



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

advies 66.996/3  
van 5 maart 2020

avis 66.996/3  
du 5 mars 2020

over

sur

een ontwerp van besluit van de Minister van Werk, Economie en Consumenten, belast met Armoedebestrijding, Gelijke Kansen en Personen met een beperking 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 30 maart 2007 houdende vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van elektriciteit aan de beschermde residentiële klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie'

un projet d'arrêté de la Ministre de l'Emploi, de l'Économie et des Consommateurs, chargée de la Lutte contre la pauvreté, de l'Égalité des chances et des Personnes handicapées 'modifiant l'arrêté ministériel du 30 mars 2007 portant fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture d'électricité aux clients résidentiels protégés à revenus modestes ou à situation précaire'

Op 4 februari 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk, Economie en Consumenten, belast met Armoedebestrijding, Gelijke Kansen en Personen met een beperking verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 30 maart 2007 houdende vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van elektriciteit aan de beschermde residentiële klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 25 februari 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Astrid TRUYENS, 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 Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 maart 2020.

\*

Le 4 février 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Emploi, de l'Économie et des Consommateurs, chargée de la Lutte contre la pauvreté, de l'Égalité des chances et des Personnes handicapées à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel ‘modifiant l'arrêté ministériel du 30 mars 2007 portant fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture d'électricité aux clients résidentiels protégés à revenus modestes ou à situation précaire’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 25 février 2020. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Astrid TRUYENS, 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 Koen MUYLLE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 mars 2020.

\*

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 toegespitst op 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.

\*

### VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van de minister beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de minister in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

### STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de federale minister van Economie strekt tot wijziging van het ministerieel besluit van 30 maart 2007 ‘houdende vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van elektriciteit aan de beschermde residentiële klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie’.

Vooreerst wordt het opschrift van het voormelde ministerieel besluit gewijzigd, teneinde het in lijn te brengen met de wijzigingen van de wet van 29 april 1999 ‘betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’ door de wet van 2 mei 2019,<sup>1</sup> die het begrip “beschermde residentiële afnemer” heeft ingevoerd (artikel 1 van het ontwerp).

Voorts worden alle definities van de wet van 29 april 1999, en niet enkel die van het begrip “elektriciteitsbedrijf”, van toepassing verklaard (artikel 2), wordt er in driemaandelijks tariefperiodes voorzien (artikel 3) en worden de hoofdstukken 3 en 4 van het ministerieel besluit van 30 maart 2007 samengevoegd (artikel 4).

De berekeningswijze van het sociaal tarief wordt gewijzigd (artikelen 5 tot 8), waarbij in een plafond wordt voorzien als het resultaat van de berekening van het sociaal tarief meer dan 10% hoger ligt dan het tarief in de vorige periode, of meer dan 20% hoger dan het gemiddelde van de voorbije vier kwartalen. Artikel 11 van het ministerieel besluit van 30 maart 2007 wordt opgeheven (artikel 9), vermits de inhoud van die bepaling reeds is opgenomen in het ontworpen artikel 8 van hetzelfde besluit.

---

<sup>1</sup> Wet van 2 mei 2019 ‘tot wijziging van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen, van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en van de programmawet van 27 april 2007’.

In artikel 12 van het ministerieel besluit van 30 maart 2007 worden de verwijzingen naar artikel 2 van hetzelfde besluit geschrapt vermits de rechthebbenden van het sociaal tarief voortaan in artikel 20, § 2/1, van de wet van 29 april 1999 worden bepaald (artikel 10).

Ten slotte wordt in artikel 13 van het ministerieel besluit van 30 maart 2007 verduidelijkt dat de bekendmaking van het sociaal tarief op de website van de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas, de leveranciers en de distributienetbeheerders niet in de plaats komt van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad waarin het ontworpen artikel 6 van hetzelfde besluit voorziet (artikel 11).

De eerste vaststelling van een sociaal tarief volgens de nieuwe regels zal gelden voor de periode van 1 juli 2020 tot 30 september 2020, en moet voor 15 juni 2020 worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad (artikel 12).

### RECHTSGROND

4.1. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 20, § 2, van de wet van 29 april 1999, naar luid waarvan de minister bevoegd voor economie, na beraadslaging in Ministerraad, maximumprijzen kan vaststellen per kWh die op het gehele grondgebied gelden voor de levering van elektriciteit aan residentiële beschermde klanten. De mogelijkheid om een maximumprijs vast te stellen, omvat ook de mogelijkheid om een procedure vast te stellen die tot die maximumprijs leidt.

4.2. Het voormelde artikel 20, § 2, van de wet van 29 april 1999 moet worden gelezen in samenhang met paragraaf 2/1 van die bepaling, zoals ingevoegd bij artikel 6, 2°, van de wet van 2 mei 2019, waarin wordt bepaald welke personen als beschermde residentiële afnemer worden beschouwd “[v]oor de toepassing van de maximumprijzen bedoeld in § 2”.

Artikel 2 van het ministerieel besluit van 30 maart 2007, waarin wordt bepaald wat voor de toepassing van dit besluit dient te worden verstaan onder “residentieel beschermde klanten met een laag inkomen of die zich in een kwetsbare situatie bevinden”, is niet bestaanbaar met het voormelde artikel 20, § 2/1, en moet bijgevolg worden opgeheven.

Noch artikel 20, § 2, van de wet van 29 april 1999, noch enige andere bepaling van die wet, biedt hiertoe rechtsgrond,<sup>2</sup> en de minister beschikt enkel over uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden en niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid. Bijgevolg kan die opheffing niet gebeuren bij het ontworpen besluit.

---

<sup>2</sup> Zie adv.RvS 42.821/3 van 3 mei 2007 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 30 maart 2007 ‘houdende vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van elektriciteit aan de beschermde residentiële klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie’, opmerking 4.

Aangezien evenwel de opheffing van artikel 2 van het ministerieel besluit van 30 maart 2007 dat besluit in overeenstemming zou brengen met hetgeen in de wet van 29 april 1999 wordt bepaald, zou de Koning wel een dergelijke bepaling kunnen aannemen op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover hij beschikt krachtens artikel 108 van de Grondwet.

Indien de Koning een besluit zou nemen dat daartoe is beperkt, moet het niet voor advies worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, maar moet in de aanhef van dat besluit worden verwezen naar het thans voorliggende advies.

4.3. Hetzelfde geldt voor artikel 3 van het ministerieel besluit van 30 maart 2007, dat een aantal categorieën uitsluit van het sociaal tarief.

Indien men die bepaling wenst te behouden, zou ze in artikel 20, § 2/1, van de wet van 29 april 1999 moeten worden opgenomen. Een wetgevende norm die daartoe strekt, zou dan zelf ook artikel 3 van het ministerieel besluit van 30 maart 2007 kunnen opheffen.

## ALGEMENE OPMERKINGEN

### A. Het begrip “beschermd residentiële afnemer”

5.1. Zoals vermeld strekt het ontwerp ertoe het ministerieel besluit van 30 maart 2007 in overeenstemming te brengen met de wijzigingen van de wet van 29 april 1999 door de wet van 2 mei 2019, door in het opschrift van dat besluit (artikel 1 van het ontwerp) en in artikel 12 ervan (artikel 10 van het ontwerp) gewag te maken van de “beschermd residentiële afnemer”.

5.2. Dat begrip komt voor in artikel 20, § 2/1, van de wet van 29 april 1999, zoals ingevoegd bij artikel 6, 2°, van de wet van 2 mei 2019. In artikel 20, § 2, van de wet van 29 april 1999, zoals gewijzigd bij artikel 6, 1°, van de wet van 2 mei 2019, wordt weliswaar gewag gemaakt van “residentiële beschermd *klanten*”, maar gelet op de definitie in de artikelen 2, 16<sup>quater</sup> en 20, § 2/1, van de wet van 29 april 1999 wordt in het ontwerp terecht de voorkeur gegeven aan het begrip “beschermd residentiële afnemer”.<sup>3</sup>

5.3. Om het ministerieel besluit van 30 maart 2007 in overeenstemming te brengen met de wet van 29 april 1999, moet ook artikel 2 van dat besluit worden opgeheven, hetgeen om de in opmerking 4.2 uiteengezette redenen bij koninklijk besluit moet gebeuren. In het verlengde hiervan moeten in artikel 4 van het ministerieel besluit van 30 maart 2007 de woorden “aan elke in artikel 2 vermelde residentiële beschermd klant met een laag inkomen of die zich in een kwetsbare situatie bevindt” worden vervangen door de woorden “aan elke beschermd residentiële afnemer”.

---

<sup>3</sup> Omwille van de consistentie verdient het aanbeveling dat artikel 20, § 2, eerste lid, van de wet van 29 april 1999 bij de eerstvolgende gelegenheid hieraan wordt aangepast.

5.4. Tevens moeten in artikel 5 van het ministerieel besluit van 30 maart 2007 de woorden “de residentieel beschermde klant met een laag inkomen of die zich in een kwetsbare situatie bevindt” telkens worden vervangen door de woorden “de beschermde residentiële afnemer”.

## B. Bestaanbaarheid met richtlijn (EU) 2019/944

6.1. Op 4 juli 2019<sup>4</sup> is richtlijn (EU) 2019/944<sup>5</sup> in werking getreden, waarvan het artikel 5 het overheidsingrijpen in de prijsstelling voor de levering van elektriciteit regelt.

Hoewel die bepaling pas moet worden omgezet tegen 31 december 2020,<sup>6</sup> moet er bij dit ontwerp al rekening mee worden gehouden. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie vloeit immers voort dat, hoewel op de lidstaten geen verplichting rust om maatregelen vast te stellen voor het verstrijken van de omzettingstermijn, ze zich gedurende de omzettingstermijn moeten onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van het door de richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden brengen.<sup>7</sup>

6.2. Volgens artikel 5, lid 1, van richtlijn (EU) 2019/944 zijn leveranciers vrij de prijs waarvoor zij aan de afnemers leveren, vast te stellen. Volgens het tweede lid van die bepaling zorgen lidstaten voor de bescherming van energiearme en kwetsbare huishoudelijke afnemers, met sociaal beleid of *op andere manieren* dan via overheidsingrijpen in de prijsstelling voor de levering van elektriciteit. Toch maakt artikel 5, lid 3, van richtlijn (EU) 2019/944 overheidsingrijpen in de prijsstelling voor de levering van elektriciteit aan energiearme of kwetsbare huishoudelijke afnemers mogelijk, mits voldaan is aan hetgeen in het vierde en het vijfde lid is bepaald. Die bepalingen luiden:

“4. Overheidsingrijpen in de prijsstelling voor de levering van elektriciteit:

- a) streeft een algemeen economisch belang na en gaat niet verder dan wat nodig is voor het algemene economische belang dat zij nastreven;
- b) is duidelijk omschreven, transparant, niet-discriminerend en verifieerbaar;
- c) garandeert elektriciteitsbedrijven uit de Unie gelijke toegang tot de afnemer;
- d) is van beperkte duur en staat in verhouding tot de begunstigden ervan;
- e) leidt niet op discriminerende wijze tot extra kosten voor marktdeelnemers.

<sup>4</sup> Zijnde, overeenkomstig artikel 73, lid 1, van de richtlijn, de twintigste dag na de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie, wat op 14 juni 2019 is gebeurd.

<sup>5</sup> Richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van Richtlijn 2012/27/EU.

<sup>6</sup> Artikel 71, eerste lid, van richtlijn (EU) 2019/944. Overeenkomstig die bepaling zal het te nemen besluit bovendien moeten worden meegedeeld aan de Europese Commissie, en zal in het ontwerp ook een omzettingsebepaling moeten worden opgenomen.

<sup>7</sup> HvJ 14 september 2016, C-138/05, *Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie*, punt 42; HvJ 18 december 1997, C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, punt 45.

5. Lidstaten die overheidsingrijpen in de prijsstelling voor de levering van elektriciteit toepassen overeenkomstig lid 3 van dit artikel moeten ook artikel 3, lid 3, onder d), en artikel 24 van Verordening (EU) 2018/1999 naleven, ongeacht of de lidstaat in kwestie een aanzienlijk aantal huishoudens heeft dat kampt met energiearmoede.”

6.3.1. De in artikel 5, lid 4, van richtlijn (EU) 2019/944 bepaalde voorwaarden zijn in essentie een codificatie van de rechtspraak van het Hof van Justitie in de zaak *Federutility* omtrent het ingrijpen van de overheid in de prijs voor de levering van aardgas.<sup>8</sup>

In advies 65.517/3 van 27 maart 2019 heeft de Raad van State op grond van die rechtspraak het volgende opgemerkt:

“7.2. (...)

Er kan worden aangenomen dat de ontworpen regeling voor de sociale maximumtarieven een aanvaardbaar algemeen economisch belang nastreeft, voldoende duidelijk is gedefinieerd, transparant, niet-discriminerend en controleerbaar is en de gelijke toegang van de aardgas-en elektriciteitsbedrijven van de Unie tot de consument waarborgt. Door de op voorhand bepaalde sociale maximumprijzen die gelden voor een onbepaalde periode, is evenwel niet voldaan aan de voorwaarde van het tijdelijk karakter van de ontworpen regeling. Artikel 6 van de ministeriële besluiten van 30 maart 2017 voorziet weliswaar nog steeds in een halfjaarlijkse herziening van de sociale maximumprijzen, maar de begrenzing van die herziening tot een vooraf bepaalde maximumprijs die geldt voor een onbepaalde periode heeft tot gevolg dat bij een aanhoudend hoog prijsniveau de prijzen voor een onbepaalde duur worden bevroren, wat niet verenigbaar is met de zo-even aangehaalde voorwaarde in het arrest *Federutility* en wellicht ook niet met de toekomstige aangehaalde richtlijnbevestiging.

7.3. Zoals reeds is uiteengezet in opmerking 5.3 (ter wille van de verenigbaarheid met de rechtsgrondbepaling), moet dan ook ter wille van de verenigbaarheid met Europees recht de noodzakelijkheid van de vastgestelde maximumprijzen permanent worden opgevolgd. Gelet op die Europeesrechtelijke verplichtingen impliceert het vereiste van het tijdelijk karakter van de ontworpen regeling zelfs dat het ontwerp moet worden aangevuld met bepalingen die die permanente opvolging uitdrukkelijk waarborgen, zodat een einde kan worden gesteld aan de permanente maximumprijzen wanneer ze niet meer noodzakelijk blijken te zijn.”<sup>9</sup>

6.3.2. Hetzelfde geldt voor de ontworpen regeling. Doordat het ontwerp voorziet in driemaandelijks tariefperiodes, hetgeen het mogelijk maakt de sociale tarieven sneller aan te passen aan de prijsontwikkelingen op de markt, sluit het weliswaar beter aan bij de voormelde opmerking van de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 65.517/3 van 27 maart 2019. Niettemin wordt nog steeds voorzien in een permanent systeem van prijscontrole, dat derhalve niet beperkt is in de tijd, zonder dat het ontwerp bepalingen bevat die voorzien in de opvolging van dat systeem zodat een einde kan worden gesteld aan de permanente maximumprijzen wanneer ze niet meer noodzakelijk blijken te zijn.

<sup>8</sup> HvJ 20 april 2010, C-265/08, *Federutility*, punt 47.

<sup>9</sup> Adv.RvS 65.517/3 van 27 maart 2019 over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 28 maart 2019 ‘houdende wijziging van de ministeriële besluiten van 30 maart 2007 houdende vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van aardgas aan de beschermde residentiële klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie en houdende vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van elektriciteit aan de beschermde residentiële klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie’, opmerkingen 7.2 en 7.3.

6.4. De in artikel 5, lid 5, van richtlijn (EU) 2019/944 vervatte verplichting om artikel 3, lid 3, onder d), en artikel 24 van verordening (EU) 2018/1999<sup>10</sup> na te leven, ongeacht of België een aanzienlijk aantal huishoudens heeft dat kampt met energiearmoede, komt erop neer dat in de geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen moet worden vermeld hoeveel huishoudens met energiearmoede kampen en een indicatieve doelstelling voor het terugdringen van energiearmoede moet worden opgenomen, en dat daar in het kader van de tweejaarlijkse voortgangsverslagen moet worden over gerapporteerd.

In het Belgisch geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan werd inderdaad aandacht besteed aan energiearmoede,<sup>11</sup> zodat aan de eerstvermelde verplichting is voldaan. Zolang de ontworpen regeling van kracht is, zal daar moeten worden over gerapporteerd in het kader van de voortgangsverslagen.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Artikel 3

7. In de Nederlandse tekst van punt 1 van artikel 3 van het ontwerp schrijve men “wordt trimestrieel” (in plaats van “worden trimestrieel”).

### Artikel 4

8.1 In de Franse tekst van artikel 4 van het ontwerp moet het getal “IV” worden vervangen door het getal “4”.

8.2 Aangezien artikel 7 van het ministerieel besluit van 30 maart 2007 deel uitmaakt van hoofdstuk 3 van dat besluit, en dus voor het opschrift van hoofdstuk 4 komt, moeten de artikelen 4 en 5 van het ontwerp worden omgewisseld.

### Artikel 8

9. Het verdient aanbeveling om artikel 8 van het ontwerp aan te vullen met opheffingsbepalingen voor het tweede en vierde lid van artikel 10 van het ministerieel besluit van 30 maart 2007, die niet langer relevant zijn.

---

<sup>10</sup> Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ‘inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie, tot wijziging van Richtlijn 94/22/EG, Richtlijn 98/70/EG, Richtlijn 2009/31/EG, Verordening (EG) nr. 663/2009, Verordening (EG) nr. 715/2009, Richtlijn 2009/73/EG, Richtlijn 2009/119/EG van de Raad, Richtlijn 2010/31/EU, Richtlijn 2012/27/EU, Richtlijn 2013/30/EU en Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 525/2013’.

<sup>11</sup> *Nationaal Energie- en klimaatplan 2021-2030*, goedgekeurd op het Overlegcomité van 18 december 2019, 402-412 (beschikbaar op <https://www.nationaalenergieklimaatplan.be/nl/wat-is-het-nekp#het-definitief-plan>).

### Artikel 12

10. Op dit ogenblik geldt nog een sociaal tarief dat is vastgesteld op basis van de huidige versie van het ministerieel besluit van 30 maart 2007. Artikel 12 van het ontwerp beoogt te bepalen wanneer de nieuwe regeling voor het eerst moet worden toegepast. Bijgevolg moet het woord “volgend” worden vervangen door het woord “eerste”.

### Slotopmerking

11. Ten gevolge van de ontworpen wijzigingen aan het ministerieel besluit van 30 maart 2007 zal ook het koninklijk besluit van 29 maart 2012 ‘tot vaststelling van de regels voor het bepalen van de kosten van de toepassing van de sociale tarieven door de elektriciteitsbedrijven en de tussenkomstregels voor het ten laste nemen hiervan’, dat uitvoerig naar dit ministerieel besluit verwijst, moeten worden aangepast.<sup>12</sup>

\*

---

<sup>12</sup> Zo zal bijvoorbeeld moeten worden verduidelijkt hoe overeenkomstig artikel 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 29 maart 2012 het verschil tussen de referentieprijzen en het sociale tarief zal worden toegepast in die gevallen dat de in het ontworpen artikel 9 van het ministerieel besluit van 30 maart 2007 bedoelde maximumprijs geldt. Volgens het ontworpen artikel 9, derde lid, van het ministerieel besluit van 30 maart 2007 wordt het inkomstenverlies voor de leverancier immers voor een stuk gecompenseerd door overdrachten naar het volgende kwartaal, wat de berekening voor de toepassing van het koninklijk besluit van 29 maart 2012 een stuk complexer maakt.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

\*

### OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence du ministre se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le ministre peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

### PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté du ministre fédéral de l'Économie, soumis pour avis, a pour objet de modifier l'arrêté ministériel du 30 mars 2007 'portant fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture d'électricité aux clients résidentiels protégés à revenus modestes ou à situation précaire'.

Tout d'abord, le projet modifie l'intitulé de l'arrêté ministériel précité, afin de l'harmoniser avec les modifications apportées à la loi du 29 avril 1999 'relative à l'organisation du marché de l'électricité' par la loi du 2 mai 2019<sup>1</sup>, qui a instauré la notion de « client résidentiel protégé » (article 1<sup>er</sup> du projet).

Ensuite outre, toutes les définitions de la loi du 29 avril 1999, et pas uniquement celle de la notion d'« entreprise d'électricité », sont rendues applicables (article 2), il est prévu des périodes tarifaires trimestrielles (article 3) et les chapitres 3 et 4 de l'arrêté ministériel du 30 mars 2007 sont fusionnés (article 4).

Par ailleurs, le projet modifie le mode de calcul du tarif social (article 5 à 8), en prévoyant un plafond lorsque le résultat du calcul du tarif social est supérieur de plus de 10% au tarif de la période précédente, ou est supérieur de plus de 20% à la moyenne des quatre trimestres précédents. L'article 11 de l'arrêté ministériel du 30 mars 2007 est abrogé (article 9), puisque le contenu de cette disposition est déjà reproduit à l'article 8, en projet, du même arrêté.

---

<sup>1</sup> Loi du 2 mai 2019 'modifiant la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations, la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et la loi-programme du 27 avril 2007'.

À l'article 12 de l'arrêté ministériel du 30 mars 2007, les références à l'article 2 du même arrêté sont supprimées, étant donné que les bénéficiaires du tarif social sont désormais déterminés à l'article 20, § 2/1, de la loi du 29 avril 1999 (article 10).

Enfin, l'article 13 de l'arrêté ministériel du 30 mars 2007 précise que la publication du tarif social sur le site Internet de la Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz, des fournisseurs et des gestionnaires de réseau de distribution ne remplace pas la publication au Moniteur belge que prévoit l'article 6 en projet du même arrêté (article 11).

Le tarif social fixé pour la première fois selon les nouvelles règles sera applicable pour la période s'étendant du 1<sup>er</sup> juillet 2020 au 30 septembre 2020 et sera publié avant le 15 juin 2020 au Moniteur belge (article 12).

### FONDEMENT JURIDIQUE

4.1. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 20, § 2, de la loi du 29 avril 1999, aux termes duquel le ministre qui a l'économie dans ses attributions, peut, après délibération en Conseil des ministres, fixer des prix maximaux par kWh, valables pour l'ensemble du territoire, pour la fourniture d'électricité à des clients résidentiels protégés. La possibilité de fixer un prix maximal comprend aussi la possibilité de déterminer une procédure qui donne lieu à ce prix.

4.2. L'article 20, § 2, précité, de la loi du 29 avril 1999 doit se lire en combinaison avec le paragraphe 2/1 de cette disposition, tel qu'il a été inséré par l'article 6, 2°, de la loi du 2 mai 2019, qui détermine qui est considéré comme étant un client résidentiel protégé « [p]our l'application des prix maximaux visés au § 2 ».

L'article 2 de l'arrêté ministériel du 30 mars 2007, qui énonce ce qu'il faut entendre par « clients protégés résidentiels à revenus modestes ou à situation précaire » pour l'application de cet arrêté, n'est pas compatible avec l'article 20, § 2/1, précité, et doit par conséquent être abrogé.

Ni l'article 20, § 2, de la loi du 29 avril 1999, ni aucune autre disposition de cette loi ne procure de fondement juridique à cette fin <sup>2</sup>, et le ministre dispose uniquement des pouvoirs qui lui ont été expressément attribués et non d'un pouvoir général d'exécution. Il s'ensuit que l'arrêté en projet ne peut prévoir cette abrogation.

Attendu toutefois que l'abrogation de l'article 2 de l'arrêté ministériel du 30 mars 2007 mettrait cet arrêté en conformité avec la règle énoncée dans la loi du 29 avril 1999, le Roi pourrait adopter une telle disposition sur la base du pouvoir général d'exécution dont il dispose en vertu de l'article 108 de la Constitution.

---

<sup>2</sup> Voir l'avis C.E. 42.821/3 du 3 mai 2007 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 30 mars 2007 'portant fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture d'électricité aux clients résidentiels protégés à revenus modestes ou à situation précaire', observation 4.

Si le Roi prend un arrêté qui se limite à ce point, il ne devra pas être soumis pour avis au Conseil d'État, section de législation, mais il conviendra de viser le présent avis dans le préambule de cet arrêté.

4.3. La même observation vaut pour l'article 3 de l'arrêté ministériel du 30 mars 2007, qui exclut un certain nombre de catégories du tarif social.

Si l'on entend maintenir cette disposition, il conviendra de la reproduire dans l'article 20, § 2/1, de la loi du 29 avril 1999. Une norme législative ayant cette portée pourrait également abroger l'article 3 de l'arrêté ministériel du 30 mars 2007.

## OBSERVATIONS GÉNÉRALES

### A. La notion de « client résidentiel protégé »

5.1. Comme il a été indiqué, le projet vise à mettre l'arrêté ministériel du 30 mars 2007 en conformité avec les modifications apportées à la loi du 29 avril 1999 par la loi du 2 mai 2019, en faisant mention du « client résidentiel protégé » (« *beschermdde residentiële afnemer* » en néerlandais) dans l'intitulé de cet arrêté (article 1<sup>er</sup> du projet) et à l'article 12 de celui-ci (article 10 du projet).

5.2. Cette notion apparaît à l'article 20, § 2/1, de la loi du 29 avril 1999, tel qu'il a été inséré par l'article 6, 2°, de la loi du 2 mai 2019. Le texte néerlandais de l'article 20, § 2, de la loi du 29 avril 1999, tel qu'il a été modifié par l'article 6, 1°, de la loi du 2 mai 2019 fait, certes, état de « *residentiële beschermdde klanten* », mais compte tenu de la définition aux articles 2, 16<sup>quater</sup>, et 20, § 2/1, de la loi du 29 avril 1999, le projet donne à juste titre la préférence à la notion de « *beschermdde residentiële afnemer* »<sup>3</sup>.

5.3. Afin d'harmoniser l'arrêté ministériel du 30 mars 2007 avec la loi du 29 avril 1999, il y a aussi lieu d'abroger l'article 2 de cet arrêté, ce qui doit se faire par arrêté royal pour les motifs évoqués dans l'observation 4.2. Dans le prolongement de ce qui précède, les mots « à chaque client résidentiel à revenus modestes ou à situation précaire, mentionné dans l'article 2, » à l'article 4 de l'arrêté ministériel du 30 mars 2007 seront remplacés par les mots « à chaque client résidentiel protégé ».

5.4. En outre, les mots « client résidentiel protégé à revenus modestes ou à situation précaire » à l'article 5 de l'arrêté ministériel du 30 mars 2007 seront chaque fois remplacés par les mots « client résidentiel protégé ».

---

<sup>3</sup> Dans un souci de cohérence, il est recommandé d'adapter dans ce sens l'article 20, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 9 avril 1999 à la première occasion.

## B. Compatibilité avec la directive (UE) 2019/944

6.1. Le 4 juillet 2019<sup>4</sup>, la directive (UE) 2019/944<sup>5</sup>, dont l'article 5 règle les interventions publiques dans la fixation des prix pour l'approvisionnement en électricité, est entrée en vigueur.

Bien que cette disposition ne doive être transposée que pour le 31 décembre 2020<sup>6</sup>, il convient déjà d'en tenir compte dans le cadre de ce projet. Il découle en effet de la jurisprudence de la Cour de justice que, si les États membres ne sont pas tenus d'adopter des mesures avant l'expiration du délai de transposition, ils doivent, pendant ce délai, s'abstenir de prendre des dispositions de nature à compromettre sérieusement le résultat prescrit par la directive<sup>7</sup>.

6.2. Selon l'article 5, paragraphe 1, de la directive (UE) 2019/944, les fournisseurs sont libres de déterminer le prix auquel ils fournissent l'électricité aux clients. Selon le paragraphe 2 de cette disposition, les États membres assurent la protection des clients résidentiels vulnérables et en situation de précarité énergétique grâce à une politique sociale ou *par d'autres moyens* que des interventions publiques dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité. Toutefois, l'article 5, paragraphe 3, de la directive (UE) 2019/944 permet les interventions publiques dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité aux clients résidentiels vulnérables ou en situation de précarité énergétique, aux conditions énoncées aux paragraphes 4 et 5. Ces dispositions s'énoncent comme suit :

« 4. Les interventions publiques dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité:

- a) poursuivent un objectif d'intérêt économique général et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif d'intérêt économique général;
- b) sont clairement définies, transparentes, non discriminatoires et vérifiables;
- c) garantissent aux entreprises d'électricité de l'Union un égal accès aux clients;
- d) sont limitées dans le temps et proportionnées en ce qui concerne leurs bénéficiaires;
- e) n'entraînent pas de coûts supplémentaires pour les acteurs du marché d'une manière discriminatoire.

---

<sup>4</sup> À savoir, conformément à l'article 73, paragraphe 1, de la directive, le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne, publication qui a eu lieu le 14 juin 2019.

<sup>5</sup> Directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 'concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE'.

<sup>6</sup> Article 71, paragraphe 1, de la directive (UE) 2019/944. Conformément à cette disposition, l'arrêté envisagé devra également être notifié à la Commission européenne et le projet devra aussi comporter une disposition de transposition.

<sup>7</sup> C.J.U.E., 14 septembre 2016, C-138/05, *Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie*, point 42 ; C.J.U.E., 18 décembre 1997, C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, point 45.

5. Tout État membre qui met en œuvre des interventions publiques dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité conformément au paragraphe 3 du présent article respecte également l'article 3, paragraphe 3, point d), et l'article 24 du règlement (UE) 2018/1999, que l'État membre concerné ait ou non un nombre significatif de ménages en situation de précarité énergétique ».

6.3.1. Les conditions fixées à l'article 5, paragraphe 4, de la directive (UE) 2019/944 représentent en substance une codification de la jurisprudence de la Cour de Justice dans l'affaire *Federutility* relative aux interventions publiques dans la fixation des prix pour la fourniture de gaz naturel<sup>8</sup>.

Dans son avis 65.517/3 du 27 mars 2019, le Conseil d'État a formulé, sur la base de cette jurisprudence, l'observation suivante :

« 7.2. (...) »

Il peut être admis que le régime en projet relatif aux tarifs maximaux sociaux poursuit un intérêt économique général admissible, est clairement défini, transparent, non discriminatoire et contrôlable et garantit aux entreprises de gaz et d'électricité de l'Union un égal accès aux consommateurs. La mesure consistant à fixer anticipativement des prix maximaux sociaux pour une période indéterminée ne satisfait cependant pas à la condition du caractère limité dans le temps, de la réglementation en projet. L'article 6 des arrêtés ministériels du 30 mars 2017 prévoit certes encore toujours une révision semestrielle des prix maximaux sociaux, mais la limite de cette révision à un prix maximal fixé anticipativement pour une période indéterminée a pour conséquence qu'en cas de niveau de prix élevé persistant, les prix se trouvent gelés pour une période indéterminée, ce qui ne se concilie pas avec la condition précitée exprimée dans l'arrêt *Federutility* et vraisemblablement pas non plus avec la future disposition de la directive également précitée.

7.3. Ainsi qu'il a déjà été exposé au point 5.3 (souci de conformité avec la disposition procurant le fondement juridique), il s'impose dès lors, par souci de conformité avec le droit européen, d'assurer un suivi permanent de la nécessité des prix maximaux fixés. Au vu de ces obligations imposées par le droit européen, l'exigence du caractère temporaire du dispositif en projet implique même l'obligation de le compléter par des dispositions qui garantissent expressément ce suivi permanent, de sorte qu'il puisse être mis un terme aux prix maximaux permanents lorsqu'il s'avère qu'ils ne sont plus nécessaires »<sup>9</sup>.

6.3.2. Il en va de même pour la réglementation en projet. En ce qu'il prévoit des périodes tarifaires trimestrielles, ce qui permet d'adapter plus rapidement les tarifs sociaux aux fluctuations des prix du marché, le projet tient, il est vrai, davantage compte de l'observation précitée que le Conseil d'État, section de législation, a formulée dans son avis 65.517/3 du 27 mars 2019. Néanmoins, il s'agit toujours d'un système permanent de contrôle des prix, qui n'est dès lors pas limité dans le temps, et le projet ne contient pas de dispositions instaurant un

<sup>8</sup> C.J.U.E., 20 avril 2010, C-265/08, *Federutility*, point 47.

<sup>9</sup> Avis C.E. 65.517/3 du 27 mars 2019 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 28 mars 2019 'portant modification des arrêtés ministériels du 30 mars 2007 portant fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture de gaz aux clients résidentiels protégés à revenus modestes ou à situation précaire et portant fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture d'électricité aux clients résidentiels protégés à revenus modestes ou à situation précaire', observations 7.2 et 7.3.

suivi de ce système, ce qui permettrait de mettre un terme aux prix maximaux permanents lorsqu'il s'avère qu'ils ne sont plus nécessaires.

6.4. L'obligation inscrite à l'article 5, paragraphe 5, de la directive (UE) 2019/944 de respecter l'article 3, paragraphe 3, point d), et l'article 24 du Règlement (UE) 2018/1999<sup>10</sup>, que la Belgique ait ou non un nombre significatif de ménages en situation de précarité énergétique, revient à imposer que les plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat mentionnent le nombre de ménages qui se trouvent en situation de précarité énergétique et un objectif, à titre indicatif, de réduction de la précarité énergétique, et qu'il y a lieu d'en rendre compte dans le cadre des rapports bisannuels sur l'état d'avancement.

Le Plan national intégré Énergie Climat belge traite en effet de la précarité énergétique<sup>11</sup>, de sorte qu'il est satisfait à la première obligation. Tant que la réglementation en projet sera en vigueur, il y aura lieu d'en rendre compte dans le cadre des rapports sur l'état d'avancement.

### EXAMEN DU TEXTE

#### Article 3

7. Dans le texte néerlandais du point 1 de l'article 3 du projet, on écrira « wordt trimestrieel » (au lieu de « worden trimestrieel »).

#### Article 4

8.1. Dans le texte français de l'article 4 du projet, on remplacera le chiffre « IV » par le chiffre « 4 ».

8.2. Étant donné que l'article 7 de l'arrêté ministériel du 30 mars 2007 fait partie du chapitre 3 de cet arrêté, et qu'il figure donc avant l'intitulé du chapitre 4, les articles 4 et 5 du projet permettront.

---

<sup>10</sup> Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 'sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil'.

<sup>11</sup> *Plan national énergie-climat 2021-2030*, approuvé par le comité de concertation du 18 décembre 2019, pp. 408-419 (disponible sur <https://www.plannationalenergieclimat.be/fr/le-pnec-c-est-quoi#le-plan-definitif>).

### Article 8

9. Il est recommandé de compléter l'article 8 du projet par des dispositions abrogatoires concernant les alinéas 2 et 4 de l'article 10 de l'arrêté ministériel du 30 mars 2007, qui ne sont plus pertinents.

### Article 12

10. Pour l'heure, c'est encore un tarif social fixé sur la base de la version actuelle de l'arrêté ministériel du 30 mars 2007 qui s'applique. L'article 12 du projet entend définir quand les nouvelles règles devront être appliquées pour la première fois. Par conséquent, on remplacera le mot « prochain » par le mot « premier ».

### Observation finale

11. En raison des modifications en projet à l'arrêté ministériel du 30 mars 2007, il y aura lieu d'adapter également l'arrêté royal du 29 mars 2012 'fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les entreprises d'électricité et les règles d'intervention pour leur prise en charge', qui fait abondamment référence à cet arrêté ministériel.<sup>12</sup>

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

---

<sup>12</sup> On précisera, par exemple, comment, conformément à l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 29 mars 2012, on appliquera la différence entre le prix de référence et le tarif social dans les cas où s'applique le prix maximum visé à l'article 9 en projet de l'arrêté ministériel du 30 mars 2007. Selon l'article 9, alinéa 3, en projet, de l'arrêté ministériel du 30 mars 2007, la perte de revenus pour le fournisseur est, en effet, compensée en partie par des transferts au trimestre suivant, ce qui complique encore le calcul pour l'application de l'arrêté royal du 29 mars 2012.