



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.613/3
van 14 december 2015

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 58.613/3
du 14 décembre 2015

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 7 december 2015 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 10 december 2015. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 december 2015.

*

Le 7 décembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la 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 10 décembre 2015. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Paul DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 décembre 2015.

*

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 gemotiveerd als volgt:

“Considérant que jusqu’en 2015, les montants destinés au financement du fonds ‘gaz effet de serre’, du fonds visé à l’article 21bis, § 1^{er}, 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, § 1^{er}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 réduits à zéro, soit gelés au niveau du 1^{er} 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 2016;

Que l’option de geler ou de maintenir à zéro l’un ou l’autre fonds ne porte pas préjudice 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 2016 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 1^{er} janvier 2016;

Qu’il y a donc lieu de procéder à l’adoption du présent arrêté avant la fin de l’année 2015, 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 1^{er} janvier 2016, tout prélèvement de la cotisation fédérale 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 te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND 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 2016 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 21bis, § 1, vierde lid, 3°, van de wet van 29 april 1999 ‘betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’ ook in 2016 te bevriezen op het niveau van 1 januari 2012. Hetzelfde geldt voor het fonds bedoeld in artikel 15/11, § 1ter, 2°, van de wet van 12 april 1965 ‘betreffende het vervoer van gasachtige produ[c]ten 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 2016 (artikel 4 van het ontwerp).

4. De rechtsgrond voor de artikelen 1 en 2 van het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 21ter, § 2, 1°, van de wet van 29 april 1999. Bij die wetsbepaling wordt de Koning gemachtigd om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, onder meer het bedrag van de federale bijdrage bedoeld in artikel 21bis, § 1, van die wet te bepalen. Alhoewel dat artikel 21bis, § 1, betrekking heeft op een (globale) “federale bijdrage”, waarvan de opbrengst bestemd is voor de financiering van de verschillende componenten vermeld in artikel 21bis, § 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 Koning vermag op

grond van die wetsbepaling het bedrag te bepalen van de bijdrage, specifiek bestemd voor de financiering van het federale beleid ter reductie van de emissies van broeikasgassen.

De rechtsgrond voor artikel 3 van het ontworpen besluit is te vinden in artikel 15/11, § 1^{quater}, eerste lid, 1°, van de wet van 12 april 1965. Bij die wetsbepaling wordt de Koning gemachtigd om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, het bedrag, de berekeningswijzen en de overige nadere regels vast te stellen 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.

ALGEMENE OPMERKING

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 worden bekrachtigd.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^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 :

« Considérant que jusqu'en 2015, les montants destinés au financement du fonds 'gaz effet de serre', du fonds visé à l'article 21bis, § 1^{er}, alinéa 4, 3^o, 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, § 1^{er}ter, 2^o, 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 réduits à zéro, soit gelés au niveau du 1^{er} 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 2016;

Que l'option de geler ou de maintenir à zéro l'un ou l'autre fonds ne porte pas préjudice 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 2016 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 1^{er} janvier 2016;

Qu'il y a donc lieu de procéder à l'adoption du présent arrêté avant la fin de l'année 2015, 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 1^{er} janvier 2016, tout prélèvement de la cotisation fédérale 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. 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 et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a tout d'abord pour objet, également pour 2016, 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 1^{er} du projet).

Le projet vise en outre à geler également en 2016, le montant destiné au financement du fonds visé à l'article 21bis, § 1^{er}, alinéa 4, 3^o, de la loi du 29 avril 1999 'relative à l'organisation du marché de l'électricité' au niveau du 1^{er} janvier 2012. Il en va de même en ce qui concerne le fonds visé à l'article 15/11, § 1^{er}ter, 2^o, 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 1^{er} janvier 2016 (article 4 du projet).

4. Les articles 1^{er} et 2 de l'arrêté en projet trouvent leur fondement juridique dans l'article 21ter, § 2, 1^o, de la loi du 29 avril 1999. Cette disposition charge le Roi, notamment, de déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le montant de la cotisation fédérale visée à l'article 21bis, § 1^{er}, de cette loi. Bien que cet article 21bis, § 1^{er}, concerne une « cotisation fédérale » (globale), dont le produit est destiné au financement des différents éléments mentionnés à l'article 21bis, § 1^{er}, 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. Sur la base de cette disposition légale, le Roi peut déterminer le montant de la cotisation destinée spécifiquement au financement de la politique fédérale de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Le fondement juridique de l'article 3 de l'arrêté en projet doit être trouvé dans l'article 15/11, § 1^{er}quater, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 12 avril 1965. Cette disposition légale

habilite le Roi à fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le montant, le mode de calcul et les autres modalités de la cotisation fédérale visée à l'article 15/11, § 1^{er}*bis*, de la loi du 12 avril 1965, plus précisément le mode de calcul et le montant de l'élément visé à l'article 15/11, § 1^{er}*ter*, 2°, de la loi du 12 avril 1965.

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. Eu égard aux articles 21*ter*, § 4, de la loi du 29 avril 1999 et 15/11, § 1^{er}*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.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS