



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

advies 73.734/3  
van 29 juni 2023

avis 73.734/3  
du 29 juin 2023

over

sur

een ontwerp van koninklijk  
besluit 'tot wijziging van het  
koninklijk besluit van  
11 maart 2013 tot uitvoering  
van de artikelen 13, 24 en 25  
van de wet van 1 juli 2011  
betreffende de beveiliging en  
bescherming van de kritieke  
infrastructuren voor de sector  
Energie'

un projet d'arrêté royal  
'modifiant l'arrêté royal du  
11 mars 2013 portant exécution  
des articles 13, 24 et 25 de la  
loi du 1<sup>er</sup> juillet 2011 relative à  
la sécurité et la protection des  
infrastructures critiques pour le  
secteur de l'Energie'

Op 31 mei 2023 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 11 maart 2013 tot uitvoering van de artikelen 13, 24 en 25 van de wet van 1 juli 2011 betreffende de beveiliging en bescherming van de kritieke infrastructuren voor de sector Energie’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 20 juni 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Yves DEPOORTER, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 juni 2023.

\*

Le 31 mai 2023, 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 11 mars 2013 portant exécution des articles 13, 24 et 25 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2011 relative à la sécurité et la protection des infrastructures critiques pour le secteur de l'Energie’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 20 juin 2023. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Toon MOONEN, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Yves DEPOORTER, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 juin 2023.

\*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot het opleggen van nieuwe elementen die verplicht moeten worden opgenomen in het beveiligingsplan van de exploitant (hierna: B.P.E.) van kritieke infrastructuren in de energiesector. Daartoe wordt een nieuw hoofdstuk 2/1 ingevoegd in het koninklijk besluit van 11 maart 2013 ‘tot uitvoering van de artikelen 13, 24 en 25 van de wet van 1 juli 2011 betreffende de beveiliging en bescherming van de kritieke infrastructuur voor de sector Energie’ (artikel 2 van het ontwerp). Daarnaast worden een aantal bepalingen van dat besluit gewijzigd met betrekking tot het toezicht (artikelen 1 en 3 tot 6).

Artikel 7 bevat een overgangsregeling met betrekking tot het indienen van een gedetailleerde planning aan de inspectiedienst overeenkomstig het ontworpen artikel 3/1 van het koninklijk besluit van 11 maart 2013. De artikelen 2, 3 en 7 van het ontwerp treden in werking op de eerste dag van de vierentwintigste maand na die waarin het te nemen besluit is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad (artikel 8).

### RECHTSGROND

3. Blijkens de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontwerp gezocht in de artikelen 13, § 2, tweede lid, en § 6, tweede lid, 24, § 2, eerste lid, en 25, § 2, van de wet van 1 juli 2011 ‘betreffende de beveiliging en de bescherming van de kritieke infrastructuur’.

3.1. Op basis van artikel 13, § 2, tweede lid, van die wet kan de Koning voor een bepaalde sector of, in voorkomend geval, per deelsector, de vereiste beveiligingsmaatregelen specificeren en opleggen om bepaalde informatie op te nemen in het B.P.E. Op basis van artikel 13, § 6, tweede lid, van dezelfde wet kan de Koning bovendien de frequentie van de oefeningen en van de bijwerkingen van het B.P.E. bepalen.

3.2. Artikel 24, § 2, eerste lid, van de wet van 1 juli 2011 machtigt de Koning om de inspectiedienst aan te wijzen. Daarbij moet echter rekening worden gehouden met een nieuw zevende lid dat aan artikel 24, § 2, wordt toegevoegd bij artikel 4 van het wetsontwerp ‘tot wijziging van de wet van 1 juli 2011 betreffende de beveiliging en de bescherming van de kritieke infrastructuur’, dat op 25 mei 2023 werd aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers.<sup>1</sup> Die bepaling wijst voor de sector Energie de Algemene Directie Energie aan als de inspectiedienst en machtigt de Koning om de voorwaarden en nadere regels te

---

<sup>1</sup> Parl.St. Kamer 2022-23, nrs. 55-3277/003 en 55-3277/004.

bepalen om externe dienstverleners in te zetten bij de uitvoering van die inspectieopdrachten. Die nog in werking te treden bepaling is noodzakelijk als rechtsgrond voor artikel 6 van het ontwerp. Er moet dan ook worden gewaakt dat het te nemen besluit niet vroeger wordt bekendgemaakt dan die rechtsgrondbepaling.<sup>2</sup>

3.3. Op basis van artikel 25, § 2, van de wet van 1 juli 2011 kan de Koning voor een bepaalde sector of deelsector de inspectiedienst toelaten zich een kopie te laten bezorgen van het B.P.E. en van alle bescheiden, documenten en andere informatiebronnen die de inspectiedienst nodig acht voor de uitoefening van zijn opdracht. De Koning kan ook de nadere regels vaststellen voor het bezorgen van deze kopie aan de inspectiedienst.

Die bepaling biedt weliswaar in beginsel rechtsgrond voor de artikelen 3 tot 5 van het ontwerp, maar er moet een voorbehoud worden gemaakt bij het ontworpen artikel 7, § 1/1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 11 maart 2013 (artikel 5 van het ontwerp). Die bepaling heeft immers betrekking op de classificatie van de gegevens nadat ze zijn overgedragen aan de inspectiedienst. Daarvoor moet bijkomend een beroep worden gedaan op artikel 7, § 6, van de wet van 11 december 1998 ‘betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen’, op basis waarvan de Koning de nadere regels kan bepalen voor de classificatie en declassificatie en de bescherming van informatie, documenten, gegevens, materieel, materialen of stoffen, en bepaalt welke overheden en personen een classificatieniveau kunnen toekennen.

### ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Volgens het verslag aan de Koning wordt met het ontwerp beoogd “vooruit te lopen op de omzetting van Richtlijn (EU) 2022/2557 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende de weerbaarheid van kritieke entiteiten (hierna CER-richtlijn)”, waarvoor de omzettingstermijn nog loopt tot 17 oktober 2024 en die volgens het verslag aan de Koning in “soortgelijke maatregelen” voorziet. Het is op basis daarvan echter niet duidelijk of het ontwerp nu al dan niet strekt tot gedeeltelijke omzetting van die richtlijn en hoe de ontworpen maatregelen zich verhouden tot de richtlijnbevestigingen. Dat moet nader worden toegelicht in het verslag aan de Koning. In voorkomend geval moet ook een omzettingbepaling worden opgenomen in het ontwerp.

### ONDERZOEK VAN DE TEKST

#### Aanhef

5. De vermelding van de rechtsgrond in de aanhef van het ontwerp moet worden aangevuld overeenkomstig hetgeen is uiteengezet in de opmerkingen 3.2 en 3.3.

---

<sup>2</sup> Zowel de voormelde rechtsgrondbepaling als artikel 6 van het te nemen besluit treden immers in werking volgens de gebruikelijke regeling (de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad).

## Artikel 6

6. Overeenkomstig het ontworpen artikel 7, § 3, eerste lid, van het koninklijk besluit van 11 maart 2013 kan de inspectiedienst voor de inspecties van de kritieke infrastructuren een beroep doen op geaccrediteerde ondernemingen “volgens ISO/IEC 17021 of ISO/IEC 17065”.

6.1. Vooreerst moet worden opgemerkt dat de norm ISO/IEC 17021 verder onderverdeeld is in 14 verschillende delen, die niet of niet allemaal in het Nederlands en Frans beschikbaar zijn<sup>3</sup> en ook niet allemaal relevant lijken voor het voorliggende ontwerp. De relevante norm moet zo specifiek mogelijk worden gedefinieerd, met jaar, nummer en eventuele onderverdeling. Ook de verwijzing naar de norm ISO/IEC 17065 moet worden aangevuld met het jaartal van die norm (2012). In beide gevallen geldt immers dat indien een dynamische verwijzing wordt beoogd, met andere woorden een verwijzing naar eventuele toekomstige versies, het gaat om een ongeoorloofde delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een private normeringsinstantie, aangezien de toekomstige inhoud van die technische normen door die instantie wordt bepaald.

6.2. In het verleden heeft de Raad van State al herhaaldelijk gewezen op het probleem dat technische normen waarnaar wordt verwezen in wet- en regelgeving niet in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt, dat ze niet in het Nederlands en het Frans zijn gesteld of vertaald en dat ze in de regel enkel beschikbaar zouden zijn tegen een bepaalde vergoeding.<sup>4</sup>

Aan artikel VIII.2 van het Wetboek van economisch recht ligt de bedoeling ten grondslag om tegemoet te komen aan het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Belgische rechtsregels wordt verwezen. De voorschriften die zijn opgenomen in de voornoemde bepaling van het Wetboek van economisch recht op het vlak van de raadpleging en de terbeschikkingstelling van de betrokken normen zullen uiteraard moeten worden nageleefd.

7. De verplichte accreditatie houdt een beperking in van het vrij verkeer van diensten, zoals gewaarborgd door de dienstenrichtlijn.<sup>5</sup> De geaccrediteerde ondernemingen leveren consultancydiensten. Ze staan de inspectiediensten bij, maar oefenen zelf geen openbaar gezag uit, zodat ze buiten het toepassingsgebied van de uitzondering van artikel 2, lid 2, i), van de dienstenrichtlijn vallen en de dienstenrichtlijn onverkort op hen van toepassing is.<sup>6</sup> Bijgevolg moeten de stellers zich ervan vergewissen dat de opgelegde normen voldoen aan de eisen van

---

<sup>3</sup> Zie daarover ook opmerking 6.2.

<sup>4</sup> Zie ook C. JENART, Outsourcing rulemaking powers. Constitutional limits and national safeguards, Oxford University Press, 2022, 291 p.

<sup>5</sup> Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’.

<sup>6</sup> Ze vallen ook niet onder de aanvullende afwijkingen vermeld in artikel 17 van de dienstenrichtlijn.

artikel 16, lid 1, derde alinea, van de dienstenrichtlijn, namelijk het discriminatieverbod en de eisen van noodzakelijkheid en evenredigheid.<sup>7</sup>

\*

---

<sup>7</sup> Aangezien het om normen gaan die – vooralsnog, zie daarover opmerking 6.2 – enkel tegen betaling consulteerbaar zijn en niet ter beschikking zijn gesteld van de Raad van State, kan de afdeling Wetgeving die verenigbaarheid niet zelf onderzoeken, en moet zij op dit punt een voorbehoud maken.

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.

\*

### PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'imposer de nouveaux éléments qui devront obligatoirement figurer dans le plan de sécurité de l'exploitant (ci-après : P.S.E.) d'infrastructures critiques pour le secteur de l'énergie. À cet effet, un nouveau chapitre 2/1 est inséré dans l'arrêté royal du 11 mars 2013 'portant exécution des articles 13, 24 et 25 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2011 relative à la sécurité et la protection des infrastructures critiques pour le secteur de l'Énergie' (article 2 du projet). Par ailleurs, un certain nombre de dispositions de cet arrêté sont modifiées en ce qui concerne la surveillance (articles 1<sup>er</sup> et 3 à 6).

L'article 7 contient un régime transitoire concernant la remise au service d'inspection d'un plan détaillé, conformément à l'article 3/1, en projet, de l'arrêté royal du 11 mars 2013. Les articles 2, 3 et 7 du projet entrent en vigueur le premier jour du vingt-quatrième mois qui suit celui de la publication de l'arrêté envisagé au Moniteur belge (article 8).

### FONDEMENT JURIDIQUE

3. Selon le préambule, le fondement juridique du projet est recherché dans les articles 13, § 2, alinéa 2, et § 6, alinéa 2, 24, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, et 25, § 2, de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2011 'relative à la sécurité et la protection des infrastructures critiques'.

3.1. Sur la base de l'article 13, § 2, alinéa 2, de cette loi, le Roi peut, pour un secteur déterminé ou, le cas échéant, par sous-secteur, détailler les mesures de sécurité requises et imposer d'inclure au P.S.E. certaines informations. Conformément à l'article 13, § 6, alinéa 2, de la même loi, le Roi peut en outre déterminer la fréquence des exercices et des mises à jour du P.S.E.

3.2. L'article 24, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2011 habilite le Roi à désigner le service d'inspection. À cet égard, il faut cependant tenir compte d'un nouvel alinéa 7, ajouté à l'article 24, § 2, par l'article 4 du projet de loi 'modifiant la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2011 relative à la sécurité et la protection des infrastructures critiques', qui a été adopté le 25 mai 2023 par la Chambre des représentants<sup>1</sup>. Cette disposition désigne la Direction générale Énergie comme le service d'inspection pour le secteur de l'Énergie et habilite le Roi à déterminer les conditions et les modalités de recours à des prestataires externes dans l'exécution de ces tâches d'inspection. Cette disposition, qui doit encore entrer en vigueur, est nécessaire pour procurer un fondement juridique à l'article 6 du projet. Il faudra donc veiller à ce que l'arrêté envisagé ne soit pas publié avant cette disposition procurant le fondement juridique<sup>2</sup>.

3.3. Aux termes de l'article 25, § 2, de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2011, le Roi peut, pour un secteur ou un sous-secteur déterminé, autoriser le service d'inspection à se faire remettre une copie du P.S.E. et des actes, documents ou autres sources d'informations que le service d'inspection estime nécessaires à l'exercice de sa mission. Le Roi peut également fixer les modalités selon lesquelles la copie est remise à ce service.

Si cette disposition procure bien en principe un fondement juridique aux articles 3 à 5 du projet, il convient toutefois d'émettre une réserve en ce qui concerne l'article 7, § 1<sup>er</sup>/1, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 11 mars 2013 (article 5 du projet). En effet, cette disposition porte sur la classification des données après que celles-ci ont été transmises au service d'inspection. À cet effet, il y a lieu de s'appuyer également sur l'article 7, § 6, de la loi du 11 décembre 1998 'relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité', en vertu duquel le Roi détermine les modalités de classification, de déclassification et de protection d'informations, de documents, de données, de matériel, de matériaux ou de matières, et détermine quelles autorités et personnes peuvent attribuer un degré de classification.

### OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Selon le rapport au Roi, le projet vise à « anticiper la transposition de la directive (UE) 2022/2557 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 sur la résilience des entités critiques (ci-après directive CER) », dont le délai de transposition court encore jusqu'au 17 octobre 2024 et qui, selon le rapport au Roi, prévoit « des mesures similaires ». Sur cette base, on n'aperçoit toutefois pas si le projet vise ou non à transposer partiellement cette directive, ni comment les mesures en projet s'articulent avec les dispositions de la directive. Il faudra le préciser dans le rapport au Roi. Le cas échéant, le projet devra également prévoir une disposition de transposition.

<sup>1</sup> *Doc. parl.*, Chambre, 2022-23, n<sup>os</sup> 55-3277/003 et 55-3277/004.

<sup>2</sup> Tant la disposition procurant le fondement juridique précitée que l'article 6 de l'arrêté envisagé entrent en effet en vigueur selon la règle usuelle (le dixième jour suivant leur publication au *Moniteur belge*).

## EXAMEN DU TEXTE

### Préambule

5. On complétera la mention du fondement juridique dans le préambule du projet conformément aux observations formulées aux points 3.2 et 3.3.

### Article 6

6. Conformément à l'article 7, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, en projet, de l'arrêté royal du 11 mars 2013, le service d'inspection peut, pour les inspections d'infrastructures critiques, faire appel à des entreprises accréditées « selon les normes ISO/IEC 17021 ou ISO/IEC 17065 ».

6.1. Tout d'abord, il convient d'observer que la norme ISO/IEC 17021 est elle-même subdivisée en 14 parties différentes, qui ne sont pas, ou pas toutes, disponibles en français et en néerlandais<sup>3</sup>, et qui ne semblent pas non plus toutes pertinentes pour le projet à l'examen. La norme pertinente doit ainsi être définie le plus spécifiquement possible, en indiquant l'année, le numéro et la subdivision éventuelle. Il convient également de compléter la référence à la norme ISO/IEC 17065 par l'année de cette norme (2012). En effet, dans les deux cas, si une référence dynamique est visée, en d'autres termes une référence à d'éventuelles versions futures, il s'agit d'une délégation de pouvoir réglementaire illicite à un organisme de normalisation privé, puisque le contenu futur de ces normes techniques est fixé par cet organisme.

6.2. Par le passé, le Conseil d'État a déjà mentionné à plusieurs reprises le problème des normes techniques visées dans la législation et la réglementation qui ne sont pas publiées au Moniteur belge, qui ne sont pas rédigées ni traduites en langue néerlandaise, ni en langue française, et qui ne sont en général disponibles que contre une certaine rémunération<sup>4</sup>.

L'article VIII.2 du Code de droit économique vise à répondre à la problématique de l'absence de publication de normes techniques auxquelles des règles de droit belges font référence. Les prescriptions figurant dans la disposition précitée du Code de droit économique concernant la consultation et la mise à disposition des normes concernées devront évidemment être respectées.

7. L'accréditation obligatoire implique une restriction à la libre circulation des services, garantie par la directive services<sup>5</sup>. Les entreprises accréditées fournissent des services de consultance. Elles assistent les services d'inspection, mais n'exercent pas elles-mêmes d'autorité publique, de sorte qu'elles ne relèvent pas du champ d'application de l'exception prévue à l'article 2, paragraphe 2, i), de la directive services et que cette dernière s'applique pleinement à elles<sup>6</sup>. Par conséquent, les auteurs devront s'assurer que les normes imposées

---

<sup>3</sup> Voir également à cet égard l'observation 6.2.

<sup>4</sup> Voir également C. JENART, Outsourcing rulemaking powers. Constitutional limits and national safeguards, Oxford University Press, 2022, 291 p.

<sup>5</sup> Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'relative aux services dans le marché intérieur'.

<sup>6</sup> Elles ne relèvent pas non plus des dérogations supplémentaires visées à l'article 17 de la directive services.

répondent aux exigences de l'article 16, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive services, à savoir la non-discrimination ainsi que les exigences de nécessité et de proportionnalité<sup>7</sup>.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

---

<sup>7</sup> Dès lors qu'il s'agit de normes qui – pour l'heure, voir à ce sujet l'observation 6.2 – ne peuvent être consultées que contre paiement et qui n'ont pas été mises à la disposition du Conseil d'État, la section de législation n'est pas en mesure d'examiner elle-même cette compatibilité et doit émettre une réserve sur ce point.