



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.698/3
van 21 december 2021

avis 70.698/3
du 21 décembre 2021

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de nadere regels betreffende het eenmalig forfait bedoeld in artikel 4 van de wet houdende maatregelen het licht van de hoge energieprijzen in 2021 en tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 22 december 2020 tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 maart 2003 tot bepaling van de andere 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'

un projet d'arrêté royal 'fixant les modalités relatives au forfait unique visé à l'article 4 de la loi portant des mesures en vue de la hausse des prix de l'énergie en 2021 et confirmant l'arrêté royal du 22 décembre 2020 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'

Op 14 december 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 ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van de nadere regels betreffende het eenmalig forfait bedoeld in artikel 4 van de wet houdende maatregelen het licht van de hoge energieprijzen in 2021 en tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 22 december 2020 tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 maart 2003 tot bepaling van de andere 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’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 december 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 december 2021.

*

Le 14 décembre 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 projet d'arrêté royal ‘fixant les modalités relatives au forfait unique visé à l'article 4 de la loi portant des mesures en vue de la hausse des prix de l'énergie en 2021 et confirmant l'arrêté royal du 22 décembre 2020 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’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 17 décembre 2021. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 décembre 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 in de adviesaanvraag¹ gemotiveerd als volgt:

“Zoals voor het voorontwerp dat de wettelijke basis voor voorliggend ontwerp van koninklijk besluit creëerde, dienen wij U echter te verzoeken om de bepalingen van dit ontwerp van koninklijk besluit op een beperkte termijn te onderzoeken, gezien het in de praktijk niet mogelijk is om hiervoor de gebruikelijke adviestermijn van dertig dagen in acht te nemen.

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 ontwerp van KB in de uitvoering van artikel 4 van de wet van XXX en de toekenning van een eenmalig forfait van €80 aan gezinnen die genoten van het sociaal tarief op 30 september 2021.

De regering besloot tot het nemen van deze maatregel op 20 oktober, in het kader van de opmaak van de meerjarenbegroting 2022-2024. De budgettaire last van deze maatregel zal worden gedragen door de meerinkomsten van de btw in 2021 en dient aldus op de begroting van het jaar 2021 geboekt te worden. Om dit te kunnen doen, dient voorliggend ontwerp van 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.

De wettelijke basis van het ontwerp dat via dit schrijven ter uw advies voorligt werd pas op donderdag 9 december 2021 in de Kamer goedgekeurd. Na het advies van uw Raad dient bovendien nog een termijn te worden voorzien om de gemaakte opmerkingen te kunnen verwerken en tot publicatie over te gaan. 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.”

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

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de nadere regels vast te stellen voor de prefinanciering, de uitbetaling en de afrekening van het eenmalig forfait bedoeld in artikel 4 van de wet van XXX ‘houdende maatregelen in het licht van de hoge energieprijzen in 2021 en tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 22 december 2020 tot

¹ Overeenkomstig artikel 84, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt de motivering van het spoedeisend karakter, die in de aanvraag wordt opgegeven, in de aanhef van het besluit overgenomen. Dit is in het voorliggende ontwerp niet het geval, wat moet worden verholpen.

wijziging van het koninklijk besluit van 24 maart 2003 tot bepaling van de andere 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'² (hierna: de wet van XXX). Het te nemen besluit treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

4.1. Luidens de aanhef van het ontwerp wordt ervoor rechtsgrond gezocht in artikel 108 van de Grondwet, artikel 4 van de wet van XXX, artikel 21*bis*, § 1/1, van de wet van 29 april 1999 'betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt' en artikel 15/11, § 1*bis*/1, van de wet van 12 april 1965 'betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen'.

4.2. Artikel 4, § 4, eerste lid, van de wet van XXX luidt:

“§ 4. De Koning bepaalt:

1° de toekenning van het eenmalig forfait aan de rechthebbenden bedoeld in paragraaf 1;

2° de nadere regels voor de betaling van het eenmalig forfait aan de leveranciers van elektriciteit en voor het bepalen van de kost voor de leveranciers van elektriciteit en van hun tussenkomst voor het ten laste nemen ervan, alsook de procedure en termijnen;

3° de nadere regels voor het bewijs dat door de leveranciers van elektriciteit dient geleverd te worden aan de commissie om aan te tonen dat zij voldoen aan de voorwaarden om te genieten van de betaling;

4° de uiterlijke datum van het versturen van de creditnota en de uitbetaling.

5° de door de Koning aangeduide leveranciers.”

4.3. Voornoemd artikel 4, § 4, eerste lid, van de wet van XXX volstaat als rechtsgrond voor het ontwerp. Het is bijgevolg niet nodig om daarnaast een beroep te doen op artikel 108 van de Grondwet. Wel dient er over te worden gewaakt dat de wet van XXX uiterlijk op de datum van bekendmaking van het te nemen besluit in werking is getreden.

4.4. Het is evenmin nodig om in bijkomende orde een beroep te doen op artikel 21*bis*, § 1/1, van de wet van 29 april 1999 en artikel 15/11, § 1*bis*/1, van de wet van 12 april 1965. Weliswaar wordt in het ontwerp verwezen naar 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' en 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 aardgasondernemingen en de tussenkomstregels voor het ten laste nemen hiervan', die rechtsgrond vinden in die bepalingen. Die besluiten worden evenwel bij het ontwerp niet gewijzigd, zodat de voornoemde bepalingen geen rechtsgrond bieden.

² Voor de tekst die op 9 december 2021 in plenaire zitting werd aangenomen, zie *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2332/007.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De aanhef van het ontwerp moet in overeenstemming worden gebracht met hetgeen hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond.

Artikel 4

6. Artikel 4 van het ontwerp bepaalt dat “[r]echthebbenden (...) na 31 mei 2022 niet langer in aanmerking [komen] voor de toekenning van het eenmalig forfait”. Die bepaling kan enkel worden aanvaard indien ze zo wordt begrepen dat de rechthebbenden die nalaten om hun betaalgegevens voor 31 mei 2022 te bezorgen aan hun leverancier, indien deze laatste niet beschikt over de actuele gegevens, hun recht op het eenmalig forfait verliezen. Die bepaling kan echter niet inhouden dat een rechthebbende het recht op het eenmalig forfait ook zou verliezen in geval van een vertraging in de uitbetaling die niet aan hem kan worden toegeschreven. Het verdient aanbeveling om artikel 4 van het ontwerp in het licht hiervan preciezer te formuleren.

Artikel 5

7. Artikel 5, eerste lid, van het ontwerp voorziet in een “aangifte van schuldvordering”, die strekt tot “terugbetaling van het saldo van de kosten met betrekking tot het eenmalig forfait”. Een dergelijke schuldvordering kan echter enkel ontstaan als het door de CREG gestorte voorschot ontoereikend was. Artikel 5, derde lid, van het ontwerp lijkt er echter van uit te gaan dat er altijd een aangifte moet gebeuren, dus ongeacht of het saldo positief of negatief is. Indien dat laatste wel degelijk de bedoeling is, dient dit in artikel 5 beter tot uitdrukking te worden gebracht, en dient de in dat opzicht verwarrende term “aangifte van schuldvordering” achterwege te worden gelaten.

Artikel 6 (tweede vermelding) en artikel 7

8. Het tweede vermelde artikel 6 en artikel 7 van het ontwerp dienen te worden vernummerd tot de artikelen 7 en 8.

9. Luidens artikel 6 (lees: artikel 7) van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt. Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van koninklijke besluiten, namelijk tien dagen na de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch

Staatsblad,³ dient te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding, teneinde eenieder een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe bepalingen.

Slotopmerking

10. Overeenkomstig artikel 4, § 4, tweede lid, van de wet van XXX moet elk besluit dat met toepassing van het eerste lid wordt genomen bekrachtigd worden binnen een termijn van twaalf maanden na de datum van zijn inwerkingtreding.

*

³ Artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 'betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen'.

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 dans la demande d'avis ¹ comme suit :

« Zoals voor het voorontwerp dat de wettelijke basis voor voorliggend ontwerp van koninklijk besluit creëerde, dienen wij U echter te verzoeken om de bepalingen van dit ontwerp van koninklijk besluit op een beperkte termijn te onderzoeken, gezien het in de praktijk niet mogelijk is om hiervoor de gebruikelijke adviestermijn van dertig dagen in acht te nemen.

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 ontwerp van KB in de uitvoering van artikel 4 van de wet van XXX en de toekenning van een eenmalig forfait van €80 aan gezinnen die genoten van het sociaal tarief op 30 september 2021.

De regering besloot tot het nemen van deze maatregel op 20 oktober, in het kader van de opmaak van de meerjarenbegroting 2022-2024. De budgettaire last van deze maatregel zal worden gedragen door de meerinkomsten van de btw in 2021 en dient aldus op de begroting van het jaar 2021 geboekt te worden. Om dit te kunnen doen, dient voorliggend ontwerp van 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.

De wettelijke basis van het ontwerp dat via dit schrijven ter uw advies voorligt werd pas op donderdag 9 december 2021 in de Kamer goedgekeurd. Na het advies van uw Raad dient bovendien nog een termijn te worden voorzien om de gemaakte opmerkingen te kunnen verwerken en tot publicatie over te gaan. 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 ».

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 juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer les modalités du préfinancement, du versement et de la liquidation du forfait unique visé à l'article 4 de la loi du XXX 'portant des mesures en vue de la hausse des prix de l'énergie en 2021 et confirmant l'arrêté royal du 22 décembre 2020 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

¹ Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la motivation de l'urgence figurant dans la demande est reproduite dans le préambule de l'arrêté. Tel n'est pas le cas dans le projet à l'examen et il convient d'y remédier.

public et des coûts liés à la régulation et au contrôle du marché de l'électricité'² (ci-après : la loi du XXX). L'arrêté envisagé entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

4.1. Selon son préambule, le projet puise son fondement juridique dans l'article 108 de la Constitution, l'article 4 de la loi du XXX, l'article 21*bis*, § 1^{er}/1, de la loi du 29 avril 1999 'relative à l'organisation du marché de l'électricité' et l'article 15/11, § 1^{er}*bis*/1, de la loi du 12 avril 1965 'relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations'

4.2. L'article 4, § 4, alinéa 1^{er}, de la loi du XXX s'énonce comme suit :

« § 4. Le Roi détermine :

1° l'octroi du forfait unique aux ayants droit visés au paragraphe 1^{er} ;

2° les modalités pour le paiement du forfait unique aux fournisseurs d'électricité et pour la détermination du coût pour les entreprises d'électricité et de leur intervention pour cette prise en charge, ainsi que la procédure et les délais ;

3° les modalités pour la preuve à fournir par les fournisseurs d'électricité à la commission afin de démontrer qu'ils respectent les conditions pour bénéficier du paiement ;

4° la dernière date pour l'envoi de la note de crédit et le paiement[;]

5° les fournisseurs désignés par le Roi ».

4.3. L'article 4, § 4, alinéa 1^{er}, précité, de la loi du XXX suffit pour procurer un fondement juridique au projet. Par conséquent, il n'est pas nécessaire d'invoquer, en outre, l'article 108 de la Constitution. On veillera toutefois à ce que la loi du XXX soit entrée en vigueur au plus tard à la date de publication de l'arrêté envisagé.

4.4. Il n'est pas non plus nécessaire d'invoquer, à titre subsidiaire, l'article 21*bis*, § 1^{er}/1, de la loi du 29 avril 1999 et l'article 15/11, § 1^{er}*bis*/1, de la loi du 12 avril 1965. Certes, le projet fait référence à 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' et à l'arrêté royal du 29 mars 2012 'fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les entreprises de gaz naturel et les règles d'intervention pour leur prise en charge', qui trouvent leur fondement juridique dans ces dispositions. Toutefois, ces arrêtés n'étant pas modifiés par le projet, les dispositions précitées ne procurent pas de fondement juridique.

² Pour le texte, qui a été adopté en séance plénière le 9 décembre 2021, voir *Doc. parl.*, Chambre, 2021-22, n° 55-2332/007.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Le préambule du projet doit être mis en conformité avec l'observation formulée ci-dessus à propos du fondement juridique.

Article 4

6. L'article 4 du projet dispose que « [l]es ayants droit ne pourront plus bénéficier du forfait unique après le 31 mai 2022 ». Cette disposition n'est admissible que si elle est interprétée en ce sens que les ayants droit qui omettent de transmettre leurs détails de paiement à leur fournisseur si ce dernier ne dispose pas des données actuelles perdent leur droit au forfait unique. Cette disposition ne peut toutefois impliquer qu'un ayant droit perdrait également le droit au forfait unique en cas de retard de versement qui ne peut pas lui être imputé. Il est recommandé de formuler l'article 4 du projet en des termes plus précis au regard de cette considération.

Article 5

7. L'article 5, alinéa 1^{er}, du projet prévoit une « déclaration de créance » ayant pour objet « le remboursement du solde des frais relatifs au forfait unique ». Pareille créance ne peut toutefois naître que si l'acompte versé par la CREG était insuffisant. Or, l'article 5, alinéa 3, du projet semble considérer qu'une déclaration doit toujours être établie, que le solde soit positif ou négatif. Si telle est effectivement l'intention, il faudrait mieux l'exprimer dans l'article 5 et supprimer le terme « déclaration de créance » qui, dans cette optique, prête à confusion.

Article 6 (deuxième mention) et article 7

8. L'article 6 (deuxième mention) et l'article 7 du projet doivent être renumérotés en articles 7 et 8.

9. L'article 6 (lire : article 7) du projet prévoit que l'arrêté envisagé entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*. À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés royaux, à savoir dix jours après leur publication au *Moniteur belge*³, il faut renoncer à l'entrée en vigueur immédiate, et ce afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles dispositions.

³ Article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires'.

OBSERVATION FINALE

10. Conformément à l'article 4, § 4, alinéa 2, de la loi du XXX, tout arrêté pris en application de l'alinéa 1^{er} doit être confirmé dans un délai de douze mois après la date de son entrée en vigueur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH