

**SÉNAT DE BELGIQUE**


---

**SESSION DE 2003-2004**


---

13 MAI 2004

**Projet de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifiée par les lois spéciales des 16 juillet 1993 et 13 juillet 2001**

---

**RAPPORT**

**FAIT AU NOM  
DE LA COMMISSION  
DES AFFAIRES INSTITUTIONNELLES  
PAR M. WILLE**

---

**BELGISCHE SENAAAT**


---

**ZITTING 2003-2004**


---

13 MEI 2004

**Ontwerp van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd door de bijzondere wetten van 16 juli 1993 en 13 juli 2001**

---

**VERSLAG**

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR  
DE INSTITUTIONELE AANGELEGENHEDEN  
UITGEBRACHT  
DOOR DE HEER WILLE**

---

## Composition de la commission/Samenstelling van de commissie :

**A. Membres/Leden :**

SP.A-SPIRIT Caroline Gennez, Lionel Vandenberghe, Myriam Vanlerberghe.  
VLD Annemie Van de Casteele, Patrik Vankrunkelsven, Paul Wille.  
PS Jean-Marie Happart, Philippe Moureaux.  
MR Armand De Decker, Nathalie de T' Serclaes, Antoine Duquesne.  
CD&V Hugo Vandenberghe, Luc Van den Brande.  
VLAAMS BLOK Joris Van Hauthem, Karim Van Overmeire.  
CDH Christian Brotcorne.

**B. Suppléants/Plaatsvervangers :**

Mimount Bousakla, Christel Geerts, Staf Nimmegeers, Jacques Timmermans.  
Pierre Chevalier, Hugo Coveliers, Jacques Germeaux, Jeanine Leduc.  
Jean-François Istasse, Marie-José Laloy, Philippe Mahoux, Christiane Vienne.  
Berni Collas, Christine Defraigne, François Roelants du Vivier, Alain Zenner.  
Ludwig Caluwé, Sabine de Bethune, Mia de Schampelaere.  
Jurgen Ceder, Frank Vanhecke, Wim Verreycken.  
Clotilde Nyssens, René Thissen.

*Voir :***Documents du Sénat :****3-659 - 2003/2004 :**

N° 1: Projet de loi spéciale.  
N° 2: Amendement.

*Zie :***Stukken van de Senaat :****3-659 - 2003/2004 :**

Nr. 1: Ontwerp van bijzondere wet.  
Nr. 2: Amendement.

## SOMMAIRE

## INHOUD

	Pages
I. Procédure . . . . .	3
II. Exposé introductif de M. Vande Lanotte, vice-premier ministre et ministre du Budget et des Entreprises publiques . . . . .	3
III. Discussion générale . . . . .	4
a. Questions et considérations . . . . .	4
b. Réponses de Mme Moerman, ministre de l'Économie, de l'Énergie, du Commerce extérieur et de la Politique scientifique . . . . .	21
c. Réplique . . . . .	23
IV. Discussion des articles . . . . .	24
V. Vote sur l'ensemble . . . . .	26

	Blz.
I. Procedure . . . . .	3
II. Inleidende uiteenzetting door de heer Vande Lanotte, vice-eerste minister en minister van Begroting en Overheidsbedrijven . . . . .	3
III. Algemene bespreking . . . . .	4
a. Vragen en beschouwingen . . . . .	4
b. Antwoorden van mevrouw Moerman, minister van Economie, Energie, Buitenlandse Handel en Wetenschapsbeleid . . . . .	21
c. Repliek . . . . .	23
IV. Artikelsgewijze bespreking . . . . .	24
V. Stemming over het geheel . . . . .	26

## I. PROCÉDURE

La commission a discuté le présent projet de loi spéciale au cours de ses réunions du 6 mai 2004, en présence de M. Vande Lanotte, vice-premier ministre et ministre du Budget et des Entreprises publiques, et du 10 mai 2004, en présence de Mme Moerman, ministre de l'Économie, de l'Énergie, du Commerce extérieur et de la Politique scientifique.

Le présent rapport a été soumis à l'approbation de la commission le 13 mai 2004.

## II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE M. VANDE LANOTTE, VICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DU BUDGET ET DES ENTREPRISES PUBLIQUES

Le présent projet de loi spéciale vise à modifier la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. En résumé, cette modification doit permettre :

— à l'État fédéral d'attribuer annuellement aux communes de chaque région, après un avis conforme préalable du gouvernement régional concerné sur la question de la répartition, le produit de la cotisation fédérale destinée à compenser la perte de revenus des communes résultant de la libéralisation du marché de l'électricité;

— aux régions d'être investies du pouvoir d'octroyer des exonérations globales ou partielles de la cotisation fédérale destinée à compenser la perte de revenus résultant de la libéralisation du marché de l'électricité.

À la suite de la libéralisation du marché de l'électricité, les communes ont perdu une partie de leurs revenus issus de l'énergie. Un accord de principe sur ce dossier a été atteint en comité de concertation le 22 septembre 2003. Le présent projet de loi spéciale met en œuvre la position du comité de concertation.

Pour que l'autorité fédérale puisse verser aux communes une compensation pour la perte de revenus résultant de la libéralisation du marché de l'électricité, il y a lieu de modifier la loi spéciale de réformes institutionnelles. Ce sont en effet les régions qui sont compétentes pour le financement général des communes, conformément à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, alinéa 1<sup>er</sup>, 9<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Le transfert par le gouvernement fédéral aux communes de la cotisation fédérale destinée à compenser la perte de revenus des communes résultant de la libéralisation du secteur de l'électricité, est dès lors une exception nécessaire à la compétence des régions. C'est pourquoi le présent projet doit être approuvé à la majorité spéciale.

## I. PROCEDURE

De commissie heeft dit ontwerp van bijzondere wet besproken tijdens haar vergadering van 6 mei 2004 in aanwezigheid van de vice-eerste minister en minister van Begroting en Overheidsbedrijven, de heer Vande Lanotte, en van 10 mei 2004 in aanwezigheid van de minister van Economie, Energie, Buitenlandse Handel en Wetenschapsbeleid, mevrouw Moerman.

Dit verslag werd ter goedkeuring aan de commissie voorgelegd op 13 mei 2004.

## II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HEER VANDE LANOTTE, VICE-EERSTE MINISTER EN MINISTER VAN BEGROTING EN OVERHEIDSBEDRIJVEN

Voorliggend ontwerp van bijzondere wet beoogt een wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Samengevat moet deze wijziging het mogelijk maken dat :

— de federale overheid jaarlijks aan de gemeenten van elk gewest, na voorafgaand eensluitend advies van de betrokken gewestregering — wat de verdeling betreft —, de opbrengst kan toewijzen van de federale bijdrage die strekt tot compensatie van de inkomstenderving van de gemeenten ingevolge de liberalisering van de elektriciteitsmarkt;

— aan de gewesten eveneens de bevoegdheid wordt gegeven om globale of gedeeltelijke vrijstellingen te verlenen ten aanzien van de federale bijdrage ter compensatie van de inkomstenderving van de elektriciteitsmarkt.

Door de vrijmaking van de elektriciteitsmarkt is een deel van de inkomsten uit energie van de gemeenten weggefallen. In het Overlegcomité van 22 september 2003 werd over dit dossier reeds een principeakkoord bereikt. Dit ontwerp van bijzondere wet voert het standpunt van het Overlegcomité uit.

Om de gemeenten vanuit de federale overheid te kunnen compenseren voor het inkomstenverlies tengevolge van de vrijmaking van de elektriciteitsmarkt is het noodzakelijk dat de bijzondere wet tot hervorming der instellingen wordt gewijzigd. De gewesten zijn immers bevoegd voor de algemene financiering van de gemeenten, dit overeenkomstig artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. De toewijzing door de federale overheid aan de gemeenten van de federale bijdrage, bestemd voor de compensatie van de inkomstenderving van de gemeenten ingevolge de vrijmaking van de elektriciteitssector, is dan ook een noodzakelijke uitzondering op de bevoegdheid van de gewesten. Vandaar dat het voorliggend ontwerp bij bijzondere meerderheid moet worden goedgekeurd.

La dotation aux communes ne sera pas financée sur le budget, mais sur la cotisation fédérale destinée à compenser la perte de revenus des communes résultant de la libéralisation du secteur de l'électricité.

Les communes d'une région déterminée ne pourront toutefois bénéficier de ce transfert que dans la mesure où le produit de la cotisation fédérale a été généré dans la région à laquelle appartiennent ces communes. La cotisation générée dans une région sera donc intégralement ristournée aux communes de cette région.

Enfin, il est à souligner que, comme le présent projet donne à chaque région la faculté d'exonérer partiellement ou intégralement le redevable de la cotisation fédérale, les régions qui ont déjà instauré leur propre régime de compensation de la perte de revenus ou qui souhaitent instaurer un autre régime, ne seront pas tenues de participer à ce système fédéral.

### III. DISCUSSION GÉNÉRALE

#### a. Questions et considérations

*M. Hugo Vandenberghe* analyse la genèse du projet de loi spéciale à l'examen, avant de formuler plusieurs objections fondamentales contre celui-ci et de proposer une solution de rechange qui consisterait à créer un fonds de compensation pour la TVA.

##### 1. Analyse de la genèse du projet de loi spéciale

La libéralisation du marché de l'électricité et du marché du gaz est le fruit de directives européennes. En Belgique, l'organisation du marché de l'électricité relève de la compétence des pouvoirs publics tant fédéraux que régionaux. On peut dire en gros que les autorités fédérales sont responsables du transport de haute tension, de la production et de la tarification. Les régions sont responsables quant à elles de la consommation rationnelle d'énergie et de la distribution (moins de 70 kV) (c'est-à-dire pour les petites entreprises et pour les consommateurs qui dépendent du réseau de distribution en question).

Les directives européennes ont été transposées dans une loi (avril 1999) et dans des décrets. Le calendrier de la libéralisation a été fixé au niveau européen. Il indique les dates butoir d'entrée en vigueur pour chaque catégorie d'utilisateurs. Tous les partis flamands sans exception ont plaidé pour une libéralisation accélérée du marché de l'électricité. Le ministre flamand de l'Énergie a décidé en son temps de libéraliser le marché pour les consommateurs et pour les petites PME qui dépendent du réseau de distribution, et

De dotatie aan de gemeenten zal niet gefinancierd worden uit de begroting, maar wel uit de federale bijdrage bestemd voor de compensatie van de inkomstenderving van de gemeenten ingevolge de vrijmaking van de elektriciteitssector.

De toewijzing aan de gemeenten van een welbepaald gewest zal evenwel slechts kunnen geschieden voor zover de opbrengst van de federale bijdrage is gelokaliseerd in het gewest waartoe de gemeenten behoren. De heffing die gegenereerd wordt in één gewest zal dan ook integraal terugvloeien naar de betrokken gemeenten van het gewest.

Ten slotte kan nog worden opgemerkt dat de mogelijkheid die met dit ontwerp aan elk gewest geboden wordt om de heffingsplichtige geheel dan wel gedeeltelijk vrij te stellen ten aanzien van de federale bijdrage, het mogelijk moet maken dat de gewesten die reeds een eigen regeling hebben ingevoerd ter compensatie van het inkomstenverlies, of een andere regeling wensen, niet verplicht zijn te participeren in dit federaal systeem.

### III. ALGEMENE BESPREKING

#### a. Vragen en beschouwingen

*De heer Hugo Vandenberghe* analyseert de totstandkoming van het voorliggende ontwerp van bijzondere wet, formuleert er vervolgens een aantal fundamentele bezwaren tegen en stelt ten slotte een alternatief voor, namelijk het BTW-compensatiefonds.

##### 1. Analyse van de totstandkoming van het ontwerp van bijzondere wet

De vrijmaking van de elektriciteitsmarkt en de gasmarkt is er gekomen op basis van Europese richtlijnen. In België hebben zowel de federale overheid als de gewesten een bevoegdheid in de organisatie van de elektriciteitsmarkt. Grosso modo is de federale overheid bevoegd voor het hoogspanningstransport, de productie en de tarieven. De gewesten zijn bevoegd voor rationeel energiegebruik en de distributie (minder dan 70 kV) (en dus voor de kleine bedrijven en de consumenten die afnemen van dat distributienet).

De Europese richtlijnen werden omgezet in een wet (april 1999) en in decreten. Europa legde een kalender voor de vrijmaking vast. Deze kalender bevatte ultieme data voor inwerkingtreding, dit opgesplitst per categorie van verbruikers. De Vlaamse politieke partijen hebben allemaal gepleit voor een versnelde vrijmaking van de elektriciteitsmarkt. De toenmalige Vlaamse minister van Energie heeft beslist om de consumenten en de kleine KMO's die afhingen van het distributienet vanaf 1 juli 2003 vrij te maken. In

ce, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2003. En Wallonie et à Bruxelles, le marché n'a toujours pas été libéralisé et il ne le sera qu'à la date ultime prévue par la réglementation européenne.

Le CD&V avait déjà émis des critiques à l'époque. Le fait que la libéralisation du marché de l'électricité ait lieu à des dates différentes dans les diverses régions est en effet contraire à l'esprit de l'Union économique et monétaire. La libéralisation du marché de l'électricité n'est donc que partiellement réussie.

Elle pêche notamment par une insuffisance de la concurrence au niveau de la production, par un manque de transparence qui gêne le consommateur dans le choix d'un fournisseur et par un manque de capacité de transport. À côté de cela, le coût de production de l'électricité a augmenté en raison de la hausse des prix du gaz sur les marchés internationaux, les prix de vente augmentent (publicité, etc.), et une meilleure régulation s'impose.

Par ailleurs, Electrabel reste de loin la société qui réalise les plus gros bénéfices en Belgique (plus d'un milliard d'euros), et elle a encore amélioré son résultat opérationnel en 2003.

Enfin, les pouvoirs publics fédéraux et la Région flamande ont instauré, ces dernières années, plusieurs nouvelles taxes en vue de financer diverses mesures, comme celle concernant le passif nucléaire, les certificats verts, le fonds Kyoto, etc. Voilà pourquoi la plupart des consommateurs n'ont rien perçu d'une éventuelle diminution des tarifs de l'électricité.

Avant la libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz, les intercommunales représentaient une source de revenus considérables pour les communes flamandes. On parlait à l'époque du dividende immatériel (estimé à 7 ou 8% du prix). La libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz en Flandre, qui s'est accompagnée d'une réorganisation des marchés en question, a privé les communes des dividendes immatériels.

Comme la vente de l'électricité est le fait non plus des intercommunales mais d'entreprises privées (Luminus, Electrabel, Nuon, ...), les bénéfices sont aujourd'hui soumis à des impôts sur les sociétés perçus au niveau fédéral. Les pouvoirs publics fédéraux sont dès lors en tout cas les principaux bénéficiaires de la libéralisation du marché de l'électricité.

La Région flamande et son ministre de l'Énergie de l'époque, M. Stevaert, ont refusé de dédommager les communes pour leur perte de revenus. Il n'y eut ni redevance de voirie, ni prélèvement par le réseau de distribution (ce qui eût été beaucoup plus logique). Le ministre compétent ne voulant absolument pas endosser la responsabilité d'une augmentation d'impôt, c'est à Mme Moerman, ministre fédéral de l'Économie, de l'Énergie, du Commerce extérieur et

Wallonië et Brussel is de markt tot de dag van vandaag nog niet vrij en wordt zij pas vrijgemaakt op de laatst mogelijke datum, gelet op de Europese regelgeving.

De CD&V uitte toen reeds bezwaren. Het feit dat er voor het vrijmaken van de elektriciteitsmarkt in de gewesten verschillende data worden gebruikt, is immers in strijd met de economische en monetaire unie. De vrijmaking van de elektriciteitsmarkt is slechts gedeeltelijk gelukt.

Pijnpunten zijn onder andere het gebrek aan concurrentie in de productie, het gebrek aan doorzichtigheid voor de consument om een leverancier te kiezen en het gebrek aan transportcapaciteit. Daarnaast is de productieprijis van elektriciteit gestegen door stijgende gasprijzen op de internationale markten, nemen de verkoopkosten toe (reclamevoering en dergelijke) en is er meer nood aan regulatie.

Verder blijft Electrabel veruit de grootste winstmaker in België (meer dan 1 miljard euro) en heeft ze in 2003 haar operationeel resultaat nog verbeterd.

Tot slot hebben de federale overheid en het Vlaams Gewest de voorbije jaren een reeks nieuwe taken ingevoerd om allerlei maatregelen te financieren, zoals de financiering van de nucleaire passiva, de groene stroomcertificaten, het Kyoto-fonds enz. Van een daling van de elektriciteitsprijzen is er voor de meeste consumenten om al deze redenen niets in huis gekomen.

Tot voor de vrijmaking van de elektriciteitsmarkt en de gasmarkt ontvingen de Vlaamse gemeenten aanzienlijke financiële middelen vanuit de intercommunales. Het was het zogenaamd immaterieel dividend (geraamd op 7 à 8% van de prijs). Door de vrijmaking van de elektriciteitsmarkt en de gasmarkt in Vlaanderen werden die markten anders georganiseerd en vielen de immateriële dividenden voor de gemeenten weg.

Aangezien de verkoop van elektriciteit niet meer door intercommunales gebeurt maar door private ondernemingen (Luminus, Electrabel, Nuon, ...), geven de winsten nu aanleiding tot federale vennootschapsbelastingen. De federale overheid is dus in elk geval winnaar bij de vrijmaking van de elektriciteitsmarkt.

Het Vlaamse Gewest en haar toenmalig minister van Energie, de heer Stevaert, weigerden de gemeenten te compenseren voor het verlies aan inkomsten. Een wegbermbelasting kwam er niet en er kwam ook geen heffing via het distributienet (wat veel logischer zou geweest zijn). De bevoegde minister wou absoluut geen belastingverhoging op zijn naam. Federaal minister van Economie, Energie, Buitenlandse Handel en Wetenschapsbeleid, mevrouw Moerman,

de la Politique scientifique, d'une part, et aux communes, d'autre part, qu'il incombait de payer la note. La Région wallonne, elle, promulgua un décret instaurant une redevance de voirie (c'est-à-dire une taxe indirecte sur la distribution).

Au cours de la discussion de la déclaration de politique d'octobre 2002, le Premier ministre, M. Verhofstadt, a fait en séance plénière les promesses suivantes :

- pas de perte nette pour les communes;
- diminution du prix net pour le consommateur.

Selon M. Vandenberghe, ces deux promesses ont été contredites par les faits.

Le premier ministre n'a parlé que d'une compensation des pertes de revenus provenant de dividendes de la distribution d'électricité, et non de la distribution de gaz. La problématique du gaz n'a pas été évoquée en séance plénière de la Chambre. Or, il serait logique de compenser également les pertes subies par les communes dans ce domaine.

La Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG) a calculé l'ampleur des pertes pour les communes :

- perte résultant de la libéralisation du marché de l'électricité: différence entre 2004 et 2002: 279 millions d'euros, dont environ 248 millions en Flandre;
- perte résultant de la libéralisation du marché du gaz: différence entre 2004 et 2002: 100 millions d'euros, dont environ 95 millions en Flandre.

On obtient ainsi un total d'environ 350 millions d'euros en Flandre, sur un montant supérieur à 380 millions pour toute la Belgique. Cette différence s'explique par le fait qu'un prix unitaire était en vigueur en Belgique, mais que les frais de distribution en Flandre étaient inférieurs à ceux pratiqués en Wallonie. Les intercommunales flamandes réalisaient donc des bénéfices plus élevés, ce qui augmentait le dividende.

À la suite des promesses du premier ministre à la Chambre des représentants, l'article suivant avait été inséré dans la loi-programme du 24 décembre 2002 :

« Art. 431. — Un article 12*bis*, rédigé comme suit, est inséré dans la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité :

« Art. 12*bis*. — Sans préjudice des dispositions de l'article 12, le gestionnaire de réseau versera annuellement un montant aux communes. Par arrêté délibéré en Conseil des ministres et après concertation avec les régions, le Roi fixe la répartition entre les communes. Par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le Roi fixe le montant, les modalités et la manière dont le

en de gemeenten betalen het gelag. In Wallonië werd wel een decreet houdende invoering van een wegbermbelasting ingevoerd (dit is een onrechtstreekse belasting op de distributie).

Tijdens de bespreking van de beleidsverklaring in oktober 2002 beloofde de eerste minister, de heer Verhofstadt, tijdens de plenaire vergadering het volgende :

- geen nettoverlies voor de gemeenten;
- de nettoprijs voor de consument moet dalen.

Beide beloften worden, aldus de heer Hugo Vandenberghe, door de feiten tegengesproken.

De eerste minister heeft het alleen over een compensatie van de verliezen van inkomsten uit dividend van de distributie van elektriciteit gehad, niet van gas. Het gas-aspect is in de plenaire vergadering van de Kamer niet ter sprake gekomen. Maar in feite zou het logisch zijn ook die verliezen van de gemeenten te compenseren.

De Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (hierna: CREG) heeft berekend hoe groot de verliezen voor de gemeenten waren :

- verlies ten gevolge van de vrijmaking van de elektriciteitsmarkt: verschil 2004 tegenover 2002: 279 miljoen euro, waarvan ongeveer 248 miljoen in Vlaanderen.
- verlies ten gevolge van de vrijmaking van de gasmarkt: verschil 2004 tegenover 2002: 100 miljoen euro, waarvan ongeveer 95 miljoen in Vlaanderen.

In Vlaanderen gaat het in totaal over ongeveer 350 miljoen euro, in België over 380 miljoen euro. Dit verschil wordt verklaard doordat er in België een eenheidsprijs was, maar de Vlaamse distributiekosten onder de Waalse distributiekosten lagen. De Vlaamse intercommunales maakten dus meer winst, waardoor het dividend hoger was.

Ten gevolge van de beloften van de eerste minister in de Kamer van volksvertegenwoordigers werd in de programmawet van 24 december 2002 het volgende artikel ingelast :

« Art. 431. — In de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, wordt een artikel 12*bis* ingevoegd, luidende :

« Art. 12*bis*. — Onverminderd de bepalingen van artikel 12 zal de netbeheerder jaarlijks aan de gemeenten een bedrag storten. Bij een besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad en na overleg met de gewesten, bepaalt de Koning de verdeling over de gemeenten. Bij een besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, bepaalt de Koning het bedrag, de

gestionnaire de réseau doit en intégrer le coût dans les tarifs.»

Cette disposition a été adoptée en dépit de l'avis du Conseil d'État, selon lequel l'article en question était contraire à la loi spéciale réglant les compétences.

Cet article n'a pas été mis à exécution au cours des derniers mois de la précédente législature. Le gouvernement actuel en a toutefois repris l'idée. Un accord de principe sur une solution a été conclu au sein du comité de concertation du 22 septembre 2003. Cet accord devrait déboucher sur un arrêté royal (dont on ne sait encore rien), sur une modification de la loi sur l'électricité et sur la modification de la loi spéciale.

L'accord du comité de concertation prévoit:

— une taxe de 4,3 euros par Mwh (qui représenterait donc, pour une famille qui consomme 4 000 kWh, une augmentation de 17,2 euros par an);

— la prise en compte de la capacité concurrentielle des grandes entreprises industrielles et un plafonnement de la cotisation.

La loi sur l'électricité a été modifiée par la loi-programme du 22 décembre 2003. Le projet de loi spéciale a été adopté au Conseil des ministres du 19 décembre 2003. Le Conseil d'État a rendu un avis en urgence le 22 janvier 2004. À la suite de l'avis du Conseil d'État, on a modifié le projet de loi spéciale et il faudra modifier une troisième fois la loi sur l'électricité.

Le projet de loi spéciale prévoit:

1. que les autorités fédérales peuvent attribuer chaque année aux communes le produit du prélèvement Elia, mais seulement après avis conforme des régions;

a) pour autant qu'il ait été généré dans la région concernée et

b) pour autant que le montant attribué n'excède pas celui du produit dans la région;

2. que le montant doit avoir été généré là où a eu lieu la consommation par le client final;

3. que les régions sont habilitées à octroyer, après concertation avec l'autorité fédérale, des exonérations globales ou partielles du prélèvement Elia. La Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale ont déjà fait savoir qu'elles accorderaient cette exonération, étant donné qu'elles ont choisi une autre piste en vue de compenser la perte de recettes subie par les communes.

Les dispositions légales proposées ne font toutefois référence à aucun critère légal permettant clairement au législateur de savoir comment répartir le produit des prélèvements entre les communes. Il y a au moins

modalités en de la manière sur laquelle le netbeheerder de kost ervan in de tarieven dient te nemen.»

Deze bepaling werd goedgekeurd niettegenstaande de Raad van State in zijn advies had gesteld dat dit artikel inging tegen de bijzondere wet die de bevoegdheden regelt.

Dit artikel heeft geen uitvoering gekregen in de laatste maanden van de vorige legislatuur. Het idee is wel heropgevoerd door de huidige regering. In het Overlegcomité van 22 september 2003 is er een principiële akkoord over een regeling bereikt. Dit akkoord zou leiden tot een koninklijk besluit (waarover nog niets bekend is), een wijziging van de elektriciteitswet en de wijziging van de bijzondere wet.

Het akkoord van het overlegcomité voorziet:

— een taks van 4,3 euro per Mwh (dus voor een gezin dat 4 000 kWh verbruikt, zou er 17,2 euro per jaar bijkomen);

— er wordt rekening gehouden met de concurrentiepositie van de grote industriële bedrijven en de bijdrage wordt geplafonneerd.

De elektriciteitswet werd gewijzigd door de programmawet van 22 december 2003. Het ontwerp van bijzondere wet is goedgekeurd op de Ministerraad van 19 december 2003. Het urgente advies van de Raad van State is gegeven op 22 januari 2004. Ten gevolge van dat advies van de Raad van State is niet alleen het ontwerp van bijzondere wet bijgestuurd, maar moet ook de elektriciteitswet voor de derde keer worden gewijzigd.

Het ontwerp van bijzondere wet stelt het volgende:

1. dat de federale overheid aan de gemeenten jaarlijks de opbrengst kan toewijzen van de «Elia-taks», evenwel na eensluidend advies van de gewesten;

a) voor zover de opbrengst gelokaliseerd is in het gewest;

b) voor zover die toewijzing het bedrag van de in het gewest gelokaliseerde opbrengst niet overschrijdt;

2. de opbrengst wordt gelokaliseerd waar het verbruik door de eindafnemer plaatsvindt;

3. de gewesten kunnen globale of gedeeltelijke vrijstellingen verlenen van de Elia-taks, na voorafgaandelijk overleg met de federale overheid. Het Waalse en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest hebben reeds laten weten deze vrijstelling toe te kennen aangezien zij voor een andere piste ter compensatie van de gemeenten hebben gekozen.

De voorgestelde wettelijke bepalingen duiden echter geen enkel wettelijk criterium aan op grond waarvan het voor de wetgever duidelijk is hoe de opbrengsten van deze taksen onder de gemeenten

deux possibilités: soit on tient compte de la perte que chaque commune a véritablement subie, soit on prend pour base la consommation dans les communes. La première piste correspond davantage à l'objet du projet, la deuxième favorise considérablement les communes où la consommation est élevée. En raison de ces imprécisions, il est impossible, pour le parti auquel M. Vandenberghe appartient, le CD&V, de soutenir le projet de loi spéciale à l'examen.

## 2. *Objections fondamentales du CD&V à l'égard du projet à l'examen*

M. Hugo Vandenberghe s'oppose expressément à la refédéralisation de compétences régionales, qui signifierait que l'on revient sur une partie des réformes de l'État qui ont été réalisées. Le projet de loi à l'examen vise à refédéraliser une compétence pour que l'État puisse prélever un nouvel impôt, et ce, alors que toutes les associations de consommateurs ont tiré récemment la sonnette d'alarme à propos de l'augmentation des prix de l'électricité. L'intervenant s'oppose à une refédéralisation à la carte à laquelle la majorité actuelle a déjà eu recours pour régionaliser la compétence relative aux licences d'exportation d'armes.

M. Lionel Vandenberghe réplique que, comme la matière en question est nouvelle, on peut difficilement parler de «refédéralisation».

M. Hugo Vandenberghe répond que le financement général des communes est une compétence régionale que l'on vide ainsi en partie de sa substance.

De plus, la politique menée par la majorité dans le dossier de la libéralisation du marché de l'électricité entraîne:

- une augmentation des prix de l'électricité,
- une augmentation (possible) des taxes,
- l'obligation pour les communes d'alourdir la fiscalité communale afin de compenser leur manque à gagner.

L'intervenant souligne encore une fois qu'en modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles pour des motifs purement opportunistes, comme celui de défédéraliser les licences d'exportation d'armes, ou pour résoudre des problèmes politiques concrets, le législateur a fait fi de la finalité de la loi spéciale (à savoir composer dans certains cas une majorité des deux tiers et une majorité au sein de chaque groupe linguistique). En agissant de la sorte, le législateur a fait montre d'un manque de sérieux en ce sens qu'il a réduit la législation au rang de simple législation de circonstance. Le président du Conseil d'État néerlandais, M. Tjeenk Willink, a souligné dans ses considérations relatives au rapport annuel 2003 que «le Parlement ne joue

worden verdeeld. Er zijn minstens twee mogelijkheden: ofwel rekening houden met het verlies dat elke gemeente daadwerkelijk heeft geleden, ofwel op basis van het gebruik in de gemeenten. De eerste piste zou nauwer aansluiten bij de doelstelling van het ontwerp, de tweede piste bevoordeligt sterk gemeenten met een hoog verbruik. Vanwege deze onduidelikheden is het voor de partij waartoe de heer Vandenberghe behoort, de CD&V, onmogelijk om het voorliggende ontwerp van bijzondere wet te steunen.

## 2. *Fundamentele bezwaren van de CD&V ten aanzien van het voorliggende ontwerp*

De heer Hugo Vandenberghe verzet zich uitdrukkelijk tegen de herfederalisering van regionale bevoegdheden. Dit betekent immers een stap achteruit ten aanzien van eerder gerealiseerde staatshervormingen. Door het voorliggende wetsontwerp wordt een bevoegdheid geherfederaliseerd om er een nieuwe belasting op te heffen. Dit terwijl alle consumentenverenigingen recent de alarmbel hebben geluid over de gestegen elektriciteitsprijzen. Spreker verzet zich tegen een herfederalisering «à la carte», zoals de huidige meerderheid reeds heeft toegepast bij de regionalisering van de bevoegdheid inzake wapenuitvoerlicenties.

De heer Lionel Vandenberghe repliceert dat, aangezien het om een nieuwe materie gaat, men moeilijk van «herfederalisering» kan spreken.

De heer Hugo Vandenberghe antwoordt dat het algemeen financieren van de gemeenten een gewestelijke bevoegdheid is, die men op deze wijze gedeeltelijk uitholt.

Bovendien heeft het door de meerderheid gevoerde beleid in het dossier van de vrijmaking van de elektriciteitsmarkt het volgende effect:

- de prijzen van de elektriciteit stijgen,
- de taken (kunnen) stijgen,
- de gemeenten worden verplicht hun eigen taken te verhogen om hun inkomstenverlies te compenseren.

Spreker beklemtoont nogmaals dat hij een wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen om louter opportunistische redenen, zoals de defederalisering van de wapenuitvoerlicenties, of om concrete politieke problemen op te lossen, de betekenis van de bijzondere wet ontkent (*id est* tweederde meerderheid en meerderheid in de twee taalgroepen). Op deze wijze vertoont de wetgever een gebrek aan ernst: wetgeving wordt op deze wijze immers gedegradeerd tot gelegenheidswetgeving. De voorzitter van de Nederlandse Raad van State, de heer Tjeenk Willink, wees er in zijn beschouwingen bij het jaarverslag van 2003 op dat «het Parlement als medewetgever zijn rol niet meer speelt en gedomineerd wordt door het incidenten-



plus son rôle de branche du pouvoir législatif et qu'il est dominé par «l'incidentalisme». On monte à la tribune lorsqu'un incident se produit et vote des lois en fonction d'incidents.»

Cela ne signifie pas que le législateur ne doit pas reformuler ou reconsidérer la législation à la suite de certains développements ou incidents survenus dans la société, ce qu'il a fait par le passé, par exemple lorsque l'homme d'affaires italien Carlo de Benedetti a lancé son «raid» sur la Société générale. Un an après les faits, le Parlement a voté une loi qui apportait une réponse mûrement réfléchie aux problèmes rencontrés.

La même chose s'est passée lorsque l'affaire Dutroux a éclaté au grand jour. La loi relative à la libération conditionnelle n'a pas été remaniée en catastrophe, mais elle a fait l'objet d'un examen approfondi et a été adaptée quelques années après les faits. Les droits des victimes d'actes de violence ont eux aussi été réglés non pas en catastrophe mais après un examen et une réflexion suffisants.

M. Hugo Vandenberghe estime cependant que la majorité violette actuelle a systématiquement foulé aux pieds les principes qui régissent la mission législative du Parlement. Selon l'intervenant, le plus bel exemple de cet état de chose est l'examen au pas de charge, par le Parlement, des modifications à apporter aux lois spéciales relatives aux institutions bruxelloises en application de l'accord du Lombard. Les projets de loi spéciale furent en effet votés deux heures seulement après que la section de législation du Conseil d'État eut transmis son avis au Parlement.

L'examen de «loi Everberg» a eu lieu dans des conditions similaires. Or, la problématique des délinquants mineurs était connue depuis l'arrêt «Bouamar/Belgique» que la Cour européenne des droits de l'homme a rendu le 29 février 1988.

L'intervenant fustige enfin les modifications systématiques qui ont été apportées d'année en année au régime de la prescription en matière pénale.

### *3. Alternative du CD&V: le fonds de compensation pour la TVA*

Comme le CD&V souscrit pleinement à l'objectif qui sous-tend le projet de loi spéciale et qui est d'accorder aux communes une compensation pour la perte de recettes qu'elles subissent à la suite de la libéralisation du marché de l'électricité, M. Hugo Vandenberghe propose que l'on remplace le prélèvement Elia par la création d'un fonds de compensation pour la TVA.

Le fonds de compensation pour la TVA, à installer au SPF Finances, vise à compenser la perte de dividendes d'énergie subie par les communes par suite de la libéralisation du marché de l'électricité et du gaz. Le marché de l'énergie étant déjà libéralisé en Flandre,

talisme. Men gaat op de tribune voor een incident en men stemt wetten in functie van incidenten».

Dat betekent niet dat de wetgever niet, ten gevolge van ontwikkelingen of incidenten in de samenleving, wetgeving moet herformuleren of heroverwegen. Dat is in het verleden ook gebeurd, bijvoorbeeld naar aanleiding van de «raid» van de Italiaanse zakenman Carlo de Benedetti op de Generale Maatschappij. Een jaar na deze feiten keurde het Parlement een wet goed die weldoordacht een antwoord bood op de gerezen problemen.

Hetzelfde gebeurde naar aanleiding van het aan het licht komen van de zaak «Dutroux». De wet op de voorwaardelijke invrijheidstelling werd niet hals-overkop gewijzigd, maar aangepast na een grondig onderzoek een paar jaar na de feiten. Ook de rechten van de slachtoffers van gewelddaden werden niet op een incidentele wijze geregeld, maar na voldoende onderzoek en reflectie.

De heer Hugo Vandenberghe is echter van oordeel dat de huidige paarse meerderheid de wetgevende taak van het Parlement systematisch heeft verkracht. Het voorbeeld bij uitstek hiervan is volgens spreker de wijze waarop de wijzigingen aan de bijzondere wetten betreffende de Brusselse instellingen ter uitvoering van het Lombardakkoord door het Parlement werden gejaagd. Twee uur nadat het advies van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State aan het Parlement was overgezonden, werden de ontwerpen van bijzondere wet reeds goedgekeurd.

Een gelijkaardig verloop kende de parlementaire behandeling van de zogenaamde «Everberg-wet». Nochtans was de problematiek met betrekking tot minderjarige delinquenten reeds gekend sedert het arrest «Bouamar tegen België» van het Europees Hof voor de rechten van de mens van 29 februari 1988.

Spreker hekelt ten slotte nog de systematische wijzigingen die door de jaren heen aan de verjaringsregeling inzake strafzaken werden aangebracht.

### *3. Alternatief van de CD&V: het BTW-compensatiefonds*

Aangezien de doelstelling die aan het ontwerp van bijzondere wet ten grondslag ligt, namelijk het compenseren van de gemeenten voor het verlies dat zij hebben geleden ten gevolge van de vrijmaking van de elektriciteitsmarkt, door de CD&V volledig wordt onderschreven, stelt de heer Hugo Vandenberghe, als alternatief voor de Elia-taks, de oprichting van het BTW-compensatiefonds voor.

Het BTW-compensatiefonds, op te richten bij de FOD Financiën, heeft tot doel tegemoet te komen aan de derving van energiedividenden door de gemeenten ingevolge de vrijmaking van de elektriciteits- en gasmarkt. Door de liberalisering van de energiemarkt

les communes flamandes sont les premières à perdre les dividendes provenant des intercommunales qui assuraient la distribution d'électricité et de gaz.

Cette réduction de revenus survient à un très mauvais moment, vu les importants investissements que les communes doivent consacrer dans les prochaines années, au réseau d'égouttage, par exemple.

Le prélèvement Elia que le gouvernement prévoit d'instaurer afin de compenser la diminution des recettes des communes en matière d'électricité, n'est pas suffisant pour combler entièrement la perte prévue. Paradoxalement, les nouvelles taxes sur l'électricité augmentent en outre la facture énergétique du petit consommateur. Les citoyens auraient toutefois pu s'attendre à ce que la libéralisation du marché entraîne une baisse des prix de l'énergie. Il est clair que, par suite de la libéralisation, les autorités fédérales percevront des recettes plus élevées dans le cadre de l'impôt des sociétés.

Par rapport au prélèvement Elia, le fonds de compensation pour la TVA présente plusieurs avantages. On constate en outre certains effets secondaires positifs.

Le fonds de compensation pour la TVA couvrira de manière effective la perte des dividendes énergétiques.

Aucune nouvelle taxe n'est imposée au consommateur, de sorte que celui-ci peut profiter de la libéralisation du marché de l'énergie. Contrairement au prélèvement Elia, le fonds de compensation pour la TVA répartit en outre de manière objective le produit entre les différentes communes. On peut en effet supposer que les frais de TVA à compenser, que les communes ont supportés jusqu'à présent, sont proportionnels à la taille de la commune et à l'importance des investissements que les communes doivent réaliser.

Le fonds de compensation pour la TVA a par ailleurs cinq effets secondaires positifs importants.

Il offre aux communes la possibilité de s'organiser plus efficacement en leur permettant de faire un choix objectif entre l'internalisation et l'externalisation. À l'heure actuelle, le prélèvement de la TVA influence les autorités lorsqu'elles mettent en balance l'internalisation (la réalisation des travaux en régie) et l'externalisation.

Le système de TVA actuel fait que les travaux en régie sont plus avantageux — même si le coût net de l'externalisation est potentiellement inférieur —, et ce, en raison de la différence de TVA. La présente proposition de loi vise à mettre un terme à cette situation, la TVA n'intervenant plus comme élément de décision pertinent. Les entités de droit public disposeront dès lors d'une plus grande latitude pour choisir entre l'internalisation et l'externalisation.

Il ne fait aucun doute que le fonds de compensation pour la TVA contribuera à augmenter les efforts

verliezen als eerste de Vlaamse gemeenten de dividenden uit de intercommunales die instonden voor de distributie van elektriciteit en gas.

Deze vermindering aan inkomsten komt op een zeer ongelukkig moment gezien de belangrijke investeringen die de gemeenten in de komende jaren in bijvoorbeeld het rioleringsnetwerk moeten doen.

De Elia-taks die de regering voorziet om de dalende elektriciteitsinkomsten van de gemeenten te compenseren, volstaat niet om het verwachte verlies volledig weg te werken. Bovendien leiden de nieuwe heffingen op elektriciteit paradoxaal tot een hogere energierekening van de kleine gebruiker. Van de liberalisering zouden de mensen toch mogen verwachten dat de energieprijzen na de vrijmaking van de markt dalen. Het staat vast dat door de liberalisering de federale overheid meer vennootschapsbelasting zal innen.

In vergelijking met de Elia-taks heeft het BTW-compensatiefonds verschillende voordelen. Daarbovenop komen nog enkele positieve neveneffecten.

Het BTW-compensatiefonds zal effectief het verlies aan energiedividenden dekken.

Het legt geen nieuwe belasting op aan de consument zodat deze het voordeel van de vrijmaking van energiemarkt verkrijgt. Bovendien verdeelt het BTW-compensatiefonds in tegenstelling tot de Elia-taks de opbrengst op een objectieve wijze tussen de verschillende gemeenten. Men mag immers aannemen dat de te compenseren BTW-kost die gemeenten tot op heden dragen, evenredig is met de grootte van de gemeente en de belangrijkheid van de investeringen die de gemeenten moeten doen.

Het BTW-compensatiefonds heeft daarnaast vijf belangrijke positieve neveneffecten.

Het BTW-compensatiefonds biedt aan de gemeenten de mogelijkheid zich op een efficiëntere wijze te organiseren door objectief te kunnen kiezen tussen inbesteden of uitbesteden. De afweging die overheden maken tussen inbesteden (het zelf uitvoeren van activiteiten) en uitbesteden wordt op dit moment beïnvloed door de heffing van BTW.

Ongetwijfeld zal het BTW-compensatiefonds bijdragen tot een verhoogde investeringsinspanning vanwege de lokale overheden zodat een hoogstaande en kwalitatieve dienstverlening aan de bevolking mogelijk blijft. De huidige BTW-systematiek heeft tot gevolg dat inbesteden — ondanks de mogelijk lagere nettokosten van uitbesteden — vanwege het BTW-verschil aantrekkelijker is.

Het wetsvoorstel beoogt hieraan een einde te maken, doordat de BTW als relevante beslissingsfac-

d'investissements des pouvoirs locaux de façon à maintenir un service de qualité à la population. Les investissements accrus ne manqueront pas de contribuer à l'amélioration des services offerts aux habitants.

Les autorités n'auront par ailleurs plus intérêt à minimiser la pression de la TVA dans le cadre de certaines activités. Cette évasion, voire cette fraude fiscale, ne seront plus nécessaires. Les conseils onéreux deviendront superflus.

Les communes étant en mesure de choisir en toute objectivité entre l'internalisation et l'externalisation, les entreprises privées profiteront, elles aussi, d'un meilleur fonctionnement du marché.

Surtout, les communes ne devront pas imposer aux ménages une augmentation des impôts communaux ni leur faire payer une taxe Elia. Le fonctionnement du fonds de compensation pour la TVA est en effet neutre sur le plan budgétaire et ne compromet donc pas l'équilibre budgétaire. La TVA est, en effet, une opération nulle entre communes et autorité fédérale.

L'importance du fonds de compensation pour la TVA est déterminée par le niveau des demandes de compensation introduites par les communes. Il n'est pas possible d'inférer ce genre d'informations directement des données administratives communales parce que, à l'heure actuelle, les communes n'administrent pas individuellement le montant de TVA qu'elles paient. Pour l'heure, il n'est dès lors pas encore possible d'estimer exactement l'importance du fonds de compensation pour la TVA.

Pour pouvoir réaliser l'estimation la plus précise possible de l'importance du fonds de compensation pour la TVA, l'orateur se base sur le rapport «De Gemeentefinanciën 2002», publié par le ministère de la Communauté flamande. Dans un premier temps, seules les communes flamandes émargeront en effet au fonds, étant donné que c'est en Flandre que la libéralisation du marché du gaz et de l'électricité est la plus avancée.

Les dépenses des communes flamandes figurent dans le compte budgétaire, subdivisé en un service ordinaire et un service extraordinaire. Les dépenses prévues au service ordinaire englobent toutes les dépenses qui apparaissent au moins une fois par exercice financier et qui garantissent le fonctionnement régulier des communes. Le service extraordinaire englobe toutes les dépenses qui ont une incidence durable sur l'importance et la valeur du patrimoine communal.

Dans les dépenses ordinaires, on distingue quatre groupes économiques, à savoir le personnel, les frais de fonctionnement, les transferts et la dette. Les frais de TVA se retrouvent surtout au niveau des frais de fonctionnement et des investissements. Dans les dépenses extraordinaires, ce sont les dépenses

tor komt te vervallen. Hierdoor ontstaat een grotere vrijheid voor de publiekrechtelijke lichamen in de keuze tussen in- en uitbesteden. Hogere investeringen zullen zeker bijdragen tot een betere dienstverlening aan de inwoners.

Daarnaast is het voor overheden niet langer aantrekkelijk hun BTW-druk bij bepaalde activiteiten te minimaliseren. Deze belastingontwijking of misschien zelfs -ontduiking zal niet langer nodig zijn. Dure adviezen worden overbodig.

Doordat de gemeenten een objectieve keuze kunnen maken tussen inbesteden of uitbesteden, zullen ook de particuliere ondernemingen mee genieten van een betere marktwerking.

Bovenal zullen de gezinnen niet geconfronteerd moeten worden met hogere gemeentebelastingen en hoeven zij geen Elia-heffing op te hoesten. Immers, de werking van het BTW-compensatiefonds is budgettair neutraal zodat het de begroting niet uit evenwicht brengt. De BTW is tussen gemeenten en federale overheid immers een broekzak-vestzakoperatie.

De omvang van het BTW-compensatiefonds wordt bepaald door de hoogte van de compensatieverzoeken van gemeenten. Omdat gemeenten op dit moment niet afzonderlijk administreren welk bedrag zij aan BTW betalen, is het niet mogelijk direct uit hun administratieve gegevens dergelijke informatie af te leiden. Dit maakt het op dit moment ook nog niet mogelijk een exacte raming te geven van de omvang van het BTW-compensatiefonds.

Om een zo nauwkeurig mogelijke inschatting te kunnen maken van de omvang van het BTW-compensatiefonds baseert spreker zich op het rapport «De Gemeentefinanciën 2002», uitgegeven door het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. In een eerste fase zal immers enkel een bijdrage verleend worden aan Vlaamse gemeenten aangezien daar de vrijmaking van de elektriciteits- en gasmarkt het verst gevorderd is.

De uitgaven van de Vlaamse gemeenten zijn terug te vinden in de begrotingsrekening, onderverdeeld in de gewone en de buitengewone dienst. De uitgaven in de gewone dienst omvatten alle uitgaven die ten minste eenmaal per financieel dienstjaar voorkomen en die de gemeenten een regelmatige werking waarborgen. De buitengewone dienst omvat alle uitgaven die op een duurzame wijze de omvang en de waarde van het gemeentelijke patrimonium beïnvloeden.

In de gewone uitgaven onderscheiden we vier economische groepen, met name personeel, werkingskosten, overdrachten en schuld. De BTW-kost is voornamelijk terug te vinden bij de werkingskosten en investeringen. Van de buitengewone uitgaven zijn de investeringsuitgaven de belangrijkste. Zij zijn in

d'investissements qui sont le poste le plus important. En 2000, elles représentaient 83,7% des dépenses extraordinaires consolidées totales de l'exercice propre.

En 2000, les frais de fonctionnement se sont élevés à 1 054 145 910 euros et les investissements à 1 319 756 172 euros. Ces montants s'entendent TVA comprise.

Au total, ce sont donc plus de 400 millions d'euros de TVA qui pèsent sur les dépenses des communes. Toutefois, comme on l'explique ci-après, toutes les TVA ne seront pas compensées: les dépenses pour l'enseignement, les musées et bibliothèques, notamment, ne feront pas l'objet de compensations.

Selon les calculs de la Vlaamse Vereniging voor steden en gemeenten (VVSG), la perte totale de dividendes subie par les communes à la suite de la libéralisation du marché de l'électricité et du gaz, une fois que celle-ci aura atteint sa vitesse de croisière, s'élèvera, en pratique, à un peu moins de 350 millions d'euros par an.

Ces chiffres montrent que le fonds de compensation pour la TVA répond effectivement aux besoins financiers des communes. En revanche, les communes flamandes ne bénéficieront que de 172 millions d'euros dans le cadre du prélèvement Elia. La clé de répartition du produit de ce prélèvement n'a d'ailleurs pas encore été clairement définie.

Le fonds de compensation pour la TVA répartit les contributions accordées aux communes selon un critère objectif. La proposition considère que le coût de TVA à compenser — et que les communes supportent jusqu'à présent — est proportionnel à la taille de la commune et à l'importance des investissements que réalisent les communes. La contribution que les communes recevront du fonds de compensation pour la TVA aura également un effet stabilisateur sur leur budget. Les années où il y a lieu d'investir davantage, la cotisation augmentera proportionnellement. Ce mécanisme encourage les autorités locales à mener une politique d'investissement. Le prélèvement Elia n'a pas ces effets positifs.

La TVA est une taxe générale sur la consommation intérieure de biens et de services, perçue sur leur prix de vente. La TVA payée pour des biens et des services achetés par un contribuable peut en principe être déduite (droit à déduction). Dans certains cas, même les pouvoirs publics sont assujettis à la TVA. À cet égard, la distinction entre les pouvoirs publics en tant qu'assujettis à la TVA et les pouvoirs publics en tant que personne morale non assujettie est cruciale. Les pouvoirs publics ne sont assujettis à la TVA que pour les activités ou les opérations déterminées par le Roi parce qu'elles pourraient déboucher sur une distorsion de concurrence d'une certaine importance. Ces activités et ces opérations ont été énumérées dans l'arrêté royal n° 26 du 2 décembre 1970 relatif à

2000 goed voor 83,7% van de totale geconsolideerde buitengewone uitgaven van het eigen dienstjaar.

In 2000 bedroegen de werkingskosten 1 054 145 910 euro en de investeringen 1 319 756 172 euro. Deze bedragen zijn inclusief BTW.

In totaal drukt dus ongeveer een goede 400 miljoen euro BTW op de uitgaven van de gemeenten. Echter zoals hierna wordt uiteengezet, zal niet alle BTW gecompenseerd worden: in het bijzonder de uitgaven voor onderwijs, musea en bibliotheken, en andere.

Volgens berekeningen van de Vlaamse Vereniging voor steden en gemeenten (VVSG) zal in de praktijk het totaal dividendeverlies voor de gemeenten ingevolge de vrijmaking van de elektriciteits- en gasmarkt eenmaal op kruissnelheid een kleine 350 miljoen euro op jaarbasis bedragen.

Deze cijfers tonen aan dat het BTW-compensatiefonds wel degelijk tegemoet komt aan de financiële noden van de gemeenten. Daarentegen zal er door de Elia-taks slechts 172 miljoen euro naar de Vlaamse gemeenten vloeien. Daarbij is het nog niet duidelijk welke verdeelsleutel zal gehanteerd worden voor de opbrengsten van de Elia-taks.

Het BTW-compensatiefonds verdeelt de bijdragen aan de gemeenten volgens een objectieve maatstaf. Zoals in de inleiding reeds werd aangehaald, wordt in het voorstel aangenomen dat de te compenseren BTW-kost die de gemeenten tot op heden dragen, evenredig is met de grootte van de gemeente en de belangrijkheid van de investeringen die de gemeenten doen. De bijdrage die de gemeenten van het BTW-compensatiefonds zullen ontvangen, zal tevens een stabiliserende invloed hebben op hun begroting. In jaren waarin meer dient geïnvesteerd te worden, zal de bijdrage evenredig mee stijgen. Dit moedigt een investeringsbeleid door de lokale overheden aan. De Elia-taks kent deze positieve effecten niet.

De BTW is een algemene belasting op het binnenlandse verbruik van goederen en diensten, die wordt geheven over de verkoopprijs van producten en diensten. De betaalde BTW over de door een belastingplichtige ingekochte goederen en diensten kan in regel hierop in mindering worden gebracht (het zogenaamde recht op aftrek). Ook de overheid is in bepaalde gevallen BTW-plichtig. Cruciaal daarbij is het onderscheid tussen de overheid als BTW-plichtige en de overheid als niet-belastingplichtige rechtspersoon. De overheid is alleen BTW-plichtig voor de handelingen of werkzaamheden die de Koning aanmerkt omdat zij tot concurrentievervalsing van enige betekenis zouden kunnen leiden. Deze werden opgenomen in het koninklijk besluit nr. 26 van 2 decem-

l'assujettissement des organismes publics à la taxe sur la valeur ajoutée.

Les exemples suivants sont des exemples d'activités pour lesquelles certains organismes publics interviennent en tant qu'assujettis à la TVA: la fourniture non exonérée de nouveaux biens immobiliers, l'exploitation de ports ou d'un restaurant, d'un hôtel ou d'un débit de boissons librement accessibles au public. Lorsque les pouvoirs publics interviennent en leur qualité de personne morale non assujettie, ils ne peuvent pas prétendre au droit à déduction, droit auquel ils ne peuvent prétendre que s'ils interviennent dans le cadre du régime juridique qui leur est spécifiquement applicable.

En général, il s'agit d'une mission qui leur est imposée par la loi.

La problématique de la TVA se pose sur les marchés où les pouvoirs publics sont demandeurs et où l'offre peut être assurée tant par l'organe public (internalisation) que par un acteur du marché (externalisation).

Comme les pouvoirs publics, en leur qualité de personne morale non assujettie, ne peuvent pas prétendre à la déduction de la TVA sur leurs achats, toute la TVA sur ces achats (biens et services) constitue un poste de coûts. De ce fait, l'externalisation entraîne automatiquement des coûts de TVA plus élevés que l'internalisation. Cet élément influence le choix entre l'externalisation et l'internalisation au profit de cette dernière.

C'est ainsi qu'il se présente, dans la pratique, diverses situations où les organes publics peuvent procéder à une externalisation mais y renoncent, dans certains cas, en raison de la charge élevée que représente la TVA. Parmi les exemples de telles situations, M. Hugo Vandenberghe cite l'entretien des espaces verts publics, la collecte des déchets ménagers, les travaux d'archivage, les activités des bureaux d'ingénierie et les activités d'automatisation.

La flexibilité de l'affectation des fonctionnaires constitue un autre problème. Une commune pourrait faire face aux pénuries temporaires de main-d'œuvre en recourant à du personnel intérimaire. Dans ce cas, il faut cependant payer la TVA sur ces dépenses, ce qui entrave quelque peu le bon fonctionnement de la commune.

Lorsqu'une entité de droit public opte pour l'internalisation en raison de l'aspect de la TVA, on parle de handicap concurrentiel pour les entreprises. Une entreprise devra remettre une offre — abstraction faite de la TVA-sensiblement moins chère que l'alternative de l'entité de droit public elle-même si elle veut enlever le marché. La suppression de cette distorsion assurera aux entreprises un point de départ plus équitable dans leur compétition avec les

ber 1970 met betrekking tot het onderwerpen van de openbare instellingen aan de belasting over de toegevoegde waarde.

Voorbeelden van activiteiten waarin bepaalde overheden optreden als BTW-plichtige zijn de niet-vrijgestelde levering van nieuwe onroerende goederen, de exploitatie van havens of het uitbaten van een restaurant, hotel of drankgelegenheid die voor het publiek toegankelijk is. Wanneer de overheid optreedt in haar hoedanigheid van niet-belastingplichtige rechtspersoon kan zij geen aanspraak maken op het recht op aftrek. Hiervan is sprake als de overheid handelt binnen het specifiek voor haar geldende juridische regime.

In de regel gaat het hierbij om een wettelijk opgelegde taak.

De BTW-problematiek doet zich voor op markten waar de overheid de vragende partij is en het aanbod zowel door het overheidslichaam zelf (inbesteden) als door een marktpartij kan worden verzorgd (uitbesteden).

Omdat de overheid in haar hoedanigheid van niet-belastingplichtige rechtspersoon geen aanspraak kan maken op aftrek van de BTW over haar inkopen, vormt alle BTW over deze inkopen (goederen en diensten) een kostenpost. Hierdoor leidt uitbesteden automatisch tot hogere BTW-kosten dan inbesteden. Dit beïnvloedt de afweging tussen uitbesteden en inbesteden ten gunste van de laatste mogelijkheid.

Zo doen zich in de praktijk verschillende situaties voor waarbij overheidslichamen tot uitbesteding kunnen overgaan, maar waarvan in bepaalde gevallen wordt afgezien vanwege de hoogte van de BTW-lasten. Voorbeelden daarvan zijn de openbare groenvoorziening, de inzameling van huishoudelijk afval, het verrichten van archiefwerkzaamheden, werkzaamheden van ingenieursbureaus en automatiseringsactiviteiten.

Een ander probleem betreft de flexibele inzet van ambtenaren. Tijdelijke arbeidstekorten in een gemeente zouden kunnen worden opgelost door een beroep te doen op interimpersoneel. In dit soort gevallen moet echter BTW over deze uitgaven worden betaald, hetgeen een zekere belemmering vormt voor de goede werking van de gemeente.

Waar een publiekrechtelijk lichaam vanwege het BTW-aspect kiest voor inbesteding, is er sprake van een concurrentienadeel voor het bedrijfsleven. Een offerte van een bedrijf zal — afgezien van de BTW-last — aanzienlijk goedkoper moeten zijn dan het alternatief van het publiekrechtelijk lichaam zelf om geaccepteerd te worden. Door deze verstoring weg te nemen ontstaat voor het bedrijfsleven een eerlijkere uitgangspositie in de concurrentie met overheden. Dit

pouvoirs publics. Cette mesure s'inscrit dans le cadre des moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics pour accroître leur efficacité. La problématique de la TVA décrite ci-dessus a aujourd'hui pour conséquence que les pouvoirs publics prennent des décisions moins efficaces d'un point de vue du coût. L'ampleur de cette problématique ne peut être cernée qu'approximativement. On sait toutefois qu'il est encore possible de réaliser des réductions de coûts en externalisant des tâches d'exécution. Les avantages profiteront aux entités de droit public qui externalisent et permettront à celles-ci de réduire les taux des taxes locales à charge des citoyens et des entreprises. Apporter une solution à ce problème de TVA a également pour effet de supprimer l'intérêt qu'ont les communes de minimaliser au maximum leur charge de TVA en faisant appel à des régions communales autonomes pour réaliser des investissements «en leasing».

Afin de résoudre le problème de TVA mentionné plus haut, c'est tout d'abord une solution fiscale qui a été recherchée. Toutefois, il ne s'avère pas possible d'adapter la réglementation fiscale relative à l'application de la sixième directive TVA. En outre, la directive précitée ne permet pas aux personnes assujetties à la TVA de ne pas appliquer celle-ci à certains de leurs clients particuliers ou à certaines catégories de leurs clients, notamment aux pouvoirs publics. Il ne serait pas réaliste, enfin, de s'attendre aujourd'hui à une modification de la sixième directive européenne en matière de TVA.

La sixième directive TVA ne prévoit pas non plus la possibilité de taxer des prestations internes dans le secteur public, les prestations internes ne pouvant être taxées que lorsqu'elles sont effectuées à partir de l'environnement TVA de l'entité de droit public et pour les besoins de l'environnement non TVA. Cela signifie par exemple qu'une commune ou une province qui détient sa propre imprimerie ou son propre service de comptabilité ne peut prélever aucune TVA sur ses prestations internes. Or, le prélèvement interne permettrait d'éliminer le handicap concurrentiel subi par le secteur privé dès lors que l'internalisation serait taxée aussi lourdement que l'externalisation. De plus, cette solution alourdirait les dépenses des communes en raison du prélèvement de la TVA sur les actes internes. La TVA constituerait en outre une recette supplémentaire pour l'autorité fédérale.

Le Code de la taxe sur la valeur ajoutée prévoit actuellement ce mécanisme dans un régime en vertu duquel les livraisons internes de biens soumises à l'application de la TVA à un non-assujetti à la TVA sont assujetties à la TVA. Ce régime relatif aux biens s'applique à tous les assujettis à la TVA (personnes physiques et personnes morales) qui, en plus de leur activité économique, exercent une activité dans un secteur privé ou non soumis à l'application de la

past in het streven van de overheid naar een doelmatig en doeltreffend overheidshandelen. De hierboven beschreven BTW-problematiek leidt op dit moment tot een minder kostenefficiënte besluitvorming door overheden. De omvang van deze problematiek laat zich slechts bij benadering duiden. Wel is bekend dat er in België nog kostenvoordelen te behalen zijn met het uitbesteden van uitvoeringsgerichte taken. De voordelen hiervan zullen neerslaan bij de uitbestedende overheidslichamen en kunnen leiden tot lagere tarieven van lokale heffingen voor burgers en bedrijven. Een oplossing voor de hiervoor genoemde BTW-problematiek brengt tevens met zich mee dat gemeenten geen belang meer zullen hebben bij het streven hun BTW-druk te minimaliseren door in het bijzonder investeringen te «leasen» van autonome gemeentebedrijven.

Om de hiervoor genoemde BTW-problematiek op te lossen is in eerste instantie gezocht naar een fiscale oplossing. Aanpassing van de fiscale regelgeving is, in verband met de naleving van de zesde BTW-richtlijn, echter niet mogelijk. Deze richtlijn staat niet toe dat BTW-plichtigen geen BTW in rekening brengen aan bepaalde individuele afnemers of categorieën afnemers, waaronder overheden. Het is niet realistisch te verwachten dat de zesde Europese BTW-richtlijn op dit punt zal worden aangepast.

De zesde BTW-richtlijn kent evenmin de mogelijkheid van het belasten van interne prestaties binnen de overheidssfeer. Interne prestaties kunnen alleen worden belast wanneer zij vanuit de BTW-sfeer van het publiekrechtelijk lichaam worden verricht ten behoeve van de niet-BTW-sfeer. Dit betekent bijvoorbeeld dat als een gemeente of provincie een eigen drukkerij of eigen accountantsdienst heeft, heffing van BTW over de interne prestaties niet mogelijk is. Dergelijke interne heffing zou evenwel het concurrentienadeel van de private sector wegwerken doordat inbesteden even zwaar belast zou worden als uitbesteden. Deze denkpiste zou bovendien leiden tot een kostenverhoging van de gemeenten omwille van de heffing van de BTW op interne handelingen. De federale overheid zou met de extra BTW-opbrengst gaan lopen.

In het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde is dit mechanisme thans voorzien in een regeling die er toe leidt dat zogenoemde interne leveringen van goederen vanuit de BTW-sfeer aan de niet-BTW-sfeer belastbaar zijn voor de BTW. Deze regeling voor goederen geldt voor alle BTW-plichtigen (natuurlijke personen of rechtspersonen) die naast hun bedrijfsuitoefening een privé of niet-belaste sector kennen. Voor interne diensten is,

TVA. En ce qui concerne les services internes, on a expressément renoncé à un tel régime, sauf pour certains travaux immobiliers et pour l'utilisation d'un bien affecté à l'entreprise, et ce, notamment parce que son exécution est jugée problématique, du fait qu'il faudrait appliquer un critère de taxation particulier pour ces services «internes» afin d'en déterminer la valeur économique. Étant donné cependant que c'est beaucoup plus difficile pour les services que pour les biens, un tel régime serait source de nombreux litiges. Ensuite, la taxation de services «internes» ne pourrait être limitée aux entités de droit public, mais devrait s'appliquer à tout assujetti à la TVA, au sens du Code de la TVA, qui exerce une activité non soumise à l'application de la TVA ou aux assujettis mixtes à la TVA, c'est-à-dire non seulement à la personne physique exploitant une société unipersonnelle, mais également à l'association ou à la fondation active, par exemple, dans le secteur socioculturel (subsidé). Indépendamment du fait que, conformément à la sixième directive, les prestations internes ne peuvent être taxées dans le secteur public, il est clair que la taxation de services internes ne résoudrait guère le problème de la neutralité du choix de l'externalisation par le secteur public. Elle créerait uniquement de nombreux problèmes de mise en œuvre. Le fonds de compensation pour la TVA que M. Hugo Vandenberghe vise à instituer est nettement plus approprié pour permettre un choix qui soit neutre en termes de concurrence. Le problème de TVA esquissé ci-dessus peut également être résolu par l'institution d'un fonds de compensation pour la TVA à partir duquel est financée la TVA.

L'idée sous-jacente est qu'un organisme public, grâce à ce fonds, ne devra pratiquement plus tenir compte des frais supplémentaires de TVA en cas de sous-traitance de travaux, parce que la TVA payée sera compensée. Les gains d'efficacité que peuvent obtenir les autorités en éliminant cette perturbation du marché, bénéficient aux entités publiques sous-traitantes. Le Royaume-Uni, la Suède, la Finlande et le Danemark, notamment, ont déjà mis en œuvre ce type de système, qui accorde aux autorités une contribution destinée à couvrir leurs dépenses de TVA. Plusieurs pays de l'Union européenne ont, ces dernières années, instauré des systèmes de compensation de la TVA. Les Pays-Bas sont le dernier pays en date. C'est d'ailleurs le projet néerlandais qui est à la base de la présente proposition. Le Danemark a introduit un fonds de compensation pour la TVA en 1985, dont le principal objectif est de veiller à ce que la mise en balance entre internalisation et externalisation des travaux ne soit pas perturbée.

Au début des années nonante, la Suède a, pour les mêmes raisons, instauré un système de compensation de la TVA qui présente de grandes similitudes avec le système danois.

behoudens voor bepaald werk in onroerende staat en het gebruiken van een tot het bedrijf behorend goed, uitdrukkelijk van een dergelijke regeling afgezien. Een belangrijke reden daarvoor is dat de uitvoering ervan problematisch wordt geacht, met name omdat voor deze «interne» diensten een bijzondere maatstaf van heffing van toepassing zou moeten zijn om de economische waarde van die diensten te bepalen. Dat is voor diensten echter aanzienlijk moeilijker dan voor goederen, waardoor zo'n regeling een bron zou vormen van geschillen. In de tweede plaats zou de introductie van het belasting van zogenoemde «interne» diensten niet alleen beperkt kunnen blijven tot publiekrechtelijke lichamen, maar zou deze regeling ook moeten gaan gelden voor iedere BTW-plichtige in de zin van de BTW die een activiteit buiten de werkingssfeer van de BTW kent of bij gemengde BTW-plichtigen. Daartoe behoren niet alleen de natuurlijke persoon met een eenmanszaak, maar bijvoorbeeld ook de vereniging of stichting in bijvoorbeeld de (gesubsidieerde) sociaal-culturele sector. Nog daargelaten dat het belasting van interne prestaties binnen de overheids sfeer op grond van de zesde richtlijn niet mogelijk is, is het duidelijk dat het belasting van interne diensten vanuit een oogpunt van een neutrale keuze voor het uitbesteden van taken vanuit de overheids sfeer niet veel zou oplossen. Het zou enkel leiden tot veel problemen in de uitvoering. Het voorliggende BTW-compensatiefonds is voor het maken van een concurrentie-neutrale keuze veel meer geschikt. De hiervoor geschetste BTW-problematiek kan ook worden opgelost door de invoering van een BTW-compensatiefonds waaruit de BTW wordt gefinancierd.

De gedachte hierachter is dat een overheidsinstelling door een dergelijk fonds bijna geen rekening meer zal hoeven te houden met de extra BTW-kosten bij uitbesteding, omdat de betaalde BTW wordt gecompenseerd. De efficiëntie-winsten die de overheden als gevolg van het opheffen van de marktverstoring kunnen behalen, komen daarbij ten gunste van de uitbestedende overheidslichamen. Een dergelijk systeem waarbij overheden een bijdrage krijgen voor hun BTW-uitgaven is onder andere reeds van kracht in het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Finland en Denemarken. In verschillende landen van de Europese Unie zijn de afgelopen jaren systemen voor de compensatie van BTW ingevoerd. Het laatste is Nederland. Het is trouwens het Nederlands ontwerp dat aan de basis van dit voorstel ligt. In Denemarken is in 1985 een BTW-compensatiefonds geïntroduceerd met als voornaamste reden het opheffen van de verstoring van de afweging tussen het inbesteden en uitbesteden.

In Zweden is begin jaren negentig om dezelfde reden een systeem van BTW-compensatie ingevoerd dat grote gelijkenis kent met het Deense systeem.

Le Royaume-Uni a décidé, simultanément à l'instauration de la taxe sur le chiffre d'affaires, de prévoir des compensations à la perception de la TVA en faveur des autorités. Celles-ci récupèrent, au moyen d'une déclaration, toute la taxe sur le chiffre d'affaires, tant sur les activités de service public que sur les opérations exemptées de la TVA.

Aucun fonds n'a été créé ici du fait que compensation et perception de la taxe sur le chiffre d'affaires ont été introduites simultanément.

Aux Pays-Bas, des communes ont réalisé une étude sur les gains d'efficacité que l'on peut réaliser en soustrayant la collecte et l'enlèvement des déchets ménagers. Les gains potentiels sont estimés par les auteurs de cette étude à plusieurs centaines de millions de florins. De même, la sous-traitance de la gestion du réseau d'égouts et de l'entretien de l'espace public permettrait, grâce à des économies d'échelle, de réaliser des gains d'efficacité.

Des avantages identiques seront sans conteste engrangés en Belgique sans devoir chercher des astuces afin d'obtenir les mêmes effets.

Grâce à l'institution du Fonds de compensation pour la TVA, les communes seront également en mesure de mieux évaluer l'opportunité d'internaliser ou d'externaliser des tâches. Étant donné que l'obstacle à l'externalisation des tâches est à présent levé, les autorités locales pourront plus souvent choisir de faire exécuter des tâches par des entreprises privées. L'accroissement de l'externalisation par des organes publics peut avoir des conséquences pour le fonctionnement du marché. Lorsque des entités de droit public procèdent à l'externalisation de tâches, le marché s'agrandit. Le marché s'agrandissant, il va sans dire que l'offre augmentera également et peut-être aussi, de ce fait, le nombre de prestataires de services. Le fonctionnement du marché pour l'exécution des tâches publiques (ou de certains aspects de celles-ci) s'en trouvera amélioré, avec pour conséquence un accroissement de l'efficacité.

Et si le marché ne fonctionne pas bien et que l'offre sur le marché n'est pas efficace, les entités de droit public sont encore libres de se charger elles-mêmes de la tâche en question. Si, au fil du temps, ce choix ne s'avère plus judicieux pour les entités de droit public, par exemple, parce que les autorités ne sont plus en mesure d'effectuer elles-mêmes la tâche — une situation difficilement concevable —, et que le marché ne fonctionne toujours pas correctement, il appartiendra au Service et au Conseil de la concurrence d'intervenir pour améliorer ce fonctionnement.

L'institution d'un fonds de compensation pour la TVA a en outre un impact positif quant à la problématique soulevée par la réglementation en matière de TVA au sujet des décisions communales ou provin-

In het Verenigd Koninkrijk is gelijktijdig met de invoering van de omzetbelasting besloten de overheden te compenseren voor de heffing van BTW. Overheden krijgen via een aangifte alle omzetbelasting terug, zowel over overheidsactiviteiten als over vrijgestelde handelingen.

Omdat de compensatie gelijktijdig is ingevoerd met de introductie van de heffing van omzetbelasting is hier geen sprake van een fondsconstructie.

In Nederland is bij gemeenten onderzoek verricht naar de efficiëntievoordelen die te realiseren zijn bij het uitbesteden van de inzameling en verwijdering van huishoudelijk afval. De potentiële voordelen worden door de onderzoekers geschat op enkele honderden miljoenen guldens. Ook met het uitbesteden van het rioleringsbeheer en onderhoud aan de openbare ruimte zouden door schaalvoordelen efficiëntievoordelen te behalen zijn.

Gelijkaardige voordelen zullen zich ongetwijfeld voordoen in België zonder dat er moet gezocht worden naar omwegen om dezelfde effecten te bereiken.

De invoering van het BTW-compensatiefonds zal er ook toe leiden dat gemeenten in staat worden gesteld een betere afweging te maken tussen het inbesteden en het uitbesteden van taken. Gegeven het feit dat de barrière die er nu bestaat om taken uit te besteden komt te vervallen, zal er vaker een keuze gemaakt worden om taken te laten uitvoeren door private ondernemingen. De toename van de uitbesteding door overheidsorganisaties kan gevolgen hebben voor de werking van de markt. Wanneer publiekrechtelijke lichamen overgaan tot het uitbesteden van taken ontstaat er een grotere markt. Met de vergroting van de markt ligt het voor de hand dat ook het aanbod zal toenemen en wellicht daarmee ook het aantal aanbieders. Er zal dan een betere marktwerking ontstaan voor de uitvoering van (delen van) overheidstaken, met als gevolg een toename van de efficiëntie.

Ook in het geval er geen sprake is van een goede marktwerking en er geen sprake is van een efficiënt aanbod op de markt, staat het de publiekrechtelijke lichamen vrij om er voor te kiezen de taak alsnog zelf uit te voeren. Wanneer deze keuze voor publiekrechtelijke lichamen na verloop van tijd niet goed mogelijk is, bijvoorbeeld doordat de overheden niet meer in staat zijn de taak zelf uit te voeren — een situatie die zich overigens moeilijk laat indenken —, is de marktwerking mogelijk beperkt en is er een rol weggelegd voor de Dienst en Raad voor de mededinging om de marktwerking te verbeteren.

De invoering van een BTW-compensatiefonds heeft tevens een gunstige invloed op de problematiek die de BTW-regelgeving heeft opgeroepen bij besluiten van gemeenten of provincies tot verzelfstandiging



ciales visant l'autonomisation (et la collaboration) pour l'exécution de missions de service public, telles que la collecte des déchets ménagers. Étant donné que la TVA que facture l'entité autonome à l'entité de droit public pour les prestations accomplies sera prise en considération pour une contribution visant à financer cette TVA, il n'y a plus lieu d'exonérer ces prestations de la TVA. La séparation entre l'entité de droit public et l'entité autonome sur les plans financier, économique et politique, visée par l'autonomisation, peut donc réellement prendre forme. La TVA n'entrave plus non plus l'extension des liens de coopération entre entités privées et publiques.

La constitution d'un fonds de compensation pour la TVA a fait l'objet d'une proposition de loi déposée par le CD&V tant à la Chambre des représentants (doc. Chambre, n° 51-925/1, 2003-2004) qu'au Sénat (doc. Sénat, n° 3-702/1, 2003-2004).

\*  
\* \*

*Mme Van de Castele* souligne que, si l'on peut critiquer la manière dont est instaurée la compensation visée en faveur des communes, elle a néanmoins constaté sur le terrain que de nombreuses communes souhaitent réellement bénéficier de la compensation qui leur est promise en contrepartie de la libéralisation du marché de l'électricité. C'est pourquoi elle accorde son soutien au projet de loi spéciale à l'examen.

*M. Wille* déclare que la variante proposée par le CD&V, à savoir la création d'un fonds de compensation pour la TVA, l'amène à se poser un certain nombre de questions. Il souligne que l'État belge a été mis en demeure par les autorités européennes en raison de certaines interprétations ayant cours en Belgique en matière de TVA. Un des exemples cités par *M. Hugo Vandenberghe* concernait les prestations de services dans le secteur de l'environnement. C'est précisément à ce propos que les autorités européennes ont mis la Belgique en demeure: 1° pour cause d'absence de réglementation adéquate en matière de prospection du marché et 2° en raison du contentieux d'Aquafin et de l'usage qu'en ont fait certaines intercommunales flamandes qui travaillent avec la NV Aquafin. Cette dernière est bien entendu soumise à la législation applicable aux sociétés, et la discussion sur l'application d'un taux de TVA de 6% ou de 21% a, selon l'intervenant, donné lieu à de sérieux abus. *M. Wille* estime que le fonds de compensation pour la TVA est un instrument critiquable parce que ce contentieux — qui fait l'objet d'une approche différente au nord et au sud du pays — n'est pas le moyen approprié pour résoudre les problèmes.

(en samenwerking) op het gebied van de feitelijke uitvoering van overheidstaken, zoals de inzameling van huishoudelijk afval. Doordat de BTW die het verzelfstandigde lichaam in rekening brengt voor zijn prestaties aan het publiekrechtelijk lichaam in aanmerking zal komen voor een bijdrage ter financiering van die BTW, is er geen aanleiding meer om een beroep te doen op een vrijstelling van BTW voor die prestaties. De afstand tussen het publiekrechtelijk lichaam en het verzelfstandigde lichaam op financieel, economisch en beleidsmatig terrein die met de verzelfstandiging is beoogd, kan aldus daadwerkelijk vorm krijgen. De BTW staat ook niet meer in de weg bij de uitbreiding van de privaat-publieke samenwerkingsverbanden.

Een wetsvoorstel houdende oprichting van een BTW-compensatiefonds werd door de CD&V zowel in de Kamer van volksvertegenwoordigers (stuk Kamer, nr. 51-925/1, 2003-2004) als in de Senaat (stuk Senaat, nr. 3-702/1, 2003-2004) ingediend.

\*  
\* \*

*Mevrouw Van de Castele* wijst erop dat, als er al kritiek kan worden geformuleerd op de wijze waarop de beoogde compensatie voor de gemeenten wordt ingevoerd, zij toch op het terrein heeft vastgesteld dat heel wat gemeenten vragende partij zijn om de beloofde compensatie van de gemeenten voor de vrijmaking van de elektriciteitsmarkt te bekommen. Vandaar dat zij haar steun verleent aan het voorliggende ontwerp van bijzondere wet.

*De heer Wille* verklaart dat het alternatief voorstel van de CD&V, namelijk de oprichting van een BTW-compensatiefonds, bij hem een aantal vragen oproept. Spreker wijst erop dat de Belgische Staat door de Europese autoriteiten in gebreke werd gesteld wegens een aantal interpretaties die in België met betrekking tot de BTW vigeren. Eén van de voorbeelden die de heer Hugo Vandenberghe aanhaalde, was de dienstverlening in de milieusector. Juist in dat verband werd België door de Europese autoriteiten in gebreke gesteld: 1° wegens het gebrek aan een adequate regelgeving voor de marktverkenning en 2° wegens het contentieux van Aquafin en de toepassing die daaromtrent is gemaakt door een aantal intercommunales in Vlaanderen die met de NV Aquafin werken. Op deze laatste is de wetgeving betreffende de vennootschappen uiteraard van toepassing en de discussie over de al of niet toepassing van 6% BTW of 21% BTW werd volgens spreker op grondige wijze misbruikt. De heer Wille is van oordeel dat het BTW-compensatiefonds een vehikel is dat vatbaar is voor kritiek omdat dit contentieux — dat in het Noorden en het Zuiden van het land op een verschillende manier wordt benaderd — geen goed middel is om de problemen op te lossen.

*M. Hugo Vandenberghe* rétorque que le fonds de compensation pour la TVA est une solution à envisager dans un cadre déterminé qui obligerait l'État fédéral à prendre directement ses responsabilités, eu égard au reflux des moyens financiers, lui-même provoqué par la baisse des dividendes. L'intervenant est également disposé à examiner d'autres solutions, à condition que cela se fasse dans le cadre d'un véritable dialogue communautaire. En effet, l'intervenant est favorable par principe à un financement général des communes par les régions, raison pour laquelle il s'oppose au projet de loi spéciale en discussion, qui implique une refédéralisation.

*Mme Laloy* fait remarquer que le Parlement wallon adoptera prochainement un projet de décret relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés(1). Elle se demande s'il ne faudrait pas dès lors mentionner la Communauté germanophone, en plus des régions, à l'article 2 du projet de loi spéciale.

*La ministre de l'Économie, de l'Énergie, du Commerce extérieur et de la politique scientifique, M. Armand De Decker et M. Collas* répondent que cela n'est pas nécessaire, puisque le projet de décret précité tient son fondement légal directement de l'article 139 de la Constitution(2).

*M. Collas* ajoute que ce n'est pas la première fois que l'on applique l'article 139 de la Constitution. On l'avait déjà fait en ce qui concerne les compétences en matière de monuments et sites et en matière d'emploi(3).

Selon *Mme de Bethune*, le projet à l'examen constitue une nouvelle illustration de l'habitude qu'a le gouvernement de faire supporter les dépenses par les communes.

La tentative que fait le gouvernement en vue de compenser par une modification de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 la perte que

*De heer Hugo Vandenberghe* repliceert dat het BTW-compensatiefonds een oplossing is in een bepaald kader waarbij de federale overheid rechtstreeks haar verantwoordelijkheid opneemt, gegeven de terugvloeiing van de financiële middelen door het verlagen van de dividenden. Spreker is bereid om ook andere oplossingen te bestuderen, maar dit moet dan plaatsvinden in een volwaardige communautaire dialoog. Principieel is spreker immers voorstander van een algemene financiering van de gemeenten door de gewesten en daarom verzet hij zich tegen het voorliggende ontwerp van bijzondere wet, dat een herfederalisering inhoudt.

*Mevrouw Laloy* wijst erop dat in het Waalse Parlement eerstdaags een ontwerp van decreet betreffende de uitoefening door de Duitstalige Gemeenschap van bepaalde bevoegdheden van het Waalse Gewest inzake ondergeschikte besturen, zal worden goedgekeurd(1). Zij vraagt zich af of het dan ook niet nodig is om in artikel 2 van het ontwerp van bijzondere wet, naast de gewesten, de Duitstalige Gemeenschap te vermelden.

*De minister van Economie, Energie, Buitenlandse Handel en Wetenschapsbeleid, de voorzitter, de heer Armand De Decker, en de heer Collas* antwoorden dat dit niet nodig is aangezien het bovenvermelde ontwerp van decreet zijn rechtsgrond rechtstreeks ontleent aan artikel 139 van de Grondwet(2).

*De heer Collas* voegt daar nog aan toe dat het niet de eerste keer is dat artikel 139 van de Grondwet wordt toegepast. Dat gebeurde reeds eerder met betrekking tot de bevoegdheden inzake monumenten en landschappen en inzake tewerkstelling(3).

Volgens *mevrouw de Bethune* illustreert de regering met het voorliggende ontwerp eens te meer haar gewoonte om uitgaven op de gemeenten af te wentelen.

De poging van de regering om, door een wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, het verlies te compenseren dat

(1) Projet de décret du 2 avril 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés, doc. Parl. W., n° 698/1, 2003-2004.

(2) Article 139 de la Constitution: «Sur proposition de leurs Gouvernements respectifs, le Conseil de la Communauté germanophone et le Conseil de la Région wallonne peuvent, chacun par décret, décider d'un commun accord que le Conseil et le Gouvernement de la Communauté germanophone exercent, dans la région de langue allemande, en tout ou en partie, des compétences de la Région wallonne. Ces compétences sont exercées, selon le cas, par voie de décrets, d'arrêtés ou de règlements.»

(3) Voir: décret de la Région wallonne du 23 décembre 1993, *Moniteur belge*, 12 février 1994, modifié par le décret de la Région wallonne du 6 mai 1999, *Moniteur belge*, 3 juillet 1999; décret de la Communauté germanophone du 17 janvier 1994, *Moniteur belge*, 16 mars 1994, modifié par le décret de la Communauté germanophone du 10 mai 1999, *Moniteur belge*, 23 septembre 1999 et décret de la Région wallonne du 6 mai 1999, *Moniteur belge*, 3 juillet 1999; décret de la Communauté germanophone du 10 mai 1999, *Moniteur belge*, 29 septembre 1999, *erratum Moniteur belge*, 25 mai 2000.

(1) Ontwerp van decreet van 2 april 2004 «relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés», stuk W. P., nr. 698/1, 2003-2004.

(2) Artikel 139 van de Grondwet: «Op voorstel van hun respectieve regeringen kunnen de Raad van de Duitstalige Gemeenschap en de Raad van het Waalse Gewest in onderlinge overeenstemming en elk bij decreet beslissen dat de Raad en de Regering van de Duitstalige Gemeenschap in het Duitse taalgebied geheel of gedeeltelijk bevoegdheden van het Waalse Gewest uitoefenen. Deze bevoegdheden worden, naar gelang van het geval, uitgeoefend bij wege van decreten, besluiten of verordeningen.»

(3) Zie: decreet van het Waalse Gewest van 23 december 1993, *Belgisch Staatsblad*, 12 februari 1994, gewijzigd bij decreet van het Waalse Gewest van 6 mei 1999, *Belgisch Staatsblad*, 3 juli 1999; decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 17 januari 1994, *Belgisch Staatsblad*, 16 maart 1994, gewijzigd bij decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 10 mei 1999, *Belgisch Staatsblad*, 23 september 1999, en decreet van het Waalse Gewest van 6 mei 1999, *Belgisch Staatsblad*, 3 juli 1999; decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 10 mei 1999, *Belgisch Staatsblad*, 29 september 1999, *erratum Belgisch Staatsblad*, 25 mei 2000.

la libéralisation du marché de l'électricité occasionne aux communes, n'est pas suffisamment concrète. En outre, le produit du prélèvement proposé ne suffira pas à les dédommager intégralement pour la perte de leur «dividende incorporel». Cette perte ne serait compensée que pour moitié.

Voilà qui contraste singulièrement avec la promesse faite par le premier ministre Verhofstadt dans la note de politique de 2002, selon laquelle les communes seraient indemnisées intégralement pour la perte de ce dividende.

Il est à noter que la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale ont elles-mêmes instauré, entre-temps, une taxe régionale destinée à compenser cette perte, faisant preuve ainsi d'une vision politique correcte. En revanche, les partenaires de la coalition violette dans la Région flamande n'ont pas voulu entendre parler d'une augmentation de taxe. C'est à cause de leur attitude qu'il faut aujourd'hui faire appel au fédéral pour compenser la perte de revenus des communes.

Le projet à l'examen recourt toutefois à un procédé abusif, puisque le gouvernement refédéralise la compétence des régions en matière de financement des communes, par le biais d'une réglementation *ad hoc* qui va à l'encontre de la logique de la réforme de l'État. D'où la proposition du CD&V de créer la marge budgétaire nécessaire par la constitution d'un fonds de compensation pour la TVA. L'État fédéral exercerait ainsi une compétence fédérale, et il ne faudrait pas déroger à la répartition des compétences existante.

Ainsi que cela a été souligné, le projet à l'examen s'inscrit dans la longue liste des mesures politiques par lesquelles la présence coalition a touché durement les communes.

Un aperçu de ces mesures est présenté dans la déclaration de Belfort de la «*Vereniging van CD&V-Raadsleden*» (Fédération des conseillers CD&V) du 26 novembre 2003. Au niveau fédéral, il s'agit des mesures suivantes :

1. la libéralisation du marché de l'énergie, avec la perte qui en résulte pour les communes, et qui n'est pas non plus bénéfique pour le consommateur;
2. l'interruption de carrière, à propos de laquelle le gouvernement fédéral a décidé que les administrations locales qui l'accordent devront financer elles-mêmes les primes de crédit-temps à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004, ce qui représentera pour elles un surcoût considérable;
3. la diminution du Fonds des communes au cours de 2004;
4. les «créances Rosoux». À la fin de 1998, il est apparu que, durant des années, le pouvoir fédéral

de gemeenten lijden door de vrijmaking van de elektriciteitsmarkt, is evenwel niet concreet genoeg. Bovendien volstaat de opbrengst van de voorgestelde heffing niet om hen volledig te vergoeden voor het verlies van hun zogenaamd immaterieel dividend. Dit verlies zou maar voor de helft worden gecompenseerd.

Dat staat in schril contrast met de belofte van de eerste minister, de heer Verhofstadt, in de beleidsnota voor 2002 dat de gemeenten een volledige compensatie zouden ontvangen voor het verlies van dit dividend.

Opmerkenswaard is dat het Waalse en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest inmiddels zelf een gewestelijke belasting hebben ingevoerd om dit verlies te compenseren. Dat getuigt van een behoorlijke beleidsvisie. De paarse coalitiepartners in het Vlaamse Gewest daarentegen wilden van geen belastingverhoging weten. Hun houding heeft ertoe geleid dat het federale niveau dient te worden aangesproken om te zorgen voor de compensatie van het inkomstenverlies van de gemeenten.

Dat gebeurt met dit ontwerp evenwel op een oneigenlijke wijze. De bevoegdheid van de gewesten inzake financiering van de gemeenten wordt namelijk via een ad hoc-regeling weer gefederaliseerd. Dit gaat in tegen de logica van de staatshervorming. Vandaar het voorstel van de CD&V om de nodige budgettaire ruimte voor de gemeenten te creëren door de oprichting van een BTW-compensatiefonds. Daarmee oefent de federale overheid een federale bevoegdheid uit en dient de bestaande bevoegdheidsverdeling niet te worden doorbroken.

Zoals aangestipt, hoort dit ontwerp thuis in de lange lijst van beleidsmaatregelen waarmee deze coalitie de gemeenten zwaar heeft getroffen.

In de Belfortverklaring van de Vereniging van CD&V-raadsleden van 26 november 2003 wordt hiervan een overzicht gegeven. Het gaat op federaal niveau om:

1. de liberalisering van de energiemarkt, met het bijbehorende verlies voor de gemeenten en waarvan de consument ook niet beter is geworden;
2. de loopbaanonderbreking, waarbij de federale regering heeft beslist dat de lokale besturen die deze onderbreking toestaan, vanaf 1 januari 2004 zelf de tijdskredietpremies zullen moeten financieren, hetgeen een aanzienlijke meeruitgave betekent;
3. de vermindering van het Gemeentefonds tijdens 2004;
4. de Rosoux-gelden. Eind 1998 kwam namelijk aan het licht dat de federale overheid jarenlang de aan

n'avait pas reversé aux communes les recettes fiscales qui leur revenaient. Il s'agissait d'un montant total de 500 millions d'euros, dont 317 millions pour les communes flamandes. Ces montants leur ont été versés ultérieurement, mais sans les intérêts. Cette opération, qui a été clôturée en 2001, a dès lors soulevé de fortes réticences. La commune de Lennik, par exemple, a cité l'État fédéral en justice en vue d'obtenir également le remboursement des intérêts. La Cour d'appel de Bruxelles a fait droit à cette demande en avril 2003.

5. la réforme des polices, dont bon nombre de coûts ont été reportés sur les communes.

On peut également dresser une liste analogue pour la Région flamande: les «subsidies DIGO» pour les bâtiments scolaires, les «subsidies VIPA» pour les maisons de repos et les hôpitaux, le Fonds des créances alimentaires et le revenu d'intégration.

*M. Wille* conteste vivement cet aperçu, qu'il qualifie d'incorrect et d'intellectuellement malhonnête.

*Mme de Bethune* le met au défi de prouver cette affirmation. En attendant, elle soumet les questions suivantes à la ministre :

1. dans l'exposé des motifs, on peut lire qu'«il sera tenu compte de la position concurrentielle des grandes entreprises industrielles auxquelles sera imposé un tarif maximal dégressif» (doc. Sénat, n° 3-659/1, p. 2). Ce tarif maximal sera-t-il valable pour toutes les entreprises? Quel sera le montant maximal dont celles-ci seront redevables? Et *quid* des clients du réseau haute tension, c'est-à-dire les grandes entreprises? L'accord conclu au cours du conseil des ministres extraordinaire à Gembloux en janvier 2004 concernant l'instauration d'un plafond absolu pour les prélèvements sur la consommation d'électricité s'applique-t-il également à la redevance visée dans le projet? De quelle manière mettra-t-on en œuvre le tarif maximal dégressif?

2. selon l'exposé des motifs, «le droit de transmission est fixé à 4,3 euros/MWh» (doc. Sénat, n° 3-659/1, p. 2). Ce montant est-il correct ou doit-il être majoré du montant de la TVA?

3. Les communes devront-elles également s'acquitter de ce prélèvement sur la consommation d'électricité aux fins de l'éclairage public?

4. Quels prélèvements a-t-on instaurés depuis la libéralisation du marché de l'électricité? À quoi servent-ils? Quel en est le produit? Qui en sont les bénéficiaires? Quelle est leur incidence sur le prix du kilowatt/heure pour les consommateurs et les entreprises?

L'intervenante termine son intervention en demandant que l'on examine quand même de préférence la proposition de loi instituant un fonds de compensa-

de gemeenten toekomstige belastinggelden niet had doorgestort. In totaal ging het om 500 miljoen euro, waarvan 317 miljoen voor de Vlaamse gemeenten. Deze bedragen werden achteraf wel aan hen doorgestort, maar dan zonder de interest. Deze operatie, die in 2001 werd afgerond, riep dan ook heel wat weerstand op. Zo heeft de gemeente Lennik een proces aangespannen tegen de federale overheid om ook de terugbetaling van de interesten te eisen. Het hof van beroep van Brussel is in april 2003 op deze eis ingegaan;

5. de politiehervorming, waarbij tal van kosten op de gemeenten werden afgewenteld.

Ook voor het Vlaamse niveau kan een dergelijk lijstje worden aangelegd: de DIGO-subsidies voor onderwijsgebouwen, de VIPA-subsidies voor rusthuizen en ziekenhuizen, het alimentatiefonds en het leefloon.

*De heer Wille* hekelt dit overzicht als zijnde incorrect en intellectueel oneerlijk.

*Mevrouw de Bethune* daagt hem uit hiervan het bewijs te leveren. In afwachting daarvan legt ze de minister de volgende vragen voor:

1. in de memorie van toelichting wordt bepaald dat «rekening zal worden gehouden met de concurrentiepositie van de grote industriële bedrijven aan wie een degressief maximaal tarief zal worden opgelegd» (stuk Senaat, nr. 3-659/1, blz. 2). Geldt dit maximumtarief voor alle bedrijven? Wat is de maximale som die zij verschuldigd zijn? Quid met de hoogspanningsklanten, zijnde de grote bedrijven? Is de afspraak op de superministerraad van Gembloers in januari 2004 over de invoering van een absoluut plafond voor elektriciteitsheffingen ook van toepassing op de in het ontwerp bedoelde heffing? Op welke wijze zal aan het degressief maximaal tarief uitvoering worden gegeven?

2. in de memorie van toelichting wordt voorts verklaard dat «de transmissievergoeding wordt vastgesteld op 4,3 euro/MWh» (stuk Senaat, nr. 3-659/1, blz. 2). Wordt dit bedrag gehandhaafd of moet het worden vermeerderd met de BTW?

3. Zullen de gemeenten deze heffing ook op het elektriciteitsverbruik voor de openbare verlichting moeten betalen?

4. Welke heffingen zijn sinds de vrijmaking van de elektriciteitsmarkt ingevoerd? Waartoe dienen zij? Wat is hun opbrengst? Wie zijn de begunstigen? Wat is hun impact op de kilowattuurprijs voor de consumenten en de bedrijven?

Spreekster besluit haar interventie met een pleidooi om alsnog de voorkeur te geven aan het voorstel van haar partij tot oprichting van een BTW-

tion pour la TVA (cf. doc. Chambre, n° 51-925/1 et doc. Sénat, n° 3-702/1) qui a été déposée par son parti.

**b. Réponses de Mme Moerman, ministre de l'Économie, de l'Énergie, du Commerce extérieur et de la Politique scientifique**

1. Une des principales objections de M. Hugo Vandenberghe contre le projet qui vous est soumis est qu'il implique une refédéralisation de la compétence régionale en matière de financement des communes. Il ne voit pas que l'argument qu'il avance à cet égard peut tout aussi bien être utilisé contre la solution de rechange qu'il propose et qui consiste à créer un fonds de compensation pour la TVA.

2. Pour une meilleure compréhension du projet, la ministre en brosse une fois de plus l'historique.

La libéralisation du marché de l'électricité a entraîné une perte de revenus pour les communes. Dans le cadre du marché non libéralisé, elles percevaient en effet les dividendes dits immatériels. À propos de cette perte de revenus, la déclaration gouvernementale du 12 juillet 2003 prévoit que, pour sécuriser les recettes des communes, une solution sera élaborée en concertation avec les Régions, en exécution de l'article 431 de la loi-programme du 24 décembre 2002.

Cet article a inséré l'article 12*bis* dans la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité (appelée ci-après : la loi sur l'électricité). Il est rédigé comme suit : « Sans préjudice des dispositions de l'article 12, le gestionnaire de réseau versera annuellement un montant aux communes. Par arrêté délibéré en Conseil des ministres et après concertation avec les Régions, le Roi fixe la répartition entre les communes. Par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le Roi fixe le montant, les modalités et la manière dont le gestionnaire de réseau doit en intégrer le coût dans les tarifs. »

À propos du point précité de la déclaration gouvernementale, le Comité de concertation du 22 septembre 2003 est arrivé à un accord aux termes duquel l'article 431 de la loi-programme sera mis à exécution. Chaque région se verra offrir en même temps la possibilité d'accorder une dispense d'application partielle ou intégrale.

La mise en œuvre de cet accord ne va pas sans modification de la loi sur l'électricité, qui n'est pas à l'ordre du jour, ni sans la modification de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui est prévue par le présent projet de loi spéciale.

Ce dernier élément est concrétisé par le projet à l'examen de loi spéciale. Cette modification doit permettre à l'État fédéral d'attribuer annuellement aux communes de chaque région, après un avis conforme du gouvernement régional concerné, le

compensatiefonds (cf. stuk Kamer, nr. 51-925/1 en stuk Senaat, nr. 3-702/1).

**b. Antwoorden van mevrouw Moerman, minister van Economie, Energie, Buitenlandse Handel en Wetenschapsbeleid**

1. Een van de voornaamste bezwaren die de heer Hugo Vandenberghe tegen het voorliggende ontwerp heeft aangevoerd, is dat het een herfederalisering inhoudt van de gewestelijke bevoegdheid inzake financiering van de gemeenten. Hij verliest daarbij uit het oog dat dit argument evenzeer geldt voor het door hem voorgestelde alternatief, te weten het BTW-compensatiefonds.

2. Voor een goed begrip van het ontwerp schetst de minister er nog eens de voorgeschiedenis van.

Door de vrijmaking van de elektriciteitsmarkt lijden de gemeenten een inkomstenverlies. In de niet vrijgemaakte markt ontvingen zij immers de zogenaamde immateriële dividend. Omtrent dit inkomstenverlies stelt het regeerakkoord van 12 juli 2003 dat « teneinde de inkomsten van de gemeenten veilig te stellen, in overleg met de Gewesten een oplossing zal worden uitgewerkt om uitvoering te geven aan artikel 431 van de programmawet van 24 december 2002 ».

Dit artikel heeft artikel 12*bis* toegevoegd aan de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt (hierna te noemen: de elektriciteitswet). Deze bepaling luidt als volgt: « Onverminderd de bepalingen van artikel 12 zal de netbeheerder jaarlijks aan de gemeenten een bedrag storten. Bij een besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad en na overleg met de Gewesten, bepaalt de Koning de verdeling over de gemeenten. Bij een besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, bepaalt de Koning het bedrag, de modaliteiten en de wijze waarop de netbeheerder de kost ervan in de tarieven dient op te nemen. »

Omtrent de geciteerde bepaling van het regeerakkoord werd op het Overlegcomité van 22 september 2003 een akkoord bereikt in die zin dat artikel 431 van de programmawet zou worden uitgevoerd. Tegelijk zou elk Gewest de bevoegdheid krijgen om een gehele of gedeeltelijke vrijstelling van de toepassing ervan te verlenen.

De uitwerking van deze beslissing vereist, enerzijds, een wijziging van de elektriciteitswet die hier niet aan de orde is, en, anderzijds, een wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Dit laatste element wordt uitgevoerd door het voorliggende ontwerp van bijzondere wet. Deze wijziging moet het mogelijk maken dat de federale overheid jaarlijks aan de gemeenten van elk Gewest, na voorafgaand eensluidend advies van de betrokken

produit de la cotisation fédérale destinée à compenser la perte de revenus qu'elles subissent à la suite de la libéralisation du marché de l'électricité.

De plus, les régions qui auraient déjà procédé à des compensations sont autorisées à accorder des exonérations partielles ou totales de la cotisation fédérale destinée à compenser la perte de revenus précitée.

Par ailleurs, il convient également de modifier la loi sur l'électricité. En effet, elle règle le mécanisme de perception par l'intermédiaire de la cotisation fédérale destinée à compenser la perte de recettes des communes à la suite de la libéralisation du marché de l'électricité. L'avant-projet de loi modifiant la loi sur l'électricité a été soumis pour avis au Conseil d'État. Ce dernier a toutefois estimé que la demande d'avis était prématurée tant qu'on n'avait aucune certitude sur la portée des modifications à apporter à la loi spéciale.

C'est pourquoi le projet à l'examen doit être adopté au plus vite, dans l'intérêt de toutes les communes.

3. La ministre prend acte de l'énumération, faite par Mme de Bethune, de l'ensemble des griefs que les communes auraient formulés contre le pouvoir fédéral et les pouvoirs régionaux. Elle n'approfondira pas ce point, et certainement pas les aspects qui concernent le niveau régional.

4. Malgré toutes les critiques, la ministre constate que les mandataires communaux demandent une introduction rapide du prélèvement Elia proposé. Il est amusant de constater à cet égard qu'il y a également parmi eux de nombreux représentants du parti de M. Hugo Vandenberghe et de Mme Sabine de Bethune.

Selon elle, les questions de Mme de Bethune relatives au tarif dégressif maximal doivent être abordées dans le cadre de l'examen de la modification proposée de la loi sur l'électricité. Elle souhaite toutefois quand même fournir quelques éléments de réponse.

Tout d'abord, on n'entend pas faire payer le prélèvement Elia par les clients haute tension. Ils sont exclus du champ d'application de ce prélèvement parce qu'ils n'ont pas non plus contribué à ce que l'on appelle le dividende immatériel.

Ensuite, le tarif maximum du prélèvement proposé diffère du tarif maximum dans l'échelle dégressive qui sera applicable pour ce qui est des prélèvements fédéraux existants sur l'électricité, qui concernent notamment le financement des tarifs sociaux, le fonds social, le fonds Kyoto, les passifs nucléaires et la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG). Ce dernier prélèvement, en particulier, a un lien étroit

Gewestregering, de opbrengst kan toewijzen van de federale bijdrage die strekt tot de compensatie van de inkomstenderving van de gemeenten ingevolge de liberalisering van de elektriciteitsmarkt.

Daarenboven wordt aan de Gewesten, waarvan sommige dat reeds hebben gecompenseerd, de bevoegdheid gegeven om gehele of gedeeltelijk vrijstellingen te verlenen ten aanzien van de federale bijdrage ter compensatie van de voormelde inkomstenderving.

Daarnaast dient ook de elektriciteitswet te worden gewijzigd. Zij regelt immers het inningsmechanisme via de zogenaamde federale bijdrage tot compensatie van de inkomstenderving van de gemeenten ingevolge de liberalisering van de elektriciteitsmarkt. Het voorontwerp van wet tot wijziging van de elektriciteitswet is voor advies aan de Raad van State voorgelegd. Deze laatste was echter van oordeel dat de adviesaanvraag voorbarig was zolang geen zekerheid bestaat over de draagwijdte van de aan de bijzondere wet aan te brengen wijzigingen.

Daarom dient dit ontwerp, in het belang van alle gemeenten, zo spoedig mogelijk te worden goedgekeurd.

3. De minister neemt akte van de opsomming die mevrouw de Bethune van alle grieven heeft gegeven die de gemeenten zowel tegen het federale als het regionale bestuursniveau zouden hebben geformuleerd. Zij gaat hier niet nader op in en zeker niet op die welke het regionale niveau betreffen.

4. Ondanks alle kritiek stelt de minister toch vast dat alle gemeentelijke mandatarissen vragende partij zijn voor de spoedige invoering van de voorgestelde Elia-heffing. Pikant detail daarbij is dat daar in niet onbelangrijke mate ook vertegenwoordigers van de partij van de heer Hugo Vandenberghe en mevrouw Sabine de Bethune toe behoren.

De vragen van mevrouw de Bethune over het degressief maximaal tarief moeten volgens haar worden behandeld binnen het raam van de voorgenomen wijziging van de elektriciteitswet. Desondanks wenst ze toch reeds enige elementen van antwoord te verstrekken.

Zo is het niet de bedoeling dat de hoogspanningsklanten de Elia-heffing zouden betalen. Zij vallen buiten het toepassingsgebied van deze heffing omdat zij vroeger evenmin bijdroegen aan het zogenaamd immaterieel dividend.

Voorts verschilt het maximumtarief voor de voorgestelde heffing van dat in de degressieve schaal die zal gelden voor de andere reeds bestaande federale heffingen op elektriciteit, welke onder meer te maken hebben met de financiering van de sociale tarieven, het sociaal fonds, het Kyoto-fonds, de nucleaire passiva en de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG). Inzonderheid deze

avec la libéralisation du marché de l'électricité. Cette technique n'est pas nouvelle. Lors de la libéralisation du marché des télécommunications, l'on a également créé un organisme régulateur fédéral, à savoir l'IBPT, l'Institut belge des services postaux et des télécommunications.

Le prélèvement proposé est perçu sur la base de la consommation. En d'autres termes, quiconque a un compteur d'électricité et consomme du courant devra payer le prélèvement, étant entendu qu'il y aura un maximum visant à préserver la compétitivité des entreprises. On poursuit ainsi dans la logique qui avait été annoncée en ce qui concerne les prélèvements actuels à l'issue du superconseil des ministres des 16 et 17 janvier 2004, à Gembloux. Selon la ministre, les détails plus précis seront abordés au cours de la discussion de la modification projetée de la loi sur l'électricité.

5. En ce qui concerne les questions de Mme de Bethune relatives aux prélèvements sur l'électricité, la ministre estime qu'elles tombent également en dehors du champ d'application de projet de loi à l'examen. Elle souhaite cependant éclaircir une chose. La question du prélèvement de la TVA est examinée actuellement avec le ministre des Finances dans le cadre du problème global des prélèvements. Cette question va donc au-delà du prélèvement spécifique destiné à compenser la perte de revenus subie par les communes en raison de la libéralisation du marché de l'électricité, ainsi que le propose le projet de loi spéciale à l'examen.

### c. Réplique

*Mme de Bethune* remercie la ministre de sa réponse. Personne ne conteste la nécessité de prendre des mesures visant à compenser la perte que subissent les communes en raison de la libéralisation du marché de l'électricité.

L'intervenante reste toutefois fondamentalement en désaccord avec la méthode que le gouvernement a choisie pour ce faire, à savoir modifier la loi spéciale du 8 août 1980, car on rompt ainsi avec la répartition actuelle des compétences. La création d'un fonds de compensation pour la TVA, telle que proposée par son parti, lui semble être une solution de rechange plus claire d'un point de vue juridique, plus équitable et plus consistante.

Par ailleurs, en ce qui concerne la mise en œuvre du projet à l'examen, la ministre renvoie systématiquement à la modification envisagée de la loi sur l'électricité, sans que le texte de l'avant-projet en question soit communiqué à la commission pour information. L'intervenant craint qu'il ne s'agisse là d'un moyen de reporter cette question aux calendes grecques.

Dans ces conditions, le groupe de l'intervenante n'approuvera pas le projet à l'examen, tant pour des

laatste heffing houdt nauw verband met de vrijmaking van de elektriciteitsmarkt. Deze techniek is niet nieuw. Bij de vrijmaking van de telecommunicatiesector werd eveneens een federale regulator in het leven geroepen, te weten het BIPT, het Belgisch Instituut voor de postdiensten en de telecommunicatie.

De voorgestelde heffing wordt geïnd op grond van het verbruik. M.a.w., al wie een elektriciteitsmeter heeft en stroom verbruikt, zal de heffing moeten betalen, met dien verstande dat er een maximum zal gelden ter vrijwaring van de competitiviteit van het bedrijfsleven. Daarmee wordt de logica doorgetrokken die voor de bestaande heffingen werd aangekondigd na afloop van de superministerraad van 16 en 17 januari 2004 in Gembloers. Nadere details hieromtrent zouden volgens de minister aan bod moeten komen tijdens de bespreking van de voorgenomen wijziging van de elektriciteitswet.

5. Met betrekking tot de vragen van mevrouw de Bethune over de heffingen op elektriciteit, is de minister van oordeel dat zij eveneens buiten het bestek van het voorliggende ontwerp vallen. Desondanks wil zij toch een en ander verduidelijken. Het vraagstuk betreffende de heffing van de BTW wordt op dit ogenblik samen met de minister van Financiën onderzocht in het kader van de globale problematiek van alle heffingen. Deze kwestie overstijgt dus de specifieke heffing ter compensatie van de inkomstendering van de gemeenten ingevolge de liberalisering van de elektriciteitsmarkt, zoals voorgesteld door het onderhavige ontwerp van bijzondere wet.

### c. Repliek

*Mevrouw de Bethune* dankt de minister voor haar antwoord. Niemand betwist dat er maatregelen moeten worden genomen ter compensatie van het verlies dat de gemeenten lijden door de vrijmaking van de elektriciteitsmarkt.

Spreekster blijft het evenwel fundamenteel oneens met de methode die de regering daartoe heeft gekozen, namelijk een wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Op deze wijze wordt de bestaande bevoegdheidsverdeling immers doorbroken. Het door haar partij voorgestelde BTW-compensatiefonds vormt een juridisch zuiverder, eerlijker en consistenter alternatief.

Bovendien verwijst de minister voor de nadere uitwerking van het voorliggende ontwerp stevast naar de voorgenomen wijziging van de elektriciteitswet, zonder dat de tekst van het desbetreffende voorontwerp ter informatie aan de commissie is meegedeeld. Spreekster vreest dat deze kwestie aldus op de lange baan zal worden geschoven.

In die omstandigheden kan de fractie waartoe spreekster behoort, het onderhavige ontwerp zowel

raisons de fond que pour des raisons de méthodologie.

#### IV. DISCUSSION DES ARTICLES

##### Article 1<sup>er</sup>

Cet article est adopté sans discussion par 10 voix contre 2.

##### Article 2

*Mme de Bethune* voudrait avoir des précisions sur la cotisation proposée: qui la paie, à qui, selon quelle procédure et à partir de quand? L'article 3 dispose à cet égard que la loi en projet entre en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2004. Cela signifie-t-il que la cotisation sera perçue avec effet rétroactif à cette date? Dans ce cas, la coalition actuelle foulerait une fois de plus aux pieds le principe d'interdiction de la rétroactivité en matière fiscale. Comme le parlement ne pourra adopter le présent projet que fin mai au plus tôt, on peut se demander si les communes pourront disposer, en 2004 des deux tiers du produit de la cotisation. Comment pourra-t-on récupérer cette taxe avec effet rétroactif auprès des consommateurs d'électricité? Quid des clients qui ont changé de fournisseur en 2004?

*La ministre* confirme que la cotisation entre en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2004. Les modalités la concernant seront insérées dans la loi sur l'électricité et feront l'objet d'arrêtés royaux d'exécution.

*Mme de Bethune* s'étonne de cette façon de faire et en particulier de la création d'une cotisation avec effet rétroactif, ce qui est, selon elle, anticonstitutionnel. Elle propose de demander l'avis du Conseil d'État à ce sujet.

*La ministre* précise que le gouvernement flamand a autorisé les communes à inscrire les deux tiers du produit escompté de la cotisation Elia dans leur budget. Cela correspond à huit douzièmes. D'où le choix de faire entrer la loi en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2004. Si on ne faisait entrer la loi en vigueur qu'après sa publication au *Moniteur belge*, comme le suggère manifestement *Mme de Bethune*, les communes, qui, toujours selon *Mme de Bethune*, sont malmenées, le seraient davantage encore.

*Mme de Bethune* réplique que lorsqu'on propose un régime financier, celui-ci doit être juridiquement correct et cohérent. Sinon, les communes risquent encore d'en faire les frais.

*Mme Geerts et consorts* déposent l'amendement n° 1 (doc. Sénat, n° 3-659/2), visant à préciser que les

om inhoudelijke als om methodologische redenen niet goedkeuren.

#### IV. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

##### Artikel 1

Dit artikel wordt zonder bespreking aangenomen met 10 tegen 2 stemmen.

##### Artikel 2

*Mevrouw de Bethune* wenst nadere uitleg over de voorgestelde heffing: wie betaalt ze, aan wie, volgens welke procedure, vanaf wanneer? Artikel 3 bepaalt in dat verband dat de wet in werking treedt met ingang van 1 mei 2004. Betekent dit dat de heffing met terugwerking tot die datum zal worden geïnd? Dan zou de huidige coalitie het retroactiviteitsverbod in belastingzaken eens te meer met de voeten treden. Aangezien het parlement dit ontwerp maar op zijn vroegst eind mei zal kunnen goedkeuren, rijst de vraag of de gemeenten in 2004 over tweederde van de opbrengst van de heffing zullen kunnen beschikken. Hoe zal men de belasting met terugwerkende kracht op de elektriciteitsklanten kunnen verhalen? Quid met de klanten die in 2004 van leverancier zijn veranderd?

*De minister* bevestigt dat de heffing ingaat op 1 mei 2004. De nadere regels dienaangaande zullen worden opgenomen in de elektriciteitswet en de desbetreffende uitvoeringsbesluiten.

*Mevrouw de Bethune* verwondert zich over deze handelwijze en inzonderheid over de invoering van een heffing met terugwerkende kracht, hetgeen volgens haar in strijd is met de Grondwet. Zij stelt voor hierover het advies van de Raad van State in te winnen.

*De minister* preciseert dat de Vlaamse regering de gemeenten de toestemming heeft gegeven om tweederde van de geraamde opbrengst van de Elia-heffing in hun begroting in te schrijven. Dat stemt overeen met acht twaalfden. Vandaar de optie om de wet in werking te laten treden op 1 mei 2004. Indien men, zoals mevrouw de Bethune klaarblijkelijk voorstelt, deze wet pas na haar publicatie in het *Belgisch Staatsblad* in werking zou laten treden, dan zullen de gemeenten, die het — nog steeds volgens mevrouw de Bethune — financieel zo hard te verduren hebben, nog harder worden getroffen.

*Mevrouw de Bethune* repliceert dat, wanneer men een financieringsregeling voorstelt, die juridisch correct en coherent moet zijn. Anders bestaat het gevaar dat de gemeenten er alsnog de dupe van zullen zijn.

*Mevrouw Geerts c.s.* dient amendement nr. 1 in (stuk Senaat, nr. 3-659/2), teneinde te preciseren dat



régions sont habilitées à octroyer, « par arrêté de leur gouvernement », après concertation avec l'autorité fédérale, des exonérations globales ou partielles de la cotisation fédérale destinée à compenser la perte de revenus résultant de la libéralisation du marché de l'électricité.

Cet arrêté du gouvernement est présumé ne jamais avoir eu d'effets s'il n'est pas ratifié par un décret ou une règle visée à l'article 134 de la Constitution dans les douze mois à compter de la date de son entrée en vigueur.

Cet amendement est adopté par 10 voix contre 2.

L'article 2 ainsi amendé est adopté par un vote identique.

### Article 3

Pour la discussion, l'on se reportera à l'article 2.

L'article 3 est adopté par 10 voix contre 2.

\*  
\* \*

### Corrections de texte

En concertation avec la ministre de l'Économie, de l'Énergie, du Commerce extérieur et de la Politique scientifique, la commission apporte encore quelques corrections de texte, qui n'affectent cependant en rien le contenu du projet de loi spéciale :

#### 1. Intitulé

Dans l'intitulé, il est fait expressément référence à la modification de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980. La référence aux lois modificatives est supprimée.

#### 2. Article 2

— dans le texte néerlandais des alinéas 1<sup>er</sup> et 3 de la disposition en projet (9<sup>o</sup>bis), le mot « *voorafgaandelijk* » est remplacé par le mot « *voorafgaand* »;

— dans le texte néerlandais de l'alinéa 1<sup>er</sup> de la disposition en projet, les mots « *die strekt tot de* » sont remplacés par le mot « *ter* »;

— dans le texte néerlandais de l'alinéa 3 de la disposition en projet, le mot « *globale* » est remplacé par le mot « *gehele* » et les mots « *ingevolge de liberalisering* » sont insérés entre les mots « *de inkomstenderving* » et les mots « *van de elektriciteitsmarkt* ».

de Gewesten «, bij besluit van hun regering,» na voorafgaand overleg met de federale overheid, gehele of gedeeltelijke vrijstellingen kunnen verlenen ten aanzien van de federale bijdrage ter compensatie van de inkomstenderving ingevolge de liberalisering van de elektriciteitsmarkt.

Dit regeringsbesluit wordt geacht nooit uitwerking te hebben gehad indien het niet bij decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel is bekrachtigd binnen twaalf maanden na de datum van zijn inwerkingtreding.

Dit amendement wordt aangenomen met 10 tegen 2 stemmen.

Het aldus geamendeerde artikel 2 wordt met dezelfde stemmenverhouding aangenomen.

### Artikel 3

Voor de bespreking wordt naar artikel 2 verwezen.

Artikel 3 wordt aangenomen met 10 tegen 2 stemmen.

\*  
\* \*

### Tekstcorrecties

In overleg met de minister van Economie, Energie, Buitenlandse Handel en Wetenschapsbeleid brengt de commissie nog een aantal tekstcorrecties aan die evenwel niets aan de inhoud van het ontwerp van bijzondere wet wijzigen :

#### 1. Opschrift

In het opschrift wordt expliciet verwezen naar de wijziging van artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De verwijzing naar de wijzigingswetten vervalt.

#### 2. Artikel 2

— in de Nederlandse tekst van het eerste en het derde lid van de voorgestelde bepaling (9<sup>o</sup>bis) wordt het woord « *voorafgaandelijk* » vervangen door het woord « *voorafgaand* »;

— in de Nederlandse tekst van het eerste lid van de voorgestelde bepaling worden de woorden « *die strekt tot de* » vervangen door het woord « *ter* »;

— in de Nederlandse tekst van het derde lid van de voorgestelde bepaling wordt het woord « *globale* » vervangen door het woord « *gehele* » en worden de woorden « *ingevolge de liberalisering* » ingevoegd tussen de woorden « *de inkomstenderving* » en de woorden « *van de elektriciteitsmarkt* ».

## 3. Article 3

Dans le texte français de cette disposition, les mots «*entre en vigueur*» sont remplacés par les mots «*produit ses effets*», tandis que dans le texte néerlandais, les mots «*treedt in werking op*» sont remplacés par les mots «*heeft uitwerking met ingang van*».

**V. VOTE SUR L'ENSEMBLE**

Le projet de loi spéciale, ainsi amendé et corrigé, a été adopté par 10 voix contre 2.

\*  
\* \*

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 9 membres présents.

*Le rapporteur,*  
Paul WILLE.

*Le président,*  
Armand DE DECKER.

## 3. Artikel 3

In de Nederlandse tekst worden de woorden «*treedt in werking op*» vervangen door de woorden «*heeft uitwerking met ingang van*» en in de Franse tekst worden de woorden «*entre en vigueur*» vervangen door de woorden «*produit ses effets*».

**V. STEMMING OVER HET GEHEEL**

Het aldus geamendeerde en verbeterde ontwerp van bijzondere wet wordt aangenomen met 10 tegen 2 stemmen.

\*  
\* \*

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd door de 9 aanwezige leden.

*De rapporteur,*  
Paul WILLE.

*De voorzitter,*  
Armand DE DECKER.