



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.657/3
van 18 november 2019

over

een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 26 januari 2006 betreffende de aanhouding van een verplichte voorraad aardolie en aardolieproducten en de oprichting van een agentschap voor het beheer van een deel van deze voorraad en tot wijziging van de wet van 10 juni 1997 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben, en het verkeer daarvan en de controles daarop en de wet van 13 juli 1976 houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake een internationaal energieprogramma, en van de Bijlage, opgemaakt te Parijs op 18 november 1974’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 66.657/3
du 18 novembre 2019

sur

un avant-projet de loi ‘modifiant la loi du 26 janvier 2006 relative à la détention des stocks obligatoires de pétrole et des produits pétroliers et à la création d’une agence pour la gestion d’une partie de ces stocks et modifiant la loi du 10 juin 1997 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accises et la loi du 13 juillet 1976 portant approbation de l’Accord relatif à un programme international de l’énergie, et de l’Annexe, fait à Paris le 18 novembre 1974’

Op 18 oktober 2019 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 voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 26 januari 2006 betreffende de aanhouding van een verplichte voorraad aardolie en aardolieproducten en de oprichting van een agentschap voor het beheer van een deel van deze voorraad en tot wijziging van de wet van 10 juni 1997 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben, en het verkeer daarvan en de controles daarop en de wet van 13 juli 1976 houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake een internationaal energieprogramma, en van de Bijlage, opgemaakt te Parijs op 18 november 1974’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 5 november 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 november 2019.

*

Le 18 octobre 2019, 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 avant-projet de loi ‘modifiant la loi du 26 janvier 2006 relative à la détention des stocks obligatoires de pétrole et des produits pétroliers et à la création d'une agence pour la gestion d'une partie de ces stocks et modifiant la loi du 10 juin 1997 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accises et la loi du 13 juillet 1976 portant approbation de l'Accord relatif à un programme international de l'énergie, et de l'Annexe, fait à Paris le 18 novembre 1974’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 5 novembre 2019. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot de laattijdige² omzetting van uitvoeringsrichtlijn (EU) 2018/1581,³ die een aantal wijzigingen heeft aangebracht in richtlijn 2009/119/EG van de Raad van 14 september 2009 ‘houdende verplichting voor de lidstaten om minimumvoorraden ruwe aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden’, wat betreft de methoden voor de berekening van de opslagverplichtingen.

Normaal kan een wetgevingshandeling van de Unie (zoals richtlijn 2009/119/EG) niet worden gewijzigd bij een uitvoeringshandeling⁴ (zoals uitvoeringsrichtlijn (EU) 2018/1581). Formele wijzigingen van wetgevingshandelingen zijn immers enkel mogelijk bij een andere wetgevingshandeling (zoals in dit geval reeds gebeurd is bij verordening (EU) 2018/1999⁵) of, wat betreft niet-essentiële onderdelen, bij een gedelegeerde handeling.⁶⁻⁷ Artikel 3, lid 4, van richtlijn 2009/119/EG, zijnde de rechtsgrond voor uitvoeringsrichtlijn (EU) 2018/1581, dateert evenwel van voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon (dat voorzag in het onderscheid tussen uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen) en voorziet uitdrukkelijk in de mogelijkheid van een wijziging van de regels en methoden voor de berekening

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

² De omzettingstermijn is verstreken op 19 oktober 2019; uiterlijk tegen die datum dienden de nodige bepalingen vastgesteld en bekendgemaakt te zijn, aangezien de omzettingsmaatregelen van toepassing moeten zijn vanaf 1 januari 2020 (zie artikel 2, lid 1, eerste en tweede alinea, van uitvoeringsrichtlijn (EU) 2018/1581).

³ Uitvoeringsrichtlijn (EU) 2018/1581 van de Commissie van 19 oktober 2018 ‘tot wijziging van Richtlijn 2009/119/EG van de Raad wat betreft de methoden voor de berekening van de opslagverplichtingen’.

⁴ Zie artikel 291 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU).

⁵ Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ‘inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie, tot wijziging van Richtlijn 94/22/EG, Richtlijn 98/70/EG, Richtlijn 2009/31/EG, Verordening (EG) nr. 663/2009, Verordening (EG) nr. 715/2009, Richtlijn 2009/73/EG, Richtlijn 2009/119/EG van de Raad, Richtlijn 2010/31/EU, Richtlijn 2012/27/EU, Richtlijn 2013/30/EU en Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 525/2013’.

⁶ Artikel 290 VWEU.

⁷ HvJ 16 juli 2015, *Commissie v. Europees Parlement en Raad*, C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499, punten 43-46. Zie over het onderscheid tussen gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen onder meer: R. BARENTS, “De post-Lissabon-rechtspraak over het institutioneel evenwicht”, *SEW* 2019, (327) 337-339; K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 455-458; D. RITLENG, “La nouvelle typologie des actes de l’Union. Un premier bilan critique de son application”, *Revue trimestrielle de droit européen* 2015, 7-20; A.P. VAN DER MEI, “Delegation of rulemaking powers to the European Commission post-Lisbon”, *European Constitutional Law Review* 2016, 538-548.

van de opslagverplichting met toepassing van de comitologieprocedure,⁸ die normaal gesproken bestemd is voor uitvoeringshandelingen en niet voor gedelegeerde handelingen.⁹⁻¹⁰

De artikelen 2 tot 8 van het voorontwerp voorzien met het oog op die omzetting in wijzigingen van de wet van 26 januari 2006 ‘betreffende de aanhouding van een verplichte voorraad aardolie en aardolieproducten en de oprichting van een agentschap voor het beheer van een deel van deze voorraad en tot wijziging van de wet van 10 juni 1997 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben, en het verkeer daarvan en de controles daarop’. Die wijzigingen betreffen een aanpassing van de definitie van de term ‘bevoorradingscrisis’ (artikel 3, a)), een nieuwe startdatum (1 juli) voor het voorraadjahr (artikel 3, b)), actualisering van de verwijzingen naar verordening (EG) nr. 1099/2008¹¹ (artikelen 3, c), 4, 6, en 8), een precisering van het tijdstip waarop de aardolieproducten in de verplichte voorraden aan de wettelijke benamingen en kenmerken moeten voldoen en de invoering van de mogelijkheid om te voorzien in specifieke regelingen ter zake (artikel 5), alsook de vervanging van bijlage I met de wijze van berekening van het aardolie-equivalent van de ingevoerde aardolieproducten (artikel 7).

Artikel 9 van het voorontwerp strekt ertoe om in artikel 2, § 2, van de wet van 13 juli 1976 ‘houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake een internationaal energieprogramma, en van de Bijlage, opgemaakt te Parijs op 18 november 1974’ het eerste lid te vervangen en het derde lid op te heffen, teneinde de definitie van de term ‘bevoorradingscrisis’ te laten samenvallen met de definitie in artikel 2, 7°, van de wet van 26 januari 2006, zoals gewijzigd bij artikel 3, a), van het voorontwerp.

⁸ In dit geval volgens de ‘nieuwe comitologieprocedure’ bepaald in verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 ‘tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren’, die (met aanpassingen) op grond van de overgangsbepalingen in artikel 13 van die verordening in de plaats is gekomen van de oude procedure vervat in de artikelen 5 en 7 van het besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 ‘tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden’, waarnaar nog wordt verwezen in artikel 23, lid 2, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 4, van richtlijn 2009/119/EG.

⁹ Artikel 13, lid 4, van verordening (EU) nr. 182/2011 bepaalt dat de voormelde overgangsbepalingen “de aard van de betrokken handelingen onverlet” laten.

¹⁰ Daar komt nog bij dat richtlijn 2009/119/EG als rechtsgrond artikel 100 EG-verdrag heeft, wat nu overeenstemt met artikel 122 van het VWEU. Rechtshandelingen worden volgens die rechtsgrond aangenomen door de Raad bij gekwalificeerde meerderheid, op voorstel van de Europese Commissie. Artikel 122 van het VWEU omschrijft die procedure echter niet als een “bijzondere wetgevingsprocedure” in de zin van artikel 289, lid 2, van het VWEU. Bijgevolg zijn rechtshandelingen die op die rechtsgrond worden aangenomen volgens artikel 289, lid 3, van het VWEU niet langer wetgevingshandelingen (HvJ 6 september 2017, *Slowaakse Republiek en Hongarije v. Raad*, C-643/15 en C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631, punten 57-84). Gedelegeerde rechtshandelingen kunnen echter volgens artikel 290, lid 1, van het VWEU enkel worden gebruikt ter aanvulling of wijziging van de niet-essentiële onderdelen van een wetgevingshandeling. Bijgevolg zal ook een toekomstige op artikel 122 van het VWEU gebaseerde nieuwe richtlijn ter vervanging van richtlijn 2009/119/EG enkel kunnen bepalen dat bepaalde niet-essentiële onderdelen ervan kunnen worden gewijzigd bij uitvoeringshandeling in de zin van artikel 291, lid 2, van het VWEU, volgens de nieuwe comitologieprocedure.

¹¹ Verordening (EG) nr. 1099/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 ‘betreffende energiestatistieken’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

3. De gemachtigde bevestigde dat in artikel 1 van het voorontwerp moet worden verwezen naar artikel 74 (niet: 78) van de Grondwet.

Artikel 2

4. Artikel 2 van het voorontwerp kan beter worden weggelaten, aangezien het gebruikelijk is om in de omzettingbepaling enkel te verwijzen naar de basisrichtlijn die wordt omgezet en niet naar de wijzigende teksten ervan.¹²

Artikel 7

5. In punt 1) van de ontworpen bijlage I bij de wet van 26 januari 2006 kan beter niet worden verwezen naar de wijziging van verordening (EG) nr. 1099/2008.¹³ De verwijzing naar hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij die verordening moet daardoor immers worden begrepen als een statische verwijzing en niet als een dynamische verwijzing,¹⁴ hetgeen allicht niet de bedoeling is van de stellers van het voorontwerp.

*

¹² Indien men dat toch zou doen zou trouwens volledigheidshalve ook moeten worden verwezen naar de voormelde verordening (EU) 2018/1999.

¹³ Bij verordening (EU) 2017/2010 van de Commissie van 9 november 2017 ‘tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1099/2008 van het Europees Parlement en de Raad betreffende energiestatistieken, wat de herzieningen van de jaarlijkse en maandelijkse energiestatistieken betreft’.

¹⁴ Zie daarover *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 74, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

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 transposer, tardivement², la directive d'exécution (UE) 2018/1581³, qui a apporté un certain nombre de modifications à la directive 2009/119/CE du Conseil du 14 septembre 2009 'faisant obligation aux États membres de maintenir un niveau minimal de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers' en ce qui concerne les méthodes de calcul des obligations de stockage.

Normalement, un acte législatif de l'Union (tel que la directive 2009/119/CE) ne peut pas être modifié par un acte d'exécution⁴ (tel que la directive d'exécution (UE) 2018/1581). En effet, des modifications formelles ne peuvent être apportées à des actes législatifs que par un autre acte législatif (comme tel a déjà été le cas, en l'occurrence, par le règlement (UE) 2018/1999⁵) ou, en ce qui concerne des éléments non essentiels, par un acte délégué⁶⁻⁷. L'article 3, paragraphe 4, de la directive 2009/119/CE, à savoir le fondement juridique de la directive d'exécution (UE) 2018/1581, est toutefois antérieure à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne (qui distinguait les actes d'exécution des actes délégués) et prévoit explicitement la possibilité de modifier les règles et méthodes de calcul de l'obligation de

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

² Le délai de transposition a en effet expiré le 19 octobre 2019; les dispositions nécessaires devaient être adoptées et publiées au plus tard à cette date, étant donné que les mesures de transposition doivent s'appliquer à partir du 1^{er} janvier 2020 (voir l'article 2, paragraphe 1, alinéas 1^{er} et 2, de la directive d'exécution (UE) 2018/1581).

³ Directive d'exécution (UE) 2018/1581 de la Commission du 19 octobre 2018 'modifiant la directive 2009/119/CE du Conseil en ce qui concerne les méthodes de calcul des obligations de stockage'.

⁴ Voir l'article 291 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : TFUE).

⁵ Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 'sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil'.

⁶ Article 290 du TFUE.

⁷ CJUE 16 juillet 2015, *Commission c. Parlement européen et Conseil*, C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499, points 43-46. Voir au sujet de la distinction entre les actes délégués et les actes d'exécution, notamment : R. BARENTS, « De post-Lissabon-rechtspraak over het institutioneel evenwicht », *SEW* 2019, (327) 337-339; K. LENAERTS et P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Anvers, Intersentia, 2017, 455-458; D. RITLENG, « La nouvelle typologie des actes de l'Union. Un premier bilan critique de son application », *Revue trimestrielle de droit européen* 2015, 7-20; A.P. VAN DER MEI, « Delegation of rulemaking powers to the European Commission post-Lisbon », *European Constitutional Law Review* 2016, 538-548.

stockage en application de la procédure de comitologie⁸, qui est normalement destinée aux actes d'exécution et non aux actes délégués⁹⁻¹⁰.

En vue de cette transposition, les articles 2 à 8 de l'avant-projet modifient la loi du 26 janvier 2006 'relative à la détention des stocks obligatoires de pétrole et des produits pétroliers et à la création d'une agence pour la gestion d'une partie de ces stocks et modifiant la loi du 10 juin 1997 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accises'. Ces modifications consistent à adapter la définition des termes 'crise d'approvisionnement' (article 3, a)), à prévoir une nouvelle date de départ (1^{er} juillet) pour l'année de stockage (article 3, b)), à actualiser les références au règlement (CE) n° 1099/2008¹¹ (articles 3, c), 4, 6 et 8), à préciser à quel moment les produits pétroliers repris dans les stocks obligatoires doivent répondre aux dénominations et caractéristiques légales et à instaurer la possibilité de prévoir des règles spécifiques en la matière (article 5), ainsi qu'à remplacer l'annexe I^{re} relative à la méthode de calcul de l'équivalent en pétrole brut des importations des produits pétroliers (article 7).

L'article 9 de l'avant-projet a pour objet de remplacer l'alinéa 1^{er} de l'article 2, § 2, de la loi du 13 juillet 1976 'portant approbation de l'Accord relatif à un programme international de l'énergie, et de l'Annexe, faits à Paris le 18 novembre 1974' et d'en abroger l'alinéa 3, afin de faire concorder la définition des termes 'crise d'approvisionnement' avec la définition figurant à l'article 2, 7°, de la loi du 26 janvier 2006, modifié par l'article 3, a), de l'avant-projet.

⁸ En l'occurrence, selon la 'nouvelle procédure de comitologie', visée dans le règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 'établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission', qui (moyennant des adaptations) est venue se substituer, en vertu des dispositions transitoires de l'article 13 de ce règlement, à l'ancienne procédure contenue aux articles 5 et 7 de la décision 1999/468/EG du Conseil du 28 juin 1999 'fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission' auxquels il est encore fait référence à l'article 23, paragraphe 2, combiné à l'article 3, paragraphe 4, de la directive 2009/119/CE.

⁹ L'article 13, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 182/2011 dispose que les dispositions transitoires précitées « ne préjugent pas la nature des actes concernés ».

¹⁰ À cela s'ajoute que le fondement juridique de cette directive 2009/119/CE est l'article 100 du Traité CE, lequel correspond à présent à l'article 122 du TFUE. Selon ce fondement juridique, les actes juridiques sont adoptés par le Conseil à la majorité qualifiée sur la proposition de la Commission européenne. L'article 122 du TFUE ne définit cependant pas cette procédure comme une « procédure législative spéciale » au sens de l'article 289, paragraphe 2, du TFUE. Par conséquent, les actes juridiques adoptés en vertu de ce fondement juridique ne constituent plus des actes législatifs conformément à l'article 289, paragraphe 3 du TFUE (CJUE 6 septembre 2017, *République slovaque et Hongrie c. le Conseil*, C-643/15 et C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631, points 57-84). Selon l'article 290, paragraphe 1, du TFUE, les actes juridiques délégués ne peuvent toutefois être utilisés que pour compléter ou modifier les éléments non essentiels d'un acte législatif. Une future nouvelle directive fondée sur l'article 122 du TFUE et destinée à remplacer la directive 2009/119/CE pourra dès lors uniquement prévoir que certains éléments non essentiels peuvent être modifiés par un acte d'exécution au sens de l'article 291, paragraphe 2, du TFUE, selon la nouvelle procédure de comitologie.

¹¹ Règlement (CE) n° 1099/2008 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008 'concernant les statistiques de l'énergie'.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

3. Le délégué a confirmé que l'article 1^{er} de l'avant-projet doit faire mention de l'article 74 (pas : 78) de la Constitution.

Article 2

4. Mieux vaut omettre l'article 2 de l'avant-projet, dès lors qu'il est d'usage de ne faire référence, dans la disposition de transposition, qu'à la directive-cadre transposée et non aux textes modificatifs de celle-ci ¹².

Article 7

5. Au point 1) de l'annexe I^{re} en projet de la loi du 26 janvier 2006, mieux vaut ne pas faire mention de la modification du règlement (CE) n° 1099/2008 ¹³. En effet, la référence au chapitre 3.4 de l'annexe A de ce dernier doit, de ce fait, être comprise comme une référence statique et non comme une référence dynamique ¹⁴, ce qui n'est probablement pas l'intention des auteurs de l'avant-projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

¹² S'il en était tout de même ainsi, il conviendrait par ailleurs dans un souci d'exhaustivité de faire également référence au règlement (UE) 2018/1999 précité.

¹³ Par le règlement (UE) n° 2017/2010 de la Commission du 9 novembre 2017 'modifiant le règlement (CE) n° 1099/2008 du Parlement européen et du Conseil concernant les statistiques de l'énergie, relativement aux mises à jour pour les statistiques annuelles et mensuelles de l'énergie'.

¹⁴ Voir à ce propos *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 74, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).