RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 68.847/3
van 11 maart 2021

over

een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 68.847/3
du 11 mars 2021

sur

un avant-projet de loi ‘modifiant la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations’

‡LW-CFDVMAIBA-GIIEHVT‡

Op 9 februari 2021 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 wijziging van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 2 maart 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, 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 11 maart 2021.

*

Le 9 février 2021, 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 'modifiant la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 2 mars 2021. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, 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 11 mars 2021.

*

‡LW-CFDVMAIBA-GIIEHVT‡

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[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet beoogt enkele wijzigingen aan te brengen in de wet van 12 april 1965 'betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen' (hierna: de Gaswet).

In de eerste plaats beoogt het voorontwerp de Gaswet aan te passen aan de vereisten van richtlijn (EU) 2019/692,[2] met betrekking tot de gastransmissie naar derde landen. Die aanpassing is bijzonder relevant voor België, dat op zijn grondgebied een interconnector[3] heeft met het Verenigd Koninkrijk.[4] Er wordt tevens voorzien in een wijziging van de geschillenregeling voor upstreampijplijnen. Ook die aanpassing is relevant voor België, gelet op de *Zeepipe*-verbinding tussen Zeebrugge en de Noorse gasvelden in de Noordzee.[5]

In de tweede plaats wordt de definitie van aardgas aangepast, teneinde ook mengelingen van methaan van hoofdzakelijk ondergrondse oorsprong met methaan van niet-ondergrondse oorsprong en mijngas onder de definitie te brengen.

Ten slotte wordt het ook mogelijk om op grond van de bestaande vervoersvergunningen voor aardgas ook biogas, gas uit biomassa of andere gassoorten, evenals mengelingen van deze gassen te injecteren en vervoeren via het aardgasvervoersnet, voor zover dat technisch mogelijk is en aan de kwaliteitseisen wordt voldaan.

2.2. Artikel 2 van het voorontwerp vervangt daartoe de definities van "aardgas" en "interconnector" in artikel 1 van de Gaswet. Artikel 3 van het voorontwerp vult artikel 3 van de Gaswet aan teneinde de draagwijdte van de vervoersvergunningen uit te breiden. Artikel 4 van het voorontwerp wijzigt artikel 15/5*duodecies* van de Gaswet met betrekking tot de afwijkingen die kunnen worden toegestaan voor nieuwe grote aardgasinstallaties zoals interconnectoren, onder meer wat betreft de raadpleging door de Commissie voor de regulering van de elektriciteit en het gas (hierna: de CREG) van de betrokken nationale regulerende instanties van andere lidstaten en derde landen. Artikel 5 van het voorontwerp voegt een artikel 15/8*bis* in in de Gaswet

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

[2] Richtlijn (EU) 2019/692 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 'tot wijziging van Richtlijn 2009/73/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas'.

[3] www.fluxys.com/en/company/interconnector-uk

[4] Over de principiële regelingsbevoegdheid van de Europese Unie ter zake, zie adv.RvS 65.217/1/2/3/4 van 25 januari 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 april 2019 'betreffende de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie', *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3554/001, 45-49.

[5] www.gassco.no/en/our-activities/pipelines-and-platforms/zeepipe

‡LW-CFDVMAIBA-GIIEHVT‡

zodat – binnen de grenzen van het EU-recht – technische overeenkomsten over kwesties in verband met de exploitatie van transmissieleidingen tussen België en een derde land van kracht blijven of mogen worden afgesloten. Artikel 6 van het voorontwerp vult artikel 15/14*quater*, § 1, van de Gaswet aan met een lid over het overleg met de autoriteiten van derde landen met betrekking tot gedeelde gasinfrastructuur. Artikel 7 van het voorontwerp vult artikel 15/18 van de Gaswet aan met een verplichting voor de Geschillenkamer van de CREG om buitenlandse autoriteiten te raadplegen met betrekking tot een upstreampijpleidingnet dat begint in een derde land en dat met minstens één lidstaat is verbonden. Artikel 8 van het voorontwerp beoogt de nieuwe regels voor de vervoersvergunningen van artikel 3 van de Gaswet meteen toepasselijk te maken op reeds verleende vergunningen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. Tussen de artikelen 1 en 2 van het voorontwerp moet een nieuw artikel worden ingevoegd waarin wordt vermeld dat de aan te nemen wet voorziet in de gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2019/692.

Artikel 4

4. De inleidende zin van artikel 4, c), van het voorontwerp moet als volgt worden geformuleerd:

"c) paragraaf 1*ter*, ingevoegd bij de wet van 8 januari 2012 en opgeheven bij wet van 26 december 2013, wordt hersteld als volgt: (…)."

5. Het ontworpen artikel 15/5*duodecies*, § 1*ter*, tweede lid, van de Gaswet luidt als volgt: "Indien de geraadpleegde autoriteiten van de derde landen niet binnen een redelijke termijn of binnen een vastgelegde termijn van ten hoogste drie maanden reageren, maakt de Commissie haar voorstel over aan de Koning met het oog op een beslissing". Hoewel de ontworpen bepaling nauw aansluit bij het nieuwe artikel 36, lid 4, tweede alinea, tweede zin, van richtlijn 2009/73/EG,[6] biedt die ontworpen bepaling geen zekerheid over de termijn waarover de geraadpleegde autoriteiten van derde landen beschikken om te reageren. De voormelde richtlijnbepaling luidt immers als volgt: "Indien de geraadpleegde autoriteit van het derde land niet binnen een redelijke of vastgelegde termijn van ten hoogste drie maanden reageert, kan de betrokken nationale regulerende instantie het vereiste besluit nemen". Daarmee wordt aan de lidstaten een keuzevrijheid gelaten die ter wille van de rechtszekerheid door hen moet worden ingevuld, veeleer dan die keuzevrijheid in de omzettingsbepaling te parafraseren. Zoals de ontworpen bepaling nu is gesteld is onduidelijk of de CREG wel een termijn moet bepalen. Indien dat niet zou gebeuren en opmerkingen meer dan drie maanden uitblijven, rijst de vraag wanneer de "redelijke termijn" is overschreden om te wachten op opmerkingen van de betrokken autoriteiten.

[6] Zoals vervangen bij artikel 1, 5), c), van richtlijn (EU) 2019/692.

‡LW-CFDVMAIBA-GIIEHVT‡

Indien de stellers van het ontwerp ervoor zouden kiezen om drie maanden als een maximumtermijn te hanteren, kan de ontworpen bepaling bijvoorbeeld worden geredigeerd als volgt:

"De Commissie bepaalt een redelijke termijn waarbinnen de autoriteiten van derde landen moeten reageren. Die termijn mag niet langer zijn dan drie maanden. Indien de geraadpleegde autoriteiten van de derde landen niet binnen die termijn reageren, maakt de Commissie haar voorstel over aan de Koning met het oog op een beslissing."

Artikel 5

6. De draagwijdte van het ontworpen artikel 15/8*bis* van de Gaswet zou duidelijker worden indien ook zou worden vermeld wie de technische overeenkomsten in kwestie mag afsluiten. Uit de memorie van toelichting kan worden afgeleid dat het gaat om technische overeenkomsten gesloten door de transmissiesysteembeheerders die onder Belgische jurisdictie vallen met transmissiesysteembeheerders of andere entiteiten in derde landen. Dat kan beter worden gepreciseerd in de tekst zelf van het ontworpen artikel 15/8*bis*.

Artikel 7

7. In het ontworpen artikel 15/18, derde lid, van de Gaswet worden twee situaties door elkaar geregeld. Enerzijds moet een toelating worden gegeven aan de Geschillenkamer om deel te nemen aan het overleg met de geschillenbeslechtingsautoriteiten van andere lidstaten, indien zij de procedure hebben opgestart, en anderzijds moet de Geschillenkamer zelf het overleg en de raadpleging van het derde land organiseren indien het eerste connectiepunt van het upstreampijpleidingnet in België ligt. De ontworpen bepaling is echter verwarrend en lijkt verplichtingen op te leggen aan andere lidstaten over de raadpleging van het betrokken derde land, wat uiteraard niet mogelijk is.

Na overleg met de gemachtigde werd overeenstemming bereikt over het volgende tekstvoorstel:

"Indien een geschil betrekking heeft op een upstreampijpleidingnet dat begint in een derde land en waarvan het eerste connectiepunt met het net van de lidstaten in een andere lidstaat ligt, neemt de Geschillenkamer deel aan het overleg met de geschillenbeslechtingsoverheden die door de betrokken lidstaten zijn opgericht wanneer dat wordt opgestart door de geschillenbeslechtingsautoriteit van de lidstaat waar het eerste connectiepunt ligt.

‡LW-CFDVMAIBA-GIIEHVT‡

Indien een geschil betrekking heeft op een upstreampijpleidingnet dat begint in een derde land en waarvan het eerste connectiepunt in België ligt, start de Geschillenkamer het overleg op met de geschillenbeslechtingsoverheden die door de betrokken lidstaten zijn opgericht en raadpleegt de Geschillenkamer het betrokken derde land waar het upstreampijpleidingnet begint."

Artikel 8

8. Artikel 3 van het voorontwerp is een wijzigingsbepaling die is uitgewerkt na de inwerkingtreding ervan. Het is dan ook zinledig om een dergelijke bepaling bij artikel 8 van het voorontwerp toepasselijk te verklaren op bestaande vervoersvergunningen. Het is veeleer artikel 3, derde lid, van de wet van 12 april 1965, zoals ingevoegd bij artikel 3 van dit voorontwerp, dat toepasselijk moet worden verklaard op de reeds verleende vervoersvergunningen. De ontworpen bepaling moet in die zin worden aangepast.

*

‡LW-CFDVMAIBA-GIIEHVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2.1. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet d'apporter quelques modifications à la loi du 12 avril 1965 'relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations' (ci-après : la loi sur le gaz).

L'avant-projet vise tout d'abord à adapter la loi sur le gaz aux exigences de la directive (UE) 2019/692 [2], en ce qui concerne le transport de gaz vers des pays tiers. Cette adaptation est particulièrement pertinente pour la Belgique, qui dispose sur son territoire d'une interconnexion [3] avec le Royaume-Uni [4]. Il est également prévu de modifier le règlement des litiges pour les gazoducs en amont. Cette adaptation est également pertinente pour la Belgique, compte tenu de la liaison *Zeepipe* entre Zeebrugge et les champs gaziers norvégiens en mer du Nord [5].

La définition du gaz naturel est ensuite adaptée afin d'y inclure également les mélanges de méthane essentiellement d'origine souterraine avec du méthane d'origine non souterraine et du grisou.

Enfin, il est également possible, sur la base des autorisations de transport existantes pour le gaz naturel, d'injecter et de transporter aussi du biogaz, du gaz provenant de la biomasse ou d'autres types de gaz, ainsi que les mélanges de ces gaz au moyen du réseau de transport de gaz naturel, pour autant que ce soit techniquement possible et que les normes de qualité requises soient respectées.

2.2. Pour ce faire, l'article 2 de l'avant-projet remplace les définitions de « gaz naturel » et d'« interconnexion » à l'article 1er de la loi sur le gaz. L'article 3 de l'avant-projet complète l'article 3 de la loi sur le gaz afin d'étendre la portée des autorisations de transport. L'article 4 de l'avant-projet modifie l'article 15/5*duodecies* de la loi sur le gaz en ce qui concerne les dérogations qui peuvent être accordées pour de nouvelles grandes installations de gaz naturel telles que les interconnexions, entre autres en ce qui concerne la consultation par la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (ci-après : la CREG) des autorités de régulation nationales

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

[2] Directive (UE) 2019/692 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 'modifiant la directive 2009/73/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel'.

[3] www.fluxys.com/en/company/interconnector-uk

[4] En ce qui concerne la compétence réglementaire de principe de l'Union européenne en la matière, voir l'avis C.E. 65.217/1/2/3/4 du 25 janvier 2019 sur un avant-projet devenu la loi du 3 avril 2019 'relative au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne', *Doc. parl.*, Chambre, 2018-19, n° 54-3554/001, pp. 45-49.

[5] www.gassco.no/en/our-activities/pipelines-and-platforms/zeepipe

‡LW-CFDVMAIBA-GIIEHVT‡

concernées d'autres États membres et de pays tiers. L'article 5 de l'avant-projet insère un article 15/8*bis* dans la loi sur le gaz, de sorte que – dans les limites du droit de l'UE – des accords techniques sur des questions relatives à l'exploitation des lignes de transmission entre la Belgique et un pays tiers restent en vigueur ou puissent être conclus. L'article 6 de l'avant-projet complète l'article 15/14*quater*, § 1er, de la loi sur le gaz par un alinéa portant sur la concertation avec les autorités de pays tiers concernant les infrastructures gazières partagées. L'article 7 de l'avant-projet complète l'article 15/18 de la loi sur le gaz par une obligation pour la Chambre des litiges de la CREG de consulter les autorités étrangères concernant un réseau de gazoducs en amont qui commence dans un pays tiers et qui est connecté à au moins un État membre. L'article 8 de l'avant-projet entend rendre les nouvelles règles concernant les autorisations de transport prévues à l'article 3 de la loi sur le gaz immédiatement applicables aux autorisations déjà accordées.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

3. Entre les articles 1er et 2 de l'avant-projet, on insérera un nouvel article précisant que la loi à adopter transpose partiellement la directive (UE) 2019/692.

Article 4

4. La phrase liminaire de l'article 4, c), de l'avant-projet sera formulée comme suit :

« c) le paragraphe 1*ter*, inséré par la loi du 8 janvier 2012 et abrogé par la loi du 26 décembre 2013, est rétabli dans la rédaction suivante : (…) ».

5. L'article 15/5*duodecies*, § 1*ter*, alinéa 2, en projet, de la loi sur le gaz s'énonce comme suit : « Si les autorités des pays tiers consultés (lire : consultées) ne réagissent pas dans un délai raisonnable ou dans un délai fixe n'excédant pas trois mois, la Commission soumettra sa proposition au Roi en vue d'une décision ». Bien que la disposition en projet se rapproche étroitement du nouvel article 36, paragraphe 4, deuxième alinéa, deuxième phrase, de la directive 2009/73/CE [6], cette disposition en projet n'offre aucune certitude quant au délai dont disposent les autorités de pays tiers consultées pour réagir. La disposition précitée de la directive s'énonce en effet comme suit : « Si l'autorité du pays tiers consultée ne donne pas à la suite de (sans doute faut-il lire : ne donne pas suite à) la consultation dans un délai raisonnable ou dans un délai fixé à trois mois au plus, l'autorité de régulation nationale concernée peut adopter la décision nécessaire ». Ce faisant, il est laissé aux États membres une liberté de choix qu'ils doivent, dans un souci de sécurité juridique, concrétiser eux-mêmes, plutôt que de la paraphraser dans la disposition de transposition. Dans sa rédaction actuelle, la disposition en projet ne permet pas de déterminer clairement si la CREG doit effectivement fixer un délai. Si tel ne devait pas être le cas et si des observations n'étaient toujours pas formulées après plus de trois mois, la

[6] Remplacé par l'article premier, 5), c), de la directive (UE) 2019/692.

‡LW-CFDVMAIBA-GIIEHVT‡

question se pose de savoir quand le « délai raisonnable » est dépassé pour attendre les observations des autorités concernées.

Si les auteurs du projet devaient décider de retenir un délai maximum de trois mois, la disposition en projet pourrait par exemple s'énoncer comme suit :

« La Commission fixe un délai raisonnable dans lequel les autorités des pays tiers sont tenues de réagir. Ce délai ne peut excéder trois mois. Si les autorités des pays tiers consultées ne réagissent pas dans ce délai, la Commission soumet sa proposition au Roi en vue d'une décision ».

Article 5

6. La portée de l'article 15/8*bis*, en projet, de la loi sur le gaz gagnerait en clarté si l'on précisait également qui peut conclure les accords techniques en question. Il se déduit de l'exposé des motifs qu'il s'agit d'accords techniques conclus par les gestionnaires de réseaux de transport sous juridiction belge avec des gestionnaires de réseaux de transport ou d'autres entités dans des pays tiers. Il serait préférable d'apporter ces précisions dans le texte proprement dit de l'article 15/8*bis*, en projet.

Article 7

7. L'article 15/18, alinéa 3, en projet, de la loi sur le gaz règle indistinctement deux situations. D'une part, une autorisation doit être donnée à la Chambre des litiges pour prendre part à la concertation avec les autorités de règlement des litiges d'autres États membres, s'ils ont entamé la procédure, et d'autre part, la Chambre des litiges doit organiser elle-même la concertation et la consultation du pays tiers si le premier point de connexion du réseau de gazoducs en amont se trouve en Belgique. La disposition en projet prête toutefois à confusion et paraît imposer des obligations à d'autres États membres concernant la consultation du pays tiers concerné, ce qui n'est évidemment pas possible.

Après concertation avec le délégué, un accord a été trouvé sur la proposition de texte suivante :

« Si un litige concerne un réseau de gazoducs en amont qui commence dans un pays tiers et dont le premier point de connexion au réseau des États membres se situe dans un autre État membre, la Chambre des litiges prend part à la concertation avec les autorités de règlement des litiges établies par les États membres concernés lorsque cette concertation est engagée par l'autorité de règlement des litiges de l'État membre où se situe le premier point de connexion.

‡LW-CFDVMAIBA-GIIEHVT‡

Si un litige concerne un réseau de gazoducs en amont qui commence dans un pays tiers et dont le premier point de connexion se situe en Belgique, la Chambre des litiges engage la concertation avec les autorités de règlement des litiges établies par les États membres concernés et la Chambre des litiges consulte le pays tiers concerné où commence le réseau de gazoducs en amont ».

Article 8

8. L'article 3 de l'avant-projet est une disposition modificative qui a épuisé ses effets dès son entrée en vigueur. Il est dès lors dénué de sens que l'article 8 de l'avant-projet rende une telle disposition applicable aux autorisations de transport existantes. C'est plutôt l'article 3, alinéa 3, de la loi du 12 avril 1965, inséré par l'article 3 de cet avant-projet, qui doit être rendu applicable aux autorisations de transport déjà octroyées. La disposition en projet sera adaptée en ce sens.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS Wilfried VAN VAERENBERGH

‡LW-CFDVMAIBA-GIIEHVT‡