

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.920/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 7 april 2004 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Tewerkstelling, Economie, Energie en Huisvesting verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende de promotie van groene elektriciteit en van kwaliteits-warmtekrachtkoppeling", heeft op 14 april 2004 het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan ¹.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling als volgt gemotiveerd:

"Gelet op de dringende noodzakelijkheid doordat de ordonnantie, die de omzetting regelt van de richtlijnen 2003/54/EG en 2003/55/EG van 26 juni 2003 betreffende de gemeenschappelijke regels voor de interne markten voor elektriciteit en gas, pas op 1 april 2004 werd genomen; dat deze ordonnantie de ordonnantie van 19 juli 2001 grondig wijzigt voor wat betreft het systeem van groenestroomcertificaten waarvan deze de beginselen vaststelt; dat zij onder meer aan leveranciers oplegt om vanaf haar inwerkingtreding elk jaar een aantal groenestroomcertificaten te verwerven; dat, voor het jaar 2004, deze quotaverplichting 2 % bedraagt; dat bijgevolg zo spoedig mogelijk de afgifte van groenestroomcertificaten moet worden geregeld alsook de voorwaarden waarop leveranciers in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of buiten dit Gewest uitgegeven groenestroomcertificaten kunnen verwerven; dat de nieuwe financiële en administratieve lasten die uit deze quotaverplichting voortvloeien zo spoedig mogelijk door de leveranciers moeten beheerst en gekend zijn, zodat zij daarmee rekening kunnen houden in de contracten dat zij in de komende weken zullen afsluiten met de afnemers die in aanmerking komen vanaf 1 juli 2004; dat krachtens het principe van deugdelijk bestuur en gezien de afwezigheid van een overgangsperiode, dit besluit bij hoogdringendheid en binnen de kortste termijn dient te worden genomen, om de competitiviteit van de leveranciers, die anders geen ander alternatief zouden hebben dan de voorziene boetes te betalen, in geval van niet-naleving van de nieuwe vastgelegde quota, niet aan te tasten maar ook om het systeem van groenestroomcertificaten niet vanaf het begin in het gedrang te brengen".

*

* *

¹In strijd met die bepaling is de motivering van het spoedeisende karakter enkel opgenomen in de aanhef van het ontworpen besluit, en niet in de adviesaanvraag zelf.

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan ².

Dat beperkte onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

RECHTSGROND

1. Hoofdstuk III van het ontworpen besluit (artikelen 11 en 12) bevat een regeling met betrekking tot de garanties van oorsprong voor de elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen.

Krachtens artikel 5, lid 3, van richtlijn 2001/77/EG ³ dienen de garanties van oorsprong de producenten van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen in staat te stellen aan te tonen dat de elektriciteit die zij verkopen, elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen in de zin van de richtlijn is. In de elfde overweging in de aanhef van die richtlijn wordt erop gewezen dat er een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen garanties van oorsprong en verhandelbare groenestroomcertificaten.

Gelet hierop kan worden betwijfeld of hoofdstuk III van het ontwerp op een voldoende rechtsgrond steunt, nu in de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest nergens gewag wordt gemaakt van de garanties van oorsprong en bijgevolg terzake ook geen enkele delegatie aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt toegekend.

²Dit neemt evenwel niet weg dat het ontwerp nog een grondig nazicht verdient, onder meer op taalkundig en wetgevingstechnisch vlak.

³Richtlijn 2001/77/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2001 betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt.

2. Artikel 29 van het ontworpen besluit, waarbij de overtredingen van artikel 7 ervan worden bestraft, vindt rechtsgrond in artikel 31, § 2, van de ordonnantie van 19 juli 2001, naar luid waarvan de Regering de door haar bepaalde inbreuken op de bepalingen van de uitvoeringsbesluiten ervan, strafbaar kan stellen met een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden en een boete van (ten hoogste) twintigduizend frank of met één van deze straffen alleen ⁴.

Het eerste lid van de aanhef dient te worden aangevuld met een verwijzing naar de laatstgenoemde bepaling.

3. Een aantal rechtsgrond biedende bepalingen worden gewijzigd bij een ordonnantie "betreffende de organisatie van de gasmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende wegenisretributies inzake gas en elektriciteit en houdende wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest" ⁵, die evenwel nog niet bekrachtigd en afgekondigd lijkt te zijn en nog niet is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Aangezien die bepalingen zoals ze thans luiden, geen voldoende rechtsgrond bieden voor de ontworpen regeling zal, vooraleer deze laatste doorgang kan vinden, de genoemde ordonnantie effectief dienen te zijn bekrachtigd en afgekondigd. Bovendien zal de bekendmaking van die ordonnantie en van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, op elkaar dienen te worden afgestemd.

⁴Gelet op het bepaalde in artikel 5ter van de ordonnantie van 11 maart 1999 betreffende de euro, gelezen in samenhang met de vermelde rechtsgrond, lijken de in artikel 29 van het ontwerpbesluit vermelde bedragen te moeten worden aangepast.

⁵Voor het geven van dit advies is gebruik gemaakt van de tekst aangenomen door de Commissie, Parl. St., R.B.H.G., 2003-2004, A-506/2, 59.

VORMVEREISTEN

Op grond van de door de auditeur-verslaggever ingewonnen inlichtingen blijkt dat de akkoordbevinding van de Minister van Begroting nog niet werd bekomen.

Het spreekt voor zich dat het ontwerp slechts doorgang kan vinden mits aan dit vormvereiste wordt voldaan.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.920/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi, l'Économie, de l'Énergie et du Logement, le 7 avril 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif à la promotion de l'électricité verte et de la cogénération de qualité", a donné le 14 avril 2004 l'avis suivant:

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

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

"Vu l'urgence motivée par le fait que l'ordonnance qui transpose les directives 2003/54/CE et 2003/55/CE du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour les marchés intérieurs de l'électricité et du gaz vient d'être adoptée le 1^{er} avril 2004; que cette ordonnance modifie en profondeur l'ordonnance du 19 juillet 2001 en ce qui concerne le système de certificats verts établi, dans ses principes, par celle-ci; qu'elle met notamment à charge des fournisseurs, et ce dès son entrée en vigueur, l'obligation d'acquérir chaque année un certain nombre de certificats verts; que, pour l'année 2004, ce quota est de 2 %; qu'il y a donc lieu d'organiser au plus vite les modalités de la délivrance de ces certificats ainsi que les conditions auxquelles les fournisseurs peuvent acquérir les certificats verts émis en Région de Bruxelles-Capitale ou en dehors de celle-ci; que les nouvelles charges financières et administratives résultant de cette obligation de quota doivent être maîtrisées et connues le plus rapidement possible des fournisseurs, afin qu'ils puissent en tenir compte dans les contrats qu'ils sont appelés à conclure, dans les prochaines semaines, avec les clients devenant éligibles au 1^{er} juillet 2004; qu'en vertu du principe de bonne administration et vu l'absence de période transitoire, le présent arrêté doit être adopté dans l'urgence et les plus brefs délais, sous peine de porter atteinte à la compétitivité des fournisseurs n'ayant d'autre alternative que de payer les amendes prévues en cas de non-respect de quotas nouvellement établis, mais aussi de mettre en péril le système de certificats verts dès son origine".

*

* *

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique, ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites ².

Cet examen limité appelle les observations suivantes.

¹En méconnaissance de cette disposition, la motivation de l'urgence est indiquée uniquement dans le préambule de l'arrêté en projet et non dans la demande d'avis proprement dite.

²Il n'en demeure pas moins que le projet doit être vérifié de manière approfondie notamment du point de vue de la légistique et de la correction de la langue.

FONDEMENT JURIDIQUE

1. Le chapitre III de l'arrêté en projet (articles 11 et 12) prévoit un régime de garanties d'origine de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelable.

En vertu de l'article 5, paragraphe 3, de la directive 2001/77/CE ³, les garanties d'origine ont pour but de permettre aux producteurs d'électricité utilisant des sources d'énergie renouvelable d'établir que l'électricité qu'ils vendent est produite à partir de sources d'énergie renouvelable au sens de la directive. Dans le onzième considérant du préambule de cette directive, il est relevé qu'il importe de bien distinguer les garanties d'origine des certificats verts échangeables.

En conséquence, il est permis de douter que le chapitre III du projet s'appuie sur un fondement juridique suffisant, dès lors que l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale ne fait nulle part état des garanties d'origine et n'accorde dès lors en la matière aucune délégation au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

2. L'article 29 de l'arrêté en projet, qui sanctionne les infractions à son article 7, trouve un fondement juridique dans l'article 31, § 2, de l'ordonnance du 19 juillet 2001, selon lequel le Gouvernement peut sanctionner les infractions qu'il détermine aux dispositions des arrêtés d'exécution de ladite ordonnance par une peine d'emprisonnement de six mois maximum et une amende de vingt mille francs (maximum) ou par une de ces peines seulement ⁴.

³Directive 2001/77/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2001 relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité.

⁴Vu la règle énoncée à l'article 5ter de l'ordonnance du 11 mars 1999 relative à l'euro, lue conjointement avec le fondement juridique mentionné, il semble que les montants mentionnés à l'article 29 de l'arrêté en projet doivent être adaptés.

Il y a lieu de compléter le premier alinéa du préambule par une référence à la dernière disposition citée.

3. Un certain nombre de dispositions procurant un fondement juridique sont modifiées par une ordonnance "relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale" ⁵, qui, toutefois, ne semble pas encore avoir été sanctionnée et promulguée et n'a pas encore été publiée au Moniteur belge.

Ces dispositions, telles qu'elles s'énoncent actuellement, ne procurant pas de fondement juridique suffisant au règlement en projet, l'ordonnance visée devra effectivement avoir été sanctionnée et promulguée avant que le règlement en projet puisse être adopté. En outre, il faudra faire concorder la publication de cette ordonnance avec celle de l'arrêté dont le projet est présentement soumis.

FORMALITÉS

Compte tenu des informations qu'a recueillies l'auditeur rapporteur, il apparaît que l'accord du ministre du budget n'a pas encore été obtenu.

Il va de soi que le projet ne pourra être adopté qu'à condition que cette formalité soit remplie.

⁵Pour la formulation du présent avis, il a été recouru au texte adopté par la Commission, Doc. parl. C.R.B.C., 2003-2004, A-506/2, 59.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	conseiller d'État, président,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

D. ALBRECHT