



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.767/1
van 11 juni 2025

avis 77.767/1
du 11 juin 2025

over

sur

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot vaststelling van de
maximumbedragen voor de
sociaaltariefpremies voor het
trimester startend op
1 oktober 2024'

un projet d'arrêté ministériel
'fixant les montants maximaux
pour les primes tarif social
pour le trimestre débutant le
1^{er} octobre 2024'

Op 20 mei 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot vaststelling van de maximumbedragen voor de sociaaltariefpremies voor het trimester startend op 1 oktober 2024’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 3 juni 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Sander MEERT, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Tim CORTHAUT, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 juni 2025.

*

Le 20 mai 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Energie à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel ‘fixant les montants maximaux pour les primes tarif social pour le trimestre débutant le 1^{er} octobre 2024’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 3 juin 2025. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Sander MEERT, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 juin 2025.

*

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.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit¹ beoogt de maximumbedragen vast te leggen van de sociaaltariefpremies voor aardgas (42,27 euro), elektriciteit (56,58 euro) en warmte (17,34 euro) voor het trimester startend op 1 oktober 2024 (artikel 2 van het ontwerp). Die bedragen stemmen overeen met de berekeningen van de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (hierna: CREG) overeenkomstig de artikelen 3, 4 en 5 van het koninklijk besluit van 11 juli 2024 ‘tot vaststelling van de berekeningswijzen, de regels en de modaliteiten inzake de aanvraag en toekenning van de sociaaltariefpremies’.

Het te nemen besluit treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 3).

RECHTSGROND

3. De directe rechtsgrond voor het te nemen besluit wordt terecht gezocht in artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 11 juli 2024,² dat op zijn beurt rechtsgrond ontleent aan de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Koning ontleent aan artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 7, eerste lid, van de wet van 15 mei 2024 ‘tot invoering van een sociaaltariefpremie en tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’.

4. Uit artikel 2, § 2, eerste lid, 4°, van het koninklijk besluit van 11 juli 2024 volgt dat de minister bevoegd voor Energie bij het vastleggen van maximumbedragen voor de sociaaltariefpremies rekening dient te houden met de door de CREG uitgevoerde permanente monitoring bedoeld in artikel 12 van de wet van 15 mei 2024. Artikel 12, eerste lid, van de wet van 15 mei 2024 bepaalt dat “[d]e commissie [...] een permanente monitoring [voert] van de middelen benodigd in uitvoering van deze titel en [...] hierover jaarlijks verslag uit[brengt] aan de ministers bevoegd voor Economie, Energie en Begroting. Het eerste verslag wordt uitgebracht uiterlijk op 1 maart 2025.” Blijkens de publicaties op haar website keurde de CREG op 27 februari 2025 het

¹ De Raad van State beoordeelde een eerdere adviesaanvraag over hetzelfde ontwerp via de spoedprocedure als onontvankelijk, zie adv. RvS 77.733/1 van 19 mei 2025 over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot vaststelling van de maximumbedragen voor de sociaaltariefpremies voor het trimester startend op 1 oktober 2024’.

² Artikel 2, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 11 juli 2024 bepaalt dat de minister uiterlijk twintig dagen na afloop van een betreffend trimester maximumbedragen voor de sociaaltariefpremies moet bepalen. In advies 77.157/16 van 31 oktober 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 8 november 2024 ‘tot vaststelling van de maximumbedragen voor de sociaaltariefpremies voor het trimester startend op 1 juli 2024’ heeft de afdeling Wetgeving niettemin aanvaard dat die termijn slechts een termijn van orde is.

verslag (RA)2987 getiteld “Jaarlijks monitoringverslag met betrekking tot de sociaaltariefpremie elektriciteit, aardgas en warmte” goed.³ Daarin stelt de CREG dat zij “[...] dit eerste jaarlijkse monitoringverslag op[stelt] in het kader van artikel 12 van de wet van 15 mei 2024 tot invoering van een sociaaltariefpremie”.

Het voorlaatste lid van de aanhef van het ontworpen besluit luidt echter als volgt:

“Overwegende dat er nog geen verslag bedoeld in artikel 12, eerste lid, van de wet van 15 mei 2024 tot invoering van een sociaaltariefpremie en tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, is uitgebracht;”.

Ernaar gevraagd of er rekening werd gehouden met het voormelde verslag van de CREG van 27 februari 2025, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Het dossier inzake de sociaaltariefpremie van Q4 2024 werd opgesteld vóór de publicatie het rapport van de CREG, in januari 2025. Zoals u kan zien aan de datum van het advies van de IF, 22/01/2025, door onze dienst ontvangen op 28/01/2025, werd het dossier nadien verder opgesteld en bezorgd aan de minister van Energie. Op dat ogenblik mevrouw Van der Straeten. Ten gevolge de opstart en de regeringswissel kon dit dossier slechts nu aan uw Hoge Raad voorgelegd worden. Hierdoor bevat het dossier geen verwijzing naar het rapport.

In elk geval heeft het rapport geen impact op de berekeningswijze van de premie voor Q4 2024. Het rapport kadert in hoofdzaak aan dat een aanpassing van art. 3 en 4 van het Koninklijk besluit van 11 juli 2024 tot vaststelling van de berekeningswijzen, de regels en de modaliteiten inzake de aanvraag en toekenning van de sociaaltariefpremies aangewezen lijkt in het licht van de doelstellingen van de sociaal tariefpremie. Dit vergt echter een beleidskeuze. Voor zover voornoemde bepalingen niet zijn gewijzigd lijkt het dus niet dat rekening gehouden kan worden met dergelijke aangepaste berekeningswijze.

Verder vermeldt voornoemd rapport van de CREG ook dat er een onderbenutting van budget was in 2024. Hieruit volgt aldus dat er geen impact is op de berekeningswijze van de voorgestelde maximumbedragen van de sociaaltariefpremies daar reeds de door de CREG voorgestelde maximumbedragen worden voorgesteld.

Gelet op uw terechte opmerking klopt het dat de aanhef niet langer correct is daarom zou voorgesteld worden volgende overwegende te vervangen als volgt:

~~‘Overwegende dat er nog geen verslag bedoeld in artikel 12, eerste lid, van de wet van 15 mei 2024 tot invoering van een sociaaltariefpremie en tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, is uitgebracht;’~~

‘Overwegende dat er het verslag (RA) 2987 bedoeld in artikel 12, eerste lid, van de wet van 15 mei 2024 tot invoering van een sociaaltariefpremie en tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, van 27 februari 2025 van de CREG geen elementen vloeien die nopen tot een aanpassing van de maximumbedragen;”

³ Te raadplegen via <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Reports/RA2987NL.pdf>.

Uit artikel 2, § 2, eerste lid, 4°, van het koninklijk besluit van 11 juli 2024 volgt louter dat de minister bij het te nemen besluit rekening dient te houden met het voormelde verslag van de CREG van 27 februari 2025. Het koninklijk besluit van 11 juli 2024 schrijft voor het overige niet voor op welke wijze de minister hiermee rekening moet houden, zodat aan de minister een ruime beoordelingsruimte wordt gelaten.

Uit de toelichting door de gemachtigde blijkt dat er rekening werd gehouden met het voormelde verslag van de CREG van 27 februari 2025, hetgeen volstaat om aan te nemen dat het ontworpen besluit overeenstemt met artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 11 juli 2024, waarin het aldus rechtsgrond kan vinden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Gelet op het bestaan van het voormelde verslag van de CREG van 27 februari 2025 dient het voorlaatste lid van de aanhef in ieder geval te worden aangepast.

Er kan voorts worden ingestemd met de door de gemachtigde voorgestelde vervanging van dit lid, mits aangepast als volgt:

“Overwegende dat er uit het verslag (RA)2987 van 27 februari 2025 van de CREG, bedoeld in artikel 12, eerste lid, van de wet van 15 mei 2024 tot invoering van een sociaaltariefpremie en tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, geen elementen blijken die nopen tot een aanpassing van de door de CREG vastgestelde sociaaltariefpremies;”.

Artikel 1

6. Artikel 1 van het ontwerp bepaalt dat de definities vervat in artikel 1 van het koninklijk besluit van 11 juli 2024 van toepassing zijn op het te nemen besluit.

Artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit van 11 juli 2024 bepaalt op zijn beurt dat de definities in artikel 3 van de wet van 15 mei 2024 van toepassing zijn op dit besluit. Enkel de definities van “de sociaaltariefpremie aardgas”, “de sociaaltariefpremie elektriciteit”, “de sociaaltariefpremie warmte” en “de sociaaltariefpremies”, bepaald in respectievelijk artikel 3, 19°, 20°, 21°, en 22°, van de wet van 15 mei 2024, zijn relevant voor het te nemen besluit.

Uit het legaliteitsbeginsel volgt reeds dat de definities in artikel 3 van de wet van 15 mei 2024 van toepassing zijn op de uitvoeringsbesluiten ervan,⁴ en dus ook op het te nemen besluit. Weliswaar zijn de definities in het ontwerp gelijklopend, zodat er geen tegenstrijdigheid bestaat. Niettemin is het af te raden hogere normen te hernemen in lagere rechtsnormen, of er zoals hier – en dan nog indirect – naar te verwijzen, als er geen twijfel kan bestaan over de bijzondere betekenis van de gebruikte termen.⁵ Het ontworpen artikel 1 is derhalve niet noodzakelijk en kan beter worden weggelaten.

*

⁴ J. VAN NIEUWENHOVE, *Handboek wetgeving – Theorie en praktijk van het wetgevingsbedrijf*, die Keure, 2025, 280, nr. 548.

⁵ Zie in die zin, bijvoorbeeld adv.RvS 63.065/1 van 3 april 2018 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2018 ‘betreffende de einddoelen in het deeltijds kunstonderwijs’, opm. 4; adv.RvS 59.410/3 van 15 juni 2016 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 7 juli 2016 ‘betreffende de toekenning van subsidies aan verenigingen die ijveren voor de integratie via de huisvesting’, opm. 10.1.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis¹ a pour objet de fixer les montants maximaux des primes tarif social pour le gaz naturel (42,27 euros), l'électricité (56,58 euros) et la chaleur (17,34 euros) pour le trimestre débutant le 1^{er} octobre 2024 (article 2 du projet). Ces montants correspondent aux calculs de la Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (ci-après : CREG) conformément aux articles 3, 4 et 5 de l'arrêté royal du 11 juillet 2024 'fixant les modes de calcul, les règles et les modalités relatives à la demande et à l'octroi des primes tarif social'.

L'arrêté envisagé entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge* (article 3).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le fondement juridique direct de l'arrêté envisagé est à juste titre recherché dans l'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 11 juillet 2024², qui trouve à son tour un fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution que le Roi tire de l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 mai 2024 'portant l'introduction d'une prime tarif social et portant modification de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité'.

4. Il ressort de l'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté royal du 11 juillet 2024 que le ministre qui a l'Énergie dans ses attributions, lorsqu'il fixe des montants maximaux pour les primes tarif social, doit tenir compte du contrôle permanent exercé par la CREG visé à l'article 12 de la loi du 15 mai 2024. L'article 12, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 mai 2024 dispose que « [l]a commission mène un monitoring permanent des moyens nécessaires en exécution du présent titre, et elle en fait rapport annuel aux ministres qui ont l'Économie, l'Énergie et le Budget dans leurs attributions. Le premier rapport est publié au plus tard le 1^{er} mars 2025. » Selon les publications sur son site Internet, la CREG a approuvé le 27 février 2025 le rapport (RA)2987 intitulé « Rapport annuel de

¹ Le Conseil d'État a jugé irrecevable une demande d'avis antérieure sur le même projet via la procédure d'urgence, voir l'avis C.E. 77.733/1 du 19 mai 2025 sur un projet d'arrêté ministériel 'fixant les montants maximaux pour les primes tarif social pour le trimestre débutant le 1^{er} octobre 2024'.

² L'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 11 juillet 2024 dispose que le ministre doit fixer des montants maximaux pour les primes tarif social, au plus tard vingt jours après la fin d'un trimestre concerné. Dans l'avis 77.157/16 du 31 octobre 2024 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 8 novembre 2024 'fixant les montants maximaux pour les primes tarif social pour le trimestre débutant le 1^{er} juillet 2024', la section de législation a néanmoins admis que ce délai n'est qu'un délai d'ordre.

monitoring relatif à la prime tarif social électricité, gaz naturel et chaleur »³. La CREG y indique qu'elle « réalise ce premier rapport annuel de monitoring dans le cadre de l'article 12 de la loi du 15 mai 2024 portant l'introduction d'une prime tarif social ».

Or, l'avant-dernier alinéa du préambule de l'arrêté en projet s'énonce comme suit :

« Considérant qu'aucun rapport visé à l'article 12, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 mai 2024 portant l'introduction d'une prime tarif social et portant modification de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, n'a encore été émis ; ».

À la question de savoir s'il a été tenu compte du rapport précité de la CREG du 27 février 2025, le délégué a répondu ce qui suit :

« Het dossier inzake de sociaaltariefpremie van Q4 2024 werd opgesteld vóór de publicatie het rapport van de CREG, in januari 2025. Zoals u kan zien aan de datum van het advies van de IF, 22/01/2025, door onze dienst ontvangen op 28/01/2025, werd het dossier nadien verder opgesteld en bezorgd aan de minister van Energie. Op dat ogenblik mevrouw Van der Straeten. Ten gevolge de opstart en de regeringswissel kon dit dossier slechts nu aan uw Hoge Raad voorgelegd worden. Hierdoor bevat het dossier geen verwijzing naar het rapport.

In elk geval heeft het rapport geen impact op de berekeningswijze van de premie voor Q4 2024. Het rapport kadert in hoofdzaak aan dat een aanpassing van art. 3 en 4 van het Koninklijk besluit van 11 juli 2024 tot vaststelling van de berekeningswijzen, de regels en de modaliteiten inzake de aanvraag en toekenning van de sociaaltariefpremies aangewezen lijkt in het licht van de doelstellingen van de sociaal tariefpremie. Dit vergt echter een beleidskeuze. Voor zover voornoemde bepalingen niet zijn gewijzigd lijkt het dus niet dat rekening gehouden kan worden met dergelijke aangepaste berekeningswijze.

Verder vermeldt voornoemd rapport van de CREG ook dat er een onderbenutting van budget was in 2024. Hieruit volgt aldus dat er geen impact is op de berekeningswijze van de voorgestelde maximumbedragen van de sociaaltariefpremies daar reeds de door de CREG voorgestelde maximumbedragen worden voorgesteld.

Gelet op uw terechte opmerking klopt het dat de aanhef niet langer correct is daarom zou voorgesteld worden volgende overwegende te vervangen als volgt:

~~‘Overwegende dat er nog geen verslag bedoeld in artikel 12, eerste lid, van de wet van 15 mei 2024 tot invoering van een sociaaltariefpremie en tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, is uitgebracht;’~~

‘Overwegende dat er het verslag (RA) 2987 bedoeld in artikel 12, eerste lid, van de wet van 15 mei 2024 tot invoering van een sociaaltariefpremie en tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, van 27 februari 2025 van de CREG geen elementen vloeien die nopen tot een aanpassing van de maximumbedragen;’ ».

³ À consulter sur : <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Reports/RA2987FR.pdf>.

Il ressort simplement de l'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté royal du 11 juillet 2024 que le ministre doit tenir compte du rapport précité de la CREG du 27 février 2025. dans le cadre de l'arrêté envisagé. Pour le surplus, l'arrêté royal du 11 juillet 2024 ne prescrit pas de quelle manière le ministre doit en tenir compte, laissant ainsi à ce dernier une large marge d'appréciation.

Il ressort des explications fournies par le délégué qu'il a été tenu compte du rapport précité de la CREG du 27 février 2025, ce qui suffit pour considérer que l'arrêté en projet est conforme à l'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 11 juillet 2024, qui lui procure ainsi un fondement juridique.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Compte tenu de l'existence du rapport précité de la CREG du 27 février 2025, l'avant-dernier alinéa du préambule doit en tout état de cause être adapté.

Par ailleurs, le remplacement de cet alinéa, proposé par le délégué, peut être accueilli, pour autant qu'il soit adapté comme suit :

« Considérant qu'il ne ressort du rapport (RA)2987 du 27 février 2027 de la CREG, visé à l'article 12, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 mai 2024 portant l'introduction d'une prime tarif social et portant modification de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, aucun élément nécessitant une adaptation des primes tarif social fixées par la CREG ; ».

Article 1^{er}

6. L'article 1^{er} du projet dispose que les définitions contenues à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 11 juillet 2024 sont applicables à l'arrêté envisagé.

L'article 1^{er}, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 11 juillet 2024 dispose à son tour que les définitions contenues à l'article 3 de la loi du 15 mai 2024 sont applicables à cet arrêté. Seules les définitions de « la prime tarif social gaz naturel », « la prime tarif social électricité », « la prime tarif social chaleur » et « [d]es primes tarif social », contenues respectivement à l'article 3, 19^o, 20^o, 21^o et 22^o, de la loi du 15 mai 2024, sont pertinentes pour l'arrêté envisagé.

Il résulte déjà du principe de légalité que les définitions contenues à l'article 3 de la loi du 15 mai 2024 s'appliquent aux arrêtés d'exécution ⁴ de celle-ci, et donc également à l'arrêté envisagé. Les définitions inscrites dans le projet étant conformes, il n'y a pas de contradiction. Néanmoins, il est déconseillé de reproduire des normes supérieures dans des normes juridiques inférieures ou, comme en l'occurrence – et encore de manière indirecte –, d'y faire référence, lorsqu'il ne subsiste aucun doute quant à la signification particulière des termes utilisés ⁵. L'article 1^{er}, en projet, n'est dès lors pas nécessaire et il est préférable de l'omettre.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

⁴ J. VAN NIEUWENHOVE, *Handboek wetgeving – Theorie en praktijk van het wetgevingsbedrijf*, die Keure, 2025, p. 280, n° 548.

⁵ Voir en ce sens, par exemple, l'avis C.E. 63.065/1 du 3 avril 2018 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 20 avril 2018 'relatif aux finalités dans l'enseignement artistique à temps partiel', observation 4 ; l'avis C.E. 59.410/3 du 15 juin 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 juillet 2016 'relatif à l'octroi de subsides au bénéfice d'associations œuvrant à l'insertion par le logement', observation 10.1.