



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 73.173/3
van 7 maart 2023

avis 73.173/3
du 7 mars 2023

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging 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 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'

un projet d'arrêté royal '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'

Op 1 maart 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 ‘tot wijziging 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 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’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 3 maart 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 Arne CARTON, 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 7 maart 2023.

*

Le 1^{er} mars 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 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’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 3 mars 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 Arne CARTON, 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 7 mars 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:

“- er zijn bijzondere baten voor de overheid bij een zo spoedige mogelijke inwerkingtreding, daar de beoogde wijziging bewerkstelligt dat in een markt met dalende prijzen de vergoedingen aan leveranciers sneller dalen wat de kosten van het sociaal tarief voor de Belgische Staat ook doet dalen;

- de leveranciers worden geconfronteerd met stijgende leveringskosten waarbij de huidige formules voor de berekening van de referentie-energiecomponent hun niet toestaat hun kosten voldoende te dekken;
- de kosten opgelopen door de energieleveranciers voor de levering van elektriciteit en aardgas aan de beschermde klanten worden vergoed met meerdere maanden vertraging, wat derhalve prefinancieringskosten teweegbrengt voor deze laatsten. De beoogde wijziging laat toe dat de impact van de kost op de leveranciers aanzienlijk wordt verlicht daar er wordt voorzien dat de risico's met betrekking tot verbruiksprofiel en prijsvolatiliteit bij de leveranciers worden weggenomen;
- het feit dat de sociale huisvestingsmaatschappijen in Wallonië volgens de brief van de CREG van 17 november 2022 momenteel geen energiecontracten meer aangeboden krijgen, hetgeen spoedig zou verholpen kunnen en moeten worden middels de beoogde wijziging;
- Het feit dat dit besluit zo spoedig mogelijk gepubliceerd dient te worden opdat de leveranciers hun sourcing-strategie zo spoedig mogelijk kunnen aanpassen.

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.”

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.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de wijziging 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 aardgasondernemingen en de tussenkomstregels voor het ten laste nemen hiervan’ (artikelen 1 tot 3 van het ontwerp) 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’ (artikelen 4 tot 6).

Er worden wijzigingen aangebracht aan de in artikel 1 van die besluiten vervatte definities (artikelen 1 en 4 van het ontwerp) en aan de in artikel 3 van die besluiten vermelde berekeningsmethode van de referentieprijs¹ (artikelen 2 en 5). Voorts worden de artikelen 12*bis* van deze besluiten gewijzigd om de aan de leveranciers opgelegde uiterste datum voor het terugstorten van te veel betaalde bedragen, die momenteel is bepaald op 31 maart 2024, te verlengen tot 30 oktober 2025 (artikelen 3 en 6).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 april 2023 (artikel 7).

RECHTSGROND

4. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 15/11, § 1*quinquies*, eerste lid, van de wet van 12 april 1965 ‘betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen’, en in artikel 21*ter*, § 3, eerste lid, van de wet van 29 april 1999 ‘betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Het ontwerp is zeer technisch van aard, zodat alle finesses ervan en de precieze weerslag op de energieleveranciers moeilijk te doorgronden zijn. In de aanhef van het ontwerp wordt betoogd dat de ontworpen wijzigingen toelaten dat “de impact van de kost op de leveranciers aanzienlijk wordt verlicht”. Voor de Raad van State is de impact voor de energieleveranciers van de nieuwe berekeningsmethode van de referentieprijs op basis van de op dit ogenblik beschikbare feitelijke gegevens uiterst moeilijk te beoordelen. In de adviezen van de Commissie voor de regulering van de elektriciteit en het gas en van de Inspectie van Financiën, alsook in het akkoord van de staatssecretaris bevoegd voor de begroting, worden voor de toekomst verschillende voorbehouden gemaakt, waarbij onder meer erop wordt gewezen dat de gevolgen voor de leveranciers afhangen van de evolutie van de marktprijzen. Er lijkt op dit ogenblik dus niet te kunnen worden uitgesloten dat de ontworpen wijzigingen in de toekomst nadelig kunnen blijken te zijn voor de energieleveranciers.

Mede gelet op de relatief snelle inwerkingtreding van de wijzigingen vervat in het te nemen besluit, zullen de nieuwe normen in elk geval geen afbreuk mogen doen aan het vertrouwensbeginsel, hetgeen het geval zou kunnen zijn als de nieuwe berekeningsmechanismen onevenredige gevolgen zouden hebben voor de betrokken leveranciers. Die gevolgen moeten dan ook goed worden opgevolgd.

Het hierna volgende onderzoek van de tekst moet onder dit voorbehoud worden gelezen.

¹ De aardgasondernemingen en elektriciteitsbedrijven die het sociaal tarief hebben toegepast ten aanzien van rechthebbenden hebben recht op terugbetaling van de kosten die resulteren uit de toepassing van dit tarief. Deze kosten stemmen overeen met het verschil tussen de referentieprijs en het sociaal tarief dat het bedrijf heeft toegepast op de residentiële beschermde klanten (zie artikel 2 van de voornoemde koninklijke besluiten).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. In het tweede lid van de aanhef moet worden vermeld dat artikel 21*ter*, § 3, eerste lid, van de wet van 29 april 1999 laatst is gewijzigd bij wet van 28 februari 2022 (niet: 8 februari 2022).

7. De laatste alinea van de in de adviesaanvraag opgenomen motivering van de spoedeisendheid is niet overgenomen in de aanhef. Aangezien naar luid van artikel 84, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die motivering in de aanhef van het te nemen besluit moet worden overgenomen, moet dat ook gebeuren voor die laatste alinea.

Artikelen 1 tot 3

8. Overeenkomstig artikel 15/11, § 1*quinquies*, tweede lid, van de wet van 12 april 1965,² moeten de artikelen 1 tot 3 van het te nemen besluit worden bekrachtigd binnen twaalf maanden na de datum van de inwerkingtreding ervan.

Artikelen 3 en 6

9. In de inleidende zin van de artikelen 3 en 6 van het ontwerp moet telkens worden verwezen naar het elfde (niet: negende) lid van artikel 12*bis* van respectievelijk 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 aardgasondernemingen en de tussenkomstregels voor het ten laste nemen hiervan’ en 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’.

*

² Dat bekrachtigingsvereiste geldt niet voor de overige bepalingen van het te nemen besluit, gelet op de opheffing van artikel 21*ter*, § 4, van de wet van 29 april 1999 met ingang van 1 januari 2022.

2. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, 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 :

« - er zijn bijzondere baten voor de overheid bij een zo spoedige mogelijke inwerkingtreding, daar de beoogde wijziging bewerkstelligt dat in een markt met dalende prijzen de vergoedingen aan leveranciers sneller dalen wat de kosten van het sociaal tarief voor de Belgische Staat ook doet dalen ;

- de leveranciers worden geconfronteerd met stijgende leveringskosten waarbij de huidige formules voor de berekening van de referentie-energiecomponent hun niet toestaat hun kosten voldoende te dekken ;
- de kosten opgelopen door de energieleveranciers voor de levering van elektriciteit en aardgas aan de beschermde klanten worden vergoed met meerdere maanden vertraging, wat derhalve prefinancieringskosten teweegbrengt voor deze laatsten. De beoogde wijziging laat toe dat de impact van de kost op de leveranciers aanzienlijk wordt verlicht daar er wordt voorzien dat de risico's met betrekking tot verbruiksprofiel en prijsvolatiliteit bij de leveranciers worden weggenomen ;
- het feit dat de sociale huisvestingsmaatschappijen in Wallonië volgens de brief van de CREG van 17 november 2022 momenteel geen energiecontracten meer aangeboden krijgen, hetgeen spoedig zou verholpen kunnen en moeten worden middels de beoogde wijziging ;
- Het feit dat dit besluit zo spoedig mogelijk gepubliceerd dient te worden opdat de leveranciers hun sourcing-strategie zo spoedig mogelijk kunnen aanpassen.

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 ».

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.

*

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier 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' (articles 1^{er} à 3 du projet) et 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' (articles 4 à 6).

Des modifications sont apportées aux définitions contenues à l'article 1^{er} de ces arrêtés (articles 1^{er} et 4 du projet) ainsi qu'au mode de calcul du prix de référence¹ prévu à l'article 3 de ces arrêtés (articles 2 et 5). En outre, les articles 12bis de ces arrêtés sont modifiés afin de prolonger jusqu'au 30 octobre 2025 la date limite imposée aux fournisseurs pour reverser les excédents, laquelle est actuellement fixée au 31 mars 2024 (articles 3 et 6).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} avril 2023 (article 7).

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article 15/11, § 1^{er}*quinquies*, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 avril 1965 'relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations' et dans l'article 21ter, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 29 avril 1999 'relative à l'organisation du marché de l'électricité'.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5. Le projet est d'une nature très technique, si bien qu'il n'est pas aisé d'en cerner toutes les finesses ni l'incidence exacte sur les fournisseurs d'énergie. Selon le préambule du projet, les modifications en projet permettent « d'atténuer considérablement l'impact du coût sur les fournisseurs ». Sur la base des éléments de fait disponibles pour le moment, il est extrêmement difficile pour le Conseil d'État d'apprécier l'impact du nouveau mode de calcul du prix de référence sur les fournisseurs d'énergie. Tant les avis de la Commission de régulation de l'électricité et du gaz et de l'Inspection des Finances que l'accord de la secrétaire d'État qui a le Budget dans ses attributions formulent pour l'avenir différentes réserves, qui soulignent notamment que les conséquences pour les fournisseurs dépendent de l'évolution des prix du marché. Pour l'heure, il ne semble donc pas possible d'exclure que les modifications en projet puissent s'avérer désavantageuses pour les fournisseurs d'énergie.

Compte tenu notamment de l'entrée en vigueur relativement rapide des modifications contenues dans l'arrêté envisagé, les nouvelles normes ne pourront pas, en tout état de cause, porter atteinte au principe de confiance, ce qui pourrait être le cas si les nouveaux mécanismes de calcul avaient des conséquences disproportionnées pour les fournisseurs concernés. Ces conséquences doivent par conséquent être suivies de près.

L'examen du texte ci-dessous doit être lu sous cette réserve.

¹ Les entreprises de gaz naturel et les entreprises d'électricité qui ont appliqué le tarif social à l'égard des ayants droit ont droit au remboursement des coûts résultant de l'application de ce tarif. Ces coûts correspondent à la différence entre le prix de référence et le tarif social que l'entreprise a appliqué aux clients protégés résidentiels (voir l'article 2 des arrêtés royaux précités).

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Le deuxième alinéa du préambule doit mentionner que l'article 21*ter*, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 29 avril 1999 a été modifié en dernier lieu par la loi du 28 février 2022 (et non : 8 février 2022).

7. Le dernier alinéa de la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis n'a pas été reproduit dans le préambule. Dès lors qu'aux termes de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, cette motivation doit être reproduite dans le préambule de l'arrêté envisagé, il en va également de même pour ce dernier alinéa.

Articles 1^{er} à 3

8. Conformément à l'article 15/11, § 1^{er} *quinquies*, alinéa 2, de la loi du 12 avril 1965 ², les articles 1^{er} à 3 de l'arrêté envisagé doivent être confirmés dans les douze mois de sa date d'entrée en vigueur.

Articles 3 et 6

9. La phrase liminaire des articles 3 et 6 du projet doit chaque fois viser l'alinéa 11 (et non : 9) de l'article 12*bis*, respectivement, 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'.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

² Cette obligation de confirmation ne vaut pas pour les autres dispositions de l'arrêté envisagé, compte tenu de l'abrogation de l'article 21*ter*, § 4, de la loi du 29 avril 1999 avec effet au 1^{er} janvier 2022