



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 52.464/3
van 4 december 2012

avis 52.464/3
du 4 décembre 2012

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende diverse bepalingen
inzake energie'

un avant-projet de loi 'portant
des dispositions diverses en
matière d'énergie'

Op 30 november 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Energie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen, een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende diverse bepalingen inzake energie'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 4 december 2012. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Bruno SEUTIN en Jan SMETS, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 december 2012.

*

Le 30 novembre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à l'Énergie à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses en matière d'énergie'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 4 décembre 2012. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Bruno SEUTIN et Jan SMETS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 décembre 2012.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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

“het onderhavig voorontwerp van wet onder meer tot doel heeft om verschillende noodzakelijke aanpassingen aan te brengen aan de federale bijdrage op elektriciteit. Deze wijzigingen dienen in werking te treden op 1 januari 2013 omwille van twee redenen. Ten eerste is het, in het kader van het prijzenbeleid van de regering, belangrijk dat de geïsoleerde anomalie inderdaad zo snel mogelijk verdwijnt. Een verdere opwaartse beweging van de federale bijdrage voor de getroffen eindafnemers zou anders het geval zijn. Ten tweede is de datum van 1 januari 2013 belangrijk teneinde de leveranciers en de CREG toe te laten zich bij het berekenen en doorrekenen van de federale bijdrage te baseren op een duidelijke en beheersbare facturatieperiode.

Daarnaast wordt de hoogdringendheid ook gemotiveerd door het feit dat het onderhavig voorontwerp van wet onder meer tot doel heeft om verschillende noodzakelijke formele aanpassingen aan te brengen aan artikel 7 van de elektriciteitswet dat het juridisch kader voor de offshore-windproductie bepaalt en dat werd gewijzigd door de wet van 8 januari 2012. Zowel de CREG als netwerkbeheerder Elia en de producenten dringen erop aan dat het kader vóór 1 januari 2013 verduidelijkt wordt, zodat de noodzakelijke contractuele acties kunnen worden ondernomen in een duidelijk rechtskader.”

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

3. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt er in de eerste plaats toe artikel 7 van de wet van 29 april 1999 ‘betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’ (hierna: Elektriciteitswet) te wijzigen. Enerzijds wordt met de wijzigingen beoogd te verduidelijken onder welke voorwaarden groenestroomcertificaten die worden toegekend voor de elektriciteitsproductie door windmolenparken op zee de verplichting tot aankoop tegen een minimumprijs kunnen genieten (zie artikel 2, 1° en 2°, van het ontwerp), terwijl anderzijds wordt bepaald dat ook in de zeegebieden opgewekte stroom die rechtstreeks wordt geïnjecteerd in het distributienet, voortaan voor die steun in aanmerking komt (artikel 2, 3°).

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

4. In de tweede plaats strekt het ontwerp ertoe artikel 21*bis* van de Elektriciteitswet te wijzigen. Enerzijds wordt de vrijstelling voor elektriciteit geleverd aan eindafnemers en geproduceerd met aanwending van hernieuwbare energiebronnen of door eenheden van kwalitatieve warmtekracht-koppeling van een deel van de federale bijdrage opgeheven (artikel 3, 1°). Anderzijds wordt een vermindering van de federale bijdrage met 45% voortaan mogelijk voor de gehele schijf boven 25.000 MWh/jaar, doordat de begrenzing op 250.000 MWh/jaar wegvalt (artikel 3, 2°). De maximale financiële last blijft wel beperkt tot 250.000 euro (artikel 3, 3°).

Ten gevolge van het wegvallen van de vrijstelling bedoeld in artikel 21*bis*, § 1*bis*, van de Elektriciteitswet, wordt ook het koninklijk besluit van 24 maart 2003 ‘tot bepaling van de nadere regels betreffende de federale bijdrage tot financiering van sommige openbare dienstverplichtingen en van de kosten verbonden aan de regulering van de controle op de elektriciteitsmarkt’ aangepast: de artikelen 5 en 5*bis* van dat besluit worden opgeheven (artikel 4).

5. Ten slotte strekt het ontwerp er ook toe om enkele besluiten te bekrachtigen.

Het betreft, enerzijds, het koninklijk besluit van 20 november 2012 ‘tot vaststelling van de bedragen voor 2012 van de fondsen die bestemd zijn voor de financiering van de werkelijke kostprijs ingevolge de toepassing van maximumprijzen voor de levering van elektriciteit en aardgas aan beschermde residentiële afnemers’ (artikel 5), en anderzijds artikel 1 van het koninklijk besluit van 24 april 2012 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 maart 2003 tot vaststelling van een federale bijdrage bestemd voor de financiering van bepaalde openbare dienstverplichtingen en van de kosten verbonden aan de regulering van en controle op de elektriciteitsmarkt en van het koninklijk besluit van 28 oktober 2004 tot vaststelling van de beheersmodaliteiten van het fonds voor de financiering van het federale beleid ter reductie van de emissies van broeikasgassen’ (artikel 6).

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

6. Krachtens artikel 6, § 3, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ dient er overleg te worden gepleegd tussen de betrokken (gewest)regeringen en de bevoegde federale overheid over iedere maatregel op het gebied van het energiebeleid, buiten de bevoegdheden opgesomd in artikel 6, § 1, VII, van die wet.

Vermits in elk geval artikel 2 van het ontwerp betrekking heeft op een niet in artikel 6, § 1, VII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vermelde bevoegdheid van de federale overheid inzake energiebeleid (namelijk nieuwe energiebronnen in de zeegebieden, waarvan geen melding is gemaakt in artikel 6, § 1, VII, eerste lid, f), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) en de maatregel gevolgen heeft voor de distributienetbeheerders, die in beginsel onder de bevoegdheid van de gewesten vallen, dient minstens over artikel 2 van 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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

7. Terecht wordt in artikel 4 van het ontwerp de wetsgeschiedenis in herinnering gebracht,² maar er dient op te worden gewezen dat artikel 5 vervangen werd bij het koninklijk besluit van 27 maart 2009 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 maart 2003 tot bepaling van de nadere regels betreffende de federale bijdrage tot financiering van sommige openbare dienstverplichtingen en van de kosten verbonden aan de regulering van en controle op de elektriciteitsmarkt’, en niet bij wet van 15 december 2009 ‘houdende bekrachtiging van diverse koninklijke besluiten genomen krachtens de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen’, waarbij immers dat koninklijk besluit van 27 maart 2009 enkel werd bekrachtigd.

8. Ook de formulering in verband met artikel 5bis is niet correct, nu twee keer wordt verwezen naar het opschrift van het koninklijk besluit van 27 maart 2009, en dan weer niet naar de wet van 15 december 2009.

Artikel 5

9. Op het einde van artikel 5 ontbreken de woorden “met ingang van” gevolgd door de datum van inwerkingtreding van het bekrachtigde besluit (1 januari 2012³).⁴

² *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, randnummer 113, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

³ Artikel 3 van het koninklijk besluit van 20 november 2012.

⁴ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, formule F 4-1-6-1.

Artikel 6

10. De woorden “wordt bekrachtigd” moeten worden toegevoegd op het einde van de Nederlandse tekst van artikel 6.

En ook hier ontbreken de woorden “met ingang van” gevolgd door de datum van inwerkingtreding van het bekrachtigde besluit (1 april 2012⁵) op het einde van die bepaling.

*

⁵ Artikel 3 van het koninklijk besluit van 24 april 2012.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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

« het onderhavig voorontwerp van wet onder meer tot doel heeft om verschillende noodzakelijke aanpassingen aan te brengen aan de federale bijdrage op elektriciteit. Deze wijzigingen dienen in werking te treden op 1 januari 2013 omwille van twee redenen. Ten eerste is het, in het kader van het prijzenbeleid van de regering, belangrijk dat de geïsoleerde anomalie inderdaad zo snel mogelijk verdwijnt. Een verdere opwaartse beweging van de federale bijdrage voor de getroffen eindafnemers zou anders het geval zijn. Ten tweede is de datum van 1 januari 2013 belangrijk teneinde de leveranciers en de CREG toe te laten zich bij het berekenen en doorrekenen van de federale bijdrage te baseren op een duidelijke en beheersbare facturatieperiode.

Daarnaast wordt de hoogdringendheid ook gemotiveerd door het feit dat het onderhavig voorontwerp van wet onder meer tot doel heeft om verschillende noodzakelijke formele aanpassingen aan te brengen aan artikel 7 van de elektriciteitswet dat het juridisch kader voor de offshore-windproductie bepaalt en dat werd gewijzigd door de wet van 8 januari 2012. Zowel de CREG als netwerkbeheerder Elia en de producenten dringen erop aan dat het kader vóór 1 januari 2013 verduidelijkt wordt, zodat de noodzakelijke contractuele acties kunnen worden ondernomen in een duidelijk rechtskader ».

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois 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 et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

3. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet en premier lieu de modifier l'article 7 de la loi du 29 avril 1999 'relative à l'organisation du marché de l'électricité' (ci-après : loi sur l'électricité). D'une part, les modifications visent à préciser les conditions dans lesquelles les certificats verts octroyés pour la production d'électricité à partir des parcs à éoliennes situés dans les espaces marins peuvent bénéficier de l'obligation de rachat à un prix minimal (voir article 2, 1° et 2°, du projet), alors que, d'autre part, il est disposé que l'énergie produite dans les espaces marins, qui est directement injectée dans le réseau de distribution, entre dorénavant également en ligne de compte pour cette aide (voir article 2, 3°).

4. En deuxième lieu, le projet vise à modifier l'article 21bis de la loi sur l'électricité. D'une part, l'exonération d'une partie de la cotisation fédérale pour l'électricité fournie aux clients finals et produite à partir de sources d'énergie renouvelables ou d'unités de cogénération

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

de qualité est abrogée (article 3, 1°). D'autre part, une diminution de la cotisation fédérale de 45% est dorénavant possible pour la totalité de la tranche qui excède 25.000 MWh/an, le plafonnement à 250.000 MWh/an étant supprimé (article 3, 2°). La charge financière maximale reste toutefois limitée à 250.000 euros (article 3, 3°).

À la suite de l'abrogation de l'exonération visée à l'article 21*bis*, § 1^{er}*bis*, de la loi sur l'électricité, l'arrêté royal du 24 mars 2003 'fixant les modalités de la cotisation fédérale destinée au financement de certaines obligations de service public et des coûts liés à la régulation et au contrôle du marché de l'électricité' est également adapté : les articles 5 et 5*bis* de cet arrêté sont abrogés (article 4).

5. Enfin, le projet a également pour objet de confirmer plusieurs arrêtés.

Il s'agit, d'une part, de l'arrêté royal du 20 novembre 2012 'déterminant les montants pour 2012 des fonds destinés au financement du coût réel résultant de l'application de prix maximaux pour la fourniture d'électricité et de gaz naturel aux clients protégés résidentiels' (article 5), et, d'autre part, de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 24 avril 2012 'portant modification de l'arrêté royal du 24 mars 2003 fixant les modalités de la cotisation fédérale destinée au financement de certaines obligations de services public et des coûts liés à la régulation et au contrôle du marché de l'électricité et de l'arrêté royal du 28 octobre 2004 fixant les modalités de gestion du fonds pour le financement de la politique fédérale de réduction des émissions de gaz à effet de serre' (article 6).

FORMALITÉS PRÉALABLES

6. En vertu de l'article 6, § 3, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', une concertation associant les gouvernements (des régions) concernés et l'autorité fédérale compétente doit avoir 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 de toute façon l'article 2 du projet porte sur une compétence de l'autorité fédérale dans le domaine de la politique de l'énergie (notamment les nouvelles sources d'énergie dans les espaces marins, dont l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 1^{er}, f), de la loi spéciale du 8 août 1980 ne fait pas état) non énumérée à l'article 6, § 1^{er}, VII, de la loi spéciale du 8 août 1980 et que la mesure affecte les gestionnaires des réseaux de distribution, qui ressortissent en principe à la compétence des régions, une concertation avec les gouvernements des régions doit avoir lieu au moins sur l'article 2 du projet.

Cette formalité ne paraissant pas avoir été accomplie, il convient d'y remédier.

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

EXAMEN DU TEXTE

Article 4

7. Si l'article 4 du projet rappelle à juste titre la genèse de la loi², il convient toutefois de relever que l'article 5 a été remplacé par l'arrêté royal du 27 mars 2009 'modifiant l'arrêté royal du 24 mars 2003 fixant les modalités de la cotisation fédérale destinée au financement de certaines obligations de service public et des coûts liés à la régulation et au contrôle du marché de l'électricité', et non par la loi du 15 décembre 2009 'portant confirmation de divers arrêtés royaux pris en vertu 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 a du reste uniquement confirmé cet arrêté royal du 27 mars 2009.

8. En ce qui concerne l'article 5bis, la formulation également n'est pas correcte, étant donné qu'il est fait tantôt à deux reprises référence à l'intitulé de l'arrêté royal du 27 mars 2009, tantôt pas à la loi du 15 décembre 2009.

Article 5

9. À la fin de l'article 5, le terme « le » suivi de la date d'entrée en vigueur de l'arrêté confirmé (1^{er} janvier 2012³) fait défaut⁴.

Article 6

10. À la fin du texte néerlandais de l'article 6, il convient d'ajouter les termes « wordt bekrachtigd ».

Ici également, le terme « le » suivi de la date d'entrée en vigueur de l'arrêté confirmé (1^{er} avril 2012⁵) fait défaut à la fin de cette disposition.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 113, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

³ Article 3 de l'arrêté royal du 20 novembre 2012.

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, formule F 4-1-6-1.

⁵ Article 3 de l'arrêté royal du 24 avril 2012.