



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 63.589/3
van 26 juni 2018

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest
‘houdende wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat
betreft directe lijnen en directe leidingen’

Op 25 mei 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘houdende wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft directe lijnen en directe leidingen’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 19 juni 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Joris CASNEUF, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 juni 2018.

*

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 om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt in de eerste plaats tot het versoepelen van de voorwaarden waaronder directe lijnen en directe leidingen kunnen worden aangelegd,² op de eigen site³ na loutere melding, of over de grenzen van een site heen, na toestemming van de regulator. Daartoe wordt artikel 4.5.1 van het Energiedecreet vervangen (artikel 2 van het voorontwerp).

De artikelen 4 tot 11 van het voorontwerp strekken tot het invoeren van een nieuwe belasting, die wordt geheven op de hoeveelheid elektriciteit die wordt geïnjecteerd in een directe lijn die de grenzen van de eigen site overschrijdt, waarbij het tarief van de heffing varieert afhankelijk van het spanningsniveau (laagspanning, middenspanning, hoogspanning/in eilandwerking). Daartoe wordt een nieuw hoofdstuk ingevoegd in titel XIV (“Heffingen”) van het Energiedecreet.

De artikelen 3, 12 en 13 van het voorontwerp bevatten technische wijzigingen teneinde de inkomsten van de nieuwe heffing op de exploitatie van een directe lijn in het Vlaamse Gewest samen met de opbrengst van de energieheffing op de afnamepunten (titel XIV, hoofdstuk I, van het Energiedecreet) aan het Energiefonds toe te wijzen.

Artikel 14 van het voorontwerp bevat een overgangsregeling die ertoe strekt de distributienetbeheerders te verplichten om op bestaande directe lijnen voor 31 december 2018 meters te installeren die toelaten de hoeveelheid elektriciteit te meten die op de directe lijn geïnjecteerd wordt, zodat de heffing kan worden berekend. Uit artikel 15 van het voorontwerp volgt immers dat die heffing verschuldigd is vanaf 1 januari 2019.

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

² In artikel 1.1.3, 26° en 27°, van het decreet van 8 mei 2009 ‘houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid’ (hierna: Energiedecreet) wordt ‘directe lijn’ omschreven als “een elektriciteitslijn met een nominale spanning die gelijk is aan of minder is dan 70 kilovolt, die een productieinstallatie met een afnemer verbindt” en ‘directe leiding’ als “elke leiding voor aardgasdistributie die geen deel uitmaakt van een aardgasdistributienet”.

³ De notie ‘eigen site’ wordt gedefinieerd in artikel 1.1.3, 30°/1, van het Energiedecreet: “het kadastrale perceel of de aansluitende kadastrale percelen van dezelfde natuurlijke persoon of rechtspersoon als eigenaar, opstalhouder of concessiehouder”. Die definitie zal worden verruimd met de erfpachter als en wanneer het voorontwerp van decreet ‘houdende diverse bepalingen inzake energie’, dat onlangs voor advies werd voorgelegd aan de Raad van State (dossier 63.643/3), wordt aangenomen en in werking treedt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

3. In het ontworpen artikel 4.5.1, § 2, derde lid, van het Energiedecreet, dat betrekking heeft op de hypothese dat de aanleg van een directe lijn of een directe leiding (om elektriciteit of aardgas te leveren)⁴ de grenzen van de eigen site overschrijdt, wordt onder 2° melding gemaakt van het geval dat “er (...) een niet-toelaatbaar privé-distributienet [wordt] gecreëerd, vermeld in artikel 4.7.1, § 1”.

Met de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (hierna: VREG) moet worden opgemerkt dat niet duidelijk is hoe een directe lijn een privé-distributienet kan vormen.⁵ De toelichting in de nota aan de Vlaamse Regering dat men wil vermijden dat meerdere afnemers zouden worden verbonden met een installatie in eilandwerking, overtuigt niet. Ofwel wordt er in die gevallen voor elke afnemer een afzonderlijke lijn gelegd, in welk geval er verschillende directe lijnen worden aangelegd die elk apart moeten worden vergund indien ze de grenzen van de eigen site overschrijden, ofwel is de productie-installatie verbonden met een netwerk van verschillende achterliggende gebruikers, in welk geval er niet langer sprake is van een directe lijn in de zin van artikel 1.1.3, 26°, van het Energiedecreet. Het is dus de vraag of het bepaalde onder 2° wel behouden moet blijven.

Artikel 7

4. Het gebruik van de notie ‘directe lijn’ in het ontworpen artikel 14.3.2, eerste lid, 3°, van het Energiedecreet geeft aan dat de heffing enkel betrekking heeft op elektriciteitslijnen met een nominale spanning die gelijk is aan of minder is dan 70 kilovolt. Zoals uit voetnoot 2 blijkt bevat de omschrijving van die notie immers de voormelde beperking. In de memorie van toelichting wordt met de vermelding “hoogspanning (tot 70 kilovolt)” dezelfde indruk gewekt.

De algemene belastingbevoegdheid die de gewesten ontleen aan artikel 170, § 2, eerste lid, van de Grondwet is evenwel niet begrensd door de materiële bevoegdheid van de gewesten.⁶ Dat betekent dat de begrenzing van de materiële bevoegdheid van de gewesten inzake het energiebeleid op grond van artikel 6, § 1, VII, eerste lid, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ tot “netten waarvan de nominale spanning lager is dan of gelijk aan 70.000 volt” niet doorwerkt en de fiscale bevoegdheid derhalve niet beperkt.

⁴ Deze woorden komen wel voor in de ontworpen eerste paragraaf, doch niet in de tweede paragraaf. Het is niet duidelijk waarom een verschillende formulering wordt gebruikt.

⁵ Advies ADV-2018-02 van de VREG van 4 mei 2018, p. 5.

⁶ J. VANPRAET, *De latente staats hervorming*, Brugge, die Keure, 2011, p. 434-436, nr. 502.

De algemene belastingbevoegdheid van de gewesten is wel beperkt tot materies die nog niet het voorwerp uitmaken van een belasting door de Staat.⁷ De exploitatie van een directe lijn die de grenzen van de eigen site overschrijdt wordt door de federale Staat niet belast, zodat er geen bevoegdheidsrechtelijk bezwaar bestaat tegen het invoeren van de nieuwe energieheffing. Gelet op het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, zal dan ook verantwoord moeten kunnen worden waarom netten waarvan de nominale spanning hoger is dan 70.000 volt, niet belast worden. Het loutere gegeven dat de gewesten materieel niet bevoegd zijn voor die netten, kan immers niet verantwoorden dat ze van de belasting worden vrijgesteld.

Artikel 8

5. In het ontworpen artikel 14.3.3 van het Energiedecreet wordt de indexering van de nieuwe energieheffing geregeld. Die indexering gebeurt “van rechtswege”, maar bevat een aantal onduidelijkheden, zodat de Vlaamse Belastingdienst niet bij machte zal zijn om, louter op grond van de aan te nemen bepaling, de geïndexeerde tariefbedragen vanaf 1 januari 2020 jaarlijks te bepalen. De ontworpen bepaling is dan ook te verduidelijken.

Er zal nader moeten worden bepaald op basis van welke elementen en hoe “het gewogen gemiddelde van het elektriciteitsdistributienettarief per kilowattuur voor afnamen” moet worden berekend en hoe de weging dient te gebeuren. Uit het legaliteitsbeginsel inzake belastingen, neergelegd in de artikelen 170, § 2, eerste lid, en 172, tweede lid, van de Grondwet, vloeit voort dat de decreetgever zelf alle wezenlijke elementen dient vast te stellen aan de hand waarvan de belastingschuld van de belastingplichtigen kan worden bepaald.

Artikel 11

6. In het ontworpen artikel 14.3.5 van het Energiedecreet komen de noties ‘heffingsjaar’ en ‘aanslagjaar’ voor, terwijl niet wordt bepaald wat daaronder dient te worden verstaan.⁸ Allicht wordt met beide begrippen hetzelfde bedoeld, in welk geval duidelijkheidshalve voor één begrip moet worden gekozen.⁹

7. Uit het ontworpen artikel 14.3.5, § 1, eerste lid, blijkt dat de heffing kan worden ingekohierd uiterlijk tot 1 april van het jaar dat volgt op het jaar waarvoor de belasting verschuldigd is. In het vierde lid van dezelfde bepaling wordt gesteld dat de heffingsplichtige, nadat het aanslagbiljet is verzonden, twee maanden de tijd heeft om de heffing te betalen. Er wordt echter geen termijn bepaald waarbinnen het aanslagbiljet dient te worden verzonden, wat

⁷ Artikel 1 van de wet van 23 januari 1989 ‘betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingsbevoegdheid’.

⁸ Vergelijk met de Vlaamse Codex Fiscaliteit, waar voor elke belasting afzonderlijk wordt bepaald wat het aanslagjaar is (zie titel 3, hoofdstuk 3, afdelingen 2, van de Codex).

⁹ Door verschillende termen te hanteren, zou de indruk kunnen ontstaan dat het om twee verschillende begrippen gaat. In de Vlaamse Codex Fiscaliteit wordt louter gebruik gemaakt van de term ‘aanslagjaar’, niet van de term ‘heffingsjaar’.

betekent dat er ook onredelijk lang mee zou kunnen worden gewacht. De stellers zullen moeten nagaan of best ook niet een uiterste termijn van verzending wordt bepaald.

8. Het ontworpen artikel 14.3.5, § 3, strekt ertoe de bepalingen van titel III van de Vlaamse Codex Fiscaliteit in beginsel (“Als er door dit decreet niet van wordt van afgeweken”) van toepassing te maken op de nieuwe energieheffing. Het gaat zowel om strafsancities als om administratieve sancties. Allicht moet in de ontworpen bepaling ook worden opgenomen dat dit is met uitsluiting van de sancties die in het Energiedecreet zelf worden bepaald.¹⁰

Slotopmerking

9. Na het doorvoeren van de wijzigingen zal titel XIV van het Energiedecreet een weinig coherente structuur hebben. Titel XIV bevat immers al een hoofdstuk II met als opschrift “Vestiging van de aanslag, controle, beroep ambtshalve uitvoering en verjaring”. Dat hoofdstuk lijkt echter slechts bedoeld voor de energieheffing op afnamepunten (hoofdstuk I van titel XIV), gelet op het gegeven dat in het ontworpen hoofdstuk III een andere regeling wordt opgenomen voor de nieuwe heffing op injectiepunten. Minstens dient het opschrift van hoofdstuk II van titel XIV aangepast te worden om dat te verduidelijken, maar beter nog wordt in een meer logische schikking van de verschillende onderdelen voorzien.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Joris CASNEUF

Jo BAERT

¹⁰ In het bijzonder de artikelen 13.2.1, 1°, en 13.3.2 van het Energiedecreet.