



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 64.268/3
van 17 oktober 2018

avis 64.268/3
du 17 octobre 2018

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
oprichting van een Federaal
Comité Energie'

un avant-projet de loi 'portant
création d'un Comité Fédéral
Énergie'

Op 14 september 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot oprichting van een Federaal Comité Energie’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 9 oktober 2018. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Peter SOURBRON en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 oktober 2018.

*

Le 14 septembre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Énergie, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘portant création d'un Comité Fédéral Énergie’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 9 octobre 2018. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État, président, Peter SOURBRON et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 octobre 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot oprichting van een Federaal Comité Energie (hierna: Comité) (artikel 2). Het Comité krijgt als opdracht het beoordelen van (1) de bevoorradingszekerheid op het vlak van elektriciteit, (2) de impact op het klimaat en het respect van de akkoorden van Parijs, alsook (3) de evolutie van de eindenergieprijzen en de betaalbaarheid voor de bedrijven, met aandacht voor de concurrentiepositie van de industrie en de koopkracht van de huishoudens (artikel 3). Het Comité krijgt daartoe allerlei documenten aangeleverd die moeten worden opgesteld door de transmissienetbeheerder, de Nationale Klimaatcommissie en de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (hierna: CREG) in overleg met de gewestelijke regulatoren (artikel 4). Het Comité bestaat uit vertegenwoordigers van de federale overheid, de gewesten, de industrie en het Verbond van Belgische Ondernemingen (hierna: VBO) (artikel 5). Op basis van de input die het ontvangt stelt het Comité jaarlijks een verslag op en doet het, op eigen initiatief of op verzoek van de minister bevoegd voor energie, aanbevelingen over de staat van de bevoorradingszekerheid, de impact op het klimaat van de energiemix en de evolutie van de eindenergieprijzen. Het verslag wordt jaarlijks uiterlijk op 31 oktober bezorgd aan de minister bevoegd voor energie en aan de Kamer van volksvertegenwoordigers (artikel 6).

BEVOEGDHEID

3.1. Bij artikel 4, eerste lid, 2°, van het voorontwerp wordt aan de Nationale Klimaatcommissie de verplichting opgelegd om een rapport op te stellen over de nationale broeikasgasemissies van het voorbije jaar en over de verwachte emissies binnen twee, vijf en tien jaar bij ongewijzigd beleid. Aangezien de Nationale Klimaatcommissie is opgericht bij hoofdstuk II van het samenwerkingsakkoord van 14 november 2002 tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘betreffende het opstellen, het uitvoeren en het opvolgen van een Nationaal Klimaatplan, alsook het rapporteren, in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering en het Protocol van Kyoto’, staat het niet aan de federale overheid om eenzijdig nieuwe taken aan de Nationale Klimaatcommissie op te leggen.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

In dit geval kan de verplichting voor de Nationale Klimaatcommissie evenwel worden ingepast in haar reeds bestaande taak betreffende “[h]et rechtstreeks verschaffen van informatie aan de federale en gewestelijke adviesraden”, vermeld in artikel 6, § 1, eerste lid, 7, van het voormelde samenwerkingsakkoord. Om dat duidelijker tot uiting te laten komen, kan dan ook in artikel 4, eerste lid, 2°, van het voorontwerp worden vermeld: “overeenkomstig artikel 6, § 1, eerste lid, 7, van het samenwerkingsakkoord van 14 november 2002 tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende het opstellen, het uitvoeren en het opvolgen van een Nationaal Klimaatplan, alsook het rapporteren, in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering en het Protocol van Kyoto”.

3.2. Tegen de betrokkenheid van de gewestelijke regulatoren (artikel 4, eerste lid, 3°, van het voorontwerp) en de gewesten (artikel 5, § 1, eerste lid) bij de ontworpen regeling rijst geen bezwaar vanuit het oogpunt van het autonomiebeginsel, aangezien de ontworpen bepalingen uitdrukkelijk uitgaan van een vrijwillige betrokkenheid.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

4. Volgens artikel 3, 2°, van het voorontwerp beoordeelt het Comité “de impact op het klimaat en het respect van de akkoorden van Parijs”. Daaruit blijkt echter niet waarvan de impact moet worden onderzocht. Dit moet worden verduidelijkt.

Artikel 4

5. Het vierkante haakje in artikel 4, eerste lid, 1°, van het voorontwerp moet worden weggelaten.

6. In artikel 4, tweede lid, van het voorontwerp wordt gewag gemaakt van “analyses”, “adviezen” en “verslagen”, terwijl in het eerste lid wordt verwezen naar het *verslag*² dat de transmissienetbeheerder opstelt, de *studies* die hij ter beschikking stelt, het *rapport* dat de Nationale Klimaatcommissie opstelt en het *verslag* dat de CREG opstelt. De formulering van het tweede lid moet hierop worden afgestemd.

Die opmerking geldt ook voor artikel 6, eerste lid, van het voorontwerp, met dien verstande dat daar ook melding moet worden gemaakt van de *adviezen* die het Comité ontvangt overeenkomstig artikel 4, vierde lid, van het voorontwerp.

² In de Nederlandse tekst van artikel 4, eerste lid, 1°, wordt achtereenvolgens gewag gemaakt van een “verslag”, vervolgens van een “analyse” en ten slotte van “rapporten” voor wat eigenlijk hetzelfde is, terwijl in de Franse tekst achtereenvolgens “analyse”, nogmaals “analyse” en ten slotte “rapports” wordt vermeld. Deze terminologische inconsequentie moet worden verholpen.

7. In artikel 4, tweede en derde lid, van het voorontwerp moet telkens worden verwezen naar “*het eerste lid*, punt[en] (...)”.

Artikel 5

8. Volgens artikel 5, § 1, eerste lid, van het voorontwerp bestaat het Comité naast vertegenwoordigers van de federale overheid en de gewesten ook uit vertegenwoordigers van de industrie en het VBO.

In de eerste plaats is het de Raad van State niet zo duidelijk wat wordt bedoeld met de term “de industrie” en wat de onderlinge verhouding is van de vertegenwoordiging van de industrie en van de vertegenwoordiging van het VBO, die uiteindelijk ook de industrie mee vertegenwoordigt. Er zou met name beter worden verduidelijkt of met “de industrie” enkel de energieproducerende sectoren worden bedoeld of misschien ook andere sectoren. Indien ook de industrie wordt beoogd als *afnemer* van energie, rijst de vraag waarom enkel de industrie wordt vermeld en niet andere belangrijke afnemers van energie. Ook voor de vertegenwoordiging van het VBO rijst de vraag of specifieke sectorfederaties worden beoogd of een vertegenwoordiging van het VBO als dusdanig.

In de tweede plaats vraagt de Raad van State zich af of, in het licht van de taken van het Comité vermeld in artikel 3, 2° en 3°, van het voorontwerp, namelijk “de impact op het klimaat en het respect van de akkoorden van Parijs”, alsook “de evolutie van de eindenergieprijzen en de betaalbaarheid voor de bedrijven, met aandacht voor de concurrentiepositie van de industrie en de koopkracht van de huishoudens”, geen vertegenwoordiging wenselijk is van de wetenschappelijke wereld, van milieuorganisaties en van consumentenorganisaties. De inbreng van deze instanties is natuurlijk mogelijk via de (facultatieve of verplichte) input van het Comité, maar indien de industrie en het VBO vertegenwoordigd zijn in het Comité dat deze input moet beoordelen, is het niet duidelijk waarom deze instanties niet eveneens vertegenwoordigd zijn.

9. Overeenkomstig artikel 5, § 1, van het voorontwerp omvat het Comité een voorzitter en een ondervoorzitter, maar er wordt niet bepaald wat de expertise of achtergrond van deze personen is. Dit zou beter worden verduidelijkt.

10. In artikel 5, § 1, vierde lid, van het voorontwerp wordt bepaald dat de leden van het Comité in een gelijk aantal worden benoemd “per taalrol”. Waar de toepassing van dit criterium vrij duidelijk kan zijn voor de vertegenwoordigers van overheidsinstellingen, is dat niet zo voor vertegenwoordigers van de andere instanties. Er moet dan ook een aanvullend criterium worden uitgewerkt om de taalaanhorigheid van die leden van het Comité te bepalen.

11. In de Nederlandse tekst van artikel 5, § 2, van het voorontwerp moet aan het einde van het eerste lid het woord “op” worden toegevoegd en moet in het tweede lid gewag worden gemaakt van “een secretariaat *dat*” (niet: die).

Artikel 6

12. In artikel 6 van het voorontwerp wordt gewag gemaakt van het verslag, maar ook van aanbevelingen van het Comité. Het is niet duidelijk of de aanbevelingen deel uitmaken van het verslag, temeer daar specifiek voor de aanbevelingen wordt bepaald dat ze worden gedaan “op eigen initiatief of op verzoek van de minister van Energie”. Dit moet worden verduidelijkt. Indien het de bedoeling is dat het verslag hoe dan ook aanbevelingen moet bevatten, kan dat beter uitdrukkelijk worden bepaald.

*

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de créer un Comité Fédéral Énergie (ci-après : Comité) (article 2). Le Comité se voit confier la mission d'évaluer (1) la sécurité d'approvisionnement électrique, (2) l'impact sur le climat et le respect des accords de Paris, ainsi que (3) l'évolution des prix finaux de l'énergie et le caractère abordable pour les entreprises, en accordant une attention particulière à la compétitivité de l'industrie et au pouvoir d'achat des ménages (article 3). À cet effet, divers documents qui doivent être rédigés par le gestionnaire du réseau de transport, la Commission nationale Climat et la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (ci-après : CREG) en concertation avec les régulateurs régionaux sont mis à la disposition du Comité (article 4). Celui-ci est composé de représentants de l'autorité fédérale, des régions, de l'industrie et de la Fédération des entreprises de Belgique (ci-après : FEB) (article 5). Sur la base des informations qu'il reçoit, le Comité rédige annuellement un rapport et formule, d'initiative ou à la demande du ministre qui a l'énergie dans ses attributions, des recommandations sur l'état de la sécurité d'approvisionnement, l'impact sur le climat du mix énergétique et l'évolution des prix finaux de l'énergie. Le rapport est adressé au plus tard pour le 31 octobre de chaque année au ministre qui a l'énergie dans ses attributions et à la Chambre des représentants (article 6).

COMPÉTENCE

3.1. L'article 4, alinéa 1^{er}, 2^o, de l'avant-projet impose à la Commission nationale Climat de rédiger un rapport sur les émissions de gaz à effet de serre nationales de l'année précédente ainsi que sur les émissions attendues à l'horizon de deux, cinq et dix ans à politique inchangée. La Commission nationale Climat ayant été créée par le chapitre II de l'accord de coopération du 14 novembre 2002 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à l'établissement, [à] l'exécution et [au] suivi du Plan national Climat, ainsi que l'établissement de rapports, dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques et du Protocole de Kyoto', il n'appartient pas à l'autorité fédérale d'imposer unilatéralement de nouvelles missions à la Commission nationale Climat.

En l'occurrence, l'obligation pour la Commission nationale Climat peut toutefois s'inscrire dans le cadre de la mission qu'elle exerce déjà consistant à « [f]ournir directement des informations aux conseils consultatifs fédéraux et régionaux », mentionnée à l'article 6, § 1^{er},

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

alinéa 1^{er}, 7, de l'accord de coopération précité. Pour mieux exprimer cet objectif, on mentionnera dès lors à l'article 4, alinéa 1^{er}, 2°, de l'avant-projet : « conformément à l'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 7, de l'accord de coopération du 14 novembre 2002 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'établissement, l'exécution et le suivi d'un Plan National Climat, ainsi que l'établissement de rapports, dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques et du Protocole de Kyoto ».

3.2. L'association des régulateurs régionaux (article 4, alinéa 1^{er}, 3°, de l'avant-projet) et des régions (article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}) à la réglementation en projet ne soulève pas d'objection du point de vue du principe d'autonomie, les dispositions en projet partant explicitement du principe d'une participation volontaire.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

4. Aux termes de l'article 3, 2°, de l'avant-projet, le Comité évalue « l'impact sur le climat et le respect des accords de Paris ». Cette disposition ne permet cependant pas de déterminer quel impact doit être examiné. Il convient de le préciser.

Article 4

5. Il y a lieu d'omettre le crochet à l'article 4, alinéa 1^{er}, 1°, de l'avant-projet.

6. L'article 4, alinéa 2, de l'avant-projet fait état d'« analyses », d'« avis » et de « rapports », alors que l'alinéa 1^{er} renvoie à l'*analyse*² que le gestionnaire du réseau de transport rédige, aux *études* qu'il met à disposition, au *rapport* que la Commission nationale Climat rédige et au *rapport* que la CREG établit. La formulation de l'alinéa 2 doit être alignée sur celle de l'alinéa 1^{er}.

Cette observation s'applique également à l'article 6, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, étant entendu qu'il doit aussi mentionner les *avis* que le Comité reçoit conformément à l'article 4, alinéa 4, de l'avant-projet.

7. L'article 4, alinéas 2 et 3, de l'avant-projet doit chaque fois viser « l'*alinéa 1^{er}*, point[s] (...) ».

² Le texte néerlandais de l'article 4, alinéa 1^{er}, 1°, fait successivement état de « verslag », puis de « analyse » et enfin de « rapporten » pour désigner en fait la même chose, tandis que le texte français mentionne successivement « analyse », une nouvelle fois « analyse » et enfin « rapports ». Il y a lieu de remédier à cette incohérence terminologique.

Article 5

8. Selon l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, le Comité est composé, outre de représentants de l'autorité fédérale et des régions, de représentants de l'industrie et de la FEB.

Tout d'abord, le Conseil d'État n'aperçoit pas clairement ce que l'on entend par le terme « l'industrie » et quel est le rapport entre la représentation de l'industrie et celle de la FEB, qui, en fin de compte, représente également l'industrie. Mieux vaudrait notamment préciser si par « l'industrie », on vise uniquement les secteurs producteurs d'énergie ou éventuellement aussi d'autres secteurs. Si l'on vise également l'industrie en tant que *client* en matière d'énergie, la question se pose de savoir pourquoi seule l'industrie est mentionnée et non d'autres clients en matière d'énergie importants. Pour la représentation de la FEB, la question se pose aussi de savoir si l'on vise des fédérations sectorielles spécifiques ou une représentation de la FEB en tant que telle.

Ensuite, le Conseil d'État se demande si, à la lumière des missions du Comité mentionnées à l'article 3, 2^o et 3^o, de l'avant-projet, à savoir « l'impact sur le climat et le respect des accords de Paris », ainsi que « l'évolution des prix finaux de l'énergie et le caractère abordable pour les entreprises, en accordant une attention particulière à la compétitivité de l'industrie et au pouvoir d'achat des ménages », il n'est pas opportun de prévoir une représentation du monde scientifique, d'organisations de défense de l'environnement et d'organisations de consommateurs. Ces organismes peuvent bien sûr apporter leur contribution par le biais de l'apport (facultatif ou obligatoire) au Comité, mais si l'industrie et la FEB sont représentées au sein du Comité qui est chargé d'évaluer cet apport, on n'aperçoit pas clairement pourquoi ces organismes ne sont pas également représentés.

9. Conformément à l'article 5, § 1^{er}, de l'avant-projet, le Comité comprend un président et un vice-président, sans préciser l'expertise ou l'expérience de ces personnes. Il serait préférable de le préciser.

10. L'article 5, § 1^{er}, alinéa 4, de l'avant-projet prévoit que les membres du Comité sont nommés en nombre égal « par rôle linguistique ». Si l'application de ce critère est relativement claire pour les représentants d'organismes publics, tel n'est pas le cas pour les représentants d'autres instances. Il convient dès lors d'élaborer un critère complémentaire afin de déterminer l'appartenance linguistique de ces membres du Comité.

11. Dans le texte néerlandais de l'article 5, § 2, de l'avant-projet, on ajoutera, à la fin de l'alinéa 1^{er}, le mot « op », et on mentionnera, dans l'alinéa 2, « een secretariaat *dat* » (et non : *die*).

Article 6

12. L'article 6 de l'avant-projet fait mention du rapport, mais aussi de recommandations du Comité. On n'aperçoit pas clairement si les recommandations font partie du rapport, d'autant plus qu'il est prévu spécifiquement que les recommandations sont formulées « d'initiative ou à la demande du ministre de l'Énergie ». Il convient de le préciser. Si l'intention est que le rapport doit en tout état de cause contenir des recommandations, mieux vaudrait le formuler expressément.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE