



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 53.713/3
van 16 juli 2013

avis 53.713/3
du 16 juillet 2013

over

sur

een amendement bij het
ontwerp van wet 'houdende
diverse bepalingen'

un amendement au projet de loi
'portant des dispositions
diverses'

Op 11 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een amendement bij het ontwerp van wet 'houdende diverse bepalingen' (*Parl.St.* Kamer, nr. 53-2891/006).

Het amendement is door de derde kamer onderzocht op 15 juli 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jan CLEMENT, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 juli 2013.

*

Le 11 juillet 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un amendement au projet de loi 'portant des dispositions diverses' (*Doc. parl.*, Chambre, n° 53-2891/006).

L'amendement a été examiné par la troisième chambre le 15 juillet 2013. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Bruno SEUTIN, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan CLEMENT, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 juillet 2013.

*

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 als volgt gemotiveerd:

“De hoogdringendheid is ingegeven door het feit dat de amendementen de bekrachtiging beogen uiterlijk op 31 juli 2013 van het koninklijk besluit van 16 juli 2002 betreffende de instelling van mechanismen voor de bevordering van elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen, laatst gewijzigd bij koninklijk besluit van 21 december 2012.

Artikel 7, § 1, derde lid, van de elektriciteitswet bepaalt immers dat elk besluit dat een toeslag of heffing zoals bedoeld in het tweede lid invoert, geacht wordt nooit uitwerking te hebben gehad indien het niet bij wet is bekrachtigd binnen twaalf maanden na de datum van zijn inwerkingtreding. Aangezien het hogervermelde koninklijk besluit in werking trad op 1 augustus 2012 is de uiterste datum van bekrachtiging 31 juli 2013.

Ik wijs erop dat voor het wetsontwerp waarop de amendementen betrekking hebben reeds de hoogdringendheid werd gevraagd met toepassing van artikel 80 van de Grondwet.”

*

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.

*

3. Volgens de erbij gevoegde verantwoording strekt het amendement tot de bekrachtiging van het koninklijk besluit van 16 juli 2002 ‘betreffende de instelling van mechanismen voor de bevordering van elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen’, zoals laatst gewijzigd bij het koninklijk besluit van 21 december 2012, op de datum van inwerkingtreding van het laatstgenoemde besluit, namelijk 1 augustus 2012. Volgens de verantwoording is de bekrachtiging voorgeschreven bij artikel 7, § 1, derde lid, van de wet van 29 maart 1999 ‘betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’ (hierna: Elektriciteitswet).

4. Anders dan wat het ontworpen artikel 76 van de wet ‘houdende diverse bepalingen’ doet vermoeden, gaat het echter niet om de bekrachtiging van het koninklijk besluit van 16 juli 2002 – dat reeds is bekrachtigd bij artikel 427 van de programmawet (I) van 24 december 2002 –, doch om de bekrachtiging van het koninklijk besluit van 21 december 2012 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 2002 betreffende de instelling van mechanismen voor de bevordering van elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen’.

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

Zoals in de verantwoording bij het amendement wordt aangegeven, is bij dat koninklijk besluit van 21 december 2012 de federale minimumsteun voor onshoreproductie van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen geschrapt, aangezien het om een bevoegdheid van de gewesten gaat.

5. Artikel 7, § 1, eerste tot vierde lid, van de Elektriciteitswet luidt:

“Bij een besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op voorstel van de commissie, kan de Koning:

1° maatregelen van marktorganisatie vaststellen, waaronder de instelling van een door de commissie beheerd systeem voor de toekenning van certificaten van oorsprongsgarantie en van groenestroomcertificaten voor elektriciteit geproduceerd overeenkomstig artikel 6, evenals het opleggen van een verplichting aan de netbeheerder om groenestroomcertificaten afgeleverd door de federale en gewestelijke overheden aan te kopen tegen een minimumprijs en te verkopen, teneinde de afzet op de markt te verzekeren, tegen een minimumprijs, van een minimumvolume elektriciteit geproduceerd met aanwending van hernieuwbare energiebronnen;

2° een mechanisme inrichten ter financiering van alle of een deel van de nettolasten die voortvloeien uit de in 1° bedoelde maatregelen.

Het in het eerste lid, 2°, bedoelde mechanisme wordt, in voorkomend geval, beheerd door de commissie en kan geheel of gedeeltelijk worden gefinancierd door een toeslag op de tarieven bedoeld in artikel 12 of door een heffing op alle of objectief bepaalde categorieën van energieverbruikers of marktoperatoren, volgens de nadere regels bepaald door de Koning in uitvoering van het eerste lid, 2°.

Elk besluit dat een toeslag of heffing zoals bedoeld in het tweede lid invoert, wordt geacht nooit uitwerking te hebben gehad indien het niet bij wet is bekrachtigd binnen de twaalf maanden na de datum van zijn inwerkingtreding.

Onder voorbehoud van het derde lid, kan de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op voorstel van de commissie de bepalingen van het koninklijk besluit van 16 juli 2002 betreffende de instelling van mechanismen voor de bevordering van elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen, bekrachtigd bij artikel 427 van de programmawet (I) van 24 december 2002, wijzigen, vervangen of opheffen.”

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft aangegeven in het advies bij het ontwerp dat tot het koninklijk besluit van 21 december 2012 heeft geleid, vindt dat besluit rechtsgrond in artikel 7, § 1, vierde lid, van de wet van 29 april 1999, gelezen in samenhang met artikel 7, § 1, eerste lid, 1°, van dezelfde wet.² Het gaat derhalve om een maatregel van marktordening, en niet om een besluit met betrekking tot een mechanisme ter financiering van nettolasten die voortvloeien uit maatregelen van marktorganisatie (zie artikel 7, § 1, eerste lid, 2°, van de Elektriciteitswet) door middel van een toeslag of een heffing, dat op grond van artikel 7, § 1, derde lid, van de Elektriciteitswet bij wet dient te worden bekrachtigd. Het gegeven dat het koninklijk besluit van 21 december 2012 indirect gevolgen heeft gehad voor de berekening van toeslagen of heffingen, doet geen afbreuk aan die conclusie.

² Adv.RvS 52.038/3 van 18 september 2012 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 2012 betreffende de instelling van mechanismen voor de bevordering van elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen’, randnr. 4 (BS 16 januari 2013, p. 1577).

6. De conclusie uit wat voorafgaat is derhalve dat het koninklijk besluit van 21 december 2012 niet valt onder de besluiten inzake toeslagen of heffingen bedoeld in artikel 7, § 1, derde lid, van de Elektriciteitswet. Een bekrachtiging om die reden is dan ook niet aan de orde.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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 comme suit :

« De hoogdringendheid is ingegeven door het feit dat de amendementen de bekrachtiging beogen uiterlijk op 31 juli 2013 van het koninklijk besluit van 16 juli 2002 betreffende de instelling van mechanismen voor de bevordering van elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen, laatst gewijzigd bij koninklijk besluit van 21 december 2012.

Artikel 7, § 1, derde lid, van de elektriciteitswet bepaalt immers dat elk besluit dat een toeslag of heffing zoals bedoeld in het tweede lid invoert, geacht wordt nooit uitwerking te hebben gehad indien het niet bij wet is bekrachtigd binnen twaalf maanden na de datum van zijn inwerkingtreding. Aangezien het hogervermelde koninklijk besluit in werking trad op 1 augustus 2012 is de uiterste datum van bekrachtiging 31 juli 2013.

Ik wijs erop dat voor het wetsontwerp waarop de amendementen betrekking hebben reeds de hoogdringendheid werd gevraagd met toepassing van artikel 80 van de Grondwet. »

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 et de l'accomplissement des formalités prescrites.

3. Selon la justification jointe à l'amendement, celui-ci a pour objet de confirmer l'arrêté royal du 16 juillet 2002 'relatif à l'établissement de mécanismes visant la promotion de l'électricité produite à partir des sources d'énergie renouvelables', tel qu'il a été modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 21 décembre 2012, à la date d'entrée en vigueur de ce dernier arrêté, à savoir le 1^{er} août 2012. Selon la justification, la confirmation est prescrite par l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 29 avril 1999 'relative à l'organisation du marché de l'électricité' (ci-après : la loi sur l'électricité).

4. Contrairement à ce que l'article 76 en projet de la loi 'portant des dispositions diverses' pourrait laisser croire, il ne s'agit toutefois pas de la confirmation de l'arrêté royal du 16 juillet 2002 – qui a déjà été confirmé par l'article 427 de la loi-programme (I) du

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

24 décembre 2002 –, mais de la confirmation de l'arrêté royal du 21 décembre 2012 'portant modifications de l'arrêté royal du 16 juillet 2002 relatif à l'établissement de mécanismes visant la promotion d'électricité produite à partir des sources d'énergie renouvelables'.

Ainsi que l'indique la justification de l'amendement, l'aide minimale fédérale pour la production *onshore* d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables a été supprimée par l'arrêté royal du 21 décembre 2012, s'agissant d'une compétence des régions.

5. L'article 7, § 1^{er}, alinéas 1^{er} à 4, de la loi sur l'électricité s'énonce comme suit :

« Par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, sur proposition de la commission, le Roi peut :

1° prendre des mesures d'organisation du marché, dont la mise en place de mécanismes, gérés par la commission, en vue de l'octroi de certificats de garantie d'origine et de certificats verts pour l'électricité produite conformément à l'article 6, ainsi que l'établissement d'une obligation de rachat à un prix minimal et de revente par le gestionnaire du réseau de certificats verts octroyés par les autorités fédérale ou régionales, afin d'assurer l'écoulement sur le marché, à un prix minimal, d'un volume minimal d'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables;

2° établir un mécanisme pour financer tout ou partie des charges nettes qui découlent des mesures visées au 1°.

Le mécanisme visé au premier alinéa, 2°, est, le cas échéant, géré par la commission et peut être alimenté en tout ou partie par une surcharge appliquée sur les tarifs visés à l'article 12 ou par un prélèvement sur l'ensemble, ou des catégories objectivement définies, de consommateurs d'énergie ou d'opérateurs sur le marché, selon les modalités fixées par le Roi en application du premier alinéa, 2°.

Tout arrêté établissant une surcharge ou un prélèvement visés au deuxième alinéa est censé ne jamais avoir produit d'effets s'il n'a pas été confirmé par la loi dans les douze mois de sa date d'entrée en vigueur.

Sous réserve de l'alinéa 3, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, sur proposition de la commission, le Roi peut modifier, remplacer ou abroger les dispositions de l'arrêté royal du 16 juillet 2002, relatif à l'établissement de mécanismes visant la promotion de l'électricité produite à partir des sources d'énergie renouvelables, confirmé par l'article 427 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 ».

Ainsi que le Conseil d'État, section de législation, l'a indiqué dans l'avis sur le projet devenu l'arrêté royal du 21 décembre 2012, cet arrêté trouve un fondement juridique à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 4, de la loi du 29 avril 1999, combiné avec l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, de la même loi². Il s'agit donc d'une mesure d'organisation du marché et non d'un arrêté relatif à un mécanisme de financement de charges nettes qui découlent de mesures d'organisation du marché (voir l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi sur l'électricité) au moyen d'une surcharge ou d'un prélèvement, qui doit être confirmé par la loi en vertu de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi sur l'électricité. La circonstance que l'arrêté royal du 21 décembre 2012 a eu des

² Avis C.E. 52.038/3 du 18 septembre 2012 sur un projet d'arrêté royal 'portant modification de l'arrêté royal du 16 juillet 2002 relatif à l'établissement de mécanismes visant la promotion d'électricité produite à partir des sources d'énergie renouvelables', observation 4 (MB 16 janvier 2013, p. 1577).

conséquences indirectes pour le calcul de surcharges ou prélèvements ne change rien à cette conclusion.

6. Il y a lieu, dès lors, de conclure de ce qui précède que l'arrêté royal du 21 décembre 2012 ne relève pas des arrêtés relatifs aux surcharges ou prélèvements visés à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi sur l'électricité. Une confirmation pour ce motif ne se pose dès lors pas.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT