



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 56.539/3
van 11 juli 2014

avis 56.539/3
du 11 juillet 2014

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 maart 2002 betreffende de nadere regels voor het leggen van elektriciteitskabels die in de territoriale zee of het nationaal grondgebied binnenkomen of die geplaatst of gebruikt worden in het kader van de exploratie van het continentaal plat, de exploitatie van de minerale rijkdommen en andere niet-levende rijkdommen daarvan of van de werkzaamheden van kunstmatige eilanden, installaties of inrichtingen die onder Belgische rechtsmacht vallen'

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 12 mars 2002 relatif aux modalités de pose de câbles d'énergie électrique qui pénètrent dans la mer territoriale ou dans le territoire national ou qui sont installés ou utilisés dans le cadre de l'exploration du plateau continental, de l'exploitation des ressources minérales et autres ressources non vivantes ou de l'exploitation d'îles artificielles, d'installations ou d'ouvrages relevant de la juridiction belge'

Op 30 juni 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 14 augustus 2014,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 maart 2002 betreffende de nadere regels voor het leggen van elektriciteitskabels die in de territoriale zee of het nationaal grondgebied binnenkomen of die geplaatst of gebruikt worden in het kader van de exploratie van het continentaal plat, de exploitatie van de minerale rijkdommen en andere niet-levende rijkdommen daarvan of van de werkzaamheden van kunstmatige eilanden, installaties of inrichtingen die onder Belgische rechtsmacht vallen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 8 juli 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pierrot T’KINDT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 juli 2014.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Le 30 juin 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à l'Énergie communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 14 août 2014^(**), sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 12 mars 2002 relatif aux modalités de pose de câbles d'énergie électrique qui pénètrent dans la mer territoriale ou dans le territoire national ou qui sont installés ou utilisés dans le cadre de l'exploration du plateau continental, de l'exploitation des ressources minérales et autres ressources non vivantes ou de l'exploitation d'îles artificielles, d'installations ou d'ouvrages relevant de la juridiction belge'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 8 juillet 2014. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Pierrot T'KINDT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 juillet 2014.

*

^(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

VOORAFGAANDE OPMERKING

1. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. 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 verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe twee wijzigingen door te voeren in het koninklijk besluit van 12 maart 2002 ‘betreffende de nadere regels voor het leggen van kabels die in de territoriale zee of het nationaal grondgebied binnenkomen of die geplaatst of gebruikt worden in het kader van de exploratie van het continentaal plat, de exploitatie van de minerale rijkdommen en andere niet-levende rijkdommen daarvan of van de werkzaamheden van kunstmatige eilanden, installaties of inrichtingen die onder Belgische rechtsmacht vallen’.

In artikel 14 van dat besluit wordt de tweede zin zo aangepast dat het verval van de vergunning voor de aanleg van kabels in de betreffende zeegebieden (indien de activiteiten voor de aanleg niet zijn aangevangen binnen een termijn van drie jaar te rekenen vanaf de betekening, vervalt de vergunning) niet eenmaal, maar voortaan een onbeperkt aantal keer kan worden vermeden. Daartoe moet de begunstigde van de vergunning een gemotiveerd verzoek tot verlenging van de geldingsduur van de vergunning indienen. De minister bevoegd voor Energie kan de vergunning in dat geval verlengen met twee jaar (artikel 1 van het ontwerp).

In artikel 20 van het genoemde besluit wordt het door een aanpassing van de eerste zin mogelijk gemaakt om de voormelde vergunning ook gedeeltelijk over te dragen (artikel 2).

RECHTSGROND

3. Voor het ontworpen besluit kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 4, eerste lid, van de wet van 13 juni 1969 ‘inzake de exploratie en de exploitatie van niet-levende rijkdommen van de territoriale zee en het continentaal plat’ en in artikel 38 van de wet van 22 april 1999 ‘betreffende de exclusieve economische zone van België in de Noordzee’.

4. In de aanhef wordt ook verwezen naar artikel 5 van de wet van 13 juni 1969, maar het is onduidelijk in welk opzicht dat artikel het ontworpen besluit tot rechtsgrond zou strekken. Daarover om toelichting verzocht, heeft de gemachtigde laten weten dat, wat de wet van 13 juni 1969 betreft, artikel 4, eerste lid, volstaat als rechtsgrond voor de ontworpen wijzigingen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

5. Krachtens artikel 2, 3°, van het koninklijk besluit van 24 maart 1972 ‘betreffende de Staatssecretarissen’ is, benevens de medeondertekening van de staatssecretaris, die van de minister aan wie hij is toegevoegd, vereist voor reglementaire koninklijke besluiten. Artikel 3 van hetzelfde koninklijk besluit bepaalt bovendien dat voor het uitoefenen van verordenende bevoegdheid door de staatssecretaris, de instemming vereist is van de minister aan wie hij is toegevoegd.

Het ontwerp dient derhalve ook te worden voorgedragen en medeondertekend door de minister aan wie de betrokken staatssecretaris is toegevoegd (op dit ogenblik de Minister van Binnenlandse Zaken en Gelijke Kansen).¹

6. Het opschrift van het koninklijk besluit van 12 maart 2002 bevat, als gevolg van de vervanging ervan bij het koninklijk besluit van 20 maart 2014,² in de Nederlandse tekst, het woord “kabels” (niet meer: “elektriciteitskabels”) en, in de Franse tekst, het woord “câbles” (niet meer: “câbles d’énergie électrique”).

In het ontwerp moeten het opschrift, de verwijzing naar het koninklijk besluit van 12 maart 2002 in het derde lid van de aanhef en artikel 1 daarmee in overeenstemming gebracht worden.

Opschrift

7. Het verdient aanbeveling in het opschrift aan te geven dat het ontworpen besluit strekt tot wijziging van meer bepaald de artikelen 14 en 20 van het koninklijk besluit van 12 maart 2002.³

Aanhef

8. Het eerste lid van de aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontworpen besluit (zie opmerkingen 3 en 4).

¹ Koninklijk besluit van 5 december 2011 (BS 6 december 2011), artikel 2, zoals gewijzigd bij het koninklijk besluit van 20 december 2011 (BS 28 december 2011).

² Zie artikel 18 van het koninklijk besluit van 20 maart 2014 ‘tot vaststelling van het marien ruimtelijk plan’.

³ Over het belang van een nauwkeurig opschrift, zie: *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 14.1, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

9. Over de reden voor de opname in het vierde lid van de aanhef van een overweging met een verwijzing naar artikel 40 van het koninklijk besluit van 7 september 2003 ‘houdende de procedure tot vergunning en machtiging van bepaalde activiteiten in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België’, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“Il est ici fait référence à la modification identique au sujet du transfert introduite le 26 décembre 2013 dans l’AR d’exécution du 7 septembre 2003 pour lequel le ministre ou secrétaire d’Etat qui a la protection du milieu marin est compétent. La pose de câbles en mer nécessite en effet deux autorisations différentes:

- l’une délivrée par le ministre ou secrétaire d’Etat qui a la protection du milieu marin dans ses attributions sur base de l’AR du 7 septembre 2003,

- la seconde délivrée par le ministre ou secrétaire d’Etat qui a l’énergie dans ses attributions sur base de l’AR du 12 mars 2002.

Ces deux modifications sont nécessaires pour pouvoir permettre un transfert partiel des différents permis et autorisations couvrant parfois plusieurs câbles. Voilà pourquoi l’article 40 de l’AR du 7 septembre 2003 est mentionné.”

Uit die verklaring volgt dat de betreffende overweging is bedoeld om het ruimere juridische kader aan te geven waarbinnen het ontworpen besluit is te situeren. Een dergelijke overweging behoort evenwel te worden opgenomen na de vermeldingen van de vormvereisten, zodat in de aanhef enerzijds het vierde lid en anderzijds het vijfde en zesde lid dienen te worden omgewisseld. Bovendien is in de overweging geen melding te maken van de wijziging van het betreffende artikel.⁴

10. In de Nederlandse tekst van het vijfde lid van de aanhef dient het woord “Inspecteur” zonder hoofdletter te worden geschreven, en in de Franse tekst van datzelfde lid is het woord “finances” dan weer met hoofdletter te schrijven.⁵

Artikel 1

11. De vervanging in de tweede zin van artikel 14 van het koninklijk besluit van 12 maart 2002 van de woorden “voor een” door het woord “per” is in de Nederlandse tekst van dat artikel aan te brengen na de woorden “kan de vergunning echter verlengd worden” (niet: “kan de vergunning echter verlengd”). De redactie van de Nederlandse tekst van artikel 1 van het ontwerp dient in die zin te worden verbeterd.

⁴ *Ibid.*, aanbeveling nr. 40.

⁵ *Ibid.*, aanbeveling nr. 6.5, onderafdeling 1, voorbeeld a) en formule F 3-4-7.

Artikel 3

12. In verband met de uitvoeringsbepaling, heeft de gemachtigde voorgesteld om – zoals het geval was met het koninklijk besluit van 12 maart 2002 (zie artikel 26 van dat besluit) – melding te maken van de bevoegdheden “Mobiliteit en Vervoer”, “Economie” en “Energie” (dus niet: “Mariene Milieu”). De bevoegdheid “Mobiliteit en Vervoer” is echter niet aan de orde, omdat de aanpassingen er kennelijk niet op gericht zijn de veiligheid van het verkeer en het vervoer te waarborgen. Er kan derhalve mee worden ingestemd de ministers bevoegd voor “Economie” en “Energie” aan te wijzen als verantwoordelijken voor de uitvoering van het besluit.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

1. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, 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

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'apporter deux modifications à l'arrêté royal du 12 mars 2002 'relatif aux modalités de pose de câbles qui pénètrent dans la mer territoriale ou dans le territoire national ou qui sont installés ou utilisés dans le cadre de l'exploration du plateau continental, de l'exploitation des ressources minérales et autres ressources non vivantes ou de l'exploitation d'îles artificielles, d'installations ou d'ouvrages relevant de la juridiction belge'.

À l'article 14 de cet arrêté, la deuxième phrase est adaptée de telle manière que la péremption de l'autorisation pour la pose de câbles dans les espaces marins concernés (l'autorisation est périmée si les activités de pose n'ont pas été entamées dans un délai de trois ans à compter de la notification) peut désormais être évitée un nombre illimité de fois au lieu d'une seule fois. À cet effet, le bénéficiaire de l'autorisation doit introduire une demande motivée de prorogation de la durée de validité de l'autorisation. Dans ce cas, le ministre qui a l'Énergie dans ses attributions peut proroger l'autorisation de deux ans (article 1^{er} du projet).

Par ailleurs, à l'article 20 de l'arrêté précité, une adaptation de la première phrase permet de céder entièrement ou partiellement l'autorisation susvisée (article 2).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. L'arrêté en projet peut trouver un fondement juridique dans l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 13 juin 1969 'sur l'exploration et l'exploitation des ressources non vivantes de la mer territoriale et du plateau continental' et dans l'article 38 de la loi du 22 avril 1999 'concernant la zone économique exclusive de la Belgique en mer du Nord'.

4. Le préambule vise également l'article 5 de la loi du 13 juin 1969, mais on n'aperçoit pas clairement en quoi cet article procurerait un fondement juridique à l'arrêté en projet. Invité à donner des précisions à cet égard, le délégué a déclaré qu'en ce qui concerne la loi du 13 juin 1969, l'article 4, alinéa 1^{er}, suffit pour procurer un fondement juridique aux dispositions en projet.

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

5. L'article 2, 3°, de l'arrêté royal du 24 mars 1972 'relatif aux Secrétaires d'État' prévoit qu'outre le contreseing du secrétaire d'État, celui du ministre auquel il est adjoint est requis pour les arrêtés royaux réglementaires. L'article 3 du même arrêté royal énonce en outre que l'exercice de pouvoir réglementaire par le secrétaire d'État requiert l'accord du ministre auquel il est adjoint.

Par conséquent, le projet doit également être présenté et contresigné par le ministre auquel le secrétaire d'État concerné est adjoint (à l'heure actuelle, le Ministre de l'Intérieur et de l'Égalité des chances)¹.

6. À la suite de son remplacement par l'arrêté royal du 20 mars 2014², l'intitulé de l'arrêté royal du 12 mars 2002 contient, dans le texte français, le mot « câbles » (et non plus : « câbles d'énergie électrique ») et, dans le texte néerlandais, le mot « kabels » (et non plus : elektriciteitskabels »).

Dans le projet, on adaptera en conséquence l'intitulé, la référence à l'arrêté royal du 12 mars 2002 faite au troisième alinéa du préambule et l'article 1^{er}.

Intitulé

7. Il est recommandé d'indiquer dans l'intitulé que l'arrêté en projet vise à modifier plus particulièrement les articles 14 et 20 de l'arrêté royal du 12 mars 2002³.

Préambule

8. Le premier alinéa du préambule doit être adapté aux observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet (voir les observations 3 et 4).

¹ Arrêté royal du 5 décembre 2011 (M.B. 6 décembre 2011), l'article 2, modifié par l'arrêté royal du 20 décembre 2011 (M.B. 28 décembre 2011).

² Voir l'article 18 de l'arrêté royal du 20 mars 2014 'relatif à l'établissement du plan d'aménagement des espaces marins'.

³ Voir, à propos de l'importance d'un intitulé précis : *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 14.1, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

9. En ce qui concerne la raison pour laquelle un considérant faisant référence à l'article 40 de l'arrêté royal du 7 septembre 2003 'établissant la procédure d'octroi des permis et autorisations requis pour certaines activités exercées dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique' figure au quatrième alinéa du préambule, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Il est ici fait référence à la modification identique au sujet du transfert introduite le 26 décembre 2013 dans l'AR d'exécution du 7 septembre 2003 pour lequel le ministre ou secrétaire d'État qui a la protection du milieu marin est compétent. La pose de câbles en mer nécessite en effet deux autorisations différentes :

- l'une délivrée par le ministre ou secrétaire d'État qui a la protection du milieu marin dans ses attributions sur base de l'AR du 7 septembre 2003,

- la seconde délivrée par le ministre ou secrétaire d'État qui a l'énergie dans ses attributions sur base de l'AR du 12 mars 2002.

Ces deux modifications sont nécessaires pour pouvoir permettre un transfert partiel des différents permis et autorisations couvrant parfois plusieurs câbles. Voilà pourquoi l'article 40 de l'AR du 7 septembre 2003 est mentionné ».

Il résulte de cette déclaration que le considérant concerné a pour objet de définir le cadre juridique plus large dans lequel il faut situer l'arrêté en projet. Pareil considérant doit toutefois figurer après les mentions des formalités, de sorte qu'il y a lieu de permuter dans le préambule le quatrième alinéa, d'une part, et les cinquième et sixième alinéas, d'autre part. En outre, le considérant ne doit pas faire mention de la modification de l'article concerné ⁴.

10. Dans le texte français du cinquième alinéa du préambule, on écrira le mot « finances » avec une majuscule, alors que, dans le texte néerlandais de ce même alinéa, on écrira le mot « Inspecteur » sans majuscule ⁵.

Article 1^{er}

11. Le remplacement dans la deuxième phrase de l'article 14 de l'arrêté royal du 12 mars 2002 des mots « voor een » par le mot « per » doit être effectué dans le texte néerlandais de cet article après les mots « Kan de vergunning echter verlengd worden » (et non : « kan de vergunning echter verlengd »). La rédaction du texte néerlandais de l'article 1^{er} du projet doit être corrigée en ce sens.

⁴ *Ibid.*, recommandation n° 40.

⁵ *Ibid.*, recommandation n° 6.5, sous-section 1, exemple a) et formule F 3-4-7.

Article 3

12. À propos de l'exécutoire, le délégué a proposé, à l'instar de l'arrêté royal du 12 mars 2002 (voir l'article 26 de cet arrêté), de faire mention des compétences « Mobilité et Transports », « Économie » et « Énergie » (et donc pas : « Milieu marin »). Les compétences « Mobilité et Transport » ne sont toutefois pas visées, les adaptations ne tendant manifestement pas à garantir la sécurité du trafic et du transport. Il peut dès lors être admis que les ministres qui ont l'« Économie » et l'« Énergie » dans leurs attributions soient désignés comme responsables de l'exécution de l'arrêté.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT