

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.167/1
VAN 19 APRIL 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 30 maart 2012 door de
Staatssecretaris voor Leefmilieu, Energie, Mobiliteit en Staatshervorming verzocht hem, binnen
een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet 'houdende
diverse bepalingen inzake energie', heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet beoogt een aantal wettelijke bepalingen inzake het energiebeleid aan te passen.

Het gaat in de eerste plaats om het doorvoeren van rectificaties (zie de artikelen 2 tot 4, 9 en 11 van het ontwerp) en om het beperken van de rol van de Nationale Bank van België bij de zogenaamde vangnetprocedure van artikel 20*bis* van de wet van 29 april 1999 ‘betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’ (hierna: Elektriciteitswet) en artikel 15/10*bis* van de wet van 12 april 1965 ‘betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen’ (hierna: Gaswet) (artikelen 6 en 12).

Ten tweede wordt het artikel 105 van de wet van 8 januari 2012 ‘tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen’, dat een reeks regels bevat over de facturering, opgeheven (artikel 13) en ingewerkt in respectievelijk de Elektriciteit- en Gaswet (artikelen 5 en 10). Bovendien worden in beide gevallen bijkomende maatregelen in het voordeel van de consument genomen, doordat het voortaan mogelijk wordt om elk energiecontract kosteloos op te zeggen mits inachtneming van een opzegtermijn van een maand, tenzij men uitdrukkelijk gekozen heeft voor een niet-automatisch verlengbaar contract van bepaalde duur met een vaste energieprijs en een uitdrukkelijk beding over de verbrekingsvergoeding (in welk geval die vergoeding beperkt moet blijven tot 50 euro). De Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) krijgt verregaande bevoegdheden om inbreuken op te sporen en te vervolgen.

Ten derde wordt er in de Elektriciteitswet een nieuw artikel 20*quater* ingevoerd (artikel 7), luidens de memorie van toelichting om op te treden tegen de praktijk van bepaalde energiebedrijven om systematisch de boeteprijs voor het niet-naleven van de verplichtingen op

¹ Aangezien het om een ontwerp van wet gaat wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

het gebied van groenestroomcertificaten door te rekenen aan de klanten, terwijl de werkelijke kost van die groenestroomcertificaten significant lager ligt. Ook hier worden aan de CREG verregaande bevoegdheden toegekend om inbreuken op te sporen en vast te stellen (artikel 8).

Ten vierde wordt ook de wet van 6 april 2010 ‘betreffende de marktpraktijken en consumentenbescherming’, en de bijhorende bepalingen betreffende de vordering tot staking in het kader van artikel 4 van de parallelle wet van 6 april 2010 ‘met betrekking tot de regeling van bepaalde procedures in het kader van de wet van 6 april 2010 betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming’, van toepassing gemaakt op de vermelde regels ter bescherming van de consument (artikel 14).

Ten vijfde wordt het koninklijk besluit van 15 december 2011 ‘tot vaststelling van de bedragen die bestemd zijn voor de financiering van de werkingskosten van de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas voor het jaar 2012’ bekrachtigd (artikel 15).

VORMVEREISTEN

3. Krachtens artikel 6, § 3, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ wordt overleg gepleegd tussen de betrokken (gewest)regeringen en de federale overheid over iedere maatregel op het gebied van energiebeleid, buiten de bevoegdheden opgesomd in artikel 6, § 1, VII, van die wet. Aangezien het ontwerp maatregelen bevat op het gebied van het energiebeleid die niet uitdrukkelijk zijn opgesomd in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarin een aantal federale bevoegdheden worden omschreven, dient over het ontwerp overleg te worden gepleegd met de gewestregeringen. Aan dit vormvereiste blijkt niet te zijn voldaan, wat dient te worden verholpen.

Mochten er ten gevolge van het vervullen van dit vormvereiste nog wijzigingen worden aangebracht aan het ontwerp, dan zullen die wijzigingen om advies dienen te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

4. Uit het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, voorgelegde dossier blijkt niet dat het ontwerp het voorwerp heeft uitgemaakt van het voorafgaande onderzoek voorgeschreven bij artikel 19/1, § 1, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’, wat in voorkomend geval dient te worden verholpen.

Indien dat uit het voorafgaande onderzoek voortvloeit, dient overeenkomstig artikel 19/2 van de genoemde wet ook een duurzame ontwikkelingseffectbeoordeling plaats te

vinden. Mocht het vervullen van dat vormvereiste nog aanleiding geven tot wijzigingen aan het ontwerp, dan dienen die wijzigingen nog te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Het wetsontwerp bevat één artikel, namelijk artikel 14, dat volgens de bicamerale procedure moet worden behandeld (zie artikel 77, 9° van de Grondwet). Het verdient daarom aanbeveling om dit artikel in een apart wetsontwerp onder te brengen.²

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

6. De tekst van het ontwerp verdient een grondig taalkundig nazicht. Zo stemmen de Nederlandse en de Franse tekst niet steeds met elkaar overeen en laat de kwaliteit van de tekst soms te wensen over.³

Artikel 5

7. In het ontworpen artikel 18, § 2/1, 6°, van de Elektriciteitswet wordt bepaald dat “inbreuken op dit artikel worden opgespoord, vastgesteld en vervolgd overeenkomstig de regels bepaald in de wet van 6 april 2010”. En er wordt aan toegevoegd: “Ook de regel bepaald in deze wet met betrekking tot de waarschuwingsprocedures en de transactie zijn eveneens van toepassing.”

² Zie de eerste regel aangenomen door de parlementaire overlegcommissie op 13 november 1996: “De gemengde ontwerpen die gesplitst kunnen worden zonder dat de samenhang daardoor in het gedrang komt, moeten worden gesplitst in twee afzonderlijke ontwerpen, met elk een eigen algemene memorie van toelichting en een eigen bespreking van de artikelen. Deze ontwerpen kunnen dan elk volgens de erop toepasselijke procedure worden behandeld.” (*Parl.St.* Kamer, nr. 49-82/14 en Senaat, nr. 1-82/14).

³ Zie bijvoorbeeld het ontworpen artikel 18, § 2/1, 4° en 5°, van de Elektriciteitswet (artikel 5 van het ontwerp):

- 4°, derde lid: vergelijk de Nederlandse tekst (“wordt verondersteld gemandateerd te zijn”) met de Franse tekst (“est présumé être mandaté *par le consommateur*”);
- Nederlandse tekst van 5°, eerste lid: “wanneer de consument gebruik maakt van het recht dat hem wordt toegekend krachtens de bepaling onder 4°, mag hem *geen* hiervoor geen enkele vergoeding in rekening worden gebracht”.

Op basis van die bepalingen is het niet helemaal duidelijk welke bepalingen van de wet van 6 april 2010 van toepassing worden gemaakt. Ter wille van de rechtszekerheid zal in de ontworpen bepaling meer specifiek moeten worden vermeld welke bepalingen van overeenkomstige toepassing zijn.

8. De hier gemaakte opmerking geldt eveneens voor het ontworpen artikel 15/5bis, § 11/1, 6°, van de Gaswet (artikel 10 van het ontwerp).

Artikel 7

9. Het ontworpen artikel 20quater van de Elektriciteitswet verbiedt constructies waarbij de consument meer betaalt dan de groenestroomcomponent werkelijk aan de leverancier heeft gekost. Aangezien het in dit geval gaat om het bestrijden van misbruiken die erin bestaan marges te creëren op de groenestroomcomponent, en niet om maatregelen om de groenestroomproductie te bevorderen, kan de federale overheid daartoe bevoegd worden geacht gelet op artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 2° (algemene regels inzake de bescherming van de gebruiker) en VII, tweede lid, d (energietarieven), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

10. Op basis van de ontworpen bepalingen zou een producent die zijn certificaat rechtstreeks doorverkoopt aan de leverancier aan de inkoopprijs die is opgelegd aan de netbeheerder (en die hoger ligt dan de marktprijs) een verboden transactie stellen, die aanleiding geeft tot de in het ontworpen artikel 20quater, § 2, vermelde sancties.⁴ Indien hij zijn groenestroomcertificaten daarentegen verkoopt aan de netbeheerder, kan hij wel exact hetzelfde verschil tussen de marktprijs en de aankoopprijs genieten.⁵ Voor de consument zijn die twee transacties nochtans neutraal: in het ene geval betaalt hij de meerwaarde via de energiecomponent, in het andere geval via de nettarieven en ook voor de doelstelling van de gewesten op het gebied van het stimuleren van groene stroom lijken de twee routes neutraal, want de bonus is in beide gevallen dezelfde.

Gelet daarop zou overwogen kunnen worden om in artikel 20quater, § 1, tweede lid, na het woord “onderneming” de woorden “die groter zijn dan het verschil tussen de door een

⁴ Hetzelfde probleem zou bestaan bij een leverancier-producent die de waarde van de zelf geproduceerde groenestroomcertificaten in zijn boekhouding zou inschrijven aan de gewaarborgde aankoopprijs en niet aan de marktprijs.

⁵ In het geval van een leverancier-producent geldt *mutatis mutandis* hetzelfde: als producent mag hij verkopen aan de netbeheerder aan de gewaarborgde minimumprijs, als leverancier mag hij diezelfde certificaten weer inkopen aan de marktprijs. De marge die zo wordt gecreëerd blijft bij de onderneming als aanmoediging voor de groenestroomproductie.

federale of gewestelijke regeling gegarandeerde minimumaankoop prijs en de marktprijs van een groenestroomcertificaat” toe te voegen. De gemachtigde heeft hiermee ingestemd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling Wetgeving,
	W. GEURTS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer T. CORTHAUT, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

W. GEURTS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 51.167/1
DU 19 AVRIL 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Secrétaire d'État à l'Environnement, à l'Énergie, à la Mobilité et aux Réformes institutionnelles, le 30 mars 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses en matière d'énergie', a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet d'adapter un certain nombre de dispositions légales en matière de politique énergétique.

Il s'agit en premier lieu d'effectuer des rectifications (voir les articles 2 à 4, 9 et 11 du projet) et de limiter le rôle de la Banque nationale de Belgique dans la procédure dite du filet de sécurité de l'article 20*bis* de la loi du 29 avril 1999 'relative à l'organisation du marché de l'électricité' (ci-après : la loi sur l'électricité) et de l'article 15/10*bis* de la loi du 12 avril 1965 'relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations' (ci-après : la loi sur le gaz) (articles 6 et 12).

En deuxième lieu, l'article 105 de la loi du 8 janvier 2012 'portant modifications de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations', qui contient une série de règles sur la facturation, est abrogé (article 13) et intégré respectivement dans la loi sur l'électricité et dans la loi sur le gaz (articles 5 et 10). Dans les deux cas, des mesures supplémentaires sont en outre adoptées au profit du consommateur, en ce qu'il est désormais possible de résilier tout contrat énergétique gratuitement moyennant le respect d'un délai de préavis d'un mois, sauf si l'on a opté expressément pour un contrat à durée déterminée, à prix fixe, qui n'est pas reconductible automatiquement, et pour lequel il est prévu expressément une indemnité de rupture (auquel cas cette indemnité est plafonnée à 50 euros). La Commission de régulation de l'électricité et du gaz se voit attribuer des compétences étendues en vue de rechercher et de poursuivre les infractions.

En troisième lieu, un nouvel article 20*quater* est inséré dans la loi sur l'électricité (article 7). Selon l'exposé des motifs, l'objectif est de lutter contre les pratiques de certaines entreprises du secteur énergétique qui consistent à répercuter de manière systématique le prix de l'amende due pour le non-respect des obligations en matière de certificats verts sur les clients,

¹ S'agissant d'un projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

alors que le prix réel de ces certificats est beaucoup plus bas. En l'espèce aussi, la CREG se voit conférer des compétences étendues pour rechercher et poursuivre les infractions (article 8).

En quatrième lieu, la loi du 6 avril 2010 'relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur' et les dispositions correspondantes relatives à l'action en cessation intervenant dans le cadre de l'article 4 de la loi parallèle du 6 avril 2010 'concernant le règlement de certaines procédures dans le cadre de la loi du 6 avril 2010 relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur' sont rendues applicables aux règles visées de protection du consommateur (article 14).

En cinquième lieu, l'arrêté royal du 15 décembre 2011 'fixant les montants destinés au financement des frais de fonctionnement de la Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz pour l'année 2012' est confirmé (article 15).

FORMALITÉS

3. En vertu de l'article 6, § 3, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', une concertation associant les gouvernements (régionaux) concernés et l'autorité fédérale a lieu pour toute mesure au sujet de la politique de l'énergie, en dehors des compétences énumérées à l'article 6, § 1^{er}, VII, de cette loi. Dès lors que le projet contient des mesures dans le domaine de la politique de l'énergie qui ne sont pas expressément énumérées à l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui définit un certain nombre de compétences fédérales, une concertation devrait avoir lieu sur le projet avec les gouvernements des régions. Cette formalité ne paraissait pas avoir été accomplie, il convient d'y remédier.

Si, à la suite de cette formalité, des modifications devaient encore être apportées au projet, ces dernières devront être soumises pour avis à la section de législation du Conseil d'État.

4. Il ne ressort pas du dossier soumis au Conseil d'État, section de législation, que l'avant-projet a fait l'objet de l'examen préalable prescrit par l'article 19/1, § 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable'. Il y a par conséquent lieu d'y remédier.

Si cet examen préalable le requiert, il faudra effectuer une évaluation d'incidence sur le développement durable, conformément à l'article 19/2 de la loi précitée. Si, consécutivement à l'accomplissement de cette formalité, des modifications devaient encore être

apportées au projet, il y aura lieu de les soumettre également à l'avis du Conseil d'État, section de législation.

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. Le projet de loi contient un seul article, à savoir l'article 14, qui doit être traité selon la procédure bicamérale (voir l'article 77, 9°, de la Constitution). Mieux vaudrait dès lors insérer cet article dans un projet de loi distinct².

EXAMEN DU TEXTE

Observation préliminaire

6. Il convient de vérifier en profondeur le texte du projet du point de vue de la correction de la langue. Ainsi, les textes français et néerlandais ne correspondent pas toujours et la qualité du texte laisse parfois à désirer³.

Article 5

7. L'article 18, § 2/1, 6°, en projet de la loi sur l'électricité dispose que « les infractions à cet article sont recherchées, constatées et poursuivies conformément aux règles prévues dans la loi du 6 avril 2010 ». Il ajoute ensuite : « Les règles prévues dans cette loi sur les procédures d'avertissement et la transaction sont également applicables. »

Sur la base de ces dispositions, on ne voit pas tout à fait clairement quelles sont les dispositions de la loi du 6 avril 2010 qui sont rendues applicables. Dans un souci de sécurité juridique, la disposition en projet précisera plus spécifiquement quelles sont ces dispositions.

² Voir la première règle adoptée par la commission parlementaire de concertation le 13 novembre 1996 : « Les projets mixtes qui peuvent être scindés sans que cela ne porte atteinte à leur cohérence, doivent être scindés en deux projets distincts, accompagnés chacun d'un exposé des motifs général et d'un commentaire des articles qui leur sont propres. Ces projets peuvent alors être examinés chacun selon la procédure applicable. » (*Doc. parl.*, Chambre, n° 49-82/14 et Sénat, n° 1-82/14).

³ Voir par exemple l'article 18, § 2/1, 4° et 5°, en projet de la loi sur l'électricité (article 5 du projet) :

- 4°, alinéa 3 : comparer le texte néerlandais (« wordt verondersteld gemandateerd te zijn ») et le texte français (« est présumé être mandaté *par le consommateur* ») ;
- texte néerlandais du 5°, alinéa 1^{er} : « wanneer de consument gebruik maakt van het recht dat hem wordt toegekend krachtens de bepaling onder 4°, mag hem geen hiervoor geen enkele vergoeding in rekening worden gebracht ».

8. L'observation formulée ici est également valable pour l'article 15/5bis, § 11/1, 6°, en projet de la loi sur le gaz (article 10 du projet).

Article 7

9. L'article 20^{quater} en projet de la loi sur l'électricité interdit les constructions permettant que le consommateur paie, pour la composante électricité verte, un coût supérieur à celui supporté en réalité par le fournisseur. Étant donné qu'il s'agit en l'espèce de lutter contre des abus qui consistent à créer des marges sur la composante électricité verte, et pas de mesures en vue de promouvoir la production d'électricité verte, l'autorité fédérale peut être réputée compétente sur la base de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 4, 2° (règles générales en matière de protection des consommateurs) et VII, alinéa 2, d (tarifs énergétiques), de la loi spéciale du 8 août 1980.

10. En vertu des dispositions en projet, un producteur qui revendrait directement son certificat au fournisseur au prix de rachat imposé au gestionnaire de réseau (et qui est supérieur au prix du marché) procéderait à une transaction interdite donnant lieu aux sanctions prévues à l'article 20^{quater}, § 2, en projet ⁴. Par contre, s'il vend ses certificats verts au gestionnaire de réseau, il peut effectivement bénéficier de la même différence entre le prix du marché et le prix de rachat ⁵. Pour le consommateur, ces deux transactions sont néanmoins neutres : dans un cas, il paie la plus-value par la voie de la composante énergie, dans l'autre cas, par la voie des tarifs de réseaux. En ce qui concerne l'objectif, pour les régions, de stimuler l'électricité verte, les deux solutions semblent neutres également, car le bonus est identique dans les deux cas de figure.

Compte tenu de ce qui précède, il pourrait être envisagé d'ajouter à l'article 20^{quater}, § 1^{er}, alinéa 2, les mots « qui sont supérieures à la différence entre le prix de rachat minimum garanti par un règlement fédéral ou régional et le prix du marché d'un certificat vert » après le mot « intégrée ». Le délégué a marqué son accord avec cette proposition.

⁴ Le même problème se poserait chez un producteur-fournisseur qui inscrirait dans sa comptabilité la valeur des certificats verts qu'il a lui-même produits au prix de rachat garanti et non au prix du marché.

⁵ Dans le cas d'un producteur-fournisseur, la règle est la même moyennant les adaptations nécessaires : en tant que producteur, il peut vendre au gestionnaire de réseau au prix minimum garanti et en tant que fournisseur, il peut racheter ces mêmes certificats au prix du marché. La marge ainsi créée reste dans l'entreprise et contribue à encourager la production d'électricité verte.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. TISON,	assesseur de la section de législation,
	W. GEURTS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Monsieur T. CORTHAUT, auditeur adjoint.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

W. GEURTS

M. VAN DAMME