RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.893/3
van 18 december 2014

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘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 van het koninklijk besluit van 2 april 2014 tot vaststelling van de nadere regels betreffende een federale bijdrage bestemd voor de financiering van bepaalde openbare dienstverplichtingen en van de kosten verbonden aan de regulering van en controle op de aardgasmarkt’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 56.893/3
du 18 décembre 2014

sur

un projet d’arrêté royal ‘portant modifications de 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 de l’arrêté royal du 2 avril 2014 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 du gaz naturel’

Op 11 december 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit '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 van het koninklijk besluit van 2 april 2014 tot vaststelling van de nadere regels betreffende een federale bijdrage bestemd voor de financiering van bepaalde openbare dienstverplichtingen en van de kosten verbonden aan de regulering van en controle op de aardgasmarkt'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 16 december 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, 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 Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 december 2014.

*

Le 11 décembre 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Énergie à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'portant modifications de 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 de l'arrêté royal du 2 avril 2014 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 du gaz naturel'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 16 décembre 2014. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, 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 Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 décembre 2014.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, 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:

"Considérant que jusqu'en 2014, les montants destinés au financement du fonds 'gaz effet de serre', du fonds visé à l'article 21*bis*, § 1er, alinéa 4, 3°, de la loi pour le financement partiel de la mise en œuvre des mesures prévues par la loi du 4 septembre 2002 visant à confier aux centres publics d'aide sociale la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies et du fonds visé à l'article 15/11, § 1erter, 2°, de la loi, pour le financement partiel de la mise en œuvre des mesures prévues par la loi du 4 septembre 2002 visant à confier aux centres publics d'aide sociale la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies, ont été soit réduit à zéro, soit gelés au niveau du 1er janvier 2012 ;

Que vu la nécessité de protéger le pouvoir d'achat des citoyens et la compétitivité de nos entreprises face à la facture énergétique et la nécessité de garantir aux clients finals le droit de bénéficier du service universel, à savoir être approvisionnés en électricité à des prix raisonnables, aisément et clairement comparables, transparents et non discriminatoires, conformément aux exigences de la directive 2009/72/CE, il convient de déterminer rapidement ce qu'il advient de ces mêmes fonds, à tout le moins pour l'année 2015 ;

Que l'option de geler ou de maintenir à zéro l'un ou l'autre fonds ne porte pas préjudice à l'Accord du Gouvernement qui énonce que :

'Les tarifs sociaux actuels dans le domaine de l'énergie, des télécommunications et de la mobilité seront évalués avec l'objectif d'une amélioration. Si cela s'avère possible, les tarifs sociaux seront accordés automatiquement.

Les fonds sociaux en matière d'énergie (gaz, électricité et mazout) seront évalués et, le cas échéant, restructurés ou adaptés.' ;

et que :

'[...] La contribution fédérale sur l'électricité et sur le gaz sera revue à la baisse. Le Fonds Kyoto qui n'est plus alimenté depuis mi-2012, est supprimé. Les autres fonds seront évalués.' ;

Que partant, il est proposé de maintenir en 2015 les fonds susvisés respectivement à zéro ou gelés ;

Considérant qu'il importe que les différents termes des cotisations fédérales électricité et gaz naturel soient définis précisément et rapidement afin d'en permettre l'application dès le 1er janvier 2015 ;

Qu'il y a donc lieu de procéder à l'adoption du présent arrêté avant la fin de l'année 2014, sans quoi la commission ne disposerait pas d'une base légale utile pour maintenir la cotisation fédérale à un niveau raisonnable ;

Qu'il y a lieu d'éviter à partir du 1er jour de la prochaine année, à savoir le 1er janvier 2015, tout prélèvement de la cotisation fédérale à destination du fonds 'gaz à effet de serre' et augmentation des fonds électricité et gaz destinés au financement partiel de la mise en œuvre des mesures prévues par la loi du 4 septembre 2002 visant à confier

aux centres publics d'aide sociale la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies, ceci permettant, d'une part, d'éviter une influence à la hausse sur les factures d'électricité et, d'autre part, aux fournisseurs de se baser sur une période de facturation maîtrisable."

*

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

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt er in de eerste plaats toe de federale bijdrage bestemd voor de financiering van het federale beleid ter reductie van de emissies van broeikasgassen ook voor 2015 te reduceren tot 0 euro. Daartoe wordt een lid toegevoegd aan artikel 3, § 3, 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' (artikel 1 van het ontwerp).

Voorts strekt het ontwerp ertoe om het bedrag bestemd tot financiering van het fonds bedoeld in artikel 21*bis*, § 1, vierde lid, 3°, van de wet van 29 april 1999 'betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt' ook in 2015 te bevriezen op het niveau van 1 januari 2012. Hetzelfde geldt voor het fonds bedoeld in artikel 15/11, § 1*ter*, 2°, van de wet van 12 april 1965 'betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen'. Daartoe worden respectievelijk artikel 3, § 4, tweede lid, van het koninklijk besluit van 24 maart 2003 (artikel 2 van het ontwerp) en artikel 3, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 2 april 2014 'tot vaststelling van de nadere regels betreffende een federale bijdrage bestemd voor de financiering van bepaalde openbare dienstverplichtingen en van de kosten verbonden aan de regulering van en controle op de aardgasmarkt' gewijzigd (artikel 3 van het ontwerp).

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2015 (artikel 4 van het ontwerp).

RECHTSGROND

4. Zoals blijkt uit het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, wordt de rechtsgrond voor het te nemen besluit gezocht in de artikelen 21*bis* en 21*ter* van de wet van 29 april 1999 en in de artikelen 15/11 tot 15/11*ter* van de wet van 12 april 1965.

4.1. Het te wijzigen artikel 3, § 3, van het koninklijk besluit van 24 maart 2003 bepaalt het bedrag dat jaarlijks bestemd is tot financiering van het federale beleid ter reductie van de emissies van broeikasgassen, en dat op zijn beurt te financieren is door de opbrengst van de federale bijdrage ten laste van de elektriciteitssector. Voor 2003 bedroeg dat bedrag 25.000.000 euro (artikel 3, § 3, eerste lid, eerste zin). Ook voor de jaren 2004 en volgende werd hetzelfde bedrag gehanteerd, maar dan telkens geïndexeerd (*idem*, eerste lid, tweede zin). In afwijking van de normale regeling werd het bedrag voor 2012 vastgesteld op 7.660.210 euro (*idem*, tweede lid) en is het bedrag voor 2013 en 2014 bepaald op 0 euro (*idem*, derde lid).

Bij artikel 3, § 3, van het koninklijk besluit van 24 maart 2003 wordt uitvoering gegeven aan artikel 21*ter*, § 2, 1°, van de wet van 29 april 1999, waarbij de Koning wordt opgedragen om, bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, onder meer het bedrag van de federale bijdrage bedoeld in artikel 21*bis*, § 1, van die wet te bepalen. Alhoewel dat artikel 21*bis*, § 1, betrekking heeft op een (globale) "federale bijdrage", waarvan de opbrengst bestemd is voor de financiering van de verschillende componenten vermeld in artikel 21*bis*, § 1, laatste lid – onder meer het federale beleid ter reductie van de emissies van broeikasgassen –, wordt in de praktijk het bedrag van de bijdrage per component vastgesteld.

De rechtsgrond voor artikel 1 van het te nemen besluit is derhalve meer specifiek te situeren in artikel 21*ter*, § 2, 1°, van de wet van 29 april 1999. De verwijzing naar artikel 21*bis* van die wet in het eerste lid van de aanhef dient dan ook te worden geschrapt, terwijl de verwijzing naar artikel 21*ter* ervan beter wordt gespecificeerd.

4.2. Aangezien artikel 3, § 4, van het koninklijk besluit van 24 maart 2003 de berekening en het bedrag van een component van de federale bijdrage regelt, specifiek het onderdeel dat wordt bedoeld in artikel 21*ter*, § 1, eerste lid, 2°, van de wet van 29 april 1999, geldt artikel 21*ter*, § 2, 1°, van de wet van 29 april 1999 eveneens als rechtsgrond voor artikel 2 van het ontwerp.

4.3. De rechtsgrond voor artikel 3 van het ontwerp is te vinden in artikel 15/11, § 1*quater*, eerste lid, 1°, van de wet van 12 april 1965. Het gaat immers om het vaststellen van het bedrag, de berekeningswijzen en de overige nadere regels van de federale bijdrage bedoeld in artikel 15/11, § 1*bis*, van de wet van 12 april 1965, meer bepaald de berekening en het bedrag van het onderdeel ervan bedoeld in artikel 15/11, § 1*ter*, 2°, van de wet van 12 april 1965.

5. Gelet op artikel 21*ter*, § 4, van de wet van 29 april 1999 en artikel 15/11, § 1*quater*, tweede lid, van de wet van 12 april 1965 moet het te nemen besluit binnen twaalf maanden na de inwerkingtreding ervan bekrachtigd worden.

VORMVEREISTEN

6. Uit artikel 15/11, § 1*quater*, eerste lid, 1°, van de wet van 12 april 1965 volgt dat artikel 3 van het ontwerp niet kan worden aangenomen dan na advies van de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG). Aan dat vormvereiste zal derhalve dienen te worden voldaan, en van het vervuld zijn ervan zal melding moeten worden gemaakt in de aanhef van het te nemen besluit.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan, zullen die wijzigingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

*

1. Selon l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, 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 :

« Considérant que jusqu'en 2014, les montants destinés au financement du fonds 'gaz effet de serre', du fonds visé à l'article 21*bis*, § 1er, alinéa 4, 3°, de la loi pour le financement partiel de la mise en œuvre des mesures prévues par la loi du 4 septembre 2002 visant à confier aux centres publics d'aide sociale la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies et du fonds visé à l'article 15/11, § 1er*ter*, 2°, de la loi, pour le financement partiel de la mise en œuvre des mesures prévues par la loi du 4 septembre 2002 visant à confier aux centres publics d'aide sociale la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies, ont été soit réduit à zéro, soit gelés au niveau du 1er janvier 2012 ;

Que vu la nécessité de protéger le pouvoir d'achat des citoyens et la compétitivité de nos entreprises face à la facture énergétique et la nécessité de garantir aux clients finals le droit de bénéficier du service universel, à savoir être approvisionnés en électricité à des prix raisonnables, aisément et clairement comparables, transparents et non discriminatoires, conformément aux exigences de la directive 2009/72/CE, il convient de déterminer rapidement ce qu'il advient de ces mêmes fonds, à tout le moins pour l'année 2015 ;

Que l'option de geler ou de maintenir à zéro l'un ou l'autre fonds ne porte pas préjudice à l'Accord du Gouvernement qui énonce que :

'Les tarifs sociaux actuels dans le domaine de l'énergie, des télécommunications et de la mobilité seront évalués avec l'objectif d'une amélioration. Si cela s'avère possible, les tarifs sociaux seront accordés automatiquement.

Les fonds sociaux en matière d'énergie (gaz, électricité et mazout) seront évalués et, le cas échéant, restructurés ou adaptés.' ;

et que :

'[...] La contribution fédérale sur l'électricité et sur le gaz sera revue à la baisse. Le Fonds Kyoto qui n'est plus alimenté depuis mi-2012, est supprimé. Les autres fonds seront évalués.' ;

Que partant, il est proposé de maintenir en 2015 les fonds susvisés respectivement à zéro ou gelés ;

Considérant qu'il importe que les différents termes des cotisations fédérales électricité et gaz naturel soient définis précisément et rapidement afin d'en permettre l'application dès le 1er janvier 2015 ;

Qu'il y a donc lieu de procéder à l'adoption du présent arrêté avant la fin de l'année 2014, sans quoi la commission ne disposerait pas d'une base légale utile pour maintenir la cotisation fédérale à un niveau raisonnable ;

Qu'il y a lieu d'éviter à partir du 1er jour de la prochaine année, à savoir le 1er janvier 2015, tout prélèvement de la cotisation fédérale à destination du fonds 'gaz à effet de serre' et augmentation des fonds électricité et gaz destinés au financement partiel de la mise en œuvre des mesures prévues par la loi du 4 septembre 2002 visant à confier aux centres publics d'aide sociale la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies, ceci permettant, d'une part, d'éviter une influence à la hausse sur les factures d'électricité et, d'autre part, aux fournisseurs de se baser sur une période de facturation maîtrisable ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a tout d'abord pour objet, également pour 2015, de réduire à 0 euro la cotisation fédérale destinée au financement de la politique fédérale de réduction des émissions de gaz à effet de serre. À cet effet, un alinéa est ajouté à l'article 3, § 3, de 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' (article 1er du projet).

Le projet vise en outre à geler également en 2015, le montant destiné au financement du fonds visé à l'article 21*bis*, § 1er, alinéa 4, 3°, de la loi du 29 avril 1999 'relative à l'organisation du marché de l'électricité' au niveau du 1er janvier 2012. Il en va de même en ce qui concerne le fonds visé à l'article 15/11, § 1er*ter*, 2°, de la loi du 12 avril 1965 'relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations'. À cet effet, il modifie respectivement les articles 3, § 4, alinéa 2, de l'arrêté royal du 24 mars 2003 (article 2 du projet) et 3, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 2 avril 2014 '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 du gaz naturel' (article 3 du projet).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le 1er janvier 2015 (article 4 du projet).

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Comme l'indique le premier alinéa du préambule du projet, le fondement juridique de l'arrêté envisagé est recherché dans les articles 21*bis* et 21*ter* de la loi du 29 avril 1999 et dans les articles 15/11 à 15/11*ter* de la loi du 12 avril 1965.

4.1. L'article 3, § 3, à modifier, de l'arrêté royal du 24 mars 2003 fixe le montant qui est annuellement destiné au financement de la politique fédérale de réduction des émissions de gaz à effet de serre, et qui doit être financé à son tour par le produit de la cotisation fédérale à la charge du secteur de l'électricité. Pour 2003, ce montant s'élevait à 25.000.000 euros (article 3, § 3, alinéa 1er, première phrase). Pour les années 2004 et suivantes, on a également utilisé le même montant, mais chaque fois indexé (*idem*, alinéa 1er, deuxième phrase). Pour 2012, par dérogation au régime normal, le montant a été fixé à 7.660.210 euros (*idem*, alinéa 2) et pour 2013 et 2014, à 0 euro (*idem*, alinéa 3).

L'article 3, § 3, de l'arrêté royal du 24 mars 2003 donne exécution à l'article 21*ter*, § 2, 1°, de la loi du 29 avril 1999, qui charge le Roi, notamment, de déterminer, par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, le montant de la cotisation fédérale visée a l'article 21*bis*, § 1er de cette loi. Bien que cet article 21*bis*, § 1er, concerne une « cotisation fédérale » (globale), dont le produit est destiné au financement des différents éléments mentionnés à l'article 21*bis*, § 1er, dernier alinéa – notamment la politique fédérale de réduction des émissions de gaz à effet de serre –, le montant de la cotisation est en pratique fixé par élément.

Il faut par conséquent plus spécifiquement situer le fondement juridique de l'article 1er de l'arrêté envisagé dans l'article 21*ter*, § 2, 1°, de la loi du 29 avril 1999. Dans le premier alinéa du préambule, on supprimera dès lors la référence à l'article 21*bis* de cette loi, tandis que la référence à son article 21*ter* sera mieux précisée.

4.2. Dès lors que l'article 3, § 4, de l'arrêté royal du 24 mars 2003 règle également le calcul et le montant d'un élément de la cotisation fédérale, plus spécifiquement celui qui est visé à l'article 21*ter*, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la loi du 29 avril 1999, l'article 21*ter*, § 2, 1°, de la loi du 29 avril 1999 procure également un fondement juridique à l'article 2 du projet.

4.3. Le fondement juridique de l'article 3 du projet doit être trouvé dans l'article 15/11, § 1er*quater*, alinéa 1er, 1°, de la loi du 12 avril 1965. Il s'agit en effet de la fixation du montant, du mode de calcul et des autres modalités de la cotisation fédérale visée à l'article 15/11, § 1er*bis*, de la loi du 12 avril 1965, plus précisément du mode de calcul et du montant de l'élément visé à l'article 15/11, § 1er*ter*, 2°, de la loi du 12 avril 1965.

5. Eu égard aux articles 21*ter*, § 4, de la loi du 29 avril 1999 et 15/11, § 1er*quater*, alinéa 2, de la loi du 12 avril 1965, l'arrêté envisagé doit être confirmé dans les douze mois de son entrée en vigueur.

FORMALITÉS

6. Il ressort de l'article 15/11, § 1er*quater*, alinéa 1er, 1°, de la loi du 12 avril 1965 que l'article 3 du projet ne peut être adopté qu'après avis de la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG). Par conséquent, il faudra encore remplir cette formalité et faire mention de son accomplissement dans le préambule de l'arrêté envisagé.

Si le texte soumis au Conseil d'État devait encore subir des modifications à la suite de l'avis précité, il y aurait lieu, conformément à la règle prévue par l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, de soumettre ces modifications à la section de législation.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Jo BAERT