



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 63.363/3
van 23 mei 2018

avis 63.363/3
du 23 mai 2018

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende de
organisatie van de inzameling
van de gegevens nodig voor
het opstellen van de
steenkolenbalans'

un projet d'arrêté royal
'organisant la collecte des
données nécessaires à
l'établissement du bilan
charbonnier'

Op 23 april 2018 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 ‘houdende de organisatie van de inzameling van de gegevens nodig voor het opstellen van de steenkolenbalans’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 15 mei 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, 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 23 mei 2018.

*

Le 23 avril 2018, 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, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘organisant la collecte des données nécessaires à l'établissement du bilan charbonnier’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 15 mai 2018. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, 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 23 mai 2018.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot het organiseren van de inzameling van de gegevens die nodig zijn voor het opstellen van de steenkolenbalans.

Artikel 1 van het ontwerp bevat een aantal definities. Artikel 2 formuleert de doelstellingen waarvoor de gegevens worden verzameld. Artikel 3 vermeldt de gegevens die kunnen worden opgevraagd. Artikel 4 maakt het mogelijk dat de aangifte gebeurt door een federatie, vereniging of instantie die door de aangifteplichtige wordt gemachtigd. Artikel 5 bevat een verplichting voor de aangever tot het verstrekken van getrouwe informatie. Artikel 6 schrijft het gebruik van standaardformulieren voor. Artikel 7 bevat een delegatie aan de minister bevoegd voor energie betreffende de vaststelling van de indieningfrequentie. Artikel 8 voorziet in een procedure voor het verbeteren van foutieve of incoherente gegevens. In artikel 9 worden de strafsancities bepaald en de ambtenaren aangewezen die de inbreuken kunnen opsporen en vaststellen en die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de naleving van de bepalingen van het te nemen besluit.

Artikel 10 van het ontwerp strekt tot de opheffing van het koninklijk besluit van 11 maart 2003 ‘houdende de organisatie van de inzameling van de gegevens betreffende het opstellen van de steenkolenbalans’.

RECHTSGROND

3. Voor het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 29*octies*, § 1, 30, § 2 en 30*bis*, §§ 1 en 2, van de wet van 29 april 1999 ‘betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’.

Bij artikel 29*octies*, § 1, van de wet van 29 april 1999 wordt de Koning onder meer de mogelijkheid geboden om de verplichting op te leggen aan het geheel of aan objectief omschreven categorieën van operatoren op de energiemarkten, om aan de Algemene Directie Energie de noodzakelijke gegevens mee te delen voor het opmaken van energiebalansen. Die bepaling vormt de centrale rechtsgrond voor het ontwerp.

Artikel 9, eerste lid, van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 30, § 2, van de wet van 29 april 1999, op basis waarvan de Koning strafsancities kan bepalen voor inbreuken op de uitvoeringsbesluiten van die wet.

Artikel 9, tweede lid, van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 30bis, § 1, van de wet van 29 april 1999. Artikel 9, derde lid, vindt rechtsgrond in artikel 30bis, § 2, van de wet van 29 april 1999.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Artikel 1, tweede lid, van het ontwerp verwijst naar definities zoals vermeld in de bijlage B bij verordening (EG) nr. 1099/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 ‘betreffende energiestatistieken’. Aan de gemachtigde is gevraagd om te verduidelijken of het ontwerp bijgevolg niet moet worden beschouwd als een (gedeeltelijke) uitvoering van die verordening.

De gemachtigde antwoordde het volgende:

“Le règlement (CE) n° 1099/2008 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008 concernant les statistiques de l'énergie impose aux états membres de fournir des statistiques énergétiques. Cet arrêté royal impose aux entreprises de nous fournir les données nécessaires afin que nous puissions remplir nos obligations. Ce n'est donc, selon moi, pas une mise en application du règlement à proprement parler.”

De verordening vormt niettemin het kader en de belangrijkste bestaansreden van dit besluit, dat ertoe moet leiden dat België de gevraagde gegevens met een door de verordening voorgeschreven frequentie en betrouwbaarheidsgraad kan voorleggen. Bijgevolg gaat het wel degelijk om een besluit ter uitvoering van die verordening, zodat ervan melding moet worden gemaakt in de aanhef van het ontwerp.¹

Artikel 1

5. In artikel 1, tweede lid, wordt bepaald dat de definities van de producten vermeld onder het eerste lid, 3° (vaste minerale brandstoffen, o.a. antraciet en bruinkool) en 4° (fabrieksgassen, o.a. hoogovengas), deze zijn vastgesteld bij “de bijlage B, 1, 1.1, van de Verordening (EG) nr. 1099/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 betreffende energiestatistieken”.²

¹ *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nrs. 10, 19 en 40, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

² De formulering in de Nederlandse tekst (“De definities van ... zijn als vastgesteld overeenkomstig ...”) is taalkundig onjuist, wat dient te worden verholpen.

In het betrokken onderdeel van de voormelde verordening wordt echter louter verwezen naar de “energieproducten die zijn opgenomen in bijlage A, hoofdstuk 3.1. STEENKOOL (vaste fossiele brandstoffen en fabrieksgassen)”. Het is niet duidelijk waarom niet direct wordt verwezen naar de omschrijvingen in hoofdstuk 3.1 van bijlage A bij de verordening.

Artikel 5

6. Vermits het om het opleggen van een verplichting gaat, dient in artikel 5 van het ontwerp te worden geschreven “De aangever bezorgt gegevens die ...”, in plaats van “De aangever verbindt er zich toe gegevens te bezorgen die ...”.

Artikel 8

7. Aan de gemachtigde is gevraagd om de draagwijdte van artikel 8 van het ontwerp te verduidelijken, aangezien het op grond van de ontworpen bepaling niet geheel duidelijk is wie wat van wie mag vragen. Meer bepaald is onduidelijk of de Algemene Directie Energie informatie kan opvragen bij de aangever over diens methodiek, zodat fouten kunnen worden verbeterd, dan wel of de aangever kennisneemt van de correcte methodiek om in de toekomst dezelfde fouten niet meer te maken, of om de aangifte te verbeteren.

De gemachtigde antwoordde daarop het volgende:

“C’est bien votre première interprétation qui est la correcte. La DG se réserve le droit de prendre connaissance des données brutes et des méthodes de calculs du déclarant afin de vérifier la méthodologie et, le cas échéant, de l’améliorer.”

Artikel 8 wordt dan beter als volgt geformuleerd:

“Zijn de opgevraagde gegevens foutief of incoherent, dan bezorgen de aangevers de benodigde bijzondere gegevens evenals de berekenings- en evaluatiemethode waarop deze gegevens zijn gebaseerd, indien de Algemene Directie Energie daarom verzoekt teneinde de fouten of incoherenties te verbeteren.”

Artikel 9

8. Volgens artikel 9, eerste lid, van het ontwerp zouden inbreuken op alle bepalingen van het te nemen besluit strafbaar zijn. Het lijkt weinig waarschijnlijk dat dit de bedoeling is van de stellers van het ontwerp.

Aan de gemachtigde is gevraagd te verduidelijken welke bepalingen geïmplementeerd worden. De gemachtigde antwoordde:

“L'article 3 explique ce qui doit être contenu dans les obligations des articles 5 et 7 mais peut donc en effet être considéré comme ne contenant pas d'obligation. L'article 8 contient donc également une obligation. Les autres articles ne contiennent en effet pas d'obligations.”

Bijgevolg moeten de woorden “de bepalingen van dit besluit” worden vervangen door “de artikelen 5 tot 8 van dit besluit”.

9. Volgens artikel 9, eerste lid, van het ontwerp kan de geldboete variëren “van 1,24 tot 495,79 euro”.

De oorzaak van die ongewone bedragen is te vinden in artikel 30, § 2, eerste lid, van de wet van 29 april 1999, waar dezelfde vork wordt bepaald.³ Dat is kennelijk het gevolg van een vergissing in de wet van 8 januari 2012 ‘tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen’. Met die wet zijn een aantal geldboetebedragen aangepast, onder meer in de wet van 29 april 1999. Zo zijn bij artikel 50 van de wet van 8 januari 2012 in artikel 30, §§ 1 en 2, de woorden “vijftig tot twintig duizend frank” vervangen door de woorden “1,24 tot 495,79 euro”.

In artikel 2 van de wet van 26 juni 2000 ‘betreffende de invoering van de euro in de wetgeving die betrekking heeft op aangelegenheden als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet’ wordt bepaald dat de bedragen van de geldsommen waarop de opdecimes bedoeld in de wet van 5 maart 1952 ‘betreffende de opdecimes op de strafrechtelijke geldboeten’ worden toegepast, geacht worden rechtstreeks te zijn uitgedrukt in euro, zonder omrekening. Dat betekent dat in artikel 30 van de wet van 29 april 1999 de woorden “vijftig tot twintig duizend frank” sedert 7 augustus 2000 gelezen dienen te worden als “vijftig tot twintig duizend euro”. Bij diezelfde wet van 26 juni 2000 is het aantal opdecimes waarmee strafrechtelijke geldboeten worden verhoogd toen in dezelfde mate verminderd (van 1990 naar 40 opdecimes).⁴

Doordat bij de wet van 8 januari 2012 de gangbare geldboetes tot ongeveer een veertigste zijn teruggebracht, is het oorspronkelijke boeteniveau in dezelfde mate verminderd. Thans dienen die bedragen te worden verhoogd met 70 opdecimes,⁵ wat neerkomt op een vermenigvuldiging met acht.

³ Zie overigens ook artikel 30, § 1, inleidende zin, van de wet van 29 april 1999.

⁴ Zie artikel 3 van de wet van 26 juni 2000.

⁵ Artikel 1 van de wet van 5 maart 1952.

Gevolg van dit alles is dat de in het te nemen besluit vastgestelde bedragen aanleiding kunnen geven tot een minimumboete van 9,92 euro en een maximumboete van 3966,32 euro, terwijl het vóór de wet van 8 januari 2012 ging om boetes van 250 euro tot 100.000 euro,⁶ die thans van 400 tot 160.000 euro zouden bedragen. Indien de stellers van het ontwerp van oordeel zouden zijn dat teruggekeerd moet worden naar het vroegere boeteniveau,⁷ dan kan dat slechts nadat artikel 30 van de wet van 29 april 1999 wordt aangepast.

*

⁶ Met ingang van 1 januari 2012 werd het aantal opdecimen verhoogd tot 50 (artikelen 2 en 3 van de wet van 28 december 2011 ‘houdende diverse bepalingen inzake justitie (II)’).

⁷ In dat geval zou alleszins de proportionaliteit van de boetes in de memorie van toelichting moeten worden verantwoord.

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 DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'organiser la collecte des données nécessaires à l'établissement du bilan charbonnier.

L'article 1^{er} du projet contient un certain nombre de définitions. L'article 2 formule les objectifs pour lesquels les données sont collectées. L'article 3 énumère les données qui peuvent être demandées. L'article 4 permet que la déclaration soit introduite par une fédération, une association ou un organisme mandaté par la personne soumise à déclaration. L'article 5 oblige le déclarant à fournir des informations reflétant fidèlement la réalité. L'article 6 prescrit l'utilisation de formulaires standard. L'article 7 habilite le ministre qui a l'Énergie dans ses attributions à fixer la fréquence de leur introduction. L'article 8 prévoit une procédure de rectification des données erronées ou incohérentes. L'article 9 fixe les sanctions pénales et désigne les fonctionnaires qui sont habilités à rechercher et constater les infractions et qui sont chargés de contrôler le respect des dispositions de l'arrêté envisagé.

L'article 10 du projet vise à abroger l'arrêté royal du 11 mars 2003 'organisant la collecte de données relatives à l'établissement du bilan charbonnier'.

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le projet peut trouver un fondement juridique dans les articles 29*octies*, § 1^{er}, 30, § 2, et 30*bis*, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 29 avril 1999 'relative à l'organisation du marché de l'électricité'.

L'article 29*octies*, § 1^{er}, de la loi du 29 avril 1999 permet au Roi, notamment, d'imposer à l'ensemble ou à des catégories objectivement définies d'opérateurs sur les marchés de l'énergie, l'obligation de communiquer à la Direction générale de l'Énergie les données nécessaires à l'établissement de bilans énergétiques. Cette disposition constitue le fondement juridique central du projet.

L'article 9, alinéa 1^{er}, du projet, trouve son fondement juridique dans l'article 30, § 2, de la loi du 29 avril 1999, en vertu duquel le Roi peut prévoir des sanctions pénales pour les infractions aux arrêtés d'exécutions de cette loi.

L'article 9, alinéa 2, du projet trouve son fondement juridique dans l'article 30*bis*, § 1^{er}, de la loi du 29 avril 1999. L'article 9, alinéa 3, trouve son fondement juridique dans l'article 30*bis*, § 2, de la loi du 29 avril 1999.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. L'article 1^{er}, alinéa 2, du projet renvoie à des définitions mentionnées dans l'annexe B du règlement (CE) n° 1099/2008 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008 'concernant les statistiques de l'énergie'. Il a été demandé au délégué de préciser si le projet ne doit pas, dès lors, être considéré comme une exécution (partielle) de ce règlement.

Le délégué a répondu ce qui suit :

« Le règlement (CE) n° 1099/2008 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008 concernant les statistiques de l'énergie impose aux états membres de fournir des statistiques énergétiques. Cet arrêté royal impose aux entreprises de nous fournir les données nécessaires afin que nous puissions remplir nos obligations. Ce n'est donc, selon moi, pas une mise en application du règlement à proprement parler ».

Le règlement constitue néanmoins le cadre et la principale raison d'être de cet arrêté, qui doit permettre à la Belgique de soumettre les données demandées à une fréquence et un degré de fiabilité prescrits par le règlement. Par conséquent, il s'agit bel et bien d'un arrêté d'exécution de ce règlement, de sorte qu'il faut le mentionner dans le préambule du projet ¹.

Article 1^{er}

5. L'article 1^{er}, alinéa 2, prévoit que les définitions des produits mentionnés à l'alinéa 1^{er}, 3° (combustibles minéraux solides, e.a. anthracite et lignite) et 4° (gaz manufacturés, e.a. gaz de haut-fourneau) sont celles établies conformément à « l'annexe B, 1, 1.1, du Règlement (CE) n° 1099/2008 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008 concernant les statistiques de l'énergie » ².

Or, la partie concernée du règlement précité mentionne uniquement les « produits énergétiques énumérés dans l'annexe A, chapitre 3.1. CHARBON (Combustibles fossiles et gaz manufacturés) ». On n'aperçoit pas pourquoi il n'est pas directement renvoyé aux définitions figurant dans le chapitre 3.1 de l'annexe A du règlement.

¹ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n^{os} 10, 19 et 40, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

² La formulation du texte néerlandais (« De definities van ... zijn als vastgesteld overeenkomstig ... ») n'est pas correcte sur le plan de la langue, et il convient d'y remédier.

Article 5

6. Dès lors qu'il s'agit d'imposer une obligation, il y a lieu d'écrire à l'article 5 du projet « Le déclarant fournit des données qui reflètent... » au lieu de « Le déclarant s'engage à ce que les données reflètent... ».

Article 8

7. Il a été demandé au délégué de préciser la portée de l'article 8 du projet, dès lors que la disposition en projet ne permet pas de déterminer avec toute la clarté voulue qui peut demander quoi à qui. Plus particulièrement, on n'aperçoit pas clairement si la Direction générale de l'Énergie peut demander au déclarant des informations concernant sa méthodologie en vue de pouvoir rectifier des erreurs, ou si le déclarant prend connaissance de la méthodologie correcte afin de ne plus reproduire les mêmes erreurs à l'avenir, ou de corriger la déclaration.

Sur ce point, le délégué a répondu ce qui suit :

« C'est bien votre première interprétation qui est la correcte. La DG se réserve le droit de prendre connaissance des données brutes et des méthodes de calculs du déclarant afin de vérifier la méthodologie et, le cas échéant, de l'améliorer ».

Mieux vaudrait dès lors rédiger l'article 8 comme suit :

« Lorsque les données demandées sont erronées ou incohérentes, les déclarants fournissent les données particulières nécessaires ainsi que la méthode de calcul et d'évaluation sur laquelle se fondent ces données, si la Direction générale de l'Énergie fait une demande en ce sens afin de rectifier les erreurs ou les incohérences ».

Article 9

8. Conformément à l'article 9, alinéa 1^{er}, du projet, les infractions à toutes les dispositions de l'arrêté envisagé seraient punissables. Il semble peu probable que telle soit l'intention des auteurs du projet.

Il a été demandé au délégué de préciser les dispositions qui sont visées. Il a répondu comme suit :

« L'article 3 explique ce qui doit être contenu dans les obligations des articles 5 et 7 mais peut donc en effet être considéré comme ne contenant pas d'obligation. L'article 8 contient donc également une obligation. Les autres articles ne contiennent en effet pas d'obligations ».

On remplacera donc les mots « aux dispositions du présent arrêté » par les mots « aux articles 5 à 8 du présent arrêté ».

9. Selon l'article 9, alinéa 1^{er}, du projet, l'amende peut varier « de 1,24 à 495,79 euros ».

Ces montants inhabituels trouvent leur source dans l'article 30, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 29 avril 1999, qui prévoit la même fourchette³. Il s'agit manifestement de la conséquence d'une erreur dans la loi du 8 janvier 2012 'portant modifications de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations'. Cette loi a adapté un certain nombre d'amendes, notamment dans la loi du 29 avril 1999. Ainsi, l'article 50 de la loi du 8 janvier 2012 remplace, dans l'article 30, §§ 1^{er} et 2, les mots « cinquante à vingt mille francs » par les mots « 1,24 à 495,79 euros ».

L'article 2 de la loi du 26 juin 2000 'relative à l'introduction de l'euro dans la législation concernant les matières visées à l'article 78 de la Constitution' prévoit que les montants des sommes d'argent auxquelles les décimes additionnels visés par la loi du 5 mars 1952 'relative aux décimes additionnels sur les amendes pénales' sont appliqués, sont censés être exprimés directement en euros, sans conversion. Cela signifie que depuis le 7 août 2000, les mots « cinquante à vingt mille francs », à l'article 30 de la loi du 29 avril 1999, doivent être lus comme « cinquante à vingt mille euros ». La même loi du 26 juin 2000 a diminué à l'époque, dans la même mesure, le nombre de décimes additionnels augmentant les amendes pénales (de 1990 à 40 décimes additionnels)⁴.

La loi du 8 janvier 2012 ayant ramené les amendes habituelles à environ un quarantième, le niveau d'amende d'origine a été diminué dans la même mesure. Actuellement, ces montants doivent être majorés de 70 décimes additionnels⁵, soit une multiplication par huit.

En conclusion, les montants fixés dans l'arrêté envisagé peuvent donner lieu à une amende minimale de 9,92 euros et une amende maximale de 3966,32 euros, tandis qu'avant la loi du 8 janvier 2012, il s'agissait d'amendes allant de 250 euros à 100.000 euros⁶, qui s'élèveraient actuellement de 400 à 160.000 euros. Si les auteurs du projet devaient estimer qu'il faut revenir à l'ancien niveau d'amende⁷, ce ne sera possible qu'après l'adaptation de l'article 30 de la loi du 29 avril 1999.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

³ Voir aussi par ailleurs l'article 30, § 1^{er}, phrase introductive, de la loi du 29 avril 1999.

⁴ Voir l'article 3 de la loi du 26 juin 2000.

⁵ Article 1^{er} de la loi du 5 mars 1952.

⁶ Depuis le 1^{er} janvier 2012, le nombre de décimes additionnels est passé à 50 (articles 2 et 3 de la loi du 28 décembre 2011 'portant des dispositions diverses en matière de justice (II)').

⁷ Dans ce cas, la proportionnalité des amendes devrait en tout état de cause être justifiée dans l'exposé des motifs.