

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.150/3
VAN 1 JUNI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 20 april 2010 door de Minister van Energie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 15 juni 2010, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de gedragscode inzake de toegang tot het aardgasvervoersnet, de opslaginstallatie voor aardgas en de LNG-installatie en tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 juni 2001 betreffende de algemene voorwaarden voor de levering van aardgas en de toekenningsvoorwaarden van de leveringsvergunningen voor aardgas", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Artikel 15/5, § 3, van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen (hierna: gaswet), ingevoegd bij de wet van 29 april 1999 en gewijzigd bij de wet van 16 juli 2001, bepaalde dat de Koning, op voorstel van de Commissie voor de regulering van de elektriciteit en het gas (CREG), een gedragscode zou vaststellen inzake de toegang tot de vervoersnetten, waarin de in die bepaling opgesomde aangelegenheden zouden worden geregeld.

Grotendeels op basis van deze bepaling kwam een koninklijk besluit van 4 april 2003 betreffende de gedragscode inzake toegang tot de vervoersnetten voor aardgas tot stand. Dit koninklijk besluit is evenwel vernietigd, in zoverre het toepassing vindt op doorvoeractiviteiten in de zin van de richtlijn 91/296/EEG van de Raad van

.../...

31 mei 1991 betreffende de doorvoer van aardgas via de hoofdnetten en artikel 1, 7/*bis*, van de gaswet, omwille van het niet opnieuw raadplegen van de Raad van State, afdeling Wetgeving, nadat in het ontwerp, na een eerste advies van de Raad van State, ingrijpende wijzigingen waren aangebracht ¹.

Inmiddels is de inhoud van artikel 15/5, § 3, van de gaswet bij de wet van 1 juni 2005 met een beperkt aantal wijzigingen overgebracht naar artikel 15/5*undecies*, § 1, van de gaswet. Volgens het eerste lid van dat artikel 15/5*undecies*, § 1, stelt de Koning, op voorstel van de CREG, een gedragscode vast met betrekking tot de toegang tot het aardgasvervoersnet, de opslaginstallatie voor aardgas en de LNG-installatie. In het tweede lid van artikel 15/5*undecies*, § 1, worden de aangelegenheden opgesomd die in de gedragscode worden geregeld.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot het invoeren van een nieuwe gedragscode, ter vervanging van de gedeeltelijk vernietigde gedragscode van 4 april 2003. Deel I van het ontwerp bevat algemene bepalingen (artikelen 1 tot 108). Deel II bevat specifieke bepalingen, respectievelijk voor aardgasvervoer, opslag van aardgas, en LNG (artikelen 109 tot 233). Dat deel bevat ook strafbepalingen en wijzigings-, opheffings- en overgangsbepalingen (artikelen 234 tot 240). Zo wordt een artikel ingevoegd in het koninklijk besluit van 12 juni 2001 betreffende de algemene voorwaarden voor de levering van aardgas en de toekenningsvoorwaarden van de leveringsvergunningen voor aardgas, en worden een aantal bepalingen van dat besluit opgeheven (artikelen 235 en 237 van het ontwerp).

RECHTSGROND

4. Onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt, vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in het genoemde artikel 15/5*undecies*, § 1, van de gaswet.

⁽¹⁾ R.v.St., afdeling Bestuursrechtspraak, 6 november 2006, nv Distrigas en cv Distrigas en C/., nr. 164.368.

5. De rechtsgrond voor de wijziging van het koninklijk besluit van 12 juni 2001 betreffende de algemene voorwaarden voor de levering van aardgas en de toekenningsvoorwaarden van de leveringsvergunningen voor aardgas (artikelen 235 en 237 van het ontwerp), is te vinden in artikel 15/4 van de gaswet.

6. De rechtsgrond voor de strafbaarstelling van inbreuken op de bepalingen van het ontworpen besluit (artikel 234 van het ontwerp) is te vinden in artikel 20/1, § 2, van de gaswet.

7. Zoals in het verslag aan de Koning (deel 1, hoofdlijnen, punt 2.1) wordt aangegeven, dient het ontwerp ook rekening te houden met de dwingende bepalingen van verordening (EG) nr. 1775/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 28 september 2005 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten. Deze verordening is "ingetrokken" (lees: opgeheven) bij verordening (EG) nr. 715/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1775/2005, maar deze laatste verordening wordt pas van kracht vanaf 3 maart 2011.

Artikel 12 van verordening (EG) nr. 1775/2005 laat het recht van de lidstaten onverlet om maatregelen te handhaven of in te voeren die meer gedetailleerde voorschriften bevatten dan die welke vervat zijn in de verordening en in de richtsnoeren gevoegd als bijlage bij de verordening. Volgens de gemachtigde is van die mogelijkheid voor bepaalde gedeelten van het ontwerp, nader aangegeven in het verslag aan de Koning, gebruik gemaakt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

8. De gemachtigde kon niet aangeven waarom in het eerste lid van de aanhef naar artikel 108 van de Grondwet wordt verwezen. Voor zover kon worden nagegaan, is dit ook niet noodzakelijk. Dat eerste lid kan dan ook worden weggelaten.

9. In het tweede lid van de aanhef wordt verwezen naar een aantal artikelen van de gaswet. Die artikelen moeten in de numerieke volgorde worden opgesomd.

Voorts moet de vermelding van de artikelen van de wijzigende wetten vervallen, en moet in de Nederlandse tekst worden geschreven "ingevoegd" in plaats van "toegevoegd".

Ten slotte moet bij artikel 20/1, § 2, vermeld worden dat die bepaling is gewijzigd bij de wet van 26 juni 2000. De verwijzing naar de wijzigende wet van 16 maart 2007 moet daarentegen weggelaten worden.

10. In de aanhef moeten, na het huidige tweede lid, leden worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar de besluiten die bij het ontworpen besluit worden opgeheven of gewijzigd.

Artikel 1

11. Naar aanleiding van vragen betreffende de overeenstemming tussen de definities vervat in artikel 1, § 2, van het ontwerp en die vervat in artikel 2, lid 1, van verordening (EG) nr. 1775/2005, heeft de gemachtigde opgemerkt dat de definitie van "lange termijn verbintenissen" (artikel 1, § 2, 25/, van het ontwerp) beter vervangen kan worden door een definitie van "langetermijndiensten" (zie artikel 2, lid 1, 14., van de verordening).

Met die opmerking kan ingestemd worden.

12. Gelet op hetgeen bepaald wordt in artikel 1, § 1, van het ontwerp, gelezen in samenhang met artikel 1, 42/, van de gaswet, is de definitie van "beheerders" (artikel 1, § 2, 31/, van het ontwerp) overbodig.

13. De vermelding "zoals van tijd tot tijd gewijzigd" in artikel 1, § 2, 40/ en 55/, dient te worden geschrapt.

Artikelen 2 tot 4

14. De term "derdentoegangsdiensten" is afkomstig uit verordening nr. 1775/2005, maar wordt daarin niet gedefinieerd of omschreven. Ze heeft betrekking op de diensten voor de netgebruikers. Aangezien deze term ook niet gebruikt of omschreven wordt in de Belgische regelgeving, verdient het wellicht aanbeveling hem te vervangen door "diensten voor de netgebruikers". Indien de term "derdentoegangsdiensten" behouden blijft, zou die term best gedefinieerd worden (in artikel 1, § 2).

Artikel 31

15. In artikel 31, § 1, is sprake van "terminaldiensten". Conform de elders in het ontwerp gehanteerde terminologie, zou de term "LNG-diensten" gebruikt moeten worden ².

⁽²⁾ De stellers van het ontwerp zouden moeten nagaan of deze opmerking ook geldt voor andere bepalingen van het ontwerp.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN

P. LEMMENS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.150/3
DU 1^{ER} JUIN 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Énergie, le 20 avril 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 15 juin 2010, sur un projet d'arrêté royal "relatif au code de bonne conduite en matière d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel, à l'installation de stockage de gaz naturel et à l'installation de GNL et portant modification de l'arrêté royal du 12 juin 2001 relatif aux conditions générales de fourniture de gaz naturel et aux conditions d'octroi des autorisations de fourniture de gaz naturel", a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

PORTÉE DU PROJET

3. L'article 15/5, § 3, de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations (ci-après: loi gaz), inséré par la loi du 29 avril 1999 et modifié par la loi du 16 juillet 2001, disposait que sur la proposition de la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG), le Roi établirait un code de bonne conduite en matière d'accès aux réseaux de transport qui réglerait les matières énumérées dans cette disposition.

C'est essentiellement sur la base de cette disposition qu'a été adopté un arrêté royal du 4 avril 2003 relatif au code de bonne conduite en matière d'accès aux réseaux de transport pour le gaz naturel. Cet arrêté royal a toutefois été annulé dans la mesure où il s'applique aux activités de transit au sens de la directive 91/296/CEE du Conseil du 31 mai 1991 relative au transit du gaz naturel sur les grands réseaux et de l'article 1^{er}, 7/*bis*, de la loi gaz, le Conseil d'État, section de législation, n'ayant pas été à nouveau consulté après que des modifications substantielles eurent été apportées aux projet à la suite d'un premier avis rendu par le Conseil d'État ¹.

Entre-temps, la loi du 1^{er} juin 2005 a inscrit le contenu de l'article 15/5, § 3, de la loi gaz, en y apportant un nombre limité de modifications, à l'article 15/5*undecies*, § 1^{er}, de la loi gaz. L'alinéa 1^{er} de cet article 15/5*undecies*, § 1^{er}, dispose que sur la proposition de la CREG, le Roi établit un code de bonne conduite en matière d'accès au réseau de transport de gaz naturel, à l'installation de stockage de gaz naturel et à l'installation de GNL. L'alinéa 2 de l'article 15/5*undecies*, § 1^{er}, énumère les matières que règle le code de conduite.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à instaurer un nouveau code de conduite en remplacement du code de conduite du 4 avril 2003 partiellement annulé. La partie I du projet contient des dispositions générales (articles 1^{er} à 108). La partie II comporte des dispositions spécifiques concernant, respectivement, le transport de gaz naturel, le stockage de gaz naturel et le GNL (articles 109 à 233). Cette partie contient également des sanctions pénales ainsi que des dispositions modificatives et abrogatoires et des mesures transitoires (articles 234 à 240). Ainsi, le projet insère un article dans l'arrêté royal du 12 juin 2001 relatif aux conditions générales de fourniture de gaz naturel et aux conditions d'octroi des autorisations de fourniture de gaz naturel et abroge un certain nombre de dispositions de cet arrêté (articles 235 et 237 du projet).

⁽¹⁾ C.E., section du contentieux administratif, 6 novembre 2006, S.A. Distrigas et S.C. Distrigas et C/, n/ 164.368.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Sous réserve des observations formulées ci-après, l'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'article 15/5*undecies*, § 1^{er}, précité de la loi gaz.

5. Le fondement juridique de la modification de l'arrêté royal du 12 juin 2001 relatif aux conditions générales de fourniture de gaz naturel et aux conditions d'octroi des autorisations de fourniture de gaz naturel (articles 235 et 237 du projet) se trouve à l'article 15/4 de la loi gaz.

6. Le fondement juridique de la répression des infractions aux dispositions de l'arrêté en projet (article 234 du projet) se trouve à l'article 20/1, § 2, de la loi gaz.

7. Comme l'indique le rapport au Roi (partie 1, lignes maîtresses, point 2.1), le projet doit également tenir compte des dispositions contraignantes du règlement (CE) n/ 1775/2005 du Parlement européen et du Conseil du 28 septembre 2005 concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel. Ce règlement a été abrogé par le règlement (CE) n/ 715/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel et abrogeant le règlement (CE) n/ 1775/2005, mais ce dernier règlement n'entrera en vigueur qu'à partir du 3 mars 2011.

Selon l'article 12 du règlement (CE) n/ 1775/2005, celui-ci s'applique sans préjudice du droit, pour les États membres, de maintenir ou d'introduire des mesures contenant des dispositions plus précises que celles établies dans le règlement et les lignes directrices annexées à celui-ci. Le délégué a déclaré qu'il a été fait usage de cette faculté pour certaines parties du projet précisées dans le rapport au Roi.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

8. Le délégué n'a pas pu expliquer pourquoi le premier alinéa du préambule vise l'article 108 de la Constitution. Cette référence n'est, semble-t-il, pas non plus nécessaire. Ce premier alinéa peut donc être omis.

9. Le deuxième alinéa du préambule vise un certain nombre d'articles de la loi gaz. Ces articles doivent être mentionnés dans l'ordre numérique.

En outre, on omettra la mention des articles des lois modificatives et, dans le texte néerlandais, on écrira "ingevoegd" au lieu de "toegevoegd".

Enfin, à propos de l'article 20/1, § 2, on mentionnera que cette disposition a été modifiée par la loi du 26 juin 2000. Par contre, la référence à la loi modificative du 16 mars 2007 doit être omise.

10. Dans le préambule, on insérera, après le deuxième alinéa actuel, des alinéas visant les arrêtés abrogés ou modifiés par l'arrêté en projet.

Article 1^{er}

11. Interrogé sur la concordance entre les définitions visées à l'article 1^{er}, § 2, du projet et celles inscrites à l'article 2, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1775/2005, le délégué a observé qu'il serait préférable de remplacer la définition d'"engagements à long terme" (article 1^{er}, § 2, 25/, du projet) par une définition de "service à long terme" (voir l'article 2, paragraphe 1, 14., du règlement).

Cette observation peut être accueillie.

12. Vu l'article 1^{er}, § 1^{er}, du projet, combiné avec l'article 1^{er}, 42/, de la loi gaz, la définition de "gestionnaires" (article 1^{er}, § 2, 31/, du projet) est superflue.

.../...

13. Les mentions "telle qu'amendée" et "tel qu'amendé" figurant à l'article 1^{er}, § 2, 40/ et 55/ doivent être supprimées.

Articles 2 à 4

14. Les termes "services d'accès des tiers" proviennent du règlement n/ 1775/2005 mais n'y sont ni définis ni précisés. Ils visent les services offerts aux utilisateurs du réseaux. Dès lors que ces termes ne sont pas non plus utilisés ou définis dans la législation belge, il est sans doute recommandable de les remplacer par "services pour les utilisateurs du réseau". Si les termes "services d'accès des tiers" devaient être maintenus, mieux vaudrait les définir (à l'article 1^{er}, § 2).

Article 31

15. Dans le texte néerlandais, l'article 31, § 1^{er}, fait mention de "terminaldiensten". Conformément à la terminologie utilisée dans d'autres dispositions du projet, il y a lieu d'employer les termes "LNG-diensten" ².

⁽²⁾ Les auteurs du projet devraient vérifier si cette observation vaut également pour d'autres dispositions du projet.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY,	
	J. VELAERS,	assesseurs de la
		section de législation,
Madame	M. VERSCHRAEGHEN,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LEMMENS.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

M. VERSCHRAEGHEN

P. LEMMENS