



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.119/1
van 23 september 2025

avis 78.119/1
du 23 septembre 2025

over

sur

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot vaststelling van de
maximumbedragen voor de
sociaaltariefpremies voor het
trimester startend op
1 januari 2025'

un projet d'arrêté ministériel
'fixant les montants maximaux
pour les primes tarif social
pour le trimestre débutant le
1^{er} janvier 2025'

Op 11 augustus 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 25 september 2025,^{*} een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot vaststelling van de maximumbedragen voor de sociaaltariefpremies voor het trimester startend op 1 januari 2025’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 16 september 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Lennart NIJS, 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 23 september 2025.

*

Le 11 août 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, prorogé de plein droit jusqu'au 25 septembre 2025^{**}, sur un projet d'arrêté ministériel ‘fixant les montants maximaux pour les primes tarif social pour le trimestre débutant le 1^{er} janvier 2025’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 16 septembre 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.

Les rapports ont été présentés par Lennart NIJS, auditeur.

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 23 septembre 2025.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

^{**} Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juin au 15 août.

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 ministerieel besluit strekt ertoe de maximumbedragen van de sociaaltariefpremies voor afnemers van aardgas,¹ elektriciteit² en warmte³ voor het trimester startend op 1 januari 2025 vast te stellen (artikel 1 van het ontwerp). Die bedragen stemmen overeen met de premievoorstellen zoals berekend door 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 2).

RECHTSGROND

3. Voor het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 11 juli 2024. Die bepaling stelt dat de minister bevoegd voor Energie de maximumbedragen voor de sociaaltariefpremies moet vastleggen, uiterlijk twintig dagen na afloop van een betreffend trimester,⁴ in functie van de door de staatsbegroting ter beschikking gestelde middelen.⁵

3.1. Uit de berekeningen van de CREG, vervat in beslissing (B)3019 van 10 april 2025, is gebleken dat de toepassing van de berekeningswijze die wordt voorgeschreven door artikel 5 van het koninklijk besluit van 11 juli 2024 leidt tot een negatief bedrag van de sociaaltariefpremies voor warmte (met name -1,41 euro per kwartaal), gelet op het negatief bedrag van de

¹ Zie hoofdstuk 3 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’.

² Zie hoofdstuk 4 van dezelfde wet.

³ Zie hoofdstuk 5 van dezelfde wet.

⁴ De trimesters beginnen op 1 januari, 1 april, 1 juli en 1 oktober, overeenkomstig artikel 2, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 11 juli 2024.

⁵ In de adviezen 77.157/16 en 77.767/1 heeft de afdeling Wetgeving niettemin aanvaard dat die termijn slechts een termijn van orde is. Zie: adv.RvS 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’, opm. 7; adv.RvS 77.767/1 van 11 juni 2025 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 25 juni 2025 ‘tot vaststelling van de maximumbedragen voor de sociaaltariefpremies voor het trimester startend op 1 oktober 2024’, opm. 3.

netwerkkomponent. Artikel 1, 3°, van het ontwerp bepaalt het plafond van de sociaaltariefpremie warmte op nul euro.

3.2. De Raad van State stelde in advies 77.157/16 vast dat negatieve termen in de berekening moeten worden verrekend in het eindresultaat, en niet op nul mogen worden geplaatst om overcompensatie te vermijden. Die logica kan echter niet worden doorgetrokken tot het voorliggende geval waarbij niet enkel individuele termen van de berekening negatief zijn, maar ook het eindresultaat. Het volgt immers uit de algemene economie van de wet dat de sociaaltariefpremie in geen geval negatief kan zijn, omdat anders de begunstigden van die premie nog slechter af zouden zijn dan andere afnemers op de markt. Noch 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', noch het koninklijk besluit van 11 juli 2024 voorzien dan ook in een mechanisme tot terugvordering.

3.3. In het advies 77.157/16 overwoog de Raad van State weliswaar ook dat uit de algehele economie van de wet en het koninklijk besluit volgt dat de berekeningen door de CREG een plafond inhouden, zodat de overige factoren die in artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 11 juli 2024 worden vermeld slechts ertoe kunnen leiden dat eenzelfde of lager maximumbedrag wordt vastgesteld teneinde overcompensatie of budgetoverschrijdingen te vermijden.⁶ Door de hoogte van de premie op nul euro te bepalen wordt strikt genomen een hoger plafond vastgelegd dan het negatieve resultaat van de berekening van de CREG. Zoals in opmerking 3.2 werd opgemerkt kan echter uit de algemene economie van Titel II van de wet van 15 mei 2024 en uit de doelstellingen die de wetgever nastreefde, met name het voorzien van een tegemoetkoming in de vorm van een sociaaltariefpremie ten voordele van de gevallen waar het reguliere sociaal tarief geen toepassing vindt omwille van het gebrek aan een individuele leveringsovereenkomst voor energie, worden afgeleid dat die plafonnering enkel zinvol is voor zover het door de CREG vastgesteld bedrag van de premie een positief getal of nul is.

3.4. Gelet op het voorgaande volstaat artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 11 juli 2024 als rechtsgrond voor het ontwerp.

Niettemin verdient het aanbeveling om in het koninklijk besluit van 11 juli 2024 een expliciete regeling op te nemen over de manier waarop moet worden omgegaan met negatieve termen bij de berekening van de sociaaltariefpremie, en *a fortiori* wat dient te gebeuren bij een negatief eindresultaat van die berekening.

⁶ Voetnoot 8 van dat advies verduidelijkte: "Artikel 2, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 11 juli 2024 regelt formeel enkel het geval waarin het door de minister vastgestelde bedrag *lager* zou zijn dan het overeenkomstig de artikelen 3, 4 en 5 berekende bedrag van de sociaaltariefpremies. Er is echter geen scenario denkbaar waarbij dat bedrag hoger zou zijn, want de berekeningen in de artikelen 3, 4 en 5 zijn er net op gericht om de premie te berekenen die nodig is om de personen die recht hebben op een sociaal tarief maar dat om technische redenen niet kunnen krijgen volledig te compenseren voor het verschil tussen het commercieel tarief en het sociaal tarief. Een hoger bedrag zou overcompensatie betekenen."

4. Artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 11 juli 2024 ontleent op zijn beurt rechtsgrond aan de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met artikel 7, eerste lid, van de wet van 15 mei 2024.⁷

*

⁷ Zie: adv.RvS 76.553/16 van 18 juni 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot 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’, opm. 5.1.

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 juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet de fixer les montants maximaux pour les primes tarif social pour les clients de gaz naturel ¹, d'électricité ² et de chaleur ³ pour le trimestre débutant le 1^{er} janvier 2025 (article 1^{er} du projet). Ces montants correspondent aux propositions de primes calculées par 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 2).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le fondement juridique du projet est recherché dans l'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 11 juillet 2024. Cette disposition énonce que le ministre qui a l'Énergie dans ses attributions doit fixer des montants maximaux pour les primes tarif social, au plus tard vingt jours après la fin d'un trimestre concerné ⁴, en fonction des fonds mis à disposition par le budget de l'État ⁵.

3.1. Les calculs de la CREG, contenus dans la décision (B)3019 du 10 avril 2025, ont révélé que l'application du mode de calcul prescrit par l'article 5 de l'arrêté royal du 11 juillet 2024 aboutit à un montant négatif des primes tarif social pour la chaleur (à savoir -1,41 euro par trimestre), eu égard au montant négatif de la composante réseau. L'article 1^{er}, 3^o, du projet fixe à zéro euro le montant maximal de la prime tarif social chaleur.

¹ Voir le chapitre 3 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'.

² Voir le chapitre 4 de la même loi.

³ Voir le chapitre 5 de la même loi.

⁴ Conformément à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 11 juillet 2024, les trimestres commencent le 1^{er} janvier, le 1^{er} avril, le 1^{er} juillet et le 1^{er} octobre.

⁵ Dans les avis 77.157/16 et 77.767/1, la section de législation a néanmoins admis que ce délai n'est qu'un délai d'ordre. Voir : avis C.E. 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', observation 7 ; avis C.E. 77.767/1 du 11 juin 2025 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 25 juin 2025 'fixant les montants maximaux pour les primes tarif social pour le trimestre débutant le 1^{er} octobre 2024', observation 3.

3.2. Dans son avis 77.157/16, le Conseil d'État a constaté qu'afin d'éviter une surcompensation, les termes négatifs doivent être pris en compte dans le calcul du résultat final et ne peuvent être ramenés à zéro. Cette logique ne peut toutefois pas être transposée au cas à l'examen, dans lequel non seulement des termes individuels du calcul sont négatifs, mais aussi le résultat final. Il résulte en effet de l'économie générale de la loi que la prime tarif social ne peut en aucun cas être négative, parce qu'autrement les bénéficiaires de cette prime se trouveraient dans une situation encore plus défavorable que les autres clients sur le marché. Ni 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', ni l'arrêté royal du 11 juillet 2024 ne prévoient donc de mécanisme de récupération.

3.3. Dans son avis 77.157/16, le Conseil d'État a certes jugé également qu'il résulte de l'économie générale de la loi et de l'arrêté royal que les calculs de la CREG impliquent un plafond, de sorte que les autres facteurs dont il est fait mention à l'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 11 juillet 2024 ne peuvent que conduire à fixer un montant maximal identique ou inférieur afin d'éviter une surcompensation ou des dépassements budgétaires⁶. En fixant le montant de la prime à zéro euro, on fixe au sens strict un plafond supérieur au résultat négatif du calcul de la CREG. Ainsi qu'il a été observé au point 3.2, il peut toutefois se déduire de l'économie générale du Titre II de la loi du 15 mai 2024 et des objectifs poursuivis par le législateur, à savoir l'octroi d'une intervention sous la forme d'une prime tarif social au profit des cas où le tarif social régulier ne s'applique pas en raison de l'absence d'un contrat de fourniture d'énergie individuel, que ce plafonnement n'a de sens que dans la mesure où le montant de la prime fixé par la CREG est positif ou nul.

3.4. Compte tenu de ce qui précède, l'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 11 juillet 2024 suffit pour procurer un fondement juridique au projet.

Il est néanmoins recommandé d'insérer dans l'arrêté royal du 11 juillet 2024 un dispositif explicite relatif à la manière dont les termes négatifs doivent être intégrés dans le calcul de la prime tarif social, et, *a fortiori*, à ce qu'il doit advenir si ce calcul aboutit à un résultat final négatif.

⁶ La note de bas de page 8 de cet avis précisait ce qui suit : « L'article 2, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 11 juillet 2024 ne règle formellement que le cas où le montant fixé par le ministre serait *inférieur* au montant des primes tarif social, calculé conformément aux articles 3, 4 et 5. Toutefois, aucun scénario ne permet d'imaginer que ce montant serait plus élevé, car les calculs faisant l'objet des articles 3, 4 et 5 visent précisément à calculer la prime nécessaire pour compenser intégralement la différence entre le tarif commercial et le tarif social pour les personnes qui ont droit à un tarif social mais qui ne peuvent l'obtenir pour des raisons techniques. Un montant plus élevé signifierait une surcompensation ».

4. L'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 11 juillet 2024 tire à son tour un fondement juridique du pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 mai 2024 ⁷.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

⁷ Voir l'avis C.E. 76.553/16 du 18 juin 2024 sur un projet devenu 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', observation 5.1.