KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.345/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 11 april 2003 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 "tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 maart 2003 tot bepaling van de nadere regels betreffende de federale bijdrage tot financiering van sommige openbare dienstverplichtingen en van de kosten verbonden aan de regulering van en controle op de gasmarkt en van het koninklijk besluit van 23 oktober 2002 betreffende de openbare dienstverplichtingen in de aardgasmarkt", heeft op 17 april 2003 het volgende advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 35.345/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Energie et au Développement durable, le 11 avril 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 24 mars 2003 fixant les modalités de la cotisation fédérale destinée au financement de certaines obligations de service public et des coûts liés à la régulation et au contrôle du marché du gaz et l'arrêté royal du 23 octobre 2002 concernant les obligations de service public dans le marché du gaz naturel", a donné le 17 avril 2003 l'avis suivant :

1. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

2. 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 depuis l'entrée en vigueur, à dater du 10 janvier 2003, de l'arrêté royal du 24 mars 2003 fixant les modalités de la cotisation fédérale destinée au financement de certaines obligations de service public et des coûts liés à la régulation et au contrôle du marché du gaz naturel, deux surcharges sur les tarifs de transport du gaz sont perçues simultanément : la cotisation fédérale introduite par l'arrêté royal précité du 24 mars 2003 et la surcharge perçue en vertu de l'article 9 de l'arrêté royal du 23 octobre 2002 concernant les obligations de service public dans le marché du gaz naturel; que cette dernière surcharge correspond à une partie de la cotisation fédérale destinée à financer partiellement les mesures sociales prévues par la loi du 4 septembre 2002 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; que dans son avis n° 34.969/1, le Conseil d'Etat a qualifié cette situation de situation prêtant à confusion; qu'en promulguant l'article 434 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, l'objectif du législateur était de regrouper toutes les surcharges en une seule cotisation fédérale dont le produit serait réparti sur plusieurs fonds; que cet objectif n'a pu être atteint immédiatement par l'intermédiaire de l'arrêté royal du 24 mars 2003 car cela impliquait une modification de l'arrêté royal susmentionné du 23 octobre 2002 nécessitant légalement l'avis de la Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz; que cette commission a maintenant rendu un avis sur la modification proposée et qu'il

est désormais possible de modifier l'arrêté royal du 23 octobre 2002 et l'arrêté royal du 24 mars 2003 afin d'intégrer la surcharge perçue en vertu de l'article 9 de l'arrêté royal du 23 octobre 2002 dans la cotisation fédérale et donc de remplacer les deux surcharges par une seule; que pour mettre fin à cette situation transitoire qui suscite la confusion et simplifier la réglementation en faveur des utilisateurs, tel que visé par le législateur, cette modification doit être effectuée au plus vite pour pouvoir entrer en vigueur au début du troisième trimestre pour la perception de cotisation fédérale".

*

* *

3. Gelet op de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

4.1. Het koninklijk besluit van 23 oktober 2002 betreffende de openbare dienstverplichtingen in de aardgasmarkt bevat o.m. bepalingen betreffende het fonds ter financiering van de openbare dienstverplichtingen bedoeld in artikel 15/11, § 1, eerste lid, 3°, van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen (hoofdstuk IV - artikelen 8 tot 11). De bepalingen van dit hoofdstuk werden bekrachtigd bij artikel 428 van de programmawet (I) van 24 december 2002.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt de voornoemde bepalingen weg te laten uit het koninklijk besluit van 23 oktober 2002 (artikel 8 van het ontwerp), en ze over te brengen naar het koninklijk besluit van 24 maart 2003 tot vaststelling van een federale bijdrage bestemd voor de financiering van bepaalde openbare dienstverplichtingen en van de kosten verbonden aan de regulering van en controle op de aardgasmarkt (artikelen 1 tot 7 van het ontwerp).

4.2. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 15/11, § 1, zesde lid, van de voornoemde wet van 12 april 1965, zoals ingevoegd bij de programmawet (I) van 24 december 2002 [1].

Luidens dit artikel bepaalt de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad :

"1° het bedrag en de berekeningswijze van de federale bijdrage bedoeld in het tweede lid (lees : derde lid);

2° de verdeelsleutel voor de verdeling van de opbrengst van de federale bijdrage over de fondsen bedoeld in het vorige lid en de modaliteiten van storting in deze fondsen;

3° de nadere regels voor het beheer van deze fondsen door de commissie (voor de regulering van de elektriciteit en het gas)".

Krachtens artikel 15/11, § 1, zevende lid, van de voornoemde wet zal het ontworpen besluit geacht worden nooit uitwerking te hebben gehad, indien het niet bij wet is bekrachtigd binnen twaalf maanden na de datum van inwerkingtreding.

VORMVEREISTEN

5. Krachtens artikel 6, § 3, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wordt overleg gepleegd tussen de betrokken regeringen en de bevoegde federale overheid over "iedere maatregel op het gebied van het energiebeleid, buiten de bevoegdheden opgesomd in § 1, VII".

---

[1] De programmawet van 24 december 2002 heeft in artikel 15/11 van de wet van 12 april 1965 een derde tot zevende lid ingevoegd, waarbij een zogenaamde "federale bijdrage"wordt ingesteld. De opbrengst van deze toeslag is bestemd voor de gedeeltelijke financiering van de werkingskosten van de Commissie voor de regulering van de elektriciteit en het gas, en voor de gedeeltelijke financiering van de uitvoering van de maatregelen van begeleiding en maatschappelijke steunverlening inzake energie. De federale bijdrage wordt geïnd door de houders van een leveringsvergunning, die de ontvangen sommen volgens een door de Koning bij in Ministerraad overlegd besluit vastgestelde verdeelsleutel moeten storten in twee afzonderlijke fondsen.

.../...

Op het eerste gezicht zou het ontwerp betrekking kunnen hebben op de tarieven, aangelegenheid vermeld in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, d), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. In dat geval zou er geen overleg met de gewesten moeten worden gepleegd, gelet op het gegeven dat "de tarieven" een aangelegenheid vormen die uitdrukkelijk aan de federale overheid is toegewezen. Vraag is evenwel of de door het ontwerp ingestelde bijdrage wel kan worden beschouwd als een tariefmaatregel in de zin van artikel 6, § 1, VII, tweede lid, d), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Is zulks niet het geval, dan zou over de bepalingen van het ontwerp betreffende de federale bijdrage alsnog overleg met de gewesten moeten worden gepleegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. In het eerste lid van de aanhef schrijve men : "... inzonderheid op artikel 15/11, § 1, zesde lid, ...".

Artikel 1

7. In de inleidende zin moet het koninklijk besluit van 24 maart 2003 vermeld worden met zijn correcte opschrift (koninklijk besluit "tot vaststelling van een federale bijdrage bestemd voor de financiering van bepaalde openbare dienstverplichtingen ... op de aargasmarkt").

Artikel 2

8. In de ontworpen paragraaf 2 (artikel 2, 2°, van het ontwerp) schrijve men "artikel 15/11, § 1, vierde lid, 2°" in plaats van "artikel 15/11, tweede lid, 2°".

Deze opmerking geldt eveneens voor het ontworpen artikel 7ter (artikel 7 van het ontwerp).

Artikel 4

9. In het ontworpen artikel 6bis dienen de woorden "in artikelen 15/11 en 15/15" te worden vervangen door "in artikel 15/11".

---

1. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*
* *

2. Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 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 depuis l'entrée en vigueur, à dater du 10 janvier 2003, de l'arrêté royal du 24 mars 2003 fixant les modalités de la cotisation fédérale destinée au financement de certaines obligations de service public et des coûts liés à la régulation et au contrôle du marché du gaz naturel, deux surcharges sur les tarifs de transport du gaz sont perçues simultanément : la cotisation fédérale introduite par l'arrêté royal précité du 24 mars 2003 et la surcharge perçue en vertu de l'article 9 de l'arrêté royal du 23 octobre 2002 concernant les obligations de service public dans le marché du gaz naturel; que cette dernière surcharge correspond à une partie de la cotisation fédérale destinée à financer partiellement les mesures sociales prévues par la loi du 4 septembre 2002 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; que dans son avis n° 34.969/1, le Conseil d'Etat a qualifié cette situation de situation prêtant à confusion; qu'en promulguant l'article 434 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, l'objectif du législateur était de regrouper toutes les surcharges en une seule cotisation fédérale dont le produit serait réparti sur plusieurs fonds; que cet objectif n'a pu être atteint immédiatement par l'intermédiaire de l'arrêté royal du 24 mars 2003 car cela impliquait une modification de l'arrêté royal susmentionné du 23 octobre 2002 nécessitant légalement l'avis de la Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz; que cette commission a maintenant rendu un avis sur la modification proposée et qu'il est désormais possible de modifier l'arrêté royal du 23 octobre 2002 et l'arrêté royal du 24 mars 2003 afin d'intégrer la surcharge perçue en vertu de l'article 9 de l'arrêté royal du 23 octobre 2002 dans la cotisation fédérale et donc de remplacer les deux surcharges par une seule; que pour mettre fin à cette situation

.../...

transitoire qui suscite la confusion et simplifier la réglementation en faveur des utilisateurs, tel que visé par le législateur, cette modification doit être effectuée au plus vite pour pouvoir entrer en vigueur au début du troisième trimestre pour la perception de cotisation fédérale".

*

* *

3. Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*

* *

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

4.1. L'arrêté royal du 23 octobre 2002 relatif aux obligations de service public dans le marché du gaz naturel comporte notamment des dispositions concernant le fonds de financement des obligations de service public, visé à l'article 15/11, § 1er, alinéa 1er, 3°, de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations (chapitre IV - articles 8 à 11). Les dispositions de ce chapitre ont été confirmées par l'article 428 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de retirer les dispositions précitées de l'arrêté royal du 23 octobre 2002 (article 8 du projet) et de les transférer dans l'arrêté royal du 24 mars 2003 établissant une cotisation fédérale destinée au financement de certaines obligations de service public et des coûts liés à la régulation et au contrôle du marché du gaz naturel (articles 1er à 7 du projet).

4.2. L'arrêté en projet trouve son fondement légal dans l'article 15/11, § 1er, alinéa 6, de la loi du 12 avril 1965 précitée, y inséré par la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 [2].

Aux termes de cet article, le Roi fixe par arrêté délibéré en Conseil des ministres :

"1° le montant et le mode de calcul de la cotisation fédérale visée au deuxième alinéa (lire : alinéa 3);

2° la clé de répartition du produit de la cotisation fédérale entre les fonds visés à l'alinéa précédent et les modalités de versement à ces fonds;

3° les modalités de gestion de ces fonds par la commission (de régulation de l'électricité et du gaz)".

En vertu de l'article 15/11, § 1er alinéa 7, de la loi précitée, l'arrêté en projet sera censé ne jamais avoir produit d'effets s'il n'a pas été confirmé par la loi dans les douze mois de sa date d'entrée en vigueur.

FORMALITES

5.

En vertu de l'article 6, § 3, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, une concertation associant les gouvernements concernés et l'autorité fédérale compétente aura lieu pour "toute mesure au sujet de la politique de l'énergie, en dehors de compétences énumérées au § 1er, VII".

---

[2]La loi-programme du 24 décembre 2002 a inséré dans l'article 15/11 de la loi du 12 avril 1965, les alinéas 3 à 7, instaurant une "cotisation fédérale". Le produit de cette surcharge est affecté au financement partiel des frais de fonctionnement de la Commission de régulation de l'électricité et du gaz, et au financement partiel de la mise en oeuvre des mesures de guidance et d'aide sociale en matière d'énergie. La cotisation fédérale est perçue par les titulaires d'une autorisation de fourniture qui doivent verser les sommes perçues, selon une clé de répartition fixée par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, dans deux fonds distincts.

.../...

A première vue, le projet pourrait porter sur les tarifs, matière mentionnée à l'article 6, § 1er, VII, alinéa 2, d), de la loi spéciale du 8 août 1980. Dans ce cas, il n'y aurait pas lieu à concertation avec les régions, étant donné que "les tarifs" forment une matière qui est expressément dévolue à l'autorité fédérale. La question, toutefois, est de savoir si la cotisation instaurée par le projet peut effectivement être considérée comme une mesure relative à un tarif au sens de l'article 6, § 1er, VII, alinéa 2, d), de la loi spéciale du 8 août 1980. Si tel n'est pas le cas, il y aurait lieu d'encore procéder à la concertation avec les régions sur les dispositions relatives à la cotisation fédérale.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Au premier alinéa du préambule, on écrira : "... notamment l'article 15/11, § 1er, alinéa 6, ...".

Article 1er

7. Dans la phrase liminaire, l'arrêté royal du 24 mars 2003 doit être mentionné avec son intitulé correct (arrêté royal "établissant une cotisation fédérale destinée au financement de certaines obligations de service public ... du marché du gaz naturel").

Article 2

8. Dans le paragraphe 2 en projet (article 2, 2°, du projet), on écrira "article 15/11, § 1er, alinéa 4, 2°" au lieu de "article 15/11, 2ème alinéa, 2°".

Cette observation vaut également pour l'article 7ter en projet (article 7 du projet).

Article 4

9. A l'article 6bis en projet, les mots "aux articles 5/11 et 15/15" doivent être remplacés par "à l'article 15/11".

De kamer was samengesteld uit

de Heren Messieurs	W. DEROOVER,	eerste voorzitter, premier président,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden, conseillers d'Etat,
Mevrouw Madame	F. LIEVENS,	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. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, eerste referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS

La chambre était composée de

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. P. DEPUYDT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, premier référendaire.

DE EERSTE VOORZITTER - LE PREMIER PRÉSIDENT,

W. DEROOVER