



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

advies 66.619/1  
van 5 november 2019

avis 66.619/1  
du 5 novembre 2019

over

sur

een ontwerp van koninklijk  
besluit 'tot wijziging van het  
koninklijk besluit van  
15 november 2017 betreffende  
de rapportageverplichting van  
biobrandstoffen, minerale oliën  
en hun substitutieproducten  
van biologische oorsprong'

un projet d'arrêté royal  
'modifiant l'arrêté royal du  
15 novembre 2017 relatif à  
l'exigence de déclaration de  
biocarburants, d'huiles  
minérales de leurs produits de  
substitution d'origine  
biologique'

Op 4 oktober 2019 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 ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 november 2017 betreffende de rapportageverplichting van biobrandstoffen, minerale oliën en hun substitutieproducten van biologische oorsprong’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 15 oktober 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, 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 Chantal BAMPS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 november 2019.

\*

Le 4 octobre 2019, 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 projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 15 novembre 2017 relatif à l'exigence de déclaration de biocarburants, d'huiles minérales de leurs produits de substitution d'origine biologique’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 15 octobre 2019. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, 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 Chantal BAMPS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 novembre 2019.

\*

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.

\*

### VOORAFGAANDE OPMERKING

2. 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt in de eerste plaats tot het vervangen van artikel 10 (sanctiebepaling) van het koninklijk besluit van 15 november 2017 ‘betreffende de rapportageverplichting van biobrandstoffen, minerale oliën en hun substitutieproducten van biologische oorsprong’ (artikel 1 van het ontwerp).

Daarnaast worden in de bijlagen 1 en 2 bij datzelfde koninklijk besluit van 15 november 2017 enkele kruisverwijzingen geactualiseerd (artikelen 2 en 3).

4.1. De rechtsgrond wordt gezocht in de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Koning ontleent aan artikel 108 van de Grondwet en in de artikelen 29octies, § 1, en 30, § 2, van de wet van 29 april 1999 ‘betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’.

4.2. Gevraagd of het een vergetelheid betreft dat de artikelen 11, § 5, en 14 van 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’ niet als rechtsgrondbepaling worden vermeld in de aanhef, antwoordde de gemachtigde:

“Nee, dat is geen vergetelheid. Wij zijn van mening dat noch artikel 11, § 5, noch artikel 14 een uitdrukkelijke machtiging aan de Koning bevat om sancties vast te stellen voor inbreuken op de bepalingen van de uitvoeringsbesluiten van de wet van 17 juli 2013. Inderdaad, het artikel 11 § 5 heeft betrekking op de verplichting (...) aan de voormelde maatschappijen om een boekhouding te voeren.

Wat betreft (...) artikel 14, (dit artikel) verleent (...) de Koning de bevoegdheid (voor) de vaststelling van regels en voorwaarden voor de hoorzitting (§ 3, tweede lid), de vaststelling van regels voor de inning (§ 5) en voor de termijn van beroep (§ 6).

We hebben dus als rechtsgrond de algemene uitvoerende bevoegdheid van de Koning gebruikt, die is opgenomen in artikel 108 van de Grondwet.”

4.3. Met die analyse kan slechts ten dele worden ingestemd.

4.3.1. Wat de rechtsgrond voor artikel 1 van het ontwerp betreft moet worden vastgesteld dat de ontworpen bepaling zowel voorziet in het opleggen van administratieve sancties in overeenstemming met artikel 14 van de wet van 17 juli 2013, als in het opleggen van strafsancities in overeenstemming met artikel 30, § 2, van de wet van 29 april 1999. Bijgevolg moet in de aanhef niet enkel melding worden gemaakt van artikel 30, § 2, van de wet van 29 april 1999, maar ook van artikel 14 van de wet van 17 juli 2013, waarbij laatstgenoemde bepaling, bij gebrek aan specifieke relevante delegatie, moet worden gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, om rechtsgrond te kunnen bieden.

4.3.2. Wat de aanpassingen van de bijlagen (artikelen 2 en 3 van het ontwerp) betreft wordt rechtsgrond ontleend aan artikel 29octies, § 1, van de wet van 29 april 1999. Daarnaast lijkt echter ook artikel 11, § 5, van de wet van 17 juli 2013 rechtsgrond te bieden voor zover de aangifte betrekking heeft op aangelegenheden die onder die wet vallen.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

5. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen *sub* 4.1 tot 4.3.2 over de rechtsgrond is opgemerkt.

Bijgevolg dient tussen het tweede en het derde lid van de aanhef een nieuw lid te worden ingevoegd, dat als volgt wordt geredigeerd:

“Gelet op 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, artikelen 11, § 5, en 14;”.

### Artikel 1

6.1. Het ontworpen artikel 10 van het koninklijk besluit van 15 november 2017 voorziet zowel in het opleggen van administratieve boetes in overeenstemming met de wet van 17 juli 2013 als in het opleggen van strafsancities in overeenstemming met artikel 30, § 2, van de wet van 29 april 1999. De gevallen waarin dat gebeurt overlappen gedeeltelijk.

Gevraagd om te verduidelijken welke bepalingen van het koninklijk besluit van 15 november 2017 geacht worden uitvoering te geven aan de wet van 17 juli 2013 en welke aan de wet van 29 april 1999, antwoordde de gemachtigde:

“De inbreuken op artikel 4, 6, 7 en 9 met betrekking tot gegevens uit artikel 3, eerste lid, 1° - 11°, geven uitvoering aan de wet van 29 april 1999.

De inbreuken op artikel 5, 7 en 9 met betrekking tot gegevens uit artikel 3, eerste lid, 12°, geven uitvoering aan de wet van 17 juli 2013.”

6.2. Daaruit volgt dat in het ontworpen artikel 10, eerste lid, ten onrechte melding wordt gemaakt van artikel 6. Niettemin moet worden vastgesteld dat er een overlapping blijft met betrekking tot de artikelen 7 en 9. Gevraagd of er bijgevolg geen probleem van *ne bis in idem* rijst, antwoordde de gemachtigde:

“Inderdaad, betreffende de inbreuken op artikel 4, 6, 7 en 9 een inbreuk tot gegevens uit artikel 3, eerste lid, 1-11°. Deze gegevens hebben betrekking op ‘de noodzakelijke gegevens voor de opvolging van de energieprijzen, voor het opmaken van energiebalansen, alsook voor het periodiek opmaken van vooruitzichten op korte, middellange en lange termijn, die toelaten om de energieprestaties van het land te situeren in het internationaal kader en de behoeften te evalueren die zijn verbonden met de dekking van zijn energiebevoorrading en met de vermindering van zijn afhankelijkheid van energie’. Aan de andere kant, betreffen de inbreuken op artikel 5, 7 en 9 een inbreuk tot gegevens de hoeveelheden duurzame biobrandstoffen gemengd in de hoeveelheden diesel en benzine, uitgeslagen tot verbruik.

Na verificatie, hebben we ook opgemerkt dat het artikel 6 geen betrekking tot gegevens uit artikel 3, 12° heeft. Het lijkt erop dat het artikel 10, eerste lid, in de toekomst herschreven moet worden als volgt: ‘De inbreuken begaan door de aangevers op de bepalingen van de artikelen 5, 7 en 9 wat betreft artikel 3, 12°, worden gestraft met een administratieve geldboete van honderd tot tienduizend euro met toepassing van artikel 14, § 1, van de wet van 17 juli 2013. In geval van herhaling kan de geldboete worden verdubbeld.’”

6.3. Met dat tekstvoorstel kan in beginsel worden ingestemd. Evenwel dient te worden opgemerkt dat door de ongelukkige plaatsing van de bijzin “wat betreft artikel 3, 12°” in het ontworpen artikel 10, eerste en tweede lid, en van de bijzin “wat betreft artikel 3, 1° tot 11°” in het derde lid van dit artikel, niet alle overlappingen van de baan lijken te zijn en het ontworpen artikel 10 aan duidelijkheid ontbeert. Om dit te verhelpen, zou de tekst van het ontworpen artikel 10 beter als volgt worden geredigeerd:

*“Art. 10. Met betrekking tot de gegevens vermeld in artikel 3, 12° worden de inbreuken begaan door de aangevers op de bepalingen van de artikelen 5, 7 en 9 gestraft met een administratieve geldboete van honderd tot tienduizend euro met toepassing van artikel 14, § 1, van de wet van 17 juli 2013. In geval van herhaling kan de geldboete worden verdubbeld.*

*Overeenkomstig artikel 11, § 1, van de wet van 17 juli 2013, geschiedt het toezicht betreffende de verplichtingen met betrekking tot de gegevens vermeld in artikel 3, 12°, die voortvloeien uit de bepalingen van de artikelen 5, 7 en 9 door de daartoe door de minister gemachtigde ambtenaren van de Algemene Directie Energie en van de Algemene Directie Economische Inspectie van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, in samenwerking met de Algemene administratie van de Douane en Accijnzen van de Federale Overheidsdienst Financiën.*

*Met betrekking tot de gegevens vermeld in artikel 3, 1° tot 11° worden de inbreuken op de bepalingen van de artikelen 4, 6, 7 en 9 gestraft met een geldboete van 495,79 euro of een gevangenisstraf van zes maanden met toepassing van artikel 30, § 2, van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt.*

Onverminderd de bevoegdheden van de officieren van gerechtelijke politie, zijn de door de minister gemachtigde ambtenaren van de Algemene Directie Energie en van de Algemene Directie Economische Inspectie van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, in samenwerking met de Algemene administratie van de Douane en Accijnzen van de Federale Overheidsdienst Financiën bevoegd om inbreuken op de bepalingen van dit besluit op te sporen en vast te stellen.”

\*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 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.

\*

### OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. 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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a tout d'abord pour objet de remplacer l'article 10 (régime de sanctions) de l'arrêté royal du 15 novembre 2017 'relatif à l'exigence de déclaration de biocarburants, d'huiles minérales et de leurs produits de substitution d'origine biologique' (article 1<sup>er</sup> du projet).

Par ailleurs, certaines références croisées sont actualisées dans les annexes 1 et 2 du même arrêté royal du 15 novembre 2017 (articles 2 et 3).

4.1. Le fondement juridique est recherché dans le pouvoir général d'exécution que le Roi tire de l'article 108 de la Constitution et dans les articles 29octies, § 1<sup>er</sup>, et 30, § 2, de la loi du 29 avril 1999 'relative à l'organisation du marché de l'électricité'.

4.2. Interrogé quant à la question de savoir si un oubli ne serait pas à l'origine du fait que les articles 11, § 5, et 14 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' ne sont pas mentionnés dans le préambule à titre de dispositions procurant le fondement juridique, le délégué a répondu ce qui suit :

« Nee, dat is geen vergetelheid. Wij zijn van mening dat noch artikel 11, § 5, noch artikel 14 een uitdrukkelijke machtiging aan de Koning bevat om sancties vast te stellen voor inbreuken op de bepalingen van de uitvoeringsbesluiten van de wet van 17 juli 2013. Inderdaad, het artikel 11 § 5 heeft betrekking op de verplichting (...) aan de voormelde maatschappijen om een boekhouding te voeren.

Wat betreft (...) artikel 14, (dit artikel) verleent (...) de Koning de bevoegdheid (voor) de vaststelling van regels en voorwaarden voor de hoorzitting (§ 3, tweede lid), de vaststelling van regels voor de inning (§ 5) en voor de termijn van beroep (§ 6).

We hebben dus als rechtsgrond de algemene uitvoerende bevoegdheid van de Koning gebruikt, die is opgenomen in artikel 108 van de Grondwet ».

4.3. Cette analyse ne peut être que partiellement partagée.

4.3.1. En ce qui concerne le fondement juridique de l'article 1<sup>er</sup> du projet, force est de constater que la disposition en projet prévoit l'imposition de sanctions tant administratives, conformément à l'article 14 de la loi du 17 juillet 2013, que pénales, conformément à l'article 30, § 2, de la loi du 29 avril 1999. Par conséquent, le préambule doit mentionner non seulement l'article 30, § 2, de la loi du 29 avril 1999, mais aussi l'article 14 de la loi du 17 juillet 2013, qui, à défaut de délégation pertinente spécifique, doit être lu en combinaison avec le pouvoir général d'exécution du Roi, afin de pouvoir procurer un fondement juridique.

4.3.2. S'agissant des adaptations des annexes (articles 2 et 3 du projet), elles tirent leur fondement juridique de l'article 29octies, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 29 avril 1999. En outre, l'article 11, § 5, de la loi du 17 juillet 2013 semble toutefois procurer également un fondement juridique dans la mesure où la déclaration porte sur des matières relevant du champ d'application de cette loi.

## EXAMEN DU TEXTE

### Préambule

5. Le préambule doit être mis en conformité avec les observations relatives au fondement juridique formulées aux points 4.1 à 4.3.2.

Il convient dès lors d'insérer, entre les deuxième et troisième alinéas du préambule, un nouvel alinéa, rédigé comme suit :

« Vu 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, les articles 11, § 5, et 14; ».

### Article 1<sup>er</sup>

6.1. L'article 10, en projet, de l'arrêté royal du 15 novembre 2017 prévoit l'imposition tant d'amendes administratives, conformément à la loi du 17 juillet 2013, que de sanctions pénales, conformément à l'article 30, § 2, de la loi du 29 avril 1999. Les cas d'application se recoupent partiellement.

Invité à préciser les dispositions de l'arrêté royal du 15 novembre 2017 qui sont réputées donner exécution à la loi du 17 juillet 2013 et celles qui pourvoient à l'exécution de la loi du 29 avril 1999, le délégué a répondu ce qui suit :

« De inbreuken op artikel 4, 6, 7 en 9 met betrekking tot gegevens uit artikel 3, eerste lid, 1° - 11°, geven uitvoering aan de wet van 29 april 1999.

De inbreuken op artikel 5, 7 en 9 met betrekking tot gegevens uit artikel 3, eerste lid, 12°, geven uitvoering aan de wet van 17 juli 2013 ».

6.2. Il découle de ces précisions que l'article 10, alinéa 1<sup>er</sup>, en projet fait erronément mention de l'article 6. Néanmoins, force est de constater que les articles 7 et 9 se recouvrent. À la question de savoir s'il ne se pose pas, dès lors, un problème touchant au principe « *ne bis in idem*, » le délégué a répondu ce qui suit :

« Inderdaad, betreffende de inbreuken op artikel 4, 6, 7 en 9 een inbreuk tot gegevens uit artikel 3, eerste lid, 1-11°. Deze gegevens hebben betrekking op 'de noodzakelijke gegevens voor de opvolging van de energieprijzen, voor het opmaken van energiebalansen, alsook voor het periodiek opmaken van vooruitzichten op korte, middellange en lange termijn, die toelaten om de energieprestaties van het land te situeren in het internationaal kader en de behoeften te evalueren die zijn verbonden met de dekking van zijn energiebevoorrading en met de vermindering van zijn afhankelijkheid van energie'. Aan de andere kant, betreffen de inbreuken op artikel 5, 7 en 9 een inbreuk tot gegevens de hoeveelheden duurzame biobrandstoffen gemengd in de hoeveelheden diesel en benzine, uitgeslagen tot verbruik.

Na verificatie, hebben we ook opgemerkt dat het artikel 6 geen betrekking tot gegevens uit artikel 3, 12° heeft. Het lijkt erop dat het artikel 10, eerste lid, in de toekomst herschreven moet worden als volgt: 'De inbreuken begaan door de aangevers op de bepalingen van de artikelen 5, 7 en 9 wat betreft artikel 3, 12°, worden gestraft met een administratieve geldboete van honderd tot tienduizend euro met toepassing van artikel 14, § 1, van de wet van 17 juli 2013. In geval van herhaling kan de geldboete worden verdubbeld' ».

6.3. On peut en principe se rallier à cette proposition de texte. Il y a lieu toutefois d'observer qu'en raison de la position inadéquate de la proposition subordonnée « en ce qui concerne l'article 3, 12° » dans l'article 10, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, en projet, et de la proposition subordonnée « en ce qui concerne l'article 3, 1° à 11° » à l'alinéa 3 du même article, tous les chevauchements ne semblent pas éliminés, et l'article 10, en projet, manque de clarté. Pour remédier à ce problème, il serait préférable de rédiger ce dernier article comme suit :

« Art. 10. *En ce qui concerne les données mentionnées à l'article 3, 12°, les infractions commises par les déclarants aux dispositions des articles 5, 7 et 9 sont punies d'une amende administrative de cent euros à dix mille euros en application de l'article 14, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 17 juillet 2013. En cas de récidive, l'amende peut être doublée.*

*Conformément à l'article 11, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 17 juillet 2013, le contrôle relatif aux obligations concernant les données mentionnées à l'article 3, 12°, résultant des dispositions des articles 5, 7 et 9, est effectué par les agents de la Direction générale Énergie et de la Direction générale de l'Inspection économique du Service public fédéral Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie mandatés à cet effet par le ministre, en collaboration avec l'Administration générale des Douanes et accises du Service public fédéral Finances.*

*En ce qui concerne les données mentionnées à l'article 3, 1° à 11°, les infractions aux dispositions des articles 4, 6, 7 et 9 sont punies d'une amende de 495,79 euros ou d'une peine de prison de six mois en application de l'article 30, § 2, de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité.*

Sans préjudice des pouvoirs des officiers de police judiciaire, les fonctionnaires de la Direction générale de l'Énergie et de la Direction générale de l'Inspection économique du Service public fédéral Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie mandatés à cet effet par le ministre, en collaboration avec l'Administration générale des Douanes et Accises du Service Public Fédéral Finances sont compétents pour rechercher et constater les infractions aux dispositions du présent arrêté ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME