

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.960/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 20 juli 2006 door de Minister van Energie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige en andere producten door middel van leidingen en van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt", heeft op 17 augustus 2006 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid van de gecoördineerde wetten van de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ¹, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet voorziet in de oprichting en de financiering van een autonome dienst met rechtspersoonlijkheid "ombudsdienst voor Energie" genoemd, die bevoegd is voor alle geschillen tussen een eindafnemer en een electriciteitsbedrijf inzake aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren. Daarbij wordt de vervanging beoogd van de regeling die thans vervat is in artikel 27 van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de electriciteitsmarkt, maar waaraan tot op heden op federaal niveau geen uitvoering was gegeven.

Daarnaast worden in hetzelfde verband enkele wijzigingen aangebracht aan de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige en andere producten door middel van leidingen.

ALGEMENE OPMERKING

Reeds eerder werd door de afdeling wetgeving van de Raad van State advies gegeven over gelijkaardige voorontwerpen, die evenwel geen doorgang hebben gevonden.

Op 30 augustus 2005 verleende de Raad van State advies 38.933/1/V over een voorontwerp van wet, strekkende tot oprichting van een "Vraag en Meldpunt Energie", dat zou bestaan uit twee autonome en onafhankelijke cellen, namelijk de informatiedienst en de ombudsdienst.

¹Aangezien het over een voorontwerp van wet gaat, wordt onder rechtsgrond verstaan de overeenstemming met de hogere rechtsnormen.

Op 31 januari 2006 verleende de Raad van State advies 39.764/3 over een voorontwerp van wet, waarin gewag werd gemaakt van een "Ombudsdienst voor Energie", die in de plaats zou komen van de door het huidige artikel 27 van de wet van 29 april 1999 bedoelde ombudsdienst.

Het voorliggende voorontwerp wijkt slechts in geringe mate af van het voorontwerp waarover het advies 39.674/3 werd uitgebracht, terwijl het laatstgenoemde voorontwerp op zijn beurt een bijgewerkte en aangevulde versie was van het voorontwerp waarover het advies 38.933/1/V werd gegeven. Er wordt derhalve in de eerste plaats naar de beide genoemde adviezen verwezen. Conform artikel 3, § 1, eerste lid, tweede volzin, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zullen de beide voorontwerpen van wet en de daarover gegeven adviezen moeten worden gevoegd bij het huidige voorontwerp van wet dat zal worden ingediend bij de Kamer van volksvertegenwoordigers.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

In het belang van de rechtszekerheid moet worden toegezien op de duidelijkheid van de formulering en op de overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst.

Zo is de wijziging vervat in 1° van artikel 3 van het ontwerp onbegrijpelijk geredigeerd. In hetzelfde 1° van artikel 3 van het ontwerp stemmen de verwijzingen naar wetsbepalingen in de Nederlandse en de Franse tekst niet met mekaar overeen.

Artikel 12

De in artikel 12 genoemde aanvulling heeft betrekking op artikel 21*bis*, § 1, eerste lid, 2°. In de inleidende zin van de artikelen 12 en 13 schrijve men telkens "van dezelfde wet" in plaats van "van de wet van 12 (lees: 29) april 1999".

Artikel 15

In paragraaf 10 van het ontworpen artikel 27 wordt bepaald dat het bedrag van de ombudsbijdrage per elektriciteits- en gasonderneming voor het tweede en derde werkingsjaar wordt vastgesteld op basis van het gemiddeld aantal klanten van het afgelopen jaar voorafgaand aan de vaststelling van de ombudsbijdrage, en dat voor de volgende jaren de ombudsbijdrage per bedrijf voor een deel wordt begroot op diezelfde basis en voor een deel op basis van het aantal ingediende klachten. In paragraaf 12 van hetzelfde artikel 15 wordt aan de Koning opgedragen de modaliteiten (lees: de nadere regels) voor de berekening van de ombudsbijdrage te bepalen.

Nu aldus de ombudsbijdrage, tijdens het tweede en derde jaar in het geheel niet, en tijdens het vierde en de volgende jaren slechts gedeeltelijk, gerelateerd is aan de reële kostprijs van de gepresteerde diensten, dient zij, in de eerste fase als belasting beschouwd te worden, en in de latere fase gedeeltelijk als belasting en gedeeltelijk als retributie.

In dit verband moet worden herinnerd aan het grondwettelijke legaliteitsbeginsel inzake belastingen en retributies (artikel 170, § 1, en 173 van de Grondwet), dat vereist dat de essentiële bestanddelen voor de heffing in de wet worden opgenomen; de bepaling ervan kan derhalve niet aan de Koning worden gedelegeerd. Meer bepaald komt het, wat de belastingen betreft, aan de wetgever toe, niet alleen om de belastingplicht op te leggen, doch ook de heffingsgrondslag, de belastbare materie, de aanslagvoet en de vrijstellingen ervan te bepalen.

Het ontwerp moet beter met deze laatste vereisten in overeenstemming worden gebracht.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	L. HELLIN, J. SMETS,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 40.960/1/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Énergie, le 20 juillet 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations et la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité", a donné le 17 août 2006 l'avis suivant:

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ¹ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet de loi soumis pour avis prévoit la création et le financement d'un service autonome ayant la personnalité juridique, appelé "service de médiation pour l'énergie", compétent pour tout différend entre un client final et une société d'électricité concernant les matières relevant de l'autorité fédérale. En outre, il vise à remplacer les dispositions contenues actuellement dans l'article 27 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, mais qui jusqu'ici n'ont pas été mises en oeuvre au niveau fédéral.

En outre, dans le même contexte, quelques modifications sont apportées à la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations.

OBSERVATION GÉNÉRALE

La section de législation du Conseil d'État a déjà précédemment donné un avis sur des avant-projets similaires, qui n'ont toutefois pas abouti.

Le 30 août 2005, le Conseil d'État a donné l'avis 38.933/1/V sur un avant-projet de loi visant à créer un "Guichet plaintes et info Énergie", qui serait constitué de deux cellules autonomes et indépendantes, le service d'information et le service de médiation.

¹Dès lors qu'il s'agit d'un avant-projet de loi, on entend par fondement juridique la conformité aux normes juridiques supérieures.

Le 31 janvier 2006, le Conseil d'État a donné l'avis 39.764/3 sur un avant-projet de loi, où il était question d'un "Service de médiation pour l'énergie", qui se substituerait au service de médiation visé par l'actuel article 27 de la loi du 29 avril 1999.

L'avant-projet à l'examen ne s'écarte que légèrement de l'avant-projet qui a fait l'objet de l'avis 39.674/3, ce dernier avant-projet étant quant à lui une version remaniée et complétée de l'avant-projet sur lequel a été donné l'avis 38.933/1/V. Il est donc en premier lieu fait référence aux deux avis cités. Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, les deux avant-projets de loi et les avis donnés sur ceux-ci devront être annexés à l'actuel avant-projet de loi lorsqu'il sera déposé à la Chambre des représentants.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

Dans l'intérêt de la sécurité juridique, il faut veiller à la clarté de la formulation et à la concordance entre les textes français et néerlandais.

Ainsi, dans sa rédaction actuelle, la modification figurant au 1^o de l'article 3 du projet est incompréhensible. Au même 1^o de l'article 3 du projet, les références aux dispositions légales ne concordent pas dans les textes français et néerlandais.

Article 12

L'ajout énoncé à l'article 12 concerne l'article 21*bis*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o. Dans la phrase liminaire des articles 12 et 13, on écrira chaque fois "de la même loi" plutôt que "de la loi du 12 (lire: 29) avril 1999".

Article 15

Le paragraphe 10 de l'article 27 en projet prévoit que pour la deuxième et la troisième année de fonctionnement la redevance de médiation est fixée par entreprise d'électricité et de gaz sur la base du nombre moyen de clients pendant l'année précédant la fixation de la redevance de médiation et que pour les années suivantes, la redevance de médiation est estimée par entreprise pour une part sur la même base et pour une part sur la base du nombre de plaintes déposées. Le paragraphe 12 du même article 15 charge le Roi de déterminer les modalités pour le calcul de la redevance de médiation.

Comme la redevance de médiation n'est ainsi pas du tout liée au coût réel des services rendus pendant la deuxième et la troisième année et qu'elle ne l'est que partiellement pendant la quatrième année et les années suivantes, elle doit être considérée dans une première phase comme un impôt et dans une phase ultérieure, en partie comme un impôt et en partie comme une rétribution.

À cet égard, il faut rappeler le principe constitutionnel de légalité en matière d'impôts et de rétributions (article 170, § 1^{er}, et 173 de la Constitution), qui requiert que les éléments essentiels de l'impôt soient mentionnés dans la loi; la détermination de ceux-ci ne peut donc pas faire l'objet d'une délégation au Roi. Plus particulièrement, en ce qui concerne les impôts, il appartient au législateur non seulement d'imposer l'assujettissement, mais également de déterminer l'assiette de l'impôt, la matière imposable, le taux d'imposition ainsi que les exonérations.

Le projet devrait se conformer davantage à ces dernières exigences.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	président de chambre,
	L. HELLIN, J. SMETS,	conseillers d'État,
	H. COUSY,	assesseur de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur chef de section f.f.

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