KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 26e maart 1981 door de Vice-Eerste Minister, Minister van Economische Zaken, verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de werking van het Fonds voor bevoorradingszekerheid inzake aardolie en aardolieprodukten en de toekenning van de toelage aan de nationale aankoop en opslagmaatschappij voor aardolie en aardolieprodukten", heeft de 27e maart 1981 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre, Ministre des Affaires économiques, le 26 mars 1981, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les modalités de fonctionnement du fonds de sécurité d'approvisionnement en pétrole et produits pétroliers et de l'octroi de la subvention à la société nationale d'achat et de stockage de pétrole et de produits pétroliers", a donné le 27 mars l'avis suivant :

Binnen de voornoemde termijn moest het advies beperkt worden tot het hoofdzakelijke.

1. De Raad van State is in het eerste advies L. 13.905 in verband met het vermelde ontwerp van koninklijk besluit tot de volgende conclusie gekomen :

"De vraag rijst of de in artikel 6, § 3, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ingeschreven overlegprocedure terzake toepasselijk is. De wetsbepaling luidt als volgt : "§ 3. Er wordt overleg gepleegd tussen de betrokken Executieven en de bevoegde nationale overheid : ... 3° over de grote lijnen van het nationaal energiebeleid".

Volgens een gemachtigde van de Minister is dit overleg niet geschied, omdat de te regelen materie als een aangelegenheid moet worden beschouwd die wegens haar technische en economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op nationaal vlak behoeft.

De verstrekte rechtvaardiging bestaat in het aanhalen van de beginbepaling van artikel 6, § 1, VII, tweede lid, van de voormelde wet. Die beginbepaling omschrijft aldus en op algemene wijze de aangelegenheden waarvoor de gewesten niet bevoegd zijn en wordt gevolgd door een lijst waarin vijf aangelegenheden worden beschreven waarvoor de gewesten zeker niet bevoegd zijn.

De verstrekte rechtvaardiging kan derhalve de ontstentenis van het vermelde overleg niet wettigen.

Het lijdt geen twijfel dat de ontworpen regeling betrekking heeft op de aangelegenheid omschreven in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, littera d, van de voornoemde wet. Wegens haar belangrijkheid moet zij

.../...

evenwel als een hoofdbestanddeel van het nationaal energiebeleid worden aangemerkt, met het gevolg dat hierover met toepassing van de boven aangehaalde wetsbepaling overleg moet worden gepleegd tussen de betrokken Executieven en de bevoegde nationale overheid. Dit overleg is een substantiële vormvereiste, waarvan de verwaarlozing de onwettigheid van regeling ten gevolge heeft.

Aangezien het overleg ter zake niet heeft plaatsgevonden, is het voorbarig het ontwerp verder te onderzoeken".

2. De Minister van Economische Zaken heeft bij brief van 26 maart 1981 opnieuw het advies van de Raad van State gevraagd over het onderhavige ontwerp.

In verband met het overleg vestigt de brief de aandacht : "sur le fait que les Exécutifs régionaux ont été associés à l'examen de ce projet, tant dans le cadre des travaux préparatoires à la délibération du Conseil des Ministres du 23 décembre 1980, qu'au cours de celui-ci où l'occasion leur a été donnée de faire valoir leur point de vue. Par ailleurs, les avis des Exécutifs régionaux ont été communiqués par écrit".

Hieruit kan worden afgeleid dat ter zake overleg werd gepleegd tussen de betrokken Executieven en de bevoegde nationale overheid. Het is geraden dat de aanhef van het ontwerp daarvan doet blijken.

3. Volgens artikel 2, § 2, 1°, van het ontwerp kan het Fonds gespijsd worden met "een speciaal recht overeenkomstig de bepalingen van artikel 5 van dit besluit". Volgens artikel 5 van het ontwerp wordt het bedoelde recht "vastgesteld door de Ministerraad op voorstel van de

.../...

Minister en geïnd door het Ministerie van Financiën, Administratie der Accijnzen,ter gelegenheid van de inverbruikstelling van de aardolieprodukten bedoeld in de wettelijke bepalingen met betrekking tot het accijnsregime van minerale oliën, gecoördineerd op 23 november 1963".

De gemachtigde ambtenaar heeft in dit verband verklaard dat het ontwerp niet strekt tot het instellen van een accijnsrecht, maar wel tot het bepalen dat, ingeval een speciaal recht geheven wordt, dit het Fonds ten goede komt.

Luidens artikel 189, tweede en derde lid, van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980 dekt het Fonds de lasten van de openbare vennootschap voor de aankoop en de opslag van petroleum en petroleumprodukten door middel van een toelage en wordt het Fonds gestijfd inzonderheid door de stortingen uitgevoerd door de opslagplichtigen met toepassing van de bepalingen van artikel 183.

Het "speciaal recht" bedoeld in artikel 2, § 2, is een recht dat wel onderscheiden is van de bijdrage die krachtens artikel 2, § 1, wordt opgelegd aan de opslagplichtige.

Hieruit volgt dat het vermelde wetsartikel 183, tweede lid, niet als rechtsgrond kan worden ingeroepen voor het instellen van bedoeld speciaal recht en dat bijgevolg artikel 2, § 2, van het ontwerp onwettig is. Deze opmerking geldt ook ten aanzien van artikel 5.

4. Artikel 3, § 4, van het ontwerp betekent dat het invoeren van de bijdrage alleen een prijsverhogend effect kan hebben wanneer de thans overeenkomstig de artikelen 3 en 5 van het koninklijk besluit van

.../...

11 oktober 1971 bestaande opslagplicht (25 % der in België tijdens het voorgaand kalenderjaar verrichte binnenlandse leveringen) overschreden wordt. De huidige opslagplicht is reeds een bestanddeel van de prijs; punt 33 van de technische bijlage van de programma-overeenkomst dd. 31 juli 1979 bepaalt immers (eerste lid) : "De distributiemarge voor superbenzine, normale benzine, gasolie wegvoertuigen, gasolie huisbrand en lichte stookolie omvat 0,22 BF per liter als kosten voor de wettelijke opslag". Punt 36 bepaalt : "De kosten inzake de wettelijke opslag die het voorwerp uitmaken van punt 33 van deze technische bijlage stemmen overeen met een verplichting van 91,25 dagen. ... Elke wijziging nopens de hoeveelheid van de opslagverplichting zal dadelijk worden doorberekend in de berekening van de maximumverkoopprijzen ...".

Gelet op de korte termijn waarbinnen het advies moet worden verstrekt, kan de Raad van State niet onderzoeken of artikel 3, § 4, al dan niet strekt tot eenzijdige wijziging van de programma-overeenkomst en zo ja of zodanige wijziging al dan niet strijdig is met de wettelijke regeling in verband met de programma-overeenkomsten.

5. Artikel 4, § 3, kan moeilijk worden behouden, aangezien de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat het in artikel 4, § 3, bedoelde "statuut van invoerder en/of raffinadeur" nog niet bestaat.

Dans le délai susvisé, le Conseil d'Etat s'est vu contraint de limiter le présent avis à ce qui est essentiel.

1. Dans un premier avis, L. 13.905 relatif au projet d'arrêté royal précité, le Conseil d'Etat est arrivé à la conclusion suivante :

"La question se pose de savoir si la procédure de concertation prévue par l'article 6, § 3, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 s'applique en l'espèce. Cette disposition légale énonce ce qui suit : "§ 3. Une concertation associant les Exécutifs concernés et l'autorité nationale compétente aura lieu : ... 3° sur les grands axes de la politique énergétique nationale".

Selon un délégué du Ministre, cette concertation n'a pas eu lieu, la matière à réglementer devant être considérée comme une matière dont l'indivisibilité technique et économique requiert une mise en oeuvre homogène sur le plan national.

Cette justification reproduit la disposition liminaire de l'article 6, § 1er, VII, alinéa 2, de la loi précitée qui définit de manière générale les matières pour lesquelles les régions ne sont pas compétentes et qui est suivie d'une liste de cinq matières ne relevant pas en tout cas de la compétence des régions.

La justification donnée n'est dès lors pas de nature à légitimer l'absence de concertation.

.../...

Il ne fait pas de doute que la réglementation projetée relève de la matière définie à l'article 6, § 1er, VII, alinéa 2, littera d, de la loi précitée. Vu son importance, elle doit, cependant, être considérée comme une composante essentielle de la politique énergétique nationale, de sorte qu'en application de la disposition légale précitée, elle doit faire l'objet d'une concertation entre les Exécutifs concernés et l'autorité nationale compétente. Cette concertation est une formalité substantielle dont l'omission entraîne l'illégalité de la réglementation.

La concertation n'ayant pas eu lieu en l'occurrence, il est prématuré de poursuivre l'examen du projet".

2. Par lettre du 26 mars 1981, le Ministre des Affaires économiques a redemandé l'avis du Conseil d'Etat sur le présent projet.

En ce qui concerne la concertation, la lettre attire l'attention : "sur le fait que les Exécutifs régionaux ont été associés à l'examen de ce projet, tant dans le cadre des travaux préparatoires à la délibération du Conseil des Ministres du 23 décembre 1980, qu'au cours de celui-ci, où l'occasion leur a été donnée de faire valoir leur point de vue. Par ailleurs les avis des Exécutifs régionaux ont été communiqués par écrit".

Il est permis d'en inférer que les Exécutifs concernés et l'autorité nationale compétente se sont concertés sur la matière. Il est recommandé d'en faire état dans le préambule du projet.

.../...

3. Aux termes de l'article 2, § 2, 1°, du projet, le Fonds peut être alimenté par un "droit spécial conformément aux dispositions de l'article 5 du présent arrêté". L'article 5 du projet ajoute que ce droit "est fixé par le Conseil des Ministres sur proposition du Ministre et perçu par le Ministère des Finances, Administration des Accises à l'occasion de la mise en consommation des produits pétroliers visés par les dispositions légales relatives au régime d'accise des huiles minérales, coordonnées le 23 novembre 1963".

Le fonctionnaire délégué a déclaré à ce sujet que le projet ne tend pas à établir un droit d'accise, mais à disposer qu'au cas où un droit spécial est perçu, celui-ci doit profiter au Fonds.

Aux termes de l'article 189, alinéas 2 et 3, de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980, le Fonds couvre, par voie de subvention, les charges exposées par la société publique d'achat et de stockage de pétrole et de produits pétroliers, et, est alimenté notamment par les versements effectués par les assujettis au stockage en application des dispositions de l'article 183.

Le "droit spécial" prévu par l'article 2, § 2, est un droit nettement distinct de la redevance qui est imposée à l'assujetti au stockage en vertu de l'article 2, § 1er.

Il s'ensuit que l'article 183, alinéa 2, précité, ne peut être invoqué comme fondement légal pour l'établissement de ce droit spécial et que, partant, l'article 2, § 2, du projet est illégal. Cette observation vaut également pour l'article 5.

.../...

4. L'article 3, § 4, du projet, implique que l'établissement de la redevance ne pourra entraîner une hausse des prix qu'en cas de dépassement du seuil de l'obligation de stockage établi conformément aux articles 3 et 5 de l'arrêté royal du 11 octobre 1971 (25 % des livraisons intérieures effectuées en Belgique durant l'année civile précédant l'année en cours). L'actuelle obligation de stockage forme déjà un élément du prix; le point 33 de l'annexe technique du contrat - programme du 31 juillet 1979 énonce, en effet (alinéa 1er) : "La marge de distribution pour l'essence super, l'essence normale, le gasoil routier, le gasoil de chauffage et le fuel-oil léger comprend un coût de stockage légal de 0,22 FB au litre". Le point 36 dispose : "Le coût de stockage légal faisant l'objet du point 33 de la présente annexe technique correspond à une obligation de 91,25 jours. ... Toute modification quantitative de l'obligation de stockage sera répercutée immédiatement dans le calcul des prix de vente maxima ...".

Eu égard au bref délai dans lequel son avis doit être donné, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure d'examiner si l'article 3, § 4, a pour objet ou non de modifier unilatéralement le contrat-programme et, dans l'affirmative, si une telle modification n'est pas contraire aux dispositions légales en cette matière.

5. L'article 4, § 3, peut difficilement être maintenu, le fonctionnaire délégué ayant déclaré que le "statut d'importateur et/ou de raffineur" visé dans ledit article 4, § 3, n'existe pas encore.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : H. ADRIAENS, voorzitter,
Messieurs : président,

H. COREMANS, staatsraden,
Gh. TACQ, conseillers d'Etat,

Mevrouw : M. BENARD. griffier.
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. H. COREMANS.
Het verslag werd uitgebracht door de H. H. VERHULST, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. H. COREMANS.
La rapport a été présenté par M. H. VERHULST, auditeur.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. ADRIAENS.