



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 79.183/1
van 4 mei 2026

avis 79.183/1
du 4 mai 2026

over

sur

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de wet van
29 april 1999 betreffende de
organisatie van de
elektriciteitsmarkt en van de wet
van 12 april 1965 betreffende het
vervoer van gasachtige produkten
en andere door middel van
leidingen’

un avant-projet de loi ‘modifiant
la loi du 29 avril 1999 relative a
l’organisation du marché de
l’électricité et la loi du
12 avril 1965 relative au transport
de produits gazeux et autres par
canalisations’

Op 7 april 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Consumentenbescherming 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 van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 april 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 Lennart NIJS, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 mei 2026.

*

Le 7 avril 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Protection des consommateurs, à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘modifiant la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 28 avril 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 Lennart NIJS, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 mai 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 EN OMVANG VAN HET ONDERZOEK

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet beoogt de rechtspositie van consumenten op de energiemarkt te verstevigen. Daartoe worden zowel de wet van 29 april 1999 ‘betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’ (hierna: Elektriciteitswet) als de wet van 12 april 1965 ‘betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen’ (hierna: Gaswet) gewijzigd. Het betreft voornamelijk maatregelen die de transparantie van de tarieven en facturen voor de consument moeten verbeteren.

3. De afdeling Wetgeving heeft op 11 februari 2026 advies 78.667/1 uitgebracht over het voorontwerp.² De Raad van State verleent, behoudens in geval van wijziging van de juridische context, in de regel geen nieuw advies over bepalingen die reeds eerder zijn onderzocht of die zijn gewijzigd ten gevolge van in eerdere adviezen gemaakte opmerkingen. Met betrekking tot die bepalingen wordt verwezen naar dat advies. Enkel de nieuw voorgestelde artikelen of de voorgestelde artikelen die verder gaan dan het rekening houden met de opmerkingen uit dat eerdere advies, en bijgevolg als nieuw kunnen worden beschouwd, worden onderzocht.³

BEVOEGDHEID

4. Het ontworpen artikel 18, § 7/1, eerste lid, van de Elektriciteitswet bepaalt dat de elektriciteitsfacturen en voorstellen tot contractvernieuwing steeds een weblink en een QR-code moeten bevatten die de huishoudelijke afnemer leidt naar de tariefkaart bij het lopende contract, rechtstreeks of via de landingspagina van een door een regulerende instantie ingesteld of beheerd vergelijkingsinstrument. Het ontworpen artikel 15/5bis, § 11/5, eerste lid, van de Gaswet bevat een gelijkaardige regeling voor de gasfacturen.

Volgens het ontworpen artikel 18, § 7/1, tweede lid, van de Elektriciteitswet, respectievelijk het ontworpen artikel 15/5bis, § 11/5, tweede lid, van de Gaswet, geldt die verplichting echter niet “indien in het respectieve gewest op het moment van de inwerkingtreding van deze wet reeds een gewestelijke regelgeving geldt die voorziet in de verplichte vermelding van een QR-code die de afnemer onmiddellijk leidt naar een vergelijking van dit contract met het

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

² Adv.RvS 78.667/1 van 11 februari 2026 over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen’.

³ Het gaat concreet over de artikelen 3, 4°, 6°, b), en 8°, 4, 8, 10, 3°, b), 6° en 7°, 11 en 15 van het voorontwerp.

bestaande marktaanbod in het prijsvergelijkingsinstrument van de respectievelijke regulator, en die voorziet dat voornoemd instrument een rechtstreekse weblink naar voormelde tariefkaart bevat die op een in het oog springende wijze is aangeduid”.

4.1. De ontworpen bepalingen bevatten maatregelen op het vlak van consumentenbescherming ter bescherming van huishoudelijke afnemers van elektriciteit en gas. De bijzondere wetgever heeft de bevoegdheid voor consumentenbescherming (artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’) vormgegeven als een beperkt concurrerende bevoegdheid.⁴ Bijgevolg komt het aan de federale overheid toe om de sokkel te bepalen met het basisbeschermingsniveau, waarvan de gewesten slechts kunnen afwijken om binnen hun eigen materiële bevoegdheden een hoger beschermingsniveau te realiseren.

4.2. De ontworpen regeling, en dan vooral die uitzondering voor bestaande gewestelijke regelgeving, doet een aantal bevoegdheidsrechtelijke vragen rijzen, gelet op de aard van de bevoegdheid voor consumentenbescherming. De ontworpen regeling lijkt immers afbreuk te doen aan de federale sokkel met het minimale beschermingsniveau. Bovendien kan dit aanleiding geven tot een verschillende behandeling van energieleveranciers en hun huishoudelijke afnemers tussen de gewesten, terwijl de keuze voor een beperkt concurrerende bevoegdheid met een gemeenschappelijk minimaal beschermingsniveau net is ingegeven ter bescherming van de Belgische economisch en monetaire unie.⁵

4.2.1. In de eerste plaats heeft de uitzondering immers tot gevolg dat de federale overheid, wanneer de uitzondering van toepassing is, voor het betrokken gewest niet langer wetgevend is opgetreden, zodat zij ook niet langer toezicht kan houden op de verplichting tot het aanbieden van een QR-code en weblink op basis van de Elektriciteitswet of de Gaswet. De federale overheid lijkt zo de controle te verliezen over het effectieve afdwingen van het eigen beleid, doordat dit niet in de eigen regelgeving is verankerd.

4.2.2. Ten tweede is het erg onduidelijk om te bepalen wat nu eigenlijk het door de federale overheid nagestreefde beschermingsniveau is, en wanneer de gewestelijke maatregel al dan niet geldt.

Er moet worden vastgesteld dat, gelet op de verschillende bewoordingen in het eerste en tweede lid van de ontworpen bepalingen, het beschermingsniveau waaraan de gewestelijke regeling volgens de uitzondering moet voldoen in sommige aspecten lager lijkt dan het beschermingsniveau dat de federale wetgever zelf beoogt op te leggen in het ontworpen artikel 18, § 7/1, eerste lid, van de Elektriciteitswet en het ontworpen artikel 15/5bis, § 11/5, eerste lid, van de Gaswet. Zo is er in de uitzondering niet langer sprake van de noodzaak om op de factuur ook een weblink te vermelden naast de QR-code, maar lijkt die uitzondering dan weer strenger in zoverre dat een indirecte verwijzing via een landingspagina niet lijkt toegelaten, al moet het

⁴ K. REYBROUCK, *Een moderne bevoegdheidsverdeling voor het federale België – Naar een balans tussen dual en coöperatief federalisme*, Larcier/Intersentia, 2023, 274-275, nr. 316. Voor het concept van beperkt concurrerende bevoegdheden, zie ook *idem*, 250-254, nrs 292-297.

⁵ *Idem*, 275, nr. 316, onder verwijzing naar *Parl.St.* Kamer 1988-89, nr. 516/1, 10 en GwH 9 juli 2013, nr. 101/2013, B.4-B.5.

prijsvergelijkingsinstrument van het gewest dan die weblink bevatten. Op die manier dreigt het minimale beschermingsniveau dus te verschillen in de verschillende gewesten, wat moeilijk verenigbaar is met het concept van een uniform minimaal beschermingsniveau dat door de federale overheid wordt opgelegd.

Zoals de uitzondering is geschreven geldt de federale regeling enkel niet indien er *op het moment van inwerkingtreding* van de aan te nemen wet al een gelijkaardige gewestelijke regeling bestaat. Wat er gebeurt als die gewestelijke regeling daarna zou worden gewijzigd of opgeheven wordt niet bepaald, maar naar de letter van het ontwerp blijkt niet dat dan de federale regeling alsnog van kracht wordt. Omgekeerd lijken de stellers ervan uit te gaan dat geen uitzondering moet worden gemaakt voor het geval gewesten later alsnog een gelijkaardige regeling zouden aannemen. Dat lijkt dan weer wel compatibel met het concept van een beperkt concurrerende bevoegdheid, maar kan tot gevolg hebben dat een inhoudelijk identieke regeling in het ene gewest wel zou gelden en in ander gewest niet, enkel op basis van de datum waarop die in werking is getreden.

4.2.3. Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat de keuze om een uitzondering te voorzien voor op het moment van inwerkingtreding bestaande gewestelijke regelingen afbreuk doet aan de volheid van de federale bevoegdheid om een uniform basisbeschermingsniveau vast te stellen voor huishoudelijke afnemers van energie, wat slechts tot rechtsonzekerheid aanleiding geeft.

De uitzonderingen in het ontworpen artikel 18, § 7/1, tweede lid, van de Elektriciteitswet, respectievelijk het ontworpen artikel 15/5*bis*, § 11/5, tweede lid, van de Gaswet, moeten bijgevolg worden weggelaten.⁶

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 4 en 11

5. De begrippen “stopzetting” en “résiliation” (ontworpen artikel 20*bis*, § 1, tweede lid, van de Elektriciteitswet en ontworpen 15/10*bis*, § 1, tweede lid, van de Gaswet) dienen beter op elkaar te worden afgestemd. Elders in het ontwerp lijkt de term “résiliation” immers gewoonlijk als “opzegging” te worden vertaald.

⁶ Bestaande gewestelijke regelingen zullen dan als het ware worden “ingehaald” door het verhoogde federale beschermingsniveau en zullen dan niet langer kunnen worden toegepast voor zover ze een lager beschermingsniveau zouden opleggen dan de federale regeling voorschrijft. Meer beschermende gewestelijke maatregelen blijven wel mogelijk, voor zover die inpasbaar zijn in de materiële bevoegdheid van de gewesten inzake het energiebeleid, en dit ongeacht of die al bestaan op het ogenblik van de inwerkingtreding van de aan te nemen wet of later worden ingevoerd.

6. Overeenkomstig de ontworpen artikelen 20*bis*, § 3, vierde lid, van de Elektriciteitswet en 15/10*bis*, § 3, vierde lid, van de Gaswet, kunnen inbreuken op deze bepalingen aanleiding geven tot sancties bedoeld in artikel 31 van de Elektriciteitswet, respectievelijk artikel 20/2 van de Gaswet. Die verwijzingen zijn overbodig, en kunnen onbedoeld de indruk wekken dat de artikelen 31 van de Elektriciteitswet en 20/2 van de Gaswet niet van toepassing zijn op de bepalingen die niet uitdrukkelijk naar de sanctieregeling in de genoemde artikelen verwijzen.

Slotopmerking

7. Het voorontwerp dient aan een bijkomend redactioneel nazicht te worden onderworpen.⁷

*

⁷ Zie bijvoorbeeld het overbodige werkwoord “houden” in de zin “De commissie houdt toezicht *houden* op (...)” (ontworpen artikel 20*bis*, § 8, derde lid, van de Elektriciteitswet – artikel 4 van het voorontwerp).

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET ET ÉTENDUE DE L'EXAMEN

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de renforcer la position juridique du consommateur sur le marché de l'énergie. À cet effet, il modifie tant la loi du 29 avril 1999 'relative à l'organisation du marché de l'électricité' (ci-après : la loi sur l'électricité) que la loi du 12 avril 1965 'relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations' (ci-après : la loi sur le gaz). Il s'agit principalement de mesures visant à améliorer la transparence des tarifs et des factures pour le consommateur.

3. La section de législation a donné le 11 février 2026 l'avis 78.667/1 sur l'avant-projet ². Sauf en cas de modification du contexte juridique, le Conseil d'État ne donne en principe pas de nouvel avis sur des dispositions qui ont déjà été examinées précédemment ou qui ont été modifiées à la suite d'observations formulées dans des avis précédents. En ce qui concerne ces dispositions, il est renvoyé à cet avis. Seuls sont examinés les nouveaux articles proposés ou les articles proposés qui vont au-delà de la prise en compte des observations formulées dans cet avis antérieur, et qui, par conséquent, peuvent être considérés comme nouveaux ³.

COMPÉTENCE

4. L'article 18, § 7/1, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi sur l'électricité dispose que les factures d'électricité et les propositions de renouvellement de contrat doivent toujours contenir un lien web et un code QR qui dirige le client résidentiel directement ou via la page d'accueil d'un outil de comparaison mis en place ou géré par une autorité de régulation vers la carte tarifaire liée au contrat en cours. L'article 15/5bis, § 11/5, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi sur le gaz contient un dispositif analogue pour les factures de gaz.

Selon l'article 18, § 7/1, alinéa 2, en projet, de la loi sur l'électricité, respectivement l'article 15/5bis, § 11/5, alinéa 2, en projet, de la loi sur le gaz, cette obligation ne s'applique toutefois pas « dans la mesure où, dans la Région concernée, au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, existe déjà une réglementation régionale prévoyant l'obligation de mentionner un code QR permettant au client d'accéder directement à une comparaison de ce contrat avec l'offre existante sur le marché dans l'outil de comparaison de prix du régulateur concerné, et prévoyant

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

² Avis C.E. 78.667/1 du 11 février 2026 sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations'.

³ Concrètement, il s'agit des articles 3, 4°, 6°, b), et 8°, 4, 8, 10, 3°, b), 6° et 7°, 11 et 15 de l'avant-projet.

que ledit outil contienne un lien web direct vers la carte tarifaire précitée, qui soit clairement visible ».

4.1. Les dispositions en projet contiennent des mesures en matière de protection des consommateurs afin de protéger les clients résidentiels d'électricité et de gaz. Le législateur spécial a conçu la compétence en matière de protection des consommateurs (article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 4, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles') comme une compétence concurrente limitée⁴. Il appartient par conséquent à l'autorité fédérale de définir le socle du niveau de protection de base dont les régions ne peuvent s'écarter que pour réaliser un niveau de protection plus élevé dans le cadre de leurs propres compétences matérielles.

4.2. Compte tenu de la nature de la compétence en matière de protection des consommateurs, la réglementation en projet, et alors surtout cette exception pour la réglementation régionale existante, soulève un certain nombre de questions au regard des règles répartitrices de compétences. En effet, la réglementation en projet semble porter préjudice au socle fédéral du niveau de protection minimal. Cela peut en outre donner lieu à une différence de traitement des fournisseurs d'énergie et de leurs clients résidentiels entre les régions alors que le choix d'une compétence concurrente limitée avec un niveau de protection minimal commun a précisément été dicté dans un souci de protection de l'union économique et monétaire belge⁵.

4.2.1. En premier lieu, l'exception, lorsqu'elle est d'application a en effet pour conséquence que l'autorité fédérale n'a plus légiféré pour la région concernée, de sorte qu'elle ne peut également plus contrôler le respect de l'obligation de fournir un code QR et un lien web sur la base de la loi sur l'électricité ou de la loi sur le gaz. L'autorité fédérale semble ainsi perdre le contrôle du respect effectif de sa propre politique, celle-ci n'étant pas consacrée dans sa propre réglementation.

4.2.2. En deuxième lieu, il est très difficile de déterminer quel est en réalité le niveau de protection visé par l'autorité fédérale, et quand la mesure régionale s'applique ou non.

Compte tenu des formulations différentes dans les alinéas 1^{er} et 2 des dispositions en projet, force est de constater que le niveau de protection auquel la réglementation régionale doit satisfaire, selon cette exception, semble, à certains égards, inférieur à celui que le législateur fédéral vise lui-même à imposer dans l'article 18, § 7/1, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi sur l'électricité et dans l'article 15/5bis, § 11/5, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi sur le gaz. Ainsi, si l'exception ne fait plus état de la nécessité de mentionner également, outre le code QR, un lien web sur la facture, elle semble toutefois plus stricte dans la mesure où une référence indirecte via une page d'accueil ne paraît pas autorisée, même si l'outil de comparaison des prix de la région doit alors contenir ce lien web. Ainsi, le niveau de protection minimal risque alors de différer dans les différentes régions, ce

⁴ K. REYBROUCK, *Een moderne bevoegdheidsverdeling voor het federale België – Naar een balans tussen dual en coöperatief federalisme*, Larcier/Intersentia, 2023, pp. 274-275, n° 316. Concernant le concept de compétences concurrentes limitées, voir également *idem*, pp. 250-254, n°s 292-297.

⁵ *Idem*, p. 275, n° 316, en faisant référence à *Doc. parl.*, Chambre, 1988-89, n° 516/1, p. 10 et C.C., 9 juillet 2013, n° 101/2013, B.4-B.5.

qui est difficilement compatible avec le concept d'un niveau de protection minimal uniforme imposé par l'autorité fédérale.

Telle que l'exception est formulée, la réglementation fédérale ne s'applique pas uniquement si, *au moment de l'entrée en vigueur* de la loi à adopter, une réglementation régionale analogue existe déjà. L'avant-projet ne précise pas ce qui se passe si cette réglementation régionale était modifiée ou abrogée par la suite, mais si l'on s'en tient à la lettre du projet, il ne semble pas que la réglementation fédérale entre alors encore en vigueur. À l'inverse, les auteurs semblent considérer qu'il ne faut pas faire une exception pour le cas où les régions adopteraient encore ultérieurement une réglementation analogue. Cela semble alors effectivement compatible avec le concept d'une compétence concurrente limitée, mais cela peut avoir pour conséquence qu'une réglementation identique sur le fond s'appliquerait bel et bien dans une région et pas dans une autre, uniquement sur la base de la date à laquelle celle-ci est entrée en vigueur.

4.2.3. Compte tenu de ce qui précède, force est de constater que le choix de prévoir une exception pour les réglementations régionales existantes au moment de l'entrée en vigueur porte préjudice à la plénitude de la compétence fédérale de fixer un niveau de protection de base uniforme pour les clients résidentiels d'énergie, ce qui ne peut être que source d'insécurité juridique.

Les exceptions prévues dans l'article 18, § 7/1, alinéa 2, en projet, de la loi sur l'électricité, respectivement l'article 15/5bis, § 11/5, alinéa 2, en projet, de la loi sur le gaz, seront par conséquent omises ⁶.

EXAMEN DU TEXTE

Articles 4 et 11

5. Les notions de « stopzetting » et de « résiliation » (article 20bis, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, de la loi sur l'électricité et article 15/10bis, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, de la loi sur le gaz) doivent être mieux harmonisées. En effet, le terme « résiliation » semble généralement être traduit par « opzegging » dans d'autres dispositions du projet.

⁶ Les réglementations régionales existantes seront alors, pour ainsi dire, « supplantées » par le niveau de protection fédéral accru et ne pourront alors plus être appliquées dans la mesure où elles imposeraient un niveau de protection inférieur à celui prescrit par la réglementation fédérale. Des mesures régionales plus protectrices restent toutefois possibles, pour autant qu'elles s'inscrivent dans la compétence matérielle des régions en ce qui concerne la politique de l'énergie, et ce indépendamment du fait qu'elles existent déjà au moment de l'entrée en vigueur de la loi à adopter ou qu'elles soient instaurées ultérieurement.

6. Conformément aux articles 20*bis*, § 3, alinéa 4, en projet, de la loi sur l'électricité, et 15/10*bis*, § 3, alinéa 4, en projet, de la loi sur le gaz, les infractions à ces dispositions peuvent donner lieu aux sanctions prévues à l'article 31 de la loi sur l'électricité, respectivement à l'article 20/2 de la loi sur le gaz. Ces références sont superflues et peuvent involontairement donner l'impression que les articles 31 de la loi sur l'électricité et 20/2 de la loi sur le gaz ne s'appliquent pas aux dispositions que ne font pas explicitement référence au régime de sanctions dans les articles cités.

Observation finale

7. L'avant-projet doit être soumis à un examen complémentaire sur le plan rédactionnel ⁷.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC

⁷ Voir par exemple le verbe superflu « houden » dans la phrase « De commissie houdt toezicht *houden* op (...) » (article 20*bis*, § 8, alinéa 3, en projet, de la loi sur l'électricité – article 4 de l'avant-projet).