



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.089/1
van 22 oktober 2020

avis 68.089/1
du 22 octobre 2020

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Minister van Energie
‘betreffende de inschrijving
van de personen die optreden
in de bevoorradingketen van
het land en van de verbruikers
van aardolie en
aardolieproducten’

un projet d'arrêté de la
Ministre de l'Énergie ‘relatif à
l'enregistrement des personnes
qui interviennent dans le circuit
d'approvisionnement du pays
et des consommateurs en
pétrole et produits pétroliers’

Op 24 september 2020 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 ministerieel besluit ‘betreffende de inschrijving van de personen die optreden in de bevoorradingketen van het land en van de verbruikers van aardolie en aardolieproducten’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 15 oktober 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, 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 Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 oktober 2020.

*

Le 24 septembre 2020, 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 ministériel ‘relatif à l'enregistrement des personnes qui interviennent dans le circuit d'approvisionnement du pays et des consommateurs en pétrole et produits pétroliers’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 15 octobre 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, 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 Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 octobre 2020.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe om te bepalen welke natuurlijke personen en rechtspersonen zich bij de Algemene Directie Energie van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie moeten laten registreren omdat ze voor eigen rekening of voor rekening van derden, aardolie en aardolieproducten produceren, aankopen, invoeren, uitvoeren, raffineren, in opslag houden, verwerken, verbruiken, verdelen, te koop aanbieden, verkopen, leveren of vervoeren (artikelen 1 en 2 van het ontwerp) en op welke wijze die inschrijving moet gebeuren (artikel 3) en, in voorkomend geval, moet worden geactualiseerd (artikelen 4 tot 6).

De ontworpen regeling is bestemd om in de plaats te komen van de regeling die is vervat in het ministerieel besluit van 27 december 1978 ‘betreffende de inschrijving van de personen die optreden in de bevoorradingketen van het land en van de verbruikers in aardolie en aardolieprodukten’ waarvan artikel 7 van het ontwerp de opheffing beoogt.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 2 van het koninklijk besluit van 25 april 1977 ‘betreffende de mededeling van inlichtingen nopens de bevoorrading van het land en van de verbruikers in aardolie en aardolieproducten’. Dat artikel bepaalt dat iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die voor eigen rekening of voor rekening van derden in de bevoorradingketen van het land en van de verbruikers in aardolie en aardolieproducten optreedt, zich moet doen inschrijven volgens de regels die de minister vaststelt. Deze bepaling vindt op haar beurt rechtsgrond in artikel 70 van de wet van 23 december 1974 ‘betreffende de budgettaire voorstellen 1974-1975’ waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.¹

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. Overeenkomstig artikel 2 van het ontwerp worden van de inschrijvingsverplichting, bedoeld in artikel 1, vrijgesteld “de in artikel 1 bedoelde personen die in de bevoorradingketen optreden voor hun huishoudelijk verbruik”. De vraag kan rijzen of het

¹ De vaststelling dat de bevoegdheid die in artikel 70 van de wet van 23 december 1974 aan de Koning werd verleend tot 31 december 1977 kon worden uitgeoefend, impliceert niet dat de voor die datum tot stand gebrachte koninklijke besluiten niet langer rechtsgeldig zouden zijn, laat staan de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond zouden kunnen strekken, zoals het geval is voor het reeds genoemde koninklijk besluit van 25 april 1977.

daarbij louter gaat om het persoonlijk gebruik van de inschrijvingsplichtigen, dan wel om al hun aankopen met het oog op huishoudelijk verbruik. Te denken valt bijvoorbeeld aan een syndicus die aardolieproducten aankoopt voor de centrale verwarming van een gebouw dat hij beheert. De gemachtigde antwoordde in dat verband dat in artikel 2 van het ontwerp op “alle huishoudelijk verbruik” wordt bedoeld en dat die bepaling alle eindgebruikers betreft die aardolie of aardolieproducten aankopen. In verband met de vraag of de in artikel 2 beoogde uitzondering ook geldt voor personen – zoals de syndicus – die namens huishoudelijke eindgebruikers, maar niet voor het eigen huishoudelijk verbruik, aankopen doen, verstrekte de gemachtigde de volgende, bijkomende toelichting:

“Inderdaad, een ‘aankoop namens eindverbruikers’ wordt ook opgenomen als zijnde voor ‘huishoudelijk gebruik’ en valt dus onder de uitzondering.

Dus onder ‘huishoudelijk gebruik’ vallen alle aankopen van aardolie of aardolieproducten door of in naam van de eindverbruiker”.

De bedoeling zoals die is uiteengezet door de gemachtigde wordt ter wille van de rechtszekerheid en de duidelijkheid van de ontworpen regeling het best geëxpliciteerd in de tekst van het ontwerp.

Artikel 7

5. Artikel 7 van het ontwerp strekt tot het opheffen van het reeds genoemde ministerieel besluit van 27 december 1978. In dat ministerieel besluit werd evenwel bij artikel 48 van de wet van 26 januari 2006² een artikel 1, § 4, ingevoegd. De opheffing van het betrokken ministerieel besluit die door artikel 7 van het ontwerp wordt beoogd, kan derhalve geen betrekking hebben op artikel 1, § 4, van dat besluit. De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

“Het ministerieel besluit van 27 december 1978 zal via het betrokken ministerieel besluit worden opgeheven, met uitzondering van artikel 1, § 4.

Nadien zal het artikel 1, § 4 eveneens worden opgeheven via een Wijzigingswet. Er moet natuurlijk vermeden worden om tegenstrijdige besluiten naast elkaar te laten bestaan”.

Er zal inderdaad op toegezien moeten worden dat het ontworpen ministerieel besluit in werking treedt op hetzelfde ogenblik als de wijzigende wet waarop de gemachtigde doelt.

² 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’.

Rekening houdend met de mededeling van de gemachtigde dient de redactie van artikel 7 van het ontwerp te worden aangepast als volgt:

“Met uitzondering van artikel 1, § 4, ervan, wordt het ministerieel besluit van 27 december 1978 betreffende de inschrijving van de personen die optreden in de bevoorradingsketen van het land en van de verbruikers in aardolie en aardolieproducten, gewijzigd bij de wet van 26 januari 2006 en het ministerieel besluit van 1 december 2000, opgeheven”.

*

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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet de déterminer quelles personnes physiques et morales sont tenues de se faire enregistrer auprès de la Direction générale de l'Énergie du Service public fédéral Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie du fait qu'elles produisent, achètent, importent, exportent, raffinent, détiennent, transforment, emploient, répartissent, offrent en vente, vendent, livrent ou transportent, pour leur compte propre ou pour le compte des tiers, du pétrole et des produits pétroliers (articles 1^{er} et 2 du projet) et de quelle manière cet enregistrement doit avoir lieu (article 3) ainsi que, le cas échéant, être actualisé (articles 4 à 6).

Le dispositif en projet est appelé à se substituer au dispositif porté par l'arrêté ministériel du 27 décembre 1978 'relatif à l'enregistrement des personnes qui interviennent dans le circuit d'approvisionnement du pays et des consommateurs en pétrole et produits pétroliers', que l'article 7 du projet entend abroger.

3. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 2 de l'arrêté royal du 25 avril 1977 'relatif à la communication des informations concernant l'approvisionnement du pays et des consommateurs en pétrole et produits pétroliers'. Cet article prévoit que toute personne physique ou morale qui, pour son compte propre ou pour le compte d'autrui, intervient dans le circuit d'approvisionnement du pays et des consommateurs en pétrole et produits pétroliers, doit se faire enregistrer selon les règles fixées par le ministre. Cette disposition trouve à son tour un fondement juridique dans l'article 70 de la loi du 23 décembre 1974 'relative aux propositions budgétaires 1974-1975', que vise le premier alinéa du préambule du projet ¹.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

4. Conformément à l'article 2 du projet, « les personnes visées à l'article 1^{er} qui interviennent dans le circuit d'approvisionnement pour leur consommation domestique » sont dispensées de l'obligation d'enregistrement visée à l'article 1^{er}. La question peut se poser de savoir s'il s'agit, à cet égard, uniquement de l'utilisation propre des personnes soumises à l'enregistrement ou de l'ensemble de leurs achats en vue d'une consommation domestique. On

¹ La constatation selon laquelle le pouvoir accordé au Roi par l'article 70 de la loi du 23 décembre 1974 pouvait être exercé jusqu'au 31 décembre 1977 n'implique pas que les arrêtés royaux adoptés avant cette date ne seraient plus valables, moins encore qu'ils ne pourraient pas procurer de fondement juridique au dispositif en projet, comme c'est le cas pour l'arrêté royal précité du 25 avril 1977.

peut par exemple songer à un syndic qui achète des produits pétroliers pour le chauffage central d'un immeuble dont il a la gestion. À ce sujet, le délégué a répondu que l'article 2 du projet vise « toute consommation domestique » et que cette disposition concerne tous les utilisateurs finaux qui achètent du pétrole ou des produits pétroliers. Concernant la question de savoir si l'exception visée à l'article 2 s'applique également aux personnes, tel le syndic, qui procèdent à des achats au nom d'usagers domestiques finaux et non en vue de leur consommation domestique propre, le délégué a fourni les précisions supplémentaires suivantes :

« Inderdaad, een 'aankoop namens eindverbruikers' wordt ook opgenomen als zijnde voor 'huishoudelijk gebruik' en valt dus onder de uitzondering.

Dus onder 'huishoudelijk gebruik' vallen alle aankopen van aardolie of aardolieproducten door of in naam van de eindverbruiker ».

Dans un souci de sécurité juridique et de clarté du dispositif en projet, mieux vaudrait expliciter, dans le texte du projet, l'intention telle qu'elle a été exposée par le délégué.

Article 7

5. L'article 7 du projet entend abroger l'arrêté ministériel précité du 27 décembre 1978. Or, un article 1^{er}, § 4, y a été inséré par l'article 48 de la loi du 26 janvier 2006². Aussi, l'abrogation de cet arrêté ministériel, visée par l'article 7 du projet, ne peut pas concerner l'article 1^{er}, § 4, de cet arrêté. À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Het ministerieel besluit van 27 december 1978 zal via het betrokken ministerieel besluit worden opgeheven, met uitzondering van artikel 1, § 4.

Nadien zal het artikel 1, § 4 eveneens worden opgeheven via een Wijzigingswet. Er moet natuurlijk vermeden worden om tegenstrijdige besluiten naast elkaar te laten bestaan ».

Il faudra en effet veiller à ce que l'arrêté ministériel en projet entre en vigueur à la même date que la loi modificative dont fait état le délégué.

² 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'.

Compte tenu de la communication du délégué, la rédaction de l'article 7 du projet doit être adaptée comme suit :

« À l'exception de son article 1^{er}, § 4, l'arrêté ministériel du 27 décembre 1978 relatif à l'enregistrement des personnes qui interviennent dans le circuit d'approvisionnement du pays et des consommateurs en pétrole et produits pétroliers, modifié par la loi du 26 janvier 2006 et par l'arrêté ministériel du 1^{er} décembre 2000, est abrogé ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME