervan.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis poursuit un double objet.

Il vise tout d'abord à mettre sur pied un système de certificats verts pour l'électricité produite grâce à des installations de production d'électricité à partir de l'eau, des courants ou des vents, dans les espaces marins sur lesquels la Belgique peut exercer sa juridiction conformément au droit maritime international (articles 3 à 13).

Le projet entend par ailleurs édicter un certain nombre de mesures visant à assurer l'écoulement sur le marché, à un prix minimal, d'un volume minimal d'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables (articles 14 à 19).

- 2.1. Le fondement légal de l'arrêté en projet est recherché à l'article 7 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité ⁸.

Cet article prévoit en son alinéa 1^{er} que le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, après avis de la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG) et après concertation avec les gouvernements de région :

- 1° prendre des mesures d'organisation du marché en vue d'assurer l'écoulement sur le marché, à un prix minimal, d'un volume minimal d'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables;
- 2° établir un mécanisme pour financer tout ou partie des charges nettes qui découlent des mesures visées au 1° ⁹.

(8) Et, en ce qui concerne l'article 19 du projet, également aux articles 30, § 2, et 31 de la loi susvisée.

(9) L'alinéa 2 de l'article 7 de la loi du 29 avril 1999 modalise le mécanisme de financement visé au 2° de l'article en question.

Il convient d'examiner si les éléments du régime en projet, qui sont décrits au point 1, peuvent être considérés comme des "mesures d'organisation du marché en vue d'assurer l'écoulement sur le marché, à un prix minimal, d'un volume minimal d'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables", notion qu'il y a lieu de circonscrire par rapport à la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les régions en matière d'énergie.

2.2.1. Les dispositions du titre II ¹⁰ du projet établissent un système de certificats verts. Dans ce contexte, elles réglementent la garantie d'origine d'installations de production d'électricité verte visée à l'article 6 de la loi du 29 avril 1999 (articles 4 à 6), l'agrément des organismes de contrôle chargés de délivrer les certificats de garantie d'origine (article 3), les conditions d'octroi des certificats verts pour l'électricité produite par les titulaires de concessions domaniales visées par l'article précité (article 7) ainsi que les procédures à suivre dans ce cadre (articles 8 à 13).

Pareilles dispositions ne sauraient être considérées comme des mesures au sens de l'article 7, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi du 29 avril 1999. Bien que le système de certificats verts ait effectivement une incidence sur le marché, cette circonstance n'implique pas qu'il faille donner à cette dernière disposition une interprétation à ce point extensive que les dispositions du titre II du projet puissent y puiser leur fondement légal. Pareille interprétation rendrait en effet l'article 7, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi du 29 avril 1999 incompatible avec l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 1^{er}, f), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui prévoit que "les sources nouvelles d'énergie à l'exception de celles liées à l'énergie nucléaire" relèvent de la compétence des régions, qu'il habilite incontestablement à mettre en place un système de certificats verts.

Dans la mesure où l'article 7 de la loi du 29 avril 1999 ne peut se concevoir au mépris des règles répartitrices de compétences et où, eu égard à l'attribution d'une compétence de principe aux régions quant à la réglementation des nouvelles sources d'énergie, il faut considérer que les "mesures d'organisation du marché" au sens de l'article 7, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi du 29 avril 1999 se réfèrent uniquement aux mesures d'organisation du marché qui se rapportent à l'une des matières que l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 - ou toute autre disposition de cette loi - a

(10)

A la division de l'arrêté en projet en titres et chapitres, mieux vaudrait substituer une division en chapitres et sections.

réservées à l'autorité fédérale, force est de conclure que les articles 3 à 13 du projet sont dénués de fondement légal et doivent dès lors être omis du projet.

2.2.2. Il ne peut toutefois s'inférer des considérations formulées ci-dessus à propos de la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les régions qu'il ne serait pas possible, de créer le fondement légal nécessaire à la mise en place d'un système de certificats verts pour l'électricité produite par les titulaires d'une concession domaniale au sens de l'article 6 de la loi du 29 avril 1999.

Certes, l'établissement - au sens général - d'un système de certificats verts relève de la compétence matérielle des régions, mais la compétence de ces dernières ne se définit pas seulement sur le plan matériel mais également sur le plan territorial ¹¹ : les régions ne sont habilitées à régler les matières qui leur sont dévolues que dans les limites de leur sphère de compétence territoriale, qui est définie à l'article 3 de la Constitution. Inversement, il n'est pas en leur pouvoir d'édicter des règles concernant les entités territoriales situées en dehors de leur sphère de compétence territoriale. En vertu de la compétence résiduelle dont il dispose à cet égard, c'est en effet au législateur fédéral qu'il appartient d'établir de telles règles.

Les espaces marins sur lesquels la Belgique peut exercer sa juridiction conformément au droit maritime international, dont il est question à l'article 6 de la loi du 29 avril 1999, n'ayant pas été intégrés dans la division du territoire en régions, c'est à l'autorité fédérale qu'il appartient d'arrêter, en ce qui concerne les sources nouvelles d'énergie, les règles dont l'objet se situe à l'intérieur de ces espaces. L'examen concret de ces règles devra démontrer que tel est effectivement le cas.

2.3. Selon l'intitulé du titre III, le second volet du projet est consacré à certaines "mesures visant à assurer l'écoulement sur le marché, à un prix minimal, d'un volume minimal d'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables". Les

(11) Abstraction faite de la question de la conclusion de traités internationaux (voir à ce propos l'avis 24.903/VR du 22 avril 1997 sur le projet qui est devenu la loi du 18 juin 1998 portant assentiment à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, faite à Montego Bay le 10 décembre 1982, et à l'Accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, fait à New York le 28 juillet 1994, Doc. parl., Sénat, 1997-98, n° 796/1).

dispositions qui figurent dans ce volet sont hétérogènes et appellent un examen distinct au regard du fondement légal invoqué et des règles attributives de compétence.

2.3.1. Les premières dispositions qui figurent au projet concernent le marché de négociation des certificats verts. Elles prévoient que les certificats verts sont transmissibles (article 14, § 1^{er}) et habilite la CREG à mettre en place un "système de bourse électronique", conformément aux règles établies par le projet, en vue de la négociation des certificats verts (article 14, §§ 2 et 3).

Ces dispositions soulèvent également certaines questions quant à leur compatibilité avec l'article 7, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi du 29 avril 1999, lu en corrélation avec les règles répartitrices de compétences.

Déterminer que les certificats verts sont transmissibles s'inscrit dans un système de certificats verts qui ressortit à la compétence des régions. Tel serait également le cas si le "système de bourse électronique" que la CREG doit mettre en place en vue de la négociation des certificats verts consistait uniquement en un système informatisé de centralisation de l'offre et de la demande de certificats verts et d'enregistrement des transactions concernant ces certificats.

L'autorité fédérale ne peut prendre de telles mesures qu'à l'égard des certificats verts créés par elle-même ¹². Afin d'harmoniser les législations des autorités compétentes, il serait judicieux de conclure un accord de coopération à ce sujet, en application de l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(12)

Comme il a été exposé au point 2.2.2, tel n'est le cas qu'en ce qui concerne les espaces visés à l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 29 avril 1999. Le Roi ne dispose néanmoins pas, en l'état actuel de la législation, de fondement légal qui lui permettrait de mettre en place un système de certificats verts pour les espaces précités.

Ce n'est que si l'article 14, §§ 2 et 3, du projet habilitait la CREG à créer un système de bourse proprement dit ¹³, que les dispositions qu'il contient seraient en adéquation avec le fondement légal invoqué, lu en combinaison avec l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui réserve notamment la politique financière à l'autorité fédérale.

2.3.2. D'autres dispositions imposent, quant à elles, aux fournisseurs de fournir un certain nombre de certificats verts à la CREG, selon un système de quota, et ce pour l'électricité fournie aux clients finals éligibles raccordés au réseau de transport, et définissent les modalités d'application de cette obligation (titre III, chapitre II, du projet).

Les auteurs du projet semblent considérer en l'espèce que la compétence dévolue aux régions pour ce qui concerne les sources nouvelles d'énergie visées à l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 1^{er}, f), de la loi spéciale du 8 août 1980, est limitée par l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 1^{er}, a), de cette loi, de sorte qu'elle ne pourrait s'exercer qu'à l'égard de l'électricité verte fournie aux clients finals raccordés au réseau de distribution.

Indépendamment du fait que l'article 7, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi du 29 avril 1999 ne peut être réputé autoriser la création d'un système de certificats verts, force est de constater que cette interprétation des règles de répartition des compétences ne trouve appui ni dans la loi spéciale du 8 août 1980, ni dans les travaux préparatoires de celle-ci.

Tout d'abord, la seule et unique exception que l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 1^{er}, f), de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit à la compétence des régions en matière de nouvelles sources d'énergie, porte sur les sources nouvelles d'énergie liées à l'énergie nucléaire. Il s'agit de surcroît d'une attribution de compétence distincte qui se juxtapose à celle concernant la distribution et le transport local d'électricité ¹⁴ - dans le cadre de laquelle elle ne peut dès lors s'envisager.

(13) Bien que, dans un tel cas de figure, la CREG soit tenue au respect des règles de droit financier applicables en la matière, il en résulterait une délégation de compétence inadmissible.

(14) Pour limiter la compétence des régions à l'égard des sources nouvelles d'énergie au regard de la compétence fédérale en matière de réseau de transport, il eût fallu qu'une disposition expresse soit prévue en ce sens, soit au point f) de l'alinéa 1^{er} de l'article 6, § 1^{er}, VII, soit à l'alinéa 2 de la disposition précitée.

Par ailleurs, les travaux préparatoires de la loi du 8 août 1988, qui a inséré la version actuelle de l'article 6, § 1^{er}, VII, dans la loi spéciale du 8 août 1980, ne comportent aucune indication permettant une interprétation restrictive de la compétence dont les régions sont investies en ce qui concerne les sources nouvelles d'énergie au regard de la compétence fédérale en matière de réseaux de transport.

Force est dès lors de conclure que c'est aux régions qu'il appartient d'imposer un quota d'électricité verte à fournir aux clients finals raccordés au réseau de transport, en prescrivant l'obligation de présenter des certificats verts. L'article 7, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi du 29 avril 1999 ne saurait dès lors constituer le fondement légal permettant d'imposer une telle obligation.

2.3.3. L'article 18, § 1^{er}, du projet, contraint le gestionnaire de réseau de transport à acheter des certificats verts au producteur qui en fait la demande à un prix minimal précis. Pour recouvrer les frais auxquels cette obligation l'expose, il doit commercialiser ces certificats conformément à l'article 18, § 2, étant entendu que le solde net résultant de la différence entre les prix d'achat et de vente du certificat est financé grâce à un prélèvement sur les tarifs. Selon l'article 18, § 3, la CREG est chargée de gérer le système mis en place.

Dans la mesure où il a trait à des prix et à des tarifs, l'article 18 peut puiser son fondement légal dans l'article 7 de la loi du 29 avril 1999, combiné avec l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3°, et VII, alinéa 2, d), de la loi spéciale du 8 août 1980.

Néanmoins, l'article 18 ne comporte pas uniquement de simples mesures concernant les prix ou les tarifs, puisqu'il contraint le gestionnaire du réseau de transport à acheter des certificats verts, qu'il lui impose par ailleurs de commercialiser à nouveau pour recouvrer les frais auxquels cette obligation l'expose. S'inscrivant dans le cadre de la compétence dévolue aux régions en matière de sources nouvelles d'énergie, ces dispositions ne peuvent trouver leur fondement légal dans l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 29 avril 1999.

2.4. L'article 15 étant dénué de fondement légal, l'article 19 l'est également puisqu'il ne comporte que des dispositions accessoires à l'article 15, à savoir des règles

relatives au contrôle du respect de ses dispositions et aux sanctions qui peuvent être infligées lorsque tel n'est pas le cas.

Cette observation s'applique également à l'article 20 du projet, qui a pour seul objet de déterminer la date à partir de laquelle il convient de respecter les quotas visés par l'article précité.

3. Les dispositions du projet étant pour la plupart dénuées de fondement légal, le Conseil d'Etat, section de législation, s'abstient de les examiner plus amplement.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. BAERT,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
A. SPRUYT,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SMETS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SMETS.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme K. BAMS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME