



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.293/3
van 28 april 2022

avis 71.293/3
du 28 avril 2022

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van
sociale maximumprijzen voor
de levering van warmte aan
beschermde residentiële
afnemers'

un projet d'arrêté royal 'fixant
les prix maximaux sociaux
pour la fourniture de chaleur
aux clients résidentiels
protégés'

Op 31 maart 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van warmte aan beschermde residentiële afnemers’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 april 2022. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 april 2022.

*

Le 31 mars 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Énergie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘fixant les prix maximaux sociaux pour la fourniture de chaleur aux clients résidentiels protégés’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 21 avril 2022. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 avril 2022.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van warmte aan beschermde residentiële afnemers. De ontworpen regeling is sterk geïnspireerd door de bestaande regeling voor de sociale maximumprijzen voor de levering van gas.¹

Artikel 1 van het ontwerp bevat de definities. Artikel 2 sluit een aantal gevallen uit van het toepassingsgebied. Artikel 3 vereist dat warmtebedrijven die warmte leveren aan beschermde residentiële afnemers dit doen tegen de maximumprijzen vastgesteld overeenkomstig het te nemen besluit. Die warmtebedrijven mogen wel diensten die geen betrekking hebben op de energie- of netwerkcomponent, onder andere de aansluiting, het onderhoud en de plaatsing bij de beschermde residentiële afnemer apart aanrekenen buiten het sociaal tarief om. Een warmtebedrijf kan enkel worden vrijgesteld van de toepassing van het sociaal tarief wanneer de betrokken afnemer daarom schriftelijk en uitdrukkelijk vraagt (artikel 4). Het sociaal tarief wordt per kwartaal vastgesteld door de Commissie voor de regulering van de elektriciteit en het gas (hierna: de CREG) en bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad (artikel 5). Het sociaal tarief voor een gegeven kwartaal is gelijk aan dat voor de levering van gas (artikel 6). Het bevat geen forfaitaire kosten of abonnementsgelden en wordt uitgedrukt in een bedrag in euro/kWh (artikel 7). Artikel 8 verbiedt discriminatie tussen beschermde residentiële afnemers en andere residentiële klanten met betrekking tot promoties en leveringsvoorwaarden.

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 15/10, § 2/1, eerste lid, van de wet van 12 april 1965 ‘betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen’, op basis waarvan de Koning, na advies van de CREG, na overleg met de gewesten en na beraadslaging in de Ministerraad, maximumprijzen kan vaststellen per kWh, die op het gehele grondgebied gelden voor de levering van warmte door middel van netten voor warmtevoorziening op afstand aan beschermde residentiële afnemers. Deze maximumprijzen omvatten geen enkel forfaitair bedrag of vergoeding.

¹ Ministerieel besluit van 30 maart 2007 ‘houdende vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van aardgas aan beschermde residentiële afnemers’.

Enkel de artikelen 5 tot 7 van het ontwerp hebben evenwel betrekking op de vaststelling van het tarief. Voor de overige bepalingen van het ontwerp, die moeten waarborgen dat het sociaal tarief daadwerkelijk aan de doelgroep – en enkel aan de doelgroep – wordt aangerekend en dat die afnemers daarbij geen ander nadeel ondervinden, kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met de voormelde wetsbepaling.

VORMVEREISTEN

4. Het overleg met de gewesten wordt blijkbaar gelijktijdig gehouden met de adviesaanvraag aan de Raad van State.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van het voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,² moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 8

5. Artikel 8 van het ontwerp schrijft voor, enerzijds, dat warmtebedrijven geen onderscheid mogen maken betreffende de door hen toegepaste promoties naargelang een afnemer al dan niet beantwoordt aan de voorwaarden van beschermde residentiële afnemer en, anderzijds, dat de levering van warmte aan de beschermde residentiële afnemer aan geen strengere voorwaarden kan worden onderworpen dan deze die gelden voor de afnemers met een gelijkaardig afnameprofiel die niet tot die categorie behoren.

De Raad van State geeft ter overweging om die maatregel, die ertoe strekt te vermijden dat de sociale tarieven worden uitgehold via disproportionele tarieven, uit te breiden tot de diensten bedoeld in artikel 3, tweede lid, van het ontwerp, zodat aan beschermde residentiële afnemers ook voor die diensten geen hogere prijzen worden aangerekend dan aan andere afnemers, wat immers het sociale voordeel geheel of ten dele teniet zou doen.³ Een dergelijke maatregel, die overigens ook kan worden getroffen voor de sociale tarieven voor de levering van aardgas,⁴ vergt evenwel een wijziging van artikel 15/10, §§ 2 en 2/1, van de wet van

² Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

³ Aangezien de warmtebedrijven overeenkomstig het financieringsmechanisme bedoeld in artikel 15/10, § 2/1, tweede lid, van de wet van 12 april 1965 vergoed worden voor de toekenning van de sociale tarieven (zie ook het ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de regels voor het bepalen van de werkelijke nettokosten voor de ondernemingen die warmte door middel van netten voor warmtevoorziening op afstand leveren aan residentiële beschermde afnemers en van hun betrokkenheid bij de tenlasteneming', waarover de Raad van State op 13 april 2022 advies 71.201/3 heeft gegeven), zou een dergelijke uitholling immers tot gevolg hebben dat de warmtebedrijven voor deze sociale openbaardienstverplichting een overcompensatie zouden ontvangen in strijd met het arrest HvJ 24 juli 2003, C-280/00, *Altmark Trans*, ECLI:EU:C:2003:415, of minstens met besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 'betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen'.

⁴ Zie immers artikel 12 van het ministerieel besluit van 30 maart 2007, dat analoog is aan artikel 8 van het ontwerp.

12 april 1965, hetzij om die maatregel rechtstreeks in de wet op te nemen, hetzij om de machtigingen vervat in die wetsbepalingen uit te breiden tot het nemen van dergelijke maatregelen.

*

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

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer les prix maximaux sociaux pour la fourniture de chaleur aux clients résidentiels protégés. Le dispositif en projet s'inspire largement du régime existant relatif aux prix maximaux sociaux pour la fourniture de gaz ¹.

L'article 1^{er} du projet contient les définitions. L'article 2 exclut un certain nombre de cas du champ d'application. L'article 3 requiert que les entreprises de chaleur qui fournissent de la chaleur aux clients protégés résidentiels le fassent aux prix maximaux fixés conformément à l'arrêté envisagé. Ces entreprises de chaleur sont toutefois autorisées à facturer distinctement les services qui ne sont pas liés à la composante énergétique ou composant réseau, notamment le raccordement, l'entretien et la pose d'installations chez le client protégé résidentiel, en dehors du tarif social. Une entreprise de chaleur ne peut être exemptée de l'application du tarif social que si le client concerné le demande explicitement et par écrit (article 4). Le tarif social est déterminé trimestriellement par la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (ci-après : la CREG) et publié au Moniteur belge (article 5). Le tarif social d'un trimestre donné est égal à celui pour la fourniture de gaz (article 6). Il ne comporte pas de coûts forfaitaires ni de frais d'abonnement et est exprimé en euros/kWh (article 7). L'article 8 interdit toute discrimination entre les clients protégés résidentiels et d'autres clients résidentiels en ce qui concerne les promotions et les conditions de fourniture.

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le projet trouve un fondement juridique à l'article 15/10, § 2/1, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 avril 1965 'relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations', selon lequel, après avis de la CREG et après concertation avec les régions, le Roi peut, après délibération en Conseil des ministres, fixer des prix maximaux par kWh, valables sur l'ensemble du territoire, pour la fourniture de chaleur au moyen de réseaux de distribution de chaleur à distance à des clients protégés résidentiels. Ces prix maximaux ne comprennent aucun montant forfaitaire ni aucune redevance.

¹ Arrêté ministériel du 30 mars 2007 'portant fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture de gaz aux clients résidentiels protégés'.

Or, seuls les article 5 à 7 du projet portent sur la fixation du tarif. Pour les autres dispositions du projet, qui doivent garantir que le tarif social est effectivement facturé au groupe cible – et uniquement au groupe cible – et que ces clients n'en subissent pas d'autre désavantage, on peut s'appuyer sur le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec la disposition légale précitée.

FORMALITÉS

4. La concertation avec les régions a manifestement lieu en même temps que la demande d'avis au Conseil d'État.

Si l'accomplissement de la formalité susmentionnée devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État², les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Article 8

5. L'article 8 du projet prévoit, d'une part, que les entreprises de chaleur ne peuvent pas faire de distinction concernant les promotions qu'elles appliquent selon qu'un client remplit ou non les conditions d'un client protégé résidentiel et, d'autre part, que la fourniture de chaleur au client protégé résidentiel ne peut pas être soumise à des conditions plus strictes que celles appliquées aux clients ayant un profil de consommation similaire qui n'appartiennent pas à cette catégorie.

Le Conseil d'État suggère que cette mesure, qui vise à éviter que les tarifs sociaux soient vidés de leur substance par des tarifs disproportionnés, soit étendue aux services visés à l'article 3, alinéa 2, du projet, de sorte que ceux-ci ne soient pas non plus facturés aux clients protégés résidentiels à des prix plus élevés que ceux des autres clients, ce qui en effet annulerait en tout ou en partie l'avantage social³. Pareille mesure, qui peut au demeurant aussi être prise pour les tarifs sociaux relatifs à la fourniture de gaz⁴, nécessite toutefois une modification de l'article 15/10, §§ 2 et 2/1, de la loi du 12 avril 1965, soit afin d'insérer cette mesure directement

² À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

³ Les entreprises de chaleur étant, conformément au mécanisme de financement visé à l'article 15/10, § 2/1, alinéa 2, de la loi du 12 avril 1965, rémunérées pour l'octroi des tarifs sociaux (voir également le projet d'arrêté royal 'fixant les règles de détermination du coût réel net pour les entreprises fournissant de la chaleur à des clients résidentiels protégés au moyen de réseaux de distribution de chaleur à distance, et de leur intervention pour sa prise en charge', sur lequel le Conseil d'État a donné le 13 avril 2022 l'avis 71.201/3), une telle dénaturation aurait en effet pour conséquence que les entreprises de chaleur recevraient une surcompensation pour cette obligation sociale de service public, contraire à l'arrêt C.J.U.E., 24 juillet 2003, C-280/00, *Altmark Trans*, ECLI:EU:C:2003:415, ou à tout le moins à la décision 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 'relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général'.

⁴ Voir, en effet, l'article 12 de l'arrêté ministériel du 30 mars 2007, qui est similaire à l'article 8 du projet.

dans la loi, soit afin d'étendre les habilitations contenues dans ces dispositions légales à l'adoption de telles mesures.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH