



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 52.237/3
van 6 november 2012

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitvoering van de
artikelen 13, 24 en 25 van de
wet van 1 juli 2011 betreffende
de beveiliging en bescherming
van de kritieke infrastructuren
voor de sector energie'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 52.237/3
du 6 novembre 2012

sur

un projet d'arrêté royal 'portant
exécution des articles 13, 24
et 25 de la loi du
1^{er} juillet 2011 relative à la
sécurité et la protection des
infrastructures critiques pour le
secteur de l'énergie'

Op 16 oktober 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering van de artikelen 13, 24 en 25 van de wet van 1 juli 2011 betreffende de beveiliging en bescherming van de kritieke infrastructuren voor de sector energie'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 6 november 2012. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Bruno SEUTIN en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jan SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 november 2012.

*

Le 16 octobre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à l'Énergie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution des articles 13, 24 et 25 de la loi du 1^{er} juillet 2011 relative à la sécurité et la protection des infrastructures critiques pour le secteur de l'énergie'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 6 novembre 2012. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Bruno SEUTIN et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 novembre 2012.

*

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.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2008/114/EG¹ door voor de sector energie regels te bepalen met betrekking tot de bescherming en de beveiliging van nationale en Europese kritieke infrastructuren. Die regels hebben inzonderheid betrekking op de oefeningen die dienen te worden gehouden voor het testen van het beveiligingsplan en betreffende de inspectie op de naleving van de regels op de genoemde infrastructuren.

3. Het ontworpen besluit vindt een uitdrukkelijke rechtsgrond in de artikelen 13, § 6, tweede lid, 24, §§ 2 en 3, en 25, § 2, van de wet van 1 juli 2011 ‘betreffende de beveiliging en de bescherming van kritieke infrastructuren’.

Voor artikel 4, §§ 2, 4, 7 en 8 (*partim*), dient een beroep te worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, bedoeld in artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 13, § 6, eerste lid, van de wet van 1 juli 2011.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

4. In het eerste lid van de aanhef zou nog meer precies gewag kunnen worden gemaakt van artikel 13, § 6, *eerste en tweede lid*, van de wet van 1 juli 2011.

5. Het in het tweede lid van de aanhef vermelde koninklijk besluit van 24 maart 2000 ‘tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen’ biedt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit, dat ook niet strekt tot de wijziging van het koninklijk besluit van 24 maart 2000. Evenmin is de vermelding van dat laatste koninklijk besluit noodzakelijk of zelfs nuttig voor een goed begrip van de ontworpen regeling.

Het derde lid van de aanhef dient derhalve te vervallen.

¹ Richtlijn 2008/114/EG van de Raad van 8 december 2008 ‘inzake de identificatie van Europese kritieke infrastructuren, de aanmerking van infrastructuren als Europese kritieke infrastructuren en de beoordeling van de noodzaak de bescherming van dergelijke infrastructuren te verbeteren’.

6. Aangezien de Raad van State om advies is gevraagd met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dient het huidige zesde lid van de aanhef (dat het vijfde lid wordt) als volgt te worden geredigeerd:

“Gelet op advies 52.237/3 van de Raad van State, gegeven op 6 november 2012, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

DISPOSITIEF

Artikel 1

7. In artikel 1, § 1, van het ontwerp dienen de woorden “2008/114/EG van de Raad van 8 december 2008 inzake de identificatie van Europese kritieke infrastructuren, de aanmerking van infrastructuren als Europese kritieke infrastructuren en de beoordeling van de noodzaak de bescherming van dergelijke infrastructuren te verbeteren” te worden toegevoegd.

Artikel 2

8. De gemachtigde verschafte de volgende toelichting bij artikel 2 van het ontwerp:

“Het voorliggend KB met betrekking tot de kritieke infrastructuren heeft effectief betrekking op de drie energievectoren wat betreft het transport, opslag, productie, ... Hierin werd echter een uitzondering gemaakt wat betreft de nucleaire centrales, omdat de controles op nucleaire centrales onder de bevoegdheid van het FANC vallen. Voor de nucleaire centrales is het effectief zo dat er een onderscheid wordt gemaakt dus de elementen voor de transmissie en voor de nucleaire eenheden zelf. Het FANC zal daarom bijkomend belast worden met de controle op de beveiliging van de nucleaire eenheden en dit op hun eigen vraag en op vraag van de uitbaters van de nucleaire centrales (gezien de veiligheidsmaatregelen, de vereiste technische kennis, de beperking van verspreiding van vertrouwelijke informatie, ...). Het FANC stelt hiervoor zelf nog een bijkomend KB op specifiek voor de uitvoering van de wet rond de kritieke infrastructuren.

We hebben dit onderscheid gemaakt omdat er anders 2 verschillende instanties controles zouden moeten uitoefenen op de kerncentrales. Nu blijven alle bevoegdheden m.b.t. nucleaire aangelegenheden bij het FANC, die reeds over de meeste expertise hiervoor beschikt. De transmissieposten op de nucleaire sites worden daarentegen geëxploiteerd door Elia, en daardoor vallen [sic] deze onder de controle van de AD Energie.”

Erop gewezen dat in de huidige tekst van artikel 2 gelet op deze toelichting het toepassingsgebied van de ontworpen regeling niet correct wordt weergegeven nu die tekst juist het tegenovergestelde inhoudt van hetgeen wordt beoogd, verklaarde de gemachtigde zich akkoord met het volgende tekstvoorstel, dat aansluit bij de omschrijving van het toepassingsgebied van de wet van 1 juli 2011:

“Art. 2. Dit besluit is van toepassing op de bescherming en de beveiliging van de nationale en de Europese kritieke infrastructuren voor de sector Energie, zoals bedoeld in artikel 4, § 2, eerste lid, van de wet.

Het is echter niet van toepassing op de nucleaire installaties bedoeld bij de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortvloeiende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle, met uitzondering van de elementen van een nucleaire installatie bestemd voor de industriële productie van elektriciteit die dienen voor de transmissie van de elektriciteit.”

Artikel 4

9. De nummering van de paragrafen van artikel 4 van het ontwerp dient te worden herzien; thans ontbreekt een paragraaf 3.

Artikel 6

10. In de Nederlandse tekst van artikel 6, eerste lid, 2°, van het ontwerp schrijve men, conform de Franse tekst van die bepaling, “conform het model vastgesteld krachtens het ministerieel besluit van 17 maart 2009 tot vaststelling van het model van de legitimatiekaart van de personeelsleden van de Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie”.

Artikel 7

11. Artikel 7, § 1, eerste lid, van het ontwerp is slechts een (onvolkomen) parafrasering van het bepaalde in artikel 25, § 1, 1°, van de wet van 1 juli 2011, en dient derhalve te worden weggelaten. Zo men desondanks omwille van de duidelijkheid die laatste bepaling toch in herinnering wenst te brengen, dient de wettelijke aard van de betrokken voorschriften duidelijk te worden gemaakt (“overeenkomstig artikel 25, § 1, van de wet”) en dient te worden aangesloten bij de terminologie van de genoemde wetsbepaling.

Artikel 9

12. Een staatssecretaris mag niet worden aangewezen om een koninklijk besluit uit te voeren, zelfs al heeft hij het betrokken besluit mee voorgedragen en ondertekend. In elke federale regering is immers niet noodzakelijk een staatssecretaris opgenomen die bevoegd is voor de beschouwde aangelegenheid. Het is derhalve de minister bevoegd voor energie die in artikel 9 van het ontwerp moet worden belast met de uitvoering van het te nemen besluit.

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.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. L'arrêté en projet soumis pour avis a pour objet la transposition partielle de la directive 2008/114/CE¹ en fixant, dans le secteur de l'Énergie, des règles relatives à la protection et à la sécurité des infrastructures critiques nationales et européennes. Ces règles concernent plus précisément les exercices devant être effectués pour tester le plan de sécurité ainsi que l'inspection du respect des règles relatives aux infrastructures précitées.

3. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique exprès dans les articles 13, § 6, alinéa 2, 24, §§ 2 et 3, et 25, § 2, de la loi du 1^{er} juillet 2011 'relative à la sécurité et la protection des infrastructures critiques'.

En ce qui concerne l'article 4, §§ 2, 4, 7 et 8 (*partim*), il s'impose de recourir au pouvoir d'exécution général du Roi, visé à l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article 13, § 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 1^{er} juillet 2011.

EXAMEN DU TEXTE

PRÉAMBULE

4. Le premier alinéa du préambule pourrait encore préciser davantage l'article 13, § 6, *alinéas 1^{er} et 2*, de la loi du 1^{er} juillet 2011.

5. L'arrêté royal du 24 mars 2000 'portant exécution de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité', mentionné dans le deuxième alinéa du préambule, ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet, lequel ne vise pas non plus à modifier l'arrêté royal du 24 mars 2000. La mention de cet arrêté royal n'est pas non plus nécessaire ni même utile à la bonne compréhension des dispositions en projet.

Le troisième alinéa du préambule sera par conséquent omis.

6. Dès lors que l'avis du Conseil d'État est demandé en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, on rédigera le sixième alinéa actuel du préambule (qui devient le cinquième alinéa) comme suit :

¹ Directive 2008/114/CE du Conseil du 8 décembre 2008 'concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection'.

« Vu l'avis 52.237/3 du Conseil d'État, donné le 6 novembre 2012, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973; ».

DISPOSITIF

Article 1^{er}

7. L'article 1^{er}, § 1^{er}, du projet sera complété par les mots « 2008/114/CE du Conseil du 8 décembre 2008 concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection ».

Article 2

8. En ce qui concerne l'article 2 du projet, le délégué a fait le commentaire suivant :

« Het voorliggend KB met betrekking tot de kritieke infrastructuur heeft effectief betrekking op de drie energievectoren wat betreft het transport, opslag, productie, ... Hierin werd echter een uitzondering gemaakt wat betreft de nucleaire centrales, omdat de controles op nucleaire centrales onder de bevoegdheid van het FANC vallen. Voor de nucleaire centrales is het effectief zo dat er een onderscheid wordt gemaakt dus de elementen voor de transmissie en voor de nucleaire eenheden zelf. Het FANC zal daarom bijkomend belast worden met de controle op de beveiliging van de nucleaire eenheden en dit op hun eigen vraag en op vraag van de uitbaters van de nucleaire centrales (gezien de veiligheidsmaatregelen, de vereiste technische kennis, de beperking van verspreiding van vertrouwelijke informatie, ...). Het FANC stelt hiervoor zelf nog een bijkomend KB op specifiek voor de uitvoering van de wet rond de kritieke infrastructuur.

We hebben dit onderscheid gemaakt omdat er anders 2 verschillende instanties controles zouden moeten uitoefenen op de kerncentrales. Nu blijven alle bevoegdheden m.b.t. nucleaire aangelegenheden bij het FANC, die reeds over de meeste expertise hiervoor beschikt. De transmissieposten op de nucleaire sites worden daarentegen geëxploiteerd door Elia, en daardoor vallen [sic] deze onder de controle van de AD Energie ».

L'attention du délégué ayant été attirée sur le fait que, eu égard à cette précision, le champ d'application des dispositions en projet n'a pas été reproduit correctement dans le texte actuel de l'article 2, dès lors que ce texte implique exactement le contraire de ce qui est envisagé, le délégué a déclaré se rallier à la proposition de texte suivante, qui se rattache à la délimitation du champ d'application de la loi du 1^{er} juillet 2011 :

« Art. 2. Le présent arrêté s'applique à la protection et à la sécurité des infrastructures critiques nationales et européennes dans le secteur de l'Énergie, visé à l'article 4, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi.

Il ne s'applique toutefois pas aux installations nucléaires visées dans la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire, à l'exception des éléments d'une installation nucléaire destinée à la production industrielle d'électricité qui servent au transport de l'électricité ».

Article 4

9. La numérotation des paragraphes de l'article 4 du projet doit être revue ; le paragraphe 3 fait actuellement défaut.

Article 6

10. Dans le texte néerlandais de l'article 6, alinéa 1^{er}, 2^o, du projet, on écrira, conformément au texte français de cette disposition, « conform het model vastgesteld krachtens het ministerieel besluit van 17 maart 2009 tot vaststelling van het model van de legitimatiekaart van de personeelsleden van de Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie ».

Article 7

11. L'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet, n'étant qu'une paraphrase (incomplète) de l'article 25, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 1^{er} juillet 2011, il doit dès lors être supprimé. Si, par souci de clarté, l'on souhaite néanmoins rappeler cette dernière disposition, il y aura lieu de préciser la nature légale des dispositions concernées (« conformément à l'article 25, § 1^{er}, de la loi ») et de se conformer à la terminologie de la disposition légale précitée.

Article 9

12. Un secrétaire d'État ne peut pas être désigné pour exécuter un arrêté royal, même s'il a conjointement proposé et signé l'arrêté en question. En effet, il n'y a pas nécessairement dans chaque gouvernement fédéral un secrétaire d'État compétent pour la matière considérée. C'est donc seulement le ministre qui a l'énergie dans ses attributions qui sera chargé, à l'article 9 du projet, de l'exécution de l'arrêté envisagé.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS