



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.774/1
van 11 februari 2026

avis 78.774/1
du 11 février 2026

over

sur

een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en tot invoeging van een tijdelijke steunregime met betrekking tot de elektriciteitsprijs voor ondernemingen die actief zijn in sectoren waar het risico aanzienlijk is dat op sectoraal niveau deze activiteiten zich naar buiten de Europese Unie verplaatsen naar locaties waar milieuvoorschriften ontbreken of minder ambitieus zijn, alsook de invoeging van een nieuwe tarifaire richtsnoer’

un avant-projet de loi ‘portant modification de la loi du 29 avril 1999 relative à l’organisation du marché de l’électricité et insérant un régime temporaire de soutien concernant le prix de l’électricité pour les entreprises actives dans des secteurs où le risque est considérable que des activités soient délocalisées en dehors de l’Union européenne, vers des sites où les règles environnementales sont absentes ou moins ambitieuses, ainsi que l’insertion d’une nouvelle ligne directrice tarifaire’

Op 12 januari 2026 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 voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en tot invoeging van een tijdelijke steunregime met betrekking tot de elektriciteitsprijs voor ondernemingen die actief zijn in sectoren waar het risico aanzienlijk is dat op sectoraal niveau deze activiteiten zich naar buiten de Europese Unie verplaatsen naar locaties waar milieuvoorschriften ontbreken of minder ambitieus zijn, alsook de invoeging van een nieuwe tarifaire richtsnoer’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 3 februari 2026. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, 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 februari 2026.

*

Le 12 janvier 2026, 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 avant-projet de loi ‘portant modification de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et insérant un régime temporaire de soutien concernant le prix de l'électricité pour les entreprises actives dans des secteurs où le risque est considérable que des activités soient délocalisées en dehors de l'Union européenne, vers des sites où les règles environnementales sont absentes ou moins ambitieuses, ainsi que l'insertion d'une nouvelle ligne directrice tarifaire’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 3 février 2026. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, 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 février 2026.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot wijziging van de wet van 29 april 1999 ‘betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’ (hierna: Elektriciteitswet).

2.1. Artikel 2 van het voorontwerp voegt in artikel 12, § 5, eerste lid, van de Elektriciteitswet een nieuw richtsnoer in waarmee de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) mede rekening kan houden bij het opstellen van de tariefmethodologie. Het richtsnoer bevestigt dat de CREG om een optimale en evenwichtige benutting van het transmissienet te garanderen, de tarieven die van toepassing zijn op netgebruikers kan differentiëren op basis van het verbruiksprofiel, onder andere stabiele of anticyclische profielen.

2.2. Artikel 3 van het voorontwerp vervangt artikel 12^{quinquies} van de Elektriciteitswet en strekt tot het invoeren van een steunregime ter tijdelijke verlaging van de elektriciteitsprijzen, in navolging van paragraaf 4.5 van de mededeling van de Europese Commissie (C/2025/3602) van 4 juli 2025 ‘Kader voor staatssteunmaatregelen ter ondersteuning van de Clean Industrial Deal (Staatssteunkader Clean Industrial Deal)’ (CISAF).

Het ontworpen artikel 12^{quinquies}, § 1, van de Elektriciteitswet bepaalt de voorwaarden waaronder de steun wordt toegekend, die betrekking hebben op onder meer de in aanmerking komende begunstigden, sectoren en investeringen, de omvang van het steunbedrag en de periode van de steun. Verder machtigt die bepaling de Koning om een aantal aspecten van het steunregime nader te regelen, waaronder de in aanmerking komende sectoren. De Koning wordt eveneens gemachtigd om nadere regels te bepalen met betrekking tot de aanvraag, toekenning en controle van de steun, waarbij er wordt voorzien in de mogelijkheid om een openbardienstverplichting op te leggen aan de leveranciers.

Voorts bepaalt het ontworpen artikel 12^{quinquies}, §§ 2 tot 4, van de Elektriciteitswet dat de Algemene Directie Energie jaarlijks verslag uitbrengt over de verleende steun, op welke wijze de persoonsgegevens worden verwerkt voor de behandeling van steunaanvragen en dat de financiering van deze steunmaatregelen wordt gedragen door de staatsbegroting. Ten slotte heft artikel 4 van het voorontwerp in artikel 21^{quinquies} van de Elektriciteitswet een zinledig geworden verwijzing naar het vervangen artikel 12^{quinquies} op.

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

BEVOEGDHEID

3. Aan de gemachtigde werd gevraagd om de bevoegdheid van de federale overheid met betrekking tot de steunregeling in artikel 3 van het voorontwerp toe te lichten.

3.1. Hierop antwoordde de gemachtigde:

“Er wordt verwezen naar de bijgevoegde argumentatienota.

De analyse van afdeling 4.5 van het CISAF in het licht van de regels inzake de bevoegdheidsverdeling toont aan dat een federale uitvoering noodzakelijk is, met het oog op zowel institutionele als economische coherentie.

Selon la conclusion adoptée par la CREG: ‘Sur le plan institutionnel, l’aide octroyée en vertu de la section 4.5 du CISAF s’inscrit dans le cadre de la politique fédérale des prix, en vertu des articles 6, § 1er, VII, al. 2, d) et 6, § 1er, VI, alinéa 5, d) de la LSRI, dans la mesure où elle intervient directement sur le prix net de l’électricité payé par le consommateur industriel. Sa finalité économique consiste parallèlement à préserver la compétitivité de certains secteurs industriels et à assurer la protection de la concurrence sur le marché national, ce qui s’inscrit pleinement dans les objectifs reconnus de la politique fédérale des prix. Bien que l’octroi d’une réduction soit subordonné à la réalisation d’investissements présentant des liens avec les compétences régionales, cette exigence ne présente qu’un caractère accessoire par rapport à l’objet principal de la mesure qui consiste en une intervention sur les prix.’

(...)

In ondergeschikte orde, en indien dit volgens uw hoge raad essentieel is, voor zover die geen stroomafnameovereenkomst rechtstreeks met een producent gesloten heeft in welk geval alsnog een steun zal moeten aangevraagd direct bij de overheid, werd voorzien dat de prijscorrectie kan worden toegekend via de leveranciers van de betrokken begunstigten zoals in de vorm van een creditnota zodat er een feitelijke korting op de prijs is ook al word[t] de prijsvorming onverlet gelaten. De Raad van State heeft in dat geval reeds eerder aanvaard dat het dan een maatregel met betrekking tot ‘de tarieven met inbegrip van het prijsbeleid’ zou betreffen, zoals voorzien in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, d), van de Bijzonder Wet tot hervorming der instellingen (advies 75.589/16 van 3 april 2024).

‘Sur le plan économique, une mesure adoptée en vertu de la section 4.5 du CISAF nécessite une mise en œuvre harmonisée et intégrée au niveau national compte tenu en raison de ses impacts économiques et sociétaux. Une mise en œuvre régionale aurait nécessairement pour effet de créer des distorsions importantes entre entreprises selon leur localisation, portant atteinte à l’intégrité et la cohérence de l’union économique et monétaire.’”

3.2. In de bijgevoegde “argumentatienota” van de CREG waarnaar de gemachtigde verwijst in zijn antwoord, luidt het voorts:

“2.3.1. Problématique et cadre juridique applicable

La section 4.5 du CISAF vise l'octroi d'une réduction temporaire du prix de gros l'électricité pour certains consommateurs industriels. L'octroi de cette aide est subordonné à l'obligation de consacrer au moins 50 % du montant perçu à des investissements admissibles, c'est-à-dire identifiés en amont par l'État membre et destinés à soutenir la décarbonation du système électrique. Ces investissements, à réaliser dans un délai de 48 mois après l'octroi de l'aide, peuvent concerner le développement d'énergies renouvelables, des solutions de stockage et de flexibilité, l'électrolyse pour produire de l'hydrogène renouvelable ou bas carbone, ainsi que l'électrification des procédés industriels.

Compte tenu des liens de rattachement potentiels de la mesure à différentes matières, il convient de s'interroger sur la nature juridique de la mesure, et plus particulièrement sur la question de savoir si sa mise en œuvre relève de la politique des prix, compétence fédérale au titre des articles 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, d) et VII, alinéa 2, d) de la LSRI.

L'analyse suppose dès lors d'identifier la matière régie à titre principal par la mesure, selon la théorie du centre de gravité, afin de déterminer l'autorité compétente pour sa mise en œuvre.

La section 4.5 conditionne en outre l'octroi de l'aide à la réalisation d'investissements visant la décarbonation et la transition énergétique. Toutefois, ces investissements ne constituent pas l'objet principal de la mesure et demeurent en l'espèce accessoires.

En outre, il convient de rappeler qu'en matière économique, l'article 6, § 1^{er}, VI, al. 3 de la LSRI impose aux régions, d'exercer leurs compétences ‘dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire, tel qu'il est établi par ou en vertu de la loi, et par ou en vertu des traités internationaux’.

Cette disposition, constitue une clause de sauvegarde destinée à garantir la cohérence du cadre économique et monétaire national. Elle vise à préserver l'unité du marché intérieur belge et à éviter des distorsions significatives entre entreprises établies sur le territoire.

Ainsi, il importe également d'examiner si la clause de sauvegarde de l'union économique et monétaire, telle que prévue à l'article 6, § 1^{er}, VI, al. 3, de la LSRI, permet, en l'espèce, de justifier une compétence fédérale exclusive en vue de garantir la cohérence du cadre économique national.

2.3.2. La politique des prix

En vertu de l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 2, d), de la LSRI, l'autorité fédérale est compétente pour les matières dont l'indivisibilité technique et économique requiert une mise en œuvre homogène à l'échelle nationale, en ce compris les tarifs de transport et la politique des prix. Les régions sont quant à elles compétentes pour les aspects régionaux de l'énergie, en ce compris la distribution et le transport local d'électricité.

En outre, l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, d) de la LSRI prévoit que l'autorité fédérale est compétente pour ‘la politique des prix et des revenus, à l'exception de la réglementation des prix dans les matières qui relèvent de la compétence des régions et des communautés, sous réserve de l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 2, d)’.

La Cour Constitutionnelle a rappelé à plusieurs reprises que la politique des prix relève exclusivement de la compétence fédérale, les régions ne disposant dans ce cadre que d'une compétence strictement limitée aux tarifs de distribution².

S'agissant de la possibilité pour l'autorité fédérale d'intervenir en faveur des consommateurs, dans le cadre de cette compétence, la section de législation du Conseil d'État³ a estimé que des primes versées directement aux consommateurs relèvent de la compétence fédérale dès lors qu'elles réduisent le coût effectivement supporté par ces derniers. Le Conseil d'État a en outre souligné que la compétence fédérale s'applique également lorsqu'une prime cible un groupe spécifique de bénéficiaires, tant que la mesure reste cohérente avec la politique sociale des prix et poursuit un objectif relevant de cette matière⁴.

Il convient toutefois de relever que les conclusions qui précèdent se rapportent à des mesures destinées aux consommateurs résidentiels, mises en œuvre par le biais d'un système de prime.

Les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État ont toutefois précisé que la politique des prix et des revenus ne se limite pas aux mesures de soutien destinée aux consommateurs mais poursuit également des objectifs plus larges. A cet égard, ils contiennent notamment ce qui suit:

'L'autorité fédérale restera compétente en matière de politique des prix et des revenus.

Elle peut à ce titre utiliser les instruments de la politique des prix, comme le blocage des prix, afin de lutter contre l'inflation ou de préserver la concurrence. Dans ce cadre, les mesures qu'elle prend peuvent porter sur les prix de services et de produits relevant aussi bien des compétences régionales ou communautaires que sur ceux relevant des compétences fédérales.

Mais ces mesures ne peuvent en aucun cas avoir pour objectif d'influer sur les politiques communautaires ou régionales concernées, ni pour effet d'influencer celles-ci de manière disproportionnée. Le but réel de la mesure doit être la lutte contre l'inflation ou la protection de la concurrence.'⁵ (La CREG souligne.)

En conséquence, la politique fédérale des prix ne se limite pas à des considérations sociales: elle vise également les mesures visant les entreprises, afin de préserver la compétitivité de l'économie belge et de protéger la concurrence, y compris lorsque les mesures concernent des produits et des services relevant de compétences régionales et pour autant que leur portée reste proportionnée et n'influence pas de manière excessive l'exercice des compétences régionales ou communautaires.

² Voetnoot 7 van de argumentatienota: C.C., 14 janvier 2021, n° 5/2021. Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle a précisé que la Région flamande n'est pas compétente en matière de politique des prix et que sa compétence se limite exclusivement aux tarifs applicables au réseau de distribution. Or, en introduisant, dans le règlement technique de la VNR, des mécanismes de dérogation à l'offre du marché, la VNR empiète sur une matière relevant de la politique des prix, excédant ainsi le cadre de sa compétence: "En permettant au client de ne payer que sa consommation nette, la disposition attaquée accorde une exonération partielle des tarifs mentionnés. En effet, le client ne paie pas ces tarifs sur la différence entre sa consommation nette et sa consommation brute, alors que chaque consommation entraîne l'utilisation du réseau de transport, même si toutes les composantes de cette consommation n'ont pas circulé sur le réseau de transport." (B.9.8.)

³ Voetnoot 8 van de argumentatienota: C.E., avis n°70.439/3 du 16 novembre 2021.

⁴ Voetnoot 9 van de argumentatienota: C.E., avis n°75.589/16 du 3 avril 2024.

⁵ Voetnoot 10 van de argumentatienota: Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 100.

Application au cas d'espèce:

La section 4.5 du CISAF concerne une réduction du prix de gros de l'électricité en faveur de certains consommateurs industriels exposés à un risque de délocalisation en raison de prix élevés de l'électricité.

Cette réduction ne peut pas être réalisée par le biais d'une prime directe aux consommateurs qui ne consiste pas en une mesure de réduction du prix de gros., dès lors qu'une telle prime n'a pas d'effets sur le prix facturé par le fournisseur.

Or, la section 4.5 vise des mécanismes agissant directement sur le prix facturé par le fournisseur, tels que des mécanismes de compensation financière au bénéfice du fournisseur, permettant ainsi de diminuer le prix net payé par les consommateurs industriels bénéficiaires.

Dans le cadre de sa mise en œuvre pratique, la combinaison de l'intervention sur le prix net effectivement payé par le consommateur (en l'espèce industriel) et de l'objectif de protection de la compétitivité de ces consommateurs, permet de rattacher la mesure aux compétences fédérales, et ce, conformément à la finalité reconnue à la politique des prix par le législateur spécial.

En effet, cette qualification repose principalement sur deux éléments:

Lien direct avec les prix : de manière analogue au tarif social, la réduction s'opérerait directement au niveau du fournisseur. Ainsi, bien que la mesure n'affecte pas la formation du prix de gros de l'électricité en tant que tel, elle agit directement sur le prix net effectivement payé par le consommateur industriel⁶;

Finalité économique prépondérante : la mesure vise à préserver temporairement la compétitivité des grands consommateurs industriels exposés à un risque de délocalisation en raison de prix élevés de l'électricité. Cette finalité s'inscrit pleinement dans le cadre économique reconnu à la politique fédérale des prix par le législateur spécial, qui autorise l'État fédéral à intervenir pour protéger la compétitivité et la concurrence, même lorsque des produits ou services relevant de compétences régionales sont concernés, et sous réserve du respect du principe de proportionnalité.

Il convient également de souligner en l'espèce que l'élément principal de la mesure réside dans la réduction temporaire du prix de gros l'électricité accordée à certains grands consommateurs, tandis que les investissements destinés à la décarbonation ne constituent qu'un élément accessoire, conditionnant l'octroi de l'aide mais ne modifiant pas l'objectif principal.

A cet égard, il est important de relever que c'est précisément sur la base de la distinction entre l'élément central et l'élément accessoire que la mesure ne saurait être rattachée à la compétence régionale en matière de développement des énergies renouvelables et d'efficacité énergétique en vertu des articles 6, §1^{er}, VII, al.1 f) et h) de la LSRI, l'objectif principal de la section 4.5 n'étant pas d'organiser de nouvelles possibilités d'intervention des autorités publiques en matière d'aides à l'investissement, mais bien d'instaurer un mécanisme de réduction du prix de gros de l'électricité. Les Régions

⁶ Voetnoot 11 van de argumentatienota: Bien qu'ils interviennent en matière de 'politique sociale des prix', il ne peut selon nous être déduit des avis du Conseil d'Etat, et en particulier de son avis 75.589/16, qu'une mesure agissant directement sur le coût de l'électricité supporté par le consommateur, via une réduction appliquée sur la facture, exclut la compétence de l'Etat fédéral. En tout état de cause, le Conseil d'État conclut que l'autorité fédérale est compétente pour cibler certains bénéficiaires via des primes, sur la base de ses compétences implicites, dans la mesure où son intervention est cohérente avec sa politique en matière de politique des prix, et n'empiète pas de manière disproportionnée sur les compétences communautaires en matière d'aide sociale.

disposent, par ailleurs, de divers instruments de droit interne et européen leur permettant déjà de soutenir de tels investissements.

Dans ce cadre, l'obligation pour les bénéficiaires de la mesure de réinvestir une partie de l'aide perçue dans des projets soutenant la décarbonation du système et la transition énergétique, présente un caractère accessoire, visant principalement à renforcer la cohérence de la mesure avec les objectifs de transition énergétique de l'Union, sans en modifier la substance. Cette condition, ne saurait donc constituer un élément susceptible de rattacher la mesure aux compétences régionales.

En outre, l'obligation générale mais accessoire de réaliser de tels investissements n'affecte en réalité en rien les compétences dévolues aux régions qui conservent pleinement leur autonomie pour définir et poursuivre leurs propres politiques énergétiques, notamment en faisant le choix de privilégier certains types d'investissements plutôt que d'autres, assurant ainsi le respect du principe de proportionnalité.

2.3.3. L'union économique et l'unité monétaire

Conformément à l'article 6, § 1^{er}, VI, al. 3 de la LSRI, les régions doivent exercer leurs compétences dans le respect de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux, ainsi que dans 'le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire'.

La Cour constitutionnelle a, à l'occasion de plusieurs arrêts, a fait usage de la notion d'union économique et d'unité monétaire (ci-après, 'UEM') afin d'encadrer l'exercice des compétences régionales en matière économique⁷. Elle a ainsi estimé que les compétences des régions devaient s'insérer dans la politique fédérale et respecter le cadre normatif de l'UEM, afin d'éviter les mesures pouvant nuire à la cohérence du marché intérieur belge.

En conséquence, l'Etat fédéral doit maintenir un rôle de régulateur et conserver la compétence exclusive de certaines matières économiques dites de base, afin de préserver les avantages d'une union économique et monétaire⁸.

L'introduction de l'UEM par le législateur spécial, au travers de l'article 6, § 1^{er}, VI, al. 3 précité, constitue ainsi un important outil de limitation des compétences économiques régionales visant à encadrer l'exercice de leur large autonomie et assurer la cohérence du marché national⁹.

Dans sa jurisprudence ultérieure, la Cour a élargi l'application de ce principe en considérant que l'UEM constitue un principe fondamental structurant l'Etat belge. A ce titre, elle a estimé que, 'bien que le susdit article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3 s'inscrive dans l'attribution de compétences aux régions en ce qui concerne l'économie, cette disposition traduit la volonté expresse du législateur spécial de maintenir une réglementation uniforme de l'organisation de l'économie dans un marché intégré'¹⁰. (La CREG souligne.)

Lors de l'introduction de la notion dans la LSRI, le législateur spécial en a précisé les composantes dans les travaux parlementaires:

⁷ Voetnoot 12 van de argumentatienota: C.A., 25 janvier 1986, n° 11, confirmé par C.A., 25 février 1988, n° 47, 6.B.4.

⁸ Voetnoot 13 van de argumentatienota: N. Cambier, "I.10. - Union économique et unité monétaire" in C. Romainville et M. Verdussen (dir.), *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'Etat fédéral*, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 168-180.

⁹ Voetnoot 14 van de argumentatienota: N. Cambier, *op. cit.*, p. 171 ; G. Brouhns, "L'union économique et l'unité monétaire : un principe juridique aux facettes multiples", in X. Delgrange (dir.), *L'union économique et l'unité monétaire en Belgique*, Namur, la Charte, 1992, p. 40-43.

¹⁰ Voetnoot 15 van de argumentatienota: C.A., 17 juin 1998, n° 73/98, B.10.2.

‘Au titre de l’union économique:

La libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, en ce compris les paiements;

La liberté de commerce et de l’industrie;

La convergence des prix des biens et services et des coûts des facteurs de production;

Au titre de l’unité monétaire:

La libre circulation d’une monnaie unique;

L’unité de la politique monétaire et de ses institutions, en particulier la banque centrale¹¹.

(La CREG souligne)

Application au cas d’espèce:

Le principe de l’UEM impose d’assurer la cohérence et l’intégration des grandes politiques économiques. En l’espèce, la mesure envisagée, consistant à octroyer une réduction du prix de gros de l’électricité à certains consommateurs industriels, suppose nécessairement une action coordonnée à l’échelle nationale. En effet, cette intervention a pour effet de produire un impact direct et significatif sur la tarification du prix de gros de l’électricité pour les plus grands consommateurs industriels implantés sur le territoire. En conséquence, elle emporte des conséquences substantielles pour les entreprises qui en bénéficient, rendant indispensable une application harmonisée et uniforme de la mesure pour l’ensemble des acteurs concernés.

Dans la logique inverse, il est difficile de concevoir que la mise en œuvre d’une telle mesure puisse s’envisager au niveau régional de manière isolée. Une application différenciée, compte tenu de l’importance incontestable de ses effets, introduirait des distorsions et des déséquilibres économiques significatifs entre entreprises selon leur localisation, compromettant ainsi l’unité et la cohérence du marché intérieur belge.

Par conséquent, il peut être soutenu que la mise en place au niveau régional d’une mesure adoptée en vertu de la section 4.5 du CISAF, notamment compte tenu des effets économiques importants qu’elle produirait, peut être de nature à porter atteinte à:

la libre circulation des biens, personnes, services et capitaux telle qu’interprétée par la Cour Constitutionnelle, en ce que des réductions régionales divergentes créeraient des avantages concurrentiels inégaux et des obstacles indirects à l’accès au marché pour les entreprises établies dans d’autres régions. De telles mesures pourraient constituer une discrimination ou introduire des distorsions comparables à des taxes d’effet équivalent.

liberté de commerce et d’industrie, dans la mesure où dans la mesure où l’octroi régional de l’aide pourrait restreindre indirectement la liberté d’établissement et l’exercice d’activités économiques par des entreprises dans d’autres régions, de manière disproportionnée, en favorisant certains acteurs au détriment d’autres et en compromettant l’égalité d’accès au marché.

la convergence des prix et la cohérence économique puisque des interventions régionales différenciées pourraient introduire des distorsions entre les régions en termes de coûts supportés par les entreprises et affecter sensiblement les conditions concurrentielles

¹¹ Voetnoot 16 van de argumentatienota: Doc. parl., Chambre, sess. extr. 1988, n° 47-516-1, p. 9.

des entreprises, compromettant ainsi l'unité et la stabilité du marché intérieur, sans pour autant toucher directement à la formation du prix de gros de l'électricité.

Sur base de ces développements et eu égard à l'UEM il s'ensuit que la compétence pour adopter et mettre en œuvre une telle mesure en vertu de la section 4.5 du CISAF relève, selon la CREG, de l'autorité fédérale, afin de garantir l'uniformité, la cohérence et la stabilité du marché intérieur.”

4. Die bevoegdheidsrechtelijke analyse kan niet worden bijgevalen. Om de redenen die hierna worden uiteengezet moet worden besloten dat de federale overheid manifest onbevoegd is om de steunregeling, zoals die wordt vormgegeven door artikel 3 van het voorontwerp, aan te nemen.

5. De bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten berust op een stelsel van exclusieve bevoegdheden, wat impliceert dat iedere rechtssituatie in beginsel slechts door één wetgever kan worden geregeld. Indien zou blijken dat een regeling aanleunt bij meerdere bevoegdheidstoewijzingen, dient te worden uitgemaakt waar het zwaartepunt van de geregelde rechtsverhouding ligt. Daarbij moet eraan worden herinnerd dat de bevoegdheidsverdeling in beginsel gebeurt in termen van aangelegenheden en niet in termen van doelstellingen.¹² Niet zozeer de doelstelling van een maatregel is derhalve bepalend voor de bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie, maar wel de inhoud en de aard ervan.¹³

6.1. De ontworpen steunregeling strekt ertoe tijdelijk steun toe te kennen aan ondernemingen actief in sectoren met een hoge elektriciteitsintensiteit en openheid voor internationale handel, die daarvoor een aanvraag moeten indienen. De in aanmerking komende ondernemingen moeten investeringen doen, waaraan ten minste 50% van de steun moet worden toegewezen, en waarvan meetbaar kan worden aangetoond dat zij een aanvullende bijdrage leveren aan de verlaging van de kosten van het elektriciteitssysteem, zonder dat dit leidt tot een toename van het verbruik van fossiele brandstoffen.

De steun bedraagt maximaal 50% van de jaarlijkse gemiddelde groothandelsmarktprijs in de biedzone waar de onderneming is aangesloten, voor maximaal 50% van het jaarlijkse elektriciteitsverbruik, zonder dat dit mag leiden tot een prijs van minder dan 50 euro per megawattuur (MWh) voor dit verbruik¹⁴ (lees: zonder dat de economische kost van dat verbruik voor de onderneming, na toekenning van de steun, minder dan 50 euro per megawattuur bedraagt¹⁵). De steun wordt toegekend voor maximaal drie jaar en na 31 december 2030 kan er geen steun meer worden uitbetaald. De voor advies voorgelegde regeling grijpt dus geenszins in

¹² Zie o.m. GwH 17 december 2020, nr. 165/2020, B.11.1 en B.11.2.

¹³ Adv.RvS 72.294/3 van 13 oktober 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 26 oktober 2022 ‘tot instelling van een mechanisme van staatswaarborg voor bepaalde kredieten afgesloten door leveranciers en tussenpersonen van aardgas en elektriciteit ten gevolge van de energiecrisis’, opmerking 7.1.

¹⁴ Ontworpen artikel 12*quinquies*, § 1, eerste lid, 2°, van de Elektriciteitswet.

¹⁵ De onderneming betaalt immers de volledige prijs voor de verbruikte elektriciteit, maar zal door de subsidie achteraf een deel van die kosten kunnen recupereren.

op de prijsvorming op die groothandelsmarkt, en heeft net die ongewijzigde marktprijs nodig als uitgangspunt voor de berekening van de hoogte van de steun.

De Koning wordt gemachtigd om onder meer de in aanmerking komende sectoren uit te breiden en te beperken, te voorzien in de mogelijkheid van aanvullende steun bij bepaalde investeringen betreffende vraagflexibiliteit, het maximale individuele steunbedrag te bepalen, en de modaliteiten van de aanvraag en toekenning van de steun te bepalen, waaronder het maximale totale steunbedrag en de in aanmerking komende types van investeringen.

De Koning wordt ook gemachtigd om in het kader van de toekenning van de steun een openbaredienstverplichting op te leggen aan leveranciers.

6.2 Uit het voorgaande blijkt dat de ontworpen steunregeling tweeledig van aard is.

De steunregeling houdt ten eerste in dat steun wordt toegekend aan ondernemingen actief in sectoren met een hoge elektriciteitsintensiteit en openheid voor internationale handel, waarbij die steun een deel van de elektriciteitskosten van de betrokken ondernemingen vergoedt.

Ten tweede houdt de beoogde steunregeling in dat de betrokken ondernemingen minstens 50% van de steun moeten aanwenden voor investeringen waarvan meetbaar kan worden aangetoond dat zij een aanvullende bijdrage leveren aan de verlaging van de kosten van het elektriciteitssysteem, zonder dat dit leidt tot een toename van het verbruik van fossiele brandstoffen.

7. De stellers van het voorontwerp menen dat de ontworpen regeling bevoegdheidsrechtelijk kan steunen op de bevoegdheid van de federale overheid voor het algemene prijs- en inkomensbeleid (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI) of het prijsbeleid inzake energie (artikel 6, § 1, VII, tweede lid, d), van de BWHI).

7.1. Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de BWHI bepaalt:

“[Alleen] de federale overheid [is] bevoegd voor

[...]

3° het prijs- en inkomensbeleid, met uitzondering van de regeling van de prijzen in de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gewesten en de gemeenschappen behoren, onder voorbehoud van hetgeen bepaald is in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, d)”.

De huidige formulering van die bepaling vloeit voort uit artikel 18 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘betreffende de Zesde Staatshervorming’. In de parlementaire voorbereiding van die bijzondere wet wordt hieromtrent vermeld:

“De federale overheid is als enige bevoegd voor het prijsbeleid (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen). Het Grondwettelijk Hof heeft deze bevoegdheid echter op een beperkende manier geïnterpreteerd: de gemeenschappen en gewesten kunnen de prijzen vastleggen in de materies die hen zijn overgedragen, maar dit mag geen inbreuk maken op de algemene

federale bevoegdheid inzake prijsbeleid.¹⁶ De gemeenschappen en de gewesten moeten beschikken over de volledige marge die noodzakelijk is voor het regelen en het controleren van de prijzen in het kader van hun bevoegdheden, bijvoorbeeld wat betreft het afvalbeleid, het waterbeleid, de taxidiensten en diensten voor het verhuur van auto's met bestuurder, de huur van goederen bestemd voor bewoning, handelshuur, pacht en veepacht, en de instellingen voor bejaardenopvang.

Aldus zijn de gemeenschappen en de gewesten bevoegd om gebruik te maken van instrumenten zoals het vaststellen van sectoriële of individuele maximumprijzen, aanvragen tot verhoging van prijzen of marge en de kennisgevingen van prijzen in het kader van hun eigen materiële bevoegdheden. Het gaat er dus om hun toe te staan deze instrumenten te gebruiken om hen de mogelijkheid te bieden een eigen beleid te voeren binnen het kader van hun materiële bevoegdheden en mits de Europese regels worden nageleefd.

De federale overheid is op dezelfde manier bevoegd om in het kader van haar eigen materiële bevoegdheden gebruik te maken van deze instrumenten. Zo is de federale overheid bijvoorbeeld bevoegd om de prijzen van geneesmiddelen en de olieprijsen te bepalen.

De federale overheid zal bevoegd blijven inzake het prijs- en inkomstenbeleid. Ze kan uit hoofde hiervan de instrumenten van het prijsbeleid, zoals de prijsblokkeringen, gebruiken om de inflatie tegen te gaan of de mededinging te vrijwaren. In dit verband kunnen de maatregelen die ze treft betrekking hebben op de prijzen van diensten en producten die zowel tot de gewest- of gemeenschapsbevoegdheden behoren als op die die tot federale bevoegdheden behoren. Maar deze maatregelen mogen in geen geval tot doel hebben om het gemeenschaps- of gewestbeleid te beïnvloeden, noch tot gevolg hebben dat dit op onevenredige wijze wordt beïnvloed. Het werkelijke doel van de maatregel moet zijn de inflatie tegen te gaan of de mededinging te vrijwaren.”¹⁷

7.2. Artikel 6, § 1, VII, tweede lid, d), van de BWHI bepaalt:

“De federale overheid is echter bevoegd voor de aangelegenheden die wegens hun technische en economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op nationaal vlak behoeven, te weten:

(...)

d) de tarieven, met inbegrip van het prijsbeleid, onverminderd de gewestelijke bevoegdheid inzake de tarieven bedoeld in het eerste lid, a) en b).”

De huidige formulering van die bepaling vloeit voort uit artikel 19 van de bijzondere wet van 6 januari 2014. In de parlementaire voorbereiding van die bijzondere wet wordt hieromtrent vermeld:

“Krachtens het nieuwe artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zal het prijsbeleid inzake de levering van elektriciteit en gas, met daarin begrepen het sociaal prijzenbeleid, tot de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid blijven behoren. Dit doet geen afbreuk aan de

¹⁶ Voetnoot 1 van de pagina: Zie GWH, 15 oktober 1996, nr. 56/96, 3 maart 1999, nr. 26/ 99 en 11 februari 2004, nr. 25/2004.

¹⁷ Parl.St. Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 99-100.

bevoegdheden van de gewesten om openbare dienstverplichtingen op te leggen die verband houden met hun bevoegdheden, noch aan hun bevoegdheid inzake de distributietarieven”.¹⁸

7.3. Ingevolge artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de BWHI beschikt de federale overheid over de algemene bevoegdheid om het prijs- en inkomensbeleid op een algemene en wijze te regelen. De federale overheid kan bij het uitoefenen van deze algemene bevoegdheid enkel maatregelen met een algemene strekking aannemen. Het uitoefenen hiervan veronderstelt bovendien een doelstelling die verantwoordt waarom een algemene regeling nodig is.¹⁹

Op basis van arrest nr. 130/2016 van 13 oktober 2016 van het Grondwettelijk Hof kan worden aangenomen dat de voorwaarde volgens dewelke een reglementering, om onder de federale bevoegdheid te vallen, een algemeen karakter moet hebben, de federale overheid verbiedt bepalingen aan te nemen die uitsluitend de prijzen beogen in bepaalde specifieke aangelegenheden die tot de bevoegdheden van de deelentiteiten behoren, maar zij verplicht haar niet om alle prijzen, ongeacht de bron en de aard ervan, op een uniforme manier te reglementeren.²⁰

Op basis van het voormelde arrest van het Grondwettelijk Hof kan voorts worden aangenomen dat de doelstelling om het concurrentievermogen van ondernemingen te herstellen, kan worden beschouwd als een doelstelling die de federale overheid toelaat haar algemene bevoegdheid inzake prijsbeleid uit te oefenen.²¹

7.4. Uit het voorgaande volgt dat de federale overheid exclusief bevoegd is voor het prijs- en inkomensbeleid op grond van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de BWHI en voor het prijsbeleid inzake de levering van elektriciteit op basis van artikel 6, § 1, VII, tweede lid, d), van de BWHI, maar de uitoefening van die bevoegdheden vereist dat daadwerkelijk wordt ingegrepen in de prijs voor de levering van elektriciteit of anderszins in ondersteuning van de algemene koopkracht wordt voorzien.

7.4.1. Anders dan de gemachtigde in zijn antwoord vermeldt, grijpt de ontworpen regeling echter niet rechtstreeks in op de elektriciteitsprijzen, maar strekt deze ertoe tijdelijk steun toe te kennen aan ondernemingen actief in sectoren met een hoge elektriciteitsintensiteit en openheid voor internationale handel, die daarvoor een aanvraag moeten indienen. De Koning wordt

¹⁸ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 103.

¹⁹ Adv.RvS 57.195/1 van 11 maart 2015 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 23 april 2015 ‘tot verbetering van de werkgelegenheid’, opmerking 5, adv.RvS 57.332/1/VR van 3 april 2015 over amendementen op het ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 23 april 2015 ‘tot verbetering van de werkgelegenheid’, opmerking 5, adv.RvS 60.400/1 van 6 december 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 19 maart 2017 ‘tot wijziging van de wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen’, opmerking 3.1.

²⁰ Het arrest nr. 130/2016 van 13 oktober 2016 van het Grondwettelijk Hof heeft weliswaar betrekking op de bevoegdheidsverdeling inzake inkomensbeleid, maar er is geen reden om aan te nemen dat de bevoegdheidsverdeling inzake prijsbeleid op een andere wijze moet worden beoordeeld, aangezien beide aangelegenheden op voet van gelijkheid in dezelfde bepaling van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 worden genoemd. Zie adv.RvS 77.144/1 van 27 december 2024 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van het Wetboek van economisch recht, teneinde de landbouwers een eerlijk inkomen te waarborgen’ (*Parl.St.* Kamer, 2024, nr. 56-37/1), opmerking 3.2.4.

²¹ Zie GwH 13 oktober 2016, nr. 130/2016, overweging B.9.3. Zie ook adv.RvS 60.400/1 van 6 december 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 19 maart 2017 ‘tot wijziging van de wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen’, opmerking 3.1, dat evenwel betrekking had op het inkomensbeleid.

gemachtigd om in het kader van de toekenning van de steun een openbardienstverplichting op te leggen aan leveranciers. De steun bedraagt maximaal 50% van de jaarlijkse gemiddelde groothandelsmarktprijs in de biedzone waar de onderneming is aangesloten, voor maximaal 50% van het jaarlijkse elektriciteitsverbruik, zonder dat dit mag leiden tot een prijs van minder dan 50 euro per megawattuur (MWh) voor dit verbruik. De ontworpen regeling heeft dan ook geen enkele impact op de vrije prijsvorming voor elektriciteit, maar veronderstelt net dat de begunstigde van de steun de normale marktprijs heeft betaald.

Er anders over oordelen zou tot gevolg hebben dat elke steunregeling die in om het even welke aangelegenheid wordt verleend met als doel tegemoet te komen in de kosten van ondernemingen bij de aanschaf van bepaalde goederen of diensten als een maatregel van prijs- of inkomensbeleid zou moeten worden aangemerkt.

De voorliggende maatregel moet dan ook worden onderscheiden van eerdere federale maatregelen die tot doel hadden de impact van hoge energieprijzen voor bepaalde doelgroepen te temperen.

7.4.2. Wat de bevoegdheid voor het “sociaal prijsbeleid” inzake energieprijzen betreft, overwoog de Raad van State, afdeling Wetgeving, het volgende in advies 75.589/16 van 3 april 2024:

“6.2.1. Het advies 70.439/3 van 16 november 2021 betrof een voorontwerp van wet dat voorzag in een eenmalige forfaitaire premie van 80 euro die werd verrekend op de energiefactuur voor de levering van elektriciteit die wordt toegekend aan residentieel beschermde eindafnemers.²² Zonder een opmerking te maken over de bevoegdheid van de federale overheid, werd in het voormeld advies onder meer gesteld:

‘6. Het eenmalige forfait zorgt in de praktijk voor een korting op de elektriciteitsfactuur van de begunstigten, 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 2019/944²³ (inzake sociale maatregelen voor kwetsbare afnemers) en niet hoeft te worden verantwoord overeenkomstig artikel 5, leden 3 tot 5, van die richtlijn (inzake prijsinterventies).’ (eigen onderlijning)

Niettemin kon de federale bevoegdheid in dat geval worden verantwoord doordat de forfaitaire tussenkomst de vorm aannam van een creditnota van de leverancier, zodat er feitelijk een korting werd gegeven op de elektriciteitsfactuur, ook al werd de prijsvorming onverlet gelaten. Bijgevolg kan worden aanvaard dat het in dat geval ging om een maatregel met betrekking tot ‘de tarieven met inbegrip van het prijsbeleid’, zoals voorzien in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, d), van de BWHI.²⁴

²² Voetnoot 9 van het aangehaalde advies: Zie artikel 4 van de wet van 15 december 2021 ‘houdende maatregelen in 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 nadere 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’.

²³ Voetnoot 10 van het aangehaalde advies: Voetnoot 4 van het aangehaalde advies: 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’.

²⁴ Voetnoot 11 van het aangehaalde advies: Een gelijkaardige bevoegdheidsanalyse kan worden gemaakt met betrekking tot de verwarmingspremie, ingevoerd bij de wet van 28 februari 2022 ‘houdende diverse bepalingen inzake

6.2.2. Die band met de prijzen was echter indirecter in het geval van de stookoliepremie, die immers niet werd aangerekend op de factuur, maar moest worden aangevraagd door de bewoner van een met stookolie verwarmde hoofdverblijfplaats bij de FOD Economie, en die in het geval dat meerdere wooneenheden – bijvoorbeeld een appartementsgebouw – door een centrale ketel werden verwarmd door meerdere huishoudens kon worden aangevraagd.²⁵ Niettemin kon die maatregel worden aangemerkt als een algemene maatregel voor de afnemers van stookolie (en propaan) voor het verwarmen van de hoofdverblijfplaats, die weliswaar niet ingreep in de prijsvorming maar niettemin wel leidde tot een feitelijke tegemoetkoming in de stijgende energiekosten voor de gezinnen. Aldus kon de maatregel worden beschouwd als een maatregel van prijs- en inkomensbeleid, gelet op de ruime doelgroep van wie de koopkracht werd ondersteund in het licht van de stijgende energieprijzen.

6.3. Op zichzelf beschouwd lijkt de voorliggende maatregel, gelet op haar specifieke beperkte doelgroep, een vergelijkbare algemene strekking²⁶ te missen, die de maatregel zou kunnen brengen onder de federale bevoegdheidsgrondslag van het prijs- en inkomensbeleid.

Daartegen zou dan weer kunnen worden ingebracht dat de maatregel veeleer moet worden beschouwd als het sluitstuk van de verschillende eerdere maatregelen ter bescherming van de koopkracht van de bevolking bij stijgende energieprijzen, en ervoor moet zorgen dat de belangrijkste groepen die omwille van technische redenen – het niet beschikken over een eigen aansluitingspunt – niet kunnen genieten van die algemene beschermingsmaatregelen, hoewel ze gelijkaardige energiekosten moeten dragen, alsnog van een gelijkwaardige bescherming kunnen genieten. In die lezing, waarbij de maatregel samen met de – onbetwist federale – basisregeling voor de sociale tarieven wordt beschouwd, zou het voorontwerp toch als een maatregel van prijs- en inkomensbeleid kunnen worden verantwoord.²⁷

7.4.3. Naar analogie met hetgeen in het zo-even vermelde advies 75.589/16 werd overwogen met betrekking tot het sociaal prijsbeleid inzake energieprijzen, zou kunnen worden betoogd dat de federale bevoegdheid voor de ontworpen steunregeling kan worden verantwoord doordat deze leidt tot een feitelijke tegemoetkoming in de elektriciteitskosten van de in aanmerking komende ondernemingen, ook al grijpt deze niet rechtstreeks in op de prijsvorming van met name de groothandelsmarktprijzen van elektriciteit. Zoals hierna zal blijken kan het voorontwerp echter niet in die precedents worden ingepast.

energie' (en die werd toegekend in de vorm van een toerekening op de elektriciteitsfactuur) en de federale elektriciteits- en gaspremie, ingevoerd bij Titel 7 van de wet van 30 oktober 2022 'houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de energiecrisis' en de wet van 19 december 2022 'houdende toekenning van een tweede federale elektriciteits- en gaspremie', die in beginsel verrekend moest worden met een voorschot- of eindfactuur of via een overschrijving door de leverancier.

²⁵ Voetnoot 12 van het aangehaalde advies: Wet van 26 juni 2022 'houdende toekenning van een toelage voor het aanschaffen van huisbrandolie of propaan in bulk bestemd voor de verwarming van een privéwoning', waarbij de Raad van State geen bevoegdheidsvoorbehoud heeft gemaakt in adv.RvS 71.450/1 van 1 juni 2022.

²⁶ Voetnoot 13 van het aangehaalde advies: Over het algemeen karakter van het prijs- en inkomensbeleid, en de nuances daarop, zie ook L. Vermeire en A. Van Steenberge, 'De Economie' in B. Seutin en G. Van Haegendoren (eds), *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, die Keure, 2016, 216-218.

²⁷ Adv.RvS 75.589/16 van 3 april 2024 over een voorontwerp dat heeft geleid tot 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', opmerkingen 6.2.1 e.v.

7.4.3.1. In de eerste plaats mist de ontworpen steunregeling de vereiste algemene strekking die haar zou kunnen brengen onder de federale bevoegdheidsgrondslag van het prijs- en inkomensbeleid.

Luidens het ontworpen artikel 12*quinquies*, § 1, eerste lid, 3°, van de Elektriciteitswet kan de steun immers enkel worden toegekend aan “ondernemingen die actief zijn in sectoren waar het risico aanzienlijk is dat op sectoraal niveau deze activiteiten zich naar buiten de Europese Unie verplaatsen naar locaties waar milieuvoorschriften ontbreken of minder ambitieus zijn gelet op de elektriciteitsintensiteit van de sector in kwestie en de openheid ervan voor internationale handel, zoals de in bijlage 1 bij de Mededeling van de Commissie inzake Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van klimaat, milieubescherming en energie 2022 opgenomen sectoren, waarvoor de vermenigvuldiging van hun handelsintensiteit en hun elektriciteitsintensiteit op Unieniveau ten minste 2% bedraagt en waarvan de handelsintensiteit en de elektriciteitsintensiteit op Unieniveau voor elke indicator ten minste 5% bedraagt”.

Het ontworpen artikel 12*quinquies*, § 1, derde lid, 1°, van de Elektriciteitswet machtigt de Koning tot het bepalen van “bijkomende sectoren of subsectoren bedoeld in het eerste lid, 3° [...] indien voor deze sectoren of subsectoren aangetoond wordt dat het risico aanzienlijk is dat op sectoraal niveau deze activiteiten zich naar buiten de Europese Unie verplaatsen naar locaties waar milieuvoorschriften ontbreken of minder ambitieus gelet op de elektriciteitsintensiteit van de sector in kwestie en de openheid ervan voor internationale handel, met gegevens die representatief zijn voor de sector of subsector op het niveau van de Unie, geverifieerd zijn door een onafhankelijke deskundige en gebaseerd zijn op een periode van ten minste de drie meest recente jaren waarvoor gegevens beschikbaar zijn”.

Die machtiging doet evenwel geen afbreuk aan de vaststelling dat de beoogde steunregeling zich richt tot een specifieke, beperkte doelgroep van ondernemingen waaraan rechtstreeks financiële steun wordt toegekend.

7.4.3.2. In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat – zoals in de onder opmerking 7.4.2 aangehaalde adviezen wordt uiteengezet – de forfaitaire energiepremie²⁸ de vorm aannam van een creditnota die door de leverancier moest worden toegekend aan de afnemer. Hoewel ook die maatregel niet evident in te passen is in de federale bevoegdheid voor het prijsbeleid, kon die maatregel nog worden beschouwd als een door de overheid opgelegde verplichting voor de leveranciers om een eenmalige korting toe te kennen, waarvoor die leveranciers door de overheid werden gecompenseerd. In het voorliggende geval gaat het echter om steun die de grootverbruiker zelf moet aanvragen nadat hij de volle marktprijs heeft betaald, en ontbreekt dus elke link met het prijsbeleid.

²⁸ Artikel 4 van de wet van 15 december 2021 ‘houdende maatregelen in 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 nadere 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’

7.4.3.3. Evenmin kan de analogie worden gemaakt met de sociaaltariefpremie.²⁹ Weliswaar werd die sociaaltariefpremie rechtstreeks door de overheid aan de afnemers betaald,³⁰ maar het ging daarbij om personen die om technische redenen geen aanspraak konden maken op de sociale tarieven – waarvoor de federale overheid wel bevoegd is – en niettemin toch gecompenseerd moesten worden voor de gestegen levensduurte. Het betrof dan ook geen maatregel van prijsbeleid, maar om een koopkrachtherstelpremie die kan worden beschouwd als een maatregel van inkomensbeleid. Steunmaatregelen ten gunste van een selecte groep ondernemingen kunnen echter niet als maatregelen van inkomensbeleid worden beschouwd.

7.4.3.4. Ten slotte moet het voorontwerp ook worden onderscheiden van de vigerende regeling van artikel 12*quinquies* van het Elektriciteitswet, die door het voorontwerp wordt vervangen. Daar wordt bepaald dat de tarieven van bepaalde categorieën van transmissienetgebruikers gedeeltelijk door de netbeheerder worden vergoed, die dus een korting toekent op de transmissietarieven die aan die gebruikers wordt aangerekend. Dat is een echte prijsmaatregel met betrekking tot een federaal aspect van het energiebeleid, het beheer en de tarieven voor het transmissienet,³¹ waarbij door de CREG vastgestelde tarieven weliswaar onverkort worden toegepast, maar de netbeheerder niet het volledige bedrag aanrekent, en de overheid als derde betaler het verschil uit overheidsmiddelen bijpast. Dat steunsysteem verschilt fundamenteel van het voorliggende model waarbij de begunstigten zonder meer de marktprijs betalen en achteraf, en onder voorwaarden, een subsidie kunnen aanvragen bij de overheid die ze vervolgens weer gedeeltelijk moeten investeren in energie-efficiëntie of hernieuwbare energie. Het feit dat die subsidie wordt berekend aan de hand van de marktprijs betekent niet dat wordt ingegrepen in de prijzen of tarieven, en bevestigt net dat die prijzen en tarieven voor de goede werking van het ontworpen steunmechanisme juist onaangeroerd moeten blijven.

8. Voor zover het voorontwerp er dus toe strekt om steun toe te kennen aan ondernemingen actief in sectoren met een hoge elektriciteitsintensiteit en openheid voor internationale handel, wordt daarentegen de bevoegdheid van de gewesten voor het economisch beleid op grond van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 1°, van de BWHI geüsurpeerd.

8.1. De bijzondere wetgever heeft die bevoegdheid niet nader omschreven. In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot de BWHI heeft geleid, werd met betrekking tot die bepaling wel verduidelijkt dat er in elk geval onder vallen: het economisch expansiebeleid, het vernieuwingsbeleid, het herstructureringsbeleid en het openbaar industrieel initiatief.³² In arrest 141/2015 van 15 oktober 2015 heeft het Grondwettelijk Hof de parlementaire voorbereiding van de BWHI met betrekking tot de bevoegdheid van de gewesten inzake economisch beleid, in herinnering gebracht:

²⁹ 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’.

³⁰ Zie in dat verband ook al eerder de stookoliepremie ingesteld bij wet van 26 juni 2022 ‘houdende toekenning van een toelage voor het aanschaffen van huisbrandolie of propaan in bulk bestemd voor de verwarming van een privéwoning’. Er moet echter in herinnering worden gebracht dat de federale overheid integraal bevoegd is voor de levering van huisbrandolie of propaan, en er dus geen concurrerende gewestbevoegdheden in het geding kunnen zijn.

³¹ Artikel 6, § 1, VII, tweede lid, c) en d), BWHI.

³² *Parl.St.* Kamer 1988, nr. 516/1, 8.

“B.11. In de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wordt, in verband met de bevoegdheid van de gewesten inzake economisch beleid, bedoeld in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen gepreciseerd:

‘Het Gewest is bevoegd voor de hulp aan ondernemingen of exploitatie-eenheden van het Gewest, in het kader van de expansiewetten, met inbegrip van de regels voor toepassing van de wetgeving en de reglementering op de gewestelijke economische expansie.

Onder voorbehoud van de verder vermelde uitzonderingen en beperkingen, [bevat] deze bevoegdheid van het Gewest onder meer:

1° De hulp aan in moeilijkheden verkerende industriële en dienstverlenende ondernemingen;

2° De hulp aan kleine en middelgrote industriële en dienstverlenende ondernemingen en het toekennen van de voordelen ter voldoening aan de wetgeving en de reglementering betreffende de economische expansie van de kleine en middelgrote ondernemingen;

3° Het toekennen van de voordelen toegestaan in uitvoering van de wetten en reglementen betreffende de gewestelijke economische expansie;

4° De reglementering betreffende de toekenning van fiscale voordelen’ (*Parl.St.*, Senaat, 1979-1980, nr. 434/1, pp. 27-28).”

De economische expansie omvat het geheel van maatregelen ter aanmoediging van de investeringen door de vermindering van de kosten en de verhoging van de vraag.³³ Dit bestaat onder meer uit de prospectie en het zoeken naar investeerders, de hulp aan ondernemingen of exploitatie-eenheden, financiële, fiscale of sociale steun aan bepaalde economische sectoren, economische ontwikkeling in het algemeen en de gewestelijke waarborgregeling.³⁴ De gewesten kunnen op grond van hun bevoegdheid voor het economisch beleid derhalve steun verlenen aan bepaalde economische sectoren.³⁵

8.2. In de mate dat de ontworpen regeling voorziet in financiële steun voor ondernemingen actief in sectoren waarvoor het risico aanzienlijk is dat op sectoraal niveau deze activiteiten zich naar buiten de Europese Unie verplaatsen naar locaties waar milieuvoorschriften ontbreken of minder ambitieus zijn gelet op de elektriciteitsintensiteit van de sector in kwestie en de openheid ervan voor internationale handel, kan de steunregeling worden beschouwd als steun

³³ Adv.RvS 15.333/8 van 31 maart 1983 over een voorontwerp van wet ‘houdende aanpassing van de wettelijke opdracht van de Nationale Kas voor Beroepskrediet en van het bij de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering in deze Kas opgericht Participatiefonds, ten einde de toegang van de kleine en middelgrote ondernemingen en van de zelfstandigen tot het risicodragend kapitaal te bevorderen’, *Parl.St.* Senaat, 1982-83, nr. 489/1, 14.

³⁴ Zie L. VERMEIRE en A. VAN STEENBERGEN, “De economie”, in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.) *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, die Keure, 2016, 158.

³⁵ Zie adv.RvS 20.624/1 van 7 maart 1991 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 13 juli 1983 ‘houdende het filmbeleid in de Vlaamse Gemeenschap’, *Parl.St.* VI.Parl., 1990-91, nr. 554/1, 37; adv.RvS 25.654/8 van 23 oktober 1996 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 13 mei 1997 ‘houdende oprichting van een Financieringsinstrument voor de Vlaamse visserij- en aquacultuursector’, 18 e.v.

aan in moeilijkheden verkerende ondernemingen, zodat deze valt onder de gewestelijke bevoegdheid inzake het economisch expansiebeleid.

9. Daarnaast is een belangrijk onderdeel van de ontworpen regeling dat de betrokken ondernemingen minstens 50% van de steun moeten aanwenden voor investeringen waarvan meetbaar kan worden aangetoond dat zij een aanvullende bijdrage leveren aan de verlaging van de kosten van het elektriciteitssysteem, zonder dat dit leidt tot een toename van het verbruik van fossiele brandstoffen (ontworpen artikel 12*quinquies*, § 1, eerste lid, d) van de Elektriciteitswet). De Koning wordt daarbij gemachtigd om de in aanmerking komende types van investeringen te bepalen (ontworpen artikel 12*quinquies*, § 1, vierde lid, 2°, van de Elektriciteitswet).

De memorie van toelichting bij de ontworpen steunregeling vermeldt in dat verband:

“Tot slot dient het een investering te betreffen zoals door de Koning vastgesteld overeenkomstig het vierde lid. Randnummer 121 CISAF voorziet dat de lidstaten de soorten investeringen moeten vaststellen waarvan meetbaar kan worden aangetoond dat zij een aanvullende bijdrage leveren aan de verlaging van de kosten van het elektriciteitssysteem, rekening houdend met de markt- en systeembehoeften in die lidstaat, zonder dat dit leidt tot een toename van het verbruik van fossiele brandstoffen. Verder wordt in randnummer 121 CISAF geduid dat in aanmerking komende investeringsactiviteiten bijvoorbeeld betrekking kunnen hebben op de ontwikkeling van capaciteit voor de opwekking van hernieuwbare energie, oplossingen voor energieopslag, maatregelen om de flexibiliteit aan de vraagzijde te vergroten, verbeteringen van de energie-efficiëntie en de ontwikkeling van elektrolyse-installaties voor de productie van hernieuwbare of koolstofarme waterstof. Ook investeringen voor elektrificatie komen in aanmerking. De lidstaten kunnen overeenkomstig randnummer 121 CISAF een beperktere lijst van in aanmerking komende investeringen opstellen, maar investeringen om de flexibiliteit aan de vraagzijde te vergroten, moeten in aanmerking komen.”

Ook wordt de Koning gemachtigd om te voorzien in aanvullende steun, waarvoor onder meer is vereist dat “ten minste 80% van het totale investeringsbedrag wordt besteed aan investeringen om de flexibiliteit van de vraag te vergroten, met inbegrip van het aanbod van niet-fossiele back-up”.

9.1. De Raad van State stelt vast dat de investeringen op zeer algemene wijze zijn omschreven zodat zij ook betrekking kunnen hebben op aangelegenheden die tot de gewestelijke energiebevoegdheden behoren, in het bijzonder inzake de nieuwe energiebronnen bedoeld in artikel 6, § 1, VII, eerste lid, f), van de BWHI en het rationeel energiegebruik, waaronder vraagzijdebeheer, bedoeld in artikel 6, § 1, VII, eerste lid, h), van de BWHI. In dat verband wordt in de memorie van toelichting immers uitdrukkelijk aangegeven dat de investeringen “een aanvullende bijdrage leveren aan de verlaging van de kosten van het elektriciteitssysteem” en betrekking kunnen hebben op “de ontwikkeling van capaciteit voor de opwekking van hernieuwbare energie, oplossingen voor energieopslag, maatregelen om de flexibiliteit aan de vraagzijde te vergroten, verbeteringen van de energie-efficiëntie en de ontwikkeling van elektrolyse-installaties voor de productie van hernieuwbare of koolstofarme waterstof”, alsook “investeringen voor elektrificatie”.

9.2. In advies 78.013/1 van 29 september 2025 overwoog de Raad van State, afdeling Wetgeving het volgende:

“Met betrekking tot elektriciteit zijn de gewesten bevoegd inzake ‘de distributie en het plaatselijke vervoer van elektriciteit door middel van netten waarvan de nominale spanning lager is dan of gelijk is aan 70.000 volt’.³⁶ De federale overheid is bevoegd gebleven inzake het vervoer van elektriciteit langs netten met een spanning hoger dan 70.000 volt.³⁷ De federale overheid is aldus bevoegd voor het transmissienet en de gewesten voor de distributienetten.³⁸

De gewesten zijn voorts bevoegd inzake ‘de nieuwe energiebronnen’ en ‘het rationeel energieverbruik’³⁹ en dus voor de bevordering van hernieuwbare energiebronnen.⁴⁰ Het vraagzijdebeheer kan worden beschouwd als een vorm van rationeel energiegebruik.⁴¹

De federale overheid van haar kant is bevoegd voor ‘de aangelegenheden die wegens hun technische en economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op nationaal vlak behoeven’, waaronder: ‘c) de grote infrastructuren voor de stockering; het vervoer en de produktie van energie’.⁴² Het Grondwettelijk Hof heeft met betrekking tot die bepaling van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, met verwijzing naar de parlementaire voorbereiding, gesteld dat ‘de bijzondere wetgever dat bevoegdheidsvoorbehoud heeft gemaakt om de federale Staat ertoe in staat te stellen hetzij te blijven deelnemen aan het beheer van de ondernemingen en instellingen welke in de betrokken sectoren actief zijn, hetzij toezicht te blijven uitoefenen op de productie, de opslag en het transport van energie en hierbij op te treden in het belang van ’s lands energiebevoorrading’.⁴³ Maatregelen waarmee een meer efficiënt gebruik van het netwerk wordt beoogd, vallen daar niet zonder meer onder.⁴⁴ Inzake flexibiliteit lijkt die bevoegdheidsgrond in de eerste plaats relevant voor systemen die helpen garanderen dat er

³⁶ Voetnoot 4 van het aangehaalde advies: Artikel 6, § 1, VII, eerste lid, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

³⁷ Voetnoot 5 van het aangehaalde advies: GwH 28 april 2016, nr. 56/2016, B.5.4.

³⁸ Voetnoot 6 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 72.004/VR van 6 oktober 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 februari 2023 ‘tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’, opmerking 6.1. Het Grondwettelijk Hof oordeelde in dit verband dat de federale overheid aldus bevoegd is gebleven voor bepaalde vormen van reservering en activering van capaciteit en voor andere vormen van commercialisering die te maken hebben met commerciële flexibiliteit, in het bijzonder voor de beheerder van het transmissienet (GwH 5 december 2006, nr. 193/2006, B.28.4).

³⁹ Voetnoot 7 van het aangehaalde advies: Artikel 6, § 1, VII, eerste lid, f) en h), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁴⁰ Voetnoot 8 van het aangehaalde advies: GwH 5 december 2006, nr. 193/2006, B.24.1.

⁴¹ Voetnoot 9 in het aangehaalde advies: Adv.RvS 72.004/VR, voetnoot 5 (opmerking 4).

⁴² Voetnoot 10 in het aangehaalde advies: Artikel 6, § 1, VII, tweede lid, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁴³ Voetnoot 11 in het aangehaalde advies: GwH 12 juli 1995, nr. 57/95, B.14.2; GwH 17 september 2009, nr. 144/2009, B.10.2; Parl.St. Senaat 1998-99, nr. 1-1333/1, 223-225. Zie ook adv.RvS 54.884/3 van 20 januari 2014 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 26 maart 2014 ‘tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’, opmerking 3.

⁴⁴ Voetnoot 12 in het aangehaalde advies: Adv.RvS 57.210/3 van 3 april 2015 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 28 juni 2015 ‘houdende diverse bepalingen inzake energie’, opmerking 3.4.

ook op piekmomenten een voldoende aanbod is aan energie, maar die niet inwerken op de vraagzijde.^{45,46}

9.3. Voor zover de ontworpen regeling ertoe strekt om steun te verlenen voor investeringen die betrekking hebben op “de ontwikkeling van capaciteit voor de opwekking van hernieuwbare energie”, “de ontwikkeling van elektrolyse-installaties voor de productie van hernieuwbare of koolstofarme waterstof” en “investeringen voor elektrificatie”, gaat het om investeringen die vallen onder de gewestelijke bevoegdheid voor de nieuwe energiebronnen bedoeld in artikel 6, § 1, VII, eerste lid, f), van de BWHI.⁴⁷

Voor zover de ontworpen regeling steun beoogt voor investeringen die betrekking hebben op “verbeteringen van de energie-efficiëntie” en “maatregelen om de flexibiliteit aan de vraagzijde te vergroten”, behoort deze tot de gewestelijke bevoegdheden voor het rationeel energiegebruik, waaronder vraagzijdebeheer, bedoeld in artikel 6, § 1, VII, eerste lid, h), van de BWHI.

Dat geldt ten slotte ook in de mate dat wordt beoogd om steun te verlenen voor investeringen met betrekking tot “oplossingen voor energieopslag” in het algemeen. Ook dit gaat de bevoegdheid van de federale overheid te buiten, aangezien die is beperkt tot opslaginstallaties die wegens hun omvang en aard beschouwd kunnen worden als grote infrastructuur voor de stockering, hetgeen veronderstelt dat het gaat om installaties die een substantiële bijdrage leveren aan 's lands bevoorradingszekerheid.⁴⁸

9.4. Ten slotte kan ook niet worden betoogd dat de ontworpen steun betrekking heeft op aangelegenheden die wegens hun technische en economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op nationaal vlak behoeven. Er is geen enkele technische noodzaak voor de regeling. Wat de economische ondeelbaarheid betreft moet worden geoordeeld dat elke ongelijke behandeling die zou kunnen ontstaan uit het feit dat de gewesten – die de voorliggende, of gelijkaardige, steunmaatregelen wel zouden kunnen nemen – op een verschillende manier

⁴⁵ Voetnoot 13 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 72.004/VR, opmerking 4. De Raad van State achtte het in de in de vorige voetnoot aangehaalde adviesopmerking wel denkbaar dat een beroep kon worden gedaan op de impliciete bevoegdheden, indien zou worden aangetoond dat de ontworpen bepaling noodzakelijk is om de in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorbehouden bevoegdheid uit te oefenen, namelijk door uiteen te zetten welk verband er bestaat met het “belang van 's lands energiebevoorrading”. Er kon immers worden aangenomen dat door het aanmoedigen van vraagzijdemiddelen vraag en aanbod op de energiemarkt beter op elkaar kunnen worden afgestemd, hetgeen de stabiliteit van de energiebevoorrading ten goede komt. Er moest dan wel worden aangetoond dat het aanmoedigen van vraagzijdemiddelen noodzakelijk is om die laatstgenoemde doelstelling te bereiken. Tevens moest worden uiteengezet dat die ontworpen bepaling niet op onevenredige wijze de uitoefening door de gewesten van hun bevoegdheid inzake het rationele energieverbruik aantast.

⁴⁶ Adv.RvS 78.013/1 van 29 september 2025 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 12 december 2026 ‘tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de invoering van een regelgevend kader voor flexibele aansluitingsovereenkomsten’, opmerking 3.2.

⁴⁷ Het zou slechts anders zijn indien het zou gaan om investeringen in hernieuwbare energie in de zeegebieden die onder de Belgische jurisdictie vallen, maar aangezien het voorontwerp is gericht op investeringen door industriële producenten van wie de activiteiten zich voornamelijk op het land afspelen, lijkt dit allerminst de hoofddoelstelling van de regeling.

⁴⁸ GwH 12 juli 1995, nr. 57/95, B.14.2; *Parl.St.* Senaat 1998-99, nr. 1-1333/1, 223-225; GwH 17 september 2009, nr. 144/2009, B.10.2. Zie ook adv.RvS 54.884/3 van 20 januari 2014 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 26 maart 2014 ‘tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’, opmerking 3.

uitvoering zouden kunnen geven aan hun bevoegdheden voor de nieuwe energiebronnen bedoeld in artikel 6, § 1, VII, eerste lid, f), van de BWHI of de gewestelijke bevoegdheden voor het rationeel energiegebruik, waaronder vraagzijdebeheer, bedoeld in artikel 6, § 1, VII, eerste lid, h), van de BWHI, inherent is aan de regionalisering van die bevoegdheden en geen aanwijsbare economische gevolgen heeft voor de in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, BWHI opgesomde federale energiebevoegdheden.

10. Op basis van het voorgaande is de conclusie dat de ontworpen regeling niet kan worden ingepast in de federale bevoegdheidsgronden voor het prijs- en inkomensbeleid of de grote infrastructuur voor de stockering, het vervoer en de productie van energie, en dat zij neerkomt op de onterechte uitoefening van bevoegdheden inzake het economisch expansiebeleid, de distributie en het plaatselijke vervoer van elektriciteit, de nieuwe energiebronnen en het rationeel energieverbruik die in essentie aan de gewesten toekomen.

11. Het ontbreken van een begin van federale bevoegdheidsgrondslag heeft ten slotte ook tot gevolg dat geen beroep kan worden gedaan op de uitoefening van de impliciete bevoegdheden. Aangezien het voorontwerp geen band heeft met de federale bevoegdheid inzake het prijsbeleid voor elektriciteit, het algemene prijs- en inkomensbeleid, of enige andere identificeerbare federale bevoegdheid, kan onmogelijk worden geargumenteed dat het nodig is om de bevoegdheden van de gewesten te betreden op grond van de impliciete bevoegdheden teneinde die federale bevoegdheden ten volle te realiseren.⁴⁹ De analyse van de impliciete bevoegdheden in de door de gemachtigde aangehaalde nota van de CREG is bijgevolg naast de kwestie.

12. Op basis van het voorgaande is de conclusie dat er voor de ontworpen steunregeling geen deugdelijke bevoegdheidsgrond voorhanden is, zodat deze geen doorgang kan vinden.

Het voorgaande sluit niet uit dat er – zoals het bestaande artikel 12*quinquies* van de Elektriciteitswet aantoon – andere steunmechanismen denkbaar zijn die wel inpasbaar zijn in de federale bevoegdheden. Het opstellen van een dergelijk mechanisme vereist echter een fundamentele herziening van het voorontwerp.

De Raad van State ziet bijgevolg af van verder onderzoek van de artikelen 3 en 4 van het voorontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

13. In artikel 2 van het voorontwerp dienen de nog van kracht zijnde wijzigingen van artikel 12, § 5, eerste lid, van de Elektriciteitswet correct te worden vermeld. Met name dient de

⁴⁹ Ook op dit punt moet het voorontwerp worden onderscheiden van de sociaaltariefpremie. In advies 75.589/16 heeft de Raad van State weliswaar ook de impliciete bevoegdheden als mogelijke bevoegdheidsgrondslag voor de sociaaltariefpremie aangevoerd, maar slechts als aanvulling op een bevoegdheidsrechtelijke verantwoording voor die sociaaltariefpremie op basis van enerzijds de sociale tarieven en anderzijds het prijs- en inkomensbeleid, zie adv.RvS 75.589/16 van 3 april 2016, opm. 6.3, 7 en 7.1.

vervanging bij de wet van 13 juli 2017 en de wijziging bij de wet van 23 oktober 2022 te worden vermeld in de plaats van de wijziging bij de wet van 15 mei 2024.

14. Het ontworpen artikel 12, § 5, eerste lid, 30°, van de Elektriciteitswet bevat een bijkomend tarifair richtsnoer voor de CREG betreffende gedifferentieerde tarieven op basis van het verbruiksprofiel. Het formuleren van een dergelijk richtsnoer voor de regulator kan slechts binnen de grenzen van het Unierecht.

14.1. Artikel 57, lid 4, van 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’ bepaalt:

“De lidstaten waarborgen de onafhankelijkheid van de regulerende instantie en zorgen ervoor dat zij haar bevoegdheid op onpartijdige en transparante wijze uitoefent. Te dien einde waken de lidstaten erover dat de regulerende instantie, bij de uitvoering van de regulerings taken die haar bij deze richtlijn en de aanverwante wetgeving zijn opgelegd:

(...)

b) ervoor zorgt dat haar personeel en de personen die belast zijn met haar beheer:

(...)

ii) bij het verrichten van de regulerings taken geen directe instructies verlangen of ontvangen van regeringen of andere publieke of particuliere entiteiten. Eventuele nauwe samenwerking met andere bevoegde nationale instanties of de toepassing van algemene beleidsrichtsnoeren van de overheid die geen verband houden met de in artikel 59 genoemde regulerings taken, worden door dit voorschrift onverlet gelaten.”

Artikel 57, lid 5, a), van richtlijn (EU) 2019/944 bepaalt met name dat, om de onafhankelijkheid van de regulerende instantie te beschermen, de lidstaten erover waken dat “de regulerende instantie zelfstandig besluiten kan nemen, onafhankelijk van enig politiek orgaan”.

Artikel 59, lid 1, a), van dezelfde richtlijn bepaalt dat de regulerende instantie de taak moet hebben die bestaat in het “vaststellen of goedkeuren, volgens transparante criteria, van transmissie- of distributietarieven of de berekeningsmethodes hiervoor of beide”. Artikel 59, lid 7, a), van dezelfde richtlijn bepaalt dat de regulerende instantie een principiële bevoegdheid toegewezen moet krijgen voor de vaststelling of de goedkeuring van ten minste de nationale methoden voor “het berekenen of vastleggen van de voorwaarden inzake de aansluiting op en toegang tot nationale netten, inclusief de transmissie- en distributietarieven of de methoden daarvoor”.

14.2. In arrest nr. 26/2024 van 22 februari 2024 van het Grondwettelijk Hof valt in dat verband het volgende te lezen:

“B.4.3. Uit artikel 59, lid 1, a), en lid 7, a), van de richtlijn (EU) 2019/944 blijkt dat het bepalen van de methodes om de distributietarieven te berekenen of vast te stellen, een bevoegdheid is die is ‘voorbehouden’ aan de regulerende instantie (HvJ, 2 september 2021, C-718/18, *Commissie t. Duitsland*, ECLI:EU:C:2021:662, punten 103 tot 106).

Om onafhankelijk te zijn in de zin van artikel 57 van de voormelde richtlijn 2019/944 moet de regulerende instantie haar opdracht kunnen uitvoeren ‘volledig vrij’, ‘zonder enige instructie’ en ‘vrij van iedere externe invloed’ (HvJ, 11 juni 2020,

C-378/19, *Prezident Slovenskej republiky*, ECLI:EU:C:2020:462, punten 32, 33 en 51; 2 september 2021, C-718/18, *Commissie t. Duitsland*, voormeld, punt 108). Die ‘onafhankelijke besluitvorming’ impliceert dat de regulerende instantie, in het kader van de regulerende opdrachten die haar zijn toegewezen bij artikel 59 van de richtlijn (EU) 2019/944, zelfstandig haar beslissingen neemt ‘louter op grond van het algemeen belang’ om de naleving van de door de richtlijn nagestreefde doelen te eerbiedigen, zonder daarbij onderworpen te zijn aan externe instructies van andere publieke of particuliere instanties (HvJ, 11 juni 2020, C-378/19, *Prezident Slovenskej republiky*, voormeld, punten 53-54; 3 december 2020, C-767/19, *Commissie t. België*, ECLI:EU:C:2020:984, punt 110; 2 september 2021, C-718/18, *Commissie t. Duitsland*, voormeld, punt 109). De bij artikel 57 van de richtlijn vereiste onafhankelijkheid moet onder meer worden gewaarborgd ten aanzien van de uitvoerende en de wetgevende macht (HvJ, 2 september 2021, C-718/18, *Commissie t. Duitsland*, voormeld, punten 112 en 130).

De ‘algemene beleidsrichtsnoeren’ uitgevaardigd door de regering, die zijn toegestaan op grond van artikel 57, lid 4, b), ii), van de richtlijn (EU) 2019/944, hebben geen betrekking op de regulerende taken bedoeld in artikel 59, lid 1, a), en lid 7, a), van de richtlijn (EU) 2019/944 (HvJ, C-378/19, voormeld, punt 52; C-718/18, voormeld, punt 110).”

14.3. Artikel 2 van het voorontwerp heeft betrekking op de vaststelling van de methode voor de berekening van de elektriciteitstransmissietarieven, met andere woorden de taak die bij artikel 59, lid 1, a), en lid 7, a), van richtlijn (EU) 2019/944 is voorbehouden aan de regulerende instantie.

In het voormelde arrest nr. 26/2024 heeft het Grondwettelijk Hof voorts het volgende geoordeeld:

“B.10.1. Artikel 57, lid 4, b), ii), van de richtlijn (EU) 2019/944 bepaalt dat de nationale overheden, in weerwil van de principiële functionele onafhankelijkheid van de regulerende instantie, nog steeds ‘algemene beleidsrichtsnoeren’ kunnen vaststellen, waarmee zij op indirecte wijze de beslissingen van de regulator beleidsmatig vermogen te sturen.

B.10.2. Het geven van ‘algemene beleidsrichtsnoeren’ aan de regulerende instantie is evenwel slechts onder bepaalde voorwaarden verenigbaar met het in de richtlijn (EU) 2019/944 opgenomen vereiste van volledige functionele onafhankelijkheid van een energieregulator. Zo mag de nationale overheid niet raken aan reguleringsbeslissingen zoals het ‘vaststellen of goedkeuren, volgens transparante criteria, van transmissie- of distributietarieven of de berekeningsmethodes hiervoor’.

B.10.3. Uit het voorgaande vloeit voort dat de ‘algemene beleidsrichtsnoeren’ slechts in overeenstemming met de doelstelling van de richtlijn zijn indien zij de regulerende instantie enkel aansporen om, binnen de uitoefening van haar bevoegdheden, rekening te houden met de door de overheden nagestreefde energiebeleidsdoelstellingen en hun belangen, zoals de levensvatbaarheid, de betrouwbaarheid en de duurzaamheid van de energiemarkt.”

14.4. In de memorie van toelichting luidt het over artikel 2 van het voorontwerp als volgt:

“Met inachtneming van de door de Commissie vastgestelde criteria en van alle andere criteria die zij relevant acht, kan de CREG, indien zij dit gerechtvaardigd en opportuun acht, gedifferentieerde tarieven voor het gebruik van het transmissienet vaststellen naargelang van het verbruiksprofiel, waarbij in de tarieven het meetbare

voordeel voor het systeem wordt weerspiegeld in termen van stabiliteit, flexibiliteit of efficiëntie, en aldus wordt gewaarborgd dat er samenhang bestaat tussen de economische signalen, de daadwerkelijk waargenomen impact en een billijke verdeling van de kosten tussen de verschillende netgebruikers.

De CREG kan dit bovendien overwegen met inachtneming van de resultaten van de studie die door de CREG werd uitgevoerd overeenkomstig artikel 22bis van de Elektriciteitswet.

Deze elementen worden aan het begin van elke tariefperiode opnieuw geëvalueerd met het oog op de beslissing om ze te handhaven of te wijzigen.

Het afzonderlijk tarifair regime moet door de CREG weliswaar worden vastgesteld met respect voor de vereisten inzake het kosten-reflectief karakter, transparantie en niet-discriminatie zoals bedoeld in artikel 18 van de Verordening (EU) 2019/943 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de interne markt voor elektriciteit.”

14.5. Het tarifaire richtsnoer in het ontworpen artikel 12, § 5, eerste lid, 30°, van de Elektriciteitswet, gelezen in het licht van de zo-even vermelde toelichting, sluit aan bij artikel 58, a), van richtlijn (EU) 2019/944, dat bepaalt dat de regulerende instantie een door concurrentie gekenmerkte, flexibele, zekere en vanuit milieuoogpunt duurzame interne markt voor elektriciteit binnen de Unie dient te bevorderen, alsook dient te waarborgen dat elektriciteitsnetten op een doeltreffende en betrouwbare manier werken, rekening houdend met doelstellingen op lange termijn. Het ontworpen richtsnoer sluit eveneens aan bij artikel 58, d), van dezelfde richtlijn, dat bepaalt dat de regulerende instantie bijdraagt tot de ontwikkeling, op de meest kosteneffectieve manier, van veilige, betrouwbare en efficiënte niet-discriminerende systemen die klantgericht zijn, en de adequaatheid van systemen bevordert, alsmede, aansluitend bij de doelstellingen van het algemene energiebeleid, de energie-efficiëntie en de integratie van groot- en kleinschalige productie van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen. Het ontworpen richtsnoer sluit ook aan bij artikel 58, f), van dezelfde richtlijn, dat bepaalt dat de regulerende instantie ervoor dient te zorgen dat de netbeheerders en -gebruikers de nodige stimulansen krijgen, zowel op korte als op lange termijn, om de efficiëntie, en met name de energie-efficiëntie, van netprestaties te verbeteren.

14.6. Ten slotte – en cruciaal – laat het ontworpen artikel 12, § 5, eerste lid, 30°, van de Elektriciteitswet voldoende vrijheid aan de CREG om concrete invulling te geven aan het tarifaire richtsnoer, waarbij het vaststellen van gedifferentieerde tarieven op basis van verbruiksprofielen slechts een mogelijkheid vormt, die de CREG al heeft, en geen verplichting.

14.7. Gelet op het voorgaande, doet artikel 2 van het voorontwerp geen afbreuk aan de onafhankelijkheid en de exclusieve tariefbevoegdheid van de CREG en is die bepaling verenigbaar met het Unierecht.

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 DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de modifier la loi du 29 avril 1999 'relative à l'organisation du marché de l'électricité' (ci-après : la loi sur l'électricité).

2.1. L'article 2 de l'avant-projet insère à l'article 12, § 5, alinéa 1^{er}, de la loi sur l'électricité une nouvelle ligne directrice dont la Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (CREG) peut notamment tenir compte pour l'établissement de la méthodologie tarifaire. La ligne directrice confirme qu'afin d'assurer une utilisation optimale et équilibrée du réseau de transport, la CREG peut différencier les tarifs applicables aux utilisateurs du réseau selon le profil de consommation, entre autres, les profils stables ou anticycliques.

2.2. L'article 3 de l'avant-projet remplace l'article 12^{quinquies} de la loi sur l'électricité et vise à instaurer un régime de soutien pour des réductions temporaires des prix de l'électricité, conformément au paragraphe 4.5 de la communication de la Commission européenne (C/2025/3602) du 4 juillet 2025 'Encadrement des aides d'État visant à soutenir le pacte pour une industrie propre (encadrement des aides d'État dans le cadre du pacte pour une industrie propre)' (CISAF).

L'article 12^{quinquies}, § 1^{er}, en projet, de la loi sur l'électricité fixe les conditions auxquelles le soutien est octroyé qui concernent notamment l'admissibilité des bénéficiaires, des secteurs et des investissements, le montant et la durée du soutien. Cette disposition habilite en outre le Roi à déterminer les modalités d'un certain nombre d'aspects du régime de soutien, dont les secteurs admissibles. Le Roi est également habilité à fixer les modalités relatives à la demande, à l'octroi et au contrôle du soutien, la possibilité étant prévue d'imposer aux fournisseurs une obligation de service public.

L'article 12^{quinquies}, §§ 2 à 4, en projet, de la loi sur l'électricité dispose ensuite que la Direction générale de l'Énergie publie chaque année un rapport concernant les soutiens accordés et la manière dont les données à caractère personnel sont traitées pour le traitement des demandes de soutien, et que le financement de ces mesures de soutien est à la charge du budget de l'État. Enfin, l'article 4 de l'avant-projet abroge, à l'article 21^{quinquies} de la loi sur l'électricité, une référence devenue sans objet à l'article 12^{quinquies}, remplacé.

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

COMPÉTENCE

3. Il a été demandé au délégué de préciser la compétence de l'autorité fédérale concernant le régime de soutien inscrit à l'article 3 de l'avant-projet.

3.1. Le délégué a répondu à cette question comme suit :

« Er wordt verwezen naar de bijgevoegde argumentatienota.

De analyse van afdeling 4.5 van het CISAF in het licht van de regels inzake de bevoegdheidsverdeling toont aan dat een federale uitvoering noodzakelijk is, met het oog op zowel institutionele als economische coherentie.

Selon la conclusion adoptée par la CREG: 'Sur le plan institutionnel, l'aide octroyée en vertu de la section 4.5 du CISAF s'inscrit dans le cadre de la politique fédérale des prix, en vertu des articles 6, § 1er, VII, al. 2, d) et 6, § 1er, VI, alinéa 5, d) de la LSRI, dans la mesure où elle intervient directement sur le prix net de l'électricité payé par le consommateur industriel. Sa finalité économique consiste parallèlement à préserver la compétitivité de certains secteurs industriels et à assurer la protection de la concurrence sur le marché national, ce qui s'inscrit pleinement dans les objectifs reconnus de la politique fédérale des prix. Bien que l'octroi d'une réduction soit subordonné à la réalisation d'investissements présentant des liens avec les compétences régionales, cette exigence ne présente qu'un caractère accessoire par rapport à l'objet principal de la mesure qui consiste en une intervention sur les prix.'

(...)

In ondergeschikte orde, en indien dit volgens uw hoge raad essentieel is, voor zover die geen stroomafnameovereenkomst rechtstreeks met een producent gesloten heeft in welk geval alsnog een steun zal moeten aangevraagd direct bij de overheid, werd voorzien dat de prijscorrectie kan worden toegekend via de leveranciers van de betrokken begunstigten zoals in de vorm van een creditnota zodat er een feitelijke korting op de prijs is ook al word[t] de prijsvorming onverlet gelaten. De Raad van State heeft in dat geval reeds eerder aanvaard dat het dan een maatregel met betrekking tot 'de tarieven met inbegrip van het prijsbeleid' zou betreffen, zoals voorzien in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, d), van de Bijzonder Wet tot hervorming der instellingen (advies 75.589/16 van 3 april 2024).

'Sur le plan économique, une mesure adoptée en vertu de la section 4.5 du CISAF nécessite une mise en œuvre harmonisée et intégrée au niveau national compte tenu en raison de ses impacts économiques et sociétaux. Une mise en œuvre régionale aurait nécessairement pour effet de créer des distorsions importantes entre entreprises selon leur localisation, portant atteinte à l'intégrité et la cohérence de l'union économique et monétaire' ».

3.2. La « note d'argumentation » de la CREG, en annexe, à laquelle le délégué fait référence dans sa réponse, indique en outre ce qui suit :

« 2.3.1. Problématique et cadre juridique applicable

La section 4.5 du CISAF vise l'octroi d'une réduction temporaire du prix de gros l'électricité pour certains consommateurs industriels. L'octroi de cette aide est subordonné à l'obligation de consacrer au moins 50 % du montant perçu à des investissements admissibles, c'est-à-dire identifiés en amont par l'État membre et destinés à soutenir la décarbonation du système électrique. Ces investissements, à réaliser dans un délai de 48 mois après l'octroi de l'aide, peuvent concerner le développement d'énergies renouvelables, des solutions de stockage et de flexibilité, l'électrolyse pour produire de l'hydrogène renouvelable ou bas carbone, ainsi que l'électrification des procédés industriels.

Compte tenu des liens de rattachement potentiels de la mesure à différentes matières, il convient de s'interroger sur la nature juridique de la mesure, et plus particulièrement sur la question de savoir si sa mise en œuvre relève de la politique des prix, compétence fédérale au titre des articles 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, d) et VII, alinéa 2, d) de la LSRI.

L'analyse suppose dès lors d'identifier la matière régie à titre principal par la mesure, selon la théorie du centre de gravité, afin de déterminer l'autorité compétente pour sa mise en œuvre.

La section 4.5 conditionne en outre l'octroi de l'aide à la réalisation d'investissements visant la décarbonation et la transition énergétique. Toutefois, ces investissements ne constituent pas l'objet principal de la mesure et demeurent en l'espèce accessoires.

En outre, il convient de rappeler qu'en matière économique, l'article 6, § 1^{er}, VI, al. 3 de la LSRI impose aux régions, d'exercer leurs compétences 'dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire, tel qu'il est établi par ou en vertu de la loi, et par ou en vertu des traités internationaux'.

Cette disposition, constitue une clause de sauvegarde destinée à garantir la cohérence du cadre économique et monétaire national. Elle vise à préserver l'unité du marché intérieur belge et à éviter des distorsions significatives entre entreprises établies sur le territoire.

Ainsi, il importe également d'examiner si la clause de sauvegarde de l'union économique et monétaire, telle que prévue à l'article 6, § 1^{er}, VI, al. 3, de la LSRI, permet, en l'espèce, de justifier une compétence fédérale exclusive en vue de garantir la cohérence du cadre économique national.

2.3.2. La politique des prix

En vertu de l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 2, d), de la LSRI, l'autorité fédérale est compétente pour les matières dont l'indivisibilité technique et économique requiert une mise en œuvre homogène à l'échelle nationale, en ce compris les tarifs de transport et la politique des prix. Les régions sont quant à elles compétentes pour les aspects régionaux de l'énergie, en ce compris la distribution et le transport local d'électricité.

En outre, l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, d) de la LSRI prévoit que l'autorité fédérale est compétente pour 'la politique des prix et des revenus, à l'exception de la réglementation des prix dans les matières qui relèvent de la compétence des régions et des communautés, sous réserve de l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 2, d)'.

La Cour Constitutionnelle a rappelé à plusieurs reprises que la politique des prix relève exclusivement de la compétence fédérale, les régions ne disposant dans ce cadre que d'une compétence strictement limitée aux tarifs de distribution².

S'agissant de la possibilité pour l'autorité fédérale d'intervenir en faveur des consommateurs, dans le cadre de cette compétence, la section de législation du Conseil d'État³ a estimé que des primes versées directement aux consommateurs relèvent de la compétence fédérale dès lors qu'elles réduisent le coût effectivement supporté par ces derniers. Le Conseil d'État a en outre souligné que la compétence fédérale s'applique également lorsqu'une prime cible un groupe spécifique de bénéficiaires, tant que la mesure reste cohérente avec la politique sociale des prix et poursuit un objectif relevant de cette matière⁴.

Il convient toutefois de relever que les conclusions qui précèdent se rapportent à des mesures destinées aux consommateurs résidentiels, mises en œuvre par le biais d'un système de prime.

Les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État ont toutefois précisé que la politique des prix et des revenus ne se limite pas aux mesures de soutien destinée aux consommateurs mais poursuit également des objectifs plus larges. A cet égard, ils contiennent notamment ce qui suit:

'L'autorité fédérale restera compétente en matière de politique des prix et des revenus.

Elle peut à ce titre utiliser les instruments de la politique des prix, comme le blocage des prix, afin de lutter contre l'inflation ou de préserver la concurrence. Dans ce cadre, les mesures qu'elle prend peuvent porter sur les prix de services et de produits relevant aussi bien des compétences régionales ou communautaires que sur ceux relevant des compétences fédérales.

Mais ces mesures ne peuvent en aucun cas avoir pour objectif d'influer sur les politiques communautaires ou régionales concernées, ni pour effet d'influencer celles-ci de manière disproportionnée. Le but réel de la mesure doit être la lutte contre l'inflation ou la protection de la concurrence.'⁵ (La CREG souligne.)

En conséquence, la politique fédérale des prix ne se limite pas à des considérations sociales: elle vise également les mesures visant les entreprises, afin de préserver la compétitivité de l'économie belge et de protéger la concurrence, y compris lorsque les mesures concernent des produits et des services relevant de compétences régionales et pour autant que leur portée reste proportionnée et n'influence pas de manière excessive l'exercice des compétences régionales ou communautaires.

² Note de bas de page 7 de la note d'argumentation : C.C., 14 janvier 2021, n° 5/2021. Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle a précisé que la Région flamande n'est pas compétente en matière de politique des prix et que sa compétence se limite exclusivement aux tarifs applicables au réseau de distribution. Or, en introduisant, dans le règlement technique de la VNR, des mécanismes de dérogation à l'offre du marché, la VNR empiète sur une matière relevant de la politique des prix, excédant ainsi le cadre de sa compétence : « En permettant au client de ne payer que sa consommation nette, la disposition attaquée accorde une exonération partielle des tarifs mentionnés. En effet, le client ne paie pas ces tarifs sur la différence entre sa consommation nette et sa consommation brute, alors que chaque consommation entraîne l'utilisation du réseau de transport, même si toutes les composantes de cette consommation n'ont pas circulé sur le réseau de transport ». (B.9.8.)

³ Note de bas de page 8 de la note d'argumentation : C.E., avis n° 70.439/3 du 16 novembre 2021.

⁴ Note de bas de page 9 de la note d'argumentation : C.E., avis n° 75.589/16 du 3 avril 2024.

⁵ Note de bas de page 10 de la note d'argumentation : Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 100.

Application au cas d'espèce :

La section 4.5 du CISAF concerne une réduction du prix de gros de l'électricité en faveur de certains consommateurs industriels exposés à un risque de délocalisation en raison de prix élevés de l'électricité.

Cette réduction ne peut pas être réalisée par le biais d'une prime directe aux consommateurs qui ne consiste pas en une mesure de réduction du prix de gros., dès lors qu'une telle prime n'a pas d'effets sur le prix facturé par le fournisseur.

Or, la section 4.5 vise des mécanismes agissant directement sur le prix facturé par le fournisseur, tels que des mécanismes de compensation financière au bénéfice du fournisseur, permettant ainsi de diminuer le prix net payé par les consommateurs industriels bénéficiaires.

Dans le cadre de sa mise en œuvre pratique, la combinaison de l'intervention sur le prix net effectivement payé par le consommateur (en l'espèce industriel) et de l'objectif de protection de la compétitivité de ces consommateurs, permet de rattacher la mesure aux compétences fédérales, et ce, conformément à la finalité reconnue à la politique des prix par le législateur spécial.

En effet, cette qualification repose principalement sur deux éléments :

Lien direct avec les prix : de manière analogue au tarif social, la réduction s'opérerait directement au niveau du fournisseur. Ainsi, bien que la mesure n'affecte pas la formation du prix de gros de l'électricité en tant que tel, elle agit directement sur le prix net effectivement payé par le consommateur industriel ⁶;

Finalité économique prépondérante : la mesure vise à préserver temporairement la compétitivité des grands consommateurs industriels exposés à un risque de délocalisation en raison de prix élevés de l'électricité. Cette finalité s'inscrit pleinement dans le cadre économique reconnu à la politique fédérale des prix par le législateur spécial, qui autorise l'État fédéral à intervenir pour protéger la compétitivité et la concurrence, même lorsque des produits ou services relevant de compétences régionales sont concernés, et sous réserve du respect du principe de proportionnalité.

Il convient également de souligner en l'espèce que l'élément principal de la mesure réside dans la réduction temporaire du prix de gros l'électricité accordée à certains grands consommateurs, tandis que les investissements destinés à la décarbonation ne constituent qu'un élément accessoire, conditionnant l'octroi de l'aide mais ne modifiant pas l'objectif principal.

A cet égard, il est important de relever que c'est précisément sur la base de la distinction entre l'élément central et l'élément accessoire que la mesure ne saurait être rattachée à la compétence régionale en matière de développement des énergies renouvelables et d'efficacité énergétique en vertu des articles 6, §1^{er}, VII, al.1 f) et h) de la LSRI, l'objectif principal de la section 4.5 n'étant pas d'organiser de nouvelles possibilités d'intervention des autorités publiques en matière d'aides à l'investissement, mais bien d'instaurer un mécanisme de réduction du prix de gros de l'électricité. Les Régions

⁶ *Note de bas de page 11 de la note d'argumentation* : Bien qu'ils interviennent en matière de 'politique sociale des prix', il ne peut selon nous être déduit des avis du Conseil d'Etat, et en particulier de son avis 75.589/16, qu'une mesure agissant directement sur le coût de l'électricité supporté par le consommateur, via une réduction appliquée sur la facture, exclut la compétence de l'Etat fédéral. En tout état de cause, le Conseil d'État conclut que l'autorité fédérale est compétente pour cibler certains bénéficiaires via des primes, sur la base de ses compétences implicites, dans la mesure où son intervention est cohérente avec sa politique en matière de politique des prix, et n'empiète pas de manière disproportionnée sur les compétences communautaires en matière d'aide sociale.

disposent, par ailleurs, de divers instruments de droit interne et européen leur permettant déjà de soutenir de tels investissements.

Dans ce cadre, l'obligation pour les bénéficiaires de la mesure de réinvestir une partie de l'aide perçue dans des projets soutenant la décarbonation du système et la transition énergétique, présente un caractère accessoire, visant principalement à renforcer la cohérence de la mesure avec les objectifs de transition énergétique de l'Union, sans en modifier la substance. Cette condition, ne saurait donc constituer un élément susceptible de rattacher la mesure aux compétences régionales.

En outre, l'obligation générale mais accessoire de réaliser de tels investissements n'affecte en réalité en rien les compétences dévolues aux régions qui conservent pleinement leur autonomie pour définir et poursuivre leurs propres politiques énergétiques, notamment en faisant le choix de privilégier certains types d'investissements plutôt que d'autres, assurant ainsi le respect du principe de proportionnalité.

2.3.3. L'union économique et l'unité monétaire

Conformément à l'article 6, § 1^{er}, VI, al. 3 de la LSRI, les régions doivent exercer leurs compétences dans le respect de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux, ainsi que dans 'le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire'.

La Cour constitutionnelle a, à l'occasion de plusieurs arrêts, a fait usage de la notion d'union économique et d'unité monétaire (ci-après, 'UEM') afin d'encadrer l'exercice des compétences régionales en matière économique⁷. Elle a ainsi estimé que les compétences des régions devaient s'insérer dans la politique fédérale et respecter le cadre normatif de l'UEM, afin d'éviter les mesures pouvant nuire à la cohérence du marché intérieur belge.

En conséquence, l'Etat fédéral doit maintenir un rôle de régulateur et conserver la compétence exclusive de certaines matières économiques dites de base, afin de préserver les avantages d'une union économique et monétaire⁸.

L'introduction de l'UEM par le législateur spécial, au travers de l'article 6, § 1^{er}, VI, al. 3 précité, constitue ainsi un important outil de limitation des compétences économiques régionales visant à encadrer l'exercice de leur large autonomie et assurer la cohérence du marché national⁹.

Dans sa jurisprudence ultérieure, la Cour a élargi l'application de ce principe en considérant que l'UEM constitue un principe fondamental structurant l'Etat belge. A ce titre, elle a estimé que, 'bien que le susdit article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3 s'inscrive dans l'attribution de compétences aux régions en ce qui concerne l'économie, cette disposition traduit la volonté expresse du législateur spécial de maintenir une réglementation uniforme de l'organisation de l'économie dans un marché intégré'¹⁰. (La CREG souligne.)

Lors de l'introduction de la notion dans la LSRI, le législateur spécial en a précisé les composantes dans les travaux parlementaires :

⁷ Note de bas de page 12 de la note d'argumentation : C.A., 25 janvier 1986, n° 11, confirmé par C.A., 25 février 1988, n° 47, 6.B.4.

⁸ Note de bas de page 13 de la note d'argumentation : N. Cambier, "I.10. - Union économique et unité monétaire" in C. Romainville et M. Verdussen (dir.), *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'Etat fédéral*, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 168-180.

⁹ Note de bas de page 14 de la note d'argumentation : N. Cambier, *op. cit.*, p. 171 ; G. Brouhns, "L'union économique et l'unité monétaire : un principe juridique aux facettes multiples", in X. Delgrange (dir.), *L'union économique et l'unité monétaire en Belgique*, Namur, la Charte, 1992, p. 40-43.

¹⁰ Note de bas de page 15 de la note d'argumentation : C.A., 17 juin 1998, n° 73/98, B.10.2.

‘Au titre de l’union économique :

La libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, en ce compris les paiements ;

La liberté de commerce et de l’industrie ;

La convergence des prix des biens et services et des coûts des facteurs de production ;

Au titre de l’unité monétaire :

La libre circulation d’une monnaie unique ;

L’unité de la politique monétaire et de ses institutions, en particulier la banque centrale’ ¹¹.

(La CREG souligne)

Application au cas d’espèce :

Le principe de l’UEM impose d’assurer la cohérence et l’intégration des grandes politiques économiques. En l’espèce, la mesure envisagée, consistant à octroyer une réduction du prix de gros de l’électricité à certains consommateurs industriels, suppose nécessairement une action coordonnée à l’échelle nationale. En effet, cette intervention a pour effet de produire un impact direct et significatif sur la tarification du prix de gros de l’électricité pour les plus grands consommateurs industriels implantés sur le territoire. En conséquence, elle emporte des conséquences substantielles pour les entreprises qui en bénéficient, rendant indispensable une application harmonisée et uniforme de la mesure pour l’ensemble des acteurs concernés.

Dans la logique inverse, il est difficile de concevoir que la mise en œuvre d’une telle mesure puisse s’envisager au niveau régional de manière isolée. Une application différenciée, compte tenu de l’importance incontestable de ses effets, introduirait des distorsions et des déséquilibres économiques significatifs entre entreprises selon leur localisation, compromettant ainsi l’unité et la cohérence du marché intérieur belge.

Par conséquent, il peut être soutenu que la mise en place au niveau régional d’une mesure adoptée en vertu de la section 4.5 du CISAF, notamment compte tenu des effets économiques importants qu’elle produirait, peut être de nature à porter atteinte à :

la libre circulation des biens, personnes, services et capitaux telle qu’interprétée par la Cour Constitutionnelle, en ce que des réductions régionales divergentes créeraient des avantages concurrentiels inégaux et des obstacles indirects à l’accès au marché pour les entreprises établies dans d’autres régions. De telles mesures pourraient constituer une discrimination ou introduire des distorsions comparables à des taxes d’effet équivalent.

liberté de commerce et d’industrie, dans la mesure où dans la mesure où l’octroi régional de l’aide pourrait restreindre indirectement la liberté d’établissement et l’exercice d’activités économiques par des entreprises dans d’autres régions, de manière disproportionnée, en favorisant certains acteurs au détriment d’autres et en compromettant l’égalité d’accès au marché.

la convergence des prix et la cohérence économique puisque des interventions régionales différenciées pourraient introduire des distorsions entre les régions en termes de coûts supportés par les entreprises et affecter sensiblement les conditions concurrentielles

¹¹ Note de bas de page 16 de la note d’argumentation : Doc. parl., Chambre, sess. extr. 1988, n° 47-516-1, p. 9.

des entreprises, compromettant ainsi l'unité et la stabilité du marché intérieur, sans pour autant toucher directement à la formation du prix de gros de l'électricité.

Sur base de ces développements et eu égard à l'UEM il s'ensuit que la compétence pour adopter et mettre en œuvre une telle mesure en vertu de la section 4.5 du CISAF relève, selon la CREG, de l'autorité fédérale, afin de garantir l'uniformité, la cohérence et la stabilité du marché intérieur ».

4. Cette analyse opérée à la lumière de la répartition des compétences ne peut être accueillie. Pour les raisons exposées ci-après, force est de conclure que l'autorité fédérale n'est manifestement pas compétente pour adopter le régime de soutien tel qu'il est conçu à l'article 3 de l'avant-projet.

5. La répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions repose sur un système de compétences exclusives, ce qui implique que toute situation juridique est en principe réglée par un seul et unique législateur. S'il s'avérait qu'une réglementation a des liens avec plusieurs compétences, il faudrait rechercher où se trouve l'élément prépondérant de la situation juridique réglée. Il faut rappeler à cet égard que la répartition des compétences s'effectue en principe en termes de matières et non en termes d'objectifs ¹². Ce n'est ainsi pas tant l'objectif d'une mesure qui est déterminant pour la qualification au regard de la répartition des compétences, que son contenu et sa nature ¹³.

6.1. Le régime de soutien en projet a pour objet d'octroyer un soutien temporaire aux entreprises actives dans les secteurs à fortes électro-intensité et ouverture au commerce international, qui doivent soumettre une demande à cet effet. Les entreprises admissibles doivent réaliser des investissements, auxquels au moins 50 % du soutien doit être alloué, et dont il peut être démontré qu'ils contribuent davantage à la réduction des coûts du système électrique, sans entraîner une augmentation de la consommation de combustibles fossiles.

Le soutien s'élève au maximum à 50 % du prix annuel moyen du marché de gros dans la zone de dépôt des offres dans laquelle l'entreprise est raccordée, pour maximum 50 % de sa consommation annuelle d'électricité, sans que cela puisse aboutir à des prix inférieurs à 50 euros par mégawatt heure (MWh) pour cette consommation ¹⁴ (lire : sans que le coût économique de cette consommation s'élève à moins de 50 euros par mégawatt heure pour l'entreprise après l'octroi du soutien ¹⁵). Le soutien est octroyé pour une durée maximale de trois ans et aucun paiement du soutien ne peut être effectué après le 31 décembre 2030. Le régime soumis pour avis n'intervient donc en rien dans la formation des prix sur le marché de gros et a justement besoin de ce prix de marché inchangé comme point de référence pour calculer le montant du soutien.

¹² Voir entre autres C.C., 17 décembre 2020, n° 165/2020, B.11.1 et B.11.2.

¹³ Voir l'avis C.E. 72.294/3 du 13 octobre 2022 sur un projet devenu l'arrêté royal du 26 octobre 2022 'portant la création d'un mécanisme de garantie de l'État pour certains crédits contractés par les fournisseurs et intermédiaires de gaz naturel et d'électricité suite à la crise énergétique', observation 7.1.

¹⁴ Article 12quinquies, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, en projet, de la loi sur l'électricité.

¹⁵ En effet, l'entreprise paie le prix total de l'électricité consommée, mais pourra récupérer ultérieurement une partie de ces coûts par le biais du soutien.

Le Roi est habilité, notamment, à étendre ou à limiter la liste des secteurs admissibles, à prévoir la possibilité d'un soutien supplémentaire à certains investissements visant la flexibilité du côté de la demande, et à déterminer le montant maximal du soutien individuel et les modalités relatives à la demande et à l'octroi du soutien, y compris le montant total maximal du soutien et les types d'investissements admissibles.

Le Roi est également habilité à imposer aux fournisseurs une obligation de service public dans le cadre de l'octroi du soutien.

6.2. Eu égard aux considérations qui précèdent, le régime de soutien en projet revêt un caractère fondamentalement double.

Le régime de soutien implique d'abord qu'un soutien est octroyé aux entreprises actives dans des secteurs à fortes électro-intensité et ouverture au commerce international, ce soutien indemnisant une partie des coûts de l'électricité des entreprises concernées.

Le régime de soutien visé implique ensuite que les entreprises concernées doivent allouer au moins 50 % du soutien à des investissements dont il peut être démontré qu'ils contribuent davantage à la réduction des coûts du système électrique, sans entraîner une augmentation de la consommation de combustibles fossiles.

7. Les auteurs de l'avant-projet estiment que, du point de vue de la répartition des compétences, le régime en projet peut s'appuyer sur la compétence de l'autorité fédérale pour la politique générale des prix et des revenus (article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : LSRI) ou la politique des prix en matière d'énergie (article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 2, d), de la LSRI).

7.1. L'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3^o, de la LSRI dispose ce qui suit :

« L'autorité fédérale est [...] seule compétente pour
[...]

3^o la politique des prix et des revenus, à l'exception de la réglementation des prix dans les matières qui relèvent de la compétence des régions et des communautés, sous réserve de l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 2, d) ».

La formulation actuelle de cette disposition résulte de l'article 18 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État'. Les travaux préparatoires de cette loi spéciale mentionnent à cet égard ce qui suit :

« L'autorité fédérale est seule compétente en ce qui concerne la politique des prix (article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles). La Cour constitutionnelle a néanmoins interprété cette compétence de façon restrictive : les communautés et les régions peuvent fixer les prix dans les matières qui leur sont attribuées mais ne peuvent empiéter sur la compétence fédérale générale en matière de politique des prix ¹⁶. Les communautés et les régions doivent disposer de toute la marge nécessaire pour réglementer et contrôler les prix dans le cadre de leurs

¹⁶ Note de bas de page 1 de la page : Voyez C.C., 15 octobre 1996, n° 56/96, 3 mars 1999, n° 26/99 et 11 février 2004, n° 25/2004.

compétences, par exemple en ce qui concerne la politique des déchets, la politique de l'eau, les services de taxi et les services de location de voitures avec chauffeur, la location de biens destinés à l'habitation, le bail commercial, le bail à ferme et le bail à cheptel et les établissements d'accueil pour personnes âgées.

Ainsi les communautés et les régions ont la compétence d'utiliser des instruments tels que la fixation des prix maxima sectoriels ou individuels, les demandes de hausse de prix ou de marge et les notifications de prix, dans le cadre de leurs compétences matérielles propres. Il s'agit donc de leur permettre d'utiliser ces instruments afin de leur donner la possibilité de mener leurs politiques propres dans le cadre de leurs compétences matérielles, dans le respect des règles européennes.

De la même manière, l'État fédéral est compétent pour utiliser ces instruments dans le cadre de ses compétences matérielles. Ainsi, l'autorité fédérale est par exemple compétente pour fixer les prix des médicaments et les prix pétroliers.

L'autorité fédérale restera compétente en matière de politique des prix et des revenus. Elle peut à ce titre utiliser les instruments de la politique des prix, comme le blocage des prix, afin de lutter contre l'inflation ou de préserver la concurrence. Dans ce cadre, les mesures qu'elle prend peuvent porter sur les prix de services et de produits relevant aussi bien des compétences régionales ou communautaires que sur ceux relevant des compétences fédérales. Mais ces mesures ne peuvent en aucun cas avoir pour objectif d'influer sur les politiques communautaires ou régionales concernées, ni pour effet d'influencer celles-ci de manière disproportionnée. Le but réel de la mesure doit être la lutte contre l'inflation ou la protection de la concurrence »¹⁷.

7.2. L'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 2, d), de la LSRI dispose ce qui suit :

« Toutefois, l'autorité fédérale est compétente pour les matières dont l'indivisibilité technique et économique requiert une mise en œuvre homogène sur le plan national, à savoir :

(...)

d) les tarifs, en ce compris la politique des prix, sans préjudice de la compétence régionale en matière de tarifs visée à l'alinéa 1^{er}, a) et b) ».

La formulation actuelle de cette disposition résulte de l'article 19 de la loi spéciale du 6 janvier 2014. Les travaux préparatoires de cette loi spéciale mentionnent à cet égard ce qui suit :

« En vertu du nouvel article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la politique des prix en matière de fourniture d'électricité et de gaz, en ce compris la politique sociale des prix, continuera à relever de la compétence exclusive de l'autorité fédérale. Ceci ne porte préjudice ni aux compétences des régions d'imposer des obligations de service public liées à leurs compétences, ni à leur compétence en matière de tarifs de distribution »¹⁸.

7.3. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3^o, de la LSRI, l'autorité fédérale dispose d'un pouvoir général pour régler de manière générale la politique des prix et des revenus. Dans le cadre de l'exercice de ce pouvoir général, l'autorité fédérale ne peut adopter que des mesures de

¹⁷ *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 99-100.

¹⁸ *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 103.

portée générale. Cet exercice suppose en outre un objectif justifiant la nécessité d'un régime général ¹⁹.

Sur la base de l'arrêt n° 130/2016 de la Cour constitutionnelle du 13 octobre 2016, on peut considérer que la condition selon laquelle la réglementation doit, pour relever de la compétence fédérale, avoir un caractère général, interdit à l'autorité fédérale de prendre des dispositions visant uniquement les prix dans certaines matières déterminées relevant des compétences fédérées, mais elle ne l'oblige pas à réglementer de manière uniforme tous les prix de quelque source qu'ils proviennent et de quelque nature qu'ils soient ²⁰.

Sur la base de l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle, on peut en outre admettre que l'objectif consistant à restaurer la compétitivité des entreprises peut être considéré comme un objectif permettant à l'autorité fédérale d'exercer sa compétence générale en matière de politiques des prix ²¹.

7.4. Il résulte de ce qui précède que l'autorité fédérale est seule compétente pour la politique des prix et des revenus en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3°, de la LSRI et pour la politique des prix en matière de fourniture d'électricité sur la base de l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 2, d), de la LSRI, mais l'exercice de ces compétences requiert une intervention effective dans le prix de la fourniture d'électricité ou, autrement, dans la mise en place d'un soutien au pouvoir d'achat général.

7.4.1. Contrairement à ce qu'indique le délégué dans sa réponse, le régime en projet n'intervient toutefois pas directement dans les prix de l'électricité, mais il a pour objet d'octroyer un soutien temporaire aux entreprises actives dans des secteurs à fortes électro-intensité et ouverture au commerce international, qui doivent introduire une demande à cette fin. Le Roi est habilité à imposer une obligation de service public aux fournisseurs dans le cadre de l'octroi du soutien. Ce dernier s'élève à maximum 50 % du prix annuel moyen du marché de gros dans la zone de dépôt des offres dans laquelle l'entreprise est raccordée, pour au maximum 50 % de sa consommation annuelle d'électricité, sans que cela puisse aboutir à des prix inférieurs à 50 euros par mégawatt heure (MWh) pour cette consommation. Le régime en projet n'a donc aucune incidence sur la libre formation des prix de l'électricité, mais il suppose justement que le bénéficiaire du soutien a payé le prix de marché normal.

¹⁹ Avis C.E. 57.195/1 du 11 mars 2015 sur un avant-projet devenu la loi du 23 avril 2015 'concernant la promotion de l'emploi', observation 5, avis C.E. 57.332/1/VR du 3 avril 2015 sur des amendements au projet devenu la loi du 23 avril 2015 'concernant la promotion de l'emploi', observation 5, avis C.E. 60.400/1 du 6 décembre 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 19 mars 2017 'modifiant la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité', observation 3.1.

²⁰ L'arrêt n° 130/2016 de la Cour constitutionnelle du 13 octobre 2016 concerne certes la répartition des compétences en matière de politique des revenus, mais rien ne permet de considérer que la répartition des compétences en matière de politique des prix doit être appréciée différemment, étant donné que ces deux matières sont mentionnées sur un pied d'égalité dans la même disposition de la loi spéciale du 8 août 1980. Voir l'avis C.E. 77.144/1 du 27 décembre 2024 sur une proposition de loi 'modifiant le Code de droit économique en vue de garantir un revenu juste aux agriculteurs' (*Doc. parl.*, Chambre, 2024, n° 56-37/1), observation 3.2.4.

²¹ Voir C.C., 13 octobre 2016, n° 130/2016, considérant B.9.3. Voir également l'avis C.E. 60.400/1 du 6 décembre 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 19 mars 2017 'modifiant la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité', observation 3.1, qui portait toutefois sur la politique des revenus.

En juger autrement aurait pour effet que tout régime de soutien accordé dans n'importe quel domaine dans le but d'intervenir dans les coûts des entreprises pour l'achat de certains biens ou services devrait être qualifié de mesure de politique des prix ou des revenus.

La mesure à l'examen doit donc être distinguée de mesures fédérales antérieures qui avaient pour objectif de modérer l'incidence de prix élevés de l'énergie pour certains groupes cibles.

7.4.2. En ce qui concerne la compétence pour la « politique sociale des prix » en matière de prix de l'énergie, le Conseil d'État, section de législation, a considéré ce qui suit dans l'avis 75.589/16 du 3 avril 2024 :

« 6.2.1. L'avis 70.439/3 du 16 novembre 2021 concernait un avant-projet de loi qui prévoyait une prime forfaitaire unique de 80 euros imputée sur la facture énergétique pour la fourniture d'électricité, accordée aux clients protégés résidentiels ²². L'avis précité, qui ne formule aucune observation à propos de la compétence de l'autorité fédérale, a notamment relevé ce qui suit :

'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 2019/944 ²³ (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)' (soulignement de l'auteur).

La compétence fédérale pouvait toutefois être justifiée dans ce cas du fait que l'intervention forfaitaire prenait la forme d'une note de crédit du fournisseur, de sorte qu'une réduction était en fait accordée sur la facture d'électricité, même si la formation des prix ne s'en trouvait pas affectée. Par conséquent, il peut être admis qu'il s'agissait dans ce cas d'une mesure relative aux 'tarifs, en ce compris la politique des prix' au sens de l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 2, d), de la LSRI ²⁴.

6.2.2. Ce lien avec les prix était cependant plus indirect dans le cas de la prime au gasoil de chauffage, qui n'était en effet pas imputée sur la facture, mais devait être demandée par l'occupant d'une résidence principale chauffée au gasoil au SPF Économie, et qui pouvait être demandée par plusieurs ménages dans le cas où plusieurs unités d'habitation – par exemple un immeuble à appartements – étaient chauffées par une

²² Note de bas de page 9 de l'avis cité : Voir l'article 4 de la loi du 15 décembre 2021 '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'.

²³ Note de bas de page 10 de l'avis cité : Note de bas de page 4 de l'avis cité : 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'.

²⁴ Note de bas de page 11 de l'avis cité : Une analyse des compétences similaire peut être faite en ce qui concerne la prime de chauffage, instaurée par la loi du 28 février 2022 'portant des dispositions diverses en matière d'énergie' (et qui était accordée sous la forme d'une imputation sur la facture d'électricité) et la prime fédérale d'électricité et de gaz, instaurée par le titre 7 de la loi du 30 octobre 2022 'portant des mesures de soutien temporaires suite à la crise de l'énergie' et la loi du 19 décembre 2022 'portant l'octroi d'une deuxième prime fédérale d'électricité et de gaz', qui devait en principe être réglée sur une facture d'acompte ou de décompte ou via un virement du fournisseur.

chaudière centrale ²⁵. Cette mesure pouvait néanmoins être considérée comme une mesure générale pour les clients de gasoil (et de propane) destinés au chauffage de la résidence principale, qui n'intervenait certes pas dans la formation des prix, mais impliquait néanmoins une intervention effective dans l'augmentation des coûts énergétiques pour les ménages. La mesure pouvait ainsi être considérée comme une mesure de politique des prix et des revenus, compte tenu du large groupe cible dont le pouvoir d'achat était soutenu dans le cadre de l'augmentation des prix de l'énergie.

6.3. En soi, la mesure à l'examen, compte tenu de son groupe cible spécifique limité, ne semble pas avoir une portée générale similaire ²⁶ qui pourrait lui permettre de relever du fondement de compétence fédéral concernant la politique des prix et des revenus.

Il pourrait par ailleurs être opposé à cette observation que la mesure doit plutôt être considérée comme la clé de voûte des diverses mesures antérieures visant à protéger le pouvoir d'achat de la population en cas d'augmentation des prix de l'énergie et doit veiller à ce que les principaux groupes qui, pour des motifs techniques – l'absence d'un point de raccordement propre – ne peuvent pas bénéficier de ces mesures de protection générales, bien qu'ils doivent supporter des coûts énergétiques similaires, puissent malgré tout bénéficier d'une protection équivalente. Cette interprétation, qui considère la mesure conjointement avec le règlement de base – incontestablement fédéral – des tarifs sociaux, permettrait de justifier l'avant-projet comme étant malgré tout une mesure de politique des prix et des revenus » ²⁷.

7.4.3. Par analogie avec les observations formulées dans l'avis 75.589/16 cité ci-dessus en ce qui concerne la politique sociale des prix en matière de prix de l'énergie, on pourrait considérer que la compétence fédérale pour le régime de soutien en projet peut se justifier par le fait que celui-ci implique une intervention effective dans les coûts de l'électricité des entreprises admissibles, même s'il n'intervient pas directement dans la formation des prix, notamment des prix du marché de gros de l'électricité. Ainsi qu'il apparaîtra ci-après, l'avant-projet ne peut cependant pas s'inscrire dans le cadre de ces précédents.

7.4.3.1. En premier lieu, le régime de soutien en projet n'a pas la portée générale requise qui pourrait lui permettre de relever du fondement de compétence fédéral concernant la politique des prix et des revenus.

Aux termes de l'article 12quinquies, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, en projet, de la loi sur l'électricité, le soutien ne peut effectivement être octroyé qu'aux « entreprises actives dans des secteurs où le risque est considérable que ces activités soient délocalisées en dehors de l'Union européenne, vers des sites où les règles environnementales sont absentes ou moins ambitieuses suite à l'électro-intensité du secteur en question et de son ouverture au commerce international, tels que les secteurs énumérés à l'annexe 1 de la Communication de la Commission – 'Lignes

²⁵ Note de bas de page 12 de l'avis cité : Loi du 26 juin 2022 'visant à octroyer une allocation pour l'acquisition de gasoil ou de propane en vrac destinés au chauffage d'une habitation privée', concernant laquelle le Conseil d'État n'a pas émis de réserve de compétence dans l'avis C.E. 71.450/1 du 1^{er} juin 2022.

²⁶ Note de bas de page 13 de l'avis cité : À propos du caractère général de la politique des prix et des revenus, et des nuances y relatives, voir également L. Vermeire et A. Van Steenberge, 'De Economie', dans B. Seutin et G. Van Haegendoren (éds), *De bevoegdheden van de gewesten*, Bruges, La Chartre, 2016, pp. 216-218.

²⁷ Avis C.E. 75.589/16 du 3 avril 2024 sur un avant-projet devenu 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', observations 6.2.1 et suivantes.

directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie pour 2022', pour lesquels la multiplication de l'intensité de leurs échanges et de leur électro-intensité au niveau de l'Union atteint au moins 2 % et dont l'intensité des échanges et l'électro-intensité au niveau de l'Union sont d'au moins 5 % pour chaque indicateur ».

L'article 12^{quinquies}, § 1^{er}, alinéa 3, 1^o, en projet, de la loi sur l'électricité habilite le Roi à déterminer « des secteurs ou sous-secteurs supplémentaires visés à l'alinéa premier, 3^o[,] si, pour ces secteurs ou sous-secteurs, il est démontré que le risque est considérable que ces activités soient délocalisées en dehors de l'Union européenne, vers des sites où les règles environnementales sont absentes ou moins ambitieuses suite à l'électro-intensité du secteur en question et de son ouverture au commerce international, au moyen de données représentatives du secteur ou sous-secteur au niveau de l'Union, vérifiées par un expert indépendant et fondées sur une période couvrant au moins les trois années les plus récentes pour lesquelles des données sont disponibles ».

Cette habilitation ne change toutefois rien à la constatation que le régime de soutien visé est destiné à un groupe cible spécifique, limité, d'entreprises auxquelles est octroyé un soutien financier direct.

7.4.3.2. Il faut relever en deuxième lieu qu'ainsi qu'il est exposé dans les avis cités à l'observation 7.4.2, la prime énergétique forfaitaire ²⁸ prenait la forme d'une note de crédit qui devait être accordée au client par le fournisseur. Bien qu'il ne soit pas non plus évident d'inscrire cette mesure dans le cadre de la compétence fédérale pour la politique des prix, cette mesure pouvait encore être considérée comme une obligation imposée par l'autorité aux fournisseurs d'accorder une réduction unique, pour laquelle ces fournisseurs ont reçu une compensation de l'autorité. En l'occurrence, il s'agit cependant d'un soutien que les gros consommateurs doivent eux-mêmes demander après avoir payé le prix plein du marché, et il n'y a donc aucun lien avec la politique des prix.

7.4.3.3. On ne peut pas davantage faire d'analogie avec la prime tarif social ²⁹. Certes, cette prime tarif social était payée directement aux clients par l'autorité ³⁰, mais il s'agissait dans ce cas de personnes qui, pour des raisons techniques, ne pouvaient pas bénéficier des tarifs sociaux – pour lesquels l'autorité fédérale est bien compétente – et néanmoins devaient pourtant recevoir une compensation pour la hausse du coût de la vie. Il ne s'agissait ainsi pas d'une mesure de politique des prix, mais d'une prime de restauration du pouvoir d'achat qui peut être considérée comme une mesure relative à la politique des revenus. Les mesures de soutien en faveur d'un groupe restreint

²⁸ Article 4 de la loi du 15 décembre 2021 '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'.

²⁹ 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'.

³⁰ Voir à cet égard également la prime au gasoil de chauffage instaurée par la loi du 26 juin 2022 'visant à octroyer une allocation pour l'acquisition de gasoil ou de propane en vrac destinés au chauffage d'une habitation privée'. Il faut toutefois rappeler que l'autorité fédérale est intégralement compétente pour la fourniture de gasoil ou de propane, et qu'aucune compétence régionale concurrente ne peut ainsi être en cause.

d'entreprises ne peuvent toutefois pas être considérées comme des mesures de politique des revenus.

7.4.3.4. Enfin, il faut aussi distinguer l'avant-projet du régime actuel de l'article 12^{quinquies} de la loi sur l'électricité, qui est remplacé par l'avant-projet. Il dispose que les tarifs de certaines catégories d'utilisateurs du réseau de transport sont partiellement compensés par le gestionnaire du réseau, qui accorde donc une réduction sur les tarifs de transport facturés à ces utilisateurs. Il s'agit d'une véritable mesure de prix relative à un aspect fédéral de la politique de l'énergie, de la gestion et des tarifs pour le réseau de transport ³¹, dans le cadre de laquelle les tarifs fixés par la CREG sont certes appliqués tels quels, mais le gestionnaire de réseau ne facture pas le montant total et l'autorité, en tant que tiers payant, complète la différence à partir de fonds publics. Ce régime de soutien diffère fondamentalement du modèle à l'examen, dans lequel les bénéficiaires paient simplement le prix du marché et peuvent ensuite, sous certaines conditions, demander à l'autorité une subvention qu'ils doivent ensuite réinvestir en partie dans l'efficacité énergétique ou les énergies renouvelables. Le fait que cette subvention soit calculée sur la base du prix du marché ne signifie pas qu'il y a une intervention dans les prix ou les tarifs, mais confirme au contraire que ces prix et tarifs doivent rester inchangés pour le bon fonctionnement du régime de soutien en projet.

8. Dans la mesure où l'avant-projet a donc pour objet d'octroyer un soutien aux entreprises actives dans des secteurs à fortes électro-intensité et ouverture au commerce international, la compétence des régions en matière de politique économique en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 1^o, de la LSRI est en revanche usurpée.

8.1. Le législateur spécial n'a pas défini précisément cette compétence. En ce qui concerne cette disposition, l'exposé des motifs du projet qui est devenu la LSRI précisait bien que relèvent en tous cas de cette compétence : la politique d'expansion économique, la politique de restructuration et l'initiative industrielle publique ³². Dans son arrêt n° 141/2015 du 15 octobre 2015, la Cour constitutionnelle a rappelé les travaux préparatoires de la LSRI en ce qui concerne la compétence des régions en matière de politique économique :

« B.11. Les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles précisent, à propos de la compétence des régions relativ[e] à la politique économique, visée à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles :

‘La Région est compétente pour l'aide aux entreprises ou unités d'exploitation de la Région, dans le cadre des lois d'expansion en ce compris les règles d'application relatives à la législation et à la réglementation de l'expansion économique régionale.

Sous réserve des exceptions et restrictions énumérées plus loin, cette compétence de la Région comprend notamment :

1^o L'aide aux entreprises industrielles et de services en difficultés ;

³¹ Article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 2, c) et d), de la LSRI.

³² *Doc. parl.*, Chambre, 1988, n° 516-1, p. 8.

2° L'aide aux petites et moyennes entreprises industrielles et de services et l'octroi des avantages accordés en exécution de la législation et de la réglementation de l'expansion économique des petites et moyennes entreprises ;

3° L'octroi des avantages accordés en exécution de la législation et de la réglementation concernant l'expansion économique régionale ;

4° La réglementation en ce qui concerne l'octroi des avantages fiscaux' (*Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n°434/1, pp.27-28)' ».

L'expansion économique comprend l'ensemble des mesures d'encouragement des investissements par la réduction des coûts et l'augmentation de la demande³³. Elle inclut notamment la prospection et la recherche d'investisseurs, l'aide aux entreprises ou unités d'exploitations, le soutien financier, fiscal ou social à certains secteurs économiques, le développement économique en général et le régime de garantie régional³⁴. Les régions peuvent par conséquent apporter un soutien à certains secteurs économiques en vertu de leur compétence en matière de politique économique³⁵.

8.2. Dans la mesure où le régime en projet prévoit un soutien financier pour les entreprises actives dans des secteurs où le risque est considérable qu'au niveau sectoriel, des activités soient délocalisées en dehors de l'Union européenne, vers des sites où les règles environnementales sont absentes ou moins ambitieuses suite à l'électro-intensité du secteur en question et de son ouverture au commerce international, le régime de soutien peut être considéré comme une aide aux entreprises en difficulté, de sorte que celui-ci relève de la compétence régionale en matière de politique d'expansion économique.

9. Un autre aspect important du régime en projet consiste en outre en l'obligation pour les entreprises concernées de consacrer au moins 50 % du soutien à des investissements dont il peut être démontré qu'ils contribuent davantage à la réduction des coûts du système électrique, sans entraîner une augmentation de la consommation de combustibles fossiles (article 12*quinquies*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, d), en projet, de la loi sur l'électricité). À cet égard, le Roi est habilité à déterminer les types d'investissements éligibles (article 12*quinquies*, § 1^{er}, alinéa 4, 2°, en projet, de la loi sur l'électricité).

L'exposé des motifs relatif au régime de soutien en projet mentionne ce qui suit à ce propos :

« Enfin, il doit s'agir d'un investissement tel que déterminé par le Roi conformément au quatrième alinéa. La marginale 121 de la CISAF prévoit que les États membres doivent déterminer les sortes d'investissements dont il peut être démontré qu'ils contribuent

³³ Avis C.E. 15.333/8 du 31 mars 1983 sur un avant-projet de loi 'portant adaptation de la mission légale de la Caisse nationale de crédit professionnel et du Fonds de participation créé en son sein par la loi du 4 août 1978 de réorientation économique, en vue de favoriser l'accès des petites et moyennes entreprises et des travailleurs indépendants au capital à risque', *Doc. parl.*, Sénat, 1982-1983, n° 489/1, p. 14.

³⁴ Voir L. VERMEIRE et A. VAN STEENBERGE, 'De Economie', dans B. SEUTIN et G. VAN HAEGENDOREN (éds), *De bevoegdheden van de gewesten*, Bruges, La Chartre, 2016, p. 158.

³⁵ Voir l'avis C.E. 20.624/1 du 7 mars 1991 sur un avant-projet devenu le décret du 13 juillet 1983 'houdende het filmbeleid in de Vlaamse Gemeenschap', *Doc. parl.*, Parl. fl., 1990-1991, n° 554/1, p. 37 ; l'avis C.E. 25.654/8 du 23 octobre 1996 sur un avant-projet devenu le décret du 13 mai 1997 'houdende oprichting van een Financieringsinstrument voor de Vlaamse visserij- en aquacultuursector', pp. 18 et suivantes.

davantage à la réduction des coûts du système électrique, en tenant compte des besoins du marché et du réseau dans cet État membre et sans entraîner une augmentation de la consommation de combustibles fossiles. En outre, la marginale 121 de la CISAF indique que les activités d'investissement admissibles peuvent comprendre, par exemple, le développement de capacités de production d'énergie renouvelable, des solutions de stockage de l'énergie, des mesures visant à accroître la flexibilité du côté de la demande, des améliorations de l'efficacité énergétique qui ont une incidence sur la demande d'électricité et le développement d'électrolyseurs aux fins de la production d'hydrogène renouvelable ou bas carbone. Les investissements destinés à l'électrification sont également admissibles. Conformément à la marginale 121 de la CISAF, les États membres peuvent établir une liste plus limitée d'investissements admissibles, mais les investissements visant à accroître la flexibilité du côté de la demande doivent être admissibles ».

Le Roi est également habilité à prévoir un soutien supplémentaire, pour lequel il est notamment exigé « qu'au moins 80 % du montant total de l'investissement soit consacré à des investissements visant à accroître la flexibilité du côté de la demande, y compris l'alimentation de secours en énergie non fossile ».

9.1. Le Conseil d'État constate que les investissements sont définis de manière très générale, de sorte qu'ils peuvent également concerner des matières relevant des compétences régionales en matière d'énergie, en particulier en matière de sources nouvelles d'énergie, visées à l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 1^{er}, f), de la LSRI et d'utilisation rationnelle de l'énergie, notamment de gestion de la demande, visées à l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 1^{er}, h), de la LSRI. L'exposé des motifs indique en effet expressément à cet égard que les investissements « contribuent davantage à la réduction des coûts du système électrique » et peuvent comprendre « le développement de capacités de production d'énergie renouvelable, des solutions de stockage de l'énergie, des mesures visant à accroître la flexibilité du côté de la demande, des améliorations de l'efficacité énergétique qui ont une incidence sur la demande d'électricité et le développement d'électrolyseurs aux fins de la production d'hydrogène renouvelable ou bas carbone », ainsi que « les investissements destinés à l'électrification ».

9.2. Dans son avis 78.013/1 du 29 septembre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a jugé ce qui suit :

« Met betrekking tot elektriciteit zijn de gewesten bevoegd inzake 'de distributie en het plaatselijke vervoer van elektriciteit door middel van netten waarvan de nominale spanning lager is dan of gelijk is aan 70.000 volt'.³⁶ De federale overheid is bevoegd gebleven inzake het vervoer van elektriciteit langs netten met een spanning hoger dan 70.000 volt.³⁷ De federale overheid is aldus bevoegd voor het transmissienet en de gewesten voor de distributienetten.³⁸

³⁶ Note de bas de page 4 de l'avis cité: Artikel 6, § 1, VII, eerste lid, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.

³⁷ Note de bas de page 5 de l'avis cité : GwH 28 april 2016, nr. 56/2016, B.5.4.

³⁸ Note de bas de page 6 de l'avis cité : Adv.RvS 72.004/VR van 6 oktober 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 februari 2023 'tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt', opmerking 6.1. Het Grondwettelijk Hof oordeelde in dit verband dat de federale overheid aldus bevoegd is gebleven voor bepaalde vormen van reservering en activering van capaciteit en voor andere vormen van commercialisering die te maken hebben met commerciële flexibiliteit, in het bijzonder voor de beheerder van het transmissienet (GwH 5 december 2006, nr. 193/2006, B.28.4).

De gewesten zijn voorts bevoegd inzake ‘de nieuwe energiebronnen’ en ‘het rationeel energieverbruik’³⁹ en dus voor de bevordering van hernieuwbare energiebronnen.⁴⁰ Het vraagzijdebeheer kan worden beschouwd als een vorm van rationeel energiegebruik.⁴¹

De federale overheid van haar kant is bevoegd voor ‘de aangelegenheden die wegens hun technische en economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op nationaal vlak behoeven’, waaronder: ‘c) de grote infrastructuren voor de stockering; het vervoer en de produktie van energie’.⁴² Het Grondwettelijk Hof heeft met betrekking tot die bepaling van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, met verwijzing naar de parlementaire voorbereiding, gesteld dat ‘de bijzondere wetgever dat bevoegdheidsvoorbehoud heeft gemaakt om de federale Staat ertoe in staat te stellen hetzij te blijven deelnemen aan het beheer van de ondernemingen en instellingen welke in de betrokken sectoren actief zijn, hetzij toezicht te blijven uitoefenen op de productie, de opslag en het transport van energie en hierbij op te treden in het belang van ‘s lands energiebevoorrading’.⁴³ Maatregelen waarmee een meer efficiënt gebruik van het netwerk wordt beoogd, vallen daar niet zonder meer onder.⁴⁴ Inzake flexibiliteit lijkt die bevoegdheidsgrond in de eerste plaats relevant voor systemen die helpen garanderen dat er ook op piekmomenten een voldoende aanbod is aan energie, maar die niet inwerken op de vraagzijde⁴⁵ »⁴⁶.

9.3. Dans la mesure où le régime en projet a pour objet d’octroyer un soutien pour les investissements concernant « le développement de capacités de production d’énergie renouvelable », « le développement d’électrolyseurs aux fins de la production d’hydrogène renouvelable ou bas carbone » et les « investissements destinés à l’électrification », il s’agit

³⁹ *Note de bas de page 7 de l’avis cité* : Artikel 6, § 1, VII, eerste lid, f) en h), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁴⁰ *Note de bas de page 8 de l’avis cité* : GwH 5 december 2006, nr. 193/2006, B.24.1.

⁴¹ *Note de bas de page 9 de l’avis cité* : Adv.RvS 72.004/VR, voetnoot 5 (opmerking 4).

⁴² *Note de bas de page 10 de l’avis cité* : Artikel 6, § 1, VII, tweede lid, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁴³ *Note de bas de page 11 de l’avis cité* : GwH 12 juli 1995, nr. 57/95, B.14.2; GwH 17 september 2009, nr. 144/2009, B.10.2; Parl.St. Senaat 1998-99, nr. 1-1333/1, 223-225. Zie ook adv.RvS 54.884/3 van 20 januari 2014 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 26 maart 2014 ‘tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’, opmerking 3.

⁴⁴ *Note de bas de page 12 de l’avis cité* : Adv.RvS 57.210/3 van 3 april 2015 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 28 juni 2015 ‘houdende diverse bepalingen inzake energie’, opmerking 3.4.

⁴⁵ *Note de bas de page 13 de l’avis cité* : Adv.RvS 72.004/VR, opmerking 4. De Raad van State achtte het in de in de vorige voetnoot aangehaalde adviesopmerking wel denkbaar dat een beroep kon worden gedaan op de impliciete bevoegdheden, indien zou worden aangetoond dat de ontworpen bepaling noodzakelijk is om de in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorbehouden bevoegdheid uit te oefenen, namelijk door uiteen te zetten welk verband er bestaat met het “belang van ‘s lands energiebevoorrading”. Er kon immers worden aangenomen dat door het aanmoedigen van vraagzijdemiddelen vraag en aanbod op de energiemarkt beter op elkaar kunnen worden afgestemd, hetgeen de stabiliteit van de energiebevoorrading ten goede komt. Er moest dan wel worden aangetoond dat het aanmoedigen van vraagzijdemiddelen noodzakelijk is om die laatstgenoemde doelstelling te bereiken. Tevens moest worden uiteengezet dat die ontworpen bepaling niet op onevenredige wijze de uitoefening door de gewesten van hun bevoegdheid inzake het rationele energieverbruik aantast.

⁴⁶ Avis C.E. 78.013/1 du 29 septembre 2025 sur un avant-projet devenu le décret du 12 décembre 2025 ‘tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de invoering van een regelgevend kader voor flexibele aansluitingsovereenkomsten’, observation 3.2.

d'investissements relevant de la compétence régionale pour les sources nouvelles d'énergie, visée à l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 1^{er}, f), de la LSRI ⁴⁷.

Dans la mesure où le régime en projet vise un soutien pour les investissements relatifs aux « améliorations de l'efficacité énergétique » et aux « mesures visant à accroître la flexibilité du côté de la demande », ce soutien relève des compétences régionales en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie, notamment de gestion de la demande, visées à l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 1^{er}, h), de la LSRI.

Il en va enfin également de même dans la mesure où l'objectif est d'octroyer un soutien pour les investissements concernant « des solutions de stockage de l'énergie » en général. Ce point également excède la compétence de l'autorité fédérale étant donné que cette compétence se limite aux installations de stockage qui, par leur taille et leur nature, peuvent être considérées comme de grandes infrastructures de stockage, ce qui suppose qu'il s'agit d'installations qui contribuent de manière substantielle à la sécurité d'approvisionnement du pays ⁴⁸.

9.4. Enfin, on ne peut pas non plus alléguer que le soutien en projet porte sur des matières dont l'indivisibilité technique et économique requiert une mise en œuvre homogène sur le plan national. Le régime ne répond à aucune nécessité technique. En ce qui concerne l'indivisibilité économique, il y a lieu de considérer que toute inégalité de traitement qui résulterait du fait que les régions – qui pourraient bien adopter les mesures de soutien à l'examen ou des mesures similaires – pourraient exercer de manière différente leurs compétences en matière de sources nouvelles d'énergie, visées à l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 1^{er}, f), de la LSRI ou les compétences régionales en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie, y compris la gestion de la demande, visées à l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 1^{er}, h), de la LSRI, est inhérente à la régionalisation de ces compétences et n'a pas d'incidences économiques identifiables sur les compétences fédérales en matière d'énergie, énumérées à l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 2, de la LSRI.

10. Sur la base de ce qui précède, il faut conclure que le régime en projet ne peut s'inscrire dans les fondements de compétence fédérale pour la politique des prix et des revenus ou pour les grandes infrastructures de stockage, le transport et la production de l'énergie, et qu'il constitue un exercice indu de compétences en matière de politique d'expansion économique, de distribution et de transport local d'électricité, de sources nouvelles d'énergie et d'utilisation rationnelle de l'énergie, qui relèvent fondamentalement des régions.

11. Enfin, l'absence totale de fondement de compétence fédérale a également pour conséquence que l'exercice de compétences implicites ne peut pas être invoqué. L'avant-projet n'ayant aucun lien avec la compétence fédérale en matière de politique des prix de l'électricité, de

⁴⁷ Il n'en irait autrement que dans l'hypothèse où il s'agirait d'investissements dans l'énergie renouvelable dans les espaces marins qui relèvent de la juridiction belge, mais tel ne semble pas être l'objectif principal du régime compte tenu du fait que l'avant-projet concerne les investissements par des producteurs industriels dont les activités sont principalement terrestres.

⁴⁸ C.C., 12 juillet 1995, n° 57/95, B.14.2 ; *Doc. parl.*, Sénat, 1998-1999, n° 1-1333/1, pp. 223-225 ; C.C., 17 septembre 2009, n° 144/2009, B.10.2. Voir également l'avis C.E. 54.884/3 du 20 janvier 2014 sur un avant-projet devenu la loi du 26 mars 2014 'modifiant la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité', observation 3.

politique générale des prix et des revenus ou avec toute autre compétence fédérale identifiable, il est impossible d'affirmer qu'il est nécessaire d'empiéter sur les compétences des régions sur la base de compétences implicites dans le but de réaliser pleinement ces compétences fédérales⁴⁹. L'analyse des compétences implicites dans la note de la CREG, citée par le délégué, est dès lors hors sujet.

12. Sur la base de ce qui précède, force est de conclure qu'aucun fondement de compétence adéquat n'existe pour le régime de soutien en projet, de sorte que ce dernier ne peut pas se concrétiser.

Ce qui précède n'exclut pas que d'autres mécanismes de soutien s'inscrivant bien dans les compétences fédérales soient envisageables, comme le démontre l'article 12^{quinquies} existant de la loi sur l'électricité. L'instauration d'un tel mécanisme requiert toutefois une révision fondamentale de l'avant-projet.

Le Conseil d'État renonce dès lors à poursuivre l'examen des articles 3 et 4 de l'avant-projet.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

13. À l'article 2 de l'avant-projet, les modifications encore en vigueur de l'article 12, § 5, alinéa 1^{er}, de la loi sur l'électricité doivent être mentionnées correctement. Il faut notamment mentionner le remplacement par la loi du 13 juillet 2017 et la modification par la loi du 23 octobre 2022 au lieu de la modification par la loi du 15 mai 2024.

14. L'article 12, § 5, alinéa 1^{er}, 30°, en projet, de la loi sur l'électricité comporte une ligne directrice tarifaire supplémentaire pour la CREG en ce qui concerne les tarifs différenciés selon le profil de consommation. Une telle ligne directrice destinée au régulateur ne peut être formulée que dans les limites du droit de l'Union.

14.1. L'article 57, paragraphe 4, de la 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' dispose ce qui suit :

« Les États membres garantissent l'indépendance de l'autorité de régulation et veillent à ce qu'elle exerce ses compétences de manière impartiale et transparente. À cet effet, les États membres veillent à ce que, dans l'exécution des tâches de régulation qui lui sont conférées par la présente directive et la législation connexe, l'autorité de régulation :

(...)

⁴⁹ Il faut distinguer l'avant-projet de la prime tarif social sur ce point également. Dans son avis 75.589/16, le Conseil d'État a certes invoqué aussi les compétences implicites comme fondement de compétence possible pour la prime tarif social, mais uniquement à titre de complément d'une justification de cette prime, au regard de la répartition des compétences, sur la base des tarifs sociaux, d'une part, et de la politique des prix et des revenus, d'autre part ; voir l'avis C.E. 75.589/16 du 3 avril 2016, observations 6.3, 7 et 7.1.

b) veille à ce que son personnel et les personnes chargées de sa gestion :

(...)

ii) ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions directes d'aucun gouvernement ou autre entité publique ou privée dans l'exécution des tâches de régulation. Cette exigence est sans préjudice d'une étroite concertation, le cas échéant, avec les autres autorités nationales concernées ou d'orientations générales édictées par le gouvernement qui ne concernent pas les missions et compétences de régulation prévues à l'article 59 ».

L'article 57, paragraphe 5, a), de la directive (UE) 2019/944 dispose notamment que, afin de protéger l'indépendance de l'autorité de régulation, les États membres veillent à ce que « l'autorité de régulation puisse prendre des décisions de manière autonome, indépendamment de tout organe politique ».

L'article 59, paragraphe 1, a), de cette même directive dispose que l'autorité de régulation doit être chargée de « fixer ou approuver, selon des critères transparents, les tarifs de transport et de distribution ou leurs méthodes de calcul, ou les deux ». L'article 59, paragraphe 7, a), de la même directive dispose que l'autorité de régulation doit se voir attribuer une compétence de principe pour fixer ou approuver au moins les méthodes nationales utilisées pour « calculer ou établir les conditions de raccordement et d'accès aux réseaux nationaux, y compris les tarifs de transport et de distribution ou leurs méthodes de calcul ».

14.2. Dans l'arrêt n° 26/2024 de la Cour constitutionnelle du 22 février 2024, on lit à ce sujet ce qui suit :

« B.4.3. Il ressort de l'article 59, paragraphe 1, a), et paragraphe 7, a), de la directive (UE) 2019/944 que la détermination des méthodes pour calculer ou établir les tarifs de distribution est une compétence 'réservée' à l'autorité de régulation (CJUE, 2 septembre 2021, C-718/18, *Commission c. Allemagne*, ECLI:EU:C:2021:662, points 103 à 106).

Pour être indépendante au sens de l'article 57 de la directive 2019/944 précité, l'autorité de régulation doit pouvoir accomplir sa tâche 'en toute liberté', 'à l'abri' de toute 'instruction' et de 'toute influence extérieure' (CJUE, 11 juin 2020, C-378/19, *Prezident Slovenskej republiky*, ECLI:EU:C:2020:462, points 32, 33 et 51 ; 2 septembre 2021, C-718/18, *Commission c. Allemagne*, précité, point 108). Cette 'indépendance décisionnelle' implique que, dans le cadre des missions de régulation qui lui sont attribuées par l'article 59 de la directive (UE) 2019/944, l'autorité de régulation adopte ses décisions de manière autonome, 'sur le seul fondement de l'intérêt public', pour assurer le respect des objectifs mentionnés à l'article 58 de cette directive, sans être soumise à des instructions externes provenant d'autres organes publics ou privés (CJUE, 11 juin 2020, C-378/19, *Prezident Slovenskej republiky*, précité, points 53-54; C-767/19, 3 décembre 2020, *Commission c. Belgique*, ECLI:EU:C:2020:984, point 110 ; C-718/18, 2 septembre 2021, *Commission c. Allemagne*, précité, point 109). L'indépendance exigée par l'article 57 de la directive doit être garantie, entre autres, à l'égard des pouvoirs exécutif et législatif (CJUE, C-718/18, 2 septembre 2021, *Commission c. Allemagne*, précité, points 112 et 130).

Les 'orientations générales' édictées par le gouvernement, qui sont permises en vertu de l'article 57, paragraphe 4, b), ii), de la directive (UE) 2019/944, ne concernent pas les missions de régulation visées à l'article 59, paragraphe 1, a), et paragraphe 7, a), de la directive (UE) 2019/944 (CJUE, C-378/19, 11 juin 2020, *Prezident Slovenskej republiky*,

précité, point 52; C-718/18, 2 septembre 2021, *Commission c. Allemagne*, précité, point 110) ».

14.3. L'article 2 de l'avant-projet concerne la fixation de la méthode de calcul des tarifs du réseau de transport de l'électricité, autrement dit la mission que l'article 59, paragraphe 1, a), et paragraphe 7, a), de la directive (UE) 2019/944 réserve à l'autorité de régulation.

Dans son arrêt n° 26/2024 précité, la Cour constitutionnelle a en outre jugé ce qui suit :

« B.10.1. L'article 57, paragraphe 4, b), ii), de la directive (UE) 2019/944 prévoit qu'en dépit de l'indépendance fonctionnelle de principe de l'autorité de régulation, les autorités nationales peuvent toujours fixer des 'orientations générales' qui, de manière indirecte, leur permettent d'encadrer les décisions du régulateur quant à la politique à suivre.

B.10.2. Cependant, le fait de donner des 'orientations générales' à l'autorité de régulation n'est compatible avec l'exigence d'une indépendance fonctionnelle totale d'un régulateur de l'énergie, énoncée dans la directive (UE) 2019/944, qu'à certaines conditions. Ainsi, l'autorité nationale ne peut pas toucher à des décisions de régulation telles que celle qui consiste à 'fixer ou approuver, selon des critères transparents, les tarifs de transport ou de distribution ou leurs méthodes de calcul'.

B.10.3. Il découle de ce qui précède que les 'orientations générales' ne sont conformes à l'objectif de la directive que si elles incitent seulement l'autorité de régulation à tenir compte, dans l'exercice de ses compétences, des objectifs poursuivis par les autorités en matière de politique énergétique et de leurs intérêts, tels que la viabilité, la fiabilité et la durabilité du marché de l'énergie ».

14.4. L'exposé des motifs observe ce qui suit au sujet de l'article 2 de l'avant-projet :

« Tenant compte des critères dégagés par la Commission [et] de tout autre critère qu'elle jugera pertinent, la CREG pourra, si elle l'estime justifié et opportun, établir des tarifs différenciés pour l'utilisation du réseau de transport selon le profil de consommation, en reflétant dans les tarifs le bénéfice mesurable apporté au système en termes de stabilité, de flexibilité ou d'efficience, garantissant ainsi la cohérence entre les signaux économiques, l'impact réel observé et une répartition des coûts équitable entre les différents utilisateurs du réseau.

La CREG pourrait en outre envisager d'y procéder en tenant compte des résultats de l'étude réalisée par la CREG conformément à l'article 22*bis* de la loi électricité.

Ces éléments font l'objet d'une réévaluation, au début de chaque période tarifaire, en vue de décider de leur maintien ou de leur modification.

Le régime tarifaire distinct doit être déterminé par la CREG dans le respect des exigences de réflectivité des coûts, de transparence et de non-discrimination visées à l'article 18 du Règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité ».

14.5. La ligne directrice tarifaire inscrite à l'article 12, § 5, alinéa 1^{er}, 30°, en projet, de la loi sur l'électricité, lue à la lumière de l'explication ci-dessus, fait écho à l'article 58, a), de la directive (UE) 2019/944, qui dispose que l'autorité de régulation doit promouvoir un marché intérieur de l'électricité concurrentiel, flexible, sûr et durable pour l'environnement au sein de l'Union, et garantir des conditions appropriées pour que les réseaux d'électricité fonctionnent de manière effective et fiable, en tenant compte d'objectifs à long terme. La ligne directrice en projet

s'inscrit également dans le prolongement de l'article 58, d), de la même directive, qui dispose que l'autorité de régulation contribue à assurer, de la manière la plus avantageuse par rapport au coût, la mise en place de réseaux non discriminatoires qui soient sûrs, fiables, performants et axés sur les consommateurs, et promeut l'adéquation des réseaux et, conformément aux objectifs généraux de politique énergétique, l'efficacité énergétique ainsi que l'intégration de la production d'électricité, à grande ou à petite échelle, à partir de sources renouvelables. La ligne directrice en projet est aussi cohérente avec l'article 58, f), de la même directive, qui dispose que l'autorité de régulation doit faire en sorte que les gestionnaires de réseau et les utilisateurs du réseau reçoivent des incitations suffisantes, tant à court terme qu'à long terme, pour améliorer les performances des réseaux, en particulier sur le plan de l'efficacité énergétique.

14.6. Enfin, et c'est crucial, l'article 12, § 5, alinéa 1^{er}, 30°, en projet, de la loi sur l'électricité laisse suffisamment de liberté à la CREG pour interpréter concrètement la ligne directrice tarifaire, la fixation de tarifs différenciés selon le profil de consommation ne constituant qu'une possibilité, dont la CREG dispose déjà, et non une obligation.

14.7. Compte tenu de ce qui précède, l'article 2 de l'avant-projet ne porte atteinte ni à l'indépendance ni à la compétence tarifaire exclusive de la CREG et cette disposition est compatible avec le droit de l'Union.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC