



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.439/3
van 16 november 2021

avis 70.439/3
du 16 novembre 2021

over

sur

een voorontwerp van wet
‘houdende maatregelen in het
licht van de hoge
energieprijzen in 2021’

un avant-projet de loi ‘portant
des mesures en vue de la
hausse des prix de l’énergie en
2021’

Op 5 november 2021 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 voorontwerp van wet ‘houdende maatregelen in het licht van de hoge energieprijzen in 2021’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 8 november 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 november 2021.

*

Le 5 novembre 2021, 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 avant-projet de loi ‘portant des mesures en vue de la hausse des prix de l'énergie en 2021’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 8 novembre 2021. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 novembre 2021.

*

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:

“Teneinde de personen die het hardst getroffen worden door de stijgende gas- en elektriciteitsprijzen in de tweede jaarhelft van 2021 financieel te ondersteunen voorziet het voorliggende voorontwerp van wet in een eenmalige bijkomende financiering van het Fonds Gas & Elektriciteit (Energiefonds) en de toekenning van een eenmalig forfait van €80 aan gezinnen die genoten van het sociaal tarief op 30 september 2021. Dit voorontwerp van wet creëert de hiertoe vereiste wettelijke basissen en noodzakelijke wijzigingen ter verwerking van persoonsgegevens nodig ter implementatie van de maatregelen.

De regering besloot tot het nemen van deze maatregelen op 20 oktober, in het kader van de opmaak van de meerjarenbegroting 2022-2024. De budgettaire last van deze maatregelen zal worden gedragen door de meerinkomsten van de btw in 2021 en dienen aldus op de begroting van het jaar 2021 geboekt te worden. Om dit te kunnen doen, dienen de maatregelen en bijhorend uitvoeringsbesluit van kracht te zijn voor het einde van dit kalenderjaar, waarna nog voldoende tijd moet worden gelaten om tot uitvoering over te gaan voor de kerstperiode.

Rekening houdend met deze tijdsbeperking, dient het Koninklijk Besluit uiterlijk begin december 2021 geagendeerd te kunnen worden op de ministerraad. Voorafgaand aan deze agendering dient het advies van Uw Raad over dat Koninklijke Besluit verkregen te worden, gevolgd door een termijn om de gemaakte opmerkingen te kunnen verwerken. Bovendien kan het advies van Uw Raad over het Koninklijke Besluit pas gevraagd worden nadat de wet in het parlement werd aangenomen. De hoogdringendheid zal voor de behandeling in de Kamer worden gevraagd, desalniettemin valt een duurtijd van minstens twee weken te verwachten. Uit deze kalender blijkt dat het in de praktijk niet meer mogelijk is om voor onderhavige amendementen een adviestermijn van dertig dagen in acht te nemen.

Wij zien ons bijgevolg genoodzaakt U te verzoeken het advies af te leveren op een beperkte termijn van 5 dagen, overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 3° van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.”

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde 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 te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

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

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt in de eerste plaats tot het creëren van een bijkomende financieringsbron vanuit de begrotingsmiddelen voor de tussenkomsten in de energiefactuur die de OCMW's verlenen overeenkomstig artikel 6, tweede lid, van de wet van 4 september 2002 'houdende toewijzing van een opdracht aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn inzake de begeleiding en de financiële maatschappelijke steunverlening aan de meest hulpbehoevenden inzake energielevering'. Daartoe wordt een nieuwe paragraaf 1bis/2 ingevoegd in artikel 15/11 van de wet van 12 april 1965 'betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen' en een nieuwe paragraaf 1/2 in artikel 21bis van de wet van 29 april 1999 'betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt' (artikelen 2 en 3 van het voorontwerp).

Het voorontwerp voorziet in de tweede plaats in een eenmalige korting van 80 euro op de energiefactuur voor de levering van elektriciteit die wordt toegekend aan huishoudelijke afnemers die op 30 september 2021 als residentieel beschermde eindafnemer bedoeld in artikel 20, § 2/1, van de wet van 29 april 1999 de toepassing van de maximumprijzen bedoeld in artikel 20, § 2, van dezelfde wet hebben genoten (artikel 4 van het voorontwerp). Teneinde die toekenning automatisch te laten verlopen wordt dat eenmalig forfait toegekend volgens het mechanisme van de artikelen 3 tot 12 van de programmawet van 27 april 2007, dat daartoe op verschillende plaatsen wordt gewijzigd (artikelen 5 tot 12 van het voorontwerp).

De aan te nemen wet treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 13 van het voorontwerp).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 2 en 3

4. Het ontworpen artikel 15/11, § 1bis/2, van de wet van 12 april 1965 en het ontworpen artikel 21bis, § 1/2, van de wet van 29 april 1999 voorzien telkens in een eerste lid in een bijkomende financiering met staatsmiddelen, waarbij in een tweede lid wordt bepaald waaraan die middelen bij voorrang moeten worden besteed.

Wat het ontworpen eerste lid betreft, moet worden opgemerkt dat de ontworpen bepalingen – in tegenstelling tot artikel 15/11, § 1bis/1, van de wet van 12 april 1965 en artikel 21bis, § 1/1, van de wet van 29 april 1999 – niet regelen hoe die middelen worden vastgesteld en toegekend.² Naar analogie van die bepalingen moet het ontworpen eerste lid dan ook telkens worden aangevuld met de woorden "door middel van een herverdelingsbesluit vastgelegd na overleg in de Ministerraad".

² De delegatie aan de Koning in artikel 7, tweede lid, van de wet van 4 september 2002 biedt geen alternatief, aangezien die gaat over de besteding van de middelen bedoeld in artikel 6 van de wet en niet over de financiering ervan.

Wat het ontworpen tweede lid betreft, lijkt de regeling van de prioritaire besteding van die middelen niet op zijn plaats te zijn in de voormelde artikelen, die immers enkel betrekking hebben op de herkomst van de middelen. Veeleer moet artikel 6 van de wet van 4 september 2002 worden aangevuld met hetgeen in het ontworpen tweede lid wordt bepaald. Gelet op de wijze van financiering van de OCMW's in artikel 7 van de wet van 4 september 2002 en de vermenging van de middelen in de fondsen bedoeld in artikel 15/11, § 1^{ter}, 2°, van de wet van 12 april 1965 en artikel 21^{ter}, § 1, eerste lid, 2°, van de wet van 29 april 1999, lijkt het bovendien ook niet mogelijk om die prioriteit enkel te hanteren voor de bijkomende middelen.³ De OCMW's weten immers niet op voorhand hoeveel middelen voor de maatregel onder artikel 6, tweede lid, van de wet van 4 september 2002 beschikbaar zijn.

5. Uit de memorie van toelichting en uit het begrotingsakkoord blijkt dat de maatregel bedoeld is als eenmalige bijkomende financiering. Dat komt evenwel niet tot uiting in de ontworpen bepalingen, integendeel. In de huidige libellering verplichten ze elk jaar tot het instellen van een bijkomende financiering vanuit de uitgavenbegroting. Bijgevolg moeten in de twee ontworpen bepalingen de woorden “voor het jaar 2021” worden ingevoegd tussen de woorden “bijkomende financiering” en “van de doelstellingen”. Bovendien is het aan te bevelen om het voorontwerp aan te vullen met buitenwerkingtredingsbepalingen voor de twee ontworpen paragrafen, zodat ze, nadat ze volledig uitwerking hebben gehad, niet achterblijven in de nu al moeilijk leesbare artikelen waarin ze worden geïntegreerd.

Artikel 4

6. Het eenmalige forfait zorgt in de praktijk voor een korting op de elektriciteitsfactuur van de begunstigden, maar laat op zich de prijsvorming ongemoeid. Er kan dan ook worden aangenomen dat de maatregel valt binnen het toepassingsgebied van de artikelen 5, lid 2, 28 en 29 van richtlijn 2019/944⁴ (inzake sociale maatregelen voor kwetsbare afnemers) en niet hoeft te worden verantwoord overeenkomstig artikel 5, leden 3 tot 5, van die richtlijn (inzake prijsinterventies).

7. Het toepassingsgebied van de maatregel moet wel worden verantwoord in het licht van het gelijkheidsbeginsel. Gelet op de omstandigheid dat aansluiting wordt gezocht bij de bestaande categorieën van kwetsbare afnemers en op de ruime beoordelingsvrijheid die de overheid heeft bij het beoordelen hoe die kwetsbare afnemers moeten worden beschermd, lijkt de maatregel te kunnen worden verantwoord. Bovendien wordt voor de andere afnemers die zich in vergelijkbare situaties bevinden in alternatieve maatregelen voorzien, zoals de voormelde prioritaire tussenkomst door het OCMW overeenkomstig artikel 6 van de wet van 4 september 2002 bij personen die niet genieten van de sociale maximumtarieven, maar die eveneens met energiearmoede worden geconfronteerd.

³ De injectie van extra middelen in de fondsen bedoeld in artikel 15/11 van de wet van 12 april 1965 en in artikel 21 van de wet van 29 april 1999 leidt er wellicht toe dat een groter saldo zal overblijven voor de maatregelen bedoeld in artikel 6 van de wet van 4 september 2002, maar de exclusieve beschikbaarheid van die extra middelen voor die maatregelen wordt niet gewaarborgd.

⁴ 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’.

8. Artikel 4, § 3, tweede lid, van het voorontwerp (dat inhoudt dat de financiering van het forfait door geen enkele categorie eindafnemer gedragen mag worden) is eigenlijk overbodig, indien het eerste lid met betrekking tot de financiering ten laste van de staatsbegroting wordt nageleefd. Het voormelde tweede lid impliceert wel dat, indien bij de bepaling van de uiteindelijke kostprijs van de maatregel overeenkomstig artikel 4, § 4, 2°, van het voorontwerp zou blijken dat de fondsen ontoereikend zijn, het fonds bedoeld in artikel 21^{ter}, eerste lid, 5°, van de wet van 29 april 1999 zal moeten worden aangevuld, om te vermijden dat de kosten indirect worden aangerekend via de federale bijdrage bestemd voor de andere sociale openbare dienstverplichtingen die via dat fonds worden vergoed.

9. Zoals reeds is uiteengezet in opmerking 4, lijkt het ook hier raadzaam om te voorzien in een uitdrukkelijke rechtsgrond voor de bepaling en de toewijzing van het bedrag aan het fonds door de Koning.

*

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

« Teneinde de personen die het hardst getroffen worden door de stijgende gas- en elektriciteitsprijzen in de tweede jaarhelft van 2021 financieel te ondersteunen voorziet het voorliggende voorontwerp van wet in een eenmalige bijkomende financiering van het Fonds Gas & Elektriciteit (Energiefonds) en de toekenning van een eenmalig forfait van €80 aan gezinnen die genoten van het sociaal tarief op 30 september 2021. Dit voorontwerp van wet creëert de hiertoe vereiste wettelijke basissen en noodzakelijke wijzigingen ter verwerking van persoonsgegevens nodig ter implementatie van de maatregelen.

De regering besloot tot het nemen van deze maatregelen op 20 oktober, in het kader van de opmaak van de meerjarenbegroting 2022-2024. De budgettaire last van deze maatregelen zal worden gedragen door de meerinkomsten van de btw in 2021 en dienen aldus op de begroting van het jaar 2021 geboekt te worden. Om dit te kunnen doen, dienen de maatregelen en bijhorend uitvoeringsbesluit van kracht te zijn voor het einde van dit kalenderjaar, waarna nog voldoende tijd moet worden gelaten om tot uitvoering over te gaan voor de kerstperiode.

Rekening houdend met deze tijdsbeperking, dient het Koninklijk Besluit uiterlijk begin december 2021 geagendeerd te kunnen worden op de ministerraad. Voorafgaand aan deze agendering dient het advies van Uw Raad over dat Koninklijke Besluit verkregen te worden, gevolgd door een termijn om de gemaakte opmerkingen te kunnen verwerken. Bovendien kan het advies van Uw Raad over het Koninklijke Besluit pas gevraagd worden nadat de wet in het parlement werd aangenomen. De hoogdringendheid zal voor de behandeling in de Kamer worden gevraagd, desalniettemin valt een duurtijd van minstens twee weken te verwachten. Uit deze kalender blijkt dat het in de praktijk niet meer mogelijk is om voor onderhavige amendementen een adviestermijn van dertig dagen in acht te nemen.

Wij zien ons bijgevolg genoodzaakt U te verzoeken het advies af te leveren op een beperkte termijn van 5 dagen, overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 3° van de gecoördineerde wetten op de Raad van State ».

2. Conformément à 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 juridique¹ ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

3. L'avant-projet de loi soumis pour avis vise en premier lieu à créer une source de financement complémentaire à partir des moyens budgétaires pour les interventions dans la facture d'énergie qu'accordent les CPAS conformément à l'article 6, alinéa 2, de la loi du 4 septembre 2002 'visant à confier aux centres publics d'aide sociale la mission de guidance et

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

d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies'. À cette fin, il est inséré un nouveau paragraphe 1^{er}bis/2 dans l'article 15/11 de la loi du 12 avril 1965 'relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations' et un nouveau paragraphe 1^{er}/2 dans l'article 21bis de la loi du 29 avril 1999 'relative à l'organisation du marché de l'électricité' (articles 2 et 3 de l'avant-projet).

L'avant-projet prévoit en deuxième lieu une réduction unique de 80 euros sur la facture énergétique pour la fourniture d'électricité, accordée aux clients résidentiels qui ont bénéficié au 30 septembre 2021, en tant que client protégé résidentiel visé à l'article 20, § 2/1, de la loi du 29 avril 1999, de l'application des prix maximaux visés à l'article 20, § 2, de la même loi (article 4 de l'avant-projet). Afin que cette attribution soit automatique, ce forfait unique est accordé selon le mécanisme prévu par les articles 3 à 12 de la loi-programme du 27 avril 2007, qui fait l'objet de plusieurs modifications à cet effet (articles 5 à 12 de l'avant-projet).

La loi envisagée entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge (article 13 de l'avant-projet).

EXAMEN DU TEXTE

Articles 2 et 3

4. L'article 15/11, § 1^{er}bis/2, en projet, de la loi du 12 avril 1965 et l'article 21bis, § 1^{er}/2, en projet, de la loi du 29 avril 1999 prévoient chaque fois, dans un alinéa 1^{er}, un financement complémentaire supporté par le budget de l'État, un alinéa 2 précisant à qui sont allouées prioritairement ces ressources.

En ce qui concerne l'alinéa 1^{er}, en projet, il convient de relever que les dispositions en projet - contrairement à l'article 15/11, § 1^{er}bis/1, de la loi du 12 avril 1965 et à l'article 21bis, § 1^{er}/1, de la loi du 29 avril 1999 - ne règlent pas la manière dont ces ressources sont fixées et allouées². Par analogie avec ces dispositions, il faudra par conséquent compléter chaque alinéa 1^{er} en projet par les termes « par arrêté de répartition délibéré en Conseil des ministres ».

En ce qui concerne l'alinéa 2 en projet, la règle relative à l'affectation prioritaire de ces moyens ne semble pas à sa place dans les articles précités qui, en effet, ne concernent que la provenance de ces moyens. Il faudrait plutôt compléter l'article 6 de la loi du 4 septembre 2002 par le dispositif inscrit à l'alinéa 2 en projet. En outre, compte tenu du mode de financement des CPAS prévu à l'article 7 de la loi du 4 septembre 2002 et de la confusion des moyens dans les fonds visés à l'article 15/11, § 1^{er}ter, 2^o, de la loi du 12 avril 1965 et à l'article 21ter, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi du 29 avril 1999, il ne paraît pas possible de recourir à cette priorité uniquement pour les moyens complémentaires³. En effet, les CPAS ne savent pas au préalable

² La délégation au Roi contenue à l'article 7, alinéa 2, de la loi du 4 septembre 2002 n'offre pas d'alternative, dès lors qu'elle porte sur l'affectation des moyens visés à l'article 6 de la loi et non sur leur financement.

³ L'injection de moyens complémentaires dans les fonds visés à l'article 15/11 de la loi du 12 avril 1965 et à l'article 21 de la loi du 29 avril 1999 a sans doute pour effet de laisser un solde plus important pour les mesures visées à l'article 6 de la loi du 4 septembre 2002, mais la disponibilité exclusive de ces moyens complémentaires pour ces mesures n'est pas garantie.

combien de moyens sont disponibles pour la mesure prévue à l'article 6, alinéa 2, de la loi du 4 septembre 2002.

5. Il ressort de l'exposé des motifs et de l'accord budgétaire que la mesure a la vocation d'être un financement complémentaire unique. Les dispositions en projet ne l'expriment cependant pas explicitement, au contraire. Telles qu'elles sont formulées actuellement, elles contraignent à établir chaque année un financement complémentaire à partir du budget des dépenses. Par conséquent, les mots « pour l'année 2021 » devront être insérés dans les deux dispositions en projet entre les mots « financement complémentaire » et les mots « des objectifs ». En outre, il est recommandé de compléter l'avant-projet par des dispositions fixant la fin de vigueur pour les deux paragraphes en projet, de manière à ce que, après avoir épuisé leurs effets, ils ne demeurent pas dans les articles déjà difficiles à lire dans lesquels ils sont intégrés.

Article 4

6. Le forfait unique entraîne en pratique une réduction de la facture de l'électricité pour les bénéficiaires mais n'affecte pas la formation des prix en soi. Il peut dès lors être admis que la mesure relève du champ d'application des articles 5, paragraphe 2, 28 et 29 de la directive 2019/944⁴ (en matière de mesures sociales pour les clients résidentiels vulnérables) et qu'elle ne doit pas être justifiée conformément à l'article 5, paragraphes 3 à 5, de cette directive (en matière d'interventions sur les prix).

7. Il y a lieu toutefois de justifier le champ d'application de la mesure au regard du principe d'égalité. Vu qu'elle vise à faire le lien avec les catégories existantes de clients résidentiels vulnérables et la grande liberté d'appréciation de l'autorité pour évaluer comment protéger ces clients vulnérables, la mesure paraît justifiable. En outre, pour les autres clients qui se trouvent dans des situations similaires, des mesures alternatives sont prévues, telles l'intervention prioritaire du CPAS, précitée, conformément à l'article 6 de la loi du 4 septembre 2002 pour les personnes qui ne bénéficient pas des tarifs sociaux maximaux mais qui sont aussi confrontées à la précarité énergétique.

8. L'article 4, § 3, alinéa 2, de l'avant-projet (qui implique que le financement du forfait unique ne peut être pris en charge par aucune catégorie de clients finals) est en réalité superflu si l'alinéa 1^{er} relatif au financement à charge du budget de l'État est respecté. L'alinéa 2 précité implique pourtant que si, lors de la fixation du coût final de la mesure conformément à l'article 4, § 4, 2°, de l'avant-projet, il apparaît que les fonds sont insuffisants, le fonds visé à l'article 21^{ter}, alinéa 1^{er}, 5°, de la loi du 29 avril 1999 devra être complété afin d'éviter que les coûts soient indirectement imputés au moyen de la cotisation fédérale destinée aux autres obligations sociales de service public qui sont rémunérées par le biais de ce fonds.

⁴ 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'.

9. Ainsi qu'il a déjà été exposé dans l'observation 4, il semble ici également conseillé de prévoir un fondement juridique explicite permettant au Roi de fixer et d'affecter le montant au fonds.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH