

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 33.915/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 33.915/1/V

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 24 juli 2002 door de Staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "met betrekking tot de openbare dienstverplichtingen in de electriciteitsmarkt", heeft op 29 juli 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Energie et au Développement durable, le 24 juillet 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux obligations de service public dans le marché de l'électricité", a donné le 29 juillet 2002 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"par le fait que la loi du 29 avril 1999 précitée vise à transposer en droit belge les dispositions de la directive 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité; que le délai pour la transposition de cette directive a expiré le 19 février 1999; que le Gouvernement belge avait exprimé sa volonté de transposer la directive dans ce délai; que l'urgence découle spécialement de la mise en demeure du 12 septembre 2000 de la Commission européenne pour défaut de transposition de la directive précitée et de l'avis motivé du 1^{er} février 2001 de la Commission européenne invitant le Gouvernement à transmettre, dans les deux mois, les mesures nationales d'exécution transposant cette même directive; que le Gouvernement estime que tout retard supplémentaire dans la transposition peut nuire à la compétitivité de l'industrie belge compte tenu de l'accélération du processus de transposition de la directive largement avancé dans les autres Etats membres de l'Union européenne et de la nécessité de fixer au plus vite les règles opérationnelles relatives aux interconnexions avec les autres Etats membres compte tenu des développements croissants de ceux-ci; que le présent arrêté vise à déterminer les obligations essentielles en matière notamment de qualité et de régularité des fournitures d'électricité et d'accès aux réserves de puissance pour l'équilibre de la zone de réglage belge; que le présent arrêté doit dès lors être pris dans les délais les plus brefs afin de maintenir la sécurité du réseau électrique et la sûreté d'approvisionnement et de ne pas entraver le processus d'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité et les échanges d'électricité, tant au niveau belge qu'européen".

*

* *

Met toepassing van artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

.../...

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe aan de elektriciteitsproducenten, de tussenpersonen en de netbeheerder een aantal openbardienstverplichtingen op te leggen op het vlak van de regelmaat en de kwaliteit van de elektriciteitsleveringen, de veiligheid, betrouwbaarheid en efficiëntie van de regelzone en de toepassing van het beleid ter reductie van broeikasgasemissies (hoofdstuk II - artikelen 3 tot 5 van het ontwerp). Het bevat voorts een financieringsregeling met betrekking tot maatregelen bedoeld in een wetsontwerp houdende toewijzing van een opdracht aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn inzake de begeleiding en de financiële maatschappelijke steunverlening aan de meest hulpbehoevenden inzake energielevering ⁽¹⁾ (hoofdstuk III - artikelen 6 tot 9). Ten slotte regelt het ontworpen besluit de controle en de evaluatie van de erin bedoelde openbardienstverplichtingen (hoofdstuk IV - artikel 10) en bevat het straf-, overgangs- en slotbepalingen (hoofdstukken V en VI - artikelen 11 tot 15).

Het voor advies voorgelegde ontwerp is een omgewerkte versie van een ontwerp waarover de Raad van State op 30 mei 2002 advies heeft gegeven onder nr. 33.024/1.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

De deugdelijke motivering van het verzoek om spoedbehandeling is een vereiste voor de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag.

In het voorliggende geval wordt het verzoek om spoedbehandeling enkel gemotiveerd wat de bepalingen van het ontwerp betreft waarbij openbardienstverplichtingen *sensu stricto* worden opgelegd. Zoals door de gemachtigde van de regering is bevestigd heeft de aangevoerde motivering inzonderheid geen betrekking op de in hoofdstuk III (artikelen 6 tot 9) van het ontwerp vervatte financieringsregeling.

⁽¹⁾ Parl. St., Kamer, 2001-2002, nr. 1664/1. Volgens de toelichting verstrekt door de gemachtigde van de regering is de tekst nog niet bekrachtigd door de Koning.

Aan het ontvankelijkheidsvereiste van de behoorlijke motivering van de spoedaanvraag is in casu derhalve alleen voldaan voor de artikelen 1 tot 5, 10, 11 (partim) en 13 (partim) van het ontwerp.

De Raad van State kan de overige bepalingen van het ontwerp (de artikelen 6 tot 9, 11 (in zoverre het verwijst naar artikel 7), 12, 13 (in zoverre het verwijst naar artikel 7) en 14) derhalve niet bij zijn onderzoek betrekken. De zaken zouden enkel anders liggen indien het zou gaan om bepalingen die een zodanige samenhang vertonen met de artikelen waarvoor de adviesaanvraag ontvankelijk wordt bevonden, dat het vanuit wetgevingstechnisch oogpunt wenselijk zou zijn dat ze in één besluit worden opgenomen, of nog, indien het zou gaan om een beperkt aantal bepalingen van ondergeschikt belang. Die voorwaarden zijn te dezen niet vervuld.

RECHTSGROND EN BEVOEGDHEID

1. Het opleggen van openbaredienstverplichtingen aan de producenten, de tussenpersonen en de netbeheerder op het vlak van de regelmaat en de kwaliteit van de elektriciteitsleveringen (artikel 3) en inzake de veiligheid, betrouwbaarheid en efficiëntie van de regelzone (artikel 4), vindt rechtsgrond in artikel 21, eerste lid, 1°, van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt.

2. Artikel 5 van het ontwerp strekt ertoe openbaredienstverplichtingen op te leggen die de toepassing moeten garanderen van het beleid ter reductie van broeikasgasemissies. Die verplichtingen komen hierop neer :

- dat de netbeheerder onder bepaalde voorwaarden voorrang moet verlenen aan aansluitingsaanvragen die betrekking hebben op productie-eenheden die gebruik maken van hernieuwbare energiebronnen en warmtekrachtkoppeling (artikel 5, 1°);
- dat productie-eenheden die gebruik maken van hernieuwbare energiebronnen en warmtekrachtkoppeling, in afwijking van artikel 157 van het koninklijk besluit van 27 juni 2001 houdende een technisch reglement voor het beheer van het

.../...

transmissienet van elektriciteit en de toegang ertoe, een bepaalde tolerantie­marge genieten (artikel 5, 2°);

- dat de netbeheerder, overeenkomstig het technisch reglement, voorrang geeft op het transmissienet aan productie-eenheden die gebruik maken van hernieuwbare energiebronnen en warmtekrachtkoppeling (artikel 5, 3°).

Wat die bepaling van het ontwerp betreft, moet erop worden gewezen dat de Raad van State, met betrekking tot een praktisch gelijk­luidende bepaling van het ontwerp 33.024/1, de volgende opmerking heeft gemaakt :

"Artikel 5 legt aan de producenten, de tussenpersonen en de transmissienetbeheerder openbaredienstverplichtingen op inzake de bescherming van het leefmilieu, inzonderheid op het vlak van de bevordering van de hernieuwbare energiebronnen en de warmtekrachtkoppeling. Krachtens artikel 6, § 1, VII, eerste lid, f) en g), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zijn de gewesten evenwel bevoegd voor "de nieuwe energiebronnen met uitzondering van deze die verband houden met de kernenergie" en voor "de terugwinning van energie door de nijverheid en andere gebruikers".

Daaruit vloeit voort dat het opleggen van openbaredienstverplichtingen op die vlakken tot de bevoegdheid van de gewesten behoort, ook wanneer die openbaredienstverplichtingen worden opgelegd ten aanzien van de producenten, de tussenpersonen en de transmissienetbeheerder. Dit laatste doet immers geen afbreuk aan het gegeven dat het opleggen van de openbaredienstverplichting dient te worden gekwalificeerd als een maatregel ter bevordering van de nieuwe energiebronnen of als een maatregel van terugwinning van energie, die tot de bevoegdheid van de gewesten behoren".

De in artikel 5 van het thans voorliggende ontwerp vervatte regeling stuit op hetzelfde bezwaar.

3. De bepaling van artikel 11 van het ontwerp waarbij de bestraffing wordt geregeld van de overtreding van artikel 4 van het ontworpen besluit, vindt rechtsgrond in artikel 30, § 2, van de voornoemde wet van 29 april 1999.

Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée

"par le fait que la loi du 29 avril 1999 précitée vise à transposer en droit belge les dispositions de la directive 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité; que le délai pour la transposition de cette directive a expiré le 19 février 1999; que le Gouvernement belge avait exprimé sa volonté de transposer la directive dans ce délai; que l'urgence découle spécialement de la mise en demeure du 12 septembre 2000 de la Commission européenne pour défaut de transposition de la directive précitée et de l'avis motivé du 1^{er} février 2001 de la Commission européenne invitant le Gouvernement à transmettre, dans les deux mois, les mesures nationales d'exécution transposant cette même directive; que le Gouvernement estime que tout retard supplémentaire dans la transposition peut nuire à la compétitivité de l'industrie belge compte tenu de l'accélération du processus de transposition de la directive largement avancé dans les autres Etats membres de l'Union européenne et de la nécessité de fixer au plus vite les règles opérationnelles relatives aux interconnexions avec les autres Etats membres compte tenu des développements croissants de ceux-ci; que le présent arrêté vise à déterminer les obligations essentielles en matière notamment de qualité et de régularité des fournitures d'électricité et d'accès aux réserves de puissance pour l'équilibre de la zone de réglage belge; que le présent arrêté doit dès lors être pris dans les délais les plus brefs afin de maintenir la sécurité du réseau électrique et la sûreté d'approvisionnement et de ne pas entraver le processus d'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité et les échanges d'électricité, tant au niveau belge qu'européen".

*

* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée à l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

.../...

PORTEE DU PROJET

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à imposer aux producteurs d'électricité, aux intermédiaires et au gestionnaire du réseau un certain nombre d'obligations de service public en matière de régularité et de qualité des fournitures d'électricité, de sécurité, de fiabilité et d'efficacité de la zone de réglage, ainsi que de mise en oeuvre de la politique de réduction des émissions de gaz à effet de serre (chapitre II - articles 3 à 5 du projet). Il comporte en outre un régime de financement pour les mesures visées dans un projet de loi visant à confier aux centres publics d'aide sociale la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies ⁽¹⁾ (chapitre III - articles 6 à 9). Enfin, l'arrêté en projet règle le contrôle et l'évaluation des obligations de service public qui y sont visées (chapitre IV - article 10) et comporte des dispositions pénales, transitoires et finales (chapitres V et VI - articles 11 à 15).

Le projet soumis pour avis est une version remaniée d'un projet sur lequel le Conseil d'Etat a donné, le 30 mai 2002, l'avis n° 33.024/1.

RECEVABILITE DE LA DEMANDE D'AVIS

La motivation correcte de l'urgence constitue une condition de recevabilité de la demande d'avis.

En l'espèce, l'urgence n'est motivée qu'en ce qui concerne les dispositions du projet qui imposent des obligations de service public au sens strict. Comme l'a confirmé le délégué du gouvernement, la motivation invoquée ne porte pas, en particulier, sur le régime de financement contenu dans le chapitre III (articles 6 à 9) du projet.

En l'espèce, la condition de recevabilité imposant la motivation correcte

⁽¹⁾ Doc. parl., Chambre, 2001-2002, n° 1664/1. Selon les explications fournies par le délégué du gouvernement, le texte n'a pas encore été sanctionné par le Roi.

de l'urgence n'est dès lors remplie que pour les articles 1^{er} à 5, 10, 11 (partim) et 13 (partim) du projet.

Dès lors, le Conseil d'Etat ne peut pas tenir compte, dans son examen, des autres dispositions du projet (les articles 6 à 9, 11 (dans la mesure où il se réfère à l'article 7), 12, 13 (dans la mesure où il se réfère à l'article 7) et 14). La situation serait quelque peu différente s'il s'agissait de dispositions présentant un lien de connexité à ce point étroit avec les articles pour lesquels la demande d'avis est jugée recevable que, du point de vue de la technique législative, il serait souhaitable de les intégrer dans un seul arrêté, ou encore s'il s'agissait d'un nombre limité de dispositions d'intérêt secondaire. Ces conditions ne sont pas réunies en l'espèce.

FONDEMENT LEGAL ET COMPETENCE

1. L'article 21, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité procure un fondement légal à l'imposition d'obligations de service public aux producteurs, aux intermédiaires et au gestionnaire du réseau en matière de régularité et de qualité des fournitures d'électricité (article 3) et en matière de sécurité, de fiabilité et d'efficacité de la zone de réglage (article 4).

2. L'article 5 du projet vise à imposer des obligations de service public qui doivent garantir la mise en oeuvre de la politique de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ces obligations consistent en ce que :

- le gestionnaire du réseau doit, sous certaines conditions, accorder la priorité aux demandes de raccordement relatives à des unités de production qui utilisent des sources d'énergie renouvelables et aux unités de cogénération (article 5, 1^o);
- les unités de production qui utilisent des sources d'énergie renouvelables et les unités de cogénération jouissent d'une certaine plage de tolérance, par dérogation à l'article 157 de l'arrêté royal du 27 juin 2001 établissant un règlement technique pour la gestion du réseau de transport de l'électricité et l'accès à celui-ci (article 5, 2^o);

.../...

- sur le réseau de transport, le gestionnaire de réseau donne, conformément au règlement technique, la priorité aux unités de production qui utilisent des sources d'énergie renouvelables et aux unités de cogénération (article 5, 3°).

En ce qui concerne cette disposition du projet, il faut souligner qu'une disposition pratiquement identique du projet 33.024/1 a fait l'objet de l'observation suivante du Conseil d'Etat :

"L'article 5 impose aux producteurs, intermédiaires et gestionnaire du réseau de transport, des obligations de service public en matière de protection de l'environnement, notamment, en matière de promotion des sources d'énergie renouvelables et d'unités de cogénération. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 1^{er}, f) et g), de la loi spéciale du 8 août 1980, les régions sont toutefois compétentes pour "les sources nouvelles d'énergie, à l'exception de celles liées à l'énergie nucléaire" et pour "la récupération d'énergie par les industries et autres utilisateurs".

Il en résulte que le pouvoir d'imposer des obligations de service public dans ces domaines relève de la compétence des régions, même lorsque ces obligations sont imposées à l'égard des producteurs, des intermédiaires et du gestionnaire du réseau de transport. En effet, ce dernier élément n'enlève rien à la nécessité de qualifier l'obligation de service public de mesure visant à promouvoir les nouvelles sources d'énergie ou de mesure de récupération d'énergie, qui sont de la compétence des régions".

La règle énoncée à l'article 5 du projet actuellement à l'examen se heurte à la même objection.

3. La disposition de l'article 11 du projet qui règle la sanction de l'infraction à l'article 4 de l'arrêté en projet, trouve un fondement légal dans l'article 30, § 2, de la loi précitée du 29 avril 1999.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

eerste voorzitter van de Raad van State,
voorzitter,
premier président du Conseil d'Etat, président,

A. BEIRLAEN,

kamervoorzitter,
président de chambre,

G. VAN HAEGENDOREN,

staatsraad,
conseiller d'Etat,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, eerste referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. B. WEEKERS, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

A. BECKERS

W. DEROOVER