

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.687/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 17 november 2006 door de Minister van Economie verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van amendement van de Regering op het voorontwerp van wet houdende dringende diverse bepalingen (I) (invoering van een eenmalige bijdrage in de gassector), heeft op 21 november 2006 het volgende advies gegeven:

1. 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 niet alle maatschappijen die in de gassector actief zijn aan deze eenmalige bijdrage deelnemen. De bijdrage wordt slechts eenmalig gevraagd, omdat anders de maatschappijen die aan de bijdrage deelnemen concurrentienadeel zouden kunnen ondervinden, wat niet gewenst is. Daarnaast strekt deze éénmalige bijdrage zich uit tot een gedeeltelijke dekking van de energie uitgaven gedaan door de Belgische Staat in het jaar 2006 betreffende de gaskorting".

*

* *

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

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

*

* *

3. De bepalingen van het om advies voorgelegde amendement strekken ertoe een eenmalige bijdrage in te voeren ten laste van de gasonderneming die "in het jaar 2005

⁽¹⁾ Aangezien het om een amendement op een voorontwerp van wet gaat, wordt onder rechtsgrond verstaan de overeenstemming met de hogere rechtsnormen.

op de Belgische markt aan aardgasverkoop in TWh binnen het segment voortverkoop en distributie een marktaandeel heeft van minstens 30 %" ².

Dergelijke "bijdrage" is in werkelijkheid een gezagshalve opgelegde heffing die geen tegenprestatie inhoudt voor een dienst die wordt geleverd ten voordele van een afzonderlijk beschouwde heffingsplichtige. Dergelijke heffing is te beschouwen als een belasting in de zin van artikel 170 van de Grondwet.

Krachtens artikel 170, § 1, van de Grondwet is voor het invoeren van een belasting een optreden van de wetgever vereist. Hieruit volgt dat de wetgever zelf alle wezenlijke elementen dient vast te stellen aan de hand waarvan de belastingschuld van de belastingplichtigen kan worden bepaald, zoals de categorieën belastingplichtigen, de heffingsgrondslag van de belasting, de aanslagvoet of het tarief, en de eventuele vrijstellingen of verminderingen.

Daarbij dient de wetgever erover te waken dat dit gebeurt in nauwkeurige, ondubbelzinnige en duidelijke bewoordingen.

Het amendement is op dit vlak voor verbetering vatbaar. Zo lijkt de definitie van het begrip "gasonderneming" niet geheel te zijn afgestemd op het bepaalde in artikel 126*tris* (lees: *ter*), en is het niet geheel duidelijk hoe het in dit laatste artikel bedoelde marktaandeel moet worden berekend nu zowel gewag wordt gemaakt van "voortverkoop" als van "distributie".

4. Krachtens artikel 126*tris* (lees: *ter*) zijn slechts gasondernemingen die in het jaar 2005 op het Belgische markt binnen het "segment voortverkoop en distributie" een marktaandeel hebben van minstens 30 % van de aardgasverkoop in TWh bijdrageplichtig. Aldus wordt een verschil in behandeling gecreëerd tussen ondernemingen naargelang ze al dan niet het genoemde marktaandeel hebben.

Dat verschil in behandeling is slechts toelaatbaar voor zover daarvoor een verantwoording bestaat die de toets aan het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie kan doorstaan. Het verdient aanbeveling de verantwoording die men meent te kunnen inroepen, weer te geven in de toelichting bij het amendement.

⁽²⁾ Volgens de gemachtigde betreft het effectief slechts één onderneming.

5. Krachtens artikel 126*quater* dient de "bijdrage" te worden gestort vóór 1 januari 2007. Gelet op het gegeven dat de wet waarin de voorgelegde bepalingen zullen worden geïntegreerd niet ver van die datum zal worden bekendgemaakt, rijst de vraag of voor het opleggen van zulke - in die hypothese - verregaande verplichting een afdoende verantwoording kan worden gegeven, mede gezien in het licht van het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie.

6. Met betrekking tot artikel 126*quater* dient te worden gewezen op het universaliteitsbeginsel zoals vervat in artikel 174, tweede lid, van de Grondwet, dat onder meer het verbod met zich meebrengt om een bepaalde ontvangst voor te behouden aan een bepaalde uitgave (het beginsel van de niet-affectatie van de ontvangsten). Dat beginsel houdt eveneens in dat alle ontvangsten worden verzameld in één kas en de uitgaven worden gedekt ongeacht de herkomst van de ontvangsten (het beginsel van de kaseenheid)³.

Van dat beginsel kan slechts worden afgeweken via de oprichting van een begrotingsfonds, wat bij een specifieke wet moet worden toegestaan⁴.

Zo het in de bedoeling zou liggen de opbrengst van de bijdrage voor te behouden aan bepaalde uitgaven, zal moeten worden voorzien in de oprichting van een begrotingsfonds⁵.

7. In artikel 126*quinquies* moet uiteraard gewag worden gemaakt van "de artikelen 126*ter* en 126*quater*", en niet van "deze wet".

(3) Zie ook artikel 3 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, naar luid waarvan de gezamenlijke ontvangsten bestemd zijn voor de gezamenlijke uitgaven.

(4) Zie artikel 45 van de wetten op de rijkscomptabiliteit.

(5) Zie ook, m.b.t. een gelijkaardige bijdrage ten laste van ondernemingen in de aardoliesector, advies 41.594/1/2/3/4 van 6, 7 en 8 november 2006 over een voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.687/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Économie, le 17 novembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'amendement du Gouvernement sur l'avant-projet de loi portant des dispositions urgentes diverses (I) (instaurant une contribution unique à charge du secteur gazier), a donné le 21 novembre 2006 l'avis suivant:

1. 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

"dat niet alle maatschappijen die in de gassector actief zijn aan deze eenmalige bijdrage deelnemen. De bijdrage wordt slechts eenmalig gevraagd, omdat anders de maatschappijen die aan de bijdrage deelnemen concurrentienadeel zouden kunnen ondervinden, wat niet gewenst is. Daarnaast strekt deze éénmalige bijdrage zich uit tot een gedeeltelijke dekking van de energie uitgaven gedaan door de Belgische Staat in het jaar 2006 betreffende de gaskorting".

*

* *

2. 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 ¹ ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

Cet examen donne lieu aux observations suivantes.

*

* *

3. Les dispositions de l'amendement soumis pour avis visent à instaurer une contribution unique à charge de l'entreprise de gaz qui "dans l'année 2005 sur le marché belge a une part du marché dans le segment de la revente et de la distribution d'au moins 30 % en vente de gaz naturel en TWh" ².

(1) S'agissant d'un amendement à un avant-projet de loi, on entend par fondement juridique la conformité aux normes supérieures.

(2) Selon le fonctionnaire délégué, il s'agit effectivement d'une seule entreprise.

Pareille "contribution" représente en réalité un prélèvement imposé d'autorité qui ne constitue pas la contrepartie d'un service rendu au redevable considéré individuellement. Un tel prélèvement doit être considéré comme un impôt au sens de l'article 170 de la Constitution.

En vertu de l'article 170, § 1^{er}, de la Constitution, l'établissement d'un impôt requiert l'intervention du législateur. Il en résulte qu'il appartient au législateur lui-même de fixer tous les éléments essentiels permettant de déterminer la dette d'impôt des contribuables, tels que les catégories de contribuables, l'assiette de l'impôt, le taux d'imposition ou le tarif, et les exemptions ou réductions éventuelles.

Le législateur veillera à cet égard à ce que cela soit énoncé en termes clairs, précis et sans équivoque.

L'amendement est susceptible d'être amélioré à cet égard. Ainsi, la définition de la notion d'"entreprise de fourniture de gaz" ne semble pas complètement coïncider avec l'énoncé de l'article 126*tris* (lire: *ter*), et on n'aperçoit pas de manière tout à fait précise comment il y a lieu de calculer la part du marché visée dans ce dernier article dès lors qu'il est fait mention tant de "revente" que de "distribution".

4. En vertu de l'article 126*tris* (lire: *ter*), seules sont redevables les entreprises de gaz qui, dans l'année 2005 sur le marché belge, ont une part du marché "dans le segment de la revente et de la distribution" d'au moins 30 % en vente de gaz naturel en TWh. Les entreprises se voient ainsi appliquer un traitement différent selon qu'elles ont ou non la part de marché précitée.

Cette différence de traitement ne peut être admise que pour autant qu'elle soit adéquatement justifiée au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. Il est conseillé de faire figurer la justification qu'on pense pouvoir invoquer dans le commentaire de l'amendement.

5. L'article 126*quater* impose de verser la "contribution" avant le 1^{er} janvier 2007. Dès lors que la loi qui accueillera les dispositions proposées sera publiée à une date proche du 1^{er} janvier 2007, imposer une obligation - dans cette hypothèse - aussi stricte soulève la question de savoir si elle peut être adéquatement justifiée, notamment au regard du principe d'égalité et de non-discrimination.

6. En ce qui concerne l'article 126*quater*, il y a lieu d'avoir égard au principe d'universalité inscrit à l'article 174, alinéa 2, de la Constitution, qui implique entre autres l'interdiction de réserver une recette déterminée à une dépense déterminée (le principe de la non-affectation des recettes). Ce principe implique également que toutes les recettes sont rassemblées dans une seule caisse et que les dépenses sont couvertes quelle que soit la provenance des recettes (le principe de l'unité de caisse) ³.

Il ne peut être dérogé à ce principe que par la création d'un fonds budgétaire autorisée par une loi particulière ⁴.

Si on entend réserver le produit de la contribution à certaines dépenses, il faudra prévoir la constitution d'un fonds budgétaire ⁵.

7. L'article 126*quinquies* doit évidemment faire mention "des articles 126*ter* et 126*quater*" et non de "de la présente loi".

(3) Voir également l'article 3 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, en vertu duquel l'ensemble des recettes s'applique à l'ensemble des dépenses.

(4) Voir l'article 45 des lois sur la comptabilité de l'État.

(5) Voir également, en ce qui concerne une contribution similaire à charge des entreprises du secteur pétrolier, l'avis 41.594/1/2/3/4 des 6, 7 et 8 novembre 2006 sur un avant-projet de loi portant des dispositions diverses.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	président de chambre,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	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.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT