RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 62.063/1/V
van 20 september 2017

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de rapportageverplichting van biobrandstoffen, minerale oliën en hun substitutieproducten van biologische oorsprong’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 62.063/1/V
du 20 septembre 2017

sur

un projet d’arrêté royal ‘relatif à l’exigence de déclaration de biocarburants, d’huiles minérales et de leurs produits de substitution d’origine biologique’

‡LW-AFKRLAGAG-GCAGDMW‡

Op 22 augustus 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie, Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de rapportageverplichting van biobrandstoffen, minerale oliën en hun substitutieproducten van biologische oorsprong'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 12 september 2017. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Wouter PAS en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Jan VELAERS en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 september 2017.

*

Le 22 août 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Énergie, de l'Environnement et du Développement Durable à communiquer un avis, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à l'exigence de déclaration de biocarburants, d'huiles minérales et de leurs produits de substitution d'origine biologique'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 12 septembre 2017. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Wouter PAS et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Michel TISON, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'Etat.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 septembre 2017.

*

‡LW-AFKRLAGAG-GCAGDMW‡

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

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot het regelen van de rapportageverplichting van biobrandstoffen, minerale oliën en hun substitutieproducten van biologische oorsprong. De voorliggende tekst is bedoeld om in de plaats te komen van het koninklijk besluit van 11 maart 2003 'houdende de organisatie van de inzameling van de gegevens betreffende het opstellen van de petroleumbalans' en het koninklijk besluit van 19 april 2014 'betreffende de regels en voorwaarden in verband met de trimestriële aangifte van de hoeveelheden fossiele en biobrandstoffen die in verbruik worden gesteld, opgelegd door de wet van 17 juli 2013 houdende de minimale nominale volumes duurzame biobrandstoffen die de volumes fossiele motorbrandstoffen, die jaarlijks tot verbruik worden uitgeslagen, moeten bevatten', die worden opgeheven (artikel 11 van het ontwerp).

Het ontwerp bevat een aantal definities (artikel 1 van het ontwerp). De Algemene Directie Energie (van de Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie) wordt aangewezen om de 'balans […] van de verrichtingen inzake productie, invoer, uitvoer, opslag, transformatie, vervoer, distributie, aankoop, verkoop en levering van biobrandstoffen, minerale oliën al dan niet gemengd en hun substitutieproducten, van biologische oorsprong, alsook van hun intracommunautaire bewegingen' op te stellen (artikel 2 van het ontwerp) en de nodige gegevens hiertoe te verzamelen (artikel 3 van het ontwerp). De artikelen 4 tot 9 van het ontwerp bevatten de nadere regels in verband met de gegevensverstrekking. Artikel 10 van het ontwerp regelt de bestraffing van de inbreuken en wijst de ambtenaren van de Algemene Directie Energie aan die bevoegd zijn om inbreuken op dit besluit op te sporen en vast te stellen. Artikel 11 van het ontwerp ten slotte strekt tot de opheffing van de twee voornoemde koninklijke besluiten, alsook van twee ministeriële besluiten genomen ter uitvoering van het koninklijk besluit van 19 april 2014.

3. Rechtsgrond voor het merendeel van de bepalingen van het ontwerp wordt geboden door de bepalingen van de wet van 29 april 1999 'betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt' en de wet van 17 juli 2013 'houdende de minimale nominale volumes duurzame biobrandstoffen die de volumes fossiele motorbrandstoffen, die jaarlijks tot verbruik worden uitgeslagen, moeten bevatten' welke worden opgesomd in het eerste en tweede lid van de aanhef van het ontwerp.

Aangezien het ontwerp tevens op de inning van administratieve boetes betrekking heeft (artikel 10), wordt daarenboven ook door artikel 14, § 5, van de wet van 17 juli 2013 rechtsgrond geboden, aangezien die wetsbepaling de Koning opdraagt om de regels voor de inning van dergelijke boetes vast te leggen.

‡LW-AFKRLAGAG-GCAGDMW‡

Sommige artikelen van het ontwerp strekken niet tot uitvoering van een uitdrukkelijke delegatiebepaling in de voornoemde wetten, maar kunnen niettemin worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 108 van de Grondwet, dat aan de Koning de algemene bevoegdheid tot het uitvoeren van de wet verleent, gelezen in samenhang met de artikelen 7, §§ 7 en 8, en 10, § 1, van de wet van 17 juli 2013.

Op deze algemene uitvoeringsbevoegdheid wordt tevens beroep gedaan om de in artikel 11, 3° en 4°, van het ontwerp vermelde ministeriële besluiten op te heffen, aangezien het koninklijk besluit van 19 april 2014, dat rechtsgrond biedt aan deze ministeriële besluiten, eveneens wordt opgeheven in artikel 11, 2°, van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdend met wat *sub* 3 is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontwerp, dient in een eerste lid van de aanhef te worden verwezen naar artikel 108 van de Grondwet.

Voorts dient in het eerste lid van de aanhef – dat het tweede lid wordt – nog paragraaf 2 van artikel 30*bis* van de wet van 29 april 1999 te worden vermeld. In het tweede lid van de aanhef – dat het derde lid wordt – verwijze men bovendien naar de artikelen 6, tweede lid, 7, §§ 7 en 8, 9, 10, § 1, en 14, § 5, van de wet van 17 juli 2013.

Artikelen 6 en 10

5. De artikelen 6, tweede lid, en 10, eerste lid, van het ontwerp parafraseren deels wat al in artikel 10, § 1, van de wet van 17 juli 2013, respectievelijk artikel 30, § 2, van de wet van 29 april 1999 is bepaald.

Het verdient geen aanbeveling om in een hiërarchisch lagere tekst bepalingen over te nemen van een hiërarchisch hogere tekst omdat dit onduidelijkheid doet ontstaan omtrent de juridische waarde van de overgenomen bepalingen en erdoor de indruk kan worden gewekt dat de hiërarchisch lagere regelgever de overgenomen bepalingen zou kunnen wijzigen indien deze niet woordelijk worden overgenomen.

Het overnemen van hogere normen in een uitvoeringsbesluit kan alleen maar worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van dat besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken hogere norm het geëigende middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden ("Overeenkomstig artikel … van de wet van …").

‡LW-AFKRLAGAG-GCAGDMW‡

Artikel 10

6. Het verdient aanbeveling in artikel 10, tweede lid, van het ontwerp te verduidelijken dat de erin vermelde geldboete een "administratieve" geldboete betreft, met toepassing van artikel 14, § 1, van de wet van 17 juli 2013.

Bovendien lijkt, ook mede gelet op die rechtsgrond, een inbreuk begaan door de aangevers wat betreft artikel 3, 12°, op de bepalingen van artikel 4 (die enkel de gegevens bedoeld in artikel 3, 1° tot 11°, betreffen) niet mogelijk.

7. Zoals eerder opgemerkt in advies 55.059/1 van 14 februari 2014[1] is het zeer de vraag of er in de huidige stand van de regelgeving wel procedurevoorschriften bestaan die moeten worden nageleefd ingeval het bestuur zou willen overgaan tot de gedwongen uitvoering van de administratieve boetes, bedoeld in artikel 14 van de wet van 17 juli 2013, ingeval de betrokkene de administratieve geldboete niet vrijwillig stort op de bijzondere rekening van de Algemene Directie Energie.

8. In artikel 10, derde lid, van het ontwerp worden de ambtenaren van de Algemene Directie Energie aangewezen om inbreuken op de bepalingen van het te nemen besluit op te sporen en vast te stellen, waarvoor rechtsgrond wordt ontleend aan artikel 30*bis* van de wet van 29 april 1999.

Deze regeling spoort niet met artikel 11, § 1, van de wet van 17 juli 2013, overeenkomstig hetwelk het toezicht betreffende de verplichtingen die voortvloeien uit deze wet en haar uitvoeringsbesluiten geschiedt door ambtenaren van de Algemene Directie Energie en van de Algemene Directie Controle en Bemiddeling van de Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie die daartoe door de minister (die bevoegd is voor energie) gemachtigd zijn, in samenwerking met de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen van de Federale Overheidsdienst Financiën.

Het aanwijzen van de bevoegde ambtenaren dient nader te worden gespecificeerd per inbreuk op de bepalingen van het ontwerpbesluit.

*

[1] Adv.RvS 55.059/1 van 14 februari 2014 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 19 april 2014 'betreffende de regels en voorwaarden in verband met de trimestriële aangifte van de hoeveelheden fossiele en biobrandstoffen die in verbruik worden gesteld, opgelegd door de wet van 17 juli 2013 houdende de minimale nominale volumes duurzame biobrandstoffen, die jaarlijks tot verbruik worden uitgeslagen, moeten bevatten'.

‡LW-AFKRLAGAG-GCAGDMW‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de régler l'exigence de déclaration de biocarburants, d'huiles minérales et de leurs produits de substitution d'origine biologique. Le texte à l'examen est appelé à se substituer à l'arrêté royal du 11 mars 2003 'organisant la collecte de données relatives à l'établissement du bilan pétrolier' et à l'arrêté royal du 19 avril 2014 'relatif aux modalités et aux conditions et obligations concernant la déclaration trimestrielle des quantités des carburants fossiles et des biocarburants mis à la consommation, imposées par la loi du 17 juillet 2013 relative aux volumes nominaux minimaux de biocarburants durables qui doivent être incorporés dans les volumes de carburants fossiles mis annuellement à la consommation', qui sont abrogés (article 11 du projet).

Le projet contient un certain nombre de définitions (article 1er du projet). La Direction générale de l'Énergie (du Service public fédéral Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie) est désignée pour établir le « bilan des opérations de production, d'importation, d'exportation, de stockage, de transformation, de transport, de distribution, d'achat, de vente et de fourniture de biocarburants, d'huiles minérales, mélangés ou non, et leurs produits de substitution d'origine biologique, ainsi que de leurs mouvements intra-communautaires » (article 2 du projet) et recueillir les données nécessaires à cet effet (article 3 du projet). Les articles 4 à 9 du projet définissent les modalités de la transmission des données. L'article 10 du projet règle la sanction des infractions et désigne les fonctionnaires de la Direction générale de l'Énergie qui sont compétents pour rechercher et constater les infractions à cet arrêté. Enfin, l'article 11 du projet vise à abroger les deux arrêtés royaux précités, ainsi que deux arrêtés ministériels pris en exécution de l'arrêté royal du 19 avril 2014.

3. La plupart des dispositions du projet trouvent un fondement juridique dans les dispositions de la loi du 29 avril 1999 'relative à l'organisation du marché de l'électricité' et de la loi du 17 juillet 2013 'relative aux volumes nominaux minimaux de biocarburants durables qui doivent être incorporés dans les volumes de carburants fossiles mis annuellement à la consommation', qui sont énumérées aux premier et deuxième alinéas du préambule du projet.

Étant donné que le projet porte également sur la perception d'amendes administratives (article 10), l'article 14, § 5, de la loi du 17 juillet 2013 lui procure, en outre, un fondement juridique, cette disposition légale chargeant le Roi de fixer les règles en matière de perception de telles amendes.

Certains articles du projet n'ont pas pour objet de pourvoir à l'exécution d'une délégation expresse inscrite dans les lois précitées, mais peuvent néanmoins être réputés trouver un fondement juridique dans l'article 108 de la Constitution, qui confère au Roi le pouvoir

‡LW-AFKRLAGAG-GCAGDMW‡

général d'exécuter la loi, combiné avec les articles 7, §§ 7 et 8, et 10, § 1er, de la loi du 17 juillet 2013.

Il est par ailleurs recouru à ce pouvoir général d'exécution pour abroger les arrêtés ministériels mentionnés à l'article 11, 3° et 4°, du projet, étant donné que l'arrêté royal du 19 avril 2014, qui procure le fondement juridique à ces arrêtés ministériels, est également abrogé à l'article 11, 2°, du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Compte tenu de ce qui a été observé au point 3 en ce qui concerne le fondement juridique du projet, il y a lieu de viser l'article 108 de la Constitution dans un premier alinéa du préambule.

Dans le premier alinéa du préambule, qui devient le deuxième alinéa, il convient en outre de mentionner aussi le paragraphe 2 de l'article 30*bis* de la loi du 29 avril 1999. Le deuxième alinéa du préambule, qui devient le troisième alinéa, fera par ailleurs référence aux articles 6, alinéa 2, 7, §§ 7 et 8, 9, 10, § 1er, et 14, § 5, de la loi du 17 juillet 2013.

Articles 6 et 10

5. Les articles 6, alinéa 2, et 10, alinéa 1er, du projet paraphrasent en partie ce qui figure déjà respectivement à l'article 10, § 1er, de la loi du 17 juillet 2013 et à l'article 30, § 2, de la loi du 29 avril 1999.

Il n'est pas recommandé de reproduire, dans un texte d'un rang hiérarchiquement inférieur, des dispositions d'un texte d'un rang hiérarchiquement supérieur, dès lors que ce procédé engendre la confusion quant à la valeur juridique des dispositions empruntées et peut donner à penser que le législateur d'un rang hiérarchiquement inférieur pourrait les modifier si elles ne sont pas reproduites mot pour mot.

La reproduction de normes supérieures dans un arrêté d'exécution ne peut être tolérée que pour autant que la lisibilité de cet arrêté le commande, auquel cas une référence explicite à la norme supérieure concernée constituera le moyen adéquat pour que la nature de cette disposition demeure identifiable (« Conformément à l'article … de la loi du ... »).

‡LW-AFKRLAGAG-GCAGDMW‡

Article 10

6. À l'article 10, alinéa 2, du projet, il est recommandé de préciser que l'amende qui y est mentionnée est une amende « administrative », en application de l'article 14, § 1er, de la loi du 17 juin 2013.

En outre, il semble aussi, eu égard notamment à ce fondement juridique, qu'en ce qui concerne l'article 3, 12°, une infraction commise par les déclarants aux dispositions de l'article 4 (qui portent uniquement sur les données visées à l'article 3, 1° à 11°) ne soit pas possible.

7. Ainsi qu'il a été observé auparavant dans l'avis 55.059/1 du 14 février 2014 [1], on peut sérieusement se demander si, dans l'état actuel de la réglementation, il existe effectivement des règles de procédure à respecter lorsque l'administration entend procéder à l'exécution forcée des amendes administratives, visées à l'article 14 de la loi du 17 juillet 2013, au cas où l'intéressé ne verserait pas volontairement l'amende administrative sur le compte spécial de la Direction générale Énergie.

8. L'article 10, alinéa 3, du projet désigne les fonctionnaires de la Direction générale de l'Énergie pour rechercher et constater les infractions aux dispositions de l'arrêté envisagé, le fondement juridique étant procuré par l'article 30*bis* de la loi du 29 avril 1999.

Ce dispositif n'est pas en adéquation avec l'article 11, § 1er, de la loi du 17 juillet 2013, selon lequel le contrôle relatif aux obligations résultant de cette loi et de ses arrêtés d'exécution est effectué par les agents de la Direction Générale Énergie et de la Direction Générale du Contrôle et de la Médiation du Service public fédéral Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie mandatés à cet effet par le ministre (qui a l'Énergie dans ses attributions), en collaboration avec l'Administration générale des Douanes et Accises du Service public fédéral Finances.

La désignation des fonctionnaires compétents doit être précisée plus avant pour chaque infraction aux dispositions de l'arrêté en projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Jan SMETS

[1] Avis C.E. 55.059/1 du 14 février 2014 sur un projet devenu l'arrêté royal du 19 avril 2014 'relatif aux modalités et aux conditions et obligations concernant la déclaration trimestrielle des quantités des carburants fossiles et des biocarburants mis à la consommation, imposées par la loi du 17 juillet 2013 relative aux volumes nominaux minimaux de biocarburants durables qui doivent être incorporés dans les volumes de carburants fossiles mis annuellement à la consommation'.

‡LW-AFKRLAGAG-GCAGDMW‡