



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 74.650/4
du 31 octobre 2023

advies 74.650/4
van 31 oktober 2023

sur

over

un avant-projet de loi
'modifiant la loi-programme
du 27 décembre 2021'

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van de
programmawet van
27 december 2021'

Le 11 octobre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Mobilité à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi-programme du 27 décembre 2021'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 31 octobre 2023. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 octobre 2023.

*

Op 11 oktober 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Mobiliteit verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de programmawet van 27 december 2021'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 31 oktober 2023. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Dimitri YERNAULT, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 oktober 2023.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Les dispositions du chapitre unique du titre 6 de la loi-programme du 27 décembre 2021 organisent un mécanisme de réduction de la redevance d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire, destiné à soutenir le transfert modal du transport de marchandises vers le transport ferroviaire.

L'avant-projet de loi examiné vise à modifier ce régime d'aide afin de permettre l'augmentation du montant de cette réduction pour l'année 2023.

L'exposé des motifs précise à cet égard :

« Cette réutilisation est rendue possible dès lors que, d'une part, le régime de réduction de la redevance d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire telle que prévue par la loi-programme du 27 décembre 2021 a été approuvé par la Commission européenne le 5 octobre 2022 et, d'autre part, que cette augmentation budgétaire correspond à 20 % du budget total de la mesure de réduction de la redevance (le budget total de cette mesure s'élève à 52 984 k euros), ce qui permet de ne pas renotifier à la Commission européenne l'augmentation budgétaire envisagée (cf. règlement n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, article 4 (1)) ».

Les modifications que l'avant-projet vise à apporter aux articles 99 et 100 de la loi-programme du 27 décembre 2021 ne se limitent toutefois par à une « augmentation du budget initial d'un régime d'aides existant », au sens de l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 'concernant la mise en œuvre du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne'.

En effet, ces modifications visent à supprimer purement et simplement l'application du plafond maximum de la réduction de la redevance d'utilisation de l'infrastructure pour l'année 2023¹.

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

¹ Ce plafond est fixé à 1,20 euros par train-kilomètre effectivement parcouru sur le réseau belge pour la période de circulation allant du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2025 par l'article 99, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi-programme du 27 décembre 2021, que l'article 2 de l'avant-projet envisage de compléter.

Une telle augmentation de l'intensité de l'aide, laquelle ne serait plus limitée que par les moyens budgétaires disponibles, doit s'analyser comme constituant une modification « de nature à influencer l'évaluation de la compatibilité de la mesure d'aide avec le marché commun » au sens de l'article 4 du règlement (CE) n° 794/2004. Ainsi considérée, elle ne peut pas bénéficier de la procédure de notification simplifiée prévue par cette dernière disposition, dont le paragraphe 2, c), ne prévoit l'application qu'en cas de réduction de l'intensité de l'aide.

L'avant-projet doit dès lors faire l'objet d'une notification préalable à la Commission européenne, sur la base de l'article 108, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

*

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

De bepalingen van het enige hoofdstuk van titel 6 van de programmawet van 27 december 2021 voorzien in een mechanisme voor de vermindering van de retributie voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur, ter ondersteuning van de modal shift van goederenvervoer naar vervoer per spoor.

Het voorliggende voorontwerp van wet strekt ertoe die steunregeling te wijzigen zodat het bedrag van die vermindering voor het jaar 2023 kan worden verhoogd.

In de memorie van toelichting wordt daarover het volgende gesteld:

“Dit hergebruik is mogelijk omdat enerzijds het systeem voor de verlaging van de spoorweginfrastructuurheffing zoals voorzien in de programmawet van 27 december 2021 op 5 oktober 2022 werd goedgekeurd door de Europese Commissie en anderzijds deze budgetverhoging overeenstemt met 20% van het totale budget voor de maatregel ter verlaging van de heffing (het totale budget voor deze maatregel bedraagt 52.984 k euro), waardoor de geplande budgetverhoging niet opnieuw moet worden aangemeld bij de Europese Commissie (cf. Verordening 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 4, lid 1).”

De wijzigingen die het voorontwerp beoogt aan te brengen in de artikelen 99 en 100 van de programmawet van 27 december 2021 beperken zich evenwel niet tot een “verhoging van de oorspronkelijk voor een bestaande steunregeling voorziene middelen”, in de zin van artikel 4, lid 1, van verordening (EG) 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 ‘tot uitvoering van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie’.

Bedoeling van die wijzigingen is namelijk dat er voor het jaar 2023 gewoonweg geen maximumplafond meer wordt toegepast voor de vermindering van de retributie voor het gebruik van de infrastructuur.¹

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

¹ Artikel 99, § 1, tweede lid, van de programmawet van 27 december 2021, dat bij artikel 2 van het voorontwerp zou worden aangevuld, stelt dat plafond vast op 1,20 euro per daadwerkelijk afgelegde treinkilometer op het Belgische netwerk voor de circulatieperiode gaande van 1 januari 2022 tot 31 december 2025.

Een dergelijke verhoging van de steunintensiteit, die enkel nog door de beschikbare budgettaire middelen zou worden beperkt, moet worden beschouwd als een wijziging “die de beoordeling van de verenigbaarheid van de steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt (...) [kan] beïnvloeden” in de zin van artikel 4 van verordening (EG) 794/2004. Aldus beschouwd, kan men voor die verhoging geen gebruik maken van de vereenvoudigde aanmeldingsprocedure waarin die laatste bepaling voorziet. Luidens lid 2, c), van die bepaling geldt die procedure enkel in geval van een verlaging van de steunintensiteit.

Op grond van artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie moet het voorontwerp dan ook vooraf worden aangemeld bij de Europese Commissie.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO