



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 73.141/3
van 27 februari 2023

avis 73.141/3
du 27 février 2023

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende de
verlenging van de uitbreiding
van de maximumprijzen voor
de beschermde residentiële
afnemers tot personen met een
recht op verhoogde
verzekeringstegemoetkoming
tot 1 juli 2023'

un projet d'arrêté royal 'portant
la prolongation de l'extension
des prix maximaux pour les
clients protégés résidentiels
aux bénéficiaires de
l'intervention majorée jusqu'au
1^{er} juillet 2023'

Op 20 februari 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende de verlenging van de uitbreiding van de maximumprijzen voor de beschermde residentiële afnemers tot personen met een recht op verhoogde verzekeringstegemoetkoming tot 1 juli 2023’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 23 februari 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, en Astrid TRUYENS, 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, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 februari 2023.

*

Le 20 février 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 cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal ‘portant la prolongation de l'extension des prix maximaux pour les clients protégés résidentiels aux bénéficiaires de l'intervention majorée jusqu'au 1^{er} juillet 2023’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 23 février 2023. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Inge VOS, conseillers d'État, et Astrid TRUYENS, 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, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 février 2023.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

“Wij [dienen] U echter te verzoeken om de bepalingen van dit ontwerp van koninklijk besluit houdende de verlenging van de uitbreiding van de maximumprijzen voor de beschermde residentiële afnemers tot personen met een recht op verhoogde verzekeringstegemoetkoming tot 1 juli 2023 op een beperkte termijn te onderzoeken, gezien het in de praktijk niet mogelijk is om hiervoor de gebruikelijke adviestermijn van dertig dagen in acht te nemen.

Gelet op het verzoek om spoedbehandeling, gemotiveerd door de volgende elementen:

- gezien de noodzaak om financiële steun te verlenen aan huishoudens met een laag inkomen en om energiearmoede te bestrijden nog steeds aanwezig is, besloot de Ministerraad op 17 februari 2022 (lees: 2023) om de toepassing van het sociaal tarief voor de RVT-categorie te verlengen tot en met 30 juni 2023;
- teneinde duidelijkheid te bieden aan rechthebbenden en energieleveranciers over de verlenging van het sociaal tarief RVT-BIM, dient de aanpassing van het voornoemde koninklijk besluit van 28 januari 2021 zo snel als mogelijk te gebeuren. Het belang van een beslissing tot verlenging van het sociaal tarief RVT-BIM en de uitvoering ervan wordt verder onderstreept door de historisch hoge niveaus van de energieprijzen zoals bevestigd door het verslag (RA)2305/11 van de CREG. Hoewel het verslag van de CREG (RA)2305/11 van 22 december 2022 inzake de evolutie van de prijzen in de maand december 2022 van de individuele producten op de kleinhandelsmarkt ten opzichte van de groothandelsprijzen vaststelt dat de prijzen ten opzichte van november lager liggen, blijft het algemene prijsniveau zeer hoog liggen ondanks deze daling en de hoofdreden hiervan is de bijna structurele onzekerheid op de internationale energiemarkten;
- de huidige wetgeving voorziet in een verlenging van het sociaal tarief RVT-BIM tot en met 31 maart 2023. Bovendien zijn leveranciers verplicht om hun klanten ten minste twee maanden voor de einddatum van een overeenkomst op de hoogte te brengen van de nieuwe prijzen en dienen zij een overzicht te geven van alle op dat ogenblik actieve producten die zij aanbieden. Om te vermijden dat leveranciers het einde van het sociaal tarief RVT-BIM aan hun klanten communiceren terwijl de regering werkt aan een verdere verlenging ervan moet zo snel als mogelijk tot publicatie van dit besluit worden overgegaan.

Na het advies van uw Raad dient bovendien nog een termijn te worden voorzien om de gemaakte opmerkingen te kunnen verwerken. Vervolgens dient tot publicatie over te worden gegaan. Uit deze kalender blijkt dat het in de praktijk niet meer mogelijk is om voor voorliggend ontwerp besluit een adviestermijn van dertig dagen in acht te nemen.

Wij zien ons bijgevolg genooddaakt U te verzoeken het advies af te leveren op een beperkte termijn van 5 dagen, overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 3° van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.”

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot 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.

Dat onderzoek geeft slechts aanleiding tot de volgende opmerkingen.

3. Artikel 2 van het ontwerp schrijft voor dat de leverancier vanaf 1 juli 2023, dat is de datum waarop de uitbreiding¹ van de lijst beschermde residentiële afnemers wordt beëindigd, het op dat ogenblik goedkoopste product toepast. Die bepaling is een onvolledige en onnauwkeurige parafrasering van de verplichtingen voor de leverancier die al rechtstreeks volgen uit artikel 15/10, § 4, tweede lid, van de van de wet van 12 april 1965 ‘betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen’ en uit artikel 20, § 5, tweede lid, van de wet van 29 april 1999 ‘betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’. Artikel 2 moet dan ook in beginsel worden weggelaten uit het ontwerp.

Het is evenwel denkbaar dat die twee wetsbepalingen nadere uitvoeringsmaatregelen vereisen. Zo is niet duidelijk hoelang de betrokken huishoudelijke afnemer recht blijft hebben op het “op dat ogenblik goedkoopste equivalent product (...) van het product dat van toepassing was tijdens de periode dat de huishoudelijk afnemer de toepassing van de maximumprijzen (...) genoot”, zoals wordt vermeld in die wetsbepalingen. Artikel 5, lid 4, d), van richtlijn (EU) 2019/944² schrijft evenwel voor dat prijsinterventies inzake elektriciteit beperkt zijn in duur en in verhouding staan tot de begunstigden. Een langdurige bescherming van de betrokken huishoudelijke afnemers zou niet alleen ingaan tegen die richtlijnbeepaling, maar kan bovendien leiden tot een ongelijke behandeling, in zoverre de verbeterde economische toestand van een aantal van die betrokkenen niet langer rechtvaardigt dat ze nog bijzonder worden beschermd, terwijl omgekeerd huishoudelijke afnemers die pas na 1 juli 2023 aan de voorwaarden zouden voldoen voor de – tegen dan afgeschafte – uitbreiding van het sociale tarief, noch via dat sociale tarief, noch via het laagste commerciële aanbod zullen worden beschermd (tenzij indien ze erin zouden slagen om dat laagste aanbod te vinden en er gebruik van te maken). Een dergelijke ongelijke behandeling staat op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel, alsook met het beginsel, vervat in artikel 5, lid 4, b), van richtlijn (EU) 2019/944, dat de prijsinterventies inzake elektriciteit onder meer niet-discriminerend mogen zijn. Ook voor prijsinterventies inzake gas houdt de rechtspraak van het Hof van Justitie gelijkaardige verplichtingen inzake niet-discriminatie in.³

De conclusie is dan ook dat, tenzij toch zou worden voorzien in dergelijke nadere uitvoeringsmaatregelen (waarvoor kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, vervat in artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de twee voormelde wetsbepalingen), de huidige tekst van artikel 2 van het ontwerp niets toevoegt aan die

¹ Tot de personen die “enkel voor zichzelf” de verhoogde verzekeringstegemoetkoming genieten, bedoeld in artikel 37, § 19, van de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’, gecoördineerd op 14 juli 1994.

² 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’.

³ HvJ 20 april 2010, zaak C-265/08, *Federutility*, ECLI:EU:C:2010:205, punt 47.

wetsbepalingen (en er zelfs een onvolledige en onnauwkeurige weergave van vormt) en moet worden weggelaten.

4. Gelet op artikel 15/10, § 2/2, derde lid, van de van de wet van 12 april 1965 en artikel 20, § 2/1, tweede lid, van de wet van 29 april 1999 moet het te nemen besluit binnen twaalf maanden na de datum van inwerkingtreding, dat is ten laatste op 31 maart 2024, worden bekrachtigd.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

« Wij [dienen] U echter te verzoeken om de bepalingen van dit ontwerp van koninklijk besluit houdende de verlenging van de uitbreiding van de maximumprijzen voor de beschermde residentiële afnemers tot personen met een recht op verhoogde verzekeringstegemoetkoming tot 1 juli 2023 op een beperkte termijn te onderzoeken, gezien het in de praktijk niet mogelijk is om hiervoor de gebruikelijke adviestermin van dertig dagen in acht te nemen.

Gelet op het verzoek om spoedbehandeling, gemotiveerd door de volgende elementen°:

- gezien de noodzaak om financiële steun te verlenen aan huishoudens met een laag inkomen en om energiearmoede te bestrijden nog steeds aanwezig is, besloot de Ministerraad op 17 februari 2022 (lees: 2023) om de toepassing van het sociaal tarief voor de RVT-categorie te verlengen tot en met 30 juni 2023°;
- teneinde duidelijkheid te bieden aan rechthebbenden en energieleveranciers over de verlenging van het sociaal tarief RVT-BIM, dient de aanpassing van het voornoemde koninklijk besluit van 28 januari 2021 zo snel als mogelijk te gebeuren. Het belang van een beslissing tot verlenging van het sociaal tarief RVT-BIM en de uitvoering ervan wordt verder onderstreept door de historisch hoge niveaus van de energieprijzen zoals bevestigd door het verslag (RA)2305/11 van de CREG. Hoewel het verslag van de CREG (RA)2305/11 van 22 december 2022 inzake de evolutie van de prijzen in de maand december 2022 van de individuele producten op de kleinhandelsmarkt ten opzichte van de groothandelsprijzen vaststelt dat de prijzen ten opzichte van november lager liggen, blijft het algemene prijsniveau zeer hoog liggen ondanks deze daling en de hoofdreden hiervan is de bijna structurele onzekerheid op de internationale energiemarkten°;
- de huidige wetgeving voorziet in een verlenging van het sociaal tarief RVT-BIM tot en met 31 maart 2023. Bovendien zijn leveranciers verplicht om hun klanten ten minste twee maanden voor de einddatum van een overeenkomst op de hoogte te brengen van de nieuwe prijzen en dienen zij een overzicht te geven van alle op dat ogenblik actieve producten die zij aanbieden. Om te vermijden dat leveranciers het einde van het sociaal tarief RVT-BIM aan hun klanten communiceren terwijl de regering werkt aan een verdere verlenging ervan moet zo snel als mogelijk tot publicatie van dit besluit worden overgegaan.

Na het advies van uw Raad dient bovendien nog een termijn te worden voorzien om de gemaakte opmerkingen te kunnen verwerken. Vervolgens dient tot publicatie over te worden gegaan. Uit deze kalender blijkt dat het in de praktijk niet meer mogelijk is om voor voorliggend ontwerp besluit een adviestermin van dertig dagen in acht te nemen.

Wij zien ons bijgevolg genoodzaakt U te verzoeken het advies af te leveren op een beperkte termijn van 5 dagen, overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 3° van de gecoördineerde wetten op de Raad van State ».

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

Cet examen appelle uniquement les observations suivantes.

3. L'article 2 du projet prescrit qu'à partir du 1^{er} juillet 2023, date à laquelle l'extension¹ de la liste des clients protégés résidentiels prendra fin, le fournisseur appliquera le produit le moins cher à ce moment-là. Cette disposition est une paraphrase incomplète et imprécise des obligations incombant au fournisseur qui découlent déjà directement de l'article 15/10, § 4, alinéa 2, de la loi du 12 avril 1965 'relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations' et de l'article 20, § 5, alinéa 2, de la loi du 29 avril 1999 'relative à l'organisation du marché de l'électricité'. L'article 2 doit dès lors en principe être omis du projet.

Il peut toutefois se concevoir que ces deux dispositions légales requièrent des modalités d'exécution. Ainsi, on n'aperçoit pas clairement pendant combien de temps le client résidentiel concerné continuera de bénéficier du « produit équivalent le moins cher du produit qui était applicable pendant la période où le client résidentiel a bénéficié des prix maximaux », comme le mentionnent ces dispositions légales. Toutefois, l'article 5, paragraphe 4, d), de la directive (UE) 2019/944² prescrit que les interventions sur les prix de l'électricité sont limitées dans le temps et proportionnées en ce qui concerne leurs bénéficiaires. Une protection de longue durée des clients résidentiels concernés serait non seulement contraire à cette disposition de la directive, mais peut en outre entraîner une inégalité de traitement, dans la mesure où l'amélioration de la situation économique d'un certain nombre de ces personnes concernées ne justifierait plus le maintien de leur protection particulière, tandis qu'à l'inverse, les clients résidentiels qui ne rempliraient les conditions pour l'extension du tarif social – dans l'intervalle supprimée – qu'après le 1^{er} juillet 2023, ne seront plus protégés ni par ce tarif social ni par l'offre commerciale la plus basse (sauf s'ils parvenaient à trouver cette offre la plus basse et à en faire usage de). Pareille inégalité de traitement se heurte au principe d'égalité, ainsi qu'au principe, inscrit à l'article 5, paragraphe 4, b), de la directive (UE) 2019/944, selon lequel les interventions sur les prix de l'électricité doivent notamment être non discriminatoires. La jurisprudence de la Cour de justice implique également des obligations de non-discrimination analogues pour les interventions sur les prix du gaz³.

Force est dès lors de conclure qu'à moins de prévoir pareilles modalités d'exécution (pour lesquelles on peut s'appuyer sur le pouvoir général d'exécution du Roi, consacré à l'article 108 de la Constitution, combiné avec les deux dispositions légales précitées), le texte actuel de l'article 2 du projet n'ajoute rien à ces dispositions légales (et en constitue même une reproduction incomplète et imprécise) et doit être omis.

¹ Aux personnes qui bénéficient « pour [elles]-même[s] uniquement » de l'intervention majorée de l'assurance, visée à l'article 37, § 19, de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', coordonnée le 14 juillet 1994.

² 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'.

³ C.J.U.E., 20 avril 2010, affaire C-265/08, *Federutility*, ECLI:EU:C:2010:205, point 47.

4. Eu égard à l'article 15/10, § 2/2, alinéa 3, de la loi du 12 avril 1965 et à l'article 20, § 2/1, alinéa 2, de la loi du 29 avril 1999, l'arrêté envisagé devra être confirmé dans les douze mois qui suivent sa date d'entrée en vigueur, c'est-à-dire au plus tard le 31 mars 2024.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE