

GRONDWETTELIJK HOF

[C – 2024/001261]

Uittreksel uit arrest nr. 14/2024 van 25 januari 2024

Rolnummer 7977

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 2 tot 5 van het decreet van het Waalse Gewest van 22 september 2022 « tot opschorting van de afsluitingen en tot invoeging van een artikel 66/1 in het decreet van 12 april 2001 betreffende de organisatie van de gewestelijke elektriciteitsmarkt en een artikel 2bis in het decreet van 19 december 2002 betreffende de organisatie van de gewestelijke gasmarkt », ingesteld door de vzw « Federatie van de Belgische Elektriciteits- en Gasbedrijven ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters P. Nihoul en L. Lavrysen, en de rechters T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt, K. Jadin en M. Plovie, bijgestaan door de griffier N. Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter P. Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 13 april 2023 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 14 april 2023, heeft de vzw « Federatie van de Belgische Elektriciteits- en Gasbedrijven », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. Verhoeven, Mr. F. Tulkens en Mr. L. Malluquin, advocaten bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 2 tot 5 van het decreet van het Waalse Gewest van 22 september 2022 « tot opschorting van de afsluitingen en tot invoeging van een artikel 66/1 in het decreet van 12 april 2001 betreffende de organisatie van de gewestelijke elektriciteitsmarkt en een artikel 2bis in het decreet van 19 december 2002 betreffende de organisatie van de gewestelijke gasmarkt » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 13 oktober 2022).

(...)

II. *In rechte*

(...)

Ten aanzien van de bestreden bepalingen en de context ervan

B.1. De verzoekende partij vordert de vernietiging van de artikelen 2 tot 5 van het decreet van het Waalse Gewest van 22 september 2022 « tot opschorting van de afsluitingen en tot invoeging van een artikel 66/1 in het decreet van 12 april 2001 betreffende de organisatie van de gewestelijke elektriciteitsmarkt en een artikel 2bis in het decreet van 19 december 2002 betreffende de organisatie van de gewestelijke gasmarkt » (hierna : het decreet van 22 september 2022).

B.2.1. Artikel 2 van het decreet van 22 september 2022 voegt in het decreet van het Waalse Gewest van 12 april 2001 « betreffende de organisatie van de gewestelijke elektriciteitsmarkt » (hierna : het Elektriciteitsdecreet) een artikel 66/1 in dat een nieuwe categorie van beschermde afnemers invoert, de « conjunctureel beschermde afnemers » genoemd.

B.2.2. Artikel 4 van het decreet van 22 september 2022 voegt in het decreet van het Waalse Gewest van 19 december 2002 « betreffende de organisatie van de gewestelijke gasmarkt » (hierna : het Gasdecreet) een artikel 2bis in dat, voor de toepassing van dat decreet, de « beschermde afnemer » definieert met verwijzing naar onder meer artikel 66/1 van het Elektriciteitsdecreet.

B.3. Het stelsel van de beschermde afnemers vindt zijn oorsprong in de wetgeving van de federale overheid, met name in de wet van 29 april 1999 « betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt » (hierna : de Elektriciteitswet) en in de wet van 12 april 1965 « betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen » (hierna : de Gaswet).

Die wetten bepalen dat de « beschermde residentiële afnemers » « maximumprijzen » genieten voor de levering van elektriciteit (artikel 20, § 2, van de Elektriciteitswet) en van gas (artikel 15/10, § 2, van de Gaswet). Die prijzen worden ook het « het sociaal tarief » genoemd.

Beide voormelde wetten beschouwen de « beschermde residentiële afnemer » als :

« elke huishoudelijke afnemer die kan bewijzen dat hijzelf of iedere persoon die onder hetzelfde dak leeft een beslissing geniet tot toekenning van :

1° door een OCMW, :

a) het leefloon toegekend in toepassing van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie;

b) een financiële maatschappelijke dienstverlening, die geheel of gedeeltelijk door de Federale Staat ten laste wordt genomen op grond van artikel 5 van de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn;

c) een wachttuitkering op het gewaarborgd inkomen voor bejaarden, de inkomensgarantie voor ouderen of de uitkering voor personen met een handicap;

2° door de FOD Sociale Zekerheid Directie Generaal Personen met een Handicap,

a) de inkomensvervangende tegemoetkoming bedoeld in artikel 2, § 1, van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap;

b) de integratietegemoetkoming bedoeld in artikel 2, § 2, van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap;

c) een tegemoetkoming bedoeld in de wet van 27 juni 1969 betreffende het toekennen van tegemoetkomingen aan mindervaliden;

d) een aanvullende tegemoetkoming, bedoeld in de wet van 27 juni 1969 betreffende het toekennen van tegemoetkomingen aan mindervaliden;

e) de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden bedoeld in artikel 2, § 3, van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap;

f) ten minste 4 punten in pijler 1 bedoeld in artikel 6, § 2, 1°, van het koninklijk besluit van 28 maart 2003 tot uitvoering van de artikelen 47, 56septies en 63 van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders en van artikel 88 van de programmawet (I) van 24 december 2002;

3° door een instelling van een gewest of een gemeenschap, een tegemoetkoming voor de hulp aan bejaarden die de Koning gelijkstelt met de in 2°, e), bedoelde tegemoetkoming;

4° op basis van een decreet of ordonnantie genomen beslissing tot toekenning van een aantal punten of een score aan een kind die de Koning gelijkstelt met een in 2°, f), bedoelde beslissing;

5° door de Federale Pensioendienst,

a) het gewaarborgd inkomen voor bejaarden, bedoeld in de wet van 1 april 1969 tot instelling van het ingesteld gewaarborgd inkomen voor bejaarden;

b) de inkomensgarantie voor ouderen, bedoeld in de wet van 22 maart 2001, tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen;

c) een tegemoetkoming voor hulp van derden bedoeld in de wet van 27 juni 1969 betreffende het toekennen van tegemoetkomingen aan mindervaliden;

d) een tegemoetkoming ter aanvulling van het gewaarborgd inkomen voor bejaarden, bedoeld in de wet van 27 juni 1969 betreffende het toekennen van tegemoetkomingen aan mindervaliden;

6° voor zichzelf de verhoogde verzekeringstegemoetkoming bedoeld in artikel 37, § 19, van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen » (artikel 15/10, § 2/2, van de Gaswet; artikel 20, § 2/1, van de Elektriciteitswet).

B.4. De « beschermde residentiële afnemers » genieten het statuut van « beschermde afnemer » in de zin van het Elektriciteitsdecreet (artikel 33).

Artikel 33bis, tweede lid, van het Elektriciteitsdecreet bepaalt dat de distributienetbeheerder ertoe gemachtigd is elektriciteit tegen het sociaal tarief te leveren aan de beschermde residentiële afnemers als zij daarom vragen.

De artikelen 31bis en 31ter van het Gasdecreet voorzien in vergelijkbare regels.

B.5.1. De Waalse Regering kan de lijst van de beschermde afnemers uitbreiden tot andere eindafnemers dan diegenen die worden beoogd in de twee voormelde decreten (artikel 33, § 2, van het Elektriciteitsdecreet en artikel 31bis, § 2, van het Gasdecreet).

B.5.2. Op grond van die machtiging heeft de Waalse Regering verschillende besluiten genomen teneinde een nieuwe categorie van beschermde afnemers in te voeren, namelijk de « conjunctureel beschermde afnemers » (besluit van de Waalse Regering van 24 september 2020 « tot vaststelling van een categorie conjunctureel beschermde afnemers van elektriciteit en gas op korte termijn in het kader van de COVID-19-crisis »; besluit van de Waalse Regering van 1 april 2021 « tot wijziging van het besluit van de Waalse Regering van 24 september 2020 tot instelling van een categorie van conjunctureel beschermde afnemers van elektriciteit en gas op korte termijn in het kader van de COVID-19-crisis »; besluit van de Waalse Regering van 3 februari 2022 « tot wijziging van het besluit van de Waalse Regering van 24 september 2020 tot instelling van een categorie van conjunctureel beschermde afnemers van elektriciteit en gas op korte termijn in het kader van de COVID-19-crisis »).

Die afnemers genieten de levering van elektriciteit en van gas tegen de maximumprijzen die door de federale overheid zijn vastgesteld. Er is eveneens in voorzien dat de energielevering wordt verzekerd door de distributienetbeheerder.

B.5.3. Die besluiten maken het voorwerp uit van beroepen die hangende zijn voor de Raad van State.

B.6. De bestreden bepalingen hebben met name tot doel een wetgevende validatie tot stand te brengen voor de door die besluiten ingevoerde regeling (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2022-2023, nr. 1029/1, p. 3).

B.7.1. Artikel 66/1, §§ 1 en 2, van het Elektriciteitsdecreet, zoals ingevoegd bij artikel 2 van het decreet van 22 september 2022, neemt de categorie van « conjunctureel beschermde afnemers » op in de Waalse wetgeving.

Het bepaalt :

« § 1. Er wordt een categorie beschermde afnemers opgericht, die ' conjunctureel beschermde afnemers ' wordt genoemd en die toegekend wordt :

1° van 20 september 2020 tot en met 31 augustus 2023, aan de residentiële afnemers, of elke persoon die onder hetzelfde dak woont, die genieten van een attest van het OCMW of van een sociale dienst dat erkent dat het moeilijk is om aan zijn energiefactuur te voldoen overeenkomstig bijlage 1;

2° aan de residentiële afnemers, met uitzondering van de afnemers bedoeld in artikel 33, § 1, in gebreke van betaling in de volgende gevallen :

a) van 20 september 2020 tot en met 31 augustus 2022, een afnemer, of een persoon die onder hetzelfde dak woont, wiens beroepsinkomen wordt beïnvloed door de COVID 19-crisis in de zin van paragraaf 2, 1°;

b) van 20 september 2020 tot en met 31 augustus 2023, een afnemer, of een persoon die onder hetzelfde dak woont, die als volledig vergoede werkloze een uitkering heeft;

c) van 20 september 2020 tot en met 31 augustus 2023, een afnemer, of een persoon die onder hetzelfde dak woont, die geniet van een verhoogde tegemoetkoming van zijn ziekenfonds krachtens artikel 37 van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen;

d) van 1 januari 2022 tot en met 31 augustus 2023, een afnemer met een schadeattest van de verzekeringsmaatschappij van de afnemer als gevolg van de overstromingen van juli 2021 of een ontvangstbevestiging van een aanvraag om bijstand van het Rampenfonds als gevolg van de overstromingen van juli 2021;

e) van 1 september 2022 tot en met 31 augustus 2023, een afnemer, of een persoon die onder hetzelfde dak woont, wiens beroepsinkomen aanzienlijk wordt beïnvloed door de energieprijscrisis.

§ 2. 1° de in paragraaf 1, 2°, a), bedoelde afnemer wiens beroepsinkomsten worden beïnvloed door de COVID-19 crisis, is :

a) een persoon die een tijdelijke werkloosheidsuitkering heeft ontvangen wegens overmacht als gevolg van COVID-19 of om economische redenen overeenkomstig het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering en het koninklijk besluit van 30 maart 2020 tot aanpassing van de procedures in het kader van tijdelijke werkloosheid omwille van het COVID-19-virus en tot wijziging van artikel 10 van het koninklijk besluit van 6 mei 2019 tot wijziging van de artikelen 27, 51, 52bis, 58, 58/3 en 63 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering en tot invoering van de artikelen 36sexies, 63bis en 124bis in hetzelfde besluit, wanneer deze uitkering ten minste 14 dagen tijdelijke werkloosheid dekt;

b) een zelfstandige, een helper of een meewerkende echtgeno(o)t(e) in de zin van de artikelen 3, 5quater, 6 en 7bis van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen, die in 2020, 2021 en 2022 een financiële uitkering heeft ontvangen na een gedwongen onderbreking, geheel of gedeeltelijk, van zijn of haar zelfstandige activiteit als gevolg van COVID-19 krachtens de wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen;

2° de in paragraaf 1, 2°, e), bedoelde afnemer wiens beroepsinkomsten aanzienlijk worden beïnvloed door de energieprijscrisis, is :

a) een persoon die een tijdelijke werkloosheidsuitkering heeft ontvangen wegens overmacht als gevolg van de energieprijscrisis in de zin van de federale reglementering;

b) een persoon die het overbruggingsrecht heeft ontvangen [...] als gevolg van de energieprijscrisis in de zin van de federale reglementering ».

B.7.2. Artikel 66/1, §§ 3 tot 8, van het Elektriciteitsdecreet en bijlage 1 van hetzelfde decreet, ingevoegd bij artikel 3 van het decreet van 22 september 2022, regelen de procedurele aspecten van de elektriciteitslevering aan de beschermde afnemers. Hieruit vloeit met name voort dat elektriciteit wordt geleverd door de distributienetbeheerder en dat de overeenkomst die de leverancier en de afnemer met elkaar bindt, wordt opgeschort.

Zoals in B.2.2 is vermeld, wordt, voor de periode van 20 september 2020 tot 1 september 2024, de beschermde afnemer in de zin van het Gasdecreet gedefinieerd onder verwijzing naar onder meer artikel 66/1 van het Elektriciteitsdecreet (artikel 4 van het decreet van 22 september 2022), zodat dezelfde procedure van toepassing is in het kader van de twee wetgevingen.

B.8. Artikel 66/1 van het Elektriciteitsdecreet en artikel 2bis van het Gasdecreet treden buiten werking op 1 september 2024 (artikel 5 van het decreet van 22 september 2022).

Ten gronde

B.9. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van artikel 143 van de Grondwet en van artikel 6, § 1, VI, derde lid, vierde lid, 2°, vijfde lid, 3° tot 5°, en VII, tweede lid, d), § 3, 2°, van artikel 10 en van artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna : de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

In een eerste onderdeel voert de verzoekende partij aan dat de bestreden bepalingen de prijs voor de energielevering wijzigen die van toepassing is op de beschermde afnemers, en afwijken van het in de federale wetgeving vastgelegde stelsel van de maximumprijzen voor de levering van elektriciteit en gas aan de beschermde residentiële afnemers. Hieruit vloeit voort dat die bepalingen inbreuk zouden maken op de bevoegdheden van de federale overheid inzake energieprijzen en -tarieven – met inbegrip van het sociaal beleid inzake de energieprijzen -, de bescherming van de consument, het mededingingsrecht, het recht inzake de handelspraktijken en het handelsrecht.

Daarnaast zouden de bestreden bepalingen artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 schenden, daar zij niet in overeenstemming zouden zijn met het vrij verkeer van diensten, noch met het algemene normatieve kader van de economische en monetaire unie.

In een tweede onderdeel voert de verzoekende partij aan dat het Waalse Gewest zich niet kan beroepen op de impliciete bevoegdheden.

B.10.1. Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt :

« [Alleen] de federale overheid [is] bevoegd voor

[...] »

3° het prijs- en inkomensbeleid, met uitzondering van de regeling van de prijzen in de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gewesten en de gemeenschappen behoren, onder voorbehoud van hetgeen bepaald is in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, d) ».

B.10.2. Artikel 6, § 1, VII, tweede lid, d), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt dat de federale overheid bevoegd is voor de tarieven, met inbegrip van het prijsbeleid, onverminderd de gewestelijke bevoegdheid inzake de energiedistributietarieven.

B.10.3. De huidige formulering van die bepaling vloeit voort uit artikel 18 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 betreffende de Zesde Staatshervorming. In de parlementaire voorbereiding wordt vermeld :

« Krachtens het nieuwe artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zal het prijsbeleid inzake de levering van elektriciteit en gas, met daarin begrepen het sociaal prijzenbeleid, tot de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid blijven behoren. Dit doet geen afbreuk aan de bevoegdheden van de gewesten om openbare dienstverplichtingen op te leggen die verband houden met hun bevoegdheden, noch aan hun bevoegdheid inzake de distributietarieven » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2232, p. 103).

B.11. De bevoegdheid van de federale overheid inzake het sociaal prijsbeleid heeft niet alleen betrekking op het bedrag van de prijzen. Het omvat de bevoegdheid om de begunstigden van de betrokken prijzen te bepalen. Zonder een identificatie van de begunstigden is het immers onmogelijk een sociaal prijsbeleid te voeren.

Die bevoegdheid ressorteert uitsluitend onder de federale overheid. In tegenstelling tot wat de Waalse Regering aanvoert, laat de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de gewesten niet toe een sociaal prijsbeleid aan te nemen dat is aangepast aan de gewestelijke omstandigheden, onder voorbehoud van het gebruik van de impliciete bevoegdheden.

B.12. Hoewel de bestreden bepalingen op zich niet de maximale energieprijzen voor de beschermde afnemers bepalen, breiden zij de categorieën van begunstigden van die prijzen aanzienlijk uit. Zij beogen dus de prijs te wijzigen die wordt betaald door de personen op wie deze van toepassing is. Hiermee maakt het Waalse Gewest inbreuk op het sociaal prijsbeleid inzake energie, dat ressorteert onder de bevoegdheden van de federale overheid.

B.13.1. Het Hof moet evenwel nog nagaan of het Waalse Gewest zich kan beroepen op de impliciete bevoegdheden.

Luidens artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kunnen de decreten rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de decreetgevers niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid. Daartoe is vereist dat de aangenomen regeling noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de bevoegdheden van de decreetgever, dat die aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de in het geding zijnde bepalingen op de te dezen federale aangelegenheid slechts marginaal is.

B.13.2. Artikel 6, § 1, VII, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 behoudt aan de federale overheid de aangelegenheden voor betreffende het energiebeleid « die wegens hun technische en economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op nationaal vlak behoeven », en met name « de tarieven, met inbegrip van het prijsbeleid ». Die bepaling draagt ertoe bij de economische monetaire unie te waarborgen.

B.14. Artikel 66/1, § 1, 2°, van het Elektriciteitsdecreet breidt het toepassingsgebied *ratione personae* van het stelsel van de maximumprijzen voor de energielevering aanzienlijk uit, zij het voor een beperkte duur.

Immers, die bepaling beoogt de afnemers wier beroepsinkomen is getroffen door de COVID-19-pandemie of door de crisis van de energieprijzen, de afnemers die het statuut hebben van uitkeringsgerechtigde volledig werklozen, de afnemers die een verhoogde tegemoetkoming van hun ziekenfonds genieten en die niet het statuut hebben van beschermde residentiële afnemer, de slachtoffers van de overstromingen van de maand juli 2021 en de personen die onder hetzelfde dak als die categorieën van afnemers leven.

B.15. De bestreden bepalingen brengen bijgevolg de economische afwegingen die de federale overheid heeft gemaakt, en inzonderheid het evenwicht tussen het belang van de energieleveranciers en het belang van de afnemers, fundamenteel in het geding.

B.16. Hieruit vloeit voort dat betrokken aangelegenheid zich niet leent tot een gedifferentieerde regeling.

Het eerste middel is gegrond.

B.17. Aangezien de andere middelen niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden, moeten zij niet worden onderzocht.

Ten aanzien van de handhaving van de gevolgen

B.18. Door aan te voeren dat de vernietiging rampzalige gevolgen zou hebben voor de conjunctureel beschermde afnemers die ertoe zouden zijn gehouden het verschil tussen het sociaal tarief en het commercieel tarief terug te betalen aan het Waalse Gewest, toont de Waalse Regering niet aan dat het noodzakelijk is om de gevolgen van de vernietigde bepalingen te handhaven, aangezien het ongrondwettige optreden van het Gewest de oorzaak van de vernietiging is en het Gewest bijgevolg ertoe kan worden gebracht de gevolgen ervan te dragen, met name ten aanzien van de beschermde afnemers die die bepalingen hebben genoten.

Voor het overige toont de Waalse Regering niet aan in welk opzicht de vernietiging van de bestreden bepalingen onoverkomelijke administratieve moeilijkheden ten laste van de leveranciers zou doen ontstaan.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt de artikelen 2 tot 5 van het decreet van het Waalse Gewest van 22 september 2022 « tot opschorting van de afsluitingen en tot invoeging van een artikel 66/1 in het decreet van 12 april 2001 betreffende de organisatie van de gewestelijke elektriciteitsmarkt en een artikel *2bis* in het decreet van 19 december 2002 betreffende de organisatie van de gewestelijke gasmarkt ».

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 25 januari 2024.

De griffier,

N. Dupont

De voorzitter,

P. Nihoul