

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.896/1/V
VAN 23 AUGUSTUS 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 27 juli 2012 door de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de sociale openbardienstverplichtingen en de energiescans, en het besluit van de Vlaamse Regering van 23 september 2011 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 december 1992 houdende instelling van een aanpassingspremie en een verbeteringspremie voor woningen en van het Energiebesluit van 19 november 2010’, 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 beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het ontworpen besluit strekt ertoe de regelgeving inzake energiescans en de sociale openbare dienstverplichtingen van de distributienetbeheerders en leveranciers op een aantal punten aan te passen.

De definitie van energiescans in artikel 1.1.1, § 2, 38°, van het Energiebesluit wordt vervangen (artikel 1 van het ontwerp). Bovendien wordt artikel 6.4.1/8 van het Energiebesluit gewijzigd om de doelgroepen gericht af te bakenen (artikel 14 van het ontwerp). Er worden maatregelen genomen om afnemers beter te beschermen, via een reeks nieuwe informatieverplichtingen voor de distributienetbeheerders (artikelen 2 tot 4). De distributienetbeheerder wordt verplicht om binnen 24 uur de gas- of elektriciteitstoevoer te herstellen indien blijkt dat de toevoer ten onrechte werd afgesloten (artikel 6). De informatieverstrekking aan het OCMW met betrekking tot huishoudelijke afnemers die werden afgesloten, wordt verbeterd (artikel 7). Als alternatief voor de fysieke afsluiting ter plaatse wordt voorzien in de mogelijkheid van een afsluiting van op afstand door de distributienetbeheerder voor toegangspunten met een budgetmeter (artikel 8). Er worden nieuwe sociale openbaredienstverplichtingen opgelegd aan de leveranciers (artikel 9), waaronder een verbod om nog een huishoudelijke afnemer te weigeren als klant voor andere dan bepaalde redenen (ontworpen artikel 5.6.1, eerste lid, 10°, en tweede lid, van het Energiebesluit). Het ontwerp bevat ook nieuwe sociale openbaredienstverplichtingen voor de distributienetbeheerders, met betrekking tot de klachtenbehandeling (artikel 10) en de informatieverstrekking aan de niet-beschermde klanten die hij belevt en die schuldenvrij zijn (artikel 11). De verplichting voor aardgasdistributienetbeheerders om in bepaalde wooneenheden een budgetmeter voor aardgas te plaatsen, wordt opgeheven (artikel 12). Verscheidene wijzigingen worden aangebracht in de regeling met betrekking tot de bij te houden sociale statistieken (artikel 13). De regeling inzake subsidies aan sociale verhuurkantoren voor de uitvoering van energiebesparende investeringen in residentiële gebouwen wordt opgeheven, met een overgangsbepaling voor aanvragen die voor 1 oktober 2012 zijn ingediend (artikel 16). Er wordt wel voorzien in een ondersteuning door de elektriciteitsdistributeurs van de planning en uitvoering van dak- of zoldervloerisolatie voor woningen of woongebouwen verhuurd door sociale verhuurkantoren (artikel 15).

In het besluit van de Vlaamse Regering van 23 september 2011 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 december 1992 houdende instelling van een aanpassingspremie en een verbeteringspremie voor woningen en van het Energiebesluit van 19 november 2010’ wordt voorts de uiterste datum waarop de elektriciteitsdistributienetbeheerders de lijsten kunnen indienen van huishoudelijke afnemers aan wie de isolatiepremie werd toegekend, verlengd tot 15 april 2013 (artikel 17).

Ten slotte wordt bij het ontworpen besluit artikel 4.3.2/1 van het Energiedecreet in werking gesteld (artikel 18).

RECHTSGROND

3.1. De artikelen 4.1.20, 4.1.22 en 4.3.2 van het Energiedecreet bieden rechtsgrond voor artikel 13 van het ontwerp. Bij deze bepalingen wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om openbaredienstverplichtingen, onder meer inzake informatieverstrekking, op te leggen aan de netbeheerders en aan de leveranciers.

Artikel 4.1.22, eerste lid, van het Energiedecreet biedt rechtsgrond voor de artikelen 2, 3, 4, 7, 10, 11 en 12 van het ontwerp. Bij deze bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om bepaalde extra openbaredienstverplichtingen op te leggen aan de netbeheerders.

De artikelen 4.1.22, eerste lid, en 7.5.1 van het Energiedecreet bieden samen rechtsgrond voor de artikelen 1, 14 en 15 van het ontwerp. Bij deze bepalingen wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om bepaalde extra openbaredienstverplichtingen op te leggen aan de netbeheerders, onder meer inzake programma's ter bevordering van het rationeel energiegebruik.

Artikel 7.5.1 van het Energiedecreet fungeert als rechtsgrond voor artikel 17 van het ontwerp.

3.2. Artikel 4.3.2/1, tweede lid, van het Energiedecreet, waarbij de Vlaamse Regering gemachtigd wordt om de datum van inwerkingtreding van dat artikel te bepalen, biedt rechtsgrond voor artikel 18 van het ontwerp.

Artikel 4.3.2/1, eerste lid, van het Energiedecreet vormt de rechtsgrond voor het ontworpen artikel 5.6.1, eerste lid, 10° (zie artikel 9, 2°, van het ontwerp) en voor artikel 9, 3°, van het ontwerp. Op grond van die bepaling kan de Vlaamse Regering bepalen in welke gevallen een leverancier kan weigeren een huishoudelijke afnemer te beleveren.

3.3. Artikel 6.1.2, § 3, van het Energiedecreet fungeert als rechtsgrond voor artikel 6 van het ontwerp. Bij die bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de voorwaarden te bepalen voor een heraansluiting, alsook de termijnen waarbinnen de heraansluiting van de elektriciteits- en de aardgastoevoer en de herinschakeling van de stroombegrenzer in de budgetmeter voor elektriciteit wordt uitgevoerd.

De artikelen 6.1.1 tot 6.1.3 van het Energiedecreet bevatten geen uitdrukkelijke machtiging aan de Vlaamse Regering om de nadere regelen vast te stellen met betrekking tot de afsluiting van de toevoer van elektriciteit of aardgas door de netbeheerder. Artikel 8 van het ontwerp, dat voorziet in de mogelijkheid van een afsluiting van op afstand door de distributienetbeheerder voor toegangspunten met een budgetmeter voor de gevallen bedoeld in artikel 6.1.2, § 1, eerste lid, 2° tot 8°, van het Energiedecreet, kan bijgevolg niet worden ingepast in een uitdrukkelijke delegatie in een decretale bepaling. De bepaling zou weliswaar kunnen worden ingepast in artikel 6.1.2 van het Energiedecreet in zijn geheel beschouwd, in combinatie met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. De Raad van State geeft de stellers van het ontwerp niettemin ter overweging om in het Energiedecreet te voorzien in een uitdrukkelijke delegatie aan de Vlaamse Regering om de nadere regelen vast te stellen met betrekking tot de afsluiting van de toevoer van elektriciteit of aardgas door de netbeheerder, teneinde elke betwisting omtrent het voorhanden zijn van een deugdelijke rechtsgrond voor de ontworpen bepaling uit te sluiten.

3.4. Artikel 8.4.1 van het Energiedecreet biedt rechtsgrond voor artikel 16 van het ontwerp. Bij die bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om een steunprogramma op te stellen met tegemoetkomingen ten voordele van niet-commerciële instellingen en publiekrechtelijke rechtspersonen, onder meer voor de toepassing van energiezuinige producten, technieken en systemen, alsook voor een rationeel energiebeheer.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Gelet op de bevindingen met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontworpen besluit (zie opmerkingen 3.1 tot 3.4), kan de verwijzing naar de wet van 8 juli 1976 ‘betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’ in het eerste lid van de aanhef worden weggelaten. In de plaats ervan dient te worden verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Het tweede lid moet dan als volgt worden geredigeerd: “Gelet op het Energiedecreet van 8 mei 2009, artikel 4.1.20, artikel 4.1.22, gewijzigd bij het decreet van 8 juli 2011, artikel 4.3.2, gewijzigd bij het decreet van 8 juli 2011, artikel 4.3.2/1, ingevoegd bij het decreet van 16 maart 2012, artikel 6.1.2, het artikel 7.5.1 en artikel 8.4.1;”.

Artikel 8

5. In artikel 8 van het ontwerp moet worden verwezen naar “artikel 6.1.2, § 1, eerste lid, 2° tot 8°”.

Artikel 15

6. Bij het ontworpen artikel 6.4.1/9, 5°, (artikel 15, 2°, van het ontwerp) wordt de verplichting van de elektriciteitsdistributienetbeheerder tot ondersteuning van de planning en uitvoering van dak- of zoldervloerisolatie verder uitgebreid, namelijk ten behoeve van afnemers die een woning of woongebouw bewonen, verhuurd door een sociaal verhuurkantoor. Uit artikel 6.4.1/12, § 4, van het Energiebesluit volgt weliswaar dat de elektriciteitsdistributienetbeheerder een vergoeding ontvangt voor die ondersteuning binnen de perken van de daarvoor op de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap beschikbare middelen. Niettemin moet worden vastgesteld dat ook in die omstandigheden nog steeds een administratieve last en een voorfinanciering wordt opgelegd aan de elektriciteitsdistributienetbeheerder, die bij de ontworpen bepaling verder wordt uitgebreid.

Het opleggen van openbardienstverplichtingen behoort weliswaar volgens artikel 3, lid 2, van richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 ‘betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van Richtlijn 2003/54/EG’, tot de bevoegdheid van de lidstaten van de Europese Unie. Daarbij moet wel, zoals ook uit die bepaling blijkt, artikel 86 van het EG-Verdrag, thans artikel 106 van

het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), in acht worden genomen door de lidstaten.

Zoals de Raad van State reeds eerder heeft opgemerkt in advies 50.046/1/V van 24 augustus 2011 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 23 september 2011, valt het op dat de maatregelen ter stimulering van een rationeel energiegebruik voornamelijk betrekking lijken te hebben op het bevorderen van werken en investeringen voor een betere isolatie van woningen en andere gebouwen, dit wil zeggen op werken en investeringen die het gebruik van energie voor de verwarming van woningen en andere gebouwen moeten beperken, terwijl de verplichting tot het uitkeren van premies uitsluitend aan elektriciteitsbedrijven wordt opgelegd. De verwarming van woningen en andere gebouwen gebeurt nochtans ook (en misschien zelfs vooral) met andere energiebronnen dan elektriciteit, namelijk stookolie en aardgas. De elektriciteitssector wordt aldus in zekere zin verplicht om een rationeel gebruik, niet enkel van elektriciteit, maar ook van stookolie en aardgas aan te moedigen. Nu de elektriciteitsbedrijven de kosten die uit de opgelegde verplichtingen voortvloeien zullen kunnen doorrekenen aan het geheel van hun afnemers, zullen de kosten voor de in het ontwerp bedoelde energiebesparingen allicht doorgerekend worden aan de gebruikers van elektriciteit, en niet aan de gebruikers van stookolie (waar openbardienstverplichtingen niet aan de orde zijn) of aardgas (waarvoor openbardienstverplichtingen wel denkbaar zijn).

Aldus worden de onderscheiden energiebronnen verschillend behandeld. Terwijl de maatregelen strekken tot het bevorderen van een rationeel gebruik van energie ongeacht de gebruikte energiebron, zullen de kosten voor de gerealiseerde besparingen inzake energiegebruik enkel gedragen worden door de elektriciteitssector, niet door de stookolie- en de aardgassector.

De drie bedoelde energiebronnen (elektriciteit, stookolie en aardgas) zijn minstens gedeeltelijk substitueerbaar. Het is de Raad van State niet duidelijk in hoeverre de mededinging tussen de drie energiesectoren door de ontworpen regeling in het gedrang kan komen, en of eventuele verstoringen van de mededinging de toets aan de nationale en Europese regels inzake mededinging kunnen doorstaan. De Raad beperkt zich er dan ook toe, naar aanleiding van de ontworpen uitbreiding van de omvang van de openbardienstverplichting die aldus aan de elektriciteitsdistributienetbeheerder wordt opgelegd, om de stellers van het ontwerp aan dit gegeven te herinneren.

Artikel 18

7. Ook al mag worden aangenomen dat het in de bedoeling ligt van de stellers van het ontwerp om artikel 4.3.2/1 van het Energiedecreet in werking te laten treden op dezelfde datum als de datum van inwerkingtreding van het ontworpen besluit,¹ toch verdient het aanbeveling om dit, in het belang van de rechtszekerheid, te expliciteren door artikel 18 van het ontwerp aan te vullen als volgt: “op dezelfde datum als dit besluit”.

¹ Namelijk de tiende dag na de bekendmaking van het te nemen besluit in het *Belgisch Staatsblad*, onverminderd de afwijkingen op dat beginsel in artikel 19 van het ontwerp.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraad, voorzitter,
	J. VAN NIEUWENHOVE,	
	S. DE TAEYE,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

W. VAN VAERENBERGH