

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.276/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 29 maart 2005 door de Minister van Energie verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot bepaling van de toewijzingsmodaliteiten van de federale bijdrage ingesteld tot compensatie van de inkomstenderving van de gemeenten ingevolge de liberalisering van de elektriciteitsmarkt", heeft op 29 maart 2005 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.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

"... de gemeenten inkomsten derven door de liberalisering van de elektriciteitsmarkt; dat dit koninklijk besluit beoogt om een mechanisme tot verdeling van de federale bijdrage ter financiering van het inkomstenverlies van de gemeenten ingevolge de liberalisering van de elektriciteitsmarkt onder de gemeenten in te stellen; dat de gelden van de compensatieregeling die bij de CREG beschikbaar zijn en volgens artikel 22bis, § 9, vierde lid, van de federale elektriciteitswet voor 15 februari 2005 aan de gemeenten zouden worden uitgekeerd, zo spoedig mogelijk aan de gemeenten moeten worden doorgestort teneinde de financiële toestand van de Vlaamse gemeenten niet te bezwaren, dat de CREG, de distributienetbeheerders en de Vlaamse gemeenten zelf zo snel mogelijk op de hoogte moeten worden gebracht van de modaliteiten van deze regeling, dat iedere vertraging bij het uitvoeren van het vereiste koninklijk besluit zorgt voor een verdere bezwaring van de Vlaamse gemeentelijke financiën, dat het ontwerp van koninklijk besluit dat ter advies wordt voorgelegd de nodige rechtszekerheid garandeert aan de gemeenten voor wat betreft de grootte van de opbrengst die hen wordt toegekend, dat de omzendbrief BA-2003/10 van de Vlaamse Regering van 5 december 2003 waarin aan gemeenten aanvullende instructies werden gegeven voor het opstellen van de gemeentebegroting 2004 en het financieel meerjarenplan reeds voorzag in de opname in de begroting 2004 en het financieel meerjarenplan voor de jaren 2005 en volgende van het te verwachten aandeel in de opbrengst voor iedere Vlaamse gemeente van de federale bijdrage, dat deze instructies werden bevestigd bij omzendbrief BA-2004/05 van de Vlaamse Regering van 27 augustus 2004 houdende de instructies voor het opstellen van de begrotingen, budgetten en meerjarenplannen voor 2005 van de gemeenten van het Vlaamse Gewest, dat iedere vertraging bij het nemen van het vereiste koninklijk besluit de beoogde periodiciteit van de stortingen en inningen van de compensatie in het gedrang brengt, dat het artikel 22bis, § 6, van de federale elektriciteitswet bepaalt dat de distributiebeheerders op 15 april opnieuw een voorschot dienen te betalen ten belope van 1/4 van het geraamde bedrag van de heffing voor 2005, dat dit koninklijk besluit derhalve zo spoedig mogelijk dient genomen te worden".

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, de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan ¹.

⁽¹⁾ Dit neemt niet weg dat het ontwerp nog een wetgevingstechnisch en taalkundig nazicht behoeft.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Krachtens artikel 22*bis*, § 8, van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, dat mede rechtsgrond biedt aan het ontworpen besluit, dient het ontwerp van koninklijk besluit tot toewijzing van de opbrengst van de federale bijdrage ingesteld ter compensatie van de inkomstenderving van de gemeenten ten gevolge van de liberalisering van de elektriciteitsmarkt, het voorwerp uit te maken van een eensluidend advies van de regering van het betrokken gewest. Hetzelfde vereiste wordt gesteld bij artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9°*bis*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ².

Te dezen wordt in de aanhef enkel gewag gemaakt van een eensluidend advies van de Vlaamse regering, terwijl het toepassingsgebied van het ontworpen besluit, behoudens artikel 4, § 2, ervan, niet beperkt blijft tot het Vlaamse Gewest. De gemachtigde verklaarde in dit verband dat voor een algemene formulering werd gekozen omdat aan de eindafnemers in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest enkel voor het lopende jaar een vrijstelling van de genoemde bijdrage werd toegekend, maar er nog geen beslissing werd genomen omtrent de toekenning van een vrijstelling voor de volgende jaren. Het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, zou derhalve toepassing vinden mocht er in dat gewest in de toekomst geen vrijstelling meer worden toegekend ³. Hetzelfde zou overigens het geval zijn wat het Waalse Gewest betreft, mochten de bevoegde organen terugkomen op de beleidsoptie om de vrijstelling onbeperkt in de tijd toe te kennen. Dit zou als gevolg hebben dat het besluit dat thans in ontwerp voorligt, van toepassing zou zijn ten aanzien van gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, of van het Waalse Gewest, zonder dat over dat besluit het eensluidend advies van de betrokken gewestregeringen werd ingewonnen.

Uit wat voorafgaat volgt dat het toepassingsgebied van het ontworpen besluit beperkt dient te blijven tot de gemeenten van het Vlaamse Gewest.

(2) Die bepaling maakt gewag van het "voorgaand eensluidend advies van de betrokken Gewestregering".

(3) Of mochten de besluiten waarbij die vrijstelling wordt verleend, niet of niet tijdig door de ordonnantiegever worden bekrachtigd (zie artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9°*bis*, laatste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

2. Tijdens haar vergadering van 18 februari 2005 verleende de Vlaamse Regering een eensluidend advies over het ontwerp onder meer in zoverre het in die zin wordt aangepast dat "de distributienetbeheerders met gemeentelijke aandeelhouders (...) zelf het bedrag dat aan (de bij hen) aangesloten gemeenten toekomt (kunnen) verdelen over de betrokken gemeenten op basis van de in de intercommunale geldende sleutels ter verdeling van de dividenden over de gemeentelijke aandeelhouders". Op de Ministerraad van 11 maart 2005 werd beslist niet op die vraag tot wijziging vanwege de Vlaamse Regering te kunnen ingaan "omdat dit in tegenspraak is met de bepalingen van artikel 22*bis*, § 9, van genoemde wet ⁴".

Dienaangaande verklaarde de gemachtigde dat het eensluidend advies van de betrokken gewestregering enkel betrekking heeft op de toewijzing zelf van de opbrengst van de federale bijdrage aan de gemeenten, met andere woorden op de verdeling van die opbrengst over de gemeenten, en dus niet op de wijze waarop de compenserende bedragen aan de gemeenten zullen worden gestort. Die zienswijze kan steun vinden in de tekst van zowel artikel 6, § 1, VIII, 9°*bis*, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, als van artikel 22*bis*, § 8, van de wet van 29 april 1999.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Het ontwerp bevat niet enkel een regeling betreffende de verdeling van de opbrengst van de federale bijdrage over de gemeenten, waartoe de Koning bij artikel 22*bis*, § 8, van de wet van 29 april 1999 een delegatie wordt gegeven, maar ook regelingen betreffende andere aspecten. Zo bijvoorbeeld bevat het ontwerp nadere regels betreffende de berekening van het totale bedrag van de federale bijdrage en worden een aantal regels van procedurele aard bepaald betreffende de door de distributienetbeheerders aan de CREG te bezorgen gegevens.

⁽⁴⁾ Bedoeld wordt de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt.

Voor het regelen van die laatste aspecten dient de Koning een beroep te doen op de Hem bij artikel 108 van de Grondwet toegekende uitvoeringsbevoegdheid. Aan de aanhef dient derhalve een lid te worden toegevoegd (dat het eerste lid wordt), waarin van dat grondwetsartikel gewag wordt gemaakt. Bovendien wordt in het huidige eerste lid van de aanhef (dat het tweede lid wordt) beter naar artikel 22*bis* van de wet van 29 april 1999 in zijn geheel verwezen omdat ook uitvoering wordt gegeven aan andere onderdelen van dat artikel dan de thans in dat lid vermelde onderdelen.

2. In het huidige zesde lid van de aanhef (dat het zevende lid wordt) moet worden verwezen naar "artikel 84, § 1, eerste lid, 2°," in plaats van naar "artikel 84, eerste lid, 2°,".

Artikel 3

Artikel 3, § 1, is te ruim gesteld. In die bepaling zou duidelijker tot uiting moeten komen dat het enkel betrekking heeft op de winstverdelingscriteria van de distributienetbeheerders "type A".

Artikelen 4 en 5

De opbrengst van de federale bijdrage wordt uiteraard niet verdeeld onder de distributienetbeheerders "type A", maar onder de gemeenten. In de artikelen 4 en 5, zou duidelijker dienen te worden bepaald dat de erin bedoelde regels enkel gelden voor de berekening van het aan iedere gemeente toekomende bedrag.

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. W. PAS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 38.276/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Énergie, le 29 mars 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "fixant les modalités d'attribution de la cotisation fédérale destinée à compenser la perte de revenus des communes résultant de la libéralisation du marché de l'électricité", a donné le 29 mars 2005 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.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance que

"... de gemeenten inkomsten derven door de liberalisering van de elektriciteitsmarkt; dat dit koninklijk besluit beoogt om een mechanisme tot verdeling van de federale bijdrage ter financiering van het inkomstenverlies van de gemeenten ingevolge de liberalisering van de elektriciteitsmarkt onder de gemeenten in te stellen; dat de gelden van de compensatieregeling die bij de CREG beschikbaar zijn en volgens artikel 22bis, § 9, vierde lid, van de federale elektriciteitswet voor 15 februari 2005 aan de gemeenten zouden worden uitgekeerd, zo spoedig mogelijk aan de gemeenten moeten worden doorgestort teneinde de financiële toestand van de Vlaamse gemeenten niet te bezwaren, dat de CREG, de distributienetbeheerders en de Vlaamse gemeenten zelf zo snel mogelijk op de hoogte moeten worden gebracht van de modaliteiten van deze regeling, dat iedere vertraging bij het uitvoeren van het vereiste koninklijk besluit zorgt voor een verdere bezwaring van de Vlaamse gemeentelijke financiën, dat het ontwerp van koninklijk besluit dat ter advies wordt voorgelegd de nodige rechtszekerheid garandeert aan de gemeenten voor wat betreft de grootte van de opbrengst die hen wordt toegekend, dat de omzendbrief BA-2003/10 van de Vlaamse Regering van 5 december 2003 waarin aan gemeenten aanvullende instructies werden gegeven voor het opstellen van de gemeentebegroting 2004 en het financieel meerjarenplan reeds voorzag in de opname in de begroting 2004 en het financieel meerjarenplan voor de jaren 2005 en volgende van het te verwachten aandeel in de opbrengst voor iedere Vlaamse gemeente van de federale bijdrage, dat deze instructies werden bevestigd bij omzendbrief BA-2004/05 van de Vlaamse Regering van 27 augustus 2004 houdende de instructies voor het opstellen van de begrotingen, budgetten en meerjarenplannen voor 2005 van de gemeenten van het Vlaamse Gewest, dat iedere vertraging bij het nemen van het vereiste koninklijk besluit de beoogde periodiciteit van de stortingen en inningen van de compensatie in het gedrang brengt, dat het artikel 22bis, § 6, van de federale elektriciteitswet bepaalt dat de distributiebeheerders op 15 april opnieuw een voorschot dienen te betalen ten belope van 1/4 van het geraamde bedrag van de heffing voor 2005, dat dit koninklijk besluit derhalve zo spoedig mogelijk dient genomen te worden".

.../...

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 ⁵.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. En vertu de l'article 22*bis*, § 8, de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, qui procure également un fondement juridique à l'arrêté en projet, le projet d'arrêté royal attribuant le produit de la cotisation fédérale destinée à compenser la perte de revenus des communes résultant de la libéralisation du marché de l'électricité doit faire l'objet d'un avis conforme du gouvernement de la région concernée. L'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9^o*bis*, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, dicte la même exigence ⁶.

En l'occurrence, le préambule fait uniquement mention de l'avis conforme du Gouvernement flamand, alors que le champ d'application de l'arrêté en projet, sauf son article 4, § 2, ne se limite pas à la Région flamande. Le fonctionnaire délégué a déclaré à ce propos que le choix s'est porté sur une formulation générale dès lors que, dans la Région de Bruxelles-Capitale, les clients finals ont bénéficié d'une exonération de la cotisation visée uniquement pour l'année en cours, mais qu'il n'a pas encore été décidé d'accorder une exonération pour les années suivantes. Dès lors, l'arrêté dont le projet est à l'examen trouverait à s'appliquer si, à l'avenir, il n'était plus accordé d'exonération dans cette région ⁷. Au demeurant, ce serait également le cas en ce qui concerne la Région wallonne si les organes compétents revenaient sur l'option d'accorder l'exonération de manière illimitée dans le temps. Cela aurait pour effet que l'arrêté dont le projet est à l'examen serait applicable aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale ou de la Région wallonne sans avoir recueilli l'avis conforme des gouvernements régionaux concernés.

(5) Il n'en demeure pas moins que le projet nécessite d'être également soumis à un examen du point de vue de la légistique et de la correction de la langue.

(6) Cette disposition précise : "après avis conforme préalable du Gouvernement régional concerné".

(7) Ou si les arrêtés accordant cette exonération n'étaient pas confirmés, ou pas dans les délais, par le législateur régional bruxellois (voir l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9^o*bis*, dernier alinéa, de la loi spéciale du 8 août 1980).

Il résulte de ce qui précède que le champ d'application de l'arrêté en projet doit rester limité aux communes de la Région flamande.

2. Lors de sa réunion du 18 février 2005, le Gouvernement flamand a émis un avis conforme sur le projet dans la mesure, notamment, où il serait adapté en ce sens que "de distributienetbeheerders met gemeentelijke aandeelhouders (...) zelf het bedrag dat aan (de bij hen) aangesloten gemeenten toekomt (kunnen) verdelen over de betrokken gemeenten op basis van de in de intercommunale geldende sleutels ter verdeling van de dividenden over de gemeentelijke aandeelhouders". Il a été décidé en Conseil des ministres du 11 mars 2005 qu'il n'était pas possible d'accueillir cette demande de modification émanant du Gouvernement flamand dès lors qu'elle est contraire aux dispositions de l'article 22*bis*, § 9, de la loi précitée ⁸.

Le fonctionnaire délégué a déclaré à ce propos que l'avis conforme du gouvernement régional concerné porte uniquement sur l'attribution proprement dite du produit de la cotisation fédérale aux communes, autrement dit sur la répartition de ce produit entre les communes, et donc pas sur le mode de versement des montants compensatoires aux communes. Ce point de vue peut s'appuyer sur le texte tant de l'article 6, § 1^{er}, VIII, 9^o*bis*, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, que de l'article 22*bis*, § 8, de la loi du 29 avril 1999.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Le projet comporte non seulement des règles relatives à la répartition du produit de la cotisation fédérale entre les communes, que le Roi est habilité à édicter en vertu de l'article 22*bis*, § 8, de la loi du 29 avril 1999, mais également des dispositions concernant d'autres aspects. Ainsi, par exemple, le projet comporte des règles spécifiques concernant le calcul du montant total de la cotisation fédérale et fixe un certain nombre de règles de procédure concernant les données que les gestionnaires de réseau de distribution doivent transmettre à la CREG.

⁽⁸⁾ Il s'agit de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité.

Pour régler ces derniers aspects, le Roi doit recourir au pouvoir d'exécution que Lui confère l'article 108 de la Constitution. Dès lors, on insérera, dans le préambule, un alinéa (qui deviendra le premier alinéa) mentionnant cet article de la Constitution. En outre, il serait préférable, dans le premier alinéa actuel du préambule (qui devient le deuxième alinéa), de faire référence à l'article 22*bis* de la loi du 29 avril 1999 dans son entier dès lors qu'il est également pourvu à l'exécution d'autres subdivisions de cet article que celles qui sont mentionnées actuellement dans cet alinéa.

2. Au sixième alinéa actuel du préambule (qui devient le septième alinéa), on fera référence à l'"article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o," au lieu de l'"article 84, 1^{er} alinéa, 2^o,".

Article 3

L'article 3, § 1^{er}, est énoncé en des termes trop larges. Il y aurait lieu d'indiquer plus clairement dans cette disposition que seuls sont concernés les critères de répartition des bénéfices des gestionnaires de réseau de distribution "type A".

Articles 4 et 5

Le produit de la cotisation fédérale n'est évidemment pas réparti entre les gestionnaires de réseau de distribution "type A", mais bien entre les communes. Il y aurait lieu de préciser aux articles 4 et 5 que les règles visées s'appliquent uniquement au calcul du montant revenant à chaque commune.

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. W. PAS, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

D. ALBRECHT