



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 73.839/3
van 5 juli 2023

avis 73.839/3
du 5 juillet 2023

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
bekrachtiging van vijf
koninklijke besluiten inzake
energie'

un avant-projet de loi 'portant
confirmation de cinq arrêtés
royaux sur l'énergie'

Op 12 juni 2023 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 bekrachtiging van vijf koninklijke besluiten inzake energie’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 27 juni 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, 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 Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 juli 2023.

*

Le 12 juin 2023, 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 avant-projet de loi ‘portant confirmation de cinq arrêtés royaux sur l'énergie’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 27 juin 2023. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Toon MOONEN, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, 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 Koen MUYLLE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 juillet 2023.

*

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 bekrachtiging van de volgende koninklijke besluiten:

- het koninklijk besluit van 20 juli 2022 ‘tot vaststelling van de berekeningsmethode en de modaliteiten van de controle van de kost van de strategische reserve en het capaciteitsvergoedingsmechanisme’ (artikel 2, eerste lid, van het voorontwerp);
- het koninklijk besluit van 20 juli 2022 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 2002 betreffende de instelling van mechanismen voor de bevordering van elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen en de vergoeding van de houders van een offshore domeinconcessie in geval van onbeschikbaarheid van het Modular Offshore Grid’ (artikel 3);
- het koninklijk besluit van 6 december 2022 ‘tot vaststelling van de bedragen voor 2022 van de fondsen die bestemd zijn voor de financiering van de werkelijke kostprijs ingevolge de toepassing van maximumprijzen voor de levering van elektriciteit en aardgas aan beschermde afnemers’ (artikel 4);
- het koninklijk besluit van 12 december 2022 ‘tot wijziging van het koninklijk van 29 maart 2012 tot vaststelling van de regels voor het bepalen van de kosten van de toepassing van de sociale tarieven door de aardgasondernemingen en de tussenkomstregels voor het ten laste nemen hiervan en van het koninklijk besluit van 29 maart 2012 tot vaststelling van de regels voor het bepalen van de kosten van de toepassing van de sociale tarieven door de elektriciteitsbedrijven en de tussenkomstregels voor het ten laste nemen hiervan’ (artikel 5, eerste lid);
- het koninklijk besluit van 22 december 2022 ‘tot wijziging van het koninklijk van 29 maart 2012 tot vaststelling van de regels voor het bepalen van de kosten van de toepassing van de sociale tarieven door de aardgasondernemingen en de tussenkomstregels voor het ten laste nemen hiervan en van het koninklijk besluit van 29 maart 2012 tot vaststelling van de regels voor het bepalen van de kosten van de toepassing van de sociale tarieven door de elektriciteitsbedrijven en de tussenkomstregels voor het ten laste nemen hiervan’ (artikel 5, tweede lid).

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

ALGEMENE OPMERKING

3. In de artikelen 2, tweede lid, en 5, derde lid, van het voorontwerp wordt de Koning gemachtigd om de bekrachtigde bepalingen te wijzigen, aan te vullen, te vervangen of op te heffen. De artikelen 3 en 4 van het voorontwerp voorzien daarentegen niet in een dergelijke machtiging voor de in die bepalingen bekrachtigde koninklijke besluiten.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde dit verschil als volgt:

“Naast de wettelijke bekrachtiging werd een nieuwe wettelijke machtiging tot wijziging, vervanging en opheffing voorzien met betrekking tot volgende 3 ontwerp besluiten.

1. Het koninklijk besluit van 20 juli 2022 tot vaststelling van de berekeningsmethode en de modaliteiten van de controle van de kost van de strategische reserve en het capaciteitsvergoedingsmechanisme.

2. Het koninklijk besluit van 12 december 2022 tot wijziging van het koninklijk van 29 maart 2012 tot vaststelling van de regels voor het bepalen van de kosten van de toepassing van de sociale tarieven door de aardgasondernemingen en de tussenkomstregels voor het ten laste nemen hiervan en van het koninklijk besluit van 29 maart 2012 tot vaststelling van de regels voor het bepalen van de kosten van de toepassing van de sociale tarieven door de elektriciteitsbedrijven en de tussenkomstregels voor het ten laste nemen hiervan.

3. Het koninklijk besluit van 22 december 2022 tot wijziging van het koninklijk van 29 maart 2012 tot vaststelling van de regels voor het bepalen van de kosten van de toepassing van de sociale tarieven door de aardgasondernemingen en de tussenkomstregels voor het ten laste nemen hiervan en van het koninklijk besluit van 29 maart 2012 tot vaststelling van de regels voor het bepalen van de kosten van de toepassing van de sociale tarieven door de elektriciteitsbedrijven en de tussenkomstregels voor het ten laste nemen hiervan.

Er werd geen wettelijke machtiging tot wijziging, vervanging en opheffing voorzien met betrekking tot volgende 2 ontwerp besluiten.

1. Het koninklijk besluit van 20 juli 2022 tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 2002 betreffende de instelling van mechanismen voor de bevordering van elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen en de vergoeding van de houders van een offshore domeinconcessie in geval van onbeschikbaarheid van het Modular Offshore Grid.

Dat koninklijk besluit van 20 juli 2022 wijzigt verschillende artikelen van het koninklijk besluit van 16 juli 2002. Deze wijzigingen houden verband met het feit dat de kosten van de openbare dienstverplichting met betrekking tot de aankoop van groenestroomcertificaten niet langer worden gefinancierd via een toeslag op de nettatarieven, maar middels de ontvangsten voortvloeiend uit de verhoging van de bijzondere accijns bepaald in artikel 419, k), van de programmawet van 27 december 2004 voor elektriciteit van de GN code 2716, en indien voornoemde ontvangsten ontoereikend zouden zijn via het cascadesysteem met alternatieve financieringsbronnen die worden opgesomd in artikel 21^{quinq}uies van de wet van 29 april 1999 ‘houdende organisatie van de elektriciteitsmarkt’, ingevoegd bij de programmawet van 27 december 2021.

Het betreft hier reglementaire bepalingen waarvan een wijziging in de toekomst mogelijks wenselijk kan zijn. In dat opzicht werd verkeerdelijk geen wettelijke machtiging tot wijziging, vervanging en opheffing voorzien. Er wordt dus voorgesteld om dergelijke wettelijke machtiging in artikel 3 in te voegen als volgt:

‘Art. 3.

Het koninklijk besluit van 20 juli 2022 tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 2002 betreffende de instelling van mechanismen voor de bevordering van elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen en de vergoeding van de houders van een offshore domeinconcessie in geval van onbeschikbaarheid van het Modular Offshore Grid, wordt bekrachtigd met ingang van 1 september 2022, de dag van zijn inwerkingtreding.

In artikel 7 van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 12 mei 2019, worden in het derde lid de woorden ‘door artikel 3 van de wet van [...] tot bekrachtiging van vijf koninklijke besluiten inzake energie’ ingevoegd tussen de woorden ‘de bevordering van elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen’ en de woorden ‘wijzigen, vervangen en opheffen’.

Geconsolideerd:

‘De Koning kan bij een besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op voorstel van de commissie, de bepalingen van het koninklijk besluit van 16 juli 2002 betreffende de instelling van mechanismen voor de bevordering van elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen, bekrachtigd bij artikel 427 van de programmawet(I) van 24 december 2002 en door artikel 28 van de wet van 26 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake energie, en door artikel 2 van de wet van 12 juni 2015 tot bekrachtiging van bepaalde artikelen van het koninklijk besluit van 4 april 2014 tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 2002 betreffende de instelling van mechanismen voor de bevordering van elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen en door artikel 11 van de wet van 12 mei 2019 tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt met het oog op het invoeren van een concurrerende inschrijvingsprocedure voor de bouw en exploitatie van productie-installaties in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België en tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 11 februari 2019 tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 2002 betreffende de instelling van mechanismen voor de bevordering van elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen door artikel 3 van de wet van [...] tot bekrachtiging van vijf koninklijke besluiten inzake energie, wijzigen, vervangen en opheffen zonder daarbij een nieuwe toeslag of heffing in te voeren bestemd om de maatregelen, bedoeld in het eerste lid te financieren.’

Zie ook artikel 80 van Programmawet van 27 december 2021: <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/wet/2021/12/27/2021043625/justel>

2. Het koninklijk besluit van 6 december 2022 tot vaststelling van de bedragen voor 2022 van de fondsen die bestemd zijn voor de financiering van de werkelijke kostprijs ingevolge de toepassing van maximumprijzen voor de levering van elektriciteit en aardgas aan beschermde afnemers.

Het koninklijk besluit van 6 december 2022 bepaalt de bedragen voor 2022 van de fondsen bestemd voor de financiering van de reële kost voortvloeiend uit de toepassing van de maximumprijzen voor de levering van elektriciteit en aardgas aan beschermde residentiële afnemers. Aangezien hiermee een financieringsbedrag wordt bepaald voor het jaar 2022 dat op grond van het eenjarigheidsbeginsel best niet retroactief wordt aangepast op een later tijdstip, lijkt het gepast om geen wettelijke machtiging tot wijziging, vervanging en opheffing specifiek voor dat financieringsbedrag met betrekking tot het jaar 2022 te voorzien. De wettelijke machtigingen voorzien in artikel 21ter, §1 van de elektriciteitswet en in artikel 15/11, §1ter van de gaswet blijven ons inziens bruikbaar.

Op gelijkaardige wijze werd ook tewerk gegaan in de bekrachtigingswet van 27 juni 2021 (artikel 3) zonder bezwaar vanwege de Raad van State:

<http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/wet/2021/06/27/2021042507/justel>

<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69312.pdf#search=69.312%2F3>

<https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/2045/55K2045001.pdf>.”

Hiermee kan worden ingestemd. Bijgevolg moet aan het voorontwerp een bepaling worden toegevoegd die strekt tot wijziging van artikel 7 van de wet van 29 april 1999 ‘betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’ in de door de gemachtigde aangegeven zin. Daarbij moet echter worden verwezen naar het derde lid van *paragraaf 1* van dat artikel en moet worden geschreven “en door artikel 3 van de wet ...”.

*

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 confirmer les arrêtés royaux suivants :

- l'arrêté royal du 20 juillet 2022 'fixant le mode de calcul et les modalités de contrôle du coût de la réserve stratégique et du mécanisme de rémunération de capacité' (article 2, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet) ;
- l'arrêté royal du 20 juillet 2022 'modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 2002 relatif à l'établissement de mécanismes visant la promotion de l'électricité produite à partir des sources d'énergie renouvelables et l'indemnisation des titulaires d'une concession domaniale offshore en cas d'indisponibilité du Modular Offshore Grid' (article 3) ;
- l'arrêté royal du 6 décembre 2022 'déterminant les montants pour 2022 des fonds destinés au financement du coût réel résultant de l'application de prix maximaux pour la fourniture d'électricité et de gaz naturel aux clients protégés résidentiels' (article 4) ;
- l'arrêté royal du 12 décembre 2022 'portant modification de l'arrêté royal du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les entreprises de gaz naturel et les règles d'intervention pour leur prise en charge et de l'arrêté royal du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les entreprises d'électricité et les règles d'intervention pour leur prise en charge' (article 5, alinéa 1^{er}) ;
- l'arrêté royal du 22 décembre 2022 'portant modification de l'arrêté royal du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les entreprises de gaz naturel et les règles d'intervention pour leur prise en charge et de l'arrêté royal du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les entreprises d'électricité et les règles d'intervention pour leur prise en charge' (article 5, alinéa 2).

OBSERVATION GÉNÉRALE

3. Les articles 2, alinéa 2, et 5, alinéa 3, de l'avant-projet habilite le Roi à modifier, compléter, remplacer ou abroger les dispositions confirmées. Les articles 3 et 4 de l'avant-projet

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

ne prévoient pas, par contre, une telle habilitation pour les arrêtés royaux confirmés dans ces dispositions.

Invité à fournir des précisions à cet égard, le délégué a expliqué cette différence comme suit :

« Naast de wettelijke bekrachtiging werd een nieuwe wettelijke machtiging tot wijziging, vervanging en opheffing voorzien met betrekking tot volgende 3 ontwerp besluiten.

1. Het koninklijk besluit van 20 juli 2022 tot vaststelling van de berekeningsmethode en de modaliteiten van de controle van de kost van de strategische reserve en het capaciteitsvergoedingsmechanisme.

2. Het koninklijk besluit van 12 december 2022 tot wijziging van het koninklijk van 29 maart 2012 tot vaststelling van de regels voor het bepalen van de kosten van de toepassing van de sociale tarieven door de aardgasondernemingen en de tussenkomstregels voor het ten laste nemen hiervan en van het koninklijk besluit van 29 maart 2012 tot vaststelling van de regels voor het bepalen van de kosten van de toepassing van de sociale tarieven door de elektriciteitsbedrijven en de tussenkomstregels voor het ten laste nemen hiervan.

3. Het koninklijk besluit van 22 december 2022 tot wijziging van het koninklijk van 29 maart 2012 tot vaststelling van de regels voor het bepalen van de kosten van de toepassing van de sociale tarieven door de aardgasondernemingen en de tussenkomstregels voor het ten laste nemen hiervan en van het koninklijk besluit van 29 maart 2012 tot vaststelling van de regels voor het bepalen van de kosten van de toepassing van de sociale tarieven door de elektriciteitsbedrijven en de tussenkomstregels voor het ten laste nemen hiervan.

Er werd geen wettelijke machtiging tot wijziging, vervanging en opheffing voorzien met betrekking tot volgende 2 ontwerp besluiten.

1. Het koninklijk besluit van 20 juli 2022 tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 2002 betreffende de instelling van mechanismen voor de bevordering van elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen en de vergoeding van de houders van een offshore domeinconcessie in geval van onbeschikbaarheid van het Modular Offshore Grid.

Dat koninklijk besluit van 20 juli 2022 wijzigt verschillende artikelen van het koninklijk besluit van 16 juli 2002. Deze wijzigingen houden verband met het feit dat de kosten van de openbare dienstverplichting met betrekking tot de aankoop van groenestroomcertificaten niet langer worden gefinancierd via een toeslag op de nettatarieven, maar middels de ontvangsten voortvloeiend uit de verhoging van de bijzondere accijns bepaald in artikel 419, k), van de programmawet van 27 december 2004 voor elektriciteit van de GN code 2716, en indien voornoemde ontvangsten ontoereikend zouden zijn via het cascadesysteem met alternatieve financieringsbronnen die worden opgesomd in artikel 21*quiquies* van de wet van 29 april 1999 'houdende organisatie van de elektriciteitsmarkt', ingevoegd bij de programmawet van 27 december 2021.

Het betreft hier reglementaire bepalingen waarvan een wijziging in de toekomst mogelijks wenselijk kan zijn. In dat opzicht werd verkeerdelijk geen wettelijke machtiging tot wijziging, vervanging en opheffing voorzien. Er wordt dus voorgesteld om dergelijke wettelijke machtiging in artikel 3 in te voegen als volgt:

‘Art. 3.

Het koninklijk besluit van 20 juli 2022 tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 2002 betreffende de instelling van mechanismen voor de bevordering van elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen en de vergoeding van de houders van een offshore domeinconcessie in geval van onbeschikbaarheid van het Modular Offshore Grid, wordt bekrachtigd met ingang van 1 september 2022, de dag van zijn inwerkingtreding.

In artikel 7 van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 12 mei 2019, worden in het derde lid de woorden ‘door artikel 3 van de wet van [...] tot bekrachtiging van vijf koninklijke besluiten inzake energie’ ingevoegd tussen de woorden ‘de bevordering van elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen’ en de woorden ‘wijzigen, vervangen en opheffen’.

Geconsolideerd:

‘De Koning kan bij een besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op voorstel van de commissie, de bepalingen van het koninklijk besluit van 16 juli 2002 betreffende de instelling van mechanismen voor de bevordering van elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen, bekrachtigd bij artikel 427 van de programmawet(I) van 24 december 2002 en door artikel 28 van de wet van 26 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake energie, en door artikel 2 van de wet van 12 juni 2015 tot bekrachtiging van bepaalde artikelen van het koninklijk besluit van 4 april 2014 tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 2002 betreffende de instelling van mechanismen voor de bevordering van elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen en door artikel 11 van de wet van 12 mei 2019 tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt met het oog op het invoeren van een concurrerende inschrijvingsprocedure voor de bouw en exploitatie van productie-installaties in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België en tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 11 februari 2019 tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 2002 betreffende de instelling van mechanismen voor de bevordering van elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen door artikel 3 van de wet van [...] tot bekrachtiging van vijf koninklijke besluiten inzake energie, wijzigen, vervangen en opheffen zonder daarbij een nieuwe toeslag of heffing in te voeren bestemd om de maatregelen, bedoeld in het eerste lid te financieren.’

Zie ook artikel 80 van Programmawet van 27 december 2021: <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/wet/2021/12/27/2021043625/justel>

2. Het koninklijk besluit van 6 december 2022 tot vaststelling van de bedragen voor 2022 van de fondsen die bestemd zijn voor de financiering van de werkelijke kostprijs ingevolge de toepassing van maximumprijzen voor de levering van elektriciteit en aardgas aan beschermde afnemers.

Het koninklijk besluit van 6 december 2022 bepaalt de bedragen voor 2022 van de fondsen bestemd voor de financiering van de reële kost voortvloeiend uit de toepassing van de maximumprijzen voor de levering van elektriciteit en aardgas aan beschermde residentiële afnemers. Aangezien hiermee een financieringsbedrag wordt bepaald voor het jaar 2022 dat op grond van het eenjarigheidsbeginsel best niet retroactief wordt aangepast op een later tijdstip, lijkt het gepast om geen wettelijke machtiging tot wijziging, vervanging en opheffing specifiek voor dat financieringsbedrag met betrekking tot het jaar 2022 te voorzien. De wettelijke machtigingen voorzien in artikel 21ter, §1 van de elektriciteitswet en in artikel 15/11, §1ter van de gaswet blijven ons inziens bruikbaar.

Op gelijkaardige wijze werd ook tewerk gegaan in de bekrachtigingswet van 27 juni 2021 (artikel 3) zonder bezwaar vanwege de Raad van State:

<http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/wet/2021/06/27/2021042507/justel>

<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69312.pdf#search=69.312%2F3>

<https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/2045/55K2045001.pdf> ».

On peut se rallier à cette proposition. Il faut par conséquent ajouter à l'avant-projet une disposition visant à modifier l'article 7 de la loi du 29 avril 1999 'relative à l'organisation du marché de l'électricité' dans le sens indiqué par le délégué. À cet égard, il faut toutefois renvoyer à l'alinéa 3 *du paragraphe 1^{er}* de cet article et écrire « *et par l'article 3 de la loi ...* ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE